



工 作 文 件

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

在拉美民航委员会地理区域内采取务实做法 推进全货运航空服务自由化（直至第七航权）

（由秘鲁提交，并得到拉丁美洲民用航空委员会 19 个成员国²支持）

执行摘要

本文件介绍了拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）在推进全货运航空服务自由化（直至第七航权）方面的经验。最初于 2020 年引入一项临时机制，以便利 COVID-19 疫情期间基本物资的分发。该机制于 2023 年通过一份谅解备忘录转为永久性安排，迄今已有 13 个国家签署了该备忘录。这一经验表明，旨在补充现有协定和基于自愿参与的渐进式自由化做法，证实了此类机制在推进航空互联互通方面的制度和监管可行性，并符合国际民用航空组织（ICAO）大会重申的任务，即探讨制定一项关于航空货运服务自由化的专门国际协定。

行动：请会议：

- 注意到拉美民航委员会在建立自愿性、补充性的区域机制以便利行使全货运航空服务第七航权方面的经验；
- 承认这一经验有助于根据大会 A42-26 号决议，更好地理解航空货运市场准入自由化所带来的益处、挑战和障碍；和
- 建议理事会通过航空运输监管专家组（ATRP），并在修订国际民航组织《航空运输协定范本》（TASA）的背景下，考虑将拉美民航委员会文书的法律互补性、自愿参与和简化程序作为促进达成区域或多边协定、逐步实现全货运航空服务自由化的可能手段。

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。

¹ 西班牙语版本由秘鲁提供。

² 阿根廷、伯利兹、玻利维亚（多民族国）、巴西、智利、哥斯达黎加、古巴、厄瓜多尔、多米尼加共和国、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、乌拉圭和委内瑞拉（玻利瓦尔共和国）。

参考文件：	大会 A42-26 号决议：《国际民航组织关于航空运输领域持续政策的综合声明》（2025 年），附录 A，第 I 节，第 8、14、15、19 和 20 段。 《拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）成员国民航当局之间关于全货运航空服务自由化的谅解备忘录》，2023 年 12 月 15 日，秘鲁利马。 世界银行，《世界发展指标》：总人口（SP.POP.TOTL）、以当年美元计价的国内生产总值（NY.GDP.MKTP.CD）和陆地面积（AG.LND.TOTL.K2），2023 年数据。 ALTA（拉丁美洲和加勒比航空运输协会），拉丁美洲和加勒比地区国际航空货运报告，2025 年数据。
-------	---

1. 引言

1.1 航空货运是全球供应链的重要组成部分，特别是对于高价值、易腐或对时效要求高的货物而言更是如此，鉴于其他运输方式固有的局限性，无法通过其他方式送达这些货物。

1.2 COVID-19 疫情对这一功能构成了严峻考验。事实上，客运量的急剧减少以及随之而来的货运舱位容量的缩减，凸显了建立足够灵活的监管框架的必要性，以便在特殊情况下迅速作出应对，包括提供医疗物资以及随后疫苗的供应。

1.3 在此背景下，根据国际民用航空组织（ICAO）理事会 2015 年通过的关于国际航空运输持续自由化的长期愿景，各地区和国家层面都采取了举措，以便在应对危机时为航权安排提供更大的灵活性。

1.4 在拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）所辖地理范围内，这促使各方于 2020 年底签署了一份谅解备忘录，临时准许全货运服务行使第七航权，旨在促进必需物资和 COVID-19 疫苗的分发。随着疫情关键阶段的结束，拉美民航委员会成员国决定通过 2023 年 12 月在秘鲁利马签署的一项新文书，将该机制永久化。本文件概述了实施这一文书的经验。

2. 讨论

2.1 该谅解备忘录所依据的机制建立在一个务实的前提之上：即假定签署国之间已存在通过航空运输协定、会议纪要或其他现有谅解备忘录确立的双边或多边法律关系，且该机制仅作为这一关系的补充。该谅解备忘录自 2023 年 12 月 15 日起向拉美民航委员会成员国开放签署，赋予签署国航空公司相互行使定期和不定期全货运服务第七航权的权利，前提是此类权利尚未在各方之间得到承认，且不受时间、地理范围或运力的限制。

2.2 同样的务实做法也适用于退出该谅解备忘录。任何签署国均可随时通过向拉美民航委员会秘书处发出简单书面通知的方式退出，退出自通知发出六个月后生效。无需提供理由、进行谈判或履行其他程序。这一特点，即通过简单通知即可加入，以及无需谈判或外交周旋即可退出，使各国能够灵活参与这一机制，同时保留通过提前通知终止其效力的选择权。

2.3 该谅解备忘录的务实性质还体现在其加入机制上。加入无需举行现场签署仪式，只需通过电子邮件或类似方式向拉美民航委员会秘书处发送正式函件，由秘书处随后通知其他签署国即可。这一程序源于 COVID-19 疫情期间因现场谈判和签字渠道受限而产生的运作限制，但该程序在谅解备忘录的永久版本中得以保留，进一步降低了更多国家加入该机制的行政门槛。

2.4 这些特点，即法律上的互补性、简化的加入程序以及无障碍退出机制，其综合成效体现在该文书的加入或签署情况上。迄今为止，阿根廷、玻利维亚（多民族国）、巴西、智利、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉（玻利瓦尔共和国）已签署该谅解备忘录。根据世界银行 2023 年的数据，这 13 个国家的总人口约为 4.124 亿，陆地总面积近 1 647 万平方公里。此外，其中 11 个国家拥有该年度可比的名义国内生产总值（GDP）数据，其经济总量合计近 4.0 万亿美元（古巴和委内瑞拉（玻利瓦尔共和国）因所用数据来源中缺乏可比数据，暂未纳入统计）。这些数字反映了该文书所涵盖地区在人口、领土和经济方面的重要分量。

2.5 鉴于该行业的结构特征，此类文书尤为适宜：该地区国际航空货运中，仅 16.6% 属于区域内运输，近一半的货运始发地或目的地为北美，约四分之一为欧洲（拉丁美洲和加勒比航空运输协会（ALTA），2025 年）。放宽拉美民航委员会成员国之间全货运业务的航权，是促进该区域内部货物交流的直接途径，而无需完全依赖于各国之间冗长的双边重新谈判。

3. 结论

3.1 拉美民航委员会的经验表明，通过补充现有协议的区域性文书，在实现全货运航空服务自由化的过程中，完全有可能取得渐进、自愿且务实的进展。通过成功实施以简化加入程序和无障碍退出条款为特征的第七航权授予简化机制，不仅拓展了区域内互联互通，还为该行业提供了运营灵活性，同时并未破坏现有的双边法律框架。因此，这一区域性安排提供了实证依据，并确立了宝贵的监管先例，可供国际民航组织及其成员国参考。

3.2 在审查国际民航组织《航空运输协定范本》（TASA）以及航空运输监管专家组（ATRP）开展工作时，若能充分考虑这些最佳做法，将有助于开发概念性和监管工具，以促进多边或区域性协议的达成，在全球范围内逐步推进实现航空货运自由化，并完全遵守大会 A42-26 号决议规定的条款。