



国际民用航空组织

理事会航空恢复工作队（CART）

第 III 阶段

高级别封面文件

理事会航空恢复工作队根据 2019 冠状病毒病危机的
最新发展情况提出的建议和指南

2021 年 3 月 10 日，加拿大，蒙特利尔

送文函

收件人： 理事会主席


发件人： 理事会航空恢复工作队（CART）主席

我谨荣幸地提交理事会航空恢复工作队（CART）高级别封面文件及其相关的《起飞：2019 冠状病毒病公共卫生危机期间航空旅行指南》第三版。

理事会航空恢复工作队第 III 阶段面临着在全球危机与不断提高的不确定性之间寻求平衡的挑战性任务、朝着可预见的解决之道迈出喜人的步伐，并且需要确保在这一迅速演变的时代采取协调一致的做法。我相信，所介绍的理事会航空恢复工作队的成果将为民航系统提供此刻亟需的及时、目标明确的必要指导。随着可能在不久将来展现的局势，合作与协调将变得愈发重要，将支助本组织成员国适应新的持续挑战。为此，我衷心感谢我们的伙伴组织，特别是感谢世界卫生组织（WHO）的支助和参与，并希望继续我们的密切合作。

我谨真诚地感谢理事会航空恢复工作队所有成员和观察员的承诺和贡献，尤其感谢两个工作组的成员及其各自的联合报告员（美国、新加坡、哥伦比亚和西班牙）。

主席



Estanislao Esono Anguesomo

建议

此部分是本文件所载建议的摘要，对理事会航空恢复工作队的报告最初于 2020 年 6 月¹提出的十一项建议，以及 2020 年 11 月²在高级别封面文件中提出的三项额外建议进行了补充。

建议 12（经修改）

各成员国应计划采取必要措施，以减轻与长期监管缓解措施有关的风险，并避免将缓解措施（2019 冠状病毒病应急相关核心差异和扩展差异（CCRDs））延长到 2021 年 3 月 31 日之后。需要采取其他行动以使服务提供者和人员在 2019 冠状病毒病大流行期间保持其证书、执照和其他批准有效性的国家，应当从 2021 年 4 月 1 日起使用目标豁免（TE）系统。此外，鼓励各国为跨境使用医疗和培训设施提供便利，包括供（国内外）飞行机组人员和空中交通管制员（ATCOs）保持其认证、经验的近期性和熟练程度所使用的飞行模拟训练装置。

建议 14（经修改）

考虑建立公共卫生走廊（PHC）的国家应相互积极交流信息，以协调一致的方式实施公共卫生走廊。为促进各国实施公共卫生走廊，除了在国际民航组织网站和应用程序上公布的与公共卫生走廊具体相关的工具，并提供各国之间的公共卫生走廊安排模板外，还向各国提供了关于建立公共卫生走廊的国际民航组织实施套包（iPack）。

建议 15

敦促成员国毫不拖延地实施《危险物品安全航空运输技术细则》（Doc 9284 号文件）第 1 号增编和第 2 号增编，以便利运输 2019 冠状病毒病疫苗并允许航空器承运某些危物品，以便为旅客和机组提供安全、卫生的运行环境。如果任何国家希望实施更加严格的限制，则提醒它们有义务申报与《技术细则》之间的国家差异。

建议 16

鼓励成员国审议暂时取消对航空货运业务的限制，包括但不限于授予外国航空公司额外的双边航权，特别是对全货物运输，以便利运输必需品、供应品和 2019 冠状病毒病疫苗。

¹ <https://www.icao.int/covid/cart/Pages/CART-Report---Executive-Summary.aspx>

² <https://www.icao.int/covid/cart/Pages/Recommendations.aspx>

建议 17

成员国应根据《检测和跨境风险管理措施手册》（Doc 10152 号文件）概述的规程、数据集最低要求及实施做法，对证书进行检测以便利航空旅行。鼓励各国索取可靠、可信、可核实、使用方便、符合数据保护立法，并且国际/全球可互用的检测证据。应当审议现有的解决办法，并且可以纳入可见数字印章。这可以适用于疫苗接种证书。

建议 18

成员国应当在世界卫生组织（WHO）免疫战略咨询专家小组（SAGE）第 III 阶段建议³的范围内，便利空勤机组尽快得到疫苗接种。

建议 19

疫苗接种不应成为国际旅行的先决条件。如果且在有证据表明已接受疫苗接种的人员不会传播严重急性呼吸综合征冠状病毒 2（SARS-CoV-2）病毒或传播病毒的风险较低时，根据国家所接受的风险阈值、国家框架和 2019 冠状病毒病的情况，以及《起飞：2019 冠状病毒病公共卫生危机期间航空旅行指南》所述的多层风险缓解框架，成员国可以考虑免除对此类人员的检测和/或检疫措施。

建议 20

成员国应确保更广泛的国家管理部门在制定国家恢复规划的决策过程中，虑及国际民航组织理事会航空恢复工作队的指南。

³ <https://www.who.int/publications/m/item/who-sage-roadmap-for-prioritizing-uses-of-covid-19-vaccines-in-the-context-of-limited-supply>

1. 引言：一般情况

全球卫生公共危机持续不断。尽管到 2020 年年底出现了轻微改善的迹象，但 2019 冠状病毒病大流行在全球范围内加剧，同时又出现了更具侵略性的新的病毒变种。病例和死亡人数回升，促使各国政府再度实行严格封锁、关闭边境并限制旅行，导致出现比最初预测甚至更大的社会和经济后果。全球范围内，再度爆发的疫情，包括检疫要求在内各种相应的旅行限制以及旅行者受挫的信心，使航空运输的恢复基本停滞并受到了严重阻碍。

从好的方面看，疫苗开发、批准和分发等重大进展的利好新闻，使终结危机的曙光显现。航空在世界范围内的疫苗安全、快速和高效运输中发挥着至关重要的作用。在等待全球绝大多数人口接种疫苗之时，各国或许需要诉诸其他机制来恢复人员和货物流动以及商业活动，同时继续遵守现有的公共卫生风险管理框架。

新的和经更新的指南。国际民航组织理事会航空恢复工作队（CART）于 2021 年年初再次召开会议，以审查和更新其为各国提供的应对不利局面、加快航空重启和恢复势头的指南。作为一项“活文件”，理事会航空恢复工作队的指南可能只是暂时性的。随着病毒变种的出现、疫苗的推出以及用于抗击 2019 冠状病毒病的新工具的进展，理事会航空恢复工作队的工作作为国家多层风险管理战略的一部分，瞄准了与旅客检测及疫苗接种相关的具体问题。理事会航空恢复工作队还顾及了世界卫生组织（WHO）的立场，即：“国家当局和运输运营人不应将 2019 冠状病毒病疫苗接种证明要求，作为国际旅行出入境的条件”⁴。

作为理事会航空恢复工作队努力的一部分，最初于 2020 年 6 月发布并于 2020 年 11 月修改的《起飞：2019 冠状病毒病公共卫生危机期间航空旅行指南》（TOGD）第三版，提供了有关航空旅行的最新运行和公共卫生指南，并反映了技术进步和医学进步。同时，顾及检测规程和结果证明认证的可互用性以及机组人员和旅客的疫苗接种证明，对所建议的多层风险管理战略进行了补充。并且，还更新了关于航空旅行的公共卫生走廊（PHCs）和适当口罩的指南。

此外，与预防和管理民用航空公共卫生事件的协作安排（CAPSCA）密切协作，对 2020 年 11 月发布的《检测和跨境风险管理措施手册》（Doc 10152 号文件，以下简称“《手册》”）进行了修改。该《手册》的这一第二版提供了有关风险管理和公共卫生走廊的详细指导、关于 2019 冠状病毒病检测的近期科学发展信息，以及有关疫苗接种及其与国家多层风险管理框架的其他工具依赖关系的一个新章节。

呼吁各国采取行动。2019 冠状病毒病危机要求各国面对与卫生、经济和社会挑战相关的艰难权衡。应对紧急需求的可用资源往往受到巨大政治压力和紧迫性的限制并具有相关特征。认识到卫生工作乃重中之重，各国在界定其国家政策和支出重点时应顾及航空在抗击大流行病中的关键作用。全球供应链、紧急响应和人道主义响应以及疫苗的快速分发主要依靠航空运输。除此之外，航空还可以作为经济活动的使能增效因素，刺激国民经济的恢复和增长。因此，要求民用航空主管当局确保在国家决策过程中使用此处介绍的指南。

⁴ 2021 年 2 月 5 日的世卫组织临时立场文件：<https://www.who.int/news-room/articles-detail/interim-position-paper-considerations-regarding-proof-of-covid-19-vaccination-for-international-travellers>。

2. 战略驱动因素与理事会航空恢复工作队第 III 阶段的成果

理事会航空恢复工作队提供的建议和技术指南，旨在处理航空业利害攸关方的具体需求和挑战，以促进重启和恢复。全行业与国际跨部门的合作一直是制定协调一致、连贯且易于理解的指南过程中的基本组成部分。因此，《起飞：2019 冠状病毒病公共卫生危机期间航空旅行指南》和《手册》所载的指南，与联合国各组织，特别是世界卫生组织、世界旅游组织（UNWTO）以及经济合作与发展组织（OECD）等其他伙伴组织的持续工作和框架相辅相成。

航空安全相关措施。根据 2019 冠状病毒病应急相关差异（CCRD）申报的与国际民航组织标准暂时偏离的差异，或各国批准的与 2019 冠状病毒病相关的监管方面的所有其他缓解措施，本质上都是临时性的。长时间的差异和缓解措施，例如：与人员认证和执照颁发有关的缓解措施，可能导致运行安全风险升高。2020 年 12 月 23 日，签发了第 20/136 号国家级信件，要求各国计划过渡回归到正常的合规状态，即：除非情况另有规定，否则不得将缓解措施（2019 冠状病毒病应急相关核心差异和扩展差异）延长至 2021 年 3 月 31 日之后。

鉴于危机的持续时间和规模出人预料，认识到的是，许多国家仍然要求采取缓解措施，以使服务提供者和人员能够在流行病期间保持其证书、执照和其他批准的有效性。为了支助这些国家向正常的运行过渡，如有必要，在不可预见的情况下，将启动一个新的目标豁免（TE）⁵系统，从 2021 年 4 月 1 日起取代 2019 冠状病毒病应急相关差异系统，过渡期为三个月。只有各国向 2019 冠状病毒病应急相关差异提交“批准运行”的信息才会迁移到目标豁免系统。鼓励已对临时差异签发减缓措施的国家尽快回归正常运行，如果情况不允许，则将其目标豁免输入到目标豁免系统当中。

目标豁免系统将运行至少一年，以期各国在不实行豁免的情况下尽快恢复国际运行。在关闭该系统之前，将至少提前三个月发出通知。将使用 2019 冠状病毒病缓解状态看板⁶并通过持续监测各国报告的运行安全风险来评估目标豁免系统的必要性。

强烈鼓励各国建议其运营人参阅国际民航组织的运行安全措施⁷以及恢复正常运行路线图⁸的网站，以了解有关安全有序恢复飞行运行的最新指南。网站包含了与国际民航组织、国际机场理事会（ACI）、民用空中航行服务组织（CANSO）、国际航空运输协会（IATA）、宇航工业协会国际协调理事会（ICCAIA）等制定的指导文件的链接。

建议 12（经修改）

各成员国应计划采取必要措施，以减轻与长期监管缓解措施有关的风险，并避免将缓解措施（2019 冠状病毒病应急相关核心差异和扩展差异（CCRDs））延长到 2021 年 3 月 31 日之后。需要采取其他行动以使服务提供者和人员在 2019 冠状病毒病大流行期间保持其证书、执照和其他批准有效性的国家，应当从 2021 年 4 月 1 日起使用目标豁免（TE）系统。此外，鼓励各国为跨境使用医疗和培训设施提供便利，包括供（国内外）飞行机组人员和空中交通管制员（ATCOs）保持其认证、经验的近期性和熟练程度所使用的飞行模拟训练装置。

⁵ 目标豁免是各国因 2019 冠状病毒病大流行而批准的对范围界定及时间限制进行了严格规定的豁免。

⁶ <https://www.icao.int/safety/COVID-19OPS/Pages/Status-Dashboard.aspx>

⁷ <https://www.icao.int/safety/COVID-19OPS>

⁸ <https://www.icao.int/safety/OPS/OPS-Normal>

公共卫生走廊（PHCs）的实施：强烈鼓励各国将公共卫生走廊视为构建协同做法以管理跨境卫生风险的有益方式。例如：通过公共卫生走廊交流信息将使各国能够相互承认其各自的公共卫生风险管理框架，并建立可恢复航空旅行的临时特殊双边或多边安排。为支助各国建立公共卫生走廊，国际民航组织制定了：a) 国际民航组织实施套包（iPack）⁹中的目标援助；b) 在国际民航组织公共卫生走廊网站¹⁰上公布了一般工具；和 c) 具有公共卫生走廊安排模板和在线构建功能的一个新的应用程序，以促进两个或多个国家和/或地区之间的讨论¹¹。

建议 14（经修改）

考虑建立公共卫生走廊（PHC）的国家应相互积极交流信息，以协调一致的方式实施公共卫生走廊。为促进各国实施公共卫生走廊，除了在国际民航组织网站和应用程序上公布的与公共卫生走廊具体相关的工具，并提供各国之间的公共卫生走廊安排模板外，还向各国提供了关于建立公共卫生走廊的国际民航组织实施套包（iPack）。

安全、快速、高效地空运 2019 冠状病毒病疫苗。疫苗接种是战胜公共卫生危机和促进世界范围经济恢复的制胜法宝。在这方面，航空业作为复杂的多模式供应链的完整组成部分，在确保 2019 冠状病毒病疫苗和其他基本医疗用品在世界各地安全、快速地运输方面发挥着至关重要的作用。各国应当意识到可能造成 2019 冠状病毒病疫苗分发缓慢的各种挑战，特别是虽然航空连通性下降，但仍然需要在全球范围内及时运输的疫苗数量却显著增加等相关挑战。

与通过商业航空器运输疫苗有关的具体方面，需要制药商、运营人和监管机构注意并采取行动。为了确保可以安全收运、办理和运输这些疫苗，对《危物品安全航空运输技术细则》（Doc 9284 号文件；第 1 号增编和第 2 号增编）¹²进行了修订。疫苗被归类为危险物品、或者疫苗以干冰作为制冷剂运输、或者包装件中包含或外包装上附有锂电池供电的数据记录器和货物追踪装置时，疫苗的运输必须符合《技术细则》的具体规定。运输疫苗所需的干冰数量可能会超出目前针对航空器机型规定的限制。关于提高对此数量限制的指南载于商业航空器安全运输 2019 冠状病毒病疫苗网站¹³。此外，为了旅客和机组人员卫生，允许在飞行中或系列飞行中的航空器机上携带特定限量的酒精类消毒剂和酒精类清洁产品。

建议 15

敦促成员国毫不拖延地实施《危险物品安全航空运输技术细则》（Doc 9284 号文件）第 1 号增编和第 2 号增编，以便利运输 2019 冠状病毒病疫苗并允许航空器承运某些危物品，以便为旅客和机组提供安全、卫生的运行环境。如果任何国家希望实施更加严格的限制，则提醒它们有义务申报与《技术细则》之间的国家差异。

⁹ <https://www.icao.int/secretariat/TechnicalCooperation/Pages/establishing-a-public-health-corridor.aspx>

¹⁰ [https://www.icao.int/safety/CAPSCA/Pages/Public-Health-Corridor-\(PHC\)-Implementation-.aspx](https://www.icao.int/safety/CAPSCA/Pages/Public-Health-Corridor-(PHC)-Implementation-.aspx)

¹¹ 公共卫生走廊的应用程序提供了一个通用的法律和运行模板框架，以制定虑及国家主权、公共卫生能力和疫情局势的双边或多边安排。此应用程序中使用的数据和信息由世卫组织和各国提供。该应用程序载于国际民航组织 2019 冠状病毒病响应和恢复实施中心（CRRIC）。

¹² 此外，相关指南载于：<https://www.icao.int/safety/OPS/OPS-Normal/Pages/Vaccines-transport.aspx>。

¹³ https://www.icao.int/safety/OPS/OPS-Normal/Pages/Safe-transport_guidance.aspx

为了确保大流行期间的充足的航空货运能力，某些国家采取了特殊措施，解除了对航空货运的运行限制，例如：为全货运运行批准了临时的“第七自由”航权。虽然注意到简化基本航空货运运行以及帮助降低额外成本的重要性，但采取此类措施应当符合国家的整体风险管理战略。

建议 16

鼓励成员国审议暂时取消对航空货运业务的限制，包括但不限于授予外国航空公司额外的双边航权，特别是对全货物运输，以便利运输必需品、供应品和 2019 冠状病毒病疫苗。

全球接受且可核实的航空旅行检测证书。许多国家要求将起飞前的 2019 冠状病毒病检测作为一项入境要求。国际民航组织已经制定了检测证书数据集的最低要求，以便利各国认可并将其协调一致地用于航空旅行。这些数据集载于《手册》(Doc 10152 号文件)当中。

为核实证书所采用的解决办法应当安全、可信、可核实、易于使用、符合数据保护立法并且国际/全球可互用。国际民航组织正在根据 Doc 9303 号文件 —《机读旅行证件》规范，开发一种解决办法，其中纳入了可见数字印章 (VDS) 的概念。国际航协 (旅行通行证)、世界经济论坛 (WEF) /共同项目 (共同通行证)、国际商会 (AOK) 以及其他机构，正在利用现有解决办法寻求相互承认的旅行和健康证明的其他解决办法和试验。经合组织正在根据国际民航组织的建议编制核实检测证书的蓝图。

建议 17

成员国应根据《检测和跨境风险管理措施手册》(Doc 10152 号文件)概述的规程、数据集最低要求及实施做法，对证书进行检测以便利航空旅行。鼓励各国索取可靠、可信、可核实、使用方便、符合数据保护立法，并且国际/全球可互用的检测证据。应当审议现有的解决办法，并且可以纳入可见数字印章。这可以适用于疫苗接种证书。

疫苗接种。世卫组织建议，疫苗接种不应成为航空旅行的前提条件。随着全球人口疫苗接种比例不断增加，疫苗接种可能在航空的恢复方面发挥重要作用。鼓励各国认识到空勤机组人员、航空一线员工以及处于重要的安全和安保岗位的航空员工是 2019 冠状病毒病大流行期间确保航空运输可提供性的基本员工。应鼓励他们接种疫苗作为个人的额外防护层，并遵循所建议的疫苗接种注意事项及《手册》(Doc 10152 号文件)概述的规程。各国应根据世卫组织免疫战略咨询专家小组 (SAGE) 第 III 阶段的建议，促进为从事航空运输的这些基本员工提供疫苗接种，并在这些建议的范围内尽快为空勤机组进行接种。按照国家接受的风险阈值、国家框架和 2019 冠状病毒病的情况以及《起飞：2019 冠状病毒病公共卫生危机期间航空旅行指南》所述的多层风险缓解框架，在证据表明已接受疫苗接种的人员不会传播严重急性呼吸综合征冠状病毒 2 病毒，或者构成传播该病毒的风险有所减弱的情况下，可以免除催对此类个人的检测和/或检疫措施。

建议 18

成员国应当在世界卫生组织（WHO）免疫战略咨询专家小组（SAGE）第 III 阶段建议¹⁴的范围内，便利空勤机组尽快得到疫苗接种。

建议 19

疫苗接种不应成为国际旅行的先决条件。如果且在有证据表明已接受疫苗接种的人员不会传播严重急性呼吸综合征冠状病毒 2（SARS-CoV-2）病毒或传播病毒的风险较低时，根据国家所接受的风险阈值、国家框架和 2019 冠状病毒病的情况，以及《起飞：2019 冠状病毒病公共卫生危机期间航空旅行指南》所述的多层风险缓解框架，成员国可以考虑免除对此类人员的检测和/或检疫措施。

沟通和宣传战略。在应对 2019 冠状病毒病危机的巨大挑战时，各国政府面临着来自不同部委和/或当局的分歧和竞争要求。因此，立即采取的响应是将公共卫生措施和那些旨在限制对经济总体影响的措施列为优先事项，而不是恢复航空和旅游等具体行业。尽管对航空具有潜在不利影响并且影响航空对经济恢复的贡献，但旅行限制明确表明了为遏制病毒所做的努力。但是，当一个国家准备从大流行病开始恢复时，民用航空主管当局便必须确保整个政府的主要决策者都了解《起飞：2019 冠状病毒病公共卫生危机期间航空旅行指南》和《手册》所载指南的价值。随着危机情况的转变，需要与相关的国家协调机构和政府机构进行积极合作，以便在决策过程中提供指南，使其能够纳入国家恢复规划的国家风险管理战略。

建议 20

成员国应确保更广泛的国家管理部门在制定国家恢复规划的决策过程中，虑及国际民航组织理事会航空恢复工作队的指南。

3. 前进的道路

目前，《起飞：2019 冠状病毒病公共卫生危机期间航空旅行指南》和《手册》（Doc 10152 号文件）所载的指南，正在随着新的科学证据的出现进行不断修改。国际民航组织持续密切监测特别是与疫苗接种有关的科学技术的发展及其对航空旅行的影响。为此，国际民航组织一直在与其他国际组织，特别是与世界卫生组织合作，协调各方面的努力并准备将每种新的发展情况纳入其指南。

随着疫苗接种在全球推出，不久的将来会有越来越多的旅客接种疫苗。这将导致国与国不同的流行病现实之间的不确定性日益增加。理事会航空恢复工作队指南的进一步迭代，旨在虑及以下近期和长期问题：

¹⁴ <https://www.who.int/publications/m/item/who-sage-roadmap-for-prioritizing-uses-of-covid-19-vaccines-in-the-context-of-limited-supply>

- 在规划旨在减少对公共卫生风险缓解措施的必要性以及重启经济活动的国家风险管理战略时，需要特别注意航空部门。此类总体战略应根据成比例进行的基于证据的风险评估，并虑及航空恢复能够为社会和经济产生的效益，包括有序、分阶段消除与有关当局紧密合作制定的与冠状病毒病有关的旅行限制。《起飞：2019 冠状病毒病公共卫生危机期间航空旅行指南》和《手册》所载的指南，提供了处理和界定国家风险管理战略的民用航空组成部分所需的建设组块。
- 假以时日，大流行病终将消退；但是，其深远的影响已经重塑经济和社会，促使航空业重新思考其业务。例如：在整个旅行过程中，与个人健康相关的方面日益受到关注。从办理值机手续到安保、再到登机，清洁和卫生对航空旅行者而言可能排在最前列。在大流行病之前，人们已经在朝着更加无缝隙的旅行过程迈进，而向数字化的持续转型则可能会加速向快捷、更加健康和更加安全的无接触式旅行体验进行转变。
- 除了处理当前危机引发的问题外，各国和业界还需要汲取经验教训，以加强危机防范、增强经济及环境的可持续性，并实现更加智能化的运行。建设具有更高恢复力的国际民用航空系统将需要行业内及跨行业的合作与协调，同时还要虑及国家主权和权威，及其满足运行、技术和监管要求的不同能力。

国际民航组织将在 2021 年 10 月召开一次 2019 冠状病毒病高级别会议（HLCC 2021）。会议旨在为 2019 冠状病毒病之后的恢复开辟道路，将审议危机引发的短期和长期影响、审议向各国提出的用来应对安全、运行和经济挑战的建议，以及经简化的对大流行病之后航空状况的政策响应。同时，还将提供一个在国家与行业之间分享经验、强化并展示多边合作、各国单独参与和集体合作的机会，以及对建设可持续、具有恢复力的航空的各种努力及政治承诺。