国 际 民 用 航 空 组 织

ATConf/7-WP/116[1]
5/10/26

工 作 文 件

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 2：通过对基础设施、人力资本和伙伴关系的投资，促进航空增长和航空连通性
2.1：将民用航空纳入国家发展和投资计划

沙特阿拉伯国家航空战略：作为推进航空运输连通性、经济发展和韧性的原型模式，契合不同国家愿景

（由沙特阿拉伯提交）

执行摘要

《国际民用航空组织（ICAO）2026-2050 年战略计划》和第七次世界范围航空运输会议（ATConf/7）的主题，将连通性、社会经济发展、韧性和“不让任何国家掉队”的战略目标置于航空未来的核心。在国家层面实现这些目标，不仅取决于基础设施和投资，还取决于各国制定与国家发展优先事项相一致、连贯的长期民用航空战略的能力。然而，各国的机构能力、技术专长和战略规划资源水平各不相同。因此，本工作文件提议国际民航组织评估制定国际民航组织国家航空战略支助框架（NASSF）的可行性，该框架以现有实施支助机制为基础，并借鉴成员国和相关国际组织的自愿专长。该框架将通过可调整的方法、基于需求的专家协助和初步实施指导材料，支持国家自主权。本文件还提及沙特阿拉伯的相关信息文件，将其作为可从中汲取可移植经验教训的一个国家实例。

行动：请会议：

a) 认识到加强各国制定与国家发展优先事项和《国际民航组织 2026-2050 年战略计划》相一致的综合国家民用航空战略的能力的重要性，以支持连通性、经济发展、韧性和“不让任何国家掉队”的战略目标；

b) 请国际民航组织评估制定国际民航组织 NASSF 的可行性，该框架以现有国际民航组织能力发展和实施支助机制为基础，包括可调整的方法和向各国提供基于需求的专家支助的选项；和

c) 鼓励成员国自愿分享相关国家经验、良好做法和专长，以支持这一评估，并请国际民航组织酌情考虑相关国际组织参与未来框架的制定。

[1] 英文和阿拉伯文版本由沙特阿拉伯提供。

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；和不让任何国家掉队。
财务影响：	建议的可行性评估应尽可能利用现有的国际民航组织机制和资源。任何额外的资源影响将在评估过程中予以明确。
参考文件：	《国际民航组织 2026-2050 年战略计划》 大会 A42-23 号决议 大会 A42-26 号决议 ATConf/7 议程、主题和目标 ATConf/7-WP/192 号工作文件（沙特阿拉伯），沙特阿拉伯制定国家航空战略（NAS）的经验

1. 引言

1.1 《国际民用航空组织（ICAO）2026-2050 年战略计划》确立了一项长期愿景，即建立一个安全、有安保保障和可持续的国际民用航空系统，连接全世界，造福所有国家和人民。该计划还将航空定位为一个互联、无障碍、包容和负担得起的运输系统的组成部分，促进社会经济发展，同时确保不让任何国家掉队。第七次世界范围航空运输会议（ATConf/7）将这一长期方向转化成主题为“航空运输：在动态世界中驱动全球连通性、经济发展和韧性”的政策讨论。

1.2 为使这一全球愿景产生可持续的国家成果，各国需要具备机构能力，以确定其民用航空部门的发展方向、如何支持更广泛的国家优先事项，以及如何将基础设施、连通性、监管、人力资本、投资和实施作为一个连贯框架的组成部分加以发展。国家民用航空战略可为全球目标与国家行动之间提供这种联系。

1.3 然而，各国并非从相同的机构能力、技术专长或战略规划资源水平起步。由此产生的规划差距可能限制一些国家安排投资顺序、协调利害攸关方、确立可衡量的优先事项以及将航空潜力转化为持久经济和社会效益的能力。因此，问题不在于各国是否应遵循单一模式，而在于所有国家是否都应有公平机会制定适合自身情况的战略。

2. 战略一致性和已查明的差距

2.1 建议的方法与 ATConf/7 议程项目 2 密切一致，该项目涉及通过对基础设施、人力资本和伙伴关系的投资，促进航空增长和航空连通性，包括通过政策协调和协作将航空发展纳入国家发展计划。会议还力求加强机构和人员能力，并促进可持续和包容性增长。长期国家战略规划是将这些要素联系起来而非孤立处理的务实手段。

2.2 该提议也与大会 A42-23 号决议相一致，该决议认识到国际民航组织能力发展和实施支助对于实现“不让任何国家掉队”战略目标至关重要，并呼吁采取“一个国际民航组织”（One-ICAO）做法，重点关注满足各国需求的相关性、一致性、效率和有效性。在航空运输领域，大会 A42-26 号决议还要求理事会在有益的情况下，通过适当方式，包括专家组或秘书处合格专家研究组，与成员国专家代表进行协商。

2.3 国际民航组织已向各国提供实施支助，包括通过民用航空总体计划活动和其他量身定制的能力发展项目。这些机制提供了宝贵的基础。本文件所指明的机会在于审视能否以一个全球可及的战略框架加以补充，该框架具体侧重于帮助各国制定综合国家民用航空战略，同时避免与现有国际民航组织职能和产品重复。

3. 国际民航组织国家航空战略支助框架

3.1 沙特阿拉伯建议国际民航组织首先评估制定国际民航组织国家航空战略支助框架（NASSF）的可行性。在此阶段，该提议意在仅限于可行性评估。它不规定永久结构、供资安排或实施模式；这些事项将由国际民航组织通过任何后续框架和职权范围酌情加以考虑。

3.2 视评估结果而定，NASSF 可提供：用于国家民用航空战略制定的共同但可调整的方法；用于确定提出请求的国家所需支助性质和水平、基于需求的做法；酌情借鉴国际民航组织秘书处和成员国自愿提名的合格专家的专家支助机制；以及协助各国从战略制定走向实施的初步指导材料。

3.3 国家自主权应继续作为一项核心原则。民用航空当局将作为官方国家联络人，而战略本身将根据国情、发展优先事项和航空系统成熟度加以调整。该框架的目的应是支持、指导和传授知识，而不是强加一种标准化的国家模式。相关国际组织可酌情参与，或提供专业意见，使各国受益于均衡、综合的方法。

3.4 可行性评估还应考虑适当的治理和专长模式。在国际民航组织监督下，参与方式可将秘书处的相关专长与成员国自愿提供的专家相结合。同时，相关国际组织可在有益时作为参与方、观察员或技术贡献方参与其中。确切的人员组成、任务授权和工作方法，应在可行性评估之后通过任何未来的职权范围加以确定。

3.5 评估还可进一步审视 NASSF 将如何与现有国际民航组织规划和实施支助产品相衔接、各国如何请求援助、如何构建可调整的战略制定方法，以及如何把知识转让和初步实施指导材料纳入其中。这种分阶段做法将使本组织和成员国能够在考虑任何永久机制之前检验该概念的附加值。

4. 利用国家经验和良好做法

4.1 在此背景下，沙特阿拉伯已提交 ATConf/7-WP/192 号工作文件，介绍其将国家航空战略与更广泛的国家经济和发展优先事项保持一致的经验。该经验说明战略规划如何能在共同的国家方向内将基础设施、连通性、机构改革、人力资本、投资和部门发展联系起来。

4.2 提及沙特经验的目的不是提倡照搬单一国家模式，而是说明可移植原则和经验教训的价值。作为任何可行性评估的一部分，国际民航组织可邀请代表不同航空系统成熟度和机构能力水平的成员国分

享相关战略、方法、经验教训和良好做法。此类贡献将有助于确保任何未来框架切合实际、可调整并顺应各国的不同需求。

4.3 结构化地收集国家经验可成为可行性评估的重要输入。国际民航组织可寻求具有不同航空市场特征、制度安排和系统成熟度水平的国家的实例，而不是对国家进行排名或分类。这将有助于找出共同要素，同时保留国情所需的灵活性，并加强未来支助的合作知识基础。

5. 结论

5.1 国际民航组织已确立到 2050 年的航空全球愿景，ATConf/7 侧重于驱动连通性、经济发展和韧性所需的政策、伙伴关系和能力。将该愿景转化为国家成果需要国家层面的战略规划能力。对 NASSF 进行可行性评估将是审慎的第一步：它将以现有国际民航组织能力为基础，调动成员国和伙伴自愿提供的知识，保持国家自主权，并探索如何支持更多国家从全球愿景迈向连贯的国家行动。因此，请会议采取执行摘要中列出的行动。

— 完 —