国 际 民 用 航 空 组 织

工 作 文 件

ATConf/7-WP/151[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

3.2：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

构建无缝天空，增强航空运输的连通性、可负担性和韧性

（由萨尔瓦多提交，拉丁美洲民用航空委员会 17 个成员国[2]支持）

执行摘要

地区航空连通性对经济发展、旅游、贸易、社会融合和国家韧性至关重要，在市场规模较小的地区或经济高度相互依存的国家尤其如此。在此背景下，次地区简化手续和连通性协定可作为渐进式工具，用于减少行政壁垒、优化机场程序，并促进更可负担、更高效和更可持续的航空服务。

在 2006 年签署的《航空运行简化手续与发展合作协定》基础上，萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯通过了《航空和机场运行发展规章》（CA-4）。这些文书为某些地区内运行建立了一套差别化地区制度，其中包括对程序和适用收费进行简化的措施，同时不影响各国在安全、航空安保、简化手续、移民、海关、公共卫生、数据保护及其他主权责任方面的国际义务。

行动：请会议：

a) 确认有必要就同一地区内走廊中的共同航空市场和机制制定具体的国际民用航空组织（ICAO）指南和指导材料，以促进航空运输的增长和发展以及地区连通性；

b) 敦促国际民用航空组织通过其专门专家组，研究“无缝天空”协定下的地区内走廊模式，将其作为可能有助于国际航空运输发展的一种最佳做法；和

c) 责成国际民用航空组织理事会优先更新《国际航空运输监管手册》（Doc 9626 号文件）和《简化手续手册》（Doc 9957 号文件）中的指导材料，以及旅客身份识别方案（TRIP）战略指南，以便制定一个综合性监管框架，承认、规范并便利共同航空市场、地区数据单一窗口和地区内无障碍规程的实施。

---

1 西班牙文版由萨尔瓦多提供。

2 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、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、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：	为此，需要从航空运输监管专家组（ATRP）和简化手续专家组（FALP）的经常方案中划拨资源，用于更新现有指导材料。
参考文件：	《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）第十、十三、二十二和二十三条 附件 9 —《简化手续》 国际民航组织大会 A42-17 号决议：国际民航组织关于简化手续的持续政策的综合声明 Doc 9626 号文件：《国际航空运输监管手册》 Doc 9957 号文件：《简化手续手册》

1. 引言

1.1 地区航空连通性是经济发展、旅游、贸易、社会融合和国家韧性的重要组成部分。大会 A42-17 号决议和《多哈宣言》（FALC 2025）敦促各国实施统一和全面的简化手续标准，促进人员和货物的无缝流动，并利用创新技术实现真正的无缝天空。

1.2 全球经验和行业报告证实，成功的自由化模式需要三个关键要素：强有力的政治意愿、对用户所获经济和社会效益的广泛认识，以及将承诺转化为切实可行行动的渐进式路线图。

1.3 鉴于这一概念和监管空白，并基于 2006 年具有历史意义的《航空运行简化手续与发展合作协定》，以及在中美洲经济一体化子系统（《危地马拉规程》）框架下，萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯制定了《航空和机场运行发展规章》。这些规章使地区内航线享有类似国内航线的待遇，取消国际机场收费，并在航权方面允许灵活安排。然而，由于缺乏全面的国际民用航空组织（ICAO）监管框架，这些举措的潜力无法充分发挥，也阻碍了这些模式在其他发展中地区的推广。

2. 讨论

2.1 传统上，国际航空运输的监管主要建立在对国内运行和国际运行加以区分的基础之上。然而，经济集团、次地区协定和共同市场的发展，凸显出有必要制定实用指导，以帮助各国在不影响航班的国际性质、也不影响《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）所规定义务的前提下，制定渐进式的地区内简化手续和连通性措施。

2.2 对国际运行的传统界定过于僵化，导致正在推进一体化的经济集团出现系统性低效。由于国际民航组织尚未制定关于航班从国际地位逐步过渡为地区国内地位的指南，各国面临各种障碍，削弱了如下各项的有效性：

a) **税费政策：**迈向一体化地区机制的国家，可能难以确定如何处理适用于地区内运行的费用、收费或税收。《国际航空运输监管手册》（Doc 9626 号文件）未就如何在简化收费的同时不影响非歧视、透明度、成本回收原则以及机场和相关服务的财务可持续性提供明确指南。

b) **数据治理（API/PNR）：**虽然 A42-17 号决议附录 D 要求对国际航班实施预报旅客资料（API）和旅客姓名记录（PNR）系统，但现行规章并未规定在同一地区内走廊范围内应如何跨境处理这些数据流。在缺乏“地区单一窗口”架构指南的情况下，航空运营人面临针对同一地区内走廊制定的重复性要求。

c) **无障碍与危机管理：**关于包容残疾人的指南《为残疾人提供航空运输便利的手册》（Doc 9984 号文件）以及突发事件的卫生韧性规程，均基于严格的国家本位做法。缺乏协调一致的地区标准，可能导致同一地区内走廊内的各国在协助、信息、基础设施和适用程序方面存在差异。

2.3 同一地区内各国共用同一条地区内走廊的实例表明，通过机构协调、简化程序和当局之间的合作，可以增强连通性和简化手续。这一经验可为国际民航组织提供有益借鉴，用以识别可适用于其他地区的最佳做法、共同挑战和指导材料。

2.4 国际民航组织可发挥促进作用，汇集地区经验、制定实用指导材料，并推广相关工具，使各国能够逐步推进一体化地区简化手续机制。这种做法顺应了更新航空运输政策和指导的需要，可回应各国不断变化的情况和需求，同时不强行推行一刀切模式，也不影响各地区自身的节奏。

3. 结论

3.1 地区简化手续和连通性协定是促进航空运输经济发展、地区一体化、可负担性和韧性的具体工具，在市场规模较小的地区或经济高度相互依存的国家尤其如此。

3.2 萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯的经验表明，地区内协调机制可通过简化程序、精简适用收费以及当局之间的合作，按照附件 9、A42-17 号决议和国际民航组织战略目标“航空运输经济发展确保实现经济繁荣和全民社会福祉”，逐步实现无缝天空。

3.3 制定和实施相关国际民航组织指导材料，将有助于各国设计与《芝加哥公约》、附件 9 的规定、国际民航组织经济原则以及当前连通性、无障碍、互操作性和韧性需求相一致的地区机制。

3.4 因此，萨尔瓦多提议国际民航组织加强其在该领域的领导作用，推广渐进、稳健、透明、可持续且面向国际航空运输经济发展的综合性地区简化手续框架。

— 完 —