



第七次世界范围航空运输会议（ATCONF/7）

2026 年 11 月 16 日至 20 日，蒙特利尔，总部

议程项目 1： 航空运输领域发展概况

1.2： 国际民航组织长期战略计划中的航空运输：推动航空业加速迈向 2050 年

基于国际劳工组织（ILO）和国际民航组织（ICAO）在 劳工与社会议题方面既有的结论与建议， 确保劳动力的可持续性

（由联合国 — 国际劳工组织（ILO）、国际航空运输协会（IATA）、
国际运输工人联盟（ITF）、国际空中交通管制员联合会（IFATCA）、
国际航空公司飞行员联合会（IFALPA）及全球航空服务协会（ASA World）共同提交。）

执行摘要

本文件立足于此前三次世界范围航空运输大会及国际劳工组织 2023 年关于民航业的结论与建议所奠定的基础，呼吁联合国这两大监管机构加强并深化合作，以确保政策协调一致，通过“一体行动”（Deliver as One）实现高效运作，并确保不让任何国家掉队。国际劳工组织与国际民航组织于 2022 年签署了一项合作协议，该协议将于 2027 年 3 月到期。续签该 2022-2027 年合作协议并加强双方协作，将有助于确保政策的一致性，并为成员国、从业人员及航空业提供关于劳工和社会事务的平衡且更全面的指导。

行动：请会议：

- a) 请各成员国回顾、重申并在此基础上进一步落实历次世界范围航空运输大会通过的劳工与社会原则及建议，以及国际劳工组织 2023 年针对航空业提出的“结论与建议”；
- b) 请国际民航组织采取有效行动，高度重视在《国际民航组织与国际劳工组织合作协议》到期前对其进行续签，包括制定基于新协议的联合工作计划；以及

¹ 中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本由 ILO 提供。

c) 授权国际民航组织与国际劳工组织就与该协议及劳动力可持续性相关的事宜开展合作，内容涵盖航空业劳动力的吸引与留任、公正转型规划，以及工作与休息时间等关键职业安全与健康等问题。	
战略目标:	本工作文件涉及战略目标 — 航空运输经济发展确保实现经济繁荣和全民社会福祉。
财务影响:	不适用
参考文件:	ATConf/7-WP/1、ATConf/7-WP/2 及 ATConf/7-WP/4。 大会决议 A42-24：下一代航空专业人员 — 全球航空人才发展，2025 年。 ILO，关于促进体面工作以塑造民航业绿色、可持续和包容性经济复苏的结论与建议，2023 年。 A42-WP/205。 A41-WP/354。 《国际劳工组织与国际民航组织合作协议》，2022 年 3 月 15 日。 ATConf/6：报告（Doc 10009），2013 年。 ATConf/5：报告（Doc 9819），2003 年。 ATConf/4：报告（Doc 9644），1994 年。

1. 劳工与社会相关议题的结论及建议之背景与缘起

1.1 国际劳工组织是负责监管“工作世界”的联合国专门机构。该组织独特的“三方”结构赋予了工人、雇主（产业界）及 187 个成员国平等的发言权，以确保在制定劳工标准及规划政策与项目时，能充分体现各方的意见。国际劳工组织首次审议民航领域相关议题（当时涉及缩短工时的普遍性问题）是在 1938 年。

1.2 2023 年，国际劳工组织召集了一次关于民航业实现绿色、可持续及包容性经济复苏的技术会议。会议通过了相关结论与建议，内容涵盖针对该组织三方成员的要求，以及旨在加强国际劳工组织与国际民航组织合作的行动，其中包括：

- a) “加强与相关多边组织（特别是国际民航组织）的协调、协同与合作，包括在‘下一代航空专业人才’议题上的合作；在 2027 年后继续执行国际劳工组织与国际民航组织之间的合作协议，并增添‘脱碳与公正转型’这一新的共同关注领域，以促进政策的一致性并吸纳社会伙伴参与其中”；
- b) “与国际民航组织共同举办社会伙伴研讨会，探讨航空业公正转型规划中的优先事项与挑战，并确定三方合作的后续战略行动、具体步骤及机遇”；和
- c) “在国际劳工组织与国际民航组织合作协议的框架下，经与三方成员协商并与国际民航组织协作，评估针对航空业制定有效劳工与社会标准的必要性，特别是针对工作与休息时间等关键职业安全与健康等问题”。

1.3 80 年来，国际民航组织始终处于国际航空安全工作的核心地位，与 193 个成员国携手合作，制定各项标准、工具及伙伴关系，从而保障每年数十亿旅客的出行安全。2026 年，国际民航组织将召开第七次世界范围航空运输会议(ATConf/7)；该会议将在前三次世界范围航空运输会议所奠定的基础上，就国际航空运输可持续发展的政策指导与协调一致的监管框架，以及各国和国际民航组织未来的行动举措，提出相关建议。² 此外，国际民航组织秘书处已将“组织能力与劳动力队伍可持续性”列为加强监管监督能力及机制框架的优先事项。³

1.4 就社会和劳工原则而言，这些结论和建议构成了前三次世界范围航空运输会议所奠定的基础：

- a) 该会议(ATConf/4)确认：“对国际航空运输监管方式的任何变革，均应适当顾及国际航空运输中所有利益相关方 — 包括航空承运人[.....]、机场、分销中介机构及劳工 — 的客观参与和利益。”⁴
- b) 该会议(ATConf/5)：
 - a. 得出结论，认为：“自由化可能对劳工产生各种影响；劳工作为航空运输业发展的重要利益相关方，应继续参与其中。各国应遵守并尊重国际劳工组织关于‘工作中的基本原则和权利的宣言’，并采取必要措施，在劳工积极参与下促进社会对话，以此寻求创新且具有社会责任感的解决方案。”⁵
 - b. 还通过了国际民航组织的《国际航空运输自由化全球原则宣言》，其中确立了：⁶
 - i. 一项总体原则，即“1.1 国际民航组织及其缔约国将与航空运输业及其他航空利益相关方合作，确保国际航空运输继续以如下方式发展：[.....]适当顾及所有利益相关方的利益，包括航空承运人及其他运营方、[.....]机场、社区、劳工[.....]”
 - ii. “5.2 国家间的合作有助于实现自由化并避免冲突，特别是在处理涉及国际航空运输的竞争法/竞争政策问题及劳工条件问题时。”
- c) 该会议(ATConf/6)通过了以下结论和建议：⁷
 - a. “自由化是一种手段和过程，而非最终目的。监管演变的目标是营造有利环境，使国际航空运输能够以有序、高效、经济和可持续的方式发展与繁荣，同时在尊重社会和劳工标准的前提下，不损害安全与安保；”

² ATConf/7-WP/1，第 1.2 段。

³ ATConf/7-WP/4，第 2.2.(c)段。

⁴ Doc 9644 ATConf/4，建议，第 4.1 段，第 1(g)(7)节。另见：结论，第 2.2.5.1 和 2.2.6.1 节。

⁵ Doc 9819 ATConf/5，结论，第 1.1.3.1(f)节。

⁶ Doc 9819，ATConf/5，宣言，第 4.2.3 段。

⁷ Doc 10009，结论，第 2.1.3.1 (b)节及建议第 2.2.4(d)节。

- b. “国际民航组织应着手制定一项关于放宽航空承运人所有权和控制权限制的國際协定，并在此过程中统筹考虑安全与安保关切、互惠原则、允许在设有保障措施的情况下进行渐进式调整的需要、借鉴区域经验的必要性、各国国内法律的要求，以及对包括劳工在内的所有利益相关方的影响；”

2. 讨论

2.1 劳动力成本、生产率和社会可持续性在任何航空承运人或航空企业竞争力和成功的核心要素。因此，不断演变的监管和机制框架必须具有适应性与协调性，并能积极响应航空业及其劳动力生态系统在社会可持续发展与经济发展方面的需求。此外，就组织能力和社会责任型可持续发展而言，有效吸引和留住劳动力的举措应植根于通过“体面工作”以及国际劳工组织关于工作中基本原则与权利的规定，来加强社会、劳工及人力资本发展战略。

2.2 航空业致力于保持其作为最安全运输方式之一的地位。然而，为了吸引并鼓励从业人员留在该行业，职业前景及工作条件必须具备竞争力，并能促进体面工作。尽管航空业创造了大量体面的就业岗位，但在职业安全与健康、工作条件以及预防和管理工作场所暴力和骚扰等方面，仍需进一步改进。确保体面工作，包括重申雇佣关系在为民航从业人员提供确定性和法律保障方面持续具有重要意义，对于吸引和留住低技能及高技能人才、维护就业岗位至关重要，同时也需兼顾该行业的特殊性。

2.3 需要采取以人为本的方法来促进体面工作，并投资于培训、技能提升和终身学习。为维持高安全和高质量标准，必须评估劳动力市场需求，并通过再培训和技能提升来解决技能短缺问题；这包括分析跨境技能互认、职业资格认证、学徒制、终身学习方面的最佳实践，以及建立三方合作机制。这将有助于恢复该行业的吸引力，促进劳动力队伍的多样化，同时确保运营安全。公共资金支持机制可助力实现这些目标。

3. 结论

3.1 自上一次航空运输会议（ATConf/6）以来，可能推动进一步自由化的经济监管措施的推进步伐受到了新冠疫情和地缘政治紧张局势的影响。人才吸引与留用、体面工作以及安全健康的工作环境，与经济监管措施、企业可持续性、盈利能力及运行安全息息相关。

3.2 无论是在往次航空运输会议、大会、理事会非正式工作组、航空业性别平等峰会、下一代航空专业人员（NGAP）会议，还是航空运输监管专家组会议上，国际劳工组织始终倡导以“体面工作”为核心的方针，以协助国际民航组织分析劳工与社会议题。国际劳工组织期待在续签后的《国际劳工组织与国际民航组织合作协议》的框架下，继续并深化与国际民航组织的行业合作。