



## 世界范围航空运输会议（ATCONF）

### 第六次会议

2013 年 3 月 18 日至 22 日，蒙特利尔

议程项目 2： 审查重要问题和相关监管框架

议程项目 2.7： 机场和航空服务的经济学

### 空中航行服务提供者（ANSP）管治和绩效

（由 CANSO 提交）

#### 执行摘要

良好的空中航行服务提供者（ANSP）绩效取决于良好的管治，良好的管治是政府制定政策的关键考虑因素。许多政府不断寻求改进国家空中航行服务（ANS）框架的方法，以实现目前航空领域中的高绩效期望。本文提议，政策的制定必须考虑推动（ANSP）绩效的各种管治因素，而不能过度依赖于管理监督机制。

**行动：**请会议同意第 4 段中的建议。

参考文件：

ATConf/6 次会议参考材料载于：[www.icao.int/meetings/atconf6](http://www.icao.int/meetings/atconf6)。

## 1. 引言

1.1 有效的治理可实现优秀的航空服务绩效。并且，良好的管治归功于政府的良好政策制定。管治 — 影响 ANSP 的指导、管理和控制方式的全套流程、惯例、政策、法律、法规和制度 — 不会得到政策制定者的适当注意。反之，太多的关注汇集在用来确保绩效的管理机制上。值得注意的是，管理监督是 ANS 管治结构的唯一要素。

1.2 不同的所有权和存在的组织形式 — 主要包括政府部门、自主机构、法人化实体和私营公司 — 只要具备适当的管治结构，都有提供优质服务的潜力。

<sup>1</sup> 阿拉伯文、中文、法文、俄文和西班牙文文本由 CANSO 提供。

1.3 另一方面，更大程度的 ANS 自主化和商业化会产生更高的绩效。自主化使得管理层能够独立决定其权力范围内的事宜，包括使用运营收入。政府因政治或社会经济原因干预管理决定越少，ANSP 绩效就越好。商业化流程 — 应用企业法则的管理方法 — 帮助提高空中航行服务提供者的绩效。

1.4 然而，竞争性市场力量的缺乏要求对提供者进行谨慎管治，以避免垄断力量的滥用。因此，管治结构应以推动卓越运营为设计核心，它是在构思更大程度的 ANSP 自治时应考虑的关键政策因素。

## 2. 讨论

2.1 要达到卓越的 ANS 绩效，政策的制定应重点关注管理行为和影响管理行为的最佳方式。通过建立明确表述 ANS 实体管治目标和确保管理层对结果负责的管治结构，能够最完美地实现卓越绩效。

2.2 为了促进良好的 ANSP 绩效，政府政策需要解决以下关键管治领域：

2.2.1 ANSP 任务和目标 — 需强调安全、能力、成本效益、以客户为中心的服务以及更重要的环境责任，如对空中航行服务的期望。政府政策需解决一些相当基本的问题 — “ANS 存在的原因是什么？”、“它的服务对象是谁？”和“对 ANS 有何期望？”

2.2.2 促成立法和管理 — 对于提供更大程度的 ANSP 自主或公司化，促成立法和/或管理应指定 ANSP 的角色和责任；遵守国际标准和协议，尤其是关于确定费用和收费及在出现分歧时可为股东提供上诉权的管理监督机制。

2.2.3 ANSP 管治结构 — 专业、独立和公平的监督委员会或董事会，由空中航行服务的不同利益牵涉股东群的代表组成，如政府、客户群、劳动者、业务利益等。董事会应决定 ANSP 的总体方向，确保其远景、任务、目的和目标符合国家承担的国际义务和股东的期望。它还确保管理层明确职责并对其行为负责。

2.2.4 独立、自主行使权力和专业的管理层 — 能够自主行使权力并胜任职责的管理层是任何组织的成功的关键。ANSP 管理层应明确职责并对期望的服务提供负责。这将需要人力资源、运营、技术、财务和客户服务方面的专业管理人才。

2.2.5 客户关系 — 一种成熟、透明和积极的关系，以积极的客户参与为特点，努力促进在安全、能力和成本效益相关的目的和目标方面达成一致。这种关系是卓越 ANS 绩效的关键，可作为国家干涉管理的替代手段。许多 ANSP 认识到良好的客户关系所带来的利益，并且正在通过民用空中航行服务组织（CANSO）发展有效、透明的客户关系。

2.2.6 其他股东关系和社会对话 — 必须对股东进行适当的干预，这可通过适当的顾问机构或其他安排来实现。成熟建设性的雇主/员工关系可促进工作相关问题的沟通、意见的交换、咨询和协商，并被视为改善管治的工具。

2.2.7 绩效管理 — 强调绩效衡量和基准对 ANS 绩效具有促进作用，因为它有助于深化对年度目标和长期目标及行业标准的了解。CANSO 全球基准方案推动了对良好 ATM 绩效促进因素的了解，并揭示了可帮助各 ANSP 优化绩效的最佳实践（请参考 CANSO 有关 ANS 绩效衡量和基准的工作文件）。

2.2.8 经济监督 — 除了有效的安全监督以外，可能需要建立适当的经济监督机制，以确保垄断地位不会被滥用。然而，该监督要求的本质、范围和程度将取决于 ANSP 管治结构的其他因素得以实现的方式。考虑了这一因素，经济监督可呈现不同的形式并考虑国家的具体情况。因此，经济监督可能只是明确阐述“游戏规则”的法律框架（如在立法或法规中），它在规则被打破时将考虑强制（可能是刑罚）的独立上诉流程。反过来，应当鼓励建立适当的管治结构和咨询机制，以避免法律的专制。另一方面，经济调控可采取更深入的收益率或价格调控的形式。尽管收益率调控可解决垄断下的超额利润问题，但不能提供改进绩效和效率的明确激励措施。价格调控可为成本效益提供激励措施，但可能对资本投资产生负面影响。

### 3. 结论

3.1 良好的 ANS 绩效取决于良好的管治，而良好的管治归根结底来自政府的政策制定。为了改善服务提供的绩效，应当更加注重管治，减少对管理机制关注，因为后者只是 ANSP 管治结构的一个要素。政策制定需要解决以下关键区域：

- a) ANSP 任务和目标 — 强调安全、能力、成本效益、以客户为中心的服务和环境责任；
- b) 促成立法和法规 — 角色和责任以及奉行国际义务；
- c) ANSP 管治结构 — 确保远景、任务、目的和目标符合义务和期望的流程、惯例、政策、法律、法规和制度；
- d) 独立和自主行使权力的管理 — 自主行使权力、胜任职责、责任明确和切实负责；
- e) 客户关系 — 寻求一致目的和目标的成熟、透明的关系；
- f) 其他股东关系和社会对话 — 适当积极的股东交流机制；
- g) 绩效衡量 — 绩效衡量和基准对 ANS 绩效具有积极影响；和
- h) 经济监督 — 此类监督的本质、范围和程度取决于 ANSP 管治的其他因素，并考虑该监督的成本。

3.2 尽管全球存在不同的 ANSP 所有权和组织形式，已经证实，注重这些管治领域对推动许多国家的 ANS 绩效极为有效。

#### 4. 建议

##### 4.1 请会议：

- a) 意识到优秀的 ANSP 绩效取决于优秀的管治，而优秀的管治来自于优秀的政策制定；和
- b) 敦促国家考虑第 2.2 条中列出的能够促成卓越 ANS 绩效的优秀管治因素。

— 完 —