



大会 — 第 42 届会议
执行委员会

议程项目 12：简化手续方案

发生灾害情况下的民航合作

（由哥伦比亚提交，拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）14 个成员国支持）²

执行摘要

本工作文件审查了各国发生灾害后产生的问题，提议制定监管规定和国际合作机制，以促进和加快航空器、机组人员和救灾人员的流动和入境，同时建立信息系统，以便更容易找到和迅速联系到需要其他国家提供的援助的来源。

行动：请大会：

- a) 要求国际民航组织理事会审查和更新监管框架及其法律影响，纳入相关国际合作机制，通过在发放入境许可以及海关和运行程序方面提供更大的灵活性，促进和加快航空器、机组人员和救灾人员的流动和入境，并扩大附件 9 规定的范围；和
- b) 鼓励国际民航组织各地区办事处建立一个信息系统，该系统应包含每个国家在需要时能够向其他国家提供的与组织、航空器、人员和设备相关的数据，以应对自然灾害或人为灾害。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标：航空提供无缝、无障碍和可靠的全民出行；每次飞行都安全和安保和不让任何国家掉队。
财务影响：	
参考文件：	《国际民用航空公约》第三十八条 附件 9 — 《简化手续》 AN-Conf/14-WP/141 号文件：国际合作扑灭大规模火灾（由哥伦比亚提交），30/6/24

¹ 西班牙语版本由哥伦比亚提供。

² 伯利兹、玻利维亚（多民族国）、古巴、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉（玻利瓦尔共和国）。

1. 引言

1.1 事实证明，使用航空器可以非常有效地应对各种自然或人为灾害。

1.2 数年来，国际民航组织一直在加强与其他联合国机构的联系，包括联合国减少灾害风险办公室（UNDRR），该办公室是负责协调国际减少灾害风险努力的联合国机构。它的使命是帮助各国政府和社区理解和管理风险，推动预防和应变力战略。

1.3 航空在人道主义援助中的作用对于确保快速应对灾害和危机至关重要。国际民用航空组织与联合国人道主义事务协调厅（OCHA）合作，牵头努力提高机场在救援行动中的效率。作为这些举措的一部分，联合国灾害评估和协调小组（UNDAC）应受灾国政府的请求，可在突发灾害发生后 12 至 48 小时内部署到该国。灾害评估和协调小组的任务是评估损失和需求，协调实地行动和管理信息，促进国家、地区和国际各级响应之间的联系。

1.4 国际民航组织汇集了航空和人道主义部门的主要行为体，以提高机场应对危机的效率，重点放在基础设施、准备和应急规划方面。在工作组第二次会议上，提请注意到“让机场做好抗灾准备（GARD）”方案，这是联合国和德国邮政 DHL 集团的一项举措，得到了联合国开发计划署（UNDP）的支持，目的是加强机场在紧急情况下的能力。

1.5 阿拉伯联合酋长国制定了一项全面的人道主义战略，将对危机的直接响应与对国际组织的支持相结合。该国通过作为最大协调中心的迪拜国际人道主义城，加强了援助弱势群体的努力。中东和北非地区收容了大量难民，并经常遭受自然灾害，为应对该地区的挑战，该国的做法是努力改善应急反应，确保提供持续支持，加强全球人道主义援助系统。

1.6 提供人道主义援助的国家已采取措施，以便能够在传统方法捉襟见肘时使用创新和技术做法，更迅速地采取行动应对灾害和人道主义危机。这些措施包括使用无人机、搜救犬和救援船只，甚至使用 GPS 制导的集装箱来协助空投任务，以确保准确交付援助。

1.7 联合国和各国的工作重点是确保预警系统覆盖全球，发展抵御气候影响的基础设施，制定融资战略，促进灾后恢复和重建，以及推广基于自然的解决方案和环境做法，其中航空器的使用可以发挥决定性作用。

1.8 例如，正如哥伦比亚去年在蒙特利尔举行的第十四次空中航行会议期间提交的工作文件（AN-Conf/14 WP/141）所述，使用专门装备的航空器从空中喷洒水或阻燃剂是抗击大型森林火灾的一种非常有效的手段。这见诸于 2024 年影响该地区数个国家的火灾（包括巴西、玻利维亚（多民族国）、智利、厄瓜多尔和哥伦比亚），以及 2025 年初影响美国的火灾。

1.9 同样，对于应对地震等自然灾害的救援和人道主义支助任务而言亦是如此，人员和设备的空中运输对于支持救援行动至关重要。南美洲大部分地区频繁发生强烈地震，因此这一问题对该地区具有特殊意义。

1.10 没有空中支援，就不可能对失踪或出事的船只或航空器开展搜救活动，2023 年在哥伦比亚亚马逊雨林搜救四名事故幸存儿童的过程中就证明了这一点。

1.11 然而，民用航空器、其机组人员和所运输的其他人员及其设备的入境和离境并非总是足够迅速，其在第三国领土过境或中途停留也非总是足够迅速，除此之外，这可能导致丧失宝贵的应急响应时间。因此，必须继续努力建立一个有效的法律和监管框架，纳入相关的国际合作机制，通过在发放入境许可以及海关和运行程序方面提供更大的灵活性，促进和加快民用航空器、机组人员和救灾人员的流动和入境。

1.12 同样，虽然《芝加哥公约》附件 9 —《简化手续》载有关于航空器和人员出入境的规定，但需要更具体的程序来简化和加快交付其他国家提供的支助。

1.13 需要牢记的是，并非所有用于灭火的航空器都是民用航空器：其中部分可能属于国家航空器；因此，有必要考虑是否能够对这类航空器给予同等的快速待遇，同时虑及《芝加哥公约》第三条第三款的规定。

1.14 然而，各国并非总能掌握信息，使其直接了解到应向哪些其他国家求助、这些国家拥有哪些航空器、设备或人员，或者它们在特定情况下能够提供何种援助。缺乏此类信息就意味着要花费宝贵的时间进行信息搜集和建立联系，这可能导致延误并加剧局势。因此，也有必要采取措施确保提供信息，说明哪个或哪些国家有能力提供援助，以及它们为此目的可调动哪些组织、人员、航空器和设备。

2. 讨论

2.1 自然灾害和人为灾害的规模可能超过受灾国的应对能力，迫使其向其他国家，最好是向邻国寻求帮助，以确保最快的反应速度。

2.2 有必要扩大附件 9 —《简化手续》的适用范围，该附件包含关于在自然灾害或人为灾害导致人类健康或环境面临严重危险以及其他需要联合国援助的紧急情况下，实施救援飞行的相关规定。这些规定明确要求各国为联合国承认的国际组织或国家派遣或授权的救助飞行提供便利，包括为其进入、离开或过境其领土提供便利，但这些规定不够详细，无法在实践中促进实施此类合作机制。

2.3 附件 9 —《简化手续》将救助飞行定义为“为回应严重危及人类健康或环境的自然和人为灾害，以及需要联合国协助的类似紧急情况而进行的”飞行。在发生灾害或紧急情况的过程中，要迅速确定是否需要联合国的援助并不总是容易的。此时唯一的考虑肯定是，灾害的严重程度已超过或很快将超过国家有效应对灾害的能力，无论所需援助是否来自联合国。

2.4 附件 9 —《简化手续》规定了各国应采取的总体行动，但未明确具体实施方式。因此，需要制定额外的文书或文件，使各国能够请求或提供所需的援助，并辅之以高度简化的执行程序，确保人员、航空器和设备能够真正迅速地入境和经第三国过境。

2.5 非政府组织和其他国际民间机构在灾害管理中发挥重要作用，以其专业知识、资源和全球影响力补充政府的努力。它们快速行动的能力使其能够到达服务不足的社区，在危机预防、应对和恢复方面提供人道主义援助和支持。此外，它们有助于打造长期应变力，确保受灾人口能够更好地应对未来的灾害 — 而这些组织使用的手段就是民航。

2.6 应谨记，此类任务中所使用的人员和飞机并不总是具有民用性质。出于公正考虑，有必要确保国家航空器与民用航空器受到同等对待，同时不影响《芝加哥公约》第三条第三款的规定。

2.7 此外，建立一个可供查询的登记册或数据库将非常有用，以确定每个国家拥有并有能力提供的资源，包括人员、航空器和设备。

2.8 同样重要的是，各国还应考虑此类服务或支持可能给其带来的成本及其就此应作出的相应安排。

— 完 —