



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 1: 涉及国家、服务提供者和用户之间互动的各种问题

议程项目 1.2: 经济效绩和最低报告要求

机场和空中航行服务提供者的经济效绩 和最低报告要求

(由秘书处提交)

摘要

本文件讨论了效绩管理的重要性，并强调各国有必要鼓励其机场和空中航行服务提供者建立效绩管理制度。文件的结论认为，服务提供者应建立与至少四个关键效绩领域（KPA）有关的效绩目标，即安全、服务质量、生产率和成本效益，并针对每个关键效绩领域里的有关效绩指标进行报告。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）的文字进行修订，以更好地反映效绩管理进程的各个要素，包括四个关键效绩领域，以及与用户和其他有关方协商。

会议的行动在第 5 段。

1. 引言

1.1 效绩管理是服务提供者、监管者和用户的一个重要管理工具，这一题目已引起国际民航组织高度重视。机场和空中航行服务经济会议（ANSCConf 2000）支持对机场和空中航行服务实行效绩管理。第十一次空中航行会议（AN-Conf/11，2003 年）建议，国际民航组织继续开展空中交通管理的经济效绩以及基准比较工作，并对最低报告要求的标准化的必要性进行评估。最近，世界范围的空中航行系统效绩专题讨论会（SPans 2007）对空中航行服务提供者（ANSPs）的经济和管理效绩这一题目进行了讨论。

1.2 本文件的重点是服务提供者的经济和管理效绩问题（运行和技术效绩方面在其他论坛处

理），讨论了在绩效管理进程中哪些可以被视为最低绩效报告要求。文件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的存在案文（Doc 9082 号文件）。

2. 讨论

2.1 适当的绩效管理制度的必要性与提供机场和空中航行服务的组织类型（政府部门、自主的公共部门组织、或私营的部门组织）无关。这是因为与服务提供者的绩效更有关联的是其治理和最佳做法，而不是其所有权和控制结构（参见 WP/7 和 12 号文件）。

2.2 通过私有化、商业化或只是采取更面向业务的管理进程，服务提供者越来越多地以商业为着眼点，因而更重视绩效的改进。同时，航空界内部的越来越多的合作也有助于通过基准比较提高服务提供者的绩效。因此，各国应在其经济监督进程内确保其服务提供者适当地实施绩效管理制度。

2.3 绩效管理进程包括几个步骤，即界定绩效目标、选择绩效指标并制定其目标、监测绩效、并报告和评估绩效。这是一个重复的进程，借此希望随着时间的推移提高服务提供者的绩效。

2.4 建立成功的绩效管理进程的关键的第一步就是通过与用户和其他有关方协商界定绩效目标。绩效目标应着重于有限的几个可以衡量的关键绩效领域（KPA s）。如果追寻的目标太多，努力将会分散，可能的结果是不能实现所有目标。因此，选择一些关键的、高级别的、现实的目标是可以采纳的良策。

2.5 对于空中航行服务，国际民航组织秘书处在提交给世界范围的空中航行系统绩效专题讨论会的题为“空中航行服务提供者的绩效管理和衡量”的文件中提出了四个关键绩效领域，即安全、服务质量（如容量、延误和飞行效率）、生产率和成本效益。文件建议，空中航行服务提供者的宗旨、目标和计划应至少与持续改进这四个关键绩效领域有关。世界范围的空中航行系统绩效专题讨论会达成的一个共同理解是，空中航行服务提供者的经济和管理绩效最低报告要求应包括这四个关键绩效领域，披露与此有关的信息。虽然专题讨论会的主题是空中航行服务的绩效，但鉴于其共同点，讨论也同样适用于机场，而同时注意到在提供机场和空中航行服务方面存在着许多差异。

2.6 除了上述四个关键绩效领域外，各国可以根据其目标和具体情况选择附加领域。对于空中航行服务，此种附加领域应当与国际民航组织全球空中交通管理运行概念（Doc 9854 号文件）所提出的 11 个关键绩效领域有关，它们按字母顺序分别是：使用权与平等权、容量、成本效益、效率、环境、灵活性、全球互用性、空中交通管理界的参与、可预测性、安全和保安。同样，其中一些关键绩效领域也可用于机场的绩效，只要它们与每个机场的情况相关。

2.7 达到或应达到选定的关键绩效领域的绩效目标的程度，是通过使用绩效指标予以衡量。每个关键绩效领域的指标数量应是有限的，以减轻监测负担（收集和处理统计数据），但应是相关和充分的，以便对服务提供者的绩效进行综合审查。采用的指标过多可能对服务提供者和监管者造成负担过重，而指标太少则可能不能对绩效进行充分评估。总而言之，服务提供者应为四个关键绩效领域的每个领域选择至少一个指标并进行报告。可以理解，机场绩效的指标可能与用于空中航行服务的指标有所不同。

2.8 每个效绩指标应有一个独特的目标值，须达到或超过这一目标值之后才认为完全实现了效绩目标。目标应着重于结果，而不是实现这些结果的过程。与用户和其他有关方协商是制定效绩目标的不可分割的部分。还应在与用户和其他有关方合作下制定和实施实现目标的计划。

2.9 效绩报告应使得各有关方进行有效对话，通过提供一个可以衡量的手段以确定服务提供者在实现其既定宗旨和目标方面的效绩情况，以及有哪些可以改进的机会。效绩报告也可以作为一种手段来对服务提供者之间进行基准比较。然而，对不同服务提供者的结果进行直接比较并不一定能得出其相对效绩的真实情况。这有多种原因，包括各国和服务提供者不同的报告方法和经济状况，以及有关服务提供者所参与的航空运输的复杂程度、组成和流量的不同。在机场，服务的组织和提供也有很大差别（如某些服务的外包）。

2.10 关于空中航行服务，为了协助各国及其空中航行服务提供者，也许建立一种独立的地区效绩审查进程是有益的，以在地区一级制定效绩目标，并定期编制关于效绩和基准比较的报告。这就要求有一套共同商定的具体的最低报告要求，其好处是可以为各有关方进行独立的分析。

2.11 以上讨论的效绩管理进程的主要要素并未完全反映在 Doc 9082 号文件中。虽然 Doc 9082 号文件在第 16 段（“制定和应用效绩参数”）指出，提供者应收集效绩参数，并建议将其用于具体目的，但并未直接提及效绩管理进程本身，也未提及最低报告要求。

2.12 考虑到对于效绩管理和关键效绩领域已达成共识，因此，有必要更新 Doc 9082 号文件第 16 段。为了提高可见度，该段的标题应改为“经济效绩和最低报告要求”。该段的细节应包括以上讨论的效绩管理进程的核心内容，并强调关键效绩领域（至少四项关键领域）的选择以及相关的效绩指标。

3. 结论

3.1 从上述讨论中可以得出以下结论：

- a) 由于效绩管理是服务提供者、监管者和用户的一个重要管理工具，各国应在其经济监督职能范围内并通过协商进程确保其服务提供者建立和实施适当的效绩管理制度。
- b) 各国应鼓励其服务提供者建立效绩目标，以便至少在安全、服务质量、生产率和成本效益这四个关键效绩领域持续改进，并对每个关键效绩领域的至少一项有关效绩指标进行报告。各国可以根据其目标和具体情况选择附加关键效绩领域。
- c) 国际民航组织应修订 Doc 9082 号文件第 16 段，建议服务提供者建立效绩管理制度，并包括效绩管理制度的主要要素，着重于关键效绩领域和有关指标的选择。

4. 拟议的政策修订

4.1 根据 3.1 段 c) 项的结论，建议用以下文字替代 Doc 9082 号文件第 16 段：

经济效绩和最低报告要求

16. 理事会认识到，在机场和空中航行服务的提供和运营方面，绩效管理是提高效率的一个重要工具，亦是经济监督进程的根本要素。因此，理事会建议各国鼓励其机场和空中航行服务提供者：

- i) 确定与关键绩效领域有关的绩效目标，其中应至少包括安全、服务质量、生产率和成本效益；
- ii) 为选定的每个关键绩效领域选择至少一个有关的绩效指标及其目标，并进行报告；
- iii) 利用结果来评估和改进绩效目标；和
- iv) 与用户和其他有关方进行协商，以便在适当时就绩效目标、绩效目标水平和实现目标的计划达成相互理解和协商一致。

5. 会议的行动

5.1 请会议：

- a) 审议和通过第 3.1 段的结论；和
- b) 审议和核准第 4.1 段关于 Doc 9082 号文件的拟议修订。