



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

地区航空运输自由化：效益、汲取的经验教训与增强全球连通性的路径

（由巴西提交，拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）19 个成员国¹支持）

执行摘要

本文件比较了南美洲、非洲和欧洲的地区航空自由化举措，探讨促进全球连通性的可能路径。

自 1944 年《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）通过以来，航空运输主要通过双边协定推进发展，市场准入由各国自行决定。此后，各地区纷纷寻求更深入的一体化，表明自由化可以在这一现有框架内逐步推进。

南美洲通过 2023 年《巴西利亚共识》推进自由化，12 个国家承诺逐步建立“单一的南美航空市场”。阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、巴拉圭和乌拉圭还签署了一份谅解备忘录，为未来达成《南美航空运输自由化协定》（ALAS）奠定了基础，该协定依赖互惠和自愿合作。非洲单一航空运输市场（SAATM）植根于 2000 年《亚穆苏克罗决定》，力求在市场准入、频次、运力和定价方面实现非洲内部航空运输服务自由化。欧洲通过欧洲联盟（EU）单一航空市场实现了最深层次的一体化，其基础是授予航空公司广泛商业自由的超国家规则。

尽管这三者有着共同目标，但它们在航权、所有权规则和竞争框架方面存在差异，这可能使今后的地区间合作变得复杂。

自由化是一系列政策选项的延续，而非单一模式；可以从地区举措中汲取经验教训，造福全球航空。国际民用航空组织（ICAO）能够确定共同原则并促进监管统一，在尊重国家主权的同时，支持构建更加协调一致的国际航空运输系统。

会议的行动见第 4.1 段。

¹ 阿根廷、伯利兹、多民族玻利维亚国、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。

战略目标:	本工作文件涉及以下战略目标：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. 引言

1.1 自 1944 年《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）通过以来，国际航空运输主要通过航空运输协定（ASA）推进自由化，使各国能够根据各自政策目标和经济发展水平放开市场准入。

1.2 尽管双边体系仍是国际航空经济监管的基础，但若干地区已通过地区性和多元安排逐步推进更广泛的市场一体化。这些举措表明，自由化能够在现有法律框架内循序渐进推进，同时兼顾各参与国不同的优先事项和具体情况。

1.3 南美洲近期通过《巴西利亚共识》加快了地区合作，根据该共识，12 个南美国家承诺逐步致力于建立“单一的南美航空市场”。非洲通过单一的非洲航空运输市场（SAATM）推行了类似的地区举措，欧洲则通过创建欧洲联盟（EU）单一航空市场推行了类似举措。

1.4 尽管这些举措在制度结构、法律基础和落实程度方面存在显著差异，但它们有着共同目标，即通过更加开放的航空市场改进连通性、促进竞争并支持经济一体化。

1.5 本文件比较了这些地区的经验，并归纳了可能有助于国际航空运输自由化未来演进的共同经验教训。

2. 讨论

2.1 现有国际框架内的地区自由化

2.1.1 《芝加哥公约》确立了国际民用航空的法律框架，同时将市场准入交由各国通过协定确定。因此，自由化通过双边、地区和多元举措演进步伐不一，形成的地区做法反映出经济一体化水平不同，监管目标各异。

2.1.2 南美洲、非洲和欧洲各自采取了地区做法，在当前经济监管框架内逐步减少经济限制，并展示了地区自由化能够带来更高效、可预测、透明且更顺应商业需求的监管框架，同时维持安全与安保标准，并支持更高效、可持续的市场发展。

2.2 南美洲做法

2.2.1 南美国家传统上通过航空运输协定推进自由化，这些协定逐步扩大航权、放宽运力和频次限制、提高航线灵活性，并促进航空公司之间的商业合作。

2.2.2 近期，由12个南美国家元首于2023年5月30日发起的《巴西利亚共识》确立了逐步建立“单一的南美航空市场”的共同政治承诺，并于2023年10月6日批准了一体化路线图，承认该地区各国市场成熟度和监管能力存在差异。

2.2.3 作为该举措的补充，阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、巴拉圭和乌拉圭签署了谅解备忘录，促进国际民用航空更大程度的开放，其长期目标是实现更深层次的市场一体化，并为《南美航空运输自由化协定》（ALAS）奠定基础。

2.2.4 南美洲模式一个显著特点是依赖互惠原则作为扩大市场准入的主要机制。它并不要求所有参与国统一、同步地实行自由化，而是通过互惠安排，使各国能够根据自身监管能力和政策目标调整市场开放的步伐和范围，同时确保自由化的效益与义务在伙伴之间保持平衡。这种做法在完全协调的超国家一体化和传统双边主义之间提供了中间道路，对于各国市场成熟度参差不齐的其他地区可能尤其具有借鉴意义。

2.2.5 南美洲模式并不设立超国家机构，而是依赖主权国家之间的自愿合作、渐进实施和共识。这种灵活性使自由化得以推进，同时兼顾国家政策优先事项和不同的经济状况。

2.3 非洲经验

2.3.1 非洲通过非洲单一航空运输市场（SAATM）推进地区市场一体化。该市场在非洲联盟《2063年议程》下启动，以《亚穆苏克罗决定》的原则为基础，于2000年7月由44位非洲国家元首批准，并于2001年生效。

2.3.2 SAATM旨在通过取消参与国之间在市场准入、频次、运力和定价方面的限制，实现非洲内部航空运输服务自由化，同时促进整个非洲大陆的公平竞争。

2.3.3 尽管各参与国的实施进展参差不齐，但SAATM仍是欧洲以外最具雄心的地区自由化举措之一。其覆盖整个非洲大陆的范围，既展现了在经济条件、监管能力和航空市场结构不同的国家之间协调航空政策所带来的机遇，也揭示了其中的挑战。

2.4 欧洲经验

2.4.1 欧洲通过欧盟单一航空市场实现了最高水平的地区航空一体化。

2.4.2 欧洲框架由一个全面的超国家法律体系支撑；在该体系下，参与国在内部市场内适用统一规则，规范市场准入、许可、竞争、消费者保护以及航空公司所有权。

2.4.3 在欧盟内设立的航空公司享有广泛商业自由，包括有权在成员国之间不受双边限制地运营航空运输服务，以及在符合适用法律的前提下，在另一成员国境内提供国内航空运输服务。

2.4.4 欧洲经验表明，深度监管协调可能带来多重效益，包括连通性、竞争、更低票价和市场效率的显著提升。同时，它也反映出独特的政治和经济一体化程度，而其他地区当前可能还不具备。

2.5 比较观察

2.5.1 尽管南美洲、非洲和欧洲的举措差异显著，但仍可确定若干共同特征。

2.5.2 这三项举措均寻求：

- a) 改进地区连通性；
- b) 促进旅游、贸易和投资；
- c) 促进航空公司之间的竞争；
- d) 减少不必要的经济限制；和
- e) 便利航空货运和跨境流动。

2.5.3 尽管这些地区举措的共同目标是通过更开放的市场提高航空连通性，但却是在不同的监管模式下发展演进的。它们在所授予航权的范围、航空公司所有权和控制权的处理、指定资格标准、竞争规则的适用以及航空公司可享有的商业自由程度方面存在差异。

2.5.4 这些差异并不会削弱各自地区举措取得的成功，但如果各地区寻求更紧密的合作或最终实现地区间市场一体化，这些差异可能带来挑战。不同的监管要求可能会限制市场准入权的相互承认，使航空公司跨地区运营更加复杂，并增加行政和法律层面的复杂性。因此，更好地理解这些异同，有助于逐步形成更统一的监管做法，同时充分尊重国家主权和地区一体化进程的多样性。

3. 结论

3.1 南美洲、非洲和欧洲的经验表明，地区自由化可以显著促进连通性、竞争和经济一体化，同时与《芝加哥公约》确立的国际法律框架保持一致。

3.2 这些地区举措为国际社会提供了宝贵的实践经验，并表明自由化并非单一模式，而是一系列可随各国目标和能力演进的连续政策选项。

3.3 然而，随着地区自由化举措不断演进，市场准入规则、所有权与控制要求、竞争框架以及监管监督方面的差异，可能使未来的地区间合作变得复杂。

3.4 国际民用航空组织（ICAO）具有独特优势，可以对各项地区举措进行比较分析，确定共同原则，并促进不断演进的地区航空市场之间实现更高程度的兼容性。

3.5 此类工作可为各地区之间今后开展对话提供支持，为有意推进航空自由化改革的国家提供协助，并有助于构建更加协调一致的国际经济监管框架，且不会改变各国对市场准入决定的主权，从而支持推动向连通性水平更高、更高效和可持续的国际航空运输系统长期演进。

4. 会议的行动

4.1 请会议：

- a) 认识到地区层面循序渐进、逐步推进自由化对国际航空运输连通性发展所作的贡献；
- b) 鼓励各国继续就市场准入自由化的双边、地区和多边做法交流经验和最佳做法；
- c) 请国际民航组织对地区航空运输自由化举措进行比较研究，包括南美洲、非洲和欧洲的举措，以期确定可促进更大兼容性和未来地区间一体化的经济效益、共同原则、最佳做法和政策选项；该研究由航空运输监管专家组（ATRP）开展，并在会议闭幕三年内向国际民航组织理事会提交报告；和
- d) 建议国际民航组织加强有关地区航空运输自由化的案例研究、实用指南和能力建设活动的收集、分析与传播。

— 完 —