



大会 — 第 38 届会议

技术委员会

议程项目 30：航空安全 — 实施支助

预防和管理民航公共卫生事件的合作安排（CAPSCA）

（由国际民航组织理事会提交）

执行摘要

虽然公共卫生事件主要是由卫生部门管理，因为受影响数量可能很大，航空领域有效管理导致风险稍有降低可以对健康产生重大影响。与大型航空器事故死亡人数相比，流感大流行死亡人数若为 100,000，航空业如能将风险降低百分之一即可挽救 1000 条生命。公共卫生事件也可能产生严重的经济后果。

《预防和管理民航公共卫生事件合作安排》（CAPSCA）方案向国际机场/国家提供地区会议、培训活动和援助考察活动，加强全球、地区、国家和运行层次的准备计划。为实现这一点，国际民航组织与世界卫生组织、国际机场理事会、国际航空运输协会和其他利益攸关方合作。自上届大会以来，鼓励各国加入预防和管理民航公共卫生事件合作安排，该计划已扩展至欧洲和中东并在国际民航组织所有地区实行。

预防和管理民航公共卫生事件合作安排的资金主要来自联合国流感行动中央基金，现已结束。如果没有预防和管理民航公共卫生事件合作安排，由于航空业对国际公共卫生事件的反应欠佳，可能会增加不良的健康和经济影响。

行动：请大会表明其继续支持预防和管理民航公共卫生事件合作安排，并鼓励各国和国际组织向预防和管理民航公共卫生事件合作安排提供财政和/或实物支持。

战略目标：	本文件涉及所有战略目标。
财务影响：	鼓励各国和国际组织在自愿基础上向预防和管理民航公共卫生事件合作安排提供财务和/或实物支持。
参考材料：	Doc 7300 号文件：《国际民用航空公约》第十四条 Doc 9958 号文件：《大会有效决议》（截至 2010 年 10 月 8 日）

1. 引言

1.1 自 2003 年以来，已经发生三起对航空产生不利影响的重大公共卫生事件：2003 年 — 严重急性呼吸系统综合症（SARS）；2009 年 — A 型流感（H1N1）大流行；和日本地震引起的 2011 年福岛核事故。可以预见今后将进一步发生重大公共卫生事件。航空旅客日益增加意味着未来更多的人将受到公共卫生事件影响，国际散布传染病可能越来越多地成为一个重要因素，未来流感大流行最初通过此途径传播。

1.2 随着全球大量人口可能受卫生事件的潜在影响，比如过去 60 年三次大流行的死亡人数估计范围从 18 万到超过 200 万，航空领域有效管理导致风险稍有降低可以预期对受健康不良影响的数量产生重大影响。在这些事件中，因为在航空领域的良好管理，比如通过在机场对旅客进行疾病检查、确认和管理机上事件、适当通知目的地公共卫生当局和旅客如果生病告知其须采取行动的高效通知程序，死亡率降低百分之一即可使全球死亡人数减少 180 到 20000 之间。

1.3 公共卫生事件可能会严重影响航空运输，比如香港和墨西哥出现的严重急性呼吸系统综合症和流感 A（H1N1）大流行，导致旅客人数分别减少 80% 和 40%。

1.4 预防和管理民航公共卫生事件合作安排向公共卫生人员与航空人员直接合作提供了一个机会，来制定有效的公共卫生航空准备计划。

1.5 预防和管理民航公共卫生事件合作安排对于各国的益处包括：

- a) 国家内部多部门之间、各国之间以及国际组织之间的协作；
- b) 提高所有利益相关者之间的沟通、协调、合作与协作；
- c) 国际组织，尤其是国际民航组织、世界卫生组织（WHO）、国际航空运输协会（IATA）及国际机场理事会（ACI）之间的协同和协调制订指导意见；
- d) 改善航空界对公共卫生突发事件的预防和反应；
- e) 通过减少、延迟和/或减轻对健康的影响，减少突发公共卫生事件对人群健康的影响；
- f) 减轻公共卫生事件对经济和社会造成的影响。健康威胁消退时能够更快地恢复常态；和
- g) 改进大众、航空旅客、服务提供商和航空人员对风险管理的认识。

1.6 预防和管理民航公共卫生事件合作安排的主要成就包括：

- a) 五个独立但协调的地区项目：第 37 届大会以来已成立了欧洲和中东的预防和管理民航公共卫生事件合作安排项目，使预防和管理民航公共卫生事件合作安排成为一项全球性计划；

- b) 93 个会员国和地区参加了预防和管理民航公共卫生事件合作安排地区项目；
- c) 54 个国家/地区完成了国家/国际机场的机场协助考察；
- d) 国家为预防和管理民航公共卫生事件合作安排项目提供了 20 个技术顾问培训；
- e) 许多伙伴组织（联合国机构和航空业的行业协会）参与预防和管理民航公共卫生事件合作安排活动；
- f) 世界卫生组织与国际民航组织在会议、培训和援助考察方面进行合作；
- g) 预防和管理民航公共卫生事件合作安排的范围扩大超出传染性疾病（根据未来资金）；
- h) 预防和管理民航公共卫生事件合作安排援助考察指导、清单和报告模板；
- i) 制订国家关于突发公共卫生事件航空计划的模板；
- j) 世卫组织、国际机场理事会和国际航空运输协会新的额外指导（例如业务连续性）；和
- k) 开发预防和管理民航公共卫生事件合作安排网站（www.capsca.org）。

2. 讨论

2.1 过去六年中，已制定出突发公共卫生事件准备计划和响应的标准和建议措施及程序：

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》

Doc 9284 — 《危险品的安全航空运输技术细则》

Doc 4444 — 《空中航行服务程序 — 空中交通服务》(PANS-ATM)

2.2 从 2013 年起，普遍安全监督审计计划（USOAP）的持续监测做法（CMA），将包括准备计划的相关标准和建议措施的问题。然而，许多航空领域的人士还没有意识到这种变化的意义。

2.3 2011 年福岛事故表现出建立多部门网络随时准备应对突发公共卫生事件的优势。虽然此举是为了解决传染性疾病威胁，但预防和管理民航公共卫生事件合作安排网络有助于迅速汇集一些主要的国际攸关者。由具备核工业专业知识及对福岛事故特殊利益方的辅助，成立了一个运输工作队。工作队由国际民航组织领导并涉及 7 个联合国专门机构和 2 个国际航空机构，向国家和航空器经营人提供指导。国际民航组织代表工作队发布了 3 份新闻公告，就来往于日本旅行的低风险帮助安抚旅客和机组，而这反过来又有助于尽量减少航空运输中断。

2.4 日本的核事故表明，并非只有涉及传染病的公共卫生事件会对航空运输产生不利影响。为兼顾考虑到这一点，对预防和管理民航公共卫生事件合作安排的范围和名称进行修订。2013年1月1日，《防止通过航空旅行传播传染病的合作安排》改名为《预防和管理民用航空公共卫生事件合作安排》，字母缩写同样为CAPSCA。假设有资金，该方案将继续扩大到所有类型的突发公共卫生事件、生物、核武器和化学、包括与恐怖主义有关的事件。

2.5 预防和管理民航公共卫生事件合作安排方案的费用不是很大，如果对个别国家/机场的援助考察不由该项目供资，每个国家每年费用大约为25 000美元，如果由项目供资，则每年为50 000美元。2006年至2012年12月期间，包括援助考察的预防和管理民航公共卫生事件合作安排活动，主要是由联合国开发计划署（UNDP）管理的流感行动中央基金（CFIA）供资。该基金已经结束，正在寻求其他来源的收入。目前，对国家和机场的援助考察需要在成本回收基础上提供资金，而会议和培训则由东道国和国际民航组织提供资金。如无需额外资金取代联合国流感行动中央基金，预防和管理民航公共卫生事件合作安排的活动，特别是援助考察可能会减少。

3. 结论

3.1 航空运输是大规模流行最初传播的重要因素。此外，航空也受到此类事件的不利和严重影响，依赖航空的国家经济和企业也是如此。如果没有预防和管理民航公共卫生事件合作安排，由于航空业对国际公共卫生事件的反应欠佳，对健康和经济的不良影响可能会被增大。

3.2 航空部门的准备计划要求多部门/多个利益攸关方的合作，尤其是公共卫生与航空部门之间的合作。因为它涉及到克服部门之间的障碍，这可能是一个挑战。预防和管理民航公共卫生事件合作安排已被证明能有效地促进这种合作。

3.3 预防和管理民航公共卫生事件合作安排方案为国际民航组织与其他主要利益攸关方，特别是世界卫生组织保持影响提供了一个相对便宜的机会。通过继续并扩大在这一领域的活动，公共卫生当局在编制其一般性准备活动计划并参与制定具体针对航空的计划时，更有可能全面地包括航空的各个方面，比如机场突发公共卫生事件的计划。

3.4 请各国和国际组织向国际民航组织提供自愿捐款，继续实施与扩展预防和管理民航公共卫生事件合作安排方案。