



大会第 36 届会议
执行委员会

议程项目 12：关于实施国际民航组织统一战略方案（USP）的进展报告

关于实施国际民航组织统一战略方案（USP）的进展报告

（由国际民航组织理事会提交）

执行摘要

根据大会 A35-7 号决议“采取统一战略解决与安全有关的缺陷”，本文件提交了关于实施国际民航组织统一战略方案（USP）的进展报告，介绍自大会第 35 届会议以来所采取的行动。报告重点介绍了在统一战略方案下开展的各项活动，其中涉及对各国和包括地区安全监督组织在内的地区安全监督系统提供的援助、安全信息的共享与交流、透明度、伙伴关系和联盟，以及对那些在遵循与安全有关的标准和建议措施（SARPs）方面存在重大缺陷的国家可能依据《芝加哥公约》第五十四条第十款予以报告的国家所采取的行动。鉴于理事会已做出决定，根据公约第二十一条建立一个系统，提供关于在国家登记的航空器资料，本文件提出了一项新的大会决议以替代 A35-7 号决议。此外，鉴于本文件还提及了秘书长把统一战略方案与协调的发展和援助（CAD）方案合并成一个单一的实施支助和发展（ISD）方案而采取的行动，本文件提出了一项关于实施支助和发展方案中与安全有关的部分的新决议。

行动：请大会：

- a) 请各国按照要求支持该方案，提供借调人员和其它形式的技术支持；
- b) 指示理事会通过在本组织内配置实施支助和发展（ISD）方案所需的资源来加强该方案；
- c) 要求理事会向大会下届例会报告实施该方案的总体情况；
- d) 通过决议草案以修订和替代大会 A35-7 号决议，其中涉及根据公约第二十一条提供关于在国家登记的航空器的资料；和
- e) 通过关于实施支助和发展（ISD）方案的决议草案。

战略目标：

本工作文件涉及战略目标 A，即通过地区纠正规划和在地区和次地区一级建立安全监督系统，协助各国解决与安全有关的缺陷。另外，文件还鼓励各国之间交换信息，促进对航空安全水平的相互信任，加快安全监督的改进。此外，通过技术合作方案并使包括捐助国和组织及金融机构在内的利害攸关方知悉关键性的需要，以此来协助各国增进安全。

财务影响:	无需在经常方案预算项下提供额外的资源。将主要通过在本组织内重新配置资源和自愿捐助来实施该方案。此外，要求各国以借调人员的方式提供支持，并在需要时可以要求其他形式的技术支持，以把费用控制在预算的水平以内。
参考文件:	Doc 9866 号文件:《全球航空安全战略的民航局长会议报告》 Doc 9848 号文件:《大会有效决议》(截至 2004 年 10 月 8 日) Doc 7300 号文件:《国际民用航空公约》 AN 11/41-05/87 号国家级信件

1. 引言

1.1 A35-7 号决议: 采取统一战略解决与安全有关的缺陷

1.1.1 根据大会 A35-7 号决议，本文件报告了自大会第 35 届会议以来在统一战略方案下开展的各项活动的进展情况，尤其涉及到对各国和地区安全监督系统提供的援助、安全信息的共享与交流、透明度、伙伴关系和联盟。报告还包含针对那些可能依据《国际民用航空公约》(Doc 7300 号文件)第五十四条第十款予以报告的国家所采取的行动的最新情况。

1.1.2 此外，根据公约第二十一条，应向国际民航组织报告有关在该国登记的经常从事国际空中航行的航空器所有权和控制权的有关资料，本文件报告了为此实施一个系统，使各国共享在其他国家登记的航空器的有关资料的进展情况。本文件的附录提出了一项决议草案以替代 A35-7 号决议，其中包括为支持该系统的实施而需要各缔约国采取的行动。

2. 方案活动情况介绍

2.1 对各国的援助和促进地区安全监督系统的建立

2.1.1 根据统一战略方案，班珠尔协议国家集团运行安全和持续适航合作发展方案(COSCAP-BAG)对利比里亚(2006 年 10 月)和塞拉利昂(2007 年 1 月)执行了援助任务。此外，继接到援助要求后，总部工作人员与国际民航组织东部和南部非洲地区办事处(ESAF)执行了对吉布提的事实调查任务(2007 年 4 月 17 日至 19 日)，以核实在吉布提登记的航空器的安全监督安排。与诸如 COSCAPs 这样的地区安全监督系统有关的辅助活动包括依照理事会的决定提供技术指导。根据统一战略方案，国际民航组织工作人员出席了 COSCAP-BAG 指导委员会的会议(2007 年 3 月 19 日至 21 日)，并协助完成了为 COSCAP-BAG 和 COSCAP 西非经济和货币联盟(UEMOA)提供政府安全监督员培训的安排。过去两年还向太平洋航空安全组织(PASO)提供了咨询，包括为支持其行动计划的制定和实施而进行的为期两周的出访。

2.2 飞行安全信息交流(FSIX)

2.2.1 根据大会 A35-7 号决议，开发了飞行安全信息交流数据库(FSIX)，以便利与安全有关的信息的交流和发布，并鼓励透明度。这是在 2006 年 3 月举行的全球航空安全战略的民航局长会议

(DGCA/06)期间启用的,在其中登载了向国际民航组织提供了公布同意书的国家的安全监督审计报告。截至 2007 年 6 月 5 日,87 个国家向国际民航组织提供了公布第一个周期(1999 年—2004 年)的审计结果的同意书,9 个国家提供了公布在全面的系统做法下进行的审计的类似同意书。到 2008 年 3 月,指望所有国家都同意公布其审计结果,随后将登载在 FSIX 上。

2.2.2 登载在 FSIX 上的其他关键安全信息和资料包括乌克兰公布的被认为不再适航的安托诺夫航空器名单,以及多哥和刚果民主共和国关于取消登记的航空器的通知。FSIX 还提供了有效的手段,使各国下载国际民航组织指导材料、其它国家开发的与安全有关的工具和监管资料。此外,网站提供了几个国家的航空监管和航空器登记的专门网站的链接。对 FSIX 上的阅览流量进行了持续监测,现有统计数据表明,访客数量稳步增长。截至 2007 年 5 月,这一数字达到 73 000。

2.3 与安全有关的信息的透明度

2.3.1 根据《芝加哥公约》第五十四条第十款,应向各缔约国报告关于违反公约及不执行理事会建议或决定的任何情况。作为对大会 A35-7 号决议的回应,理事会在 2005 年 6 月举行的第 175 届会议上,批准了关于透明度和公布的程序,以在遵循与安全有关的标准和建议措施(SARPs)方面存在重大缺陷的情况下使用,同年 8 月向各国发布了该程序(AN 11/41-05/87 号国家级信件)。随后,秘书长设立了审计结果审查委员会(ARRB),以确定将采取的行动,即要么提供援助解决缺陷,要么提交理事会审议。审计结果审查委员会第一次会议于 2007 年 3 月 7 日举行。截至 2007 年 5 月,对 15 个国家的安全状况进行了评估,并要求一些国家解决重大安全关切。这些国家还被告知,不解决安全问题可能导致适用第五十四条第十款的规定。

2.4 建立伙伴关系和联盟

2.4.1 伙伴关系和联盟涉及到向各国提供援助和指导的战略,以及为此目对各利害攸关方和捐助者的资源进行调配。这还涉及到国际民航组织发挥牵头作用的必要性,查明关键的航空需要,并根据这些需要调配必要的资源以纠正缺陷。在此领域,PASO 从亚洲发展银行(ADB)和国际航空安全财务机制(IFFAS)获得资金,国际民航组织将对项目进行监测。此外,国际民航组织工作人员积极地参加了一个项目,为东南亚的九个国家实施安全管理系统(SMS)建立协调一致的监管框架。该项目需要国际民航组织、欧洲航空安全机构(EASA)和空客之间在东南亚地区举措论坛(SEARIF)下进行密切协调。

2.5 航空器登记信息

2.5.1 在理事会第 177 届会议期间,根据空中航行委员会对此题目进行的研究,提出了一项关于建立一个系统的建议,以按照第二十一条提供来自各国的有关航空器登记的资料。空中航行委员的报告概述了此种系统的安全案例、法律基础和程序框架。2006 年 3 月 9 日,理事会原则上批准了建立此种系统,并要求秘书长拟定实施备选方案,起草有关此种系统的程序和运作的规则,供理事会审议。DGCA/06 会议对建立此种系统给予了进一步支持[见《全球航空安全战略的民航局长会议报告》(Doc 9866 号文件)建议 2/1 c)]。

2.5.2 2006 年 12 月 5 日,秘书长向理事会提出了实施备选方案的建议,以及有关此种系统的程序和运作的规则。理事会支持按照第二十一条开发一个提供资料的系统,并原则上批准了规范系统的规则。预计这些规则将在 2007 年年底定稿并公布。理事会认识到,需要所有缔约国都提供在其国家登记的航

空器的有关资料，否则，该系统就不会产生所构想的安全益处。本文件附录 A 包含一项决议草案以替代 A35-7 号决议，其中强调了各缔约国向国际民航组织提供其有关登记资料的重要性，请大会审议。在各国登记的航空器的有关资料将由国际民航组织在 FSIX 网站上仅向各缔约国提供。

2.6 其他活动

2.6.1 国际民航组织在统一战略方案下参加的其他活动包括：地区安全监督全球峰会（2005 年 1 月 31 日至 2 月 4 日于美国华盛顿哥伦比亚特区）、地区合作和安全监督统一战略研讨会（2005 年 9 月 15 日至 23 日于埃及开罗）、美国—非洲航空运输峰会（2005 年 10 月 31 日至 11 月 5 日于美国佛罗里达迈阿密）、在非洲执行全球航空安全路线图智囊团会议（2007 年 1 月 24 日至 26 日于美国华盛顿哥伦比亚特区）、以及在非洲天空提供安全的、有安全保障的和可持续的航空运输以使经济贡献最大化的发展论坛（2007 年 4 月 23 日至 25 日于埃塞俄比亚亚的斯亚贝巴）。

2.6.2 该方案发挥了作用的另一个活动是为非洲制定全面的地区实施计划。2006 年 12 月 5 日，国际民航组织理事会同意制定一项实施计划。该计划的目标是加强国际民航组织为持续改进非洲—印度洋地区的飞行安全，在协调各项活动、举措和实施战略方面的领导作用。该方案还准备了向各国及其航空承运人提供直接援助的可行性研究。

3. 未来的工作

3.1 在下个三年度，国际民航组织将继续提供便利，以向各国和地区安全监督系统提供援助，并加强对 COSCAPs 的技术支持。将进一步完善 FSIX，以为那些不能设计和维护自己的网页的 COSCAPs 编写专门网页。在透明度方面，FSIX 将继续公布各国向公众发布的安全监督审计结果；将采取行动提供援助，以解决与安全有关的缺陷，包括在理事会审议和必要时向各国公布情况。总之，国际民航组织将继续履行大会 A35-7 号决议所赋予的职责，并将在建立和实施地区安全监督系统方面发挥积极作用，包括非洲地区综合实施计划中与安全有关的部分。

3.2 根据秘书长采取的行动，2007 年 6 月 15 日，统一战略方案与协调的援助和发展方案合并成为一个单一的实施支助和发展（ISD）方案。该方案的职能将是便利和协调各国、业界、国际金融机构和其他利害攸关方提供的援助，以便根据国际民航组织审计计划发现的问题，处理安全与保安。本文件附录 B 因此载有一项关于实施支助和发展（ISD）方案中与安全有关的部分的新决议草案。该决议指示理事会实施统一战略方案，其基础是关键安全信息的透明度和共享、促进建立地区安全监督系统和向各国提供援助、以及安全信息的分析与交流。

—————

附录 A

替代 A35-7 号决议的决议草案

A36-xx:	采取统一战略解决与安全有关的缺陷
---------	------------------

鉴于本组织的一项主要目标仍然是确保世界范围国际民用航空的安全；

鉴于确保国际民用航空的安全既是缔约国的集体责任也是其各自的责任；

鉴于根据国际民用航空公约第三十七条，各缔约国承允在关于航空器、人员、机场、航路及各种辅助服务的规章、标准、程序及组织方面进行合作，凡采用统一办法而能便利、改进空中航行的事项，应尽力求得可行的最高程度的一致；

鉴于在世界范围的基础上改进国际民用航空的安全要求所有利害攸关方的积极协作；

鉴于公约及其附件为缔约国建立一个以相互信任和承认为基础的民用航空安全系统提供了法律和运行框架，因而要求所有缔约国尽量执行标准和建议措施并充分地进行安全监督；

鉴于普遍安全监督审计计划（USOAP）的结果表明，有些缔约国尚未能建立令人满意的国家安全监督系统；

鉴于国际民航组织技术合作局（TCB）能够协调和便利向有需要的国家提供所要求的援助，旨在纠正通过国际民航组织普遍安全监督审计计划查明的缺陷；

鉴于建立了国际航空安全财务机制（IFFAS）来协助缔约国为与安全相关的项目提供资金，以纠正主要是通过普遍安全监督审计计划所查明的缺陷，否则他们不可能为此提供或获得必要的财务资源；

认识到并非所有缔约国均有必要的人员、技术和财务资源来充分进行安全监督；

认识到设立地区安全和次地区安全监督机构系统，包括地区安全监督组织有可能，通过规模经济和促进更大范围的协调一致，在很大程度上协助各国履行《芝加哥公约》规定的义务；

认识到通过采取涉及所有缔约国、国际民航组织和民用航空运行中有关的其他各方的统一战略可以大大加强向在纠正安全监督审计中所查明的缺陷方面遇到困难的国家提供帮助；

认识到国际和地区组织进行的审计对增进安全所做出的贡献，包括那些与国际民航组织有协议的组织，如欧洲航空安全机构（EASA）、国际航空运输协会（IATA）运行安全审计（IOSA）方案和欧洲空中航行安全组织（Eurocontrol）安全监管要求（ESARR）实施监控和支持（ESIMS）方案；和

认识到透明度和分享安全资料是安全的航空运输系统的基本原则之一；和

认识到充分掌握在一国运营的外国航空器的登记国和运营人所在国的身份,可以为监视那些运营提供至关重要的信息;

大会:

1. 敦促所有缔约国与其他缔约国分享可能影响国际空中航行安全的关键性安全资料,并便利获取所有有关的安全资料;

2. 鼓励各缔约国在履行其安全监督职能时,包括在公约第十六条所规定的检查期间,充分利用所能得到的安全资料;

~~3. 指示理事会进一步制定实际措施,以便利在各缔约国之间分享此种安全资料;~~

43. 提醒各缔约国需要监视其领土之内的所有航空器,包括外国航空器的运行,并在必要时采取适当行动以维护安全;

4. 提醒各缔约国按照《芝加哥公约》第二十一条,以及理事会将制定的关于信息共享系统的规则,与国际民航组织共享关于航空器登记的有关资料;

~~5. 指示理事会制定一项程序,在一个国家就遵守国际民航组织与安全相关的标准和建议措施方面出现较大缺陷时,根据《芝加哥公约》第五十四条j)款向所有缔约国说明情况;~~

~~6. 指示理事会推动关于地区安全监督机构的概念;~~

75. 请秘书长继续增进普遍安全监督审计计划和与航空安全相关的其它组织(尤其是 IATA 和 EUROCONTROL)的审计计划之间的协调与合作;

~~8.6. 指示理事会根据需要实施程序,在《芝加哥公约》第五十四条第十款的范围内,在一个国家就遵守国际民航组织与安全有关的标准和建议措施方面有重大缺陷时,将情况通报各缔约国;~~

7. 指示理事会推动关于地区和次地区安全监督系统,包括地区安全监督组织;

8. 敦促各缔约国进一步开展并进一步加强地区和次地区合作,并在可行时,主动发展与其他国家、航空业界、空中航行服务提供者、金融机构和其他利害攸关方的伙伴关系来加强其安全监督能力,以便促进更安全的国际民用航空系统和更好地履行其各自国家的责任;

9. 鼓励各国促进建立地区或次地区伙伴关系,协作制定解决共同问题的办法,以培养其各自国家的安全监督能力,并且参与加强和推动地区安全监督系统,包括地区安全监督组织或为其提供切实的支助;

~~10. 鼓励所有有能力的国家参与加强和推动地区安全监督机构系统或提供切实援助;~~

44.10. 请各缔约国使用国际民航组织技术合作局(TCB)的服务,以解决通过普遍安全监督审计

计划所查明与安全有关的缺陷；

~~12-11.~~ 请那些为采取必要措施以纠正通过普遍安全监督审计计划所查明的与安全有关的缺陷，而在筹措资金方面遇到困难的缔约国，利用国际航空安全财务机制（IFFAS）~~金融机构，包括开发银行和其他捐助方~~提供资金的机会；

~~12.~~ 要求理事会同发展银行和其他捐助方一道，就全球在航空基础设施和监督机制方面的缺陷制定一份年度报告，协助捐助方查明改进的机会并由各缔约方来分配支助；

~~13.~~ 要求理事会在提高透明度、加强合作和协助的原则基础上实施统一战略，并视情促进各国、使用者、空中航行服务提供者、航空业界、金融机构和其他利害关系人之间的伙伴关系，来分析原因，制定和实施可持续的解决办法，以便帮助各缔约国解决与安全有关的缺陷；

~~14.~~ 指示理事会通过一项灵活解决办法，借助于国际民航组织地区办事处提供援助，以支持负责安全监督工作的地区和次地区机构，并实施一个有效的系统，跟踪统一战略的实施情况；和

~~15-13.~~ 要求秘书长继续探讨办法，确定可在国家和地区一级采取的措施，以便支持各国发展 ATM 安全监督能力和程序；

~~14.~~ 指示理事会加强实施支助和发展（ISD）方案，确保其连续的有效性；和

~~15.~~ 宣布本决议替代 A35-7 号决议。

相关措施

~~理事会应该制定办法，通过国际民航组织的保密网站向所有缔约国提供审计结果和差异数据库（AFDD）中的全部相关资料。~~

附录 B

决议草案

A36-xx:	实施支助和发展（ISD）方案 — 安全
----------------	----------------------------

鉴于确保国际民用航空的安全既是缔约国的集体责任也是其各自的责任；

鉴于国际民用航空的安全也依赖于所有利害攸关方的积极协作；

鉴于有效实施全球航空安全计划（GASP）需要加强国际民航组织、缔约国、业界和所有其他利害攸关方的协作努力；

鉴于国际民航组织可以在促进执行标准和建议措施及纠正与安全有关的缺陷方面发挥领导作用；

认识到大会第 35 届会议通过了关于采取统一战略解决与安全有关的缺陷的 A35-7 号决议；和

认识到秘书长已采取步骤建立国际民航组织统一战略方案；

大会：

1. 指示理事会在以下基础上继续实施支助和发展（ISD）方案：
 - a) 关键安全信息的透明度和共享；
 - b) 促进建立地区安全监督系统和向各国提供援助；
 - c) 安全信息的分析与交流；和
 - d) 与各缔约国、业界和其他利害攸关方建立伙伴关系，协调和便利向有需要的国家提供财务和技术援助，旨在纠正通过国际民航组织普遍安全监督审计计划查明的缺陷；
2. 指示理事会通过在本组织内为实施支助和发展（ISD）方案的有效实施重新配置所需要的资源来加强该方案；
3. 指示理事会支持增强飞行安全信息交流（FSIX）数据库，以便利在各缔约国、行业界和其他利害攸关方之间适当分享关键安全信息；
4. 指示理事会继续分析有关关键安全信息，以确定向有需要的国家提供援助的有效手段，并还要确定对那些尚未纠正安全缺陷的国家将采取的行动；和
5. 要求理事会向大会下届常会报告方案的总体实施情况。