



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，建设有韧性航空系统

从危机应对到国家韧性：通过经济韧性加强国际航空运输连通性
(由沙特阿拉伯提交)

执行摘要

航空运输面临着各种不同原因造成的中断，而这些中断导致的经济后果往往相似，包括连通性与运力下降、运营成本上升、供应和劳动力中断，以及对公平竞争造成的风险。COVID-19 疫情凸显了此类中断事件的影响规模，但公共卫生突发事件只是其中一个例子。空域限制、极端天气、网络安全事件、供应链中断以及关键运营人或服务提供商的故障，都可能引发类似的系统性影响。

国际民用航空组织（ICAO）正在制定全球危机准备与应对框架，并已就采取临时、有针对性且相称的措施提出重要原则。尽管如此，国家实施层面仍然存在一项挑战。国际民航组织现有指导提供了危机准备的重要要素，但这些要素尚未整合为单一的、具有适应性的国家框架，该框架将领导机制、基本连通性、共同数据基准、快速经济影响评估、协调安排、决策阈值和退出标准等要素结合起来。这一挑战对于分析能力和机构能力有限的国家而言，影响可能尤为显著。

本工作文件提议国际民航组织制定一个专门的“经济韧性模块”，其中包含实用指南、指标和评估工具，并附有一份《国家航空运输危机管理与经济韧性战略》范本，供各国根据国情自愿采用或加以调整，并在适当情况下通过“不让任何国家掉队”相关活动提供实施支助。拟议的方法还将加强民用航空当局之间的地区合作、应急规划和及时的信息交换，以在发生重大中断事件时保障国际航空运输连通性。

行动：请会议审议第5节中的各项行动。

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；航空实现无缝、无障碍和可靠的全民出行；以及不让任何国家掉队。
财务影响：	初步工作可在国际民航组织现有方案和专家组内开展。有针对性的实施支助可能需要自愿捐款、建立伙伴关系和调动资源。

参考文件：	大会A42-13号决议：关于减少航空灾害风险的战略和应对机制 大会A42-26号决议：国际民航组织关于航空运输领域持续政策的综合声明 国际民航组织《2026-2050年战略计划》 《国际民航组织理事会提交大会的2025年年度报告》 《关于国际民航组织COVID-19应对措施的评价报告》 理事会航空恢复工作队（CART），建议10 《国际民航组织关于经济和财政措施的指南》（1.2版） A42-WP/556号工作文件：行业现状与机场业务量展望
-------	---

1. 引言

1.1 韧性的衡量标准不仅在于航空运输从中断事件中恢复的速度，还在于整个系统是否为应对下一次中断做好了更充分的准备。航空运输面临着各种原因造成的冲击，包括公共卫生突发事件、空域限制、极端天气、网络安全事件、供应链中断、劳动力短缺，以及关键运营人或服务提供商的故障。尽管原因不同，但经济影响往往相似，包括需求或运力的突然下降、基本连通性中断、流动性压力、运营和出行成本上升、供应和劳动力中断，以及对公平竞争造成的风险。

1.2 COVID-19 疫情凸显了此类冲击的影响规模，但它并非冲击的唯一表现形式。国际民用航空组织估计，2020 年全球载客量下降了 60%，比 2019 年减少了约 27 亿人次。据估计，航空公司的客运运营总收入缩水 3700 亿美元，而机场和空中航行服务提供者的收入损失分别约为 1150 亿美元和 130 亿美元。由于航空支撑着贸易、旅游、供应链以及获取基本服务的机会，航空运输中断会迅速对航空业以外的领域产生经济和社会影响。

1.3 国际民航组织正在推进制定全球危机准备与应对框架。这提供了一个适时的契机，以确保在开展运营应急规划和公共卫生准备工作的同时，做好经济层面的准备。本工作文件探讨了一个尚未解决的实施挑战：如何将全球指导转化为能够适应各国不同能力和国情的国家航空运输危机管理与经济韧性战略。

2. 国家准备方面的差距

2.1 危机相关决策主要在国家层面作出。这些决策涉及必须保留哪些航空联系和服务，航空、金融、竞争、劳工、旅游、安全和卫生等主管当局应如何协调工作，需要共享哪些数据，可以启动哪些特殊措施，以及应当在何时终止这些措施。如果在危机前没有事先商定的战略，这些职责就会分散，决策就会在时间紧迫、信息不完整的情况下作出。

2.2 国际民航组织已经奠定了重要的政策基础。大会第 A42-13 号决议指示理事会建立危机应对政策和关于减少航空灾害风险的战略，协助各国实施该战略，优先考虑最不发达国家（LDC）、内陆发展中国家（LLDC）和小岛屿发展中国家（SIDS），并建立一个危机协调机制网络。本工作文件从

经济韧性和国家实施两个层面对该任务授权作出补充。理事会航空恢复工作队建议 10 呼吁，特殊措施应当是包容、有针对性、相称、透明和临时的，并符合国际民航组织的政策，且不得损害公平竞争。国际民航组织的经济和财政措施指南提供了多项可选措施，而对国际民航组织 COVID-19 疫情应对措施的评价则建议建立一个全面的危机管理框架、预先开发工具，并制定明确的危机降级和退出战略。

2.3 国际民航组织现有材料涵盖危机准备的重要要素。仍然存在的挑战是加强这些全球原则与各国实际准备工作之间的制度性衔接。这些要素尚未整合成一项单一的、具有适应性的国家战略，这项战略应将多风险评估、指定领导机制、机构间协调、基本连通性优先事项、经济影响评估、共同数据基准、决策阈值、沟通规程以及有明确时限的审查和退出标准等内容结合起来。因此，本工作文件探讨的差距主要在于系统性实施方面，而非政策意图。加强系统性实施，将有助于各国提前确定由哪些主管当局主导，应优先考虑哪些航空联系和服务，需要哪些信息来支持决策，以及何时应当审查或撤销特殊措施。

3. 运输恢复不等于具备韧性

3.1 国际机场理事会（ACI）向国际民航组织第四十二届大会报告称，2024 年全球机场旅客人数达到 94 亿人次，相当于 2019 年水平的 103%。然而，机场收入仍低于疫情前水平，且各地区的恢复情况仍存在差异。尽管总运输量得以恢复，但航线多样性、可负担性、基础设施财务状况、劳动力供应和服务可靠性仍然脆弱。

3.2 如果没有事先商定的基准、指标和决策规则，可能出现以下问题：各项干预措施相互重叠、彼此冲突，或者在已无必要的情况下仍继续实施；无法及早确定基本航线；支助措施缺乏针对性；无法以一致的方式评估对竞争和消费者的影响；临时措施难以撤销。结果会造成原本可以避免的经济损失，并导致复苏更加缓慢、更不均衡。

3.3 影响互联空域和国际航线网络的重大中断事件，可能需要跨国协调应对。主管当局之间事先安排好的沟通、及时的运营信息交换以及协调一致的应急安排，能够提高情景感知能力，保障运营连续性，并有助于维持国际航空运输连通性。此类合作应当作为参与合作的各国危机管理责任的补充，并能适应这些国家的制度安排和具体情况。

3.4 对于分析能力和机构能力有限的国家而言，包括内陆发展中国家和小岛屿发展中国家，重大中断事件的影响可能尤为显著，航空运输连通性对这些国家而言可能构成一条至关重要的经济与社会命脉。如果缺乏实际的实施支助，能力有限的国家可能难以有效落实这一全球框架。对于只有一个国际机场、缺乏切实可行的替代运输方式的小岛屿发展中国家而言，即使只是短时间的航空运输意外中断，也可能使其无法获得药品、人道主义物资和基本服务，并切断其经济命脉。在这种情况下，连通性不仅仅是运输方面的考量，而是国家韧性的一部分。

3.5 因此，在这方面，国际民航组织“不让任何国家掉队”战略目标尤为重要。根据国际民航组织《2026-2050 年战略计划》，这一战略目标将实施支助、能力建设及资源调动与各国实施国际民航组织政策和计划以及克服基础设施、资金、培训、供应链准入及协调等方面制约因素的能力联系起来。应当将经济韧性纳入这一实施逻辑。

4. 缩小差距

4.1 可以通过国际民航组织两项相互关联的工作成果来缩小差距。第一项是国际民航组织危机准备与应对全球框架内专门的“经济韧性模块”，其中包括实用指南、指标和评估工具。第二项是国际民航组织《国家航空运输危机管理与经济韧性战略》范本，可根据各国的风险、市场结构和制度安排加以调整。这些工作成果将共同帮助各国把全球指导转化为切实可行的国家安排，以维护国际航空运输基本连通性，并在发生重大中断事件时支持采取协调一致且相称的经济应对措施。

4.2 国家战略至少应涵盖以下内容：(a) 多风险评估和基本连通性地图，其中“基本连通性”是指一国确定必须维持的最低限度航空联系和服务，以保障获得卫生和人道主义服务、维护领土和经济连续性以及关键旅客和货物流动；(b) 指定的领导机制、机构职责和国家层面的协调安排，包括在适当情况下建立地区内各主管当局之间的协调机制；(c) 共同数据基准、准备情况指标和快速经济影响评估；(d) 一套预先确定的监管、财务和运营措施清单；(e) 危机沟通和信息共享规程；(f) 竞争、消费者及商业敏感数据保障措施；以及(g) 启动、审查、降级和退出标准。应当通过模拟演练定期对战略进行测试，并在演练和实际事件发生后对战略进行更新。例如，退出标准可能包括：座位数量或货运运力持续恢复至基准水平的商定比例、服务可靠性趋于稳定，以及关键连通性指标恢复到国家规定的范围内。上述指标应当用于指导决策，而不应作为自动适用或全球统一的阈值。

4.3 可通过“不让任何国家掉队”相关活动为实施提供支助。国际民航组织可提供示范战略、自我评估检查单、指标目录、数据模板、快速影响评估工具、培训以及地区演习；评估各国的需求；以及为需要援助的国家动员伙伴关系和自愿提供的资源。支助措施应当因地制宜：有先进系统的国家可侧重于互操作性和压力测试；发展中国家可能需要分析工具、培训和机构能力建设；制度较为脆弱或能力严重受限的国家则可能需要分阶段、手把手的实施援助。在适当情况下，自愿伙伴关系和现有援助机制可在不给各国或国际民航组织造成新的强制性财政义务的前提下，为实施提供支助。这种做法既不会对各国进行排名，也不会将国家责任转移给国际民航组织，而是将为各国，特别是那些能力受限的国家，提供一条切实可行的路径，使其能够根据自身情况加强国家应急准备。

4.4 加强国家应急准备和经济韧性，可以增强各国维护国际航空运输基本连通性和有效应对未来中断事件的能力。第七次世界范围航空运输会议为进一步促进国际民航组织在全球危机准备方面的努力与各国的实际实施工作协调一致提供了契机。

5. 会议的行动

5.1 请会议：

- a) 认识到影响航空运输的危机可能源于多种不断演变的因素，从一次危机中恢复并不意味着已经为应对下一次危机做好准备；
- b) 鼓励各国根据本国国情，酌情制定、更新并定期测试《国家航空运输危机管理与经济韧性战略》；
- c) 请理事会在国际民航组织全球危机准备与应对框架内，制定一个专门的“经济韧性模块”，

其中包含实用指南、指标和评估工具，以及第 4.3 段所述国际民航组织的示范性国家战略和实用工具；

- d) 请理事会将这项工作的实施纳入“不让任何国家掉队”战略目标的相关活动之中，包括需求评估、能力建设、地区合作和自愿实施支助，并特别关注能力严重受限的国家。

— 完 —