国 际 民 用 航 空 组 织

工 作 文 件

ATConf/7-WP/56[1]
24/9/26

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

加强国际民航组织航空运输发展职能，促进均衡的全球连通性与增长

（由斯威士兰代表非洲民用航空委员会 54 个成员国[2]提交）

执行摘要

《国际民用航空公约》赋予国际民航组织促进国际航空运输规划与发展和推动国际民用航空各方面发展的职责。《国际民航组织 2026-2050 年战略计划》将经济发展确立为六项相互依存的战略目标之一。航空运输发展是国际民用航空系统的主要成果之一，应与安全、安保、高效空中航行、简化手续及环境可持续性协调推进、相互促进。

国际民航组织致力履行这一职能的机构能力尚不能与这种全球范围相符。国际民航组织 Doc 10229 号文件为“经济发展”战略目标拨款 1,625.2 万加元，占 2026-2028 年经常预算的 4.3%，并配置了 27.5 个等同全职职位。该文件指出，资金缺口导致航空运输自由化和经济贡献相关领域专长丧失，并削弱了国内技术援助能力，这为进行一次基于证据的机构和能力审查提供了明确依据，特别是考虑到发展中地区长期存在的能力、可负担性和连通性不足等问题。

因此，本文件建议进行一次机构和能力审查，并加强国际民航组织以成果为导向的航空运输发展职能，使其得到充足的核心资源、相关领域专长、伙伴关系以及地域平衡的工作人员队伍支持，该队伍还应具备有效应对各地区不同发展需求所需的地区知识和专长。本文件还呼吁制定全球工作方案，涵盖地区诊断、共同指标、政策与实施支助、投资与资源调动，以及系统性审议国际民航组织各项方案对经济发展的影响。

行动：请会议：

[1] 英语和法语版本由斯威士兰提供。

[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、赞比亚和津巴布韦。

a) 认识到航空运输发展是《国际民用航空公约》授权任务和《国际民航组织 2026-2050 年战略计划》中的一项主要职能； b) 请国际民航组织理事会考虑指示秘书长，对国际民航组织总部及各地区办事处的航空运输发展职能进行一次机构和能力审查； c) 请国际民航组织理事会与地区组织、各国、业界及金融机构合作，制定一项强化的、以成果为导向的航空运输发展工作方案，其中包括共同指标、审查工具和差异化实施支助；和 d) 建议配置充足的预算资源以及具备专业资质和地域平衡的工作人员队伍，同时应适当关注发展中国家具有资质的专业人员的代表性，确保其具备有效应对各地区和成员国不同发展需求所需的地区知识和专长。	
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、不让任何国家掉队。
财务影响：	方案实施需要在国际民航组织常规方案框架内重新确定优先顺序，并增加人力资源和非工作人员资源。自愿捐款、人员借调和伙伴关系可作为对可预测核心资金的补充，但不应取代核心资金。
参考文件：	Doc 7300 号文件：《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）第四十四条 《国际民航组织 2026-2050 年战略计划》 Doc 10229 号文件：《本组织 2026-2027-2028 年预算》 Doc 10227 号文件：《大会有效决议》（截至 2025 年 10 月 3 日）（大会 A42-26 号决议） 《国际民航组织理事会 2024 年年度报告：2024 年的航空运输世界》。

1. 引言

1.1 《国际民用航空公约》为国际民用航空确立了综合性授权任务。第四十四条要求国际民航组织促进国际航空运输的规划与发展，满足世界人民对安全、正常、有效和经济的航空运输的需要，确保各国享有公平机会，并促进国际民用航空各方面的发展。

1.2 这一授权任务的范围不仅限于技术标准制定。它要求民航组织协助在政策、监管、制度、财务和市场方面创造条件，从而使航空服务、机场、空中航行服务及相关系统得以发展，并提供连通性和社会经济效益。

1.3 因此，不应将航空运输发展视为一项辅助性活动。航空运输发展是国际民用航空系统的主要成果之一，应与国际民航组织其他战略目标协调推进、相互促进。

1.4 《国际民航组织 2026-2050 年战略计划》体现了这种相互依存关系。该计划将经济发展确立为六大战略目标之一，并呼吁建立一个健全、经济上可行且可负担的民用航空系统。其使命是领导国际民用航空成为社会和经济发展的驱动力，同时加强安全、安保和环境可持续性，并支持各国的能力建设。

1.5 第七次世界范围航空运输会议（ATConf/7）提供了一个适时的机会，以审议国际民航组织的机构和实施能力是否符合这一授权任务、新的《战略计划》以及大会 A42-26 号决议 — 该决议呼吁将经济发展方面的考虑系统性地纳入国际民航组织的各项活动和方案。

2. 讨论

国际民航组织在航空运输发展方面的授权任务和机构职责

2.1 航空运输局承担着涵盖多个领域的职责，包括经济发展、航空安保与简化手续以及环境保护等。航空运输局为理事会下属的多个委员会和全球方案提供支助；制定并更新《附件 9》、《附件 16》和《附件 17》中的标准和建议措施；编制政策和指导文件；并维护航空数据、统计资料、预测及经济分析。鉴于这些职责的广度和重要性，在各个领域具备充分的专业性和能力至关重要。

2.2 经济发展职能本身现已远远超出定期制定政策指导的范畴。各国越来越需要在以下方面获得支助：连通性与市场准入、可负担性与成本结构、竞争与消费者保护、无缝出行、机场和空中航行服务经济、航空数据与预测、基础设施规划与融资、危机抵御能力、数字化转型，以及环境措施和新兴技术带来的经济影响。

2.3 大会 A42-26 号决议强化了这一实施职能。该决议要求国际民航组织确保其指导、研究报告和统计数据保持最新且具有现实意义；传播其政策；监测并协助各成员国落实相关工作；尤其重视基础设施融资和能力建设；与地区机构开展合作；并将经济发展方面的考虑纳入国际民航组织各项工作中。

资源与能力缺口的证据

2.4 Doc 10229 号文件表明，国际民航组织为“经济发展”战略目标拨款 1,625.2 万加元，占 2026-2028 年度 3.76577 亿加元经常预算的 4.3%，并为此配置了 27.5 个等同全职职位。该文件还指出，资金缺口导致了必要专长丧失以及国内技术援助能力下降，这对发展中国家影响尤为显著。这一机构层面的证据表明，有必要进行一次审查，以评估其实际后果，包括未得到满足的成员国请求以及其他可能存在实施支助不足的领域。

2.5 如果缺乏足够的分析和实施能力，并缺少由具备专业资质、地域代表性和有效应对各成员国不同发展需求所需的地区知识和专长的工作人员队伍提供支持，全球指导可能无法跟上市场和技术变革的步伐，地区差异可能无法得到充分诊断，各国在将国际民航组织政策转化为国家和地区改革方面可能获得的实际支助也将十分有限。这也会削弱评估技术和政策措施如何与连通性、可负担性、竞争力和投资相互作用的证据基础。

发展不均衡需要差异化支持

2.6 第七次世界范围航空运输会议议程承认，目前仍存在能力与连通性差距、结构性失衡、成本压力以及连通性增长不均衡等问题。该议程特别关注发展中国家，包括最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家，这些国家的经济和社会发展在很大程度上依赖可靠的航空连通性。

2.7 国际民航组织 2024 年统计数据凸显了地区差异的严重程度。以收费旅客公里计算，非洲仅占全球定期航班客运量的 2.2%，占全球可用座公里的 2.6%。其国内客运量仅占全球总量的 0.6%。这些数据并非反映潜力不足，而是表明需要持续关注制约市场发展的结构性条件。

2.8 市场规模有限、航线网络分散、运营和旅行成本高昂、融资渠道受限、市场准入条件较为严格、基础设施缺口以及监管和数据能力不均衡，这些情况都需要采取差异化且立足于地区的支助措施。如果缺乏实施工具和持续的地区参与，仅靠统一的全球指导本身无法弥合这些差距。国际民航组织可通过改进政策指导、市场准入改革、监管趋同、提供可靠的航空数据、基础设施规划与融资、机场和空中航行服务经济以及实际实施援助，帮助各国和各地区建立促进增长的有利条件。地区组织可协助调整全球政策、汇集专长、支持监管趋同，并监测各个国家集团的实施情况。

加强国际民航组织航空运输发展职能的要素

2.9 国际民航组织应对其航空运输发展职能进行一次机构与能力审查，涵盖总部和地区办事处。审查应评估授权任务、组织安排、人员配置与技能、非工作人员方案资源、地区布局、数据与分析能力以及技术援助需求。审查应确定本三年期的即时措施，并明确《2029-2031 年业务计划和预算》的要求。

2.10 此次审查应支持在《2026-2050 年战略计划》框架下，制定一项强化的、以成果为导向的航空运输发展工作方案。该方案应确立涵盖连通性、可负担性、市场准入、基础设施与投资、监管能力、竞争力以及航空业对国家发展的贡献等方面的共同指标和具有成本效益的审查工具。地区诊断和公开可查的显示板应有助于衡量进展并弥补差距。

2.11 国际民航组织还应加强其召集和资源调动作用。与多边开发银行、金融机构、业界及发展伙伴开展结构性合作，可帮助各国将航空优先事项转化为可投资的项目和协调一致的能力建设方案。自愿资源和借调专长可扩大相关工作的实施范围，但可预测的常规方案资金对于维护国际民航组织的独立性、连续性和全球领导地位必不可少。

2.12 最后，国际民航组织在安全、安保、空中航行、简化手续和环境保护等领域的主要方案及拟议措施，应系统性地考虑经济发展、连通性、可负担性以及实施影响，特别是对发展中国家而言。此类评估将为政策设计、实施顺序、过渡安排和实施援助提供依据，同时不会削弱、延误或损害国际民航组织安全、安保、空中航行或环境目标的完整性。

3. 结论

3.1 国际民航组织的经济发展职能植根于《芝加哥公约》，在大会 A42-26 号决议中得到重申，并在《2026-2050 年战略计划》中进一步强化。若要使国际航空业的预期增长带来可负担的连通性和共享繁荣，而非扩大现有的地区差距，有效履行这一职能至关重要。

3.2 问题并不在于将航空运输发展与安全、安保、空中航行或环境保护进行优先级比较，而在于认识到它们彼此依存，且航空运输发展是航空系统的主要成果之一。因此，国际民航组织应在机构层面对其相互依存的各项战略目标给予均衡关注。

3.3 国际民航组织承认经济领域专长丧失及各国国内技术援助能力下降，这为开展基于证据的审查提供了明确依据。这一审查可确定适当的组织、方案和资源应对措施。一项加强的、以成果为导向的工作方案，得到充足的核心资源和工作人员队伍的支持——这支队伍具备专业资质、具有地域代表性并拥有应对不同发展需求所需的地区知识和专长，将有助于国际民航组织将其授权任务和政策转化为各国的实际成果。

3.4 加强这一职能还将推动实现“不让任何国家掉队”的目标，确保发展中地区不仅能够符合全球航空要求，还能够建立有效且可持续地参与国际航空运输所需的连通性、机构、基础设施和市场。

— 完 —