



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

透过多元且互补的航空运输形式，强化连通性、 韧性与永续经济发展

（由赤道几内亚、尼日利亚、国际商务航空理事会（IBAC）、
航空服务协会（ASA World）、国际飞机拥有者与飞行员协会理事会（IAOPA）及
国际航空航天工业协会协调理事会（ICCAIA））

执行摘要

国际航空运输体系持续演进，以因应不断变化的经济、科技及社会需求。除了定期商业航班服务外，多元且互补的航空运输形式 — 包括区域及小区航空服务、商务航空与通用航空、包机及全货运营运，以及新兴的先进航空移动（AAM） — 在促进连通性、推动贸易与投资、强化韧性，以及促进永续经济发展方面，皆扮演着重要角色。

一个全面且具韧性的国际航空运输系统，仰赖于这些多元的航空活动形式；每种形式皆服务于不同的市场、采用不同的商业模式、承受不同的冲击，并产生独特的经济与社会效益。整体而言，它们不仅增强了连通性与营运韧性，同时也为那些若无此类服务便难以获得有效服务的小区、地区及产业提供了通达管道。若监管与经济政策框架在整个行业中隐含地采用单一营运模式，便可能限制连通性、削弱韧性，并拖慢可持续发展步伐，对较小的小区、发展中国家以及偏远或岛屿经济体而言，此风险尤为显著。

随着国际航空业持续演进，未来的国际航空运输政策应正视这些各不相同的营运现实。国际民航组织（ICAO）具备得天独厚的优势，可透过政策指引协助各国：倡导相称且切合实际需求的经济与监管方法；支持营运可及性与配套基础设施；并鼓励建立平衡且面向未来的政策框架，使各类航空活动能有效促进连通性、韧性及可持续经济发展，此举亦符合国际民航组织《2026-2050 年战略计划》及「不让任何国家落后」（NCLB）倡议。

¹ 中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本由国际商务航空理事会提供。

行动： 谨请本次大会：	
a) 在制定未来的国际民用航空政策时，应认识到：一个全面的国际航空运输体系，需仰赖多元且互补的航空运输形式，以强化互联互通、韧性及可持续经济发展；	
b) 要求国际民航组织（ICAO）在制定政策指引时，应推动相应且切合实际的经济与监管政策方针，以反映定期航班与非定期航班在营运上的不同特征；以及	
c) 本着“不让任何国家落后”（NCLB）的精神，请国际民航组织（ICAO）为各国制定指导方针，以鼓励营运准入、建立配套基础设施及监管框架，从而强化互联互通、韧性及可持续经济发展。	
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：	无
参考文件：	ATConf/6-WP/64； 第六届全球航空运输会议报告（ATConf/6）（Doc 10009 号文件）

1. 引言

1.1 国际民用航空已发展成为一个由互补型航空运输形式所构成的、日益多元化的生态系统。虽然定期商业航空服务仍是全球连通性的核心，但区域及小区航空服务、商务及通用航空、包机及按需营运、全货运服务，以及新兴的先进航空移动（AAM），皆对连通性、区域发展、贸易、应急准备及经济增长作出重大贡献。

1.2 这些航空运输形式服务于不同的市场和使用者，采用不同的商业模式运作，并响应各异的营运、商业及社会需求。它们共同构成了一个全面且相互强化、相辅相成的国际航空运输体系，从而增强了连通性、可及性、韧性及可持续经济发展，特别是对于那些若无此体系便可能持续服务不足的小区、地区及产业而言。

1.3 这种多样性的重要性并非新事。在第六届全球航空运输会议（ATConf/6）上，会议确认商务航空是各国及航空利益相关方关注的新兴议题，并呼吁国际民航组织（ICAO）制定相关指引。会议亦确认，商务航空是全面性国际航空运输体系的重要组成部分。此后发生的营运中断及市场演变，进一步证明了产业多样性作为经济增长、连通性及系统韧性的关键来源所具备的价值。

1.4 随着国际航空业持续演进，未来的国际航空运输政策应反映这些互补性航空运输形式的不同特征与贡献。谨请大会探讨，国际民航组织（ICAO）的政策指引如何能支持相称、切合目的且具前瞻性的经济与监管方针，同时促进各类航空形式所需的营运准入、基础设施及监管条件，使其能充分促进连通性、韧性及可持续经济发展。

2. 国际航空运输体系中的互补角色

2.1 国际航空运输体系由广泛且互补的营运活动组成，这些活动共同支持各国的经济、社会及发展目标。定期客运航空公司虽为全球网络提供高运能、高频率的核心骨干，但由非定期及专业航空组成的多元生态系统 — 包括区域航空服务、商务及通用航空、全货运航空公司、包机服务及分时共享计划 — 则将连通性延伸至定期网络无法有效服务的市场、小区及货物流。偏远、偏僻及内陆小区往往仅能依靠这些多元的营运模式来获得实质的航空连通性；与此同时，该产业亦作为整个生态系统中培育、认证及发展熟练航空专业人才的重要孵化器。新兴的先进航空移动（AAM）概念与服务，进一步拓展了这些机会，以改善城市与区域的可达性。

3. 强化连通性与营运韧性

3.1 商务航空与通用航空 — 以及即将登场的先进航空移动（AAM）营运商 — 所提供的目的地网络远比定期航班服务更为广泛，涵盖许多传统上未被定期航空公司服务的小型及区域机场。随着 AAM 营运商开始提供商业服务，低噪音的电动及混合动力飞机将开辟新的降落地点与垂直起降港枢纽，将可持续的航空连通性延伸至以往难以触及的小区。

3.2 多元化的航空运输系统面对全球性冲击（包括经济衰退、公共卫生紧急事件及自然灾害）时，具备显著更高的韧性。正如 COVID-19 大流行期间所展现的，当定期航班网络中断时，非定期航班营运商在维持连通性、关键基础设施、必要供应链、关键工作人员的及时调动，以及提供至关重要的医疗后送与人道救援方面，发挥了关键作用。将这些多元模式定位为“小区连结者”，不仅凸显其独特的营运韧性，更强调了它们在危机期间确保整个航空运输系统韧性与连续性所扮演的战略角色。

4. 促进永续经济发展

4.1 各式各样的航空运输形式以互补的方式支持永续经济发展。定期航班推动大规模旅游业的同同时，商务航空与通用航空则扮演“经济驱动力”与“就业机会创造者”的角色，促进服务不足地区的投资与贸易。产业数据显示，该产业不仅是重要的雇主，更是高价值经济活动的催化剂。此外，该产业不仅是“技术孵化器”，更是永续解决方案的早期采用者，例如翼梢小翼，以及近期采用之永续航空燃料（SAF）；同时亦积极探索替代性推进系统，这对于实现全球净零目标至关重要。

5. 制定相称且切合实际需求的政策之必要性

5.1 国际航空运输的多样性，要求监管方式须与不同的营运特征相称。非定期航空涵盖多种模式 — 包括非商业性的机主自营商务航空、分时共享计划，以及商业按需与包机营运商 — 每种模式皆具有独特的营运与商业特征，但通常以灵活、按需的性质、使用较小型飞机，以及需要及时取得营运许可为主要区别。

5.2 若将专为高运能定期航班设计的经济监管框架套用于所有航空形式，恐将造成不成比例的成本与延误，却未能为安全、安保或公平竞争带来相应效益。正因认知到这些差异，方能支持制定“适宜目的”的政策，在真正具包容性的体系中，既能实现共同目标，又能反映不同的营运现实。“适宜目的”

的方法并非意在削弱监管成效；相反地，此方法承认可透过更符合营运特性的不同监管机制，达成同等水平的安全、安保、竞争及公共政策成果。

6. 确保营运准入与配套基础设施

6.1 要实现多元化系统的效益，必须在运输枢纽提供适当的通达性，并将商务航空与通用航空机场、直升机停机坪、垂直起降机场以及固定基地营运商（FBOs）纳入国家发展投资计划。将这些设施定位为至关重要且具韧性的运输枢纽，有助于动员私人资本、公私伙伴关系（PPPs）及开发银行融资，而无需寻求公共补贴。此外，现代化所有权与控制权规则，并正式承认分时所有权为一种独特的商业模式，将有助于促进建立包容性航空运输系统所需的国际投资与跨境灵活性。

7. 以国际民航组织（ICAO）的领导地位为基础

7.1 国际民航组织（ICAO）已透过其先前关于航空活动分类，以及涵盖商务航空（包括商业与非商业营运）内各类营运模式之经济处理的指引，为这项工作奠定了基础。这套现有工作成果为国际民航组织引领制定跨领域指引提供了基础，该指引将：

- a) 推动相应的经济与监管措施；
- b) 厘定并分享非定期航班营运的国际最佳实践；
- c) 鼓励发展支持性基础设施，并建立简化且数字化的许可流程，以缩短营运核准时间；和
- d) 确保未来的政策明确承认多元且互补的航空运输形式对可持续经济增长的贡献。

8. 结论

8.1 国际民航的多样性整体上增强了互联性、营运韧性及经济发展，特别是对于那些未能获得定期航班有效服务的小区和产业而言。政策制定必须涵盖各类营运形式，以支持平衡、基于绩效且面向未来的监管框架。

8.2 国际民航组织（ICAO）具备独特优势，能提供必要的政策领导与指导，协助各国实施相称且切合实际需求的政策，从而促进建立一个对所有人而言在经济上可行、具竞争力、可及、安全、高效且可持续的航空运输系统。