

世界范围航空运输会议：自由化的挑战和机遇

2003年3月24日至29日，蒙特利尔

议程项目 2.3 的报告草案

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****第 1 部分 — 确保公平竞争的保障措施**

注: 对这一项目的讨论分为两部分: 1) 确保公平竞争的保障措施, 和 2) 持续性和参与。

2.3.1 文件

秘书处 (WP/11) 审议了如何在自由化环境下确保公平竞争的问题, 并相信在过渡期间需要适当的保护措施。这些措施可包括逐渐引入自由化、一般性竞争法规和/或具体到航空的保护措施。还以航空运输协定中模式条款的形式, 提议了一项管理安排, 各国可将其用作确定、防止和消除反竞争滥权行为的又一手段。

格鲁吉亚 (WP/40 和 WP/42) 认为需要分阶段进行运价管理自由化, 需要通过全面的商务协定帮助发展中国家的弱小航空公司。

巴基斯坦 (WP/56) 认为在自由化之前应该具备保证有意义参与的有效措施, 需要制定一项机制来保持健康的竞争。建议会议明确关于确定运力倾销或不足的标准。

美国 (WP/47) 认为对反竞争行为最有效的制约之一, 就是正常、未扭曲的市场力量的运转, 有效的机制已经存在, 包括一般性竞争法规、适当的过渡安排和双边航空运输协定中的其他规定。认为没有必要为国际航空运输制定具体到行业的保护机制。

53 个非洲国家 (WP/87) 突出了非洲正在设立的公平竞争机制, 以使非洲大陆能完全参与航空运输, 并表示同意 WP/11 号文件中的结论和提出的模式条款。

ACAC 成员 (WP/70) 认识到在自由化环境中保证公平竞争的体系的重要性, 和一套行为守则和争端解决机制的需要, 并建议国际民航组织更新与公平竞争有关的行为守则和保护措施, 并制定争端解决机制, 将其纳入航空运输协定范本中。

LACAC 成员 (WP/99) 特别介绍了其对于竞争和保护措施的立场, 并认为应该有保护措施, 确保在自由化过程中提供航空运输服务的公正和平等的竞争机会。

IATA (WP/28) 强调了保持 IATA 多边联运系统的重要性和需要, 并呼吁各国支持这一系统, 避免其瓦解。

ALADA (WP/71-信息文件) 注意到 LACAC 对此的立场, 认为有必要就竞争法的适用达成一项国际协议, 以避免在新的开放式的竞争情形下出现法律的不确定性。

2.3.2 讨论

2.3.2.1 对于各国在进行航空运输自由化时确保公平竞争的保护措施的需要，具有广泛的观点。一种观点认为，现行竞争法已足够应对这一任务，但是，就此而论，指出并不是所有国家都有竞争法，而且对于这些法律的理解和适用，各国还有差别。预先确定运力、双批准运价，加上其他的事先和事后措施，被提供作为防止反竞争行为的手段，但是也有一些关切，认为这种做法会抹杀自由化的益处。此外，不认为对于什么可能构成反竞争行为的详细说明性清单是一个好主意。以前在定义掠夺性运价、运力倾销等反竞争行为时对有关词条进行量化的努力，被证明是不成功的，并指出在一个市场上可能构成不公平竞争的行为在另一个市场上可能被接受。

2.3.2.2 但是，数量相当多的发展中国家，指出了其经济领域和航空公司与发达国家的相比时存在的不平衡现象，认为需要一个航空机制，以确保公平竞争，保护其有效和持续地参与国际航空运输。秘书处 在 WP/11 号文件中提议的机制得到了强烈的支持。但是，应该留心，这一保护机制不会用来阻碍自由化，或导致事先确定运力等自由化前的行为。

2.3.2.3 基于一般性原则的公平竞争行为守则也得到支持。在这方面，注意到航空运输管理专家小组已事先处理这一问题。

2.3.2.4 保持 IATA 全球多边联运系统得到支持，但是，低成本航空承运人和联盟数量的增加及其运营，似乎损害了行业对这个在国际社会曾享有优越地位的该系统的支持。不过，也指出参加联运系统的航空公司数量仍然很多，而且正在努力使其更具效率。

2.3.3 结论

2.3.3.1 从关于议程项目 2.3 下确保公平竞争的保护措施的文件和随后的讨论中，会议得出以下结论：

- a) 自由化必须有相适应的配套保护措施才能确保公平竞争和所有的航空承运人，无论其规模大小或竞争力强弱，都能有效地、持续地参与。这种措施应该是自由化进程必要的组成部分，是与自由化的需要和阶段相适应的活的工具。有关措施可以包括逐步引进自由化、制定一般性竞争法规和/或制定具体针对航空的保护条款。
- b) 虽然一般性竞争法规在很多情况下可以是有效的工具，但鉴于竞争制度的不同，国家间自由化程度的不同和国际航空运输独特的管理框架，在大多数情况下需要制定具体针对航空的保护条款以防止和消除国际航空运输中的不公平竞争。具体作法可以是商定一个反竞争行为的清单，必要时清单的内容可以改动增补，用以作为国家启动必要管理行动的提示。
- c) 属于将国家竞争法规适用于国际航空运输的，应注意避免单方面的行动。各国在处理涉及外国航空承运人的竞争事项时，应该恰当考虑其它涉案国的关注。在这方面，国与国之间进行合作，尤其是在各竞争主管部门之间以及在竞争主管部门与航空管理部门之间进行合作，这对于促进自由化和避免冲突业已证明是有用的。

- d) 不同竞争制度间的协调统一仍然是一项主要的挑战。如果在使用针对航空的保护措施或运用竞争法规的过程中发生了冲突，各国应该努力通过有关航空运输协定中规定的磋商和争议解决机制解决其争议；属于后一种情况的，则应该运用国际民航组织 Doc 9587 中所载关于竞争法规的现行指导原则加以处理。
- e) 援引本国竞争法规行使治外法权，会破坏许多人认为对确保国际航空运输的效率、正常和活力至关重要的合作性安排，而其中某些形式的安排对用户和航空承运人都是有利的。因此，在反托拉斯或竞争法规适用于这种合作安排的情况下，应该给予适当的赦免与豁免，以准许承运人之间的合作，包括承运人间的航线配置，在有利于用户和航空承运人的情况下继续下去。
- f) 国际民航组织应继续监视这一领域的发展，并在必要时根据自由化的演变情况更新其关于竞争和保护措施的指导材料。

2.3.3.2 会议同意，各国应适当考虑在航空运输协定中酌情将以下模式条款草案作为一种选择。

“针对反竞争行为的保护措施

1. 缔约各方一致认为航空公司的下述行为可被视为应该更加密切审查的、可能的不公平竞争行为：
 - a) 收取各种航路费用和费率水平从总量上不足以回收提供有关服务所耗费的成本；
 - b) 过分增加运力或班次；
 - c) 所涉的行为是持续的行为而不是暂时的行为；
 - d) 所涉的行为对另一家航空公司具有严重不利的经济影响或令其遭受重大的损害；
 - e) 所涉的行为反映出有明显意图或可能的效果致使另一家航空公司遭受挫败，或将其排斥在市场之外或从市场上排挤出局；和
 - f) 行为表明存在滥用航路上优势地位的情况。
2. 缔约一方的航空管理部门认为另一方经指定的航空公司意图从事或实际从事的一项或多项业务可能属于第 1 款列举的不公平竞争行为的，可以根据第 (磋商条款) 条要求进行协商以解决有关问题。凡属这种要求必须一律附上有关提出该项要求的理由说明的，磋商应当在提出要求后 15 天内开始进行。
3. 如果缔约方无法通过磋商解决问题，其中任一方均可援用第 [] 条的争议解决机制来解决有关的争议。”

第 2 部分 — 持续性和参与

2.3.4 文件

秘书处 (WP/12) 从公平竞争和保护措施的角度, 探讨了航空承运人的持续性和服务的保障性问题, 包括国家援助/补贴的提供。文件的结论是, 各国应通过采取透明的和有效的措施, 确保为改革航空承运人和保证服务而提供的援助/补贴, 不会对竞争造成不利影响。文件还讨论了为确保发展中国家有效和持续地参与国际航空运输而采取的各项管理措施, 并采用“过渡附件”的形式, 对有关参与和优惠措施提议了一项管理安排。

53 个非洲国家 (WP/82) 强调需要第 32 届大会所通过的在非对等的基础上给予发展中国家的优惠措施。文件指出, 虽然航空运输取得了巨大发展, 但发展中国家的情况还是没有改善, 因而建议国际民航组织就优惠措施制定模式条款以方便其实施。

2.3.5 讨论

2.3.5.1 对优惠措施有效性的重申得到支持。虽然有观点认为, 如果能用改变现行双边协定或其航线来达到同样的目的, 就无需建议的过渡附件, 但秘书处 WP/12 号文件中所载确保对航空运输持续参与的各项措施还是得到了广泛支持。

2.3.5.2 国家给航空公司的援助/补贴, 如果透明而且不扭曲竞争, 被视作持续参与国际航空运输的可接受的手段。考虑到旅游业对于较不发达国家的重要性, 会议建议, 补贴重要旅游开发航线的航空服务, 类似发达国家的重要航空服务或公益航线, 将是适宜的。

2.3.6 结论

2.3.6.1 从关于议程项目 2.3 下持续性和参与的文件和随后的讨论中, 会议得出以下结论:

- a) 在向自由化过渡的情况下或是在已经实现自由化的市场, 缔约国可以考虑继续向本国航空公司提供某种形式的援助, 以便保证航空运输业的可持续生存性, 解决缔约国对于服务保障性的正当关切。但缔约国应该记住, 通过援助/补贴将同一市场的竞争者得不到的利益给予本国航空承运人, 可能会扭曲国际航空服务贸易, 构成不公平竞争行为;
- b) 由于缺乏可以接受的量化方法和存在各种非金钱措施, 很难对缔约国援助的总规模和缔约国具体援助行为对竞争的影响做出准确的估计。由于这一困难, 各国应该认识到, 对接受援助/补贴的外国航空公司采取任何不利的行动有可能会引起受影响的缔约国采取报复行动, 从而阻碍国际航空运输自由化的进程;
- c) 在某些情况下, 从重组航空承运人的结构和保障服务的角度看, 缔约国援助可以产生经济和/或社会的效益。但即使在这种特殊情况下, 缔约国也应该采取透明的和有效的

措施, 并配之以明确的标准和方法, 以保证援助/补贴不会对市场竞争产生不利的影响;

- d) 缔约各国在其航空运输关系中, 应该考虑能否对具有公共服务性质的特定区域内航路上的基本服务明确并允许提供援助; 和
- e) 为了保证发展中国家有效和持续地参与并促进自由化进程, 各国在其航空运输关系中应该考虑竞争力较弱的航空承运人所在国的利益和需要, 并在适当时给予优惠措施和参与措施。这种措施可以纳入到航空服务协定“过渡附件”中去。

2.3.6.2 以下管理安排, 采用过渡附件的形式并随同供其使用的解释性注释, 建议会议考虑由缔约国酌情在航空运输协定中使用。

过渡附件*

下述过渡措施将于 (日期) 或缔约方商定的较早日期失效:

1. 尽管有第 ____ 条 (或附件 ____) 的规定, 但 A 方 (或每一方) 的一家 (或多家) 经指定的航空公司可以 (应该)
2. 尽管有第 ____ 条 (或附件 ____) 的规定, 但 A 方 (或每一方) 的一家 (或多家) 经指定的航空公司可以 (应该) ...如下:
 - a) 从 (日期) 到 (日期), ...; 和
 - b) 从 (日期) 到 (日期),
3. 尽管有第 ____ 条 (或附件 ____) 的规定, 但下述规定将用以规范....

*解释性注释

- a) 第一条在一个具体条款 (或附件) 不能立即生效时使用, 但只在过渡时期有限地实施。第二条与第一条类似, 但有逐步实施时期。第三条在一个具体条款 (或附件) 不能立即生效而且过渡时期将适用不同的机制时使用; 和
- b) 以下是以过渡附件框架为形式的指示性条款, 现提交会议审议, 以供缔约国酌情在其双边、地区或有限多边航空运输协定中加以使用。秘书处拟议的附件用语是一个框架, 其中的条件和措词还须缔约方商定。Doc 9587 中载有关于可能的参与和优惠措施方面的材料。