



大会 — 第42届会议

执行委员会

议程项目 12: 简化手续方案

人道主义飞行

(由沙特阿拉伯提交)

执行摘要

航空在人道主义响应中的作用日益重要。通过航空快速运送救援物资是有效开展灾害响应和恢复工作的关键。人道主义飞行仍面临准入不畅、放行迟缓和收费标准不一等问题，阻碍了及时开展救生任务。

行动: 请大会:

- a) 承认日益需要在国家、地区和全球各级提升人道主义行动尤其是人道主义飞行的效率;
- b) 敦促各成员国为人道主义任务提供最大化空域和机场准入，并对人道主义飞行免除一切运行费用，包括着陆费、停机费以及在其境内机场起降时征收的一应税费;
- c) 请国际民用航空组织理事会建立一个特别任务队，会同联合国相关机构和航空利害攸关方，对全球实际做法进行评估，并提出标准程序和政策建议; 和
- d) 同意按A42-WP/15号文件附录 E中所示，修订A41-13号文件。
 - i. 序言段落:
“鉴于在重大危机中人道主义响应高度依赖航空运输快速提供援助和救援物资”;
 - ii. 执行段落7:
“敦促各成员国给予人道主义任务最大化空域和机场准入”;
 - iii. 执行段落8:
“请理事会审查并加强国际民航组织相关规定，以便利人道主义飞行运行”。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标: 航空实现无缝、无障碍和可靠的全民出行。
财务影响:	无额外财务影响。

¹ 英文和阿文文本由沙特阿拉伯提供。

参考文件：	Doc 10184号文件：大会有效决议(截至2022年10月7日) 附件 9 — 简化手续 附件 1 — 人员执照的颁发 附件 6 — 航空器的运行 附件 11 — 空中交通服务 附件 14 — 机场 附件 19 — 安全管理 A42-WP/15号文件：国际民航组织关于简化手续的持续政策的综合声明
-------	--

1. 引言

1.1 COVID-19 大流行病后，航空业的增长速度超过预期。这一扩张虽充满希望，但也随之带来一系列特殊挑战。而另一方面，影响航空业的危机接踵而至，自然灾害、火灾、公共卫生、武装冲突、地缘战略紧张局势和极端天气条件等，变得愈发频仍。

1.2 在此背景之下，航空在人道主义响应中的作用日益重要。通过航空快速运送救援物资是有效开展灾害响应和恢复工作的关键。人道主义飞行仍面临准入不畅、放行迟缓和收费标准不一等问题，阻碍了及时开展救生任务。

1.3 各国在《国际航空运输简化手续的多哈宣言》中强调建立合作框架的必要性，以确保人道主义飞行在最佳条件下运行，最终拯救更多的生命。

1.4 国际民用航空组织（ICAO）在与人道主义事务相关的航空运输简化手续方面一直发挥着重大作用，持续为人道主义响应作出贡献，包括牵头制定简化手续标准和建议措施（SARPs）、运行指南，以及建立与联合国和国际合作伙伴的危机协调机制。

1.5 欢迎国际民航组织建立一个跨局、办的专门团队，负责制定危机准备和响应框架，以便利准备和应对扰乱国际民用航空的各种危机，确保其高效、协调和有效运行。

2. 讨论

2.1 随着对快速人道主义援助的需求不断增长，航空业必须顺势而为，确保能直面迎接这些挑战，同时保持自己的增长轨迹。

2.2 必须大力强调及时让货物和专业人员适时就位的重要性，尤其是在航空业应对紧急情况之际。时间成了决定施援效果的关键因素；在危机情况下，耽误一分钟都可能是生死之别。

2.3 为确保人道主义行动顺利进行，必须因时应事克服一系列重大挑战。这些挑战包括飞行计划的审批，特定空域的准入，便捷机场的可用性，机场容量以及参与救援行动各方的协调。此外，建立通畅的通信链路对于实时更新和决策也至关重要。

2.4 使情况更加复杂的还有航空器运行限制、硬性抵达规程、强制隔离措施以及实行收费政策等，这些因素均可阻碍人道主义援助的快速交付。

2.5 在COVID-19大流行病期间，联合国人道主义空运服务处（UNHAS）、世界卫生组织（WHO）和联合国人道主义事务协调厅（OCHA）协调进行的数百次人道主义飞行因飞越限制、无明确程序可循以及对救援飞行待遇不一而遭到延误。事实上，欧洲事故和征候事件报告系统协调中心（ECCAIRS）和国际民航组织的报告都显示，在卫生事件和自然灾害期间，救援飞行受阻的情况增多。

3. 人道主义事务的利害攸关方

3.1 在联合国方面，世界粮食计划署（WFP）管理的联合国人道主义空运服务处（UNHAS）是人道主义飞行的主要运营人。世界卫生组织（WHO）在大流行病和地区性卫生突发事件期间运营空中桥梁；而联合国人道主义事务协调厅（OCHA）则协调救援飞行走廊的准入和放行。

3.2 沙特阿拉伯与美国、欧盟委员会、日本和德国一道，是人道主义援助和救援的主要捐助国之一。

4. 现有框架

4.1 联合国大会第2816号决议（1971年）为这一领域的行动提供了坚实的法律和政治基础，也是国际民航组织在人道主义航空行动中发挥作用，要求各国为这类行动提供便利的依据。《芝加哥公约》附件9—简化手续（第30次修订，2025年7月11日生效）标准8.7，承认人道主义飞行的重要性，建议各国对此类运行提供便利。同样，大会 A41-13 号决议：关于减少航空灾害风险的战略和应对机制（见Doc 10184号文件：大会有效决议，截至2022年10月7日）承认，所有国家都迫切需要具有复原力的航空基础设施，以促进社会经济发展，并在需要时支持及时有效地分配救援物资；而国际民航组织附件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—空中交通服务，附件14—机场和附件19—安全管理，也都规定了与应急规划和响应、包括边境管制程序和安全管理程序的相关标准和建议措施。

4.2 尽管存在这些框架，但对航空生态系统管理人道主义飞行方面的整体效率仍需深入研究。当务之急，是简化审批手续，扩大空域和机场准入，并在全球范围建立一贯和统一的关税和税费施行标准。

4.3 国际民航组织与 OCHA、WHO、WFP 和世界海关组织（WCO）等联合国相关组织的现有合作应予认可，尤其是在 COVID-19 疫情期间以及通过“航空人道主义援助与灾难响应”（HADRA）和国际民航组织理事会航空恢复工作队（CART）等开展的合作。

4.4 尽管 HADRA 是 2022 年为制定战略计划设立的，但迄今仍缺乏一个全面的监管框架，以确保将全球航空援助/救援行动置于国际民航组织相关规定的保护之下。全球援助界和成员国需要进一步协作。

4.5 应该承认，人道主义航空准入问题涉及敏感的主权和安全关切。拟议的监管改进举措必须与尊重各国对其领空的主权权利及其国内法律框架保持平衡。

4.6 为处理人道主义飞行的标准许可流程和准予飞越和降落的条件，以及对已事先获准的人道主义飞行免征标准税费和免除检疫措施等事项，建议成立一个由国际民航组织牵头的特别任务队（STF），由国际民航组织秘书处提供支持，成员包括相关捐助国、联合国机构（WFP、OCHA、WHO等）以及航空业界团体，如国际航空运输协会（IATA）、航空公司飞行员协会国际联合会（IFALPA）、国际机场理事会（ACI）等的代表。

4.7 该特别任务队可作为结论，建议国际民航组织探讨建立一个由联合国相关机构、国际组织和成员国代表参加的人道主义航空运输简化手续常设协调机制。