国 际 民 用 航 空 组 织

工 作 文 件

ATConf/7-WP/10[1]
7/9/26
信息文件
(Information paper)

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

3.3：加强应急规划机制与消费者保护，建设有韧性的航空系统

实施《国际民航组织关于援助航空器事故受害者及其家属的政策》（DOC 9998 号文件）

（由空难受害者家属国际联合会 —ACVFFI 提交）

执行摘要

本文件审查《国际民航组织关于援助航空器事故受害者及其家属的政策》（Doc 9998 号文件）及其配套《手册》（关于援助航空器事故受害者及其家属的手册，Doc 9973 号文件）长期存在的实施差距。尽管 2022 年已将附件 9 第 8.46 号建议措施升格为第 8.43 号标准，普遍安全监督审计计划数据显示有效实施水平仍然偏低。ACVFFI 认为，问题不在 2013 年文件的质量，而在其适用不均衡。当务之急是有效实施、监督、培训，以及在规划、能力建设和应对中真正纳入家属。

1. 引言

1.1　援助航空器事故受害者及其家属并非可有可无的人道主义补充：它是航空系统韧性和在最严重运行中断中保护旅客的组成部分。第 9998 号文件（2013 年）和第 9973 号文件（2013 年）阐明了国际民航组织的政策和指导。大会和理事会已在包括 A42-15 号决议在内的历次决议中重申该政策。

1.2　第六次世界范围航空运输会议（2013 年）推进了操作性的消费者保护原则。事故后援助则主要在简化手续和大会轨道上发展。本次会议提供了将该义务与航空运输经济和监管韧性相联系的机会，同时避免与秘书处关于消费者保护和应急规划的文件重复。

[1] 中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本由 ACVFII 提供。

1.3 ACVFFI 作为汇集家属声音、自成立以来一直在国际民航组织推动此项工作的国际组织，提交本文件，以便会议将实施 — 而非改写指导材料 — 置于讨论的中心。

2. 实施差距

2.1 Doc 9998 号文件获批已近十三年，附件 9 第 8.43 号标准适用已近四年，有效实施仍然极低。据提交简化手续专家组航空器事故受害者及其家属援助工作组（FALP/14）的数据，截至 2026 年 2 月在 55 个接受审计国家中，普遍安全监督审计计划规程问题 6.383 的有效实施（EI）得分为 10.91%。仅有六个国家被评为满意。

2.2 这一数字并非技术细节。它意味着一旦发生事故，大多数家属仍面临延误、相互矛盾的信息、缺乏明确对口方以及缺少即时支持。升格为标准是必要的规范成果，但尚不足以改变实践。

2.3 ACVFFI 坚持 Doc 9998 号和第 9973 号文件的清晰与有效。在尚未形成足够规模的已实施国家计划、已开展演练和已记录经验之前，任何修订都将缺乏充分经验基础，并会把资源从当务之急 — 各国适用现行政策 — 上转移开。

3. 优先事项

3.1 可操作的立法和国家计划。各国不仅需要法律参照文本，还需要载明职能、时限、援助中心、在公布旅客名单前通知家属、个人物品管理、酌情预付款以及当局、运营人与第三方协调的国家家属援助计划。

3.2 **监督**。国际民航组织应保持并加强 USOAP/EFOD 对 AAAVF 事项的监测，查明不遵守的原因，并按照不让任何国家掉队的原则，将支持导向差距最大的国家。

3.3 **可用的培训**。应审查 AAAVF 课程的效能和内容，并推广实施套包。其内容必须锚定于国际民航组织自身的 Doc 9998 号和 Doc 9973 号文件，而非单一国家模式。ACVFFI 应有效参与设计、审定和实施，贡献亲历应对者的经验和关于经验教训的专业见解。

3.4 **地区办事处**。地区讲习班只有目标明确才有用：宣传并实施国际民航组织援助受害者及其家属政策，而不仅仅交流会冲淡主要目标 — 实施该政策 — 的各异国家制度。地区办事处应有统一指导和 ACVFFI 及其协会的参与。

3.5 为此，西班牙通过北美、中美和加勒比地区办事处（墨西哥城）及南美地区办事处（利马）资助了两期受害者及家属援助讲习班，将于 2026 年 10 月 19 日至 21 日在墨西哥城、2026 年 12 月 1 日至 3 日在秘鲁利马举行。该方法可作为其他希望更直接推动实施国际民航组织政策的成员国的范例。

3.6 **业界**。国际航空运输协会 2025 年在其应急响应手册中纳入家属援助专章并加强相关培训，值得肯定。这一进展必须在实践中核验，并由国际机场理事会在始发、到达及事故地点附近机场作出同等整合。与 ACVFFI 的合作应超越礼节性提及。

4. 纳入家属

4.1 家属不是政策的“受众”，而是必不可少的利益攸关方。近二十年来，ACVFFI 推动了第 8.43 号标准、AAAVF 专题讨论会、培训和大会决议。这一贡献得到承认，其中包括因长期工作和所获里程碑而授予 ACVFFI 的第 44 届爱德华 • 沃纳奖。

4.2 尽管如此，ACVFFI 在专家组、课程、实施套包和活动组织中的参与并不均衡。2021 年专题讨论会关于在事故前、中、后与 ACVFFI 合作的建议，并未转化为稳定机制，而取决于各团队当时负责人的意愿。

4.3 会议应建议国际民航组织、各国、国际航空运输协会和国际机场理事会确立纳入 ACVFFI 的具体方式：在拟订计划与材料时尽早征询；参与演练；获得贡献经验所需的信息；并在秘书处为 AAAVF 事项指定明确对口方。

4.4 ACVFFI 并请各成员国按照国际民航组织对此类活动的要求，申办 2027 年第三次 AAAVF 专题讨论会。承办将赋予主办国声望、创新形象及其对航空器事故受害者及其家属承诺的可信度。

5. 结论

5.1 有韧性的航空运输系统不仅以连通性的恢复来衡量，更以航班未能抵达目的地时对待人们的尊严来衡量。国际民航组织的框架已经存在，所缺的是予以适用。

5.2 第七次世界范围航空运输会议应发出明确信息：实施优先；真正纳入家属；不要过早修订 Doc 9998 号或 Doc 9973 号文件。

—完—