



# 国际民用航空组织

---

理事会航空恢复工作队（CART）

2020年5月27日，加拿大蒙特利尔

报告





## 送文函

收件人：理事会主席

发件人：理事会航空恢复工作队（CART）主席

我谨提交理事会航空恢复工作队（CART）的报告。

报告是在很短的时间内制作而成的，是在国际民航组织秘书处支持下采取的一项前所未有的集体努力的结果，参与其中的成员包括：成员国（澳大利亚、加拿大、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、科特迪瓦、沙特阿拉伯、新加坡、西班牙、阿拉伯联合酋长国、联合王国、美国和赞比亚）、国际和地区组织（联合国世界旅游组织（UNWTO）、世界卫生组织（WHO）、非洲联盟委员会（AUC）、欧洲联盟/欧洲航空安全机构（EASA）、阿拉伯民航组织（ACAO）、欧洲民航会议（ECAC）、拉丁美洲民航委员会（LACAC））、业界（国际机场理事会（ACI）、民用空中航行服务组织（CANSO）、国际航空运输协会（IATA）和航空航天工业协会国际协调理事会（ICCAIA））。

我感谢所有参与者的承诺和贡献，尤其感谢三个起草小组的成员及其各自的报告员（哥伦比亚、哥斯达黎加和国际航空运输协会）。

除了本报告所载的建议外，我认为本组织可以从本次危机中吸取一些体制性教训，特别是它与业界和民间社会的合作方面。作为提高透明度和包容性的一步，我谨向您转达理事会航空恢复工作队成员的建议，即应在国际民航组织网站和社交媒体平台上迅速发布这份报告。

我感谢您在国际民用航空界的关键时刻将理事会航空恢复工作队主席这一重要责任交付于我。

主席

Philippe Bertoux



## 执行摘要

自从2019冠状病毒病（COVID-19）危机爆发以来，航空体系面临着日益严峻的挑战。国际民用航空组织通过理事会航空恢复工作队（CART），决心与其成员国、国际和地区组织以及业界结成伙伴关系，应对这些挑战，并为航空部门的安全、稳靠和可持续的重启和恢复提供全球指导。

推动实现这一重启和恢复的最佳方式是采取一种基于以下 10 项关键原则的国际做法：

- 1) 保护人员：协调而灵活的措施；
- 2) 作为一个航空团队工作，彰显团结一致；
- 3) 确保必要的连通性；
- 4) 积极管理安全、安保和健康相关风险；
- 5) 使航空公共卫生措施与航空安全和安保体系相适应；
- 6) 增强公众信心；
- 7) 将重启和恢复区分开来；
- 8) 支持扶助航空业的财政纾困战略；
- 9) 确保可持续性；和
- 10) 吸取教训，提高复原力。

全球和地区统一且相互接受的措施至关重要。此类措施应符合安全和安保要求；与公共卫生的改善相称；尽可能灵活，以实现可行的经济复苏；并有保障机制而不会扭曲市场。对业界产生费用或负担的措施必须经过仔细考虑，并以旅客和机组人员的安全、公共卫生和信心为依据来证明其合理性。

这些措施可分为四类：

- a) **与航空安全有关的措施。**各国可暂时偏离国际民航组织标准，但必须以不损害安全和安保的方式这样做，并及时向国际民航组织报告。这些偏离措施在危机之后不应继续保留。
- b) **航空公共卫生相关措施。**各国应按照所附文件《起飞：COVID-19 公共卫生危机期间的航空旅行指南》所载的指导，制定公共卫生程序。应定期审查这些措施的必要性。应停止实施不再相关的措施，如果实行这些措施的必要性不复存在的话。
- c) **安保和简化手续相关措施。**各国应通过设立国家航空运输简化手续委员会或等同机构来加强跨部门协调，并系统地使用旅客健康定位表作为参考。国家有责任保障所有运行的安保。

d) **经济和财政措施。**这些措施应具有包容性、针对性、相称性、透明性、临时性，并符合国际民航组织的政策，同时在不影响公平竞争的情况下力求实现适当的利益平衡。

各国和民航业需要致力于建立一个更具弹性的航空运输系统，辅以明确的沟通并认识到航空作为全球推动者的重要作用，在危机时刻更是如此。尤其是各国应在国际民航组织的协助下，查明并弥合差距，确保向国际社会的弱势群体提供充分支持并提供基本服务。保障未来准备就绪的一个主要要素就是分析从这场危机中获得的见解和经验，以改进各项进程和协调机制。

航空业今日的复苏和未来的复原能力最好是通过各地区和部门利害攸关方的集体努力来实现。需要在地方、国家和国际各级对本报告所述建议和措施采取严格的后续行动。也需要对这些措施进行调整，以应对不断变化的形势。为此目的，国际民航组织应与所有民航利害攸关方合作，抓住机会加强航空生态体系，继续监测和评估形势。

—————

# 建议

## 本报告所含建议汇总

### 建议 1

在 COVID-19 全球爆发期间，成员国应继续在电子申报差异（EFOD）子系统中更新 COVID-19 应急相关差异（CCRDs）。

### 建议 2

一旦恢复正常运行，成员国应避免保留与 COVID-19 相关的缓解措施。应急情况结束后仍存在的差异（如有）应在电子申报差异系统中予以申报。

### 建议 3

成员国应加快制定关于此次危机期间新运行或运行变化的安全管理指南。

### 建议 4

全球和地区程序的统一对增强公众和旅客对航空旅行的信心至关重要。为此，成员国应按照《起飞：COVID-19 公共卫生危机期间航空旅行指南》来制定航空公共卫生程序。

### 建议 5

为了支持尽可能快地恢复正常航空运行，成员国应随着 COVID-19 传播风险的降低定期审查关于继续实施风险缓解措施的必要性；应停止实行不再需要的措施。

### 建议 6

尚未这样做的成员国应立即按照附件 9 的要求设立国家航空运输简化手续委员会（或等同机构），以加强国家一级的跨部门协调。

### 建议 7

成员国应系统使用旅客健康定位表，确保旅客的身份识别和可追踪性，以帮助限制疾病的传播和流行病的复发。

### 建议 8

成员国应在利用所提供的指导临时调整其安保措施的同时加强其监督制度，以确保这些措施得到一致执行，以保护航空免受非法干扰行为的影响。

### **建议 9**

成员国应采取措施，确保向有关人员提供培训，使其能够查明和管理与不遵守基本航空公共卫生和安措施有关的不循规旅客情况。

### **建议 10**

成员国应考虑采取适当的特殊紧急措施，以支持财务维持能力，并保持适当水平的安全的、有安措施的和高效的运行，这些措施应是包容、有针对性、适宜、透明和临时的，并符合国际民航组织的政策，同时在不妨碍公平竞争和不损害安全、安保和环境绩效的情况下，在各方利益之间取得适当平衡。

### **建议 11**

成员国应通过向国际民航组织措施数据库提供资料，促进关于其行动和最佳做法的信息共享和交流。

-----



## 1. 背景描述

### 民用航空在这场前所未有的危机中的角色

COVID-19 大流行给世界带来了巨大的人员、社会和经济损失，并对民航造成了巨大影响<sup>1</sup>。与此同时，这也证明了民航作为推动各国克服困难的一个全球力量的作用，体现在其提供了重要的航空货运服务，为全球供应链提供支持，以及及时做出紧急和人道主义响应。在这场公共卫生紧急事件的早期阶段，航空客运航班在将几十万之多的人运送回国方面发挥了重要作用。然而，这些重要贡献不能掩盖这样一个事实，即严重削减的航班数量给全球经济和社会带来了沉重的压力。

重要的是要认识到航空在经济增长、创造就业、提供商品和服务以及全球互联互通方面的作用。它是一个将世界更紧密地联系在一起，促进社会和文化多元化，并连通偏远地区、孤立岛屿和其他脆弱国家的产业。恢复空中连通性将为后疫情时期全球经济成功和快速复苏做出关键贡献。

### 国际民航组织为保护民用航空生态系统采取的早期行动

自 COVID-19 疫情爆发初期以来，国际民航组织向各国和民航业提供了关于加快放行和清关空运货物、机组人员的执照颁发和认证、航空安全风险管理和便利撤侨航班等方面的支持和指导。为了解决对贸易和全球供应链的干扰，国际民航组织努力推动空运货物的快速流动，通过联合国人道主义空运处（UNHAS）协调运送人道主义物资，并在最近出版了关于实施公共卫生走廊以保护运营货运航班的机组人员的指导<sup>2</sup>。

这些实际行动源于各成员国、地区和国际组织，特别是世界卫生组织（WHO）和世界旅游组织（UNWTO）以及业界的努力，以及通过预防和管理民用航空公共卫生事件的合作安排（CAPSCA）等论坛开展的工作。

### 国际民航组织理事会航空恢复工作队（CART）

根据于 2020 年 3 月 9 日通过的理事会关于新型冠状病毒（COVID-19）的宣言，成立了国际民航组织理事会航空恢复工作队（CART）。该工作队由各国以及国际、地区和行业组织的代表组成，并得到国际民航组织秘书处的支持，任务是确定并建议战略优先事项和政策，以便为各国和业界提供支持，主要工作基于以下三大支柱：

- a) 应对近期各国和民航业因 COVID-19 大流行而面临的挑战；
- b) 根据疫情的发展态势以及国际和国家公共卫生当局的决定，在切实可行的范围内尽快以安全、稳靠、可持续和有序的方式促进航空业务重启；和
- c) 长远而言，建立一个更具韧性的航空系统。

---

<sup>1</sup> <https://www.icao.int/sustainability/Pages/Economic-Impacts-of-COVID-19.aspx>

<sup>2</sup> <https://www.icao.int/Security/COVID-19/Pages/default.aspx>

## 2. 关键原则

### 实现民航安全、稳靠、可持续恢复的十（10）条关键原则

推动全球航空业实现安全、稳靠和可持续的重启和恢复的最佳方式是采取基于以下原则的国际统一做法：

1. **保护人员：协调而灵活的措施。**各国和业界需要共同努力，制定协调一致或相互接受的基于风险的措施，在整个旅行过程中保护旅客、机组人员和其他工作人员。
2. **作为一个航空团队工作，彰显团结一致。**国际民航组织、各国、国际和地区组织以及业界各自的计划应该相辅相成，相互支持。虽然各个国家和地区可能因为需求不同而需要采取不同的做法，但各国应根据国际民航组织的标准、计划和政策，尽可能协调应对措施。
3. **确保必要的连通性。**各国和业界应保持必要的连通性和全球供应链，特别是与偏远地区、孤立岛屿和其他脆弱国家的连通性。
4. **积极管理安全、安保和健康相关风险。**各国和业界应使用数据驱动的系统性做法来管理重启和恢复阶段与运营安全、安保和健康相关的风险，并相应调整其措施。
5. **使航空公共卫生措施与航空安全和安保体系相适应。**必须仔细评估卫生措施，以避免对航空安全和/或安保产生负面影响。
6. **增强公众信心。**各国和业界需要共同努力，协调切实的措施，进行明确的沟通，以确保旅客愿意再次出行。
7. **将重启和恢复区分开来。**重启行业和支持行业恢复是不同的阶段，可能需要不同的做法和临时措施来缓解不断演变的风险。
8. **支持扶助航空业的财政纾困战略。**各国和金融机构应根据其任务规定，考虑是否需要以各种相称和透明的方式提供直接和/或间接支持。在此过程中应注意维护公平竞争，不得扭曲市场或破坏多样性和准入。
9. **确保可持续性。**航空是提供互联的行业，是经济和社会复苏的推动力。各国和业界应努力确保航空业的经济和环境可持续性。
10. **吸取教训，提高复原力。**随着世界的复苏，必须利用所学到的经验教训来增强航空系统的实力。

### 采用基于风险和循序渐进的做法重塑民用航空复原力

COVID-19 大流行突显了航空运营的复杂性，无论是在国家内部还是在国家之间都是如此。此类特殊情况需要根据目前掌握的信息以及各自利用适用的方法和工具进行的超出航空安全和安保风险管理界限的风险评估和管理来进行协作决策。

考虑到危机对全球经济和社会的影响，复苏的道路可能是不可预测和具有挑战性的。它将通过一个分阶段的过程进行，需要前所未有的措施和解决方案。各国可能会发现，根据此次公共卫生危机的规模和发展情况的不同，其所处的阶段和时期不尽相同。

各国应认真考虑其决定对其他国家管理风险的努力的潜在影响，同时承认各国对其国家恢复计划的主权和责任。各国应与业界一起，学习处于不同危机管理阶段的国家的经验教训。在规划时应努力保持适当的平衡，以确保所有民航利害攸关方的利益，并对其他经济部门采取相称的做法。

### 3. 国际民用航空重启和恢复的飞行计划

全球航空系统是一个网络，缓解措施的有效性取决于最薄弱的一环。这一原则对于增强全球公众的信心尤其重要。虽然各个国家和地区可能因需求不同而需要采取不同的做法，但至关重要是的，应在全球层面避免将一些不兼容的卫生和安全措施拼凑在一起。各国应实施全球和区域统一的、相互接受的措施，这些措施不会造成不当的经济负担或损害民用航空的安全与安保。

除了造成公共卫生紧急情况之外，由于大多数航空公司和服务提供者当前所面临的财务状况，COVID-19 还给航空安全带来了系统性和组织性的风险。健康的航空业对于确保高水平的航空安全和安保至关重要。根据全球目标和基于绩效的标准，COVID-19 风险缓解措施应灵活而有针对性，确保全球航空业充满活力和竞争力，从而推动经济复苏。对于加重行业成本或负担的措施必须予以认真考虑，且必须从安全、安保、公共卫生、旅客和机组人员的信心或其他方面的益处出发证明其合理性。

#### 航空安全相关措施

COVID-19 爆发后，各国迫切需要暂时偏离国际民航组织的标准。因此，国际民航组织的一个工作重点支持各国管理这些豁免措施，同时确保相关的安全风险得到适当处理，促进其他国家的承认和接受，并且保证所有利害攸关方都能随时获得这些信息。

由于 COVID-19 的爆发，部分国家相关措施的实施，诸如保持身体距离、民航当局（CAAs）工作区域的关闭等使得这些国家很难完全遵守国际民航组织的特定标准。《芝加哥公约》要求各国执行国际民航组织的标准，或在法规与国际民航组织标准有出入时上报差异。国际民航组织建立了一种工具，通过用户友好的界面确定 COVID-19 大流行期间维持运行所必需的与国际民航组织在资格认证和执照颁发方面的标准的临时差异，并可使用户可以随时了解这些信息<sup>3</sup>。国际民航组织地区办事处和地区安全监督组织正着手支持各国上传统一信息，同时在地区层面实施缓解措施。初步的反应非常积极。

国际民航组织加快了新指南的制定和发布，即《民航当局管理 2019 冠状病毒病相关航空安全风险手册》（DOC 10144）<sup>4</sup>，以便支持安全运行的持续进行。国际民航组织还编写了相关材料，包括快速参考指南，这些指南为各国提供了有关确立和实施该工具所确定的条文豁免措施以及各国在此应急期间面临的其他运行问题的指导。这些材料和其他最佳做法已发布在网页上<sup>5</sup>供全球航空界使用。

---

<sup>3</sup> <https://www.icao.int/safety/COVID-19OPS/Pages/ccrd.aspx>

<sup>4</sup> <https://www.icao.int/safety/SafetyManagement/Pages/COVID-19-Safety-Risk-Management.aspx>

<sup>5</sup> <https://www.icao.int/safety/COVID-19OPS/Pages/default.aspx>

各国和业界已经非常有效地使用了这些国际民航组织工具。国际民航组织鼓励各国在全球危机期间保持信息更新，并邀请为数不多的还未参与进来的国家也这么做。提供这些信息可确保仍处于应急状态并继续实施宽免措施的国家的运营人在运营飞往其他国家的航班的时候，对监管方面的事宜是有把握的。各国应注意长时间施行宽免措施的安全风险，并采取必要的缓解措施抵消这些风险。

由于对附件 18 — 《危险物品的安全航空运输》<sup>6</sup>中客机和货机定义的解读有误，运营人在安排航空器机组时遇到了困难，国际民航组织因此发布了指导，确保解读的准确性，避免不必要的操作限制<sup>7</sup>。

#### **建议1**

在 COVID-19 全球爆发期间，成员国应继续在电子申报差异（EFOD）子系统中更新 COVID-19 应急相关差异（CCRDs）。

#### **建议2**

一旦恢复正常运行，成员国应避免保留与 COVID-19 相关的缓解措施。应急情况结束后仍存在的差异（如有）应在电子申报差异系统中予以申报。

#### **建议3**

成员国应加快制定关于此次危机期间新运行或运行变化的安全管理指南。

### **航空公共卫生相关措施**

为应对 SARS 危机，国际民航组织于 2006 年制定了预防和管理民用航空公共卫生事件的协作安排（CAPSCA）方案<sup>8</sup>。作为一个自愿的多部门平台，CAPSCA 融合了航空和公共卫生部门的资源和专业知识，用以支持对影响到民用航空的公共卫生事件的准备和管理。CAPSCA 网络在全球、地区和国家各层面将国际民航组织、世界卫生组织（WHO）和其他联合国（UN）实体、国际航空组织、民航当局和公共卫生组织联系起来。

CAPSCA 建议实施国际民航组织公共卫生走廊（PHC）概念，以增强对行业重启的信心。公共卫生走廊概念是采用基于风险的做法制定的，同时考虑了相关的安全管理原则、世卫组织的建议以及航空部门的流行病指南。在此概念下制定的第一份指导材料，即《COVID-19 大流行期间实施公共卫生走廊以保护飞行机组人员（货运运营）》<sup>9</sup>，旨在为必要的货运飞行提供便利，以支持提供基本医疗用品的供应链运行，作为全球应对 COVID-19 大流行行动的一部分。

---

<sup>6</sup> <https://www.icao.int/safety/DangerousGoods/Pages/annex-18.aspx>

<sup>7</sup> <https://www.icao.int/safety/COVID-19OPS/Pages/DangerousGoods.aspx>

<sup>8</sup> <https://www.capsca.org/CoronaVirusRefs.html>

<sup>9</sup> <http://www.capsca.org/Documentation/CoronaVirus/eb030e.pdf>

## 恢复的核心推动力 —— 一组基础的卫生风险缓解措施

理事会航空恢复工作队在评估确保航空业重启和恢复的关键优先事项时考虑了所有上述举措。客运业务被确定为需要进一步指导的关键领域。

本报告附篇中所载的指导文件《起飞：COVID-19 公共卫生危机期间航空旅行指南》是国际民用航空恢复战略的核心要素。该指导文件提出了全面的建议措施框架，用以解决和减轻旅途各阶段中旅客和航空从业者的风险。该文件由理事会航空恢复工作队与新加坡、美国、赞比亚和以下组织的专家共同制定：世界卫生组织、欧洲联盟/欧洲航空安全机构（EASA）、阿拉伯民航组织（ACAO）、国际机场理事会（ACI）、民用空中航行服务组织（CANSO）、国际航空运输协会（IATA）和航空航天工业协会国际协调理事会（ICCAIA）。

COVID-19 在全球爆发的速度和阶段各不相同，因此需要采取适当的和适应具体情况的缓解措施。2020 年的第二季度，全球航空业的大部分正处于人员流动最少的阶段，或者即将退出这一阶段。因此，应根据不断变化的情况采取这些建议措施，以支持基于风险、安全可靠的客运恢复，直到此次大流行得到控制。

制定《起飞指南》的指导思想是：

- 始终将重点放在安全、安保和效率这些基本要素上；
- 提升旅客、航空从业者和公众的公共卫生和信心；和
- 认可航空是经济复苏的驱动力。

建议的措施应增强航空公共卫生和消费者信心，同时将对运行和效率的负面影响降至最低。这些措施应利用航空部门的风险管理经验，并尽可能保持一致，但又要足够灵活以应对地区性的或特定情景的要求。以切实可行的方式将新的公共卫生措施纳入航空系统可进一步发挥航空部门支持经济复苏和增长的作用。

《起飞指南》提供了普遍适用于客运和货运各个阶段的风险缓解措施建议，包括四个独立的模块，即机场、航空器、机组人员和货运服务。这些措施适用于从到达航站楼到离开行李认领区的整个旅客行程，并且还涉及到机舱和驾驶舱内以及地面上的航空人员。该文件提出了向旅客和机组人员提供清晰且一致的信息、使用面罩和口罩、保持身体距离和采取卫生程序等建议措施。文件中概述的措施共同构成了建立重启和恢复计划的基础。该《起飞指南》将促进全球和地区航空卫生和安全措施的协调统一，同时使各国能够灵活地根据其风险评估和疫情所处的阶段采取措施。

《起飞指南》是一份动态的文件。将根据更多的可用的科学证据以及实施建议措施过程中的实际经验对文件进行更新。该文件的框架可调整适用于其他类型的运行和航空活动，例如通用航空、空管和维修机构。应随着情况的发展对这些公共卫生措施的实施情况进行动态监测和评估，以避免默认保留这些措施、不必要的监管负担，以及效率低下。

#### 建议4

全球和地区程序的统一对增强公众和旅客对航空旅行的信心至关重要。为此，成员国应按照《起飞：COVID-19公共卫生危机期间航空旅行指南》来制定航空公共卫生程序。

#### 建议5

为了支持尽可能快地恢复正常航空运行，成员国应随着COVID-19传播风险的降低定期审查关于继续实施风险缓解措施的必要性；应停止实行不再需要的措施。

### 安保和简化手续相关措施

#### 附件9—《简化手续》规定的各国义务

鉴于针对 COVID-19 大流行而实施的边境关闭和旅行限制，为人员和货物流动提供便利的措施（《芝加哥公约》附件9中称为“简化手续”）对于 COVID-19 之后航空业的恢复比以往任何时候都更为重要。

各国对于附件9相关标准和建议措施（SARPs）的不遵守程度对有效协调民航对大流行病的应对措施构成了风险。各国对于国际民航组织建议的旅客健康定位表的使用有限，而这削弱了各国在感染病毒的旅客到达后进行接触者追踪的能力。按照附件9的要求建立国家航空运输简化手续委员会或等同机构，并确保其有效运作，可以在政府和行业利害攸关方之间提供采取迅速有效措施所需的协调水平。

鼓励更多地使用先进技术，以方便在旅程的各个阶段对旅客进行非接触式处理。

2020年6月会提供由标准化培训和工具组成的实施包，用以指导各国主管部门、航空服务提供者和供应链利害攸关方实施相关简化手续规定。

#### 航空安保指南

航空安保有关措施的调整也是必要的。指导性文件《COVID-19大流行期间的航空安保应急计划》将于2020年6月发布，作为当前情况下维持适当安保水平的参考。该指南将针对机场安保检查点的流程，以及出入管制、监视、货物和邮件的安保、航空器安保和人员培训等航空安保的其他方面提出建议。

#### 不循规及扰乱性旅客的处理

新的流程对旅客增加的压力以及他们的整体旅行体验，可能会加大旅客之间或旅客与机组人员之间的摩擦。关于管理此类事件的指导应参阅《不循规和扰乱性旅客法律问题手册》（Doc 10117号文件）。

旅客对航空公共卫生和安全措施的理解与遵守对于此类措施的有效性以及其他旅客对于旅途安全的信任至关重要。各国负有责任提高公众对不服从机组人员指示或扰乱飞机上良好秩序和纪律后果的认识。当局应发布相关信息，并确定联系旅客的最佳渠道。各国应审查其国家立法，确保适当涵盖与 COVID-19 措施有关的不循规和扰乱性行为。

各国还应确保航空公司的工作人员接受了旅客服务技能方面的适当培训，这种技能包括能够认出潜在的旅客不循规行为迹象以及在此类特殊情况下将危机控制住。

#### **建议6**

尚未这样做的成员国应立即按照附件9的要求设立国家航空运输简化手续委员会（或等同机构），以加强国家一级的跨部门协调。

#### **建议7**

成员国应系统使用旅客健康定位表，确保旅客的身份识别和可追踪性，以帮助限制疾病的传播和流行病的复发。

#### **建议8**

成员国应在利用所提供的指导临时调整其安保措施的同时加强其监督制度，以确保这些措施得到一致执行，以保护航空免受非法干扰行为的影响。

#### **建议9**

成员国应采取措施，确保向有关人员提供培训，使其能够查明和管理与不遵守基本航空公共卫生和安全措施有关的不循规旅客情况。

### **经济和金融措施**

全球都在努力遏制 COVID-19 的传播，各国政府已经实施了严格的旅行限制，关闭边境并严格限制人员的流动。这些决策以及全球性经济衰退对全球民航业的生存产生了重大影响。

考虑到航空运输给各国经济带来的直接和间接经济效益，各国应在认为必要时提供最适当的手段支持民航业的各利害关系方，可能是通过地区或国际经济合作以及与私营部门和金融机构合作的方式。这种特殊紧急措施可以包括放松监管、加强运营灵活性、授予额外的双边航空运输权或业务权、经济刺激或直接财政援助。

这些措施必须是包容、有针对性、适宜、透明和临时的，应仅限于为缓解 COVID-19 的影响而有必要采取的措施，并应符合国际民航组织的政策，同时在不妨碍公平竞争和不损害安全、安保和环境承诺的情况下，在各方利益之间取得适当平衡。

各国向本国民航业提供支持的能力存在很大差别。由于不同的行业利害关系方可能提出各不相同又存在竞争的各种要求，各国需要通过相应的制度和监管框架遵循善治原则，在往往面临相互竞争和/或相互冲突的优先事项的情况下，使目标和需求与责任和资源相协调。

#### **建议10**

成员国应考虑采取适当的特殊紧急措施，以支持财务维持能力，并保持适当水平的安全的、有安保措施的 and 高效的运行，这些措施应是包容、有针对性、适宜、透明和临时的，并符合国际民航组织的政策，同时在不妨碍公平竞争和不损害安全、安保和环境绩效的情况下，在各方利益之间取得适当平衡。

#### **通过国际民航组织进行定期监测和共享经验**

需要对本报告前几小节所载措施的执行程度进行定期监测。作为联合国负责国际民用航空体系的专门机构，国际民航组织应是这方面的中央资源库，包括记录各国针对这些措施所采取的所有行动。

在发挥这一作用时，国际民航组织应促进各国之间共享经验和最佳做法，并将其作为查明差距和所需支持的依据。通过这些信息，国际民航组织将能够向各成员国提供适当的、有针对性的和及时的指导、培训和援助，以便本报告所述各类措施得到有效实施。

#### **建议11**

成员国应通过向国际民航组织措施数据库提供资料，促进关于其行动和最佳做法的信息共享和交流。

### **4. 增强复原力**

各国对发展本国的航空运输体系负有首要责任，这一体系应具备抵御未来危机的能力，并以有效的监管性监督能力作为支撑。国际民航组织鼓励各国采取灵活的做法，以实现国家、地区和/或全球一级航空运输的可持续恢复和增长。为此，各类措施应尽可能协调，符合国际民航组织的标准、计划和政策，适应公共卫生形势的发展，并在民航、公共卫生当局和其他机构以及相关的国际和地区组织以及业界之间进行协调。

#### **高度的承诺**

增强必要的复原力将取决于各级，即各国政府（包括国家民用航空和公共卫生当局）、国际和地区组织（包括国际民航组织）和整个民航业以及旅行公众的高度承诺和参与。回顾航空对国家、地区和全球优先事项的贡献，敦促各国做出政治努力并愿意领导 COVID-19 疫情后的全面恢复，并作为其国家航空战略的一部分就未来的危机进行规划。为了加强这一承诺，国际民航组织应考虑召开一次高级别会议。



## 国际义务

在应对 COVID-19 疫情和未来的危机时，遵守国际协定和惯例规定的义务和承诺十分重要。这包括需要特别注意与国际民航组织所有战略目标相关的全球标准、计划和政策。

这场大流行病再次确认了民用航空是危机时期支持和恢复的全球推动者。在增强复原力的过程中，各国应认识到航空的重要贡献并按照联合国 2030 年可持续发展目标努力实现有序恢复和长期可持续性。

## 清晰的沟通

全面的宣传和推广是通往更具复原力的航空体系之路的一个支撑因素，包括在所有利害攸关方之间以及与普通公众进行清晰、准确、透明和持续的沟通。提供协调统一和可以理解的信息，着重强调航空体系的安全、安保和运行完整性，将会提高对已采取的风险缓解措施的遵守程度并在应对复苏和需求增长问题时具有更强的复原力。

国际民航组织、民用航空和公共卫生当局应与业界合作，开展清晰有效的沟通，以增强旅行公众的信心，并帮助人们了解如何为安全的旅程出一份力。如可行，应使用数字平台。国际民航组织应通过公布本报告来支持这方面的工作。

## 对各国和区域团体的支持

航空在满足国际社会弱势群体，即小岛屿发展中国家、内陆发展中国家和最不发达国家的需求以及向偏远地区和孤立岛屿提供必要的连通性方面发挥着特别重要的作用。

国际民航组织应确定必要的资源，根据国际民航组织“不让任何国家掉队（NCLB）”的举措为有需要的国家协调和提供包括援助、指导、培训和其他服务在内的一揽子实施措施。呼吁国际金融机构向没有渠道和能力满足其需求及缓解当前和未来风险的国家提供财政/实物援助。

## 吸取的经验教训

尽管当务之急是应对当前的危机，但是随着全球的恢复以及民航业趋向稳定，从这次挑战中吸取经验和教训至关重要。各国和业界必须顺势而为，对危机期间采取的措施和步骤进行“更加全面”的分析，这将为未来定义更具复原力、更加可持续的航空业奠定基础。

在这些见解和做法的基础上，应特别注重风险管理和危机准备方面的改进以应对不可预见的各种情况。为此，可考虑扩大《芝加哥公约》附件 19 —《安全管理》中的国家安全方案（SSPs）的范围，允许各国和服务提供者以更加综合的方式管理风险。危机准备将取决于各国加强其国家应急规划的能力，以及是否建立了清晰的协调、沟通机制及在未来发生危机时立即启动的各级流程。

国际民航组织应与世卫组织协调，牵头并促进对全球标准、计划和政策的审查，特别是与卫生相关的各项规定，以便支持各国建立更具复原力的航空体系。作为这项工作的一部分，国际民航组织应考虑近期成立的国际民航组织航空中突发卫生问题工作队的建议，该工作队将审查《芝加哥公约》附件 9 所载的与卫生相关的所有条款和相应的指导材料。鼓励各国为该工作队的工作提供帮助。

有鉴于此，各国必须接受世界变化的速度并采用创新的解决方案，使航空监管流程和治理（包括国际民航组织自身的体系和流程）更为简化，更加适应未来的此类事件，这一点十分重要。从灵活的工作和会议安排、加快数字化建设，以及对提案进行临时快速跟进中吸取的经验教训都应纳入航空监管运行流程当中。

## 5. 前进之路

认识到 COVID-19 大流行发展的不确定性，国际民航组织和参与本报告编制的所有利害攸关方强调了采用灵活、渐进的做法迅速恢复航空运输和连通性的重要性，这一做法应与公共卫生状况的改善相称，并虑及专家的医学意见及现有的安全和安保标准。此外，我们应对疫情进一步爆发的风险保持警惕并相应地制定计划，以备必要时重新启用这些措施。

强烈建议各国在确定其做法以及随后实施各项措施时，遵循第 2 节中的 10 项关键原则和第 3 节中的 11 项相关建议，并特别注意所附文件《起飞：COVID-19 公共卫生危机期间航空旅行指南》中提出的一系列建议的缓解风险措施。能否成功摆脱这场危机将取决于包括国际民航组织在内的各级是否认真地采取这些建议和措施。

随着公共卫生形势的发展，各国的缓解和限制措施正在逐步放松，这应与全球范围内适度开放天空并行。本报告所述的各类措施可能需要根据流行病的发展形势进行调整，以确保取得切实的成果，实现成功的重启和恢复。国际民航组织应与所有民用航空利害攸关方合作，继续对形势进行监测和评估，利用这种协调一致的做法及时应对危机的演变，抓住这一机遇加强航空生态系统。

今天航空业的成功恢复和为明天做好准备只能是集体努力的结果。国际民航组织与民航业以及国际和地区组织之间更加密切和持续的合作将有利于信息共享，是适用于所有国家、地区和利害攸关方的协调一致的全局响应做法。

-----