



## 第六次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： 审议关键问题和相关的管理框架

议程项目 2.7： 机场和空中航行服务的经济

### 机场和空中航行服务提供者的商业化和私有化

（由秘书处提交）

#### 执行摘要

本工作文件讨论了机场和空中航行服务提供者（ANSPs）的治理、所有权和控制权结构及管理权，以及企业善治的适当形式的遴选及其重要性。文件阐述了机场和空中航行服务提供者商业化和私有化方面的近期发展情况，并提供了国际民航组织在这方面的相关工作和政策指导的最新情况。

行动：请会议：

- a) 审查本文件所载的信息和评估；和
- b) 通过第 4 段所载的建议。

参考文件：

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

## 1. 引言

1.1 过去 20 年当中，在提供机场服务及较低程度上在提供空中航行服务方面，所有权和管理权发生了许多变化。这些变化通常被称为“私有化”。但是，这些变化可能以不同形式出现，尽管它们通常都显示出脱离了政府的所有权和管理权，但它们未必（的确很少）表现为完全彻底的私有化，尤其是在所有权方面。此外，所有权和控制权的变化，还可能对机场和空中航行服务提供者（ANSPs）的治理和绩效产生影响。这种情况佐证了各国所表示的对国际民航组织提供这方面指导的需求。

## 2. 近期的发展情况

2.1 各国所使用的不同组织形式可以重新分为两个主要类别。第一类属于政府或公有制和控制权，第二类则属于私人参股的情况。政府或公有制可以采取直接控制和管理的形式，但政府的控制权也可以通过具有财务和运行自主权的自主（或商业化的）实体进行施行。尽管建立自主实体未必会使无盈利的机场或空中航行服务提供者转而盈利，但从世界各地掌握的这些发展方面的反馈表明，自主实体能够：

- a) 确保通过利用机场和空中航行服务提供者的资源所产生的收入，被透明地再投入到各项设施的运行和开发中去；
- b) 确保机场和空中航行服务提供者的用户，对其使用的基础结构或设施的维护和开发作出直接贡献（用户付费的原则）；
- c) 减少政府的财政负担；
- d) 鼓励商业文化的成长，从而提高效率并改进服务质量；
- e) 得以进入私有资本市场，由于公共部门的借贷限制，这只有在改变组织形式之后才能实现；和
- f) 明确划分监管职能和运行职能。

2.2 这项实现更大程度自由化的举措，是世界经济全球化整体进程的一部分，它要求对以往由各国所有或管理的注重商业的服务实行更大程度的私有化。在现行的不同机场所有权和管理权的商业模式中，各国可以决定选择以下一种选项：

- a) 政府所有权；
- b) 管理合同；
- c) 租赁或特许经营；
- d) 少数所有权转让；
- e) 公、私伙伴关系；和
- f) 私营部门的所有权和控制权。

理论上讲，同样的选项也适用于空中航行服务提供者，尽管目前某些选项可能被视为不符合大多数国家的实际。在审议提供空中航行服务的私有化或私营部门参与时，因为跨境及其他问题，需要采用更加审慎的做法。关于空中航行服务提供者的所有权、控制权和治理的详细指导材料载于《空中航行服务经济学手册》（Doc 9161 号文件）第 2 章，而有关上述选项的更多细节、其主要特征及优越性，可参见《提供机场和空中航行服务私有化手册》（Doc 9980 号文件）第 5 章。

2.3 在对机场和空中航行服务提供者进行了私有化的几乎所有国家，现有的或新设立的监管当局确保服务提供者不滥用其可能具有的任何优势地位，特别是在处理航空收费方面。但值得注意的是，与租金及其他非航空费率 and 收费有关的规章要么比较随意，要么就不存在。

2.4 附录载有来自国际民航组织关于机场和空中航行服务提供者商业化和私有化定性研究的一些分析摘要。

### 3. 国际民航组织的工作

3.1 《国际民用航空公约》（亦称为《芝加哥公约》）的各项规定对所有缔约国都具有约束力。尽管这些规定不禁止缔约国将其负责的某些职能委派给私营实体，但缔约国有义务确保《公约》及其附件的所有规定都得到完全遵守。《芝加哥公约》第二十八条规定各缔约国有责任依照《芝加哥公约》中制定的标准和建议措施（SARPs），在其领土内提供机场和空中航行服务。因此，机场和空中航行服务的所有权和管理权或可委派给私营部门，但提供符合相关标准和建议措施的各种服务的全面责任仍然属于各国。

3.2 国际民航组织于 2008 年 9 月在蒙特利尔举行的机场和空中航行服务经济会议（CEANS）上，审议了与机场和空中航行服务商业化和私有化及其经济绩效有关的各种问题。在机场和空中航行服务经济会议所通过的各项建议当中，有一些建议在加强服务提供者与用户之间的合作，同时提高世界各地机场和空中航行服务提供者的运行管理效率和成本效益方面发挥了重要作用。

3.3 根据机场和空中航行服务经济会议通过的各项建议，国际民航组织于 2012 年 4 月更新并发布了《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）第九版。根据从世界范围内获得的经验，Doc 9082 号文件揭示了在自主实体运行机场和空中航行服务的情况下，其总体财务形势和管理效率普遍有所改善（参见第 I 篇第 4 段至第 7 段）。因此，Doc 9082 号文件建议在经济上可行的情况下，并且为了服务提供者和用户的最佳利益，各国应考虑建立自主实体来运行其机场或空中航行服务。此外，该文件提醒各国在审议机场和空中航行服务提供者的商业化或私有化时，应牢记各国最终负责这些实体的安全、保安和经济监督，且各国应确保国际民航组织的各项政策得到贯彻执行，同时所有相关义务，主要是航空服务协定中签订的那些义务均得到履行。值得注意的是，为了对服务提供者进行经济监督，在 Doc 9082 号文件中特别包含了与用户协商、绩效管理以及与实施收费的费用基础有关的各项具体政策。

3.4 此外，根据机场和空中航行服务经济会议所通过并得到国际民航组织理事会在其第 185 届会议第十一次会议上核准的一项建议（C-DEC 185/11 号决定），鼓励各国将不歧视、成本相关性、透明度和与用户协商等四项关键收费原则纳入其国家立法、规章或政策以及航空服务协定当中。就私有化的情况，提出了这些步骤的建议，以便不论组织的商务模式如何，均确保机场运营人和空中航行服务提供者（ANSPs）遵守这些关键原则（参见 Doc 9082 号文件前言第 1 段）。

3.5 如第 2 段所述，国际民航组织于 2012 年 8 月发布了 Doc 9980 号文件。Doc 9980 号文件正在根据过去十年中出现的发展情况，回应各国表示的对机场和空中航行服务提供者所有权和控制权提供指导的需求。本手册更新了 2002 年 3 月出版的《提供机场和空中航行服务私有化》通告（284 号通告）。Doc 9980 号文件介绍了世界不同部分在提供机场和空中航行服务的所有权和管理权方面出现的发展情

况，同时它提供了对现有各种选项及可能影响的定义和分析。该文件还讨论了各国在考虑所有权和管理权的变化时应审议的各项重大问题。Doc 9980 号文件所包含的指导，虑及了机场和空中航行服务提供者所面临的广泛情况，并提请各国注意国际民航组织与监管措施有关、同时确保机场和空中航行服务管理范畴内的适当保护措施的其他政策文件。

3.6 此外，根据航空运输委员会于 2002 年 1 月（AT-WP/1924 号文件）核准的 2000 年机场和空中航行服务经济会议（ANSCONF 2000 年）的各项建议，国际民航组织制定并随后定期更新了关于机场和空中航行服务提供者私有化的具体指导材料。所出版的《机场和空中航行服务提供者商业化、私有化和经济监督的案例研究》，受到了各界民用航空利害攸关方和分析人士的好评，这是一个研究汇编，介绍了 26 个国家开展的机场和空中航行服务提供者商业化和私有化的进程。这些案例研究阐述了来自所有地区的国家经验，并包含了机场和空中航行服务提供者商业化和经济监督的不同模型。该案例研究对各国、决策者、政策分析人士以及航空运输业的从业者是一项信息工具；附录中强调了案例研究中所说明的若干关键点。本出版物在以下网址在线提供：  
[http://www.icao.int/sustainability/pages/Eap\\_ER\\_Databases\\_CaseStudies\\_ANSPs.aspx](http://www.icao.int/sustainability/pages/Eap_ER_Databases_CaseStudies_ANSPs.aspx)。

3.7 最后，机场和空中航行服务提供者的所有权、控制权和、或管理权的变化，可能对实体的企业治理产生影响。Doc 9082 号文件（第 I 篇第 9 段和第 10 段）阐述了关于企业善治最佳做法方面的各项政策，关于高效的企业治理系统的详细指南载于 Doc 9980 号文件，以及《机场经济学手册》（Doc 9562 号文件）和《空中航行服务经济学手册》（Doc 9161 号文件）当中。

## 4. 建议

### 4.1 提出以下建议，供会议审议：

- 各国应确保完全遵守《芝加哥公约》、其附件及航空运输协定中规定的各国的所有相关义务，并在建立自主实体时，应确保国际民航组织的收费政策得到贯彻执行。

### 4.2 现提出与机场有关的以下建议供会议审议：

- a) 各国应考虑及其经济上的可行性以及用户和其他有关各方的利益，审议建立自主实体以便开展机场的运行；
- b) 国际民航组织应确保与机场治理、所有权、控制权和管理权有关的各项政策、指导及其他材料保持相关性、与时俱进，并回应不断变化的形势；和
- c) 国际民航组织应该继续监测机场商业化和私有化方面出现的各种变化。

### 4.3 现提出与空中航行服务提供者有关的以下建议供会议审议：

- a) 各国应考虑及其经济上的可行性以及用户和其他有关各方的利益，审议建立自主实体以便开展空中航行服务提供者的运行；

- b) 国际民航组织应确保与空中航行服务提供者的治理、所有权、控制权和管理权相关的各项政策、指导及其他材料保持相关性、与时俱进，并回应不断变化的形势；和
  - c) 国际民航组织应该继续监测空中航行服务提供者商业化和私有化方面出现的各种变化。
-

## 附录

### 关于机场和空中航行服务提供者商业化、 私有化和经济监督的案例研究所说明的关键要点

1. 国际民航组织机场、空中航行服务提供者案例研究数据库中所包含的 26 个国家和地区组织如下：

- |                  |          |
|------------------|----------|
| 1. 阿根廷           | 14. 日本   |
| 2. 澳大利亚          | 15. 约旦   |
| 3. 比利时           | 16. 马来西亚 |
| 4. 玻利维亚          | 17. 墨西哥  |
| 5. 巴西            | 18. 荷兰   |
| 6. 喀麦隆           | 19. 新西兰  |
| 7. 加拿大           | 20. 秘鲁   |
| 8. 智利            | 21. 塞内加尔 |
| 9. 中国            | 22. 南非   |
| 10. 欧洲联盟（机场收费指示） | 23. 泰国   |
| 11. 法国           | 24. 土耳其  |
| 12. 德国           | 25. 联合王国 |
| 13. 印度           | 26. 美国   |

2. 案例研究说明了与机场和空中航行服务提供者商业化相关的若干关键要点。首先，世界不同地区似乎在实施不同类型的机场和空中航行服务提供者的管理权和所有权改革。一方面，数据库揭示了拉丁美洲机场私有化和商业化特许经营模式的吸引力：关于位于该地区各国（阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、墨西哥和秘鲁）的所有六项案例研究表明，已经颁发了特许经营权，以便运行单独的盈利机场或具有盈利和不盈利机场的网络（尽管特许经营权的期限不同）。另一方面，欧洲的情况可以看作是机场私有化，或通过证券市场进行私人参股。关于位于欧洲各国的所有四项案例研究表明，各主要机场已经通过私有化实行了商业化（比利时和布鲁塞尔国际机场有限公司；联合王国和希思罗机场控股有限公司；以及对法国巴黎机场和德国法兰克福机场公司的私人参股）。此外，对提供机场服务分阶段进行了私人参股和私有化。例如在联合王国，各主要机场最初被移交给一个政府企业。数年后，将其移交给一个政府所有的公司。此后不久，便将这家公司的股份出售给私营部门。在欧洲某些国家，机场先被移交给单独的国有公司，并且股权的剥离是逐步进行的。案例研究最终表明，这种模型已被转移到其他地区：中国、马来西亚和南非正在效仿欧洲的模式：逐步进行产权剥离。

3. 其次，案例研究还突出了对机场进行经济监督的最高限价形式的吸引力，不论它们是根据单一计费、混合计费或二元计费制度开展运行。由价格上限预先界定某些费率，并在某一特定时期内将其予以保持，仅根据通胀率提价，且费率增长不超过消费者物价指数，可能用一个效率系数（X 系数）进行调整的这一模型，已在欧洲变得越来越普遍（这一模型已被联合王国、法国和德国使用），在世界其他地方也是如此，如：拉丁美洲（阿根廷、墨西哥、秘鲁）、亚洲（中国）、澳大拉西亚（澳大利亚）和非洲（南非）。

4. 第三，关于案例研究的横向剖析表明，在机场行业内出现并加强了一些非常活跃的跨国参与者。例如，一些公司参与了以下国家的机场商业化、私有化或管理（列表只涉及数据库所研究的那些国家，否则列表可以扩大）：巴黎机场参与了喀麦隆、中国、法国、约旦、墨西哥和荷兰的机场商业化、私有化或管理；法兰克福机场参与了德国、秘鲁、塞内加尔和土耳其的机场商业化、私有化或管理；大马机场控股有限公司参与了马来西亚和土耳其的机场商业化、私有化或管理；或 MAp 机场参与了澳大利亚和比利时的机场商业化、私有化或管理。

5. 关于空中航行服务提供者，研究表明大多数政府赞同保持其对空中航行服务的控制权，因其提供一般都延伸到相关国家的全部领土。此外，在许多国家，不同的空中航行服务是由一个以上的实体提供的。最后，空中航行服务就各国的主权空域而言具有国防和对外关系方面的影响。这说明了案例研究突显的一个趋势：绝大多数空中航行服务提供者是政府部门，通常是民用航空管理部门，或是自治当局，或由政府全资拥有的公司。只有三项案例研究表明了不同的途径：

- a) 由于历史原因，航空公司少数参股了泰国空中航行服务——泰国航空无线电有限公司的股权，但泰国政府控制收费；
- b) 加拿大通过一个由航空公司客户经董事会成员进行监测的非营利组织——加拿大空中航行服务公司（Nav Canada），对其空中航行服务实行了私有化；和
- c) 在联合王国，于 2001 年剥离了空中航行服务提供者 42% 的股份，将其分配给了航空公司集团（由七家航空公司组成），还有 4% 分配给了机场运营人——英国机场管理公司，政府则保留 49% 的股份，并有 5% 分配给了雇员。