



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 3: 与空中航行服务经济和管理有关的具体问题

议程项目 3.3: 成本分摊和收费制度

可适用于服务提供者和用户二者的奖励

(由秘书处提交)

摘要

本文件讨论了对空中航行服务提供者（ANSPs）和用户二者进行奖励的适当性。若制定得当，奖励便可成为最佳使用和提供空中航行服务、减少此类服务的总体成本及提高其效率的一个手段。为了通过适用奖励取得理想的结果，本文件的结论认为，各国应确保各种奖励符合《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）中所制定的原则及其所声明的目标，并确保在合理的时间框架内，预计的效益能弥补奖励的成本。文件提出了对 Doc 9082 号文件的有关案文进行修订，并拟定关于奖励的指导，以便将这一结论落到实处。

会议的行动在第 5 段。

1. 引言

1.1 奖励一词是指激发某种特定行动方针的一种手段。在经济活动中，最常见的奖励形式就是财务或报酬奖励，即：以某种形式的奖赏（或惩罚）来换取特定的行动。管理者可以在其经济监督职能中利用财务奖励，并通过协商过程，鼓励空中航行服务提供者（ANSP）改进其效绩。同时，空中航行服务提供者也可以通过其收费机制，利用财务奖励来鼓励用户采取将导致理想的结果的行动。

1.2 本文件讨论了对空中航行服务提供者和用户适当使用各种奖励的问题。同时，还审议了《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）中现行的有关案文。应当提及，在 WP/10 号文件中所涉及的与机场提供差别收费有关的许多方面，同样适用于空中航行服务提供者为用户提供的奖励。

2. 讨论

2.1 为空中航行服务提供者和用户提出奖励的基本目标，除其他外，就是最佳使用空中航行服务、减少这些服务的总体成本，并提高其效率。在制定奖励办法的时候，应当对此类目标做出明确的规定和说明，并且应能够以量化的方式进行衡量。

对空中航行服务提供者的奖励

2.2 某些形式的经济监督本身就包含奖励因素。比较典型的例子是价格上限规定，监管者据此制定适用某个具体时期的最高收费价格，通常是利用零售/消费物价指数减去一个奖励目标（一个“x”因素）。如果空中航行服务提供者超过了目标，它可以保留任何超额的回收部分。如果没有达到目标，就不允许空中航行服务提供者提高收费来补偿成本回收不足部分，并且将不得不寻找一些办法，以便在定期限内使其各账户做到收支平衡。在这种情况下，空中航行服务提供者就有提高其效率和降低成本的强烈动力¹。

2.3 比较理想的是，应当将一个奖励性的“x”因素纳入空中航行服务提供者的绩效管理过程当中。某些主要效绩领域（KPA）的效绩目标，如生产力和成本效益可以通过引入一个“x”因素而予以制定。另外一个主要效绩领域——服务质量，与“x”因素没有直接关系，但需要予以密切监测，因为降低成本的动力可能造成服务质量的下降。为了评估奖励对效绩是否具有积极影响，应由监管者与用户和其他有关各方合作，对效绩报告进行定期审查（见 WP/5 号文件）。

2.4 但是，奖励不一定符合定义上所指的空中航行服务提供者应通过收费回收其所有成本的全部成本回收的原则。在全部成本回收原则中，对空中航行服务提供者适用的惩罚将被当作额外的成本，随后它将不得已而向用户收取。因此，奖励的效果将丧失殆尽。反过来看，给予空中航行服务提供者发的所有奖赏都将被当作收入结余，如有调整机制的话，将随后通过下调收费来返还用户。

对空域用户的奖励

2.5 奖励将给用户有机会，根据所采取的决定，招致或承担财务方面的有利或不利情况。在空交通管理方面（ATM），根据不同的时间，可以向用户提供三种类型的奖励。

2.6 对用户的第一类奖励将影响其就每个航班的时间安排、航路安排或飞行剖面层面的策略或运行决策。尽管目前策略决策是在考虑没有任何财务交易的情况下而做出的，但可以预见，如在拥挤的空域内，一些用户将愿意接受额外的成本（为延误离港，或不理想的飞行剖面或航速），以换取财务奖赏。若此类奖励能带来较低的总体成本，即：如果给予某些用户的奖励及导致不利的总成本低于没有奖励情况下将会造成不利的总成本的话，它们可能是适当的。

¹ 价格上限规定具有某些潜在的缺陷。例如：由于价格上限通常是根据预计的资本支出及现有资产为若干年制定的，因此在制定价格上限之前，空中航行服务提供者会产生夸大资本支出的动机，并且因此不充分执行方案（价格上限可以为服务提供者提供短期的资产回报，而不必对其进行实际投资）。同时，如果空中航行服务提供者预期监管者将调整价格上限的条件，那么它对改进效率的动力将大幅下降。这是因为激励程度取决于空中航行服务提供者的假设，即其降低成本的努力、更高效的定价以及采用新技术的效益等，将不会导致压缩其价格上限（一个较大的 x 因素）。

2.7 第二类是通过影响用户对其航班的决策，针对空中交通管理服务的需求，如：时刻安排或机队配置。它包含调节收费或差别收费。例如：当许多用户竞争有限的容量时，将在高峰期适用较高收费，而在高峰期以外则适用较低收费。与这类奖励相联系的积极效果和消极效果类似于 WP/10 号文件中针对机场的情况而开展的讨论。

2.8 第三类将影响用户对机上设备新技术的投资决策。经验表明，用户趋向于尽可能推迟对航空器设备的投资，对某些取决于地面和机上设备投资同步进行的不甚确定的集合效益，宁可选择短期节省（推迟投资）。因此，对及早采用机上设备予以奖励可能有助于支持实施新技术，并可能有助于更好地逐渐调整空中交通管理的容量，以使其满足航空运输业的需求。

2.9 这三种奖励的应用都要根据具体情况而定。总体上看，某一具体区域或地方一级的应用将适于第一类和第二类奖励。而第三类（及某些情况下的第二类）的拟定，则对各国和空中航行服务提供者之间的通过合作开展的次地区或地区应用较为理想，同时虑及了许多航空器的运行远远超出了任何一个单一的空中航行服务提供者管理的区域。

2.10 不论哪种奖励，作为一个前提，监管者都应该在其经济监督职能中，并通过协商过程，确保对用户的奖励符合 Doc 9082 号文件中制定的原则。按照 WP/10 号文件中对机场的情况进行的讨论，此类原则涉及非歧视性、无交叉补贴、透明度和时限性。为了在空中航行服务方面强调适用奖励的这些原则，应以 WP/10 号文件第 23 段所拟议的类似方式，修订 Doc 9082 号文件第 41 段。应该指出，时限性方面对空中航行服务不如对机场有关联。

2.11 尽管 Doc 9082 号文件或《空中航行服务经济手册》（Doc 9161 号文件），都没有在这些普遍原则之外提供任何额外指导方针，但经查明一些领域需要进一步的指导，以便通过适用奖励取得理想的结果。除其他方面外，需要进行定期审查，以评估奖励是否达到了所表明的目的，以及运行效率改进所带来的预计节省是否在合理的时间框架内，在最低程度上，弥补了奖励的成本。

3. 结论

3.1 通过以上讨论，可以得出以下结论：

- a) 各国可以考虑在其经济监督职能中，并通过协商过程，对空中航行服务提供者和用户推行适当形式的奖励，以期最佳地利用和提供空中航行服务、减少此类服务的总体成本，并提高其效率。
- b) 各国应确保空中航行服务提供者为用户提供的奖励符合 Doc 9082 号文件所规定的各项原则及其所表明的目的，并确保在合理的时间框架内，其预计效益能弥补奖励的成本。
- c) 国际民航组织应修订 Doc 9082 号文件第 41 段，以便更好地反映实施奖励办法的透明度原则，并制定适用奖励的指导材料。

4. 对各项政策的拟议修订

4.1 根据第 3.1 段 c)分段的结论，提议对 Doc 9082 号文件第 41 段 v)分段作如下修订：

- v) 如就空中航行服务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在拟定所提供的优惠、其目的和标准方面的透明度。~~，由此少收的任何理应分摊给有关用户的成本不应得转由其他用户承担。~~

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—