



工作文件

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

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

公平竞争与监管能力促进可持续航空运输发展

(由尼日利亚代表非洲民用航空委员会(AFCAC) 54个成员国²提交)

执行摘要

本工作文件阐述了非洲对航空运输市场自由化背景下公平竞争与监管能力问题的立场。依据《亚穆苏克罗决定》(YD)和单一非洲航空运输市场(SAATM)实行的自由化，只有以有效的竞争规则、公平的竞争环境以及有能力且独立的经济监管机构为基础，才能实现更低的票价、更广泛的选择和更高的连通性水平。然而，非洲市场仍高度集中，由少数几家承运人主导，在许多小型机场几乎不存在竞争。与此同时，非洲承运人还面临来自非洲以外航空公司的补贴性竞争，以及一些国家对本国承运人仍然保留的保护措施。

非洲并非从零起步。非洲大陆已经通过《非洲航空运输服务竞争条例》(《亚穆苏克罗决定》附件 5, 2018 年由非洲联盟通过)建立了一个共同竞争框架，由非洲民用航空委员会(AFCAC)担任框架执行机构，并设有地区竞争主管机构。主要制约因素在于实施、执行能力、机构独立性、各地区制度间的协调统一，以及合并控制规则等方面的缺口。本工作文件是 ATConf/7-WP/5 工作文件的补充，并从非洲视角出发，请会议支持就公平竞争、经济监管机构能力建设以及与非洲民航委员会的合作制定全球指导与最佳实践，以确保自由化能够带来预期效益。

行动：请会议：

a) 认识到自由化只有在伴随着公平有效的竞争、公平的竞争环境、适当的消费者保护以及有能力、独立且资源充足的经济监管时，才能充分发挥效益；并承认这些条件对于包括非洲在内的发展中地区尤为重要，非洲地区的航空运输市场正在单一非洲航空运输市场下逐步实现一体化；

b) 请国际民用航空组织(ICAO)加强并更新关于国际航空运输竞争的全球政策指导与最佳实践，除其他外，涵盖市场支配地位及滥用支配地位、掠夺性及排他性做法、反竞争协议、国家援助和补贴、合并与联盟评估、消费者保护以及其他可能扭曲竞争的做法，并制定一项关于竞争与经济监管

¹ 英文版和法文版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。

的结构化合作方案，同时考虑到发展中国家和新兴地区单一航空市场的具体情况和机构能力；

c) 请国际民航组织制定切实可行的方法、分析工具和能力建设方案，使各国和地区机构能够评估竞争状况、界定相关航空市场、监测市场集中度和市场行为、评估补贴及其他形式国家支助对竞争的影响、分析航空公司间的合作与整合、加强执行能力和争端解决能力，并改进航空市场数据的收集与分析工作；和

d) 请国际民航组织加强航空运输竞争监管能力，包括通过向民用航空当局、竞争监管机构和地区机构提供有针对性的技术援助、培训和机构支持，特别重视监管独立性、透明度、问责制、执行效力和基于证据的决策，同时就航空公司竞争、市场行为、补贴及其他影响公平竞争环境的做法，促进规则协调统一、提升机构能力并加强有效执行。

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：	预计将在国际民航组织现有工作方案和可用资源范围之内推进拟议行动。
参考文件：	非洲联盟，《非洲航空运输服务竞争条例》（《亚穆苏克罗决定》附件5），由非洲联盟大会第30届常会于2018年1月在亚的斯亚贝巴通过 关于实施《亚穆苏克罗宣言》的决定（《亚穆苏克罗决定》），1999年 《2025年非洲航空市场竞争研究》，由非洲民航委员会委托，欧洲联盟航空安全局资助 Doc 9587号文件：《国际航空运输经济管理的政策与指导材料》 Doc 9626号文件：《国际航空运输管理手册》 Doc 10227号文件：《大会有效决议》（截至2025年10月3日）（A42-26号决议） 非洲联盟，《建立非洲大陆自由贸易区协定》下的《竞争政策议定书》 《关于单一非洲航空运输市场的洛美宣言》及其《实施安排表》，2026年

1. 引言

1.1 自由化与竞争并非一回事。向更多承运人开放市场虽然能让竞争成为可能，但自由化所承诺的成果，包括更低的票价、更多的航线、更好的服务和更强的连通性，只有在竞争真实存在、公平且持续的情况下才能实现。如果占据支配地位的承运人能够排除其他承运人进入相关航线，补贴造成竞争环境失衡，或者监管机构缺乏发现并纠正滥用支配地位及其他形式反竞争行为的手段，那么市场可能名义上开放，实际上仍处于封闭状态。竞争政策是一套将市场准入转化为切实的消费者利益和发展效益的制度规范。

1.2 对于非洲而言，这种区分至关重要。非洲大陆已经通过《亚穆苏克罗决定》、单一非洲航空运输市场、《2063 年议程》以及非洲大陆自由贸易区，承诺建立一个涵盖所有非洲国家的单一自由化航空运输市场。但如果没有协调统一的竞争规则以及执行这些规则的能力，单一市场面临着从国家保护走向少数私营承运人集中控制的风险，导致票价居高不下，航线网络稀疏。非洲人口占全球总人口的近 18%，但其空中交通量仅占全球总量的约 2%，其中大部分集中在少数几家承运人和枢纽机场。单一非洲航空运输市场能否取得成效，取决于能否让竞争发挥作用。

1.3 本工作文件由非洲民航委员会协调编写，阐述了非洲在航空运输市场自由化背景下对公平竞争与监管能力的立场，以及相关优先事项。本工作文件反映了非洲大陆的具体市场状况，借鉴了非洲现有的竞争和监管文书以及现有证据，并确定了旨在加强有效竞争、监管监督和机构能力的优先行动。本工作文件强调指出，必须确保在实现航空运输自由化的同时，建立公平、透明且可执行的竞争框架，以支持市场的可持续发展，维护自由化带来的利益，并推动实现单一非洲航空运输市场的目标。

2. 讨论

2.1 公平竞争是非洲市场自由化取得成效的前提

2.1.1 单一非洲航空运输市场在经济上的合理性以竞争为基础。根据非洲民航委员会的非洲大陆研究建模估算，全面实施单一非洲航空运输市场，预计可新增客运量约 1590 万人次，使非洲内部客运量增长约 51%，并使票价降低约 26%，但这些票价下调和新增服务，只有在新承运人和现有承运人真正展开竞争的情况下才能实现。市场准入创造了条件，而更低的价格、新航线以及面向公民和企业的更好服务，则要通过竞争来实现。

2.1.2 竞争还能促进效率、创新和服务质量，具体体现在低成本承运人和混合型承运人的进入、更合理的航班计划，以及促使票价与成本挂钩的竞争约束。如果竞争不足，自由化带来的利益会被现有承运人独享，无法惠及消费者，连通性也依然有限且成本高昂。因此，公平竞争、消费者保护和有效的经济监管并非市场自由化的制约因素，而是其取得成效的必要条件。

2.2 非洲市场仍处于集中度高、市场可竞争性低的状态

2.2.1 非洲航空运输市场高度集中。非洲民航委员会《2025 年非洲航空市场竞争研究》基于赫芬达尔-赫希曼指数的分析发现，许多市场由少数几家大型国家承运人主导，而在较小的地区机场几乎不存在竞争；只有在开罗、O.R.坦博（约翰内斯堡）、亚的斯亚贝巴、卡萨布兰卡和内罗毕等大型枢纽机场，竞争程度才略高一些。市场高度集中会导致票价上涨、选择受限，并阻碍新承运人和低成本承运人进入市场，而这类承运人的进入正是竞争性市场赖以形成的条件。

2.2.2 低成本航空公司和混合型航空公司能够扩大可及性并推动票价下降，然而面对监管干预、仍然存在的保护措施以及外部竞争，它们难以开展并维持运营。这会导致市场可竞争性有限：在单一非洲航空运输市场下，这些市场形式上是开放的，但实际上能够进入市场并参与竞争的承运人寥寥无几，导致旅客仍面临高票价和稀疏的航线网络。

2.3 竞争环境不公平：外部补贴竞争和遗留保护措施

2.3.1 非洲承运人所处竞争环境也不公平。非洲很大一部分国际航空运输量由非洲以外的航空公司承运，其中许多航空公司受益于政府支持，并在航程两端形成强大的竞争压力；非洲承运人通常规模较小、资本实力较弱，难以与之抗衡。公平的竞争环境，包括对导致市场扭曲的补贴加以约束，无论是国际上还是非洲大陆内部，都是公平竞争不可或缺的一部分。

2.3.2 在非洲内部，保护主义遗留问题依然存在：国有载旗承运人、限制性的双边做法，以及因担心损害本国承运人利益而对全面实施单一非洲航空运输市场有所顾虑，这些因素都抑制了非洲内部的竞争。解决办法并不是重新采取保护措施，而是制定可信且公平的竞争规则，并一视同仁地适用于大型和小型承运人、公营和私营承运人，从而让每个运营人都能获得公平的竞争机会。

2.4 非洲已经建立了非洲大陆竞争框架

2.4.1 非洲的应对措施并非只是愿景，而是已经以法律形式确立。《非洲航空运输服务竞争条例》，即《亚穆苏克罗决定》附件 5，由非洲联盟大会于 2018 年 1 月启动单一非洲航空运输市场时一并通过，为促进和保证非洲内部航空运输的自由与公平竞争提供了共同且具有约束力的框架。该《条例》禁止反竞争协议和协同行为，例如价格固定、运力倾销和市场分割；禁止滥用支配地位，包括掠夺性定价、过高定价以及利用过剩运力排挤竞争对手；对导致市场扭曲的补贴加以约束；以及规定不得歧视。

2.4.2 该框架有一套制度架构。作为《亚穆苏克罗决定》的执行机构，非洲民航委员会受命负责监督和执行《条例》，包括调查投诉和自行发起调查，批准豁免，下令采取补救措施并实施处罚，并与地区经济共同体（RECs）设立的地区机构展开合作，例如东部和南部非洲共同市场（COMESA）竞争与消费者委员会（CCCC）、东非共同体（EAC）竞争管理局（EACCA）以及西非国家经济共同体（ECOWAS）地区竞争管理局（ERCA）。

2.4.3 这一非洲框架与全球实践相契合，并可为全球实践提供参考，同时与《建立非洲大陆自由贸易区协定》下的《竞争政策议定书》相衔接，将航空竞争纳入非洲更广泛的单一市场议程之中。因此，非洲参加第七次世界范围航空运输会议（ATConf/7），并非为了引进某种模式，而是提供一套非洲大陆的竞争机制，为制定全球指导提供参考。

2.5 主要制约因素在于能力、执行和协调统一

2.5.1 非洲民航委员会《2025 年非洲航空市场竞争研究》指出，附件 5 的实施尚未达到预期。执行工作受到以下因素制约：机构能力和独立性有限、竞争方面的专业知识和数据匮乏，以及市场监测薄弱；此外还存在实质性缺口，尤其是缺乏合并控制规则，以及各地区竞争制度相互重叠、彼此割裂。这项研究建议建立一个协调统一的非洲大陆框架，一套竞争监测系统和数据库，在非洲民航委员会内设立专门负责竞争事务的部门，以及持续开展能力建设。

2.5.2 由于大多数民用航空当局本身并没有国家层面的竞争立法，应加强各成员国民用航空当局与竞争主管机构之间的合作。加强竞争评估、市场监测、数据分析、执行和争端解决方面的能力建设，同时促进各地区经济共同体相互之间以及与非洲大陆自由贸易区之间的协调统一，并弥补合并控制等方面的不足，将使非洲已有的框架真正发挥效力。

2.6 国际民航组织与地区机构之间的互补作用

2.6.1 国际民航组织与地区机构之间具有互补作用。国际民航组织就国际航空运输的公平竞争与经济监管提供全球性原则与指导，并提供分析工具和能力建设支持；地区机构将这些内容转化为适合本地区情况的

实施方案。本工作文件赞同 ATConf/7-WP/5 工作文件所指明的方向，并补充了非洲方面的证据和框架。在非洲，非洲民航委员会与各成员国、非洲联盟委员会、各地区经济共同体及其竞争主管机构共同协调非洲大陆的竞争政策；国际民航组织的支持应当强化这些由非洲主导的努力。

3. 结论

3.1 公平竞争对于非洲航空运输下一阶段的发展具有决定性作用。自由化和市场准入是必要条件，但还不够：如果没有有效的竞争规则、公平的竞争环境以及有能力且独立的监管机构，单一非洲航空运输市场带来的好处将被现有承运人独享，而无法惠及公民和企业。非洲自身的证据表明，非洲市场高度集中，竞争环境不公平，规则执行不力。

3.2 非洲寻求的不是保护措施，而是可信、公平的竞争以及执行能力。《亚穆苏克罗决定》附件 5 中已经确立了一个非洲大陆竞争框架，非洲需要的是将其付诸实施，包括提升能力、保障独立性、促进协调统一，以及采用合并控制等现代化工具，同时辅以全球指导与合作。一个更有力的全球框架，加上由非洲民航委员会主导的地区协调，将有助于通过竞争在整个非洲大陆实现价格可负担、互联互通且可持续的航空运输。

— 完 —