



机场与空航服务经济会议

蒙特利尔，2008年9月15日至20日

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

1.2： 经济绩效和最低报告要求

机场和空航服务提供者的经济绩效 和最低报告要求

（由国际机场委员会（ACI）提交）

摘要

机场的经济绩效和最低报告要求应符合经济监督无规范性或无管制性干预特征的原则。要求机场承担义务，在安全、服务质量、生产率和成本效益领域确定和报告其绩效目标和指标，将构成一种经济监督的具体形式，导致管制性干预。只有在有必要防止机场滥用其优势地位时，方可考虑此种干预。然而，对此种干预的必要性和有效性进行评估是各国在行使其经济监督职能时的首要职责。因此，绩效目标仅可在个案基础上应用，一旦某国已确认存在滥用优势地位的风险，则可将此作为经济监督的备选方式之一，加以应用。

鼓励开发相关和适当的绩效指标（与目标相对），应涵盖机场的所有服务提供者。因机场之间存在重大差异，导致基础数据及其报告的可比性十分有限，故而利用机场绩效指标在机场之间或机场与其他行业之间进行评估，应谨慎进行。

会议行动载于第5段。

1. 引言

1.1 绩效管理是服务提供者、监管者和用户的一种管理工具，自2000年以来，对此的讨论已获得人们的大量关注，空航服务领域在这方面已取得显著进展。然而，对该主题进展的讨论已超出机场范畴，非常明确地针对空航服务提供者（ANSPs）。

¹ 语言版本由国际机场委员会（ACI）提供。

1.2 重要的是，应意识到机场与空航服务提供者（ANSPs）之间的差异，并领会为何这两类服务提供者的经济绩效标准和要求不能相似，故而不能以一刀切的方式，将空航服务提供者（ANSP）领域的成果照搬至机场业。

2. 讨论

2.1 绩效管理系统的应用是整个机场业常用的一项内部工具，以逐渐改善机场、机场系统或网络的绩效和效率为目标。绩效衡量法支持企业目标和规划的建立，确认需要管理层关注的领域，并促使每位员工承担相应责任。由于许多对机场绩效至关重要的服务被分包给供应商，或由其他提供者承担，它们往往也被纳入绩效衡量系统。

2.2 机场可自行决定要建立哪些个别指标，以保证组织取得成功。尽管向用户报告所有绩效指标的要求可能会过于苛刻、具有反作用，但就某些关键绩效领域发布相关信息应成为用户协商流程的一部分。

2.3 将空航服务提供者（ANSP）多年来谨慎制订的关键绩效领域应用于机场业，并要求在这些领域设定并达到目标的做法，忽视了这两类提供者之间的重大差异。最重要的是，与空航服务提供者（ANSP）不同，大多数机场在竞争环境中运营，机场提供的许多服务承受着竞争压力。机场以多种方式积极争夺客户，在当地市场份额、运送量、货运业务、航空承载者和航线、机场内和机场周边的非航空业务上展开竞争，并与其他运输方式（如铁路、汽车、海运）竞争。

2.4 空航服务提供者（ANSP）一般不会面临竞争。作为国家服务的独家提供者，它们管理着通过国家领空的全部空中交通流量。为确保领空的安全和有效利用，其业务具有公共合约性质，故而商业化和私有化程度远低于机场业。由于空航服务提供者（ANSP）不必像机场一样面对商业和竞争压力，其对绩效目标的定义和报告看起来足以确保供应链的效率。

2.5 然而，将类似的一刀切方法用于机场将有悖于已确立的经济监督原则，干扰机场管理的自主性。在回到更具体的监督形式之前，各国必须考虑竞争程度、法律、制度和管治框架，以及成本和效益。

2.6 绩效指标的收集和报告导致将数据滥用于行业评估操作的风险。机场绩效的比较较为复杂，可能造成误导。因成本分摊和核算方式各不相同，不同机场对绩效衡量法的定义大不相同。其他可变因素包括容量、所有权结构、机场基础设施的使用年限、机场规模、布局 and 位置、商业活动水平和外包水平。此外，数据的收集和报告也不一致。作为单个机场的特定信息工具，绩效指标并非为用作行业评估的基础而设计，除非经所涉各方同意。

3. 结论

从上述讨论中，可得出下列结论：

- a) 绩效管理是服务提供者和用户的一项重要管理工具。各国应鼓励服务提供者制订和实施适当的绩效管理体系。这些体系应涵盖机场的所有服务提供者。

- b) 各国应鼓励制订相关和适当的绩效指标，旨在持续改进绩效，并在提供者指定的关键绩效领域上，至少就一项相关绩效指标进行报告。
- c) 国际民航组织（ICAO）应修订第 9082 号文件第 16 段，建议服务提供者建立绩效管理体系，并将主要要素纳入绩效管理体系。

4. 政策修订建议

4.1 根据第 3.1 段的结论 c)，建议以（ICAO）秘书处 WP/5 中提议的经济绩效和最低报告要求修订第 9082 号文件第 16 段，如下：

经济绩效和最低报告要求

16 委员会认识到，在机场和空航服务的提供和运营方面，绩效管理是提高效率的一项重要工具。因此，委员会建议各国鼓励其机场和空航服务提供者：

- i) 定义与关键绩效领域有关的绩效指标，可包括安全、服务质量、生产率和成本效益，并涵盖所有服务提供者；
- ii) 为所选定的每个关键绩效领域选择至少一项相关绩效指标，并进行报告；
- iii) 用结果来评估和改进所提供服务的绩效；
- iv) 将结果作为支持投资决策的考虑因素；并
- v) 与用户和其他利益相关各方进行协商，促进相互理解，达成可能的共识。

5. 会议行动

5.1 请会议：

- a) 审议和采纳第 3.1 段中的各项结论；并
- b) 审议和核准第 4.1 段中对第 9082 号文件的修订建议。