



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

将互联互通、竞争力和经济发展置于监管框架的核心

（由国际航空运输协会提交）

执行摘要

本文件讨论如何确保航空业的政策干预（如规章制度或投资）切实有效，并有助于实现国际民用航空组织（ICAO）的战略目标，包括增强航空互联互通、促进经济发展和提升社会福祉。

确保为所有人提供安全且负担得起的航空互联互通，需要建设一个可持续且有竞争力的航空业，包括一个充满活力的航空市场。该市场支持多种商业模式，为消费者提供选择和价值，并为各经济体提供互联互通。

实现这些高层战略目标，需要以严谨分析和充分证据为支撑的适度且因应性的监管，以确保收益能够证明成本的合理性。2016 年，ICAO 通过了一套良好监管实践，以协助各国为此做出努力。支撑良好监管实践方法的原则已纳入《国际航空运输管理手册》（Doc 9626 号文件）。

本文件提出了一条推进路径，确保所有国家在制定和实施影响航空运输的经济监管时，能够运用良好监管实践方法。

行动：请会议：

- a) 重申对 ICAO 良好监管实践的支持；
- b) 请 ICAO 制定实用工具包，以协助各国应用良好监管实践；

¹ 中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本由国际航空运输协会提供。

c) 请 ICAO 设立一个由各国和业界参与的多学科小组，以协助 ICAO 制定良好监管实践工具包； 和 d) 请 ICAO 探索为在应用指南及配套工具包方面需要支持的国家制定能力建设方案，以支持“不让任何国家掉队”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:	制定工具包和设立多学科小组，以及制定能力建设方案将产生财务影响。
参考文件:	《国际民用航空公约》（Doc 7300号文件） 大会第39届会议，经济委员会报告（Doc 10078号文件，A39-EC） A39-WP/140

1. 引言

1.1 《国际民用航空公约》（芝加哥公约）序言认识到基于“某些原则和安排”的监管环境的重要性，以使“国际航空运输服务能够……稳妥且经济地运营”。

1.2 这一表述在今天与 1944 年时同样有效。航空业要实现商业和财务上可持续、充满活力、并持续吸引所需投资以应对增长，就必须有一个充满活力的航空市场，该市场支持多种商业模式，为消费者提供选择和价值，并为经济体提供互联互通。

1.3 这些高层政策目标需要以严谨分析和充分证据为支撑的适度且灵活的监管，以确保干预的收益能够证明监管成本的合理性。国际民用航空组织（ICAO）在为此类监管制定统一全球框架方面发挥的作用，对于为全球性行业营造统一、协调的公平竞争环境至关重要。

1.4 确保所有国家都能获得实施适度且灵活监管所需的资源和工具，也同样至关重要。在可能需要开展技术能力建设的情况下，本文件已对此有所涉及。

2. 讨论

2.1 在设计良好且实施得当的情况下，经济监管可通过营造清晰、一致的监管环境有力推动发展。这种环境鼓励并促进亟需的创新和投资，同时确保不同利益相关方群体的合法权益得到保护。

2.2 然而，若缺乏有效经济监管和监督，或政策制定未基于充分分析且未吸纳利益相关方参与，则政策选择可能与经济发展或改善社会福祉的既定目标不一致。

良好监管实践

2.3 ICAO 大会第三十九届会议（2016 年 9 月 27 日至 10 月 7 日，蒙特利尔）对通过一套涵盖政策设计和制定的良好监管实践表示普遍支持。各项原则如下：

政策设计原则

2.4 一致性和连贯性 — 监管应与适用于受监管活动的现行（及计划中的）规则和实践保持一致，避免国内或国际层面的重叠和矛盾。监管还应具有可预测性，在明确的监督责任下实施，且不得歧视被监管方。

2.5 比例原则 — 仅在证明有必要时才应实施监管，且监管应与所识别的问题相称，通过寻求最具成本效益的解决方案将合规成本降至最低。

2.6 风险导向 — 监管应有明确具体的目标，直接回应所识别的问题。在适当情况下，应给予被监管方实现既定目标的灵活性。

2.7 公平且非扭曲 — 监管应公平实施，不得对任何特定群体造成歧视性负担。

2.8 清晰性和确定性 — 受监管方需要清楚了解将适用的监管规定以及对其的期望，并有充足时间遵守新要求。

流程原则

2.9 应基于充分证据和可用备选方案确定监管目标；并通过评估选择最适当的解决方案。

2.10 应在实施前对监管的影响进行评估，并定期监测。

- 监管起草应让可能受影响的各方参与；决策过程应透明且客观。
- 监管制定过程应允许定期、系统的审查（并在必要时予以修改），确保监管仍然适当。
- 应有明确程序来回应裁决和上诉，并在必要时修订监管。

2.11 此类“良好监管实践”方法的原则已纳入《国际航空运输管理手册》（Doc 9626 号文件）。认识到确保所有国家都能实施良好监管实践的重要性，本文件提出了一套切实可行的后续措施。

迈向良好监管实践工具包

2.12 设计良好且实施得当的航空政策，以及确保航空业成为各国经济发展和社会福祉改善的推动力量，这两者均至关重要，实用工具包将成为支持各国实施良好监管实践的重要资源。

2.13 此类工具包应纳入成本效益分析和影响评估指南，并根据航空运输业的具体情况进行调整，具体包括：

- 评估政策干预对互联互通和竞争力影响的方法论。
- 韧性压力测试，涵盖：冲击（需求侧和供给侧）；乐观偏差；以及为新技术、新进入者或新商业模式的出现做好未来适应准备。
- 利益相关方咨询以及实施后评估和审查的良好实践。

3. 结论

3.1 基于上述讨论，可得出以下结论：

- a) 实现为所有人提供安全且负担得起的航空互联互通的目标，需要一个有竞争力且充满活力的航空业，使航空承运人能够竞争、创新并实现服务差异化；
- b) 适度且灵活的监管框架可成为航空业发展的重要推动因素。良好监管实践提供了一系列经过实践检验的原则，以协助各国制定政策；和
- c) 为确保所有国家都能有效实施良好监管实践，由 ICAO 制定并认可的实用工具包将是对现行原则的宝贵补充。

— 完 —