

世界范围航空运输会议：自由化的挑战和机遇

(2003年3月24日-29日，蒙特利尔)

议程项目 2： 审议对自由化的关键管理问题

2.3： 公平竞争和保护措施

鼓励公平竞争的替代措施

(由美国提交)

摘要

“保护措施”机制的提议来自一种美国不能苟同的设想：取消对进入、运价、运力和其他航空公司管理决策的限制会增加反竞争行为的可能性，因此需要新的措施以保证公平竞争。相反，我们坚定地相信对反竞争行为最有效的制约之一就是正常和不被扭曲的市场力量的作用。

处理反竞争行为的机制已经存在。美国和其他许多国家已有完善的反托拉斯和竞争法体系，普遍适用于公司，包括航空公司。美国认为没有必要为民用航空制定一套行业性的反托拉斯体系。

许多对所设想的反竞争行为的关切，主要是在各方航空公司在规模和竞争力上对参与和不平衡现象的关切。美国认识到这些现实并已达成一系列天空开放协定，其中包括分阶段实施充分市场准入和其他过渡安排，但完全天空开放的规定须在某一日期执行。

在处理对公平竞争和参与的关切时，最好采用普遍竞争法和过渡安排而不是具体到行业的保护措施机制。

会议行动在第 4.1 段。

1. 引言

1.1 有人提出的论点是当政府不再对运力、运价和其他航空公司管理决策进行日常管理时，就需

要有“保护措施”以保证公平竞争。这种观点认为，迈向给予航空公司巨大商务自由和灵活性的更为自由化的航空环境增加了反竞争行为的可能性，并使得政府需要依靠新的保护措施机制以保证公平竞争的环境。

1.2 因此，就有人提议由自由化航空协定各缔约方制定行为准则或具体的可疑商业行为清单，尤其是在运力和运价方面，因为据称这会对其他承运人竞争和持续运营的能力造成不利影响。有人进而提议由各缔约方确立一个新的争端解决机制，以消除这种所谓的不公平竞争行为。

2. 讨论

2.1 提议的保护措施机制

2.1.1 保护措施机制的提议来自一种美国不能苟同的设想：取消对进入、运价和运力的限制会增加反竞争行为的可能性。相反，我们坚定地相信对反竞争行为最有效的制约之一，就是正常和不被扭曲的市场力量的作用。尽管美国的政策和法律承认，为纠正个别的反竞争行为可能需要某些有限的政府干预，但我们不能接受这种假定，即没有政府管理便更可能出现反竞争行为。因此，美国期待着充分的市场准入和人为制约的取消将推动市场力量的作用，并促进健康的竞争环境，而不是增加反竞争行为的可能性。

2.1.2 我们的关切是保护措施机制与使市场环境自由化的目标不相符。相反，保护措施机制使一种政府管理被另一种同样具有损害性的政府管理所取代，扼杀真正的竞争并阻碍自由化应该带来的切实利益，如为航空运输用户增加服务和价格的选择、刺激世界经济等。

2.1.3 不同的承运人各有长短的现实，不能充分地说明拟议的保护措施机制所固有的齐整的意图。承运人可能在市场中遭受不良境遇是因为自身未能提供有竞争性的服务，而非不公平竞争所致。拟议的保护措施安排不能轻易地区分合法竞争产生的损害，和不公平竞争行为产生的损害。事先商定一个不公平竞争行为的清单是极其困难的。是否发生了反竞争行动，也要视个案的实际情况而定，这样才能制定一个明确的清单，为磋商或解决争端的各方提供有益的指导。典型的航空运输协定规定了“竞争的公平机会”，还规定就涉及协定的任何事宜进行磋商，并在必要时就协定所产生的任何争端进行仲裁。我们未发现有任何理由要细述可导致磋商的某类具体事项，或将其交由另外的争端解决体系处理。

2.2 普遍竞争法

2.2.1 处理反竞争行为的机制已经存在。美国和其他许多国家已有完善的反托拉斯和竞争法体系，普遍适用于公司，包括航空公司，并涵盖国际和国内的商业行为。美国认为没有必要为民用航空制定一套行业性反托拉斯体系。我国经济约 1/4 涉及外贸，而我们没有为任何其他行业制定特别的反托拉斯体系。

2.2.2 有人对在国际航空运输中适用各不相同的竞争法表示了关注。但是，我们认为没有必要专门协调处理航空问题的反托拉斯/竞争法体系。相反，美国支持各竞争主管当局正在进行的努力，推进政府各部门间的执法合作，而不仅仅是商业航空。司法部和联邦贸易委员会已与许多不同国家的竞争官员建立了密切的双边关系，包括多个有关通知、磋商和执法合作的书面谅解。经济合作和发展组织（OECD）的多边指导也论及了这些合作原则。此外，这两个机构在制定其反托拉斯执法决定时考虑国际礼让。两

个机构在进行礼让分析时考虑了多种因素，包括与外国法律或明确的外国经济政策潜在冲突的程度、对外国执法活动的影响和外国执法活动的效力。此外，运输部对某些航空运输交易和活动拥有反托拉斯管辖权，已与外国竞争主管当局建立了卓有成效的工作关系。

2.2.3 我们认识到在某些国际市场中，缔约双方中没有任何一方具有适用于航空运输的普遍竞争法，处在这种情况中的国家，可能会觉得商定一个不公平竞争行为的清单和相关的争端解决机制具有吸引力。但是，基于上述理由，我们怀疑这种安排的前提和可行性，并提醒要格外小心。

2.3 过渡安排

2.3.1 许多对所设想的反竞争行为的关切，主要是对各方航空公司在规模和竞争力上对参与和不平衡现象的关切。因此，有些国家不大情愿缔结自由化的航空运输协定。美国认识到这些现实并已形成一系列天空开放协定，其中包括分阶段进行充分市场准入和其他过渡安排，但完全天空开放的规定须在某一日期执行。这使另一方的航空公司有时间进行调整，并为没有羁绊的竞争做好准备。作为协定中的永久部分，与赞同在不掌握任何有关不公平竞争行为的明确情况和证据时，对市场进行干预的概念相比，我们认为这是处理对参与的关切的更好办法。

3. 结论

3.1 已存在处理反竞争行为的有效机制。这包括普遍竞争法、适当的过渡安排和双边航空运输协定中的其他规定。额外的保护措施没有必要而且会损害自由化的利益。

4. 会议的行动

4.1 请会议

- a) 考虑上述观点，和
- b) 得出这一结论，即在处理对公平竞争和参与的关切时，最好采用普遍竞争法和过渡安排而不是具体到行业的保护措施机制。