



CEANS-WP/73
15/9/08

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 1.1 的报告草案

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

1.1.1 文件

秘书处 (WP/4号文件) 审议了机场和空中航行服务经济监督的目的, 并审议了如何选择经济监督的适当形式。秘书处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。文件提议修订Doc 9082号文件的文字, 以澄清适当形式的经济监督的目的、范围和选择。

乌干达 (WP/69号文件) 认为, 区域组织可以为自身没有能力充分履行经济监督职能的国家提供必要的资源。应该具备让国际民航组织能够通过制定指导材料与这些区域组织合作的机制。

美国 (WP/71号文件) 就WP/4号文件提议的Doc 9082号文件的案文提出了一项修订, 强调了应该以适合具体情况的方式衡量和运用行政干预的必要性。

53个非洲国家 (WP/58号文件) 对非洲民航委员会作为亚穆苏克罗决定负责对非洲自由化的航空运输进行经济监督的非洲航空运输执行机构的作用作了说明。文件敦促各国执行国际民航组织关于对国际航空运输实行经济监管的大会决议。

世界旅游组织 (WP/22号文件) 认为, 对机场和空中航行服务的经济监督, 是国家为提高安全、保安和简化手续、环境和经济问题的适当平衡方面必须履行的责任。总体性一揽子经济工具应该为所有发展中国家提供经济上的净实惠, 特别是为最不发达国家提供优惠性措施。

国家间航空委员会 (WP/53号文件) 支持WP/4号文件, 确认国家在经济监督方面按照立法的形式或者建立适当的监管机制解决航空燃料成本增加问题的作用。

国际机场理事会 (WP/27号文件) 强调, 对机场和空中航行服务实行同样形式的经济监督, 忽视了两类服务提供者之间的差异, 特别是它们之间竞争的程度大相径庭。因此, 对Doc 9082号文件提议的修订, 应与机场本身并没有市场优势地位这样一种根本性的假设相符。文件认为, 任何行政干预均应保持在最低限度, 并经过成本效益分析, 同时确保充分投资以满足未来需求。

国际航空运输协会 (WP/46号文件) 说明了经济监督应适用于所有机场和空中航行服务而不论其竞争程度和规模大小的必要性, 因为这是一项国家责任。文件强调, 对不存在竞争的情况应实行经济监管以保护用户不会受到可能的滥用垄断的影响。为反映其意见, 就WP/4号文件提议的对Doc 9082号文件的文字提出了进一步的修订。

国际运输工人联合会（WP/24号文件）指出，经济监督对工人的就业条件可能有直接影响。因此，在确定监管框架时，国际民航组织应顾及平衡用户、就业者和其他有关利益方要求的必要性。

秘书处（WP/18 — 信息文件）归纳了最近对2007年机场和空中航行服务的所有权、组织和管制做法所作调查的结果和计划作出的变更。

马里（WP/41 — 信息文件）介绍了关于该国与经济监督、经济绩效管理以及与用户磋商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提议对Doc 9082号文件进行的修订（WPs/4、5和6号文件）。

大韩民国（WP/63 — 信息文件）介绍了该国政府在对本国机场运营人的经济监督和绩效管理方面的作用，这些运营人是由独立组织经营的。

国际机场理事会（WP/66 — 信息文件）提供了一份关于国际机场理事会的最新全球交通预测报告摘要，除其他外，该文件提到，全球客运量到2009年将超过50亿，到2027年将达到110亿。

1.1.2 讨论

1.1.2.1 为便利关于经济监督的讨论，会议主席提及Doc 9082号文件附录3所载定义，以澄清“经济监督”一语有别于“经济监管”。

1.2.2.2 会议对秘书处WP/4号文件所提出的结论草案的主旨表示了广泛支持，反映出会议普遍确认经济监督在日益商业化和私有化环境中的机场和空中航行服务中的必要性。就改进拟议的Doc 9082号文件的新文字提出了若干建议。但鉴于面临的任务很多，会议认为会议应注重结论草案，而不是Doc 9082号文件修订的详细措辞。会议一致认为，秘书处在编制Doc 9082号文件修订案的最后文字时，将考虑讨论中提出的评论和建议。

1.1.2.3 在审议经济监督的形式时，有些与会者支持让各国在选择适当的形式和实行与其具体情况相称的经济监督方面拥有较大的灵活性。会议并不认为有实行这种灵活性的必要。

1.1.2.4 关于扩大或更有限度地实行不歧视和透明性的原则的建议以及经济监督应适用于“所有”服务提供者的具体建议，会议认为这些修订要么多余，要么没有必要，因为Doc 9082号文件现在的文字已经包括了这些原则。

1.1.2.5 会议对修订一项公共政策目标的文字的提议表示支持。会议一致认为应以“鼓励与用户磋商”取代“为服务提供者和用户达成收费和服务水平协议提供激励”。

1.1.2.6 有一种意见认为，鉴于航空运输的安全、保安、环境和自由化等方面互相竞争的优先事项，应当适当考虑发展中国家的需求和面临的挑战，有些发展中国家缺乏必要的资金对航空基础设施进

行投资以满足即使是当前的需求，也没有资源履行经济监督的责任。会议对此一致认为，例如WP/8号文件所提议的区域性做法，或许可以成为各国集中资源以履行经济监督职能的一种有帮助意义的选择办法。

1.1.3 建议

1.1.3.1 根据议程项目1.1经济监督项下的文件和随后进行的讨论，会议通过了下述建议：

建议1 — 经济监督

会议建议：

- 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，鼓励与用户磋商，确保建立适当的绩效管理制，以及保证具备满足当前和未来需求的能力，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。在确定经济监督的适当形式时，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) 各国应考虑在各个国家没有能力充分履行经济监督职能的情况下采用区域性的经济监督办法；和
- d) 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。