



贸易和发展理事会
贸易和发展委员会
竞争法和竞争政策问题政府间专家组
第十七届会议
2018年7月11日至13日，日内瓦
临时议程项目3(a)(一)

发展中国家海洋运输业竞争和监管方面的挑战

贸发会议秘书处的说明

内容提要

全球 80% 以上的货物贸易量和 70% 以上的货物贸易额经海上运输，并在世界各地的海港装卸。班轮运输的集装箱货物占全球海运贸易总额的一半以上。因此，海运对贸易和发展极为重要，班轮运输业在国际制成品贸易中发挥关键作用，有助于经济增长。

本说明重点讨论班轮运输业的监管框架和相关竞争问题。本说明考虑了市场结构和该行业竞争和集中度的最新动态。此外，还考察了发展中国家面临的挑战，并为促进该行业的竞争提出了政策选项。

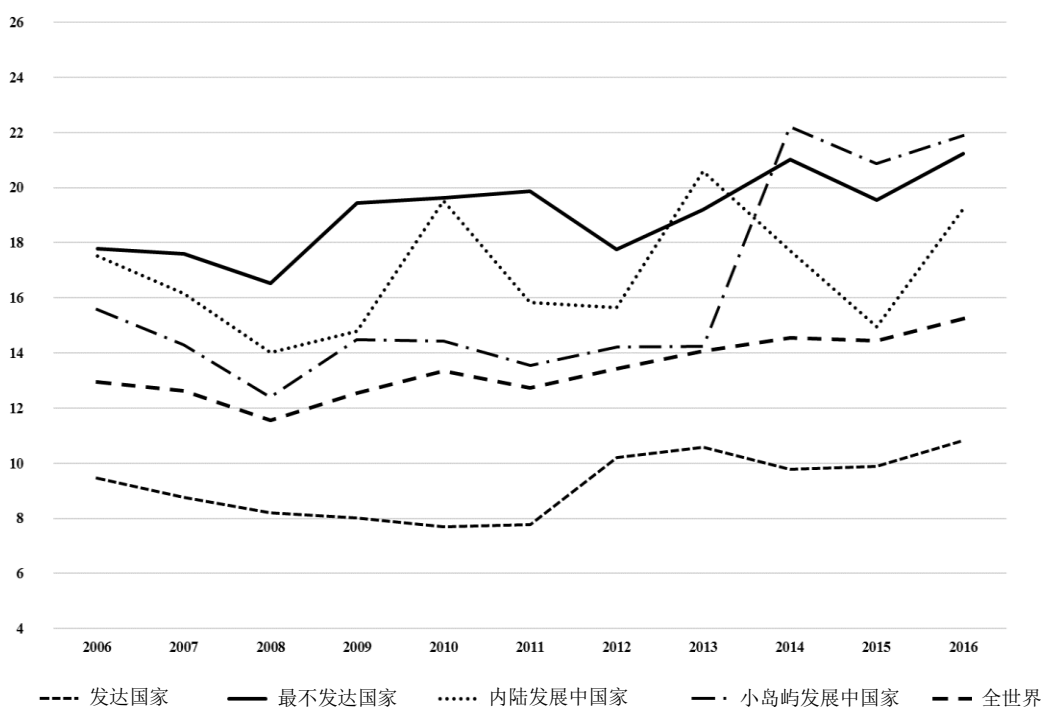


导言

1. 海运供应链包括许多部分，从船舶的建造、拥有和注册到船舶的运营和报废。每部分都涉及发达国家和发展中国家的不同参与者。全球 80% 以上的货物贸易量和 70% 以上的货物贸易额经海上运输，并在世界各地的海港装卸。预计世界海运贸易量在 2017 至 2022 年将以 3.2% 的年复合增长率增长。¹ 因此，海运对贸易和发展极为重要。2007 年，集装箱货物占全球海运贸易总额的 52%，说明集装箱装运的货物价值较高；油轮贸易占 22%；普通货物占 20%；干散货占 6%。²

2. 运输成本是交易成本中不可忽视的一部分。2016 年，各国平均支付的国际运费和保险费占进口额的 15% 左右，小型和脆弱经济体支付的费用更高，小岛屿发展中国家平均为 22%，内陆发展中国家平均为 19%，最不发达国家平均为 21% (图)。港口效率低、基础设施不足、规模经济有限以及运输市场竞争力较弱等因素，决定了许多发展中国家的运输成本。³ 船舶规模扩大和进一步整合导致的竞争减少可能加剧这种状况，特别是对小型和结构薄弱的经济体而言。

2006-2016 年国际贸易的运输和保险成本 (占进口额的百分比)



资料来源：贸发会议，2017 年，图 3.5。

¹ 贸发会议，2017 年，《2017 年海运述评》，联合国出版物，出售品编号 E.17.II.D.10，纽约和日内瓦。

² 贸发会议，2013 年，《2013 年海运述评》，联合国出版物，出售品编号 E.13.II.D.9，纽约和日内瓦。

³ 贸发会议，2017 年。

3. 贸发会议班轮运输连通指数显示一个国家融入全球班轮运输网络的程度。连通性在 2004 至 2017 年大有改善，大多数国家的指数有所上升。⁴ 贸发会议关于海运连通性质对集装箱货物双边出口影响的研究表明，海运连通的质量可能在很大程度上决定了能否进入外国市场以及最终的出口业绩。⁵ 这说明班轮运输业和各国的班轮运输连通性对出口竞争力和全球贸易至关重要。

4. 2016 年，海运业继续受到 2009 年以来经济衰退的影响，衰退导致全球需求持续疲弱。承运能力的供应增长速度超过需求，导致全球运力过剩、运费下降以及班轮运输公司的利润率下降。这导致通过集装箱运输公司的兼并和全球联盟，原本已经高度集中的市场又进一步整合。

5. 本说明重点讨论海运中的班轮运输部门的监管框架和相关竞争问题。班轮运输业是一个资本密集型行业，目前的船舶运力大于货物运输需求。目前这种情况，虽然鉴于对海运费率的影响，受托运人欢迎，但是对班轮运输服务提供商提出了挑战。这些挑战包括自 2009 年以来全球贸易持续疲软导致需求下降；费率达到历史新低；航运公司之间竞争激烈，可能导致不可持续的价格战；竞相订购超大型船舶；以及新的更严格的环境法规。⁶ 面对这些挑战，班轮运输业力图通过整合来优化利用运力并降低成本，导致近年来市场集中度不断提高。2016 年至 2017 年上半年，该行业的整合力度更大，既有兼并和收购，又有班轮运输联盟。

一. 班轮运输：合作安排

6. 班轮运输业的特点是合作安排，最初采取班轮公会的形式，1956 年开始集装箱化以后，也采取联合体、战略联盟、运力稳定化协议、船舶共享协议和自愿讨论协议等形式。国际监管制度最初将几乎所有形式的合作协议都排除在竞争法的适用范围外。班轮公会不受竞争法管辖是基于这一理由：该部门成本的特殊性导致该行业的竞争不可持续，将对所有市场参与者不利。因此，班轮公会被认为是航运公司实现盈利和稳定以及为出口商定期提供服务的必然选择。⁷

7. 《班轮公会行动守则公约》(1974 年)将班轮公会定义为“两个或两个以上经营船舶的承运人组成的集团，这些承运人在特定的地理范围内，在某一条或数条航线上提供运送货物的国际班轮服务，并在一项不论何种性质的协议或安排的范围内，按照划一的或共同的运费率及任何其他有关提供到班轮服务的协议条件而经营业务”。在现代竞争法术语中，班轮公会属于操纵价格的卡特尔。

⁴ 见 <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=92>。

⁵ 质量变量包括两国之间是否存在直接的海上连通，即至少有一家运营的航运服务公司，还包括一个优化算法生成的变量，表明连接两国所需的转运次数(M Fugazza, 2015, Maritime Connectivity and Trade, Policy Issues in International Trade and Commodities, Research Studies Series No. 70, United Nations publication, New York and Geneva)。

⁶ JW Butler, 2017, World Shipping Council statement to the United States Subcommittee on Coast Guard and Maritime Transportation, 3 May, Washington, D.C.

⁷ 经济合作与发展组织，2015 年，班轮运输中的竞争问题，DAF/COMP/WP(2015)3, 6 月 10 日。

8. 班轮公会在很多司法管辖区仍然不受竞争法约束。在不受竞争法约束的辖区，公会被弱化并要遵守某些条件，例如可以调查公会的反竞争做法。班轮会议的支持者给出的不受竞争法约束的理由包括：行业固定成本高、初始资本投资大、其他非货运成本高，供需不平衡且运力过剩，以及国际贸易需要定期、有安排的海运服务。

9. 20 世纪 70 年代以后，班轮公会的权力开始减弱。美利坚合众国 1998 年通过的《远洋航运改革法》以及经济合作与发展组织 2002 年的一份报告改变了班轮公会的国际格局。《远洋航运改革法》引入的主要变化是允许在公会之外与航运公司签订保密的服务合同，而这些服务合同不再需要公开。这加大了竞争，并有助于削弱公会的重要性。经济合作与发展组织的报告质疑对班轮公会予以反托拉斯豁免的合理性，在审查这类协议的经济理由后发现，没有令人信服的证据表明这类协议对托运人和消费者有利。报告得出结论称，班轮运输公会不再具备为托运人提供费率保障和稳定供应的作用，因此不再有存在的理由。⁸

10. 该报告导致欧洲联盟审查对班轮公会的整体豁免，并于 2008 年取消了豁免。经济合作与发展组织的报告和欧洲联盟关于取消集体豁免的决定导致包括澳大利亚、以色列、日本和新西兰在内的其他司法管辖区对豁免进行审查，结果各不相同。以色列取消了对航运协议的集体豁免。澳大利亚、日本、新加坡和美国等其他司法管辖区维持了对班轮运输公司间协议的豁免。

11. 随着集装箱化的出现，自 20 世纪 60 年代起，航运公司除了固定费率，还开始注重降低成本。这导致了联合体的大量涌现。经济合作与发展组织将联合体定义为班轮运输公司之间“通过各种技术、运营或商业安排(例如共同使用船舶、港口设施、营销组织等)，主要为提供联合安排的服务”而达成的协议和/或安排。⁹ 联合体的目的包括降低资本成本、分担风险、实现规模经济，以及加强相对于码头运营商和港务局的议价能力。议价能力是通过加强该部门的整合实现的，并且达到了航运公司相对于码头运营商的优势地位可能在出口竞争力方面构成竞争挑战和风险的程度，特别是在发展中国家。

12. 20 世纪 90 年代开始形成一种特定形式的联合体，即全球联盟。一个联盟由一小批航运公司组成，它们在保持各自营销和商业身份的同时，进行大量的资产共享和业务合作。与班轮公会不同，联盟成员不共同设定费率，而是各自竞价。联盟成员之间经常签署涵盖主要航线的船舶共享协议，其中每一条航线都可以被定义为竞争法术语中的相关市场。通常，一个联盟至少涵盖两条主要的东西方贸易航线，即欧洲—亚洲、亚洲—美国和美国—欧洲航线。联盟中的所有航运公司将他们的船队联合起来，相互运输集装箱，以扩大服务范围和地域覆盖范围，从而达到扩大市场份额、减少运力不足问题、增加拼货机会、优化挂港效率和减少总体风险的目的。许多司法管辖区认为联合体和联盟可以提高效率，因此予以竞

⁸ 同上。

⁹ 经济合作与发展组织，2002 年，国际海运监管问题，DSTI/DOT(2001)3, 3 月 8 日。

争法的一般豁免。¹⁰ 目前，三大联盟，即 2M 联盟、海洋联盟和“THE”联盟，汇聚了前 10 大航运公司。¹¹

13. 联合体由成员之间的协议进行规范，按签署方的承诺程度依次为：舱位租赁协议、舱位互换协议和船舶共享协议。舱位租赁协议是指合作伙伴在联合体成员运营的船上租用集装箱舱位。舱位互换协议类似，但还要求互惠租赁。船舶共享协议是最强的协议，要求与合作伙伴共享船舶运力，以提高船舶利用率。¹²

14. 船舶共享协议是一种常见做法，在班轮运输行业中被认为越来越具有经济意义。许多航运巨头都参与了某种类型的船舶共享协议。此类协议有助于班轮运输服务的业务安排，可包括协调或共同运营船舶服务和共享船舶运力。这类协议可以促进竞争，因为它们让那些没有足够货物量以运营独立船舶的航运公司能够进入市场，与同一条航线上与其他承运商竞争。这类协议可能尤其可以让小承运商或是希望打入新市场的承运商受益。¹³ 此外，班轮运输公司需要通过合作协议来确保服务的长期连续性。签署和退出协议或是根据市场变化调整协议都很容易，再加上行业法规或豁免所提供的法律确定性，为承运商提供了根据市场条件调整服务的灵活性和能力，且服务不太会受干扰。¹⁴

15. 原则上，船舶共享协议不商定运量或固定价格。在许多司法管辖区，这类协议通常不受竞争法约束，但可能会受到竞争管理机构的审查或批准。船舶共享协议享受的豁免让班轮运输公司安心，因为减少或消除了可能减缓其运营的不必要的诉讼。¹⁵ 一项关于船舶共享协议的达成和扩大对均衡价格、均衡总量和消费者福利的影响的研究表明，在一条繁忙的航线上，此类协议的达成和扩大增加了托运人福利(消费者剩余)和货物运输量(均衡总量)，降低了运费，结论是船舶共享协议具有促进竞争的效应。¹⁶

16. 另一类协议是自愿讨论协议，协议各方可以交换市场信息，例如供需预测和行业趋势，并遵守自愿准则。虽然没有约束力，这些协议下的自愿准则和信息共享还是可以促进固定价格和运力，从创造效率的角度来看，不无道理。¹⁷ 自愿讨论协议在欧洲联盟不享受竞争法豁免。其他一些司法管辖区可能允许此类协议和其他类型的合作协议，包括设定价格的班轮公会，但前提是通知竞争管理部门并受其监督。2013 年，跨太平洋和跨大西洋航线约有 65 个班轮公会和自愿讨论协议，它们承担了全球贸易的 50% 左右。¹⁸ 巴西竞争管理局基于卡特尔调查

¹⁰ 贸发会议，2016 年，班轮运输：可有增加竞争的途径？第 224 号讨论文件。

¹¹ 全球联盟的详细信息见贸发会议，2017 年。

¹² 经济合作与发展组织，2015 年。

¹³ 世界海运理事会、欧洲共同体船东协会和国际海运组织的贡献。

¹⁴ 同上。

¹⁵ 印度政府的贡献。

¹⁶ F Quartieri, 2017, Are vessel-sharing agreements pro-competitive? 21 April.

¹⁷ 印度政府的贡献。

¹⁸ AJ Braakman, 2013, The anti-competitive effects of a globally concentrated, oligopolistic maritime market: From explicit to tacit collusion – An analysis based on the P3 network, *Journal of International Maritime Law*, 19(5): 419–436.

方面的经验指出，一些最初可以带来经济效益的协议，其条件可能导致竞争对手之间的非法协议。¹⁹

二. 班轮运输：竞争监管框架

17. 主要的班轮运输贸易路线是亚欧航线、跨太平洋航线、跨大西洋航线，以及亚洲内部航线。2016 年，全球集装箱港口吞吐量按地区划分如下：亚洲 64%；欧洲 16%；北美 8%；美洲发展中国家 6%；非洲 4%；大洋洲 2%。²⁰

18. 本章考察了主要贸易路线上对全球监管有影响的主要经济体——中国、美国和欧洲联盟——的竞争监管框架。这并不是说该行业的监管只依靠这些司法管辖区的相关部门。其他竞争管理机构在确保班轮运输竞争方面也发挥着重要作用，因为航运公司之间的兼并或收购只有在获得所有接到申请的司法管辖区批准后才能付诸实施。

19. 在国际一级，没有全球认可的关于班轮运输竞争的具有法律约束力的多边文书。在贸发会议等国际组织的主持下，通过了一些与班轮运输有关的文书，包括 1983 年生效的《班轮公会行动守则公约》(截至 2018 年 1 月 15 日，已有 76 个缔约国)以及 1986 年制定的适用准则。公约除其他外，就缔约国领土内为相互对外贸易提供服务的船东获得的货载份额作出了规定。公约赋予缔约国某些权利并提出某些要求，以期解决发展中国家的特殊需求，缓解发展中国家面临的挑战。该公约要求班轮公会成员之间按照 40-40-20 分摊货载，以期为各国提供参与运输本国贸易的机会。但由于该公约尚未在缔约国中得到广泛实施，这项要求也未得到执行。

A. 中国

20. 中国是世界上最大的出口国，2016 年占世界商品出口的 13.12%，占全球集装箱港口吞吐量的 29%，占全球 40 大集装箱码头集装箱港口吞吐量的 48%。²¹ 因此，中国在审查班轮航运业的全球联盟和兼并情况方面发挥重要作用。

21. 交通运输部负责执行 2002 年生效的海运条例。²² 该条例旨在规范国际海上运输活动，保护公平竞争，与美国和欧盟的法律一样，适用于进出中国港口的班轮协议。²³ 根据该条例，班轮协议和运费安排必须在交通运输部的指定机构上海航运交易所备案。²⁴ 不过，商务部在 2014 年收到了 P3 联盟计划的申请，依

¹⁹ 巴西政府的贡献。

²⁰ 贸发会议，2017 年，图 4.1。

²¹ 贸发会议数据库；贸发会议，2017 年，表 4.1 和 4.2。

²² 中国，2001 年，《中华人民共和国国际海运条例》，2001 年 12 月 5 日中华人民共和国国务院令 335 号。

²³ M Drenan, 2015, Watchdogs of the world: Global liner conference regulators in the modern shipping market and why the P3 agreement failed, *Michigan State International Law Review*, 24(1): 79–109.

²⁴ 贸发会议，2016 年。

据 2008 年《反垄断法》授予的审批兼并申请和集中度的权限，基于 P3 联盟计划的竞争影响，对该案进行了审查(框 1)。

框 1

P3 联盟计划，2013 年

P3 联盟计划涉及全球最大的三家班轮运输公司——马士基、地中海航运和达飞。三大公司商定在三条主要航线，即亚欧、跨太平洋和跨大西洋航线联合运营，总运力相当于全球运力的 15%。该计划被视为该行业因运力过剩和运价波动而遭遇困难的一个标志。该协议已通知全球许多竞争管理机构，并获得了欧盟和美国相关机构的批准。

然而，中国商务部于 2014 年 6 月决定不批准 P3 联盟，导致该联盟解散。商务部根据其兼并制度评估了该联盟对竞争的潜在影响，认定该联盟形成了紧密型联营，与传统的船舶共享协议或舱位互换协议在合作形式、运营程序、费用分摊等多个方面存在实质区别。商务部认为，联盟将显著增强交易方的市场控制力，大幅提高亚欧航线市场的集中度，推高这一航线的进入壁垒。截至 2014 年 1 月，三大公司的合计运力份额高达 46.7%。商务部还审查了对其他有关经营者的影响，例如对竞争对手、托运人和港务局的影响，认定三大公司增强的市场控制力将损害其他有关经营者的利益，特别是联盟将增强三大公司相对于托运人和港务局的议价能力。

资料来源：Financial Times, 2013, Big three container shipping groups plan alliance, 18 June; 中国商务部，2014 年，第 46 号公告，6 月 20 日。

B. 美国

22. 联邦海事委员会是一个独立监管机构，负责规范美国对外贸易中的海上运输，为美国进出口商和消费者带来利益。²⁵ 委员会的使命是通过监督承运商之间的协议和服务合同对价格和服务的影响，确保为托运人提供有竞争力和高效率的海运服务。《航运法》(1916 年) 1961 年修正案设立了联邦海事委员会，并授予其否决班轮运输公司之间不符合公共利益的协议的权力。在这方面，违反反托拉斯法将被视为违反公共利益。1984 年的《航运法》删除了公共利益条款以及班轮运输公司之间的协议须经委员会批准的要求。该法还允许船舶共享协议和其他合作协议。

23. 美国法律予以班轮会议反托拉斯豁免。1998 年《海运改革法案》对《航运法》进行修订，提供了另一种竞争执行制度，包括竞争法对班轮运输公司之间的协议予以有限的反托拉斯豁免。该法实施改革，终止了班轮公会控制其成员的服务合同的权力。此外，该法允许公会成员与托运人谈判单独、保密的服务合同，并禁止其他成员对签署这类服务合同的托运人或承运人进行报复。在该法之前，这类合同必须公开，以减少公会成员这样做的动力。委员会 2014 年的年度报告指出：“美国班轮运输领域已经很少有公会或固定价格的协议了。自 2000 年财

²⁵ 经济合作与发展组织，2015 年，班轮运输中的竞争问题，DAF/COMP/WP2/WD(2015)13, 5 月 26 日。

政年度以来，[委员会]没有收到任何新的班轮公会协议申请。仅有的三个公会只运载政府货物。”²⁶ 所有未达到反托拉斯豁免条件的行为均受竞争法约束，若涉及操纵价格、串通投标和分配市场等卡特式做法，司法部将进行调查。

24. 关于与海运服务有关的竞争法的执行，委员会监督班轮运输公司之间协议的竞争影响和商业条件。根据该法，各方必须向委员会通报此类协议并说明其目的。委员会在批准协议前，须开展竞争影响评估并拟定监督报告要求。除非委员会否决并在法庭上提出反对，否则协议将在报批 45 天后生效。

C. 欧洲联盟

25. 第 4056/86 号条例予以班轮公会对欧盟竞争规则的集体豁免。2003 年，欧盟委员会开始审查这一条例，以核实在市场条件变化的情形下，班轮公会在价格固定和供应控制方面的理由是否仍然存在。审查发现，价格固定与可靠的班轮运输服务之间没有因果关系。相反，审查发现，撤销豁免将提高服务质量，降低价格，并导致运费和额外费用大幅减少，而价格下降将为发展中国家提供增加出口和进口的机会。撤销豁免也可能对发展中国家产生积极影响，因为它们通常出口运输成本相对较高的低价值商品。²⁷

26. 因此，欧盟通过了第 1419/2006 号条例，自 2008 年 10 月 18 日起生效，该条例废除了第 4056/86 号条例以及对班轮公会的集体豁免。班轮公会在往返欧盟的航线上的反竞争做法不再免受《欧洲联盟运作条约》第 101 条第 1 款约束。

27. 1995 年，欧盟通过了针对联合体的第一项集体豁免，此后多次进行审查。第 906/2009 号条例将联合体的集体豁免延长至 2020 年 4 月。如未通过五年期审查，该豁免届时将到期。这项豁免仅针对往返一个或多个欧盟港口的国际班轮运输服务。联合体不涉及固定价格的安排。根据第 906/2009 号条例，联合体通过船舶运营和港口设施的规模经济来提高班轮运输服务的生产率和质量，并促进技术和经济发展。一项研究指出，欧盟不反对联合体和/或船舶共享协议，是因为欧盟认为这类安排不仅有利于航运公司，而且通过效率的渗透效应，有利于消费者和托运人。²⁸ 根据第 906/2009 号条例，联合体成员的总市场份额不得超过 30%，否则不得享受豁免。目前，联合体和联盟市场份额超过 30% 的，其成员必须就《欧洲联盟运作条约》第 101 条第 1 款的遵守情况进行自我评估。如果不能证明自己遵守该款，则必须证明该联合体或联盟创造了效率并将其传递给客户，并且符合第 101 条第 3 款规定的其他条件。

28. P3 联盟计划超过了 30% 的市场份额，不得享受集体豁免。欧盟委员会不需要正式批准这一拟建的联盟。然而，由于该联盟的空前规模和特点，以及交换敏感信息和封锁相关市场可能产生的反竞争影响，并鉴于该联盟可能已创造的效率的显著性，欧盟对该联盟进行了审查。²⁹

²⁶ 同上。

²⁷ 欧盟委员会，2005 年，关于废除欧盟第 4056/86 号条例的拟议条例。

²⁸ Drenan, 2015.

²⁹ 经济合作与发展组织，2015 年，班轮运输中的竞争问题，DAF/COMP/WP2/WD(2015)1，6 月 9 日。

三. 班轮运输：市场结构、集中度和竞争

29. 十年来，船舶规模和运力显著增加。以 20 英尺标准箱计的最大船舶规模从 1997 年的 8,160 个增至 2006 年的 15,550 个，到 2017 年达到 21,100 个。³⁰ 规模持续扩大是追求规模经济的结果，由于货物难以装满超大型船舶，也导致了进一步的整合。

30. 班轮运输业集中度高，截至 2018 年 4 月 30 日，前五大运输公司占全球船舶运力的 61.1%。³¹ 虽然近年来多有整合，集装箱运输仍然是一个竞争行业。³² 1998 年的一项研究强调，兼并和收购形成了一些更大的班轮运输公司，“全世界一半以上的集装箱舱位目前掌握在前 20 大运输公司手中”。³³ 2014 年，前十大航运公司占部署运力的 68%；到 2018 年提高到 83%。³⁴

31. 通过兼并、收购和大型联盟，该行业在 2016 年实现了更大的整合(框 2)。经过最近的整合，2018 年第一季度，按辖区划分的班轮运营商的平均数量比 2016 年第二季度减少了 7.3%。³⁵ 同一时期，运营商数量下降的数字为：巴西 19%、埃及 17%、南非 13%、马来西亚 8%，中国 5%。³⁶ 所有班轮运营商提供的服务次数下降了 7.5%，从 2014 年第一季度的 504 航次下降到 2018 年第一季度的 466 航次。³⁷ 联盟以外的小型运营商也感受到了整合不断增加的影响。它们占各大航线部署运力的比例为：跨太平洋航线 11%，跨大西洋航线 7%，亚欧航线 1%。³⁸

框 2

集装箱运输业近期的兼并和全球联盟

因达飞集团收购美国总统轮船公司、中海集运与中国远洋合并，以及韩进海运 2016 年 9 月退出集运市场，班轮运输业中的大型国际航运公司到 2016 年底已从 20 家减少至 17 家。

随着 2017 年达成的最新兼并，即马士基收购汉堡南美、赫伯罗特与阿拉伯轮船合并，以及将于 2018 年 4 月开始运营的新合资公司日本神运——日本邮船、商船三井和川崎汽船整合集运业务而成，航运公司的数目又进一步减少。

³⁰ 经济合作与发展组织国际运输论坛，2015 年，*The Impact of Megaships*, Paris, p. 18。

³¹ 见 <https://alphaliner.axsmarine.com/PublicTop100/>。

³² Drewry Maritime Research, 2018, *Drewry insight weekly*, January.

³³ 拉丁美洲和加勒比经济委员会，1998 年，*Concentration in Liner Shipping: Its Causes and Impacts for Ports and Shipping Services in Developing Regions*, Santiago.

³⁴ MDS Transmodal, 2018 年，前十大航运公司控制了 90% 以上的深海市场，2 月 18 日。

³⁵ MDS Transmodal 集装箱船数据库。

³⁶ 贸发会议基于 MDS Transmodal 集装箱船数据库的计算结果。

³⁷ MDS Transmodal, 2018 年。

³⁸ MDS Transmodal 集装箱船数据库。

因此，目前有 12 家大型国际航运公司。除兼并和收购外，航运公司还通过现有联盟的重组和新联盟的建立完成了转型。前十大运营商强强联合，结成三家全球联盟，比 2016 年初减少了一家。除了 2M 联盟外，还建立了两家新联盟——海洋联盟和“THE”联盟，已于 2017 年 4 月开始运营。

资料来源：贸发会议，2017 年。

32. 整合可以改善供应管理，提高船队利用率，提高效率，并通过载货分配和规模经济，降低运营成本和提高收益，从而使行业受益。航运公司与可以通过共享资源(包括挂港和网络)以及开发新服务，从合作中获益。托运人也可能从整合中受益，包括稳定性和较小的运费波动、规模经济带来的优惠定价以及航运公司提供的更高效和广泛的服务。贸发会议估计，整合还将继续，该行业将侧重通过优化、高效的网络、提高船队利用率和合理安排服务来降低成本。³⁹

33. 一项研究将集装箱班轮运输市场定义为竞争市场，该市场的供给增长速度高于需求，导致运费降低。⁴⁰ 然而，较低的费率将较小的承运商从主要航线推向利基市场，从长远来看，这可能导致更多的寡头垄断行为和较高的运费。该研究指出，对市场进行监控足矣，包括监控运费和附加费、市场集中度以及产品开发和差异化程度等变量。⁴¹ 然而，运费和附加费不是受市场集中度增加影响的唯一领域。还应考虑集中度增加对海上运输供应链的其他组成部分的影响，例如航行频率、运输时间、挂靠港和相关服务质量。这些因素决定了服务的可靠性和可预测性，是托运人一进口商和出口商一的基本考虑因素。

34. 市场集中度的增加加剧了市场扭曲风险，体现在公平竞争方面。风险包括，一旦行业达到稳定，承运商可能运用市场支配力，在长期限制供给并提高价格。2016 年，中国上海—巴西桑托斯航线的运费比 2015 年上涨了 261.3%，原因是 2015 年 11 月至 2016 年 2 月期间，每周的服务取消了一半，部署运力取消了 40% 以上。⁴²

35. 关于班轮运输的可靠性和可预测性，全球船期可靠性从 2016 年的 82.9% 降至 2017 年的 74.5%。最大的 18 家运营商中，2016 年的可靠性得分全部有所下降。⁴³ 一些采取及时战略并且是最大托运人的跨国零售商开始转向航空货运。空运不再是大型零售商的应急购买，而往往是经过数月的计划而作出的战略选择。

36. 托运人不是唯一受到集中度增加影响的行为方。如果联盟的部署战略和超大型船舶的严格要求导致偏好更直接的航线，则港口——包括竞争激烈且市场份额波动大的转运港口——将受到不利影响。超大型船舶的使用以及兼并和联盟带

³⁹ 贸发会议，2017 年。

⁴⁰ 经济合作与发展组织，2015 年，班轮运输中的竞争问题，DAF/COMP/WP2(2015)5，6 月 10 日。

⁴¹ 同上。

⁴² 贸发会议，2017 年，表 3.1；JOC.com，2017 年，Asia-South America spot rate hits record high，5 月 29 日。

⁴³ *International Transport Journal*，2018，Liner reliability down in 2017，says Seaintel，8 February.

来的整合也会减少承运商使用的港口数量。超大型船舶和更大规模的整合在规模经济和降低成本方面令承运商受益。然而，这影响到供应链的其他部分，例如托运人、港口和码头等，它们需要学着处理越来越大的船舶，并且变得依赖于较少的承运商。由于船舶规模的增加，主要航运公司绕过或不挂靠主要贸易航线上的一些港口。例如，2012-2014年，亚洲—北欧环线每周航次减少了36%。⁴⁴ 具有支配地位的大承运商认为兼并比联盟更有利，包括在成本和港口运营改善等方面。

37. 此外，班轮运输业还需要实现数字化，数字化需要投资，这也成为兼并的一个推动力。鉴于这些动态，该行业预计还将进一步整合，估计到2028年，可能只剩下五六个行为方。⁴⁵

四. 班轮运输：竞争问题引起的挑战

38. 船舶规模的不断扩大和班轮运输业的整合导致了多条贸易航线上的寡头垄断市场结构。较小的发展中国家和小岛屿发展中国家集中度较高。⁴⁶ 因此，这些国家可能面临班轮运输服务频率下降和运费上涨的局面。鉴于最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家承担的运输费用原本就相对较高，它们的贸易水平可能比较大的发展中国家和发达国家受到的影响更大。

39. 班轮运输市场的固定资本成本高，超大型船舶的使用和全球联盟进一步增加了这一市场的进入壁垒。这导致独立的承运商几乎不可能在主要贸易航线上竞争，托运人只能从三家全球联盟中作出选择，这三家联盟没有来自独立承运商的竞争压力。发展中国家的小进出口商因此受到的负面影响可能比大型托运人(其中包括大型跨国零售商)更大。前者可能不具备议价能力，无法向大航运公司争取更好的价格、条款和条件，这可能对其出口竞争力和贸易，并最终对其经济增长产生不利影响。

40. 此外，超大型船舶的使用和行业整合也引起了托运人的担忧，不仅在运费方面，可能更重要的是在服务质量方面。托运人指出，服务方面的竞争已经大幅减少，服务质量和标准已经受到损害。⁴⁷ 这一点越来越让托运人担忧，尤其是那些采取及时战略的托运人。

41. 从纵向来看，承运商也是港口和码头的客户。因此，班轮运输市场的集中可能对港口和码头构成挑战。承运商相对于港口和码头，具有很强的议价能力。此外，港口还面临适应超大型船舶和需要投资于港口基础设施等挑战。鉴于大型基础设施投资的相关风险以及确保一定水平吞吐量的必要性，港口往往采取一种将承运商纳入其所有权结构的战略。尽管具有某种提升效率的优势，但承运商与码头运营商的这种纵向一体化有可能阻碍处于竞争地位的承运商获得关键设施和

⁴⁴ 经济合作与发展组织国际运输论坛，2015年。

⁴⁵ *Financial Times*, 2017, Maersk chief sees further deals in shipping container industry, 13 August.

⁴⁶ UNCTAD, 即将发布，班轮运输业的整合，政策简报。

⁴⁷ 全球托运人论坛，2016年，*The Implications of Megaships and Alliances for Competition and Total Supply Chain Efficiency: An Economic Perspective*, Tunbridge Wells, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, p. 24.

优质服务。在这种情况下，一些承运商在使用竞争对手拥有的码头时，在价格、质量和服务条款和条件方面，均处于不利地位。例如，它们可能被分配到一周中对承运商不方便、对托运人更贵的那几天，或者码头的装卸服务时间更长。

42. 加强全球联盟的市场力量还可能对港口运营商造成其他影响。联盟成员之间的协议不限制协议方对港口的选择，但同一联盟的成员通常偏爱相同的港口。⁴⁸ 因此，未能与全球联盟达成协议的港口运营商可能失去很大的市场。

43. 一些发展中国家的竞争管理机构在涉及班轮运输公司的卡特尔调查方面面临挑战，包括很难找到和通知调查涉及的个人，以及承运商总部未必在该国境内；承运商机构官员表示，机构的战略决策是由管辖区以外的分支机构作出的。⁴⁹ 一些竞争案件需要机构对该国领土外的承运商行为执行竞争法，对发展中国家构成了重大挑战。竞争管理机构需要与其他相关的政府部委和机构一起提出应对这些挑战的解决方案。例如，发展中国家出口商面临的一个挑战涉及离岸价，其中包括将货物从出口商工厂运送到船上的费用，可能包含多达 100 项不同的费用。如果进口商以离岸价条款购买商品，这些费用由出口商承担。由于发展中国家的出口商不具备与大型班轮运输公司议价的能力，它们最终可能支付高额的费用，对其竞争力产生不利影响。

五. 政策选项

44. 班轮运输与全球贸易之间存在内在联系；二者互相依存。班轮运输业是资本密集型行业，经常面临供需不平衡。鉴于这些特点，班轮运输公司需要作出合作安排，例如船舶共享协议，从而以更可持续和更可靠的方式，更有效地部署资产和提供服务。此类协议可能具有促进竞争的效应，是确保承运人的生存以及为托运人提供可靠性和可持续性服务所必需的。

45. 过去十年，该行业发生了巨大变化，包括欧洲联盟废除了对班轮公会的集体豁免、超大型船舶的使用、整合的深化以及全球联盟结构的变化。因此，如今的市场结构不同于许多司法管辖区起草集体豁免条例的时代。因此，各国可考虑审查是否需要维持对班轮公会和自愿讨论协议的豁免。

46. 鉴于市场集中度高，可能不妨考虑在兼并控制制度下对联盟进行审查。这将提供一个机会，全面分析联盟对竞争、服务质量和效率的影响，并针对任何问题采取适当的补救措施。另一个选择是对联盟提出报告要求，例如美国联邦海事委员会对 P3 联盟计划提出的要求。在分析兼并和联盟时，竞争管理机构不仅要考虑与价格相关的竞争效应，还要考虑向托运人提供的服务的种类和质量。竞争管理机构需要考虑在服务范围和质量、航行频率、服务港口范围、船期可靠性和效率等方面的影响。这种更深入的分析要求竞争管理机构加强兼并审查的技能和能力。

47. 竞争管理机构需要密切关注和监督集装箱航运部门的发展情况，特别是在全球联盟和其他不受竞争法律约束的非固定价格协议方面，以及货运趋势和市场

⁴⁸ 土耳其政府的贡献。

⁴⁹ 巴西和土耳其政府的贡献。

份额方面，以确保公平竞争，并防止此类市场出现反竞争行为。竞争管理机构还需要考虑承运商之间的竞争，承运商与码头运营商之间的纵向一体化，以及对处于竞争地位的承运商、托运人和港务局的影响。可以通过与海运供应链中的所有利益攸关方，包括承运商、托运人和港务局合作来解决问题。这样，主管部门和监管机构将能够更好地评估横向和纵向一体化在行业中的影响，找到各方都能接受的解决方案。

48. 港口在海运和全球贸易中发挥至关重要的作用。港口码头之间的竞争对于确保码头和港口的效率和竞争力至关重要，任何相关问题都可能影响码头和港口以及出口商的竞争力，进而损害全球贸易。港口由一两家大型运输公司控制，可能引起其他运输公司对同等条款和条件下获得服务的机会以及质量水平的担忧。通常，港务局对码头或港口的经营权进行公开招标，得标者运营 20 年以上。因此，竞争管理机构和港务局应共同努力解决可能出现的竞争问题，确保港口的公平竞争，并提高供应链这一部分的竞争程度。

49. 处理跨境反竞争做法时，国际合作至关重要，鉴于海运的全球性以及便利和促进国际贸易的作用，海运方面的国际合作更加重要。在这方面，许多成员国表示，联合国的《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》为国际合作提供了必要机制。⁵⁰

⁵⁰ 阿根廷、巴西、肯尼亚、荷兰、巴拿马、大韩民国和土耳其政府的贡献。