



国际民用航空组织 (ICAO) 理事会主席阿萨德·柯台特博士
在大会第 35 届会议上关于理事会 2001 年、2002 年、2003 年年度报告
及 2004 年前 6 个月补充报告的发言

(2004 年 9 月 30 日, 蒙特利尔)

尊敬的各位代表和观察员, 女士们、先生们:

回顾圆满完成的工作我深感骄傲, 面向未来我充满坚定的信心。正是怀着这种心情, 我谨向本届大会介绍你们组织的理事会 2001 年、2002 年、2003 年的年度报告, 以及 2004 年上半年的补充报告。

在大会第 33 届会议上, 我曾表示, 我们当时正要结束的三年对于完成国际民航组织的使命, 即国际民用航空的安全和有序发展而言, 是最多产的。今天, 我毫无保留地将这三年形容为最具挑战性的三年。当纽约世界贸易中心的废墟仍在烟雾弥漫时, 我们就已着手处理航空运输有史以来所面临的最大的保安威胁。在那以后的几个月之中, 我们制定了一个全面的框架, 以应对全世界的航空保安问题。此外, 我们还在航空安全、自由化、空中航行、环境和国际法律框架这些其他的重要领域, 为国际民用航空的未来绘就了蓝图。

在我的发言中, 我将回顾这些蓝图, 以及在追寻 60 年前由《国际民用航空公约》的起草人所奠定的集体理想时, 我们必须采取的行动。在此之前, 我愿再次肯定, 圣基茨和尼维斯在本三年期加入了国际民用航空组织并成为本组织的第 188 名成员。我同时还想强调, 正是因为全世界在政府、行业界和相关组织工作的民航人的忘我、敬业和热忱, 才使过去三年的辉煌成就成为可能。他们体现了真正的合作和建立共识的精神, 而这正是这个伟大的组织作为国际航空界论坛的基石。全面展现献身精神和承诺的最佳方式就是让我们突出赞扬那些究其一生为全球航空运输的安全和有序发展做出了真正杰出贡献的个人或机构。他们是享有崇高威望的爱德华·沃纳奖的获得者。2002 年, 我们将这一奖项授予了国际航空航天医学院 (IAASM), 表彰其通过在航空医学上的巨大成就而对国际民用航空的发展所做出的卓越贡献。今年, 第 37 届爱德华·沃纳奖的获得者是布赖恩·奥基夫教授, 一位澳大利亚公民。这一奖项是为了表彰他在空中航行系统领域所发挥的领导作用。我谨代表你们, 向他们的努力和成就致敬。

航空保安

象航空安全一样, 航空保安也是公众决定是否飞行的关键。两者相互交织, 密不可分。2001 年 9 月 11 日, 恐怖分子使用商业航空器作为大规模毁灭性武器, 攻击了美利坚合众国的民用目标, 在航空保安和全球航空运输体系的生存方面, 给国际社会带来了前所未有的挑战。

公众对航空旅行的信心遭到了严重动摇。航空运输和宇航业陷入了混乱局面, 全世界裁减了数十万个工作。一些久负盛名的承运人有的破产, 有的在寻求法院保护。可怕的 9.11 事件再加上全球经济增长放缓, 在阿富汗和伊拉克的武装冲突以及在亚太地区爆发的严重急性呼吸系统综合症 (非典 SARS) 引发的关注, 这一切带来了需要承受的巨大压力对民航业造成了极为不利的影响。

我们迅速、有效地做出了回应。在短短几个月之内加强了《芝加哥公约》的附件 17，在其他附件中通过了许多与保安有关的新标准，包括改进驾驶舱周围区域的保安，并要求安装和锁上加固的驾驶舱门。

2002 年 2 月举行了航空保安部长级高级会议，总体目标是“防止、打击和根除涉及民用航空的恐怖行为，恢复公众对航空旅行的信心并增进航空运输业的健康活力”。基于会议的建议，理事会制定了国际民航组织关于加强航空保安的行动计划，其中包括一个经常性、强制性、系统性和协调一致的审计计划，以评估所有缔约国的航空保安情况，并帮助查明和纠正在实施与保安有关的标准和建议措施（SARPs）方面存在的缺陷。普遍保安审计计划（USAP）于 2002 年 11 月启动，截至今年年底将完成对 60 个国家的审计。

在普遍保安审计计划、现行航空保安（AVSEC）机制和国际民航组织技术合作局之间进行适当的协调，预期能够产生一种改进航空保安的统一贯通、合乎逻辑和协调一致的做法。

航空保安的长期全球战略是继续把重点置于三个关键领域。一个是认真评估民用航空保安方面新的和正在出现的威胁，例如便携式防空系统（MANPADS），以培养一种能力，主动制定涉及机场、航空器和空中交通管制系统的先发制人的措施。第二是持续地跟踪和更新现行保安程序，以确保他们与所查明的威胁程度相匹配。第三是在维持最高保安水平的同时，加快旅客在机场的放行。

今年 3 月，在开罗举行的第 12 届简化手续专业会议讨论了上述最后一点，并建议所有缔约国根据国际民航组织的规范，在 2010 年之前颁发机读护照。这是国际民航组织机读旅行文件（MRTDs）蓝图的一部分，其中还包括专业会议的另一项建议，即各国为进一步加强其旅行文件的保安而加入生物识别数据。目前正在就专业会议的各项建议与各国协商，然后交理事会通过。现已有 100 多个国家颁发了机读旅行文件。

长期战略还必须处理保安挑战的法律问题。9.11 事件反映出国际民航组织多年来所确立的普遍接受的国际法律体系存在缺陷和不足。虽然这不是纯粹的法律问题，但必须进行更多的研究，以便处理对航空器上的旅客和机组进行生物或化学攻击、以电子或计算机为手段对空中交通管制网络或航空器进行攻击、以及组织、煽动、发起或资助涉及民用航空的攻击或庇护肇事者这些问题。

我们的理想是，建立一个所有国家支持的卓有成效的全球保安系统，一个能够保护航空运输系统的任何组成部分不再遭受非法干扰行为的系统。

航空安全

航空安全是国际民航组织存在的理由。而实施和执行国际民航组织的标准和建议措施（SARPs），则是实现最佳安全必不可少的条件。自国际民航组织诞生以来，鼓励遵守标准和建议措施一直是一个挑战。为此而发起的主要活动就是普遍安全监督审计计划，即 USOAP。

普遍安全监督审计计划是国际民航组织全球航空安全计划的核心活动，也是过去三年安全工作的主要重点。它包括经常性、强制性、系统性和协调一致的安全审计，以确定各国对与安全有关的标准和建议措施的执行情况。同时它还包括一项为纠正缺陷制定行动计划的规定。

这一计划是根据大会第 32 届会议的一项决议创立的，该决议同时还要求国际民航组织在适当时候扩展该计划。起初，计划涵盖公约的三个附件，即附件 1 — 《人员执照的颁发》；附件 6 — 《航空器的运行》；和附件 8 — 《航空器适航性》。

大会第 33 届会议确定将计划扩展到附件 11 — 《空中交通服务》和附件 14 — 《机场》。会议同时指示秘书长就将计划扩展到与安全有关的其他领域进行研究，尤其是就对附件 13 — 《航空器事故和事故征候调查》的核心要素进行审计，此项工作要尽快进行，而且不能大幅增加扩展的费用。

自该计划于 1999 年 1 月启动以来，已对 181 个缔约国和 5 个领土进行了审计，并进行了 152 次后续审计。毫无疑问，这项计划在帮助国际民航组织及其缔约国清楚地查明与安全有关的问题，并为纠正缺陷制定行动计划方面，发挥了巨大的作用。

但是，在准备扩展计划时，很快发现关于附件 11 和 14 的审计与其他附件中所载的规定密切相关，因此不能单独进行。同时，原来所采用的逐个附件进行审计的做法，在计划确立之初证明了它的有效性和必要性，但在扩展时沿用同样的做法可能会是漫长和昂贵的。

因此，国际民航组织理事会建议，将普遍安全监督审计计划从逐个附件进行审计的做法转变为全面的系统做法。全面的系统做法可通过集中力量评估各国的整体安全监督能力和对安全至关重要的具体领域，来处理各附件中所载的与安全有关的所有规定。这将涵盖除附件 9 — 《简化手续》和附件 17 — 《保安》以外的所有附件，这两个附件将由国际民航组织普遍保安审计计划处理。

向全面的系统做法转变将要求我们推迟初步扩展，以便从 2005 年开始启动全盘计划。通过这种方式，我们就能够确保计划的持续效率和有效性，同时将总体运作开支保持在可接受的水平。拟议的这种全面的系统做法将连同为增强透明度的统一战略一并提交本届大会审议。

普遍安全监督审计计划在我们改进世界范围的航空安全的努力中是一个强有力的促进要素。我高兴地说，安全监督审计科在 2002 年的评估中达到了 ISO 9001 的标准，这在国际民航组织还是第一次。

最后，在标准方面，本组织仍在继续认真修改和更新标准，最值得一提的是在使用无线电电话方面制定了新的语言能力标准。

我们的理想是，所有缔约国以统一和协调的方式实施国际民航组织现有的和不断发展的标准和建议措施，以确保全世界航空安全始终如一地享有最佳水平。

航空运输自由化

我刚才讲述的保安和安全方面的工作，毫无疑问地有助于恢复公众对航空旅行的信心，因而，对目前正在复苏中的航空运输业做出了贡献。航空业长期的财务健康，可通过我们在过去几年中所采取的自由化和私营化这些其他的倡议得到进一步增强。2003 年 3 月举行的第 5 次世界航空运输会议，在 1994 年前次会议的基础上，成功地应对了“如何”自由化，而不再是“是否”自由化这一挑战。

会议通过就航空运输业今后进行经济自由化的框架达成坚定的共识而做到了这一点。这一全球蓝图

的要点载于会议的总体原则宣言中，即“创建一个环境，其国际航空运输可在尊重社会和劳工标准的同时，以稳定、高效和经济且不牺牲安全和保安的方式得到发展和繁荣”。

宣言明确规定了各国在朝着尽量给航空运输以经济上的自由这一最终目标迈进时，各自和集体的作用与责任。在采取这种做法时，必须时刻满足旅行公众和行业界的需求，同时尊重具体情况并努力限制航空运输对环境的影响。

国际民航组织对制定国际航空运输协定提出的“范本”得到了广泛的支持，这应能使国际航空运输的管理更为协调一致，使正在进行的自由化进程得到更好的全球协调。

具体而言，关于航空承运人的所有权和控制权这一关键问题，会议建议，指定航空承运人和批准市场准入应按照各国的步伐和选择来实行自由化。会议还就市场准入、公平竞争和保障措施、消费者利益、产品分销、争端的解决和透明度等关键自由化问题达成了一致。

我们的理想是，以安全、保安、经济上可持续和兼容并蓄的方式在全世界继续逐步实现自由化。

空中航行

过去三年中，我们在应对优化和整合全世界的空中航路这一持续挑战方面取得了卓越的进展。

2002年11月28日起，澳大利西亚和欧洲之间的新航路开通，缩短了这两个地区之间的旅行时间。这一位于喜马拉雅山以南的欧洲、中东和亚洲航路结构（EMARSSH）项目，是国际民航组织有史以来进行的最大的航路调整工作之一，得到了国际民航组织32个成员国、通信公司、航图公司和国际航空运输协会（IATA）的参与。还在喜马拉雅山以南的欧洲和亚洲之间的主要空中交通航路上采用了缩小的最低垂直间隔标准（RVSM），在中东的整个空域提供了更加衔接无间的过渡。这使旅客的班机时刻更方便，给航空公司带来了可观的经济效益，由于减少了燃油而产生了环境效益并增强了安全。我愿在此强调，有关的国际民航组织地区办事处发挥了重要的协调作用，使这些行动结出了硕果。

中国和越南本着合作精神，完成了南中国海区域上空经修改的航路结构和空域组织的试运行。这种合作精神正是国际民用航空安全和有序发展的基础。

在国际民航组织的主持下，希腊、土耳其和其他方面为改进爱琴海及相邻地区上空的空中交通服务（ATS）航路网络达成了历史性协议，因而增加了空域容量，提高了效率并维持了高水平的飞行安全。这项新的ATS航路一揽子协议有助于满足雅典2004年夏季奥林匹克运动会期间及其前后增加的空中交通需求。这是多边框架内分享设施的又一突出典范。

在对伊拉克的军事活动期间，为了维护欧洲和东南亚之间主要国际空中航路上的交通流量，国际民航组织协调了海湾地区各缔约国和国际航空运输协会所做的努力，开发了替代的空中航路，绕开了受影响的地区，并把重点放在民用飞行的安全上。

在阿富汗，国际民航组织在当地武装冲突之后向民用飞行开放空域方面，发挥了重要作用。本组织与该签署了一项技术合作项目和管理服务协定，以便重建喀布尔机场并恢复空中交通管制服务。

印度和巴基斯坦于 2004 年 1 月 1 日恢复了两国之间的民用飞行，在此之前，两国于 2003 年 12 月 1 日在新德里签署了一项谅解备忘录。我作为理事会主席，定期与印度和巴基斯坦就谈判这项协定保持了联系。

现在，有越来越多的航空公司在使用经北极上空的新航路结构，这大大缩短了北美和欧洲至亚洲和太平洋地区的飞行距离。

除这些重要成就之外，去年 9 月举行的第 11 次空中航行会议还产生了开拓性的成果，制定了建立一个全球协调一致和无缝隙的空中航行系统的战略。

这一新系统的核心部分是世界范围空中航行服务的运行概念。在今后 25 年及其后实施这一概念，将确保全球空中交通管理（ATM）系统产生最佳的安全和效率，而且随着今后对空域容量需求的增加，还将证明这是至关重要的。

会议重申，安全是 ATM 系统总体效绩中最重要的要素。其他的考虑包括效率、正常性、成本效益和环境保护。

我们的理想是，根据第 11 次空中航行会议的建议，建立一个全球可互用的空中交通管理系统。

环境保护

保护环境是人类活动所有领域中的全球挑战。航空环境保护委员会（CAEP）在今年 2 月举行的第 6 次会议上就本组织的环境目标提议了一项声明，其中反映了国际民航组织自 1968 年以来在环境领域所开展工作的核心内容。

声明确认，国际民航组织在履行其职责时将力图：

- “a) 限制或减少受严重航空器噪声影响的人数；
- b) 限制或减少航空排放对当地空气质量的影响；和
- c) 限制或减少航空温室气体排放对全球气候的影响”。

具体而言，CAEP/6 会议建议采用的新的氧化氮（NO_x）标准，比 1999 年所商定的现有水平严格 12%。同时，会议还就确定减少航空器排放的中期和长期目标的进程，以及是否需要进一步制定工具以明确排放和噪声之间的相关性达成了一致。关于以市场为基础的备选方案的问题，批准了一项关于采取自愿措施减少航空二氧化碳（CO₂）排放的协定范本。

在噪声管理方面，CAEP/6 会议提出了实质性的指导材料，以协助各国实施管理噪声的“平衡做法”，其中包括 4 个主要要素：减少噪声源、土地使用规划和管理、减噪运行程序和对航空器施加的运行限制。“平衡做法”是 2001 年大会第 33 届会议通过的，在帮助国际民航组织理事会解决美国和 15 个欧洲联盟成员国就“装载消声器”航空器的争端中，成为一个关键因素。作为理事会授权解决这一争议的调停

人，我愿宣布，谈判成功结束，象征各国决心实现航空运输业的财务健康、生活质量和环境保护之间最大的兼容性。

联合国机构今年加大了对航空环保委员会进程的参与力度，这体现了国际民航组织在航空和环境保护领域的领导作用和责任。

我们的理想是，实现民用航空安全和有序的发展与环境质量之间最大的兼容性。

法律框架

法律是民用航空的根本。《芝加哥公约》和今天有效的一整套补充性航空法律文书，构成了确保全世界民用航空安全和有序发展的总体框架的重要组成部分。使法律文书适应不断变化的形势是一项重大的挑战。

为回应 9.11 事件，国际民航组织法律局率先制定了一个被称之为“全球计划”（Globaltime）的战争风险保险机制，以处理在攻击事件发生后商业保险撤销或骤减的情况。这一概念是以合理的条件提供短期和中期保险，而同时使私营保险市场能逐步回复。市场最终还是恢复了。由于目前提供的商业保险的一些特点正是全球计划重要要素的翻版，因而可以断言，国际民航组织的全球机制刺激了私营保险市场，并促成了其稳定。此外，虽然全球计划未实施，但需要时随时可以使用。

在国际民航组织和国际统一私法协会（UNIDROIT）的联合主持下，在南非开普敦举行了外交会议，签署了一项关于航空器融资和租赁的国际条约，这是对航空运输业的又一支持。这一新的法律文书规定要建立一个国际登记制度，这将减少航空器融资人、银行和航空器购买和租赁所涉及的其他金融机构的放贷风险，因而降低了信用成本。国际民航组织在建立设在爱尔兰都柏林的国际登记处的筹备工作中发挥了巨大的作用。

过去三年中的另一件大事，是 1999 年的《蒙特利尔公约》于 2003 年 11 月 4 日生效，取代了关于处理国际航空事故赔偿问题的 1929 年《华沙公约》。根据这一新的法律文书，受害者及其家属得到更好的保护和赔偿，这在国家、旅行公众、航空承运人和运输业的需要和利益之间达成了精微的平衡。

出版了关于不循规和扰乱性旅客法律问题的指导材料，主要内容是制定了起诉违规人的管辖条款范本。最后，还在准备使 1952 年《罗马公约》现代化的公约草案，以便在 2005 年或 2006 年召开的外交会议上通过。

我们的理想是，制定一个有效并不断适应国际民用航空要求的统一的全球法律框架。

资源

所有缔约国还面临另外一项挑战，那就是使其各自的人员、技术和财务资源与其根据《芝加哥公约》所应承担的主权责任相适应。帮助他们适应环境日益复杂化的现实是本组织特别认真对待的一项挑战。

国际民航组织能在何种程度上应对这一具体挑战取决于各国对拟议的方案预算的支持，并能迅速缴付摊款。2005年—2007年三年期的概算为1.969亿美元。截止9月15日，因美元与加元和制定预算所用其他货币的兑换率不利，概算增长260万美元，因而使其总额达到1.995亿美元。

秘书长和理事会已为缩减开支作出了巨大努力，以对付汇率不利、服务需求的增加和将安全与保安审计计划进一步融入经常性方案预算等所产生的综合影响，以及费用的全面上涨。由此产生的经常方案预算提案，考虑到了可采纳的所有有效率的措施，以使本组织能继续竭尽全力地为其缔约国服务。正如我星期二在本届大会开幕式的致词中所强调的，国际民航组织要能够响应缔约国的需要，就必须有为此所需的资源。

在财务方面的亮点之一是技术合作方案，其2003年的金额为1.1亿美元。预计在2004年，方案将达到大约1.94亿美元，增加8400万美元。这一大幅增长主要反映在美洲和非洲地区。中东地区、亚洲和太平洋地区的方案维持原有规模。这一前所未有的增长反映了各国对技术合作方案的信任和信心。

创建了国际航空安全财务机制，即IFFAS，为不能通过传统方式为普遍安全监督审计计划查明的与安全有关的项目获得资源的国家提供财务协助。这一新机制的运作独立于国际民航组织的方案预算，由各缔约国、国际组织以及与国际民用航空有关的公共和私营方面的自愿捐助供资。

我们的理想是，有资源充足的工作方案，并能有活力地配置本组织的资源，以支持各缔约国适应不断变化的优先事项。

国际民航组织的定位

面向未来，我们可持谨慎的乐观态度。根据国际民航组织最新的中期预测，全世界航空公司的旅客运输量将在2004年反弹，增长6.2%，并将继续发展，在2005年增长5.4%，在2006年增长5.2%。

本组织在下三年中的挑战，将是在过去三年的杰出成就之上更上一层楼，并构筑坚实的基础设施，支持国际民用航空的长期发展。

如理事会年度报告所示，我们已在安全和保安、空中航行、航空运输、环境和法律框架这些关键领域为国际民用航空的未来绘制或修改了蓝图。

在本届会议上，你们将有机会审议的方案预算和经修改的战略行动计划，将给本组织一个定位，使其得以沿着正确的方向并高效率和有成效地完成其重要使命。通过你们对这些问题和其他事项做出决定，你们可以确保你们的组织定位得体，可以继续为塑造航空旅行的未来发挥必要的领导作用。

最后，我要祝贺所有缔约国为实现我们公约起草人60年前令人钦佩的远见卓识而做出的贡献。值此国际民航组织大会第35届会议之际，让我们重申我们对于为追求我们共同的全球目标而进行协调一致和多边合作原则的承诺，以使国际民用航空为我们星球上的每一个人做出贡献。