国 际 民 用 航 空 组 织

ATConf/7-WP/160[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

议程项目 3：加强监管和制度框架

3.1：加强监管监督和不断演进制度框架

加强拉丁美洲航空治理的制度框架

（由哥斯达黎加提交，拉丁美洲民用航空委员会5个成员国[2]支持）

执行摘要

本工作文件阐述了加强拉丁美洲民用航空当局（CAA）机构治理框架的紧迫性，以确保该地区航空运输的可持续性和竞争力。

该地区民航当局预算有限，而且作为其他部委的下属机构，几乎没有行政独立性，因此暴露出严重缺陷。此外，技术创新（如先进空中出行（AAM）和数字化）的采用也因政治周期较短和监管审批框架僵化而延迟。

因此，必须通过确保航空收入直接再投资于该行业，并推动监管部门管理结构专业化，来克服制度脆弱性。

行动：请会议：

a) 注意到本工作文件所载对拉丁美洲地区机构治理框架现状以及所面临挑战的分析；
b) 授权国际民用航空组织（ICAO）制定《民用航空当局治理与自主权模式全球指南》，供成员国立法改革参考；
c) 敦促各成员国落实《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》（Doc 9082 号文件），并通过法律确保遵循一项原则，即航空业所产生的资源直接再投资于航空系统本身，用于加强该系统；和
d) 推动在拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）或地区安全监督组织（RSOO）等地区机构协调下建立监管沙箱，以促进新技术安全融入发展中市场。

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

[1] 西班牙文版本由哥斯达黎加提供。
[2] 智利、多米尼加共和国、危地马拉、秘鲁和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

参考文件：	Doc 7300 号文件：《国际民用航空公约》（1944 年 12 月 7 日在芝加哥签署，并经国际民航组织大会修订），第十一条、第十二条和第十五条。 Doc 9082 号文件：《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》（第九版，2012 年），第一节、第二节和第三节。 Doc 9626 号文件：《国际航空运输管理手册》（第三版，2016 年），第 2 章（国家的制度结构与经济监管职能）。 《拉丁美洲国家民航当局的治理：国际民航组织北美、中美和加勒比地区及南美地区的证据》，经合组织（OECD）监管政策工作文件，2022 年 9 月，第 19 号。

1. 引言

1.1 拉丁美洲和加勒比地区的航空运输并非奢侈型经济部门，而是该地区实现地域整合、跨境贸易和社会经济发展所不可或缺的跨领域关键基础设施。鉴于该大陆具有茂密热带森林、绵延山脉和群岛等特殊地理特征，在许多情况下，高效的航空连通性是实现地区融合以及进入全球市场的唯一可行途径。

1.2 拉丁美洲市场克服了近年来民航史上最严重的全球系统性冲击，展现出非凡活力。需求迅速回升，加之高效、低成本的商业模式得到巩固，使该地区航空运输普及度达到前所未有的水平。然而，交通量的快速增长和当前运行生态系统的日益复杂，与负责实施监管和监督的制度结构的停滞和惰性形成鲜明对比。

1.3 历史上，航空运输的成功一直通过交通量指标、机队投资以及机场基础设施来衡量。然而，全球经验表明，安全且在商业上可持续的民航体系真正的基础在于机构治理框架的稳健性、可预测性和敏捷性。民航当局不能继续在会拖慢技术决策的集中式行政管理安排下运作。

1.4 本工作文件旨在提交关于拉丁美洲现有制度优势和监管缺口的分析，供第七次世界范围航空运输会议审议。我们力求协助各成员国利用这一诊断结果，评估制定旨在推动民航当局监管改革的国际民用航空组织全球指南的紧迫性，从而为民航当局提供应对 21 世纪航空业挑战所需的财务自主权、技术稳定性和监管灵活性。

2. 讨论

2.1 地区航空生态系统的优势与平台

2.1.1 拉丁美洲航空业拥有坚实的制度基础，支撑着本地区的改革和连通进程。这一政治和制度框架由拉丁美洲民用航空委员会主导，该委员会是一个成熟的政府间组织，充当政治协调的战略平台，促进成员国采纳开放天空政策并优化成员国之间的航空运输。

2.1.2 此外，技术整合和运行标准化通过地区安全监督合作系统（SRVSOP）得到有效推进，而中美洲空中航行服务公司（COCESNA）作为地区安全监督组织（RSOO）运作，通过互派技术检查

员缓解专业人员短缺，其地区能力通过国际民航组织全球航空安全监督系统（GASOS）的评估体系得到验证。

2.1.3 除上述制度支撑外，该地区的航空公司业也极具竞争力和韧性，能够在长期以汇率波动和通货膨胀为特征的复杂宏观经济环境中优化运营。该地区的航空公司和运营人在机队现代化方面处于领先地位，使拉丁美洲拥有了全球最年轻、最高效的一批飞机。

2.2 查明民航当局治理方面的严重不足

2.2.1 *政治依赖与制度脆弱性*：在相当一部分拉丁美洲国家，民航当局作为司局机构运作，直接向交通部或公共工程部报告，在某些情况下也向国防部报告。缺乏法人资格和管理自主权，意味着航空监管机构仍受制于短期政治周期和中央政府的选举议程。直接后果是民航当局领导层和高级管理层频繁更替，令人担忧。缺乏以专业能力为依据的任用机制，阻碍了长期战略计划的连续性。

2.2.2 *人才留任危机*：由于民航当局受公共行政体系僵化的薪级标准约束，其薪酬水平无法与私营行业竞争。这导致合格的运行检查员和适航检查员不断流失到航空公司或维护、修理和大修机构（MRO）。由此造成检查员数量不足、经验欠缺，削弱了国家开展持续安全监督的能力。

2.2.3 *面对技术颠覆的监管僵化*：该地区传统的立法和监管程序缓慢且过于官僚化。在大多数拉丁美洲国家，大规模无人驾驶航空器系统（UAS）、先进空中出行（AAM）、电动垂直起降航空器（eVTOL）以及可持续航空燃料（SAF）的使用等前沿概念缺乏明确法律框架，因而抑制创新，或使相关运行在缺乏充分监管的情况下进行。

2.3 违反国际民航组织关于收费的政策与资源转作他用问题

2.3.1 该地区多个民航当局的制度弱点主要在于违反国际民航组织确立的经济治理原则。

2.3.2 各国应确保机场和空中航行服务提供者（ANSP）酌情使用良好公司治理的最佳做法。应当考虑以下方面：实体的目标和责任；股东的权利；董事会的责任；管理层的作用和问责制；以及相关利害攸关方的作用和信息传播。

2.3.3 飞越费、安保费和合格审定费等收入被该地区不同的行政部门吸收，并汇入各国国库的统一账户。

2.3.4 由于缺乏预算自主权或专款专用的自筹资金方案，民航当局的运营能力被削弱。因此，拉丁美洲制度框架改革并非一种政治选择，而是不可或缺的法律机制，用于恢复《*国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策*》（Doc 9082 号文件）在该地区的效力，并确保其得到严格遵守。

3. 结论

3.1 对拉丁美洲情况的分析表明，传统民航治理模式已达到饱和，难以为继。全球航空运输当前和未来的挑战，源于到 2050 年实现行业脱碳的迫切需求、运营数字化进程加速以及新型航空出行方式

的涌现。若监管机构因政治不稳定而受到削弱、缺乏预算自主权或缺少专业技术人员，便无法安全、高效地加以应对。

3.2 该地区民航当局的监管改革和制度强化不再只是技术或运行层面的讨论。相反，它们是国家经济上的必需，也是实现全球连通性的战略要务。一个国家如果不能保证有一个稳健和自主的民航当局，就会使本国航空业丧失竞争力，抑制基础设施领域的外国直接投资，并增加运行安全方面的国家风险。

3.3 对拉丁美洲而言，结构性解决办法在于推动民航当局向现代机构模式转型：即成为具有独立法人资格、独立资产和专业技术人员职业保障体系的分权式公共机构或公司，其管理委员会应按照技术标准选定，并独立于政府政治周期。此外，有必要朝着更加敏捷、以绩效为导向的监管模式转变，用监管沙箱或受监督的实验测试环境等主动机制取代僵化的官僚主义做法。

3.4 ATConf/7 可被视为一个具有历史意义的多边平台，非常适合以协调一致的方式解决这些全球问题。国际民航组织必须发挥积极主动的领导作用，将机构治理提升到与安全、航空安保和环境保护同等的战略优先地位。通过向各成员国提供机构自主权方面协调一致的指南和全球指导，国际民航组织将为各成员国提供工具，以纠正地区间的不对称和差异，保护航空业资源，并确保航空业在未来数十年继续以公平、可持续和安全的方式成为推动全球进步的引擎。

— 完 —