国 际 民 用 航 空 组 织

工 作 文 件

ATConf/7-WP/103[1]
24/9/26

第七次世界范围航空运输会议（ATConf/7）

2026 年 11 月 16 日至 20 日，蒙特利尔总部

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航空经济和监管框架提升航空连通性

拉美民航委员会的经验：将旅客、货物和邮件综合航空运输自由化延伸至第六航权

（由乌拉圭提交，拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）19 个成员国[2]支持）

执行摘要

本文件介绍拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）将旅客、货物和邮件综合航空运输自由化延伸至第六航权的经验。该委员会于 2025 年 11 月在多米尼加共和国蓬塔卡纳签署谅解备忘录（MoU），推动相关自由化，目前已有 9 个国家加入。这一经验表明，采取地区自由化做法，即自愿参与、补充现有协定且逐步实施，能够扩大航空连通性，增强航空网络在影响运力和价格的危机面前的韧性。基于这一经验，建议会议核准国际民用航空组织（ICAO）制定一份全球文书范本，以推动自愿实行旅客、货物和邮件综合航空运输自由化。

行动：请会议：

a) 注意到拉美民航委员会将旅客、货物和邮件综合航空运输自由化延伸至第六航权的经验，该经验证明，此类地区性、自愿性且逐步实施的文书具有法律及运行可行性；和

b) 建议理事会责成航空运输监管专家组（ATRP）制定一项自愿性质的文书范本，补充现有协定，推动旅客、货物和邮件综合航空运输自由化；制定过程中应考虑到拉美民航委员会和其他相关地区性举措的经验，以供决定采用该文书的国家酌情随后使用。

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。
参考文件：	《关于拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）成员国民用航空当局推动旅客、货物和邮件综合航空运输自由化的谅解备忘录》，2025 年 11 月 9 日，多米尼加共和国蓬塔卡纳。 世界银行，《世界发展指标》：总人口（SP.POP.TOTL）、以现价美元计的国内生

[1] 西班牙文版本由乌拉圭提供。

[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、巴拉圭、秘鲁和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

	产总值（NY.GDP.MKTP.CD）和土地面积（AG.LND.TOTL.K2），2023 年数据。

1. 引言

1.1 推动国际航空运输自由化，是扩大航空连通性、促进市场准入和促进竞争，从而使用户受益的重要手段。在拉丁美洲和加勒比地区，各地区距离遥远、市场规模存在差异，许多城市对之间的直达航空运输有限，因此，稳步推进自由化尤为重要。这些解决方案能够更好地利用现有航空网络、加强地区一体化，同时尊重各国主权及其各自的法律框架。

1.2 在此背景下，拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）借鉴了实施《关于推动专门航空货运服务自由化，范围延伸至第七航权的谅解备忘录（MoU）》过程中获得的地区经验，决定将这一做法扩展至旅客、货物和邮件综合航空运输。为此，该委员会起草了一份新的谅解备忘录，并向其成员国开放供签署。该备忘录允许签署国自愿对等行使范围延伸至第六航权的多个航权，以补充现有的双边和多边协定。

1.3 全球通过的多边自由化框架中，许多都规定了范围延伸至第五航权的多个航权。第六航权并非总被视为一项独立航权；在某些情况下，它被视为航空公司经由其所属国领土，结合行使第三航权（将航空业务从承运人所属国运往另一国）和第四航权（将航空业务运回所属国）而产生的实际结果。不过，在商业实践和拉美民航委员会的相关文书中，第六航权作为一个参考术语已被广泛使用，因此本文件也沿用这一用法。

1.4 迄今为止，阿根廷、多民族玻利维亚国、巴西、智利、哥斯达黎加、多米尼加共和国、厄瓜多尔、巴拉圭和乌拉圭已签署该谅解备忘录。根据世界银行 2023 年的数据，这九个国家的总居民约为 3.332 亿，国内生产总值合计达 3.68 万亿美元，土地总面积近 1,384 万平方公里。从人口、领土和经济规模来看，这些国家构成了一个规模可观的市场，有利于行使该谅解备忘录所承认的航权。

1.5 本文件说明了该谅解备忘录的特征及其潜在效益，并建议会议考虑在国际民用航空组织（ICAO）框架内推动制定一份类似的全球文书是否可取。该文书为自愿性质，补充现有协定，以便逐步扩大适用于旅客、货物和邮件综合航空运输的航权范围。

2. 讨论

2.1 该谅解备忘录务实且开门见山。首先，对于自愿签署该备忘录的国家而言，该备忘录补充了其现有的双边或多边协定，既不取代这些协定，也不限制各方之间此前已获承认的权利；同时，该备忘录使各方能够相互行使范围延伸至第六航权的多个航权，开展定期和不定期旅客、货物和邮件综合航空运输，且不设时间、地域或运力限制。其次，该备忘录设立了简化的加入程序，永久向拉美民航委员会成员国保持开放，只需向秘书处提交官方通讯即可加入。最后，该备忘录还规定了同样简单的退出机制：任何签署国均可书面通知终止参与，并于通知发出六个月后生效。自愿参与、简化加入和快捷退出流程相结合，能够降低与连续进行双边谈判相关的制度成本和外交压力。

2.2 数十年来，各国一直致力于建立广泛的多边航权自由化制度，这表明，要在现实情况和利益各不相同的众多国家之间达成共识并非易事。在这方面，自愿参与且逐步实施的地区性机制提供了一种互补且务实的推进手段，符合一体化程度较高的航空市场的发展经验。这一做法对拉丁美洲和加勒比地区尤为重要，该地区经济、卫生、地缘政治和运行方面的危机可能导致运力下降、运行成本上升，进而推高用户承担的价格。至少在地区一级维持自由竞争环境，有助于增加航空连通性选择并缓解上述影响。

2.3 然而，多个规定各异的地区性文书的存在，可能导致监管碎片化，并增加各国和运营人面临的复杂性。最好采用相对统一的原则、定义和机制。这将要求在初期阶段获得各国的广泛支持，由国际民航组织制定统一框架，使其在技术上可靠，并能适应各国不同的法律环境。在第二阶段，将由各国自行决定是否签署或加入该框架。

2.4 在这方面，会议可建议理事会责成航空运输监管专家组（ATRP）制定一项文书范本，考虑到拉美民航委员会及其他相关地区性举措的经验，供各国后续自愿使用。

3. 结论

3.1 拉美民航委员会的经验表明，自愿将航权范围扩展至第六航权，有助于加强地区航空连通性、增加旅行和运输选择，并在危机导致运力下降或航空运输成本上升时维持竞争环境。国际民航组织负责制定文书范本，将为各国推动旅客、货物和邮件综合航空运输自由化提供统一的参考，同时各国将会完全自由决定是否签署或加入该文书。

— 完 —