



简化手续专家组(FALP)

第十四次会议

2026年4月20日至24日，蒙特利尔

议程项目 2: 联合国和其他国际组织最近与简化手续有关的发展

关于国际民航组织、国际劳工组织、国际海事组织和世界卫生组织
在涉及国际关注的突发公共卫生事件期间保护运输业工作者方面联合开展工作的最新进展

(由国际民航组织秘书处提交，国际劳工组织、
国际海事组织和世界卫生组织联署)

摘要

本文件介绍国际民用航空组织（ICAO）、国际劳工组织（ILO）、国际海事组织（IMO）和世界卫生组织（WHO）各秘书处在应对国际关注的突发公共卫生事件期间，针对运输业行业人员的保护和待遇问题所开展的联合工作的最新进展，其中借鉴了应对 COVID-19 大流行病的经验和教训。

本文件还强调，国际上普遍承认运输业工作者，尤其是航空机组和海员在维护基本交通联通性和全球供应链方面的关键作用。文件同时指出，在突发公共卫生事件期间，各国采取的措施互不统一，影响了此类人员的流动和待遇，并产生相应的运行、安全和经济风险。

本文件还概要介绍国际劳工组织和国际海事组织内取得的进展及相关规范的制定，包括承认海员为关键工作者并规定在突发公卫事件期间履行便利化相关义务的具有约束力的文书。文件还指出世界卫生组织《大流行病协定》中关于关键工作者的规定。

简化手续专家组的行动:

专家组的行动在下文第3段。

1. 引言

1.1 在国际民航组织第 41 届大会上，一份题为“统一全球机组人员待遇标准”的文件强调了国际航空界对进一步统一国际危机期间机组人员待遇标准的重视。

1.2 该文件强调，COVID-19 疫情期间各自采取不一致的措施，给机组人员造成不安全且不可预知的工作条件。特别是检测、隔离和入境要求经常导致长途航班超时飞行、超时值勤，从而造成航线停飞或高代价技术经停。此类中断导致国际航空服务市场的长期竞争扭曲，使乘客成本增加，运营效率下降。此种结果表明，在公共卫生紧急状况下对机组人员采取不一致的待遇措施，可能破坏国际航空运输协定规定的公平竞争原则。

1.3 根据大会期间表达的广泛支持，后向国际民航组织航空运输委员会简化手续专家组第十三次会议提交了一份工作文件。文中请简化手续专家组承认航空机组在确保基本联通性和供应链安保方面的关键作用，并考虑在附件 9 —《简化手续》第 10 章制定关于机组待遇最低标准的新标准和建议措施（SARPs）。

1.4 虽然简化手续专家组总体上支持该提案包含的原则，但指出引入“关键工作者”等新术语，可能引起需进一步研究的法律和政策考虑。因此，专家组要求开展进一步工作，包括与相关国际组织磋商，然后再最后决定。

1.5 与此同时，其他国际论坛也围绕突发公共卫生事件期间对运输业工作者的承认和保护问题展开相关讨论，其中包括国际海事组织（IMO）、国际劳工组织（ILO）和世界卫生组织（WHO）。

2. 讨论

2.1 机构间的工作

2.1.1 2021年12月6日，国际劳工组织和世界卫生组织总干事，会同各国际运输组织和联合会的负责人，成立了[评估COVID-19大流行病对全球运输业工作者及全球供应链的影响联合行动组（JAG-TSC）](#)。此后JAG-TSC扩员，增加了国际海事组织和国际民航组织。JAG-TSC 于2023年向各国政府提出[建议](#)，呼吁各国采取立即、有效和可持续的行动，确保各相关部会、机关及其他政府机构承认运输业工作者在国际关注的突发公共卫生事件中的关键作用，“特别是那些为维护基本供应链提供服务的流动和跨境运输工作者”；并号召尚未如此做的各国政府将其指定为“关键工作者”。

2.2 国际劳工组织(ILO)

2.2.1 国际劳工组织实施公约与建议书专家委员会在其2020年11月至12月的会议上，通过了[关于在COVID-19大流行病期间执行《2006年海事劳工公约》\(MLC, 2006\) 所涉事项的一般性意](#)

见。委员会欢迎联合国大会、国际劳工组织理事会和国际海事组织海事安全委员会通过决议，敦促各成员国将海员指定为关键工作者，以促进其安全且不受阻碍的流动，包括登、离船、上岸休假和在必要时获得岸上医疗救治，“强烈鼓励尚未采取行动的缔约国，不论是作为船旗国、港口国还是劳工供应国，不加拖延地将海员认定为关键工作者，并实施相应的实际保障措施，以恢复对《2006年海事劳工公约》规定的海员权利之尊重”。

2.2.2 最近，根据《2006年海事劳工公约》设立的国际劳工组织三方特别委员会第五次会议于2025年4月11日通过了对该公约《守则》的修正案，其中包括准则B2.5.2 – 第2.5条（遣返）项下关键工作者。这些修正案于2025年6月6日获第113届国际劳工大会批准（[ILC. 113/文书](#)）。2006年海事劳工公约《守则》（修订版）预计将于2027年12月23日生效。值得注意的是，在国际劳工组织框架下认定海员为关键工作者，并不限于突发公共卫生事件。

新准则 B2.5.2关于关键工作者的条文如下：

1. 各成员国应将海员指定并承认为关键工作者，并采取适当措施，便利他们在因就业或工作需要出行时的安全通行，包括但不限于上岸休息、遣返、船员换班和岸上医疗。

2.2.3 此外，三方特别委员会还通过一项承认海员为关键工作者的决议（[STCMLC/2025/决议](#)），该决议：

1. 要求国际劳工组织各成员国尽早落实准则B2.5.2 — 关键工作者，将海员指定并承认为关键工作者，并采取适当措施，便利他们在因就业或工作需要出行时的安全通行，包括但不限于上岸休息、遣返、船员换班和岸上医疗。
2. 重申国际劳工组织三方成员致力于维护海员的福祉和权利，推动各项举措承认海员对全球海运商贸不可或缺的贡献，包括充分实施经修订的《2006年海事劳工公约》关于海员登、离船时享有安全通行权的规定，包括上岸休息、遣返、船员换班，以及在必要时上岸接受医疗救治。
3. 请办公室支持尽早实施准则B2.5.2 — 关键工作者。

2.3 国际海事组织(IMO)

2.3.1 2022年，经第FAL.14(46)号决议通过对《便利国际海上运输公约》的修正案，新增了一项题为“应对国际关注的突发公共卫生事件”的条款。这些修正案于2024年1月生效，其中包含具约束力的标准，以及建议措施，内容除其他事项外，涉及便利船员换班，方便海员就医、提供公共卫生信息、与利益相关方协调，以及在此类突发事件中指定港口工人和船员为关键工作者。本文附录转载了相关标准和建议措施，以供参考。

2.3.2 国际海事组织便利运输委员会在其第四十九次会议（FAL 49）上审议了一项关于在国际关注的突发公共卫生事件期间保护关键工作者的提案，其中包括对《便利国际海上运输公约》（《FAL公约》）的修正案，旨在协同国际海事组织与国际劳工组织的相关规定。FAL 49次

会议一致认为需要更多信息才能作出决定，并请国际海事组织秘书处与国际民航组织、国际劳工组织和世界卫生组织的秘书处进行联络，探讨如何建立这种工作组模式。FAL 50次会议（2026年3月23日至27日）将审议这四个联合国专门机构秘书处的讨论结果，详情见于FAL 50/19号文件。

2.4 世界卫生组织(WHO)

2.4.1 世界卫生组织 [《大流行病协定》](#) 于2025年5月经第78届世界卫生大会（依据《世界卫生组织组织法》第十九条）通过，旨在通过阐明监测、公平及时得享医疗反制措施和卫生系统复原力等领域的主要原则、方法和工具，加强国际社会在大流行病预防、防范和应对方面的合作。

2.4.2 [世卫组织《大流行病协定》第7.5条](#) 提到“必要工作人员”，是指在突发大流行病期间提供必要公共产品和服务的行业人员。在《大流行病协定》的讨论过程中，普遍认为“必要工作人员”一词指的是“在突发大流行病期间提供必要公共产品和服务的工作人员”，因此，具体认定标准应由各国根据具体情况自行酌定。第7.5条条文如下：

第7.5条 卫生与护理人员

缔约方应根据本国国情采取适当措施，确保在疫情紧急情况下提供基本公共产品和服务的其他必要工作人员得享体面工作和安全、健康的环境。缔约方还应结合本国国情采取措施，制定并实施协调一致的政策，酌情保障运输和供应链工作人员的安全与权益，包括便利海员、运输工人及其他人员过境和转运，并确保其获得医疗服务。

2.4.3 第78届世界卫生大会通过第78.1号决议，成立了世界卫生组织《大流行病协定》政府间工作组（IGWG），其任务包括起草和协商病原体获取与惠益分享体系（PABS）附件、这一关于获取与惠益分享的多边体系。IGWG将其工作成果提交2026年5月第79届世界卫生大会审议通过。大会通过PABS附件后，世卫组织《大流行病协定》立即开放签字，并在至少60个国家批准后生效。

2.5 其他联合国举措

2.5.1 2024年7月，联合国人权理事会通过一项关于促进和保护海员享有人权的决议，在国际劳工组织、国际海事组织和联合国大会采取措施加强海员有效享有人权（包括劳动权）的工作之间，起到明显的协同增效作用。在该决议中，人权理事会除其他外：6. 敦促联合国所有会员国，依照2020年12月1日联大关于国际合作应对海员因COVID-19大流行病而面临的挑战、以支持全球供应链的第75/17号决议，将海员和其他海事人员指定为关键工作者。

2.6 秘书处间的考虑因素

2.6.1 国际民航组织、国际劳工组织、国际海事组织和世界卫生组织秘书处指出，各组织相关文书在术语、适用范围和法律效力方面存在差异，反映了各自不同的职权范围和治理结构。又同时指出，因卫生、劳工和运输职责由不同国家部门分管，因而产生实施方面的挑战。

2.6.2 根据提供的信息，各组织对“关键工作者”所定范围和所用术语不同：国际海事组织以疫情为背景称海员和港口工人为关键工作者；国际劳工组织视海员为关键工作者，强调需要保障其安全流动，但不限于疫情期间；世界卫生组织则使用“必要工作人员”一语，呼吁各国采取措施，制定并实施协调一致的政策，酌情保障运输和供应链工作人员的安全与保护，具体包括为海员和运输工人提供过境和转运便利。

2.6.3 考虑到上述因素，各秘书处认为，现阶段成立一个正式的民航/劳工/海事/世卫联合工作组不会有实际效果。建议继续进行秘书处间的合作，开展信息交流，分享最佳实践，反而是更务实、更灵活的方式，有助于在未来突发公共卫生事件中促进对运输行业人员的统一待遇。

3. 建议

3.1 请简化手续专家组：

- a) 虑及各相关国际框架对“关键工作者”和“必要工作人员”这两个术语所定范围和用法的不同，酌情根据这些差别考虑附件9—《简化手续》中采用何种术语和范围为宜；和
- b) 审查附录中转载、源自国际海事组织(IMO)《便利国际海上运输公约》(FAL)的标准和建议措施(SARPs)，并考虑能否制定类似标准和建议措施，以备纳入国际民航组织附件9—《简化手续》。

APPENDIX

IMO FACILITATION CONVENTION

Standards and Recommended Practices on Response to a Public Health Emergency of International Concern

(Extracts from IMO FAL Convention, as amended by resolution FAL.14(46); reproduced from FAL 50/19 — for reference only)

6.11 Standard: Contracting Governments and their relevant authorities shall, to the greatest extent possible, allow ships and ports to remain fully operational, in order to maintain complete functionality of supply chains during a public health emergency of international concern in line with the International Health Regulations and any relevant recommendations of the World Health Organization.

6.12 Recommended Practice: Contracting Governments and their relevant authorities should facilitate the continuing operation of shipping, and of ports under their jurisdiction, to allow the transport of marine cargoes so that supply chains are not disrupted and to allow the global economy to continue to function during a public health emergency of international concern.

6.13 Recommended Practice: Contracting Governments and their relevant authorities, when implementing policies and measures to protect public health, should also avoid the introduction of unnecessary interference to ship and port operations, including the movement of ship's crew for the purposes of crew changes, repatriation and travel of crews, as well as the wider functionality of port ecosystems during a public health emergency of international concern.

6.14 Recommended Practice: Contracting Governments and their relevant authorities should engage with appropriate stakeholders, including port authorities, port service providers, shipowners and ship operators, to secure continued facilitation of maritime trade and supply chains during a public health emergency of international concern.

6.15 Standard: Public authorities shall provide ships with relevant information concerning measures taken to protect public health prior to arrival at a port, where practicable, during a public health emergency of international concern.

6.18 Standard: Contracting Governments and their relevant authorities shall ensure, to the greatest extent possible, a safe ship–shore interface during a public health emergency of international concern.

6.22 Standard: Contracting Governments and their relevant authorities shall ensure that port workers and ship's crew, regardless of their nationality or the flag of their ship, when in their territory, are designated as key workers (or equivalent) providing an essential service during a public health emergency of international concern.

6.23 Standard: Contracting Governments and their relevant authorities shall, to the greatest extent possible, continue to facilitate ship's crew changes, including the travel and repatriation of crew, and ensure access to visas and permissions during a public health emergency of international concern.

6.24 Recommended Practice: Contracting Governments and their relevant authorities should take account of recommendations of the Organization relevant to the facilitation of crew changes and travel by ship's crew during a public health emergency of international concern.

Note: The above Standards and Recommended Practices are reproduced from the IMO Convention on Facilitation of International Maritime Traffic, as amended, and are provided for reference only. Their inclusion does not imply the adoption of similar terminology or obligations within ICAO instruments.

— END —