



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 3： 加强监管和制度框架
3.1： 加强监管监督和不断演进制度框架

加强监管监督和不断演进制度框架

(由秘书处提交)

执行摘要 本工作文件探讨加强航空监管监督能力和制度框架的需要和优先事项，以支持国际航空运输安全、安保、高效和可持续发展。本文件论述各国在确保民航当局（CAA）获得稳定、充足、可预测的资金方面面临的挑战，而此种保障对保持有效监管至关重要。文中还概述了国际民用航空组织（ICAO）为支助各国所做的诸般努力，包括提供指导，实施能力建设举措，加强地区合作机制和技术援助，以及探索有助于民航当局和监管职能获得可持续供资的其他机制。 行动：请会议： a) 注意到第 2 段提出的加强监管监督的优先事项； b) 注意到第 3 段和第 4 段所述民航当局获得可持续供资的挑战及国际民航组织的相关工作；和 c) 核准第 5 段中提出的建议。	
战略目标：	本工作文件涉及战略目标： 每次飞行都安全和安保和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：	本文件所述各项活动将在 2026 年 — 2028 年经常预算和/或预算外捐助（包括航空运输自愿基金）的可用资源范围内开展。
参考文件：	《大会第42届会议通过的决议，临时版本，2025年10月》（国际民航组织大会A42-26号决议） Doc 10139号文件：《大会第40届会议。2019年9月24日 — 10月4日，蒙特利尔。经济委员会报告》

	Doc 9082号文件：《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》 Doc 9562号文件：《机场经济学手册》 Doc 9161号文件：《空中航行服务经济学手册》 Doc 9734号文件A部分：《安全监督手册：国家安全监督系统的建立与管理》 Doc 9734号文件B部分：《安全监督手册：地区安全监督组织的建立与管理》
--	---

1. 引言

1.1 有效的监管监督和强大的制度框架，是确保按照《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）以及国际民航组织各项标准、政策和指导，建立安全、安保、高效和可持续航空运输体系的基石。在日益复杂、快速演变的航空环境下，随着需求的增长，市场动态的变化，无人航空器系统（UAS）、先进空中出行（AAM）和高空域运行（HAO）等新加入者的出现，以及创新（包括新型业务服务提供者）、数字化转型和气候相关需求的涌现，监管体系必须保持灵活性、适应性和前瞻性，并得到有利制度框架的支持。此类体系和框架还应促进相关国际航空法律文书¹的有效实施，从而增强法律确定性、市场信心以及国际航空运输的高效、可持续运行。

1.2 随着航空运输系统的规模和复杂性不断加大，各国在保持有效的监管能力和强健的制度安排方面面临日益严峻的挑战。应对这些挑战需要采取全面、协调和长期的策略，其中包含现代法律框架，健全的治理结构，合格的人才和适用的技术工具，并得到可持续的资金支持，以确保获得稳定、充足和可预测的财政资源。

1.3 可持续的供资是有效监管监督的关键动因。在很多国家，民航当局（CAA）除处理日益扩大的监管职责而外，继续面临获得稳定、充足的财政资源方面的困难。这种制约因素可能削弱监管机构保持有效监管并履行国际义务的能力。因此，要确保民航当局的长期有效性和韧性，就必须建立可持续的资金框架，以支持持续的监管职能和制度发展。

2. 确定加强监管监督能力和制度框架的优先事项

2.1 为确保民用航空系统得以安全、安保、高效地运行并遵守国际义务，越来越需要加强对监管监督和制度框架的遵守。很多国家，特别是最不发达国家（LDCs）、内陆发展中国家（LLDCs）、小岛屿发展中国家（SIDS）和其他发展中国家，正蒙受着制度能力、人力资源以及为民航当局和监管监督供资方面的各种制约顽疾。这些挑战可能阻碍对《芝加哥公约》的遵守，以及对国际民航组织标准、政策和指导的实施。此外，借助地区安全监督组织（RSOOs）促进合作，协调专长并最大程度地有效利用有限的技术和财务资源，能够加强国家有效履行其安全监督义务的能力。

¹ 包括《统一国际航空运输某些规则公约》（《蒙特利尔公约》，1999年），在情况适用时还包括《移动设备国际利益公约》及其《航空器议定书》（《开普敦文书》，2001年）。

2.2 加强监管监督和制度框架，应以建立法律健全、运行有力、财务可持续且能适应未来挑战的系统为优先。尽管各国的优先事项可能有所不同，但有几个领域始终是举足轻重的：

- a) **法律和监管框架的现代化和协调一致：**各国应审查并保持更新航空立法和规章，确保其符合《芝加哥公约》以及国际民航组织各项标准和建议措施（SARPs）、政策和指导。明确的法律授权，泾渭分明的机构职能，以及有效、相称的强制性监管机制，是有效监督的必要基础；
- b) **加强制度治理和监管独立性：**民航当局应有明确的职责划分，透明的治理结构和客观履行监管职能的自主权。而在坚持严格问责制的同时，应将监管、运营和商业职能分离开来；
- c) **组织能力与工作队伍的可持续性：**因合格航空人员短缺，人力资源能力依然是很多国家面临的最严峻挑战之一。应对这一挑战，不仅需要招募合格人员，还需要通过持续培训和有效的人员留任策略留住人才；
- d) **提升数字和技术能力：**适用的数字化基础设施和集成信息系统能够增进效率、效果和一致性。强化数字能力还有助于支持循证决策，提高监管机构明辨趋势、监测遵守水平和评估监管措施有效性的能力；
- e) **加强利害攸关方的参与：**加强交通、财政、环境、旅游、贸易等相关部委、国家主管部门以及其他利害攸关方之间的协调，对于确保航空政策的一致性和统筹规划至关重要；而对于多家政府机构和司法、登记机关参与其中的国际航空法律文书的实施，有效协调也同样重要；
- f) **可持续的供资和财务管理：**充足的资金是实施有效监管的关键动因。各缔约国应建立稳定且可预见的框架，确保民航当局获得可持续的供资，资金来源可包括政府拨款，以及依据国际民航组织的相关收费政策，通过收费实现成本回收；和
- g) **开展区域合作，发挥地区安全监督组织（RSOOs）的作用：**如今，许多国家正积极利用地区安全监督组织及类似合作机制，汇拢技术专长，优化使用有限资源，并协调统一监管框架。因此，对很多国家而言，尤其是那些能力有限的国家，地区安全监督组织是助力其履行国际监督义务的一种有效且可扩展的做法。

2.3 各国若要建立能提升遵守水平并支持安全、安保、高效和可持续的强大国际航空运输监督体系和制度框架，就必须以协调一致的方式、持之以恒地在这些优先领域有所作为。

2.4 国际民航组织通过综合提供指导、审计、能力建设、地区合作以及借助全球伙伴关系开展的技术援助，持续支持各国加强监管监督和制度框架。鉴于各国发展水平和体制成熟度不同，国际民航组织将继续按照“不让任何国家掉队”（NCLB）战略目标统筹协调，依据各国和各地区的需求提供定制化支助。此外，国际民航组织还将通过“下一代航空专业人员”（NGAP）方案，继续支持各国应对航空业当前和未来的挑战，努力建设一支可持续、胜任且面向未来的航空人才队伍，以支持有效的监管监督和民用航空的长期发展。

3. 民用航空当局的可持续供资

3.1 民用航空当局的可持续资金来源是加强监管监督和制度框架的关键动因。然而，对很多国家而言，监管能力受到财政资源有限的制约。民航当局不仅面临获取稳定、充足、可预测的财务资源方面诸多的挑战，同时还需要应对不断加重的监管监督职责和不断变化的行业需求。一个有充足资源支持的有效监管体系，还能展示国家航空治理框架的可靠性和有效性，因而有助于增强投资者、金融机构和行业利害攸关方的信心。

3.2 要确保民航当局可持续获得资金，就需要建立一个稳定、可预测、透明且足以长期支持有效监管监督的供资框架。鉴于监管监督职责的持续性，资金安排应确保民航当局免受财务不稳定、短期预算波动和业务中断的影响。

3.3 关键的一步，是结合政府拨款和成本回收机制，建立一个明确、多元的筹资模式，而非依靠单一收入来源。组合模式既能确保财务稳定性，又能提供运行灵活性，特别是在交通流量波动或经济动荡时期。通过收取使用费实现成本回收，应符合国际民航组织关于收费的政策，确保其透明性、非歧视性和成本相关性。还应考虑地区安全监督组织等地区监督机制的可持续筹资安排，包括参与国之间的成本分摊模式，并将其纳入国家供资框架。

3.4 各国还应确保拨给民航当局的资金专款专用于航空监管监督目的。在某些体制中，航空业产生的收入被纳入政府一般预算，这限制了监管机构进行有效规划和投资的能力。设立航空监管监督专用基金或允许民航当局留存所征收的费用，可以提高财政可预测性和制度可持续性。

3.5 对于较小或资源拮据的国家，地区合作机制是履行安全监管职责的有效手段，在很多情况下甚至是必不可少的手段。加强并充分利用地区安全监管组织及类似地区合作机制，有助于汇集资源、共享技术专长、协同监管框架，从而帮助各国克服能力限制，更有效地履行《芝加哥公约》项下义务。因此，在明确的治理结构和持之以恒的政治承诺支持下，确保对地区安全监督组织的可持续供资，是为关键。

4. 国际民航组织解决民航当局和监管职能供资问题的相关工作

4.1 国际民航组织最近几届大会都曾提出各国履行航空监督职能的资金供给问题。大会第 40 届会议（A40）经济委员会期间讨论了一些国家民航当局在获得充足财政资源方面遭遇的挑战。该委员会建议国际民航组织举办地区讲习班和研讨会，以增强各国对国际民航组织关于监管职能供资问题的政策和指导的认知和了解，并支持其有效实施（[Doc10139 号文件《大会第四十届会议经济委员会报告》](#)
[A40-Economic-Commission-Report_en.pdf](#)）。

4.2 同样地，国际民航组织大会第 42 届会议注意到各国日益需要为其监管监督职能落实充足的资金，遂请理事会评估各种机制，以解决如何确保各国在安全、安保及经济监管职能方面获得可持续供资的问题，并酌情更新和/或制定关于各国监督职能筹资办法的指导材料（见 A42-26 号决议附录 C —《机场和空中航行服务经济学》）（[大会 A42-26 号决议.pdf](#)）。

4.3 国际民航组织现行政策和指导是关于通过收取使用费回收监督职能成本的。《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》（[Doc 9082 号文件](#)）规定，凡与机场或空中航行服务监督职能（安全、安保和经济监督）直接相关的成本，各国可自行酌定是否将其纳入使用费成本基础。此外，还编制了关于地区安全监督组织供资问题的章节，并将其收入《安全监督手册：地区安全监督组织的建立与管理》（[Doc 9734 号文件 B 部分](#)），承认地区安全监督组织是协助各国履行安全监督义务，提升对国际民航组织标准和建议措施的遵守水平的关键机制。

4.4 为向各国提供进一步指导，国际民航组织通过机场经济专家组和空中航行服务经济专家组（AEP-ANSEP），设计了一项关于民航当局和国家监督职能可持续资金来源的全球调查。该调查旨在收集有关国家一级安全、安保和经济监督监管职能的供资情况和民航当局供资结构的信息和最佳做法。调查结果将构成一项关于监管职能供资做法的研究基础，并将据此酌情制定关于供资和筹资机制及相关实施活动的指导材料，以进一步支持民航当局履行其监督监管职能。

5. 建议

5.1 提出以下建议，供会议审议：

- a) 各国应采取协同、持久的行动，处理第 2 段中列明的各优先事项，以加强具备韧性的监督监管体系和制度框架，从而提高对《芝加哥公约》及国际民航组织标准、政策和指导的遵守水平，并支持相关国际航空法律文书的有效实施；
- b) 各国应建立稳定且可预测的框架，以确保如第 3 段所述，使民航当局获得可持续的供资，包括采用多元供资模式和地区合作机制；
- c) 各国和各地区组织应通过持续的政治支持、充足的资金安排和清晰的治理结构，加大对地区安全监督组织的支持力度，承认它们在加强安全监督并协助各国履行其《芝加哥公约》项下义务方面的关键作用；
- d) 国际民航组织应继续积极与各国合作，查明监管监督和制度能力方面的不足，有针对性地提供技术援助和能力建设实施支助举措，促进各国及相关利害攸关方之间交流好的做法，总结经验教训；
- e) 国际民航组织应确保其关于监督职能供资问题的政策和指导与时俱进、切实可行，并能适应各国不断变化的形势和需要，同时通过举办讲习班、研讨会及其他外联活动，促进各方对此的广泛认知与落实；和
- f) 国际民航组织应继续致力于制定更多指导，探索新的机制和方法，以协助各国实现民航当局和监督职能的可持续供资。这项工作应包括解决新加入者和新型业务模式对新机制和方法的需求。