国 际 民 用 航 空 组 织

工 作 文 件

ATConf/7-WP/156[1]
25/9/26

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

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经济和监管框架提升航空连通性

航空运输的经济发展：ALAS — 迈向南美洲单一天空的南美洲航空自由化协定

（由巴拉圭提交，拉丁美洲民用航空委员会 18 个成员国[2]支持）

执行摘要

本文件介绍《南美洲航空自由化协定》（ALAS）。该协定通过阿根廷、巴西、智利和巴拉圭于 2026 年签署的一份谅解备忘录确立，多民族玻利维亚国和乌拉圭随后加入。该协议的构想是逐步发展成为一个多边文书，以推进南美洲单一天空。与其他地区举措不同，ALAS 并不限于航权自由化，而是力求促进缔约国之间的监管协调，鼓励公平竞争，并确保航空当局提供必要支持，以促进航空公司的参与。

其渐进式自由化办法以最终实现第九航权为目标，将按照商定的时间表实施，把航空标准、做法和程序的协调统一与在相关地区论坛中同其他监管当局的协调结合起来。通过这一方式，ALAS 力求减少监管差异，保护用户权益，并适应新的地区间商业方式，同时巩固一种可复制的模式，在国际民用航空组织（ICAO）的技术支持下，该模式可证明地区航空运输一体化和开放地区天空的可行性与益处。

ALAS 与该地区的制度实际高度契合，力求在符合各国法律框架和能力的情况下推进协调统一，做法是以渐进而灵活的方式确定优先事项、安排实施阶段和制定时间表。在国际民航组织的支持下，ALAS 可成为一种切实可行且可持续的工具，用于巩固更现代、更具竞争力和更具韧性的航空运输市场。

行动：请会议：

[1] 西班牙文版本由巴拉圭提供。

[2] 阿根廷、伯利兹、多民族玻利维亚国、巴西、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、秘鲁和乌拉圭。

a) 注意到 ALAS 体现了南美洲各国在政治和法律层面作出的承诺，即根据该地区的制度实际和各国的法律框架，推进渐进式自由化和全面简化手续的进程； b) 建议理事会责成航空运输监管专家组（ATRP）拟订一份供自愿采用、作为现有协定补充的全球示范文书，用以处理客货混合运输服务自由化、制度层面的简化手续以及规章的逐步协调统一。该文书应纳入分析内容，以证明地区一体化和开放地区天空的可行性及其切实效益，促进地区一体化和开放地区天空的做法是按照各地区的能力，以渐进而灵活的方式确定优先事项、安排实施阶段和制定时间表； c) 请国际民航组织通过其南美洲地区办事处，与航空运输局及能力发展和实施局协调，考虑为有意推进地区航空运输自由化的国家开展一项自愿性能力建设举措； d) 鼓励该举措酌情包括自愿性准备程度评估、培训活动、同行合作、经济和监管分析，以及适合各国情况的技术援助；和 e) 请在地区自由化协定方面具有相关经验的国家分享其专业知识、经验教训和最佳做法。	
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：	不适用

1. 引言

1.1 《南美洲航空自由化协定》（ALAS）于 2026 年由阿根廷、巴西、智利和巴拉圭共同倡议提出，多民族玻利维亚国和乌拉圭随后加入。各国通过一份谅解备忘录，表达了迈向南美洲单一天空的政治意愿。这一举措拟发展成为一项渐进式多边文书，将航空运输服务自由化与制度层面的简化手续及监管协调结合起来。

1.2 与其他地区框架不同，ALAS 并不限于航权自由化，而是力求促进缔约国之间的监管协调，鼓励公平竞争，并通过包括航空当局支持在内的方式，促进航空公司的参与。

1.3 目前，南美洲各国的航空运输政策不尽相同：一些国家已转向更加开放、自由化程度更高的制度，另一些国家则维持以传统双边协定为基础、限制较多的框架。这种差异阻碍了真正一体化地区市场的巩固，并造成连通性、竞争力和用户保护方面的差距。

1.4 在此背景下，ALAS 通过提供一种适合各国制度实际的渐进式模式，成为弥合上述差距的战略工具。这一模式能够促进监管的协调，鼓励公平竞争，并引导该地区迈向更现代、更可持续的南美洲单一天空。加入 ALAS 的国家将须建立内部机制，协调其开放天空政策，确保按照有序、渐进且符合本国法律框架的方式推进一体化。

1.5 ALAS 还力求增强地区连通性，使其成为经济和社会发展的重要驱动力，从而加强南美洲一体化，并提升该地区在新兴地区间贸易谈判中的地位。

2. 讨论

2.1 ALAS 基于一个市场逐步开放的框架，以最终实现第九航权为目标，并在参与国商定的时间表内实施。这体现了在政治和技术层面对有序推进地区商业航空一体化的承诺。

2.2 民用航空当局承诺在各自职责范围内，协调统一技术规章、监管要求和其他运行程序。同时，相关地区论坛正在开展同移民、海关和其他边境管制当局的协调，以期实现超越航空部门的全面协调统一。这一模式力求减少监管差异，保护用户权益，并适应新的地区间商业方式，同时巩固一个鼓励公平竞争、增强航空运输网络在应对影响服务供给乃至票价的危机期间韧性的框架。

2.3 然而，南美洲各国的航空运输政策却不尽相同：一些国家已转向更加开放、自由化程度更高的制度，另一些国家则维持以传统双边协定为基础、限制较多的框架。这种差异阻碍了真正一体化地区市场的巩固，并造成连通性、竞争力和用户保护方面的差距。

2.4 在此背景下，ALAS 被定位为一种适合各国制度实际的渐进式模式，旨在协调规章和程序，鼓励公平竞争，并引导该地区迈向更现代、更可持续的南美洲单一天空。

2.5 对于仍需调整法律框架的国家，ALAS 允许其逐步过渡，使其能够调整内部机制，同时确保以符合本国监管框架的方式推进一体化。

2.6 此外，借助国际民用航空组织（ICAO）的技术专长，协助成员国调整上述机制十分重要。为此，国际民航组织应考虑开展一项旨在发展成员国监管、组织和实施能力的举措，使其能够适时在地区层面实现市场一体化。

2.7 在这方面，一项自愿性能力建设举措可根据各国需要和优先事项，酌情包括针对地区自由化进程的自愿性准备程度评估、培训活动、经济和监管分析、同行合作以及专业技术援助。采用这一办法，将有助于查明制度和监管方面的差距，并制定适合国家能力的分阶段路线图。

2.8 因此，国际民航组织的参与对于提供所需的技术和方法分析，以证明开放地区天空的可行性及其效益，至关重要。这些分析将为各国提供关于此举可能对连通性、竞争力和韧性产生影响的客观证据，从而促进各国进行决策和逐步采纳这一做法。

2.9 此外，在自由化进程中取得进展的国家和地区之间交流经验，有助于查明适用于不同情况的最佳做法、监管挑战和实施机制。同行合作可以补充国际民航组织的技术援助，并有助于在信息更加充分的基础上，推进更可持续的过渡进程。

3. 结论

3.1 ALAS 为南美洲迈向地区单一天空提供了战略机遇，将航空运输服务自由化与制度层面的简化手续及监管协调结合起来。其渐进性质以及对各国情况的适应性，使其成为巩固更现代、更具竞争力的航空运输市场的一项可行且可持续的文书。

3.2 该地区航空运输政策的差异凸显出，有必要采用渐进式过渡模式，使仍需调整法律框架的国家能够确定优先事项、安排实施阶段，并建立内部机制，以协调其开放天空政策。

3.3 在国际民航组织的技术和方法支持下，ALAS 能够证明开放地区天空的可行性及其效益，并提供关于此举可能对连通性、竞争力和韧性产生影响的客观证据。

3.4 因此，ALAS 是一种可复制的模式，其重点在于南美洲一体化、协调一致地保护用户权益，以及加强该地区在新兴地区间贸易谈判中的地位，从而巩固一个更可持续、更具韧性、能够应对全球挑战的航空运输市场。

— 完 —