



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

《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）第十五条和监管合规的重要性

（由美国提交）

执行摘要 本文件强调遵守《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）第十五条的重要性，该条规定了机场和空中航行设施使用收费在透明度和非歧视性方面的基本义务，并禁止对仅因进出空域而征收费用。有效执行第十五条，能够促进公平竞争，加强连通性，增强对国际航空运输监管框架的信心，并有助于实现国际民用航空组织（ICAO）满足旅行者和货运方对经济实惠的航空运输的需求和避免歧视的目标。 航空运输监管专家组（ATRP）协同机场经济专家组-空中航行服务经济专家组（AEP-ANSEP），开展大量经济与监管分析，并据此起草指导材料草案和一份国家级信件草案，制定理事会按照第十五条的要求审查缔约国提出的关切的拟议程序。指导材料和国家级信件旨在为各缔约国提供国际民航组织的权威解释和实际参考，帮助各国理解并执行第十五条项下的义务。 第 42 届会议期间，国际民航组织大会请法律委员会在 2026 年对航空运输监管专家组依据第十五条编制的材料进行法律审查。此外，秘书处设立了秘书处第十五条研究小组（SSG-A15），对航空运输监管专家组编制的有关第十五条适用情况的文件进行法律审查。 行动：会议行动详见第4.1段。	
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：	不适用
参考文件：	《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）第十五条 A42-WP/129 号工作文件 — 推动遵守《芝加哥公约》第十五条 Doc 10221 号文件：大会第 42 届会议，2025 年 9 月 23 日 - 10 月 3 日，蒙特利尔，《经济委员会的报告》

1. 引言

1.1 《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）第十五条规定了有关机场和空中航行设施使用收费的基本义务（包括非歧视性和透明度要求），并禁止仅因通过、进入或离开的权利而征收费用，包括直接或间接费用和其他非货币效益。

1.2 遵守第十五条对于构建公平、可预测和经济实惠的国际航空运输系统十分重要。透明、非歧视性的收费做法有助于促进公平竞争、加强连通性，而不一致的做法会妨碍国际航空运输。不遵守第十五条会削弱对《公约》框架的信心。

1.3 航空运输监管专家组（ATRP）认识到需要进一步明确第十五条的实际适用问题，因此协同机场经济专家组-空中航行服务经济专家组（AEP-ANSEP），对第十五条执行过程中产生的各类问题开展了广泛分析。这项工作帮助起草了指导材料草案、一份国家级信件草案，并制定了一项供理事会调和各缔约国所提关切的拟议程序。

1.4 大会第 42 届会议期间，经济委员会认可了这些材料的价值，并建议将其转交法律委员会进行快速法律审查。经济委员会还认识到，法律委员会必须与航空运输监管专家组第一工作组开展协作，从而确保法律审查能够充分了解材料草案背后的经济政策与监管考量。

2. 讨论

2.1 第十五条规定的义务，对国际航空运输的连通性和竞争具有直接影响。该条款的有效执行不仅要求公布收费情况，各缔约国和运营人必须能够理解，各项规定如何适用于不同的收费做法和监管制度。

2.2 因此，航空运输监管专家组协同机场经济专家组-空中航行服务经济专家组开展了实质性经济与监管分析，将第十五条的各项原则转化为亟需的实际指导。这项工作考虑了国际民航组织《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）所载各项原则，为国际民用航空领域中收费原则的适用问题提供了既定的政策框架。大部分工作由航空运输监管专家组的专家完成，研究的问题包括：收费与所提供服务之间的关系（包括成本相关性原则，以及收费与所提供的机场和空中航行服务具有明确关联的范围）；禁止仅因通过、进入或离开的权利而征收费用的规定的适用；收费透明度；以及理事会审议缔约国陈述意见的适当程序。

2.3 这些问题表明，必须出台明确、权威的国际民用航空组织（ICAO）指导。第十五条案文规定了各项基本义务，但要切实加以执行，还需要为各缔约国提供更多支持，以便明确适用情况，确保收费和监管做法符合第十五条的规定。编制指导材料草案和国家级信件草案的目的是明确适用情况，并呼吁各方采取行动，确保遵守第十五条的规定。可依据国际民航组织的既定政策，借助适当的透明度和磋商机制，为条款的有效执行提供支持。

2.4 拟议的理事会审查程序是这项工作的重要补充要素。第十五条规定，如一有关缔约国提出意见，此项使用机场及其他空中航行设施的费用应由理事会审查。一项明确的程序可为各缔约国提供一个依据第十五条规定提出关切的实用、透明的机制。该程序还有助于及早解决相关关切，避免缔约国

之间产生争端。这项审查有别于《公约》第八十四条规定的争端解决程序，将支持有效执行第十五条所设立的专门机制。

2.5 根据大会提出由法律委员会审查航空运输监管专家组编制材料的要求，秘书处设立了秘书处第十五条研究小组（SSG-A15），以审查航空运输监管专家组完成的分析，为第十五条相关材料的既定法律审查提供支持。国际民航组织各机构的作用应当保持明确划分。航空运输监管专家组与机场经济专家组-空中航行服务经济专家组围绕空中航行服务收费、成本回收方法、透明度要求、用户协商原则及其他相关议题，提供了实质性的经济与监管分析以及政策专业知识。在秘书处第十五条研究小组工作的支持下，法律委员会提供必要的法律审查和解释。因此，法律委员会的作用仅限于法律层面：参照经航空运输监管专家组与机场经济专家组-空中航行服务经济专家组程序形成的经济与监管分析，评估相关分析和据此编制的材料是否符合《芝加哥公约》和适用的法律原则。

2.6 保持这种作用划分，能够使国际民航组织受益于其机构框架内不同领域的专业知识。法律审查应确保最终材料具备法律依据，同时保留作为材料编制基础的实质性经济与监管分析。在目标是在各缔约国和运营人需要更高监管确定性的问题上提供实用、权威的指导的情况下，这种方法尤为重要。

3. 结论

3.1 第十五条是《芝加哥公约》中的基础性条款，也是民用航空国际经济监管框架的关键要素。遵守该条款有关透明度和非歧视性的要求，有助于促进公平竞争、加强连通性，并增强对国际航空运输系统的信心，同时还有助于提高监管确定性，为机场和空中航行基础设施的可持续投资提供支持。

3.2 最终目标是在全球范围内实现第十五条的遵守。为此，需要出台权威、实用且统一适用的国际民航组织指导，帮助各方理解并执行这些义务。

4. 会议行动

4.1 请会议：

- a) 确认有效遵守《芝加哥公约》第十五条对透明、非歧视性、可预测和经济实惠的国际航空运输的重要性；
- b) 承认航空运输监管专家组协同机场经济专家组-空中航行服务经济专家组，在制定第十五条指导材料、国家级信件和理事会审查拟议程序过程中所开展的大量实质性工作；
- c) 注意到航空运输监管专家组和机场经济专家组-空中航行服务经济专家组在开展经济与监管分析，以及秘书处第十五条研究小组和法律委员会在提供必要的法律审查方面独特但又相辅相成的作用；
- d) 鼓励国际民航组织在最终确定第十五条相关材料时，保留通过航空运输监管专家组和机场经济专家组-空中航行服务经济专家组程序所形成的实质性经济与监管分析；

- e) 鼓励国际民航组织最终确定并分发指导材料和国家级信件，将其作为关于缔约国第十五条项下义务的国际民航组织权威指导和实际参考；和
- f) 鼓励各缔约国使用编制而成的材料，支持第十五条的有效执行与监管合规。

— 完 —