



## 大会 — 第41届会议

### 执行委员会

#### 议程项目12: COVID-19高级别会议的成果

#### COVID-19高级别会议部长级全体会议的成果

(由国际民航组织理事会提交)

#### 执行摘要

本文件报告了 COVID-19 高级别会议(2021 年 10 月 12 日至 22 日)期间举办的三场部长级全体会议的成果,其中包括部长级宣言。共计 56 位部长和副部长以及国际组织的 24 位负责人出席了部长级全体会议。此次创纪录的部长和副部长与会人数,表明了他们对国际民航组织在运输行业中所发挥领导作用的认可,并提升了航空议程在政治层面的影响力。部长级全体圆桌会议 I 和圆桌会议 II 的讨论重点,收录于主席总结(参见附录 A)当中,并且由于通过了部长级宣言(参见附录 B),确立了采用多边行动应对 COVID-19 挑战的坚定政治承诺。宣言展现出了团结和决心,并向国际社会和世界经济传递了强烈的政治“信息”。国际民航组织的跟进行动,侧重于提高对宣言的认识,并向各国提供支助、指导和协助,以增进对宣言的理解。

#### 行动: 请大会:

- a) 酌情审议实施COVID-19高级别会议部长级宣言; 和
- b) 核准附录B中的COVID-19高级别会议部长级宣言以及第5段所载国际民航组织的跟进行动。

战略目标:	本工作文件涉及所有战略目标,特别是安全、安保和简化手续,以及航空运输的经济发展。
财务影响:	本文件中要求采取的行动,可以通过现有预算资源与预算外补充捐助相结合来完成。对安全分会和简化手续分会各项建议的实施及优先排序以及由此产生的财务影响,将单独提交给大会。
参考文件:	A41-WP/41-TE/2号工作文件:(安全分会) A41-WP/20-EX/8号工作文件:(简化手续分会) HLCC 2021-WP/1-PLN/1 号文件和 HLCC 2021-WP/3-PLN/3 号文件 Doc 10160 号文件:《COVID-19 高级别会议的报告》(2021 年 10 月 12 日至 22 日,蒙特利尔) 第2021/61号国家级信件和第2021/70号国家级信件 国际民航组织2023-2025年业务计划

## 1. 引言

1.1 COVID-19 高级别会议(HLCC 2021)于 2021 年 10 月 12 日至 22 日在完全虚拟的环境中举行，来自 129 个成员国和应邀出席的 38 个国际组织的 1 784 名代表出席了会议。根据“全球大流行病之后航空恢复、韧性和可持续性共同愿景”的主题，会议的目标是在各国政治意愿和承诺的支助下，就多边做法达成全球共识，使航空得以从 COVID-19 危机中安全和高效地恢复，并使其在未来更具韧性和可持续性。

1.2 会议包括三场部长级全体会议和两个技术分会(安全分会和简化手续分会，参见 A41-WP/41-TE/2 和 A41-WP/20-EX/8 号工作文件)。本文件主要侧重于三场部长级全体会议的成果，其中讨论了高级别的关键政策回应、通过多边行动确立应对 COVID-19 挑战的坚定政治承诺，并审查和通过了部长级宣言(参见 HLCC 2021-WP/1-PLN/1 号文件、HLCC 2021-WP/3-PLN/3 号文件和 Doc 10160 号文件)。

## 2. 部长与会情况及声明

2.1 部长级全体会议在高级别会议的第一天、第二天和最后一天以联合国“圆桌会议”的形式举办，来自 52 个成员国的共计 56 位部长和副部长以及国际组织的 24 位负责人出席了会议。在这 52 个成员国当中，约三分之一是第一次由部长级与会者出席国际民航组织会议。有关出席人数和发言情况现总结如下：

部长级全体会议	部长和副部长	部长和副部长的 候补人员 <sup>1</sup>	国际组织负责人
圆桌会议 I (10 月 12 日)	45 (5K <sup>2</sup> , 12R, 5S)	7 (4R, 1S)	21 (1K, 3R, 1S)
圆桌会议 II (10 月 13 日)	30 (4K, 9R, 5S)	12 (1R, 7S)	20 (1K, 6R, 1S)
闭幕会议 (10 月 22 日)	28 (3K, 11R, 4S)	14 (8R, 4S)	14 (3R <sup>3</sup> , 2S)

(注)K：主旨发言数量、R：预定发言数量、S：即席发言数量

2.2 各种特有因素综合在一起，可能促成了部长和副部长与会人数创最高记录。首先，COVID-19 问题的政治意义，引起了各国部长对高级别会议的特别关心。其次，虚拟会议的形式，为可能由于各种原因无法旅行的与会者提供了便利。第三，努力满足了各国部长的具体要求，并根据他们的时间表和与会安排灵活调整发言时间。第四，强调对候补人员出席部长级会议需要适用严格的标准，这可能会促进各国部长出席。第五，通过积极主动地与各国接触，同各国部长联络人密切协调，与各国的沟通不仅成倍增加，而且信息也顺畅传递给了各国部长。

<sup>1</sup> 只有在 a) 在全权证书中部长或副部长被指定为首席代表；和/或 b) 部长或副部长将出席三场部长级全体会议中的任何一场会议时，候补人员才能出席。

<sup>2</sup> 包括在全体会议上致开幕词的加拿大(东道国)部长。部长与国际组织共同发表了一项主旨发言。

<sup>3</sup> 七个国际组织联合提供了一项发言。

2.3 部长、副部长和组织负责人也表示强烈希望提供发言，他们当中大多数人更希望提供准备好的声明(总共提前预定了 56 项发言和 30 项即席发言)。此外，在高级别会议之前<sup>4</sup>提交了 27 项书面声明和 21 项预先录制的视频声明。此外，在审查和通过宣言的过程中，还以互动方式交换了一些看法。创纪录的高出席率及各国部长和副部长的踊跃发言以及提供的声明，表明了他们对国际民航组织在运输行业中所发挥领导作用的认可，并提升了航空议程在许多成员国政治层面的影响力。

### 3. 部长级圆桌会议进行的讨论

3.1 举行了三场部长级会议，每场会议都以特定题目和议程为独特重点，旨在正式确定有关航空恢复、复原力和可持续性的新的承诺(参见 HLCC 2021-WP/1 号文件)：

- 开幕式全体会议和部长级圆桌会议 I — 领导航空恢复；
- 部长级圆桌会议 II — 建设复原力和可持续性；和
- 闭幕式部长级全体会议 — 拟定对 COVID-19 挑战的政治回应。

3.2 部长级全体圆桌会议 I 和圆桌会议 II 的讨论重点，收录于理事会主席从部长级会议主席视角进行的会议主席总结当中(参见附录 A)，具体登载于会议网站<sup>5</sup>。

3.3 各国部长的声明和发言除其他事项外，侧重于：大流行病对航空造成远超预期的经济和财政影响；实施国际民航组织理事会航空恢复工作队(CART)之建议和指导的重要性；在认为必要时提供适当的财政和监管支助措施；界定适应性强、均衡得当、非歧视性，并以科学证据为指导的多层风险管理战略；利用一体化、自动化和数字化解决办法，通过促进非接触式旅行，增强旅客对航空旅行的信心；需要处理所有三个方面 — 超越当前恢复情况的社会、环境和经济的可持续性；加强航空对经济、社会和消费行为持续长期转型的灵活性和适应性；留住和吸引合格称职的航空专业人员；以及为实现更加迅速和协调的危机管理进行全球行业内部及跨行业的合作。

### 4. 部长级宣言

4.1 会议之前以及会议期间，与各国和国际组织进行了一系列磋商。在部长级会议上进行广泛讨论之后，向部长级全体会议(闭幕会议)提交的宣言最终草案收到了广泛支持，同时注意到与气候变化相关的规定方面的补充意见，和对完全接种疫苗或康复旅客的检测和/或隔离要求，以及对国际旅行疫苗之认可的国家立场。在这方面，理事会主席澄清指出，如果各国遇到与《宣言》具体部分有关的特殊局势或情况，鼓励它们提交书面声明以描述此类情况；并且此类声明可以登载于会议网站。经此澄清后，以鼓掌方式通过了宣言(参见附录 B)。最终通过的宣言载于会议网站<sup>6</sup>。

4.2 部长们通过宣言的形式，虑及各国的不同国情及其国家政策，尽最大可能采取符合世界卫生组织(WHO)建议的协调一致的包容性做法，包括减轻或免除对完全接种疫苗或康复旅客的检测和/或检

<sup>4</sup> <https://www.icao.int/Meetings/HLCC2021/Pages/statements.aspx>; <https://www.icao.tv/icao-high-level-conference-on-covid-19-hlcc-2021/season:1>

<sup>5</sup> <https://www.icao.int/Meetings/HLCC2021/Pages/ministerial-plenary.aspx>

<sup>6</sup> <https://www.icao.int/Newsroom/Pages/Ministerial-Declaration-of-the-High-level-Conference-on-COVID-19.aspx>

疫要求。他们强调了财政支助对行业恢复的重要性，以及随着全球航空网络恢复全面运行进入就绪状态，处理关键安全和简化手续优先事项的必要性，同时铭记需要加强本行业对未来危机以及应对气候变化挑战的适应能力。最后，部长们还商定，请国际民航组织大会第 41 届会议审查进展情况，并确定可能需要采取的进一步行动。

## 5. 跟进行动

5.1 高级别会议部长级全体会议，将通常被认为庞大且多样运输业务中属于相对狭窄的行业性题目的民用航空对话，成功地提升到了政治层面。部长级与会者的创纪录出席人数，虽然得益于第 2.2 段所述的各种一次性因素，但标志着各国和业界尽快从 COVID-19 大流行病中重建航空业的强烈政治意愿和承诺。

5.2 虽然宣言不是具有法律约束力的文件，但它展现了团结和决心，并向国际社会和世界经济传达了强烈的政治“信息”。作为第一项跟进行动，通过第 2021/70 号国家级信件向各成员国和国际组织分发了部长级宣言。通过关于高级别会议成果的专门网络研讨会以及国际民航组织的各种活动，开展了持续努力并将继续促进和提高对宣言的认识。

5.3 在 2023 年至 2025 年的业务计划中，将提高对宣言的接受度确定为国际民航组织的一个关键优先事项。本组织将通过现有预算资源结合补充性的预算外捐助：a) 为各国制定国际民用航空的多层次风险管理战略提供支助和指导；b) 促进数字解决方案的可互用性和相互认可，以恢复和加强公众、政府和国际社会对航空旅行的信心；c) 设想加强国际框架和安排，以协调和促进对未来危机的响应；和 d) 与各国、金融机构、国际合作伙伴和私营部门合作，支助航空业的财务可行性。

-----

## 附录 A



### 主席关于国际民航组织 COVID-19 高级别会议 部长级全体圆桌会议 I 和 II 的总结

国际民用航空组织 (ICAO) 成员国负责民用航空/运输的部长以及受邀的国际和业界组织负责人，在国际民航组织 COVID-19 高级别会议期间，于 2021 年 10 月 12 日至 13 日举行了部长级全会 (圆桌会议 I 和 II)。

与会者在两天内就两个相互关联的主题进行了非常富有成效的虚拟讨论：带领航空复苏 (圆桌会议 I) 和建立韧性和可持续性 (圆桌会议 II)。《部长宣言》编制过程中也审议了两次圆桌会议讨论的结果，该宣言将于 2021 年 10 月 22 日的部长级全会 (闭幕会议) 上通过。

作为会议的主席，我认为这份文件记录了他们讨论的重点。

\*\*

首先，与会者认识到，COVID-19 大流行远远不只是一场卫生危机；这场大流行病给全世界带来巨大的经济和社会困难。虽然航空是受影响最严重的行业之一，但全球供应链、突发事件和人道主义响应以及快速疫苗分发主要依赖航空运输。此外，航空是经济的主要推动者和催化剂，许多部门都依赖可靠和高效的航空运输系统。

全球危机需要全球作出协调一致的应对。与会者赞扬国际民航组织理事会航空恢复工作队 (CART) 和预防和管理民航公共卫生事件的协作安排 (CAPSCA) 所做的工作，同时强调了为支持各国的复苏努力所提供建议和指导的益处。需要特别一提的建议包括：有针对性的豁免制度、解除对航空货物的限制、建立公共卫生走廊、实施检测证书以及需要公正和和平等地对待旅客。

与会者认识到大流行病对于航空业财务存续能力的重大影响，强调如果认为必要，必须继续提供充足的财政和监管支助措施。应当以包容、有针对性、适度、透明和临时的方式落实这种措施，从而能够维系市场的活力和顾及国际义务。面对有限的危机应对资源和相互竞争的优先事项，需要所有相关实体，包括各金融机构、国际合作伙伴和私人部门做出协调的努力。

当一个国家准备采取“撤离”战略时，即采取旨在减少公共卫生风险缓解措施需求、开放旅行和重振本地经济的全国性风险管理战略时，航空业需要格外的注意。在面对与卫生、经济和社会挑战相关的艰难权衡时，应当顾及航空在支持与大流行病抗争和广泛的经济复苏方面的重要角色。为国际民用航空界定具有适应性、相称性、非歧视性和以科学证据为指导的多层面风险管理战略至关重要，与会者就此表达了共同的想法。

恢复和加强旅客对航空旅行的信任，对于旅行、贸易和供应链的全面恢复及其在大流行病后的增长至关重要。在这方面，应当在满足公共卫生措施和减少疾病传播风险的同时，促进更迅速和更安全的非接触式旅行。与会者强调了在航空运输业务中整合自动化和数字化解决办法在确保快速和安全的数据和信息交流方面的益处。这种解决办法的兼容性和相互承认以及可以获得，是实现这一目标的核心促成要素。此外，新技术能够让政府建立应对今后危机的一致而灵活的响应框架，包括飞行限制、机组待遇措施、乘客检测和接种要求、旅行健康数据交换和其他应急响应。

与会者还讨论了因大流行病影响而出现的新变化，同时强调了他们加强航空在社会、环境和经济所有三个方面的可持续性的行动和举措。与会者的共同看法是，应当从当前的大流行病中吸取经验教训，以便加强航空部门防止今后威胁的长期基础，与会者同时认识到，每一场危机都具有不确定和无法预测的因素。此外，与会者还强调了提高各部门对当前、长期经济转型、社会和消费者行为的灵活性和适应性的重要性。各国和国际民航组织的关键责任是制定适当的政策回应，这一回应将依赖改进风险管理和对于危机的常备不懈，并得到数字化等创新解决办法的支持。

前进路径中的一个重要组成部分将是留住和吸引符合资格和胜任的航空专业人员，有效应对当前经济、运营和商业模式的挑战，确保航空业的可持续增长。

国家和业界的集体参与，是引领航空走上恢复抗灾能力道路的主要动力。与会者同意抓住这一机会，加强对未来危机作出协调而简化应对的国际框架和安排，并重启全球范围内和跨部门间在更迅速和协调的危机管理方面的合作。

\*\*

我非常高兴地看到，各位部长为解决上述挑战和确保民用航空迅速、安全和高效的恢复展现了坚定有力的团结。我高度赞赏与会者的宝贵贡献。

---

## 附录 B

### COVID-19 高级别会议部长级宣言

#### “全球大流行病之后航空恢复、韧性和可持续性共同愿景”

[2021 年 10 月 22 日部长级全会(闭幕会议)通过]

我们，各国部长：

- 认识到 COVID-19 大流行病导致持续空前的全球危机，及其严重的公共卫生、社会和经济后果；
- 还认识到民航部门，包括就业，因新的多轮疫情和随之而来的旅行限制而受到深刻影响，从而阻碍了全球流动性，包括关键航空运输人员的流动以及基本连通性和供应链，给全球经济带来沉重压力；
- 进一步认识到航空货运服务运营所发挥的关键作用，得以在全球范围内分发关键的医疗用品并保持必要供应链的运行；
- 强调国际民航组织的当务之急是在管理公共健康风险的同时加强各国之间的合作，从而实现民用航空的安全和有效恢复；
- 强调需要确保民用航空的韧性和可持续性，作为实现复苏、包容性增长和应对气候变化挑战的一条必经道路；
- 强调所有旅客都应享有公平和公正的待遇以及旅行的能力，疫苗接种不是旅行的先决条件，尽管通过疫苗接种来促进安全出行是高度可取的；
- 强调应考虑到疫苗的获取情况和类型，向所有旅客提供旅行解决方案或使其适合所有旅客，以确保在全球航空恢复努力中不让任何一个国家掉队；
- 忆及所有国家都是主权国家，对其本国的公共卫生相关措施负责，并可以在必要时自由实施符合其国家立法和国际义务的任何风险缓解措施；
- 支持国际民航组织理事会航空恢复工作队(CART)的工作，并强调具备共同旅行标准包括数字应用程序互操作性和相互认可的重要性，以及从当前大流行病中吸取经验教训以更好地管理未来危机的重要性；和
- 赞赏地注意到世界卫生组织(WHO)在整个 COVID-19 大流行病期间关于航空业公共卫生风险管理(包括疫苗认证在内)的伙伴关系，并考虑到本次会议安全和简化手续分会的结论；

通过了以下宣言：

1. 我们欢迎国际民航组织在促进航空从 COVID-19 大流行病中恢复并确保其未来韧性方面的全球领导地位；
2. 我们承诺采取有效措施，尤其是通过实施国际民航组织理事会航空恢复工作队的指导方针，防止通过国际航空旅行传播 SARS-CoV-2 病毒(严重急性呼吸综合征-冠状病毒-2，即引起 COVID-19 的病毒)和其他传染病，并鼓励将成员国的多层次风险管理战略进行协调统一，以安全地恢复国际连通性并支持全球经济的复苏，作为实现增强航空业的社会、环境和经济可持续性这一目标的关键一步；
3. 我们还致力于与公共卫生部门密切合作和协调，采取多层次的国际民用航空风险管理战略，该战略具有适应性、相称性、非歧视性，并以科学证据为指导，它以航空旅行为目的，提供在最大程度上协调统一的商定做法，使用共同接受的流行病学标准、检测要求和疫苗接种，并进行定期审查、监测和在国家之间及时分享信息；
4. 我们将进一步便利疫苗以及基本医疗用品和人员的航空运输，以支持全球、尤其是发展中国家抗击 COVID-19 大流行病及其他危机和紧急情况；
5. 我们确认向航空部门提供支持包括经济和财政支持的重要性，以维持运营并确保提供基本服务，同时保障公平竞争和平等机会；
6. 我们承诺确保空中交通的安全、安保和有序，让航空人员特别是空勤机组和空中交通管制员做好运行准备，并确保航空器的适航性；
7. 我们将与国际民航组织及其他利害攸关方合作，确保数字应用程序的互操作性和相互认可及其可及性、大流行病相关检测、疫苗接种和康复证书的安全传输和验证，保护隐私和个人数据；
8. 我们承诺，与世卫组织对 COVID-19 背景下的国际旅行实施基于风险做法的政策和技术考量<sup>7</sup>保持一致，在最大可能程度上促进协调一致的包容性做法，以便利安全的国际航空旅行，包括顾及各个国家的不同情况及其国内政策，放宽或免除对完全接种疫苗或康复旅客的检测和/或检疫要求，并为没有接种疫苗的旅客提供例外。这将使我们能够致力于加强旅行公众的信心并安全重建国际民用航空；
9. 我们承诺与国际伙伴进行合作，在国际民航组织和世卫组织的指导的基础上，建立双边、地区或多边公共卫生走廊，或制定具有类似效果的尤其是有关疫苗相互认可的其他类型的协议或安排，并根据需要纳入额外的风险缓解措施；

---

<sup>7</sup> <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-Risk-based-international-travel-2021.1>，其中指出：“……目的地国的国家当局……可以考虑对以下入境国际旅行者免除严重急性呼吸综合征-冠状病毒-2的检测和/或检疫要求：  
- 已完全接种疫苗，指其在旅行之前至少两周以上，已接种世卫组织所列用于紧急用途或经严格的监管机构批准的 COVID-19 疫苗的最新建议剂量；  
- 有证据表明在过去 6 个月内接受的实时逆转录聚合酶链反应 (rRT-PCR) 检测，证实了既往严重急性呼吸综合征-冠状病毒-2 感染史，并根据世卫组织对 COVID-19 患者解除隔离的评价指标，已不再具有传染性。”

10. 我们欢迎国际民航组织与世卫组织密切协作，就现有风险管理措施在大流行病消退时的退出战略提供指导的工作；
11. 我们承诺确保国际民航组织加强其危机应对能力，以及根据需要定期审查和更新国际民航组织的标准和建议措施及指导材料，从而能够支持国际航空的长期韧性，并从当前和过去的大流行病中汲取经验教训；
12. 我们在期待第 26 届联合国气候变化缔约方大会 (COP 26)<sup>8</sup>和讨论国际航空长期全球理想目标之可行性的国际民航组织高级别会议<sup>9</sup>召开之际，认识到航空业对气候变化的贡献以及后者对航空部门长期韧性、可持续发展和未来增长构成的挑战；
13. 我们进一步认识到制定机制以协助各国及其专业人员并为其提供航空技术支持以克服 COVID-19 大流行病、不让任何人掉队的重要性；和
14. 我们承诺团结一致，尽快从 COVID-19 大流行病中重建航空部门，并请国际民航组织大会第 41 届会议审查进展情况，并确定可能需要采取的进一步行动。

— 完 —

---

<sup>8</sup> 将于2021年10月31日至11月12日在联合王国格拉斯哥举行。

<sup>9</sup> 将于2022年7月20日至22日在国际民航组织举行。