



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

落实大会 A42-26 号决议第 15 段：航空运输经济发展的跨领域做法

（由巴西提交，拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）18 个成员国¹支持）

执行摘要

大会 A42-26 号决议第 15 段要求理事会制定政策，加强与航空运输经济发展战略目标有关的跨领域问题的协调，将经济发展的考虑系统地融入国际民用航空组织（ICAO）的各项活动和方案，并实施一项跨领域议程，确保有效推进航空运输经济发展这一战略目标。这一做法要求本组织的议程始终体现经济发展考虑，包括酌情体现在标准制定、工作方案、政策和框架、实施活动、指导、研究以及其他举措中。

第七次世界范围航空运输会议（ATConf/7）提供了合适的机会，明确可能有助于理事会落实这一任务的实际且可操作的考虑事项。本文件在巴西向大会第 42 届会议提交的提案（WP/141 号工作文件）基础上，提出了若干要素，可能有助于制定大会 A42-26 号决议第 15 段所设想的政策。这些要素包括立即落实或在下一个三年期内落实的重点突出的可交付成果和行动。

行动：会议的行动详见第 3.2 段。

战略目标：	本工作文件涉及以下战略目标：航空运输经济发展确保实现经济繁荣和全民社会福祉；和不让任何国家掉队。
财务影响：	不适用
参考文件：	不适用

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。

1. 引言

1.1 大会 A42-26 号决议强化了国际民用航空组织（ICAO）航空运输经济发展战略目标，其第 15 段要求理事会制定政策，加强与经济发展有关的跨领域问题的协调，将经济发展考虑系统地融入国际民航组织的各项活动和方案，并实施一项跨领域议程。这意味着要求理事会和秘书处确保在本组织的所有议程项目中推进经济发展战略目标。

1.2 经济发展与国际民航组织在安全、安保、空中航行、简化手续、环境保护、创新和实施支助等领域的工作相互关联。因此，有效落实第 15 段需要在整个组织内采取协调一致的行动。

1.3 第 15 段的通过表明，大会认识到有必要采取更加综合的做法来推进经济发展战略目标。

1.4 第七次世界范围航空运输会议（ATConf/7）提供了合适的平台，以确定可能有助于理事会制定大会所要求的政策的实际考虑事项。

2. 讨论

2.1 将经济发展作为跨领域考虑事项

2.1.1 第七次世界范围航空运输会议的议程凸显了航空运输经济发展的核心地位。基础设施投资、融资、消费者保护、人力资本、数字化转型、人工智能和更清洁的能源，都对国际民用航空的经济发展产生影响。

2.1.2 这些问题越来越多地跨越国际民航组织《战略计划》的不同领域，并凸显了在整个组织内协调一致地推进实施工作的必要性。

2.1.3 采取跨领域做法，还应认识到航空作为发展工具所发挥的作用，以及连通性带来的社会效益，包括对各国国民经济的直接和间接贡献。国际民航组织可加强这一领域的宣传倡导工作，办法包括支持衡量航空带来的经济和社会效益，并鼓励各国在国家发展和经济规划中酌情考虑航空。

2.1.4 这一做法应符合《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）有关以下方面的原则和规定，包括机会均等、国际航空运输的稳健和经济运营、满足世界人民对安全、正常、高效和经济航空运输的需要，以及避免因不合理竞争而造成经济浪费。因此，应酌情从公平、竞争、不歧视、市场准入和公平参与等角度，考虑国际民航组织活动和举措的经济影响。这包括适当考虑相关问题的经济监管层面、航空部门的经济发展利益，以及监管机构、业界和消费者各自的观点。

2.1.5 将“不让任何国家掉队”（NCLB）转化为一项战略目标，体现了对这一事项的重视，但这绝不意味着在推进其他战略目标时忽视不让任何国家掉队。不让任何国家掉队必须继续作为一项目标，贯穿国际民航组织的各项工作。

2.1.6 鉴于上述关于将“不让任何国家掉队”目标落到实处的关切，专门讨论本组织在落实该目标时所考虑的因素、采取的措施和使用的工具将是有益的。国际民航组织也将受益于推动将“不让任何国家掉队”目标付诸实践的一系列工具。

2.2 从政策方向到执行

2.2.1 大会A42-26号决议确定了明确的政策方向。下一步是将任务要求转化为切实可行的指导，以支持在国际民航组织范围内协调开展实施工作。

2.2.2 在这方面，第15段所设想的政策可通过鼓励总部、地区办事处和实施支助活动之间的协调，推动采取“一个国际民航组织”的做法，同时确保国际民航组织的各项举措系统考虑以下方面：

- a) 预期的经济发展成果；
- b) 成员国在实施方面的考虑事项；
- c) 融资和投资需求；
- d) 实施支助和能力建设需求；和
- e) 发展中国家和有特定需要国家的具体情况。

2.2.3 这一做法将在不增加监管义务的情况下，加强一致性和有效性。

2.2.4 应加强航空运输经济领域的能力建设和战略支持，为实施工作提供支助。这包括加强成员国、秘书处和相关业界利害关系方的人才培养与机构能力建设，并确保地区办事处能够推广切实可行、适应地区具体情况的解决方案和战略。国际民航组织还应持续应对不断变化的行业趋势，及时向各国提供经济和监管指导，包括就能够支持增长、市场准入、有效参与和公平竞争的新兴商业模式和监管安排提供指导。

2.2.5 如果国际民航组织的举措可能产生重大经济后果，包括通过标准、指导或新的政策框架产生的后果，则应酌情考虑其经济影响和执行的可行性，同时虑及成员国的能力，以及发展中国家和有特定需要国家的需求。在提出各项举措的同时，还应确定包括融资在内的实施支助，重点拓宽航空基础设施和国家监督职能获取资金的渠道，并解决基础设施和空域容量方面的制约问题。

2.2.6 最后，虽然“不让任何国家掉队”经常被作为一般原则援引，但国际民航组织应编写一份文件，汇总以下内容，以增强其有效性：

- i. 与“不让任何国家掉队”有关的所有关切；和
- ii. 本组织内部为推进“不让任何国家掉队”目标可采取的具体措施和行动。

2.3 大会 A42-26 号决议第 15 段所设想政策的可能要素

2.3.1 政策一致性

- 推动在国际民航组织各项政策、战略、工作方案、指导材料和标准制定活动中，酌情系统地考虑经济发展问题。

2.3.2 实施支助

- 按照“不让任何国家掉队”战略目标，加强实施支助活动、技术援助方案、融资举措和地区办事处之间的协调。同时，还应认识到经济问题贯穿各领域的重要性，促进国际民航组织各局与技术专家组之间更好地协调，并适当考虑由国际民航组织或通过国际民航组织提供的合作的接受方的期望、要求和需求。

2.3.3 伙伴关系

- 促进与多边开发银行、地区金融机构、联合国（UN）实体和其他发展伙伴的合作，以推动航空经济发展。还应通过合作，酌情寻求加强与相关旅游和贸易部门的联系，支持连通性和可持续的航空运输需求。

2.3.4 监测

- 规定定期向理事会报告落实大会A42-26号决议第15段所取得的进展，包括下一个三年期的重点可交付成果和行动，以向大会第43届会议通报情况。

3. 结论

3.1 第七次世界范围航空运输会议提供了适时的机会，以确定可能有助于理事会制定大会 A42-26号决议第 15 段所要求的政策的实际考虑。

3.2 因此，请会议建议理事会在制定该政策时，考虑采取旨在实现以下目标的措施：

- a) 将经济发展考虑，包括经济和监管影响、实施可行性、公平、竞争、不歧视和公平参与，系统地融入国际民航组织的各项活动和方案，以此加强政策一致性；
- b) 按照“一个国际民航组织”的做法，加强国际民航组织各局、技术专家组、地区办事处和实施支助活动之间的协调，包括在航空运输经济发展方面开展能力建设和提供战略支持；
- c) 加强与各发展和融资伙伴的合作，包括多边开发银行、地区金融机构、联合国实体以及相关旅游和贸易部门，以支持航空可持续发展，并适当考虑从国际民航组织或通过国际民航组织获得支助的接受方的需求；和
- d) 定期审查落实大会A42-26号决议第15段的进展，包括已取得的可交付成果和下一个三年期的行动，并就此向大会第43届会议报告。