



CEANS-WP/76
17/9/08

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

关于议程项目 2.1 的报告草案

议程项目 2: 与机场经济和管理有关的具体问题

2.1: 治理、所有权和控制权

2.1.1 文件

秘书处 (WP/7 号文件) 审查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和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。据此, 建议对 Doc 9082 文件的案文进行修订。

意大利 (WP/57 号文件) 介绍了对地面代理服务提供者合格审定的过程, 并建议国际民航组织对建立一个国际性的多方认可的合格审定制度开展研究, 目的在于在竞争和自由化的框架下保证地面服务代理的质量和安。

沙特阿拉伯王国 (WP/68 号文件) 谈到各国执行监管措施以保护消费者在机场的利益的重要性, 并要求国际民航组织考虑制定保护消费者利益的全球性管理框架。

53 个非洲国家 (WP/59 号文件) 要求国际民航组织对于经济上无法维持, 但出于安全、保安和社会经济原因属于综合航空运输网络组成部分而必要的机场的管理和运行提供指导。文件同时要求各国制定客观和透明的方法, 以便选择某些这种机场作为供资对象和鼓励更好利用现有容量。

拉丁美洲民用航空委员会 (WP/39 号文件) 强调各有关方互动的必要性, 同时说明了该委员会在机场和基础设施特许权问题方面的工作。文件建议各国应在其机场特许权程序中考虑拉丁美洲民用航空委员会 A 17-03 号决议所列的各项因素。

联合国世界旅游组织 (WP/22 号文件) 强调需要保证监管和运行职能明确脱离, 并为了效率和质量之目的, 鼓励自治和在机场之间以尽可能实现竞争, 不论所属管辖权。

国际运输工人联合会 (WP/23 号文件) 鼓励各国将联合国 (UN) 的全球契约及其原则纳入其机场最佳做法的管理结构, 以期落实商业服务的改进。联合会还呼吁利用公司善治的最佳做法。联合会建议对 Doc 9082 号文件的案文进行修订, 以提及《联合国全球契约》, 并纳入工人的权利及其待遇作为最佳做法应该适用的一个领域。

秘书处 (WP/18 号信息文件) 提供了与这一项目有关的若干信息 (见第 1.1.1 段)。

秘书处 (WP/19 号信息文件) 摘要介绍了对机场财务状况和 2005 年对空中航行服务提供者的调查结果, 包括收费对航空公司运行的影响。

马里 (WP/42 号信息文件) 介绍了其与机场治理、所有权和控制权; 回报率; 成本分摊和收费制度; 区别收费; 和保安措施成本回收有关的现行做法和经验方面的信息。文件还表示支持国际民航组织秘书处 (WP/7、8、9、10 和 11 号文件) 包括建议对 Doc 9082 号文件修订的各项结论。

2.1.2 讨论

2.1.2.1 会议总体上支持 WP/7 号文件提出的结论草案, 包括机场运营人应遵循最佳做法的立场。会议认为, 为确保清晰无误, 应将建立自主实体的概念与经营职能与管理职能分离的概念分开来。会议认识到, 在建立自主实体时, 各国应考虑有关机场的可行性以及服务提供者和用户的利益。关于安全的责任问题, 会议确认, 各国应遵守《芝加哥公约》及其所有附件, 没有必要专门提及某一具体附件。但会议一致认为, 秘书处在修订经济指导材料时应适当提及关于机场合格审定程序的附件 14。

2.1.2.2 会议表示支持 WP/59 号文件中的提议, 即制定能够帮助各国对财政上无法维持但却属于整体基础运输网络组成部分的机场进行管理和运营的政策指导。会议一致认为, 国际民航组织应制定保留和经营这些机场的政策指导。

2.1.2.3 关于 WP/68 号文件中有关消费者利益的提议, 秘书处通知会议, 国际民航组织正作为其工作方案的一部分对这方面的发展情况进行监测。情况表明, 国际民航组织现阶段考虑制定一项保护消费者利益的全球性管理框架还为时过早。秘书处作出澄清后, 没有与会者表示支持采取进一步行动。

2.1.2.4 会议不支持 WP/57 号文件关于国际民航组织应对地面服务代理提供者的合格审定制定国际程序开展研究的提议。此外, 会议不赞成 WP/23 号文件提出的将联合国 (UN) 全球契约及其原则作为最佳商业做法纳入 Doc 9082 号文件的建议。

2.1.2.5 会议注意到拉丁美洲民用航空委员会围绕在授予机场和航空基础设施特许权时应考虑哪些因素的问题所开展的工作 (WP/39 号文件)。会议一致认为, 在修订关于机场经济的现行指导材料时, 国际民航组织应考虑拉丁美洲民用航空委员会制定的机场特许权程序。

2.1.3 建议

2.1.3.1 根据议程项目 2.1 项下关于治理、所有权和控制权的文件和随后进行的讨论, 会议通过了下述建议:

建议 4 — 机场的治理、所有权和控制权

会议建议:

- 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, 同时亦顾及机场的经济活力和服务提供者及用户的利益;

-
- b) 在一个或多个机场的运营只代表某一政府实体履行的几项职能中的一项职能的情况下，各国应考虑将监管职能与服务的提供明确分离；
 - c) 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；
 - d) 在建立了自主实体的情况下，各国应确保《芝加哥公约》及其附件和航空运输协定所规定的国家的各项相关义务均得到遵守，国际民航组织的政策和管理也得到遵守；
 - e) 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；
 - f) 国际民航组织应考虑为了国际航空运输安全和保安以及社会经济之目的，对财政上无法维持但却属于整体基础运输网络组成部分的机场制定管理和运营的政策和指导材料；和
 - g) 国际民航组织在审查其关于机场商业化的指导材料时应考虑拉丁美洲民用航空委员会在机场特许权程序方面开展的工作。