国 际 民 用 航 空 组 织

工 作 文 件

ATConf/7-WP/122
8/10/26
信息文件
(Information paper)
仅有中文，阿拉伯文，英文，法文，俄文和西班牙文
(Chinese, Arabic, English, French, Russian and Spanish only) [1]

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

跨境运行互用性

（工作文件，由阿曼、国际航空公司驾驶员协会联合会（IFALPA）、
世界航空服务协会（ASA World）、国际航空交通管制员协会联合会（IFATCA）
和国际运输工人联合会（ITF）提交。）

执行摘要

“合作监督”又称“互用性”，这一概念便利不同司法管辖区的运营人之间按日进行航空器交换租赁，而监管则会在不同国家政府之间快速来回切换。在这种交换租赁安排下，飞行机组通常会继续随同同一架飞机执行飞行任务，而这架飞机在不同日期适用不同规则。这种安排称为“机组互用性”。

“快速切换”概念会导致监管难度加大，将合规负担从运营人转嫁给监管机构和飞行机组。此外，在运营人寻求更低成本或更宽松监管的过程中，各国监管机构和机组会被置于相互竞争的境地。飞行员和监管机构已报告这种做法存在严重问题。

《国际民用航空公约》（芝加哥公约）第八十三条分条确实允许通过双边协议，将特定安全监督职责从登记国转移给运营人所在国。此类安排需要经过双边谈判，并通过对相关协议进行登记，确保国际透明度。此类谈判所涉及的不仅是各国民航主管部门（CAA）开展的技术监管，还需要考虑经济、政治、社会、劳工、安保、机场容量和竞争方面的关切。然而，一些希望为“快速切换”互用安排提供便利的国家认为第八十三条分条构成障碍，并在寻求其他替代方案，而这些方案可能无法充分考虑此类安排可能引发的政治、经济、社会、劳工和竞争方面的关切。此外，部分国家提出，可通过航空主管当局之间交换函件的替代程序来实现“快速切换”航空器交换，而无需按照第八十三条分条开展正式、全面的双边谈判。

[1] 中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本由 IFALPA 提供。

近期，国际民航组织（ICAO）对《运行检查、审定和持续监督程序手册》（Doc 8335）发布了一项修订，为“快速切换”互用安排创造条件，但该修订并未考虑上述问题。因此，建议会议审慎考虑，拟议的第八十三条分条替代方案应如何在便利“快速切换”互用性的同时兼顾前述各项关切。

1. 寻求第八十三条分条替代方案的理由

1.1 “合作监督”又称“互用性”，这一概念让商业航空变得更为复杂。这一概念方便不同司法管辖区的运营人之间按日进行航空器交换租赁。例如，同一架飞机第一天可由一家公司在其所属国的监管下运行，第二天则由另一家公司在另一司法管辖区的监管下运行，依此类推。对该航空器的监管会迅速在各国政府之间来回切换。通常，飞行机组仍会随同同一架飞机继续执行飞行任务，而这架飞机在不同日期适用不同规则。这种安排称为“机组互用性”。

1.2 “快速切换”概念的最终目的，是让运营人购买更少的航空器、雇用更少的飞行机组并增加收益，但这种模式也会带来后果。其一是将判定某一航班当日由哪个国家政府负责监管的负担从运营人转嫁给监管机构，从而加大监管难度。其二是将负担转嫁给飞行机组，要求其确保自身及航空器在某一天符合一个国家的规则，次日又符合另一个国家的规则。其三，运营人在寻找最低成本或最宽松监管的过程中，会将各国监管机构和机组置于相互竞争的境地。如下所示，飞行员和监管机构均报告这种做法存在严重问题。

1.3 在法律层面，1997 年对《芝加哥公约》的修正，即第八十三条分条，使通过双边协议将特定安全监督职责从登记国转移给运营人所在国成为可能。此类协议通过双边谈判程序，确保各国继续在国家层面对本国航空利益实施监督，并对协议进行登记，以确保透明度。国家航空利益不仅涉及民航主管部门（CAA）负责的技术问题，还涵盖经济、政治、社会、劳工和竞争方面的关切。

1.4 然而，一些国家认为，第八十三条分条构成障碍，并试图通过民航主管部门（CAA）之间仅交换函件的方式，寻求一种可为“快速切换”互用性提供便利的替代方案。2019 年 ICAO 大会第 40 届会议工作文件（A40-WP/108《促成综合跨境监督》）中提出了这种替代方案。 即使在当时，文件作者也承认，“快速切换”“给各国开展监督带来了新的挑战”（同上，第 1.2 段），而且“各国在监督此类跨境活动方面正面临挑战”（同上，第 3.1 段）。换句话说，由于监管机构难以确保对“快速切换”运行实施适当的安全监督，这些“挑战”会构成重大安全风险。[2]

1.5 在该工作文件推动下，2020 年至 2024 年，飞行运行专家组下设的“跨境运行合作监督”（COCBO）分组制定了指导材料草案，旨在提供第八十三条分条的替代方案，从而为“快速切换”互用性提供便利，但该草案未说明如何提高安全水平。该指导材料草案现已由 ICAO 作为正式修订纳入 ICAO《运行检查、审定和持续监督程序手册》（Doc 8335，第 6 版，第 1 号修订，2026 年 8 月 21 日（“Doc 8335”））。

[2] 由于监管机构本身资金不足，互用性的监管难度可能进一步加大。秘书长指出，“复杂性日益加大”也是监管压力加重的原因之一，并呼吁各国“充分利用[ATConf/7]，解决全球航空业一个长期存在且尤为突出的薄弱环节：监管工作长期资金不足。”（ICAO 新闻《各国必须增加航空安全和安保监督资金投入》，2026 年 8 月 11 日）。“快速切换”航空器交换会增加复杂性，并将合规负担转嫁给本已不堪重负的监管机构。

2. Doc 8335 指导材料未涵盖关键关切领域

2.1 有人担心，Doc 8335 中新修订的指导材料会回避对相关国家政策目标进行实质性考虑，包括以下关键问题：[3]

a) 如果监督期限短至一天，监管机构在航空器飞往第三国之前将没有任何实质性机会对其进行检查。尤其是在部分维修事项可能已被长期推迟处理，从而影响机长判断该航空器能否安全运行的情况下，问题尤为突出。

b) 政府可能因此失去一种应对本国经济、政治、社会、劳工和竞争方面关切的机制，而这些问题可能并不属于民航主管部门（CAA）的职责范围。[4]

c) 运营人会利用机组互用性，通过使用来自第二国、成本更低且受该国更宽松制度约束的机组，有意规避当地的劳动和安全法规。

d) 各国监督体系本身就难以协调统一，而且协调也不会促使各方选择以“有关国家制定的最严格的要求”为统一标准（同上，第 4 节第 8 段）。取得多个航空运营人合格证（AOC）的主要原因，是为了在监管负担最轻、成本最低的制度环境下运营。任何公司通常都会倾向于选择监管最宽松、成本最低的制度环境，而不是监管最严格或成本最高的制度环境。

e) 缺少正式谈判，第三国可能无法清楚了解监督职责的转移安排及其影响。

3. 已报告的“快速切换”航空器交换问题

3.1 飞行员当前参与“快速切换”航空器交换运行的经历，印证了对 Doc 8335 的上述担忧。以下列举一些运行问题的个案：

a) 因飞行员执照认可不及时造成混乱：受雇于某些跨国航空公司的飞行员必须持有多个国家颁发的飞行员执照，才能运行列入该航空公司在这些国家所持航空运营人合格证（AOC）项下的航空器。某监管机构未能及时认可飞行员所持的另一国执照，但飞行员和机组调度部门直至临近起飞才发现此问题，导致运行受扰，调度部门不得不仓促寻找其执照认可仍在有效期内的飞行员进行替代。

b) 因设备配置不同导致排放增加和延误：最近，一架在拉丁美洲登记的货机从美国起飞前往欧洲。进入欧洲空域后，由于该货机未获准在欧洲进行缩小垂直间隔标准（RVSM）运行，管制员指示机组下降。该货机货舱内没有灭火器，而这是 RVSM 的一项要求。机组和签派员均没有时间提前核查此要求。机组下降至较低高度，因此消耗更多燃油、产生更多碳排放，并导致抵达延误。

---

[3] Doc 8335，第 1 号修订，第 5.3.1.1 和 5.3.2.4 段（将“就业、社会福利、劳动争议”归为“行政问题”）。

[4] ICAO 在与国际劳工组织（ILO）签订的协议中，已认识到应对其经济发展职能所产生的社会和劳工影响的重要性。《国际民航组织与国际劳工组织协议》，2022 年 3 月 15 日。

3.2 上述案例及许多其他案例均表明，Doc 8335 将“协调统一”简单视为解决诸多问题的办法，这一建议并不成立。实际上，“快速切换”会显著增加运行复杂性。

3.3 监管机构也反馈了相关问题。一些要求和做法更严格的监管机构报告称，运营人向其施压，要求其放宽规则，以便与其他司法管辖区较为宽松的监管制度“协调一致”，而这些运营人的航空器正是在当地航空运营人合格证（AOC）下运行。

4. 结论

4.1 任何替代第八十三条分条的框架，都必须包含相应程序，使所有受影响国家（包括目的地国家）能够充分考虑和评估此类“快速切换”运行可能对各国产生的影响，包括相关的经济、政治、劳工和社会关切。

—完—