



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，蒙特利尔总部

议程项目 1：航空运输领域发展概况

航空运输领域发展概况

(由秘书处提交)

执行摘要 本文件概述了自 2013 年举行的第六次世界范围航空运输会议 (ATConf/6) 以来，国际航空运输领域的主要发展情况。该文件分析了市场、产业结构、监管方式及支持性条件方面的进展，并将这些变化置于符合国际民航组织 (ICAO) 《战略规划》的 2050 年长期远景下加以分析。本文件旨在促进各利害关系方形成共同的态势感知，并为在第七次世界范围航空运输会议 (ATConf/7) 上审议各项挑战、新出现的问题、未来优先事项以及持续合作领域提供有针对性的依据。 行动：请会议： a) 注意自 ATConf/6 以来国际航空运输领域的主要发展； b) 认识到正在塑造本部门格局的关键新兴趋势和技术； c) 鼓励各国在制定监管措施时，将第 3.3 段中强调的新兴问题纳入考量，并与国际民航组织协作，制定适当的经济监管框架，以支持新兴技术的发展；和 d) 鼓励各国支持国际民航组织并与其开展协作，以实现其《2026-2050 年战略规划》的目标。	
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：	本文件提及的各项活动将根据2026-2028年经常预算和/或来自预算外捐助（包括航空运输自愿基金）的可用资源情况开展。
参考文件：	Doc 10009 号文件：《第六次世界范围航空运输会议：航空运输的可持续性，2013 年 3 月 18-22 日，蒙特利尔，国际民航组织总部。经济发展报告。》 Doc 10027 号文件：《大会第 38 届会议。2013 年 9 月 24 日 — 10 月 4 日，蒙特利尔。经济委员会报告。》 Doc10221 号文件：《大会第 42 届会议。2025 年 9 月 23 日至 10 月 3 日，蒙特利尔。经济委员会报告。》 国际民航组织 2026-2050 年战略规划

1. 引言

1.1 国际航空运输已发展成为一个全球经济合作体系，其基础是 1944 年通过的《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）所确立的共同原则和制度协调，并以商业领域的相关航空法律文书进行补充。¹ 它支持一个全球可互操作系统，促进人员流动、旅游、贸易和社会经济交流，这对许多国家和地区的经济参与和社会凝聚力依然至关重要。

1.2 在此框架下，自 1977 年召开特别航空运输会议以来，国际民航组织一直举办关于国际航空运输的全球性会议，已举办了六次世界范围航空运输会议，应对不断变化的监管和市场挑战。2013 年以“航空运输的可持续性”为主题举行的第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6）标志着国际航空运输经济框架现代化的一个里程碑。自那时以来，运行环境变得更广、更复杂、也更容易受到外部冲击的影响，这引发了新的问题：现有的政策方法是否仍然足够有效且连贯一致。

2. 自 ATCONF/6 以来的发展与进展

2.1 ATConf/6 政策成果与实施情况

2.1.1 ATConf/6 通过了一套结论和建议，旨在推动国际航空运输经济和监管框架的现代化。这些成果在国际民航组织大会第 38 届会议上获得核准，并通过一个结构化的工作方案得以实施，相关进展已向后续大会汇报，最近一次是 2025 年举行的国际民航组织大会第 42 届会议。

2.1.2 根据 ATConf/6 会议的结论和建议，国际民航组织在整个国际航空运输经济监管领域实施了一项经协调的工作方案。主要进展领域总结如下：

- a) **市场准入、所有权与控制权、以及航空货运服务。**通过双边、多边和地区方式继续推进自由化进程，这符合国际民航组织在 ATConf/6 之后制定的、并经理事会和国际民航组织大会第 39 届会议核准的《国际航空运输自由化长期愿景》。国际民航组织通过政策对话和航空服务谈判，特别是通过国际民航组织航空服务谈判（ICAN）活动来提供支持。关于航空承运人所有权和控制权的工作仍在继续，包括审议《航空公司外国投资公约》草案。然而，迄今为止的磋商表明，各国目前更倾向于通过双边安排来处理此事，同时要审查和加强国际民航组织的《航空服务协议范本》（TASA），这一点在大会第 A42-26 号决议中已有体现。航空货运的重要性也日益凸显，相关政策对话强调运行的灵活性，这一点在冠状病毒病大流行期间尤为突出。《国际航班过境协定》等多边框架的持续实施也有助于促进国际运行并支持全球航线网络和互联互通的发展。然而，实现市场准入、所有权和控制权以及航空货运服务充分自由化的目标，对于支持投资、创新、新技术的涌现和市场新进入者，以及对于优化航空运输的社会经济效益而言，已变得越来越重要。

¹ 1999 年《蒙特利尔公约》、2001 年《开普敦公约》和《航空器议定书》、以及 1944 年《国际航班过境协定》（IASTA）。

- b) **消费者保护与公平竞争。**国际民航组织提出了不具约束力的《消费者保护核心原则》，这些原则以分析研究结果以及各国和地区的实践案例库为依据，既提供了共同的参考框架，又为各国的实施保留了灵活性。此外，也提倡把透明度和信息共享作为解决竞争相关问题的主要手段，包括制定《竞争政策与实践汇编》以及在国际民航组织各论坛如国际民航组织航空运输专题讨论会（IATS）和 ICAN 中不断交流。
- c) **税收、收费和基础设施融资。**国际民航组织一直通过指导材料和政策对话继续提高各方对其国际航空运输征税政策以及非航空相关征费潜在影响的认识。与此同时，相关工作仍在继续，以支持各国实施国际民航组织关于机场和空中航行服务收费、成本回收及基础设施融资的政策，并审议监督职能的适当供资机制（另见 ATConf/7-WP/7）。
- d) **实施国际民航组织的政策和指导。**鉴于各国对国际民航组织政策的适用情况参差不齐，已对指导材料进行了审查和更新，继续侧重于提高认识、实施支助和能力建设。

2.2 自 ATConf/6 以来的其他重要行业动态

2.2.1 市场增长与结构复杂性。ATConf/6 会议之后，国际航空运输呈现出持续增长的态势，同时结构日益复杂，市场集中度也不断提高。航空公司的商业模式互相融合和混合，以应对日益激烈的竞争、数字化进程以及不断变化的旅客期望和需求，同时，联盟、合资企业及其他商业合作安排的扩张使用，给传统的双边安排带来了压力，并对监管监督和竞争政策带来了挑战。尽管在低成本航空公司和超低成本航空公司的持续扩张以及航空公司商业模式日益多样化的推动下，交通业务量强劲增长，但行业的盈利能力仍参差不齐且结构脆弱，其特点是利润率持续承压、成本波动剧烈以及地区间差异显著。同期，随着跨境电子商务的扩张以及全球价值链的深度集成，航空货运的战略重要性日益凸显。虽然这些发展增强了互联互通，但也暴露了市场发展、监管框架和机构能力之间日益加剧的不匹配问题。

2.2.2 航空生态系统的中断和韧性。国际航空运输接连遭遇了一系列严重且叠加性的全球冲击。冠状病毒病大流行疫情引发了前所未有的需求坍塌、航空价值链各环节的严峻财务压力以及大规模的劳动力流失，随后又因地缘政治紧张局势、空域中断、能源价格波动以及更广泛的宏观经济不确定性而面临了额外压力。尽管此后全球交通业务量和财务表现有所恢复，但这一经历揭示出各地区、各市场细分领域及各国中持久的结构脆弱性和参差不齐的复原力。这些事态发展凸显了航空生态系统内部相互依存关系的深度，并强调了本部门风险的系统性特征。

2.2.3 新兴趋势、技术与结构性挑战。同期，数字化进程的加速、自动化、高级分析以及包括无人驾驶航空器系统（UAS）在内的新兴航空技术，重塑了整个航空生态系统中的运行、商业和监管做法。与此同时，复苏阶段也暴露出一系列日益严峻的挑战，包括基础设施和运力限制、航空器和备件短缺、供应链中断以及融资条件趋紧。这些压力因日益严格的环境合规要求、网络安全与数据治理风险、人口结构变化以及日益扩大的技能缺口而进一步加剧，从而暴露出劳动力可持续性、机构应对能力和长期规划方面的结构性缺陷。

3. 推动航空业加速迈向 2050 年

3.1 **长期展望和战略背景。**随着本部门向更长期的规划迈进，国际航空运输政策正从危机后的复苏转为更加关注维持全球增长所需的结构性基础。长期交通业务量预测显示，到 2050 年客运量将增长约 124 亿人，这意味着系统的规模、复杂性和相互依存性都将显著增加。遥控驾驶航空器系统（RPAS）、无人机系统（UAS）、先进空中出行（AAM）、较高空域运行（HAO）等新进入者的出现，以及通过空气空间进行的航天运输活动日益增多，进一步增加了结构上的复杂性，这要求在空域管理、法规制定和全球互操作性方面采取综合做法。ATConf/6 以来的经验表明，增长、韧性和可持续性密切相关，必须以综合方式处理。在此背景下，国际民航组织《2026-2050 年战略计划》提供了一个共同的战略框架，旨在指导航空运输的经济发展、加强机构能力建设并促进全球互操作性，同时兼顾各国的不同国情。

3.2 **促进可持续发展的政策框架和经济能动因素。**要适应到 2050 年的预期增长，就需要相关的政策框架和经济能动因素，这些框架和能动因素应能够反映出不断演变的市场结构、不断加强的跨境合作、对监管一致性的更高期望以及适当现代化的基础设施。尽管现有机制在继续提供稳定性，但正越来越多地受到发展变化的考验，这突出表明需要采取更加一致、可互操作且协调一致的政策措施，并以更强的监管合作和机构能力做为支撑。可持续的长期发展还将依赖于通过促成新技术、新兴航空服务和新进入者加入的条款来实现市场准入、所有权与控制权以及航空货运服务充分自由化愿景，以及强大的经济框架来进行基础设施规划与融资、成本回收以及为监督职能有效供资。在这方面，ATConf/7 提供了一个及时的契机，以评估如何进一步使现有框架现代化，以支持国际航空运输有序、包容且有韧性的增长，同时强调收入调集和自愿捐助方融资在弥补发展中国家实施差距方面愈加重要，这符合“不让任何国家掉队”（NCLB）的战略目标。要支持预期增长，还需要法律和制度框架，通过更广泛、更有效地实施《开普敦公约》及其《航空器议定书》促进投资和资本获取，为航空器融资和机队现代化提供 stronger 的法律确定性和支持。本次会议为落实相关文书和机制提供了机会，以促进基础设施建设、空中交通管理现代化、更清洁能源解决方案，以及新技术和新兴航空服务的开发与部署等其他关键领域获得投资和资本。

3.3 **创新、新兴技术与系统就绪性。**展望 2050 年，航空的加速发展将取决于创新、新兴技术和人力资本的有效和协调融合。数字化、自动化、高级分析以及包括 UAS 在内的新型航空服务，将越来越多地影响运行效率、市场结构和监管监督，同时为实现数字转型，推动国际航空运输加速和高效增长创造了机会。要确保这些发展能够支持国际民用航空的有序增长，就需要采取具有前瞻性、包容性和全系统性的政策措施，同时持续投资于劳动力发展、技能培养和机构能力建设。在此背景下，“下一代航空专业人员”（NGAP）和“不让任何国家掉队”战略目标等举措，在支持均衡、有韧性且面向未来的航空发展方面发挥着核心作用。

4. 结论

4.1 第六次世界范围国际航空运输会议（ATConf/6）以来的发展彰显了国际航空运输治理的连续性和适应性。尽管已确立的政策基础在总体上仍然具有现实意义，但不断演变的市场结构、日新月异的技术变革以及系统性冲击，使机构能力、劳动力可持续性以及全系统韧性变得愈发重要。与此同时，在未来政策制定过程中，还应继续推动国际航空法文书的实施，以进一步促进航空互联互通、增强法律确定性、加强旅客保护，并促进航空投资。本部门在复苏后正在迈向一个更加复杂且相互依存程度更高的体系，ATConf/7 为各国提供了一个重要契机，以审议现行航空法律文书和政策框架是否仍能满足需求，以及这些框架如何继续在 2050 年之前支持有序、包容且有韧性的发展。

— 完 —