国 际 民 用 航 空 组 织

工 作 文 件

ATConf/7-WP/35[1]
23/9/26
信息文件
(Information Paper)
仅有中文和英文
(English and Chinese only)

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 2：　通过对基础设施、人力资本和伙伴关系的投资，促进航空增长和航空连通性
2.2：为民航基础设施的发展与现代化投资

完善区域空中航行计划实施评估，支撑航空基础设施现代化投资

（由中国提交）

执行摘要

航空运输是各国经济发展的重要驱动力。国际民用航空组织（ICAO）《2026-2050 年战略计划》指出，未来二十余年全球航空客运量和货运量将持续增长，航空基础设施能力不足是需要重点应对的关键问题之一。区域空中航行计划是全球空中航行计划多层级实施框架的重要组成部分，承担承上启下的关键功能。

当前，各区域尚缺乏统一、便于协调的区域空中航行计划实施进展评估方法及配套指标体系，制约了区域开展内部和跨区域协调，以及投资决策。建议国际民航组织研究制定统一评估方法和指标，纳入第九版《全球空中航行计划》工作计划，以提升实施进展信息的便于协调性、透明度和可追溯性，为航空基础设施现代化投资提供客观依据。

1. 引言

1.1　航空运输持续增长，基础设施能力面临较大压力。全球航空运输业正处于持续增长阶段。国际民用航空组织（ICAO）《2026-2050 年战略计划》提出，要利用充足的航空基础设施和系统，在机场、空中航行服务和航空公司运行中为旅客和货物提供安全、安保、无障碍、高效和可持续的服务，缩小长期存在的差距，应对未来不断增长的需求，特别是在发展中国家。加强航空基础设施建设由此成为需要重点应对的关键任务之一。

[1] 中文和英文版本由中国提供。

1.2 区域空中航行计划是承上启下的关键环节。《全球空中航行计划》分为全球战略、全球技术、区域和国家四个层级。区域空中航行计划处于承接全球战略、衔接国家规划的枢纽位置：全球层面的目标和技术路线，须经区域空中航行计划转化为可执行方案，再由各国据以编制国家规划并组织实施。区域计划实施效果如何，直接影响全球战略的传导效率。

1.3 统一监测评估是确保战略落地的必要条件。国际民航组织已就区域空中航行计划实施情况的报送、监测和评估作出制度安排，但并未要求各区域采用统一方法，具体评估方式主要由各区域自行把握。这一现状导致不同区域之间的进展信息难以通过量化工具进行协调，制约了对全球实施态势的整体判断。因此，研究制定统一评估方法和配套指标，是完善全球空中航行治理、支撑基础设施现代化投资的重要任务。

2. 讨论

2.1 ICAO 大会 A42-6 号决议确立了监测制度基础，但未统一具体方法。大会 A42-6 号决议呼吁各国、区域规划和实施小组及航空业界及时向国际民航组织提交《全球空中航行计划》执行情况信息，并在各方之间相互提供相关信息，包括实施航空系统组块升级框架过程中总结的运行改进经验教训；同时邀请各区域规划和实施小组利用国际民航组织标准工具或适当的区域工具，监测空中航行系统实施情况，并与国际民航组织合作开展分析。该决议为区域层面监测提供了基本遵循，但“标准工具或适当的区域工具”这一表述，也为各区域采用不同方法留下了空间。

2.2 第八版《全球空中航行计划》提出更具体的监测要求，但统一评估方法和指标体系尚属空白。第八版《全球空中航行计划》要求国际民航组织提供数据和工具，支持绩效监测与实施监测，并促进相关信息和最佳做法在区域间分享。这表明实施监测已被明确为国际民航组织的持续性职责。然而，该计划尚未形成可供各区域共同使用的统一评估方法和指标体系。实践中，各区域在统计口径、评估标准和进展判定方式上存在差异，难以从国家和技术要素等多个维度对实施进展进行量化分析。

2.3 统一评估方法缺失的影响集中体现在三个层面：

2.3.1 一是**区域协调**层面，缺乏统一、便于协调的评估结果，可能增加区域内及跨区域协调难度，影响跨境互操作性以及安全、效率、容量等战略目标实现；

2.3.2 二是**资源配置**层面，缺少能够识别实施进展显著滞后的区域或国家的量化工具，“不让任何国家掉队”相关支持工作难以精准聚焦，支持对象难以精准确定；

2.3.3 三是**投资决策**层面，各国政府、区域机构和潜在投资方通常需要可信、便于协调的评估结果来确定投资优先领域，评估方法空白可能削弱相关决策的信息基础，进而制约基础设施现代化与需求增长同步推进。

2.4 针对上述问题，有必要在坚持各国按需实施原则的前提下，研究制定统一评估方法和配套指标。区域空中航行计划所涵盖的部分技术要素，特别是航空系统组块升级框架下的相关要素，遵循按需实施原则，各国可结合自身运行需求、发展阶段和资源条件，自主确定实施内容与优先次序。统一评估方法和指标的目的，在于提升各区域实施进展信息的便于协调性、透明度和可追溯性，为资源配置、能力建

设和投资决策提供客观参考，不改变也不削弱各国按需实施、因地制宜的自主权。

2.5　在具体措施上，应依托现有报告数据和报告机制，兼顾各区域差异，研究制定统一且可行的评估方法和配套指标，并将其纳入第九版《全球空中航行计划》工作计划。

— 完 —