



大会 — 第42届会议

经济委员会

议程项目 26: 航空运输的经济发展

加强民用航空的社会可持续性以提升安全水平和 促使国际民航组织的经济发展议程取得成功

(由奥地利、国际航空公司驾驶员协会联合会 (IFALPA)、国际运输工人联合会 (ITF) 和国际空中交通管制员协会联合会 (IFATCA) 提交)

执行摘要

民航想要发展，需要更多人：更多乘客、更多人运货和更多工作人员。全球民航业从新冠疫情中复苏的程度参差不齐，部分原因是不利的就业条件导致航空工作人员寻求行业之外的工作。换言之，民航业缺乏社会可持续性阻碍了行业的强劲复苏。航空安全也离不开社会可持续性的支持。当工作人员的利益得到优先考虑时，不怨恨报复的文化就能蓬勃发展，安全问题也能得到有效解决。这种“积极安全文化”对于提升民航本已堪称典范的安全记录至关重要。

国际民用航空组织 (ICAO) 大会第40届和第41届会议认识到实现民用航空社会可持续性的必要性 (第A40-21号和A41-24号决议以及A41-WP/55号工作文件)。ICAO理事会成立了两个“小组”，分别负责ICAO在航空运输经济发展中的领导地位以及社会可持续性，这为进一步开展工作奠定了基础。这两届大会还承诺国际民航组织将尽其所能，实现联合国可持续发展目标 (SDG)，并与联合国系统的其他机构开展合作。为此，ICAO于2022年与联合国国际劳工组织 (ILO) 续签了协议。如果双方能够积极发展合作关系，ICAO与ILO的合作关系将有望实现ICAO的社会可持续性和经济发展目标。扩大这种合作，应对新出现的劳动力优先事项，包括劳动力韧性和公平过渡政策，将确保航空业的可持续发展和面向未来。

行动：请大会：

- 重申国际民航组织对民用航空社会可持续性的承诺；
- 请国际民航组织理事会、航空运输委员会 (ATC)、航空运输监管专家组 (ATRP) 和秘书处承诺致力于实现社会可持续性，以帮助确保实现国际民航组织的战略目标；
- 请国际民航组织与国际劳工组织就共同关心的领域开展合作，落实和执行国际民航组织与国际劳工组织之间的协定；和
- 承诺在2027年国际民航组织与国际劳工组织之间的协定到期前予以续签并根据需要进行修订。

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。
-------	--

财务影响：	本文件提到的国际民航组织活动预期将根据国际民航组织2025-2028年业务计划的指导，在2026-2028年经常预算和/或预算外捐款的可用资源范围内实施。
参考文件：	第A40-21号和A41-24号决议以及A41-WP/55号工作文件 — 《航空对联合国2030年可持续发展议程的贡献》； 国际劳工组织与国际民航组织之间的协定，2022年3月15日； 国际劳工组织关于民用航空部门绿色、可持续和包容性经济复苏的技术会议的结论和建议，2023年4月24日至28日，国际劳工组织文件 — TMGCAS/2023/9； A41-WP/540号信息文件 — 《可持续发展目标8 — 认识到与国际劳工组织合作的作用和机遇》； Doc 9587号文件 — 《国际航空运输经济管理的政策与指导材料》；和 2003年第五次世界范围航空运输会议（AT-Conf/5）的报告，议程项目1.1 (f)。

1. 引言

1.1 大会通过题为“航空对联合国 2030 年可持续发展议程的贡献”的 A41-24 号决议认识到“航空运输带来的惠益”只有在航空运输“经济可行”并带来“显著的社会经济效益”的情况下才能实现。大会认识到，必须与其他行为体和其他联合国机构合作实施可持续发展目标（SDG）。国际民用航空组织（ICAO）在航空运输经济发展方面的工作应有助于实现可持续发展目标，特别是目标 8，即促进持久、包容和可持续的经济增长，实现充分的生产性就业以及人人享有体面工作。¹

1.2 第 A41-24 号决议继续“敦促成员国认识到民用航空通过刺激就业对可持续发展做出的重大贡献”，并敦促成员国“通过强有力的航空运输部门战略计划和民航总体规划”支持民用航空，从而推动实现可持续发展目标。同上，第 1、2、5 段。因此，就业是航空业的关键，所有类别航空工作人员（包括驾驶员、客舱乘务员、地勤人员、航空器维修人员、空中交通管制员和空中交通安全电子设备人员）的可持续航空就业是成员国应纳入民航政策和计划的一个重要因素。²

2. 国际民航组织与社会可持续性相关的经济发展活动

2.1 在国际民航组织理事会 AT-SD 223/3 号文件指导下，国际民航组织在航空运输经济发展方面的工作属于航空运输委员会（ATC）的职权范围。在审查经济自由化的各个方面时，航空运输监管专家组（ATRP）认识到持续存在的令人关切的问题，包括航空工作人员的社会和劳工标准是重要的“保障”事项，需要在国际民航组织未来的政策中予以解决。³

2.2 国际民航组织理事会设有一个关于国际民航组织在航空运输经济发展中的领导地位的小组，并于近期成立了一个关于航空可持续性社会层面的小组，以解决业界在向国际民航组织理事会举行的社会可持续性非正式简报会上所讨论的关切问题，该简报会重申了国际民航组织的理解，即社会层面与航空业发展息息相关。

¹ 大会A/Res/70/1号决议，第19-20/35页。

² 2003年国际民航组织在第五次世界范围航空运输会议（AT-Conf/5）作出类似结论。议程项目1.1 (f)。

³ ATRP/17 “黄色封面”报告，第1.2.2、1.2.3、1.2.6段。

2.3 根据 A41-24 号决议，国际民航组织和国际劳工组织（ILO）于 2022 年签署了一项协议。根据该协议，双方同意在共同感兴趣的领域正式开展更密切的合作，包括但不限于未来体面和可持续的航空工作。

3. 社会可持续性 & 积极安全文化

3.1 国际民航组织在附件 19 及其支持性的指导材料中认识到积极安全文化的重要性。

3.2 积极安全文化是全面运作的安全管理体系（SMS）的基础。必须形成一种文化，让航空工作人员和所有利害攸关方充分信任该系统，从而积极参与识别危险和报告错误。强有力的积极安全文化与那些优先考虑社会可持续性的国家和企业直接相关 — 换句话说，支持造福社会和保护人民的流程、结构和要素。⁴如果国家和运营人将社会可持续性视为优先事项，积极安全文化就能蓬勃发展；如果社会可持续性不被视为优先事项，积极安全文化就难以扎根，而且很可能会枯萎不振。报告使用 SMS 的人员必须有信心，他们会被视为有价值的安全合作伙伴，不会面临报复。从运营人到监管机构的各级领导都必须通过言语和行动表明对社会可持续性的承诺，这是创建积极安全文化基础的重要组成部分。

4. 国际民航组织与国际劳工组织协定包括体面劳动和就业增长

4.1 根据国际民航组织与国际劳工组织的协定，两个机构将通过开展“联合研究、联合技术会议、联合技术咨询服务、联合培训以及合作制定适当准则……”等方式，在不同领域开展具体活动。双方还就三个共同感兴趣的领域达成了一致：妇女与航空、未来航空领域体面和可持续劳动以及数据收集。考虑到国际民航组织的资源限制，国际民航组织有机会根据该协定与国际劳工组织合作，利用其在社会问题方面的专业知识，推动这些领域的进展。

4.2 2023 年国际劳工组织关于民用航空部门绿色、可持续和包容性经济复苏的技术会议明确阐述了体面劳动的原则，并提出了一系列要素，包括：就业机会（即提高行业吸引力）；充足的收入和生产性工作（改善雇佣条件以留住工人）；安全的工作环境和体面的工作时间（促进积极安全文化和工作时间限制）；社会对话、工人和雇主的代表性（稳定雇主与工人的关系）；扩大人才库。

4.3 在 2023 年的国际劳工组织会议上，各国政府、业界和航空工作人员建议国际劳工组织与国际民航组织就若干议题开展合作，包括公平的过渡规划、评估制定反映国际民航组织主要职业安全与健康关切的有效国际劳工组织标准的必要性、加强在下一代航空专业人员（NGAP）方面的合作以及促进与未来体面和可持续航空工作相关的政策一致性。

4.4 国际民航组织承认，实现可持续发展目标需要其积极推动这些目标。A41-24 号决议指示理事会和秘书长在其各自能力范围内，通过提高成员国、联合国系统、捐助各方以及所有相关利害攸关方对航空为可持续发展及实现可持续发展目标之贡献的认识，彰显国际民航组织继续作为航空倡导者的作用。

⁴ 联合国全球契约。

5. 结论

5.1 国际民航组织认识到民用航空需要在社会、经济和环境方面实现可持续发展，以支持行业增长。相关政策应支持创造体面就业机会、吸引和留住工人并不断改进航空工作场所的安全管理。

5.2 成立国际民航组织在航空运输经济发展中的领导地位小组和社会可持续性小组是朝着这一目标迈出的重要一步。国际民航组织与国际劳工组织缔结协定也是朝着实现这一目标的重要一步。

5.3 必须通过国际民航组织所有相关工作组，包括上述两个小组、航空运输委员会和航空运输监管专家组，持续关注社会可持续性。

—完—