



第七次世界范围航空运输会议
(ATCONF/7)

2026 年 11 月 16 日至 20 日，蒙特利尔总部

议程项目 3：加强监管和制度框架
3.2：通过为国际航空运输构建渐进式航空经济和监管框架提升航空连通性

通过加强经济监管框架优化航空连通性

(由秘书处提交)

执行摘要 本文件探讨一个网络化国际体系中各地区航空连通性成果仍不均衡的问题。文中概述了全球航空连通性的概念、重要性及当前格局，重点关注各市场间的差距与韧性，并阐明影响航空连通性绩效的主要监管、运营和市场制约因素。此外，本文件还探究影响韧性和可持续性的新兴趋势，并在此基础上，建议各国在国际民用航空组织（ICAO）指导材料和工具支持下，采取切实可行、侧重实施的路径，通过市场准入自由化、区别对待客运和货运服务、加强地区合作、定向支持服务不足的市场以及提升监管与运营效能，来优化航空连通性。 行动：会议的行动详见第 5.1 段。	
战略目标：	本工作文件涉及战略目标：航空运输经济发展确保实现经济繁荣和全民社会福祉。
财务影响：	本文件所述各项活动将在 2026 – 2028 年经常预算和/或预算外捐助（包括航空运输自愿基金）的可用资源范围内开展。
参考文件：	《大会第 42 届会议通过的决议，临时版本，2025 年 10 月》（国际民航组织大会 A42-26 号决议） Doc 10221 号文件：《大会第 42 届会议。2025 年 9 月 23 日至 10 月 3 日，蒙特利尔，经济委员会报告》 Doc 9626 号文件：《国际航空运输管理手册》 Doc 9587 号文件：《国际航空运输经济管理的政策与指导材料》

1. 引言

1.1 航空连通性，是指国际航空运输系统能以最少的中转节点、最短的实际旅行时间、最佳的用户满意度和最低的成本，实现旅客、邮件和货物在各市场之间高效流转的程度。它是通过监管、运营和市场条件的相互作用产生、而非由单个航线或孤立的监管措施决定的系统一级的可观测结果。因此，它所反映的是航空运输系统的整体运作和一体化状况，以及全面市场准入在多大程度上得到有效实施并转化为高效、便捷的连通性。

1.2 有效的航空连通性是经济参与、通达性和韧性的基石，支撑着航空业的发展，该行业为全球 GDP 贡献了 4.1 万亿美元，在全球范围内维持了 8650 万个就业岗位，并承运了全球贸易总值的 33%。¹ 航空连通性将各经济体与外部市场和服务连接起来，从而促进贸易、旅游、投资、就业及社会融合。对地处偏远的岛屿和内陆发展中国家而言，航空连通性的作用尤为关键，因为航空运输是其实现可靠国际连通的主要途径。新冠疫情期间全球航空连通性的中断凸显了航空业作为经济推动力的作用，航空服务史无前例的缩减对贸易、旅游、就业和供应链造成了严重影响，包括危机高峰期国际客运量暴跌 94.4%，全球机队 64% 被迫停飞，航空公司、机场及航空航天部门共损失了超过 230 万个就业岗位²。因此，航空连通性状况的变化可对经济包容性以及国际航空运输的均衡发展产生重要影响。

2. 全球连通性的格局、差距与韧性

2.1 全球连通性的格局。近几十年来，航空连通性大幅扩张，已从 1946 年《百慕大协定》等早期的双边安排演变为一个日益连通的全球网络。预计到 2050 年，全球航空客运量将达到 124 亿旅客，这凸显了加强航空连通的重要性，以支持国际民航组织 2026 – 2050 年战略计划中关于实现可持续、有韧性和包容性航空运输发展的愿景。《国际航班过境协定》（IATSA）等多边框架，也通过支持过境权的行使和促进发展全球航线网络，为国际航班运行提供了助力。这一增长的推手是市场需求、日益灵活的航空服务框架、航空器技术的进步，以及航空公司营商模式的不断演进。定期航班仍然是全球航空连通性的主力，而服务于旅游目的地、利基市场和新兴市场的非定期航班和包机业务，则对其起到补充作用。“枢纽 — 辐射”型系统通过中转连接持续扩展网络覆盖范围；而低成本航空公司的崛起则扩大了点对点服务，特别是面向二级市场的服务，从而进一步推动了航空连通性的增长。随着时间的推移，航空公司营商模式之间的差异日渐式微，在联程运输安排、代码共享及航空联盟的支持下，成就了一个连通程度更高的航空格局。尽管如此，航空连通模式仍反映出市场规模和地理位置方面的结构性差异：较小和偏远的市场更多依赖中转连接和数量有限的门户机场，致使旅行时间延长，灵活性降低。

2.2 全球连通性的差距。尽管全球交通量总体增长且网络不断扩张，但各市场和地区间的连通性分布依然不均。连接主要枢纽和城市的高密度航线受益于高频航班班次、多家承运商以及多样化的航线选择；而相比之下，较小或较偏远的市场则主要依赖经由主要枢纽的中转连接。因此，航班班次、运力及网络覆盖面均存在显著差异，导致不同市场的通达程度和连通质量参差不齐。这种差距还体现在有无直飞航线、竞争性选项和连接多样性上，而这些要素在较小或边缘市场上往往较为有限。这种差距在内陆发展中国家（LLDCs）和小岛屿发展中国家（SIDS），因其交通量小且受地理条件制约以及直达航班数量少，则更显突出。

¹ 航空运输行动组（ATAG），《航空：效益超越国界 2024》

² 航空运输行动组（ATAG），《航空：效益超越国界 2024》

2.3 连通性的韧性。新冠疫情对航空运输的影响凸显并加剧了既有的连通性差距。低密度航线的服务削减尤为显著，而高需求市场及主要空中走廊则复苏较快。相比之下，许多次级及边缘市场的复苏进程缓慢且不均衡，因需求限制、成本上升和航线网络布局调整等的影响，部分航线未能恢复运营或班次减少。这些发展反映出航线网络整体优化及运力向更具商业效益的市场发生倾斜。因此，成熟枢纽市场的复苏表现得更为稳健，而连通性较差的地区则持续面临制约，进一步拉大了连通性绩效上的既有差距。

3. 连通性的挑战

3.1 监管限制。航空连通性在很大程度上受国家制定和实施的监管框架影响。如下所述，这些制约因素发生在影响市场准入、实施及监管适应性等关键领域。

3.1.1 市场准入限制和保护主义做法。在许多市场，自由化程度依然有限，航空运输协定（ASA）保留了对运力、班次、航线或指定的限制，因而制约了航空服务的发展，并在某些情况下反映出旨在维护国家或国内利益的审慎或保护性做法。此外，某些国家之间未签订航空运输协定，可能反映了其对市场准入采取选择性或审慎观望的态度，而这种态度往往受当前市场状况、本国承运人的运力或竞争力以及需求不确定性等因素影响，而非以长期连通性为目标。这可能会延缓合作框架的建立，甚至在某些情况下导致国际航空服务运营根本无法开展。

3.1.2 地区自由化和实施的差距。地区性和多边自由化举措极大地促进了航空运输市场的逐步一体化及区域内连通性水平的提升。欧盟（EU）单一航空市场、加勒比共同体及共同市场（CARICOM）多边航空运输协定（MASA）、非洲国家单一非洲航空运输市场（SAATM）及拉丁美洲民航委员会（LACAC）成员国民航当局之间关于开放专营航空货运服务的谅解备忘录等项安排的经验，展示了不同的自由化做法及其促进连通性的潜力；而各种跨地区安排，如东南亚国家联盟（ASEAN）成员国之间以及欧盟及其成员国之间的全面航空运输协定（CATA）等，则进一步展现出自由化向地区外扩展的态势。在全球一级，《国际航空运输自由化多边协定》（MALIAT）等举措，反映了推动更广泛多边自由化的努力，尽管目前参与度仍然有限且不均衡，却折射出各国在国家优先事项、市场成熟水平以及对竞争冲击的顾虑等方面存在的差异。

3.1.3 监管工作对不断变化的市场条件的适应性。在某些情况下，监管框架的调整步伐可能跟不上航空公司商业模式、运营做法和市场动态的变化。新进入者、新航空服务和创新商业模式的出现，可能会进一步考验现有监管框架的适应性。这不仅是会削弱监管框架在支持新型航线网络发展、合作模式及服务交付方面的有效性，还可能限制航空业满足新兴航空连通性需求的能力。特别是，当监管条件不能充分反映不断变化的现实情况时，这种适应性的缺失可能会给航空公司的规划与投资决策带来不确定性，并阻碍进一步的创新以及新型运营与商业模式的发展。

3.2 运营限制影响网络的发展。影响连通性的运营限制，主要来自航空公司网络运营中基础设施、空域和运营流程方面的各种限制。诸如机场容量、起降时刻可用性、基础设施限制、含禁飞区的空域限制，以及运营要求等制约因素，可能会限制航线服务的开通、扩展或持续运营。有关运营审批的程序要求也可能延迟航空服务的引入和发展。空域和航线限制则可增加成本和航行时间，进而影响运营效率与可靠性。

3.3 市场限制影响需求与活力。航空连通性也受影响航空服务商业活力的市场条件制约。航空公司的运力和网络决策受需求水平、成本结构和预期回报驱动，因而导致航班服务集中于高需求市场，而规模较小或市场稳定性较差的地区则面临连通性有限且可靠性较低的问题。低密度航线对需求波动及运营条件的变化尤为敏感，加大了缩减班次甚至停飞的风险。这些挑战表明，连通性不仅受市场准入限制，还受需求不足和商业可持续性欠缺的制约。在规模较小、偏远和地理位置不利的市场，例如内陆发展中国家（LLDC）和小岛屿发展中国家（SIDS），此类挑战往往更为突出。在这些国家，运量有限、运营成本较高和地理局限会进一步影响服务的活力。为此，国际民航组织已开展有针对性的举措和分析，以更好地了解这些挑战，并确定加强这些国家的连通性和支持其可持续航空运输发展的措施。若能更广泛地实施《开普敦公约》及其《航空器议定书》，将有助于改善航空器融资和租赁渠道，从而促进机队发展，实现更高的连通性水平。

3.4 影响连通性的新趋势和新问题。技术进步和不断演变的商业模式，包括数字化、国际商业运营中引入无人驾驶航空器系统的可能性，以及更灵活的伙伴关系安排等，正深刻影响着航空服务的设计与交付方式。与此同时，航空业以外的因素，包括地缘政治动态、劳方问题、环保要求及广义经济状况等，也在影响着运营能力、成本和航线效率；而基础设施和空域限制，叠加出行行为的转变及外部冲击，也继续制约着服务的可持续性。这些趋势凸显了建立监管框架的必要性，且这一框架需能灵活响应和适应不断变化的运营、技术和市场条件，并支持实现更高效、更具韧性且着眼未来的连通性成果。

4. 战略方向：优化连通性的路径

4.1 各国的战略路径。解决航空连通性方面的制约因素，需要以更注重成效的方式运用监管框架，并顾及运营现实、市场条件及不断演变的行业趋势。以下路径有助于各国通过更有效、更具响应力且侧重落实的举措，加强连通性。

4.1.1 市场准入自由化和监管框架现代化。市场准入自由化仍然是提升连通性的关键驱动力，并与国际民航组织关于国际航空运输自由化的长期愿景相一致。在航空运输协定中纳入充分灵活的市场准入条款并在其支持下扩大和有效实施市场准入，将增强航空公司和新进入者响应不断变化的需求和运营条件的能力。这包括实行多重指定，保持运力和航线灵活性，以及采用基于主营业地的现代化指定标准，同时辅以适当的监管以实行有效控制。如果此种灵活性受到限制，则即便开放市场准入，连通性仍受到制约。因此，鼓励各国在确保安全、安保并实施适当经济监管的同时，赋予航空公司充分的运营灵活性，以确保市场均衡发展。

4.1.2 加强地区和跨地区合作。鼓励各国按照大会 A42-26 号决议³加强地区合作，以解决国际航空运输体系中的割据问题。应优先确保有效、及时地落实现有地区安排，确保将商定的条款转化为运营成果；为此，国家主管部门之间需加强协调，并在移民、海关及边检流程等相关政策领域协同一致。地区安全监督组织（RSOO）和其他合作机制可以通过促进协调一致的监管做法、汇集专业知识和资源以及加强机构合作，进一步支持这些努力，从而加强机构合作，实现安全、无缝和可持续的区域及区域间互联互通。这些努力可促进监管趋同，支持逐步构建更具贯通性和一体化的全球连通性框架。

³ [大会 A42-26 号决议.pdf](#)

4.1.3 加强服务不足和低密度市场的连通性。要改善服务不足和低密度市场的航空连通性，需要定向采取既能开放市场又能确保商业活力的措施。仅靠航权往往是不够的，因为行政制约以及有限的需求和贸易量，都可能限制航权的有效行使。各国可考虑采取更灵活的做法，包括单方面开放市场、简化审批程序，以及给予客、货运服务更大的运营灵活性。采取刺激需求的措施，包括简化签证手续、促进贸易、针对性地开展旅游推介和目的地开发活动、支持旅客出行，以及提高物流和海关效率，再辅之以代码共享和联程运输等合作安排，皆有助于扩大航线网络覆盖范围，支持在各类市场中提供更具商业活力和可持续性的服务。与此同时，还可以采取措施促进航空器融资和租赁，包括酌情实施《开普敦公约》及其《航空器议定书》，由政府提供激励措施，支持部分关键航线的基本航空服务，并优先投资于航空基础设施，借此支持机队发展，拓展连通性和航空服务的长期可持续性。国际民航组织可通过有针对性的资金筹措和捐助方伙伴关系加大其支持力度；开展内陆发展中国家航空需求分析，便是一个符合融资条件的具体范例。

4.2 国际民航组织对各国的支持。国际民航组织将根据其战略目标及关于国际航空运输经济发展的相关大会决议，继续支持各国优化全球航空连通性，促进国际航空运输的可持续发展。为此，国际民航组织将继续利用旨在促进对话和市场准入框架逐步现代化的既有工具和平台，提供政策指导、能力建设和实施支助。

5. 建议

5.1 提出以下建议，供会议审议：

- a) 各国应给予充分的市场准入，并加强运用的变通性，以实现更灵活的商业航空运营；应采用现代化指定标准，包括主要营业地条款；并确保建立支持公平、透明和高效航空运营的经济监管条件，同时支持有助于连通性、投资和机队可持续发展的法律和制度安排；
- b) 各国和有关地区组织应加强地区和跨地区合作，包括通过地区安全监督组织和其他合作性监督安排，确保有效落实现有安排，改善与相关主管部门和利害攸关方的协调，以促进实现更加一体化的航空连通性成果；
- c) 各国应采取针对性行动，通过灵活的市场准入、简化程序以及与相关主管部门的协调措施，加强服务不足和低密度市场的航空连通性，以支持市场需求，确保服务的可持续运营，同时促进对民用航空的投资，包括基础设施建设、机队现代化以及其他加强航空连通性和韧性的措施；和
- d) 国际民航组织将继续通过提供《航空运输协定范本》（TASA）等政策指导、能力建设和实施支助，包括借助相关的工具和平台，并通过促进合作和航空运输经济监管框架的渐进式协同，支持各国优化航空连通性。