



第七次世界范围航空运输会议（ATCONF/7）

蒙特利尔，总部，2026年11月16日至20日

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

开放且灵活的航空货运监管框架

（由全球快递协会和国际航空货运协会提交）

执行摘要

本工作文件讨论航空货运对一个国家贸易和发展的重要性、客运和货运运营的差异，以及自十年前航空运输会议举行以来贸易和航空货运的发展情况。世界发生了巨大的变化。新冠疫情已成为检验航空货运重要作用的试金石。世贸组织的贸易系统面临着重大挑战。虽然贸易持续增长，但是贸易航路正在发生变化。尽管如此，航空货运的经济监管却未能得到相应的发展以支持其实现增长和互联互通的全部潜力。东盟、欧盟和拉丁美洲民用航空委员会已采取措施开放货运市场准入，并为货运运营提供必要的灵活性。

行动：请会议认识到航空货运运营的经济重要性，并指示国际民航组织：

- a) 借鉴各缔约国在推进航空货运自由化方面的经验。
- b) 在此基础上，为希望探索货运运营新政策的缔约国提供指导，包括开放运力和增加运营灵活性。
- c) 对航空运输协定范本（TASA）进行相应的修订。

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：	
参考文件：	

¹ 中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本由全球快递协会和国际航空货运协会提供。

1. 简介

1.1 航空货物的运送不仅限于航空业，更多的是贸易和发展。航空货运运营人无论在字面上还是其比喻意义都相当于经济增长的引擎。

1.2 自 2013 年上届世界范围航空运输会议举行以来已经过了十三年。在此期间，世界经济经历了电子商务的爆炸式增长，人们越来越多地聚焦于供应链和韧性，技术创新也在不断发展，以帮助货运承运人满足全球经济的需求。尽管货运承运人所处的世界发生了巨大变化，但航空货运的国际经济监管并没有相应地发展，无法支持其充分发挥潜力，实现增长和互联互通。

1.3 自第六次世界范围航空运输会议以来，虽然疫情导致单一年度的贸易增长下降了超过 7%，但全球商品出口额的增长远超三分之一，从 2013 年的 19 万亿美元增加到 2025 年的近 26 万亿美元。

1.4 全球航空货运量从 2013 年的 5000 万吨增加到 2025 年的 7000 万吨，增长了 40%。

1.5 虽然航空货运的重量仍占全球贸易的 1%，但按价值计算，其所占比例约为三分之一。

1.6 专用货机机队从 2013 年的 1 690 架飞机增加到 2023 年的 2 340 架。

1.7 新冠疫情切实证明了航空货运所发挥的作用至关重要。当客运航空公司停止运营时，超过 40% 的全球航空货运能力几乎立刻就从市场消失。之后所引入的“客改货”——只运送货物的客机——弥补了损失的部分运力，但未能从根本上改变整体货物运输能力的可获取性。全货运承运人运输的不仅是支持经济活动持续运转的货物，还有与卫生和安全密切相关的重要物资。但是，一些国家实施的制度将对经济的关切和公共卫生政策混淆，造成了航空货运网络的中断。

1.8 根据万国邮政联盟的数据，超过一百多个国家的邮政投递业务遭受了严重干扰或中断。可以说，类似的中断对内陆国家和小岛屿国家的冲击更为严重。

1.9 自由化航空货运服务框架的缺失可能是造成供应链中断的部分原因。但是传统货运承运人和快递货物承运人在疫情期间仍继续运营，将急需的医疗物资和疫苗送往全世界。这充分证明了货运和客运运行的不同性质，因此需要有不同的监管方法。

1.10 很多国家虽然经历了疫情和商业环境的变化，但仍在实施限制性的货运管理体系。不过这些方面也取得了一些进步。

1.11 2022 年 10 月，欧盟与东盟签署了区域对区域的全面航空货物运输协定，这也是首份此类协定。该协定允许双方任何一方的航空公司运行无限数量的货运服务，并可行使第五航权，且不限制航班运营频次。

1.12 2023 年 12 月，拉美民航委员会成员国中的部分国家将其签订的一份临时谅解备忘录转为永久性协议，该谅解备忘录旨在为彼此之间开放航空货运市场，并允许行使第七航权，以应对 2020 年 12 月的疫情。这一协定非常成功，已经吸引了新的签署国加入。

1.13 世贸组织体现的以多边规则为基础的贸易体系在过去的几年面临严峻挑战，关税和新的边境管理规定已经出台，例如一些主要市场取消了针对免税和/或免关税进口商品的最低免税门槛（*de minimis thresholds*），而这些政策在 2013 年并不存在。这导致各国贸易的方式发生了根本的改变。

1.14 贸易在持续增长，但由于贸易摩擦加剧，贸易通道正在进行切换。航空货运路径也需要随之跟进。一些传统的贸易通道正面临数量的下降，而其他通道却出现了前所未有的增长。例如，自第六次航空运输会议以来，欧盟与东盟间的贸易增长了 60%；印度与阿联酋之间的贸易增长了三分之二；越南与欧盟之间的贸易增长了一倍以上。

1.15 过去的十三年也见证了在发展中国家之间的贸易增长。2012 年，被称为南南贸易的规模达到了 4.7 万亿美元。2024 年，这一数值超过了 6 万亿美元，增长了三分之一。

2. 讨论

2.1 航空货物的运输不同于乘客的运输。与客运航空公司不同，对于航空货运运营人和快递业务运营人来说，货物是其唯一的业务。航空货运市场的需求（需要运送哪些货物，数量多少，从哪里到哪里）会一直波动。随着各国间不断涌现出新的贸易模式，这种情况在未来只会愈发加剧。

2.2 疫情和贸易体系变化产生的共同效应迫使产业增强其供应链的韧性和多样化。从出口商的角度来看，他们在努力降低对特定市场的依赖，开发新市场，以及更均衡地分散风险。在迅速变化的环境中，他们正在新建或迁移生产中心，并推动分销链的多元化。

2.3 航空货运需要适应这些需求。运力和灵活性将成为关键。这包括广泛的航权，涵盖不受限制的第五航权和第七航权，从而允许货运运营人优化其货运机队，在有服务需求的地方和时间承运货物，并使用最高效的航线将其运送至客户指定的地点。

2.4 这同时也需要通过下列方式实现全面的运营灵活度：

- 运营任一方向或双向航班；
- 在单次飞行器任务中运营不同的航班号；
- 更换机型；
- 按任何组合或顺序在后续点、中间点及延伸点提供运输服务；
- 在航线的任何航点不经停；
- 在通往多个目的地航线上的任一航点，可将承运人任一航空器的货物转移到其所属的其他航空器（内部转运）；
- 在多家承运人之间进行联运转运；
- 经由某一国家运输过境货物；

- 无论货物的始发地和目的地是哪里，均可在同一航空器混合承运，不受方向或地域限制，也不影响任何已获准享有的航权；和
- 自助办理运营业务（包括装货、卸货，仓储……）。

2.5 在这个变化迅速的世界，拥有开放和灵活航空货运体制的国家将更多地从中受益。

2.6 现在是国际民航组织聚焦航空货运和其重要经济影响力的时刻。随着越来越多的国家意识到灵活的航空货运体制对其产业和发展至关重要，他们将寻求指导，以了解应采取哪些步骤，哪些是可以借鉴的最佳实践，以及世界范围内实施不同政策所产生的影响。

2.7 当然，各国应自行决定采取哪种方式。但是，目前国际民航组织的《航空运输协定范本》缺乏专门针对货运的具体指南。处于独特地位的国际民航组织，可总结其缔约国在过去 10 年实施相关政策的经验，将其系统整理，从而为那些希望采取更自由的方式来获取航空货运市场准入，并增加运营灵活性的国家提供详细指导。

3. 结论

3.1 请会议：

- a) 认识到航空货运对贸易和经济发展极其重要的意义；
- b) 指示国际民航组织根据自上届航空运输会议以来已采纳自由航空货运政策的缔约国经验，制定相应指南，尤其是在开放运力和加强货运运营灵活性方面制定指南；和
- c) 对《航空运输协定范本》进行相应修订。

— 完 —