



工 作 文 件

大会 - 第 41 届会议

执行委员会

议程项目 13: 简化手续方案

与大流行病相关的旅行禁令的实施

(由南非提交)

执行摘要

在 COVID-19 大流行期间，人们担心各国政府绕过世界卫生组织（WHO）的公共卫生建议，匆促实施针对特定国家的旅行禁令，这些禁令加剧了政治分歧、阻止了基本商品运送并偏离了既定的缓解措施——包括旅行忠告、诊断测试和隔离政策。

本文旨在研讨 COVID-19 大流行期间实施的国际旅行禁令，其中强调需要改革全球卫生法以反映不断演进的公共卫生知识，并强调需要依据科学原则和世卫组织的指导做出决定。

在防治传染病传播方面开展国家和国际合作仍然非常重要。国际民用航空组织（ICAO）和世卫组织（WHO）需要在全球层面加强协调，这将确保向各国提供协调一致的指导。

行动：请大会：

- a) 请国际民航组织继续制定指导材料，以协助各国在应对未来的大流行病和突发卫生事件时做出基于风险的决定；
- b) 请国际民航组织理事会考虑将附件9的建议措施2.4.1提升为一项标准；和
- c) 敦促各国确保在大流行期间做出的决定，包括旅行禁令，都以科学为依据，并按照附件9的规定实施。

战略目标：	本工作文件涉及的战略目标 – 安全和安保与简化手续
财务影响：	
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 附件 9 — 《简化手续》

1. 引言

1.1 国际民航组织通过诸如民用航空公共卫生事件预防和管理协作安排（CAPSCA）等干预措施，不断提供与大流行病爆发有关的指导。

1.2 国际民航组织还通过国际民航组织实施套包（iPack）和国际民航组织理事会航空恢复工作队（CART）的《起飞：2019 冠状病毒病公共卫生危机期间航空旅行指南》等干预措施，在应对 COVID-19 大流行方面发挥了重要作用。上述干预措施并非国际民航组织为协助和指导成员国应对大流行病爆发而提供的详尽清单。

1.3 本文进一步认识到各国在变化迅速和复杂的流行病环境中实施公共卫生缓解措施面临的独特挑战，以及根据现有科学证据迅速做出决定的困难。

2. 讨论

2.1 世界卫生组织应对大流行病的指导

2.1.1 世界卫生组织一般不提出有关飞行禁令或其他形式禁止旅行的建议。与此相反，世卫组织主张优先采用已经证明具有价值的干预措施，例如接种疫苗、勤洗手、保持距离、佩戴合适的口罩和维持良好通风。

2.1.2 根据世卫组织《国际卫生条例》（IHR）（2005 年），各国应以与公共卫生风险相称且仅限于公共卫生风险的方式预防、保护、控制和提供公共卫生措施以应对疾病的国际传播，同时避免对国际交通和贸易作出不必要的干扰。

2.1.3 尽管 IHR 并未禁止国际旅行，但任何限制都必须基于科学原则和世卫组织的指导。IHR 评估需要证据，然后才能确定哪些旅行限制是必要的和相称的。

2.1.4 根据世卫组织，严重干扰国际交通的旅行措施可能仅在疫情爆发时实施才合理，因为这样的措施能使各国有时间（即使只是几天的时间）迅速作出有效的准备。此类限制必须基于仔细的风险评估、与公共卫生风险相称、持续时间短并随着疫情发展定期重新审视。

2.1.5 针对关注的病毒变体，世卫组织呼吁所有国家加强监测和基因排序，报告初始病例或聚集病例，并开展调查以提高对变体病毒传播方式的了解。

2.1.6 现有证据表明，一些国家做出的决定，特别是关于限制旅行的决定，都无视上述指导，也不鼓励依照世卫组织的要求提出报告。

2.2 对旅行禁令的挑战

2.2.1 南非依照世卫组织的指导实施了监测和进行了基因测序，发现了 COVID-19 的 Omicron 变体，但南非却因识别和报告了新变种而受到处罚。

2.2.2 对来自南非和整个非洲南部地区的航班施加旅行限制的一些国家认为，根据预防原则采取的这些措施是为了减缓特定情况下 COVID-19 的传播，即如果基于不断演进的科学证据并且如果限制性较少的替代方案不可行，则在某些条件下可以限制旅行。

2.2.3 另一些国家认为，有关病毒新变体的传播信息尚不清楚，在有这种信息之前，政府有责任保护其公民。

2.2.4 证据表明，虽然一些国家实施旅行禁令可能会减缓病毒传播速度并争取到有限的时间，但这种做法不太可能会阻止大流行的传播，因为大多数时候这种病毒变体已在这些国家扎根蔓延。

2.2.5 旅行禁令只会增加污名并加剧种族歧视和仇外心理。世界各地实施的这些限制性措施引发了一些卫生官员和专家的强烈抗议，他们警告说这些禁令为时过早，可能开创一个有害的先例，而且是一种下意识的反应。

2.2.6 相反，有证据表明，在突发公共卫生事件期间限制人员和货物的流动在大多数情况下都无效用，并且可能会挪用分配给其他干预措施的资源。

2.2.7 对这些旅行限制的担忧是，各国政府绕过世卫组织提出的公共卫生建议，急于针对特定国家实施旅行禁令，这会导致：

- a) 加剧政治分歧；
- b) 阻碍必需品的流动；
- c) 偏离既定的缓解措施，例如发布旅行忠告、诊断测试、检疫政策和明确的疫苗接种政策；
- d) 经济困难；和
- e) 运送人道主义援助、卫生保健工作者和其他资源的困难。

2.2.8 这些决定的后果是对旅行和旅游业产生负面影响，导致航空旅行支持的数百万个工作岗位的流失，从而造成数万亿美元的经济活动损失。

2.3 有关旅行禁令的考虑

2.3.1 与旅行禁令有关的挑战在于新变种病毒的来源并不总是很清楚。在大多数情况下，在实施禁令时它已经在传播，即使在某些情况下，新变种病毒尽管可能已在蔓延，但尚未在旅行禁令尚未实施的地区被发现和提出报告。

2.3.2 一个完美的例子是，一些国家决定惩罚南非勤于报告 COVID-19 病毒的新毒株/新变体，尽管众所周知，该变体并非起源于南非并且有证据表明，这种变体已经在世界其他地区那些未曾接触南部非洲或没有旅行史的人身上传播，这表明社区传播已在这些国家出现。有证据清楚表明，在这些变体被识别时，它们已经在全球蔓延了。

2.3.3 国际社会与其实施旅行禁令，它应积极鼓励科学家和公共卫生当局及时和以透明的方式共享数据，提醒国际社会注意病毒的演变。这必须依照 2005 年《国际卫生条例》来进行。国际社会必须及时和透明地共享信息，对那些做正确事情的国家表现出承诺和提供真正的支持。

2.3.4 对检测到新变体的国家实施旅行禁令以及随后产生的经济影响可能会阻碍各国未来披露关注的变体。

2.3.5 如果所有决定都基于科学原则和科学证据以及依据合理的风险评估，则大流行病对航空以及对国民经济的不利影响将会减少。

2.4 附件 9 的规定

2.4.1 即使风险评估要求禁止在某些航线运营的航班，也应认真考虑附件 9 **建议措施 2.4.1** 的规定。建议措施 2.4.1 指明：

“在考虑因公共卫生原因而暂停航空运输服务的特殊情况下，在做出暂停航空运输服务的决定之前，各缔约国应该首先与世界卫生组织和疾病发生国卫生当局磋商。”

2.4.2 当对从南部非洲地区始发的航班实施旅行禁令时，这项建议措施显然被忽视了。

2.4.3 鉴于本工作文件概述的旅行禁令产生的破坏性影响，敦促大会要求国际民航组织考虑将建议措施 2.4.1 提升为一项标准。

3. 结论

3.1 在防治传染病传播方面开展国家和国际合作仍然非常重要。

3.2 国际民用航空组织（ICAO）和世卫组织（WHO）需要在全球层面加强协调，这将确保向各国提供协调一致的指导。

3.3 如果所有决定都基于科学原则和科学证据以及依据合理的风险评估，则大流行病对航空以及对国民经济的不利影响将会减少。

3.4 将建议措施 2.4.1 提升为一项标准的做法将确保在禁止某些航线运营的航班时需要进行风险评估，**应与世卫组织和受影响国家进行磋商。**

4. 行动

4.1 请大会按照执行摘要中的建议采取行动。