



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

推动国际经济监管框架不断演变，促进航空运输未来发展

（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

1944 年《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）是一项在当时具有重大意义的外交成就。该公约成功奠定了战后安全、有序的国际航空系统的基础，使各国得以发展国际市场。然而，这一框架也导致全球市场准入呈现碎片化。多个双边协定混杂，导致航线安排效率低下、庇护现有航空承运人，并限制了航空业应对市场变化和开展创新的能力。

相比之下，航运业遵循“海洋自由”原则，能够无缝进入全球市场，受到的所有权限制较少，商业运营也更加灵活。国际航空运输仍受制于复杂的双边谈判体系、外资所有权限制、国内业务权禁令，以及因外交因素而进展缓慢的创新。

本文件阐述了一种观点：当前以国家绝对主权为基础的国际经济框架，系统性地限制了航空运输的发展。归根结底，尽管《芝加哥公约》所确立的框架取得了诸多成就，国际航空运输仍受制于领土封闭模式，而海上运输则在自由原则下步入了 21 世纪。

行动：请会议：

- a) 注意到本工作文件所载信息；和
- b) 建议理事会审议现行经济监管框架所载的可能限制国际航空运输自由化的因素，并研究促进航空业提高效率、增强竞争力和进一步实现自由化的替代办法。

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。

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。

财务影响:	
参考文件:	

1. 引言

1.1 1944 年在芝加哥签署的《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）确立了现代国际民用航空发展的法律基础。该公约成功在各国主权权利和国际合作需要之间取得平衡，建立了相关机构并制定了相关标准，使全球航空运输得以实现前所未有的增长。

1.2 《公约》建立了持久的技术、运行和安全合作框架，但并未建立自由化的国际商业航空市场。相反，市场准入是通过双边航空运输协定逐步形成的，航权、运力、航班频次、航空公司所有权及指定等事项，均在国与国的基础上确定。

1.3 本文件探讨这一妥协所产生的经济后果。本文件并未质疑《芝加哥公约》确立的安全、技术或主权架构，这一架构至今仍切合航空运输业的需要。本文件质疑的是：在全球经济已明确朝着货物、资本和服务跨境贸易自由化方向发展的背景下，建立在这一架构之上的经济监管模式，其基本逻辑自 1944 年以来几乎未变，是否仍符合各国、消费者和航空运输业的利益。

1.4 必须承认，这一体系反映了战后时期的地缘政治和经济现实。当时，各国航空公司被视为战略资产，各国政府对国际商业施加重大控制。然而 80 年过去，航空运输已成为全球经济、一体化供应链、旅游业、贸易和国际连通性的关键组成部分。

1.5 本文件旨在推动围绕以下问题展开讨论：现行国际经济监管框架是否仍符合全球民用航空的长期利益，以及是否有必要作出改变，以便通过进一步自由化带来更广泛的经济和社会效益。为此，本文件将当前航空经济监管框架与航运业的发展轨迹进行对比。航运业在法律沿革和外在运行逻辑方面与航空运输业存在部分相似之处，但自 17 世纪以来，其管理遵循截然不同的原则，即海洋自由。

2. 讨论

2.1 1609 年，荷兰法学家胡果·格劳秀斯出版了《海洋自由论》，主张公海不能被任何主权国家据为己有，因为公海本质上取之不尽，并为所有人共有。在此后三个世纪中，公海航行自由这一原则逐渐战胜了与之竞争的“海洋封闭论”，成为习惯国际法，随后被编入 1958 年《日内瓦海洋法公约》和 1982 年《联合国海洋法公约》（UNCLOS）。根据这一原则，商船可以在公海上航行，并停靠外国港口装卸货物，无须就航程本身事先取得目的地国通过谈判给予的许可，只须遵守普遍适用的港口国和海关管制。

2.2 与国际海上运输不同，国际航空运输仍受到广泛的经济监管，这种监管以领土主权为基础。国际航空公司在运营国家间航线前，必须通过谈判取得航权，而市场准入往往受到互惠谈判的制约，而非由商业需求决定。

2.3 由此形成的数千项双边航空运输协定构成了复杂且碎片化的监管环境。尽管许多协定已逐步放宽航权限制，但大量限制仍普遍存在，包括：

- a) 通过谈判确定航权，对市场准入的限制；
- b) 对航空公司的外资所有权和控制权的限制；
- c) 对国内业务权的禁令；
- d) 对航空公司指定和进入市场的限制；和
- e) 监管条件各不相同，增加了行政管理的复杂性，降低了商业灵活性。

2.4 这些限制可能削弱竞争，阻碍航线网络的高效发展，限制航空公司获得资本的机会，并延缓创新业务模式的引入。还可能限制航空运输业快速应对经济状况变化、新兴技术和旅客需求变化的能力。

2.5 相比之下，海上运输总体上按照商业原则发展，运营人可以根据市场需求优化航线、投资和船队部署，而不必受制于外交谈判。尽管海上运输仍受到安全、环境和港口方面的重要法规约束，但其商业框架的自由化程度显著高于国际航空。

2.6 要认识到，航空运输与海上运输在多个方面存在根本性差异，包括国家安全、边境管理、海关、移民、公共卫生，以及《芝加哥公约》第一条确认的空域主权的独特性质。这些考虑仍构成各国参与国际航空运输监管的重要依据。

2.7 尽管如此，近几十年的经验表明，自由化能够促进竞争、提升连通性、降低成本，并带来更广泛的经济效益，同时维持高标准的安全、安保和监管监督。相关经验包括制定开放天空协定、建立地区共同航空市场以及某些管辖区放宽对航空公司所有权安排的限制。

2.8 随着时间的推移，重新审视这一框架的经济理由日益充分，而非有所减弱。如今，航空支撑着全球旅游业、供应链和商务旅行，其发展规模远超 1944 年所能想象的水平。当时，航空业尚处于起步阶段，国际航线仅有数百条。为这一行业制定的监管架构，如今已难以适应由数十万个城市对构成的航线网络。市场准入和所有权规则方面的限制，制约了航空公司实现规模经济、获取资本以及优化航线网络的能力，而这些正是其他全球性行业的竞争者普遍具备的条件。可以说，这些限制是航空运输业利润率长期偏低（相对于该部门创造的价值而言）的原因之一。与此同时，新兴商业模式不断挑战双边体系的边界，包括先进空中出行、新进入市场的远程低成本承运人以及跨境合资企业等。这一体系从未被设计用于适应这些模式，因此，创新往往只能通过范围有限且获得反垄断豁免的合资企业，或“金属中立”安排等权宜之计来实现，而非直接解决根本性限制问题。

2.9 随着国际航空运输不断发展，或许值得探讨能否在不影响《芝加哥公约》确立的安全监督和国家主权基本原则的情况下，推动现行经济监管框架的相关要素实现现代化。开展此类审查并不意味着要否定该公约取得的长远成就，而是探讨能否通过修订市场准入、投资和商业合作方面的做法，使国际航空系统更好地适应 21 世纪全球航空业的现实。

3. 结论

3.1 《芝加哥公约》仍是历史上最成功的多边协定之一，继续为国际民用航空安全、安保和有序发展提供法律基础。

3.2 然而，与该公约相伴而生的经济监管框架反映的是 1944 年的地缘政治环境，而非当今的商业环境。尽管通过双边和地区举措已逐步推进自由化，国际航空市场受到的限制仍显著多于其他全球运输部门。

3.3 重新审视国际经济框架，或有助于识别促进提高效率、竞争、投资、创新和连通性的机会，同时维护各国的基本主权权利，以及国际民用航空在安全、安保和监督方面所具有的高标准。

3.4 此类审查将有助于国际民用航空组织成员国开展知情对话，探讨国际航空运输的未来演进及其对全球经济可持续发展的贡献。

— 完 —