



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

建立行之有效的多层次危机管理框架

(由捷克代表欧盟及其成员国¹以及欧洲民航会议的其它成员国²和 EUROCONTROL 提交)

第 1 号修改稿

执行摘要

这份工作文件主张将目前的全球危机管理框架向多层次危机管理方法发展，这种方法应为国际民航组织、各地区和国家提供有效的协调结构和机制，以支持可预测和协调一致的危机应对行动。这种方法还将支持进一步实施由国际民航组织秘书处根据 COVID-19 高级别会议 (HLCC) 的建议而制定的快速响应计划。

行动：请大会：

- a) 认识到建立一个虑及现有协调机制的多层次危机管理框架的价值，以及在地区和全球一级建立国家间危机管理安排的价值，并按照附录中的建议相应修订大会第 A39-24 号决议；和
- b) 请国际民航组织：
 - i. 建立一个能够在全球一级对危机的运行响应措施进行协调的小组，负责维护国家和地区小组的清单，并汇总其经验教训，以建立一个需全球管理的风险的登记册；
 - ii. 编写关于制定和实施各小组工作方案的指南，从而支持小组之间的信息交流和最佳做法共享，指南可包括协调机制（包括国家、地区和全球层面之间的升级流程）筹备活动、风险管理、演习、危机沟通（包括对旅客的沟通）、员工和相关组织的培训，以及预定安排，以提高应对相关危机情景的可预测性；和
 - iii. 确定和评估能力建设备选方案，以确保所有国家和地区都能参与该框架。

战略目标： 本工作文件涉及安全和空中航行能力和效率、安保和简化手续战略目标。

¹ 奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典

² 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、冰岛、摩尔多瓦共和国、摩纳哥、黑山、北马其顿、挪威、圣马力诺、塞尔维亚、瑞士、土耳其、乌克兰和联合王国

财务影响:	本文件中提到的各项活动将根据 2022-2025 经常方案预算和/或预算外捐助的可用资源情况开展。
参考文件:	ICAO 危机管理框架文件 (EUR Doc 031) 大会决议 A39-24: 关于减少航空灾害风险的战略和应对机制

1. 引言

1.1 管理影响航空的危机的经验表明，应避免各国针对全球或地区危机采取孤立和不协调的行动。在政治层面需要协调一致的政策行动解决这种危机，同样也需要协调由此产生的运行措施，以便为航空利害攸关方提供足够的可预测性，以确保安全和有保障的业务连续性，并支持航空快速恢复。

1.2 2021 年 10 月，COVID-19 高级别会议（HLCC-21）建议国际民航组织与负责危机管理的地区和国家实体一道建立快速响应计划和正式合作机制，以确保快速交流信息和最佳做法，减少各国不一致的应对行动。这取决于是否在国家和地区一级具备和了解相关危机协调架构。

1.3 欧洲航空危机协调小组（EACCC）于 2010 年冰岛埃亚菲亚德拉火山爆发后正式成立，目的是与各国相应机构和航空运行利害攸关方密切合作，协调应对对航空产生不利影响的空中交通管理（ATM）网络危机。EACCC 还在及时获取信息并与航空界决策者共享信息方面发挥着积极作用。此外，欧元地区已经建立了一个危机管理框架。这些安排多次得到使用，并根据从以往危机中吸取的经验教训不断发展演变。一方面，过去的危机事件表明，只有泛欧解决方案才能有效地提供解决方案，EASA - ECDC COVID-19 航空卫生安全协定的通过就取得了成果。另一方面，COVID-19 表明，EACCC 的范围不应仅限于 ATM 网络危机，与其他地区或全球层面的互动也过于有限。

1.4 根据《芝加哥公约》附件 9，各国必须建立国家航空运输简化手续委员会和国家航空运输简化手续方案（NATFP），以便政府代表、利害攸关方和私营部门之间根据情况密切协调简化手续问题。在设计一个一致和灵活的全球危机管理框架以应对各种危机时，应考虑到这种现有的国家协调机制。

1.5 为便于各国（24 小时）交流关于影响民用航空的威胁、非法干扰行为或事故征候的关键信息以及紧急请求和/或信息，2006 年建立了一个国际民航组织航空安保联络人网络。在全球危机管理框架中也应考虑这种已有的全球级协调机制。

2. 以最适当的水平进行危机管理

2.1 2010 年冰岛火山爆发主要要求在欧洲层面采取为期数周的共同对策，而 COVID-19 危机需要在各个层面持续努力逾两年。根据危机的性质、规模 and 影响，需要以足够的灵活性管理危机，以确保各国、各地区、国际民航组织和航空业能够在适当的专业知识支持下，将挑战控制在尽可能低的水平上。各国需要在预定安排的基础上密切合作，同时虑及安全问题和确保迅速恢复的必要性，以旅客和航空业的首要利益为重。因此，将目前的全球危机管理框架向多层次（全球/地区/国家）方法发展是一个适当的前进方向。

3. 建立全球、地区和国家危机协调小组网络

3.1 基于正确安排的常设危机协调小组是危机管理的关键工具，这种危机管理涉及众多利害攸关方且需要一个共同方法。在情况不在航空界掌控的时候也是如此。欧洲航空利害攸关方认识到，EACCC 在地区一级就危机的最新发展（流行病情况、对交通的影响、旅行限制的最新情况、政策和指南的制定）进行信息交流方面发挥了关键作用。

3.2 根据这一经验，国际民航组织应鼓励建立这种地区小组，同时虑及现有的协调机构，如简化手续委员会或国际民航组织航空安保联络人网络，并支持做出必要的安排，以管理可能达到地区规模的需要地区协调的风险，如网络攻击、流行病、火山灰、核事件等。

3.3 地区小组还应能够在全局一级相互交流，分享信息和相关分析，收集形势演变并可能影响其他地区和国家证据，并在可能的情况下，协调运行缓解措施和对外交流。然而，疫情表明，地区或国家之间的互动过于有限，原因有二：全球对其他现有危机协调结构的了解不足；危机协调小组之间没有协调机制。因此，国际民航组织应维护一份现有危机协调结构的清单，以促进建立一个小组间网络，并向它们提供统一的协调机制，包括在需要更高级别协调时的升级流程。

3.4 在审查其危机应对政策和考虑 HLCC-21 建议 1/1 时，国际民航组织还应考虑建立一个小组来协调全球危机应对行动和做出必要的安排，以确保全球和地区小组之间的联系，同时适当确定不同类型事件所需的共同和不同的专门知识和能力。这种组织方式还将支持国际民航组织以迅速有效的方式实施各种情况下的快速响应计划。

3.5 这些安排还应确保运行和政策层面能够密切协调，包括在沟通事项上。这对于基层小组制定和提交调查结果、情况信息和政策行动建议，以及对于政治层面获得运行层面的反馈以确定应采取哪些进一步的决定至关重要。

3.6 这种方法的效率取决于是否具备这种小组及其地理和功能覆盖范围。因此，国际民航组织必须考虑必要的能力建设，以确保所有面临需要全球或地区运行协调的国家或地区都能成为该框架的一部分，无论其面临哪一种特定危机。

4. 建立和加强各小组的就绪性

4.1 关于需要在全局或地区层面管理的风险，ICAO 应收集从每次危机中以及从每个地区小组吸取的教训，并阐述全球和地区危机管理的指导方针，包括一个相关风险及评估的登记册、危机准备活动的确定和描述、危机管理程序和演习以及危机沟通。

4.2 危机协调小组应具有与其活动范围相一致的工作方案（监测、报告、地理覆盖范围、部门、演习等），并针对其级别上需要管理的风险进行调整，以便在危机发生时加强航空利害攸关方的就绪性。

4.3 工作人员、组织和组织间培训对于支持各小组加强其对所有类型事件的运行响应至关重要。因此，国际民航组织应制定相关的培训指南，例如指导那些需要特定技能的工作人员（如不确定性管理、分析性思维、创建和维护一个人员网络、与公众/旅客沟通、协调危机应对措施、做出关键决策等），或指导如何规范、培训和加强组织间的工作绩效。

4.4 国际民航组织还应促进小组之间交流最佳做法。由于风险因情况而异，管理某些特定风险的经验可能在全球范围内水平各异。在小组个体经验的基础上提高全球的水平，将是管理未来危机的决定性因素。欧洲可以分享其在火山爆发管理和应用 SRA 方法方面的经验。

附录

A39-24 《关于减少航空灾害风险的战略和应对机制》 的拟议修订

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，同时顾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；

认识到需要对达到地区或全球规模的自然或人为灾害以最适当的水平来协调政治和运行响应措施；和

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响应计划及在对航空服务提供者的应急响应计划要求中，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，使本组织对可能影响到国际民用航空安全或连续性的特定航空危机的战略性做法和战术应对措施制度化并提供指导；

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，在国际民航组织、各地区和国家之间建立国际民航组织的危机协调网络及相关的协调危机应对和援助机制和安排，支持以最适当的水平对危机的政治和运行应对措施和援助进行协调；

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》。