



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

2.2：为民航基础设施的发展与现代化投资

支持留住并吸引航空从业人员——通过国家计划和社会对话制定国家和行业指导材料

（由多米尼加共和国、机场服务协会（ASA World）、航空公司驾驶员协会国际联合会（IFALPA）、国际空中交通管制员协会联合会（IFATCA）和国际运输工人联合会（ITF）提交，并由阿曼联署）

执行摘要

本文件探讨了航空劳动力韧性与支持作为支撑国家民用航空发展关键组成部分的作用。文件强调，人力资本制约因素，包括劳动力供给挑战、技能差距和留用挑战等日益体现出系统层面的协调挑战。这些挑战对可持续航空增长、连通性和投资成果构成结构性风险。文件强调以包容性利害攸关方参与和强化的治理框架为支撑，对劳动力发展采取协调一致、全系统方法的重要性。本文件建议各国考虑将劳动力计划、技能发展和包容性职业通道纳入国家航空和经济发展战略，并以政府、行业、人员代表组织（PRO）以及包括国际民用航空组织（ICAO）和国际劳工组织（ILO）在内的国际机构之间的协调参与为支撑。通过加强与其他劳动力行为体的协调，各国可提高航空投资的有效性，并确保行业的长期可持续性。归根结底，各国需要鼓励和协助行业适应不断变化的劳动力队伍，因为他们的优先事项与当前行业模式并不匹配。

行动：请会议：

- a) 将航空劳动力发展与支持视为将航空融入国家发展计划的关键推动因素；
- b) 鼓励成员国按照国际民航组织下一代航空专业人员（NGAP）方案的各项目标，将结构化的社会对话和与 PRO 的接触纳入国家航空和投资战略；并
- c) 承诺在国际民航组织-国际劳工组织协议下，由国际民航组织、国际劳工组织和利害攸关方开展具体直接的接触，以协调和改善劳动力发展通道和条件。

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:	建议国际劳工组织与国际民航组织开展接触, 推动国际民航组织下一代航空专业人员方案与国际劳工组织工作方案之间实现政策协同与合作。
参考文件:	大会 A42-24 号决议: 下一代航空专业人员—全球航空人才发展 2024 年《国际民航组织下一代航空专业人员战略》 A42-WP/21、A42-WP/151、A42-WP/152、A42-WP/153 和 ILO TMGCAS/2023/9

1. 引言

1.1 航空业在多个专业领域面临持续的劳动力挑战, 包括劳动力供给挑战、招聘壁垒以及留住和吸引人才方面的困难。这些挑战不仅影响运营韧性, 也影响国家航空发展战略的有效性以及利益。这些压力通常不仅仅来自于进入者数量不足, 更体现为更广泛劳动力系统内部的错位, 包括教育、培训、执照颁发、就业准备和职业晋升通道之间的缺口。

1.2 航空在国家经济发展中发挥着关键作用, 支撑着就业、贸易、旅游和连通性。拥有具备技能且可持续的从业人员是航空投资实现国家成果的基础条件。为实现这些目标, 必须从全体人口中挖掘人才。在多数持证航空专业中, 妇女和少数族裔往往被落下, 这减少了这些专业的人才储备。

1.3 联合国(UN)可持续发展目标(SDG) 5 呼吁各组织在其就业战略中促进包容性。航空业在将此类政策纳入其招聘、晋升和留用战略方面举步维艰。此外, 可以说行业未能解决围绕招聘与人才留任的具体深层次问题。这些问题由新一代从业人员驱动, 他们对工作与生活平衡有不同的要求, 因此需要更为复杂的劳动力解决方案加以应对。这些挑战凸显, 亟需制定全面且协调的劳动力战略, 与国际民航组织下一代航空专业人员(NGAP)倡议保持一致, 并将其作为全系统政策优先事项纳入国家航空计划框架。

2. 利害攸关方参与在劳动力发展中的作用

2.1 发展可持续的航空劳动力需要多个利害攸关方之间开展有效协调, 包括监管机构、其他政府机构、行业、教育提供者和航空专业人员。协作和伙伴关系对于支持发展和能力建设至关重要。在此背景下, 鼓励各国加强包容性治理机制, 汇集航空、人事和教育系统的相关利害攸关方, 提升教育、培训与行业要求之间的衔接。

2.2 人员代表组织(PRO)(专业协会、工人组织、工会等)可通过以下方式为这些协调工作提供助力:

- a) 识别技能差距和新兴能力要求;
- b) 支持培训标准和专业发展框架;
- c) 营造公平竞争环境, 并消除劳动力进入、职业发展和留任方面的障碍;

- d) 推动建立清晰的航空职业发展通道；以及
- e) 促进制定有助于增强劳动力可持续性并认可家庭在实现健康工作与生活平衡中作用的政策。

2.3 在此类框架内，人员、雇主和政策制定者之间的结构化接触可支持制定平衡且响应需求的劳动力政策，改善从业人员吸引与留任状况，并增强系统韧性。国际民航组织 NGAP 框架认识到，劳动力发展必须涵盖航空职业生涯的整个生命周期，包括吸引、培训、过渡到就业和留用。

2.4 2022 年，国际民航组织与联合国负责劳工问题的机构国际劳工组织（ILO）签署了一份谅解备忘录。ILO 根据该谅解备忘录（MoU）采取行动，于 2023 年承诺加强与国际民航组织的协调与合作，包括在 NGAP 方面，以促进政策一致性并吸纳社会合作伙伴参与。ILO 关于民航业绿色、可持续和包容性经济复苏技术会议的结论也认识到加强合作的必要性，通过社会对话等方式推动多样性和包容性，并请各国积极推动行业实现平等包容的就业政策。此类政策应促进充分就业、体面劳动和同工同酬。

2.5 航空业正面临外界将其视为一条不稳定、不确定且复杂的职业路径的挑战。要克服这一挑战，需要行业、PRO 和国际劳工组织以及国际民航组织和各国共同努力，制定一项吸引、培训和留住熟练工人的联合计划。

2.6 留住人才应成为运营人和行业的高度优先事项。应鼓励人力资源部门制定政策，重点解决女性因缺乏晋升、排班和留用举措而提前离开该职业的风险。

2.7 文件还强调使教育和培训系统符合行业不断变化的需求以及从业人员（尤其是新一代）需求的重要性。需要采取以人为本的办法，促进体面劳动，并投资于培训、技能提升和持续发展，同时融入新技术。

2.8 国际民航组织第 42 届大会强调，需要加强政府、行业和教育利益攸关方之间的协调，并将劳动力战略更有力地纳入国家航空计划。这些优先事项支持从碎片化干预转向全系统的综合劳动力计划。

2.9 应考虑若干具体挑战：

- a) 劳动力输送通道碎片化——培训系统、监管要求和就业通道之间的脱节可能导致效率低下、从业人员进入延迟以及受训人员利用不足。
- b) 进入壁垒——培训完成与进入就业之间存在一个关键挑战。在结构化通道有限的情况下，毕业生可能经历延迟、就业不充分或流失的情况。各个层级所需资格、招聘流程和就业机会的透明度至关重要。
- c) 留用和劳动力可持续性——留用挑战不仅与工作条件有关，还与是否有清晰的晋升通道、能否保持平衡的家庭生活以及早期职业扶持有关。这些方面的薄弱可能导致行业技能人才流失。
- d) 技能差距和新兴能力——技术变革要求培训系统持续调整，确保培养出适配未来运营需求的新型能力。
- e) 系统协调和数据有限——在许多情况下，劳动力政策的制定处于孤立状态，缺乏足够的全系

统数据或协调机制为决策提供依据。

2.10 可采取以下措施有效应对这些挑战：

- a) 采用全系统劳动力视角——鼓励各国将劳动力挑战作为综合系统的一部分加以解决，并以收集可靠数据为支撑，确保教育、同行支持计划、监管要求和就业成果之间的协调一致。
- b) 完善劳动力通道和过渡——各国应考虑制定更清晰、更结构化的教育就业衔接通道；并通过开发所需课程，提升培训产出与行业进入要求之间的匹配度。
- c) 加强利害关系方之间的协调——各国应加强航空、教育和劳动/人力系统之间的协调，以确保劳动力战略既能留用经验丰富的人员，又能吸引新人才。
- d) 完善劳动力计划 and 数据系统——各国应考虑制定涵盖供给、需求、培训成果和人才留用环节的劳动力指标框架。
- e) 加强伙伴关系和实施机制——各国可酌情考虑建立或加强协调机制或平台，以利用政府机构、NAA、PRO 和其他行业组织之间的社会对话，促进和协调劳动力发展方法。
- f) 确保包容性和进入机会——改善航空职业的进入机会仍然至关重要，包括通过基层努力和外联、财务支持机制以及包容性政策实现。
- g) 支持不断变化的技能需求——教育和培训系统应保持适应性，吸纳新兴技术和未来能力要求。

3. 结论

3.1 航空劳动力挑战日益体现出系统性特征，需要全球协同应对。统筹培训、监管框架和就业通道，对于确保航空劳动力发展支持国家投资和增长目标至关重要。改善系统设计并加强与 PRO 和行业协会的接触，有助于确保劳动力输送通道的高效性、响应性和可持续性。

3.2 请会议通过要求国际民航组织建立并保持与国际劳工组织的接触，分享最佳做法并协调应对航空劳动力挑战的方法，从而为 NGAP 提供支持。

3.3 鼓励成员国按照国际民航组织 NGAP 目标将这些方法纳入国家航空计划，支持打造一个具有韧性和面向未来的航空业。各国需要与 PRO 和行业协会共同协作，适应劳动力队伍的不断变化。为解决吸引和留住下一代航空专业人员问题，我们需要应对具有不同优先事项的劳动力队伍的需求和这一新现实。