



大会 — 第 42 届会议

执行委员会

议程项目 18：能力发展和实施支助 — 政策和活动

为受战争和地缘政治冲突影响的国家重建民用航空制定机制

（由埃及提交）

执行摘要

本文件讨论了为受区域冲突和争端影响的国家重建民用航空部门制定机制可采取的措施。本文件强调了国际民用航空组织（ICAO）在管理、组织和为受区域冲突和争端影响国家和地区提供支助和援助方面发挥的重要作用，以确保这些地区航空运输的可持续性。此外，还应制定战略，以最大限度降低风险，确保这些区域的航空运输安全高效。

本文件基于国际民航组织的基本原则，即实现航空运输的安全、安保、高效和正常运行。本文件内容涉及制定标准和建议措施（SARPs）、设立成员国合作论坛、促进民用航空的可持续发展，并确保“不让任何国家掉队”。本文件以《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》，1944 年，芝加哥）所载基本原则为主要依据。

行动：请大会：

- 授权国际民航组织理事会对受冲突和战争影响国家的机场、空中航行设施和基础设施的技术状况开展综合研究；
- 考虑批准由成员国或捐助组织和机构拟在受影响的国家实施的一系列方案、举措和快速援助，重点是恢复这些国家的民航技术能力，以确保航空设施的可持续性和安全性；和
- 请成员国在国际民航组织的技术监督下，为受冲突和争端影响的国家提供援助和支助。

战略目标：	本工作文件涉及下列战略目标：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；不让任何国家掉队；航空运输经济发展确保实现经济繁荣和全民社会福祉；和国际民用航空公约及其他条约、法律和规章应对所有挑战。
财务影响：	本文件提及的国际民航组织活动应视 2026–2028 年预算或自愿捐助的可用资源情况开展。

¹ 阿拉伯文版本由埃及提供。

参考文件：	Doc 7300 号文件：《国际民航组织公约》（1944 年 12 月 7 日在芝加哥签署，并经国际民航组织大会修订） Doc 8632 号文件：《国际民航组织关于国际航空运输领域的征税政策》 Doc 9587 号文件：《国际航空运输经济管理的政策和指导材料》
-------	--

1. 引言

1.1 鉴于全球政治经济危机和紧张局势不断加剧，威胁全球经济的各类风险正变得日益复杂，影响不断扩大，波及所有经济部门。由于世界各地的冲突、争端、战争及地缘政治紧张局势的影响，国际航空部门正面临重大困难和运营风险。该部门目前所面临最主要风险包括：多国空域关闭导致剧烈波动，由此给其他空域造成的航空运输量增加；部分国家机场停用；以及其他区域航空基础设施受损。因此，航空部门需要采取灵活的创新战略，确保航空运输的安全和可持续性。

2. 全球冲突和争端对国际航空运输造成的影响

2.1 对安全和安保的影响：冲突地区的民用航空器面临被意外击中或被当作攻击目标的风险。此外，它们遭遇恐怖主义行动或劫机的可能性也在增加。

2.2 对空中航行的影响：紧张局势和冲突导致受冲突影响国家的空域关闭。有时，临近空域也会关闭，影响这些地区的国际航空运输，并加重改航后备降国的负担 — 这些国家需要确保国际空中航行安全。

2.3 经济影响：航空业是各国经济发展的一个关键驱动因素，也是国民收入的主要支柱之一。航空运输陷入停滞的冲突地区各国将失去机场、空中航行服务或航空公司运营的收入。

2.4 对基础设施的影响：机场、通往机场的道路以及空中航行设施通常容易遭到破坏，从而导致机场停用，空中航行服务、雷达系统和通信也随之陷入瘫痪，进而损害航空运输的正常运行和安全。

2.5 对航空运输的影响：航班取消或改航、航空运营商保险费用高昂，以及乘客前往冲突地区的信心下降，常常导致航空运输中断。这又进而造成航空需求骤降，打乱人们前往这些地区的旅行计划，并扰乱航空承运人的航线网络（连通性），而连通性是衡量航空运输业实力和效率的最重要指标之一。值得注意的是，在冲突地区实施航班禁令和机场停运，会导致世界各国城市和首都之间的连通性出现中断，区域枢纽机场退出全球航空运输版图，并导致客运量和货运量增长率（运输量增长）下降。这些影响会体现在这些地区统计指标中，即航空运营人的目的地数量减少，以及在飞行时间和经停次数上反映出的连通性效率降低。

2.6 人道主义影响：紧张局势造成航空运输中断，导致平民或国民难以从这些地区疏散，并阻碍人道主义援助、药品和食品的空运。

3. 国际民航组织在援助战乱国家方面发挥的作用

3.1 《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）规定了各国政府在以正常、高效、和谐和可持续的方式，发展其国际航空运输网络时必须遵守的基本原则。鉴于地缘政治紧张局势和冲突引发的现状，国际民航组织有责任设立咨询机构，并发挥国际民航组织理事会作为代表世界所有地区的民选调解员的作用，从而迅速、毫不拖延地应对威胁这些地区航空运输安全的危险。这将进一步强化国际民航组织理事会在以下方面的合法性：

- a) 考虑采取侧重于为确保安全而恢复民航能力的一系列快速方案和加速举措，重点是与捐助方和成员国沟通，向各国提供资金和技术支持；
- b) 通过国际民航组织，努力提供必要的空中航行服务、重组机场和基础设施，以及让人员重返岗位，以确保安全、正常的运营；
- c) 与联合国和国际组织协调开展工作，确保运送人道主义援助的空中走廊的安全；和
- d) 提高对于航空运输部门安全和安保重要性的认识。

4. 建议

- a) 通过国际民航组织理事会设立专门技术委员会，编制关于受影响国家的机场和空中航行设施技术状况的报告，以确定重建民航部门所需的可用能力和资源；
- b) 为重建民航部门制定实施计划和资源调动机制（即路线图），提交国际民航组织大会以采取必要行动，其中包括设立相关技术委员会以评估损失，确定优先事项，并制定一项列明所需的优先事项和支出的计划；
- c) 重建人力资源，培训技术人员，以安全和可持续的方式管理民航部门；
- d) 与捐助方联络，并通过国际民航组织、世界银行（WB）、联合国开发计划署（UNDP）、国际货币基金组织（IMF）等提供支持，从而促进供资并增进国际伙伴关系，同时提供债务减免或债务重组方案，鼓励私营部门对受战争影响的国家的航空业进行投资，以加速重建并减轻政府资金压力；
- e) 更新政策和法律，通过专门委员会监督航空安全法规的执行和适用（特别是在重建阶段），帮助各国建立符合国际标准的民用航空部门法律和监管框架；和
- f) 将战乱国家重新纳入全球航空体系，具体措施包括：逐步重新开放其空域，确保其与区域和国际航空网络兼容，支持其加入新的国际协定，并努力促使其积极履行国际民航组织专门委员会成员的职责。

5. 结论

5.1 鉴于国际民航组织的原则和联合国秉持的目标，埃及强调国际民航组织有必要在受区域冲突和战争影响的国家重建民航部门中发挥作用，确保“不让任何国家掉队”。

5.2 国际民航组织理事会应在受区域冲突和战争影响的国家重新发展中承担起责任。

— 完 —