



## 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

#### 从 COVID-19 吸取的教训和对未来流行病的准备

(由国际航空运输协会 (IATA) 提交)

#### 执行摘要

IATA 认可国际民航组织 (ICAO) 通过理事会航空恢复工作队 (CART) 和民用航空公共卫生事件预防和管理合作安排 (CAPSCA) 在应对 COVID-19 疫情挑战方面所做的工作。然而, 全球应对 COVID-19 的情况显示出现有多边框架的局限性。各国实施的措施支离破碎, 导致边境限制和卫生措施错综复杂且杂乱不一, 给旅行者和运营人造成了困惑, 已阻碍了国际航空业的复苏。

虽然 COVID-19 大流行尚未结束, 但许多国家已经采取重大举措, 促进国际流动性的恢复。因此, 现在是时候对 COVID-19 应对情况进行总结, 吸取经验教训, 以支持更快速、更协调一致地应对未来卫生突发事件。

**行动: 请大会:**

- a) 请国际民航组织安排全面重审由 CART 发布的《起飞: 2019 冠状病毒病公共卫生危机期间航空旅行指南》和 Doc 10152 号文件: 《2019 冠状病毒病跨境风险管理手册》;
- b) 呼吁国际民航组织牵头制定一个应对未来可能影响国际旅行的卫生突发事件的框架。该框架应参考《起飞: 2019 冠状病毒病公共卫生危机期间航空旅行指南》的重审意见, 并且适用于“任何病原体”; 和
- c) 指示国际民航组织正式确定 CAPSCA 的管理职责, 以增强其作为航空业和卫生利害攸关方之间的合作平台的有效性。治理框架应有一份正式工作计划的支持。

战略目标:	本工作文件涉及航空运输经济发展的战略目标
财务影响:	可忽略不计
参考文件:	《起飞: 2019 冠状病毒病公共卫生危机期间航空旅行指南》 Doc 10152 号文件: 《2019 冠状病毒病跨境风险管理手册》

<sup>1</sup> 中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本由 IATA 提供。

## 1. 引言

1.1 IATA 赞赏国际民航组织和 CAPSCA 为促进航空运输业与公共卫生部门合作所做的努力。IATA 还欢迎 CART 在迅速制定一套管理与跨境旅行相关的卫生风险的多层级生物安全协议方面所做的工作。

1.2 有效的跨部门协调和可靠的公私合作对于全球有效应对大流行病和突发公共卫生事件至关重要，COVID-19 的经验表明，需要在这两方面开展大量工作，以确保未来的卫生突发事件不会对像 COVID-19 那样对航空运输造成重创。

1.3 作为全球航空业的行业协会，IATA 重申成员航空公司承诺实施全球商定的协议，在危及全球的突发公共卫生事件期间控制传染性疾病通过空中航行进行的传播。

## 2. 在 COVID-19 高级别会议（HLCC）成果上更进一步

2.1 在 2021 年 11 月举行的 COVID-19 高级别会议（HLCC）上，ICAO 成员国承认应对 COVID-19 的零散措施带来的挑战，以及对全球连通性、流动性和全球经济复苏产生的深远影响。

2.2 HLCC 亦认识到航空运输在分发疫苗以及关键医疗用品和个人防护设备，支持全球抗击 COVID-19 疫情及其他危机和紧急情况方面的作用。

2.3 各国承诺遵循“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，与公共卫生部门密切合作和协调，在最大程度上统一商定做法，并进行定期审查、监测和在国家之间及时分享信息”。会议承认，这些承诺对于安全恢复国际连接、支持国际民用航空的安全恢复、重建旅行公众信心及促进全球经济复苏至关重要。

2.4 本工作文件提出了三组措施，以落实 HLCC 建议，并确保航空业能更好应对未来大流行病。

## 3. 从 COVID-19 吸取的教训

3.1 《起飞：2019 冠状病毒病公共卫生危机期间航空旅行指南》在向重启国际航空旅行迈出第一步方面起到了关键性作用。该指南的制定速度令人钦佩，反映了当时形势的紧迫。由于当时疫情仍处于早期阶段，对病毒传播的动态变化和限制病毒传播的各种措施的有效性仍有许多未知，因此“瑞士奶酪”模式的分层方法是合适的。

3.2 自 2020 年 5 月以来，情况发生了很大变化：

- a) 病毒已发生极大变异，2022 年年中出现的主要变异体的特征与野生型病毒差异很大；
- b) 高效疫苗以及疗法的开发和分发增强了各国管理 COVID-19 疫情影响的能力；和

- c) 对于哪些公共卫生缓解措施在控制病毒传播方面有效以及哪些措施作用不大有了更多的了解。

3.3 虽然疫情尚未结束，但随着国际航空旅行的复苏步伐加快，现在是时候对 COVID-19 最初应对措施 — 即《起飞：2019 冠状病毒病公共卫生危机期间航空旅行指南》和 Doc 10152 号文件：《2019 冠状病毒病跨境风险管理手册》中编纂的措施 — 进行回顾，从而吸取经验教训，并为更快速、更有效地应对未来的突发卫生事件提供参考，最大限度减少对国际航空的破坏。

3.4 IATA 建议国际民航组织安排重审《起飞：2019 冠状病毒病公共卫生危机期间航空旅行指南》和相关文件。重审应征求 COVID-19 航空科学评估小组（CASAG）的意见，并向理事会报告。

## 4. 建立应对未来疫情的框架

4.1 为了提高应对未来可能影响国际旅行的突发卫生事件的一致性和可预测性，需要一个共同的应对框架。该框架应借鉴《起飞：2019 冠状病毒病公共卫生危机期间航空旅行指南》的重审意见，并具有足够的灵活性，易于适应问题病原体的具体情况。应对框架至少应包括以下要素：

4.1.1 必要时可应用的一组相称的风险缓解措施。认识到航空运输在保持全球供应链开放，包括促进疫苗、药品和其他医疗设备的分发方面的关键作用，应特别注意尽量减少措施给机组人员增加的负担。关于可能引入公共卫生风险缓解措施的指南还应就此类措施的降级和/或取消流程提出明确建议，例如通过使用日落条款。

4.1.2 一套相互承认的健康证书通用标准，以及必要时提供接触者跟踪信息的类似协议。虽然数字健康证书和政府数字健康平台的开发是全球应对 COVID-19 的一大成功，但仍需付出更多努力，提高目前使用的健康证书的互用性，并促进旅客和当局之间的直接互动。这项工作应与世界卫生组织智能疫苗证书（WHO Smart Vaccine Certificate）倡议相结合。围绕数字健康证书所做的努力应考虑到那些无法获得数字技术的人群的需求，与不让任何国家掉队的目标保持一致。

4.1.3 提高各国风险评估的透明度将有助于应对未来的卫生事件。《国际卫生条例》（IHRs）已对此作出规定。国际民航组织应推动建立一个共享风险评估的平台。

4.1.4 适用于旅客和机组人员的旅行措施数据共享的共同平台：来自移民政策研究所（MPI）<sup>2</sup>的数据表明，2021 年底共存在超过 100 000 项影响国际旅行的不同措施。这种支离破碎的措施体系让旅行者感到困惑，也给运营人带来了巨大的操作复杂性 — 尤其是当针对旅客和机组人员的措施不一致时。应该建立一个全球同一平台来分享和交流这种信息。

4.1.5 本文件列出的措施将有助于减轻未来卫生疫情对航空旅行的破坏程度并缩短影响持续时间，还将促进更平稳的复苏。COVID-19 限制国际航空旅行两年多时间，随着需求开始大规模恢复，在少数地区出现了一些暂时的初期问题。虽然在 COVID-19 背景下这些复苏遇到的挑战是短期和零散的，如果对突发卫生事件作出更平稳、更一致的反应将意味着今后可以完全避免这些挑战。

---

<sup>2</sup> 移民政策研究所《新冠大流行和2021年全球流动状况》

## 5. 正式确定 CAPSCA 的角色

5.1 由于世卫组织负责发布和管理《国际卫生条例》，国际民航组织和世卫组织必须开展有效合作。COVID-19 显示了在全球和国家层面有效协调航空业和卫生部门的挑战，包括协调国际民航组织和世卫组织。CAPSCA 为改善这种关系提供了一个独特的工具。为了使 CAPSCA 充分发挥作用，有必要澄清其角色和宗旨，加强 CAPSCA 的管理，并加强世卫组织的参与。

5.2 IATA 提出以下三项措施，使 CAPSCA 能够发挥其潜力：

- a) 为 CAPSCA 制定明确的职责声明，重点是科学分析 — 包括加强 CAPSCA 在提供指导方面的作用；
- b) 根据职责声明，CAPSCA 应制定一份正式的三年工作计划，包括年度里程碑和目标，提请国际民航组织理事会批准；和
- c) 为确保适当关注工作计划的交付，应加强对 CAPSCA 的监督，包括定期向国际民航组织理事会报告。

## 6. 行动

6.1 请大会：

6.1.1 请求 ICAO 安排对 CART《起飞：2019 冠状病毒病公共卫生危机期间航空旅行指南》和其他相关文件进行全面重审。审查应征求 CASAG 的意见，并向理事会报告。

6.1.2 呼吁国际民航组织牵头制定应对未来可能影响国际旅行的突发卫生事件的框架。该框架应参考 CART 重审意见，并且适用于任何病原体，使其易于适应特定疫情的具体情况。

6.1.3 指示国际民航组织正式确定 CAPSCA 的管理职责，以提高其作为航空业和卫生部门利害攸关方之间合作平台的有效性。治理框架应有一份正式的三年工作计划作为支持，定期向理事会报告并接受其监督。