



工 作 文 件

机场和空中航行服务经济会议

2008年9月15至20日，蒙特利尔

议程项目 2: 与机场经济和管理有关的具体问题

2.2: 收费的成本基础

2.3: 成本分摊和收费制度

成本基础、成本分摊和收费制度

(由秘书处提交)

摘要

本文件讨论了在机场成本分摊和收费制度方面正在出现的两个问题，即使用单一成本基础涵盖一揽子收费和以旅客人均作为基础向用户收费。人们对于其是否与《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》(Doc 9082 号文件)中所载的原则一致表示了关切。本文件的结论是，在有适当保障措施的情况下，可在有别于现行做法的另一层面上适用机场收费的成本相关性原则。这一加大的灵活性可使机场运营人调节由单一成本基础或若干个成本基础所产生的收费。文件的另一个结论是，对于采用基于旅客的收费回收与航空器有关的费用的选项，鉴于其对成本相关性、透明度和消费者保护的影响，考虑时应该十分谨慎。在这一范畴内，提出了对 Doc 9082 号文件的一些修订建议。

会议的行动在第 5 段。

1. 引言

1.1 机场运营人已按照管理要求、业务需要和具体情况制定了各种各样的成本分摊方法和收费制度。这些方法和制度中的许多与《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》(Doc 9082 号文件)中所载的原则一致，例如制定收费的成本相关性、适用收费的非差别性、收费成本基础的透明度、与用户的磋商和各项服务之间无交叉补贴。但是，机场运营人所采用的某些新方法和制度可能就与其中的一些原则不一致。

1.2 本文件讨论了正在出现的两个问题：a) 使用单一成本基础涵盖若干或“一揽子”收费；和 b) 以旅客人均作为基础向用户收费，通过基于旅客的收费回收与航空器有关的成本。本文件还审查了 Doc 9082 号文件的有关现行案文。

2. 讨论

2.1 Doc 9082 号文件第 22 段规定，分摊给各类用户的成本比例应该在公平的基础上确定，以保证根据健全的会计原则，任何用户都不会负担不该分摊给他们的成本。《机场经济手册》(Doc 9562 号文件)在阐述各项政策时，详细地讨论了制定每项费用的成本基础，既涉及航空活动，也涉及非航空活动。无论机场在制定收费时采用的是单一还是双轨制做法，都应该运用关于成本分摊的指导方针。

不同收费的单一成本基础

2.2 在传统上，民用空中交通产生的成本一旦确定，就被分摊到各项收费的成本基础中。这样，每项收费就具备了作为其来源的特有成本基础。Doc 9562 号文件叙述了 11 种不同收费的可能的成本基础。

2.3 近年来，出现了一种不同的做法，藉此，机场运营人为不同收费目的使用单一成本基础或为数不多的成本基础，而不是为每一种收费制定一个不同的成本基础。虽然 Doc 9082 号文件中没有关于这一事项的任何具体政策，但如 Doc 9562 号文件所述，机场运营人可为收费目的制定更广泛的成本基础。

2.4 Doc 9562 号文件第 4.31 段和第 4.32 段的结论是，构成空中交通每项收费成本基础的成本范围，将取决于机场征收的费用类型的数量；因此，收费越少，每项收费的成本基础就越广。例如，起降费的成本基础可涵盖跑道和滑行道及相关的照明、机坪停机位、消防与救护车服务、空中交通管制、气象服务、保安服务以及地面进出设施和服务的成本。

2.5 使用一项成本基础涵盖一揽子收费的想法产生了一个问题，即在何种水平上考虑机场收费的成本相关性是合适的。如果要在有别于现行做法的另一水平上对机场适用成本相关性，那么机场运营人就可为不同收费目的制定一个总体成本基础。这种可能性可给机场运营人、尤其是中小型机场一个工具，用以调节成本基础所涵盖的收费，以便支持机场渴望的发展。为了便利采用更商业化的做法制定机场收费并简化收费制度，各国可考虑提升机场确定成本相关性的水平。

2.6 反之，这一加大的灵活性又可在适用收费的透明度和差别性方面产生关切。因此，此种灵活性应该附带适当的保障措施，例如限制在有同类用户使用同类服务的机场适用扩大的收费基础，在决定实施这样的收费基础之前，与用户磋商并尽可能达成协议。

2.7 为了在成本相关性方面适应这一加大的灵活性，应该修订 Doc 9082 号文件第 23 段 viii) 分段。目前，这一分段论及的是实施收费方法时的灵活性，但此种灵活性只有在“以便能在出现改进技术时加以采用”的情况下才被允许。因此，可适当增加一些案文，论述这一变化中的新收费方法附带的必要保障措施，以使之与国际民航组织的政策保持一致。

基于旅客的收费

2.8 Doc 9562 号文件明确指出，分摊制度应设计为将成本与最直接消费有关服务的用户挂钩。例如，旅客服务费应该大致局限于在候机楼处理旅客和提供有关保安服务（如未另外收取费用）的相关成本，以及因进出候机楼而产生的地面进出设施与服务的成本。如果登机桥成本未包括在由航空器运营人所产生的成本基础中，则这些成本也可包括在旅客服务费中。

2.9 在一些机场，与航空器有关的成本目前包括在旅客收费中，因此，通过采用某种形式的旅客收费要求旅客支付这些成本，而这些成本过去则是分摊给航空器运营人的。此种做法产生了一些关切，这涉及除其他事项外透明度和成本相关性原则。空侧成本是由航空器运行驱动的，而且只是因为航空器的大小而与具体旅客人数有间接的关联。以旅客人均为基础分摊空侧成本并随后通过旅客收费将成本转给旅客，这样就产生了从旅客向航空器运营人的交叉补贴，降低了向不同用户分摊成本的透明度，不符合收费的成本相关性原则。将与航空器有关的大部分成本转嫁给旅客还会产生消费者利益保护方面的关切。与航空器运营人相比，旅客更为多样化，而且没有组织起来以类似的方式参与磋商过程。因此，从机场的角度而言，通过旅客回收空侧成本会在预期的收入流方面产生一些不确定性。这是因为收入的水平将直接取决于旅客业务量，而这可能比航空器起降架次的多少波动得更大。

2.10 由于上述关切，在考虑将与航空器有关的成本转给基于旅客的收费时应该十分谨慎。无论如何，为了确保现行旅客服务费得以良好地界定，并局限于在候机楼之内和周围的服务（陆侧设施和服务），应该扩展 Doc 9082 号文件第 28 段，叙述在正常情况下将予包括的成本。

3. 结论

3.1 根据以上讨论，可以得出下述结论：

- a) 各国可考虑在机场层面而不是在单项收费层面适用机场收费的成本相关性原则，以使机场运营人能使用单一成本基础涵盖一揽子收费。这一灵活性应附带适当的保障措施，例如在与用户磋商和适用范围方面。
- b) 各国应该对降低收费透明度和成本相关性的收费计划，包括各种形式的基于旅客的收费，采取谨慎的做法。
- c) 国际民航组织应该修订 Doc 9082 号文件，以适应使用单一成本基础时加大的灵活性，并说明应该包括在旅客服务费中的各项成本。

4. 对政策拟议的修订

4.1 根据第 3.1 段 c) 分段的结论，提议修订 Doc 9082 号文件第 23 段 viii) 分段并在第 28 段中新增一句，具体内容如下：

机场收费制度

23. 理事会建议，……收费制度：

- viii) 在实施所有收费方法时均应保持最大的灵活性，以便能在出现改进技术时加以采用适应所出现的新的商业做法，并视情附带与有关各方进行磋商和达成协议以及适用此种收费方法的范围方面的保障措施。

旅客服务费

28. 理事会建议，旅客服务费应该以处理旅客所产生的旅客候机楼设施成本为基础，包括由此产生的保安服务成本（除非另行收取保安服务费），以及因进出旅客候机楼所产生的地面进出设施和服务成本。如果登机桥成本未包括在航空器运营人所产生的成本基础中，则这些成本也可包括在旅客服务费中。理事会认识到旅客服务费所产生的收入对相对数量的机场的经济是必不可少的。但是，……经常……

5. 会议的行动

5.1 请会议：

- a) 审查和采纳第 3.1 段中的结论；和
- b) 审查和核准第 4.1 段中对 Doc 9082 号文件的拟议修订。