



大会 — 第 42 届会议

执行委员会

议程项目 12：简化手续方案

残疾人无障碍通行：根据统一行动计划应对运行挑战

（由丹麦代表欧盟（EU）及其成员国¹以及欧洲民航会议（ECAC）其他成员国²提交，
并获澳大利亚、加拿大和日本共同支持）

执行摘要

全面无障碍通行是全球航空业的一个目标，为此，国际民用航空组（ICAO）现行第 A41-15 号决议指出：“尊严和不歧视是适用于所有人、包括进行航空旅行的残疾人和行动不便人员的普遍权力”。

尽管国家、地区和国际层面在实现这一宏大目标方面已取得重大进展，但人口和社会趋势导致对无障碍通行服务的需求日益增长，我们对此不能掉以轻心。满足这一需求并确保及时、有尊严地向所有旅客提供适当的服务是需要航空业与消费者和残障群体协调采取战略行动的一项挑战。

行动：请大会：

- a) 根据附件所载的建议，修订 A41-15 号决议：国际民用航空中的无障碍通行，以便通过监测和适应无障碍通行需求的社会和人口变化，纳入经得起未来考验的无障碍通行服务；
- b) 为推进 a) 部分所述的目标，责成国际民航组织制定一项全面的战略行动计划，以应对日益增长的对提供无障碍通行服务的需求。这可能包括：
 - 分析无障碍通行服务需求增长的驱动因素；
 - 与业界和消费者利害攸关方合作，采取措施弥补当前与预计未来服务提供方面的差距，并寻求创新解决方案以应对日益增长的无障碍通行服务的需求；
 - 根据《多哈宣言》（2025 年 4 月），更好地将残疾人（显性和隐性）和行动不便者的意见纳入“决策过程，促进数据收集和共享，并推进人员培训”；和

¹ 奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙和瑞典。

² 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、奥地利、阿塞拜疆、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、格鲁吉亚、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、摩纳哥、黑山、荷兰、北马其顿、挪威、波兰、葡萄牙、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、圣马力诺、塞尔维亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、乌克兰和联合王国。

– 进一步完善无障碍通行预先通知请求的机制，以便航空公司和机场运营人能够更好地满足旅客需求并为其提供量身定制的服务。	
战略目标：	本工作文件涉及战略目标 — 航空实现无缝、无障碍和可靠的全民出行。
财务影响：	本文件提及的活动将根据 2026 年至 2028 年经常方案预算和/或来自预算外捐助的可用资源情况进行。
参考文件：	Doc 10184 号文件：《大会有效决议》（截至 2022 年 10 月 7 日）

1. 引言

1.1 残疾人和行动不便人士（PRM）在世界人口中占比巨大，且仍在不断增长。世界卫生组织 2024 年的数据显示，全球 16% 的人口（13 亿）身有残疾。在许多地方，残疾人和行动不便人士的比例正在上升，与航空公司旅客的总体增长持平或略高于这一增长速度。这导致机场和航空器机上无障碍通行服务的需求和压力不断增加，但由于缺乏全球层面的行业具体统计数据，难以量化其影响。残疾人和行动不便人士的需求应得到满足，使他们能够享用航空运输。国际民用航空组织（ICAO）已将这一挑战视为一个长期问题，并在其《国际民航组织 2026-2050 年战略计划》中设定了“无缝、无障碍和可靠的出行”的战略目标。

1.2 各国对无障碍通行服务日益增长的需求各不相同，这是一系列不同因素造成的，包括（但不限于）人口老龄化、对隐性残疾认识的提高、限制行动能力的疾病日益普遍以及 Covid 后疫情时代的旅行反弹。虽然在应对日益增长的无障碍通行需求带来的挑战方面有许多良好实践的示例，但在实现全包式航空运输系统目标并确保其适应未来方面仍有一段路要走。本文件呼吁制定一项循证行动计划，以弥补当前和未来在为残疾人和行动不便人士提供服务方面存在的差距。

2. 无障碍通行的挑战

2.1 社会和人口趋势，包括人口老龄化、对隐性残疾认识的提高以及可能限制行动能力的疾病流行，导致需要协助的旅客数量增加。旅行数字化程度的提高对有额外需求的旅客也可能产生影响。协助请求数量的增加不仅需要资源来提供日常管理以处理这些请求，还需要更高层次的组织规划和战略决策，并要求行业和国家在培训、监测和质量控制等活动上投入更多时间和资源。通过数据收集和分析这些趋势对航空运输协助及无障碍通行的影响，更全面地跟踪这些趋势，将有助于更好地了解本行业的运行需求，并为行业设定长期的无障碍通行目标。

2.2 除了满足日益增长的协助需求这一挑战之外，人们越来越意识到，机场和航空公司运营人需要以最适合旅客的方式（即以最佳方式便利他们的旅程）提供适当的协助，以满足这种需求。鉴于上述两个事实，航空业面临着更紧迫的挑战，即提高和强化残疾旅客和行动不便旅客在通过航空公司网站、旅行社和观光运营人购买机票时通过“预先通知”提前请求协助的重要性的知识和意识。虽然由于多种原因，预先通知并不总是可行，但应鼓励这样做以提高运行效率。旅客、机场和航空公司运营人都应发挥作用，确保提供的服务及时、最好地满足他们的需求。

2.3 在为维护社会所有人的权利和待遇而成立的专业组织及协会的支助下，关于不同残疾的教育和认识不断提高，人们更好地理解不同的人需要不同程度的协助和沟通。航空运输业在改善无障碍通行方面取得了重大进展。例如，自闭症人士可以参与专门的项目，例如提前到机场熟悉环境和提前模拟飞行（例如意大利的项目：自闭症：通过机场和机上）、机场感官室，或为不同类型的隐性残疾人士提供的服务。这些措施旨在提高行动不便人士的独立性，改善其整体旅行体验。但其他创新做法，无论是数字化还是其他类型的工具和效率措施，也有助于确保提供合适的协助。创新解决方案和新的做法或技术，例如自动轮椅，可能难以推广，但可以通过国家和国际层面共享的经验受益。这也可能引发资源问题，例如培训或变更管理，以及运行效率的经济要求。

2.4 创新做法和数字化显著提高了航空业的效率和便利性。在线预订、自助值机、行李托运和登机自动化流程简化了运行，缩短了等待时间，并提升了旅客的整体体验。但是，对一些旅行者来说，这些进步也可能带来新的挑战。向数字化解决方案转型往往会减少人际直接互动，这对于需要额外协助或不熟悉技术驱动流程的个人来说可能是一个障碍。此外，航班变更或取消等重要旅行信息通常以书面数字形式传达，而有视觉或认知障碍的旅客可能并不总是能够完全理解这些信息。确保数字化解决方案具有包容性、直观性，并辅以无障碍替代方案，对于防止技术成为航空旅行的障碍而非便利因素至关重要。

2.5 航空业日益凸显的另一个问题是，定制援助服务以满足日益增长的旅客需求。这些旅客并非残疾或行动不便，而是源于对机场环境某些特殊情况的需求——例如，不熟悉机场的流程和程序、语言障碍、数字鸿沟，或者对在通常宽敞且令人畏惧的空间中穿行感到焦虑。一些航空运营人还报告称，存在在不恰当地使用援助系统来避免排队的情况。了解如何更好地服务所有旅客，使其能够更好地补充而非削弱行动不便人士的援助服务，将大有裨益。目前，尚无协调一致的国际做法来分析援助请求背后的驱动因素，也没有全面的行动计划来确保满足所有旅客的需求。国际民航组织一级的结构化审查可以提供明确性，确保无障碍通行的有效和公平，同时保障对有需要者的援助质量。

3. 讨论

3.1 无障碍通行服务的需求日益增长带来的挑战影响着整个航空领域的利害攸关方。各国有责任确保航空业为残疾人和行动不便人士提供适当的优质服务。但是，随着这些服务需求的不断增长以及业界面临的运行压力，需要协作才能实现这一目标。各国应与行业利害攸关方和消费团体密切合作，查明应对当前和未来运行挑战的切实可行的解决方案（例如一键启动举措）。在这方面，各国可以通过现有的国家机制（例如国家航空残疾委员会）促进有效合作，并通过有效实施国家航空运输简化手续委员会来发展各利害攸关方之间的协作。但是，还应该在全球层面发挥重要作用，制定最佳做法，确保以可预测且一致的服务水平更好地满足国际旅行者的需求。

3.2 由于面临多重挑战，各利害攸关方必须采取协调的战略做法，以评估其影响并制定可持续的、面向未来的解决方案。各国负责任确保所有人都能享受航空运输的便利，机场和航空器运营人有责任提供协助以满足旅客需求，旅客也应了解自身的权利和责任。实现人人享有无障碍通行的战略做法应与正在出现的趋势相契合，维护安全标准，平衡运行目标和可持续发展目标，并确保无障碍通行措施与日益增长的需求同步演进。通过促进协作和积极主动的规划，航空业可以提升无障碍性，同时确保所有旅客都能享受到高效优质的服务。

4. 结论

4.1 残疾人和行动不便人士数量的不断增长，以及人口老龄化等全球趋势，凸显了对航空旅行无障碍通行采取积极主动且可持续做法的必要性。由于这些原因以及潜在的其他原因，需求持续增长，因此确保服务高效并向最需要的人提供服务非常重要。

4.2 仅解决个别挑战或单一趋势是不够的，相反，应在一个全面的单一行动计划下审议这些问题。该计划应包含创新和不同的做法，首先，重点关注确保 PRM 服务有效满足残疾或行动不便旅客需求的措施，同时也要提升航空业的整体无障碍通行。

—————

附录

对国际民航组织第 A41-15 号决议的拟议修订

~~A41-15~~A42-xx 号决议：国际民用航空中的无障碍通行

鉴于残疾和行动不便人员在世界人口中占了很大的比例，并且这一比例在不断增加；

鉴于联合国（UN）《残疾人权利公约》及其《任择议定书》促进、保护和确保所有残疾人充分和平等地享有一切人权和基本自由，包括迁徙的自由和选择的自由；

忆及联合国残疾包容战略，通过联合国工作的所有支柱，为在残疾包容方面取得可持续和变革性进展奠定基础；

忆及联合国大会于 2021 年通过的第 A/RES/76/154 号大会决议，认识到残疾人在生活的所有方面无障碍十分重要，需要查明和消除偏见、歧视、阻碍和障碍，以免限制残疾人无障碍地进出物理环境，使用交通工具，利用信息和通信；

关切地注意到尽管有上述各项文书和承诺，残疾和行动不便人员在作为平等社会成员参与方面继续面临各种障碍，包括自由迁徙的障碍；

认识到航空界需要照顾不断增加的患有显性和隐性残疾的人员、行动不便人员和老龄化人口对航空业日益增长的服务需求，并且不断演进的社会趋势正在重塑无障碍通行需求的性质和普遍性；

认识到政府和业界携手合作以支持残疾和行动不便人员的旅行需要，同时在任何情况下都坚持安全第一的重要性；

申明多元性和社会包容是对国际民用航空可持续发展至关重要的概念；

认识到航空运输服务的必需性质和向所有旅客平等地提供此种服务的必要性；

还承认数字化和创新为残疾和行动不便人员及老龄化人口创造了新的机会，也带来了新的挑战；

再次强调附件 9 —《简化手续》所载的相关标准和建议措施以及 Doc 9984 号文件 —《为残疾人提供航空运输便利的手册》所载的程序和原则；

大会：

1. 决定尊严和不歧视是适用于所有人、包括进行航空旅行的残疾人和行动不便人员的普遍权力；
2. 要求理事会：
 - a) 确保国际民航组织在可持续性、包括包容和无障碍通行这些社会可持续性的必要之举上持续发挥领导力；
 - b) 与所有利害攸关方合作，就残疾和行动不便旅客无障碍通行制定一个有成效的战略和工作方案，包括采取行动监测社会和人口变化对航空业的影响，并评估其对提供无障碍出行服务的影响，以期使这些服务面向未来，以建成一个包容残疾人的航空运输系统；
 - c) 确保附件 9 —《简化手续》的标准和建议措施认识到为残疾和行动不便人员提供无障碍服务的必需性质，并根据不断演进的无障碍通行需求支助此类服务不断发展；
3. 敦促各成员国将为残疾和行动不便人员提供包容和无障碍航空运输服务作为优先事项；
4. 鼓励各成员国在其航空运输无障碍通行规章、标准和程序方面尽力求得可能的最高程度的一致并与残疾人团体及其他相关利害攸关方密切协作；
5. 鼓励各成员国确保运输部门与航空业和民间社会协调其做法，以向残疾和行动不便人员交付无障碍的端对端服务，并与残疾人团体及其他相关利害攸关密切协作；和
6. 鼓励各成员国通过提供财务和实物资源支持国际民航组织的活动，以确保成功实施经商定的措施，支持残疾和行动不便人员的航空运输。

— 完 —