ATConf/7-WP/216
18/11/26

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

报告草案

（15 页）

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

嫫XII儦奸依跗Z依嗒奸匾人奸丛孚墅叫XIIA) 匡垃壕姚嘿人孃嗣孛姘僮 i B) 刘嫄 i 傮 C) 偌剷儴娸俅堪孛姘僮¨

A 部分：连通性与市场准入自由化

3.2.1 文件

3.2.1.1 在 WP/5 号文件中，秘书处审查了全球航空连通性的现状以及影响各国际航空运输市场连通性表现的因素。该文件梳理了影响连通性的主要监管、运行和市场制约因素，以及影响行业韧性和可持续性的新兴趋势。该文件查明了各国通过市场准入自由化、加强区域合作、支持服务不足市场的针对性措施以及更具响应性的经济监管框架来优化连通性的切实路径。该文件请会议审议有关建议，鼓励各国加强市场准入、强化区域和跨区域合作、改善服务不足市场的连通性，并支持国际民航组织继续提供政策指导和实施支助。

3.2.1.2 由阿根廷提交的 WP/170 号文件强调了各国在确定负责双边和多边航空服务谈判的适当联络点并与之取得联系方面面临的挑战，指出依赖外交渠道未必始终高效，且并非所有国家都参加国际民航组织航空服务谈判（ICAN）会。该文件借鉴国际民航组织航空服务谈判的经验，提议国际民航组织编制并维护一份载有指定国家联络点及其联系人姓名、职务和联系方式的数字名录，并保持信息及时更新，以便利沟通并支持各国之间更高效的航空服务谈判。

3.2.1.3 在 WP/79 号文件中，巴西在拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）[1]19 个成员国的支持下，比较了南美洲、非洲和欧洲的区域航空运输自由化举措，强调这些举措对增强连通性、竞争和经济一体化的贡献。该文件强调，自由化可通过反映不同监管一体化程度的不同模式推进，并指出监管差异可能对未来的跨区域合作构成挑战。该文件提议国际民航组织开展地区自由化举措的比较研究，以确定共同原则、最佳做法和政策选项，推动提升监管兼容性，并推动未来跨区域一体化。该文件还鼓励各国继续交流经验，并加强国际民航组织在该领域的指导和能力建设活动。

3.2.1.4 通过 WP/80 号文件，巴西在拉丁美洲民用航空委员会[2]19 个成员国的支持下，审查了国际航空运输经济监管框架的演变，并提出：尽管 ē 偽內吠姒偌剷倮婉 ě（《芝加哥公约》）继续为国际民用航空的安全、安保和有序发展提供坚实基础，但通过双边航空运输协定（ASAs）发展起来的经济监管框架可能制约竞争、投资、创新和连通性。该文件通过与管辖国际海运的自由化商业框架进行比较，强调对市场准入、外资所有权和控制权、国内载运权以及航空公司指定等方面实行限制可能带来的潜在局限。该文件提议国际民航组织审查当前经济监管框架中限制国际航空运输自由化的因素，并探索替代方案，以支持一个更高效、更具竞争力和更加自由化的航空部门。

---

[1] 阿根廷、伯利兹、玻利维亚（多民族国）、智利、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、牙买加、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉（玻利瓦尔共和国）。

[2] 阿根廷、伯利兹、玻利维亚（多民族国）、智利、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、牙买加、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉（玻利瓦尔共和国）。

3.2.1.5 由中国提交的 WP/29 号文件强调了跨部门协作在增强国际航空连通性和入境旅客服务方面的作用。该文件借鉴中国在支持国际航空服务复苏和扩展方面的经验，强调了涉及航空、外交、移民、海关、旅游、金融和交通运输部门的跨部门合作。合作重点在于改善航班连通性、签证和过境安排、支付服务、旅游发展以及空铁联运。该文件强调，可持续的航空连通性不仅取决于航空运输服务和航权，还取决于支撑旅客旅程的更广泛旅行生态系统。该文件提议国际民航组织与联合国旅游组织、世界海关组织（WCO）、国际航空运输协会（IATA）、国际机场理事会（ACI）和国际铁路联盟（UIC）合作，制定一套自愿性工具包，以支持跨部门协调和增强航空连通性。该文件还鼓励各国探索自愿性连通性合作方案，并在国际民航组织地区办事处酌情提供的支持下，根据本国国情开展试点举措。

3.2.1.6 朝鲜民主主义人民共和国（DPRK）通过 WP/130 号文件对某些措施提出关切；据该文件称，这些措施对某些国家充分参与国际民用航空活动及从技术合作方案和服务中受益的能力造成不利影响。该文件提及了《芝加哥公约》下的非歧视原则，认为此类措施可能妨碍航空连通性、经济发展和韧性。该文件还强调了朝鲜为推进其民用航空基础设施和能力现代化所作的努力。该文件请会议注意到所提出的问题，在其宣言中反映对可能妨碍全球航空连通性和国际民用航空发展的做法所持的关切，并建议国际民航组织大会和理事会考虑旨在应对此类做法的措施。

3.2.1.7 通过 WP/151 号文件，萨尔瓦多在拉丁美洲民用航空委员会[3]17 个成员国的支持下，强调了区域连通性安排在增强航空运输连通性、可负担性和韧性方面的作用。《航空和机场运行发展规章》（CA-4）规定，区域内航线享受类似国内航线的待遇，取消国际机场收费，航权方面允许更大灵活性。该文件借鉴萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯通过实施该规章所获得的经验，强调国际民航组织缺乏关于一体化区域航空运输框架的指导，特别是与费用和收费、旅客数据管理以及无障碍与危机管理方面的协调安排相关的指导。该文件请会议认识到国际民航组织有必要就共同航空市场和无缝天空安排提供指导，鼓励对作为潜在最佳做法的区域内走廊模式开展研究，并请求更新 Doc 9626 和 Doc 9957 号文件以及旅行者身份识别方案（TRIP），以支持共同航空市场、区域单一窗口数据系统和区域内无障碍规程的实施。

3.2.1.8 在 WP/149 号文件中，赤道几内亚、尼日利亚、国际公务航空理事会（IBAC）、航空服务协会（ASA World）、国际航空器所有人与驾驶员协会理事会（IAOPA）以及航空航天工业协会国际协调理事会（ICCAIA）强调了多样化且互补的航空运输形式对具有韧性和包容性的国际航空运输体系的重要性。该文件概述了区域和社区航空服务、公务和通用航空、包机和全货运业务以及先进空中出行（AAM）的贡献，指出这些航空形式服务于不同的市场和运行需求，包括偏远和服务不足的社区，并在运行中断期间有助于增强系统韧性。该文件强调，有必要采取相称且切合需要、能够反映不同运行特点的经济和监管做法，同时支持运行准入和配套基础设施。该文件呼吁国际民航组织在其政策指导中推广此类做法，并为各国制定指导，支持运行准入、配套基础设施和监管框架，以增强连通性、韧性和可持续经济发展，并符合不让任何国家掉队（NCLB）目标。

3.2.1.9 由巴拉圭提交并得到拉丁美洲民用航空委员会[4]18 个成员国支持的 WP/156 号文件，介绍

[3] 伯利兹、玻利维亚（多民族国）、智利、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、牙买加、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉（玻利瓦尔共和国）。

[4] 阿根廷、伯利兹、玻利维亚（多民族国）、巴西、智利、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、牙买加、尼加拉瓜、巴拿马、秘鲁和乌拉圭。

了《南美洲航空自由化协定》（ALAS），将其作为通过逐步实现航空服务自由化、机构便利化和监管协调来推进单一南美洲天空的框架。该文件将 ALAS 描述为一种灵活、分阶段的做法，针对参与国的法律和制度情况量身定制，旨在增强连通性、促进公平竞争并加强区域航空运输韧性。该文件请会议注意到 ALAS 是南美洲国家致力于区域自由化的明证，建议国际民航组织编制一份自愿性示范文书，以支持区域航空运输一体化和监管协调，并请国际民航组织为有意推进区域自由化的国家拟定一项包括培训、技术援助和同行合作的自愿性能力建设举措。该文件还鼓励各国分享专门知识、经验教训和最佳做法。

3.2.1.10 通过 WP/95 号文件，俄罗斯联邦对单方面措施对国际航空运输的影响表示关切，认为此类措施可能对航空连通性、公平竞争、旅游、经济发展和国际航空运输自由化造成不利影响。该文件强调，必须按照《芝加哥公约》的原则，维护一个非歧视和公平的国际航空运输发展框架，并维护国际民航组织作为一个公正、技术性且不受政治化影响的组织所发挥的作用。该文件提请会议请国际民航组织评估和分析此类措施对国际航空运输的影响，并形成相关评估结果和建议。该文件还提议设立一个工作队，通过评估此类措施对国际航空运输可持续发展和自由化、公平竞争及消费者权益的影响，为这项工作提供支持。

3.2.1.11 由多哥代表非洲民用航空委员会（AFCAC）[5]成员国提交的 WP/54 号文件着重介绍了单一非洲航空运输市场（SAATM）在实施《亚穆苏克罗决定》（YD）方面的经验，并探讨了将自由化承诺转化为有效且具有商业运营价值的市场准入所面临的挑战。该文件指出，不同地区的地区性和诸边自由化安排促进了更广泛的市场准入和连通性，同时重点讨论了非洲的经验，包括实施单一非洲航空运输市场的经验教训以及多哥本国的经验，这些经验凸显了及时授权、有效行使航权、监管保障和绩效监测的重要性。文件强调，自由化的有效性应基于运行和经济成果来评估，而非仅看正式承诺。该文件请会议认识到地区性和诸边自由化安排是市场开放的现实路径，请国际民航组织加强政策指导、分析工具、比较评估、知识共享和能力建设，并鼓励各国将自由化承诺转化为有效市场准入，并与国际民航组织和地区组织分享实施成果。

3.2.1.12 在 WP/139 号文件中，阿拉伯联合酋长国强调了持续推动国际航空运输自由化对扩大市场准入、连通性和消费者选择的重要性。该文件指出，各国在经济状况、监管框架和航空政策方面存在差异，并强调在考虑将有关条款纳入航空运输协定时，应顾及现有的国家、双边和地区机制。文件进一步认为，国际民航组织的指导，包括《航空运输协定范本》（TASA），应保持灵活、中立和非约束性；并且在国际民航组织框架之外制定的国家或地区监管做法或条约条款，不应被视为可以被世界各国普遍套用于双边协定的范本。该文件请会议重申自由化和扩大市场准入的重要性，确认在国际民航组织框架之外制定的国家或地区监管做法或条约条款未必适合作为双边航空运输协定的全球适用国际基准，并重申各国在决定适用于其双边航空运输关系的条款以及使用国际民航组织指导材料方面的灵活性。

---

[5] 阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提、埃及、赤道几内亚、厄立特里亚、斯威士兰、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、利比亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、索马里、南非、南苏丹、苏丹、多哥、突尼斯、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚、津巴布韦。

3.2.1.13 在 WP/103 号文件中，乌拉圭在拉丁美洲民用航空委员会[6]19 个成员国的支持下，介绍了拉丁美洲民用航空委员会通过一项自愿谅解备忘录（MoU）实现客货邮综合航空运输自由化的经验。该备忘录在补充现有双边和多边协定的同时，授予对等航权，并将航权范围延伸至第六航权。文件将该文书视为一种务实且渐进式的自由化方式，其特点是加入和退出程序简化，并认为该文书有潜力增强地区连通性、加强网络韧性，并在经济、卫生或运营中断期间维护竞争。文件还强调了制定更统一框架以避免多个地区性安排导致监管碎片化的好处。该文件请会议注意到拉丁美洲民用航空委员会的经验，并建议理事会责成航空运输监管专家组（ATRP）在考虑拉丁美洲民用航空委员会及其他地区经验的基础上，制定一份自愿性示范文书，以促进客货邮综合航空运输的自由化。

3.2.1.14 在 WP/145 号文件中，国际航空服务协会（ASA）、国际运输工人联盟（ITF）和航空公司驾驶员协会国际联合会（IFALPA）共同探讨了地面服务许可、招标和商业框架如何影响安全、劳动力稳定、运行韧性和投资。该文件指出，尽管运行需求不断增长，该行业近年来仍承受财务压力，并由此在人员留任、培训和设备投资方面带来挑战。文件认为，市场设计，包括服务提供者的选择标准、授权的数量和期限以及合同风险分配，在决定上述结果方面发挥着关键作用。文件主张，相关框架除价格外，还应适当重视安全绩效、人员能力、服务质量和就业条件。文件请国际民航组织就地面服务的经济和市场设计方面制定相关指导，并继续支持相关国际劳工标准。文件还敦促各国和机场运营人采纳有助于提升安全、人员能力、就业条件、投资和运行韧性的许可、招标和授权框架，并呼吁各国在服务提供者更换期间确保均衡的商业做法，并保持熟练人员的连续性。

3.2.1.15 在 WP/115 号文件中，国际劳工组织（ILO）、国际运输工人联盟和航空公司驾驶员协会国际联合会讨论了劳工和社会保护措施在国际航空运输有序、可持续自由化中的作用。该文件回顾了历届世界范围航空运输会议通过的原则和建议，以及国际劳工组织 2023 年针对民用航空部门通过的结论和建议，着重指出了自由化、新商业模式、所有权结构和行业整合对就业、劳工保护和监管监督可能产生的影响。文件指出，现行航空运输协定中越来越多地纳入劳工和社会条款，并支持航空运输监管专家组正在开展的工作，即考虑在航空运输协定范本中纳入一项可选的劳工和社会条款。文件请会议重申并发展现有劳工和社会原则与建议，鼓励在更新后的航空运输协定范本中纳入一项可选的劳工和社会条款，并鼓励成员国采取法律和制度安排，逐步协调监管框架，纳入与国际劳工组织《工作中的基本原则和权利》相一致的有尊严工作保护。

3.2.2 讨论

3.2.2.1 会议讨论了优化全球航空连通性和增强国际航空运输网络韧性的做法。会议认识到，连通性成果受到监管、运行、商业以及更广泛生态系统等多种因素的共同影响，仅靠市场准入自由化未必足以在所有情况下解决连通性挑战。会议强调，可预测、支持性且切合需要的监管框架，航空和非航空主管部门之间的有效协调，以及支持偏远地区、服务不足市场和地理条件不利的市场连通性的政策，均具有重要意义。

---

[6] 阿根廷、伯利兹、玻利维亚（多民族国）、巴西、智利、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、牙买加、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁和委内瑞拉（玻利瓦尔共和国）。

3.2.2.2 会议审议了市场准入自由化和区域航空运输一体化的发展情况。与会者普遍支持继续渐进推进国际航空运输自由化，将其作为增强连通性、促进竞争和推动行业可持续增长的手段。会议还支持在推进自由化过程中考虑各国不同情况、政策目标和准备程度的渐进式做法。会议认为，区域性和诸边举措是扩大市场准入、增强连通性和加强区域合作的切实途径。会议认识到，各国可采取不同做法推进自由化，并强调各国在确定最适合其航空运输政策的自由化速度、范围和形式方面保有灵活性。若干代表强调指出，不应将任何单一自由化模式视为普遍适用的模式。会议还着重指出，应通过切实行使已商定的航权以及各国之间适当的监管合作，将自由化承诺转化为有效且具有商业上可存续的市场准入。

3.2.2.3 会议承认，多样化航空活动，包括区域和社区航班、公务和通用航空、全货运业务以及新兴航空活动，对于扩大航空运输服务覆盖范围和增强网络韧性发挥了重要作用。在此背景下，会议认识到，包括地面服务在内的高效支持性服务对于确保航空运输安全、可靠和具有韧性的运行十分重要。会议支持旨在增强运行韧性的各项措施，但一些代表强调，必须维护竞争、商业灵活性和市场响应能力，以及为增强连通性和韧性交流经验和最佳做法的平台。

3.2.2.4 会议还讨论了与国际航空运输自由化相关的劳工和社会考量因素。对于这些考量因素应在多大程度上反映在国际民航组织政策和指导材料以及酌情反映在航空运输协定中，会议上表达了不同观点。一些代表团支持继续制定可选的劳工和社会条款，包括在当前进行的《航空运输协定范本》（TASA）审查工作范畴内开展此项工作，并指出这些条款有助于促进国际航空运输的可持续发展。另一些代表团则强调，劳工和社会事项主要属于国家政策框架范畴，并告诫不应将此类考量因素与市场准入权利或条件挂钩。尽管对适当做法存在不同意见，但若干代表团强调，必须保持国际民航组织指导材料自愿、非约束性和技术性的特征。

3.2.2.5 会议审议了支持自由化实施和加强各国之间监管合作的务实措施。会议着重指出，国际民航组织的政策和指导材料，包括《航空运输协定范本》（TASA），是支持市场准入自由化和区域一体化的实用且灵活的工具，仍具有现实意义。与会代表支持国际民航组织继续开展政策指导、实施支助、能力建设以及交流经验和最佳做法方面的工作。会议支持旨在促进航空运输服务谈判沟通与协调的举措，包括采取措施改进明确适当国家联络人。许多代表强调，国际民航组织文书和指导材料应继续保持自愿性、非约束性，并具有足够灵活性，以适应各国不同情况和自由化做法。

3.2.2.6 会议就国际合作、航空连通性以及参与国际民用航空活动等相关事项交换了意见。对于可能影响连通性、技术合作以及各国参与国际民用航空活动和方案并从中受益能力的因素，与会代表表达了不同看法。一些代表对此类因素及其对连通性、经济发展和韧性可能产生的影响表示关切。许多其他代表认为，所提出的有关事项或者正在通过国际民航组织现有程序 处理，或者超出了本次会议的审议范围。

3.2.2.7 会议注意到以下信息文件：哥伦比亚提交并得到拉丁美洲民用航空委员会 17 个成员国支持的 WP/107 号文件；哥伦比亚提交并得到拉丁美洲民用航空委员会 16 个成员国支持的 WP/127 号文件；古巴提交的 WP/154 号文件；哈萨克斯坦提交的 WP/186 号文件；委内瑞拉提交并得到拉丁美洲民用航空委员会 15 个成员国支持的 WP/184 号文件；以及国际公务航空理事会提交的 WP/195 号文件。

3.2.3 结论

3.2.3.1 根据议程项目 3.2 A 部分下审议的文件及随后的讨论，会议得出结论：

a) 加强航空连通性仍然是国际航空运输政策的一项重要目标，并有助于促进经济增长、贸易、旅游业和可持续发展。实现这一目标需要建立支持性的监管和运行框架、开展有效的利害攸关方合作，并采取措施满足偏远地区、服务不足市场以及低需求市场的需要；

b) 国际航空运输的渐进式自由化有助于加强航空连通性、竞争、区域一体化和航空部门的可持续增长。会议认识到，各国可根据自身国情、政策目标和准备程度采取不同的自由化做法；同时，自由化所带来的效益取决于市场准入机会的有效实施和切实利用；

c) 地区性和诸边自由化举措在推进市场准入、连通性和监管合作方面提供了宝贵经验，并展示了各国为实现自由化目标可以采取的不同做法；

d) 劳工和社会问题仍然是国际航空运输可持续发展讨论中的重要议题，同时认识到，各国可根据自身国情和政策框架，采取不同方式处理此类问题；

e) 国际民航组织的政策和指导材料，包括《航空运输协定范本》（TASA），在支持自由化、监管合作以及国际航空运输框架现代化方面继续发挥重要作用。会议还认识到，技术援助、实用实施工具、加强国家间沟通以及交流经验和最佳做法，对于支持推进航空连通性和市场准入的各项工作（包括促进负责航空服务谈判的当局之间的联系），具有重要价值；和

f) 鼓励各国继续采取措施，促进航空连通性、技术合作、国际航空运输发展以及遵守《国际民用航空公约》。

3.2.4 建议

建议 3.2/1 — 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：连通性和市场准入自由化

会议建议：

a) 各国应根据本国国情、政策目标和准备程度，继续通过双边、地区、诸边和多边安排，循序渐进地促进自由化，从而推进国际民航组织的国际航空运输自由化长期愿景；

b) 各国应采取措施，确保已商定的市场准入权能够得到有效和商业运用，包括及时处理相关授权和批准，并消除可能限制使用这些权利的行政和监管障碍；

c) 各国应通过适度且契合目标的监管框架、跨部门协调和有针对性的措施加强航空连通性，以支持偏远地区、服务不足市场和低需求市场连通性，包括最不发达国家（LDCs）、内陆发展中国家（LLDCs）和小岛屿发展中国家（SIDS）；

d) 鼓励各国和地区组织促进交流市场准入自由化、区域一体化举措和落实自由化承诺方面的经验和最佳做法；

e) 国际民航组织应继续审查和更新其政策与指导材料，包括《航空运输协定范本》，以反映不断演变的市场动态、地区经验和各国需求，并通过技术援助、能力建设活动、实用实施工具和强化的信息共享机制加强对各国的实施支助；

f) 国际民航组织应建立并维护一个国际民航组织成员国航空运输服务谈判指定联络点数字名录，以便利各国之间的沟通与协调；

g) 各国应继续制定和实施相关措施，促进航空连通性、技术合作、国际航空运输的可持续增长以及对《国际民用航空公约》的合规；和

B 部分：竞争

3.2.5 文件

3.2.5.1 由智利提交并得到拉丁美洲民用航空委员会[7]18 个成员国支持的 WP/96 号文件探讨了竞争政策和竞争制度在确保航空运输自由化效益切实实现方面的作用。该文件强调，除保障不同国家承运人之间的公平竞争外，竞争框架还应处理稀缺航权在国内的分配问题，并指出班次限制和分配机制可能影响市场准入、竞争以及航空运输协定所产生效益的实现。文件借鉴智利经验，提出了稀缺航权分配的最佳做法原则，包括限期分配、透明且竞争性的分配机制、实际使用要求，以及加强航空主管部门与竞争主管部门之间的协调。文件还鼓励各国加强并运用竞争政策处理航权分配问题，在航空运输协定中体现竞争原则，并建议国际民航组织制定相关指导材料、一项竞争条款范本以及促进竞争主管部门之间合作的机制。

3.2.5.2 在 WP/71 号文件中，尼日利亚代表非洲民用航空委员会[8]54 个成员国阐述了非洲在自由化航空运输市场中关于公平竞争和监管能力的立场。该文件强调，《亚穆苏克罗决定》（YD）和非洲单一航空运输市场（SAATM）的成功实施，取决于有效的竞争规则、公平的竞争环境、适当的消费者保护措施以及有能力且独立的经济监管机构。文件在强调非洲根据《亚穆苏克罗决定》附件 5 建立的现有

---

7 阿根廷、伯利兹、玻利维亚（多民族国）、巴西、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、牙买加、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁和乌拉圭。

8 阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提、埃及、赤道几内亚、厄立特里亚、斯威士兰、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、利比亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、索马里、南非、南苏丹、苏丹、多哥、突尼斯、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚、津巴布韦。

大陆竞争框架的同时，指出了在市场集中度、补贴性竞争、执法能力、机构独立性、协调统一以及监管空白等方面存在的挑战。文件呼吁国际民航组织加强其关于国际航空运输竞争的政策指导和最佳做法，开发实用工具和能力建设方案以支持竞争评估、市场监测和执法，并提供有针对性的技术援助以加强竞争和经济监管能力，尤其是在发展中国家和新兴地区航空市场。

3.2.5.3 在 WP/16 号文件中，大韩民国介绍了民航当局在航空公司合并方面可能需要处理的行政和运行问题，尤其是在涉及多个司法管辖区的情况下。该文件强调，除合并审批外，航空当局可能还需要处理一系列监管、运行和安全相关事项。文件进一步指出，各国程序不同可能导致延误、额外成本以及法律或运行上的不确定性，而航空公司合并相对不频繁也限制了当局积累实践经验的机会。尽管现有国际民航组织指导涵盖了所有权、控制权和指定要求，但该文件指出，缺乏关于已获批航空公司合并所涉行政和运行程序的实用参考资料。文件强调及时且协调的流程对于支持连通性和系统韧性的重要性，尤其是在危机和结构性复苏时期，并请会议鼓励各国分享经验，并提请国际民航组织基于实际案例编写实用参考资料，以协助航空当局管理航空公司合并及相关国际协调。

3.2.6 讨论

3.2.6.1 会议审议了 WP/96 号文件中强调的与稀缺航权分配相关的问题及其对国际航空运输市场竞争的影响。代表们就国家在航权分配中的作用以及航权分配与竞争之间的关系发表了意见。多位代表强调，航权分配属于各国国家政策和监管框架的范畴。在此背景下，有代表表示，国际民航组织现有指导材料已为各国提供了足够的灵活性，不应在《航空运输协定范本》（TASA）中纳入关于航权分配的额外规定，因为此类事项可通过各国国家框架来处理。

3.2.6.2 会议还审议了 WP/71 号文件中所含的公平竞争与市场监管监督问题。代表们强烈支持该文件提出自由化国际航空运输市场中竞争监督这一重要问题。代表们一致认为，若无有效的竞争框架、市场监管监督和适当的经济监管能力，自由化的益处便无法充分实现。讨论强调了有必要加强制度和监管能力，以应对可能影响公平竞争的做法，尤其是在发展中国家和新兴区域航空市场。代表们还表示支持国际民航组织通过实用指南、工具、培训和能力建设在竞争框架问题上继续提供援助。一些代表强调了劳工和社会考量因素在自由化和竞争政策背景下的相关性。

3.2.6.3 会议还审议了 WP/16 号文件中详述的航空公司合并与监管协调问题。会议讨论了航空公司合并在行政、运行和监管方面的影响，尤其是在涉及多个司法管辖区的情况下。代表们认识到，相关当局之间的协调与信息共享以及明确程序，对于支持已获批航空公司合并的实施落实十分重要。会议注意到，航空公司合并并不常发生，分享实际经验和教训可帮助各国应对相关挑战。一些代表强调，对于超出航空技术和监管问题范围的事项，其评估仍应由相关主管当局负责。虽然代表们支持各国之间交流经验和最佳做法，但一些代表不支持国际民航组织就航空公司合并制定额外指导材料。

3.2.7 结论

3.2.7.1 根据议程项目 3.2 的 B 部分下审议的文件及随后的讨论，会议得出结论：

a) 有效的竞争框架、市场监管监督和经济监管能力对于确保公平竞争和实现自由化益处十分重要；

b) 稀缺航权的分配应在各国国家政策和监管框架内加以考虑，以促进其有效利用并处理已分配航权仍未使用的情形；

c) 相关当局之间的协调、信息共享和明确程序，有助于已获批航空公司合并在行政和运行层面的实施落实；

d) 国际民航组织与航空运输监管专家组（ATRP）合作提供的实用指南、工具、培训和能力建设有助于各国处理竞争相关事项，尤其是对发展中国家和新兴区域航空市场而言；

e) 各国之间继续交流最佳做法和经验有助于竞争相关政策和措施的有效实施；和

f) 各国应继续通过国际民航组织竞争事项汇编平台分享竞争方面的经验和最佳做法。

3.2.8 建议

建议 3.2/2 — 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：竞争

会议建议：

a) 各国应加强市场监管监督和经济监管能力，以应对可能影响公平竞争的做法，同时虑及本国和区域具体情况；

b) 各国应加强合作以及信息、经验和最佳做法的交流，以支持有效的竞争监督和经济监管；

c) 各国应按照本国政策和监管框架，考虑建立适当的稀缺航权分配机制，促进航权有效利用并处理已分配航权仍未使用的情形；

d) 各国应通过相关当局之间的协调、信息共享和明确程序，支持已获批航空公司合并在行政和运行层面的实施落实；

e) 国际民航组织应继续就航空运输竞争监督及相关经济监管提供实用指南、工具、培训和能力建设，尤其是面向发展中国家和新兴区域航空市场；

f) 国际民航组织应继续更新和维护其《竞争事项汇编》，作为各国就竞争相关事项交流最佳做法的平台。因此，各国应向国际民航组织提供相关信息，以供纳入该汇编。

C 部分：航空货运服务自由化

3.2.9 文件

3.2.9.1 科威特通过 WP/136 号文件述及了航空货运作为全球贸易、供应链韧性和经济发展的关键推动因素的重要性，对内陆国家以及面临地理和物流挑战的地区尤其如此。该文件指出，需要通过简化和协调程序、数字化转型、电子数据交换、单一窗口概念以及加强利害攸关方之间的协调来提升航空货运便利化，同时保持高标准的安全与安保。该文件还支持进一步放开航空货运服务，并加强公私伙伴关系。该文件呼吁国际民航组织通过制定航空货运政策和监管框架来加强国际合作，支持货运程序的协调与简化，加快货运业务数字化并保障数据交换安全，同时扩大航空连通性，使面临地理限制或缺乏出海通道的国家和地区能够更高效地进入全球市场。

3.2.9.2 阿曼通过 WP/102 号文件强调了航空货运在支持贸易、经济多元化和供应链韧性方面的战略作用。该文件介绍了阿曼在《国家航空战略 2040》框架下的经验，该战略通过量化目标、多式联运连通性和有利的监管框架，将货运发展与国家物流和贸易目标相结合。该文件还指出电子商务和货运便利化越来越重要。该文件请会议认可航空货运对经济发展和韧性的贡献，鼓励各国将可衡量的货运目标纳入国家航空战略，并请国际民航组织加强其关于航空货运发展的政策和指导，并将这一领域纳入会议后续工作方案。

3.2.9.3 在 WP/98 号文件中，秘鲁在拉丁美洲民用航空委员会[9]19 个成员国的支持下，介绍了该委员会通过一个授予第七航权的自愿区域机制逐步放开原本由特定运营人专营的航空货运服务的经验。该文件将该机制描述为一项务实的补充性工具，可与现有双边和多边协定并行运作，并采用简化的加入和退出程序；该机制最初在 COVID-19 大流行期间引入，随后成为永久性安排。该文件强调，这项举措促进了区域内货运连通性，并证明了以渐进、自愿方式推进航空货运自由化的做法是可行的。该文件提请会议注意到拉丁美洲民用航空委员会的经验，认可其在明确航空货运自由化的益处与挑战方面的价值，并建议国际民航组织在审查该组织的《航空运输协定范本》（TASA）时，考虑将该文书的法律互补性、自愿参与和简化程序等原则作为推动在区域或多边层面逐步放开原本由特定运营人专营的航空货运服务的可能路径。

3.2.9.4 由卡塔尔提交的 WP/18 号文件强调了航空货运在支持全球贸易、供应链韧性、经济发展和连通性方面日益增长的战略重要性。该文件认为，电子商务的扩张、全球价值链日益一体化以及不断演变的物流需求，都要求监管框架更好地反映全货运服务的独特运行特征。该文件主张通过在《航空运输协定》中纳入现代全货运规定，为航空货运运营人提供更大的商业和运行灵活性。该文件还强调了第七航权对全货运服务的潜在益处，以及 TASA 的持续现代化所带来的机遇。该文件提请会议认识到航空货运的战略重要性，鼓励各国在《航空运输协定》中对航空货运服务考虑采取更自由化的方式，包括所建议的规定，并提请国际民航组织继续通过政策指导和最佳做法推广来支持航空货运自由化的实施。

---

[9] 阿根廷、伯利兹、玻利维亚（多民族国）、巴西、智利、哥斯达黎加、古巴、厄瓜多尔、多米尼加共和国、萨尔瓦多、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、牙买加、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、乌拉圭和委内瑞拉（玻利瓦尔共和国）。

3.2.9.5 由阿拉伯联合酋长国提交的WP/134号文件审视了航空货运在维持全球供应链以及在大流行病、自然灾害和地缘政治事件等中断业务正常运行的行为发生期间支持危机应对方面的作用。该文件认为，航空服务安排中的限制性规定可能限制了运营人在应对危机时快速调整运力、航线和网络的能力，并强调全货运服务更大程度的自由化应成为各国危机应对准备战略的组成部分。该文件注意到COVID-19大流行期间看到的益处，主张通过更为自由的市场准入安排，在未来的运行中断发生之前预先建立灵活的监管安排。该文件提请会议认识到航空货运在增强韧性和危机应对准备方面的作用，鼓励各国进一步放开全货运业务的市场准入，并提请国际民航组织继续支持成员国为国际全货运服务制定灵活的监管办法。

3.2.9.6 由全球快递协会（GEA）和国际航空货运协会（TIACA）提交的 WP/14 号文件回顾了自第六次世界范围航空运输会议以来国际贸易和航空货运的发展，以及这些发展对航空货运监管的影响。该文件强调航空货运、电子商务和供应链韧性的重要性日益增长，并认为航空货运的经济监管尚未充分演进，无法支持增长和连通性充分发挥潜力。该文件借鉴 COVID-19 大流行期间的经验以及东南亚国家联盟（ASEAN）、欧洲联盟（EU）和拉丁美洲民用航空委员会所开展的自由化举措，强调了航空货运独特的运行特征，以及扩大市场准入和运行灵活性的必要性。该文件提请会议认识到航空货运在经济方面的重要性，指示国际民航组织从各国放开航空货运的经验中汲取教训，为希望探索新货运政策（包括开放运力和提高运行灵活性）的国家提供指导，并据此修订 TASA。

3.2.10 讨论

3.2.10.1 在审议航空货运与经济发展问题时，会议强调了航空货运在支持贸易、经济发展、电子商务、连通性和供应链韧性方面日益重要的战略作用。会议注意到航空货运在推动进入全球市场 — 包括对地理受限和服务不足的国家和地区而言 — 以及在动荡和危机期间维持基本物资流动方面的作用。代表们强调，需将航空货运目标纳入国家航空、物流和经济发展战略，并提供有利的政策和监管框架，以支持航空货运服务的持续增长和韧性。代表们还强调简化货运手续的重要性，包括简化和统一监管程序以及在相关利害攸关方之间进行有效协调。有代表表示支持国际民航组织继续通过政策指导、能力建设以及经验和最佳做法的交流向成员国提供援助。

3.2.10.2 会议还就航空货运服务自由化的相关做法交换了意见。代表们认识到航空货运服务具有独特的运行和商业特征，并认识到确保经济监管框架具备适当灵活性同时维护公平竞争的重要性。有代表表示支持针对自由化采取一种平衡做法，既尊重各国主权，也承认各国在自由化程度、国情和市场条件方面的差异。代表们承认航空货运自由化在提升连通性、促进贸易和增强供应链韧性方面的潜力。也有代表就全货运和腹舱货运业务的处理发表了意见，一些代表指出，需要避免在自由化措施适用不均衡的情况下造成非预期的竞争扭曲。代表们一致认为，航空货运服务市场准入的进一步自由化，包括第五和第七航权的授予，相关决定仍应由各国自行决定。

3.2.10.3 有代表表示支持国际民航组织继续提供援助，方式包括持续审查《航空运输协定范本》（TASA），包括考虑实施区域举措（如拉丁美洲民用航空委员会的举措）所获取的相关经验，将其作为推进航空货运服务区域和诸边自由化可采取做法的一种可能示例。代表们还强调，TASA 的持续审查应考虑到各国国情和发展水平差异。

3.2.10.4 会议还注意到以下信息文件：由哥伦比亚和拉丁美洲民用航空委员会 16 个成员国提交的 WP/128 号文件、由哈萨克斯坦提交的 WP/147 号文件、由乌拉圭和拉丁美洲民用航空委员会 18 个成员国提交的 WP/118 号文件，以及由联合国国际贸易法委员会秘书处提交的 WP/123 号文件。

3.2.11 结论

3.2.11.1 根据议程项目 3.2 的 C 部分下审议的文件及随后的讨论，会议得出结论：

a) 航空货运是促进贸易、连通性、经济发展和供应链韧性的关键赋能因素，对地理受限和服务不足的国家和地区而言尤其如此；

b) 经济监管框架应体现航空货运服务独特的运行和商业特征，提供适当灵活性并维护公平竞争；

c) 航空货运服务自由化有助于增强连通性、促进贸易和提升供应链韧性。针对自由化所采取的做法，包括市场准入安排，应由各国根据自身情况和准备程度决定；

d) 航空货运便利化和数字化有助于发展高效、有韧性且全球连通的航空货运网络，应通过国际民航组织现有适当方案和机构加以推进，同时确保一致性并避免要求和程序重复；和

e) 国际民航组织需继续通过更新航空货运政策和《航空运输协定范本》（TASA）、纳入航空货运市场准入规定来提供支持，以此推动航空货运服务实现更广泛的区域、诸边和全球自由化。

3.2.12 建议

建议 3.2/3 — 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：航空货运服务的自由化

会议建议：

a) 各国应认识到航空货运是促进贸易、连通性、经济发展和供应链韧性的关键赋能因素，包括对地理受限和服务不足的市场而言，并酌情将航空货运考量因素纳入国家航空、物流和经济发展战略；

b) 各国须确保经济监管框架体现航空货运服务独特的运行和商业特征，提供适当灵活性，维护公平竞争，并根据自身情况和准备程度支持航空货运服务市场准入的逐步自由化；

c) 各国须根据本国政策目标和监管框架，考虑采取措施增强航空货运连通性和运行灵活性，包括做出适当的市场准入安排，同时虑及低需求市场的需要并维护公平竞争；

d) 各国和国际民航组织应继续通过现有方案和机构推进航空货运的手续简化和数字化，包括简化和统一监管程序、安全信息交换及其他数字流程，同时确保一致性并避免要求重复；和

e) 国际民航组织须继续更新其航空货运政策和 TASA，在更新时考虑到各国国情、不同发展水平和相关区域经验，以此作为通向更广泛的区域、诸边和全球航空货运服务自由化的自愿路径，并继续通过政策指导、能力建设和经验及最佳做法交流支持成员国。

— 完 —