



大会第 36 届会议

执行委员会

议程项目 20：向新技术合作政策过渡

国际民航组织在安全方面的技术援助

（由葡萄牙（代表欧共体及其成员国¹）、
欧洲民用航空会议成员国²及欧洲空中航行安全组织提交）

执行摘要

国际民航组织在安全领域的技术合作政策，应旨在改进其方案的有效性，并结合全球航空安全路线图，与航空业界进行合作。技术合作方案应促进采用一种（次）地区的做法，以改进安全并建立（次）地区安全监督组织。

鉴于航空和新技术的迅速变化，应采取各种举措，帮助国际民航组织发挥其在技术合作领域的未来作用。

为实现这一目标，本工作文件提出了一些可能性和机会方面的建议，以便纳入国际民航组织下个三年期的政策当中。

行动：请大会：

- a) 注意到本文件的内容，和
- b) 考虑将所附的建议纳入一项大会决议。

战略目标：	本工作文件涉及所有战略目标。
财务影响：	不适用。
参考文件：	Doc 9848 号文件：《大会有效决议》（截至 2004 年 10 月 8 日） 2006 年全球航空安全战略的民航局长会议 C-WP/12702 号文件

¹ 奥地利、比利时、保加利亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和联合王国。同时，这 27 个国家全部是欧洲民航会议的成员国。

² 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、格鲁吉亚、冰岛、摩尔多瓦、摩纳哥、挪威、塞尔维亚、瑞士、前南斯拉夫的马其顿共和国、土耳其和乌克兰。

1. 引言

1.1 国际民航组织具有广泛的技术合作方案，以支助缺乏各种资源的缔约国遵守芝加哥公约规定的其与安全有关的国际义务。

1.2 大会第 35 届会议（第 A35/20 号决议）接受了一项关于技术合作的新政策，除其他方面外，包括了将技术合作局（TCB）纳入到国际民航组织的组织结构当中，并制定了一个质量保障职能。从那时起，在国际民航组织的几次会议上，各缔约国就以下目标提交了提案：

- a) 进一步加强国际民航组织的技术合作政策；
- b) 澄清国际民航组织技术合作方案的法律基础；
- c) 以更容易理解的形式介绍国际民航组织的技术合作方案；
- d) 注重激励引导并协调技术合作活动；³
- e) 更积极主动地推动地区和次地区组织的发展，并通过更加创新的工作方法提高效率和有效性；⁴
- f) 加强各国的监督能力，并改进技术援助和财务可能性的有效性及协调；⁵ 和
- g) 建立一个经国际民航组织认可的监察员队伍，供那些不具备或（临时）缺乏监察能力的国家调遣，代其开展监察工作。⁶

1.3 本工作文件进一步发展了其中的某些方面，并希望对如何修改国际民航组织技术合作活动的工作方法提出了一些提案，以便确保加强援助方案的效率、成本效益、可持续性及其地区方面的内容，同时援助机制能够使受惠国把方案完全变为己有。

2. 考虑

2.1 技术合作方案的受惠国，应能够在建立其管理机构方面得到支助，以便建立一个有授权和充足供资的自治的民航当局。这将确保其结构、组织和供资计划使其充分借助援助方案的效益，并确保援助方案各项行动的可持续性。以往的经验表明，如果受惠组织不具备适当的独立性和供资计划（如无力保留经培训的人员），则投入援助方案的各种努力和资源便几乎或根本不会有任何可持续性。

2.2 关于大会 35 届会议期间通过的有关技术合作的大会决议⁷，欧洲支持以下政策方面的考虑：

- a) 发展地区安全监督组织（RSOOs），作为解决地区或次地区一级安全缺陷的一个手段；
- b) 地区安全监督组织的结构应当切合实际并且是真正的地区伙伴的形式，而不只限于将培训合作制度化，或建立由各国在个案基础上使用的地区培训/专长中心；

³ 参见法国提交的 C-WP/12702 号文件。

⁴ 2006 年 3 月举行的全球航空安全战略的民航局长会议上，奥地利代表欧盟提交的行动文件。

⁵ 2006 年 3 月举行的全球航空安全战略的民航局长会议题目 2.3 建议 2.1。

⁶ 2006 年 3 月举行的全球航空安全战略的民航局长会议（DGCA/IP/10）。

⁷ 国际民航组织大会第 A35/7 号决议。

- c) 国际民航组织应调整其工作方法，使开展安全监督和技术工作的地区组织全面参与，并应当考虑这对成功建立地区安全监督组织的极大重要性；⁸
- d) 国际民航组织支持地区或次地区推行地区安全监督组织的作用至关重要，但必须明确规定其援助方案的作用是为地区或次地区建立管理机构提供适当的激励和引导，并非取而代之；
- e) 应当明确方案的运作目标是创造可自我维持的地区组织的各种条件。换言之，方案的结构应使国际民航组织及国际捐助人和技术伙伴能从方案中及时撤出；和
- f) 但是，出于实用和实际的原因，技术合作方案可以在必要时——但在临时基础上，对某一国家、地区或次地区资源不足的情况予以补充。

2.3 许多地区援助方案，都将方案的地区部分局限在集中各国开展方案活动，而没有试图充分开发实际的地区性。各项活动应当以地区的方式尽量集中，以便促进地区航空业的发展，也许可以通过建立地区工作组，确保以有效的方式采取协调一致的要求，并实现其协调一致的落实。

2.4 可以建立一个经国际民航组织认可的技术专家和监察员队伍，供缺乏专长或出于效率或成本效益的原因，决定在某个具体领域不开发其自己专长的国家调遣。地区援助方案应当通过建立一个具有地区规章方面专长的地区专家库，向这个队伍提供支助。这有利于培养和强调地区及地方专长。这个队伍的出现，不应妨碍技术援助方案对国家和地区专家进行全面培训。

2.5 多数援助方案注重过程，推崇授课式培训及编写管理规定。援助方案必须同样重视支持各国落实各项规章（如：培训安全监督监察员和官员，以及最终执行新规定的业界）。应当支持采取地区的做法，并协调一致的执行各项规章。最后，援助方案的方法必须遵循以项目为基础和以成果为导向的做法，而不是更加传统的培训计划的做法。通过为培训人和受训组织建立明确的目标，将确保援助方案的有效性和影响。

2.6 在着手开发地区安全监督组织的同时，关键是要注意到国际民航组织的各规划和实施组（PIRGs）所报告的主要缺陷，尤其是在非洲，包括有许多与安全有关的（空侧）机场设施和空中交通管理的基础设施问题。国际民航组织，或许尤其是其地区办事处，可以在调动可供全球使用的财务资源方面，同时确保侧重此类介入对安全工作的改善方面发挥帮助作用。

2.7 在过去几年，国际民航组织的援助方案，如：运行安全及持续适航合作发展方案（COSCAP），以及国际民航组织各地区办事处，虽然它们可能已经达到了极限，但总体上都取得了极大的成果。国际民航组织公布的全球航空安全路线图，为航空安全方面的所有利害攸关方提供了一个国际安全举措的普遍参考框架，以期实现各种努力和战略的国际协调，这是重新思考界定援助方案的方法的第一步。

2.8 关于国际民航组织在这一事项方面的作用，需要开展类似的工作，同时谨记必须满足国际社会的预期⁹。在这项工作中应当探索的题目包括：

- a) 根据全球航空安全路线图与公共和私营部门进行合作；
- b) 与地区和国家捐助机构、供资/金融机构、地区和次地区组织的关系；

⁸ 2006 年全球航空安全战略的民航局长会议建议题目 2.3。

⁹ 参见 C-WP/12702 号文件。

- c) 为建立信心，在沟通方案和优先事项方面的透明度；
- d) 在技术合作方案中，制定未来效绩目标和质量控制；
- e) 纳入作为捐助人的技术组织与方案受援缔约国之间的伙伴关系；和
- f) 在国际民航组织法律框架内，用以商业导向的做法开展技术合作管理。

3. 结论

3.1 国际民航组织技术合作方案必须更多地强调支持受惠国制定适当的制度框架，以确保其管理机构的独立性、有适当的供资以及在政治和财务两方面的授权。

3.2 为加强此类方案的有效性，至关重要的是要在财务活动范围之外建立一个适当的质量控制职能。此类质量控制还应当帮助确定各项目标是否对受惠国有益。

3.3 国际民航组织的技术合作方案，应该鼓励建立可资运作的地区安全监督组织，并调整其框架和工作方法，以便完全承认地区组织，从而消除其运行的任何法律障碍。

3.4 当国际民航组织技术合作方案具有地区性时，敦促国际民航组织指引其技术合作方案：

- a) 确定在界定、监测、开展和评估援助方案的活动方面，确保受惠国和受惠组织的有效参与有很高的优先权；
- b) 通过确保所有事项真正以地区方式得到处理，来加强援助方案的地区性，并发展地区航空界；和
- c) 纳入特别是与（空侧）机场设施及空中交通管理有关的基本的安全关键基础设施缺陷，作为其方案的一部分。

3.5 通过当地和地区专家参与公认的专家和监察员队伍，应增强支助方案的有效性，而地区安全监督组织应被当作这个队伍提供地区专家的一个途径。

3.6 结合航空的发展以及航空业界、银行机构和国际组织与有关方案的合作，应采取各种措施，确保国际民航组织今后在技术合作领域的全球一级的职能。通过适当的机制，如特设工作组或专家组¹⁰，对国际民航组织在援助方案方面的作用应进行深入的审议。

¹⁰ 参见 C-WP/12702 号文件。

附录

纳入一项大会决议的建议

鉴于普遍安全监督审计计划（USOAP）的审计及地区规划和实施组（PIRGs）在一些地区查明了在执行标准和建议措施（SARPs）、提供安全关键的基础设施和各种设施陷、缺乏适当的管理安全监督以及合格人员不足和/或没有有效的民用航空当局等方面存在主要缺陷；

鉴于近期公布的与航空业界协调制定的全球航空安全路线图，旨在协助制定和协调世界不同地区中需要国际民航组织支持并密切参与全球协调的安全改进方案；

考虑到航空的未来发展，如发展中地区持续增加业务密度需要实施新的技术，以便提高空中交通管理容量，并增强航空当局的必要职能，以确保这些主要的空中交通管理变革的安全；

鉴于国际民航组织在技术合作方面的作用在全球一级对航空业界采取有效的有协调的做法至关重要，应考虑更新目前的技术合作政策，并视情审查国际民航组织的技术合作方案；

大会责成理事会：

1. 协助受惠国制定适当的制度框架，以确保其管理机构的独立性、有适当的供资以及在政治和财务两方面的授权；
2. 调整国际民航组织技术合作方案的框架和工作方法，以扶持建立可资运作的地区安全监督组织（RSOOs），同时虑及制度方面的问题；
3. 加强援助方案的地区性，并鼓励发展地区航空界，使受惠国和受惠组织有效参与援助方案各项活动的全面管理；
4. 作为一个优先事项，纳入特别是与（空侧）机场设施及空中交通管理有关的基本的安全关键基础设施缺陷，作为其方案的一部分；
5. 通过以目标为导向的管理做法，建立一种质量控制职能，并采用一个国际技术专家人才库来改进技术援助方案；
6. 通过一个适当机制，对国际民航组织在技术合作方案方面的未来作用开展深入的审议，同时虑及航空的发展以及对更多地强调技术合作方案的有关要求，以支持中长期的技术合作。