



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 2： 与机场经济和管理有关的具体问题

议程项目 2.1： 治理、所有权和控制权

机场的治理、所有权和控制权

(由秘书处提交)

摘要

本文件讨论了机场的所有权和控制权结构、选择适当形式的所有权和控制权、机场的安全相关问题 and 公司善治的重要性等问题。虽然对不同机场合适的所有权和控制权形式可能视具体情况而异，但本文件重申，应在符合提供者和用户的最佳利益的情况下，建立自主的实体。当机场为政府当局直接控制时，则必须确保监管与运营职能明确分离。在得以带动更高效绩的公司善治这一背景下，本文件建议在特定领域适用最佳做法。

会议的行动在第 5 段。

1. 引言

1.1 商业化对机场所有权和控制权带来的改变，可能会影响其治理和效绩。对商业化的定义为，在设施和服务的管理中应用商业原则或着重发展商业活动的一种做法。

1.2 本文件讨论了机场所有权和控制权结构、适当形式的选择、机场的安全相关问题和公司善治的重要性等问题。文中还审查了《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)现行的相关案文。

2. 讨论

2.1 各国采用的各种组织形式可归纳为两大类。第一类为政府或公共所有和控制，而第二类则涉

及了私人利益。

2.2 政府或公共所有权的形式可以是直接控制和管理，但政府也可对财务和运营自主的自主（或商业化）实体施加控制。第二类既包括管理合同、租赁或特许、转让少数所有权、和私营部门对一个机场部分活动掌握所有权和/或进行运营等形式的私营参与，也包括了将机场的多数或完全所有权转让给私营实体的私营部门所有和控制。个别国家就其机场应在何种组织形式下运营所做的决定，既视所涉国家的情况而定，也经常受到其政府政策的强烈影响。关于这方面，在此提及载有国际民航组织关于机场和空中航行服务组织和监管问题调查结果的 WP/18 号文件。

2.3 在 Doc 9082 号文件第 10 段中认识到，由自主实体（公共或私营）运营的机场，其总体财务状况和管理效率通常都趋于改善。因此，理事会在第 11 段中建议，在符合提供者和用户的最佳利益的情况下，各国考虑建立自主实体以经营其机场。由学术界、各国政府和业界组织开展的多项最新研究显示，所有权和控制权的改变通常被认为是改进公司治理的途径，而好的公司治理制度（即：董事会如何通过其管理层来监视一个公司的运转并向股东们和不同的利益攸关方群体负责）则可以实现更高的绩效。

2.4 在机场的控制和管理权与所有权分离、以及机场更加依赖外部资本为其活动和投资供资等情况下，公司治理制度变得更加重要。例如，健全的公司治理制度可向所有利益攸关方，包括股东和债权人有效保障管理层行事以机场的最佳利益出发并以高效的方式使用资金，从而更易于筹集资本。反言之，没有公司善治制度，管理层就可能为谋求一己最大私利而牺牲其他利益攸关方的利益，而且在可用资本的使用上可能较不透明。

2.5 在世界范围已制定出公司治理原则和规则。一些最有影响力的指导方针是经济合作与发展组织（OECD）的经合组织的企业治理原则（2004 年）。经合组织的原则的适用以及关于机场商业化和私有化的近期研究结果，可以用来作为制定为确保商业化机场的公司善治所需最佳做法的基础。它们包括：

- a) 在立法或执照中明确规定的目标 and 责任；
- b) 公平对待各股东并且（在私人股东持有全部或部分资本的情况下）保护各股东的权利；
- c) 一个独立的专业监事会对管理层提供全面的指导；
- d) 有权能和问责制的管理层按照公司的目标和董事会的指导，在财务、运营、技术、人力资源、投资和服务等方面及时做出决策；
- e) 通过协商与所有有关方有良好的关系；和
- f) 及时准确地公布信息以加强透明度。

2.6 目前，Doc 9082 号文件的第 17 段涉及了一般情况下的最佳商业做法。为了提高机场的绩效，应该纳入关于适用公司善治最佳做法的具体建议。第 17 段案文建议，应在如服务质量、投资、会计和发展计划等领域采用最佳商业做法。考虑到其中一些领域已被 Doc 9082 号文件的其它有关段落所涵盖（例如第 16 段涉及了服务质量和投资问题），而且在许多其它领域也能适用最佳商业做法，因此，在

这种情况下，无需把它们单独列出。（如 WP/12 号文件中所讨论的，空中航行服务提供者善治最佳做法与机场善治最佳做法雷同。）

2.7 关于公司善治的最佳做法同样可适用于完全由政府所有并直接控制的机场。如果运营一个或多个机场仅仅是一个政府实体行使的多种职能之一，就必须考虑将监管职能与服务提供明确分离。这是因为监管者和服务提供者之间的关系如果太密切，就会导致利益冲突进而损及对该制度的信心。为了突显此种分离的必要性，应对 Doc 9082 号文件第 15 段进行修订。应该指出，关于第 15 段的拟议修订对机场和空中航行服务是共通的，因为同样的理由适用于这两类服务提供者（见 WP/12 号文件）。

2.8 关于 Doc 9082 号文件第 13 段所述的国家对安全的责任，各国应确保正在进行商业化的机场根据国际民用航空公约的国际民航组织附件 14——机场，第 I 卷——机场设计和运行中的标准和建议措施和其他相关的国际民航组织技术规范，并按照机场合格审定手册（Doc 9774 号文件）所述，接受合格审定程序。

3. 结论

3.1 根据以上讨论，可以得出以下结论：

- a) 对不同机场来说，合适的所有权和控制权结构或许不同，但各国应考虑成立自主的实体来运营机场。如果机场为政府直接控制，则不应由同一当局行使监管和运营职能。
- b) 各国应审查其机场的治理结构，并在目标和责任、股东的权利及其待遇、董事会的责任、管理层的权力和问责制、与有关各方的关系、信息的公布等方面使用公司善治的最佳做法。
- c) 为了保证旅行大众的利益和各国遵守其在芝加哥公约之下的安全义务，各国应确保正在进行商业化的机场根据国际民航组织附件 14 第 I 卷接受合格审定程序。
- d) 国际民航组织应该修订 Doc 9082 号文件，以纳入通过适用最佳商业做法确保善治所需的各种因素，并强调把监管和运营职能分离的重要性。

4. 对政策拟议的修订

4.1 根据第 3.1 段结论 d)，提议用以下案文替换 Doc 9082 号文件现行的第 14 段、第 15 段和第 17 段：

14. 理事会还希望强调，只要成立了自主机构或实体来经营机场/或空中航行服务，无论是由政府或由私人利益所成立，国家应作为其批准新机构或实体的一项条件，规定它遵守《国际民用航空公约》及其附件中规定的国家所有相关义务。为了履行其对安全的义务，国家应确保根据国际民用航空公约的国际民航组织附件 14——机场，第 I 卷——机场的设计和运行实施合格审定程序。还有，国家应酌情要求自主机构或实体遵守其他国际民航组织政策中规定的国家义务，并遵行如关于收费的现行政策和航空服务协定中所载的做法。

15. 理事会认为，各国履行其经济监督责任应该在职能上与运营及提供机场和空中航行服务分离开，至少在自主实体尚未建立的情况下应该如此，这一点是重要的。

最佳商业做法

17. 理事会核准对机场和空中航行服务适用最佳商业做法的原则，以便在提供适当的服务质量和设施方面促进透明度、效率和成本效益。因此，各国和/或机场和空中航行服务提供者应该在其所有业务领域适用最佳商业做法。理事会认为，机场和空中航行服务实体的公司善治会导致更好的效绩，因此建议，各国尤其应在：实体的目标 and 责任、股东的权力及其待遇、董事会的责任、管理层的权力和问责制、与有关各方的关系、信息的公开等方面适用公司善治的最佳商业做法。

4.2 应该注意，在 WP/4 号文件中已提议在现行的第 14 段和第 15 段（见上述为第 14 段和第 15 段拟议的新案文）之间插入新的副标题“经济监督”及其项下的两个新段落。

5. 会议的行动

5.1 请会议：

- a) 审议和采纳第 3.1 段中的结论；和
- b) 审议和核准第 4.1 段中对 Doc 9082 号文件拟议的修订。

—完—