国 际 民 用 航 空 组 织

工 作 文 件

ATConf/7-WP/89
1/10/26

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

3.2：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

加强民航当局经济监管监督能力：自愿同行支持和结对方案

（由阿尔及利亚提交）

执行摘要

第七次世界范围航空运输会议（ATConf/7）已将完善经济监管框架、调集融资、增强工作人员队伍和消费者保护的韧性以及构建数据驱动的政策基础，确定为未来十年的核心目标。上述各项目标均对民航当局（CAA）的经济监管职能提出了日益增长的新要求，包括能够依据客观标准评估航权申请、监测竞争和市场状况、谈判和解释双边与诸边航空运输服务协定，以及运用数据驱动型工具制定政策。与安全监管和安保监管不同，二者围绕普遍安全监督审计计划（USOAP）和普遍安保审计计划（USAP）、技术合作任务以及国际民用航空组织（ICAO）的航空培训升级版（TRAINAIR PLUS）培训网络，受益于一套成熟且普遍的能力支持体系，经济监管监督尚无相应的专门机制。加强这一能力，是所有国家共同面临的挑战，本次会议讨论的几乎所有改革措施在实际实施过程中都离不开这一能力的支撑。本文件建议，国际民航组织应依托现有的技术合作和“不让任何国家掉队”（NCLB）框架，而非建立新的机构层级，以民航当局之间自愿且互惠的同行支持和结对互助为基础，通过结构化的人员借调、典型案例联合审查和实用工具包共享等方式，制定并协调一项结构化且持续的经济监管监督能力建设方案。非洲民用航空委员会（AFCAC）及其他有意参与的地区组织将参与各自地区内的实施工作，非洲顺理成章可作为实施该方案的起点。

行动：请会议：

a) 请国际民航组织对成员国的经济监管监督能力及其自行确定的需求进行自愿盘点，该项工作应有别于但同时补充普遍安全监督审计计划和普遍安保审计计划，作为结构化方案的第一阶段，并为该方案的设计建立证据基础；

b) 邀请国际民航组织在其现有能力发展与实施（CDI）局架构和“不让任何国家掉队”战略目标框架内，并根据本组织确定的优先事项，制定并协调一项旨在加强经济监管监督能力的结构化、持续的多年期方案。该方案将结合民航当局之间自愿开展的同行支持和结对（通过人员借调和典型案例联合审查等方式）、共享工具包储存库，以及定期向国际民航组织相关机构报告进展情况，同时避免与现有安全和安保能力建设渠道重复，且不对各国进行任何审计、评估或排名；和

c) 鼓励各国考虑以同行支持提供方或受益方的身份参与该方案，请各地区组织，特别是非洲民用航空委员会，协调并推动各自地区内的参与工作，并请各国和各组织向国际民航组织报告相关经验，为该方案及其配套工具包和指导材料的持续完善提供参考。	
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和不让任何国家掉队。
财务影响：	拟议行动将在国际民航组织现有及未来工作方案和可用资源范围内推进，并遵循本组织确定的优先事项。人员借调费用由参与国承担，或通过预算外资金及发展伙伴的捐助予以资助。
参考文件：	Doc 9587 号文件：《国际航空运输经济管理的政策与指导材料》 国际民航组织普遍安全监督审计计划（USOAP）和普遍安保审计计划（USAP） 国际民航组织“不让任何国家掉队”（NCLB）战略目标和航空培训升级版（TRAINAIR PLUS）培训网络 国际民航组织能力发展与实施（CDI）局，年度报告和面向成员国的技术援助方案 国际民航组织大会 A42-26 号决议：国际民航组织在航空运输领域持续政策的综合声明 《洛美部长级宣言及其实施矩阵》，非洲航空运输大会暨博览会，洛美，2026年6月

1. 引言

1.1 本次会议将完善经济监管框架、动员融资、增强工作人员队伍和消费者保护的韧性以及构建数据驱动的政策基础，确定为未来十年的优先事项。上述各优先事项的实际落实，均有赖于民航当局的经济监管能力，即能够根据客观标准评估航权申请、监测竞争、谈判和解释航空运输服务协定，以及设计和运用数据驱动型监管工具。上述能力在国际民航组织各成员之间分布不均衡，且与安全和安保监督不同，经济监管能力尚无专门的全球性支持机制。

1.2 本文件建议，建立一个进行经济监管监督的自愿同行支持和结对框架，在该框架下，该领域具备成熟能力的民航当局通过结构化的人员借调、典型案例联合审查以及实用工具包共享等方式，为寻求提升相关能力的民航当局提供支持。该框架旨在依托国际民航组织现有的技术合作框架，包括“不让任何国家掉队”战略目标和航空培训升级版培训网络，而非建立新的机构层级，并为本次大会议程项目 3 下正在讨论的各项广泛改革措施的实际落实提供支持。

1.3 就本文件而言，“经济监管能力”是指民航当局根据《国际航空运输经济管理的政策与指导材料》（Doc 9587 号文件）的规定，履行国内法律和国际航空运输协定赋予的经济监管职能的所需制度、技术和分析能力。这些职能包括：根据客观标准评估航权申请和其他经济许可申请；谈判、解释和实施航空运输服务协定；监测竞争和市场状况；按照适用协定处理运价申报；在民航当局职权范围内保护消费者权益；以及收集并运用数据为政策制定提供支持。普遍安全监督审计计划和普遍安保审计计划涵盖的安全和安保监督工作，不属于本文件所述范围。

2. 讨论

2.1 缺乏相应制度支持的能力缺口

2.1.1 国际民航组织的安全和安保监督职能受益于一套成熟且历经数十年发展的能力支持体系，包括：通过普遍安全监督审计计划和普遍安保审计计划开展的普遍适用、标准化审计，结构化的纠正行动计划，专门的技术合作任务，以及通过航空培训升级版建立的全球培训网络。而经济监管监督职能，即根据客观标准评估航权申请、监测公平竞争、谈判和解释双边与诸边航空运输服务协定、根据相关协定透明、及时地处理运价申报以及设计数据驱动型监管工具，目前尚无相应的全球性机制。然而，本次会议审议的大多数改革措施最终都将通过这一职能在国家层面落实，航空公司也有赖于这一职能作出可预测、及时和非歧视性决策。

2.1.2 各国在经济监管监督方面的组织方式各不相同，体现了各国在法律传统、市场结构、机构职责和可用资源方面的差异。一些民航当局设有专门的经济监管部门，另一些则在履行安全和安保职责的同时承担经济监管职能。然而，所有民航当局都面临着一个共同挑战：本次大会审议的各项改革措施，无论是基于准则的航权机制、公平竞争保障措施、混合融资安排，还是数据驱动型政策工具，都对经济监管职能提出了越来越高的要求，而这些措施能否在实践中发挥作用，取决于各民航当局能否以一致且可预测的方式实施相关措施。因此，加强经济监管能力是各国的共同需求，处于不同发展阶段的民航当局可以相互借鉴经验。

2.2 同行支持和结对框架：设计原则

2.2.1 该框架基于三项设计原则。第一，参与系完全基于自愿并以需求驱动：有意参与的民航当局通过由国际民航组织协调的初步盘点工作，自主申报其能够提供的能力或希望建设的能力，并据此进行配对。这种方式与普遍安全监督审计计划中已有的自愿参与做法相似。第二，通过结构化人员借调和典型匿名案例联合审查提供支持，例如准备双边航空运输服务谈判、处理运价申报或评估竞争投诉，使相关能力通过实践经验而非仅靠一般性培训得以迁移。第三，该框架制定并逐步完善共用的实用工具包，包括航权评估清单和用于区分真正的市场扭曲与正常竞争压力的客观指标模板。这些工具旨在支持基于客观标准作出的透明、及时和非歧视性决策，符合国际民航组织Doc 9587号文件中规定的公平竞争原则，从而使新开展能力建设的民航当局无需从零开始设计方法，并能够借鉴与本次会议其他议题下正在审议的基于标准的机制相一致的工具。

2.2.2 非洲的经验凸显了具有更广泛全球意义的挑战：技术援助模式与同行支持模式之间的区别。该框架有意采用民航当局之间的互惠同行支持，而非单向的技术援助，因为不同法律传统和市场结构下的监管实践各不相同，提供支助的民航当局也能从接触比其自身市场更广泛的案例和监管环境而获益。国际民航组织经常预算所承担的成本仅限于协调和配对工作，不包括人员借调费用。参与国将通过双边渠道承担借调费用，或通过预算外和发展伙伴捐款筹措资金，这与“不让任何国家掉队”倡议下开展的多项国际民航组织技术合作活动已采用的融资模式一致。

2.3 为什么决定结果的是能力，而不仅仅是承诺

2.3.1 监管能力是正式承诺能否转化为可商业化使用成果的共同决定因素。在可预测的时间范围内根据客观标准评估第五航权请求，或区分真正的市场扭曲与普通竞争压力，均需要分析工具、程序

经验和专业人员。随着市场和改革不断推进，各民航当局都在持续发展这些能力。如果这些能力仍处于建设阶段，那么对民航当局和运营人而言，可能更难在实践中实现自由化的目标，即实现可预测性、及时性和标准的一致适用。这些是在实施中普遍面临的挑战，而非政策缺陷，其最佳解决方案是加强能力，而非进一步细化基础法律承诺。

2.3.2 该框架的同行支持模式尤其适用于弥合这类差距，因为所需知识大多属于隐性和程序性知识，无法仅通过编写指导材料将其规范化：如何实际筛查一项申请，如何分析推理界限不清的案例，如何区分竞争关切和正常市场准入。结构化人员借调和案例联合审查能直接传递这些隐性知识，而书面指导文件无论起草得多么完善，都无法做到这一点。随着时间推移，各方参与还会积累越来越多的共享实践经验，可供国际民航组织完善其自身的指导材料和比较评估工作。

2.4 制度支持：依托而非重复国际民航组织现有机制

2.4.1 拟议方案有意依托国际民航组织现有机制，而非设立新的独立机构。“不让任何国家掉队”倡议已为向成员国提供有针对性的、基于需求的支助提供了一个公认的平台，航空培训升级版已建立认证和质量保证基础设施，用于认证培训材料和课程提供方。国际民航组织的作用将是构建和协调该方案：开展定期盘点工作，协助参与的民航当局进行配对，维护方法框架和工具包储存库，以及定期向国际民航组织相关机构报告进展和经验教训。将这些职能纳入现有架构可避免新的治理安排和机构重叠，限制额外成本，确保长期持续运行，并使该方案能够立即利用国际民航组织与地区和次地区民航机构已建立的关系。

2.4.2 该方案旨在建立一项全球机制，对所有有意参与的民航当局开放；鉴于非洲单一航空运输市场（SAATM）的经验和2026年6月在洛美通过的《洛美部长级宣言及其实施矩阵》所反映的优先事项，非洲顺理成章可作为实施该方案的起点。非洲民用航空委员会和其他地区民航组织最适合协调并推动各自地区内的参与工作。国际民航组织将在该方案的设计和启动过程中与这些组织密切磋商，尤其是非洲民用航空委员会。不过，该模式应被视为一种实施方法，而非普遍适用的模板，因为各民航当局的初始能力、法律传统和市场结构各不相同。国际民航组织的作用是协调该方案并维护工具包储存库，而每组结对的具体内容和节奏则由参与的民航当局决定。

2.5 防止重复与不当负担的保障措施

2.5.1 一项合理的关切是，如果该框架依赖民航当局自愿投入工作人员时间，在实践中可能会过度占用少数资源充足的民航当局，或者导致潜在提供方将其视为一种负担而非机会。因此，该框架对任何单次人员借调或案例审查的范围设定了上限，允许提供支持的民航当局自行确定其愿意支持的结对数量和类型，并明确将其定位为互惠而非单向支持，以便提供支持的民航当局也能从接触比其自身辖区更广泛的监管实践而获益。

2.5.2 第二项保障措施涉及保密性和竞争敏感性。通过人员借调和联合审查共享的案例材料往往涉及商业或外交敏感事项，包括正在进行的双边谈判。因此，该框架应遵循与国际民航组织技术合作任务现有安排相当的标准保密安排，在相关商业或外交敏感性要求的情况下，对案例材料进行匿名化或汇总处理，从而确保参与该框架不会对民航当局自身的谈判立场带来实质性不利风险。

3. 政策立场与结论

3.1 非洲实施非洲单一航空运输市场等各地区的经验表明，近年来正式自由化承诺的推进速度和深化程度，持续超过可用于实施这些承诺的监管能力。因此，本次会议的核心挑战不仅在于进一步推进实质性改革，还在于确保负责实施这些改革的机构具备相应的能力。

3.2 本文件提出的自愿同行支持和结对框架，提供了一种低成本、互惠的机制，旨在弥合这一差距。该框架依托国际民航组织现有技术合作体系，而无需设立新机构或大量新增预算资源。其重要性并不局限于任何单一地区：出席本次会议的每个国家都承担着某种形式的经济监管职能，无论作为提供方还是受益方，各国都能从结构化的监管实践经验交流渠道中获益。

3.3 本项提案直接借鉴了包括阿尔及利亚自身在内的、正在加强其经济监管能力的民航当局的实践经验。提案的提出本着交流经验的精神，而非作为经过验证的最佳实践模式。阿尔及利亚愿意参与拟议的盘点工作，既可在其自身监管实践的特定领域作为同行支持的潜在提供方，也可在其他领域作为受益方。阿尔及利亚请国际民航组织在与有意参与的成员国和地区组织协商下，支持制定该框架的协调机制、自我评估方法和初始工具包储存库。

—完—