



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

将竞争制度框架作为有效航空运输自由化的前提条件

（由智利提交，拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）18个成员国²支持）

执行摘要

本文件认为，航空运输自由化所带来的效益不仅取决于国际协定本身，更依赖于是否存在能够保障运营人和用户权益的竞争制度框架。该框架涵盖两个相辅相成的层面：一是外部层面，侧重于不同国家航空承运人之间的公平竞争；二是内部层面，涉及各国内部如何在本国运营人之间分配通过国际谈判争取的稀缺商业航权。尽管国际民用航空组织（ICAO）现有的指导材料对这一内部层面尚未作广泛探讨，但它在很大程度上决定了航空运输协定的规定能否真正转化为运力增加、航班频次改善和票价下调。基于自身实践，智利在本文中概要介绍了一系列最佳做法，承认这些做法的局限性和成本，并请会议推动强化竞争政策与竞争机构建设，同时在航空运输协定中明确承认竞争政策和竞争机构。

行动：请会议：

- a) 注意本文件所载信息，尤其是智利在有限航班频次分配方面的经验和竞争主管当局所发挥的作用；
- b) 认识到航空运输自由化的有效性，取决于是否存在能够防止稀缺航权过度集中并保障市场可竞争性的竞争政策与竞争机构；
- c) 请各国强化其竞争政策和竞争机构建设，根据第4.1段所述原则，将相关政策适用于航权在国家内部的分配，并在航空运输协定中明确承认其适用性；
- d) 建议理事会更新《国际航空运输经济管理的政策与指导材料》（Doc 9587号文件），纳入有关稀缺航权分配（包括分配时限、竞争性分配机制、实际使用要求和信息公开）的指导，以及关于航空主管当局与竞争主管当局之间协作的指导；和

¹ 西班牙语版本由智利提供。

² 阿根廷、伯利兹、多民族玻利维亚国、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。

e) 建议国际民航组织制定可纳入航空运输协定及本组织示范协定的竞争条款范本，并推动各缔约国竞争主管当局开展协作，包括报告、信息交流以及适用积极礼让和消极礼让原则。	
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：	本工作文件对本组织不产生财务影响。
参考文件：	Doc 7300 号文件：《国际民用航空公约》第四十四条 Doc 9587 号文件：《国际航空运输经济管理的政策与指导材料》，包括公平竞争基本原则和航空运输协定范本 Doc 9626 号文件：《国际航空运输监管手册》 ATConf/6（2013 年）报告和建议

1. 引言

1.1 自 1979 年以来，智利实施“开放天空”商业航空政策，将基于市场的原则纳入商业航空领域。目前，体现该项政策的是：现行有效的 83 项商业航空协定、对航空公司外资持股比例不设限制、开放且不附加互惠要求的国内航空运输市场，以及参与《关于国际航空运输自由化的多边协定》（MALIAT）等多项多边协定。最近，智利于 2026 年 7 月 14 日签署了《南美航空运输自由化协定》（ALAS）。

1.2 应当指出的是，尽管市场开放程度较高，但必须看到，部分双边协定项下的航权仍受制于航班频次限制。究其原因，航空业迈向国际竞争的进程，既受到部分国家的保护主义政策掣肘，也受到另一些国家的互惠要求影响。在这类往往业务载量最高的市场上，航班频次已超越单纯的运营参数范畴，演变为决定各方参与竞争资格的稀缺资源。因此，即便某项协定增加了可用航班频次，若国内分配机制允许占据支配地位的运营人无限制地累积航班频次，市场结构仍将高度集中。换言之，政府在谈判桌上争取到的利益，可能在随后的国内分配环节中付诸东流。

1.3 本文件作为议程项目 3.2 的提案提交会议审议，同时与议程项目 3.1 直接相关，因为加强竞争机构建设正是本次会议审议的更广泛制度框架议题的组成部分。本文件旨在说明竞争机构如何通过下文提出的具体措施，纠正监管不对称问题。

2. 芝加哥体系中的竞争：一种双层面方法

2.1 对竞争的关注植根于《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）之中：第四十四条规定，本组织应保证每一缔约国均有经营国际空运企业的公平的机会，并避免各缔约国之间的差别待遇。在《国际航空运输经济管理的政策与指导材料》（Doc 9587 号文件）所体现的当代解释中，政策重心已从“限制竞争”转变为“确保公平竞争环境”。值得注意的是，这一保障体系具有外部层面，即规范不同国家承运人之间的公平竞争。国际民用航空组织（ICAO）现行文件已较为充分地涵盖这一层面，其关于公平竞争的基本原则及国际民航组织示范航空运输协定中的标准条款，已为各方提供了有益的参考框架。

2.2 内部层面则截然不同，现有指导材料尚未对此进行讨论，因在国际谈判中获得的航权如何在本国运营人之间进行分配，传统上一直被视为国内法事项，因而不属于国际文书的调整范畴。这一逻辑虽可理解，但其对航空运输协定的目标和宗旨具有直接影响：若航班频次采取无偿、无限期且不附加实际运营要求的分配方式，最终可能只是强化特定航空公司的地位，而非扩大用户可选择的服务范围，而协定对方国家也可能无法获得预期的互惠利益。因此，智利认为，会议应将“竞争”视为贯穿航空经济管理各领域的一项原则，而非仅作为航空运输协定中的一个独立章节。

3. 有限航班频次作为市场准入障碍：智利的经验

3.1 智利竞争主管当局将航权界定为一国授予另一国、允许其在本国领空特定航线上每周运营商业航班的授权。当此类权利受到限制时，主管当局即视航班频次为提供航空服务的必需投入，并将航班频次分配机制视为相关市场上的法律准入障碍。由此产生了一个影响所有签署限制性协定国家的共同实际风险：处于支配地位的运营人往往具有囤积航班频次的动机，其目的并非投入商业运营，而是将其作为障碍阻止潜在竞争对手，或通过威胁在受挑战的航线上增加运力来威慑潜在竞争者。换言之，市场集中并非仅仅是一种理论上的可能性，而是制度设计中可以预见的后果。

3.2 一个典型的案例发生在 2011 年，当时两家航空公司的合并申请提交智利竞争法庭审查。该交易最终获准，但附加了限制条件：合并后的航空公司必须交还从拉美地区主要枢纽出发的若干第五航权航班频次；同时规定，若该航空公司已占有某航线 75%及以上的分配频次，且其他航空公司明确表达了竞标意向，则该航空公司不得参与该航线未来的频次竞标。这一案例表明，竞争主管当局的介入提供了航空监管规定之外的额外保障。

4. 智利提出的最佳做法原则

4.1 根据上述经验，智利认为，以下原则可用于指导稀缺商业航权在国家内部的分配：

- a) **有时限的分配：**无论采取何种分配机制，稀缺航权均应实行有期限管理，以避免无限期分配导致市场结构固化；
- b) **设立竞争性、透明且非歧视的机制：**分配过程必须通过公开程序进行，遵循透明规则和客观标准；
- c) **实际使用：**保留特定航班频次使用权的前提必须是“实际使用”。应建立预设的撤销机制或明确规定周期内的最低航班量要求，并辅以持续的使用情况监测、实际执飞航班的公开记录以及明确的撤销机制；
- d) **特殊补救措施：**当某条航线的竞争环境确有需要时，应根据具体情况采取“航班频次持有上限”或“新进入者专属航班频次预留”等补救措施，并优先取得竞争主管当局的认可；
- e) **制度协调：**航空主管当局与竞争主管当局应建立稳定的协调渠道，包括就招标技术规范事先进行磋商，以及相互交流航权实际使用情况的信息；和

- f) **在协定中明确确认：**航空运输协定应明确确认各缔约方内竞争法的适用性，规定相关主管当局之间的磋商机制，并避免在尚未用尽这些机制之前诉诸单方面补救措施。

5. 结论

5.1 市场准入自由化与竞争政策之间是相辅相成的关系，而非彼此替代：前者扩大竞争机会，后者则确保这些机会转化为公平、有效的竞争，使用户受益。

5.2 只要限制每周航班频次的协定依然存在，这些航班频次将继续构成必要投入和法律准入障碍。若航班频次采取无偿、无限期且不附加实际运营要求的分配方式，就可能固化某些航空公司的支配地位，进而在实践中削弱通过国际谈判获得的利益。在此背景下，有理由质疑：当一国让出的航班频次被已占据支配地位的运营人长期掌握，既无期限限制也无实际使用要求时，另一国究竟能够获得何种互惠利益？

5.3 可见，竞争的内部层面，即航权的国内分配，直接影响航空运输协定的目标和宗旨，以及协定所提供优惠的实际互惠性。因此，不能将其视为完全不属于此类协定调整范围的事项。智利的经验表明，专业机构能够通过灵活手段纠正此类竞争不对称，同时兼顾法律确定性和运营连续性。

5.4 综上所述，鉴于国际民航组织的指导工作主要侧重于外部层面，本组织有机会制定并系统整理关于有限航权分配以及航空主管当局与竞争主管当局之间协调的最佳做法。在航空运输协定中明确承认竞争政策的适用性，并建立主管当局之间的磋商与合作机制，可进一步提高监管的可预见性，并降低采取单方面措施的风险。