



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

3.1：加强监管监督和不断演进制度框架

治理提升一个层级：将一项已确立的南美（SAM）治理举措扩展至航空政策制定职能

（由巴西提交，拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）17 个成员国¹支持）

执行摘要

自 2022 年以来，应国际民用航空组织（ICAO）请求，经济合作与发展组织（经合组织，OECD）已将其“行业监管机构治理指标”应用于国际民航组织南美（SAM）及北美、中美洲和加勒比（NACC）地区的民航当局。国际民航组织南美地区办事处通过该地区自身的民航当局会议（RAAC）推进这项工作：在南美地区第十八次民航当局会议（RAAC/18）（2025 年 2 月，圣保罗）上，秘书处介绍了第二阶段，旨在加强该地区民航当局的独立性、问责制和透明度，并以巴西国家民航局（ANAC）作为该地区的参考案例。该举措在设计上只覆盖到监管机构，而未覆盖政策制定机构；后者关于税收、燃油政策、特许权设计及市场准入的决定，同样影响着连通性成果。

本文件建议，以自愿方式向上提升一个层级，将已在监管机构层面得到验证的相同治理逻辑扩展至负责航空政策制定的部委。巴西以“Conectar 议程”作为试点对象，这是一项针对航空连通性的多年期国家政策，由两个部委共同制定，并得到巴西国家民航局、空域管制局（DECEA）和 36 家私营实体的支持，且与经合组织 2022 年对巴西航空运输的竞争评估高度一致。提出这一建议之际，该地区 6 个国家已通过为《南美航空运输自由化协定》（ALAS）奠定基础的谅解备忘录，展现出自身集体制定航空政策的能力。这一扩展还带来另一项值得欢迎的效应：由于此类部委影响经济监管领域的决定，对其治理情况进行观察也将首次以可监测的方式，覆盖到国际民航组织自身的经济指导此前一直依赖各国自愿采纳的领域。

行动：请会议：

- a) 认识到，南美地区通过地区民航当局会议与经合组织合作开展的民航当局治理举措，在设计上仅限于监管机构，而越来越多的连通性成果却受与之并行的政策制定机构所影响；

¹ 伯利兹、多民族玻利维亚国、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、巴拉圭、秘鲁和乌拉圭。

	b) 请理事会考虑将相同的自愿治理逻辑扩展至航空政策制定职能，并以地区民航当局会议举措及其正在为民航当局开展的指导工作为基础； c) 请国际民航组织南美地区办事处，在 2027-2028 年并应有关国家邀请，开展该扩展逻辑的自愿试点应用，观察巴西“Conectar 议程”的执行工作及其机构间治理架构，并向理事会报告结果； d) 注意到，这一扩展举措带来的另一项效应是，发现政策制定职能的治理还触及经济监管领域，而在该领域，国际民航组织的经济指导目前依赖各国自愿采纳； e) 请理事会根据试点情况，考虑将该模式扩展至其他感兴趣的国家和地区，并将其纳入国际民航组织关于航空运输经济发展的分析性工作；和 f) 请多边开发银行及其他伙伴考虑，在现有伙伴关系和资源调动安排下，支持该试点及其将观察的分析性工作——指标平台、监管研究和影响评估。
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：	无需追加摊款。拟议活动将在南美地区办事处现有工作方案范围内开展，并通过自愿捐款、伙伴关系和技术合作提供资金。
参考文件：	《国际民航组织 2026–2050 年战略规划》 大会 A42-26 号决议 国际民航组织南美地区办事处，RAAC/18-WP/20（2025 年 2 月，圣保罗） 《国际民航组织 2035 年南美地区战略》 经合组织（2022 年），《拉丁美洲国家民航当局的治理》 经合组织（2022 年），《竞争评估审查：巴西》 “Conectar 议程”（2025 年，巴西） 《巴西利亚共识》（2023 年） 为 ALAS（《南美航空运输自由化协定》）奠定基础的谅解备忘录（2026 年，亚松森） ATConf/7-WP/92 号工作文件（巴西）—航空连通性国家政策：巴西“Conectar 议程”中的国家规划、跨政府协调与市场可竞争性

1. 引言

1.1 第七次世界范围航空运输会议（ATConf/7）召开之际，其主题将连通性、经济发展和韧性置于国际航空运输议程的核心。议程项目 3.1 请各国分享在不断演进制度框架方面的经验和良好做法。巴西提供了其中一项经验，并提出了在此基础上加以集体拓展的建议。

1.2 本文件的核心主张是，国际民用航空组织已在南美（SAM）地区为民航当局开展的治理举措，可以自愿向上提升一个层级，以包括其决策日益打造同样连通性成果的航空政策制定职能；对经济监管的观察则是这一扩展带来的另一项值得欢迎的效应，而非该举措的理由。

1.3 本文件所述安排也与议程项目 2.1 相关，该项目涉及将民用航空纳入国家发展和投资计划以及跨政府协调。作为试点对象提出的政策，包括其在低密度和偏远地区连通性方面的工作方向，已在巴西根据该项目提交的资料文件中作了介绍；本文件仅讨论产生此类政策的职能的治理环节。这一联系在实践中具有重要意义：此类政策依托指标平台、监管研究、影响评估等分析性工作，其融资本身即是其连续性的条件，而多边开发银行则能够很好地提供支持。

2. 南美地区的治理举措及其当前局限性

2.1 自 2022 年以来，应国际民航组织请求，经济合作与发展组织（经合组织，OECD）已将其“行业监管机构治理指标”应用于国际民航组织南美及北美、中美洲和加勒比（NACC）地区的民航当局，评估其独立性、问责制和行动范围。国际民航组织 南美地区办事处通过该地区自身的民航当局会议（RAAC）推进这项工作：在 RAAC/18（2025 年 2 月，圣保罗）上，秘书处介绍了第二阶段，旨在编制实用指南，以加强该地区民航当局的这些相同要素。

2.2 巴西民航当局（ANAC）在该举措中作为该地区的参考案例，其监管议程、监管影响分析实践和持续市场监测被列为该地区的良好做法。

2.3 该举措与国际民航组织同各国的机构关系相一致，以民航当局为依托。然而，越来越多影响连通性的决定是在更高一级作出的：燃油税、适用于航空服务的税收改革、特许经营设计、基本航空服务计划以及消费者保护，通常由政策部委、财政和贸易主管部门及立法机构制定 — 这些均不属于民航当局的专属职权范围，也不在地区民航当局会议举措目前所观察的范围之内。

2.4 因此，已将 ANAC 确立为地区标杆的同一逻辑，在决策日益集中的上一层级同样适用。将其扩展至该层级并非背离地区民航当局会议举措，而是其自然延续，即扩展至一个与已纳入观测范围的监管机构并行、却处于其权责范围之外的层级：一国是否维持一份有据可查的公共政策议程，其决策是否基于证据，是否经过评估和磋商，以及行业数据是否公开；这些要素均可观察，而不预设任何政策成果。

2.5 由于地区民航当局会议召集的是民航当局，它本身并不具备将部委纳入同一项工作的召集权限。因此，将该举措扩展至政策制定职能，自然是本次会议审议的事项，因为本次会议的授权范围涵盖航空运输更广泛的制度架构。

2.6 政策制定机构所处的领域还带来另一项值得欢迎的效应。由于其决定涉及税收、市场准入和产业政策，对其治理情况进行观察也将首次以可监测的方式，覆盖到国际民航组织自身的经济指导此前一直依赖各国自愿采纳的领域即经济监管领域。这是该扩展带来的积极外部效应，而非其动机所在：向上提升一个层级观察治理本身即成立，因为它是连通性的驱动力，也是航空运输投资条件的驱动力。

3. 巴西经验：作为国家政策的“Conectar 议程”

3.1 巴西提出以“Conectar 议程”作为观察对象。这是一项航空连通性国家政策，包含三大轴心下的 38 项措施 — 市场可竞争性、降低运营成本，以及监管稳定性和法律确定性。该议程由港口和机场

部与发展、工业、贸易和服务部共同制定，并得到巴西国家民航局（ANAC）、空域管制局（DECEA）以及代表运营人、机场、产业、旅游业和学术界的 36 家私营实体的支持。其内容已在巴西根据议程项目 2.1 提交的资料文件中作了介绍；下文仅述及拟议试点将观察的要素。

3.2 该议程的诊断和三大轴心，与经合组织 2022 年对巴西航空运输的竞争评估审查高度接近——该审查评估了该行业的现行监管规则，并在五个领域提出建议——同时也与财政部单独开展的 2025-2026 年公众咨询相吻合。两项性质不同、主体不同的独立诊断，得出了与后来由该行业自身机构制定的议程相同的优先事项，这本身就是试点将考察的“循证做法”的一项指标。

3.3 在这个意义上，该议程是第 2 节中已作为 ANAC 自身良好做法提及的监管议程的大规模对应版本——但其范围拓展至机构间，涵盖税收、融资、经济监管、法律确定性、货运和基础设施。该议程由发展、工业、贸易和服务部共同制定，使航空连通性被纳入国家竞争力和监管质量议程之内，而非将其视为仅限于运输政策的行业事项——议程项目 2.1 所涉及的将民航纳入更广泛的经济规划。

3.4 该议程以两个提出建议的部委之间的技术合作协议为依托，期限为 72 个月。它确立了一种治理视角，从两个层面对自身演进进行监测：公共方面的部际战略委员会，以及私营方面的咨询论坛。这一架构——固定期限、附件内容仅可通过正式集体审议修订，以及公私双轨监测——正是该议程作为国家公共政策文件而非单一政府方案的合法性所在，意在今后多年持续实施。

3.5 这正是它非常适合作为治理试点对象的原因：此类多年期政策的结果取决于政府换届中的连续性，而这正是拟议框架要观察的属性。ANAC 和 DECEA，这些与国际民航组织保持既有关系的机构参与了这一架构；而统筹这些机构并协调航空政策与财政、产业和贸易政策的层级，目前尚未纳入国际观察范围。巴西提出该议程，不是作为可供复制的模式，而是作为可从中学习方法的对象。

4. 为何是南美地区，为何是现在

4.1 从南美地区办事处进行试点，还因另一个原因而具有及时性。在 2023 年《巴西利亚共识》基础上——根据该共识，12 个南美国家承诺逐步迈向南美单一航空市场——阿根廷、巴西、智利和巴拉圭于 2026 年 7 月 14 日在亚松森签署了为《南美航空运输自由化协定》（ALAS）奠定基础的谅解备忘录，玻利维亚和乌拉圭于 2026 年 7 月 22 日加入，使参与国数量达到 6 个。该目标也是“Conectar 议程”的第一大政策支柱。

4.2 这一进程表明，当框架和召集能力到位时，该地区各国有能力集体制定航空政策。由同一地区办事处开展的治理试点，将直接依托于这种已展现出的集体能力，以及该办事处已经发挥的召集作用。

5. 一项拟议的自愿试点

5.1 试点将分三步进行：与国际民航组织共同设计一套治理要素参考框架，该框架改编自支撑地区民航当局会议举措的同一套经合组织指标；2027 年进行基线观察；2028 年进行第二次观察，衡量其演进情况。其成果将是一份良好做法说明和一套可转移的方法论，经有关国家同意后发布。

5.2 某些保障措施是本提议的构成要素。这项工作将是自愿的，且仅应有关国家邀请开展。它不构成审计，不会产生合规或不合规的结论，也不会生成排名。它不会审查任何国家政策选择的实质内容 — 这属于主权特权 — 而只审查此类选择得以形成、获得证据支撑并得以持续的流程层面的制度质量。

5.3 融资安排已在讨论之中。巴西已向一家地区开发银行提交了一份概念文件，列出了“Conectar 议程”下需要资金支持和专业技术能力的一揽子举措：Conectar 观察站及其公共指标平台；支撑南美共同航空市场的技术研究；低密度地区的连通性，特别是巴西亚马逊地区；以及机场货运处理的监管改进。观察治理质量只有在证据基础存在时才有价值，而正是这一基础最需要多边支持。

5.4 为明确起见，巴西说明，这是其在本次会议上提出的唯一一项多边融资支持请求。巴西在其他议程项目下提出的建议，均作为经验、数据和监管实践的贡献提出，且旨在不需要现有出资方提供额外资源。

5.5 扩展具有自然的分阶段顺序 — 先推广至该地区其他感兴趣的国家，此后推广至其他地区，并在适当时候，由理事会审议将这一维度长期纳入国际民航组织的分析性工作。

6. 结论

6.1 国际民航组织已在南美地区对民航当局开展的治理举措，可以自愿向上提升一个层级，以包括日益打造同样连通性成果的职能层面。巴西提议，通过由国际民航组织南美地区办事处开展试点对此加以检验，观察“Conectar 议程”作为一项多年期国家政策的实施情况。该议程的成果取决于政府换届中的连续性。提出这一建议之际，本地区各国已通过迈向《南美航空运输自由化协定》的进程表明，它们能够共同制定航空政策。这一扩展还带来另一项值得欢迎的效应，即首次以可监测的方式将经济监管领域纳入其中。

— 完 —