



大会第 37 届会议

经济委员会

议程项目 49：国际航空运输服务的自由化

价格透明度与附加费

(由巴西提交)

执行摘要

本文件介绍了与票价以外的项目收费有关的信息不对称问题，如出票费和燃料附加费。从理论上讲，票价应该核算提供航空运输服务所产生的所有成本。但是，对消费者无法回避的额外项目进行收费的现象，已然漫布全行业。这样做可能会产生畸形收费，妨碍消费者的利益和经济效率。本文件揭露了这些问题，并提出了克服这些问题的替代性建议。

行动：请大会注意到本文件所介绍的信息，并鼓励缔约国采取巴西建议的规章。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 D — 效率。
财务影响:	不适用。
参考文件:	

1. 引言

1.1 在过去的十年里，航空承运人实施了一种定价机制，具有令人反感的影响。各公司将其成本分解为不同类别：票价、附加费和税款。因此，特别是考虑到航空服务搜索系统的普及，对消费者而言，他们搞不清航空服务的最终价格，在不同航空公司之间难以进行价格比较。

1.2 经济规章要求，对市场运作出不利要有合理的解释。就航空运输服务而言，这种运作不力是以信息不对称的形式出现的。消费者不易掌握航空服务的最终价格。他们必须颇费周章，最后才能进行价格比较。本文件表明这种做法有利于航空承运人，但有损于消费者。

1.3 为了处理这个问题，巴西已经颁布了一项规章，责成航空承运人将燃料一类所有必不可少的航空服务项目纳入票价。这对购票过程的所有阶段均有效。只有那些可与基本航空服务相分离的项目才可以单独收费，如购票协助或小食品等等。税款是专门用于那些将转手给其它实体，如机场运营人和政府的项目。这里所说的税款是指旅客应付、并由航空公司转付其它实体部门的那些项目。相同服务所适用的税款，在各公司之间自然是没有区别的。这项规章使消费者更易于了解到各种信息，加强了价格对比、竞争，进而加强了消费者的利益和经济效率。

1.4 分析是结合航空客运进行的。但是可以直接将其扩展到货运，不会影响对论点的理解。

2. 历史背景

2.1 20世纪90年代末，国际航协之下的航空承运人认为，由于中东冲突影响了供应，油价暂时较高。油价波动导致建立了一个额外收费，被称为燃料附加费。这使航空承运人得以迅速调整其对消费者的最终价格，而不必不断地修改其在全球分销系统（GDS）中记录的票价。此外，人们预期不确定性因素将会停止，当油价恢复到其历史水平时，燃料附加费将会被一并取消。

3. 暂时性的论点

3.1 设置燃料附加费，是为了避免因油价的频繁剧烈变化，造成对全球分销系统记录的票价产生不停的变化。因此，一旦油价稳定，便应该取消附加费。然而，在接下来的时间里，对油价恢复到历史水平的预期没有成为现实。事实上，自2001年起，油价便大幅上扬。尽管2008年的金融危机迫使油价下探，但仍然大幅高于1997年。显然，1997年之前的油价则显得比较平稳。这对支持燃料附加费做法的暂时性论点的正确性产生了质疑。

3.2 尽管如此，值得指出该事项的一个关键方面就是：燃料仅仅是业界众多投入的一个方面。因此，应该为所提供的服务进行收费，通过票价涵盖和反映其成本及业界的所有其它成本。这毕竟是所有经济业界的一个标准做法，即便是严重依赖石油产品的那些业界。此外，临时附加费在其实施十年多年后仍将继续实行。在其实施之时，许多国家实行了票价控制。为此，由于频繁地记录的价格差异，对于修改票价产生了较高的监管成本。目前，对经济环境的监管日趋减少，航空公司可以更加自由地确定和修改票价，因为那些修改及监管成本已经变得无关紧要了。

3.3 上述讨论是为了强调临时性论点是站不住脚的。一项投入不能在临时或限定的基础上，与成本结构中的其它项目分别对待，以便稳定一项服务的明显价格。当固有的运行成本造成一种虚假的稳定时，保持票价不变，将在票价的总成本方面误导消费者，下一节将对此进行讨论。

4. 不适当地排除高价项目

4.1 经济合理性暗示着各公司将可变的投入成本转移到商品的价格上。这也应该适用于航空承运人。特别是在本行业当中，燃料是一项最大的成本。没有可信的理由对其进行单独收费。此外，对于燃料附加费的数值没有任何标准。因此，对于各公司如何为票价本身和燃料附加费分摊其收取的数额便存在较大的可变性。这样便损害了消费者比较最终机票价格的能力，妨碍了市场上存在的公开竞争。

4.2 简而言之，一项服务的成本应该完全反映在一个单一价格当中。在这种情况下，不能从飞行服务当中排除燃料消费。因此，这是无法分割的成本，不同于为飞行中的小食品或超额行李收取的其它成本。从这种意义上讲，这些成本是可分割的，旅客可以选择在飞行中不消费这些项目。因此，进行单独收费并非不当。

5. 信息不对称

5.1 一般而言，消费者用“票价”部分比较价格，认为各公司之间的“税款”部分是不变的。但是，情况并非如此。这些额外项目被放在了“税款”项下，妨碍进行直接比较，迷惑了消费者。此外，对条目记录缺乏一个标准，也妨碍了消费者在各公司之间进行价格分析的能力，因为一些公司放在“额外项目”项下的成本份额可能高于其它公司。此外，不确定的定价环境鼓励各公司分配其较高的成本份额作为归类于“税款”的额外收费。这被当作有害的选择问题。考虑到对最终价格进行比较的难度，如表 1 所示，谋求信息不对称的航空公司受益最多，下一节对此做了详细说明。

6. 缺乏说明燃料附加费的标准

6.1 在最有共性的票价系统中，无登记附加费的标准。航空承运人通常向航空公司运价发布公司（APTCO）系统提供信息，该系统在代码 Q 项下登记附加费。在这种情况下，附加费将出现在机票第二屏幕信息的“票价”当中。

6.2 但是，全球分销系统由航空公司运价发布公司提供信息，由旅行代理人共同使用，通常将附加费登记在代码 YQ 和 YR 项下。目前，附加费将出现在机票的“税款”项下，妨碍了消费者获取信息以及直接进行比较的能力。尽管全球分销系统也能在代码 Q 项下登记附加费，暗示附加费不会被当作“税款”出现在机票上，只是在购票过程的某些步骤之后才收取附加费。再者，它削弱了价格对比，消费者只是在购买机票之前的最后几个步骤，才意识到附加费的存在。以下例子说明了这种做法是如何妨碍消费者的。

表 1 — 全球分销系统中使用代码的例子

全球分销系统	航空承运人					
	A		B		C	
代码	Q		YQ/YR		无附加费	
第一屏幕信息——所示机票	\$500,00		\$500,00		\$600,00	
第二屏幕信息——机票售价	票价+附加费	税款	票价	税款+附加费	票价	税款
	\$650,00	\$50,00	\$500,00	\$200,00	\$600,00	\$50,00
票价合计	\$700,00		\$700,00		\$650,00	

6.3 第一屏幕信息介绍了三个航空承运人的票价。只有 C 公司将所有成本明确地纳入了票价本身当中。在第一屏幕信息中，显示了票价，但没有附加费。因此，消费者将放弃 C 公司，因为其票价最高。

6.4 在第二屏幕信息当中，显示了票价合计，包括附加费和政府税及机场税。如表所示，各栏目的不同价格可能使消费者产生极大的困惑。除困惑外，消费者被最初的信息所误导，并且理所当然地选择不从 C 公司购买，尽管事实上它最终提供了最廉价的机票。

7. 出票费

7.1 商业化费用以及其它无法分割的成本，都应该纳入票价。但是，产生了一个出票的问题。机票销售是航空服务本身不可分割的一部分，但航空公司提供了一种途径，如互联网，其中已经在票价当中包含了各种费用，因此，没有理由说航空公司不应该为使用比较低效的途径，如电话服务中心或销售部进行收费。

7.2 出票附加费意味着对消费者而言，某些商业化途径比其它途径更加昂贵。在这种情况下，不同商业化手段之间的价格差异是令人满意的，因为，它刺激消费者选择更加高效的途径。尽管如此，只要航空公司对至少一种假定最便宜的途径不加收附加费，航空公司便应该澄清，出票费是一项可选服务的额外费用。

8. 结论及监管影响

8.1 推行像巴西这样颁布的规章，以解决本文件所述问题的基本目的，就是为了阻止在提供航空运输服务时，对不可分割的项目进行分别收费。该规章这样做，必定规范票价和航运收据的商业化行为。规定应该明确指出，所有基本服务的成本，必须在“票价”或“重量收费”栏目下算做一个单一的数额。规章必须禁止对与基本航空运输服务无法分割的项目强收附加费。其目的是为了确保向消费者通报票价，并准确地反映服务价格。

8.2 在不损害消费者知情的前提下，各个公司应该对可选项目任意自由收费。这将在市场上产生理想的产品差异。“税款”栏目可以专门用于将转手给其它组织的资源，如机场运营人或政府。显而易见，这一栏目在提供相同服务的各个公司之间，不应有任何变化。不应该出现任何严重的运作影响，因为它们只是将附加费转移到了票价当中。应该注意到，外国航空公司轻松地遵守了巴西的规章。

8.3 如规章得到妥善实行，应该会解决不利的选择问题，建立一个更清晰的环境供消费者进行选择，并鼓励产品多样化。消费者应该成为更多竞争和更广泛可用服务的最大受益者。