

美国国际航空政策

Meiguo Guoji Hangkong Zhengce

【美】 N.K.塔尼加 著
刘之光 译

人民交通出版社

U.S. International
Aviation Policy
Nawal K. Taneja
Lexington Books 1980

美国国际航空政策

〔美〕N.K.塔尼加 著

刘之光 译

责任编辑：蒋明耀

人民交通出版社出版发行

（北京和平里东街10号）

各地新华书店经销

人民交通出版社印刷厂印刷

开本：787×1092 1/32 印张：5.875 字数：121千

1989年4月 第1版

1989年4月 第1版 第1次印刷

印数：0001—455册 定价：3.90元

译 序

目前国际航空运输业是在管制的环境中营运的，而美国的航空公司却因1978年的航空公司放松管制法案而得到政府放宽管制。自从那一法案立法以来，美国的国际航空政策开始表现出对于自由市场竞争原则日益增长的依赖；这种原则就是导致国内航空运输放松管制的同一原则。《美国国际航空政策》一书对于把这些主张竞争的原则应用于国际空运方面是否可取，提出疑问。因为国际与国内，不仅航空市场的性质和构成不相同，而且迄今为止，尚无就放松管制的效果作出肯定的估价。

作者把从事于美国运输业务的十年考查，同对于放松管制后空运业的深入分析结合起来，描绘出这一政策的真正作用，指出该政策对于干线航空、服务数量和质量、运价制订、航线安排、和合并活动等的影响。另外，他还考查了国际航空运输协会在管制体制中所起到的多边论坛的独特作用，没有它，这种管制只能是一种双边的体制。他还就美国民航委员会为反对国际航空运输协会而发出的陈述理由的命令进行了详尽的分析。他得出结论认为，如果使这个在被不同经济发展水平、不同国家利益和不同国内管制程度所分离的各个国家间作为唯一的仲裁机构解体，则将失掉一个构成国际互让和多边协商的重要组成部分。

一个着重市场的国际政策概念理论上讲既是吸引人的，

又是足以引起争论的，但是市场的实际情况使其效果至多只能加以推测而已。作者在本书中提供了为制订一项现实的管制政策所必要的资料和分析；此项政策将承认并能满足消费者、航空公司和国际社会的需要。

作者原任纽约市环球航空公司高级经济分析员，后任美国麻省理工大学航空和宇宙航行系飞行运输实验所主要副研究员，在该系教授并领导研究航空企业的分析和计划。除本书外，他还著有关于航空政策的其它著作：《商用航空运输业：管理实务和管制政策》（1976）、《航空公司运量预测，回归分析方法》（1978）和《美国航空货运业》（1979）。

本书译后，承中国民用航空局资助出版，谨此致谢。

译 者

前 言

追溯国际航空运输体制的历史，很明显，可以把它的收获和成就主要地归功于各有关国家间的友好和合作。1944年当50多个国家的代表在芝加哥开会，制订战后航空规则时，各国对于商业航空业务的若干关键因素意见分歧。有关市场分享和运价制订的截然相反的意见所产生的面对面的对抗，最后通过1946年在百慕大达成的妥协而得到解决。同样，第二次百慕大会议证明，意见大相分歧的国家能够把它们的政治和经济哲理引用到保护和提高自己的民族利益方面，并使之达到最佳化，而不再坚持某一原则比另一原则更为优越。

自1944年芝加哥会议以来，美国力促其它国家追随她天空开放和市场自由的政策；但是最近两年来，美国的立场变得强硬了，她改变了战略。塔尼加博士试图证实现行美国国际航空政策是被错误地指导和错误地制订了的，并将证明是违反了建设性的原则的。他就美国的国内国际航空政策对于票价、运量、服务、承运人赢利性、出口贸易，以及完成一系列广泛的民族目标的影响进行了考查，从而对这些航空政策进行了分析。他的分析证明他的见解很有说服力，即虽然现行赞成竞争和维护消费者的政策可能是合乎理想和崇高的，但这些政策是不切实际的，而且可能并不符合整个民族的最高利益。例如，使票价降低（这似乎是现行政策的基础）的

目的是正确的。但是，“低”是相对的说法，而且把它作为唯一的目的，那是不够的。假如与我们相竞争的其它国家的航空公司也按照与我们相同的规则经营的话，那么，情况可能就会不一样，但实际上并非如此。不同的行事规则、对双边协议的不同解释，不同方式的财政支援，以及不同的政策目标到处都是，而且是很现实。每个国家都按照事先考虑到的民族利益来对待本国的承运人。美国目前的观念似乎限于给我们的承运人提供一种机会，使它们要么飞行得很成功，要么就财政崩溃。仔细考虑本书中塔尼加博士杰出的分析后，我的结论是一项代价/效益的分析将表明，在以前原有政策的界限内行事的美国航空政策，而不是废除并重建哪一体制将更为有益。从历史上看，过去的管制体制对于我们双边协议的伙伴们在实现他们自己的目标方面是给予了应有的考虑的。按照塔尼加博士的看法，新政策不仅忽视了主权原则和国际礼让，而且还没有主动地保证消费者和航空公司所向往的利益。即使存在着人们对于现行美国国际航空政策的争论，塔尼加博士的著作还是能引起航空界的兴趣的，因为本书对于主张竞争的天空开放政策的正反两方面理由都作了公平的估价。

A.S.博伊德

全国铁路客运公司董事长和总经理

美国首任运输部长(1967~1968)

美国民航委员会主席(1961~1964)

序 言

30多年来，国际航空运输业在1944年芝加哥会议和1946年百慕大协议所建立的比较稳定的管制环境中发展着。在这些年代，国际航空界认识到经济管制对于有效地满足各国政府、消费者以及航空公司的需要有其可取之处。可是，近年来美国政府开始怀疑到，为了使一个有活力的世界范围内的航空运输体制的目标能够保证实现，而有实施管制的需要。事实上，因受到自由市场经济理论的启发，人们相信管制并不对公众最为有利。根据所谓的国内空运业放松管制所表现的成就，美国企图把她的自由市场经济理论纳入她的双边协定。虽然国际社会大多数国家不仅对这一政策是否合乎逻辑和它的基本前提有疑问，而且还对真正能够获得理想的竞争环境的可能性感到怀疑。有些国家急切地抓住这个机会接受美国的政策，以期获得长期的有价值的经济好处。

本书宗旨在于考查现行美国国际航空政策，和确定该政策对于消费者、航空公司和国家的短期和长期两方面的潜在影响。第一章回顾了美国国际政策的历史。第二章分析了国内赞成竞争、维护消费者、以市场为方向的理论的合理性，和这种理论自以为成立的真实性。第三章讨论了美国新的国际航空政策的经济和政治基础，把一项国内哲理移植到国际航空的可行性，以及用以实施这些新政策的谈判策略。第四章考查了国际航空运输协会多边论坛的演变及其为了通过协

商以获得解决，而在协调各国政府和航空公司分歧、而且常常是相互抵触的目的方面的需要。第五章提供了承运人经营北大西洋空运业务营运和财务的初步成果，并就新政策有限的实施对消费者和航空公司所已产生的好处进行切合实际的评价。最后一章突出论述了国际航空放松管制思想须进行重新评价的需要。虽然这一观念很有意思，它提出了挑战，而且在理论上很是吸引人，但当认识到国际空运市场的现实情况、不同国家的经济和政治哲学的分歧，以及国际上航空公司管理目标的变化不一，对理想的国际航空运输体制的追求便是值得怀疑，而其所得结果也将是纯理论性的。

本书对航空运输的学生和空运业及政府的航空政策分析家应该是富有兴趣的，因为本书讨论了国内和国外环境下实施放松管制的赞同和反对理由。本书将给读者对较好地了解现行美国国际航空政策施行的结果提供一个方便，同时对决策人士和航空公司管理当局建立一个将适应今后几十年的挑战的工作环境提供一个更为可取的指导。

目 录

前 言

序 言	1
-----	---

第一章 政策的历史回顾	1
-------------	---

一、国家主权原则	1
二、泛美航空公司与特选工具主义	2
三、芝加哥会议：多边交易	10
四、百慕大第一次会议：双边交易	15
五、战后定期航路交换协议	18
六、总统声明	21
七、百慕大第二次会议：有些保护主义，有些 自由主义	26
八、总结	32

第二章 国内放宽管制：得失尚无定论	34
-------------------	----

一、放宽管制运动	35
二、运价的变化	39
三、服务的变化	48
四、运量的变化	57
五、财务成果的透视	60
六、基础设施问题	63
七、总结	65

第三章 现行主张竞争的国际政策	67
-----------------	----

一、政策目标	67
二、国内政策转移的可行性	69
三 美国海运业经验	76
四、实施策略	79
五、1979年提出的国际航空运输竞争法案	87
六、总结	93
第四章 国际航空运输协会运价制订程序	95
一、国际航协运价制订机构的演变	96
二、对国际航协总的评论	99
三、民航委员会陈述理由的命令	115
四、代替国际航协多边论坛的选择	123
五、总结	128
第五章 北大西洋业务经营的分析	131
一、客运量的分析	131
二、客运量、销售收入和每客英里收益	144
三、赢利能力分析	152
四、总结	165
第六章 现行政策需要重新审查	167
一、对目标多样性的认识	167
二、需要开明的管制	173

第一章 政策的历史回顾

一、国家主权原则

雨果·格罗提乌斯于1604年首次提出“海洋自由”的学说，他受雇于荷兰东印度公司，为荷兰商人建立了在葡萄牙人声称归葡萄牙所有的海洋上通航的权利。后来海洋自由这一学说为英国人所接受，把它用来发展英国的贸易，使它遍及于全球。这种海洋自由的学说允许拥有强大商船队的国家通往世界上繁盛的市场，而且还常常把它垄断起来。

1902年，在布鲁塞尔国际法学会的一次会议上，法国一位叫做福契尔的律师提出了一项以天空自由为依据的国际航空法典。可是，除了有关气球的飞行以外，会上所讨论的仅仅是属于学术性质的问题。不过7年以后，法国驾驶员路易·勃莱里奥特横越英吉利海峡，降落英国成功的时候，关于天空自由的问题就变得很现实了。结果，到了1910年，法国人在一次外交会议上再次提出天空自由的学说。英国出于军事上的考虑，反对这种概念，此次会议对这一主题没有达成任何协议。

与此相反，英国人却支持一个国家在它的领土上空拥有主权的概念。到了第一次世界大战，英国人（以及德国人）意见的重要性才变得明确起来；那时航空活动显示了它的军事潜力。所以，尽管一批法律学者主张天空自由，各国政府

则一般不能接受这种学说。第一次世界大战之后，有26个国家批准1919年10月13日在巴黎通过的关于空中航行管制国际公约，这样就建立了空中主权。美国没有批准这项巴黎公约，因为这项公约同凡尔赛条约和国际联盟有联系，而凡尔赛条约和国际联盟都未被美国参议院所接受。

美国政府认识到，除了同巴黎公约有关国家发生联系、获得好处外，它可以通过一种特殊体制来促进它同拉丁美洲国家的国际合作。为此，它发起了泛美商业航空公约，由22个国家于1928年2月在哈瓦那签字成立。哈瓦那公约“给西半球起了巴黎公约给欧洲所起的作用”，不过巴黎公约规定了为所有签约国家都接受的统一的最低标准，而哈瓦那公约则让各项标准留待各成员国去制订。

虽然这两个公约都以概括的语言确立了国际航空法的原则，但对促进国际商业航空运输服务都没有取得什么进展。巴黎会议上有些代表认识到了这一不足。结果，代表六家航空公司的领导人员于1919年在海牙集会，成立了国际航空运输协会（IATA），以协调国际航空运输经营上的有关事项，如文件编制、旅行条件、航空公司责任和班期时刻表等。建立这种合作很重要，因为在欧洲，航空运输是国际性的。

二、泛美航空公司与特选工具主义

西半球的国际航空运输市场是由泛美和几家欧洲航空公司分享的。由于存在着哈瓦那公约，泛美航空公司同南美国家的外交关系比较融洽，但泛美与欧洲航空公司据以发展的基本原则多少有些不同。尽管泛美公司获得了威信和权力，但它在初期借以发展的主要力量却在于它是一家赢利的私营

企业。另一方面，欧洲航空公司的发展主要是基于把各个帝国连结起来的需要，例如英国帝国航空公司的航路就是穿越欧洲、中东而到达印度。因此，欧洲各国更愿意依靠公家支出来发展它们的国际航空公司，例如1929年英国对其欧洲航线上的航空运输每公里补贴20法郎（法国的）；德国对其航线每公里补贴14法郎；法国航线每公里补贴17法郎；意大利航线每公里补贴12法郎；而美国则对其航线每公里补贴11法郎。

原先，泛美航空公司在商业经济上很有生存力，它在这个基础上开始了业务经营。该公司创始人胡安·特里普对于通往南美洲的业务很感兴趣，因为那个地区需要航空运输，也因为美国对南美贸易所占的份额比欧洲所占的份额相对讲起来要微小得多。然而美国政府认识到泛美航空公司建议中的南美洲空运业务具有商业和国防上的利益，因此愿意支付巨额补助来发展泛美的空运系统。在20年代中期，哥伦比亚有一家主要为一个德国私人集团所有的SCADTA航空公司正计划扩展它的业务进入到加勒比区域，最后延伸到美国，可是美国政府反对德国人资助的航空公司扩展其业务到巴拿马运河地区。

由于美国政府对泛美公司的业务经营有兴趣，结果泛美公司获得了政府非常优惠的待遇，例如该公司的邮运合同，与国内航空公司的不一样，1934年并不取消。从1929年7月1日到1940年6月30日这个时期内，联邦政府拨给泛美公司4700多万美元，而拨给所有其它国内航空公司的总共不过6000万美元。国务院还大力帮助泛美公司解决同外国政府发生的问题。邮政总局通过对航空邮运合同的控制，保护泛美公司抵制国内航空公司的竞争。邮政总局局长维护了特选工具这个概念，其理由是这是同外国国有航空公司进行竞争的

唯一有效手段。作为对政府支持的报效，泛美公司向美国政府提供了防卫巴拿马运河的宝贵帮助；发生飓风、地震和疫病时，政府得到泛美公司的紧急服务；政府还从泛美公司获得了有关轴心国家在南美洲活动的有用的情报。泛美公司把从南美洲业务上所获得的很大一部分利润用来发展它的太平洋航线。这家航空公司在这一地区的存在，对特别是处在战略地位的中途岛、威克岛和关岛，以及对一般而讲是太平洋外围地区的发展很有帮助。再者，虽然防卫上的考虑很重要，但人们还不应忽视同拉丁美洲和东方的贸易往来的发展给美国带来的商业利益。

降落权的谈判是由各航空承运人和外国政府去进行的。胡安·特里普利用了这个情况同外国进行谈判，从而获得了业务专营权。美国政府不反对泛美公司独立主动地同外国谈判业务权，因为这样可以免除美国政府给予外国互惠权的义务。可是泛美公司获得这些专营权之后，就处于从美国政府赢得高价邮运合同的理想地位。好多单位对这种专营权的安排表示关切。但是，如前所述，泛美公司的业务经营确实对推动美国同南美国家的贸易往来和发展给予了很大动力，更不用说国防方面的考虑了。另外，泛美公司对邮运合同要价较高也有一定根据。该公司在开办定期业务之前，首先需要投入大量资金。例如，许多南美国家没有机场、灯光信标或无线电通信设施，所以泛美公司必须负担费用，而在美国则这些设施是由政府提供的。

胡安·特里普通过同外国政府：基础结构如通信设施、轮船公司（W.R.格雷斯公司），以及各地市政府订立合同和取得特权，把一切权利固定下来，从而建立了航线的专营权。如果由于外国政府坚持应由其本国承运人经营空运业

务，以致无法谈判此类合同和特权时，泛美公司干脆就将该承运人出资购下。泛美之得以进入墨西哥就是由于购得墨西哥一家执有进入墨西哥城特许证的航空公司的结果。另有个例子，泛美公司买下了纽里布航空公司（纽约、里约热内卢与布宜诺斯艾利斯航空公司），后者不仅为泛美公司提供了优良的飞机，而且也使泛美公司获得了进入南美洲东海岸的通道。泛美公司同航空业务很小的国家谈判降落权从未遇到过什么大的困难，部分原因是这些小国家急欲拥有航空运输服务，另一部分原因是有些国家自己没有航空公司，再一原因是，在有些情况下，泛美公司同意协助发展他们的航空公司。有些国家坚持要求互惠权利，例如，泛美公司同意帮助新西兰获得进入美国的业务权。澳大利亚的情况是它的国家航空公司在飞往加拿大途中对经停夏威夷的降落权感到兴趣。

然而那些大国却并不愿意对泛美公司给予商务降落权。举例来说，联合王国就是这样的国家。泛美公司需要在百慕大加油的权利，可是如果不给予类似的互惠权，英国人却不干。但是特里普无权代表美国政府给予这种互惠权。于是他试图在亚速尔群岛获得这项加油权，却又由于该地受英国势力影响而没有成功。最后泛美公司试图通过格陵兰和冰岛来通航北大西洋，但这需要横越纽芬兰岛，英国人再次抵制了这项计划。正由于这些困难，费了两年时间才达成了在英美两国之间每周飞行两个航班的协议。而且规定在英国的承运人未准备就绪以前，泛美公司不能先行开航。可是英国的帝国航空公司缺乏适当的飞机来从事向西飞行，这种向西的飞行要顶着盛行风，飞行时间较长。

据说，英国人因感到经济上同军事上一样需要安全，他

们想把横越大西洋的业务和美国人平分秋色，而且希望美国人不要将其业务扩展到西欧以外地区，而是希望美国航空承运人（包括泛美公司）把业务集中在南美和太平洋地区。这种业务区域的划分既不为其它国家所同意，也不能为美国的其它承运人所接受。美国的反托拉斯法禁止有这种卡特尔协议存在。直到1939年，泛美公司才开始了它的横渡大西洋业务，而且由于英国的承运人还没有踪影，决定改飞法国。英国人受到美国人回避她的威胁，决定先让泛美通航英国，却没有相应的英国承运人通航美国。

在30年代，美国的国内航空公司感到无法同泛美公司竞争，因为泛美拥有业务专营权，或者是因为邮政部使它们感到泄气。1931年邮政部通知同泛美公司在拉丁美洲竞争的对手退出拉美市场。1937年布兰尼夫航空公司虽然得到了墨西哥政府的通航批准，但邮政部却拒绝让布兰尼夫通航。不过，民航委员会一成立，就开始怀疑泛美公司是否垄断了国际空运市场。

到了30年代后期，美国行驶地中海口岸的美国出口轮船公司遇到了来自一些受到意大利政府补助的轮船公司激烈的竞争。虽然1936年的商船法案作为一项应付外国轮船公司的对策而获得通过，但美国出口轮船公司却想使用飞机作为同欧洲人进行竞争更为有效的手段。结果该公司成立了一家附属公司，名为美国出口航空公司，并向民航委员会申请横渡大西洋的航路执照。这次申请引起了巨大的争论，因为如果批准就违反了特选工具的方针。泛美公司强烈反对这项申请，声称它愿意增加班次；那时航行班次受到了同英国人所订的协议的限制。泛美公司声称它增加航班以后，就会降低营运总成本（相对于两家航空公司提供的相同的航班总数而

言），从而可以降低邮件运费。助理邮政总局长承认，假如举例来说，由另一家承运人提供增加的班次，则与让泛美公司增加班次相比，每年将多花 140 万美元，这除了增加政府的邮运费支出外，那一家航空公司还得向外国政府争取好感，结果将给美国政府带来潜在的麻烦，更不要提外国政府可能在美国的航空承运人之间进行操纵，而引起它们之间的不和，最后造成接受有损于美国利益的条件。

拥护美国出口轮船公司申请的人指出了竞争的好处：服务质量提高、提供了比较成本和效益的尺码，对每个承运人在市场上的实践进行绝对控制，以及在美国飞机制造业中建立起间接的竞争。民航委员会必须比照上述缺点对这些优点进行审查；另一方面，民航委员会可以建立区域独占的折衷办法予以解决，也就是允许一家美国承运人经营一个主要国际区域，或者一条主要航路。

民航委员会颁布的美国航空政策是一个有管制的竞争政策。1940 年民航委员会决定授权美国出口航空公司通航里斯本，以此来结束泛美对北大西洋航线的垄断。此项决定受到美国总统的支持，但遭到泛美公司的挑战，它诉讼于巡回上诉法院。该院最后裁定，维持民航委员会的决定。泛美公司于是利用它在国会中的关系，通过各种渠道来推翻该项决定。既然民航委员会已授权美国出口航空公司经营横越大西洋航线，也就有必要批准支付航邮补贴，但这是一项涉及修改拨款法案的程序。这项修改法案为参议院拨款委员会所否决，这样就结束了美国出口航空公司经营其本已批准的航空业务的机会。那么，究竟什么是美国的国际航空政策呢？按照民航委员会说法，这是一种有管制的竞争，但根据国会，这项政策仍然要提倡特选工具主义。争论还远没有解决。不