ATConf/7-WP/217
18/11/26

# 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

## 报告草案

**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**

注：会议将本议程项目分成两部分审议：a) 加强消费者保护；和 b) 应急规划机制

**a) 部分 加强消费者保护**

## 3.3.1 引言

3.3.1.1 秘书处通过 WP/6 号文件，阐述了在不断变化的航空运输市场和大规模中断背景下实施消费者保护框架所面临的挑战。文件查明了监管碎片化、各国在旅客保护方面采取不同做法以及应急准备和协调安排存在差异而产生的问题，这些问题可能导致旅客在发生运输中断时受到不一致的待遇。文件提出了一个务实框架，通过提高一致性、明确责任划分、加强准备工作、改进协调以及扩大利害攸关方之间的信息共享来强化消费者保护。请会议审议有关建议，以加强消费者保护和应急规划框架，推动采取更加协调一致的旅客权利保护做法，并鼓励更广泛地加入《统一国际航空运输某些规则的公约》（蒙特利尔公约，1999 年）。

3.3.1.2 WP/78 号文件由巴西提交并得到拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）18 个成员国[1]支持，论及利用数字解决方案改善旅客体验、消费者投诉处理和航空运输争议的解决。文件借鉴巴西经验，介绍了利用在线争议解决平台和行业专用数字工具，为旅客获取信息、提交和处理投诉以及开展监管监督提供便利。文件还着重指出，实时沟通、自动改签和电子代金券等数字解决方案有助于在运行中断期间改进对旅客的协助，并提高所提供协助的可追溯性。文件请会议承认通过为航空运输部门量身定制的在线争议解决机制提高服务质量和旅客体验的重要性；鼓励航空公司采用数字化解决方案，以改善和跟踪中断期间向旅客提供的协助；并建议国际民航组织促进各国和行业利害攸关方之间交流相关最佳做法。

3.3.1.3 WP/100 号文件由智利提交并得到 17 个 LACAC 成员国[2]赞同，研究了确保消费者保护立法以证据为基础、保持适度并与国际监管框架相一致的必要性。文件借鉴智利拟议旅客权利改革的经验，着重指出对于缺乏充分数据、未充分考虑航空运输运行特点或未与现有国际义务保持一致的情况下制定立法的关切。文件强调，需要在消费者保护、市场竞争、可负担的航空运输服务和监管可预见性之间保持平衡，因为过度或重叠的要求可能增加旅客成本并影响航空运输服务发展。请会议推动依据客观证据和公私合作方式实施国际民航组织《消费者保护核心原则》，要求国际民航组织制定有关收集和比较消费者保护数据共同标准的指导材料，并鼓励各国加强航空当局与行业利害攸关方之间的协商机制以及交流最佳做法。

---

1 伯利兹、玻利维亚（多民族国）、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、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉（玻利瓦尔共和国）。

2 阿根廷、伯利兹、玻利维亚（多民族国）、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、秘鲁和乌拉圭。

3.3.1.4 WP/158 号文件由智利提交并得到 7 个 LACAC 成员国[3]支持，分享了 LACAC 通过为拉丁美洲和加勒比地区具体情况量身制定的地区框架应用国际民航组织《消费者保护核心原则》的经验。文件认为，《核心原则》的非约束性质旨在兼顾各国和各地区之间的差异，消费者保护措施应在旅客保护、航空运输可及性和行业可持续发展之间达成适当平衡。文件援引 LACAC 第 AE6-1 号决议，着重介绍了一种既符合国际民航组织《核心原则》又反映当地市场条件的地区性做法，而非简单照搬其他地区制定的消费者保护模式。文件请会议注意到 LACAC 的经验，重申国际民航组织《消费者保护核心原则》作为全球指导框架，鼓励各国和各地区组织根据自身情况应用这些原则，并确认此类做法的法律效力应由各国或各地区通过自身制度程序确定。

3.3.1.5 中国通过 WP/27 号文件，分享了在支持首次乘机旅客方面的经验，将其作为促进航空运输更加普惠可及和提升旅客体验的一种手段。文件强调，此类举措有助于扩大航空人口，减轻旅客焦虑，增强旅客对航空出行流程的熟悉程度，并促进航空运输的更广泛可及性，特别是在发展中国家。文件介绍了中国自 2021 年以来通过实施旅客引导、全流程出行协助、人员培训和流程优化等措施所积累的经验，并指出此类举措实施成本相对较低，可根据不同国家的实际情况加以调整。文件请会议注意中国在首次乘机旅客服务方面的经验，并请国际民航组织责成相关专家组开展讨论、研究并制定指导材料，鼓励各成员国将首次乘机旅客服务作为优先事项，分享这项服务措施和经验，推动航空运输大众化策略。

3.3.1.6 中国通过 WP/28 号文件，阐述了通过协调监管、政策和运行措施提升残疾人航空运输无障碍水平的重要性。文件介绍了中国通过立法、标准制定、指导材料和利害攸关方协调机制加强无障碍建设的经验，包括与残疾人组织开展协商。文件还强调，无障碍航空运输本质上具有国际属性，各国法规、标准和程序存在差异，可能影响国际旅行过程中服务的连续性。文件请会议注意中国的实践与进展；鼓励各成员国完善无障碍相关法规和标准框架，并在政策制定过程中听取残疾人组织意见；鼓励各成员国、航空承运人和机场运营人分享无障碍设施建设、服务流程和人员培训方面的最佳做法；并请国际民航组织继续推进无障碍航空运输相关工作，促进成员国之间的经验交流。

3.3.1.7 印度尼西亚通过 WP/48 号文件，审查了线上旅行代理机构（OTA）和航空客票数字化分销模式日益广泛应用所带来的监管、运行和管辖权方面的挑战。文件着重指出，虚拟联运、自助转机安排以及其他形式的数字化票务聚合，可能因客票分销与航空运输服务运营相分离而造成旅客保护方面的缺口，特别是在发生错过中转、行李转运和退款等航班中断情形时。文件还对以下问题表示关切：由算法生成、经境外枢纽连接境内航点的行程安排，可能构成一种间接国内载运权形式，从而规避既有业务权和市场准入安排，并影响国家监管监督的适用。文件请会议认识到缺乏协调的数字化票务聚合和虚拟联运所带来的消费者保护和监管挑战，重申各国根据《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）第七条享有的主权权利，鼓励成员国制定有关算法保障措施、旅客信息披露和中介机构问责的监管措施，并请国际民航组织更新 Doc 9587 号和 Doc 9626 号文件，以涵盖数字化客票分销、虚拟联运做法以及协调统一的消费者保护方法。

[3] 阿根廷、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加共和国、危地马拉、秘鲁和委内瑞拉（玻利瓦尔共和国）。

3.3.1.8 爱尔兰代表欧洲联盟及其成员国[4]以及欧洲民用航空会议（ECAC）其他成员国[5]通过 WP/131 号文件，提出了若干新出现的消费者问题，供按照第 42 届大会的要求审查国际民航组织《消费者保护核心原则》时予以审议。文件审查了自《核心原则》于 2015 年通过以来航空运输部门的发展变化，包括中介机构作用日益增强和分销渠道不断演变、票务做法的演变、无障碍通行和透明度问题、旅客对其权利及运输条件的认知，以及危机情况下产生的消费者保护考虑因素，包括票价提供情况和定价问题。文件指出，这些发展变化可能值得进一步审议，以确保《核心原则》继续保持相关性并切合实际需要。文件请会议认识到国际民航组织《消费者保护核心原则》的价值以及国际民航组织在促进对话和推广最佳做法方面的作用，支持按照第 42 届大会要求对《核心原则》进行审查，并将文件所查明的问题作为该项审查工作的一部分。

3.3.1.9 WP/55 号文件由尼日利亚代表非洲民用航空委员会（AFCAC）54 个成员国[6]提交，强调加强和协调统一非洲消费者保护框架对于支持建设一个有韧性、以旅客为中心且自由化的航空运输市场的重要性。文件指出，非洲大陆各国消费者保护制度碎片化，可能导致旅客权利保护及执法方面不一致。文件强调，消费者保护应补充自由化，增强旅客信心，并通过共同的最低原则、有效实施、有能力的机构和地区合作予以支持， 同时应将其纳入航空韧性和应急准备安排。文件请会议认识到消费者保护是有韧性、有竞争力且可持续的航空运输系统不可或缺的组成部分，敦促成员国和地区组织制定共同的旅客最低保护机制，以实现监管趋同，并请国际民航组织更新全球指南、分析工具和共同指标，支持在消费者保护、服务质量监测、执法和争议解决方面开展能力建设和交流最佳做法。

3.3.1.10 泰国通过 WP/42 号文件，强调了不断演变的分销渠道、跨境运营和大规模中断事件给航空旅客消费者保护带来的新兴挑战。文件指出，对中介机构的依赖不断增加、各国监管框架存在差异，以及旅客出行过程日趋复杂，可能在旅客权利、投诉处理和救济方面带来挑战。文件还强调，中断事件往往涉及航空生态系统中的多个利害攸关方，因此需要采取协调一致、覆盖全系统的消费者保护方法。文件结合泰国应用国际民航组织核心原则的经验，强调国际合作、能力建设、最佳实践交流和监管趋同的重要性。文件请会议鼓励各国以核心原则为参考，加强本国消费者保护框架，提升旅客认知并改进跨境投诉处理机制，请国际民航组织推动能力建设和最佳实践交流，探索加强国际协调和监管趋同的方案，并审查核心原则在应对新兴消费者保护挑战方面是否继续保持充分适用性。

3.3.1.11 阿拉伯联合酋长国通过 WP/133 号文件，审查了国际航空运输日益依赖的航空部门外关键服务提供者所引发的服务中断对经济韧性的影响。文件认为，云服务、软件和数据服务提供者等外部服务提供者发生故障，可能影响服务连续性、消费者和连通性，同时导致服务中断成本分摊以及相关各方责任归属方面的不确定性。文件指出，国际民航组织现行经济监管指导材料，包括《消费者保

---

4 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。

5 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、冰岛、摩纳哥、黑山、北马其顿、挪威、摩尔多瓦共和国、圣马力诺、塞尔维亚、瑞士、土耳其、乌克兰和联合王国。

6 阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提、埃及、赤道几内亚、厄立特里亚、埃斯瓦蒂尼、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、利比亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、索马里、南非、南苏丹、苏丹、多哥、突尼斯、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚、津巴布韦。

护核心原则》，没有明确论及此类情况，并提及其他行业为识别和管理对关键第三方服务提供者的依赖而采取的做法。文件请会议注意此类服务提供者引发的服务中断所造成的经济影响，并认识到国际民航组织现有经济监管条文并未明确规定在此类情况下如何分摊服务中断成本。文件还建议理事会在跟进 WP/6 号文件和审查国际民航组织《消费者保护核心原则》的过程中，审查现有经济监管安排是否充分处理了服务连续性问题，以及运营人与此类服务提供者之间服务中断成本的分摊问题。

3.3.1.12 WP/161 号文件由乌拉圭提交并得到 LACAC 20 个成员国[7]支持，阐述了无障碍航空运输作为航空连通性、简化手续和旅客服务质量必要组成部分的重要意义。文件指出，残疾人在航空运输链条的各个环节均可能面临障碍，并强调各国、机场、航空运营人及其他利害攸关方需要协调行动，通过提供无障碍信息、完善基础设施、协调统一程序、开展员工培训以及与残疾人及其代表组织进行协商，逐步消除这些障碍。文件援引现有国际和地区文书，强调无障碍是关乎不歧视、机会平等以及充分参与的问题。文件请会议鼓励各国加强落实相关国际和地区文书，推动在整个航空运输链条中采用无障碍措施，促进残疾人参与政策制定，支持开展研究和收集数据以制定基线并识别障碍，并请国际民航组织开发实用工具或编制检查单，以评估机场和航空运输服务的无障碍水平。

3.3.1.13 国际航空运输协会（IATA）通过 WP/24 号文件，论述了自第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6）以来旅客消费者保护的发展情况，以及旅客权利制度、消费者优先事项和负担得起的航空连通性之间的关系。文件指出，各国消费者保护制度持续增加，并由此带来监管碎片化、法律不确定性以及航空公司成本上升等相关挑战。文件进一步强调，应确保旅客在整个出行过程中了解自身的权利和义务，并提议编制指导材料和一本手册，作为供旅客、政府和业界利害攸关方使用的实用信息工具。文件还强调，维护支持竞争、消费者选择和负担得起的航空连通性的商业自由和定价自由十分重要。文件请会议要求国际民航组织制定《航空旅客手册》，设立由各国和业界参与的多学科小组协助编制该手册，并鼓励各国维护商业自由和定价自由。

### 3.3.2 讨论

3.3.2.1 会议在审议消费者保护框架和国际民航组织《消费者保护核心原则》时，表示广泛支持对《核心原则》进行审查，以反映自其 2015 年通过以来的发展变化，特别是数字中介所发挥作用的增强以及重大中断期间所获得的经验。代表们认识到，有效的消费者保护能够增强旅客信心，并有助于实现自由化带来的益处。在这方面，会议强调应采取适度、基于证据的措施，在旅客权利与可负担性、竞争以及航空运输可持续发展之间取得平衡。会议强调了提高一致性的益处，以及有必要在顾及各国国家和地区具体情况的同时，保持《核心原则》的非规定性。关于制定国际民航组织《航空旅客手册》，与会者表达了不同意见。一些代表支持制定该手册，以帮助旅客在出行前了解自身权利，并在中断期间及时获得可靠信息；但许多代表对此表示谨慎，指出开发和维护一份涵盖广泛国家制度的单一参考文件所需资源负担较重。

[7] 伯利兹、玻利维亚（多民族国）、巴西、智利、哥伦比亚、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、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁和委内瑞拉（玻利瓦尔共和国）。

3.3.2.2 会议注意到与数字分销、在线旅行社、虚拟联程和第三方服务提供商相关的新兴挑战。许多代表强调，需要提高透明度、向旅客提供明确信息，并厘清航空公司、中介机构和服务提供商之间的责任，尤其是在服务中断期间。一些代表对将某些行程定性为间接国内载运权表示保留，指出此种定性缺乏法律依据，且对此类安排施加限制会产生实际影响。一些代表团呼吁国际民航组织制定国际指导以应对这些新兴挑战，而另一些代表团则认为需要进一步分析，以确定现有指导是否已涵盖这些问题。在这方面，若干代表团告诫称，将监管延伸至非航空实体可能阻碍创新，并强调任何做法都应避免造成不成比例的负担。

3.3.2.3 会议讨论了旨在提升旅客在整个航空运输旅程中的体验、无障碍性和包容性的措施。许多代表强调，数字工具、投诉处理和争议解决机制、服务中断期间的旅客协助以及首次乘机者举措在改善旅客体验和信心方面具有潜力，同时应顾及各国国情。会议强调旅客旅程全程的无障碍性和包容性，包括为残疾人和首次出行旅客提供协助。各方表示支持统一程序、开展员工培训、提供无障碍信息以及与残疾人进行协商。许多代表强调，必须确保与国际民航组织现有政策、方案和指导材料保持一致，特别是附件 9 和《残疾人航空运输手册》（Doc 9984 号文件）。

3.3.2.4 会议注意到以下信息文件：巴西提交的 WP/182 和 WP/185 号文件、韩国提交的 WP/196 号文件，以及泰国提交的 WP/119 号文件。

### 3.3.3 结论

3.3.3.1 根据议程项目 3.3 A 部分下审议的文件及随后的讨论，会议得出结论：

a) 国际民航组织应审查《核心原则》，确保其保持相关性并面向未来，同时各国应结合本国和地区具体情况，在其监管实践中加以应用；

b) 各国应采取基于证据且适度的措施，兼顾旅客保护、无障碍性、可负担的连通性、竞争和商业灵活性；

c) 各国应厘清航空公司、中介机构和数字平台之间的责任；

d) 各国应加强旅客旅程全程的无障碍性，同时国际民航组织应提供实用指导和工具，以便为实施提供支持；

e) 对于源自航空业以外关键服务提供商的服务中断，国际民航组织应考虑就服务连续性和旅客协助提供指导；

f) 各国应加强跨境合作并实施 1999 年《蒙特利尔公约》，同时国际民航组织应提供实用工具和能力建设；和

g) 国际民航组织应继续更新其消费者保护汇编平台，以分享各国和地区组织的消费者保护规章和最佳做法。

### 3.3.4 建议

**建议 3/5 — 加强应急规划与消费者保护，建设有韧性的航空系统：加强消费者保护**

**会议建议：**

a) 各国应以国际民航组织《消费者保护核心原则》为指导，实现消费者保护框架现代化，确保其保持循证、适度、可及并能够应对技术发展、新兴商业模式和大规模中断；

b) 各国应明确航空承运人、中介机构和其他服务提供商在旅客旅程全程中的责任，包括旅客信息、投诉处理、退款以及中断期间的协助等方面的责任；

c) 国际民航组织应审查并调整其《消费者保护核心原则》，使其适应不断演变的航空运输系统，确保其继续作为一个相关且具有前瞻性的全球框架，并以实用实施工具和监管合作机制为支撑，同时为不同的国家和地区具体情况保留足够的灵活性；和

d) 国际民航组织应评估现有政策和指导是否充分涵盖新兴消费者保护问题，包括在线旅行中介、虚拟联程、无障碍通行、数字旅客协助以及涉及关键第三方服务提供商的中断，并就是否需要制定新的指导提出建议。

**b) 部分 应急规划机制**

### 3.3.5 文件

3.3.5.1 科威特通过由民用空中航行服务组织（CANSO）联署的 WP/140 号文件，介绍了无法在科威特进行航空运营期间，通过地区合作促进航空运输服务连续性的经验。文件着重指出了预先建立地区安排的作用，以使受影响的航空承运人在危机期间临时利用邻国机场开展运营，从而支持旅客和货物流动持续进行，并减少运行和经济中断。文件查明了地区合作的关键领域，包括监管批准、机场容量和时刻管理、空中交通管理、旅客流动及其利益保护，以及货物运输、供应品和保障服务，并辅之以明确的协调和决策机制。文件请会议注意科威特汲取的经验教训，鼓励各国建立危机期间开展临时运营的双边或多边安排，请国际民航组织收集相关做法并考虑制定此类运营的指导框架或示范安排，并敦促各国和地区集团通过联合演练测试上述安排并分享由此获得的经验教训。

3.3.5.2 在 WP/104 号文件中，阿曼论述了地缘政治危机对国际航空运输造成的运行和经济影响，并提出加强治理和国际协调的措施。文件着重指出了空域关闭和航班改道对运行成本、航空连通性和全球供应链的影响，并强调各国和航空业利害攸关方之间的信息共享、风险管理与合作对于在危机期间保障航空运输服务连续性的重要作用。文件还提议建立一项国际框架，以加强治理、服务连续性和运行韧性。文件请会议承认治理和国际协调的重要性，鼓励加强合作、信息共享和最佳做法交流，支持进一步研究大规模航班改道所产生的影响，并请国际民航组织研究加强治理和国际协调的方式，以支持在地缘政治危机和重大运行中断期间航空运输的连续性。

3.3.5.3 通过 WP/166 号文件，秘鲁得到 LACAC 16 个成员国[8]的赞同，提议建立“应急监管沙箱”，将其作为增强航空运输在大流行病、自然灾害及其他重大中断事件期间韧性的机制。基于 LACAC 第 A24-1 号和 AE6-3 号决议所反映的经验，文件着重指出，僵化的监管框架在应对特殊情况方面存在局限性，并倡导采取临时、适度且受控的监管灵活性措施，在不损害安全的前提下支持航空运输服务的连续性。文件还强调维持机场运行治理的重要性，并确保应急监管措施在民用航空当局（CAA）的权限下实施；同时，在重大中断期间，应在消费者保护与航空承运人财务可持续性之间保持平衡。文件请会议建议国际民航组织制定关于应急监管沙箱及其他监管灵活性机制的指导和政策框架，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实施始终由民航当局负责，并推动在超出运营人控制范围的重大中断期间采取兼顾消费者保护与行业可持续发展的平衡监管做法。

3.3.5.4 在 WP/21 号文件中，卡塔尔着重指出，在整个航空生态系统范围内开展综合危机准备和协调行动，对于增强国际航空运输韧性十分重要。文件强调，在重大中断期间维持航空基本功能，需要有效的危机治理、业务连续性规划、信息共享以及航空业利害攸关方之间的合作。文件提及近期公共卫生紧急事件、地缘政治事件和空域限制的经验，并着重指出监管和运行灵活性在支持危机期间国际航空运输服务的持续运营和恢复方面所发挥的重要作用，包括航空运输协定（ASA）中的相关机制以及国际民航组织的有关指导材料。文件请会议认识到在整个航空部门协调准备的重要性，鼓励各国建立能够及时提供监管和运行灵活性的机制，考虑在航空运输协定及相关安排中设置有关机制，以支持危机期间国际航空运输服务的持续运营和有序恢复，将维持基本航空连通性纳入韧性和恢复规划，并请国际民航组织继续促进交流与航空系统韧性及维持航空基本功能连续性有关的经验教训和最佳做法。

3.3.5.5 沙特阿拉伯通过由埃及联署的 WP/72 号文件，说明有必要加强经济韧性和国家层面准备工作，以支持重大中断期间国际航空运输的连续性。文件指出，由多种来源引发的危机可能产生相似的经济后果，包括连通性丧失、运力受限和运营成本上升，并强调有必要将国际民航组织现有危机准备原则转化为切实可行的国家安排。文件提议制定一个专门的国际民航组织“经济韧性模块”，并拟订《国家航空运输危机管理与经济韧性战略》范本，以支持协调准备、经济影响评估、应急规划以及基本航空连通性的维护。文件请会议认识到，从一次危机中恢复并不一定意味着已经为未来的中断事件做好准备；鼓励各国制定、更新并定期测试《国家航空运输危机管理与经济韧性战略》；请理事会制定“经济韧性模块”以及示范性国家战略，并配套开发相关实用工具；并将实施支助纳入“不让任何国家掉队”战略目标的相关活动之中，尤其是对于能力受限的国家。

3.3.5.6 苏丹通过 WP/105 号文件，强调受冲突和战争影响国家的民航部门所面临的挑战，以及加强国际支持以促进其复苏和长期可持续发展的必要性。文件阐述了冲突对航空运输造成的经济和运行后果，并强调技术援助、能力建设、基础设施修复以及获得融资，对于恢复航空连通性和支持复苏工作的重要性。文件还结合苏丹正在开展的复苏工作，并强调民用航空在促进人道主义援助和经济复苏方面的重要作用。文件请会议要求国际民航组织与其地区办事处及地区组织合作，扩大针对受冲突影响国家的培训和能力建设方案，支持重建机构能力和技术能力，为获得融资、赠款和优惠贷款以修复民航基础设施提供便利，推动将民航复苏方案纳入地区组织的工作计划，并在国际民航组织建立一个国际机制，以协调对受冲突和战争影响国家的技术和经济支助。

---

[8] 伯利兹、玻利维亚（多民族国）、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。

3.3.5.7 在 WP/40 号文件中，泰国提议制定一套综合性“航空政策工具包”，以加强航空部门的危机防范和经济韧性。文件结合 COVID-19 疫情、地缘政治事件以及能源价格波动等近期中断事件，着重指出被动式纾困措施的局限性，并强调有必要建立以持续风险监测和数据驱动决策为支撑的制度化应急规划机制。文件提出了一个框架，由七个政策维度构成，涵盖安全、运营能力、简化手续、经济韧性、连通性、人员队伍留存以及信息共享等领域，并辅之以一个涵盖准备、响应和恢复的四阶段启动机制。文件请会议邀请各成员国及航空相关利害攸关方通过数据驱动监测、风险评估和循证政策决策加强危机防范，并请国际民航组织制定关于危机防范、风险监测和协同监管响应的全球指导和通用原则。

3.3.5.8 WP/168 号文件由委内瑞拉玻利瓦尔共和国提交，并得到 LACAC 16 个成员国[9]的支持，分享了该国于 2026 年 6 月发生地震后汲取的经验教训。此次地震对西蒙·玻利瓦尔国际机场造成严重破坏，并扰乱了空中交通管制运行。通过开展地区合作、启用备用机场以及实施灵活的空中交通管理措施，委内瑞拉玻利瓦尔共和国在 8 天内完成了 84%的国内航线和 73%的国际航线重组，同时维持了人道主义援助和货运业务的运行。文件强调了应急规划、训练有素的人员、国家间协调以及监管灵活性的重要性。文件请会议鼓励各国持续开展危机管理培训，并请国际民航组织编制《航空连通性应对自然灾害韧性手册》，其中包括关于简化程序的指导，以便在大型机场关闭后 72 小时内发放临时航权并完成航线调整。

3.3.5.9 在 WP/169 号文件中，委内瑞拉玻利瓦尔共和国在 LACAC 17 个成员国[10]的支持下，强调有必要使旅客保护法规与民用航空应急规划机制保持协调一致。文件借鉴委内瑞拉玻利瓦尔共和国 应对影响民航运行重大中断事件的经验，强调在紧急情况下有效协调、沟通以及向旅客提供协助的重要性。文件指出，大规模中断事件可能暴露出利害攸关方责任划分和协调安排方面的缺口，并强调需要建立相互兼容的应急计划、正式沟通渠道以及协调治理机制，以同时支持运行韧性和旅客保护。文件请会议敦促各国加强消费者保护框架，将大规模中断期间应急援助的协调一致方法纳入其中，同时考虑应急计划之间的兼容性、利害攸关方责任、应急管理和旅客协助培训，以及建立跨机构应急响应机制等因素。文件还请会议敦促各国制定旅客协助规程，针对特殊情况的指导材料和紧急情况下应遵循的程序。

### 3.3.6 讨论

3.3.6.1 会议讨论了重大中断期间航空运输服务治理、协调和连续性问题的重要性。会议注意到，近期发生的公共卫生紧急事件、自然灾害、地缘政治事态发展及其他非常事件表明，各国和航空利害攸关方之间进行协调决策、及时共享信息和开展合作十分重要。有代表表示支持加强地区和国际协调机制、应急安排及沟通程序，以推动危机期间航空运输服务的连续性和有序恢复。

---

9 伯利兹、玻利维亚（多民族国）、智利、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、秘鲁、乌拉圭。

10 伯利兹、玻利维亚（多民族国）、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、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭和乌拉圭。

3.3.6.2 会议还强调，需通过相互兼容的应急计划、明确界定的利害攸关方责任和协调的治理机制，将旅客协助和消费者保护方面的考量因素纳入应急准备和响应安排。会议强调了预先规划、机构间协调和务实安排对于支持航空运输服务连续性和有序恢复的价值，包括通过区域合作和应急措施尽量减少对航空运输用户造成的中断影响。

3.3.6.3 会议还讨论了通过应急准备、风险监测、应急规划、恢复规划和实施支助来加强航空韧性的措施。各代表团强调，在危机期间保持基本航空连通性以及提升各国预见、应对重大中断并从中恢复的能力十分重要。有代表表示支持有助于增强韧性并促进危机期间航空运输服务连续性和恢复的务实工具和安排，包括在《航空运输协定范本》（TASA）中纳入相关规定。若干代表团支持在特殊情况下采用临时、相称和透明的监管灵活性措施，前提是安全、安保和监督责任得到维持。

3.3.6.4 有代表表示支持通过技术援助、能力建设和制度强化来支持重大中断后的恢复，但针对某些紧急监管措施的范围，以及可能使国际民航组织需要开展额外活动或提供额外资源的提案，各方表达了不同意见。若干代表团强调，此类措施应始终与国际民航组织的授权、现有方案和可用资源保持一致。

3.3.6.5 会议注意到由哥伦比亚提交、并得到拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）[11]16 个成员国支持的 WP/129 号工作文件，由印度尼西亚提交的 WP/177 号工作文件，以及由委内瑞拉提交、并得到拉丁美洲民用航空委员会 15 个成员国支持的 WP/183 号工作文件。

### 3.3.7 结论

3.3.7.1 根据议程项目 3.3 B 部分下审议的文件及随后的讨论，会议得出结论：

a) 有效的危机准备和航空运输服务连续性要求相关利害攸关方之间做出协调的治理安排、及时共享信息、并开展应急规划和合作；

b) 韧性规划应纳入运行、监管、治理、经济和消费者保护方面的考量因素，包括在重大中断期间保持基本航空连通性；

c) 临时、相称和透明的监管灵活性措施可在特殊情况下有助于服务连续性和恢复，前提是安全、安保和监督责任得到维持；

d) 双边、地区和多边合作安排可通过协调的运行、监管和旅客服务措施等方式，支持重大中断期间航空运输服务的连续性和有序恢复；

e) 务实的准备、恢复和实施支助机制，包括能力建设以及经验教训和最佳做法交流，有助于增强航空韧性；和

f) 国际民航组织通过制定指导材料、开发务实实施工具和开展实施支助活动来支持各国，在这一过程中发挥着重要作用，同时确保与现有国际民航组织方案和举措保持一致。

[11] 伯利兹、玻利维亚（多民族国）、智利、哥斯达黎加、古巴、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、秘鲁和乌拉圭。

### 3.3.8 建议

**建议 3/6 — 加强应急规划机制与消费者保护，建设有韧性的航空系统：应急规划机制**

**会议建议：**

a) 各国应加强应急规划、协调机制和信息共享安排，以便在重大中断期间保持基本的客运和货运连通性；

b) 鼓励各国将运行、经济韧性和旅客协助方面的考量因素纳入应急准备、响应和恢复安排，包括明确界定利害攸关方的责任并建立协调机制；

c) 各国应酌情根据《国际民用航空公约》和适用的国际法，考虑达成双边、地区和多边安排，包括采用临时航权、替代门户和航线调整等措施，以促进重大中断期间航空运输服务的连续性和有序恢复；

d) 各国在特殊情况下应酌情提供临时、透明和相称的监管灵活性，同时维持安全、安保和监督责任；和

e) 国际民航组织应继续通过务实指导、实施工具、技术援助、能力建设活动以及交流与危机准备、韧性和恢复相关的经验教训和最佳做法来为各国提供支持。

— 完 —