国 际 民 用 航 空 组 织

ATConf/7-WP/95[1]
25/9/26

工 作 文 件

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

歧视性单边限制性措施对全球连通性、经济发展和国际航空运输可靠性的影响
国际民用航空组织（ICAO）活动的政治化

(由俄罗斯联邦提交)

执行摘要

本工作文件中所载为提供会议审议的信息和建议，其中论述了遵守国际民用航空组织（ICAO）各项原则和政策的必要性，因为这些原则和政策赋予航空运输对各国经济可持续发展的根本意义，即：协助国际航空运输，鼓励和便利旅游和贸易，推动航空运输自由化，并为公正和公平竞争创造条件；而另一方面，将国际民用航空发展进程政治化，允许一些国家采取歧视性单边限制性措施，包括利用国际民航组织的机构和机制为之，则会对国际航空运输的可持续性和发展造成负面影响，导致破坏国际航空法律准则，包括1944年《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）各项原则和目标，并构成恶劣先例，对整个国际航空旅行产生负面影响，并破坏国际民航组织作为民航领域多边互动技术平台的作用和权威。

行动: 见第4段。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标: 每次飞行都安全和安保； 航空运输经济发展确保实现经济繁荣和全民社会福祉； 不让任何国家掉队； 和国际民用航空公约及其他条约、法律和规章应对所有挑战。
财务影响：	预计本文件中提及的国际民航组织相关工作将在2026年–2028年经常预算资源范围内开展。
参考文件：	Doc 7300/9号文件：1944年《国际民用航空公约》 A42-26号决议：国际民航组织关于航空运输领域持续政策的综合声明 Doc 9626号文件：《国际航空运输管理手册》 Doc 9587号文件：《国际航空运输经济管理的政策与指导材料》 Doc 9819号文件：《第五次世界范围航空运输会议报告 — 自由化的挑战与机遇》 (ATConf/5)

[1] 俄文文本由俄罗斯联邦提供。

1. 引言

1.1 《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）确立了缔约国必须遵循的主要原则，以确保国际航空运输能够以安全、正常、高效、有序、经济、一致和可持续的方式发展。就此而言，国际民用航空组织（ICAO）的目标之一，是在公平机会、相互尊重各国权利以及安全和效率共同利益的基础上，支持促进国际航空运输的各项原则和措施。

1.2 全球航空运输的自由化进程仍在持续、全面展开，其竞争性要素确保了所有空域使用者无一例外地都能以透明的方式进入国际航空运输市场，这与满足民用航空需求的增长相互契合。但这种发展国际民用航空的努力，却与国际民航组织工作进程的政治化格格不入；在这一进程中，某些缔约国正针对那些在政治上与其意愿相左的国家，采取或鼓励采取单边限制性措施。

1.3 鉴于国际航空运输的监管和运营环境正因全球化和自由化而迅速演变，并考虑到《芝加哥公约》所确立并构成国际民用航空发展基础的主权、公平机会、不歧视与合作等项基本原则，国际民航组织必须把应对航空运输领域的新挑战和全球趋势置于最优先地位，协助各缔约国从自由化和发展中获益，以实现共同的利益。

2. 讨论

2.1 航空运输运营方式的不断变化，以及航空领域安全、合理、有序的自由化进程，要求国际民航组织对自身作为相关实体的作用作出适当改变，以不歧视、公平和有序的方式促进国际航空运输的发展，并无一例外地满足所有缔约国获得便捷、安全的国际航空服务的现有和新的需求。

2.2 当某些国家对其他国家实施单边限制性措施时，便发生了国际民航组织以允许扭曲全球航空运输市场公平竞争为表现的其身份的政治化。这贬损了国际民航组织的权威，败坏了其作为规范国际民用航空各项进程的国际组织的作用，并进而导致下述不良后果:

a) 使国际航空运输自由化的灵活增长和公平竞争环境下的可持续监管遭到破坏，令人对国际民航组织作为促进航空运输经济发展工作的一部分、所倡导的国际航空运输自由化这一理念本身产生怀疑;

b) 故意背离公平市场准入保障，使国际航空运输体系中的公平竞争原则遭到违反;

c) 当（某些限制性措施）迫使航空运输市场消费者接受某项与其要求、目标和利益不符的替代性服务时，其权益得不到保护;

d) 国际航空运输系统的一致性被侵犯，对国际旅游业造成损害;

e) 因燃料、物流和运营成本增加，造成世界范围航空运输经济损失增加; 和

f) 对继续讨论切实减少国际民航业温室气体排放长期目标的动力下降。

2.3 为确保国际航空运输自由化进程的和谐发展，必须对所有缔约国实行国际保障措施，包括防止国际民航组织以及某些缔约国采取偏见性政治化行动，影响正在满足国际民用航空要求的其他缔约国的主权利益。

3. 结论和建议

3.1 根据大会 A42-26 号决议：《国际民航组织关于航空运输领域持续政策的综合声明》附录 A《国际航空运输的经济监管》，国际民航组织通过了一项旨在使国际航空运输自由化的长期概念性计划，其中指出：“我们作为国际民航组织的成员国，决心积极促进国际航空运输的持续自由化，以便让所有利害攸关方和经济整体受益。我们应该根据需要确保尊重安全和安保的最高水平，以及所有国家及其利害攸关方公平和均等的机会的原则为指导”。

3.2 通过这种方式，国际民航组织继续发挥其作为协调者与全球中心的领导作用和公允角色，规范着国际民用航空的自由化进程和发展，以确保各方能以符合其需求与实际的方式和节奏进入市场，同时兼顾所有相关方的利益，遵循旨在确保所有国家持续有效参与的措施和保障原则，避免采取单边限制性措施，包括消极影响国际航空运输有序、可持续与和谐发展的治外法权措施。

3.3 考虑到缔约方 2003 年在第五次世界范围航空运输会议（ATConf/5）期间通过的国际航空运输全球原则宣言（ICAO Doc9819 号文件）中阐述的一般原则，国际民航组织和缔约各国必须与航空业及参与民航活动的其他相关方一道，继续尽一切努力推动国际民用航空发展，以便:

a) 确保飞行安全始终保持高水平并不断完善;

b) 让国际航空运输在扎实、稳定的经济基础上发展;

c) 切实按照消费者的意愿提供服务;

d) 提高效率并最大限度地减少市场扭曲;

e) 为全球航空运输市场上的公平竞争提供充分、有效的保障;

f) 在尊重国家主权的基础上，推动所有国家参与各项主要进程，并在航空运输体系可靠和稳定运行的基础上，确保做出机会平等和互利共赢的安排;

g) 考虑到国际空域所有用户和国际民用航空所有参与方的利益，协助在全球一级开展合作与协调; 和

h) 防止某些国家对其他国家采用或鼓励采用歧视性单边限制性措施。

3.4 鉴于单边限制性措施导致运营、技术和经济后果，不论这些措施针对哪个国家，最终都会对世界航空业产生全面影响，因此，我们建议国际民航组织根据《芝加哥公约》赋予的职权，对接受或鼓励此类措施对国际航空运输的负面影响进行评估，作出分析，并拟订结论和建议，以建立一个反对国际民用航空领域单边限制性措施的全球机制。

3.5 为此，国际民航组织秘书处目前需要设立一个工作队，负责评估双边限制性措施对民用航空、国际航空运输可持续发展、国际航空运输自由化进程、公平竞争以及消费者权益保护等的影响。

4. 会议的行动:

4.1 请会议:

a) 审议并接受第 3 段中的结论和建议; 和

b) 同意审议并批准第 3.4 和 3.5 段中关于设立工作队的建议。

— 完 —