



大会 — 第 39 届会议

经济委员会

议程项目40：机场和空中航行服务的经济 — 政策

用于确保巴西国际机场服务质量的激励机制

(由巴西提交)

执行摘要

本工作文件结合巴西在落实经济激励机制方面的经验及其成果，探讨了制定关于采取经济激励措施以提升机场服务质量的讨论议程的可行性问题。

行动：请大会：

- a) 要求理事会制定一项工作方案，讨论用于提升机场服务质量的激励措施；和
- b) 要求理事会评估是否可能制定一份关于用于提升机场服务质量的激励机制最佳做法的文件，作为对这方面感兴趣的成员国的指导材料。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标D — 航空运输的经济发展。
财务影响：	不需要额外资源。
参考文件：	不适用。

¹ 西班牙文版本由巴西提供。

1. 引言

1.1 根据基于激励措施和绩效特点进行管理的理论，委托给第三方提供的公共服务必须通过激励措施和绩效机制来进行管理。此类机制使得可以根据结果而非生产资料做出调整，从而可以缓解各实体间信息不均衡的问题。

1.2 机场提供各种不同的服务。监管机构在确定收费时必须考虑到与此类服务的成本相关的信息。巴西采取了机场特许经营模式，这种模式的首要目标是促进投资，但同时还采取了人才培养措施、改善与旅客和航空公司之间的信息流、提供人员培训、优化行业过程和程序以及提升机场基础设施的质量。

1.3 巴西政府所采取的服务质量模型是通过界定用于衡量机场所提供服务的各项参数和指标建立起来的。其目标是在机场收费中纳入服务质量指标（QSI）衡量结果，而这种衡量是通过由所涉机场获得的质量因素（C因素）来进行的。

1.4 鉴于这一主题的现实意义和益处，本工作文件的目的是结合巴西经验的积极成果，为在国际民航组织范围内正式讨论这一问题制定一个议程，从而促进信息交流以及对所用的其他模型进行评估。

2. 用于提升服务质量的经济激励措施

2.1 熟知各国用于更高效地提供服务以及确定其机场服务质量目标的激励机制，对于了解各种监管框架及其成果是至关重要的。

2.2 在全球范围内，监管已经朝着规范做法的方向发展，即采取激励和惩罚措施，以便受监管实体的行为是令人满意的，一般表现为服务质量的提升。一些记录在案的用于提升机场服务质量的主要机制为：(i) 公布服务水平；(ii) 根据反映所提供服务水平指标调整收费；(iii) 签订降低成本合同；(iv) 降低税负；(v) 承认和优先安排未来与国家之间的合同（新机场控股）等。

2.3 这些基于绩效激励的调整措施鼓励受监管实体在规划和运行方面落实最佳做法，并在考虑到服务质量最低参数的基础上最大限度地提高效率。因此，有这样一种强烈的倾向，即采用效率和服务质量目标，而这可通过针对受监管实体适用处罚或奖励措施来实现，采取何种措施取决于是否完成了监管机构制定的目标。

2.4 过去，巴西存在的一个主要监管问题是如何确定用于提升机场服务质量的这种激励措施。

2.5 因此，在全国范围内，机场特许经营合同规定了须每年对机场收费进行调整，以便保持所商定的经济和财务平衡。

2.6 巴西的经济监管仅针对航空活动（其更易受滥用市场支配力的影响）。因此，巴西的模式并不会通过任何手段限制机场商业活动的发展。

2.7 收费根据一个价格上限模型来进行管理，并且实行非歧视性折扣，这种做法得到了广泛认可。巴西的每一机场可收取六种不同的费用：登机费（旅客）、着陆费（重量）、停泊费（重量）、货物服务费、仓储费以及近期刚设立的接驳费（旅客）。

2.8 这些收费每年按照一个公式进行调整，该公式考虑了三个变量：IPCA（巴西消费者价格指数）、X因素（生产力因素）和C因素（质量因素）。因此，该调整公式表示为： $IPCA - X - C$ 。X因素和C因素不影响货物服务费和仓储费。

2.9 该收费调整公式包含C因素，这一因素与机场服务质量相关，而机场服务质量通过特许经营合同中规定的服务质量指标进行衡量。因此，特许经营者必须每月通过服务质量指标对其绩效进行评估。

2.10 通过服务质量指标获得的结果将用于年度质量因素验证指标（C因素），其目的在于将机场收费纳入机场结果中。

2.11 此外，C因素可以根据具体情况加以适用，所产生的效应可以是累积性的（类似于复利计息的情况），也可以是非累积性的（类似于简单利率的情况）。巴西核可使用这一模型的所有机场采取非累积选项。

2.12 监管机构支持这一选项是因为其认识到，每个周期都必须对服务质量指标所反映的服务水平加以考虑，并且必须根据每个周期获得的结果来制定激励措施。因此，如果开始几年的服务水平优良，将不会对后续几年产生累积性影响，除非机场运营人保持同样的服务水平不变。因此，机场会不断受到激励，努力保持高水平的服务。

2.13 在适用C因素方面，收费的变化范围可以从下降7.5%到获得2%的奖励，其中下降是因为所评估的服务方面未达到所要求的最低值，而获得奖励则是因为所评估的服务方面达到了所设定的目标。

2.14 这一机制构成一种激励制度，在监管下的收费最高值与机场所提供服务水平之间取得平衡。并且，C因素将保持至下一次提高收费为止（一年）。

2.15 巴西从2013年2月开始在巴西利亚国际机场（SBBR）、圣保罗瓜鲁柳斯国际机场（SBGR）以及坎皮纳斯国际机场（SBKP）开展服务质量指标衡量工作。这些机场的绩效体现在2015年和2016年的收费调整中。SBSG机场从2015年6月开始进行服务质量指标衡量，收费首次受到影响是在2016年。SBCF和SBGL机场从2015年1月开始进行服务质量指标衡量，但是其绩效将对2017年的收费调整产生影响。

2.16 机场航站楼服务质量的变化可从获得的有关C因素的结果看出，具体情况见下面的表1所示。

表1 特许经营机场的C因素结果

国际民航组织代码	所在城市	C因素 — 2015年 (%)	C因素 — 2016年 (%)
SBGR	瓜鲁柳斯	- 0.2350	0.5450 ²
SBBR	巴西利亚	0.4050	0.9450 ¹
SBKP	坎皮纳斯	0.8050	1.1450 ¹
SBSG	圣冈萨洛	-	0.7000 ¹
SBCF	科芬斯	-	-1.3000 ³
SBGL	里约热内卢	-	0.0000 ²

2.17 最后，通过这种方式调整收费的目的在于鼓励特许经营者致力于改善机场服务质量和基础设施，从而在监管下的收费额与机场服务质量之间取得平衡。

3. 结论

3.1 本工作文件提请大会要求理事会制定一份议程，讨论用于提升机场服务质量的激励措施，以便提升这方面的监管水平。本工作文件还提请大会要求理事会评估是否可能制定一份关于用于提升机场服务质量的激励措施最佳做法的文件，为对这方面感兴趣的成员国提供指导。

3.2 在国际民航组织范围内推进关于各成员国用于提升机场服务质量的激励措施的正式讨论是适当且具有现实意义的做法。

3.3 本文件还讨论了巴西通过在特许经营机场测得的服务质量指标对机场服务质量进行管理的经验以及服务质量指标衡量结果对巴西各机场每年收费调整的影响。

— 完 —

² C因素结果将用于调整巴西利亚（SBBR）、瓜鲁柳斯（SBGR）、坎皮纳斯（SBKP）和圣冈萨洛（SBSG）机场2016年的收费。

³ 科芬斯（SBCF）和里约热内卢（SBGL）机场从2015年开始每月通过服务质量指标（QSI）对自身的绩效进行评估，但是特许经营合同规定，服务质量指标结果将从2017年起通过C因素用于收费调整。