



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监管框架

议程项目 2.4: 公平竞争

国际航空运输中的公平竞争

(由秘书处提交)

执行摘要

该工作文件审查了与国际航空运输中的公平竞争相关的各个方面，特别是确保公平竞争的保障措施问题。

航空运输自由化的保障措施问题在关于议程项目 2.5 的 ATConf/6-WP/3 号文件中单独讨论。

行动：请会议：

- a) 审查本文件中提出的信息和评估结果；
- b) 核可第 5 段所载的结论；和
- c) 通过第 6 段所载的建议。

参考资料： 第六次世界范围航空运输会议的参考材料见 www.icao.int/meetings/atconf6。

1. 引言

1.1 各国在航空运输行业内减少管制措施（被称为“自由化”或“放松管制”）的行为促进了航空承运人之间的竞争。反过来，更加激烈的竞争使许多承运人考虑将合并作为实现规模经济和范围经济以及应对消费者对全球网络的需求的一种方法。星空联盟、天合联盟和寰宇一家这三大航空公司联盟，如按计划总旅客量的可用座位公里数来衡量，目前占全球市场份额的 60% 以上。当前，竞争不仅仅在个体航空公司之间展开，而且越来越多地在这些联盟之间展开。随着竞争和合并的加剧，反竞争行为（包括滥用支配地位和寡头垄断做法）的风险已然攀升。此外，为了使自己国家的航空公司在自由化的市场中保持竞争力，一些国家的政府可能会有意向扶持本国的航空公司，这可能使其他国家的航空公司无法获得公平和平等的竞争机会。

2. 近期的发展情况

2.1 在双边层面上，近期签署的一些航空运输协定 (ASAs) 包含了与公平竞争相关的规定，如 2009 年加拿大 — 欧洲联盟 (EU) 航空运输协定的第十四条 —— 竞争环境，以及 2007 年欧盟 —— 美国航空运输协定的第二条 —— 公平和平等的机会、第十四条 —— 政府补贴和扶持和第二十条 —— 竞争。但是，对 2003 年 4 月之后签署的自由化航空运输协定进行的分析显示，尽管国际民航组织的示范条款已经在某些情况中得到了采用，如在 2006 年联合王国 —— 多米尼加共和国航空运输协定的第六条，但是在 2003 年 4 月之后签署的大部分航空运输协定并未包含有关保障措施的规定。

2.2 在多边层面上，许多国家最近都已转向采取地区性的解决方案。一些地区性机构，如非洲联盟 (AU)、东南亚国家联盟 (ASEAN)、阿拉伯民用航空委员会 (ACAC) 和拉丁美洲民用航空委员会 (LACAC)，已经着手制定有关公平竞争的规定，并在一些情况下使用了国际民航组织的指导。2007 年，非洲联盟通过了针对航空运输部门的全面竞争规则，这些规则类似于之前由东非和南部非洲共同市场 (COMESA)、南部非洲发展共同体 (SADC) 和东非共同体 (EAC) 的成员国制定和通过的规则。

3. 国际民航组织的工作

3.1 《芝加哥公约》的序言规定，国际航空运输业务应该建立在“机会均等的基础上”。多年来，越来越多的国家采用这一原则来使不同航空公司进行激烈的竞争，从而为国家经济和消费者谋利，而不是严格地诠释这一概念，以实现“利益均等”。

3.2 第五次世界范围航空运输会议 (ATConf/5, 2003 年) 讨论了如何在自由化环境中确保公平竞争的问题。会议审议了一项关于通过一个航空运输协定的示范条款来进行监管安排的提案，各国可使用该示范条款作为确定、防止和消除反竞争性滥用行为的额外方式。在结束讨论时，会议同意，自由化必须辅以适当的保障措施，以确保公平竞争。尽管一般的竞争法在许多情况下可作为有效的工具，但是会议认为，需要为国际航空运输制定专门针对航空的保障措施，以防止和消除不公平竞争。会议同意，各国应该考虑在航空运输协定中使用国际民航组织关于“防止反竞争做法的保障措施”的示范条款。

3.3 国际民航组织秘书处通过在《国际航空运输管理手册》(Doc 9626 号文件，第 2 版) 中纳入相关主题 (包括国家援助和竞争法等主题) 对其政策和指导材料进行了更新。同时，还通过纳入关于“防止反竞争做法的保障措施”的示范条款对《国际航空运输经济管理的政策与指导材料》(Doc 9587 号文件) 进行了更新。国际民航组织的航空运输协定范本 (TASA) 包含了两项关于竞争问题的条款：关于公平竞争的 15 条和关于竞争法的 19 条。最后，按照国际民航组织航空运输管理专家组 (ATRP) 在其第十一次会议 (2012 年 6 月 4 日至 8 日，蒙特利尔) 期间提出的建议，秘书处编制了一份关于其他组织制定的竞争政策和做法的简要概要，该概要载于附录中。

4. 讨论

4.1 在对国际航空运输业务进行自由化时，各国就已经选择了在更大程度上依赖于各种竞争力量，因此，与过去政府实施严格的航线、频次和运价管制时相比，各国更需要处理潜在的反竞争性滥

用或串通行为。一个根本问题是制定最适合用于解决这一关切的工具。选择方案包括继续依赖航空运输协定中的各种机制，对国际航空运输业务适用具有普遍适用性的国家竞争法或政策，或对这两种方案进行一定形式的组合。

4.2 虽然目前还未就单一的经验做法达成共识，但可以得出一些结论。第一个结论是，在自由化市场中，被称为“国家援助”的单边政府援助的扭曲作用已经被广泛认识到。这种援助大多超出了旨在处理私营部门竞争者的各种行为的国家竞争法的范畴，因此更应通过航空运输协定中的规定来对其加以管制。越来越多的自由化航空运输协定对可能对公平的竞争环境产生不利影响的条件（如资本注入、交叉补贴、补助、担保、收归政府所有、减轻税收或免税以及由政府实体提供破产保护或投保）进行了简要的列举，这印证了上述观点。应该注意的是，在欧洲联盟层面上也对国家援助进行了控制，以免在单一市场内出现扭曲。

4.3 第二个结论是，在将其国家竞争法和政策适用于国际航空运输业务时，各国必须谨慎行事。随着全球化的深入以及在航空领域采用市场经济原则，作为回应，各国试图将其竞争规章适用于航空部门也就不足为奇了。但是，国家竞争法可能会互相冲突，特别是那些约束合并或结盟的法律。此外，一些国家并没有竞争法。并且，许多双边协定中赞成航空公司在运力和定价等问题上开展合作的传统做法与严格禁止市场竞争者进行价格固定、分割市场和其他串通做法的竞争法是完全背道而驰的。

4.4 在将国家竞争法或政策适用于国际航空运输时，各国应该适当考虑其他所涉国家的关切。各国之间，特别是各竞争事务主管当局之间需要开展合作。这样的合作至少应着眼于避免针对航空公司的法定义务相互产生直接的冲突。虽然在大范围内将法律协调一致仍然是遥远的目标，但是，各竞争事务主管当局之间的磋商和信息共享有助于更好的理解，并且正如对一些航空公司联盟协定的审查结果所显示的，可以在竞争法分析和补救措施中实现更高的兼容性。对于没有竞争法的国家，可以制定额外的国际民航组织指导，供其纳入航空运输协定中，以便确保航空公司在包含了影响他们基本竞争做法的框架下运行。

4.5 在讨论国际航空运输竞争时经常提到的一个主题是，需要建立一个“公平的竞争环境”。在理论层面上，人们普遍接受了这样一个原则：需要提供公平和平等的机会，以便使航空公司在自由化的全球市场中获得成功和发展壮大。事实上，一些航空运输协定通过指出“如果航空公司没有公平的竞争环境，可能就无法从具有竞争力的航空运输业务中获得潜在的利益”来明确地提到公平的竞争环境这一原则。但是，必须承认的是，目前尚没有普遍接受的关于构成“公平的竞争环境”的条件的定义。此次会议也不太可能就全面的定义达成共识，因为各国及其航空部门的情况存在很大的不同，其中包括国家所有权、关于维系国家航空承运人和机场发展的政策以及各国间差异极大的税收、劳工管理、破产和健康保险政策等基本问题。

4.6 因此，建议航空界致力于提高适用于国际航空的竞争规则的兼容性，并且至少应该避免在对航空承运人规定的义务之间产生直接冲突。为了推进各国在该方向上的工作，国际民航组织应该对其指导进行更新，对各国及其航空部门的不同情况加以考虑。为了帮助各国在制定或适用竞争法和政策时采取兼容的做法，国际民航组织可以就国际航空运输中的公平竞争制定一组核心原则。

5. 结论

5.1 根据观察到的做法，如将国际民航组织关于竞争的示范条款纳入航空运输协定中，国际民航组织关于竞争的政策仍然是有效的。尽管不同地区通过的竞争政策存在很大的差异，但是可以初步确定一些共同的反竞争做法类型。此类做法的例子可包括滥用支配地位、掠夺行为、在定价或运力上非法串通或不公平的国家援助。可在现有国际民航组织指导以及从广泛的抽样国家和地区所观察到的做法和规则（见附录）的基础上，对航空运输中最突出的反竞争做法进行进一步分析和更准确的界定。这些共同的要素可作为制定关于国际航空运输中公平竞争的一组核心原则的基础。

5.2 大家认为，各竞争事务主管当局之间需要开展合作，特别是在联盟和合并审批方面的合作。在这方面，国际民航组织应该确定和制定工具来促进相关主管当局之间的对话和信息交流。这样的工具可包括建立类似于现有的国际民航组织航空运输谈判会议（ICAN）的机制。

6. 建议

6.1 提出下列建议供会议审议：

- a) 各国在将国家竞争法或政策适用于国际航空运输时应该适当考虑其他国家的关切；
- b) 各国应该在航空运输协定中使用国际民航组织的指导以及国家或地区的竞争规则；
- c) 各国应该鼓励各竞争事务主管当局之间开展合作，特别是在联盟和合并审批方面的合作；
- d) 国际民航组织应该制定工具来促进各竞争事务主管当局之间的合作、对话和信息交流，以便为国际航空运输创造更好的竞争环境；
- e) 国际民航组织应该就国际航空运输中的公平竞争制定一组核心原则；和
- f) 国际民航组织应该继续监督该领域的发展情况，并根据变化和各国的需求更新指导。

附录

适用于航空运输的竞争政策和做法概览

| | 现有的国际民航组织指导 | 亚太 | 中国 | 非洲 | 欧洲 | 拉丁美洲 | 北美 | 国际指导 | 可能的核心原则* |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 编号 | 第五次世界范围航空运输会议保障措施 [2.3.3.2] | 东盟 (b) | 中国竞争法 (q) | 东非和南部非洲共同市场 — 东非共同体 — 南部非洲发展共同体 (a) | 欧盟法 | 拉丁美洲民用航空委员会 (j) | 《美国法典》第 49 篇 (特别是第 41712 条第 (e) 款) | 经济合作与发展组织, 联合国贸易和发展会议 | |
| 一般性 (反竞争做法) | <ul style="list-style-type: none"> * 收费不足以抵消成本 * 运力/频次超量 * 做法为持续的 * 产生不利的经济影响 * 有损害其他航空公司的意图/影响 * 滥用支配地位 | <ul style="list-style-type: none"> * 收费不足以抵消成本 * 运力/频次超量 * 做法为持续的 * 产生不利的经济影响 * 有损害其他航空公司的意图/影响 * 滥用支配地位 | <ul style="list-style-type: none"> * 旨在排除或限制竞争的协议、决定和其他一致行为 * 价格固定 * 限制最低价格 * 限制生产 * 分割市场 * 联合抵制交易 * 滥用支配地位 | <ul style="list-style-type: none"> * 收费不足以抵消成本 * 运力/频次超量 * 做法为持续的 * 产生不利的经济影响 * 有损害其他航空公司的意图/影响 * 滥用支配地位 | <ul style="list-style-type: none"> 协议、决定、一致做法: * 价格固定 * 限制/控制生产 * 市场/供应共享 * 实行差别条件 * 追加责任 (g) | <ul style="list-style-type: none"> * 运力/频次超量 * 载运率过低 * 收费不足以抵消服务成本 (永久) * 造成严重的经济损失 * 企图削弱/摧毁承运人 * 行为不同以往 | <ul style="list-style-type: none"> * 不公平或欺诈做法 * 不公平的竞争方法 (l) | <ul style="list-style-type: none"> * 反竞争性收购 * 对竞争对手的掠夺行为 * 不合理地拒绝交易 * 对行业产权的反竞争性滥用 * 实行歧视性 (即不合理的差别化) 定价 (m) | <ul style="list-style-type: none"> * 收费不足以抵消成本 * 运力/频次超量 * 限制生产 * 联合抵制交易 * 做法为持续的 * 产生不利的经济影响 * 有损害其他航空公司的意图/影响 * 滥用支配地位 * 行为不同以往 * 实行歧视性定价 |
| 支配地位 | 有行为表明存在滥用航线支配地位的情况 | | <ul style="list-style-type: none"> * 无正当理由, 拒绝与交易相对人进行交易 * 无正当理由, 要求交易相对人只与其进行交易 * 搭售商品或附加不合理的 | <ul style="list-style-type: none"> * 限制生产 * 实行差别条件 * 强制签署合同 | <ul style="list-style-type: none"> * 实行不公平的价格/交易条件 * 限制生产/市场 * 实行差别条件 * 追加责任 (h) | | | <ul style="list-style-type: none"> * 控制市场 (基于市场份额、营业额、资产、雇员等) * 有能力提高/压低价格, 使其高于/低于竞争水平 | <ul style="list-style-type: none"> * 处于控制地位 * 有能力操纵价格或迫使他人签署协议 * 实行不公平的价格/交易条件 * 限制生产/市场 * 实行差别条件 * 追加责任 |

| | 现有的国际民航组织指导 | 亚太 | 中国 | 非洲 | 欧洲 | 拉丁美洲 | 北美 | 国际指导 | 可能的核心原则* |
|------|-------------|----|------------------------------------|------|-------------------------------------------------------------------|-----------------------|----|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| | | | 交易条款 * 对条件相同的交易相对人实行差别价格或其他交易条件 | | | | | | |
| 掠夺行为 | 降价 | | *以低于成本的价格不合理地销售商品 * 以不公平的低价购买商品 | 价格过低 | * 收取的运费大大低于竞争水平，足以造成伤害 * 定价有别于正常的做法 (o) * 实行不公平的价格/交易条件 (h) | 购买/销售价格不足以抵消服务的直接运营成本 | | * 用低于成本的定价排除竞争对手 (n) * 收费低于短期的边际成本，以期排除竞争对手 (d) | * 购买/销售价格不足以抵消服务的直接运营成本 * 收费低于短期的边际成本，以期排除竞争对手 * 实行不公平的购买低价 |
| | 运力/频次超量 | | 以不公平的高价进行销售 | | | | | 定价过高 (n) | 销售定价过高 |

| | | | | | | | | | |
|------|--|--|----------------|----------------|--------------------------------------------------------------|--|-------------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| 歧视 | | | 实行歧视性定价或其他交易条款 | 国家规则歧视其他成员国的服务 | 如果对条件相同的交易实行差别的条件 (竞争中处于劣势地位)，则为不公平的歧视 (h) | | | * 实行歧视性 (即不合理的差别) 定价 (m)* 无正当理由地实行差别定价 (n) | 无正当理由地实行差别定价 |
| 国家援助 | | | | 扭曲/可能扭曲竞争地给予补贴 | 国家援助如果满足以下条件，则为可接受的： * 属于重组方案的一部分 * 持续时间有限 * 确保重振未来 | | 联邦补贴如果用于以下情况，则是适当的： * 战争风险保险 * 公众需求 | | 除非满足以下条件，否则不能向运营人注入会造成竞争扭曲的公共资金： * 出于公共政策的原因 |

| | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|-----------------------------------------------|--|--------------------------------------------------------------------------------|--|-------------------------------------------------|
| | | | | | 活力 * 自我援助 * 不进行扩充 * 政府不加以管理 (i), (o) | | * 小型社区 * 9/11 损害赔偿金 (f) 不公平的做法：资本注入、交叉补贴、补助、担保、收归政府所有、减轻税收/免税、破产保护、投保(k) | | * 持续时间有限 * 涉及有效的经济目标 * 不进行扩充 * 政府不干预管理 |
|--|--|--|--|--|-----------------------------------------------|--|--------------------------------------------------------------------------------|--|-------------------------------------------------|

注

右栏旨在对其他栏中确定的主要原则进行综合，并对这些原则列出可能的提要。该汇编不构成任何官方政策。

- (a) 负责航空运输的非洲部长会议 (2005 年 5 月 16 日至 19 日)
- (b) 《东盟多边协议》(2010 年 11 月 12 日)
- (c) 也在 Massimo Galosh Gross 所著的《亚太经合组织航空运输业务：贸易管制和政治经济改革的影响》(2010 年 10 月) 中进行了界定。
- (d) 《为应对全球变化，未来的国际航空运输政策》，经济合作与发展组织，1997 年
- (e) 运输法典 (不公平和欺诈做法以及不公平的竞争方法)
- (f) 《航空运输安全与系统稳定法》
- (g) 《欧洲共同体条约》第 81 条第 1 款 (《欧洲联盟运行条约》(TFEU) 第 101 条第 1 款)
- (h) 《欧洲共同体条约》第 82 条 (《欧洲联盟运行条约》第 102 条)
- (i) 《欧洲共同体条约》第 87 条和第 88 条 (《欧洲联盟运行条约》第 107 条和第 109 条)
- (j) 拉丁美洲民用航空委员会 A13-3 号建议
- (k) 《2009 年欧盟——加拿大航空运输协定》
- (l) 《美国法典》第 49 篇第 41712 条第 (e) 款
- (m) 《经济合作与发展组织跨国企业准则》
- (n) 联合国贸易和发展会议 (UNCTAD) 《关于竞争的示范法》，日内瓦，2000 年
- (o) 欧共体第 868/2004 号条例
- (p) 来自欧盟委员会的通信——指导 (2009/C 45/02)
- (q) 中国：《反垄断法》(2008 年)、《反不正当竞争法》(1993 年)、《价格法》(1998 年)