ATConf/7-WP/215
19/11/26

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

报告草案

议程项目 3: 加强监管和制度框架

分议程项目 3.1：加强监管监督和不断演进制度框架

3.1.1 文件

3.1.1.1 在 WP/4 号文件中，秘书处审查了加强各国监管监督能力和制度框架的必要性，以支持安全、保安、高效和可持续的国际航空运输，并特别强调为民航当局（CAA）提供可持续的资金。文件查明了若干关键优先事项，包括法律和监管框架现代化、加强机构治理和独立性、培养员工队伍和提升数字能力、改善利害攸关方协调、建立稳定且多元化的供资机制以及促进地区合作。文件还着重介绍了国际民航组织通过指导材料、能力建设、技术援助以及制定可持续供资机制等工作正在提供的支助。文件请会议审议有关建议，以加强航空监管监督和机构能力的韧性与有效性，确保民航当局获得可持续供资，并通过有针对性的援助、最新指导材料、能力建设举措以及创新供资机制的制定，进一步加强国际民航组织提供的支助。

3.1.1.2 在 WP/89 号文件中，阿尔及利亚着重指出，加强民航当局（CAA）经济监管监督能力对于支持国际航空运输政策和协定的有效实施具有日益重要的意义，包括航空运输服务谈判、竞争监督、消费者保护以及数据驱动的政策制定。鉴于经济监管方面目前缺乏类似于航空安全和保安领域的专门全球能力建设机制，该文件提议国际民航组织对各国经济监管监督能力及需求开展自愿盘点，并在现有能力发展与实施（CDI）和“不让任何国家掉队”（NCLB）框架下，制定并协调一项以民航当局之间自愿同行支持和结对合作安排为基础的结构化多年期方案。该文件还鼓励各国和地区组织参与支持和促进这一倡议，并为其持续发展作出贡献。

3.1.1.3 在 WP/85 号文件中，巴西得到拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）18 个成员国[1]支持，论述了大会 A42-26 号决议第 15 段的实施情况。这一段落要求将航空运输经济发展考量系统地融入国际民航组织的所有活动和方案中。文件强调，经济发展具有跨领域性质，并与安全、保安、空中航行、简化手续、环境保护、创新和实施支助等领域密切相关。文件提议采取“一个国际民航组织（One-ICAO）”做法，加强国际民航组织内部、包括各地区办事处和技术机构之间的政策一致性、实施支助和协调，同时强化能力建设、加强与发展和金融机构的伙伴关系，并支持“不让任何国家掉队”（NCLB）战略目标。文件还提议定期监测并报告大会 A42-26 号决议第 15 段的实施进展。

3.1.1.4 WP/88 号文件由巴西提交并得到 LACAC 17 个成员国[2]支持，提议将国际民航组织目前在南美地区（SAM）针对民航当局开展的治理评估举措扩展至负责航空政策制定的主管部委。文件以巴西“Conectar Agenda”倡议作为试点，强调在政府各机构之间开展透明、以证据为基础且协调一致的政策制定工作，对于改善航空连通性、监管稳定性和经济成果的重要意义。文件提议由国际民航组织

[1] 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、萨尔瓦多、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。

[2] 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、萨尔瓦多、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、牙买加、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁和乌拉圭。

南美地区办事处牵头于 2027 年至 2028 年开展一项自愿试点项目，对治理实践进行评估，而不对各国政策选择进行审计或对其绩效进行排名。文件请会议鼓励国际民航组织考虑将治理评估做法扩展至航空政策制定领域，对试点项目成果进行评价，并在自愿捐助和伙伴关系支持下，探索其在其他国家和地区的应用。

3.1.1.5 WP/132 号文件由智利提交并得到 LACAC 17 个成员国[3]支持，着重指出短期航空器租赁安排，即“互换协定”，可作为提高机队利用率和维持国际连通性的手段，特别是在单一市场无法维持高频远程航班的情况下。按照此类安排，位于不同国家的两个或多个运营人先后使用同一架航空器，各自按照自身航空运营人合格证（AOC）、机组人员和航权经营。文件强调，只要责任得到明确界定且运行控制权的移交得到正式记录，便能够维持有效的安全监督。文件请会议承认互换协定是一种合法的运行工具，鼓励各国在航空运输协定中明确授权此类安排，并请国际民航组织制定关于确定和记录运行控制权移交的指导材料。文件还呼吁各国在遵守适用国际民航组织指导材料的情况下，避免施加超出附件 6 规定范围之外的外国运营人合格审定要求。

3.1.1.6 WP/160 号文件由哥斯达黎加提交并得到 LACAC 5 个成员国[4]联署，着重指出加强拉丁美洲民航当局（CAA）机构治理框架的紧迫性。文件查明若干关键挑战，包括政治干预、财政自主权有限、难以留住合格技术人员以及监管程序僵化。文件还对未遵守国际民航组织《关于机场和空中航行服务收费的政策》（Doc 9082 号文件）的情况表示关切，特别是将航空相关收入转入政府一般财政资金的做法，因为这可能削弱监管能力和安全监督。文件提议加强民航当局的机构自主权，推广基于绩效的监管模式，并通过监管沙盒促进创新。文件请会议要求国际民航组织制定关于民航当局治理和自主模式的全球指南，敦促各国实施 Doc 9082 号文件所载国际民航组织收费政策，包括将航空产生的收入直接再投资于航空部门，并促进地区合作，以支持创新和监管能力建设。

3.1.1.7 WP/108 号文件由多米尼加共和国提交，提出了一种渐进式做法，推进无人驾驶航空器系统（UAS）与新兴空中运行相融合，将运行复杂程度的提升与可证明的监管、机构、技术和监督能力挂钩。文件结合其审查《无人驾驶航空器运行航空规章》草案的经验，强调有必要加强监督能力、人员胜任能力、网络安保、远程识别、无人驾驶航空器交通管理（UTM）以及与传统空中交通管理（ATM）的协调。文件提出了一份四阶段融合路线图，以可验证的安全和绩效标准为基础，从准备阶段和有控运行逐步发展到协调融合和高级融合阶段。文件请会议鼓励各国采用基于风险的融合路线图，并建议国际民航组织制定关于准备情况和过渡标准的补充指导材料，以支持日趋复杂的无人驾驶航空器运行的安全融入。

3.1.1.8 WP/155 号文件由萨尔瓦多提交并得到 LACAC 18 个成员国[5]支持，提议协调各国在互换协定下对航空器文件实施技术接受的监管做法，以促进相互信任和提高监管效率，同时维护各国的安全监督责任。文件指出，由于缺乏统一的国际民航组织指导材料，一些国家要求对技术文件反复进行国家批准，这增加了额外的合规成本、运行延误和行政负担，而未必能提高安全水平。这些要求可能限

[3] 阿根廷、伯利兹、多民族玻利维亚国、巴西、哥斯达黎加、古巴、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、牙买加、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁和乌拉圭。

[4] 智利、多米尼加共和国、危地马拉、秘鲁和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

[5] 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。

制机队灵活性，削弱地区连通性，并使民航当局资源偏离直接安全监督工作。文件请会议建议国际民航组织在《运行检查、审定和持续监督程序手册》（Doc 8335 号文件）中制定关于附件 6 第 I 部分 6.1.3 段技术接受问题的标准化指导材料；汇编最佳做法、开发示范工具并提供技术培训以支持实施；以及协调统一相关的普遍安全监督审计计划（USOAP）评估标准。

3.1.1.9 WP/167 号文件由秘鲁提交并得到 LACAC 17 个成员国[6]赞同，着重指出在谈判和实施航空运输协定时保持机构连续性和加强知识管理的重要性。文件指出，若工作人员流动未辅以适当的继任规划、交接程序以及安全的记录管理，可能导致工作延误、重复投入以及国家谈判立场缺乏一致性。文件建议加强人员培训和辅导，组建多学科团队，书面记录交接安排，并建立官方谈判记录的安全存储机制。请会议鼓励各国建立知识传承和档案管理的适当机制，并请国际民航组织考虑制定实用指导材料和工具，以支持航空运输规章制定和谈判方面的机构连续性及能力建设。

3.1.1.10 国际航空运输协会（IATA）通过 WP/23 号工作文件，介绍了适度且具有响应性的经济监管对于支持航空连通性、提升竞争力和促进经济发展的重要意义。文件认为，设计合理的监管措施能够鼓励创新和投资，而缺乏扎实分析、影响评估及利害攸关方参与支撑的政策干预，则未必能够实现其预期目标。文件忆及国际民航组织的良好监管实践，将其视为有效政策设计和制定的框架，并认为有必要开发更多实用工具，以支持各国实施。文件请会议重申对良好监管实践的支持，请国际民航组织制定便于各国实施的实用工具包，成立由各国和业界参与的多学科工作组以支持该工具包的制定工作，并探索为在应用指南及配套工具包方面需要协助的国家制定能力建设方案。

3.1.2 讨论

3.1.2.1 会议认识到加强监管监督能力和机构框架支持有效执行国际航空运输政策和航空业可持续发展的重要性。会议普遍支持通过强化的监管能力、能力建设、技术援助和实施支助来加强民航当局（CAAs）。有几个代表团强调，有效监督需要足够的机构资源、可持续的融资安排和反映国情的治理结构。会议还强调了维持制度模式方面的灵活性的同时促进有效和独立监管监督的重要性。一些代表团指出，国际民航组织应避免规定单一的制度模式，而应考虑到不同的国家治理安排。

3.1.2.2 会议认为，民航当局的可持续融资是有效监管监督的一个重要推动因素。很多国家强调，根据国际民航组织的政策、包括 Doc 9082 号文件，需要拥有稳定、充足和可预测的融资框架，其中包括融资模式、适当的成本回收机制和地区合作安排。会议注意到，国际民航组织当前正通过机场经济专家组和空中航行服务经济专家组（AEP-ANSEP）开展工作，审查现有融资做法和探讨为各国的安全、安保和经济监督职能提供资金的补充指导和机制。会议还注意到地区合作和实施支助机制的作用。一些代表团强调，融资安排应符合各国的国家优先事项，并纳入适当保障措施以确保透明度、相称性和避免重复和交叉补贴。

3.1.2.3 会议注意到，有效的经济监管对于将自由化承诺变成加强连通性、公平竞争和消费者效益而言至关重要。会议表示支持自愿同行支持、保留机构知识和利用现有国际民航组织的机制和区域合作，包括通过地区安全监督组织。各代表团支持将航空运输经济发展全面纳入国际民航组织的工

[6] 伯利兹、多民族玻利维亚国、巴西、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、牙买加、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

作。各代表团还指出，人员流动、接续规划方面的差距以及不当的记录管理，有可能导致机构记忆的丧失，破坏谈判的连续性和航空运输协定的执行。虽然各代表团支持采用国际民航组织的良好监管做法，但在新工具包的必要性、多学科小组以及额外能力建设方案问题上意见分歧，尤其是考虑到现有的指导和资源紧缺。

3.1.2.4 会议讨论了与航空器互换安排以及航空器文件技术接受相关的监管监督和治理问题。各代表团认识到互换安排的潜在业务效益，包括灵活性的提高、应变力的强化和航空器利用的改善。与此同时，亦有代表团表示关切安全监督责任、运营管制、持续适航、技术接受程序、劳工权益保障以及互换安排对航权的影响。在航空器的互换需要共同的定义问题上存在普遍的共识，与此同时，在国际民航组织指导的必要性和范围问题上意见分歧；几个代表团和业界代表支持进一步致力于促进持续的落实和减少不必要的行政负担，其他代表团则呼吁相关国际民航组织专家组应先审查这一问题，包括其定义，然后再制定指导。

3.1.2.5 关于无人航空器系统（UAS）和新出现的航空活动，会议注意到，监管和机构框架需要根据 UAS 运行日趋复杂的情况进行演进。很多代表团强调，演进到更为复杂的运营，包括 ATM 和 UTM 之间需要进行整合的运行，都应以基于风险和基于绩效的评估显示已经准备就绪为基础，与此同时维持安全、安保和有效监督。一些代表团还强调，各国应保留足够灵活性以便确定运营的就绪程度；同时指出，国际民航组织应通过指导和交换经验支持国家评估。有一种意见是，在额外国际民航组织标准问题上，国际上并没有明确的需要。

3.1.2.6 在审议各项提案时，会议强调必须发展现有国际民航组织政策、指导和能力建设机制，同时避免重复劳动。会议还强调需要顾及各国不同的优先事项、实施能力和可动用的资源。会议认为，各国、各地区组织、业界利害攸关方以及相关国际民航组织机构间的合作，对于加强监管和机构框架非常重要。

3.1.2.7 会议注意到以下信息文件：由多米尼加共和国代表 LACAC 18 个成员国[7]提交的 WP/126 号文件、由印度尼西亚提交的 WP/61 号文件、由卢旺达代表 54 个非洲民航委员会（AFCAC）成员国[8]提交的 WP/121 号文件、由阿曼、航空服务协会（ASA World）、航空公司驾驶员协会国际联合会（IFALPA）、空中交通管制员协会国际联合会（IFATCA）和国际运输工人联合会（ITF）提交的 WP/122 号文件、由国际航空运输协会（IATA）提交的 WP/33 号文件，以及由国际运输工人联合会（ITF）提交的 WP/191 号文件。

[7] 伯利兹、玻利维亚、巴西、智利、哥斯达黎加、古巴、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、牙买加、尼加拉瓜、巴拿马、秘鲁、巴拉圭、乌拉圭和委内瑞拉。

[8] 阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提、埃及、赤道几内亚、厄立特里亚、斯威士兰、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、利比亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞舌尔，塞拉利昂、索马里、南非、南苏丹、苏丹、多哥、突尼斯、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚、津巴布韦。

3.1.3 结论

3.1.3.1 经对议程项目 3.1 下的文件进行审议和随后开展讨论，会议得出以下结论：

a) 各国应强化其法律、监管和机构框架以确保有效的航空监督；

b) 各国应确保为民航当局提供充足和可持续的资金，与此同时，国际民航组织应制定融资机制实用指导；

c) 各国应在国际民航组织和地区安全监督组织（RSOO）的支持下，通过良好监督做法、能力建设、知识管理和地区合作，加强其经济监管能力；

d) 国际民航组织应通过适当专家组审查航空器互换问题和提供适当的指导；

e) 各国应确保拥有适应性强的机构框架和经济监督能力，以支持无人航空器系统和新兴技术的安全、可靠和逐步的融入；和

f) 国际民航组织应确保在其各项方案、地区办事处和技术机构中，以协调一致的方式处理航空运输经济发展问题，并定期报告进展情况。

3.1.4 建议

建议 3.1/1 — 加强监管监督和不断演进制度框架

会议建议：

a) 各国应采取协调一致的持续行动，加强其法律、监管和机构框架，并使之现代化，根据《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）和国际民航组织相关标准、政策和指导，进行有效的监管监督；

b) 各国应确保其民航当局有充足和可预测的融资，包括符合国际民航组织政策的多样化融资模式和适当的成本回收机制；

c) 各国应考虑调整机构框架和经济监督能力的必要性，以支持无人航空器系统和新兴技术的安全、可靠和逐步的融入；

d) 国际民航组织应继续为各国提供实用指导、技术援助、能力建设和实施支助，以强化其监管监督和机构能力，包括在建立可持续供资机制、探讨创新性供资和融资办法方面，并利用地区合作，尤其是通过安全监督组织和交换良好做法；和

e) 国际民航组织应确保在其各项方案、地区办事处和技术机构中，以协调一致的方式处理航空运输经济发展问题。

— 完 —