



大会 — 第42届会议
经济委员会

议程项目26：航空运输的经济发展

航空运输自由化的影响

（由多米尼加共和国提交，拉丁美洲民航委员会（LACAC）16个成员国²支持）

执行摘要

本工作文件重点介绍了国际民航组织（ICAO）在制定促进航空运输自由化政策方面所做的工作，以及多米尼加共和国在实施渐进式商业航空政策方面的经验。该商业航空政策大大提升了连通性水平，促进了空中交通的增长，加强了旅游业发展。

多米尼加共和国推出的主要监管措施如下，包括授予更广泛的航权；对来自未开通定期航班的目的点客运航班授予第七航权，且该项航权对已获授权的定期航班不构成不公平竞争；促进性别平等参与；采用创新与数字化以及技术能力建设。本文件中的数字印证了这项政策带来的益处，邀请各国将自由化视为促进航空运输可持续发展的工具。

行动：请大会：

- a) 注意本文件中的信息；
- b) 认识到采用灵活的、可持续和包容性商业航空运输政策可能带来的益处，符合国际民航组织倡导的原则；
- c) 鼓励各国根据本国实际考虑采取逐步推进的自由化措施，这些措施可促进市场准入，提高运行效率，推动航空运输发展；和
- d) 要求理事会继续制定指导原则、开展研究并建立技术合作机制，从而为各国制定和实施与国际民航组织战略目标相一致的商业航空政策提供支持。

战略目标：

本工作文件涉及的战略目标：航空运输经济发展确保实现经济繁荣和全民社会福祉。

¹ 西班牙文版有多米尼加共和国提供。

² 阿根廷、伯利兹、多民族玻利维亚国家、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁和乌拉圭。

财务影响：	财务影响取决于国际民航组织 2026–2028 年预算中可能批准的行动。
参考文件：	大会A41-27号决议：国际民航组织关于航空运输领域持续政策的综合声明

1. 引言

1.1 国际民航组织一直致力于推动将航空运输自由化作为一种工具来加强连通性，促进经济发展和人民的文化交流。通过举办全球性会议、开展技术研究、发布统计数据和指导文件，国际民航组织为各成员国提供了制定该领域高效公共政策所需的必要工具。

1.2 在这一背景下，多米尼加共和国一直采取积极措施，改进本国的商业航空运输政策以消除障碍，便利市场准入，在空中交通量增长和航线拓展方面已取得了实质性成果。本文件详细介绍了这一经验，旨在提供相关意见和建议供经济委员会在大会第 42 届会议上审议。

2. 讨论

2.1 作为对促进国家间互联互通、民族文化交流 and 各国经济发展的贡献，国际民航组织开展了一系列活动，从举办航空运输会议到持续制定指导材料及分析和发布统计数据，协助各成员国制定公共政策和工具，为国际航空运输可持续发展创造有利环境。

2.2 航空运输量与日俱增，航空出行正逐渐成为各个阶层和具有不同需求的旅客的热门选择。多米尼加共和国采取战略性、渐进式航空运输自由化政策，符合国际民航组织倡导的原则。认识到航空连通性是经济与社会发展的催化剂，多米尼加共和国政府已重新制定商业航空政策，目的是为国际运营人准入提供便利，促进公平竞争，提高系统的效率。通过采用现代化监管框架、授予更广泛的航权及加强机构能力已实现这一目标，以有序、安全的方式对自由化的环境进行管理。

2.3 国际民航组织第五次世界范围航空运输会议（2003 年蒙特利尔）敦促各国采取措施便利市场准入、促进公平竞争，在大会成果的激励下，2005 年开启航空运输自由化进程。随后，2010 年，多米尼加共和国正式采纳了以自由化为导向的国家航空运输政策。

2.4 2025 年 1 月，多米尼加共和国商业航空政策上一次修订 15 年后，多米尼加民航局通过了第 20-25 号决议，批准了一项与时俱进、更加灵活、更现代的商业航空政策，旨在便利市场准入，促进旅游业发展，确保国家航空系统的可持续性。政策的主要内容包括：

1. **授予礼节性航权：**在被视为有助于航空运输发展和国家互联互通的情况下，允许外国航空公司在未开通航班或班次不足的航线上以包机方式运营。
2. **授予扩大的航权：**包括客运、货运或客货混运航班第五和第六航权以及货运航班第七航权。

3. **未开通航班航线的灵活性：**为刺激旅游客流，提高连通性，可以授予从目前无定期航班的目的地始发的客运航班第七航权，前提是这类航班不会对已获准的定期航班造成不公平竞争。
4. **特殊季节性许可：**可向本国或外国运营人发放允许其在定期航线之外运营特殊季节性班次或航班的特别许可，从而提升运营的灵活性。
5. **包容性与性别平等：**根据联合国可持续发展目标和国际民航组织全球空中航行计划，政策包含一些措施促进在民用航空各领域男性和女性的平等参与。该政策倡导同工同酬、女性领导力与指导他人、技术教育和机构意识培养项目，目的是改善行业的性别多样性。
6. **推动创新与数字化：**这项政策包含了对航空业数字化转型的承诺，推动新兴技术的应用，监管与运营流程的自动化及提升用户体验，所有这些均在以创新为导向、致力于鼓励研发和提升竞争力的生态系统框架内。
7. **技术能力建设：**通过针对航空当局、航空运营人、机场及其他相关机构的员工的技术、管理和运营培训计划，优先开展对航空业人力资源的持续培训。这些计划涵盖安全、风险管理、环境可持续性、数字互操作性和空中交通管理等主题，与地区培训中心协调，同时得到国际组织的支持。

2.5 经验表明，当自由化与强大的监管框架、包容性公共政策及战略性发展愿景相结合时，在连通性、竞争力和公民福祉方面能够带来切实的益处。

2.6 自由化政策成效显著且可以衡量。国际航线的客运量从 2019 年的 1 440 万增加至 2022 年的 1 540 万，2024 年更是创下记录，达到 1 900 万。在空中交通运行方面，2019 年起降 116 391 次，2024 年达到 135 191 次，比疫情前的时期增长 16%。此外，仅 2024 年就新批准了 98 条国际航线（包括定期航线和包机航线），充分证明了多米尼加共和国连通性的显著提升及作为区域连通性枢纽的战略地位。

2.7 这些成就体现了基于技术标准的连贯性政策及一项长期愿景：支持新市场准入、运营人之间的健康竞争及提升航空服务的效率。

3. 结论

3.1 多米尼加共和国的经验表明，以自由化为导向的商业航空政策能够成为推动经济增长、区域一体化、促进旅游业发展和提升竞争力的有效引擎。实施灵活的政策大大提升了多米尼加的国际连通性，吸引了新投资，创造了高质量的就业机会，使多米尼加共和国成为加勒比地区一个新兴的航空枢纽。

3.2 自由化与负责任监管并不矛盾，自由化可以与健全的监管框架共存，该框架保护用户权益、遵守国际安全标准，促进公平竞争。这一愿景的实现得益于机构治理的加强、行业主管部门之间的有效协调以及与国际民航组织原则和目标相一致的战略方法。

3.3 鉴于上述情况，多米尼加共和国的经验可视为提供了一个宝贵的范例，即如何通过渐进的、可持续和包容性方式实施旨在开放市场的商业航空政策，融入技术创新、性别平等和能力建设作为发展支柱。谨请经济委员注意本提案并在大会第 42 届会议的讨论和将通过决定框架内进行审议。

— 完 —