



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

制定收费和确定适当的成本

(由美国提交)

摘要

本文件的目的是着重论述与 WP/8 号文件介绍的分摊成本和制定收费的做法相关的潜在缺点。本文件提出了一种与国际民航组织的政策更为一致的替代做法。在此概述的这一做法的益处，是其既提供了 WP/8 号文件所指的制定收费的灵活性，同时又减少了与采用大量分门别类的收费要素相关的潜在不力之处。最后，这一文件提出了对国际民航组织的政策的修订建议。

会议的行动在第 4 段。

1. 引言

1.1 《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)的主要目标之一，是确保机场和空中航行的收费基于公平分摊的成本。为了确保收费是合理的，国际民航组织理事会建议，各国仅允许向为民用航空运营提供、与其直接挂钩或最终使其受益的服务和功能收费。此外，收费不应该使国际民用航空相对于其他国际运输模式而遭受差别待遇。

1.2 作为制定收费的第一步，《机场经济手册》(Doc 9562 号文件)规定了详细的指导原则，说明机场所有人/运营人应如何制定单项成本基础。如 WP/8 号文件所指出的，机场手册查明了 11 种不同的成本基础，机场所有人/运营人可据此制定收费。做出此种程度的分类的益处，是确保收费与服务的成本密切挂钩。此外，这样的详细程度通常能便利与用户协商和问责制。另一方面，使用大量单项成本类别作为制定收费的基础，则可能对机场所有人/运营人和机场用户双方都带来行政管理的不力。

1.3 WP/8 号文件提议给机场所有人/运营人以灵活性，创建一种单一成本基础，藉此确定多项机场收费。¹虽然这一做法能减轻机场所有人/运营人查明和制定上述各项成本基础的行政负担，但是，即使是在有保障措施的情况下，这样做也可能产生一系列不良影响。首先，WP/8 号文件所概述的做法似乎违背了“成本相关性”这一基本原则，而这却是国际民航组织关于成本回收的多项政策的驱动力。

1.4 本文件的目的是着重论述与 WP/8 号文件介绍的分摊成本和制定收费的做法相关的潜在缺点，并提出一种制定收费的替代做法——一种与现行指导原则一致的做法。这一替代做法的益处，在于其既提供了 WP/8 号文件所指的制定收费的灵活性，同时又减少了与采用大量收费要素相关的不力之处。最后，本文件提出了对 Doc 9082 号文件的修订建议。

2. 讨论

2.1 成本相关性是国际民航组织的政策和辅助性文件的一项基本原则。如 WP/8 号文件第 2.5 段所述，国际民航组织的提案似乎会淡化对这一基本原则的依凭程度。如果允许机场所有人/运营人制定一项单一成本基础，使机场所有人/运营人由此衍生多项收费，那么服务成本和收费之间的联系就会遭到严重削弱甚至会完全消除。虽然文件表明，允许机场所有人/运营人用此种方式确定收费的目的是为了创造机会，以便使机场所有人/运营人调节收费并影响用户的表现，但是，Doc 9562 号文件已经顾及并详细叙述了这种类型的定价做法。因此，拟议的修订没有必要，是多余的，而且会有一系列额外的始料不及的后果。

2.2 首先，采用拟议修订可能严重降低收费和服务成本之间的透明度。在机场收费和服务成本之间建立一种强有力和看得见的联系，这一直是国际民航组织的一项优先考虑。第二，如果在收费和机场服务之间没有一种清楚的联系，国家进行有意义的经济监督并鼓励用户协商的能力就会受到损害。

2.3 如果会议愿鼓励加大机场所有人/运营人制定收费的灵活性，可修订现行指导原则以反映这一愿望，但同时要维护透明度、经济监督和用户协商。

2.4 替代做法不鼓励机场所有人/运营人将其成本整合到一个单一成本基础中，然后从一个单一基础衍生出多项收费——产生的收费与所提供的服务几乎毫不相干——但是能鼓励将相关成本合并到较少的几个类别中。视不同情况，机场所有人/运营人可将上述 11 种成本基础减少到更好管理的数目。减少成本基础的数目能减轻各方的行政负担，并鼓励定价的灵活性。因此，机场收费可在合并得更为紧凑的成本基础上加以确定，同时又保留了成本和收费之间一对一的关系。

2.5 例如，机场所有人/运营人可将所有相关空侧成本合并到一个单一成本类别中，然后确定一个单一收费以回收这些成本。这种做法和 WP/8 号文件中所建议的做法之间的区别是，在后一种情况下，收费和所提供的服务之间没有对应关系，而在前一种情况下却保留了这种关系。此外，为了确保与现行国际民航组织指导原则一致，必须谨慎地合并成本，以保证合并成本的过程不会导致由一个用户集团对另一个用户集团进行交叉补贴。可以说，现行指导原则已经允许此种合并，但是，这方面进一步的指导原则能够使其适当性在某些情况下更为突出。应当指出，虽然本文件认同为制定收费之目的可将

¹ WP/8 号文件指出，根据单一成本基础制定收费的另一个理由是，这会使中小型机场有能力调节收费以影响用户的表现。但是，现行指导原则已经允许在国际民航组织政策规定之内这样做（参阅 Doc 9562 号文件第 5.3 段至第 5.8 段）。因此，WP/8 号文件中所述对于国际民航组织政策的拟议修订似乎没有必要，或许还是多余的。

成本合并到较少的成本类别中，但是，机场所有人/运营人应该保留将成本分为更详细的类别的能力，以帮助推动与用户协商并使国家能进行有成效的经济监督。

3. 结论

3.1 根据以上讨论，建议不按照 WP/8 号文件的提议对 Doc 9082 号文件第 23 段做出修改。相反，本文件提议为国际民航组织的政策增加一些说明性指导原则，在 Doc 9082 号文件第 22 段内插入下述案文。拟议案文如下，可作为一个新的段落插入到 iii)项之后：

- iv) 虽然机场应该维持足够详细的成本数据以鼓励进行协商、有透明度和进行经济监督，但为制定价格之目的，在某些情况下拟定合并的更为紧凑的成本基础可能是有益的。然而，合并应该以合乎逻辑和透明的方式进行，以避免为制定收费而在用户之间出现交叉补贴和差别待遇的情况。

4. 会议的行动

4.1 请会议：

- a) 审议是否有必要在制定收费方面给予机场所有人/运营人更大的灵活性；和
- b) 审查和核准对 Doc 9082 号文件第 22 段的拟议修订；和
- c) 因以上原因而拒绝 WP/8 号文件所述的 Doc 9082 号文件第 23 段的拟议修订。