



国际民用航空组织

工 作 文 件

A38-WP/201

EC/22

20/08/13

信息文件

(Information Paper)

大会 — 第 38 届会议

经济行政委员会

议程项目42：机场和空中航行服务的经济

巴西机场特许经营模式

(由巴西提交)

**执行摘要**

本份文件的目的是介绍巴西机场特许经营模式的主要特点。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标：环境保护和航空运输的可持续发展。
财务影响:	无财务影响。
参考文件:	无。

## 1. 引言

1.1 巴西机场私有化始于2011年8月，批准了“São Gonçalo do Amarante Airport”（ASGA）的绿地特许经营。São Gonçalo do Amarante Airport机场将座落于Natal, Rio Grande do Norte（巴西东北部），计划于2015年完成。同年的晚些时候，巴西开始组建被称作“第一轮”的特许经营。这一轮涉及的机场有：Guarulhos国际机场、Campinas国际机场和巴西利亚国际机场。头两个机场服务于圣保罗的大都会地区，后一个机场是巴西机场体系的主要枢纽。这些都是集中了巴西今后三十年最大投资需求的机场，正因为如此，选择了这些机场为第一轮特许经营的一部分。拍卖与2012年2月举行，被视为取得巨大成功。

1.2 由负责运营巴西主要机场的联邦公共公司“Infraero”公司向头一轮的赢家移交上述机场的过程完成后，巴西即开始筹备下一轮的特许经营，其中将包括“Galeão国际机场”（座落于里约热内卢）和“Confins国际机场”（座落于贝洛奥里藏特）。本文件所称的“巴西机场特许经营模式”是这两轮特许经营中采纳的模式。Confins和Galeão的拍卖计划于2013年10月下旬举行。头两轮采纳的模式较第一轮采纳的模式略有改进，但主要的特点没有改变。

1.3 拟订了巴西机场特许经营的模式，其主要目的是促进在巴西的投资和尽快提高基础设施的质量。过去几年里，巴西机场基础设施的投资无法与需求的快速增长相适应。巴西一些重要机场出现了很大的运作瓶颈。其中一个主要原因是，Infraero属于其公共性质的公司，在进行必要的投资方面遇到相关的法律障碍，因此面临严重的限制。在这方面，很显然，逐步扩大机场基础设施和改进服务质量的唯一途径是让巴西的机场体系向私人投资开放。

1.4 在决策进程方面，私人公司较公营公司具有非常多的灵活性。这种灵活性反映在进行必要的投资的能力和管理机场的日常事务的能力的两个方面。较快地扩大基础设施，有可能最终导致让机场用户能够以较低的成本享受高水准的舒适度和安全性。从管理层的观点来看，期望在较短的时间内作出招募新工作人员、设备维修、改造设备等决定，这样做也有助于让用户在机场以较低的成本能够提高质量（旅客的成本因此较低）。

1.5 但作为（准）自然垄断部门，大多数机场遇不到激励的竞争，使私人运营人具有了某种程度的市场力量。因此，要取得成功，给予私人部门机场特许经营之前，必须努力创建管理环境，这种环境：

- a) 大力鼓励私人运营人提高效率；和
- b) 禁止滥用市场力量。

1.6 在本文件中，我们打算概述巴西机场特许经营模式的主要特点。我们强烈认为，随着全世界机场私有化的推进，国际民航组织成员国必须在所采纳的每一种模式的主要特点问题上分享经验。

## 2. 价格管制

2.1 关税系通过价格上限模式进行管理，普遍允许给予非歧视性的折扣。巴西各机场可试行六种不同形式的关税：登机（按旅客计）、着陆（按重量计）、停泊（按重量计）、行李费、保管费和新设的连接费（按旅客计）。

2.2 这些关税每年根据公式进行调整，这一公式考虑到三个变数，即：IPCA（巴西消费者指数价格）、“X因素”（生产力因素）和“Q因素”（质量因素）。因此，调整公式仍然是：IPCA - X - Q。

2.3 巴西在管制问题上还采纳了二元计费做法，这意味着，经济性管制仅限于航空活动（最容易被市场力量滥用）。因此，巴西模式并没有以任何形式限制机场所在地商业活动的发展。

## 3. 质量管制

3.1 正如经济文献中普遍指出的，价格上限管制的一个主要问题是对不足量提供质量的奖励。由于特许经销商占了成本减少的很大的份额，公司可以通过少对质量进行投资而使利润增加。

3.2 为了处理这一具体问题，巴西在特许经营合同中实行了基于服务水平的质量要求。价格调整公式中的“Q因素”系以实现合同中确定的目标，且差额在-7.5%到+2%之间为基础。这意味着，如果特许经销商没有实现规定中确定的最低质量要求，年度价格调整将低于实现最低质量要求时的调整。另一方面，如果特许经销商实现了高于合同中规定的质量水准，结构调整可高于通货膨胀指数。

## 4. 投资需求

4.1 经济文献中指出的另一个与价格上限规定相关的问题，是对扩展能力少做投资产生的激励因素。由于监管者给予的管理环境时间有限（在巴西，5年的固定“X因素”和质量指标），而投资则在较长时间内（通常是整个特许经营期间）分摊，对投资的激励因素减少了。

4.2 巴西机场特许经营模式基本上是一种“建设、运行和转让”模式，这种模式处理这一问题的方式是，要求投资以所谓的“需求引发因素”为基础：当需求达到每一机场的预定值后，特许经销商必须开始下一阶段的扩展，以使服务质量维持在最低要求之上。规定这种手段的目的是在同一时间内实现两个目标：

- a) 降低私人投资者在需求未能达到预测水平的情况下遭遇重大不必要投资的风险；和
- b) 降低社会遭遇私人运营人投资不足的风险。

## 5. 所有权的结构

5.1 关于巴西私有化机场的所有权结构，Infraero仍然是小股东，在所有负责获准经验机场管理的财团中所占份额为49%。这种参与的目的是确保不同机场运营人购买的最佳管理做法和操作

技术能够转让至将要由Infraero运营的巴西较小机场的手中，从而确保在该部门实行竞争的好处不仅仅限于获准经营的机场，而且在系统中其他重要机场中也能实现。

5.2 此外，巴西模式限定只有私人利害关系方才能拥有主要机场的交叉所有权。第一轮特许经营允许各公司就三个机场（巴西利亚、Guarulhos和Campinas）进行竞争，但其中赢家只能有一个。进行第二轮时确定，第一轮的赢家不得对竞争Galeão机场（里约热内卢）和Confins机场（贝洛奥里藏特）的财团进行相关的参与，而其中赢得一个机场的财团不得再赢得另一机场。这些限制的主要原因是为了：

- a) 刺激机场之间的竞争（主要是在连接和/或国际交通方面，但就Guarulhos和Viracopos来说也是为了本地市场）；和
- b) 通过确定不同机场运营人的基准，提高通过管制流程得到的增益。

5.3 事实上，在2012年年中之前，只有一个机场运营人（Infraero）负责巴西所有的主要机场。仅两年后，将由来自全世界的5家新运营人竞争巴西的机场部门，这为如何管理机场提供了很多的信息（基准的制定）。为了禁止纵向联合，还对航空公司的所有权实行了4%的限制。

## 6. 招标流程和特许经营费

6.1 招标流程的标准是最高的经济提案。拍卖分两阶段进行：正式招标拍卖（密封投标），随后是公开同时增价拍卖。

6.2 整个特许经营期间必须缴付的特许经营费有两种：固定年费（招标流程的结果）和年度提成费（总收入的份额，各机场不一样，从巴西利亚机场的2%到Guarulhos机场的10%不等）。

## 7. 小型机场的交叉补贴

7.1 巴西模式规定，获准经营的机场向政府缴纳转让费的大部分必须用于增加对巴西利润少的机场和区域机场的投资。仅凭各特许经营商须为第一轮3个机场缴纳的规定费，政府每年便获得大约5亿美元用于这一部门的投资，毫无疑问，这些资源相当大一部分会用于改进和扩大巴西机场的基础设施（此外，就下一轮特许经营来说，预期两家特许经营商每年将总共缴纳1亿美元）。因此，根据此项综合战略，特许经营、公共投资和改进的空间分布目的都是应付预期今后多少年内航空运输将日增的需求。

## 8. 结论

8.1 尽管过去十年巴西航空运输需求增长迅速，但所有的研究都认为仍然存在增长的余地。国家为准备举办世界杯和奥林匹克运动会而对扩建和改进机场基础设施所做投资，所产生的影响将超过上述两项活动。事实上，巴西民用航空规划面临的最重要挑战是增加国家机场的能力，使之适应此种服务的需求日益增长的情势，确保服务的质量。

8.2 巴西机场特许经营模式坚守这样的信念，即：将私人公司的极大灵活性同良好的经济管理环境结合在一起，能够极好地提高服务水平和满足即将出现的自然需求（到2030年投资肯定会使巴西机场系统的能力增加三倍）。今后几年对于评估这一模式的优劣至关重要，预期国际民航组织其他成员国的经验可能有助于巴西当局应对改进这一模式的持续挑战。

— 完 —