



大会 — 第 39 届会议

技术委员会

议程项目 28：不让任何国家掉队

关于制定危机管理流程的提案

(由美国提交)

执行摘要

过去几年里，发生了若干起对民用航空造成空前影响的事件，包括人为事件，也包括自然灾害，以及可航行空域的大范围中断。鉴于民用航空在技术上的飞速发展，以致于可根据非常有效的参数沿航路飞行，因此，需要对这些事件开展非常周密的、综合的和协调一致的危机管理。国际民航组织或许缺少对这类事件做出响应的充分制度化的流程，使其得以减缓它们对国际民用航空的影响。除了地区空中航行计划早已要求的事项外，国际民航组织、各国、空中航行服务提供者和运营人应制定可以迅速部署到位的地区应急预案程序。尽管各国已经制定了有关危机响应的内部应急预案，但其中多数预案对有效管理国际和国内空域所需的运行最佳做法规定得不够详细。

有必要对国际民航组织的危机响应机制进行审查，因为有人担心国际民航界运行的方式仍属于一种被动应对紧急情况 and 危险运行的文化。相反，国际民航界需要采用一种主动/预防性的危机管理方法。

行动：请大会：

- a) 注意附件1、6、9、11、14 和 19中与应急规划有关的条款；和
- b) 敦促国际民航组织审查现有的政策和程序，以便在本组织范围内制定使危机响应制度化的策略，并推动制定地区应急预案和措施。藉此应急预案和措施，将能迅速和有效地启动管理民用航空运营中断的网络。

战略目标：	本工作文件涉及安全战略目标。
财务影响：	本文件所提及的各项活动将根据2017-2019年经常方案预算和/或预算外捐款进行。
参考文件：	附件1 — 《人员执照的颁发》 附件6 — 《航空器的运行》 附件9 — 《简化手续》 附件11 — 《空中航行服务》 附件14 — 《机场》 附件19 — 《安全管理》 Doc 7300号文件：《国际民用航空公约》 《国际民航组织业务计划》

## 1. 引言

1.1 从 2010 年开始，随着地震悲剧之后影响海地和加勒比地区的自然灾害以及冰岛艾雅法拉火山爆发导致全球民航交通的大面积中断，民用航空界目睹了一系列自然的和人为的灾害事件。这些事件表明，有必要进一步改善国际民航组织和各国的能力，以便更好地应对和适应这些中断事件。作为一个标准制定机构和国际空域的委托机构，国际民航组织应推动制定可快速有效实施的地区和跨地区应急预案和措施，从而在此类空中交通中断期间保护民用航空安全和飞行中的旅客。

1.2 在帮助疏散因自然灾害导致孤立无援的旅客或因冲突导致的受害者时，以及向首批响应人员、救援物品、货物运输和难民提供人道主义支援时，航空器运营人的作用至关重要。国际民航组织在帮助受到自然灾害、冲突、大范围流行病等影响的各国和地区方面发挥着重要作用。能够迅速地调集关键机构和人员以对这些事件做出响应的程序，将增强其在危机时刻为国际航空运输系统和国际社会提供支助的能力。

## 2. 讨论

2.1 本文件的主要目的是提议审查国际民航组织的危机响应机制，以便作出改进，进而提高国际民用航空界的危机响应能力。在国际民航组织总部和地区办事处以及国家、地区和国际组织一级参与的国际航空应急响应联络点网络的参与下，实现更有效的应急响应救援和协调是可能的。

2.2 我们认为，对这些事件做出响应的最终责任需由各国承担，国际民航组织采取的任何响应行动均应得到受事件影响的国家的指导和协同运作。

2.3 在过去的十年中，特别是大会第 38 届会议以来，灾害和冲突一直影响着各国人民的福祉和人员安全。在制定、颁布和保持应急预案方面，包括举行诸如针对火山爆发的实际演练方面，国际民航组织与各国一直在携手合作，但这些应急预案均以地区为重点，注重战略性，缺乏随机应变地协助民用航空实时适应和处理危机局面的能力。

2.4 在对众多危机(包括在海地、日本和厄瓜多尔发生的地震、大范围流行病和冲突区域)做出响应方面，国际民航组织发挥了其作用，对国际民用航空的影响巨大。这些事件均需要在各国、各地区和运营人之间开展协调。国际民航组织处理这些危机的一部分做法是设立特设组，由其为国际社会制定指南。然而，特设组编拟的资料发行范围有限；特设组也未能总是纳入所有可能的利害攸关方；而且，国际民航组织蒙特利尔总部、国际民航组织地区办事处、运营人和受影响国家之间的协调和信息分享也不充分。

2.5 现有的国际民航组织标准仅要求在既有的国际民航组织地区空中航行计划的范围内提供应急预案，对受到影响的空域进行管理。缺少在更大的范围与国际社会分享信息及协调适当响应行动的制度化的程序和机制，很可能会危及穿越受影响空域的航空器的运行安全，并减缓提供人道主义救援的速度。

2.6 一个可行的解决办法或许是创立一个既包含战略要素、也包含策略要素的危机管理体系——其中战略要素确定在要求航空界对灾害和空域中断做出反应时将使用的程序和协调环节，策略或实时要素提供促使全球社会针对这些事件做出响应的协助或指导。应明确和界定国际民航组织、各国和所有参与其中的利害攸关方在这两个危机管理阶段的每个阶段中的作用和职责。

2.7 各国应制定包含战略和策略两方面要素的航空应急响应方案，以便在火山爆发、地震、飓风、海啸或大范围流行病爆发和冲突区域等可能影响航空系统的自然和人为危机的情况下，确保航空系统的持续安全。

2.8 每个国家还应确保其航空应急响应方案已在有关部门之间及与其他国家之间进行了适当协调，其中可能包括协调民航当局、服务提供者、应急管理和其他国家机构各自制定的应急响应规划，并且可能特别涉及空中航行服务和最重要的应急响应工作之间的互动。最后，为有效实现应急响应，每个国家应确保直接参与确保民用航空持续运行安全的人员应具有适当的资格并接受相关培训。

### 3. 结论

3.1 须将审查国际民航组织的危机管理程序和政策作为优先事项。在考虑采用一种更加系统化的方法对这些事件做出响应这一问题上，不应再迟疑不决。所采取的方式应是尊重各国权利，确保适当的持续性水平，并包括安全和安保两方面的风险减缓措施。