



大会第 36 届会议

执行委员会

议程项目 23：增强国际民航组织的有效性

关于大会第 A31-2 号决议、第 A32-1 号决议和
第 A33-3 号决议的执行情况的报告

（由国际民航组织理事会提交）

执行摘要

在本文件中，结合理事会关于大会第 A31-2 号决议、第 A32-1 号决议和第 A33-3 号决议的执行情况的报告，理事会介绍了关于执行增强国际民航组织有效性的大会第 35 届会议决定的进展报告。该报告提供了关于战略目标和业务计划的拟定工作、地区办事处与总部的职能一体化、本组织工作方式的改进，以及方案评估、审计和管理审查办公室（EAO）所开展工作等最新情况。报告还包含了信息和通信技术（ICT）领域的发展和改进、更多地利用国际民航组织网站与各国进行更高效的通信联系，以及对国际民航组织网站实行简化工作的一些情况。

行动：请大会：

- a) 审议本报告；和
- b) 要求理事会，作为持续进程的一部分，继续改进国际民航组织的有效性和效率，并向大会下届常会提交一份报告。

战略目标:	本工作文件涉及辅助实施战略 4、5 和 7。
财务影响:	无需额外资源。增强有效性最终将带来对现有资源的更好利用。
参考文件:	A35-WP/35 号文件 Doc 9843 号文件，A35-EX 号文件 Doc 9848 号文件：《大会有效决议》（截至 2004 年 10 月 8 日）

1. 引言

1.1 大会第 35 届会议审议了 A35-WP/35 号文件，该文件报告了对关于增强国际民航组织有效性的第 A31-2 号决议、第 A32-1 号决议和第 A33-3 号决议的执行情况，并针对增强本组织的有效性和效率做出了一项决定，其内容载于 Doc 9843 号文件，A35-EX 号文件的第 20:11 段中。

1.2 本文件报告了关于执行大会第 35 届会议决定的进展情况及理事会对此采取的行动，并报告了自大会第 35 届会议以来，作为增强本组织有效性和效率的持续进程的一部分，所采取其他措施的情况。

2. 战略目标

2.1 理事会在 2004 年其第 173 届会议和 2005 年其第 174 届会议期间，审议了拟议的战略目标，并设立了一个工作组以研究提案草案。在审议了工作组的报告之后，理事会在第 173 届会议上批准了 2005 年—2010 年的六项战略目标，并在第 174 届会议期间批准了愿景和任务声明。本组织的六个战略目标涉及安全、保安、环境保护、效率、连续性和法治。

2.2 理事会同意战略目标需要与时俱进。认为监测战略目标的持续相关性是至关重要的，并且理事会同意需要每年对战略目标进行审查。

2.3 理事会在其第 176 届会议上，审议了对国际民航组织战略目标的一些修改工作，并将拟议的修改交给了战略目标工作组。理事会还决定通过 2006 年夏季进行的一项调查，征求各缔约国的意见。

2.4 2006 年，在理事会第 179 届会议期间，战略目标工作组审议了调查结果、提出了对战略目标和辅助战略的修改建议，并提出了对 2007 年—2012 年国际民航组织战略目标的建议。

2.5 2007 年，理事会在其第 180 届会议期间，原则批准了 2007 年—2012 年的国际民航组织战略目标的架构，并要求秘书长考虑在 2008 年—2010 年的经常方案预算中实施本组织战略目标经过简化和更有侧重点的结构。战略目标列出了国际民航组织的中期工作重点并提供了国际民用航空的全球框架。新结构包含四项“基石”战略目标：安全、保安、环境保护、效率/发展，和两项辅助战略：运作优化和法治。理事会还对战略目标制定了高层指标，它有助于理事会确定实现本组织战略目标的总体进展情况，以及更好地评估与战略目标有关的民用航空环境。同时，还批准了审查和实施本组织战略目标的拟议周期，该周期将自 2008 年 1 月 1 日起适用。

2.6 为每项战略目标都确定了“领导人”，以帮助确保业务计划的有效管理与实施。在此基础上，各级的授权权限和工作人员的互动将变得更为灵活以支持战略目标，同时本组织还采用了成果预算。

3. 业务计划和新的工作方式

3.1 2004 年，秘书处启动了本组织业务计划的制定工作。理事会在其第 174 届会议和第 175 届会议上，审议了业务计划草案。

3.2 目前的业务计划涵盖了 2005 年—2007 年的三年期，这一期间的预算业已编制完成、资源也已

分配妥当。2005 年 11 月发行了一份介绍宣传册，概述了本组织对业务计划的作法。为了保证制定业务计划和编制预算之间有效结合，商定了更新和业务计划预算的标准周期。至于 2008 年—2009 年—2010 年的下个三年期，顺序有所不同，在拟定预算之前，已经制定了业务计划，并且预算的编制方式保障了实施行动计划的各项资源，反过来这将得到引导实现战略目标的具体运作计划的支持。2008 年—2009 年—2010 年的国际民航组织业务计划草案可通过以下网站查阅：<http://www.icao.int/icaonet>。下个三年期的预算一旦得到批准，业务计划将需要按照实际供资水平进行调整。

3.3 业务计划的组成部分如下：愿景和任务声明及战略目标，对于目前的三年期，已得到了理事会的批准，经过某些简化和修改，对下个三年期（2008 年—2009 年—2010 年）也同样有效，因此，秘书处将继续把经批准的愿景和任务声明及组织战略目标作为其工作依据。战略概述是秘书处制定的一个工具，它帮助秘书处确定业务计划实施工作的优先事项。它包括的方面有：“战略定位”、“工作重点”、“公共信息战略”、“电子战略”和“成功实施业务计划的战略技巧”。从愿景和任务声明衍生而来的高层指标，将能够用来定期监测国际航空的效绩。在经理事会同意后，这些指标已纳入业务计划。随着国际民航组织转向以成果预算（RBB），已重新界定了作为业务计划策略部分的行动计划。在新的布局中，行动计划将战略目标转化为主要活动，与此同时，它确定了“成果”及相关详细内容，如：问题和挑战、战略做法、预期产出、重要效绩指标（KPIs）、领导者以及所需人力资源。从实际角度而言，行动计划意味着将以各项战略目标为依据更加有效地规划资源，同时，秘书处的工作将通过以成果为基础的规划和预算编制，更突出重点地解决本组织所面临的重大挑战。

4. 地区办事处与总部的职能一体化

4.1 在制定业务计划方面，本组织的不同单位之间，特别是总部与地区办事处之间的职能一体化受到了特别关注。作为本组织总体业务计划子集的运作计划，是项目管理人开展其各项方案的一个工具，以便实施业务计划。空中航行局（ANB）为支持业务计划制定了一个称为空中航行综合方案（ANIP）的运作计划，其目的是为了替代空中航行领域的技术工作方案（TWP）。作为职能一体化的一部分，地区方案的运作计划载于空中航行综合方案当中，因而提供了一个统一的做法，以便管理和实施空中航行项目。空中航行综合方案将总部的技术领导人与地区的技术官员相结合。空中航行综合方案是一个在线环境，它可以在工作人员之间进行有效的互动，改进对效绩的跟踪和监测，同时提供了节省费用和更有效地进行管理的机会。尽管尚处于开发阶段，但这一在线规划系统将能在 2008 年 1 月份提供，并将扩展至总部的各个局室，从而为业务计划的执行工作带来透明度，以及总部与地区办事处全面的运作一体化。

5. 方案评估、审计和管理审查办公室开展的工作

5.1 根据大会第 A31-2 号决议和第 A32-1 号决议、理事会的有关决定和内部审计章程的授权，方案评估、审计和管理审查办公室（EAO）负责对本组织的运行进行评估、审计和管理审查，并视情将其结果报告秘书长和理事会。方案评估、审计和管理审查办公室向理事会提交了其年度工作方案及所开展活动的年度报告，供理事会审查并提出建议。

5.2 包含在方案评估、审计和管理审查办公室年度工作方案当中的评估、审计和管理审查活动，旨在改进方案管理、透明度和问责制。方案评估、审计和管理审查办公室在有限的资源之内，它的年度工

作方案中所涵盖的各项活动，提供了对具体方案和活动的评估和/或审计，除其他事项外，报告了关于改进文件分发和减少制作成本；将某些行政工作和职能外包；本组织的营销和销售职能；作为技术合作(TC)项目质量保证一部分，审计技术合作局(TCB)项目的发展、监测和评估过程、与短期工作人员有关的技术合作行政程序/做法、为技术合作局的一个项目进行的雷达采购；保护和稳定经常方案预算的购买力；国际民航组织一般事务类(GS)人员的征聘，以及为进一步开发高级管理技巧而进行的培训等。

5.3 方案评估、审计和管理审查办公室还监测了可能对内部管理产生影响的某些发展情况，并对工作方案中的评估和审计活动做了优先安排。此外，方案评估、审计和管理审查办公室向秘书长和高级管理层就有关问责制、方案和组织结构，以及信息和通信技术的应用方面的管理举措问题，进行了分析并提出了建议。方案评估、审计和管理审查办公室的活动所产生的各项建议侧重于改进运行的经济性、效率和有效性的必要性。在适当情况下，已经采取或开始了行动，以实施多项建议，同时方案评估、审计和管理审查办公室对其实施情况进行了跟进并提供了报告。方案评估、审计和管理审查办公室作为联系人，协调联合检查组对本组织进行审查，并对其各项建议进行跟进。方案评估、审计和管理审查办公室还担任与外部审计员的联系人，并定期跟进外部审计员所提出的但未落实的各项建议。

5.4 在理事会第 173 届至第 181 届会议上，方案评估、审计和管理审查办公室向秘书处提供了有关对国际民航组织 2005 年—2010 年战略目标的审查方面的援助，包括分发、收集和分析对缔约国进行的一份问卷调查。方案评估、审计和管理审查办公室还提供了对高层指标的协调和指导，以便更好地评估与战略目标相关的民用航空环境。

5.5 为对联检组就联合国系统监督的报告作出回应，理事会在第 179 届至 181 届会议期间，研究了建立国际民航组织监督委员会的模式，包括该委员会的职权范围。理事会原则上同意，对包括国际民航组织在内的联合所有各组织而言，有效的监督是至关重要的。理事会要确保以具有成本效益的方式设立必需的实体，以确保对可能出现的、但理事会成员可能无法彻底处理的问题进行有效的监督，这是非常重要的。理事会将在第 182 届会议期间继续研究委员会职权范围的草案。

6. 信息和通信技术 (ICT) 的发展和改进

6.1 在信息和通信技术领域开展了以下开发工作，以期改进对信息技术 (IT) 的使用：

- a) 实施了新标准工作站 (NSW) 的概念，这将使本组织能够利用标准化硬件和软件的全球购买和节省的优势；同时便于管理和业务解决办法；
- b) 成功地部署新环境的一些最重要的组成部分，是加强沟通、提高工作人员的认识和培训。通过一系列讲习班和情况介绍，向所有工作人员提供并进行了有关新标准工作站的培训，由于采用了新的信息技术，如：WebEX（网络会议和在线会议），使地区办事处也能远程参与；
- c) 改进了文件制作系统 (DPS)，以便满足对国际民航组织文件质量和一致性的要求。已经制定出所需的工具，新标准工作站的所有用户都可使用；
- d) 为各局和办公室拟定了服务水平协议 (SLA)，以加强运行和服务的效率；和

- e) 实施了其他改进工作，以确保不间断的和有保障的服务环境，如冗余供电系统、互联网连接能力以及邮件、文件存储、防火墙和防病毒保护。

6.2 正在逐步引入一个新的财务系统，这是为了向管理层提供财务情况，并对会计和财务报告实行自动化。新系统被称为综合资源信息系统（IRIS），已经制定了两个阶段的实施范围：第 I 阶段包括一般分类账、应付款账户、应收款账户、预算、项目管理及采购，为了 2008 年办理业务，定于 2007 年 11 月晚些时间准备就绪。第 II 阶段包括人力资源、发薪、差旅、出版物销售和固定资产，定于 2008 年 10 月底之前准备就绪。

7. 提高国际民航组织网站的利用率并对国际民航组织网站开展合理化和简化工作

7.1 为了确保通过国际民航组织网站与各国和国际组织进行更快更高效的通信，并使其成为各种信息和电子出版物的数据库，已经采取了以下行动：

- a) 目前，已有 186 个缔约国和 78 个国际组织注册，并可以进入国际民航组织网站；
- b) 国际民航组织网站上提供了所有国家级信件、理事会文件，以及理事会主席和秘书长的备忘录；
- c) 在国际民航组织网站上设置了协助各国批准国际航空法律文书的管理工具包，以及有关条约汇编、国际航空法会议的事项，及国际民航组织的航空协定和安排（DAGMAR）数据库；
- d) 通过采用一个替代除阅知外不需采取任何行动的纸版国家级信件的“国际民航组织电子公报”，建立了与各缔约国和国际组织的一种新的通信方式。另外的一个新特点就是实施了对国家级信件进行答复情况的目录，以期改进答复率，并加强国家级信件制度的总体效率；
- e) 以电子形式提供了所有当前版本的附件以及许多手册和通告；
- f) 在国际民航组织网站上提供了大会以往各届会议及第 36 届会议的整套文件，包括参考资料；
- g) 空中航行领域的无纸化专家组会议的数量稳步增长。通过专用网站，对空中航行委员会的所有专家组、空中航行研究组和运行组提供了支持，小组成员可以通过专用网站交流会议文件和其他信函；
- h) 减少或停止了某些航空运输出版物的纸版制作，以便在线或通过其他电子媒体进行更广泛的发送。此外，在航空运输领域，比如航空环保委员会第 7 次会议（CAEP/7）和环境座谈会，也正在采用无纸化会议，与会者可以通过适当的保密网站查阅或下载所有工作文件。
- i) 目前，正在在线发送通过国际民航组织统计方案收集的所有统计数据，从而为缔约国和其他用户提供更及时的统计资料。为此，有两个网站提供了民用航空统计数据：其中之一向缔约国免费提供，而另一个是商业网站，通过每年订阅向用户提供。

7.2 到 2007 年底之前，通过采用网站内容管理（微软分享站点）和对国际民航组织所有网站采用一站式登录，将对信息技术的大部分基础设施予以更新。该项目将包括对外部网站、综合资源信息系统的项目网站、国际民航组织的团队协作业务环境以及工作人员网站向分享站点转移实行合理化。该项目实施后，将会更便利用户通过单一用户账户进行访问和网络导航、更快和更有效地写作、网站内容创始人赋权生成和保持网站信息、提高系统可用性，并改进信息安全。

8. 加强效率的其他措施

8.1 理事会在其第 178 届会议上，批准了经修改的《理事会议事规则》和拟定理事会工作文件的指导方针，以及有关需要举行理事会非公开会议的各种问题的指导方针。在其第 180 届和第 181 届会议上，理事会审议并批准了经修改的《理事会常设委员会的议事规则》。

8.2 目前，已经修订了《国际民航组织出版物条例》，减少了纸文件的分发数量。通过在线提供文件并将印刷份数与大会会议厅的座位容量挂钩，大幅减少了大会第 36 届会议的纸文件，包括参考资料的发行数量。同时，对大会第 36 届会议的临时议程采用了更加简洁的格式，使执行委员会和各职能委员会项下的各个项目与本组织的各项战略目标相符。

8.3 理事会在其第 178 届会议和第 181 届会议上，同意了向大会第 36 届会议建议对《大会议事规则》（Doc 7600/5 号文件）中的某些规则进行修订，以便加强大会的有效性，这符合第 A31-2 号决议中所载的指示和其中的考虑事项清单。拟议的修订载于第 A36-WP/40 号文件当中。

8.4 已经升级了会议注册系统，通过提供在线注册并使注册过程和数据库管理更加可靠，改进了为会议提供服务的效率。

8.5 在人力资源方面，建立了一个新的业绩和能力强化（PACE）制度。业绩和能力强化制度的主要目的，是为了认可工作人员对实现本组织战略目标的贡献，并提供一个管理工具，帮助查明业绩水平，并强化工作人员个人的业绩和能力。2006 年和 2007 年，为总部和地区办事处工作人员举办了讲习班（通过录像和网络会议），提供了业务计划、国际民航组织战略目标及其与业绩和能力强化制度的联系的具体详情。新的在线系统确保了人力资源处和所有各局局长能够监测业绩和能力强化制度报告的进展情况，并同时为管理者提供了有关业绩和能力评定的指导方针，以便确保各局/办公室的一致性。

8.6 改善业务做法的所有举措鼓励优化组织结构和各级的授权权限、引入项目管理技巧、设定基准和效绩衡量。为了提高空中航行局的有效性及效率，正在进行的改组目的旨在通过制定清楚的各级的授权权限、优化资源和提高工作人员之间的互动，使业务计划得到有效管理和执行。最终结果是使空中航行局更有效率，能够有效地对航空界的期望作出反应。

8.7 2005 年 11 月，理事会商定为简化国际民航组织的审计职能和为求实现效率和经济性，国际民航组织的普遍安全监督审计计划（USOAP）和普遍保安审计计划（USAP）应在行政上整合为一个向秘书长报告的单一审计实体。据此，这两项审计计划于 2006 年 8 月被合并为秘书长办公室下面的新的安全和保安审计（SSA）处，每项计划仍保持技术和职能方面的独立性，但共享非技术性资源。

8.8 自 2007 年 6 月 15 日起，统一战略方案（USP）和协调的援助和发展科（CAD）整合成一个

秘书长办公室下面的航空安全和保安实施支助和发展处（ISD）。实施支助和发展处的主要目标是：支助那些经国际民航组织审计计划查明在履行其航空安全和保安义务方面有重大缺陷的缔约国；便利和协调由各国、业界、国际金融机构和其他利害关系方提供的援助；以及参加旨在增强各国履行其航空安全和保安义务的能力的安全及保安实施支助和发展活动。

8.9 过去三年期间，统一战略方案与各国和地区组织密切合作，以解决与安全有关的缺陷和促进与加强地区安全举措，积极参与向各国提供支助。在这些地区项目中有运行安全和持续适航合作发展方案（COSCAP）。统一战略方案还参与了为建立统一的安全管理系统（SMS）管理框架的各项活动。该方案发挥重要作用的其他活动还包括制定非洲的全面地区实施计划。统一战略方案目前正在开展活动的另外一个重要领域包括交流与安全有关的信息。2006年3月，本组织在全球航空安全战略的民航局长会议（DGCA/06）期间，启用了飞行安全信息交流（FSIX）网站。强烈鼓励各缔约国利用飞行安全信息交流网站（www.icao.int/fsix），并通过该网站的服务为网站的文件图书馆做出贡献。

8.10 在三年期间，国际民航组织根据协调的援助和发展方案提高了向各国提供援助的力度，以协助各国解决保安审计计划查明的与航空保安有关的缺陷。援助方案包括另外建立了四个地区航空保安培训中心（ASTCs）和制定了一个由国际民航组织和康考迪亚大学联合施教的专业管理人员课程（PMC）。此外，还编制了四份新的航空保安培训成套教材（ASTPs）并由航空保安培训中心的网络提供培训。还举办了四个讲习班，即：国家民航保安方案、机场保安方案、国家质量控制方案和国家检查员合格审定方案，以针对新通过的附件 17 的标准和建议措施。许多缔约国利用这一机会参加了讲习班，国际民航组织将与各保安培训中心合作继续举办这种讲习班。

9. 执行关于标准和建议措施的第 A33-3 号决议的进展情况

9.1 诚如向大会第 35 届会议所报告的，理事会已批准了通过标准和建议措施以及批准与安全或保安必要的空中航行服务程序（PANS）的“快速通道”。从那以后，空中航行委员会的专家组通过使用现代化的通信设施加快了标准和建议措施的制定程序。同时还制定出一种程序，即专家组一旦通过函件或由专家组的工作组全体会议商定出标准和建议措施之后，即提交给空中航行委员会，而无须等待专家组的正式会议。对标准和建议措施拟议修订通常适用的时间期限是空中航行委员会于 5 月/6 月进行初步审议，随后与各国进行协商，秋季会议做最后审议，这样就有望理事会在翌年 3 月之前通过这些修订。

10. 结论

10.1 在执行关于增强国际民航组织有效性的大会第 35 届会议决定和相关决议方面，已经取得了许多进展和切实的成果。理事会已采取了适当的行动，并在长期的基础上，按照大会要求不断改进国际民航组织的有效性和效率。但是，这项任务不是一个一蹴而就的行动，而是一个持续的过程，应该由理事会经常审查。