国 际 民 用 航 空 组 织

工 作 文 件

ATConf/7-WP/140[1]
25/9/26

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

3.3：加强应急规划机制与消费者保护，建设有韧性的航空系统

加强地区合作，保障危机期间航空运输的持续性和在邻国机场的临时运行安排

（由科威特提交）

执行摘要

本文件阐述建立事先地区安排的重要性，以便在国家机场无法运行时保障航空运输服务的连续性，从而有助于维持客运和货运流通以及航空连通性，并减少危机和地区中断带来的经济和运行影响。

行动：请会议审议第 5 段中的建议。

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。
财务影响：	无直接财务影响。
参考文件：	不适用

1. 引言

1.1 本文件介绍科威特在科威特国际机场无法运行期间，依托沙特阿拉伯的机场临时运行国家承运人航班的经验。这一经验凸显了各国之间协调的重要性，以促成运行批准、提供运力和保障服务，并便利客运和货运流通。

1.2 科威特建议推动制定一项临时运行安排指导框架，各国可根据自身需要加以调整并事先达成一致，同时顾及国家主权、相关协定、监管责任以及安全和安保要求。

1. 阿拉伯文版本由科威特提供。

2. 讨论

2.1 危机和地区中断可能导致机场运行暂停或空域使用受限，影响客运和货运流通，并增加邻国机场和航线的负荷。这可能造成经济和运行影响、供应链中断以及提供基本航空运输服务能力的下降。应对此类情况需要合作，而这种合作超越即时运行响应，还包括监管、行政、运行和商业安排，使受影响的承运人能够在有关国家同意并在其主管当局监督下，临时从其他国家的机场继续提供服务。本文件旨在提出一种务实的地区性方法，事先为此类安排作出规划，以期必要时便利启动此类安排并明确有关各方的责任，同时保障安全和安保，并顾及东道机场的容量及其用户的需要。

2.2 在科威特国际机场无法运行的非常情况下，国家承运人依托沙特阿拉伯的机场临时运行替代航班。这一合作有助于减少航空运输服务中断，并提供了替代的出行选择。科威特对与沙特阿拉伯和巴林的地区合作表示赞赏，并特别赞扬沙特阿拉伯有关当局为其国家承运人在其机场运营提供的便利，这进而支持了替代运行安排的实施，并展现了危机期间地区合作的实用价值。

2.3 这一经验表明，临时运行的成功取决于监管批准与容量和地面服务可用性的结合，以及民航当局、机场、航空承运人和相关政府实体之间的协调。主要经验教训包括以下方面的重要性：

a) 在有关国家之间建立明确的联络点和快速决策机制；
b) 为运行批准和容纳额外航班作出事先安排；
c) 将航班运行计划与便利旅客和货物进入东道机场的安排相衔接；
d) 向旅客提供关于替代机场、航班时刻表和出行程序的信息；以及
e) 建立根据现场事态发展可扩展、修改或终止的安排。

3. 地区合作的主要领域

3.1 监管批准和便利化

3.1.1 事先安排应规定申请和批准临时运行的程序，包括许可、运行批准和相关航权，并就安全和安保监督责任进行协调，依照适用的协议和法律框架进行。此类安排不得导致授予自动或永久运行权，也不得导致改变现有的监管责任，除非有关国家同意并符合其法律和监管框架。

3.2 容量和时刻

3.2.1 容纳额外运行活动需要交换关于东道机场容量的最新信息，包括跑道、停机坪、航站楼、货运设施和保障服务。在适用情况下，时刻分配应按照明确的标准和程序进行协调，同时考虑到特殊需要和当前运行情况，前提是临时安排将根据需求变化和可用容量予以复核。

3.3 航路和交通流量管理

3.3.1 为支持临时运行，应通过空中航行服务提供者（ANSPs）和主管当局协调可用航路、空域容量和交通流量管理。这包括酌情交换运行信息和军民协调，使航班能够在适用的应急安排框架内安全和正常地运行。

3.4 旅客流动及其利益保护

3.4.1 安排应包括与主管当局就往返东道机场的旅客入境、过境和转机程序进行协调，同时确保出行要求的明确性。还应按照适用规则，就出发或到达机场变更、重新预定、退款和协助提供准确及时的信息，并顾及残疾或行动不便人士的需求。

3.5 货物、供应品和保障服务

3.5.1 应提供安排以支持货物和基本供应品的不间断运输，包括容量、装卸、储存、海关程序和相关地面运输。还应考虑到燃料、维修、机组、设备和地面服务方面的要求，确保临时运行期间所提供服务的财务和商业条款明确无误。

4. 建议的地区框架

4.1 科威特建议敦促各国缔结关于在东道机场开展临时运行的双边或多边安排，借鉴现有合作机制和应急计划，同时避免角色和程序重复。建议此类安排包括以下要素：

a) 适用范围和启动：确定需要临时运行的情形、请求和接受援助的机制以及有权作出决定的实体；
b) 联络点：指定全天候可用的国家联络点，具备替代通信渠道和明确的升级机制；
c) 机场和可用容量：确定潜在东道机场及其使用要求，并更新其容量和服务数据；
d) 批准和协调程序：确定所需信息和文件以及有关实体的责任，以便在不影响监管要求的情况下及时处理请求；
e) 信息交换：商定交换航班、需求、容量和运行限制数据的机制，同时顾及信息的保密性和保护；
f) 持续时间和恢复正常运行：确定临时安排的持续时间以及延长、修改或终止这些安排的机制，并建立返回本国机场的协调程序；以及
g) 测试和审查：定期开展演练，评估启动速度、容量充足性和服务连续性，并根据结果和经验教训更新安排。

4.2 国际民用航空组织（ICAO）可在其任务授权和可用资源范围内，与地区办事处和相关实体协调，通过收集做法和经验教训并制定供各国使用和根据自身需要调整的临时运行指导框架或示范安排，以支持这一方法。

5. 建议

5.1 请会议：

a) 注意到科威特与沙特阿拉伯和巴林开展地区合作的经验，包括从沙特阿拉伯的机场临时运行国家承运人航班，以及在危机期间增强航空运输连续性方面汲取的经验教训；
b) 鼓励成员国在任何潜在危机之前建立双边或多边安排，以便利受影响的承运人从东道国机场开展临时运行，此类安排应涵盖本文件所述的监管、运行和便利化方面；

c) 邀请国际民航组织与成员国和相关实体合作，在其任务授权和可用资源范围内，收集相关做法并考虑制定临时运行指导框架或示范安排，酌情涵盖启动、协调、批准、信息交换和恢复正常运行等领域，并借鉴现有指导和机制；和

d) 敦促各国和相关地区集团通过联合演练测试上述安排，并交流结果和经验教训，从而增强航空运输系统的准备状态，并保持服务的安全、安保和连续性。

6. 结论

6.1 科威特重申，危机和非常情况凸显了地区合作和运行韧性在维持航空运输服务连续性方面的重要性。科威特还强调，具备替代航路和机场的事先安排、时刻和容量协调、货物和供应运行的连续性、军民协调，以及在必要时国家承运人从邻国机场临时运行的可能性，构成了一套综合要素，可有助于增强民航应对非常情况的能力。

6.2 科威特重申愿意继续与国际民航组织和成员国合作，交流专长和经验教训，从而促进制定更灵活的地区机制，以支持航空运输的连续性，同时保持最高水平的安全、安保和运行效率。

— 完 —