国 际 民 用 航 空 组 织

ATConf/7-WP/166[1]
25/9/26

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

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

增强灵活性的机制以及应对航空运输系统性中断的应急监管沙箱：经验教训与危机时期的航空治理

（由秘鲁提交，拉丁美洲民用航空委员会16个成员国支持）[2]

执行摘要

本工作文件讨论建立并正式确立增强监管灵活性的动态机制，例如“应急监管沙箱”的必要性，以便迅速应对因不可抗力情形或扰乱性事件（如大流行病、自然灾害、地缘政治事件或影响机场基础设施的社会动荡）导致的航空运输中断。

基于拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）A24-1 号和 AE6-3 号决议所反映的经验教训，本工作文件强调指出，在没有政府直接补贴的地区，要保持韧性，就需要采取特殊监管措施，包括临时暂停收费、提高运行授权的灵活性、采取平衡的消费者保护方法（旅行抵用金），以及保障行业流动性。本工作文件还强调，在危机时期，运行治理责任应当完全由民用航空当局（CAA）承担，同时避免非民航主管部门干预机场运行。

行动：请会议：

a) 建议国际民用航空组织（ICAO）制定指导和政策框架，以实施旨在增强灵活性的机制，例如应急监管沙箱，使各国能够针对不可抗力事件或航空运输重大中断事件，在临时、相称且可控的基础上，暂停或减少监管负担、收费及商业要求；

b) 敦促各国在国家应急计划中纳入相关规定，以确保运行指挥、机场基础设施管理以及监管灵活性机制的部署始终由其民航当局负责；和

c) 在运营人无法控制的重大中断期间，推行平衡的消费者保护监管做法，既保障旅客权利，又维护行业流动性。

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。

[1] 西班牙文版本由秘鲁提供。

[2] 伯利兹、多民族玻利维亚国、智利、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、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、巴拉圭和乌拉圭。

财务影响：	无
参考文件：	拉丁美洲民用航空委员会 A24–1 号决议：《关于因新冠疫情危机采取措施支持本地区商业航空的建议》。 拉丁美洲民用航空委员会 AE6–3 号决议：《关于在世界卫生组织（WHO）宣布的大流行病期间平衡消费者保护与航空公司财务可持续性的措施》。

1. 引言

1.1 航空运输是全球社会和经济发展的重要催化剂，占全球国内生产总值（GDP）的 3.9%。然而，近期发生的全球性和地区性危机，包括突发公共卫生事件、自然灾害以及社会动荡对机场基础设施造成的干扰，暴露了传统监管框架在运行瘫痪情形下的局限性。

1.2 拉丁美洲民用航空委员会的经验，如 A24-1 号和 AE6-3 号决议所反映的那样，表明在政府无法为行业提供直接补贴的地区，航空运输的持续性取决于各国实施财政纾困措施、免除收费以及引入灵活和创新监管机制的能力。

1.3 面对意料之外的扰乱性事件，僵化的法律框架会阻碍及时应对。因此，必须设立应急监管沙箱，即一个用于应急情形的受控、临时、特殊环境，授权民航当局在不影响安全的前提下，临时且适度地放宽商业和运行监管要求。

2. 讨论

2.1 危机时期应急监管沙箱的应用

2.1.1 监管沙箱（又称受控监管环境）是指受民航当局监督的一种临时机制，允许采用例外、简化或临时规则，以应对极端市场状况或不可抗力事件。

2.1.1.1 在应对紧急情况和航空运输重大中断时，应急监管沙箱能够：

a) 增强航权和运行授权的灵活性：迅速签发临时授权（包机运营、紧急国内载运权或特殊跨境运输），为服务不足的航线提供服务，确保人道主义走廊畅通，并为物资运送提供便利；

b) 临时免征和暂停征收费用及税费：建立“监管保护伞”，在中断期间临时暂停征收导航费、机场费以及机票和燃油税；和

c) 循证评估：收集危机期间的运行数据，以评估哪些临时措施经证明有效，并可纳入常设应急程序。

2.2 危机时期的技术领导与机场治理

2.2.1 在发生重大中断（如大流行病或社会动荡期间机场被占领）时，最大的挑战之一在于非航空主管部门（卫生、执法和政治机构）直接参与关键基础设施的管理。

2.2.2 机场和空域不能交由缺乏航空专业知识的机构控制。虽然紧急情况需要机构间协调，但是关于机场关闭与重新开放、停机坪容量以及紧急航班运行的决定，必须仍由民航当局全权负责。应急监管沙箱的实施和管理必须在民航当局的技术监督下进行。

2.3 **财务可持续性与灵活的消费者保护**

2.3.1 根据拉丁美洲民用航空委员会 AE6-3 号决议，在航空运输系统中断期间，若过于严格地适用消费者保护规则，可能会导致航空运营人的流动性迅速枯竭，从而使大量航空运营人陷入资不抵债。

2.3.2 应急监管沙箱框架允许临时实施旨在维持适当平衡的措施，包括：

a) 发放有效期为 12 个月或更长的旅行抵用金或代金券，且不对消费者收取任何罚金；和

b) 延长机票退款期限，以保障整个商业航空业的流动性。

3. 结论

3.1 现代民航的韧性不仅需要实体基础设施，还需要灵活的监管基础设施。

3.2 引入应急监管沙箱，为民航当局提供了一套预先批准的工具包，用于快速应对航空运输中断事件，既确保机场运行始终由合格的航空主管部门领导，也有助于保障地区航空运输市场的生存能力。

— 完 —