



国外民航管理系列丛书之一

美国航空货运业

〔美〕N·K·塔尼雅 著

中国民航管理干部学院

1987年2月

Nawal K. Taneja

Massachusetts Institute

of Technology

(1979)

The U.S. Airfreight Industry

美国航空货运业

仇启迪 卫增本 译校

内 容 提 要

本书主要介绍了美国航空货运业的法制、经营和发展。第一章为法制的展望,第二—六章介绍了航空承运人、转运公司与代理商、市场、托运人和运价政策,第七—九章介绍了飞机、集装箱和货运站,在此基础上,第十章对美国航空货运业进行了展望。作者引用资料丰富,论述严谨,读者可以从本书中汲取丰富知识,一览美国航空货运业面貌。本书可供航空货运管理人员、民用航空和航空工业院校经营管理、飞机维修及其它专业师生、飞机研制、货场设计以及从事外贸、海关、物资管理和铁路、公路、海运运输和政府有关人员阅读。

编者说明

本书——《美国航空货运业》为《国外民航管理系列丛书》之二。主要讲述了美国航空货运业的法制、经营和发展。作者N·K·塔尼雅博士系美国麻省理工学院航空及航天系空运实验室付教授,曾担任纽约环球航空公司高级经济分析员、美国 and 国外主要工业及政府机构有关航空运输计划问题顾问。在麻省理工学院塔尼雅博士主要教授《航空公司计划工作》和从事有关研究工作。他是《民用航空业:管理实践和规章政策》和《航空公司运量预测:回归分析法》的作者。

本书初版于1978年,译者从1979年版本译出。尽管从本书初版至现在已过了八、九年,其间美国和世界航空货运业又有了很大变化和发展,但书中所提供的丰富资料和引出的观点方法对于处在腾飞前夕的中国民航业来说也还是有许多可供学习借鉴之处的。

可以说,本书是已经出版的《航空公司计划工作》(《国外民航管理系列丛书》之一)的姊妹篇。我们组织翻译《国外民航管理系列丛书》的目的是遵循“洋为中用”的原则,为提高我国民航企事业单位的经营管理水平提供可资借鉴的观点和方法,以便尽快形成中国特色的社会主义民航企事业单位的科学的运营管理思想。

本书为仇启迪、卫增本同志翻译并校对。由于编者水平所限,错误在所难免,请读者不吝赐教,谨表谢意。

中国民航管理干部学院

一九八七年二月

目 录

前言	
第一章 法制的展望	(1)
美国的国内环境	(3)
美国的国际环境	(3)
小 结	(14)
注	(14)
参考文献	(15)
第二章 航空承运人	(17)
航空货运数据统计	(17)
定期客货兼营承运人	(19)
定期专营货运承运人	(28)
地区航空承运人	(36)
后补航空承运人	(37)
短途航空承运人	(41)
航空信使承运人	(44)
小 结	(44)
注	(45)
参考文献	(46)
第三章 转运公司与代理商	(47)
法制与经济方面的发展	(48)
目前的结构与业务	(53)
与其他各方的关系	(55)
小 结	(58)
注	(59)
参考文献	(59)
第四章 市场展望	(61)
世界航空货运市场	(61)
美国对外贸易	(64)
美国国内市场	(69)

美国——欧洲市场·····	(72)
美国飞越太平洋市场·····	(73)
适于空运的商品特性·····	(75)
小 结·····	(82)
注·····	(82)
参考文献·····	(83)
第五章 托运人的要求 ·····	(84)
服务方面的考虑·····	(84)
运价方面的考虑·····	(87)
总分配成本的分析·····	(91)
小 结·····	(97)
注·····	(97)
参考文献·····	(98)
第六章 运价政策 ·····	(100)
国内运价结构·····	(100)
国际运价·····	(108)
运价政策·····	(114)
小 结·····	(122)
注·····	(123)
参考文献·····	(123)
第七章 飞机 ·····	(125)
活塞式发动机的飞机和涡轮螺旋桨飞机·····	(125)
喷气式飞机·····	(126)
未来的货机·····	(134)
小 结·····	(140)
注·····	(140)
参考文献·····	(140)
第八章 集装箱化 ·····	(143)
成组装运设备·····	(143)
集装箱化的好处·····	(145)
限制·····	(149)
小 结·····	(150)
注·····	(151)
参考文献·····	(151)
第九章 货运站 ·····	(152)
目前的货运站手续·····	(152)
货运站成本·····	(157)
未来的货运站工作·····	(159)

小 结·····	(160)
注·····	(164)
参考文献·····	(164)
第十章 对未来的展望 ·····	(165)
参考文献·····	(167)
参考书目 ·····	(168)

前 言

美国国内的航空货运业约自40年前开创以来,最多只能获得一些小额利润,直到实施放松管制政策后才有所好转。航空货运的国际方面经营情况稍好一些。对这一行业缺乏足够的盈利,没有实现预期的突破,人们曾提出过许多理由;政府的管制又总过严。最近航空货运业法制发生了变化,这对于重新评价过去对发展和盈利的约束以及展望未来的前景,提供了一个理想的机会。

第一章介绍了过去和现在美国国内和国际的货运法制的概况,并提出了航空货运业的问题、争议和发展趋势。第二章对航空货运业不同的部门包括定期客货兼营承运人,专营货运承运人,短途航空承运人和航空信使承运人的经营及其方针方法进行了考察,除在第二章内阐述的直接航空承运人外,有些货物转运公司/代理商(间接承运人)也提供了航空货运服务,这是第三章的主题。第三章论述了航空货运转运业的规章方面的进步及经济方面的发展,着重于它目前的结构和经营,研究了转运商和托运人之间及航空公司之间的复杂关系。

第四章的目的是三重的:提供关于航空货运市场规模的统计;提出为预测每个主要世界市场的需求而设计的分析模式;阐述分辨适于空运的商品的标准。然而,倘航空货运业要发挥它的全部潜力,人们不能仅以辨认出适于空运的商品为满足,它必须也能分辨和满足托运人的关键性要求,这就是第五章的主题。这些要求是从服务(及时性和完整性)和成本的观点两方面来考虑的。此外,第五章简短地叙述了分配总成本理论,它可以用来表明使用航空货运的优越性及反对航空货运成本比地面货运成本高的流行说法。除成本之外,引述了托运人对分配总成本不感兴趣的其它五项理由。

航空货运业的两个最有争议的问题是运价政策和对先进的专用货机的需求。在第六章和第七章分别对它们进行了探讨。关于运价政策,航空货运业的承运人对以下问题早有不同观点:如付产品运价和联合产品运价之间的比率;运价以成本为基础还是以市场为基础的评价。根据由于运价随市场需求而变化、运价和服务必须协调考虑、与其他货运方式相比的航空货运的作用以及航空公司经理人员总目标的不同,在航空货运业界引起了意见的不一致。第六章以四家主要承运人——大陆航空公司、飞虎航空公司、海岸世界航空公司及联合航空公司为例,回顾了可供选择的几种运价政策。其中也提供了简短的航空货运运价发展的历史,展望并阐述了现有的国内和国际运价结构。

第二个重要的有争议的问题涉及对先进的专用货机的需要,这将在第七章中进行探讨。许多航空货运分析家相信,倘若航空货运能有效地和地面运输方式竞争,它就会有很大发展。但这种情况只有在大型的高效率的全货运飞机问世,从而使运价降低以后才能出现。其他观察家认为问题不在于飞机而在于对航空货运业市场及其经济性缺乏了解。第七章的目的是探讨在航空货运业的发展中,飞机在过去、现在和将来的作用。

下面的两章是研究在航空货运业中,如何减少劳动密集的地面作业方法。第八章探讨了集装箱化,第九章探讨了货运站的自动化。第八章的结论是,尽管存在投资、皮重及回程等问题,集装箱运输仍可进行,虽然某个特定承运人致力于集装箱化的程度将取决于航线结构、服务市场、成本结构和机群组成。第九章分析了货运站成本,并研究了货运站业务对不同程度的机械化、运量、作业方式的敏感性。

各种各样的分析家力图找出阻碍航空货运业发生突破的单一性缺陷。但本书认为航空货运业是一个复杂的行业,它不仅与托运人的要求、承运人的成本、航线的设计、飞机、地面设施的发展、机场宵禁、法规的限制以及其他各种变数密切相关,而且也与所采取的运价政策有关。倘有人一定要找出阻碍航空货运业突破的一个重要问题,那末,这个问题一定是发展和实行有效的市场管理。第十章详细阐述了这一假设。

本书的读者对象主要是学习运输及企业管理的大学生和研究生、航空公司管理人员,以及希望对航空货运业的问题、争议及发展趋势得到概括了解的政府工作人员。

第一章 法制的展望

自1977年以来,美国对国内航空货运业实施了放松管制的政策。对国际航空货运公司的管制有了某些改变,提出了更多的修正方案。这一过渡阶段对考察管制怎样阻碍或促进了航空货运业的成长以及迎接未来的发展是较为理想的时期。

美国的国内环境

在1938年美国国会通过民用航空法案之前,航空公司专门从事航空邮件的运输¹。唯一例外的是联合航空公司的前身之一、1929年建立的国家航空运输公司。它承运除邮件和乘客行李之外的航空特快包裹。航空特快包裹的发展由于增加了成本而速度不能相应加快,汽车承运人所增加的速度及提供的挨户上门的服务,当时飞机航程较短及空运能力小以及缺乏与之相协调的航空货运设施和装卸规则而受到了阻碍^[1]。

美国民用航空委员会(CAB)刚成立不久,若干航空承运人就对航空货运业务发生兴趣。联合航空公司1940年12月在纽约和芝加哥间开始了首次专营货运航班;1941年四家主要航空公司(美国、东方、环球和联合航空公司)成立了航空货运有限公司,这是研究航空货运前景机会的一个研究组织。1944年美国航空公司申报了第一张航空货运运价表(以区别于航空包裹的运价),到1945年,美国、环球和联合三家航空公司正式经营跨越美国大陆的货运航班。

第二次世界大战对航空货运的发展增加了巨大的推动力。航空运输指挥部(ATC)和海军航空运输队自1942年到1945年底载运的货物比1945年全年美国国内航空公司的全部商业运量还要多^[2]。在二次大战终了时,留下了大量的战争剩余飞机和熟练驾驶员,人们也认识到航空是货运的有效而富于盈利潜力的工具,因而许多退伍军人如阿瑟和雷蒙德·诺顿(海岸世界航空公司的创始人)及罗伯特·普雷斯科特(飞虎航空公司的创始人)购买了剩余的军用飞机,作为后补的航空承运人开始经营货运航班。

(按照民航委员会经济法规第292·5节的规定。)

上述许多不定期的承运人为了要求在正规承运人的基础上经营定期货运航班,纷纷申请公营执照。拥有执照的航空公司则反对颁发执照,认为此举将剥夺它们应得的运量。虽然新承运人必须去所有许可经营的航线上提供服务,但它们只会经营那些盈利的航线。拥有执照的航空公司声称,这些航线上的收入是它们用来弥补不盈利的航线的。所以新承运人的参加会减少整个市场的总运量,这对要保持财务稳定的现有承运人来说,是至关重要的。

民航委员会将各项申请统一在一个法律的程序中竟拖延达二年之久。在这过渡阶段里,已获经营执照的承运人自1947年1月起被指定经营定期航班。由于新承运人实施低

运价以吸引运量，立刻引起了一场运价战。以前，联合航空公司每吨英里的货运价为0.265美元，但新承运人提供的货运价约为每吨英里0.20美元。拥有执照的承运人进行报复，建立了低达每吨英里0.12美元的特殊商品运价。它们希望由载运邮件和乘客的航班得到的利润，用以弥补这项不经济的低运价。民航委员会在对“航空货运”案作出最后裁决前，开始调整引起航空货运界大混乱的上述事件。结果到1948年底，原有十四家专营货运的航空公司仅剩六家。

1948年7月，民航委员会根据对航空货运运价的调查结果公布了它的决定。没有经营执照的专营货运承运人曾要求民航委员会制定最低运价以阻止有执照的承运人在低于成本的情况下提供服务。民航委员会为了在破坏性的运价竞争及促进航空货运在营运和服务方面有最大限度的自由之间获得平衡，选择按专营货运承运人全部分摊成本来决定运价。订出了适用于所有航空承运人的规定：运输1,000吨英里及以下的货件，最低运价为每吨英里0.16美元，运输1,000吨英里以上的货件，最低运价为每吨英里0.13美元〔3〕。

虽然订立上述最低运价是为了阻止航空货运界进行不经济的运价战，但民航委员会当时仍愿考虑对若干商品予以豁免，就是对它们订立发展运价。它认为这将有助于航空货运的发展。例如，它同意对运输方向不平衡的七种商品批准较低运价以平衡跨越美国大陆的运输流量注2。运输方向上的不平衡不仅由于回程时的空吨位丧失收益，而且可使有些承运人限制其在主流方向上的运输。

1949年7月，民航委员会公布了在“航空货运”案中的另一决定，对航空新闻、飞虎、斯力克和合众航空公司四家承运人在试验基础上授予经营定期专营货运航班为期五年的执照。拥有执照的承运人争辩说，定期货运航班不再需要增加了。尽管1945年到1948年的三年中，它们在经营至美国国内各大城市的全货运航班上定有大量未用的吨位。另一方面，专营货运承运人提出：由于它们的专业，它们的经济利益全赖航空货运，它们愿降低成本，以导致降低运价，这样将开拓所有承运人的货运市场。而且它们不要求接受联邦补贴。民航委员会深信，这些新承运人将采用新方法并改进经营管理，因此对评价其他航空承运人的效率会提供一有价值的尺度。民航委员会同时认为，不仅1947—1949年的试验结果是成功的，而且这为期五年的定期货运航班将是对决定航空货运这一部门的未来需求的又一次试验期。然而批评民航委员会决定的人们指出，1947—1949年货运量的引人注目的增长，既然是在不经济的低运价基础上发展的就不应予以过份的重视。

与此同时，民航委员会设置了一种“间接航空承运人”的类型来填补航空特快包裹和航空货运之间的空白——它被指定为航空货物转运商。这些承运人被定为仅间接地从事于航空特快包裹或货物的运输。它们收集及集装货物，对该项货物从始发站至到达站的运输负责、全部或部分地利用直接航空承运人的服务以运输该项货物注3对集装货物的兴趣是由于有了容积运价原则以及存在着这样的信念——航空货运的真正潜力在于运输大宗货物和货物的日常运输，而不是运输紧急货物〔4〕，此外，民航委员会对若干国际航空货物转运商发给了执照。

专营货运承运人支持间接航空承运人的经营，它们的设想是，由于在运价结构中用了适当地按重量减价的办法，他们可以获取主要市场上的大量生意。另一方面，客运承

运人则认为，由于间接承运人产生容积运量，将是对货物运价施加压力的潜在原因，更不提可能在承运人之间起到助长不和的影响了。

在四家取得临时经营执照的承运人中，只有二家还存在（斯力克和飞虎航空公司），1953年它们二家决定合并经营。虽然民航委员会先是因劳工问题有了可接受的解决办法而批准合并，但这些问题后来变得非常严重，在1954年终于取消了合并建议。也是在1954年，民航委员会考虑了更新其临时执照，尽管这二家承运人经营不善，还是决定再延长临时执照五年。它们并被许可在不接受政府补贴的基础上载运邮件。

1955年，民航委员会批准第一家专营货运承运人（海岸航空公司）在不予补贴的条件下经营跨越大西洋航班。同时其他美国国际航空公司则基本上发展客运。既然存在着充分的货运市场，公众要求成立一家美国的专营货运公司，否则市场将被外国承运人所垄断。由于已成立的客运航空公司对促进航空货运不感兴趣，因而又批准成立了两家国内专营货运的承运人：里德尔航空公司和美国进出口航空公司。

1956年民航委员会批准了美国航空公司提出的制订延迟定价的建议。使用这类定价的货物只能利用飞机上的空余吨位，运输航程不得超过2,100英里，在到达目的地机场的次日19.00时以后才交付收货人〔5〕。这类延迟运价不低于正规的最低运价的55%，美国、飞虎、环球各航空公司都支持这种运价。它们认为这类货物可填补空余吨位而不增加营运成本。西北航空公司，铁路特快货运公司，斯力克及联合航空公司则表示反对，认为它会转移正规的货运运量，这类低运价得不到补偿，而且处理延迟货物手续复杂，从而造成区别对待。民航委员会否决了这些反对意见，批准这类运价无限期有效。此后的运量分析表明，使用这类运价结构的货物运输占总运量的5%弱〔6〕。

到1961年国内航空业的业务环境有所改变，民航委员会取消了1948年制定的最低运价注4。这是因为：首先，制定最低运价时存在的运价战不再盛行了；其次，国内航班的货运价稳定在稍高于制定的最低运价之上；第三，不久的将来，航空货物的运力有可能增加；第四，当时涡轮发动机飞机问世，单位成本将可降低；第五，由于飞行的航行成本降低，改进了地面设施和对制订运价建议的方法有了更大的灵活性，因而有的要订立推销运价；第六，若干客货兼营承运人开始经营全货航班，使他们收回了对使用全部分摊成本制订运价的反对意见。最低运价被废除不久，许多承运人修改了它们的运价结构，例如飞虎航空公司根据商品的密集程度订出了等级运价。

1963年专营货运承运人鉴于军事航空运输合同将有削减，以及客货兼营承运人配备了喷气飞机，竞争能力增强了，向民航委员会提出了减少与后者竞争的非正式建议。建议要求限制后者在客机腹舱载运货物，并把散装货物的运输让给专营货运承运人。斯力克航空公司提出了特定吨位的设想，以保证在某些航班上每天能装上一定量的货物，补偿其运价中的折扣。起初，客货兼营承运人没有反对这一设想，提出了类似的建议。

给民航委员会提出的问题是很多的。例如，客货兼营承运人亏本经营其货运班机，而将客运班机的所得贴补损失。建议的解决办法是客货兼营承运人和专营货运承运人之间达成特定吨位的协议。这一安排使买方（容积运量托运人，或客货兼营承运人）在一定时期内以18%—37%的折扣保证货物的吨位。这些“预售”的吨位会提高货物载运比例，因而降低单位成本。当折扣运价加给顾主时必将转移地面承运人的运输，从而扩大

了航空货运市场。民航委员会同意上述看法，决定授予专营货运承运人特权向客货兼营承运人和包括货物转运商在内的大容积运量托运人出售特定吨位。

客货兼营承运人由于不许可实行类似的运价结构，到华盛顿的美国上诉法庭上告，说民航委员会的决定是非法的，将使其蒙受不可弥补的损失，他们将在航空货运市场上丧失竞争的地位，将被迫出售最近购置的喷气飞机，而且他们在地面设施方面已投入了大量资金。这些客货兼营承运人的货运活动不是微不足道的，事实上，它们在1964年4月30日前载运了比另外三家专营货运承运人多五倍的货物〔7〕。它们说，对如斯力克航空公司等专营货运承运人批准特定吨位运价结构，将从它们的货运经营中夺取大宗收入。例如，联合航空公司指出，该公司纽约—洛杉矶和纽约—旧金山市场上航空货运收入的一半以上是由重量超过1,000磅的货物上来的，这些收入的部份将被转移出去〔8〕。

美国上诉法庭维持了民航委员会的裁决，即禁止客货兼营承运人以折扣价出售特定吨位，并将大容积货运生意全部让给专营货运承运人。法庭最后判定：实施“特定吨位”政策是在没有通过适当程序的情况下修改了客货兼营承运人的执照——它在宣判听证会后发出了这项通告。

民航委员会对法庭在“特定吨位”问题上的判定解释说，法庭的意见是，该项政策不是不合法的，但仅认为实施该项政策是不合法律程序的。民航委员会认为，专营货运人需要在财务上加强，客货兼营承运人只是暂时地被排除在参加特定吨位协议之外。由于制定了低运价，航空货运市场扩大了，客货兼营承运人将被允许经营同样业务。

客货兼营承运人后来又到庭上告，最高法院拒绝审理此案，宣称下级法庭的行动符合宪法规定。其后，民航委员会对两类承运人都给予使用特定吨位运价的权利。飞虎航空公司曾短时期使用此运价，但它在1968年降低运价后，客货兼营承运人却不愿降价了。

当1948年提出最低运价时，美国国内航空货运运价结构通过了深入的审查。到1961年，航空货运业的情况起了很大变化，最低运价已不能保持，它再度下降。其时，客货兼营承运人的运价总是跟着专营货运承运人制定的运价跑。但在六十年代中期，由于喷气货机投入国内航线，客货兼营承运人决定在主要市场上提供更低运价。因此，飞虎航空公司的意见很大，于1965年9月申请民航委员会恢复最低运价，但申请被否决。

到1970年，民航委员会从专营货运承运人那里听到了关于客货兼营承运人的运价政策的很多意见，开始了**国内航空货物运价调查 (DAFRI)**。这一过程延续了七年之久，对国内航空货运运价收费和实际作法进行了广泛的审查。调查了三类问题：运价水平，运价结构和运价表规则。运价水平的问题包括决定以后全部分摊货机的成本作为运价的基础；确定货物有关的成本，并找出若干承运人和飞机的成本以为制订运价时的参考。运价结构问题涉及运输不同货件的相对成本，比如在不同航程上的集装箱运输和散装运输。运价表规则颁布影响运价的规则 and 实际，比如涉及特大货件的运输。

行政法评判员于1975年4月15日发布最后的裁决：每一类型运输的航空货运运价均应以成本为基础，从而评判员尽可能地计算了运输各类航空货物的成本。任何现有的不根据成本的运价均宣告为不合法的，并代之以用新公式计算运价。两年后，民航委员会发布了与评判员最初的裁决差不多的决定。

长期以来,若干后补的航空承运人要求批准将全货运包机及客货兼营包机由一个以上的托运人承包。1971年民航委员会经过考虑,拒绝批准这项要求。原因有二:此举将使现有的专营货运承运人丧失大量货源,并将动摇后补承运人不得从事个别托运的货运业务的重要规定。

1977年12月跨国际及世界航空公司又申请修改民航委员会的上述裁决,要求许可货运包机由一人以上承包和客运包机的未用货物吨位可由另一托运人承包。申请提出了三项理由:

一、货运包机市场不活跃,须加以推动。它之所以停滞,是由于运力大的飞机投入航线。要求这些大型飞机的全部运力必须由一托运人承包,限制了货运包括由个别托运人承包的机会,即实质上排除了小托运人注5,申请人举出证明,到1974年6月底为止的一年中,国内散装货运业务的将近90%,其中以重量计的国内托运航空货物的75%,为5,000磅以下的货件。

二、许可后补承运人承运一人以上承包的客货兼营包机可消除回程货问题。例如,货运包机可利用客运包机航班的大部份空余货物吨位。因而可能在单程航班开展货运包机业务。这样即可减少旅客费用,并可避免取消盈利甚少的客运包机的可能性。

三、由于颁布了95—163公共法,根据该法,按418节法令批准营业的专营货运新承运人将可进行不受管制的竞争。后补承运人在该法颁布一年后方可取得运输个别托运的货运业务,因此申请人声称,许可它们开展由一人以上承包的货运或客运包机业务,是必需的,因为可以减轻它们承受新的竞争威胁的压力。

起初,专营货运定期承运人(飞虎和海岸航空公司)及干线航空承运人以货运量的转移及不合法为理由反对这个建议。例如飞虎航空公司指出:实际上所有根据新建议运输的货运量都是夺取定期航班的,由此将增加定期航班的单位成本,并将妨碍定期航班业务的继续发展。海岸航空公司进一步指出,许可由一人以上承包货运包机,加上转运商有能力承运包机,因此运价降低将对专营货运的定期承运人不利。大约88%的海岸航空公司货运量(以重量计)是由托运5,000磅或以上货物的托运人提供的。根据建议规定,这些托运人能得到大约以100%包机载运比为基础的货物运价。那么这些占海岸航空公司收入75%的运量,将很可能被转移出去。

飞虎航空公司也提出证明。1977年的头十月,5,000磅或以上的货件占飞虎国内运量50%和国际定期运量的52%。这些运量占国内收入的45%和国际定期货运收入的49%。再者,飞虎92%的国际运量和50%的国内运量是集装箱托运人及其代理人提供的。如他们控制的大量货物可以延迟托运以取得低运价,将表示这些运量极易受转移的影响注6。最后,飞虎航空公司对潜在的转移更表关切,因美国的后补承运人一向对发展国际货运包机感兴趣。

申请人则辩驳说,转移的运量将会极少。首先,包机占国内市场的1.9%,占国际市场的13.2%。这样,包机的活动空前增长可实现货运的大量转移。再者,包机的增长将被以下因素制约:如与各种直接托运人和转运商的预定路线相配合的问题,以及由于不够满载,托运人不愿冒包机取消的风险问题。

民航委员会根据各方提出的论据裁决,跨国际及世界航空公司申请的可由一托运人

以上承包包机的要求有充分理由，可予批准。该委员会为此于1978年3月发布了建议规定的通告。反对者又一次对民航委员会的临时决定提出不同意见。然而，此时飞虎及海岸航空公司感到支持竞争的民航委员会最终将批准该项建议，它们决定采取保护主义的立场。因此飞虎要求一旦民航委员会决定批准该建议，它必须废除对飞虎经营客运包机的一切限制，以便与后补承运人竞争。海岸航空公司也提出要求，倘民航委员会采用该建议，应给予海岸以补偿——包括无条件地批准它有将货机改成包机的便利，并许可它经营不受限制的定期客运和包机客运的权利。

1974年上议员爱德华·M·肯尼迪发动了一场对民航委员会的政策及实施的全面审查。其后召开的有争议的听证会、证言和争论都显示民航委员会有管制过严的迹象。航空货运业在全货运经营方面一直不能获得合理利润，结果造成了货运服务在数量和质量上的大幅度下降。由于民航委员会的一些决定，美国发展最快的地区之一——东南部的托运人也蒙受了不利影响，大陆、三角和东方航空公司于七十年代中期相继放弃了它们的定期货运业务。其次，美国和联合航空公司也开始削减其夜间经营的货机业务以减少财务亏损。

联邦捷运航空公司兼承运人都支持放松货运管理的运动，该公司由于民航委员会对短途航空公司的管制，不能使用大型飞机，还有飞虎航空公司自六十年代中期以来一再申请民航委员批准发展国内航线。飞虎提出：顾客需要货运能到达广大地区、隔夜交货、体积及重量的灵活性、开展挨户送货上门服务以及由一个承运人负运输全责。飞虎除主张航线和运价的机动性外，支持放松管制政策，希望该项政策能许可成立综合运输公司，为送货上门服务改进地面运输。

鼓吹放松货运管制的人（不象主张放松客运管制的人）从来没有提出放松管制将导致低运价。从客运方面来说，高质量的服务可伴随高运价，而放松管制的目的则是降低运价，这样，或许会使它降低服务质量。在货运方面正相反。低运价带来低质量的航空货运服务。托运人则愿意付价高些，得到较好的服务。事实上，在1975年，**国内航空货物运价调查**行政法评判员建议说，航空货运价被人为地压低了，应在以后三年内增加40%左右。主张放松管制的人应在公平合理的运价（即使它们订得较高）前提下，航空货运服务在质量和数量上应有改进。此外，人们期望，废除了人为的运价水平和对运价的管制，会不断增加富有创新精神的服务，并向托运人提供运价的选择。

1977年11月9日，国内全货运业放松管制法令——95—163公共法在航空运输企业放松管制第一阶段颁布了。放松航空货运业的管制，引起了国内市场上的竞争，因为去除了民航委员会对引入及退出全货运市场的控制要大大削减了它对货运价的管辖权限注7。根据该法令的418节，民航委员会创立了一个航空承运人新类别——全货运飞机的国内经营人。起初，418节法令的规定仅适用于在该法令通过前十二个月内专营货运业务的承运人。然而，自1978年11月起，民航委员会认为适用于任何适合、愿意并有能力提供国内全货运业务的美国公民。

1978年11月，民航委员会发布了实施95—163公共法的最后裁决：取消了必须申请运价的规定，在此以前，申请运价是法律规定的，承运人收费，托运人付费应严格按照所申请的运价表。此外，许可承运人有权拒绝它不愿载运的任何类型的货物，比如一些危

险物品。最后，根据418节法令营业的承运人，它们间的合并或购置飞机不需事前获民航委员会批准。

最近航空公司和托运人提出的意见似说明民航委员会在放松管制的规定上超越了它的权限。七家承运人（阿勒格尼、美国、三角、中北、西北、环球和西方航空公司）联合向法庭指控民航委员会取消运价申请的规定。另一方面，托运人企图推翻民航委员会规定的承运人可不运输它认为不适当的某一类型的货件如危险物品和活的动物。

自实施放松管制政策后，国内市场上的航空货运业务扩展了。例如，飞虎航空公司开始了定期货运业务至许多城市：夏洛特、亚特兰大，休斯敦、达拉斯、沃斯堡、圣胡安和辛辛那提。业务差不多增长了一倍。海岸航空公司在纽约、芝加哥、洛杉矶和旧金山之间开辟了国内航班。在放松管制前，民航委员会不批准海岸航空公司飞纽约——这是海岸跨越大西洋航线的枢纽。泛美航空公司增加了若干国内专营货运航班，包括每周一次的纽约、休斯敦、洛杉矶和旧金山之间的航班。一家后补承运人——常青航空公司按照418节法令在东西两海岸开始经营定期专营货运航班，西雅图——波特兰，旧金山——洛杉矶和亚特兰大——纽约——波士顿。最后，联邦捷运航空公司购置了波音727QC飞机，以便利用其较大运力。

随着国内货运业务的增多，航空货运价增长了约20%。但在放松管制前，按照国内航空货物运价调查结果，运价已经开始增长（见表1—1）。大部份运价增长了，但有些降低了（例如白天运输的下舱集装箱运价）。有些货物降低是明显的，有些货物运价降低不明显。对有些商品——如活的动物，其运价就有大的增长。

表1—1
若干承运人一般航空货运价的增长（1975—1979）
对承运人收入影响（净%）

生效日期	美国	大陆	三角	飞虎	联合
放松货运管制前					
1975.1	10.0	—	—	7.7	7.0
1975.7—8	10.0	7.0	6.0	9.0	6.9
1976.2	10.0	—	—	10.0	8.0
1976.4	—	—	6.0	—	—
1976.10	10.0	—	—	9.5	8.0
1976.12	—	8.0	6.0	—	—
1977.7	9.0	—	—	8.5	8.5
1977.9—10	—	8.0	8.0	—	—
放松货运管制后					
1978.3—4	10.0	—	10.0	8.0	9.2
1978.11	—	10.5	—	—	—
1979.1—2	9.0	—	5.0	7.9	8.7

除一般的运价增长外,若干承运人减少了它们对托运货物应负赔偿费的限额。在放松管制前,民航委员会在对托运货物赔偿和要求的调查中,决定一切承运人应提高赔偿费,从每批货物每磅0.50美元的普通标准提高到每件每磅9.07美元。虽然0.50美元的标准看来低些,在有些情况下,货物承运人付出的赔偿费就较高。例如,一批300磅重的货物,每包重10磅共30包。倘使一包货物遗失或损坏,按规定的较高赔偿费,承运人应付90.70美元。而在另一情况下,赔偿费可达150美元,再者,有些承运人降低了重大损坏的赔偿费(指一顾主因货物迟到或损坏蒙受了经济损失),有些承运人提高了申报价值超值附加费,从每100美元一角加到四角。所以,托运人现在可以不仅从运价高低上,也可从赔偿费的限额、重大损坏赔偿费及申报价值超值附加费等规定上选择承运人。

由于一般货物运价及特殊货物运价的增长,引起了公众对航空货运放松管制的功过的评论。例如,一些托运人声称,运价增长了400%,倘他们指的是申报价值超值附加费则是对的。民航委员会承认,在第一年限制持有祖父执照的承运人进入航空货运市场的同时,就放松运价管制也许是错误的。但它又说,航空货运价在放松管制以前可能就是太低。这不仅对一般货物运价来说是真实的,而且对有些货物如人的遗体等附加费率方面也低。在短程运输市场,运价也大幅度提高。

由于运价普遍提高了,进入新市场的承运人制订运价的行动也就反映了市场上的各种力量。例如飞虎航空公司在新航线上的运价与拥有货机的主要竞争者相等,并对夜间货机服务制订较高运价。在国内市场上,泛美航空公司开始了货机业务,它制订的运价比竞争低约33%。

现在要确定放松管制政策在多大程度上促进了航空货运业的增长,为时尚早。虽然运价提高了,1978年国内定期航空货运吨英里比1977年增长了15%,而预测的增长率为6%。1978年10月全美共有73家航空承运人,包括被批准经营定期航空货运业务的后补承运人。1978年11月9日起,有19家航空公司申请专营货运承运人的执照。申请人内有7家转运公司,3家底特律的合同承运人,3家迈阿密——加勒比承运人,3家新成立的航空公司,2家阿拉斯加包机航空公司和波德蒙特航空公司。民航委员会为这些申请工作了180天。这些新承运人开始航空货运业务的规模如何,除其他条件外,决定于飞机的有无,更不用说,开办时要有大笔投资。目前飞机短缺,有的话,价格也很昂贵。

美国的国际环境

自英国和美国签订百慕大协定后,国际航空货运业务一向是通过双边协定的模式进行的注8。在这些双边条约中交换的业务权,许可指定的航空公司在缔约国之间及以远地区运输旅客和货物。在双边谈判中,政府都试图保护本国航空公司的利益,而航空方面的利益结合是国家政策不可分割的一部分。美国政府也试图这样做,虽然授予美国的航空公司的私营执照有时发生困难,美国的航空政策也缺乏连续性[9]。美国政府一般试图与外国政府交换大致相等的货币价值的权利,而美国的承运人却认为外国承运人得到了更有价值的权利。

起初,谈判的双边协定内容涉及客、货(货物中包括邮件)以及全货运业务。这一