

考察報導

美國航空運輸業管制措施之執行經驗 與反托拉斯法之關係考察報告

謝金玫*

壹、緣起

美國航空運輸業自二十世紀以來，即受政府嚴密監督管制，包括加入、退出管制、票價管制、合併與相關契約簽訂管制等，在管制政策之施行下，民衆對航空運輸之需求雖尚能滿足，惟有關管制政策對經營效率影響的問題，卻愈來愈受到質疑，一九七八年美國國會開始對航空法案進行法規修正，進而通過民航業解除管制法案（Airline Deregulation Act）期能達到市場開放、提升經營效率等目的。在解除管制法案施行後，美國航空運輸業卻興起合併行動，該行動亦引起反托拉斯法主管機關的密切注意。

國內航空市場自民國七十六年實施「開放天空」政策以來，在新航線陸續開發及新航空公司加入之影響下，市場除快速成長外，亦日趨競爭。惟近年來航空公司間基於資源共享及爭取競爭優勢等考量，亦興起合併及合作之風潮，在企業合併方面如(一)中華開發、南山人壽與遠東航空公司結合；(二)長榮航空與馬公航空結合；(三)長榮航空購買大華航空二〇%股份；(四)長榮航空購買台灣航空四〇%股份；(五)中華航空公司購買國華航空四二%股份等。在相互合作方面，如中華航空與復興航空於北一高航線聯營、復興航空與遠東航空於北一嘉航線聯營等。航空公司間相互簽訂合作協定或合併等行爲，雖能促進相關航空資源的有效利用、降低經營成本……，

* 本文作者現爲交通部民用航空局專員。

惟該行爲對於航空運輸業之市場結構及競爭態勢則有相當之影響。

由於國內航空運輸業近來密切之合作行爲，可能影響市場競爭機能，而本會在處理相關影響市場競爭之個案時，除參考公平交易法相關規定外，亦希望瞭解國外處理相關行爲之經驗，鑒於美國航空運輸業歷經政府管制、解除管制及受反托拉斯法規範等階段，其相關執行經驗應可提供我國參考，故提出赴美考察計劃，期參考國外經驗，作為我國執行公平交易法參考。

貳、考察報告

一、考察計畫內容與重點：

有關本次「美國航空運輸業管制措施之執行經驗與反托拉斯法之關係」之考察計畫內容與重點略以：

- (一)瞭解美國航空運輸業市場概況，如結合、聯運或聯營之情形。
- (二)瞭解相關法規對航空運輸業結合、聯運及聯營之規範。
- (三)瞭解美國航空運輸業實施管制及解除管制之緣由、發展經過及對市場之影響。
- (四)搜集反托拉斯法對航空運輸業結合、聯運或聯營等之規範及相關案例。
- (五)國外界定航空運輸業市場範圍之經驗。
- (六)瞭解美國處理航空運輸業結合案件時，各機關間之分工及協調程序。

上開考察計畫於八十五年八月十四日奉核後，即函請駐美國台北經濟文化代表處經濟組協助安排相關拜會事宜。

二、考察行程：

八十五年十月十五、十六日 起程

八十五年十月十七日上午

拜會美國運輸部（Department of Transportation, DOT），由美國運輸部 Tom Ray 律師接見，除介紹運輸部之組織外，並就美國航空運輸業發展經過及政府對航空運輸業實施管制及解除管制等之緣由、經過及相關影響等作一說明。

八十五年十月十七日下午

拜會經濟部國際貿易局在美聘僱之法律事務所 (Ablondi, Foster, Sobin & Davidow, p.c.)，由 Ablondi 等三位律師接見。該法律事務所針對市場範圍界定及航空業涉及聯合行爲之概況等提供相關說明。Ablondi 法律事務所並就下列議題相關報導之來源及出處提供本會參考。

(一)the merger of Union Pacific and Southern Pacific Railroads

(二)airline antitrust, competition and regulation issues

(三)CRS (Computer Reservation Systems)

(四)airline mergers cases

(五)announcement by Birtish Airways and American Airlines of their intention to enter into a marketing and code sharing alliance

八十五年十月十八日上午

拜會美國聯邦交易委員會 (Federal Trade Commission, FTC)，聯邦交易委員會 Mr. Jacques Feuillan 表示，美國航空運輸業在1978年前依法由 CAB (Civil Aeronautics Board) 主管該業反托拉斯及不公平競爭行爲，在1978年 Airline Deregulation Act 通過後，該反托拉斯行爲之管轄權力，大部分移由司法部 (DOJ) 主管，目前聯邦交易委員會不參與該項業務。針對航空運輸業之促銷行爲與競爭法之關係，聯邦交易委員會提供相關處理意見供本會參考。

八十五年十月十八日中午

與司法部反托拉斯部門 Stuart Chemtob 律師餐叙，並就美國航空運輸業概況進行瞭解。

八十五年十月十八日下午

拜會美國司法部 (Department of Justice, DOT)，由司法部反托拉斯署 Mr. Roger Fones 等接見，並就航空運輸業申請結合之審查準則、航空公司間聯營、聯運等問題提供相關資料及說明。

八十五年十月二十一日、二十二日

參加 Business Development Association 於華府舉辦之一九九七反托拉斯法相關議題會議。

八十五年十月二十三、二十四日 返程

三、重點議題報告：

在拜會美國運輸部（DOT）、司法部（DOT）及聯邦交易委員會（FTC）等相關單位，並交換意見及搜集資料後，僅就美國航空運輸業管制措施之發展經過、解除管制概況、反托拉斯法對航空運輸業合併之規範及國際民航組織概況等相關議題提出考察報告如次：

(一)過去美國航空運輸業管制概況：

美國航空運輸業自二十世紀以來，有關營運、價格等皆受聯邦政府管制，管制理由在於其認為民航業具有規模經濟之特性，如果航空公司無法達到最低有效生產規模，對有限之資源則無法有效利用。一九三八年至一九七八年間，航空運輸業有關加入、退出、費率、經營航線、補貼、合併及飛航安全等皆受民用航空委員會（Civil Aeronautics Board, CAB）的管制。

(二)美國航空運輸業解除管制之經過及影響：

一九七八年美國國會通過民航業解除管制法案（Airline Deregulation Act），一九七九年底開放所有航線之營業許可權，一九八〇年五月允許航空業者在所有市場之票價，有完全向下調整的彈性，而上限方面也給予更大的調整彈性（30%）。一九八五年一月一日民用航空委員會依法被撤消，國外航空運輸之管轄權及對航空業補貼計劃等由運輸部（DOT）掌管。航空安全管制則移由運輸部所設之聯邦航空管理局（FAA）負責。

一九八〇年代美國企業間購併之風盛行，航空業亦不能倖免，經營不善之航空公司被營運良好者所購併，另某些民航業者為擴大經營規模及加強競爭力，亦採取合併，結果形成 American、Delta、USAir 等空運企業集團。

解除航空管制後對航空產業之影響包括：成本降低、班次增加、直飛班次增加等。經各種資料調查顯示，解除管制確實加速民航業經營效率之改進。

對於航空運輸業間之協議，美國運輸部依法有權認定是否可以豁免反托拉斯法之適用，一般而言，有關國際空運之相關協調事項，例如 IATA 的費率協議等，可豁免反托拉斯法之適用，惟國內航空業間之協議，涉及反托拉斯法部分，

仍須受規範。

(三)美國運輸部及國際民航組織概況：

運輸部係依據一九六六年之 Department of Transportation Act 成立，目的在協調政府各部門之運輸計畫、研擬整體運輸政策。並負責運輸安全、研究發展、資料搜集調查等事宜，運輸部下設九個機構，包括聯邦公路管理局（Federal Highway Administration, FHWA）、聯邦鐵路管理局（Federal Railway Administration, FRA）、聯邦航空管理局（Federal Aviation Administration, FAA）、海事管理局（Maritime Administration, MA）、都市大眾運輸管理局（Urban Mass Transportation, UMTA）、公路交通安全管理局（National Highway Traffic Safety Administration, NHTSA）、海岸防衛隊（Coast Guard）、聖羅倫斯水道發展公司（Saint Lawrence Seaway Development Corporation, SLSDC）、研究與特定計畫管理局（Research and Special Programs Administration, RSPA）等。

國際航空運輸與一般運輸不同之處在於其具有廣泛性及國際性，由於國際航空之營運範圍涵蓋不同國家，而各國法律對於航空運輸之相關規範不盡相同，為避免不同國家對於法律適用之爭議，有關國際航空運輸之權利義務問題，實有一致性規範之必要，準此，為建立及維持國際民航之秩序，相關國際民航組織乃因應成立，如國際民航組織（ICAO）、國際空運協會（IATA）等，其功能及組織概況說明如下（註1）：

1. 國際民航組織（ICAO）

美國於一九四四年首次於芝加哥召開國際民航會議，共計五十二個國家參與，簽訂國際民航公約，一九四五年間成立國際民航組織（International Civil Aviation Organization, ICAO），總部設於蒙特婁。該組織為一官方機構，其目的在發展國際航空技術，並培養國際空運之策劃與擴展，進而達成下列目標：

- (1) 確保全世界之民航事業獲得極有秩序與安全的成長。
- (2) 確保各締約國在機會均等原則下經營國際民航業務。

註1：參考謝淑芬，空運學—航空客運與票務，五南書局，民國八十二年二月。

- (3)滿足全世界人民對航空運輸獲得安全與經濟的作用。
- (4)鼓勵各國為和平用途改進航空器的性能與使用藝術。
- (5)鼓勵各國為發展國際民航事業，努力營建航路、航站、及助航設施。
- (6)避免各國際民航間的惡性競爭。
- (7)避免各締約國家間之差別待遇。
- (8)促進國際民用航空的飛航安全。
- (9)促進各國和平交換空中通過權。
- (10)促進國際民航業務的全面發展。

國際民航組織係由大會、理事會及各種委員會組成，附屬理事會之機構包括飛航委員會（Air Navigation Commission）、空運委員會（Air Transport Committee）、法律委員會（Legal Committee）、飛航設備共同支持委員會（Committee on Joint Support of Air Navigation Service）、財務委員會（Finance Committee）等，理事會具有處理國際航空法爭端之權力及國際裁判，對於芝加哥公約及其條約之適用與解釋亦屬其職權。

2. 國際空運協會（IATA）：

一九四五年由各國飛行國際航線之航空公司聯合組成國際空運協會（International Air Transportation Association, IATA），負責國際間票價、運費等商業事項，IATA 與國際民航組織協調關係密切，儼然成為半官方之國際機構，總部亦設於蒙特婁，其職權包括運費之訂定、清算及運輸相關事項之統一規定。

國際空運協會之主要任務以提供空運業務為主，包括：

- (1)協議實施分段聯運空運，使一票通行全世界。
- (2)協議訂定課貨運價，防止彼此惡性競爭、壟斷。
- (3)協議訂定運輸規則、條件。
- (4)協議制定運費之結算辦法。
- (5)協議制定代理店規則。
- (6)協議訂定航空時間表。
- (7)協議建立各種業務的作業程序。

(8)協調相互利用裝備並提供新資訊。

(9)設置督察人員，以確保決議的切實執行。

(四)航空運輸業涉及聯合行爲之態樣：

航空公司間過去曾涉及利用「航空電腦訂位系統」(Computer Reservation System ,CRS)實施聯合訂價，航空電腦訂位系統係結合航空運輸及旅遊相關資訊之系統，除提供國內外班機起降時刻及可售剩餘機位等資訊供旅客查詢、預定外，另亦結合旅館訂房、汽車租賃及其他相關旅遊等服務。由於航空公司或旅行社透過該系統可迅速瞭解各航空公司之相關資訊，對於提供旅客訂位、購票或旅館服務等有相當之助益，故該系統廣泛的被航空公司及旅行社所運用，成爲航空公司或旅行社經營及拓展業務不可或缺之工具。另由於該系統具有整合航空公司訂位、售票資訊等特性，故航空公司曾涉有利用該系統實施聯合訂價，涉及違反反托拉斯法之規定，此外，有關各航空公司資訊顯示順序之問題，亦有爭議。美國政府爲防止「航空電腦訂位系統」之運作，衍生市場不公平競爭或聯合行爲等，故針對該系統訂有相關管制規則，該規則制定之目的及相關規定略以(註2)：

1.制定目的有二：

(1)確保訂位系統之公平競爭原則並保護使用者之權益。

(2)規範 CRS 營運準則。

2.規範主要內容包括：班機顯示之公平性、參與者(Participating Carrier)間之合約、Subscriber 合約、及對系統功能服務等之規範。

3.在班機顯示方面要求須有整體性班機顯示，包括所有航空公司(Carrier)班次時刻、費率、到達目的地是否須轉機、末班機時刻等。並要求 Participating Carrier 必須提供準確班機資料予 CRS 等。

4.CRS 對 Participating Carrier 的合約約定原則包括：收費公平原則、不得強迫原則、CRS 得要求 Participating Carrier 加入不在美國境內之同一 CRS 及提供

註2：蕭宗結，航空訂位系統專業講習座談，行政院公平交易委員會主辦，民國八十五年九月六日。

Participating Carrier 必要之資訊等。

5. CRS 對 Subscriber 的合約規定：不得限制 Subscriber 使用其他 CRS、不得有最低使用量限制條款、不得以 Airline 行銷為理由要求 Subscriber 使用該 CRS 系統、不得限制不能與其他 CRS 連線、不得拒絕使用或解約要求等。
6. CRS 在系統功能提升時，必須對所有 Participating Carrier 一視同仁，系統功能顯示不得對特定 Carrier 有所偏好等。

(五)航空市場範圍界定問題：

市場範圍之界定須考量產品市場及區域市場，在產品市場方面，影響市場範圍界定之因素包括產品之需求及供給彈性，而區域市場方面，市場範圍界定亦須考量供需雙方因素。有關產品市場及區域市場之範圍界定概述如次：

1. 產品市場：

產品市場範圍可依消費者及生產者之觀點加以界定，自消費者觀點而言，產品市場決定於消費者對該產品之需求彈性。自生產者觀點而言，則決定於生產者是否容易移轉其生產原料、技術等至另一產品市場，即生產者之供給彈性。

在需求彈性方面，市場範圍界定應考量產品之用途、競爭性及替代性，用途不同或競爭性、替代性低，則非屬同一市場範圍。以航空市場而言，A—B 航線與 A—C 航線或 B—C 航線等，雖皆為提供航空運輸服務，惟因各航線之需求者不同，故其間並無競爭或替代之效果，故不屬於同一市場範圍。

在供給彈性方面，美國最高法院於一九四八年的 *United States v. Columbia Steel Co.* 一案中以供給彈性來界定產品市場，而判決被告不具壟斷勢力。該案美國鋼鐵公司及其子公司收購綜合鋼鐵公司為美國主要獨立軋鑄廠，原告以「取得行爲」(acquisition) 違反休曼法而提起訴訟。最高法院以圓軋鋼的生產者可極易地製成鋼板與型鋼等其他產品，從而供給圓軋鋼為主的廠商在一定誘因下，即可投入市場，遂以此產品間供給彈性很大，認為相關產品市場應包括圓軋鋼，而非只是鋼板與型鋼而已。既然界定相關市場的目的是在評量廠商的市場經濟力量，因此法院應運用供給彈性之觀念，使市場範圍界定

更臻合理（註3）。以航空運輸業而言，航空公司雖經營多條航線，惟因其機隊、人員等資源皆可相互支援調度，故市場範圍之界定，似應以該航空公司經營之所有航線為範圍較能界定業者之市場地位。

2. 區域市場：

以供給面而言，若某廠商對於產品售價或銷售策略之制訂，容易受相鄰之其他廠商影響，則該等廠商應屬同一區域市場，反之，廠商訂定價格及相關銷售策略，可不須考量某區域範圍外其他廠商之影響，則可推定其不屬同一區域市場。

以需求面觀之，顧客對於某一區域以外之商品，已無購買意願，則可推定該區域與顧客所在之區域為不同區域市場。即同一區域市場之產品存在有競爭性。

由於市場範圍界定方式並非相當明確，且以產品市場或區域市場所界定之市場範圍往往不盡相同，故有關市場範圍界定問題，尚須視個案加以認定。

(六)「一元方案」與競爭法之關係：

有關航空運輸業之促銷行為與競爭法之關係，本會曾就台灣地區瑞聯航空公司實施「一元方案」之實例與聯邦交易委員會等交換處理意見，該會認為新航空公司以低價促銷方式開拓市場，尚屬行銷策略之運用，無競爭法之適用，惟一旦該公司市場地位改變，其相關之銷售策略是否妥適，則有必要再進一步探討。

(七)反托拉斯法對航空運輸業結合行為之規範：

美國對於航空運輸業結合的管制，適用克萊登法（Clayton Act）第七條及第七 A 條，若該事業已達須申報結合之門檻，則須事前向 DOJ 提出申報結合，DOJ 審查航空運輸業結合案件係依據一九九二年水平結合指導原則（1992 Horizontal Merger Guidelines）辦理。有關美國對航空運輸業結合行為規範情形及一九九二年水平結合指導原則之相關內容說明如下：

1. 應事先申報結合行為之門檻：

註3：楊清文，事業結合之認定及其案例分析，公平交易法論述系列三，民國八十二年一月。

事業依克萊登法第七 A 條規定，下列情況之結合行為除非經過事前申報，否則將有違反克萊登法之虞（註4）：

- (1)參與結合之任一企業係從事商業或從事影響商業活動之事業；而且
- (2)符合下列門檻條件：

- ①取得者或被取得者其資產總額或年銷售額在一億美元以上，而且另外一方之總資產或年銷售額在一千萬美元以上；而且
- ②1.取得者將擁有被取得者之有表決權證券或資產達百分之十五以上；或
2.取得者將擁有被取得者之有表決權證券或資產達一千五百萬元。

上述之門檻規定對於外國事業在美國境內取得美國事業時亦有適用。克萊登法第七 A 條有關應申報結合之規定，可區分成「事業規模」（Size of Person Test）及「交易規模」（Size of Transaction Test）二項標準。其中事業規模標準如前述①部分，交易規模標準如前述②部分，而事業僅於上述兩項標準皆符合之前提下，結合行為始須申報。

2. 審查程序及期間：

航空運輸業申請結合案件，依克萊登法第七 A 條規定，須向主管機關（DOJ）提出申報，並獲有三十日等待期間（公開上市股票為十五天），DOJ 若認為該結合對於市場競爭並無妨害，則在三十日等待期間結束之後，申請結合之事業即可逕行結合，另申請結合之事業亦可申請提前終止等待期間，只要 DOJ 認定該項結合無違反反托拉斯法之虞，該申請結合事業則可提前實施結合。

DOJ 審查結合案件時，若認為有必要請申請結合事業進一步提供說明資料，則可延長等待期間，但不得長於二十日（公開上市股票為十五日）。

3. 一九九二水平結合指導原則：

一九九二水平結合指導原則係 DOJ 及 FTC 於一九九二年四月二日共同宣布制定，可代表主管機關審核結合案件之立場，其審核觀念從市場界定、結合

註 4：參考揚清文，美國反托拉斯法對事業結合之規範，公平交易季刊第一卷第四期，民國八十二年十月。

效果、其他事業進入市場之可能性、結合是否可能增進效率，以及參與結合之事業若無結合是否可能退出市場等五個程序，循序檢討（註5）。由於結合對於市場集中度之影響，係主管機關判定該結合是否有違反反托拉斯法之重要依據，故美國一九九二水平結合指導原則中，首先以市場集中度之變化情形來判定該項結合是否有違反反托拉斯法之虞，以下謹就其判定標準說明如次：

- (1)兩家事業合併後市場集中度指標 HHI 指數低於1000者：為非集中市場，事業結合通常不會產生反競爭效果，毋須進一步分析。
- (2)兩家事業合併後 HHI 指數介於1000至1800者：此類市場為適度集中市場，當合併後 HHI 指數增加低於100點時，不致產生反競爭效果，而無須進一步分析，惟 HHI 指數超過100時，則有違反反托拉斯法之虞，必須進一步就該結合之效果、其他事業進入市場之可能性、結合是否可能增進效率及該項結合若遭駁回對整體市場之影響等進行分析。
- (3)兩家事業合併後 HHI 指數超過1800者：此為高度集中市場，在該市場中，若 HHI 指數增加低於50點時，尚不致產生反競爭之效果，通常無須進一步分析。若結合使 HHI 指數增加超過50點，則該結合對市場競爭有潛在不利之影響，主管機關必須就審查結合之其他程序繼續進一步加以審查。當 HHI 指數增加超過100點時，該項結合可能增加市場力量，而推定該合併將限制市場競爭，惟申請者亦可提出其結合不致產生限制競爭之說明。

上述 HHI 指數即 Herfindahl-Hirschman Index，其計算方式係各別廠商市場占有率平方之總合：

$$HHI = \sum_{i=1}^n S_i^2, \text{ 其中 } S_i \text{ 係指 } i \text{ 廠商之市場占有率}$$

HHI 指數介於0與1之間，其特性主要為強調大廠商在市場地位的比重，市場越趨集中，HHI 值則越大。

4.對於結合之事業後續追蹤情形：

美國對於已獲結合之事業，DOJ 或 FTC 鑒於人力等考量，並無繼續追蹤

註5：參考劉紹樑，評析美國一九九二年水平結合指導原則，公平交易季刊，民國八十一年創刊號。

該事業後續合作之情形。

(八)美國航空運輸業聯營、聯運狀況與競爭法之關係

美國國內線航空運輸業間存有票證相互轉讓（須航空公司背書）、共用班號（Code Sharing）等合作協定，該合作協定並無法律明確授權可排除反托拉斯法之適用，故仍受反托拉斯法之規範，惟針對該等行爲，目前尚無任何違法案例，其原因在於航空公司間若因 Code Sharing 等協定，使得票價上升超出合理利潤時，立刻便有其他航空公司加入市場營運，市場機能亦因此發揮效用，使價格不致被壟斷抬高。另在競爭者較少的航線上，若業者間再進行 Code Sharing 等合作協定，對於市場競爭機能之影響明顯較大。

針對國際航線部分，航空公司間亦有共用班號等之合作協定，惟因國際間航空公司之合作協定已有 IATA 之規範，實務上該等合作行爲係以豁免反托拉斯法適用方式處理。實際案例如 KLM 和西北航空間實施共用班號等即豁免反托拉斯法之適用。

參、我國航空運輸業結合、聯運、聯營與 公平交易法之關係

一、國內航空運輸業結合概況及與公平法之關係：

(一)公平交易法對於事業結合之規定包括結合之定義、事業應申請結合之門檻、主管機關准予事業結合之理由、核駁期限及相關罰則等，茲分述如次：

1. 結合之定義：

依公平交易法第六條規定，本法所稱結合，謂事業有下列情形之一者而言：

- (1) 與他事業合併者。
 - (2) 持有或取得他事業之股份或出資額，達到他事業有表決權股份或資本額三分之一以上者。
 - (3) 受讓或承租他事業全部或主要部分之營業或財產者。
 - (4) 與他事業經常共同經營或受他事業委託經營者。
 - (5) 直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免者。
-

2. 事業應申請結合之門檻：

依公平交易法第十一條規定，事業結合時，有下列情形之一者，應向中央主管機關申請許可：

- (1) 事業因結合而使其市場占有率達三分之一者。
- (2) 參與結合之一事業，其市場占有率達四分之一者。
- (3) 參與結合之一事業，其上一會計年度之銷售金額，超過中央主管機關公告之金額者（新台幣二十億元）。

3. 主管機關對於結合申請案件之核駁期限：

依公平交易法第十一條第三項規定，中央主管機關收受結合申請案件，應於二個月內為核駁之決定。

4. 主管機關准予事業結合之理由：

依公平交易法第十二條規定，事業申請結合案件，如其結合，對整體經濟之利益大於限制競爭之不利益者，中央主管機關得予許可。

5. 相關罰則：

依公平交易法第十三條規定，事業結合，應申請許可而未申請，或經申請未獲許可而為結合者，中央主管機關得禁止其結合、限期命其分設事業、處分全部或部分股份、轉讓部分營業、免除擔任職務或為其他必要之處分。事業違反中央主管機關依前項所為之處分者，中央主管機關得命令解散、停止營業或勒令歇業。另依同法第四十條規定，事業結合應申請而未申請，或經申請未獲許可而為結合者，除依第十三條規定處分外，處新台幣十萬元以上一百萬元以下之罰鍰。

(二) 國內航空運輸業結合概況：

公平交易法自民國八十一年二月四日施行以來，國內航空運輸業申請結合或涉及結合行為案件，計有中華航空公司與華信航空公司申請結合許可等六件，有關結合內容及本會許可理由等分述如下：

1. 中華航空股份有限公司受讓華信航空股份有限公司百分之三十三股權並依公平交易法第十一條規定申請事業結合許可一案，經本會第五十八次委員會議決議予以許可，許可理由為：

- (1)中華航空股份有限公司於八十年六月即持有華信航空股份有限公司百分之六十七股權，並控制該公司之經營，依公平交易法第六條第一項第二款及第五款之規定，在公平交易法施行前，中華航空股份有限公司與華信航空股份有限公司已存在有結合狀態。現中華航空股份有限公司函稱再受讓華信航空股份有限公司股份百分之三十三而達百分之百，對於兩公司之結合狀態尚無實質之影響。至於結合後之公司股權及登記仍應依公司法有關規定辦理。
 - (2)由於參與結合之二事業，其業務經營涉及航空運輸業之管理，經本會函詢主管機關交通部民用航空局表示，基於飛航政策及航線拓展，華信確有其存在之必要，且該結合對本國籍民航運輸市場之競爭影響不大。
 - (3)鑑於中華航空股份有限公司在公平交易法實施前已實際控制華信航空股份有限公司，因此本次之結合對華航在國內民航運輸市場之地位並無實質之影響。華航公司經由華信公司之經營有助於突破該公司在國際航權拓展上之限制，促進國內航空事業之發展，其結合對整體經濟之利益大於限制競爭之不利利益，應予許可。
- 2.中華開發信託股份有限公司及南山人壽保險股份有限公司等擬共同承購遠東航空公司五六·一二%股權，並依公平交易法第十一條規定申請事業結合許可，本案經本會第一九五次委員會議決議認為，本案結合應無明顯限制競爭之作用，對整體經濟亦無不利影響，故准予結合。理由略以：
- (1)中華開發與南山人壽主要經營業務分別為各種投資業務及人身保險等，其申請與遠東航空公司結合應屬多角化之投資，故對於相關市場之占有率及競爭效率等應不致構成影響，另本會為加速處理事業結合案件，曾針對「事業結合不致提高特定市場占有率」之結合類型，給予簡化作業程序，即認定該類型之結合無明顯不利於市場競爭。
 - (2)對整體經濟利益評估方面：
 - ①有助於提升經營效率：中華開發及南山人壽與遠東航空公司結合應可強化遠航股東結構，有效促進遠東航空經營管理之正常發展，對於航空運輸服務品質之提昇應有助益。
 - ②強化財務結構：航空運輸事業為資本密集及技術密集的產業，此次結合財

力雄厚之法人股東，應可強化遠航資金調度能力，並有助於經營實力之提昇。

(3)對限制競爭之不利益評估方面：

中華開發、南山人壽及本案其他投資者主要來自金融業及非經營航空運輸事業之法人機構，參與承購遠東航空股權主要基於投資業務組合發展及多角化的轉投資考量，並非同業間或上、下游間之結合，由於業務性質不同，對於航空市場占有率、市場價格、上下游及未參與事業，應尚不至有明顯不利的影響。

3.長榮航空股份有限公司擬承購馬公航空股份有限公司五一%股權，並依公平交易法第十一條規定申請事業結合許可一案，經本會第二〇二次委員會議決議，予以結合許可，理由略以：

(1)長榮航空主要經營國際航線，其國際飛航管理經驗，對於國內航空運輸品質之提昇應有所助益，而交通部民用航空局亦表示，目前國內航空客運市場蓬勃成長，各航空站軟硬體設施有限，難以全面配合業者需求，長榮航空擬承購馬公航空公司部分股權，將可使二公司之航空站設備與資源共享，提高航空資源之利用率，對國內航空運輸市場有正面影響。

(2)最近國內航空市場結構似有變動趨勢，目前遠東航空之市場占有率為四〇%，而華航除擁有該公司部分股權外，本身之市場占有率為六%，而該二公司亦與市場占有率二六%之復興航空在機票使用方面訂有聯運契約。因此，本結合案，將有助於原市場占有率較低之國內航空公司參與競爭，而可有效提升市場之競爭程度。

4.有關長榮航空公司申請與馬公航空結合前（擬承購馬公航空五一%股權）前，即持有馬公航空三二%股權及大華航空公司二〇%股權，是否涉有實質控制一案，經本會第二二〇次委員會議決議認為：長榮航空實際持有或取得馬公及大華之股份或出資額，並未達其有表決權股份或資本總額三分之一以上。因此，其要件尚未該當本法第六條第二款之規定。至本案是否符合第五款「直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免者。」之規定，經本會深入調查後，並未發見有任何具體事證。

- 5.長榮航空股份有限公司承購台灣航空股份有限公司四十%股權，並依公平交易法第十一條規定申請事業結合許可一案，經本會第二四三次委員會議決議認為：本案結合應無明顯限制競爭之作用，並有助於提高整體經濟利益，爰依公平交易法第十二條規定予以結合許可，許可理由如下：
- (1)有助於提昇經營效率、降低營運成本：本案台灣航空主要經營離島航線，長榮航空與台灣航空結合，應可藉長榮航空在飛航管理及安全等經驗，提昇台灣航空經營效率，對離島航線之飛航安全與服務品質應有正面助益。另相關航空設備亦可與台灣航空共享，可有效降低營運成本。
 - (2)提昇航空站資源利用率：長榮與立榮結合，並轉投資大華，現擬再與台航結合，四者市場占有率合計為二一·二二%，仍低於遠航之三七·九六%及復興之二七·四五%，可強化該四公司之市場競爭力，有助於提高整體經濟利益、服務品質、及提昇航空站資源利用，對國內航空運輸市場有正面影響。
- 6.中華航空股份有限公司承購國華航空股份有限公司四二%股權，並依公平交易法第十一條規定申請事業結合許可一案，經本會第二五二次委員會議決議認為：本案結合應無明顯限制競爭之作用，並有助於提高整體經濟利益，爰依公平交易法第十二條規定予以結合許可，許可理由如下：
- (1)提昇消費者福利：由於華航在國際航線與國華在國內航線上的互補，可增進航線網路覆蓋面之完整性及可及性，增加旅客之選擇及便利，有助於提昇整體運輸品質。
 - (2)提昇資源利用率：兩航空公司結合後，雙方資源之共享可使相關資源獲得有效之利用，舉凡飛機之調度、維修設施之運用、地勤設施之共享、飛航及空服員之訓練合作，人力資源及技術之互惠共享等，不僅提升服務品質及技術能量，更為有限之民航資源，作充分之運用。
 - (3)本案結合後對整體航空市場及北一高航線市場之競爭態勢影響不大，應不致影響市場競爭機能。

二、國內航空運輸業聯運或聯營概況及與公平法之關係：

國內航空運輸業聯運或聯營之概況詳如附表（以主管機關核定者為準），有關

航空運輸業聯運或聯營行爲是否有公平交易法適用一節，經本會第二六七次委員會議決議略以：

(一)航空公司「聯營」所涵蓋之範圍甚廣，其中若屬民用航空法第五十三條規範之「聯運」範圍，則依法由主管機關監督管理。至於「聯運」涵蓋範圍之界定，尚屬主管機關之職權，主管機關倘認定某特定合作行爲屬於「聯運」範圍，則該合作行爲依法報經航政主管機關核定者，可依公平交易法第四十六條第一項規定，不適用公平交易法之規範，其餘非屬聯運範圍、且涉及公平交易法規範之合作行爲，則應依公平交易法辦理。另爲維護市場交易秩序與消費者利益，有關航空公司依法辦理之「聯運」行爲，本會已函請民航局加強監督管理。

(二)有關航空公司聯營是否有公平交易法適用一事，仍須逐項檢視航空公司聯營之內容，是否屬於「聯運」範圍，除依法辦理之「聯運」外，航空公司不得爲聯合行爲。針對航空公司非屬聯運範圍內之聯合行爲，若符合公平交易法申請聯合許可之要件，主管機關亦認有其必要性時，仍可請航空公司向本會申請聯合許可。又航空公司辦理非屬聯運範圍內之聯營，若涉及本法有關結合之規定，則應請航空公司向本會申請結合許可。

有關航空運輸業「聯運」之定義，經交通部民航局於八十六年一月十七日召開「研商國籍航空公司聯營、聯運相關問題」會議，作成結論爲：「航空公司國內航線間聯合運送或與其有關之必要行爲如：分段運輸聯段開票、共用班號、票證免背書轉讓、機場櫃台、辦公室共用、制訂聯合班表、廣告促銷活動、額度與時間帶共用、地勤業代理等」。上述聯運項目航空公司須報民航局核轉交通部備查後，始得辦理。另有關額度及時間帶共用、地勤業代理兩項，該局表示尚未開放，暫緩實施。

國內航空公司聯運狀況及相關內容

航空公司 申請文號	航線	聯運內容	主管機關核准文號
復興、大華 78.05.03 (78)復管字 第260號函		1.雙方在國境內各自經營之航線上互相接受對方開發之機票或託運單而為運送。 2.機票需背書轉讓。	
中華、馬公 80.01.29 (80)馬高陳字 第045號函	雙方已於79年11月1日簽定國內線聯運合約，並自簽約日起生效。	1.雙方在國境內各自經營之航線上互相接受對方開發之機票而為運送。 2.機票需背書轉讓。	
長榮、復興 83.02.14 長航企經(83)字 第0290號函	中正機場—高雄	長榮航空以機位買賣方式，向復興航空洽買中正機場—高雄機場之機位，以提供長榮國際航線之接駁服務。復興航空負責提供飛機及其操作，長榮負責所有機位銷售。 (自83.2.26起至83.6.30止)	交通部 83.03.03 交航八十三字 第008230號
長榮、馬公 84.10.18 長航企經(84)字 第3484號函	中正機場—高雄	長榮航空以機位買賣方式，向馬公航空洽買中正機場—高雄機場之機位，以提供長榮國際航線之接駁服務。馬公航空負責提供飛機及其操作，長榮負責所有機位銷售。	交通部 84.11.07 交航八十四字 第046001號
長榮、馬公 84.11.16 長航企經(84)字 第3785號函	台北—高雄	1.聯合班表 2.機票免背書轉讓 3.機場聯合作業 4.聯合訂位管理 5.長榮支援空服人員	交通部 84.12.05 交航八十四字 第049105號
馬公、大華 85.01.17 (85)大華業字 第0058號函	高雄—馬公	1.聯合班表 2.機票免背書轉讓 3.機場聯合作業	交通部 85.02.12 交航八十五字 第013822號

航空公司 申請文號	航線	聯運內容	主管機關核准文號
長榮、大華 85.02.16 長航企經(85)字 第0571號函	台北—台南	1. 共用班號 2. 聯合班表 3. 機票免背書轉讓 4. 機場聯合作業 (1) 共用櫃台 (2) 地面運務及航務簽派委由 大華負責 5. 聯合訂位管理 (自85年3月27日實施)	交通部 85.03.07 交航八十五字 第017127號
復興、華航 85.1.24 (85)復業字 第001號函	台北—高雄	1. 廣告合作 2. 聯合促銷 3. 機票免背書轉讓 4. 製訂聯合班機時刻表 (自85年2月1日實施)	交通部 85.03.14 交航八十五字 第017721號
馬公、大華 85.03.01 馬航字 第85151號函	高雄—馬公	1. 增加共用班機代號 2. 機場聯合作業包括 (1) 共用櫃台 (2) 地面運務及航務簽派由雙方 協調訂之	交通部 85.04.11 交航八十五字 第021709號
長榮、立榮 (原馬公)	台北—高雄	增加共用班機代號	交通部 85.05.09 交航八十五字 第025484號
復興、遠東	台北—嘉義	聯運	交通部 85.07.01 交航八十五字 第032532號
華航、國華	台中—高雄 台東—高雄 花蓮—高雄 馬公—高雄	聯運	交通部 85.08.31 交航八十五字 第041043號
華航、國華	台北—高雄	1. 共用班號 2. 機票免背書轉讓 3. 機位交換 4. 特惠分帳 5. 廣告及合營推廣活動 6. 運務合作 7. 客艙服務合作	交通部民航局 85.08.29 空運計(85)字 第12431號 本會252次委員會 決議予以結合許可

肆、心得及建議：

- 一、國際空運協會（Internation Air Transportation Association ,IATA）為國際航空運輸之管理機構，其主要任務包括協議各航空公司實施分段聯運空運（使一票通行全世界）、協議訂定客貨運價、運輸規則、條件等。鑑於國際運輸間有關航線協調、飛行管理及旅客權利義務等相關事項須有一致性之規範，以確保航空運輸安全、增進運輸效率及避免運輸過程相關糾紛之法律適用困難等。目前各國對於國際航空運輸業之經營，大多遵守 IATA 所定之規則，而國外反托拉斯法主管機關對於航空公司依照 IATA 規定所為之行爲，則採取豁免反托拉斯法適用之認定（美國）。有關國內航空運輸業者參照 IATA 規定於國際航線間進行之相關合作行爲，建議參考國外經驗，排除公平交易法之適用，以利國際航空運輸業務之推展。
- 二、航空公司間於國內航線之相關合作協定，雖有節省資源、便利旅客等功效，惟航空公司是否利用該等協定間接聯合提高售價或減少班次等，應值得注意。尤其國內航空市場大部分航線僅有二至三家航空公司經營，且其潛在之競爭者不多（因目前國內航空市場大致已整合為三大系統），故其相關合作協定，對於航空市場競爭機能之影響甚大，不宜比照國際航空市場，排除公平交易法之規範。
- 三、有關市場範圍界定的方式，因直接涉及相關事業市場占有率的計算，故恒為競爭法主管機關關心之課題。在美國一九九二水平指導準則中，雖以「產品市場」及「地理市場」之供需觀念界定出相關市場範圍，惟在實務運作上，市場範圍界定之方式，仍是相當模糊。有關國內航空市場範圍界定問題，若以需求面之替代性界定市場範圍，則不同航線間對旅客而言因無替代效果，故非屬於同一市場範圍，即每一航線各自獨立為一個區域市場，以此界定市場的結果，航空公司之市場占有率將大幅提升。另若以供給面之替代性界定市場範圍（即認定航空公司在某航線有利可圖的情況下，容易將其相關資源如機隊、人員等移轉至該航線），則整體國內航空市場將被界定為同一市場範圍，而各航空公司

之市場占有率將相對較低。以目前國內航空市場而言，航空運輸業可依民用航空運輸業管理規則第十二條規定，向民航局申請新闢或增加航線，尚無進入市場障礙，即航空公司可容易的將其資源投入或移轉至另一航線，因此在計算航空公司市場占有時，若將各別航線視為不同市場範圍，將有高估航空公司市場占有率之虞，值得個案審理之注意。

- 四、公平交易法對於事業「結合」與「聯合」行為之定義尚有部分未能明確釐清，例如第六條第一項第四款對於「結合」之定義為：「與他事業經常共同經營或受他事業委託經營者」，而事業間之「經常共同經營」與「聯合行為」之差異為何，似尚無明確之認定標準，為避免未來本會在處理航空公司共同合作之行為究應適用結合或聯合規定之困擾，建議對於結合及聯合行為之定義、區分及適用等作進一步探討，以利未來處理相關案件參考。
- 五、本會目前審理結合案件之標準，係綜合考量該結合對整體經濟利益是否大於限制競爭之不利益，惟有關「整體經濟利益」及「限制競爭之不利益」之衡量標準為何，似尚有認定上之彈性，為減少案件審理時認定標準之差距，並使外界瞭解本會處理結合案件之相關原則，建議參考國外經驗，製訂結合審查（或指導）準則，以相關可量化之指標如 HHI 指數、CR4 指數等，衡量結合對市場影響程度，並據以初步判斷是否予以結合。藉由結合審查準則之訂定，可提供結合案件審查之參考，另對於案件審理之一致性亦應有所助益。

伍、參考文獻

- 一、王國樑，美國民航業管制政策之演變與衝擊，美國月刊第四卷第一期，民國七十八年五月。
- 二、楊清文，事業結合之認定及其案例分析，公平交易法論述系列三，民國八十二年一月。
- 三、楊清文，美國反托拉斯法對事業結合之規範，公平交易季刊第一卷第四期，民國八十二年十月。
- 四、謝淑芬，空運學—航空客運與票務，五南書局，民國八十二年二月。

-
- 五、張有恒等，運輸學，華泰書局，民國八十二年十一月。
 - 六、林信得、凌鳳儀，航空運輸學，文笙書局，民國八十二年十月。
 - 七、劉紹樑，評析美國一九九二年水平結合指導原則，公平交易季刊，民國八十一年創刊號。
 - 八、陳琪，美國反托拉斯法之簡介，公平交易季刊第一卷第四期，民國八十二年十月。

9. REPORT TO CONGRESS ADMINISTRATION OF AVIATION ANTITRUST FUNCTIONS, U.S Department of Transportation, May 1987.
 10. Robert H. Lande and Sturgis M. Sobin, REVERSE ENGINEERING OF COMPUTER SOFTWARE: THE ANTITRUST ISSUES, HARVARD JOURNAL OF LAW & TECHNOLOGY, Summer 1996.
 11. ANNE K. BINGAMAN, consolidation and code sharing: antitrust enforcement in the airline industry, DEPARTMENT OF JUSTICE, January 25, 1996.
 12. ROGER W. FONES, International code sharing - an antitrust perspective, THE AIR AND SPACE LAWYER, Fall 1995.
-