



大会第 36 届会议
技术委员会

议程项目33：其他效率事项

空中航行服务（ANS）提供与管理监督的分离

（由 CANSO² 提交）

执行摘要

空中航行服务提供者的自主和与管理监督职能分离在国际民用航空组织 (ICAO) 指南资料中有详细的叙述。据证明，更高的空中航行服务提供者 (ANSP) 财务和运营自主促进了服务方式和服务质量的改善。空中航行服务 (ANS) 提供与管理监督职能的分离提高了空中交通管理 (ATM) 绩效，并逐步培养公众对 ANSP 及其服务的信心。服务提供与管理的分离符合善治原则；管理流程必须独立透明。

尽管此指南资料只是标准和建议实践 (SARP) 的补充，但它对 ICAO 的安全和效率战略目标至关重要。

行动：请大会：

- a) 重视可促进 ANS 服务提供实现自主和与管理监督分离的现有 ICAO 指南材料；和
- b) 建议各国采取适当措施遵从此指南材料。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标 A 和 D。
财务影响：	不适用。
参考文件：	Safety Oversight Manual, Doc 9734 ICAO Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, Doc 9082/7 Manual on Air Navigation Services Economics, Doc 9161/4 Privatisation in the Provision of Airports and ANS, Circular 284-AT/120

¹ 所有语文的文件由CANSO提供。

² CANSO 是 ATM 的全球喉舌。在 2006 年，CANSO 成员 ANSP 的服务覆盖全球领空的 61%，控制全球交通的 84%，共计处理 4400 万次航班。正式成员包括：Aena - 西班牙 | AEROTHAI - 泰国 | 印度机场管理局 | 澳洲航空服务公司 | 新西兰航空 | 捷克空中航行服务局 | ATNS - 南非 | ATSA - 保加利亚 | Austro Control - 奥地利 | Avinor - 挪威 | AZANS - 阿塞拜疆 | Belgocontrol - 比利时 | 乌干达民航局 | DFS - 德国 | DHMI - 土耳其 | DSN - 法国 | EANS - 爱沙尼亚 | ENAV SpA - 意大利 | 联邦航空局 - 美国 | 匈牙利空中指挥中心 | 爱尔兰航空管理局 | Kazaeronavigatsia - 哈萨克斯坦 | LfV - 瑞典 | LGS - 拉脱维亚 | 斯洛伐克 LPS | LVNL - 荷兰 | MATS - 马耳他 | MoldATSA - 摩尔多瓦 | NAMA | NANSC - 埃及 | NATS - 英国 | 加拿大航空公司 | 葡萄牙航空公司 | Naviair - 丹麦 | OACA - 突尼斯 | Oro Navigacija - 立陶宛 | PANS - 波兰 | ROMATSA - 罗马尼亚 | Sakaeronavigatsia Ltd - 格鲁吉亚 | Serco | skyguide - 瑞士 | Slovenia Control | SMATSA - 塞尔维亚 | UKSATSE - 乌克兰

1. 引言

1.1 空中航行服务的基本目的是确保飞机在飞行中和着陆后的安全隔离和以安全、高效和环保的方式提供必要的能力。

1.2 空中航行服务的提供受到政治干预容易产生高运营成本、能力改善所需的资金不足和代表国家政治利益而非系统及其所服务客户最佳利益的决定。换言之，政治干预导致系统绩效不够理想。

1.3 空中交通服务的提供还有必要与监督该服务的管理职能分离。为有效保持出行公众的保密性，ATM 管理流程必须独立透明，故而，此流程应由与其管理的实体分离的职能来执行。提供者和管制职能之间的关系过于密切，可产生利益冲突并破坏系统的保密性。

1.4 大家一致认为，由同一实体提供服务和管理与善治原则不符。在世界上的某些地方，分离已成为法律要求。用于创建“欧洲航空一体化”的框架法规使得管理和提供服务的分离具有了法律约束力，国家监督机构可以公正、透明地行使其权力¹。

2. 讨论

2.1 各种 ICAO 指南材料都认可空中航行服务的提供和管理监督职能实现自主和分离的愿望。

2.2 ICAO 在一段时间内已建议各国建立自主的 ANS 服务提供实体，从而授权管理人员对其管理范围内的问题作出独立决策，并对运营产生的收入行使完全控制权²。

2.3 ICAO 还在其安全监督手册中建议：“在国家既作为管理机构又作为空中交通服务提供者的国家，……通过明确分离国家运营机构和国家管理机构之间的权力和责任，达到大会的要求，最大程度地维护公共利益。”³

2.4 同一手册进一步申明，“当国家发觉有必要通过在民用航空管理机构 (CAA) 以外创建商业实体而分离服务提供职能时，……管理职能和服务提供职能之间应界定明确的责任划分。管理和安全职能仍是国家的责任。”⁴

2.5 ICAO 还强调，鉴于自主性不断增强和空中航行服务的商业化和企业化，可能有必要进行适当的经济监督。这种监督的本质、范围和程度最高达到国家级。⁵

3. 结论

3.1 空中航行服务提供者的自主和管理监督职能分离在 ICAO 指南资料中有详细的叙述。据证明，更高的空中航行服务提供者财务和运营自主促进了服务方式和服务质量的改善。

³ Regulation (EC) No 549/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004, Article 4.

⁴ ICAO Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, Doc 9082/7, para. 11

⁵ *Safety Oversight Manual*, Doc 9734, para. 2.4.9

⁶ *Ibid*, para. 3.2.6

⁷ *Manual on Air Navigation Services Economics*, Doc 9161/4, para. 2.22

3.2 ANS 服务提供与管理监督职能的分离提高了 ATM 绩效，并逐步培养公众对 ANSP 及其服务的信心。服务提供与管理的分离符合善治原则；管理流程必须独立透明。

3.3 虽然此指南资料只是标准和建议实践（SARP）的补充，但它促进了空中航行服务提供者的自主，以及与管理监督职能的分离，对 ICAO 的安全和效率战略目标至关重要。因此，关注此指南材料和各国采取适当措施执行此指南材料都相当重要。

—完—