



国际民航组织理事会主席阿萨德·柯台特博士 在航空保安部长级高级会议上的开幕词和概述

(蒙特利尔 – 2002 年 2 月 19 日)

引言

各位阁下、女士们和先生们，我非常荣幸地代表理事会和秘书长宣布，本次航空保安部长级高级会议现在开始，我也非常荣幸地欢迎大家光临国际民航组织总部。

我们为了民用航空，而且也为了整个社会在关键时刻共聚一堂。2001 年 9 月 11 日的事件摧毁了数以千计的生命，破坏了公众对航空旅行的信心，使民用航空急转直下，并使全球经济备受震荡。

在今后两天内，我们将审议和制定加强航空保安的全球战略，旨在保护空中和地面上的生命、恢复公众对航空旅行的信心并促进航空运输的健康，以使其重新对世界经济做出重要贡献。这是一项巨大的挑战。

但是，我坚信国际民航组织能够胜任这一挑战。30 多年来，各国一直依靠国际民航组织制定旨在防止民用航空免受非法干扰行为的措施。在国际民航组织大会于 1968 年第一次讨论了非法扣押航空器的问题之后，国际民航组织理事会迅速采取了第一套预防措施。1970 年召开了特别大会，119 个缔约国当中有 91 个国家参加了会议，启动了一个全面的航空保安计划，该计划基于芝加哥公约新的附件 17 和其他附件中与保安有关的条款的补充。多年来，这些工具都不断得到加强，以回应新的和新出现的威胁，而且我们的航空保安活动不断得到扩大，包括诸如实地评估和训练等内容。

我们取得了相当大的成就。去年 9 月的事件似乎遮掩了民用航空仍然是固有的安全运输模式这一事实。我们的航空保安统计数字显示出，破坏性事故征候和非法扣押航空器行为长期以来得到减少，而且直至去年为止伤亡人数一直在下降。此外，航空安全与航空保安在根本上是不可分割的，而且我们的航空器事故统计数字显示，致命事故和旅客死亡的趋势一直在改善，贯穿 2001 年。

但是，一次非法干扰的致命行为、一次死亡事故已经太多。我们必须加倍努力，尤其是今日，我们面临着全新规模的威胁。去年 9 月，民用航空器被用作大规模杀伤性武器。因此，我们这次会议与将近 32 年前的特别大会相比，同样是一个发射场。今天，面对新的和潜在形式的威胁，我们需要发动一个全球范围内的全面、有效的回应。我相信我们会这样做。但是，为了应对新规模的威胁，我们将需要新的手段，新规模的资源和新的合作规模。与此同时，我们要继续对较早的、已知的威胁保持警惕，毫无疑问，这些威胁始终存在。

如此众多的国家和组织在此共聚一堂，这一事实显示了全球的共同意愿，要铲除对民用航空的非法干扰行为，并且应对去年 9 月的事件所造成的迫在眉睫的形势。这一事件的影响程度远远大于民用航空史上任何一次非法干扰行为。此外，这一影响正发生在经济和空运的下降时期。

航空运输需求的下降趋势

我们早已注意到了下降趋势。世界航空货运量¹这一世界经济的一个首要指数在 2001 年 9 月 11 日之前就已经开始下降，而世界客运量仅仅实现了小幅度增长。在 9 月 11 日之后，航空货运量和客运量都直线下跌。由此产生的年与年之间的下降意味着大约减少了 6 千万旅客和 2 百万吨货物。

各个地区交通量下降的情况大不相同，但是毫无疑问，世界各个地区都遭受了某些严重的不利影响。

影响

经济增长的减缓和航空旅行需求的暴跌二者的结合，曾一度导致了运力过剩，这都是由于保安和保险成本剧增，致使运营成本上升造成的。2001 年定期空运企业的运营损失目前估计为超过 100 亿美元，尽管在某些地区提供了财务协助一揽子计划。

¹ 除非另有标明，否则交通数据按照定期航班完成的客公里和货吨公里数表示。

各空运企业纷纷作出反应，以减少班次、运力和职员的方式抑制亏损。全世界各空运企业宣布的裁员人数多达 12 万人。非盈利航线已被减少或者干脆取消。为进一步削减成本，关闭设施、减少机上便利和大刀阔斧地减缩管理费用。各空运企业已将老龄航空器停放不用，或加快了其退役，并且推迟了新航空器的交付。一些空运企业由于其财务状况加速恶化，不得不完全停止运营，

影响面不可避免地扩大到空运企业以外的整个民用航空领域。例如，航空器的交付推迟对航空器和发动机制造商及其供应商产生了多米诺效应。主要制造商的缩减波及到整个生产链，预计大规模失业将层层波及到各个供应商。根据行业界报告，世界各地航天业已经宣布裁员 170,000 人。航空制造商估计 2002 年运营总亏损将达 75 亿美元左右。

9 月 11 日事件对机场和空中导航服务提供者也产生了重大影响，主要是财务影响，特别是由于航空器活动减少造成航空使用费收入损失，以及由于旅客流量减少造成旅客服务费收入及非航空收入损失。在成本方面，机场面临着与空运企业类似的保险范围和保险金危机，尽管不象空运企业那么严重。很多机场立刻受到的影响是保安措施带来的额外成本。

当然，有些影响远远超出民用航空的范围。众所周知，航空运输是经济发展的驱动力，通过商业、贸易和尤其是旅游产生催化性的需求效应，并通过所有有关员工的花费产生诱发性的需求效应。

例如，1998 年，航空运输在全世界创造了 13 600 亿美元的总产出和 2 770 万个就业机会²。

全世界 4.5% 以上的产出可以归因于民用航空的航空运输这一领域。

前景

航空运输需求增长的前景仍是未知数。根据各空运企业提交的 2002 年的班机时刻表，预期按全世界客运航空器流量计算的所提供的运力将比 2001 年降低 7% 至 8%。据推测，由于政府的刺激

² 根据航空运输行动小组委托作出的估计。

措施和软性货币政策所推动的复苏，2001年9月11日事件对经济周期的影响将减至最低程度。在成本方面，空运企业面临着诸如保安和保险之类的成本的不断增加。作为运营成本的关键组成部分的燃油价格目前相对较低，但很可能随着经济的复苏而反弹。

考虑到所有这些因素，目前国际民航组织的估计是，已在2001年下跌5%的世界航空客运量在2002年将进一步下降。我们可以预期在2003年将出现正增长，但这不足以使我们恢复到2000年的水平。勿庸讳言，这取决于防范任何进一步的重大保安破坏。

难以精确预料财务影响和更长远的影响。但是，假定消费者信心得到恢复，运营环境稳定，那么远期需求在滞后两至三年之后，将恢复到9月11日之前的预测水平，即全球客运量每年递增约5%，货运量比例略高。

第二次世界大战后，世界各空运企业唯一经历的另一次运输量年度下降是在1991年，即1990年海湾战争之后。但是，2001年9月11日事件的影响是民航史上前所未有的，很可能影响到运营结构。在一些国家，包括发达国家，尤其是发展中国家，政府目前不仅关注诸如合并和补贴等问题，而且对于承运人的基本可持续性和保证持续服务感到担忧。国际民航组织理事会定于明年3月24日至29日在蒙特利尔召开“世界范围航空运输会议：自由化的挑战和机遇”，在为这次会议进行筹备工作时，已经对上述事项给予大量审议。

会议的责任

因此，我们这次会议肩负的责任是十分重大的，我们在此要加强国际合作措施，反击对民用航空进行非法干扰的全球威胁。我们认为，各个国家有必要把航空保安措施与其国家安全措施加以协调。与此同时，我们认为，有必要在国际范围内协调航空保安措施，以符合或超过附件17的条款和芝加哥公约其他附件中与保安有关的条款。协调并不意味着措施必须完全相同，但是它们必须是相等的，得到各国相互承认的，并提供同等的最低保安水平，为实施的灵活性提供余地。

我们在本次会议上发起的措施还必须在世界各国有效执行的能力范围之内，如有必要可从其他国家得到协助。它们必须方便旅客和用户，而且还必须对行业界及其消费者不会造成过高成本，这样才能恢复民用航空对经济的驱动作用；在这方面，民用航空不应被要求为国家安全名义承担过于沉重的负担。

我们仅仅有两天的时间，在这两天的时间里将请你们作出一些意义深远并长期有效的决定。将请你们：

- 重申国家遵守国际民航组织标准的责任，为其机场提供充分的保安并提供空中导航服务；
- 批准关于国际民航组织全面的航空保安行动计划的建议；
- 批准展开一个普遍的、定期的、强制性的、有系统的和协调的航空保安审计计划，作为行动计划的关键要素，审计附件 17 所载的标准和建议措施的执行程度；
- 批准国际民航组织航空保安后续行动计划的概念，以根据需要向国家提供协助，纠正正在航空保安审计中查明的缺陷；
- 审议国际民航组织执行计划所需的资金要求，这次在尽可能的范围内，代表你们的人民对今后三年的需求作出自愿捐献的承诺；和
- 审议资源需求和选择，使世界各国能够把国际民航组织的计划贯彻始终。

投入和建议的结果

为了实现我们雄心勃勃 – 但我认为切实可行 – 的目标，我们的讨论必须重点突出。为达此目的，我们必须把注意力集中放在秘书处的工作文件中的结论和建议部分，它们将与国家提出的其他结论和建议一起审议。供国际民航组织及其缔约国之用的结论和建议最后组合，经过讨论和润色，将构成会议的主要结果。

这套结论和建议将伴有一个公开声明，反映会议结果，并显示出出席会议的部长们及其他高级官员致力于加强世界范围的航空保安、恢复公众对航空运输的信心和重振航空运输业的承诺。

结束语

911 事件突出强调了持续保持警惕的必要性。我们不能自满自足。我们每时每刻都不能放松检查。我们应该决心建立一个全球性的保安网络，严丝无缝，不让任何一个新的潜在的非法干扰行为漏网。在编织我们的天罗地网之时，我们必须要有想象力，既能评估可能来自于新的方向、以新的形式出现的威胁，又能构思出措施，根据大会 A33-1 号决议所述，“旨在防范、打击和根除涉及民用航空的恐怖主义行为”。

在结束讲话之前，我要把我们的工作前后联系一番。民用航空是当今社会的一个基本特征。在现代历史上，从未有任何其他一项人类成就能够如此便利世界各个地方的人员和商品的流动。所有这一切之所以发生，是因为民用航空使人们能够在几小时之内即可跨越全球。因此，当这种跨越全球的手段受到威胁、对其保安的信心得到削弱之时，正如 2001 年 9 月 11 日的事件所表明的，各国必须团结一致，防范对人类进步的这一至关重要的手段的威胁。我们的对手面目不清且难以捉摸，并具有制造严重破坏的潜力，这一性质证明我们竭尽所能获得所有努力和资源都是值得的。

各位尊敬的国家代表和组织代表，我坚信，你们将会抓住这一时机。