



大会 — 第39届会议

执行委员会

议程项目28：不让任何国家掉队(NCLB)举措

关于减少航空灾害风险的战略和应对机制

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

2015年3月，联合国(UN)各成员国通过了“仙台减少灾害风险框架”，该框架阐述了减少灾害风险的跨部门、协调做法。国际社会已对其应急反应和灾害应对进行了重大转变，从反应性措施文化转变成减少灾害风险的文化。减少灾害风险所包括的学科有灾害管理、灾害缓解和灾害应对准备。国际民用航空界也进行了类似转变，从反应性安全文化转变成安全和安保管理的积极/预测性做法。民用航空在支持援助受灾害、冲突和流行病影响的各国和各地区中发挥着核心作用。

国际民航组织多个附件均就国家应急规划和救灾等内容提出了相关要求。就此，附件9 — 《简化手续》长期以来一直就灾害应对的国家边防管制手续提出了规定。但国际民航组织的危机应对向来主要在临时基础上组织进行，尚未就危机处理建立方案做法。因此提交大会通过的决议草案，拟议建立国际民航组织危机应对机制和减少航空灾害风险的战略，以期进一步实现国际民航组织“满足世界人民对安全、正常、高效和经济的航空运输的需要”等目标、并体现仙台框架的主要理念。

行动：请大会：

- a) 注意到附件1、6、9、11、14和19关于应急规划和灾害应对等相关规定；
- b) 注意到联合国各成员国通过的“仙台减少灾害风险框架”，以及联合国系统行政首长协调理事会(CEB)核准的“联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划”；
- c) 核准国际民航组织的备急应急战略；和
- d) 通过本文件附录中的拟议大会决议。

战略目标：	本工作文件涉及所有战略目标。
财务影响：	本文件中所涉及的活动将根据2017年至2019年经常方案预算和/或通过自愿捐助的可用资源情况进行。

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 — 《空中交通服务》 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 UN A/RES/69/283号决议 — 《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》 (在下列网站提供 http://www.unisdr.org/) 联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划(联合国系统行政首长协调理事会, 2013年4月)(在下列网站仅以英文提供 http://reliefweb.int/report/world/plan-action-disaster-risk-reduction-resilience) 国际原子能机构(IAEA)国际组织辐射应急联合管理计划(JPLAN)(在下列网站仅以英文提供 http://www-pub.iaea.org/books/)
-------	---

1. 引言

1.1 国际民航组织的一大主要目标是“满足世界人民对安全、正常、高效和经济的航空运输的需要”。民用航空在支持援助受灾害、冲突和流行病影响的各国和各地区中发挥着核心作用。航空运输已证明是可持续发展的助推剂；它也是提供人道主义救援的主要运输方式，特别是对下列国家而言：最不发达国家(LDCs)、内陆发展中国家(LLDCs)和小岛屿发展中国家(SIDS)。航空运营人协助撤退受自然灾害所困的人们或冲突的受害者。机场成为最先反应者、救灾物资、货物交运和难民转移的中转站。

1.2 联合国系统行政首长协调理事会(CEB)于2013年3月核准的“联合国(UN)关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划”(2013年4月)的序言阐述了减少灾害风险对于整个联合国系统的极端重要性。序言指出“应对极端天气事件和大规模灾害的急剧增长是我们当今时代的巨大挑战之一”。减少灾害风险包括的学科有灾害管理、灾害缓解和灾害应对准备。该行动计划旨在加速将减少灾害风险整合进联合国所有的国家一级行动中，以应对每年灾害夺去数以百万计生命的上升趋势。十三个联合国组织¹已将减少灾害风险列为他们2014-2017年战略工作计划中的优先事项，并将减少灾害风险纳入他们基于结果的监测框架中。

¹ 联合国粮食及农业组织(FAO)、联合国开发计划署(UNDP)、联合国环境规划署(UNEP)、联合国人口基金(UNFPA)、联合国人类住区规划署(UNHABITAT)、联合国儿童基金会(UNICEF)、联合国项目事务厅(UNOPS)、世界粮食计划署(WFP)、世界气象组织(WMO)、世界卫生组织(WHO)、联合国教育、科学及文化组织(UNESCO)、联合国志愿人员组织(UNV)和世界银行。

1.3 过去十年间，灾害不断造成大量人员伤亡，结果人们、社区和作为一个整体的国家的福祉和安全深受其害。灾害造成逾 700 000 人失去了生命，140 多万人受伤及约 2 300 万人无家可归。经济损失总额达 1.3 万多亿美元。根据过去几十年所积累的经验，各国已通过了一系列处理灾害应对的联合国框架，包括“建立更安全的世界的横滨战略”（日本，横滨，1994 年）、“2005—2015 年兵库行动框架”（日本，兵库，2005 年）、和最近的“2015-2030 年仙台减少灾害风险框架”（日本，仙台，2015 年）。仙台框架阐述了在当地、国家、地区和全球一级凝聚各国所有部门减少灾害风险行动的范围和目的、预期结果、目标、指标、优先事项和指导原则。仙台框架的一项重要要素便是加强其他 2015 年之后的国际议程，包括联合国可持续发展目标(SDGs)。

1.4 国际民航组织若干附件均就国家应急规划和救灾等内容提出了相关要求。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》和附件 19 —《安全管理》等，均就国家应急规划和应急反应规定了标准和建议措施(SARPs)。附件 9 长期以来一直就灾害应对的国家边防管制手续提出了规定。附件 9 就发生了严重危害人类健康或环境的天灾人祸、或需要联合国援助的类似紧急情况，提出了关于救援飞行简化手续的规定。此外，附件 9 和附件 14 均载有国家准备应对国际传染病爆发的相关规定。

2. 讨论

2.1 过去七十多年以来，国际民航组织已应对了多次危机，包括针对航空的事件和影响航空的天灾人祸等。举例而言，国际民航组织一直参加了关于备急应急的国际原子能机构(IAEA)国际组织辐射联合应急计划(JPLAN)。最终，2011 年 3 月证明国际民航组织的加入是非常有价值的，当时地震和海啸袭击了日本东北部沿海并毁坏了福岛第一核电站。在负责协调相关组织核事件备急应急安排的辐射与核事故紧急状况机构间委员会(IACRNE)领导下，当时的工作队正式重组为航空运输和海运工作组(WG-AMT)。另一个例子就是，在减缓大流行病的影响方面，不论是预防传染病传播或对国际民用航空持续性的影响等，国际民航组织一直积极参与工作。

2.2 但由于国际民航组织的应急反应向来主要在临时基础上组织进行，因此尚未就危机处理建立方案做法。现行标准均涉及国家在应急规划、应对和边防管制管理等方面的责任。目前没有一个国际民航组织综合机制，可在出现包括航空器事故、天灾人祸、非法干扰行为和大流行病等严重影响航空运输并有损公众信心的事件时，具体提出国际民航组织的应对之道。国际民航组织危机应对机制的主要目标，应是在总部与地区办事处审查并酌情建立有助于形成更有效应急响应援助和协调的结构和规章制度，以及涉及国家、地区和国际组织的航空应急响应国际联络点(PoC)网络。国际民航组织政策的指导原则应认识到国家在预防和减少灾害风险方面负有主要责任，应由受影响的国家主导、并与其协调本组织所采取的任何应对措施。

2.3 国际社会应对灾害的重大转变是从反应性文化转变成预防文化。民用航空也在安全、安保和边防管制管理等方面，进行了类似的转变，从反应性文化过渡到积极/预测性文化。地区性和国际性的紧急情况和灾害均可对航空的基础设施造成负面影响，进而在最需要航空运输时妨碍其运行。航空的灾难应变若要强而有力，就需要开发符合国际民航组织标准和建议措施(SARPs)、合乎综合和整体航空风险管理理念，并具有灾害复原能力的航空基础设施。

2.4 需要有组织化的程序，指导本组织在发生可能影响国际民用航空安全或持续性的航空特定危机、以及直接影响民用航空及时提供人道救援能力的天灾人祸时，能够巧谋应对。国际民航组织做法的战略要素将主要针对加强国际民用航空基础设施的灾害复原能力。虽在性质上有所不同，巧谋应对和战略做法之间本质相连。例如，协助国家开发有灾害复原能力的民用航空基础设施，相应地将有助于国家在面对危机时以巧谋应对。因此，需要有系统化做法来一一处理受影响国家的关键作用、所有危机的多部门性质、和国际民航组织必须以谋略让多个实体参与筹集必要资源等问题。

2.5 国际民航组织为支持拟议的强化机制而规划的活动包括：

- a) 在国际民航组织、受影响的国家、联合国系统、国际组织和其他伙伴组织内协调应对天灾人祸所产生危机的努力；
- b) 促进实施高风险领域的积极全球航空流程和危急应急准备政策；和
- c) 按照本组织的“不让任何国家掉队”举措，在危机中协调由来自各国和/或国际民航组织专家组成的“援助队伍”。

3. 结论

3.1 民用航空支持援助受诸如自然灾害、冲突和大流行病影响的国家和地区的潜力巨大。但是有效减少灾害风险需要在各种伙伴间、各个部门间并相应地在国际民用航空界内采取综合做法。仙台框架阐述了减少灾害风险协调做法的路线图。减少灾害的国际战略反映了从传统上强调灾害应对到减少灾害的重大转变，并寻求推广正在国际民航组织形成的预防文化。需要有系统化做法来一一处理受影响国家的关键作用、所有危机的多部门性质、和国际民航组织必须以谋略让多个实体参与筹集必要资源等问题。拟议的大会决议草案将建立国际民航组织危机应对机制和减少灾害风险的战略，既体现了仙台框架的主要理念，又能推进国际民航组织“满足世界人民对安全、正常、高效和经济的航空运输的需要”的目标。

附录 A

大会决议草案

第28/xx号决议：关于减少航空灾害风险的战略和应对机制

鉴于《国际民用航空公约》第四十四条规定国际民用航空组织的一个宗旨和目的是在于促进国际航空运输的规划和发展，以满足世界人民对安全、正常、高效和经济的航空运输的需要；

鉴于联合国大会在其第三次联合国世界减少灾害风险大会通过了《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》；

铭记自然灾害破坏所有国家的社会和经济基础设施，而且自然灾害的长期后果对发展中国家尤为严重，阻碍了他们的可持续发展；

铭记国家在预防和减少灾害风险方面负有主要责任，本组织所采取的任何应对措施应由受影响的国家主导、并与其协调；

认识到附件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》等，分别就国家应急规划和应急响应、以及天灾人祸后的救援飞行边防管制手续等，提出了标准和建议措施（SARPs）。

认识到减少灾害风险是联合国系统的一项重要职能，应该得到持续关注，并强调国际社会需要拿出必要的坚定政治决心来利用科学和技术知识减少面对自然灾害和环境危害时的脆弱性，同时虑及发展中国家的特殊需求；

认识到所有国家对具有灾害复原能力的航空基础设施都有很大需求，这些设施可推动社会经济发展且在需要时支持及时和高效地分发援助；和

认识到所有国家可以从将减少灾害风险的战略纳入他们的航空运输部门战略计划中受益。

大会：

1. 敦促各国在国家一级的减少灾害风险背景下，包括在其航空运输部门战略计划中，认识到航空的重要作用，；

2. 敦促各国在制定他们国家的应急反应计划及在对航空服务提供者的应急反应计划要求中，对《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》中减少灾害风险的优先事项予以考虑；

3. 指示理事会建立危机应对政策和关于减少航空灾害风险的战略；

4. 指示理事会协助各国实施关于减少航空灾害风险的战略，重点协助最不发达国家(LDCs)、内陆发展中国家(LLDCs)和小岛屿发展中国家(SIDS)；

5. 指示秘书长与受影响国家及其邻国协调，建立国际民航组织的危机应对和援助机制；
6. 指示秘书长继续与联合国系统进行协作，以确保为受灾害危及人们健康和发展的所有国家提供及时、协调和高质量的援助；和
7. 指示秘书长确保国际民航组织在适用时且符合其战略目标时参与现行适当机制，以支持跨部门实施《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》和《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划》。

— 完 —