



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 3： 与空中航行服务经济和管理有关的具体问题

议程项目 3.1： 治理、所有权和控制权

空中航行服务提供者的治理、所有权和控制权

(由秘书处提交)

摘要

本文件讨论了空中航行服务提供者（ANSPs）商业化的最新经验，以及正在出现的与其治理、所有权和控制权有关的问题。这些经验表明，在已取得的效绩与公司治理之间可能有一种联系。因此，本文件为商业化的空中航行服务提供者的善治拟定了一套最佳做法。在国家直接运营空中航行服务的情况下，本文件强调有必要确保监管职能和运营职能不得由同一当局履行。

会议的行动在第 5 段。

1. 引言

1.1 虽然全部或部分有私营部门所有权的空中航行服务提供者（ANSPs）仅限于屈指可数的几例，但许多国家已通过把提供服务从国家行政职能中分离出来而建立了自主的实体。《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）的第 11 段建议，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。

1.2 本文件讨论了空中航行服务提供者商业化的最新经验，以及正在出现的其治理、所有权和控制权方面的问题。文件还审议了 Doc 9082 号文件现行的有关案文。

2. 讨论

2.1 朝空中航行服务提供者商业化方向的发展是由各种目的驱动的，其范围可以从改进运营效率和减少成本，到有更实际的需要以解除国家对基础设施资本投资提供资金的责任。无论原因如何，一个商业化的空中航行服务提供者预期要作为一个财务上独立的商业实体来运行，并且要与任何其它的商业经营同样有竞争力、高效率和成本效益。

2.2 由各学术机构、政府和业界组织所做的许多近期研究，已考虑了现有的一些治理、制度和监管方面的框架，包括对一些商业化的空中航行服务提供者所做的比较。虽然这些研究在其结论上并非一致，但它们趋向于同意认为商业化的空中航行服务提供者通过现代化已总体改进了成本控制生产力和财务活力，而未削弱安全。这些研究还指出，商业化的空中航行服务提供者能够及时决策，更能响应用户的要求。此外，这些研究共同认为，良好的“公司治理”可以取得更好的绩效。

2.3 公司治理一词是指董事会通过其管理层来监视一个公司运转的方式，以及董事会如何反过来向股东们和不同的利害攸关方群体负责。目前，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）的公司治理原则（2004年）。经合组织的原则的适用以及关于空中航行服务提供者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的空中航行服务提供者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。

2.4 当前，Doc 9082 号文件的第 17 段涉及了一般情况下的最佳商业做法。为了改进空中航行服务提供者的绩效，应该纳入有关适用公司善治最佳做法的具体建议。第 17 段的案文建议，应该在诸如服务质量、投资、会计和发展计划等领域采用最佳商业做法。考虑到这些领域中有些已被 Doc 9082 号文件的其它有关段落所涵盖（例如，在第 16 段中就涉及到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/7 号文件中所讨论的，机场善治的最佳做法与空中航行服务提供者的善治最佳做法雷同。）

2.5 上述讨论的善治最佳做法同样可以适用于非自主的空中航行服务提供者，因为与所有权和控制权结构相比，服务提供者的绩效与善治更有关系。但是，在许多情况下，一个国家当局确有必须克服的内在局限（例如，繁琐的批准过程、很长的采购过程，以及为投资与其它的国家优先事项进行竞争）。此外，当一个政府既发挥监管者的作用（即，行使其经济监督职能），又发挥服务提供者的作用，该当局的一个部门去监测另一个部门的活动可能就不清楚了。服务提供者和监管者之间的关系过

于密切就能导致利益冲突，并损害对该系统的信心。

2.6 由于该原因，对那些尚未建立自主实体来运营空中航行服务的国家，遵守 Doc 9082 号文件第 11 段中的现行政策是至关重要的。关于那些选择不建立自主的空中航行服务提供者的国家，至少有必要对监管者和服务提供者有一个清楚的职能分离，明确界定各自的作用和权力。为了强调此种分离的必要性，就应该对 Doc 9082 号文件的第 15 段做出相应的修订。显然，对第 15 段拟议的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/7 号文件）。

3. 结论

3.1 根据以上讨论，可以得出以下结论：

- a) 在由一个政府部门直接提供空中航行服务的国家，各国应该确保监管和运营职能不得由同一当局行使。
- b) 各国应该就其空中航行服务提供者审查治理结构，并在目标、责任和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、信息的公开等方面使用公司善治的最佳做法。
- c) 国际民航组织应该修订 Doc 9082 号文件，以强调把监管和运营职能分离的重要性，并纳入通过适用最佳商业做法确保善治所需的各种因素。

4. 对政策拟议的修订

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

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绩效，因此建议，各国尤其应在：实体的目标、责任和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（为现行的第 15 段拟议的上述新案文）之间插入新的副标题“经济监督”项下的两个新段落。在 WP/7 号文件中也为第 15 段和第 17 段提出了上述新案文。

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—