



大会第 37 届会议

执行委员会

议程项目 17: 环境保护

在国际航空可持续发展框架下应对全球气候变化

(由中华人民共和国提交)

执行摘要

气候变化事关人类的福祉和全球的可持续发展。这既是环境问题，更是个在人类发展进程中出现的发展问题。国际民用航空组织的宗旨和目标，在于发展国际航空的原则和技术，促进国际航空运输的规划和发展。《联合国气候变化框架公约》、《京都议定书》(KP)和“巴厘路线图”(BAP)，是处理国际航空温室气体排放问题的基本法律框架和前提，“共同但有区别的责任”之原则，是国际航空温室气体排放谈判和合作的基本原则，确保公平则是解决问题的核心。发达国家应率先大幅减少碳足迹，为发展中国家发展国际航空预留充足空间，同时，向发展中国家提供资金和技术转让。中国民航长久坚持走“可持续发展”道路，在维护和推动航空运输发展的基础上，为处理国际航空温室气体排放方面，做出了积极努力和巨大贡献。

行动：请大会：

- a) 重申《联合国气候变化框架公约》、《京都议定书》和“巴厘路线图”，是处理国际航空温室气体排放问题的基本法律框架和前提。“共同但有区别的责任”之原则，是处理国际航空温室气体排放问题的基本原则。国际民航组织应该在《联合国气候变化框架公约》框架下、依据“共同但有区别的责任”之原则，处理国际航空温室气体排放问题。强调发达国家应对其历史排放负责任，率先大幅减排并履行向发展中国家提供资金、技术转让的承诺；
- b) 确认燃油效率目标或采用国际航空人均历史累计排放进行衡量，将是兼顾发展与控制排放的最可行选择。要求发达国家积极承诺并实现碳平衡增长目标和绝对量减排目标，强调碳平衡增长目标(CNG)和绝对量减排目标不针对发展中国家；
- c) 确认减缓、适应、资金支持、技术转让同等重要。与《联合国气候变化框架公约》协商并接轨，以便在国际民航组织大会第 38 届会议前，重新设计国际民航组织的国际航空与气候变化谈判框架，突出适应、资金支持、技术转让问题，积极探索和建立相关机制；和
- d) 重申各国从一揽子措施中，依据各自国情，自愿选择如何处理航空温室气体排放；确认国际民航组织大会第 36 届会议批准的 A36-22 号决议附录 L 继续有效；敦促研究并充分论证基于市场措施 (MBM) 对发展的影响，特别是对发展中国家发展国际航空的影响；鼓励发达国家率先在其区域内，尝试排放权交易等基于市场措施，并取得进展示人，以便未来共享经验；反对单方面、不加区别、强制性实施全球排放权交易。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 C: 环境保护 — 将全球民用航空对环境的不利影响减至最小。
财务影响:	无需额外资源。
参考文件:	无参考文件。

1. 引言

1.1 气候变化事关人类的福祉和全球的可持续发展，是人类面临最为复杂的挑战之一，需要国际社会共同积极应对。气候变化既是环境问题，更是发展问题，应该也只能在发展过程中加以解决。国际民用航空组织的宗旨和目标，在于发展国际航空的原则和技术，促进国际航空运输的规划和发展。

1.2 2009 年 10 月的国际航空与气候变化高级别会议（HLM）核准的宣言与建议，重申确认了“共同但有区别的责任”之原则，并由发达国家率先减排。它确定了燃油效率形式的中长期意向性目标，提出了需顾及发展中国家的特殊情况、各自能力及国际航空业的可持续发展。此外，国际航空与气候变化高级别会议的建议中，强调了应进一步制定援助发展中国家的措施。

1.3 设计不同的减排机制，可以达到共同的减排目的，但解决现实问题，是探讨未来问题的基础。现阶段应体现公平，使其成为解决问题的核心。发达国家应正视其历史累计排放的责任，及其当前很高的人均排放之现状。另一方面，发展中国家旨在改善民生、发展国际航空的任务十分艰巨，换言之，发展中国家的国际航空排放，主要是保证人民基本海外出行的生存排放。

2. 中国对于国际航空与气候变化的总体立场

2.1 《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)、《京都议定书》(KP)和“巴厘路线图”(BAP)，是处理国际航空温室气体排放问题的基本法律框架和前提。“共同但有区别的责任”之原则这一基本规范，是应对气候变化的指导核心。《京都议定书》第 2.2 条要求发达国家（附件一国家）应当率先、大幅进行国际航空温室气体减排，按照国际承诺切实加强对发展中国家的资金、技术和能力建设支持，以提高它们处理国际航空与气候变化问题的能力。

2.2 按照《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》规定，应考虑发展中国家的特殊情况。发展中国家与发达国家有很多不同，包括历史上的排放、人均乘机次数和人均排放、航空技术、基础设施、人均航空器拥有量、资金等。应充分理解和尊重发展中国家对航空运输的人文发展需求，发达国家应在减排中起带头作用，按照它们的国际承诺，提供技术、资金支持和能力建设，协助发展中国家改善燃油效率。

2.3 应全力支持 2009 年 10 月通过的《高级别环境会议宣言和建议》。国际民航组织应该对未来谈判框架重新设计，以体现内容全面和利益平衡。具体而言，应强调减缓、适应、资金支持、技术转让同等重要，并做出明确具体的规定：一是在明确发达国家率先减排的责任和减排指标上，要更加“雄心勃勃”；二是应建立有效的机制，确保发达国家加大向发展中国家提供资金、技术转让和能力建设的支持；三是深入探讨适应问题，特别要对发展中国家在机场建设、空中交通管理等方面开展适应行动提供支持。

2.4 国际民航组织应铭记《芝加哥公约》第四十四条，国际民航组织的宗旨和目的之使命，将发展作为首要任务。“全球意向性目标”中，燃油效率目标或采用国际航空人均历史累计排放进行衡量，将是兼顾发展与控制排放的最佳选择，其他抑制发展而片面追求减排的目标，不仅既不现实、也不合理。中国鼓励发达国家积极承诺，实现碳平衡增长目标和绝对量减排目标，但这些目标不针对发展中国家。

2.5 在促进国际航空可持续发展的各种减排措施中，技术创新和改进运行，将是有效直接减排最可行的机会。中国坚持，技术和运行措施对发展中国家减少航空排放有巨大潜力，仍是其当前减排的主要工作和优选路径。中国认可基于市场措施（MBM）对于减排的积极作用，但认为，基于市场措施在实施前，应大量研究、充分论证其对发展的影响，特别是对发展中国家发展国际航空的影响。发达国家应率先在其区域内，尝试并取得进展，以便未来共享经验。中国反对单方面、不加区别、强制性实施全球排放权交易。

3. 案例：中国控制国际航空排放的行动及成绩

3.1 中国认为，民航的发展应该是“可持续性发展”，即“积极推进节能减排，建设资源节约型、环境友好型民航的发展”。中国民航局（CAAC）在力所能及的管理职能内，最大限度动员并推进实施，除其他外，包括制定“民航行业节能减排规划”；为中国航空业的节能减排，建立其自身的数据收集、监测和考核程序；健全针对航空公司和机场的监督管理机制；改善空域灵活使用机制，缩短飞行距离；推广以地面动力装置和空调装置取代辅助动力装置运行（“桥载设备代替辅助动力装置（APU）”），以减少航空器地面排放；广泛开展行业节能减排的宣传等。

3.2 中国民航局通过开辟“临时直飞航线”，2009年共缩短飞行距离1580万公里，节省航油消耗8.8万吨，减少二氧化碳排放28万吨。在北京首都（PEK）、上海浦东（PVG）、广州白云（CAN）等机场开展“桥载设备代替辅助动力装置”专项试点，2009年节约航油3.8万吨，减少二氧化碳排放12万吨。在中国民航局的大力推动下，中国各航空公司相继开展了倡导“绿色飞行”为主题的运行改进和碳抵消行动。采取的行动包括不断优化航路结构和缩短飞行距离等。同时，各航空公司克服资金短缺的困难，逐步淘汰老旧机型、引进新型航空器和发动机，使得中国民航机队的平均机龄不足8年，低于世界平均水平。

3.3 中国民航局愿意在开发和部署航空代用燃油方面，寻求国际合作，进一步努力降低碳排放。

4. 建议

4.1 请大会审议并通过在决议中纳入执行摘要 a) 至 e) 段的拟议案文。