



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

- 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

全球和地区航空运输发展计划

（由埃塞俄比亚代表非洲民用航空委员会54个成员国²提交）

执行摘要

本工作文件提议制定一份《全球航空运输发展计划》（GATDP），并辅以各项《地区航空运输发展计划》以及供各国使用的通用规划指南。尽管航空在安全、空中航行和安保方面已受益于成熟的全球计划，但其经济与发展方面的工作往往通过相互独立的政策、项目和举措推进。结构化的规划架构将连接整个航空运输生态系统，将政策转化为可实施的路线图和投资优先事项，并为处于不同准备阶段的国家及地区提供支持，特别是最不发达、内陆、小岛屿和连通性最低的市场。

行动：请会议：

- a) 认识到需要建立一个协调一致的全球和地区规划架构，以促进国际航空运输的可持续发展；
- b) 请国际民航组织与国家、地区和业界磋商，制定一份《全球航空运输发展计划》；
- c) 请国际民航组织与包括非洲民用航空委员会(AFCAC)在内的地区组织合作，制定并试行由各地区主导的《航空运输发展计划》，将全球优先事项和地区需求转化为切实可行的实施路线图；和
- d) 请国际民航组织为国家和地区航空运输发展计划制定指南、示范规划模板和通用指标。

战略目标：

本工作文件主要涉及战略目标：航空运输经济发展确保实现经济繁荣和全民社会福祉。本工作文件还支持以下战略目标：航空实现无缝、无障碍和可靠的全民出行；不让任何国家掉队。

¹ 英文版和法文版由非洲民航委员会提供。
² 阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提、埃及、赤道几内亚、厄立特里亚、斯威士兰、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、利比亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、索马里、南非、南苏丹、苏丹、多哥、突尼斯、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚、津巴布韦。

财务影响：	拟议的范围界定、磋商以及指南和计划制定工作需要国际民航组织秘书处投入资源。初期可借助现有方案、伙伴关系和自愿捐款开展工作；后续制定和实施工作将视方案预算和资源调动情况而定。
参考文件：	Doc 7300号文件：《国际民用航空公约》，第四十四条 国际民航组织《2026-2050年战略计划》 Doc 10004号文件：《2026-2028年全球航空安全计划》 Doc 9750号文件：《全球空中航行计划》 Doc 10116号文件：《全球航空安保计划》 第七次世界范围航空运输会议（ATConf/7）议程 Doc 9626号文件：《国际航空运输管理手册》 Doc 9587号文件：《国际航空运输经济管理的政策与指导材料》

1. 引言

1.1 国际航空运输是促进贸易、旅游、投资、就业、社会包容以及市场和服务可及性的关键推动力。国际航空运输的可持续发展有赖于整个航空生态系统的协同运作，其中包括政策与法规、航空公司、机场、空中航行服务、连通性、简化手续、安全与安保、人力资本、数据与数字系统、环保行动、韧性以及融资。

1.2 《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）第四十四条为采取综合规划方法提供了明确依据，该条款要求国际民航组织促进国际航空运输的规划与发展，并推动国际民用航空以安全、有序、高效和经济的方式增长。基于这一职责，国际民航组织《2026–2050 年战略计划》为构建一个安全、安保、可持续、无缝且经济可行的全球航空体系指明了总体方向。一项专门的航空运输发展计划将通过在协调一致、以结果为导向的框架内整合航空运输连通性、经济发展、基础设施、人力资本和实施支助，来加强这一规划架构。

2. 规划缺口

2.1 航空在关键技术领域已经受益于成熟的全球规划文书，特别是《全球航空安全计划》、《全球空中航行计划》和《全球航空安保计划》。这些计划既确立了共同目标、优先事项、实施机制和指标，又允许根据各国和各地区的具体情况进行调整，从而有助于围绕共同成果协调政策、技术援助和投资。

2.2 相比之下，航空运输的经济与发展方面往往是通过自由化、基础设施、连通性、简化手续及能力建设等各项单独举措来推进。如果缺乏一个综合规划框架，各项工作可能仍将处于分散状态，造成政策、实施、投资和可衡量的影响之间相互脱节，在落实工作需要多个管辖区和部门协调配合的情况下，这一问题尤为突出。采取更加协调一致的规划方法，将有助于各国和地区组织确定改革、基础设施、技能和融资需求的优先顺序，同时向发展伙伴和投资者提出更具可信度和融资可行性的方案。

3. 制定全球和地区发展计划的理由

3.1 未来的《全球航空运输发展计划》应当与国际民航组织现有的全球计划和政策保持一致，确保航空运输发展目标与国际民航组织其他战略目标协调统一。该计划应当作为一个综合发展框架，将这些目标与航空运输连通性、可及性、可负担性、基础设施与投资、物流与多式联运、监管现代化、简化手续措施、人力资本、数据与数字化转型、机构能力、应对疫情和危机的韧性，以及环境优先事项和环境韧性等要素联系起来。

3.2 《地区航空运输发展计划》将使这一全球框架适应各区域的经济、地理、制度和市场实际情况。航空运输方面的一些制约因素和机遇具有地区性。因此，地区计划既能将全球目标与国家层面的实施工作衔接起来，又能支持国家、地区组织、业界和金融机构之间的合作。

3.3 地区层面的计划对于“不让任何国家掉队”战略目标也至关重要。各国在运输规模、连通性、机构能力以及投资准备度等方面的起点不同。采取差异化、分阶段的实施路径，可以满足最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家、二线城市以及连通性最低市场的需求。地区计划可以确定有针对性的解决方案，包括公共服务连通性、航线开发支持、能力整合、基础设施共享以及技术援助，而不强制推行统一模式。

3.4 拟议的规划架构将尊重国家主权，以及航空发展规划所具有的自愿参与、由国家主导的性质。全球计划将确立共同成果和规划原则；地区计划将确定共同的区域优先事项和合作行动；国家计划将根据本国国情和适用的国际义务，确定国内政策、投资和实施方面的决策。

4. 拟议内容与规划架构

4.1 《全球航空运输发展计划》应当为具有竞争力、可及、可负担、有韧性且可持续的航空运输发展确立共同的长期愿景、可衡量的目标和原则。该计划应当提供一套通用的诊断和规划方法，并建立一个综合框架，其中涵盖连通性、基础设施与投资、物流与多式联运、监管现代化、简化手续、人力资本、机构能力、数字化转型、危机应对准备以及环境可持续性。该计划还应当为准备程度各不相同的国家和地区提供差异化、分阶段的实施路径；制定治理、伙伴关系、融资和能力建设安排；以及制定一套数量有限且具有可比性的绩效指标、报告机制和定期审查流程。该计划应当与国际民航组织《战略计划》保持一致，并补充国际民航组织现有的技术和环境框架，同时避免与之重复。

4.2 每份《地区航空运输发展计划》都应当包含以下内容：地区基准和需求展望；优先发展的客运航线、货运网络和更广泛的经济走廊；基础设施和运行准备程度要求；监管和制度改革；简化手续和无缝出行措施；技能和能力建设需求；数据和数字化优先事项；环境与韧性行动；按优先级排序的项目和投资框架；有明确时间表的实施路线图；清晰的职责划分；融资方案；以及用于监测产出和成果指标。

4.3 国际民航组织的国家和地区规划指南应当提供以下内容：示范结构；最低数据要求；质量保证安排；利益攸关方磋商方法；需求和情景分析工具；项目优先排序标准；确保支助措施透明且不具歧视性的保障措施；融资和资源调动方法；以及监测和评估框架。该指南应当具有可扩展性，以便数据或能力有限的国家能够先制定一个切合实际的最低基本计划，再逐步加以完善。

4.4 规划应当以结果为导向。通用指标可涵盖连通性、可及性和可负担性、客运量和货运量、机场和空中航行能力、简化手续和处理时间、监管措施的实施、人员队伍能力、数据可用性和质量、

已调动的投资、环保绩效，以及韧性。各项指标应当尽可能借鉴现有的国际民航组织和地区报告系统，以免增加不必要的报告负担。

5. 尽早开展区域试点的理由

5.1 有充分理由尽早在包括非洲在内的发展中经济体地区采用拟议方法。非洲航空业的优先事项与《2063 年议程》、单一非洲航空运输市场（SAATM）、非洲大陆自由贸易区（AfCFTA）、地区一体化以及基础设施发展密切相关，然而各个市场在规模、连通性、机构能力以及投资准备度方面仍存在显著差异。长期存在的连通性差距、高昂的运输成本以及航空服务可及性方面的不平等，进一步凸显了加强地区航空运输发展协调的必要性。因此，非洲民航委员会随时准备与各国和地区机构合作，确保非洲在制定《非洲大陆航空运输发展计划》方面发挥主导作用，并辅以初步实施路线图以及国际民航组织、合作伙伴及利益攸关方提供的支助。

5.2 可通过开展由国际民航组织、非洲民航委员会、非洲联盟委员会、各地区经济共同体、各国、业界及发展融资机构共同参与的早期试点，测试一套共同的方法论，确定地区基准，验证优先方案和项目储备，并制定以结果为导向的监测框架。该试点还将有助于使技术援助和融资与单一非洲航空运输市场的实施、国家发展优先事项以及更广泛的区域一体化目标相协调。

6. 结论

6.1 全球航空界的实践表明，结构化计划在政策协调、能力建设、投资和问责等方面具有重要价值。把这种规划方法延伸至航空运输的经济与发展方面，将弥补一个重要的实施缺口。《全球航空运输发展计划》，辅以地区计划和切实可行的国家规划指南，将有助于把国际承诺转化为协调、包容且可衡量的发展成果。

6.2 请会议支持执行摘要中所列行动，并请国际民航组织与非洲民航委员会、各国、地区组织及业界合作，制定拟议规划架构，并以非洲为试点制定《地区航空运输发展计划》。

— 完 —