



大会 — 第 41 届会议

技术委员会

议程项目31：航空安全与空中航行标准化

在制定标准和建议措施的过程中推广现代监管原则

(由巴西提交并获得拉丁美洲民用航空委员会 (LACAC) 成员国¹的支持)

执行摘要

本工作文件概述了监管治理的一般原则，以便在制定标准和建议措施 (SARPs) 和其他指导材料时完善国际民航组织各机构的监管做法。

行动：请大会注意文件中介绍的信息并请国际民航组织理事会：

- a) 设立一个研究组，对国际民航组织当前的监管治理进行差距分析；
- b) 查明国际民航组织的监管做法可能不同于全球当前的监管最佳做法的要点；和
- c) 制定改善国际民航组织监管治理的长期路线图，特别是涉及制定标准和建议措施和指导材料的情况下。

战略目标：	本工作文件涉及所有的战略目标。
财务影响：	本文件中提到的国际民航组织活动预期将在 2023-2025 年经常预算的可用资源范围内进行。
参考文件：	

¹ 阿根廷、阿鲁巴、伯利兹、玻利维亚、智利、哥伦比亚、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、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、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 在过去的数十年里，关于监管政策的辩论从施加监管与放松监管的简单困境变化为设计和实施各类有助于实现更好、更有效、更加智能化和灵活的监管的举措。

1.2 这类举措涵盖一系列广泛的政策，如：1) 采用监管议程，确保向利害攸关方提供可预测性；2) 在设计新标准的过程中系统化地采用监管影响分析（RIA）；3) 采用更有效的向利害攸关方征询意见和信息告知的形式，使其能够为监管过程做出贡献；4) 对现有的监管法规进行系统化的审查，包括行政管理简化举措；5) 对主要标准进行深入的事后影响分析，评估其在现实世界中的实施情况以及目标和目的的实现情况；6) 对国际或国家一级的宏观调控政策与地方一级的微观调控政策的协调。

1.3 考虑到国际民航组织为协调国际航空规则和做法提供支助的任务授权，并考虑到其影响国家法规的能力，必须不断地发展和改进国际民航组织的标准制定过程（即，标准和建议措施的采纳），以便与过去数十年在若干国家制定和实施的全球最佳做法保持一致。

2. 讨论

2.1 确保国际民航组织标准制定过程的确与国际监管最佳做法保持一致的首个步骤，应是由指定的研究组对国际民航组织的当前做法进行确切的诊断。此首个步骤可包括分析国际民航组织当前做法与全球最佳做法之间可能存在的差异（差距分析）、明确优先事项和解决查明的重大差距的路线图，以及一项有效的评估方案。

2.2 本工作文件提出了一系列需要由指定的研究组做出回答的评估问题，其中包括第 1.2 段中提到的六项政策，它可以构成国际民航组织制定一致的长期增强型监管路线图的基础。

2.3 关于在多数国家实施的监管治理，研究组应能够提供以下信息：

- a) 国际民航组织是否制定并公布既定时间范围内拟将修订和实施的标准（即，标准和建议措施）和指导材料的清单？
- b) 是否制定了任何可以确保优先事项清单与国际民航组织的战略目标协调一致的过程？
- c) 为制定和明确将要处理的标准（即，标准和建议措施）和指导材料清单上的优先事项，不同的利害攸关方是否有任何形式的参与？和
- d) 是否制定了对每一项优先安排的标准（即，标准和建议措施）和指导材料如何发生演变以及在各国的实施情况进行系统化监测的过程？

2.4 关于对监管影响分析的系统化采用，研究组还应回答以下问题：

- a) 国际民航组织是否制定有明确规定监管影响分析的目标、原则、阶段、方法和适用性的高级别政策？
- b) 是否制定了用于查明新的或经修订的标准和建议措施述及的监管问题的方法或指南？

- c) 是否制定了有关在开始标准制定过程之前查明和创建潜在的替代解决方案的指导？替代方案是否考虑了监管实践的当前趋势，例如，回应性和智能监管，源自行为经济学的看法、监管沙箱，以及灵活和敏捷监管？
- d) 是否制定了对标准和建议措施可能对利害攸关方产生的直接和间接的、积极和消极的影响的系统分类？
- e) 是否制定了如何进行特定影响评估的方法指南，例如，关于社会成本效益分析或多标准决策分析的指南？
- f) 是否制定了关于如何报告分析、依据和结论的指南？
- g) 各决策机构如何对影响分析进行审议？
- h) 是否制定了任何检查机制，以评估所提议的标准是否基于可靠的证据？和
- i) 对负责执行标准制定过程的人员是否进行了关于监管影响分析的充分培训？

2.5 关于利害攸关方的参与过程：

- a) 国际民航组织是否制定了说明应指导利害攸关方参与过程的目标、原则、格式和方法的高级别政策？
- b) 是否查明了关键利害攸关方，是否有效地征求了他们的意见？
- c) 是否考虑了利害攸关方参与活动的时间安排？和
- d) 是否具有向利害攸关方提供有助于标准制定过程的任何系统化的反馈？

2.6 关于对现有的监管法规进行系统化审查：

- a) 是否制定了任何可以查明、评估、消除或替换过时和不必要的标准的流程？
- b) 国际民航组织是否对其标准给不同的利害攸关方施加的成本进行评估？和
- c) 是否制定有旨在简化和减少监管带来的行政负担的方案？

2.7 关于事后评价：

- a) 在标准制定过程中是否考虑到各国的异质性，从而使标准顾及到各国面临的不同现实和挑战？和
- b) 国际民航组织是否跟进其标准的实施并向面临额外挑战的国家提供支持？

2.8 关于全球最佳做法，研究组应得出以下答案之一：1) 国际民航组织已经遵循了前述的一些最佳监管做法；2) 已采取了一些措施，但需要做出调整；或 3) 需制定一个结构化的行动方案，用以指导下一阶段走向监管完善的路径。

3. 结论

3.1 本工作文件提出了使国际民航组织的标准制定过程（特别是标准和建议措施的采用）与全球最佳做法保持一致的首个步骤，涉及建立一个旨在改进其监管治理的结构化、可持续和可系统化的流程。

3.2 国际民航组织采用监管最佳做法，将提高标准和建议措施和指导材料预期会给国际社会带来的效益，从长远来看也可减少负面影响，包括监管负担和不必要的成本。此外，考虑到各国航空系统的不同现实和复杂性，以及有限的可用资源，最佳监管做法将帮助国际民航组织在为不同的国家设计适当的监管结构时充分发挥其作用。

— 完 —