



大会 — 第 42 届会议

经济委员会

议程项目 26：航空运输的经济发展

审查制定全球竞争力指数的任务并提出替代框架的建议

（由巴西提交并获阿鲁巴和 LACAC17 个成员国¹支持）

执行摘要

本文件介绍了巴西关于修改分配给 ADAP 制定全球民航竞争力指标的任务建议。该建议旨在通过倡导任务转型，从创建一个旨在衡量各国竞争力的单一标准化指数，转变为重新确定该工作组的工作方向。我们认为，尽管该举措出发点良好，且为其制定工作付出的努力已得到认可，但事实证明，它与全球航空业的复杂性、异质性及制定工作不同阶段的特征格格不入。整合全球指数可能带来重大的方法风险，并可能带来负面影响，特别是对发展中国家而言，因为统一的指标无法充分体现这些国家的具体优先事项和挑战。作为替代方案，我们要求支助采用基于一组灵活、对背景敏感的基准评价指标的做法，尊重各国的具体情况，并在不诉诸全球排名逻辑的情况下促进国际合作。

行动：请大会：

- a) 注意到本工作文件的内容；和
- b) 审议修改该工作组的任务，以便重点拟定一个协作基准仪表板，而不是创建统一的全球指标。

战略目标：	本工作文件涉及经济发展的战略目标。
财务影响：	不适用
参考文件：	ACWG/ADAP

¹ 伯利兹、玻利维亚、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、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、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

1. 引言

1.1 对航空竞争力的评估，是支助民航战略规划、政策制定及国际合作的重要工具。为此，在航空数据和分析专家组（ADAP）的主持下，航空竞争力工作组（ACWG）的工作为讨论如何制定技术完善且与不同国家背景相关的评价指标做出了有意义的贡献。为完善方法、修改指标以及审议在全球航空竞争力指数（GACI）中所呈现地区结果的传播策略而开展的努力，标志着重要的进展。

1.2 但是，随着工作的进展，越来越明显的是，全球航空格局的复杂性和异质性对构建单一综合指数形成了重大挑战。监管成熟度、机构能力、数据可用性和国家优先事项方面的差异表明，更灵活、对背景更敏感的做法带来了更好的前进道路。本文件建议对该工作组的任务进行战略调整，从统一的全球排名转向制定能够支助成员国查明符合其具体发展需求的相关基准的参考指标面板或仪表板。

2. 讨论

2.1 根据航空竞争力工作组（ACWG）与航空数据和分析专家组（ADAP）框架开展的工作意义重大，值得充分肯定。纳入方法改进、修改评价标准和指标，以及传播结果的策略——例如展示全球航空竞争力指数（GACI）的地区成果——是一项值得欢迎的进展。

2.2 在处理指数结构中存在宏观经济偏差的关切方面取得了显著进展。积极的步骤包括删除旅行风险（美国旅行警告）和主权信用评级等指标。Tableau 平台等信息技术工具的潜在使用也被视为一项建设性的强化，因为它将使更广泛的航空相关指标实现可视化，从而为成员国提供宝贵的基准资源。

2.3 尽管取得了这些进展，但仍需开展进一步的技术工作。例如：世界银行此前发布的“营商便利度”指标自 2021 年起已停止使用，但仍在指标框架内进行审议。未来的技术工作应优先安排有效、务实和灵活的解决方案，以确保方法的完好性，同时避免国家与地区之间的不恰当比较。一个可能的途径是，通过放宽所有成员国可普遍获得数据的要求，扩大可用指标的范围。

2.4 总括性目标应是开发一个综合的仪表板，整合与航空相关的指标和衡量标准，借鉴《全球空中航行计划》（GANP）、《全球航空安全计划》（GASP）和《全球航空安保计划》（GASeP）等现有国际民航组织框架，以及包括 OECD、成员国和来自航空公司、机场、驾驶员协会和其他航空合作伙伴等业界利害关系方意见在内的其他相关参考来源。

2.5 为提升 ACWG 所开展工作的实际价值，并避免通过不恰当的排名系统产生对竞争力的误解，可以考虑建立专门的面板或仪表板以取代发布统一指数。此类做法将有助于根据“不让任何国家掉队”举措的指导原则，选择并磋商与各国具体情况最相关的指标，同时加强国际民航组织在支助全球民航包容性平衡发展方面的作用。

3. 工作组任务的战略调整

3.1 为取代构建单一综合全球指数的任务，建议将工作组的努力转向开发一套独立的参考指标面板或仪表板。该提案并非专注于制定一个单一数值的指标来量化每个国家的竞争力，而是设想编制并提供一套可供所有成员国使用的指标。

3.2 由于拟议指标彼此独立，各国可以对其单独评估，以便进行内部诊断，查明其优势区域和改进机会。与单一指数的方法相比，该提案具有诸多优势，包括：

- **数据可用性：**由于无需通用数据集，因此可以纳入更广泛的评价指标，这些指标的选择可能随时间推移而演变，以响应正在出现的需求或淘汰过时的参数。
- **消除任意加权：**通过摆脱综合指数结构，无需为变量分配主观权重，而这通常会损害比较模型的方法的合理性。
- **国情可比性：**每个国家均可选择最符合其具体国情和政策优先事项的指标，以确保更高的相关性和实际适用性。
- **易于使用并增强改进潜力：**感兴趣的国家可根据工作组共同商定的方法，将参考值用作自我评估的技术基准。
- **与国际民航组织发展计划保持一致：**可采用国际民航组织战略发展计划中的评价指标和关键绩效指标作为基准指标。

3.3 综上所述，拟议的面板将允许每个国家单独分析变量，并根据其国情予以适用。这种做法将有助于进行更详细的诊断、制定更有针对性的改进策略及更有效的公共政策。

4. 结论

4.1 鉴于使用单一综合指数以表示航空竞争力时查明的局限，显然有理由过渡到一个更具适应性和包容性的方法。独立的指标仪表板将使成员国能够评估和适用与其运行背景最相关的评价指标，而不会出现与综合排名或严格的可比性框架相关的扭曲。此类做法更加符合国际民航组织的目标，即：促进所有地区的公平进步，并通过量身定制的循证工具支助能力建设。

4.2 通过促进不同数据来源的整合并适应不同程度的数据可用性，该模型将增强与航空相关的基准测试工作的效用。此外，使用自主指标将有助于进行更有意义的诊断，同时使各国能够查明优势并优先安排改进工作，而不会受到方法限制或任意加权的不利影响。这项拟议调整加强了国际民航组织对“不让任何国家掉队”举措所体现的包容性及均衡发展原则的承诺。