



CEANS-WP/77
17/9/08

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

关于议程项目 2.2 的报告草案

议程项目 2: 与机场经济和管理有关的具体问题

议程项目 2.2: 收费的成本基础

注: 对这一项目的审议分为两个部分: 1) 不同收费的单一成本基础, 和 2) 回报率。

第 I 部分 — 不同收费的单一成本基础

2.2.1 文件

秘书处 (WP/8 号文件) 论及了涵盖一揽子收费的单一成本基础。这一加大的灵活性可使机场经营人调节由单一成本基础或若干成本基础产生的收费。但是, 人们对于其是否符合 Doc 9082 号文件中所载的原则表示了关切, 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。为此, 提议修订 Doc 9082 号文件。

美国 (WP/33 号文件) 强调了国际民航组织秘书处 (WP/8 号文件) 所推出的分摊成本和制定收费的做法的潜在缺点。该文件提议采取一个替代做法, 并对 Doc 9082 号文件进行相关修订, 这可能鼓励将有关的成本集中到较少的成本种类当中, 更加符合现有的指导原则。此类做法为 WP/8 号文件中暗指的情况提供了制定收费的灵活性, 同时减少了出现许多单独收费要素方面可能产生的效率低下。

53 个非洲国家 (WP/60 号文件) 认识到机场收费制度应该足够灵活, 以使机场运营人用不歧视和透明度所必须的适当的保障措施, 满足所有类型用户的需求。

联合国世界旅游组织 (WP/22 号文件) 通过在不同类型的旅客当中以及在旅客和货物之间进行公平分摊, 对透明度和不歧视性给予了支持。

国际机场理事会 (WP/30 号文件) 认为机场需要灵活的收费制度, 以便回应航空业的变化和机场用户的需求。提高收费的成本相关性水平, 简化了收费制度, 并在制定收费时引入了一个商业要素。可能需要制定适当的保障措施, 以便保护不歧视和透明度, 但不应达到提供者和用户就收费数额需要达成一致的程度。

马里 (WP/42 号信息文件), 见第 2.1.1 段。

2.2.2 讨论

2.2.2.1 大家普遍认为应该给予机场运营人在制定机场收费方面更大的灵活性, 例如, 在某些情况下, 应允许合并各项成本基础。不过, 由于对成本相关性、透明度和这种做法可能产生的歧视所引起的关切, 会议同意, 这种灵活性应该结合与用户协商并在可行的情况下与用户达成协议的适当保障制度。

2.2.2.2 会议同意对 Doc 9082 号文件第 23 段不作出任何修改，同时根据 WP/33 号文件中的提案以及在讨论中作出的修正，在第 22 段中增列新的 iv) 分段。

2.2.3 建议

2.2.3.1 根据议程项目 2.2 项下关于不同收费的单一成本基础的文件和随后进行的讨论，会议通过了下述建议：

建议 5 — 不同收费的单一成本基础

会议建议：

- a) 各国应该考虑需要给予机场运营人在制定收费方面更大的灵活性，例如，在某些情况下合并各项成本基础收费；和
- b) 国际民航组织应该修订 Doc 9082 号文件，以便允许在制定机场收费方面加大灵活性。

第 II 部分 — 回报率

2.2.4 文件

秘书处（WP/9 号文件）介绍了为机场和空中航行服务提供者确定一种“合理的”资产回报率的可能的办法。尽管 Doc 9082 号文件没有对这一题目提供任何细节，但各国应该为其服务提供者制定合理回报率的明确定义，以及对其评估的方法。加权平均资本成本（WACC）是确定如机场和空中航行服务提供者一类的资本密集型公司的合理回报率的一种常用方法。由于该问题的复杂性和技术性原因，该文件的结论是，国际民航组织应当就这一题目制定额外的指导。

国际机场委员会（WP/31 号文件）认为，国际民航组织在决定合理回报率的任何指导材料不应规范化或特别针对方法论或技术细节。加权平均资本成本是一种获得认可的方法论，但只是决定回报率的多种方法中的一种。应在个案基础上，依照经济监督原则，由各国自行决定是否必要和如何决定合理回报率。在计算合理的回报率时，必须考虑到机场所面临的各种风险及潜在的严重程度。

国际航空运输协会（WP/49 号文件）认为，各个服务提供者的市场条件差异极大。因此，不论以何种方法计算回报率，都应加强关注面临的风险和允许的回报率之间的关系。

马里（WP/42 号信息文件）提供了与本项目有关的一些信息（见第 2.1.1 段）。

2.2.5 讨论

2.2.5.1 会议同意在讨论回报率的议题时，将同时包含机场方面以及空中航行服务方面的问题，尽管后者已列入议程项目 3.2。

2.2.5.2 对于 WP/9 号文件为解决机场和空中航行服务提供者的问题所提出的提案的用意和价值表示普遍支持。讨论集中于两项具体提案：一项是是否应对 Doc 9082 号文件作出修订，以便体现服务提供者所面临的风险和合理的回报率之间的关系（按 WP/49 号文件内的提案）；另一项是国际民用航空组织是否需要另外开展工作制定进一步的指导。

2.2.5.3 由于无人对第一项提案（WP/49 号文件）表示支持，会议决定有关 Doc 9082 号文件这项标题的相关部分不需作出修订。关于第二项提案（WP/31 号文件），尽管有人表示国际民航组织对各国的指导不应过分规范化，但大家普遍认为，国际民航组织制定的进一步指导可能对各国处理这项复杂的问题至为有用。在同意国际民航组织开展进一步工作时，会议建议，这项工作的目标应该集中于协助各国解决如何评估风险因素以及在确定合理的回报率方面资产价值的问题。会议认识到，目前已有对这项议题有大量的相关文献，因此，国际民航组织进行的工作中应该引用这些文献。

2.2.6 建议

2.2.6.1 根据议程项目 2.2 和议程项目 3.2 项下关于回报率的文件和随后进行的讨论，会议通过了下述建议：

建议 6 — 机场及空中航行服务的回报率

会议建议：

- a) 在履行其经济监督职能方面，各国应该在必要情况下，结合本国情况，明确界定什么是其服务提供者的合理资产回报率；和
- b) 国际民航组织应该对评估风险因素和资产价值的可能方法增订指导材料，藉以确定合理的回报率。