



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 1： 涉及国家、服务提供者和用户之间互动的问题

1.1： 经济监督

经济监督

(由秘书处提交)

摘要

本文件讨论了机场和空中航行服务经济监督的目的，并论述了如何选择经济监督的适当形式。重申经济监督乃是国家的责任，带有各种公共政策目标，包括防范服务提供者可能滥用其优势地位的风险。如果认为除竞争法之外还必须实行经济监督，则竞争的程度，与竞争有关的成本和效益，以及法律、制度和治理框架等均应纳入考虑。本文件提议修订《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)的文字，以澄清经济监督的目的、范围和选择。

会议的行动在第5段。

1. 引言

1.1 各国对机场和空中航行服务提供者的运行安全、保安和经济监督负有终极责任。“经济监督”一语，是指国家对服务提供者的商业和运行做法的监督。经济监督从轻手管制（如依靠竞争法）到通过比较直接的监管，干预服务提供者的经济决策，可以采取几种不同的形式。各国可以通过“经济监管”履行其经济监督的职责，例如采取立法或制定规则和/或建立监管机制的形式。

1.2 本文件讨论了经济监督的目的和形式，并论述了如何结合每一国家的具体情况选择经济监督的适当形式。还回顾了《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)的现行相关条文。应该提及，有关“所有权、治理和控制权”的各种问题，包括监督和运营职能的分离，在WP/7号文件和WP/12号文件中做了论述。

2. 讨论

2.1 近年来，机场和空中航行服务的商业化和私有化继续进行，给服务提供者带来了更多的竞争和商业压力，就机场而言，已经出现了走向私有化的稳步趋势。在空中航行服务方面，趋势是走向商业化，而不是私有化。

2.2 然而，这些发展并不意味着国家对服务提供者实行经济监督的责任发生了任何变化。市场条件和竞争的程度各有不同，并且存在服务提供者可能滥用其优势地位的风险。即使在竞争性的市场，服务提供者由于专注于竞争和降低成本，有时可能会消极地影响到某些类别用户的利益。此外，商业化和私有化可能降低服务提供者对各国国际义务包括国际民航组织关于收费的政策的了解和坚持（见WP/17号文件）。

2.3 经济监督的目标可以包括：确保服务提供者不滥用其优势地位；确保在进行收费时不歧视和透明度；为服务提供者和用户达成收费协议提供激励；确保服务提供者设立和实施适当的绩效管理制（见WP/5号文件），以及确保投资于能力建设以满足未来的需求。每项目标的优先地位视各国的具体情况而定，但在这类公共政策目标与各自主/私营实体力求优化商业化或私有化的效益之间，应该达成一种平衡。

2.4 《机场经济手册》（Doc 9562号文件）和《空中航行服务经济手册》（Doc 9161号文件）中，列举了经济监督的各种可能形式。归纳起来包括：a) 运用竞争法；b) 后发性监管，即：仅在被监管实体的行为违背了公开声明为“可以接受的”界限的情况下进行行政干预；c) 各种制度性安排，如关于与用户协商的要求（通常并辅之以仲裁/争议解决程序），信息披露和特定的所有权、控制权和财务结构；d) 第三方顾问委员会，即：由有关各方集体审查定价、投资和服务水平的提案；e) 契约式监管，即由国家颁发合约或特许权，要求按一定条件提供机场或空中航行服务；f) 激励式或价格封顶式监管；和 g) 服务成本或回报率监管。

2.5 根据上述每种经济监管办法，可以构想出不同的变异形式。在有些情况下，结合其中两种或多种办法，可以产生最好的经济监管形式。总体而言，适当形式的选择取决于多种因素，包括竞争的程度，以及法律、制度和治理框架，包括所涉各方的作用、权利和责任，以及具体形式的相关成本。无论采纳哪种办法，经济监督都应以透明、高效和成本效益好的方式进行，并保持高度的灵活性，以便适应不断变化的情况。

2.6 但是，Doc 9082号文件中却极少提到（或承认存在）经济监督的不同形式。此外，Doc 9082号文件第15段建议建立独立的监管机制，但并未要求其与所采纳的经济监管形式相匹配或相对应。

2.7 比较起来，Doc 9161号文件和Doc 9562号文件中的指导材料承认，在竞争“足够强”的地方通过运用竞争法实行经济监督可能就足够了。因此，选择经济监督的其他形式的一个理由，必然是竞争法并不足以克服服务提供者可能滥用其优势地位的风险。这里的问题是如何确定竞争或竞争的威胁不够强的各种情况。总的来说，对竞争性市场的限度，应该从来自附近的服务提供者或来自其他运输方式的实际的或潜在的竞争的角度加以衡量。各实体的规模和相对于市场的业务量也是应该加以考虑的因素。

2.8 即便是在竞争被认为不够强的地方，也可能存在一些进行行政干预的必要性并不十分明显的情况。例如，服务提供者与用户合作，最有条件确定好优化的服务标准、收费制度和相对于所提供服务的收费水平（见WP/6号文件）。如果服务提供者为用户部分或全部所有，则情况也可能相同。在这种情况下

下，经济监督的范围应仅限于鼓励收费制度和收费水平的变更通过服务提供者和所有类别的用户之间的协议进行。行政干预应保持在最低水平并根据需要，如在当事方发生争议时进行。

2.9 评估最适当办法的另一个重要因素，是与备选的经济监管形式有关的潜在成本和效益。经济监督的运行和管理并非没有成本，而且，相关成本还可能随着国家从轻手管制（如要求信息披露）改为某种更为全面的制度（如回报率监管）而有所增加。在极端情况下，监管成本可能压倒预期的效益。因此，选择竞争法之外的适当的形式，就是要穷尽各种选项以最低监管成本保护公众利益的问题了。

3. 结论

3.1 从上述讨论中，可以得出以下结论：

- a) 各国应该铭记：经济监督是国家的责任，除其他外，其目的是要防止服务提供者可能滥用其优势地位的风险，确保收费实践中的不歧视和透明度，为与用户磋商提供激励，确保建立适当的绩效管理制，以及保证具备满足未来需求的能力，并与自主/私有实体获得商业化或私有化最佳效益的努力保持平衡。
- b) 各国应该根据自己的具体情况选择经济监督的适当形式，同时将行政干预保持在最低水平并根据需要。在确定是否需要采取竞争法以外的经济监督时，竞争程度、与备选监督形式相关的成本和效益，以及法律、制度和治理框架等，均应纳入考虑。
- c) 国际民航组织应该修订Doc 9082号文件，以澄清机场和空中航行服务经济监督的目的和范围，并应提及其不同的形式和选择最适当的监督形式。

4. 拟议的政策修订

4.1 根据第3.1段结论 c)，提议将以下两段关于经济监督的文字插入Doc 9082号文件，放在第15段之前：

经济监督

xx. 理事会建议，随着机场和空中航行服务的提供和运营继续走向商业化和私有化的趋势，经济监督应力求在自主或私有实体实现商业化或私有化的最优效益的努力与各项公共政策目标之间达成平衡，这些公共政策目标包括但不限于：

- i) 防止机场和空中航行服务提供者从事反竞争的做法或滥用其优势地位；
- ii) 在实行收费中确保不歧视和透明度；
- iii) 为机场和空中航行服务提供者与用户之间就收费和服务水平达成协议提供激励；
- iv) 确保机场和空中航行服务提供者建立和实施适当的绩效管理制度；和

v) 确保投资于能力建设以满足未来的需求。

yy. 理事会还建议，各国应该将经济行政干预保持在最低水平并根据需要。当确定是否需要采取竞争法之外的经济监督时，竞争程度，与备选监督形式相关的成本和效益，以及法律、制度和治理框架等，均应纳入考虑。经济监督以透明、高效和成本效益好的方式加之确立，是符合所有有关方面利益的。

4.2 请注意，由于上述拟议的新政策条文，对Doc 9082号文件现有的第15段需要做出调整。在这方面，应该考虑WP/7号文件和WP/12号文件中的各项提案。

5. 会议的行动

5.1 请会议：

- a) 审议和采纳第3.1段中的各项结论；和
- b) 审议和核准第4.1段中拟议的对Doc 9082号文件的各项修订。