



## 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

##### 2.4：不歧视方面

### 差别性收费

(由秘书处提交)

#### 摘要

本文件讨论了与差别性收费有关的正面和负面效应，以及保护用户不受负面影响的方式。虽然差别性收费可以提高经济效益，例如有效率地使用资源，但也可因其固有性质而扭曲机场间和用户间的竞争，其整体净效应则因不同因素而异。本文件的结论是，各国应在个案的基础上评估这些效应，并确保差别性收费符合不歧视、无交叉补贴、透明和时限性等原则。为了清楚地反映这些原则，建议对《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)的相关案文进行修订。

会议的行动在第 5 段。

## 1. 引言

1.1 近年来，机场运营人为吸引和留住新的航班制定出了不同形式的差别性收费，例如针对特定用户提供激励制度和旅客服务收费打折等。虽然机场收费的差价本身是符合《国际民航组织关于机场和空中航行服务的政策》(Doc 9082 号文件)的，而且是航空业公认的商业做法，但其中的一些差别性收费可能既有歧视又不透明、所以是反竞争的，因此对这方面存在着关切。

1.2 本文件讨论了与差别性收费有关的正面和负面效应，以及如何针对具体形式的差别性收费评估其整体净效应，并考虑了保护用户不受负面影响的方式。文中还对 Doc 9082 号文件中关于差别性收费的现行相关案文进行了审查。

## 2. 讨论

2.1 差别性收费的形式有多种，例如为开设新航班的航空公司提供开航折扣或折价（开业援助）、总量折扣、不同时段费率不同（高峰时段/非高峰时段定价）、和就针对低成本承运人特别设计的航站收取较低的旅客服务等。如果差别性收费反映的是提供服务的成本差异，即可视为是以成本为依据的。但在许多情况下，费率差别并不直接对应提供机场服务所产生的成本差异，而是反映了用户为所涉服务付费的意愿。下列讨论针对的就是这种差别性收费。

2.2 一方面，若是设计得当，差别性收费可以提高产出和投资方面的经济福祉。例如，较小的机场为航空公司提供开业援助可降低开设新航线的风险，这或许使其得以吸引更多航班，进而达到足够的数量和收支平衡点。在一些拥挤的机场，高峰时段收费与统一收费制度相比，或许更能鼓励有效率地使用现有容量。还有，对如机场这种资本密集行业来说，不同费率或许可以改进该特定机场市场的投资信号，有助于回收投资成本，从而帮助获得及时的投资。

2.3 另一方面，差别性收费可能会对机场间和用户间的竞争带来其固有的不利影响。例如，当机场的市场势力较大时，收费差异可能是阻止某些机场服务提供者进入该市场的可信战略的一部分。当机场为公共主管当局（其行为有别于市场私人投资者）所拥有和运营、或得到国家补贴时，针对特定用户收取较低的机场费，可能就成为国家援助这些用户的一种形式。国家对机场的补贴可能扭曲机场间的竞争，使特定用户间接地从中获益；例如通过收取较低的机场费而扭曲各用户间的竞争。

2.4 特定形式的差别性收费，其整体净效应的规模因不同因素而异，包括一个机场的市场势力大小（总的来说，市场竞争越激烈，差别性定价就越不可能产生任何负面影响）、收费偏离成本的程度、实施差价制度的时间长短、以及受影响的用户数量和类别等。因此，究竟特定的差别性收费对用户是好是坏，必须根据具体情况进行个案评估。鉴于特定形式的差别性收费可能在一些情况下对用户有害，但在其他情况下则有益，因此若要在国际民航组织 Doc 9082 号文件的政策中试图确定任何特定形式的差别性收费将是不切实际的。不如，在政策中仅限于阐述关于保护用户不受差别性收费潜在不利影响的高层次原则，将会更为恰当。

2.5 在这方面，Doc 9082 号文件第 23 段 iii) 分段中已经包括了一些原则，其中建议差别性收费应符合《国际民用航空公约》（芝加哥公约，Doc 7300 号文件）第十五条的规定和其他政策中的原则，包括第 23 段中列出的两项原则，即：a) 在外国和本国用户之间、以及在两个或多个外国用户之间不加歧视；和 b) 不交叉补贴，即：少收的任何理应分摊给有关用户的成本不得转由其他用户承担。实际上，不歧视原则可以被解释为“对达到同样标准和提供同样或类似航空服务的所有类别的用户，应予以平等待遇”。

2.6 在差别性收费的背景下，透明度是应包括在第 23 段中的另一个重要原则。应该指出，该原则并非意味着机场须向公众披露任何商业敏感信息，而是必须公布差别性收费的存在、以及此种收费的目的和标准。还有，在使用国家援助提供差别性机场费率时（和/或人为地将收费维持在较低水平），各国应该遵守世界范围航空运输会议第五次全体会议（ATConf/5,2003）的结论，即：各国应该采取透明和有效的措施，并配之以明确的标准和方法，保证援助/补贴不会对市场竞争产生不利的影

2.7 另一个广为公认的原则涉及了在多长的时间内，机场可向特定类别用户提供折扣、特别折价和其他减费措施。既然获得优惠待遇的航班预计最终将会盈利（除了一些公共或社会服务性质的必需的

航班外<sup>1</sup>），对时限的强制要求可能是适当的，特别是针对那些用来吸引和/或留住新航班的开业援助和类似的激励制度等。全球多处机场已经对开业援助适用了时限。但是，目前仅在《机场经济手册》（Doc 9562 号文件）中提及了时限原则。鉴于该原则已被广泛接受，开业援助的时限原则也应反映在 Doc 9082 号文件中。

### 3. 结论

3.1 根据前文的讨论，可以得出如下结论：

- a) 在履行其经济监督职能时，各国应酌情根据当地情况，在个案的基础上对机场实施特定形式的差别性收费所带来的正面和负面效应进行评估。
- b) 各国应确保在不歧视的基础上进行差别性收费；确保其本意、目的和提供的标准是透明的；与其相关的成本没有直接或间接地转嫁给未获益的其他用户；以及，若其目的是吸引和/或留住新航班，只能在临时的基础上提供。
- c) 国际民航组织应该修订 Doc 9082 号文件第 23 段，以便反映实施差别性收费的透明度和开业援助的时限等原则。

### 4. 对政策的拟议修订

4.1 根据第 3.1 段 c) 分段的结论，建议对 Doc 9082 号文件第 23 段 v) 分段修订如下：

- v) 如就机场设施通常应收的费用给予某些类别的用户优惠、特别折扣或其他种类的减收待遇，各国政府应该尽可能确保其本意、目的和提供标准的透明度。由此少收的任何理应分摊给有关用户的成本不得转由其他用户承担。如果其目的是吸引和/或留住新航班，这种降低收费的待遇应该只在有时限的基础上提供。

### 5. 会议的行动

5.1 请会议：

- a) 审议并采纳第 3.1 段中的结论；和
- b) 审议并核准第 4.1 段中对 Doc 9082 号文件的拟议修订。

—完—

---

<sup>1</sup> 必需的航班一词乃指，一个国家可能认为有必要、但市场可能没有足够诱因来提供（例如偏远或边陲目的地的生命线航班）的航班。就此，国际民航组织秘书处已于 2005 年与世界旅游组织（UNWTO）合作发布了一项关于必需的航班和旅游开发(ESTDR)制度的研究（[www.icao.int/icao/en/atb/epm/Ecp/EssentialRouteScheme.htm](http://www.icao.int/icao/en/atb/epm/Ecp/EssentialRouteScheme.htm)）