

# 理事会提交大会的 年度报告 2025年



BIO

理事会提交大会的  
年度报告  
2025 年

# 目录

## 理事会主席咨文

### 1. 国际民航组织的六大战略目标

- 1.1 每次飞行都安全和安保
- 1.2 航空具有环境可持续性
- 1.3 航空实现无缝、无障碍和可靠的全民出行
- 1.4 不让任何国家掉队
- 1.5 《国际民用航空公约》及其他条约、法律和规章应对所有挑战
- 1.6 航空运输经济发展确保实现经济繁荣和全民社会福祉

### 2. 能动因素

- 2.1 持续组织改进
- 2.2 创新
- 2.3 吸引新人才进入航空界和推动性别平等
- 2.4 伙伴关系、资源调动和财务可持续性
- 2.5 道德操守
- 2.6 监督

## 附录

## 理事会主席咨文

在过去的六年中，国际民用航空组织（ICAO）以明确的现代化与适应性议程为指导，开启了转型之旅。这一持续努力增强了本组织更有效地服务于所有成员国的能力，提高了透明度和灵活性，并鼓励了创新。通过促进共识与相互信任，国际民航组织确保所出做的决策能够反映全球航空界的集体利益。在我们携手建设一个更具应变力、更加包容和更可持续的国际航空未来之际，这种现代化精神继续推动着我们的进步。

通过国际民航组织的长期战略计划，国际民航组织各成员国已充分认识到，正在改变飞行方式的技术、能源和理念已经带来新的经济和社会效益。国际民航组织对这一转型的战略愿景十分明确：到 2050 年实现全民享有航空运输服务，并实现零死亡以及净零碳排放。

国际民航组织理事会和大会已达成前所未有的共识，以确保这一愿景得以实现。在创纪录的 192 个成员国出席的大会第 42 届会议上，共通过了 32 项决议，将为今后的前进之道提供结构性指引。大会核准了 2026—2028 年《全球航空安全计划》（GASP），进一步强化了对新出现的风险的关注，提出了关于跑道接触、系统故障和紊流的全球目标；而更新后的《全球空中航行计划》（GANP）则提出了应变力与环境绩效战略，包括关于人工智能、先进空中出行以及其他新技术的做法。

气候行动方面的势头不断加快。大会确认了到 2050 年实现国际航空运输净零碳排放的长期理想目标，采纳了新的监测和报告工具以支持推进该目标，并重申国际航空碳抵消和减排计划（CORSIA）是国际航空排放唯一的全球基于市场的措施。国际民航组织还加快推进先进可持续燃料、新型原料以及排放单位方案方面的工作。

安保和简化手续工作不断演进，以满足不断变化的需求。通过普遍安保审计计划持续监测做法（USAP-CMA）工作队加强了监督力度，并通过国际民航组织旅行者身份识别方案（TRIP）路线图和《多哈宣言》加强了旅行者身份识别。各项决议还涉及减少灾害风险、无障碍通行、事故受害者援助、人口贩运和简化手续标准等议题。

随着航空法条约获得新的批准、法律工作方案的更新以及对关键监管事项的重新关注，法律和经济议程取得了进展。

根据国际民航组织的战略计划，我们在实现愿景的关键能动因素方面也取得了进展，包括创新、人力发展和组织改革。下一代航空专业人才（NGAP）举措现已覆盖所有航空从业人员，新的创新政策和标准化路线图已经推出，治理改革则使国际民航组织各项工作的透明度和灵活性得到提高。

2025 年，理事会的领导层推动了国际民航组织各项工作的稳步进展，并巩固了国际航空运输的法律基础，这体现在大会通过了一项新决议，鼓励各利害关系方在发展国际航空法方面开展协作。随着这一框架的建立，国际航空界已做好充分准备，继续推进我们的共同目标，即安全、可持续性以及全民可及的航空运输。

## 1. 国际民航组织的六大战略目标

国际民航组织朝着到 2050 年实现人人享有安全和可持续航空运输这一愿景迈进的进程，得到了本组织长期战略计划中设定的六项战略目标的支持。2025 年，在每一项目标方面均取得了重要成果。

安全和安保框架的强化为实现零死亡奠定了更加坚实的基础。随着航空业采用新技术和运营模式，国际民航组织的风险管理体系也随之发展，以确保创新与安全同步推进。这种做法使得行业能够充满信心地采用对环境可持续性至关重要的新的解决方案，并扩大了航空旅行的可及性。

各项环境举措展示了全球协调行动如何能够加速实现全面脱碳以及相关环境优先事项的进展。排放监测和可持续燃料方案的成功实施表明，在扩大航空覆盖范围和经济效益的同时，也能实现环境可持续性。这一进展既巩固了航空业的持续增长，也为可持续发展创造了新的机遇。

无缝出行和技术实施方面的改进消除了准入障碍，而能力建设举措则确保这些益处惠及所有地区。强化的法律框架和经济工具为成员国充分参与航空业增长奠定了基础，推动建设一个真正全球化和具有包容性的航空运输体系。

各项战略目标方面的协调推进进一步巩固了航空转型的基础。

## 1.1 每次飞行都安全和安保

1.1.1 2025 年，国际民航组织通过预判和应对民用航空方面正在出现的风险，加强了其领导作用，推动了成员国实现零死亡并对其更广泛的安全和安保目标提供了支助。通过迅速查明重大趋势和运行挑战，国际民航组织调整了国际监管框架，以确保做出及时有效的响应。我们通过强有力的全球审计方案对进展进行衡量，审计发现的问题提供了重要的见解，为各项标准的不断演进以及有针对性的能力建设活动提供了信息。这一综合做法确保了风险识别、监管调整和绩效衡量协同运作，以支助成员国并推动全球航空安全和安保的持续改进。

### 正在出现的风险

1.1.2 2025 年，异常跑道接地、系统或部件故障或失灵（非动力装置）以及遭遇紊流被认为是新的完全不同的航空安全风险类别。国际民航组织大会核准《全球航空安全计划（GASP）》2026—2028 年版，为风险管理确立了新的全球标准。

1.1.3 国际民航组织还查明了与破坏、外国干涉和恶意利用技术有关的正在出现的航空安保风险。先进空中出行系统的普及和内部人员参与度的提高带来了进一步的挑战，其中包括有组织犯罪行为 and 出于政治目的的破坏。货运供应链仍然容易受到先进的简易爆炸装置（IEDs）和燃烧装置的攻击。恐怖主义及内部威胁（包括藏匿液体爆炸物）持续存在。

1.1.4 今年，国际民航组织通过发布国际民航组织《全球网络风险考量》（Doc 10213 号限制发行文件）和《航空通用合格证政策》（Doc 10169 号文件），加强了对民用航空网络威胁和 risk 的理解及缓解措施。这些工作得到了为各国举办的四次地区研讨会的支助，其中结合了知识转让、实施支助和网络事件模拟演练。国际民航组织各地区办事处也为实施工作提供了支助，优先开展了全球导航卫星系统（GNSS）相关性、空中交通管制（ATC）以及空中航行服务提供者（ANSP）复原力、第三方风险和运行连续性等方面的工作。

### 有效的解决方案

1.1.5 国际民航组织 GASP 和《全球航空安保计划（GASeP）》指导并组织成员国努力实施重要的航空标准，确保协调一致地加速实现国际民航组织安全和安保目标。2025 年，国际民航组织运行计划和工作方案的实施直接与 GASP 和 GASeP 挂钩，地区协调小组则充当规划、评估和交付的主要平台。

1.1.6 地区规划和实施小组（PIRGs）与地区航空安全组（RASGs）将其工作对标 GASP 优先事项，使用关键绩效指标和效绩报表来针对最关键的 risk，如跑道安全事件、有控飞行撞地（CFIT）和飞行中失控（LOC-I）前兆，以及终端机动区（TMA）碰撞 risk。

1.1.7 《全球跑道安全行动计划》第二版为所有跑道安全利害关系方提供了一套统一的建议行动，推动机场和整个行业的协调改进。该计划与《防止跑道侵入全球行动计划（GAPPRI）》和《防止跑道偏出全球行动计划（GAPPRE）》共同实施，并通过在机场建立跑道安全小组提供了进一步支助。

1.1.8 2025 年，在通过附件 19 —《安全管理》第 2 次修订后，进一步加强了对全球航空安全的监督，其中扩展了国家安全方案（SSP）和安全管理体系（SMS）的要求。该修订将 SMS 的涵盖范围扩展至遥控驾驶航空器系统（RPAS）运营人、向其提供服务的经批准的维修机构，以及经合格审定的直升机场运营人。同时，引入了拟定安全情报的规定，以便为航空决策提供信息。

#### 审计与结果

1.1.9 国际民航组织普遍安全监督审计计划持续监测做法（USOAP CMA）和普遍安保审计计划持续监测做法（USAP-CMA），使成员国能够对其各方面工作作出优先排序，以实施关键的安全标准和安保标准。2025 年，这些计划导致查明了一项新的重大安全关切（SSC）和八项新的重大安保关切（SSeCs）。SSC 或 SSeC 分别代表对民用航空安全或安保构成直接风险的紧迫缺陷。三项 SSeCs 得以解决标志着取得了进展，这对恢复所有利害关系方的信心至关重要。

1.1.10 这些结果归功于以下工作：

- 根据 USOAP CMA 进行了 15 次审计和 6 次核实访问（包括 4 次经国际民航组织协调的核实访问和 2 次异地核实活动）；和
- 根据 USAP-CMA 进行了 28 次审计和 2 次核实访问。

1.1.11 此外，还根据 USOAP CMA 发布了两项强制性信息要求（MIRs）。MIR 是国际民航组织在审计期间发出的正式要求，目的是从一个国家获得有关其遵守安全或安保标准的基本信息或说明。

1.1.12 同时，为进一步加强审计方案做出了大量努力。国际民航组织实施了 USOAP CMA 特设咨询小组提出的 42 项建议中的 31 项建议，同时成立了一个专门工作队，指导进一步加强 USAP-CMA。各地区办事处使用示范标准运行程序（SOPs）、模板和循证路线图来提高规划质量，并在各国之间实行了指标标准化。

## 1.2 航空具有环境可持续性

1.2.1 2025 年，国际民航组织继续追求国际航空环境保护的全面愿景，并强化其支助成员国实现宏大气候可持续性目标的承诺。借助其领导作用，国际民航组织努力加强全球减排框架、处理噪声并促进全行业的运行和技术创新。国际民航组织通过建立清晰一致的进程来监测进展、调整标准和促进合作，使成员国能够将共同的环境目标（最显著的是到 2050 年实现净零碳排放的长期理想）转化为协调可信的行动。这种综合做法确保环境保护仍然是全球航空发展的重点，而透明度、能力建设和对持续改进的共同承诺则为这方面的进展提供支撑。

国际民航组织到 2050 年实现国际航空净零碳排放长期理想目标（LTAG）方面的成就

1.2.2 新的 LTAG 监测和报告（LMR）方法的实施，首次提供了一个标准化流程，以追踪行业实现净零碳排放的进展。该系统能够收集和审查国家层面的排放数据。

1.2.3 国家行动计划（即国家航空 CO<sub>2</sub> 减排战略）的参与达到了一个新的高度。2025 年，154 个国家提交了新的或经更新的计划，涵盖了全球 99% 以上的收入吨公里（RTK），RTK 是航空公司活动的核心指标。各地区办事处为实施国家行动计划中的运行效率措施提供了支助，并提供地区绩效看板和标准化数据，以便进行可信追踪。

1.2.4 2025 年，国际民航组织收到其第一份低碳航空燃料（LCAF）认证申请，这是本组织更清洁航空能源工作的一个重要里程碑。LCAF 是一种生命周期排放量较低的喷气燃料类别，现在正根据国际航空碳抵消和减排计划（CORSIA）可持续性评判标准进行评估。此前，大会第 42 届会议于 2025 年予以确认：CORSIA 可持续性评价指标、认证和生命周期排放评估构成了判定合格性的可接受的依据。

1.2.5 在被称为 ACT-SAF 的可持续航空燃料（SAF）能力建设方案（可持续航空燃料援助、能力建设和培训）下，国际民航组织合作伙伴在 2025 年超过了 280 个，举办了 20 多项培训课程，并启动或完成了 30 多项可行性研究。各地区办事处还提供了侧重于 SAF 路线图的支助，并推广了 ACT-SAF 的方案活动。

1.2.6 与此同时，国际民航组织成功启动了融投资枢纽（Finvest），以期为脱碳项目融资提供便利。国际民航组织首个融投资伙伴关系是与国际可再生能源署（IRENA）建立一个融资对接中心 — Finvest@ETAF。这一渠道在 IRENA 能源转型加速器融资平台之内，使 SAF 项目有可能获得数十亿美元的气候融资。融投资枢纽还有四个方案合作伙伴 — 空客、波音、GenZero 和国际 PtX 枢纽。合作伙伴将有机会审查项目并提供项目支助，同时为更广泛的融投资工作方案做出贡献。

1.2.7 基于市场的减排也取得了重大进展。航空公司第一次被要求根据 CORSIA（国际民航组织实现碳中和增长的全球碳抵消计划）抵消 2024 年的 CO<sub>2</sub>排放量。2025 年，128 个国家通过 CORSIA 中央登记处（CCR）提交了排放报告，覆盖 99% 的国际航空 CO<sub>2</sub>排放。八个排放单位方案现在有资格为 CORSIA 第一阶段（2024—2026 年）提供排放单位，另有四个方案有资格为第一阶段和第二阶段（2027—2029 年）提供排放单位。ACT-CORSIA 结对子伙伴关系（为 CORSIA 实行的对等国家支助）扩大到了 141 个参与者，2025 年有五个新的国家加入。

1.2.8 除了本组织 2025 年在实现 LTAG 方面的进展，国际民航组织航空环境保护委员会（CAEP）最终确定了亚音速和超音速航空器的新的噪声要求，并已开始制定更严格的氮氧化物（NO<sub>x</sub>）排放标准。

1.2.9 最后，国际民航组织通过公布其气候适应综述报告，为气候适应和复原力规划提供了新的指导。

### 1.3 航空实现无缝、无障碍和可靠的全民出行

1.3.1 2025 年，国际民航组织加强其承诺，确保航空实现无缝、无障碍和可靠的全民出行，并促进全球航空运输系统的复原力及其服务的包容性。由于认识到航空互联互通的益处必须深远且普及，国际民航组织指导演进了国际框架和运行做法，以应对正在出现的挑战及多样化的用户需求。通过实现空中航行和简化手续标准的现代化，加强危机防范以及倡导旅行者身份识别和无障碍通行方面的创新，国际民航组织正与成员国携手共建一个更加互联互通、适应性更强和以用户为中心的航空生态系统。这种综合做法有助于确保航空在扩张的同时，能够抵御各种干扰，并坚定地致力于让航空实现无障碍且可靠的全民出行。

#### 空中航行绩效的改进

1.3.2 国际民航组织《全球空中航行计划（GANP）》提供了一个协调的全球框架，以指导空中航行系统的现代化和协调一致，确保为所有国家提供安全、高效和可持续的空中交通管理。国际民航组织在其大会第 42 届会议上核准了 GANP 第八版，其中为新加入者纳入了一个空中航行服务新做法，并包含了联合国关于使用人工智能的原则。该计划将确保综合绩效管理，并加强复原力和实施支助。

1.3.3 国际民航组织还通过制定和分发对附件 11 —《空中交通服务》和《空中航行服务程序 — 空中交通管理》（PANS-ATM, Doc 4444 号文件）的拟议修订，推进了未来提升全球空中航行绩效的准备工作。这些提案将把空中交通流量管理（ATFM）作为一项强制性辅助服务，并支持迈向跨境 ATFM 协作，以期建立一个全球互联互通的 ATFM 服务网络。拟议修订的目标适用日期为 2030 年 11 月，现已分发给各国和国际组织进行磋商。

#### 先进空中出行与新加入者

1.3.4 通过拟定先进空中出行（AAM）的整体愿景、查明潜在的监管差距以及参与新成立的联合国无人驾驶航空协调论坛，国际民航组织在实现全球可互用、安全和可扩展的 AAM 方面取得了进展。该论坛促进联合国 14 个实体之间的协作，支持商业和人道主义无人驾驶航空器系统（UAS）的部署及协调一致的监管解决方案。

#### 危机防范和响应

1.3.5 2025 年，国际民航组织支助各国和利害攸关方防范和管理各类空中交通服务中断事件。这包括飓风、台风和火山爆发等自然灾害，以及冲突、空中交通管制罢工和公共卫生突发事件。国际民航组织的援助包括应急规划、制定和实施恢复计划，以及持续提供指导，以促进危机情况发生后飞行运行的安全有序正常化。

1.3.6 在地区层面，通过协调业务连续性、评估对航空器运行的影响、分享关键信息和领导基于情景的演练以加强防范，国际民航组织始终处于危机响应的前沿。各地区办事处还通过明确的通信规程、应急协调小组（CCT）式的协调及建立地区信息交流论坛，加强了对 GNSS 干扰、恶劣天气、公共卫生事件和地缘政治事件的防范。目标明确的指南和最佳做法为监测和减缓 GNSS 射频干扰（RFI）提供了支助。

1.3.7 国际民航组织持续推动地区 ATM 应急管理框架（RACF）的发展，该框架将于 2026—2027 年提交给地区规划和实施小组（PIRGs）核准。RACF 也是对国际民航组织全球危机防范和响应框架的重要投入。

1.3.8 2025 年，国际民航组织与世界卫生组织（WHO）的协作，进一步加强了航空与卫生部门之间的全球协调和地区协调。通过民用航空公共卫生事件预防和管理协作安排（CAPSCA）方案，各国更新计划、开展演练并采用监测清单，从而确保各入境口岸具备可灵活扩展的公共卫生防备能力。这在健康风险增加期间帮助保持了运行连续性。CAPSCA 工作组和会议提出的建议已被纳入未来的国际民航组织手册。参与主要国际公共卫生会议促进加强了知识共享和跨部门的防范工作。

#### 简化手续与旅行者身份识别方案

1.3.9 在卡塔尔多哈举行的简化手续会议上通过的《多哈宣言》，将成员国团结在一个更具包容性和创新性的航空运输系统愿景周围，为治理、数字化转型和旅客体验确立了新的优先事项。

1.3.10 通过附件 9 —《简化手续》第 30 次修订，引入了旅客数据、无障碍通行、卫生措施、通关程序和机场服务等现代化规定，创建了更具韧性和以用户为中心的监管框架。专家组的工作为无障碍通行、旅客数据管理和技术创新等方面的现代化提供了支持。

1.3.11 国际民航组织旅行者身份识别方案（TRIP）路线图，是各国在旅行所有阶段加强旅行者身份识别管理的安保、简化手续和效率的战略框架。2025 年，路线图的更新加强了围绕可靠、可互用身份管理系统的全球一致性，以反映尖端标准，使各国能够简化旅客身份识别和边境流程。此外，第二十次国际民航组织 TRIP 专题讨论会汇聚了 700 名领导者，以分享数字化转型和可互用性方面的进展，加速采用了下一代身份工具。

1.3.12 国际标准的重大更新包括对旅行证件的加密增强功能，以及应对量子计算技术带来的未来潜在风险方面的进展。

1.3.13 新一代公钥簿（PKD）系统合同的授予提升了旅客处理流程的效率与安全性，同时这一工作还得到了新合作伙伴关系及利害攸关方讲习班的支持。这些投资将提供更快、更强大的身份验证，并促进无缝、可靠的全球出行。

## 1.4 不让任何国家掉队

1.4.1 2025 年，国际民航组织“不让任何国家掉队”举措在帮助成员国充分受益于安全、可靠、无障碍通行和可持续航空连通性方面发挥了至关重要的作用。通过专门的伙伴关系和实际支助，国际民航组织增强了成员国加强其航空系统的能力，拓展了机遇并为实现繁荣、全球互联互通的航空运输业做出了贡献。

1.4.2 国际民航组织与 137 个国家和 12 个国际组织合作，通过 109 个有针对性的项目部署了关键的基础设施和技术。

1.4.3 2025 年当年交付范围和速度均有提升，签署了 38 个项目和项目修改方案以及 13 个框架协议。

1.4.4 2025 年加强了实施套包（iPacks）方案，该方案提供一揽子的国际民航组织指南、工具、培训和专家支助。目前，它有一个新的灵活的交付模式，以更好地满足各国不断演进的需求和全球捐助方的要求。

1.4.5 国际民航组织于 2025 年增加了全球认可的航空培训供应，航空培训升级版方案增加到包含 14 个新的培训机构和企业伙伴，扩展到来自 85 个成员国的 146 个实体。国际民航组织通过进行 43 次组织评估及更新内部规程和评估员培训，直接提升了培训质量。

1.4.6 由于国际民航组织及其合作伙伴开发了 53 项新课程并引入人工智能驱动的创新，培训范围和可及性得到了扩展。通过结合用于叙述、视频、数字化身和翻译的人工智能工具，全球学员获得了更快、更低成本和更加个性化的学习体验。

1.4.7 2025 年，国际民航组织培训了 3 万多名专业人员。这包括来自 84 个国家的专业人员参与了“释放航空卓越潜能：193 项女性赋权”举措。

1.4.8 颁发了 979 项培训研究金，包括国际民航组织发展中国家培训方案框架内的 460 个奖项。

## 1.5 《国际民用航空公约》及其他条约、法律和规章应对所有挑战

1.5.1 2025 年，国际民航组织加强了其战略重点，以确保《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）和相关法律框架继续应对正在出现及持续存在的挑战。通过高层倡导和地区参与，推动了国际航空法文书的批准和实施。

1.5.2 第三次国际民航组织条约活动为此进展做出了贡献，7 个国家交存了批准文书，共完成了 16 项交存行动，扩大了对 1999 年《蒙特利尔公约》、2010 年《北京公约》和《北京议定书》、2014 年《蒙特利尔议定书》以及 2016 年《修订芝加哥公约议定书》的参与。

1.5.3 七个国家加入《北京公约》、《北京议定书》和《蒙特利尔议定书》，尤其加强了针对网络威胁和不循规旅客行为的法律覆盖面。通过国际民航组织秘书长与联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC）执行主任之间的联合举措，进一步加强了这方面的战略协作，并鼓励更广泛地遵守主要条约，而且强调了这些条约在航空安保方面的作用。

1.5.4 关于移动设备（航空器设备）的国际利益，截至 12 月，相关的《开普敦文书》已达到 88 个缔约方。此外，国际民航组织理事会根据国际登记处监管机关专家委员会（CESAIR）的建议，批准了《国际登记处规章和程序》的修订。

1.5.5 有针对性的法律举措方面也取得了进展。目前正在对《芝加哥公约》第十二条下的国家义务进行分析，包括进行一项法律调查和开发一个基于网络的监管信息交流工具。正在审查国际爆炸物技术委员会根据《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》所承担的任务，并确定了可行的选项。通过一个研究小组推进了无人驾驶航空器方面的工作，该小组提出了临时建议，并对法律责任、安保和公约条款进行了持续分析。

1.5.6 全球卫星系统法律方面的筹备工作包括秘书处的一项调查以及对扩大风险监测的审议，法律委员会将提供进一步指导。通过一个新的研究小组和一项全球调查并与旅客姓名记录（PNR）工作队协调，处理了国际航空运输中的数据保护问题。

根据《芝加哥公约》第八十四条解决分歧

澳大利亚和荷兰王国与俄罗斯联邦（2022年）

理事会 2025 年 6 月 30 日的决定自 2025 年 9 月 18 日起暂停执行，直至国际法院（ICJ）对上诉作出裁决。

加拿大、瑞典、联合王国和乌克兰与伊朗伊斯兰共和国（2024年）

理事会 2025 年 3 月 17 日的决定自 2025 年 4 月 17 日起暂停执行，直至国际法院对上诉作出裁决。

委内瑞拉玻利瓦尔共和国与阿根廷（2024年）

根据国际民航组织《解决分歧规则》，上述事项的程序被视为已经完成。

## 1.6 航空运输经济发展确保实现经济繁荣和全民社会福祉

1.6.1 2025 年，国际民航组织为成员国和业界利害关系方提供可操作的数据、市场情报和监管工具以推动竞争力和增长，从而支持航空运输的经济发展。不断增强的分析能力、经更新的业务量预测和新的基准平台使投资、航线开发和战略合作伙伴关系方面能够做出更明智的决策。通过影响力大的活动和有针对性的出版物，国际民航组织促进了整个行业开展更紧密的协作，为创新、市场准入和可持续业务扩张创造有利环境。

1.6.2 国际民航组织完成了大数据可视化看板的重大升级，为成员国提供了更强的工具，以便进行安全、安保、经济效率、空中航行和环境优先事项的实时规划和实施。与当前全球经济指标相一致的经更新的长期业务量预测的发布，进一步促进了各国基于证据的决策和资源分配。

1.6.3 国际民航组织首次全球航空货运峰会、国际民航组织航空服务谈判会（ICAN）、经济监管框架讲习班、第二次联合国旅游暨国际民航组织非洲旅游和航空运输部长级会议等影响深远的活动也促进了对话并加速了优先经济问题方面的合作。

1.6.4 为促进知情决策，国际民航组织出版了两项主要参考文件：《市场准入与外资投资航空公司障碍调查报告》和《航空承运人所有权信息汇编》。同时，全球航空竞争力指数方法框架的交付也取得了进展，临时结果及辅助数据已分发给各国。这一新的基准平台为政府评价其航空业并查明增长和创造价值的机会提供了可付诸行动的见解。

1.6.5 专家组会议，特别是航空运输监管专家组第十八次会议以及机场经济专家组和空中航行服务经济专家组第十次联席会议，为监管现代化和供资机制注入了新动力，并为各国加强政策实施提供了切实可行的途径。

## 2. 能动因素

实现国际民航组织战略目标依赖于坚实的组织基础和能够放大本组织工作影响力的关键能动因素。这些能动因素共同创造了推动航空业持续发展，提升安全、安保、可持续性和可及性所需的条件。

### 2.1 持续组织改进

2.1.1 国际民航组织于 2025 年完成了转型目标活动，完成了全部 40 个项目和举措，成功建立了持续组织改进的坚韧基础。转型目标加强了本组织为成员国提供更综合且响应性服务的能力，并推动文化、数字和运营转型的持续进展。

2.1.2 这项雄心勃勃的跨领域工作使国际民航组织更具适应性、协作性和创新性，融入了以结果为导向的文化、卓越运营和以人为本的工作方式。

#### 人力资源

2.1.3 截至 2025 年 11 月 21 日，国际民航组织秘书处共有 676 名工作人员，其中 385 名为专业及以上类别工作人员，代表了 87 个国籍，291 名为一般服务类人员。2025 年，专业及以上类别女性的比例上升至 37.4%，而 2024 年为 36.6%。2025 年，女性担任了所有专业岗位的 29%。

2.1.4 2025 年，秘书处接纳了 76 名借调人员，其中 66 名为无偿，10 名由信托基金支持。在 193 个成员国中，84 个成员国有根据公平地域代表性（EGR）分配的任职人员。其中，39 个国家任职人数处于理想水平，17 个国家任职人数不足，28 个国家超过理想水平。

2.1.5 国际民航组织发展领导力、通过导师指导和人才流动扩展职业发展、并正式建立具有明确愿景和优先事项的文化转型方案，从而实现了员工体验和组织效能可衡量的改进。还通过应用 Kaizen 改进法来简化和加强关键人力资源流程，实现了显著的效率提升。

2.1.6 国际民航组织与联合国内部司法办公室（OAJ）缔结了加入协议，国际民航组织承认联合国争议法庭（UNDT）作为工作人员上诉的第一级上诉程序。国际民航组织与联合国内部司法办公室还缔结了一项协议，使国际民航组织工作人员能够通过联合国工作人员法律援助办公室提供的资源在上诉事务中获得法律援助。

#### 信息通信技术与信息安全管理

2.1.7 本组织的数字化转型取得了显著进展，整体数字化率达到 87%，而 2022 年为 7%。这紧随 IT 战略的全面实施和 workflows 数字化，现在 100% 的新应用都由基于云的软件即服务（SaaS）组成。

2.1.8 通过以远低于预估的成本进行数字化转型投资，以及利用联合国其他机构的劳动力更新和经验，提升了运营效率和可持续性。信息通信技术劳动力队伍与 2022 年 1 月相比减少了 32%。

2.1.9 新的云架构的实施、现代化的基础设施和网络安全成功支持了第 42 届大会，会上具有 5 000 个同时连接的能力，同时保持了高度可靠性。Quantum 企业资源规划（ERP）按时按预算实施，实现了全面的财务和人力资源交易处理。

2.1.10 通过全面信息安全管理改进，本组织的数字韧性进一步增强。信息安全路线图及所有相关转型目标活动完成，增强了身份和特权访问管理、业务连续性、漏洞管理以及治理、风险和合规监管。国际民航组织对卓越安全的承诺也通过 ISO/IEC 27001: 2022 认证得到了验证。2025 年事件检测和响应能力显著提升，记录的事件从 2024 年的 677 起减少到 2025 年的 398 起。此外，2025 年有 17 项审计建议了结，仅剩 11 项未决。

2.1.11 这体现了国际民航组织加强了监控和报告流程的有效性，尤其是在 2025 年 1 月成功遏制和管理了一起信息安全事件便证明了这一点。

#### 国际民航组织使用多种语文及语文和会议服务

2.1.12 2025 年持续组织改进也体现在加强使用多种语文以及提升语文和会议服务，支持国际民航组织对包容性参与和有效全球传播的承诺。国际民航组织通过将人工智能纳入语文服务，进一步推进多语文战略，包括采用机器翻译解决方案以及试行大规模培训材料翻译加人工后期编辑。这些创新标志着向更高效、可扩展且高质量的多语文内容管理迈进的重要进展。

2.1.13 会议服务能力进一步加强，以支持国际民航组织的治理机构、技术专家组、专家小组和重大高级别活动。全面建立和优化了混合会议控制中心（HCH）的技术基础设施，增强了总部及各地区会议的可靠性和灵活性。在第 42 届大会上，国际民航组织推出了采用二维码技术的新型数字准入控制系统，提升了安全性，便于代表们的高效流动，并可进行实时出席情况分析，以实现数据驱动的会议管理。

2.1.14 这些改进在 2025 年支持了以下产出：

- 发布 **73** 项出版物
- 在国际民航组织总部及各地区共进行了 **1 434** 场口译，累计口译服务超过 4 302 小时，涵盖国际民航组织六种工作语言，共 127 个会议
- 口译服务支持了所有 **911** 个国际民航组织会议的 **14%** 以上的会议
- 超过 **1 000** 万字被翻译成国际民航组织六种工作语文，相比 770 万字的预算能力超出 30.1%

## 财务管理

2.1.15 2025 年，为实现各项战略目标，国际民航组织保持了稳健的财务管理。本节概述了国际民航组织该年度的财务执行情况和状况，重点关注主要资金来源。

### 经常预算

2.1.16 国际民航组织的主要资金来源为经常预算，按三年期进行分配，用于实现业务计划的各项目标。2025 年经常预算的执行情况概述如下：

(单位：千加元)	拨款		支出与承付款项	差额
	大会第 A41-28 号决议原始拨款	最终修订拨款	按预算汇率计算的实际数额	最终修订拨款与实际数额的差额
安全	34 881	40 666	40 314	351
空中航行能力和效率	22 630	24 828	24 669	159
安保和简化手续	16 064	18 557	18 044	513
航空运输经济发展	5 256	6 305	6 185	120
环境保护	7 351	8 910	8 873	37
<b>小计</b>	<b>86 183</b>	<b>99 266</b>	<b>98 086</b>	<b>1 181</b>
转型目标	5 326	5 214	4 991	223
对战略目标的支持	16 215	18 725	18 662	63
管理和行政	15 101	22 500	22 462	38
<b>小计</b>	<b>36 641</b>	<b>46 439</b>	<b>46 115</b>	<b>324</b>
<b>总计</b>	<b>122 824</b>	<b>145 705</b>	<b>144 200</b>	<b>1 505</b>

### 应收分摊会费

2.1.17 各成员国的分摊会费是经常预算的主要资金来源。应收分摊会费的汇总情况如下所示：

(单位：千加元)	截至	
	2025年 国家数量	2025年12月31日 的未缴款额
<b>A类：</b> 与理事会达成协议，在若干年内分期清偿欠款的国家	7	3 444
<b>B类：</b> 拖欠会费三年或以上且未与理事会达成协议清偿欠款的国家	8	5 301
<b>C类：</b> 拖欠会费不足三年的国家	7	1 815
<b>D类：</b> 仅欠缴本年度会费的国家	21	14 710
小计	43	25 270
前南斯拉夫社会主义联邦共和国	-	699
<b>未缴会费总计</b>	<b>43</b>	<b>25 969</b>

2.1.18 截至 2025 年 12 月 31 日，已有七个国家立订协议，在规定年限内清偿拖欠的会费。协议规定，欠款国应支付当年会费并按年度以分期付款的方式偿还往年欠款。

### 周转基金

2.1.19 周转资金根据《财务条例》第 7.8 条于 2008 年 1 月 1 日设立，归集了与离职后健康保险（ASHI）、年假和离职回国福利相关的业务。2025 年期间，由于采用现收现付筹资方式，截至年底，基金（包括储备金）累计赤字达 1.25 亿加元。

### 自愿捐款和实物捐赠

2.1.20 2025 年，国际民航组织收到自愿捐款 1 750 万加元，资金余额总额达 5 470 万加元。自愿捐款明细如下表所示：

（单位：千加元）	2025 年 1 月 1 日 余额	已收 会费	其他 收入	支出	净盈余/ （赤字）	转账和 退款	2025 年 12 月 31 日 余额
航空安保	10 823	716	530	(2 463)	(1 217)	(498)	9 108
AFI 计划	350	0	15	(168)	(153)	64	261
环境	5 525	2 957	262	(1 092)	2 127	(2 638)	5 014
能力建设 和实施	4 469	3 559	243	(1 185)	2 617	285	7 371
地区分办事处	2 134	685	36	(604)	117	(851)	1 400
SAFE 基金	7 131	868	305	(1 726)	(553)	(86)	6 492
转型相关	1 524	754	69	(393)	430	0	1 954
其他基金	17 688	8 003	1 217	(4 690)	4 530	850	23 068
<b>总计</b>	<b>49 644</b>	<b>17 542</b>	<b>2 677</b>	<b>(12 321)</b>	<b>7 898</b>	<b>(2 874)</b>	<b>54 668</b>

### 辅助创收基金

2.1.21 辅助创收基金（ARGF）是为管理自负盈亏及创收型产品和服务而设立的。2025 年，该基金报告的业务盈余为 1 100 万加元，其中 810 万加元按规定转入经常预算，60 万加元用于国际民航组织工作方案。该基金当年净盈余为 120 万加元，累计盈余达 450 万加元。

（单位：千加元）

	2025 年	2024 年
<b>1 月 1 日净资产</b>	<b>13 674</b>	<b>9 610</b>
收入	31 858	32 380
支出和经常预算转入	30 611	28 315
年度净盈余/（赤字）	1 247	4 065
<b>12 月 31 日净资产小计</b>	<b>14 921</b>	<b>13 674</b>
<b>限制性盈余/储备金</b>		
业务储备金	7 771	7 113
专项拨备	2 662	2 955
<b>限制性盈余/储备金小计</b>	<b>10 433</b>	<b>10 068</b>
<b>12 月 31 日累积盈余</b>	<b>4 489</b>	<b>3 606</b>

### 行政和业务服务费用基金（AOSC）

2.1.22 行政和业务服务费用基金（AOSC）的设立是为了支付国际民航组织能力建设和实施计划（CDIP）的行政与运营成本。2025 年，基金净盈余为 1 120 万加元，调整后累计盈余为 3 090 万加元。

（单位：千加元）

	2025 年	2024 年
<b>1 月 1 日净资产</b>	<b>26 726</b>	<b>20 577</b>
收入	27 004	22 637
支出和经常预算转入	14 794	11 488
<b>年度净盈余/（赤字）</b>	<b>12 210</b>	<b>11 149</b>
业务储备金转入（理事会第 C-DEC 232/3 号决议）		(5 000)
<b>12 月 31 日净资产小计</b>	<b>38 936</b>	<b>26 726</b>
<b>限制性盈余/储备金</b>		
效率与效益基金	2 004	496
特别储备金基金	6 065	3 507
<b>限制性盈余/储备金小计</b>	<b>8 069</b>	<b>4 003</b>
<b>12 月 31 日累积盈余</b>	<b>30 867</b>	<b>22 723</b>

2.1.23 总体而言，通过稳健的财务管理，包括旨在将支出控制在可用财务资源范围内的一些流程和管控措施，2025 年，国际民航组织财务状况良好。

#### 治理、问责、风险和控制

2.1.24 国际民航组织理事会于 2025 年通过了问责制框架，为加强国际民航组织整体治理做出了重要贡献。该框架明确了理事会和秘书长各自的职权，促进了组织内部工作环境中更好的合作、相互信任和透明度。

2.1.25 治理的进一步改进得到了更灵活的理事会会议和场次安排、经完善的理事会及其附属机构的工作方式和增强内部沟通的支持。这些变化使决策流程更加高效和响应迅速。

2.1.26 国际民航组织还在 2025 年继续嵌入并完善其企业风险管理与内部控制框架，维护企业风险登记册，并发布年度内部控制报表作为其财务报表的一部分。这些措施共同加强了问责制，提高了运营效率，并加强了组织内部的整体风险管理。

## 2.2 创新

2.2.1 2025 年，国际民航组织通过实施新批准的创新政策，将创新定位为推动所有战略目标进展的关键能动因素。该政策于三月获国际民航组织理事会批准，明确指明了促进新做法和加速采纳全球航空新兴技术的方向。2025 年九月的国际民航组织创新展会聚焦于该政策的实际实施，包括专门的沙盒演示环节，在受控环境中探索和验证创新解决方案。

2.2.2 与业界的合作通过行业咨询论坛（ICF）得到了加深。理事会批准核准了第五届行业咨询论坛会议提出的建议，并召集了以地平线扫描为主题的第六次论坛。此次会议的成果将为未来论坛提供信息基础，并确保国际民航组织的创新活动与全球趋势和行业需求保持一致。

## 2.3 吸引新人才进入航空界和推动性别平等

2.3.1 2025 年，在满足航空劳动力需求方面取得了显著进展。下一代航空专业人士（NGAP）战略扩展至涵盖所有航空从业者，国际民航组织全球大使计划成立，通过激励人心的榜样直接将青年和女性与航空业连接起来。2025 年下一代航空专业人士全球峰会行动呼吁促使政府、业界和教育机构优先推动包容性人才培养，同时针对性的区域研讨会和全球航空教育计划（GAEP）为成员国提供了满足劳动力需求和缩小代表性差距的手段。

2.3.2 在国际民航组织理事会批准国际民航组织全球大使计划后已开始接收提名，运营材料在首批大使上任前筹备就绪。

2.3.3 国际民航组织通过在国际妇女节举办活动，启动一项关于全球航空界女性的里程碑研究以查明关键差距和解决方案，以及与联合国妇女署共同创建新的性别分析指南，帮助成员国将性别平等纳入其政策和方案等，支持推动女性进步。

## 2.4 伙伴关系、资源调动和财务可持续性

2.4.1 2025 年，国际民航组织将创收和自愿资金流整合在统一的商业模式和战略下，加强了财务可持续性和合作伙伴关系。国际民航组织还保持了辅助创收基金（ARGF）和行政与运营服务费用基金（AOSC）的强劲盈余，并通过出版物、会务活动、数据服务和培训获得了资金。辅助创收基金成立的目的是管理可自我供资和创收的产品和服务，而行政与运营服务费用基金则收回能力建设与实施（CDI）项目的管理、运营和支助成本。资源调动工作为国际民航组织各专题基金带来了大量新的自愿捐款，并保持按计划完成 2025 年度筹款目标。

2.4.2 2025 年，通过全球实施支助专题讨论会（GISS）、捐助方对话以及第 42 届大会上的首次高级别认捐活动，增强了各国、国际组织、业界和金融机构的参与，使得自愿捐款与国际民航组织 2026—2028 年全球呼吁及 2026—2028 业务计划保持一致。经更新的年度全球呼吁明确阐述了“不让任何国家掉队”举措的优先需求和资源缺口。在总部及通过地区办事处举办的结构化认捐平台，使成员国及伙伴组织能够宣布并协调财务、技术和实物捐赠。

2.4.3 2025 年，通过推出新的客户关系管理工具和启动国际民航组织采购平台，建立了新的采购渠道，运营能力得到进一步增强。最后，于 2025 年 9 月与魁北克政府签署的补充谅解保证了 2026 年至 2042 年间国际民航组织办公楼租赁的资金。

## 2.5 道德操守

2.5.1 2025 年，国际民航组织通过就 278 个事项给予及时指导，加强了道德操守标准，提升了管理层和工作人员的决策能力。本组织通过积极推动 41 个政策和标准制定项目提升组织诚信，包括修订关键员工政策和建立值得信赖的工作场所大使网，以促进更安全的职场环境。

2.5.2 国际民航组织通过处理四起举报被视为报复的案件并确保当事人获得保密的咨询意见，确保保护吹哨人，而对一项正式请求的处理展示了对工作人员关切的响应。

2.5.3 通过实现所有符合条件的员工（包括高级领导层）财务披露方案完全合规，并在需要时提供量身定制的缓解建议，应对了利益冲突风险。

2.5.4 国际民航组织制定了三年开发 10 门强制性在线课程的计划，并于 2025 年推出关于利益冲突、防止性剥削和性虐待、和防止管理人员和主管性骚扰的专门模块，从而增强了工作人员的道德操守能力。

2.5.5 最后，国际民航组织通过合作开展第二轮全球宣传活动，提升了反欺诈和反腐败意识，强化了本组织各层级的诚信。

## 2.6 监督

2.6.1 国际民航组织于 2025 年通过全面的审计和评估活动加强了问责框架。完成了九项内部审计，包括七项保障和两项咨询工作，涵盖语文服务、地区运营、反欺诈措施、会务管理、信息系统治理和组织韧性等关键领域。

2.6.2 进行了三项主要评估，分别审查了东部和南部非洲办事处的地区情况、航空运输经济发展和项目周期管理。性别平等方案评估推进到数据收集阶段，支持本组织评估战略举措的承诺。

2.6.3 通过工作组和高级管理委员会会议、关于授权框架的指导以及对反欺诈活动的参与，加强了组织治理。通过管理联检组的建议和为国际民航组织理事会编制六份工作文件，监督职能维持了有效的外部审查机制。年度监督活动和 2026—2028 年三年期工作计划已提交给理事会，确保监督活动的透明度和战略一致性。

## 附录

以下附录附于本报告并单独发布：[《2025 年世界航空运输及能力建设和实施项目摘要》](#)。

—完—