



ASHGATE

THE ECONOMIC REGULATION OF AIRPORTS

Recent Developments in Australasia,
North America and Europe

机场经济 规则与制度



——大洋洲、北美洲及
欧洲的最新动态

[美] 彼得·福赛斯 等 主编
邹建军 周小春 译

中国民航出版社

机场经济规则与制度



——大洋洲、北美洲及欧洲的最新动态

THE ECONOMIC REGULATION OF AIRPORTS

Recent Developments in Australasia,
North America and Europe

本书收录的是一些综合性调查研究，汇集了理论经济学者、航空公司、机场管理者、行业咨询专家和政府监管机构对机场规则与制度和世界各地的机场竞争的观点与质疑，在分析的同时通过案例研究清楚地指出机场规则与制度的重点所在。对于机场运营商、航空公司运营者和关注交通运输研究的理论经济学家们来说，此书不啻为必读之物；对于其他如海运、电信、电力等行业人员来说，本书也不失为一本非常有启发性的读物。

ISBN 978-7-80110-884-5



9 787801 108845 >

定价：66.00元

民航管理译丛

机场经济规则与制度

——大洋洲、北美洲及欧洲的最新动态

[美] 彼得·福赛斯等 主编

邹建军 周小春 译

中国民航出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

机场经济规则与制度：大洋洲、北美洲及欧洲的最新动态 / (美) 福赛斯 (Forsyth, P.) 等主编；邹建军，周小春译. —北京：中国民航出版社，2009. 9
ISBN 978-7-80110-884-5

I. 机... II. ①福... ②邹... ③周... III. 机场-经济发展-研究-世界 IV. F561.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 138862 号

责任编辑：王迎霞

Copyright © Ashgate Publishing Limited 2004.

中国民航出版社通过中华版权代理公司购得本书中文简体字版权，享有全世界发行的专有权。未经许可，不得翻印。

北京市版权局著作权合同登记号：图字 01-2007-5980 号

机场经济规则与制度

——大洋洲、北美洲及欧洲的最新动态

(美) 福赛斯 (Forsyth, P.) 等主编 邹建军 周小春 译

出版 中国民航出版社
地址 北京市朝阳区光熙门北里甲 31 号楼 (100028)
排版 中国民航出版社照排室
印刷 长城印刷有限公司
发行 中国民航出版社 (010) 64297307 64290477
开本 787 × 960 1/16
印张 19.25
字数 318 千字
印数 3000 册
版本 2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-80110-884-5
定价 66.00 元

(如有印装错误，本社负责调换)

中译本序

中国民航经过改革开放 30 年来的高速增长，取得了令世人瞩目的成就，定期航班运输总周转量在国际民航组织缔约国当中的排名已达第二位。在快速发展的同时，我们也要清醒地看到，中国民航业在较长时间内仍将处于成长期。众所周知，民航业是一个技术、资金和劳动力密集的行业。可以说我国已经是一个民航大国，但距民航强国还有相当大的一段差距。原因就在于，我国民航运输企业在战略规划、科学管理、系统运营和国际竞争力等方面与发达国家的民航企业还有较大的差距，民航业的专业人才数量和质量与快速发展的民航业之间不相匹配，从业人员的素质亟待提高。所以，中国民航的发展急需科学的理论指导，以提高中国民航的整体运营水平。

中国民航出版社引进出版的“民航管理译丛”恰逢其时，其目的就是要将国外民航优秀的成熟的经营理念和管理方式吸收过来为中国民航发展提供借鉴，对于提高我国航空从业人员的专业素质大有裨益。“民航管理译丛”的出版使得我国民航管理人员有机会全面、系统地学习目前世界最前沿的航空公司运营管理知识，对推动我国民航运输管理理论的发展，提高我国民航管理人员的专业素质，推进中国民航从经验管理向科学管理转变等诸多方面将起到推动作用，丛书的出版对提高我国民航科技水平，尤其在运营管理水平方面有非常积极的借鉴意义。

民航管理软实力的提升，是民航业发展的必经之路。建设和谐民航、科技民航、平安民航，提高民航业的管理水平，需要每一位民航从业人

员积极吸收西方民航发达国家的管理经验。希望无论是民航业的政府管理人员，民航院校的专家学者，还是航空运输的从业人员，以开放的心态、钻研的治学精神，切实更新发展观念，创新管理模式，提高发展质量，围绕安全发展、和谐发展、效益发展和绿色发展的主题，运用科学发展观推动民航的科学管理，促进我国民航增长由粗放型向集约型转变，为使我国由民航大国转变为民航强国作出贡献！

中国民用航空局局长

李致祥

谨以此书纪念马丁·昆兹 (Martin Kunz)

谨将此书献给我们昔日的同事和挚友——马丁·昆兹 (Martin Kunz) 先生，他是德国航空研究学会 (GARS) 的主要创办者和负责人之一。令人悲痛的是，在我们为编写此书而召开第一次会议的前夕，他不幸溘然辞世，永远地离开了我们。机场规则与制度是马丁·昆兹生前从事的主要研究领域，他在这方面的颇具开创性和启发性的谏言，犹萦绕在耳，值得我们永久缅怀。

致 谢

我们从德国航空研究学会（GARS）召开的三次学术研讨会所收集的论文中精挑细选，将其中的一部分荟萃，编印成此册。在此，我们表达对主办这三次会议的东道主们的深深谢意，他们分别是：汉堡世界经济文献社经济研究所（HWWA-Institute of Economic Research）、不来梅大学（the University of Bremen）和不来梅应用科技大学（the University of Applied Sciences Bremen）。同时，还要感谢给予我们经济支持的汉堡机场（Hamburg Airport）、汉莎航空公司（Lufthansa）和沃尔夫冈-里特基金会（Wolfgang-Ritter-Stiftung）。

另外，还要感谢 Ashgate 出版社（Ashgate Publishers）的约翰·欣德利（John Hindley）先生，他以极大的热忱投身于德国航空研究协会的创建工作中，并担纲系列丛书的策划，所作出的贡献实在是功不可没。

最后，还要衷心地感谢给予我们无私支持和帮助的安德烈亚斯·阿恩特（Andreas Arndt）、于尔根·米勒（Jürgen Müller）和沃尔夫冈·斯特列尔（Wolfgang Strehl）等三位先生。

前 言

当今，大部分发达经济都已经放松了对航空公司业的管制，与此形成鲜明对照的是，国际民航业却仍然实施着经济规制，没有出现丝毫的松动，虽然在欧洲、北美洲和大洋洲出现了地区性的交易契约。在航空公司业实施放松管制十多年后，民航基础设施领域也开始实施了放松管制，主要是机场，有些地区，还包括空中交通管制系统。这些领域内的不同地区都曾各自面临着来自国内外民航业的困难与挑战，积累了丰富的经验，值得我们认真总结并借鉴。

本书收录的是一些综合性调查研究，对机场规则与制度和世界各地的机场竞争进行了概述，并对众多的观点进行了对比分析。本书分为四个部分，前三个部分依次介绍了大洋洲、北美洲和欧洲的相关情况，而在最后一部分，分析了在上述三个地区已经发生的制度改革的相关情况。具体讨论了不同地区机场的规则与制度、私有化政策、与航空公司之间的交易以及地区经济。同时，还分析了治理制度和规则制度的形式之间的联系。

本书讨论聚焦于世界上最大民航市场的情况，汇集了理论经济学家、航空公司、机场管理者、行业咨询专家和政府监管机构的观点和质疑。本书不仅分析了不同的方法与制度、规则与制度的程度和案例，同时，还清楚地指出了机场规则与制度的重点所在。在一定意义上，对于机场的运营商、航空公司的运营者和关注交通运输研究的理论经济学家们来说，此书不啻为必读之物。另外，对于其他的一些行业来说，本书也不失为一本非常有启发性的读物，如，海运、电信、电力供应与配送等行业。这些行业的基础设施都具有整体性和不可移动性的特点，基础设施运营者的投资与运营策略严重地影响到了这些行业内企业的经营活动。

目 录

中译本序

致谢

前言

引言与概述..... 1

第一部分 大洋洲

第1章 规制替代：澳大利亚机场的价格监控

彼得·福赛斯 (Peter Forsyth) 23

第2章 向规制转变？新西兰机场的实践

彼得·麦肯基-威廉斯 (Peter McKenzie-Williams) 47

第二部分 北美洲

第3章 机场定价和财务策略：呈报给国家交通运输法规审查委员会的报告

大卫 W. 吉伦 威廉·莫里斯 (David W. Gillen and William Morrison) 73

第4章 美国机场规则与制度

安妮·格雷厄姆 (Anne Graham) 96

第三部分 欧洲

第5章	关于使用机场跑道的基础设施短期边际成本的计算方法：在都柏林机场的实践	
	奥利弗·霍根 大卫·斯塔基 (Oliver Hogan and David Starkie)	
		111
第6章	阿姆斯特丹机场民营化改革及规则与制度	
	杰普·德威特 (Jaap de Wit)	121
第7章	英国机场规则与制度	
	尼恩克·昂德里克斯 道格·安德鲁 (Nienke Hendriks and Doug Andrew)	141
第8章	从英国机场管理公司 (BAA plc) 的角度看英国机场规则与制度	
	迈克·汤姆斯 (Mike Toms)	160
第9章	航空公司和机场关系新思路：法兰克福机场的收费体系	
	迈克尔·克伦克 (Michael Klenk)	169
第10章	奥地利民营化改革：民营化改革理论成因、改革总体初级成果及维也纳机场改革初步成果	
	弗里德里希·施耐德 (Friedrich Schneider)	187
第11章	危机中的规则与制度：汉堡机场签署公私最高限价合同的经验	
	托马斯·伊梅尔曼 (Thomas Immelmann)	201

第 12 章 德国机场的容量利用、投资和规制改革
汉斯-马丁·尼迈尔 (Hans-Martin Niemeier) 210

第四部分 制度改革

第 13 章 最优经济规则与制度：20 世纪 70 年代至 90 年代的动态简述
卡瑟尔·吉尔莫德 (Cathal Guiomard) 247

第 14 章 机场私有化及规则与制度：制度的正确执行
哈特穆特·沃尔夫 (Hartmut Wolf) 257

第 15 章 在规则与制度行业实施事后监管模式的制度环境
伯恩哈德·杜金 (Bernhard Duijm) 269

编者介绍..... 289

作者简介..... 290

引言与概述

在过去的 10 年中，世界范围内的许多机场都发生了巨大的变革。其中，一些机场已经实行全部或部分的私有化，而另一些机场则被重组，改组为有限公司，根据要求出具财务报告。为了使机场的运作更加符合商业化特点，其所有权和激励机制也已经相应地发生了改变。由于一些机场拥有极其强大的市场支配力，股权和激励制度的变化带来了新的风险，即，机场将有可能利用自身的市场力提高收费标准，从而达到增加收益并牟取暴利的目的。在大多数情况下，这种风险已经引起了相关部门的注意，并制定了一些规则与制度（译者注：以下文中均简称“规制”，但文中的“规制”并不都是指规则与制度，有时亦做动词，意“规范制约”），来对机场的经济实力进行相应的约束。

只是在最近几年，人们才开始关注机场的所有权和监管问题。长期以来，除了最小型的机场外，所有的机场事实上都是公有制，要么归国家所有，要么由地区政府掌管，要么属于当地的社团机构。过去，机场曾被认为不会利用自己的市场支配力来提高收费，以便增加收入，大部分机场的微利经营似乎印证了这一观点。经济学家们在对机场进行研究分析时，并未将重点放在机场的监管或激励机制方面。从 20 世纪 60 年代晚期开始，经济学家们开始对机场的拥堵问题、定价政策以及机场容量的分配等问题进行深入研究（Forsyth, 2000）。同时，经济学者们开始关注其他领域的问题，如，机场容量投资评估、新建机场或跑道的成本与收益以及机场扩建对当地经济的影响，等等。尤其是近几年来，人们已经认识到机场对环境的影响，如机场噪音和机场对周边空气质量的影响，人们已经着手研究如何运用经济手段有效减轻机场对环境造成的负面影响。

但是，除了以上那些方面的研究，很少有人会去质疑，机场的运营制度环境中，是否存在一种激励机制，能够促使机场进行有效的生产和定价。长

期以来，人们一直认为，不管是国有机场还是地方所有机场，都将实行成本定价，有效地制定价格体系，提供顾客愿意接受的各种优质服务，并保持成本最小化。但是，通过分析其他公用事业和运输行业在过去 30 多年里的经营状况后，人们发现，事实与人们的想象大相径庭（参见第 10 章和 14 章）。国有企业虽然没有实行高于成本的定价制度（事实上，国有企业的收入经常低于总成本），但也未必就是按照最低成本在经营，而且通常也没有提供用户愿意付费享用的相关服务。

鉴于以上情况，大部分经合组织（OECD）的成员国已经开始在其公用事业和运输部门实行广泛的改革，对国有企业实行民营化或进行股份制改造，并同时引进激励规制（见 Armstrong 等人，1994；Newbery，1999）。在一些国家，如美国，公用事业的运营已经实行了私有化并进行规制管理，其改革的动向为规制的转化，即从成本附加规制（cost plus regulation）转向激励规制的运用。在众多的情况下，但绝不是在所有的情形下，市场实行了可行性程度上的竞争。人们曾广泛寻求对公用事业和交通运输业赖以生存的组织结构进行改革，以使企业获得更为强烈的动机，从而提高绩效。同时，在企业拥有市场力的领域内，对该市场力的使用进行限制，使其对企业进行有效生产的激励机制的损害控制在最低程度。从已经开始实行改革的大部分国家来看，整体的绩效得到了显著的改善。当然，新的环境也带来了新的问题（如被规制企业面临着更大的经济亏损风险）。

许多国家的政府都在积极地推动电信、水利、能源、地面交通和航空等行业的改革，但是，与此形成鲜明对比的是，这些国家在机场改革方面的步伐迈得极为缓慢。尽管如此，机场行业还是发生了巨大的变化，这主要是在过去的 10 年当中取得的。然而，与其他行业比较而言，机场的私有化进程要缓慢得多。许多国家的选择是对机场实行部分私有化，而不是全部私有化。在北美洲，尽管已经在公用事业和交通运输两个行业内实施了较长时间的民营化经营，但是，将国有或地方所有的机场进行民营化改革，政府还是极其不情愿的。在对机场采取完全私有化改革动作方面，英国所推行的改革力度最大，次之的是澳大利亚和新西兰——在过去，这两个国家的国有企业经营一直沿袭着英国的模式，在大举进行私有制改革中，依然如此，仍是继续借鉴英国机场的改革举措。在欧洲本土，许多政府更倾向于对机场实施部分私有化改制，由国家控股。

当企业的所有权发生改变时，通常会随之制定外生规制。英国的改革实践，不愧为首开先河。20 世纪 80 年代中期，隶属于英国机场管理局（British Airports Authority）的伦敦主要几个大型机场开始实行私有化改制，并采用了 RPI-X 型的最高限价规制（RPI-X regulation）。20 世纪 90 年代中末期，澳大利亚政府（在改革伊始）采取了类似的做。但与此不同的是，新西兰的三大主要机场在实行民营化（采用股份制改造的做法）时，并没有确定一个外生规制体系。在欧洲的一些国家，对大型机场的改革是通过部分私有化来完成的，这些国家包括德国、奥地利、希腊、瑞士、丹麦和意大利等。其中，一些国家也制定了外生规制（如德国）。爱尔兰对其国有有机场实行了股份制改造，尽管没有实行私有化改革，但是却同样制定了经济规制。在荷兰，政府计划将对阿姆斯特丹机场实行部分私有化，并接受经济规制。尽管目前地方政府对一些主要机场实行了管控，但加拿大政府已经决定，将不会对机场实行私有化改制。而在美国，几乎没有出现改革的迹象，其国有和地方政府所有的机场虽然也实行了投资和财务规制（regulation of invest and financing），但没有接受价格规制。

不同的国家不太可能执行同一种规制模式，当英国 BAA 机场公司实行私有化改革时，政府选择了 RPI-X 最高限价规制，类似于英国其他行业在实行私有化改革时所采用的规制模型。最高限价规制模型能够避免那些由成本附加规制所导致的问题，收益率规制（rate of return regulation）是成本附加规制模型中的一种。最高限价规制的目标是激励企业实现利润最大化，同时一定程度上制约其市场力的使用，但确保不会因此而削弱企业寻求成本最小化的动机。事实上，最高限价规制也面临着一些实际问题，特别是，规制者们发现，在制定可接受性的价格标准时，他们迫于压力而参考了企业的实际成本，这无疑削弱了企业追求成本最小化的动机。尽管如此，人们已经达成共识，美国所采用的含有“激励规制”和“收益共享规制”等变量元素在内的最高限价规制，作为一种较好的折中方案，正在全球范围内广泛运用。（注：我们用 RPI-X 或 CPI-X 最高限价规制模型表示，为企业在即将到来的一段时间内设定可允许的收益或价格标准，在这期间，实际价格必须每年按照 $X\%$ 下调；最高限价指的是，提前制定可允许的价格标准。并不是所有的最高限价都采用 CPI-X 模型。）

虽然该模式（实行全部私有化改革并执行最高限价规制）享有较高的

知名度，但就目前而言，英国是唯一在机场行业执行该监管模式的国家，同时，也还只是运用于伦敦的几个主要机场。（虽然曼彻斯特机场还没有实行私有化改制，但也已经采用了最高限价模式。）澳大利亚在首次实行机场私有化改革时，就采用了这种规制模型，但是现在已经实行了更为灵活的监管模式或价格监控模式。由于担心过于外生规制管理可能会招致企业的排斥，新西兰政府没有对机场实行规制管理，虽然政府对机场的定价行为进行了评估和审查。新西兰政府近期发布的一份审查报告指出，应该对奥克兰机场进行规制管理。在德国，实行了部分私有化的汉堡机场执行了最高限价的价格规制，杜塞尔多夫机场则执行了收益率规制，而法兰克福机场则被要求与航空公司进行协商，签署长期合同价格。在奥地利，维也纳机场由国家控股，目的之一就是为了避免机场过度使用市场支配力，尽管机场执行也是实施了最高限价规制。可以预见，荷兰的阿姆斯特丹机场不久将执行收益率规制。而在北美洲的机场，目前还没有运用正式的价格规制。

这些规制改革的目标是什么？最为简单明了的答案之一便是，为了促进经济效益的提高。具体来说，主要包括经营成本最小化、提供消费者愿意付费的优质服务、进行有效投资，以及有效的定价政策。所谓有效的定价是指能够正确地反映成本或饱和容量的合理分配，或是以最小的净损失来补偿成本。同时，改革的目标还包括，为航空公司提供恰当的服务来提高竞争力以及开发非航空业务对主流业务进行必要的补充。规制体系应该能够激励机场不断地追求效益的提高，尽管我们必须接受，一般情况下应该在多个目标之间寻求一种平衡，同时我们还应该认识到，所谓的最优选择几乎是无法实现的。

我们也必须知道，政府所追求的目标不仅仅是效益，还包括其他方面的一些目标。比如，一些政府也许希望继续保持某些国有运输商的优势枢纽地位（见本书后面的章节中有关高峰时段收费的论述）；或是能够确保通勤旅客和地方航空公司以低成本的方式使用繁忙机场。一些政府也许急于从私有化改制中获得现金收入，同时通过规制的确立，实现收入的增加。一些政府（特别是地方政府）希望利用机场来促进当地经济的发展。另外，航空公司和机场企业均具有较强的实力，有可能对机场政策的选择产生影响。目前，机场发展对环境造成的影响已经变得十分重要，政府将希望减少环境问题带来的负面影响。在上述目标中，有一些是与整体效益的提高相一致的——比

如说，整体效益的发展要求将环境的外部效应纳入到所考虑的范畴之中。而其他的一些目标则与效益目标之间的关联不算太大。

例如，英国政府选择将伦敦地区的几个国有大型机场实行私有化，组建成为一个集团公司，而不是将他们分别出售，因而，未能有效地激发各个机场之间的竞争潜能。这样做也许导致出现了较低的售价。澳大利亚政府在对悉尼机场实行私有化的前夕，废除了原有的正式的价格规制。这样一来，也许抬高了其售价。长期以来，环境的问题一直制约着伦敦机场以及其他机场的发展。即使在客流量较大的北美洲和澳大利亚的机场，机场也被要求为通勤客流提供特殊的保障，尽管这些机场的高峰容量已经呈现饱和状态，而这部分通勤客流是不大乐意支付高费用的。当汉堡机场引进不同于以往的新的价格监管体系时，当局想方设法地保证，利益攸关的各方不会受到过多的负面影响。规制者还应该考虑到，由于非常轻松地获取了收入流（revenue flow），那些经过了股份制改造的国有机场的管理者们有可能会丧失追求成本最低化的动机，以及避免机场基础设施过度投资的动机。这一点，从人们对爱尔兰机场的所有者——里安达航空公司（Aer Rianta，现称为都柏林机场管理局）的指责中可见一斑。

因此，世界各地机场的实际所有权和规制环境其实意味着在各种互相抗衡的目标之间取得一种妥协性结果——实现效益最大化是变革的主要动机之一，但仅仅是在一定程度上而已。针对机场问题，各个国家采取了互不相同的解决方法，这也许反映了各自对实现效益目标最佳方法的不同看法，但同时也体现了各国政府在机场政策中设立了不同的非效益方面的目标。在机场私有化改革的进程中，一些国家更加看重改革所带来的收入最大化，一些国家更倾向于促进航空竞争，有些国家更加愿意制定详细的经济规制，还有一些国家则认为实行监管的可能有着十分强大的威慑作用，足以规范机场的定价行为。

对于经济学者来说，在研究分析机场规制问题时，需要完成几个方面的工作任务。首先，观察这个城市或地区机场的所有权和规制模式，努力分析其效益目标及其他目标。其次，归纳出最有可能促进机场有效经营的所有权和规制模式，是否其中有些地区采用的模式具有很好的前景，而另一些地区所推行的模式却存在着瑕疵？最后，进行评估工作，在承认政府制定的非效益目标具有制约作用的同时，总结出哪种所有制和规制框架能够最好地促进