



大会 — 第 42 届会议  
执行委员会

题目编号 13：航空安保 — 政策

与冲突区和成员国义务相关的持续工作

（由国际民航组织理事会提交）

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>执行摘要</b></p> <p>冲突区上空或附近的运行继续给民用航空带来重大风险。过去，有民用客机在冲突区上空或附近被击落，其中包括 2014 年马来西亚航空公司 17 航班、2020 年乌克兰国际航空公司 752 航班和 2024 年 12 月 25 日阿塞拜疆航空公司 8243 航班。本文件强调了减轻民用航空在冲突区上空和附近的风险的至关重要性，强调了需要协同努力应对此类风险，并提议大会通过一项决议，重申国家和运营人的责任，并要求他们及时采取果断行动减轻与冲突区相关的风险。</p> <p><b>行动：请大会：</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) 认识到就民用航空器在冲突区上空和附近运行建立一个国际民航组织专项工作方案的重要性，以处理航空安全和安保风险；</li><li>b) 敦促各国以财务和实物的方式支持建立、部署和推动此工作方案；和</li><li>c) 通过附录中关于应对冲突区对民用航空造成的风险的拟议决议。</li></ul> |                                                                                                                                     |
| <p><b>战略目标：</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <p>本工作文件涉及以下战略目标：每次飞行都安全和安保；航空实现无缝、无障碍和可靠的全民出行；以及国际民用航空公约和其他条约、法律和规章应对所有挑战。</p>                                                     |
| <p><b>财务影响：</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <p>本文件中提及的国际民航组织活动预计将在国际民航组织 2026-2028 年业务计划的指导下，在 2026-2028 年经常预算和/或预算外捐助的可用资源范围内开展。</p>                                           |
| <p><b>参考文件：</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <p>Doc 10084 号文件：《冲突区上空或附近民用航空器运行风险评估手册》</p> <p>Doc 10088 号文件：《空中交通管理军民合作手册》</p> <p>Doc 9554 号文件：《关于对民用航空器运行具有潜在危险的军事活动的安全措施手册》</p> |

## 1. 引言

1.1 2014年马来西亚航空公司17航班被击落的悲惨空难促使对国际民航组织相关附件和指导材料进行审查，重点是对冲突区上空或附近民用航空器运行的风险进行评估和沟通。继2020年乌克兰国际航空公司752航班被击落后，缓解冲突区上空或附近民航运行的风险问题再次受到关注。迄今为止，这方面的工作引发了对附件6—《航空器的运行》第I部分—《国际商业航空运输—飞机》、附件11—《空中交通服务》、附件15—《航空情报服务》、附件17—《航空安保》和附件19—《安全管理》和指导材料的各项更新。作为这项工作的一部分，《冲突区上空或附近民用航空器运行风险评估手册》（Doc 10084号文件）于2016年首次发布，第三版于2023年发布，《空中交通管理军民合作手册》（Doc 10088号文件）于2021年发布。最近发生的阿塞拜疆航空公司8243航班事故凸显了适当的风险和安全评估的持续重要性，以确保在全球范围内采取强有力的航空安全和安保风险缓解措施。

1.2 为了在地区和国际两级更有效地收集和传播冲突区信息，并加强有效的空域管理，国际团体和组织制定了多项全球和地区举措，如欧盟（EU）冲突区警报系统、飞越冲突区风险情报专家组（EGRICZ）和安全天空咨询委员会（SSCC）等。安全天空咨询委员会汇集了来自各国、国际组织和行业的主题专家，提供了一个专门的国际平台，以整合关于冲突区民用航空运行的讨论。安全天空咨询委员会与国际航空运输协会（IATA）一起建立了一个机制，以便在新出现风险或风险情况不断演化时与行业和其他相关利害攸关方快速共享信息。

## 2. 潜在风险：呼吁持续的承诺

2.1 2024年12月25日，阿塞拜疆航空公司8243航班在哈萨克斯坦坠毁，调查表明，这架航空器是在军事活动加剧期间被错误识别，后来被地对空导弹击中。调查表明，该航空器遭受了电磁干扰和中断，导致导航和进近方面的困难，这凸显了全球导航卫星系统（GNSS）射频干扰（RFI）日益增长的威胁：信号挤压和欺骗。

2.2 2025年5月12日，国际民航组织理事会投票表决，俄罗斯联邦在2014年马来西亚航空公司17航班被击落事件中未能履行其在《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）下的义务，其中要求各国不得对飞行中的民用航空器使用武器。<sup>1</sup>

2.3 最新的事故凸显出，在有效实施现有的国际民航组织附件和指南方面仍然存在挑战，特别是有关风险评估、军民协调、和国家与运营人之间及时共享信息以及GNSS RFI的影响。上述事件还强调了以下必要性：根据《芝加哥公约》第三条分条，避免对飞行中的民用航空器使用武器；更新国际民航组织指南，例如《关于对民用航空器运行具有潜在危险的军事活动的安全措施手册》（Doc 9554号文件）和《冲突区上空或附近民用航空器运行风险评估手册》（Doc 10084号文件）；以及建立一个国际民航组织专项工作方案。

---

<sup>1</sup> <https://www.icao.int/Newsroom/Pages/icao-council-vote-on-flight-mh17-case.aspx>

### 3. 最新发展和进行中的工作

3.1 应大会第 41 届会议的要求，国际民航组织于 2023 年发布了 Doc 10084 号文件第三版，以扩增对国家和运营人提出的关于地对空导弹（SAM）、空对空攻击、地对地导弹（SSM）风险的建议，并就实施冲突区空域关闭和重新评估冲突后地区空域提供指导。它还纳入了统一风险评估和风险沟通的新指导原则。该修订版自 2023 年 10 月起可在国际民航组织公共网站上以国际民航组织所有六种语文下载（<https://www.icao.int/Security/SFP/Pages/Conflict-Zones.aspx>）。

3.2 一些国家在通报对民用航空有危险的活动方面取得了进展，特别是与冲突区有关的活动。然而，在及时发布必要的 NOTAM 和交换关键信息方面仍然存在挑战，尤其是在军用和民用航空利害攸关方之间。为了管理空域中断，包括冲突区造成的空域中断，国际民航组织应急协调团队（CCT）一直在共享信息和实施应急安排以改变航线并避开受影响的空域方面发挥着至关重要的作用。多数情况下，这些决定依赖于空域使用者规避受影响地区、民航当局设定限制以及各种信息来源，而没有具体涉及风险评估细节。

3.3 为了改进应急事件的管理，国际民航组织在相关国际组织的支持下，正在制定统一的地区空中交通管理（ATM）应急管理框架和全球指导材料。这一举措与 2024 年 8 月 26 日至 9 月 6 日在蒙特利尔举行的第十四届空中航行会议（AN-Conf/14）建议 1.1/2 空中导航系统的韧性是一致的。此外，国际民航组织一直在举办地区讲习班，促进根据国际民航组织第 10088 号文件提供的指导实施有效的军民合作，这些活动将在未来几年继续进行。

3.4 附件 13 —《航空器事故和事件征候调查》中提出了冲突区上空或附近发生事故情况下给出事所在国的指南，以提高此类情况下调查的可信度。附件 13 的拟议修订正处于与国家磋商阶段。

3.5 国际民航组织认识到宣传外联是有效实施的重要组成部分，因此制定并实施了一项外联战略，包括新闻稿、在地区和全球国际民航组织活动期间提高认识，以及在社交媒体上制作宣传视频。此外，在 2024 年国际民航组织安保周（2024 年 12 月 9 日至 12 日，阿曼马斯喀特）期间举行的一场会议的主题即是军民合作和创新，以实现有安全保障的运行。该会议突出了冲突区上空或附近民用航空运行面临的风险，尤其是在不确定和不稳定的时期。它强调了促进民用航空利害攸关方之间协作和协调的至关重要性，以及民用和军事航空当局之间的合作对于面临不断升级的挑战需要及时决策和关闭领空以保持航空运行的安全和安保至关重要。自 2024 年 9 月以来，国际民航组织与安全天空咨询委员会合作，并在欧洲民用航空会议（ECAC）实施、由欧盟资助的 Case II 项目的支持下，在以下国家举办了六次关于风险评估程序和 Doc 10084 号文件宣传的地区研讨会：多米尼加共和国、埃及、哈萨克斯坦、肯尼亚、摩洛哥和泰国。

### 4. 未来工作方案

4.1 在应对冲突区上空或附近民用航空面临的不断演化的威胁方面，需要取得协调进展，以确保国家和运营者能够有效地做到：减轻冲突区风险；管理所有相关利害攸关方的参与；改进及时关闭空域的策略；并制定指导方针，以重新评估风险并在冲突后恢复飞行运行。因此，强烈建议，虑及安全天空咨询委员会开展的工作，根据所需资源的可得性，建立一个专门的国际民航组织冲突区工作方案，其中可包括以下关键优先事项：

- a) 为国家和利害攸关方制定实施套包（iPack），使其受益于一个可随时部署的全面且适配的产品，以支持他们有效缓解冲突区上空和附近的安全和安保风险；和
  - b) 继续审查和更新必要的相关指导材料，包括 Doc 10084 号文件，以便在完善风险评估方法的同时能够及时做出决策，同时考虑到：
    - 1) 军事或武器化的无人航空器系统（UAS）已在冲突区被广泛用作新的攻击方法，为风险评估带来了复杂性，并有待纳入新的衡量标准；
    - 2) 对星基通信、导航和监视（CNS）系统的使用影响可能会波及冲突区以外；
    - 3) 有机会更好地与军民合作以及空中交通管理（ATM）应急管理框架方面的工作相结合；和
    - 4) 应纳入从地区宣传活动和其它相关论坛中吸取的经验教训。
- \_\_\_\_\_

## 附录

### 决议草案

#### A42-xx: 应对冲突区对民用航空造成的风险

忆及 2024 年 12 月 25 日阿塞拜疆航空公司 8243 航班不幸失事，并严重关切地注意到民用航空器在冲突区上空或附近被击落的类似事件，包括 2020 年乌克兰国际航空公司 752 航班和 2014 年马来西亚航空公司 17 航班；

忆及《国际民用航空公约》第三条分条重申不对飞行中的民用航空器使用武器的原则；

忆及根据《国际民用航空公约》及其附件，当军事活动或冲突对民用航空构成风险时，成员国应在其控制的空域内采取预防措施，包括酌情及时公布禁区、限制区或危险区；

认识到冲突区风险管理的复杂性日益增加，包括使用军事或武器化无人航空器系统（UAS）、全球导航卫星系统（GNSS）射频干扰（RFI）、电子战和防空系统构成的威胁；

忆及 A41-8 号大会决议，即军民协调应便利与空域使用者共享相关信息，特别是针对冲突区上空或附近的民用航空器运行；

认识到需要加强协调，及时传播风险信息 and 决策，并更新对国家和运营人的指导；和

忆及国际民航组织《2026-2050 年战略计划》的基本愿望之一是国际航空因事故和非法干扰行为导致的死亡为零。

大会：

1. 强烈谴责对飞行中的民用航空器使用武器，并重申在拦截的情况下，不得危及机上人员的生命和航空器的安全；

2. 重申各国必须避免对飞行中的民用航空器使用武器，如《国际民用航空公约》第三条分条所示；

3. 敦促尚未批准《议定书》（其中将第三条分条纳入《国际民用航空公约》）的成员国尽快批准该《议定书》；

4. 呼吁成员国根据《国际民用航空公约》及其附件，在军事活动或冲突对民用航空构成风险时，查明、通报并在其控制的空域内采取适当措施，包括酌情及时公布禁区、限制区或危险区；

5. 敦促成员国与其主管的空中航行服务提供者和航空器运营人分享相关信息，并确保他们及时评估和减轻对冲突区上空或附近民用航空器构成的风险；

6. 敦促成员国号召航空器运营人确保其飞行计划决策包括最新的风险评估和适当的风险缓解措施，同时以一切合理手段将有关冲突区的信息考虑在内；

7. 呼吁成员国改善和加强空中交通管理（ATM）方面的军民合作，并支持制定和实施地区空中交通管理应急管理框架；

8. 呼吁成员国支持全球倡议，如“更安全天空倡议”，将其作为分享最佳做法和信息的有效手段，包括现有的地区倡议，并推动有效实施关于减轻冲突区对民用航空构成的风险的全球标准和指南；

9. 指示理事会继续更新国际民航组织相关文件，包括国际民航组织《冲突区上空或附近民用航空器运行风险评估手册》（Doc 10084 号文件），以反映当前的运行和技术威胁，包括使用武器化无人航空器系统（UAS）、GNSS RFI 和电子战进行的攻击；

10. 指示理事会确保建立一个国际民航组织冲突区专项工作方案，以支持国际民航组织内部的跨领域努力；和

11. 指示理事会监测本决议的执行情况，并向大会下届常会报告进展。

— 完 —