国 际 民 用 航 空 组 织

ATConf/7-WP/155[1]
25/9/26

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

航空器互换监管框架在加强全球连通性和航空运输韧性方面的有效性

（由萨尔瓦多提交， 拉美民用航空委员会 18 个成员国[2]支持）

执行摘要

国际航空运输的经济可行性和韧性取决于全球监管框架能否适应高效的商业模式，如跨国航空公司集团和航空器互换协议。目前，由于国际民用航空组织（ICAO）在附件 6（第 6.1.3 段）和《运行检查、审定和持续监督程序手册》（Doc 8335 号文件）方面缺乏统一指导，各国对最低设备清单（MEL）等关键技术文件提出了重复性的国家批准要求。

这种监管重复不仅仅是一个技术问题，它已构成了间接的行政和经济壁垒，限制了《国际航空运输管理手册》（Doc 9626 号文件）中所确立的运行权利，削弱了机队灵活性，扭曲了地区连通性，在未对运行安全带来增值的情况下损害了行业的财务可持续性。此外，它破坏了普遍安全监督审计计划（USOAP）下所评估标准的一致性。

本文件建议会议敦促国际民航组织制定指导方针，规范技术接受机制，以此增进各国间的互信，降低跨境监管成本，并推动航空运输的经济发展。

行动：请会议：

a) 建议国际民航组织考虑完善 Doc 8335 号文件中所载的指导材料，以期在附件 6 第 I 部分第 6.1.3 段中纳入一套标准化的技术接受方法，包括避免影响航空运输连通性、效率和韧性的行政负担、额外成本和运行延误的标准；

b) 请国际民航组织汇编最佳做法、开发示范工具并促进技术培训，以支持各国实施技术接受程序；以及

c) 敦促国际民航组织统一该领域的 USOAP 评估标准，确认相互接受技术做法是避免航空商业

[1] 西班牙文版本由萨尔瓦多提供。

[2] 阿根廷、伯利兹、多民族玻利维亚国、智利、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、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、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

行政壁垒的有效监管治理制度。	
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：	Doc 8335 号文件将作为现有技术专家组常规工作方案的一部分进行更新，无需额外或预算外资源。
参考文件：	《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》） 附件 6 第 I 部分（附录 B） Doc 8335 号文件：《运行检查、审定和持续监督程序手册》 Doc 9626 号文件：《国际航空运输管理手册》 Doc 9760 号文件：《适航性手册》

1. 引言

1.1 国际航空运输在全球化的经济环境中运行，要求资本资产的最大优化以及敏捷的运行框架，旨在确保在宏观经济波动面前的连通性和市场韧性。《国际航空运输管理手册》（Doc 9626 号文件）将航空器互换界定为实现运行权利与市场准入的一项机制。这一商业做法将两个承运人在各自国家运行控制下运营的不同航线相连接，从而保持运行连续性。

1.2 从国际民用航空组织（ICAO）航空运输政策的角度来看，国家制度框架必须与航空公司集团（控股公司）等当代市场结构同步演进。此类模式有助于发展中地区优化其次级和共享机队，以持续提供既经济可行又具有社会必要性的航空服务，从而减轻连通性边缘化风险。

1.3 然而，在解读现行技术指导方针《运行检查、审定和持续监督程序手册》（Doc 8335 号文件）方面，制度的不对称性破坏了互换的经济目的，将合法的商业运行权利转变为层层叠叠的本地审定。本次会议亟需推进监管协调统一，这不仅是保障运行安全的手段，更是全球航空业实现可持续经济发展不可或缺的推动因素。

1.4 此外，根据议程项目 3.1 所列的优先事项，向技术接受机制的程序演变，能够加强民用航空当局的可持续性和职能自主性。优化监督流程有助于公共财政资源的有效使用，推动制度管理模式现代化，助力发展中国家优化其运营预算的执行效果。

2. 讨论

2.1 国际航空运输经济管理以对等和监管效率原则为基础。Doc 8335 号文件（第 4.3.3 段）将互换运行等同于干租运行，要求明确国家责任。然而，由于缺乏针对最低设备清单（MEL）（附件 6 第 6.1.3 段）跨境验证的明确方法，导致多个接收国对监管范围做出过度和域外延伸。

2.2 这种监管扭曲迫使跨国运营人为已经审定的同一技术平台，另行逐一寻求主权国家的批准。这类 “双重行政审批”要求削弱了航空市场的法律确定性。直接的经济后果是行业生产率遭受重挫，体现

为更高合规成本和航空器不能及时地灵活部署。这将侵蚀最终消费者的利益并抑制地区竞争力。

2.3 这种技术监督的制度割裂性非但没有加强系统，反而造成市场低效与妨碍正常商业往来的隐性风险。

i. **准入权的行政壁垒：**并行审批要求构成间接非关税限制，限制了根据双边协定授权的互换协议立即启用航空器的能力。

ii. **发展中地区连通性不对称：**小型市场的航空公司依赖其综合机队的流动性。行政僵化阻碍了应对需求激增或网络中断的能力，从而削弱了脆弱地区运输服务的韧性。

iii. **全球监督（普遍安全监督审计计划（USOAP））中的不一致：**缺乏技术治理方面的国际标准，导致 USOAP 审计过程中对相关因素的解释有较大的裁量空间。这迫使各国仅为避免正式审计发现问题而预先设置重复的官僚程序，从而将稀缺公共资源从实际运行监督领域分流出去。

iv. **人的因素方面的技术冲突：**同一航空器的最低设备清单存在多个授权版本，导致飞行机组和签派员对适用监管层级产生困惑。在商业签派这一关键节点，技术规则清晰度下降，一旦发生飞行中故障将增大运行差错的风险。

v. **可持续制度监督：**文件冗余要求导致民用航空当局的能力不堪重负。与议程项目 3.1 所述方法一致，可持续监督必须依靠高度专业化水平；接受机制将优化国家合格人力资本库，使监察员能够专注于机坪直接运行监督，而非重复性案头审计。

2.4 这一经济制约的结构性解决方案可在国际民航组织的制度原则本身中找到。附件 6 第 I 部分（附录 B）授权使用接受机制，即一种行政治理行为——一国在核实符合国际民航组织总体框架后，承认对方航空当局所做审定的内在有效性。

2.5 在 Doc 8335 号文件中将“技术接受”确立为标准化全球通行做法，将为互换协议提供快速、透明的机制。该机制保障接收国的主权，接收国保留对其境内的运行活动实施监督的权力，同时消除原始技术文件的官僚重复流程。这种制度范式的转变将促进互信生态系统，大幅降低国家监督的交易成本，并实现全球航空基础设施经济回报的最大化。

3. 结论

3.1 未来几十年，全球航空运输的可持续增长需要灵活高效的制度框架，防止技术监督流程沦为商业壁垒和阻碍航空服务自由运营的障碍。

3.2 在 Doc 8335 号文件中通过协调统一的全球指导方针，验证互换安排下航空器技术文件的接受机制，是提高行政效率的关键一步。此举将在培育敏捷、具有经济韧性和公平的市场的同时，保障安全监督的完整性。

3.3 通过在互认框架下协调统一国际监督和审计标准（USOAP），国际民航组织将使运营人和各国能够将其能力集中于航空运输效率，确保监管成为全球发展的驱动力，而非国家连通性的障碍。

— 完 —