国 际 民 用 航 空 组 织

工 作 文 件

ATConf/7-WP/167[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

3.1：加强监管监督和不断演进制度框架

航空运输协定谈判的机构连续性与知识管理

（由秘鲁提交，拉丁美洲民用航空委员会 17 个成员国[2]支持）

执行摘要

本工作文件探讨了机构连续性与知识管理对国际航空运输政策制定、谈判和有效实施的重要性。航空运输协定的谈判需要专业知识、机构间协调，以及全面、可靠且安全的记录。

人员流动是公共行政部门的常见现象。然而，如果缺乏充分的继任规划、交接程序和记录管理做法，此类人员变动可能损害国家立场的连续性、延误谈判进程，并对已达成协定解释和实施的一致性产生负面影响。

本工作文件鼓励采取机构层面的做法，以支持必要专业知识的培养和保留，建立官方文件的安全存储库，并通过适当的过渡程序确保职能的连续性。本文件还鼓励考虑由国际民航组织（ICAO）在该领域制定指导材料和实用工具的可能性。

行动：请会议：

a) 认识到机构连续性、专业知识和知识管理对国际航空运输政策制定、谈判及有效实施的重要性；

b) 鼓励各国根据本国法律和行政框架，建立适当机制，支持技能培养、继任规划、工作交接和航空运输谈判多学科团队的组建；

c) 鼓励各国实施安全的记录管理系统，以保存协定、授权文件、会议记录、机构立场及其他相关官方记录，同时适当考虑保密、数据保护和信息安保；和

d) 请理事会根据资源可用情况，通过适当的技术机制，考虑制定并散发关于航空运输监管与谈判中机构连续性和知识管理的指导材料和实用工具。

---

1 西班牙文版由秘鲁提供。

2 伯利兹、多民族玻利维亚国、巴西、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、巴拉圭、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标：航空实现无缝、无障碍和可靠的全民出行、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：	无
参考文件：	国际民航组织 2026 — 2050 年战略计划 Doc 9587 号文件《国际航空运输经济监管的政策与指导材料》 Doc 9626 号文件《国际航空运输监管手册》 南美洲（SAM）2035 年地区战略 经合组织关于公共服务领导力和能力的建议书

1. 引言

1.1 关于航权、运力、指定、竞争和市场准入的谈判是复杂且高度专业化的过程，涉及法律、经济、商业、外交和公共政策等方面的考虑。

1.2 一国的国际航空运输政策主要通过双边和多边航空运输协定和相关行政安排予以实施。要确保这些协定和安排得到一致实施，不仅需要获取适用的文本，还需要查阅授权、会议记录、机构立场及其他相关官方记录。

1.3 机构治理包括行政部门在组织或人员发生变动的情况下，仍能长期维持关键职能和政策连续性的能力。在航空运输协定谈判领域，这种能力取决于专业知识、机构间协调、有效的记录保存和适当的过渡程序。

1.4 机构连续性并不一定要求同一批官员无限期留任。而是要求以有序、安全且可核实的方式移交知识、职责、文件记录和官方关系。

2. 讨论

2.1 专业知识和职能连续

2.1.1 参与航空运输协定谈判的团队必须了解适用的法律框架、国家连通性目标、市场状况、用户和运营人的利益，以及各种监管做法所产生的影响。积累此类专业知识，需要进行培训、实践经验和相关国家当局之间的协调。

2.1.2 人员流动可以带来新的见解，且往往反映了正当的行政管理需要。然而，如果人员流动时没有继任规划或未以文件形式记录职责交接情况，则可能暂时削弱谈判能力、延长准备过程，并损害机构立场的连续性。

2.1.3 因此，各国可考虑根据自身的机构情况，采取适当的机制，包括制定能力素质要求、组建多学科团队、开展培训和辅导计划、阶段安排新进人员参与工作，以及建立工作交接规程。

2.2 谈判记录和记录管理

2.2.1 双边会议、国际民用航空组织（ICAO）航空运输谈判会（ICAN）及其他正式协调机制开展的磋商，有助于各方增进共同理解。为保持机构连续性，应按照适用法律，妥善将磋商的实质内容纳入官方记录中。

2.2.2 缺乏完整的机构记录，可能妨碍查明此前已推进的立场、已交换的提案，以及早前阶段达成的共识要点，而所有这些内容仍需遵守适用的正式确认程序。这可能导致重复劳动、延误和理解上的差异。

2.2.3 支持这一职能的记录管理系统应明确区分现行法律文书、正式商定的会议记录或备忘录、内部工作文件、官方往来函件和背景说明。该系统还应明确每项记录的正式版本、负责保管的机构、保存期限和访问权限级别。

2.2.4 开展数字化工作，应采取适当的保障措施，涉及保密性、个人数据保护、网络安保、记录完整性和基于公务职责的访问权限。目标并非不加区分地保存所有个人通信或非正式通信，而是确保将开展国家公务所必需的信息纳入经授权的机构系统。

2.3 知识转移与过渡

2.3.1 过渡程序可包括谈判情况报告、时间安排和即将到来的重要节点、现行授权、未决问题、已识别的风险、对方人员的官方联系名录以及有组织的交接会议。

2.3.2 在可行的情况下，安排新任官员与离任官员在一段时间内共同履职，并采用团队而非单个谈判人员，有助于减少对个人专业知识的依赖，并促进国家间官方关系的连续性。

2.3.3 这些措施应根据各国的规模、资源、法律框架和行政结构作出调整。特别是谈判团队规模较小的国家，可从最佳做法交流、示范工具和技术合作活动中受益。

2.4 与战略框架的一致性

2.4.1 国际民航组织 2026 — 2050 年战略计划认识到，建设互联、无障碍、包容和负担得起的运输系统，需要增强国家能力建设，并确保不让任何国家掉队。航空运输政策和监管职能的连续性有助于促进决策的可预见性，并确保航空运输框架得到一致实施，从而支持上述目标的实现。

2.4.2 在地区层面，南美洲（SAM）2035 年地区战略提供了相关框架。其中，第三大支柱旨在促进人才需求识别、专业发展、培训和明确的职业发展路径，而第五大支柱则旨在促进民航当局内部明确职责授权、保持技术独立性、强化问责，并实行良好治理做法。

2.4.3 国际民航组织 Doc 9626 号文件《国际航空运输监管手册》和 Doc 9587 号文件《国际航空运输经济监管的政策与指导材料》提供了国际民航组织在该领域的主要指导。关于机构连续性和知识管理的补充实用指导，可促进这些框架的实施，特别是在能力有限的行政机构中。

3. 结论

3.1 有效参与国际航空运输政策制定、谈判和实施的能力取决于若干因素，包括可用的专业知识、对谈判记录的妥善管理，以及现有的机构连续性机制。

3.2 人员变动不应导致机构立场、文件记录或关键能力的丧失。知识管理系统、继任规划、多学科团队和过渡规程有助于减轻此类风险，并支持更加高效、可预测的和透明的谈判。

3.3 交流最佳做法和考虑制定国际民航组织的指导材料和工具，对于支持机构资源有限的国家的能力建设工作尤其有益。

— 完 —