



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

航空应急规划与韧性建设政策工具包

（由泰国提交）

执行摘要 近期全球中断事件表明，航空运输面临的外部冲击日益频繁且具有系统性。一旦发生中断事件，运营瘫痪会直接威胁航空公司的财务存续能力、国家连通性和宏观经济稳定。临时性和被动式的救助措施已无法保障行业的长期韧性。 本工作文件提出一个实现主动性危机防范和经济连续性的框架。该框架以持续风险监测和一体化“航空政策工具包”为基础，围绕七个核心政策维度提供结构化的监管灵活性和一个四阶段启动机制。本文件建议各成员国和国际民用航空组织（ICAO）采取具体行动，建立数据驱动、协同联动的应急响应与经济韧性工作框架。 行动：请会议审议本文件，并采纳本文件第 5 段所列行动。	
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
参考文件：	《大会第 42 届会议通过的决议》，临时版本，2025 年 10 月（国际民航组织大会 A42-13 号决议） 国际民航组织《2026-2050 年战略计划》

1. 引言

1.1 在大会第 42 届会议上，各成员国通过了 A42-13 号决议，其中认识到“所有国家可以从将减少

灾害风险的战略纳入他们的航空运输部门战略计划中受益”，并强调“需要对达到地区或全球规模的自然或人为灾害以最适当的水平来协调政治和运行响应措施”。本文件旨在通过搭建一套数据驱动的一体化航空政策工具包，落实上述全球承诺，指导各国民航当局从缺乏协调的临时性救助措施，转向制度化的应急规划和长期行业韧性建设。

1.2 近年来，民航业接连遭遇连锁式外部冲击，行业脆弱性凸显。继新冠疫情之后，地缘政治冲突与空域限制造成大量航班改航，能源价格大幅震荡。泰国航空煤油（Jet A-1）价格峰值从每桶 80 美元飙升至 200 美元以上，航空公司燃油成本占总运营成本比重由 30%上涨至 50%。受油价暴涨影响，2026 年泰国共计取消 65 234 架次航班，损失 1216 万个座位。

1.3 免收规费、降低机场租金、延期偿付信贷、临时证照灵活性安排等紧急干预手段虽可即时缓解现金流压力，但本质上仍属于被动式应对措施。面对反复出现的系统性中断，民航当局需要从缺乏协调的救助转向制度化的应急规划机制，以保障运营连续性和行业稳定。

2. 危机韧性的政策维度

2.1 为应对多维度中断，民航当局需建立覆盖七大核心政策维度的全面框架：

维度	范围与监管目标
1. 安全与监管监督	在维持高安全标准的同时，对证照、认证和检查采取适度且基于风险的灵活性安排。
2. 运营能力	管理受限空域和机场容量，优化时刻分配规则，并便利动态改航。
3. 安保与简化手续	在坚守航空安保基线的同时，简化机组人员、人道主义救援物资及关键货物的通关程序。
4. 经济与财务韧性	通过透明、临时且非歧视性的措施，支持航空公司、机场和航空服务提供商的流动性和财务连续性。
5. 战略连通性	保障必要的国内、区域和国际航空通道，包括货运供应链和撤侨航班。
6. 人员队伍留存	通过防止人员队伍突然流失并简化认证续期，保护关键航空能力。
7. 协同信息共享	在政府当局、行业运营人和国际伙伴之间建立结构化、实时的数据交换机制。

3. 政策工具包工作和运行机制

3.1 四阶段启动流程

3.1.1 一套有效的应急框架应通过由持续风险监测和运行数据分析加以校准的分级机制实现运作：

阶段	运作重点	主要监管行动
第 1 阶段：准备	对先导性经济、地缘政治和运营指标进行例行监测。	审查应急安排，核验基础数据源，并预置监管纾困手段。
第 2 阶段：早期启动	预警信号显示在正式国际指令发布前可能出现系统性压力。	临时实施基于风险的预备性措施，以缓冲初期运营和财务影响。
第 3 阶段：危机响应	发生严重程度高的系统性中断，并已确认产生运行和经济影响。	部署针对性的监管灵活性、临时财务连续性干预、时刻宽限和航路调整措施。
第 4 阶段：恢复与过渡	运行环境趋于稳定，市场运量向正常基线回归。	系统性退出应急灵活性安排，开展事后评估，并恢复正常监管监督。

3.2 常态化防范与模拟测试

3.2.1 应急规划机制应作为常设制度化流程予以维持，而非作为应对性的政令。定期开展基于情景的模拟演练、中断后评估以及持续的利害攸关方磋商，对于校准响应能力并保持机构敏捷性至关重要。

4. 结论

4.1 全球性中断事件频发、情况日趋复杂，要求民航当局果断从被动危机管理转向主动制度化的防范。政策响应缺乏协调，会加剧行业脆弱性、市场碎片化，并拉长经济复苏周期。

4.2 建立以实时数据监测、透明启动标准和结构化跨部门协调为支撑的一体化航空政策工具包，将有助于民航当局大幅缩短响应时间，维护关键空中连通性，并增强全球航空业韧性。

5. 行动

请会议：

- a) 请成员国及航空相关利害攸关方认识到，通过数据驱动监测、风险评估和循证政策决策加强航空危机防范，对提升航空部门韧性和经济可持续性具有重要意义；和

- b) 要求国际民用航空组织在长期战略框架内，编制航空危机防范、风险监测、协同监管响应的全球指导与通用原则。

— 完 —