



大会 — 第 42 届会议

执行委员会

议程项目 13：航空安保 — 政策

冲突区：工作进展和后续步骤

（由加拿大提交，并由以色列、哈萨克斯坦、肯尼亚、摩洛哥、新西兰、阿曼、大韩民国、美国、欧盟及其成员国¹、欧洲民用航空会议其他成员国²、民用空中航行服务组织、国际航空运输协会、航空公司驾驶员协会国际联合会和空中交通管制员协会国际联合会联署）

执行摘要

本工作文件审查了与加强冲突区上空或附近民航运行的安全和安保有关的所有事项迄今为止取得的进展，并概述了有待考虑的未来工作。本工作文件强调了重新审查国际民航组织 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》（第三版）的重要性，以应对新出现的挑战，并加强其清晰度、范围和相关性。本工作文件还强调有必要为开发国际民航组织应急协调小组（CCT）统一框架提供所需的支持，并推动在紧张局势加剧期间进行有效的军民协调的必要性。

行动：请大会：

- a) 要求秘书长优先开展审查 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》）的工作，以应对新出现的地缘政治风险、技术创新等挑战和从应用风险评估方法、最近的地区外联活动和过去的悲剧中吸取的经验教训；
- b) 要求秘书长考虑提高对 Doc 10088 号文件（《空中交通管理军民合作手册》）的认识，确保更广泛地传播和理解这一重要的指导文件；
- c) 要求秘书长优先开发关于冲突区的实施套包（iPack），包括但不限于：
 - a. 对 Doc 10084 号文件和 Doc 10088 号文件的实施支持；
 - b. 关于应急协调小组（CCT）的指导和了解；
 - c. 支持空中交通管理中军民协调的工具和培训模块；

¹ 奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克语、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙和瑞典

² 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波黑、格鲁吉亚、冰岛、摩纳哥、黑山、北马其顿、挪威、摩尔多瓦共和国、圣马力诺、塞尔维亚、瑞士、土耳其、乌克兰和联合王国

d) 鼓励各国和组织： a. 遵守《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）规定的义务，特别是及时向民用航空界通报其领土和领空内的任何威胁和风险； b. 认可应急协调小组在推动冲突区相关事件应急规划方面的重要性； c. 认识到加强军民合作与协调的重要性，以更好地减轻冲突区对民用航空运行构成的风险。	
战略目标：	本工作文件涉及每次飞行都安全和安保的战略目标。
财务影响：	对缔约国无财务影响。
参考文件：	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》 Doc 10088号文件：《空中交通管理军民合作手册》 附件6：《航空器的运行》，第I部分 — 《国际商业航空运输 — 飞机》（4.1.2） 附件11：《空中交通服务》（附篇C.与应急规划有关的材料） 附件15：《航空情报服务》（6.3.3） 附件17：《航空安保》（3.1.3； 3.1.5） 附件 19：《安全管理》（2.2）

1. 引言

1.1 加拿大政府于 2020 年 2 月发起了“更安全的天空倡议”，以回应乌克兰国际航空公司 752 号航班（PS752）被击落。在国际安全天空磋商委员会（SSCC）的领导下，并在国际民航组织的支持下，该倡议在加强冲突区上空或附近民航运行的安全和安保方面取得了重大进展。

1.2 国际安全天空磋商委员会已完成的工作包括：

- a) 与国际民航组织秘书处密切协调，牵头审查国际民航组织 Doc 10084 号文件第三版，其中纳入了该委员会在信息共享、缓解战略、关闭空域的衡量标准和冲突后空域评估方面的工作；
- b) 开发和举办了四次“更安全的天空论坛”，这是唯一专门致力于改进关于冲突区对全球民航运营构成的共同风险的管理流程的全球活动；
- c) 与国际民航组织合作，开发并举办关于 Doc 10084 号文件地区意识的研讨会，让航空利益相关者更好地了解其角色和责任、风险评估程序和缓解措施；以及除其他外，
- d) 建立国家与业界之间的协作和信息交流框架。

1.3 2014 年马来西亚航空公司 17 号航班（MH17）被击落、2020 年 PS752 被击落以及 2024 年 12 月阿塞拜疆航空公司 8243 号航班（J2-8243）坠毁事件表明，全球需要继续努力，由各国和运营人加强实施冲突区风险管理做法。面对冲突数量和复杂性增加，除不断演变的威胁和风险形势外，民航界还需要继续共同努力，加强缓解这些风险的集体能力。

2. 讨论

2.1 2025 年 4 月在摩洛哥马拉喀什举行的第四届更安全天空论坛强调了与缓解冲突区风险有关的几个持续挑战。尽管标准和建议措施（SARP）很明确，应该足以减轻风险，但一些国家可能没有履行其空域管理义务。此外，虽然确实存在全面的指导意见，但其在全球范围内的实施仍然参差不齐。一些国家积极为其在冲突区上空或附近运行的承运人提供指导，而另一些国家则依赖运营人根据民航组织附件 6 标准 4.1.2 开展必要的空域风险评估。

2.2 注意到信息共享是不一致的，往往依赖于非正式的短期安排，而不是既定的协议。虽然一些地区和某些地区倡议已经建立了强有力的协作机制，但其他地区仍继续在临时基础上进行协作。论坛与会者还强调，缺乏标准化的定义和风险评估方法是一个关键的空白。这种缺乏一致性可能会导致利益相关者之间的误解，并阻碍依赖不同方法的利益相关者之间的有效协调。

2.3 为了弥补冲突区风险管理指南和实践中存在的差距，并有助于防止未来悲剧，应采取一些有针对性的举措，如下所述。

审查Doc 10084号文件

2.4 2023 年 10 月，国际民航组织发布了 Doc 10084 号文件第三版，其中包含许多更新，包括从 PS752 被击落中汲取的经验教训。然而，其范围并未涵盖冲突区风险性质快速演变的全部范围。例如，该文件强调了地对空导弹（SAM）构成的威胁，但没有充分处理新出现的挑战，例如与冲突区相关的全球导航卫星系统（GNSS）干扰或武器系统日益复杂化，特别是在最近的冲突中广泛使用的军用或武器化无人驾驶航空器系统（UAS）。

2.5 对 Doc 10084 号文件进行结构修订将是有益的，以提高利益相关者角色和职责的清晰度，确保其得到明确界定且易于理解。此外，该文件应更清楚地阐明安全和安保指南之间的联系，使利益相关者能够在其评估和运营决策中考虑全方位的风险。最后，在介绍方法时提高清晰度并提供相关的运营背景，将有助于运营人一致和有效地运用方法。

国际民航组织关于冲突区的实施套包

2.6 加拿大最近承诺提供资金，支持国际民航组织开发实施套包（iPack），以便以最佳的方式管理受冲突区影响的民航运行。冲突区 iPack 的设计应支持 Doc 10084 号文件和 Doc 10088 号文件的实施，提供关于应急协调小组的指导材料，以及各国支持实施国际民航组织有关标准和建议措施所需的培训工具，包括空中交通管理中的军民协调。

2.7 关于冲突区的 iPack 不仅将支持各国实施国际民航组织标准和建议措施和与冲突区风险管理有关的其他最佳做法，而且还将加强国际民航组织在地区一级能力建设方面的作用，并有助于更好地减轻各地的冲突区风险。

应急协调小组

2.8 事实证明，启动应急协调小组（CCT）是在发生空域中断（例如由于武装冲突）时有用和有效的工具，确保民用航空安全同时对地区和次地区空中交通干扰最小。应鼓励在民航组织所有地区制定、实施和必要时启动该机制，包括通过地区空中交通管理应急框架。

2.9 2024 年 6 月在泰国曼谷举行的 ATM 应急规划研习班明确强调了推进应急计划以应对空域中断的重要性和益处。鉴于此类事件对国际交通流动的影响往往是跨地区性质，因此加强国际民航组织各地区之间的合作和协调至关重要。这包括迈向新的地区 ATM 应急框架，其中涵盖空中交通服务、空中交通流量管理和空域管理。

2.10 建立完善的应急协调小组可以在危机情况（包括冲突区造成的空域中断）下优化国际交通流动。强有力的区域合作和对应急计划的定期审查可以迅速有效地启动应急措施，从而降低民用航空器在冲突区上空或附近运行的风险。

军民协调

2.11 在过去十年中，被击落已成为商业航空发生死亡的主要原因。最近参加 Doc 10084 号文件地区意识研讨会、第四届更安全的天空论坛以及其他与冲突区风险缓解有关讨论的专家和与会者都表示，需要迅速改进军民合作，才能在冲突区上空或附近民用航空器运行的安全和安保方面取得实质性进展。

2.12 虽然通过国际民航组织与国际安全天空磋商委员会合作开展的工作，Doc 10084 号文件中提供的指导意见现在得到了更广泛的了解，这转化为各国和行业的兴趣和参与增加，但最近的悲剧表明，在采纳或实施 Doc 10088 号文件：《空中交通管理军民合作手册》中包含的指导方面仍存在重大差距。

2.13 认识到与军方对口人员的讨论可能自身会带来一系列挑战，但积极努力建立一个框架确保有关各方之间充分合作与协调符合整个民航界的利益。在这方面，Doc 10088 号文件可以作为一个平台，指导民用和军用航空利益攸关方之间的讨论，其目的是支持各国符合其国家要求并履行其作为《芝加哥公约》缔约方的义务。

3. 结论

3.1 在过去十年取得的进展基础上，全球民航界必须继续共同努力，加强冲突区风险的缓解，防止更多悲剧发生。还必须在地区和跨地区两级开展工作，制定在紧张局势加剧或冲突期间能够迅速启动的应急计划。最后，各国必须努力确保在民事和军事当局之间建立清楚的沟通渠道，以便双方能够以安全和安保的方式优化使用空域。

3.2 本工作文件提出的建议是朝着这个方向迈出的重要步骤。优先审查 Doc 10084 号文件作为高优先能动因素“国际民航组织持续组织发展”的一部分，将使国际民航组织能够通过使文件中的指导更加一致和清晰来实现其每次飞行都安全和安保的战略目标。开发和交付关于冲突区的 iPack 将有助于弥补在全球观察到的实施差距。关于应急协调小组和空中交通管理军民合作的咨文和宣传活动等主题应包含在 iPack 中，并应被视为有助于支持我们的总体努力。国际民航组织的领导作用是确保全球民航界继续将减轻冲突区上空或附近航空器运行风险作为优先工作的关键。国际民航组织秘书处向大会提出工作方案是朝这个方向迈出的关键一步。因此，请大会核准执行摘要中所列的行动。

— 完 —