国 际 民 用 航 空 组 织

工 作 文 件

ATConf/7-WP/29[1]
23/9/26

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

通过跨部门协同提升国际航空连通性和入境旅客便利化

（由中国提交）

执行摘要

2024 年以来，中国政府积极推动国际航线的恢复和拓展，依托旅游工作协调机制、国家航空运输简化手续机制，统筹民航、外交、移民、海关、文化和旅游、金融、商务、铁路等部门，协同优化航班供给、签证过境政策、入境支付服务、旅游产品及地面接驳配套。2025 年，中国国际客运航班 34.5 万班，周均超 6 500 班，通航 83 个国家；入境外国人 8 203.5 万人次，其中免签入境 3 008 万人次。实践证明，各经济部门的融合协同是国际航空运输提质增效的重要保障，是构建渐进式航空经济和监管框架从而提升航空连通性的有效路径。相关实践契合国际民航组织（ICAO）《2026-2050 年战略计划》“互联运输体系”目标，以及 A42-26、A42-17 号大会决议关于跨领域协同、无缝出行的政策导向。

行动：恳请会议：

a) 知悉本文件所载中国依托跨部门协同提升国际航空连通性的实践与成效；

b) 确认国际航班供给、入境通关便利、支付服务、旅游供给、多式联运等政策协同对改善航空连通性的积极作用；

c) 邀请各成员国在符合本国法律、安全标准及发展实际基础上，自愿参考本文件第三部分倡议。

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，以及可靠、可及和无缝的全民航空出行和“不让任何国家掉队”。

[1] 中文和英文版本由中国提供。

财务影响:	本文件中提到的活动将根据 2026 年、2027 年和 2028 年经常预算和/或来自预算外捐助的可用资源情况进行。
参考文件:	ICAO《2026-2050 年战略计划》；第 A42-17 号大会决议；第 A42-26 号大会决议；2025 年《多哈国际航空运输简化手续宣言》。

1. 引言

1.1 航空运输是国际人文交往、经贸旅游发展的重要基础。国际民航组织（ICAO）《2026-2050 年战略计划》提出打造繁荣互联、普惠可负担的综合运输体系；A42-26 号大会决议明确航空运输可通过旅游、贸易赋能经济社会发展。航空连通性不只是行业问题，还需对接国家开放、旅游等政策。

1.2 近年来国际航空运输复苏实践表明，航权、运力仅是连通的基础条件，边境通关、支付环境、目的地配套、多种交通衔接，均会影响旅客需求和航线可持续运营。A42-26 号大会决议要求强化航空经济跨领域协调；A42-17 号大会决议倡导移民、海关、公共卫生等多方协同，实施一体化航空简化手续。

1.3 2024 年起，中国围绕国际航空复苏和入境旅游发展，依托现有协调机制推动多部门联动，形成“国际航班培育 — 签证过境便利 — 支付保障 — 航文旅融合 — 空铁联运”一体化政策组合。该实践与《多哈国际航空运输简化手续宣言》以及 A42-17 号大会决议中国家协同、无缝出行的要求保持一致。

2. 中国跨部门协同提升航空连通性实践

2.1 统筹国际航班恢复与政策供给

2.1.1 民航设立促进国际航班恢复专班，加强与外交、移民、海关等部门协调联动，为航空公司运营提供良好的政策环境。

2.1.2 2024 年我国国际客运航班周均 5 714 班，同比大幅增加 96.0%，约为 2019 年的 75.0%；2025 年国际客运航班周均 6 607 班，同比增加 15.6%，达到 2019 年的 86.7%，通航 83 个国家，较 2019 年新增 9 国。

2.2 优化免签过境政策，降低跨境旅行制度成本

2.2.1 外交、移民、海关、民航协同完善单方面免签、互免签证、过境免签政策。2024 年 12 月过境免签统一延长至 240 小时，扩大适用口岸和活动区域。截至 2026 年上半年，单方面免签国家 50 个，全面互免签证国家 29 个，240 小时过境免签适用口岸 65 个。

2.2.2 口岸推进过境许可、边检手续一窗办结，推行入境卡网上申报、智能查验、多语种咨询服务。2025 年外国人入出境 8 203.5 万人次，其中免签入境外籍旅客 3 008 万人次，占入境外籍人员 73.1%，同比增长 49.5%，为航线运营提供稳定客源。相关举措落实 A42-17 号大会决议，在边境安全管控与旅行便利之间实现政策平衡。

2.3 完善入境支付与离境退税服务链条

2.3.1 构建“大额刷卡、小额扫码、现金兜底”的多层次入境支付体系。多部门协同优化外卡受理环境，简化境外银行卡绑定境内移动支付流程，在重点场所保障现金服务。2025 年，超 1 000 万入境游客通过“外卡内绑”“外包内用”等方式体验境内移动支付，机场设立支付服务示范区。

2.3.2 同步升级离境退税服务，截至 2025 年底，口岸机场共增设 453 家退税商店、58 个退税网点。支付与退税便利优化入境消费体验，助力航空带动旅游贸易发展，对接国际民航组织可及运输体系建设目标。

2.4 深化航文旅融合，依托空铁联运扩大航线辐射范围

2.4.1 2025 年，民航与文旅部门协同推进航文旅融合，围绕入境航线网络、机场旅游服务打造特色产品。针对国际航班集中于门户机场的现状，开展空铁联运试点，推动航司与铁路打通客票销售、行程推送、旅客全流程服务，试点延长铁路客票预售期，适配境外旅客出行习惯。

2.4.2 空铁联运能够以较低成本拓展航空网络覆盖，契合《2026-2050 年战略计划》互联运输体系目标，符合 A42-26 号大会决议鼓励多交通方式协同发展的导向。

2.4.3 民航联合文旅部门实施入境旅游航线推广，执行入境旅游包机 95 班，遴选 16 条入境精品航线，将航空资源配置同客源培育、目的地推广相结合，提升连通性。

2.5 主要经验：通过跨部门协同打造全旅程解决方案

2.5.1 提升航空连通性无需新设机构，关键是发挥现有协调机制合力：航班恢复解决通达问题，签证过境解决入境便捷，支付文旅配套保障目的地体验，空铁联运拓展服务覆盖。依靠问题清单、专项调度、试点验证、数据评估实现政策叠加效应。

2.5.2 可复制推广的核心思路：聚焦旅客完整出行链条，立足现有协调机制，依托市场数据评估成效，试点先行、逐步推广。资源有限的成员国可选取单个门户机场、重点航线或突出痛点率先突破，该思路与 ICAO 相关决议倡导的整体协同、持续改进方向一致。

3. 建议

3.1 基于上述讨论，建议大会：

a) 建议国际民航组织加强与联合国旅游组织、世界海关组织，以及国际航空运输协会、国际机场协会、国际铁路联盟等机构合作，通过相关专家组研究编制自愿性航空连通性与旅客便利化工具包，内容涵盖部门职责划分、旅客痛点识别、口岸试点、航线与目的地协同培育、跨运输方式联运等；

b) 鼓励成员国在双边、区域航空合作中探索自愿性“连通性合作包”。在不损害本国主权安全、不违背现有航空协定前提下，组合运用航权准入、过境便利、机场服务、支付保障、目的地推广、跨方式联运等举措，提升新航线可持续运营能力，放大航空对旅游及经济的拉动作用；和

c) 倡导成员国开展小规模试点。各国结合自身实际，选取门户机场、跨境通道或重点航线，围绕过境通关、入境支付、空铁衔接、多语种服务等具体领域先行试验，经数据评估后有序推广。国际民航组织区域办事处可提供技术援助，推动落实“不让任何国家掉队”目标。

— 完 —