



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

以地区自由化为途径提升航空连通性：非洲单一航空运输市场（SAATM）的发展历程

（由多哥代表非洲民用航空委员会 54 个成员国²提交）

执行摘要

地区和诸边自由化安排已成为推动国际航空运输自由化带来更广泛的市场准入、连通性和经济一体化的务实机制。虽然非洲单一航空运输市场（SAATM）、欧洲单一航空市场、东南亚国家联盟（ASEAN）单一航空市场以及《拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）多边开放天空协定》在法律和制度设计方面各不相同，但四者有着共同的方向：通过减少限制性市场准入壁垒提升连通性，同时促进公平竞争和消费者保护。非洲单一航空运输市场是非洲推进航空运输自由化和落实《亚穆苏克罗决定》（YD）的主要机制。非洲民用航空委员会（AFCAC）报告称，已有 38 个非洲联盟成员国签署《非洲单一航空运输市场庄严承诺书》，非洲内部连通性从 2018 年的 15% 提升至 2026 年的 23%，新增非洲内部航线超过 124 条，包括 22 条第五航权航线。因此，相关进展切实可见，但实施进度不一；包括限制性双边规定、授权延迟，以及航权、航线、运力、航班频次、承运人指定和融资方面的限制，仍然制约着市场准入权在商业运营中的实际运用。核心政策问题是，各国如何在一个有利的全球框架内，将自由化承诺转化为可预测的运营权利。

行动：请会议：

- a) 承认各国自愿建立或接受的地区和诸边自由化安排可成为扩大市场开放水平、提升连通性和实现可持续经济发展的务实途径，并承认此类安排的实施经验可为正在实施自由化的地区或国家提供有益借鉴；

¹ 英文及法文版本由非洲民航委员会提供。

² 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。

	b) 请国际民用航空组织（ICAO）强化并升级其在航空运输自由化方面的政策指导、框架、分析工具、比较评估及支持工作，包括系统交流实施经验、可衡量成果和良好做法，并酌情与主管的地区组织合作开展能力建设，同时考虑到不同地区的具体情况和水平；和 c) 鼓励各国通过及时授权、有效行使已商定的航权以及取消不必要的限制，将自由化承诺转化为有效且可用于商业运营的市场准入，并以监管保障措施和衡量连通性、航班频次、消费者利益和实施差距的运营指标为支撑；同时，鼓励各国与国际民航组织及地区组织分享相关成果，以支持采取纠正措施、制定全球政策和经验学习。在非洲，此类合作应由作为《亚穆苏克罗决定》和非洲单一航空运输市场的执行机构的非洲民航委员会开展。
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：	拟议行动预计将根据国际民航组织现行和未来工作方案及可用资源情况开展，并服从本组织确定的优先事项。
参考文件：	关于执行《亚穆苏克罗宣言》以实现非洲航空运输市场准入自由化的决定，1999 年《非洲单一航空运输市场效益大陆研究》 Doc 9587 号文件，《国际航空运输经济管理的政策与指导材料》 国际民航组织关于国际航空运输自由化的长期愿景 关于欧洲共同体航空运输运营共同规则的欧洲议会和理事会（EC）第1008/2008号条例 《东盟航空运输多边协定》（MAAS）和《东盟客运完全自由化多边协定》（MAFLPAS）及其议定书 《拉丁美洲民航委员会多边开放天空协定》，2010 年

1. 引言

1.1 国际航空运输市场准入传统上主要通过《双边航空运输协定》（BASA）管理，这些协定规范着航权、航线、运力、航班频次和承运人指定。若干地区的国家日益以地区性框架和诸边框架补充此类安排，以扩大市场准入、减少碎片化并提升连通性。欧洲、东南亚国家联盟（ASEAN）、拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）和非洲采用的制度模式各不相同，但各模式均表明，渐进式自由化可以在兼顾不同地区具体情况和自由化准备程度的同时，突破单项双边安排的局限。

1.2 地区自由化经验为将政策承诺转化为可运营的市场准入提供了宝贵借鉴，这种转化是不同制度模式共同面临的挑战。本文件借鉴非洲在《亚穆苏克罗决定》（YD）和非洲单一航空运输市场（SAATM）方面的经验，重点阐述地区自由化的机遇与实施挑战，总结对所有地区均有相关性的共性经验，并提议加强国际民用航空组织（ICAO）的政策指导、比较评估和能力建设，以帮助各国将双边、地区或诸边承诺转化为可衡量的连通性和发展成果。

2. 讨论

2.1 地区自由化：务实的实施途径

2.1.1 地区航空运输自由化不存在单一模式。欧洲联盟实行高度一体化的单一航空市场；东盟通过多边文书逐步扩大市场准入；拉丁美洲民航委员会提供了诸边开放天空框架；非洲则通过非洲单一航空运输市场落实《亚穆苏克罗决定》。虽然这些安排在法律架构和一体化程度方面各不相同，但它们有着共同的政策方向：扩大航权、减少不必要的市场准入限制，为提升连通性创造更多机会。此类安排能够将国际政策原则转化为市场准入，从而对实现国际民航组织的全球自由化目标形成补充。

2.1.2 上述安排的实际价值在于，通过扩大承运人指定范围、运力、航班频次、航线安排和航权，包括在具有商业合理性的情况下扩大第五航权业务，为航空公司拓展航空网络创造更加灵活的条件。因此，地区和诸边框架可以发挥实施试验平台的作用，为从限制性市场准入制度向更加自由化的制度转型积累实际经验。这些经验可为通过不同途径推进自由化的国家提供借鉴，并支持国际民航组织制定政策指导、分析工具和能力建设规划。

2.2 将承诺转化为可用于商业运营的市场准入

2.2.1 非洲通过1999年《亚穆苏克罗决定》和非洲单一航空运输市场推进地区自由化；非洲单一航空运输市场于2018年由非洲联盟启动，是《2063年议程》的一项旗舰倡议。作为《亚穆苏克罗决定》的执行机构，非洲民航委员会通过关键绩效指标（KPI）框架协调和监测实施工作，评估各国落实《亚穆苏克罗决定》原则和监管文书的准备情况和合规情况。该框架支持全面落实第三、第四和第五航权，由航空公司自主确定运力和航班频次，指定多个航空公司，赋予全货物航空运输第七航权，并实行适当的市场竞争和消费者保护保障措施。在2026年4月于约翰内斯堡举行的非洲联盟交通与能源特别技术委员会第五届常会和2026年6月于洛美举行的非洲航空运输大会暨博览会上，非洲各国部长重申必须以明确的宣言和路线图加快落实《亚穆苏克罗决定》，使《双边航空运输协定》与《亚穆苏克罗决定》原则保持一致，拓展第五航权的行使机会，取消不必要的市场准入限制，并强化问责。

2.2.2 非洲的经验凸显了一个具有广泛全球意义的问题：正式市场准入与可用于商业运营的市场准入之间存在怎样的区别。具备商定的航权，并不能自动确保航空公司可有效行使这些权利。基于对607项双边航空运输协定的分析编制的《非洲单一航空运输市场效益大陆研究》表明，实现有效的自由化，还取决于能否取得可预测的授权、能否有效行使商定的权利、能否实行市场竞争和消费者保护保障措施、能否建立有能力的机构，以及能否开展系统性监测。无论是通过双边、地区还是诸边途径推进自由化，这些实施要求均适用，也为国际民航组织制定指导各国进一步开放航空运输市场的文件提供了实用借鉴。

2.3 衡量自由化的有效性：连通性与经济效益

2.3.1 非洲的经验表明，对自由化的评估应以运行成果为依据，而非仅依据参与国或协定数量。关键考验在于，所授予的权利能否转化为实际的航空运输服务、更强的连通性以及可衡量的经济效益。《非洲单一航空运输市场效益大陆研究》估计，全面自由化可增加约588,750个就业岗位，每年带来40亿美元的国内生产总值（GDP），使所研究国家对的旅客票价平均降低26.4%，并使现有航线的航班频次提高27%。然而，该研究以2019年为基准的分析发现，非洲仅有19%的国家对之间开通了具有一定规

模的直达航空运输服务，现有航线中仅有35%的航班频次达到每日一班或以上。尽管如此，实施工作已经取得成效：非洲民航委员会报告称，自由化已带来超300万人次新增旅客、约8,200个直接和间接新增就业岗位，并促成了28亿美元的贸易；目前共有38个国家加入非洲单一航空运输市场，24个国家参加试点实施项目。签证开放度、可负担性、税费、可持续航空燃料以及亚穆苏克罗决定争端解决机制等方面的配套改革也在不断推进。

2.3.2 这些成效仍低于模型测算的潜力，既凸显了尽早实施自由化的意义，也表明仍有机会深化自由化水平。因此，监测工作应重点关注航空器活动、航线深度、航班频次、航班时刻可靠性、载运率（尤其是低客流量市场的载运率），以及货运绩效等运营指标，以确定已商定的航空业务权是否得到行使，以及自由化是否正在改善连通性、贸易和经济一体化。这些指标可以帮助各国和地区组织识别实施差距、开展绩效基准比较、完善政策并分享良好做法。尽管这种基于成果的做法是在非洲单一航空运输市场背景下形成的，但对于评估超出正式承诺范围的自由化有效性同样具有广泛相关性。

2.4 国家经验：多哥经验及其对广泛复制的经验教训

2.4.1 多哥的经验表明，国家层面对地区自由化的承诺可以转化为可衡量的连通性成果。自2017年承诺落实《亚穆苏克罗决定》以来，多哥已推动航空运输安排与《亚穆苏克罗决定》的目标保持一致，并与34个非洲单一航空运输市场成员国和三个非成员国缔结了协定或谅解备忘录（MoU），向符合条件的非洲航空承运人授予第五航权，通过第七航权实现航空货运自由化，并允许在洛美-尼亚姆图古航线上行使国内运输权。这些措施支持建立了基于枢纽的地区网络，通达30多个目的地，其中18个涉及第五航权；旅客运输量从2017年的810,494人次增加至2025年的1,548,188人次；目前多哥共有32条非洲境内直达航线。

2.4.2 尽管上述成果是多种因素共同作用的结果，但多哥的经验表明，政治领导、开放的监管环境，以及可用于商业运营的航权，能够促进航空公司网络发展，尤其是在第五航权运营能够汇集多个市场的客货流量，而这些市场可能无法支撑独立的点对点服务的情况下。不过，由于包括多承运人、非枢纽配置在内的不同市场结构同样可以带来自由化效益，该模式应被视为地区自由化的一种实施范例，而非普遍适用的模板。国际民航组织可以借鉴各国的不同经验，对区域自由化的有效实施开展更广泛的比较评估。

2.5 有效自由化需要有利的监管框架

2.5.1 各地区的经验表明，自由化并不等同于放松管制。仅有航权并不能形成可持续的自由化市场。有效实施自由化需要可预测的授权、市场竞争和消费者保护保障措施、具备相应能力的监管机构、可靠的数据和监测机制、监管透明度，以及对商定框架的一致适用。在缺少这些条件的情况下，法律承诺可能无法转化为可运营的市场准入。因此，各国必须通过透明、可预测且一致适用的框架，使监管做法与航空公司的运营需求相协调，从而支持安全、负责任且具有竞争力的运营。

2.5.2 有效的自由化还取决于明确的机构职责。在非洲，非洲民航委员会与其成员国、非洲联盟委员会、地区经济共同体（REC）及业界协调、监督并支持《亚穆苏克罗决定》和非洲单一航空运输市场的实施。从更广泛的层面看，国际民航组织、地区机构和各国承担着相互补充的责任：国际民航组织提供全球政策框架、指导、分析工具、比较评估、良好做法和能力建设支持；地区机构根据各

自情况调整和协调实施工作；各国则负责监管监督和运营实施工作。国际民航组织的支持能够最为有效地补充既有地区机制，同时确保向不属于此类框架的各国提供同等的能力建设支持。

3. 政策立场和结论

3.1 各地区的经验，包括非洲实施非洲单一航空运输市场的经验，表明地区性框架和诸边框架可以通过将全球政策原则转化为适合地区情况的可运营市场准入，为逐步推进航空运输自由化提供务实的途径。然而，核心挑战在于实施，即通过相互协调的航空运输安排、及时的授权、航权的有效行使和适当的监管保障措施，确保商定的承诺成为可预测且可用于商业运营的市场准入。

3.2 因此，对自由化有效性的评估不应仅依据正式承诺或参与自由化框架的情况，而应考察航空公司能否建立并维持航空运输服务，旅客能否从更强的连通性、更高的可负担性和更多选择中受益，以及经济体能否取得更广泛的发展成果。这需要协调一致的监管、具备相应能力的机构、可预测的程序、航权的有效利用、竞争保障措施，以及基于衡量市场准入有效性的运营指标开展的系统性监测。非洲在区分正式市场准入与可用的市场准入、加强有利框架，以及协调实施工作方面的经验，对于各国通过不同制度途径推进自由化具有借鉴意义。

3.3 国际民航组织可通过加强有关实施工作的政策指导、促进比较评估和知识交流、开发衡量自由化有效性的分析工具，以及扩大能力建设支持，为向更加自由化的市场转型的国家提供帮助，进一步完善全球有利框架。这种支持应补充各国和地区机构运营实施方面承担的责任，而非取而代之，同时使全球航空界能够从不同地区的经验和良好做法中受益。

— 完 —