



简化手续专家组（FALP）

第十四次会议

蒙特利尔，2026年4月20日至24日

议程项目 5：2026-2028 年业务计划的新战略目标 — “不让任何国家掉队”

A42 关于援助航空器事故受害者及其家属及简化手续监督和能力建设成果

（由秘书处提交）

摘要

本文件根据理事会、成员国及国际和地区组织提交的工作文件，介绍了国际民航组织大会第 42 届会议（A42）关于援助航空器事故受害者及其家属（AAAVF）及简化手续能力建设和监督的成果。¹文件反映了大会加强国际民航组织在这些领域的政策框架、监督和实施支助的决定，认识到这些领域对于有成效的简化手续、安全和公众对国际民航的信心的重要性。

文件着重指出，大会核准了国际民航组织的 AAAVF 方案，包括自 A39-27、A40-16 和 A41-14 号决议以来取得的进展，以及通过了 A42-15 号决议：援助航空事故受害者及其家属，以取代 A41-14 号决议。文件还反映了向理事会提交的旨在改进国家在援助事故受害者及家属方面的准备和遵守情况的建议，包括采取行动解决通过安全监督发现的差距，以及加强地区和利害攸关方的参与。

此外，文件还重点介绍了大会关于加强附件 9 —《简化手续》中的简化手续监督和能力建设的决定。这包括向理事会提交关于国家监督框架、旅客数据系统和全球援助机制的提案，以及核准以培训、技术援助和分享最佳做法为重点的倡议。地区组织的意见强调了协调一致的地区做法对于改进遵守情况和实施的重要性。

简化手续专家组的行动：

专家组的行动载于下文第 3 段。

¹ A42 关于简化手续的文件可在大会网站的以下页面查阅：[按议程项目列示的工作文件](#)

1. 引言

1.1 援助航空器事故受害者及其家属，以及有成效的简化手续监督和能力建设，是一个有韧性、以人为本和运作良好的国际民用航空系统不可或缺的组成部分。尽管在航空器事故发生后及时表达同情和提供支持仍是各国和利害攸关方的重要责任，但附件 9 —《简化手续》的持续实施也取决于有力的国家监督机制、充足的机构能力和协调的国际支持。

1.2 在 A42 期间，各国、地区组织和国际利害攸关方提交了工作文件，阐述这些相互关联领域取得的进展、持续存在的挑战及未来优先事项。这些文件审查了在援助航空器事故受害者及其家属方面的进步，包括相关大会决议的实施情况和 AAVF 近期活动的成果，以及在准备和遵守情况方面存在的差距。与此同时，这些文件强调需要通过国家框架加强简化手续监督，改进对边境放行标准和建议措施的遵守，加强旅客数据系统的使用，并扩大培训、技术援助和地区合作倡议。

1.3 本文件汇总了大会关于援助航空器事故受害者及其家属、简化手续能力建设和监督的审议成果。文件反映了一系列决定，涉及核准项目和倡议、通过经更新的大会决议，并将具体行动提交理事会和相关技术机构开展进一步工作，以期加强全球简化手续系统的实施、一致性和成效。

2. 讨论

2.1 在 WP/16 号文件中，理事会强调了自大会 A39-27、A40-16 和 A41-14 号决议以来，在为援助航空器事故受害者及其家属（AAVF）提供支持方面取得的进展。文件报告了 2021 年通过的 30 项建议的实施情况、2024 年 AAVF 活动的成果、正在开展的行动、已查明的差距以及 2026-2028 三年期的拟议优先事项。大会核准了 AAVF 方案，敦促利害攸关方加强实施工作，并通过了 A42-15 号决议：援助航空器事故受害者及其家属（见附录），取代大会 A41-14 号决议。

2.2 在 WP/59 号文件中，卡塔尔强调了在援助航空器事故受害者及其家属方面做好准备的重要性，并着重指出了准备不足的后果。文件查明了各国面临的持续挑战，并提出了行动建议，以解决普遍安全监督审计计划（USOAP）与 AAVF 有关的规程问题遵守水平低的情况，包括使用调查、加强参与和制定地区战略。文件的行动是请大会 a) 敦促国际民航组织查明对普遍安全监督审计计划关于 AAVF 的规程问题遵守水平低的原因，包括针对各国制定和实施一项调查以处理这一事项；b) 要求各国积极支持并与国际民航组织合作，包括制定并完成该调查；和 c) 敦促国际民航组织分析调查结果，以便更好地指导其努力加强国家遵守工作，并与国际民航组织地区办事处共享调查发现的问题，使其能够在地区层面制定有针对性的遵守战略。大会将文件所载的行动提交理事会，以结合相关技术机构的意见，开展进一步研究并制定拟议的前进之路。

2.3 在 WP/290 号文件中，空难受害者家属国际联合会（ACVFFI）经由哈萨克斯坦联署，建议加强未来援助航空器事故受害者及其家属（AAVF）专题讨论会的组织工作。文件忆及根据大会 A39-27、A40-16 和 A41-14 号决议做出的现有承诺，以及 2021 年和 2024 年 AAVF 专题讨论会的贡献。请大会 a) 认识到 2021 年和 2024 年 AAVF 专题讨论会对加强国际民用航空中以受害者为中心的做法的贡献；b) 注意到有必要为未来的 AAVF 专题讨论会建立标准化的正式机制；c) 请理事会采用结构化的程序，确保每次 AAVF 专题讨论会都能取得与会者认可并提交理事会的成果；d) 建议在规划未来的专题讨论会时与主要利害攸关方协商；和 e) 敦促理事会将未来 AAVF 专题讨论会的成果视作为加强国际民航

组织三年期工作方案提供信息的机构参考意见。大会注意到国际民航组织关于规范专题讨论会的现行政策框架，要求理事会继续促进利害攸关方的广泛参与，并鼓励根据国际民航组织的程序、理事会的相关决定和东道国协议举办未来的 AAVF 专题讨论会。

2.4 在 WP/320 号文件中，沙特阿拉伯忆及，附件 9 —《简化手续》作为《芝加哥公约》的一部分，规定各国有义务通过遵守边境放行的标准和建议措施最大限度地减少延误。文件指出，尽管附件 9 很早就获得通过，但其实施落后于安全和安保，并建议采取以下行动，a) 鼓励成员国参照安全和安保监督的现有框架，建立航空运输简化手续国家监督框架，以确保附件 9 得到有效和一致的实施；b) 请国际民用航空组织（ICAO）向成员国提供技术支持和指导以编制《航空运输简化手续监督手册》，协助评估对附件 9 的标准和建议措施的遵守情况，并加强实施和可持续监测的体制机制。大会建议将文件所载的行动提交理事会，以结合相关技术机构的意见，开展进一步研究并制定拟议的前进之路，同时考虑资源要求和工作的优先排序。

2.5 在 WP/244 号文件中，阿拉伯联合酋长国介绍了“简化手续年（FAL2024）”倡议，旨在通过培训、能力建设和技术援助加强全球遵守情况。文件忆及，为制定一项全球战略，简化手续专家组成立了简化手续能力建设工作组（WGFCB）。大会核准了文件所载的行动，即 a) 促进积极参与能力建设活动，以加强简化手续进程所涉人员的能力；b) 鼓励成员国和业界利害攸关方协助国际民航组织秘书处确定和提供专家资源，以举办培训课程、讲习班、研讨会和其他能力建设活动，同时认识到经协调的能力建设举措的价值。

2.6 在 WP/158 号文件中，非洲民用航空委员会（AFCAC）代表 54 个非洲国家介绍了安哥拉认证简化手续检查员和教员的法律框架。文件展示了结构化的国家做法可如何加强附件 9 的实施，并鼓励其他国家采用类似模式。根据行动 a) 注意到安哥拉模式的经验教训，以此作为成员国加强其简化手续检查框架的参照；和 b) 敦促成员国实施与国际民用航空组织（ICAO）的规定和国际最佳做法相一致的全面国家航空运输简化手续方案，大会敦促各国实施国家简化手续方案，注意到安哥拉模式并以其为参照。关于行动 c)，指示国际民航组织秘书处建立一个平台，用于分享经验和最佳做法，以加强附件 9 的实施，大会将该项行动提交理事会，以结合相关技术机构的意见，开展进一步研究并制定拟议的前进之路。

2.7 在 WP/127 号文件中，非洲民航委员会代表 54 个非洲国家，强调了预报旅客信息（API）和旅客姓名记录（PNR）系统的支持边境安保和简化手续方面的作用。文件提出了以下行动：

- a) 鼓励各国加强参与同行交流和技术能力建设活动；
- b) 要求国际民航组织建立全球旅客数据系统援助框架，综合技术、运行、法律和财务支持机制；
- c) 请国际民航组织定期更新有关可用供资机制和伙伴关系的信息，以支持各国的实施努力；
- d) 敦促国际民航组织推动地区合作和公私伙伴关系，以加快进展并促进具有成本效益的创新解决办法；和
- e) 鼓励各国加强国家一级的机构间合作，以最大限度地发挥旅客数据系统对航空安保和简化手续的益处。

2.8 大会将文件所载的行动提交理事会，以结合相关技术机构的意见，开展进一步研究并制定拟议的前进之路，鼓励各国加强合作，开展能力建设和建立伙伴关系，并敦促理事会指示秘书长推动地区合作，更新有关可用供资机制的信息，并促进制定具有成本效益的实施解决办法。

3. 建议

3.1 请简化手续专家组：

- a) 通过制定和开展对各国的调查等方式，查明国家对普遍安全监督审计计划（USOAP）有关援助航空器事故受害者及其家属（AAAVF）的规程问题遵守水平低的原因；
 - b) 分析有关 AAAVF 准备和遵守情况的调查结果，并与国际民航组织地区办事处分享调查发现的问题，以便制定有针对性的地区遵守战略；
 - c) 参照现有的安全和安保监督框架，制订关于建立航空运输简化手续国家监督框架的指导材料，以加强对附件 9 —《简化手续》的实施；
 - d) 制定技术指南，包括《航空运输简化手续监督手册》，以协助各国评估对附件 9 标准和建议措施的遵守情况，同时虑及资源要求和工作的优先排序；
 - e) 建立国际民航组织平台，分享与简化手续检查员和教员认证有关的经验和最佳做法，以加强对附件 9 的全球实施；和
 - f) 制定关于建立全球旅客数据系统援助框架的建议，包括同行国家辅导和地区合作机制，综合技术、运行、法律和财务要素，促进各国对于预报旅客信息（API）和旅客姓名记录（PNR）系统的实施。
-

附录

A42-15 号决议：援助航空事故受害者及其家属

考虑到即使国际航空运输是最安全的运输方式，也不能保证彻底消除严重事故；

鉴于出事所在国的行动应解决受民用航空事故影响的人员最关键的需要，包括确保每一航空器或机场运营人制定和实施一项全面的家属援助计划，并忆及 2005 年在附件 9 中列入规定，使航空器事故受害者的家属能够迅速进入事故发生地国；

鉴于国际民航组织的政策应是确保国际民航组织及其成员国考虑到和照顾到民用航空事故受害者及其家属的心理、生理和精神安康，包括建立受害者支助国家网络；

鉴于至关重要的是，国际民航组织及其成员国认识到及时通知民用航空事故受害者家庭成员、迅速寻回和准确识别受害者、归还受害者个人物品以及向其家庭成员传达准确信息的重要性；

认识到民用航空事故受害者所属国政府在通知和援助受害者家属方面的作用；

忆及 1999 年《蒙特利尔公约》第二十八条的规定（《统一国际航空运输某些规则的公约》）以及蒙特利尔会议通过的第二号决议，其中呼吁不延迟地向航空器事故受害者及其家属提供预付款，并确认《蒙特利尔公约》没有得到普遍批准，妨碍了赔偿制度的改进和标准化，并强调需要普遍批准和执行 1999 年《蒙特利尔公约》；

忆及通过对国际民航组织附件 9 —《简化手续》的第 29 次修订，将建议措施 8.46 升级为标准 8.47，藉此规定各国有义务为支持援助航空器事故受害者及其家属制定立法、规章和/或政策；

认识到理事会决定正式指定 2 月 20 日为空难受害者及其家属国际纪念日的重要性，以纪念受害者并向其家属表示声援，以及继续加强航空安全并防止今后发生此类悲剧；

确认理事会于 2013 年 3 月批准了《国际民航组织关于援助航空器事故受害者及其家属的政策》（Doc 9998 号文件），于 2013 年 12 月发布了《关于援助航空器事故受害者及其家属的手册》（Doc 9973 号文件）；

确认对电子申报差异（EFOD）系统遵守情况检查单（CC）的审查表明，附件 9 标准和建议措施（SARPs）的实施率低，并敦促成员国提高报告频率，以改善遵守情况；

鉴于至关重要的是，无论事故在何处发生，都应当向民用航空事故受害者家庭成员提供支持，并把支持提供者得到的经验教训，包括富有成效的程序和政策，及时传达给其他成员国和国际民航组织，以改善各国的家属支持工作；

考虑到协调统一处理民用航空事故受害者及其家属需要的规章也是一项人道主义义务和《芝加哥公约》第五十五条第三款中设想的国际民航组织理事会的一项可以行使的职能，并认识到有必要加强各国和运营人的信息共享机制和培训资源，以进行全面的风险评估和实施缓解策略；

考虑到各国应提供解决民用航空事故受害者及其家属待遇的同类办法；

认识到民用航空事故所涉及的航空承运人往往最有条件在事故发生后立即援助家属；

确认国际民航组织援助航空器事故受害者及其家属专题讨论会（AAAVF 2021）的成果，包括专题讨论会报告中所概括的 30 项建议；

忆及空难受害者家属国际联合会（ACVFFI）在援助受害者家属方面的有益举措；

注意到无论事故在何处发生或受害者的国籍为何，民用航空事故受害者的家庭成员都会表现出某些基本的人的需要和情感；

认识到公众注意力将继续集中于国家的调查行动以及民用航空事故的人性方面；

大会：

1. 呼吁各成员国重申其支持民用航空事故受害者及其家属的承诺，并确保每一航空器或机场运营人制定和实施一项全面的家属援助计划；

2. 敦促各成员国遵照国际民航组织附件 9 标准 8.47 的规定，并按照 1999 年《蒙特利尔公约》第二十八条的规定和蒙特利尔会议通过的第二号决议，为支持民用航空事故受害者及其家庭成员制定立法、规章和/或政策；

3. 鼓励已具有支持民用航空事故受害者及其家属的立法、规章和/或政策的国家在必要时对这些文件进行审查，并虑及 Doc 9998 号文件所载的国际民航组织政策和 Doc 9973 号文件所载的指导材料；

4. 敦促各成员国通过电子差异通报（EFOD）系统中的遵守情况检查单（CC），向国际民航组织定期报告其对于附件 9 中关于家属援助计划的各项规定的实施水平，并提高报告的透明度和频率，以改善遵守情况；

5. 敦促成员国确认 2 月 20 日为空难受害者及其家属国际纪念日，并开展与其受民用航空悲剧影响公民相关的国家纪念活动；

6. 敦促尚未采取如此行动的成员国，批准并实施 1999 年《蒙特利尔公约》；

7. 欢迎专题讨论会提出的建议，并指示理事会将专题讨论会需要与专家小组进一步磋商的建议纳入下个三年期业务计划，尤其要支持成员国的能力建设需要，包括加强冲突区风险缓解方面的培训和资源；

8. 指示理事会根据要求，与国际民航组织相关专家小组就专题讨论会产生的建议积极和及时地进行跟进；

9. 指示理事会在审议关于家属援助计划的实施水平时，进一步考虑制定支持民用航空事故受害者及其家庭成员的标准和建议措施，包括及时通知和向家庭成员传达准确信息的规定；和

10. 宣布本决议取代 A41-14 号决议。

— 完 —