



大会 — 第 42 届会议

执行委员会

议程项目 12：简化手续方案

通过监管结构和国家协调机制强化简化手续：多米尼加共和国的经验

（由多米尼加共和国提交，拉丁美洲民用航空委员会(LACAC) 18个成员国² 支持）

执行摘要

有效实施附件 9 — 《简化手续》，对许多国家而言仍是一项挑战，特别是在机构间协调、采用明确的监管框架和一致遵守标准方面。本工作文件分析了监管框架和国家治理机制如何能够强化航空运输简化手续。

在这里，作为实例，介绍了多米尼加共和国的经验及其在实施国家航空运输简化手续方案（NATFP）、执行条例和技术检查手册的基础上采取综合性做法的情况。

这里还提请注意国家简化手续委员会的战略作用，该委员会一直是机构间协调有效解决机场运营问题的重要平台。

这里提出的建议是国际民用航空组织（ICAO）可认可该结构作为研究的基准，并探讨将这些要素纳入其指导材料或技术援助项目的可能性。

行动：请大会：

- a) 认识到需要通过监管工具和有效的国家治理结构强化附件 9 — 《简化手续》的实施；
- b) 注意到作为可复制最佳做法示例的经验；和
- c) 请国际民航组织考虑制定指南或技术参考文件，以协助各国根据附件 9 制定国家简化手续方案。

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。

¹ 西班牙语版本由多米尼加共和国提供。

² 伯利兹、多民族玻利维亚国、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、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。

财务影响：	任何财务影响都将取决于国际民航组织在其 2025-2027 年预算中就此事项批准的行动。
参考文件：	附件9 — 《简化手续》 A41-17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 9957号文件：《简化手续手册》

1. 引言

1.1 遵守附件 9 — 《简化手续》要求成员国制定简化航空器、旅客、货物和邮件过境手续的国家规则和程序。然而，有效实施《简化手续》却普遍面临障碍：缺乏强制性的监管框架、机构间协调薄弱以及缺乏用于检查和监督的技术工具。

1.2 一些国家的经验表明，制定正式的国家方案、明确的法律依据和协调结构，可以显著提高附件 9 的遵守情况和简化手续成果。

2. 讨论

2.1 在实施附件 9 — 《简化手续》的过程中，国际民航组织成员国面临的主要障碍之一是缺乏协调简化手续负责机构（例如移民、公共卫生、海关、民航和安保当局）的机制。此外，还缺乏具有法律约束力的国家法规来确保简化手续规则的统一适用，也缺乏用于有效监督的技术工具。

2.2 2025 年 7 月，附件 9 — 《简化手续》第 30 次修订生效，在多个关键领域进行了重要更新。这些更新包括定义和一般原则、航空器、人员和行李的入境和离境、机场过境服务规定，以及关于旅客姓名记录（PNR）、预报旅客资料（API）、人口贩运和卫生相关规定的具体措施。此外，与卫生相关的内容已重新整理至新增的第 10 章，将之前分散在其他章节的要素加以整合。

2.3 应当指出的是，根据《国际民用航空公约》（1944 年，芝加哥），缔约国必须通过附件中所载标准，将其纳入国家法律法规。就附件 9 — 《简化手续》而言，标准 8.13 和 8.14 规定，各国必须制定国家航空运输简化手续方案（NATFP）。

2.4 国家航空运输简化手续方案的基本目的，是确保一国机场系统内的航空器、旅客、机组、货物和邮件的流动得到高效管理，确保附件 9 中的标准和建议措施（SARPs）得到执行，并确保航空运输简化手续负责机构之间能够进行有效协调。

2.5 在此背景下，建议各国建立最低限度结构框架，该框架包括四个基本组成部分：

- 1) 国家航空运输简化手续方案，其中明确公共政策并分配职责；
- 2) 制定赋予该方案强制性的国家法规；

- 3) 协调各机构工作的机构间委员会；和
- 4) 用于指导检查和监督遵守情况的技术手册。

多米尼加共和国的经验

2.5 多米尼加共和国已按照国际民航组织附件 9 的标准和建议措施，在航空运输简化手续领域建立了健全的监管结构和机构间协调模式。这一进程由国家简化手续委员会牵头，该委员会隶属于民航委员会（JAC），汇集了所有参与航空客运和跨境管制活动的地方当局以及旅游部、公共卫生部和农业部长。国家简化手续委员会作为冲突解决和机构协调机制发挥了关键作用，解决了机场简化手续委员会层面未能有效处理的复杂问题，是协作治理的典范。

2.6 这些行动由国家简化手续委员会协调实施，该委员会是隶属于民航委员会的机构间机构，汇集了参与航空运输和边境管制的主要当局。国家简化手续委员会已证明是解决运营冲突和协调实施简化手续措施的有效机制。

影响和收益

2.7 这一结构的实施提高了多米尼加共和国的机场手续效率，消除了不必要的障碍和延误，提高了对标准和建议措施的遵守水平，并提升了旅客体验。它还营造了更具协作性的机构环境，与航空运输安保、简化手续和可持续发展的战略目标保持一致。

2.8 观察到的主要效益包括：

- 1) 航空器和客流的可预测性和流动性进一步提升；
- 2) 公共和私人实体之间的协调更加有效；
- 3) 遵守情况得到加强；和
- 4) 基于标准化技术工具实现持续改进。

3. 结论

3.1 多米尼加共和国的经验表明，制定并实施国家监管工具，并辅以机构协调机制，是根据国际民航组织附件 9 加强航空运输简化手续的有效战略。该结构可作为可复制模式，供其他国家在履行其国际承诺并提高机场手续效率和质量时借鉴。

3.2 建议国际民航组织认可这一经验为良好做法，并将相关要素纳入今后指导材料或技术援助项目中。此外，鼓励各国考虑采用适合本国国情的类似结构，以可持续的方式推进简化手续标准的实施。