



大会 — 第41届会议

执行委员会

议程项目17：环境保护 — 国际航空与气候变化

关于建立基于发展中国家需求的援助机制的意见

(由中国提交)

执行摘要

技术和资金是实现国际航空与应对气候变化任何目标的基础。全球应对气候变化法律框架明确发达国家负有向发展中国家应对气候变化提供新的、额外的资金和技术援助的法律义务。通过ICAO推进国际航空与应对气候变化，ICAO需立即建立基于发展中国家需求的援助机制，并敦促发达国家应该采取负责任的态度，采取实际行动履行其国际义务，加快提升对发展中国家的援助雄心。

行动：请大会：

- a) 承认在推进国际航空与应对气候变化进程中，对发展中国家提供资金、技术和能力建设援助是发达国家应尽的国际义务；
- b) 认识到发达国家能否履行其国际义务事关全球国际航空与应对气候变化成败；
- c) 同意参照本文第3段，建立基于发展中国家需要的援助机制委员会，并立即启动相关工作；和
- d) 同意在本届大会气候变化相关决议中，就通过ICAO建立基于发展中国家需求的援助机制做出明确的、具体的、可评估的工作安排，并将此作为未来国际航空与应对气候变化磋商的优先讨论议题。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标 — 环境保护
财务影响：	本文件提到的各项活动将根据 2023-2025 年经常项目预算和/或预算外捐助提供的可用资源情况开展。
参考文件：	《联合国气候变化框架公约》及其《巴黎协定》 政府间气候变化专门委员会（IPCC）《气候变化2022：缓解气候变化》 《大会有效决议》之A40-18号决议

¹中文和英文版本由中国提交。

1. 引言

1.1 《联合国气候变化框架公约》是人类合作应对气候变化的主渠道，确立了全球气候治理的法律框架。

1.2 《联合国气候变化框架公约》，特别是第4.3条、4.4条和4.5条，规定了发达国家负有向发展中国家提供新的、额外的资金援助、技术援助和能力建设援助的国际法义务。

1.3 2007年以来，国际民航组织大会的气候变化决议均提出要求理事会建立对发展中国家提供技术、资金和能力建设的援助措施和机制。令人遗憾的是，ICAO大会决议的上述授权和要求从未得到平衡的、认真的对待，ICAO框架下发达国家履行国际义务、对发展中国家提供技术转让、资金和能力建设的援助机制和措施至今未能建立。

1.4 IEA（2021）的《2050净零碳 — 全球能源行业路线图》²报告指出，航空实现2050净零碳的主要措施包括加大可持续航空燃料应用以及人为减控对航空运输需求。《让净零航空成为可能》的报告³指出，要实现全球航空2050净零碳目标，从2022至2050年年均投资将高达1750亿美元。

1.5 发达国家的实践已经证明，民航业是加快经济社会发展的重要产业。同时，2050年净零碳目标将使发展中国家成为全球航空减排的主要贡献者和减排成本的主要承担者（中国提交的另一份工作文件显示，发展中国家将承担其中60%以上的减排成本负担），除非发展中国家放弃发展国际航空或者接受本国民航业被锁定在极低的水平上。

2. 对发展中国家提供援助的力度影响全球国际航空减缓力度

2.1 《联合国气候变化框架公约》4.7条明确指出，发达国家对发展中国家资金和技术援助的有效性是后者应对气候变化行动的有效性的关键前提。《京都议定书》《巴黎协定》均对此予以承认和明确。

2.2 IPCC（2022）⁴报告指出，加快发达国家对发展中国家的资金支持，是加强减排行动和解决发展中国家在获得资金方面的不平等现象的关键措施。

2.3 发达国家为发展中国家发展绿色民航提供新的、额外的资金、技术转让和能力建设援助是全球国际航空与应对气候变化任何目标能否实现的重要前提。

3. 通过ICAO建立基于发展中国家需求的援助机制的建议

3.1 ICAO应在理事会下建立基于发展中国家需求的援助机制委员会，委员会应确保其平等且平衡的代表性以及工作的透明度。

² IEA (2021), *Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector*, <https://www.iea.org/events/net-zero-by-2050-a-roadmap-for-the-global-energy-system/>

³ The Mission Possible Partnership(2022), *Making net-zero aviation possible:an industry-backed,1.5°C-aligned transition strategy*, <http://www.energy-transition.org/publications/making-net-zero-aviation-possible/>

⁴ IPCC (2022), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>

3.2 ICAO理事会和秘书处应确保该委员会每年可以获取充足的资金预算保障；同时，应为发展中国家、特别是最不发达国家的委员参与委员会相关工作提供充足的资金保障（主要包括交通、住宿等费用）。

3.3 委员会在ICAO大会的指导下开展工作，其职权范围、议事规则以及重大决策等应由大会审议通过后实施。委员会职责应包括但不限于：

3.3.1 在ICAO网站气候变化板块下设立“基于发展中国家需求的援助机制”建设模块，并为发展中国家可随时通过该网站提交援助需求提供充分技术保障；

3.3.2 制定并更新发展中国家发展绿色民航所需的技术、资金缺口和教育培训需求年度清单；

3.3.3 研究提出《联合国气候变化框架公约》附件II发达国家集体向ICAO环境基金年度捐资金额；制定并更新发达国家通过ICAO履行其在《联合国气候变化框架公约》下4.3条、4.4条和4.5条的国际承诺和义务的年度盘点报告；盘点报告应在3.3.1段中提及的网站上公布。

3.3.4 负责与其他联合国机构和/或政府间组织协调，以争取到满足发展中国家发展可持续航空需求的更多资金，了解更多航空脱碳相关技术信息和资源；

3.3.5 确定那些承诺2050年前实现净零碳排放目标的国际航空运输业界组织应向ICAO环境基金年度捐资金额并在3.3.1段中提及的网站上公布其实际执行情况；

3.3.6 研究建立对发展中国家获得ICAO基于发展中国家需求的援助机制的资金、技术转让支持项目的成效开展评估的方法学，并据此开展相应评估。

3.4 ICAO第41届大会应要求理事会于2023年底前建成该委员会。自ICAO第42届大会起，每届大会气候变化议题应首先审议该委员会工作报告和进展，并将其作为审评发达国家参与国际航空与应对气候变化雄心以及ICAO航空减排目标进展的重要基础。

4. 结论

4.1 请大会：

- a) 承认在推进国际航空与应对气候变化进程中，对发展中国家提供资金、技术和能力建设援助是发达国家应尽的国际义务；
- b) 认识到发达国家能否履行其国际义务事关全球国际航空与应对气候变化成败；
- c) 注意到上述第3段，并立即建立工作组协商确定通过ICAO建立基于发展中国家需求的援助机制准备工作方案；和
- d) 在本届大会气候变化相关决议中，就通过ICAO建立基于发展中国家需求的援助机制做出明确的、具体的、可评估的工作安排，并将此作为未来国际航空与应对气候变化磋商的优先讨论议题。