



战 略

指导

国际民用航空

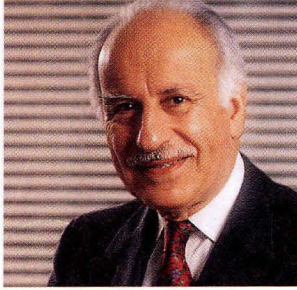
迈向二十一世纪

国际民用航空组织

国际民用航空组织（ICAO）是根据1944年12月7日签订的《国际民用航空公约》而成立的。它是负责制订关于国际民用航空运行的技术、经济和法律的国际标准、建议措施和程序的联合国专门机构。国际民航组织的总部设在加拿大蒙特利尔，并有七个地区办事处，分别设在曼谷、开罗、达喀尔、利马、墨西哥城、内罗毕和巴黎。

国际民航组织使一国到另一国的飞行更加安全易行。它鼓励安全措施采用，为飞行员和机组制订目视和仪表飞行规则，绘制航图，协调航空器无线电频率，制订航班运营的统一规定和促进简便的海关程序。

国际民航组织发行各种技术、经济和法律出版物以及电影、录像带、幻灯片、磁盘和招贴，以帮助各政府当局、航空界的制造厂家和经营人以及它们在其他部门的合伙人，确保世界范围的安全、有序和高效的航空运输体系。



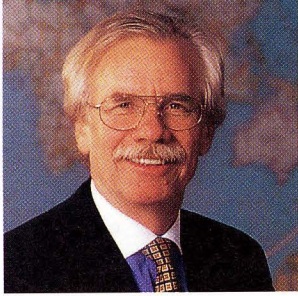
国际民航组织理事会主席的前言

国际民航组织理事会于 1997 年 2 月 7 日通过的战略行动计划是该组织历史上的一个里程碑。该计划是自国际民航公约于 1944 年签署后成立国际民航组织以来第一次对该组织的任务进行的全面评估。公约的基本宗旨和目标就像 50 年前在芝加哥孕育时一样仍然适应变化的时代和民用航空。战略行动计划的目的是保证本组织迎接民航在未来的岁月所面临的挑战并满足所有缔约国的要求。缔约国的数量从参加芝加哥会议时的 52 个增加到通过计划时的 185 个。

从来也没有像现在这样更加需要一个强大的和富有活力的国际民航组织。民用航空在商业化、全球化和跨国化的浪潮中迅速发展，同时还要处理安全和保安问题。根据芝加哥公约，安全和保安的管理是各个国家的职责。像航空公司的所有权和经营一样，机场和空中交通管制从政府向非政府转移以及跨界参与变得更为普遍，超越国家和地区边界的天衣无缝的协调变得更为重要。

的确，国际民航组织在统一实施公约及其附件中的安全和保安标准及建议措施中发挥更积极的作用的时刻可能已经到来。作为负责民用航空的世界性组织，国际民航组织需要更大的权利密切检查安全和保安标准的实施并进行定期视察。载于战略行动计划中的并将国际民航组织的安全监督计划和非法干扰规划作为基本因素纳入其中的本组织的新的核心使本组织继续努力并在确保国际航空运输体系的安全、正常和高效方面前进了一大步。

阿沙德·柯台特



国际民航组织秘书长的致词

国际民航组织的战略行动计划将把本组织的工作计划及有关先后次序和本组织的预算程序至少带入 21 世纪的初期。本三年周期的实施行动计划和系统规划程序已经制订并将计划中确定的每项主要活动的目标、优先顺序、预订日期和报告程序纳入其中。秘书处也已制订了和实施计划、本组织的项目预算和有关规划程序共通的内部管理手段。

战略行动计划说明国际民航组织代表其缔约国所做出的新的承诺，在变换的世界中继续成功地履行其传统的和新的职责。在过去任职的 6 年中参与从计划的制订到有成果，现在是强调实施，我为此感到骄傲。

菲利普·罗夏



当选秘书长的致词

当改革的风吹遍国际民用航空之际，我将于 1997 年 8 月 1 日上任。这个战略行动计划为国际民航组织迅速、高效地迎接这些挑战奠定了基础。我还相信，有必要随时对该计划进行复查，以确保它是能适应国际民航组织所有缔约国的需求变化的活生生的计划。

要实现战略行动计划中具有深远意义的各项目标，需要秘书处每一个人付出努力。在保证本计划的倡议和许诺能由本组织为了民航界及其全世界的用户的利益而有效的实施中，我愿发挥我应有的作用。

雷纳多·克劳迪奥·格斯塔·佩雷拉

背景



1944年12月7日在芝加哥签订的《国际民用航空公约》，确立了若干原则和办法，使国际民用航空按照安全和有秩序的方式发展，并使国际航空运输业务建立在机会均等的基础上，健康地和经济地经营。

根据公约成立了国际民用航空组织（ICAO），其宗旨和目的在于发展国际空中航行的原则和技术，并促进国际航空运输的规划和发展，以：

保证全世界国际民用航空安全地和有秩序地发展

鼓励为和平用途的航空器的设计和操作技艺

鼓励发展国际民用航空应用的航路、机场和航行设施

满足世界人民对安全、正常、有效和经济的航空运输的需要

防止因不合理的竞争而造成经济上的浪费，保证缔约各国的权利充分受到尊重，每一缔约国均有经营国际空运企业的公平的机会

避免缔约各国之间的差别待遇

促进国际航行的飞行安全

普遍促进国际民用航空在各方面的发展

公约于 1947 年 4 月 4 日经 26 个国家批准后生效，截止 1996 年底，已有 185 个国家批准，使该公约成为世界上最为广泛接受的国际法律文书之一。

公约通过提供足够灵活的框架，使国际民航组织能在变化多端的世界里成功地履行其职责，公约已被证明具有适应性。

今天，公约的基本宗旨和目的和 1944 年酝酿之时一样仍然具有现实意义，同时，国际民航组织没有任何时候比现在更需要在公约的框架范围内与日新月异的变化环境相适应。这些变化体现在：

- 市场和运营的全球化和跨国化
- 地区和次地区贸易和管理集团的出现
- 政府服务提供者的商业化
- 为满足预算需要，财政措施的多样化
- 经济管理的自由化
- 行业间的界限以及有关当局的职责日益模糊，导致规避安全规章的可能（以及劳工、竞争和其他规章）
- 对环境问题的认识和反应
- 新技术的出现
- 基础设施容量的客观限制的解决办法

这些发展对所有经济、工业和服务部门来说都是共同的，但是，对国际民用航空产生的影响却尤为突出。比如，全球化和跨国化牵涉到航空安全的管理，根据公约，航空安全属于各缔约国自身的职责范畴；地区管理集团的出现使此项职责的一部分转化为地区的共同措施，但为制订世界范围内共同的民航标准增加了一项新的内容；服务提供者商业化有必要使政府下放经营职能，并改变了政府的管理职能，一部分原因是，根据公约，提供机场以及其他航行设施和服务是国家的职责；在财政方面，除了“使用者付费”和“污染者付费”的趋势的影响以外，还有一种把民用航空看作是用于非航空目的的唾手可得的资金来源的趋势；关于经济自由化，其对航空的影响是独特的，因为航空业在国际经营方面仍然主要由政府间的双边协定来管理；规避安全规章的可能和上述所有影响都有联系，这是政府的一个根本问题，因为无论经营职能下放与否，政府仍负有安全管理的职责，并且公众越来越强烈的要求有一个置于强有力的管理监督之下的更加安全的民用航空体系；在环境问题上，有这样一种看法，认为航空部门可能不适当地导致了现有的和正在出现的问题；特别是卫星技术的发展和应用对航空具有深远影响；机场、空域和无线电通信频谱的容量限制对于一个继续以高于平均增长率的速度发展的部门来说其影响尤为突出。

国际民航组织理事会 1997 年 2 月 7 日所通过的此项战略行动计划，旨在于借鉴在芝加哥创建国际民航组织的创始人的远见，确保本组织在今后的岁月中对这些影响所代表的国际民航的主要挑战作出反应，并满足各缔约国的有关需要。

目标



战略目标

此项战略行动计划的目标是，推进国际民用航空的安全、保安和效率并促进《国际民用航空公约》的原则。要实现这些目标，需要发扬光大国际民用航空在国家和地区的基础上和谐发展的远见，并在全球规划中反映这种远见，制订共同的航空标准和措施并加强其实施，鼓励航空器及航空设施的经济设计和经营，同时避免缔约国之间的差别待遇，优化利用人力、技术和财政资源，为此，国际民用航空组织将：

- A 最大程度地在世界范围内加强国际民航组织标准和建议措施的实施
- B 及时制订并通过新的或修订的标准、建议措施以及相关文件，以满足随时变化的需要
- C 通过制订必要的新国际航空法文书并鼓励各国批准现有的文书，巩固国际民用航空法律框架
- D 确保地区航行规划的现时性、协调和实施，为高效率地实施新航行系统提供框架
- E 对安全、高效地发展和经营民用航空的主要挑战及时作出反应
- F 确保国际航空运输经济管理指导材料和信息的现时性和有效性
- G 协助开发用于民用航空设施和服务的人力、技术和财政资源
- H 确保本组织以可能的最高的效率和有效的方式运作，以实现上述目标。

行动



实现战略目标的行动

战略行动计划将带动本组织的工作项目以及有关工作先后顺序的安排和预算编制过程进入至少二十一世纪早期。对于上述八项战略目标，理事会对每一项都指明了本组织的主要活动和在这些主要活动的进展过程中需要解决的问题，这可以随着工作的进展持续地进行普遍性的审议，或者通过具体的研究予以解决。某些主要活动涉及到一项以上的战略目标，因此，相应地予以列明。如，安全监督和非法干扰项目既是实施标准的主要活动，也是解决在安全、高效地发展和经营民用航空方面出现的问题的主要活动，因此，这两个项目既列在以下 A 项战略目标下，也列在 E 项战略目标下。无论是主要活动，还是战略目标本身，均未按照优先顺序列出，而只反映逻辑次序。

在每三年为一项目制订周期开始以前，理事会在编制三年度的项目预算的同时，将准备一份战略行动计划的补充文件，为每一项主要活动制定三年度的行动规划。该文件包括每个项目的具体目标、预期结果、先后顺序和达标日期，从而使理事会能够确定并评估实施计划的进展速度，并根据需要采取补救或其他行动。每三年度结束时，理事会向大会报告在主要活动以及有关行动方面的进展情况。

因此，国际民航组织的工作规划将逐步地和战略计划合并。该计划还要随时复查，以确保在民用航空环境日新月异的情况下，它是能够适应各国需求变化的活生生的计划。

战略目标 A

最大程度地在世界范围内加强国际民航组织标准和建议措施的实施

主要活动:

- A.1 安全监督项目
- A.2 对航行领域查明的安全缺陷作出反应
- A.3 非法干扰项目
- A.4 讨论会、讲习班和研讨会
- A.5 技术合作项目

要解决的问题: 对标准和建议措施 (SARPs) 的实施情况以及与标准的差异程度进行明确评估; 对不实施标准和建议措施的原因进行系统的分析。制定补充实用文件协助各国履行其安全监督职责。对制定和实施标准方面潜在的各行其是的可能作出反应, 导致此种可能的原因有: 各国管理和经营职能日益分开; 各国主权范围内的职责和它们的人力、技术与财政能力之间的矛盾 (职责都一样, 但人力、技术与财政资源可能相差悬殊); 地区航空当局的发展 (如欧洲联合航空当局); 国内和国际航班所适用规定的差别, 特别是当前者影响到后者时 (如在非法干扰方面); 对经济利益没有充分辨明, 和/或在经济利益上存在广泛差别。

战略目标 B

及时制订并通过新的或修订的标准、建议措施以及相关文件, 以满足随时变化的需要

主要活动:

- B.1 保持公约 18 个现有附件的现时性, 并根据需要制订新附件
- B.2 对国际民航组织附件的结构、以及标准和建议措施及其修订的制订和协商程序进行总体审查

要解决的问题: 增强国际民航组织对民航发展的反应能力。提高协商进程和通过程序的效率, 改进时间安排。调整附件的结构, 确保附件的内容限于根本性的要求, 并以广义的方式编订。为详细的技术规格确定适当的地位。改进标准和建议措施材料的可用度。

战略目标 C

通过制订必要的新国际航空法律文书并鼓励各国批准现有的文书，巩固国际民用航空法律框架

主要活动:

- C.1 制订航空承运人责任的新文书以合并“华沙体系”并使其现代化
- C.2 制订远期全球卫星导航系统（GNSS）的法律框架
- C.3 批准公约第三条分条、第八十三条分条及其他修订
- C.4 考虑采取法律行动，打击现有航空法律文书中未涵盖的、国际航空界所关切的行为或犯罪
- C.5 批准或加入并实施《国际航班过境协定》及其他国际航空法律文书

要解决的问题: 管理航空承运人责任的法律制度的现代化、合并和接受。如何在全球卫星导航系统（GNSS）的国际法律框架方面达成一项普遍接受的协商一致。国际民航组织通信、导航和监视/空中交通管理（CNS/ATM）概念的法律问题。公约修正案的临时适用。为加快国际航空法律文书的生效并提高批准率而采取的行政措施。航空保安领域里新的法律挑战。包括安全监督评估项目在内的航空安全方面的法律问题。公约以外的航空法律文书最后条款的新方案和临时适用。

战略目标 D

确保地区航行规划的现时性、协调和实施，为高效率地实施新航行系统提供框架

主要活动:

- D. 1 提高地区航行规划机制的总体效率
- D. 2 进一步发展次地区的做法，把 CNS/ATM 的规划和实施进程纳入地区航行规划机制之中
- D. 3 加强地区间的协调，促使地区航行规划完整、协调地实施
- D. 4 和其他国际机构合作，建立民用全球导航卫星系统
- D. 5 制订和跟踪关于 CNS/ATM 的全球计划、地区计划和国家计划
- D. 6 协助各国发展其航行系统的能力，以及提供航行服务的成本回收和组织安排
- D. 7 对航行领域查明的安全缺陷作出反应
- D. 8 建立 CNS/ATM 数据库，传播有关信息

要解决的问题：在确保全球充分协调的情况下，加强地区规划进程的自主性。在航行设施和服务的提供、维修及融资方面，适用公约第十五章的规定，考虑发展更多联合融资或其他形式的合作性安排的可能。发展现有 CNS/ATM 系统和先进的航天技术之间的合理关系，以及国际民航组织和其他有关国际组织之间的合理关系。

战略目标 E

对安全、高效地发展和经营民用航空的主要挑战及时作出反应

主要活动:

- E.1 非法干扰项目
- E.2 安全监督项目
- E.3 飞行安全和人的因素项目
- E.4 防止有控飞行撞地项目
- E.5 对航行领域查明的安全缺陷作出反应
- E.6 环境保护项目
- E.7 机场和空域拥挤
- E.8 航行应急规划
- E.9 技术合作项目

要解决的问题: 国际民航组织继续对新的挑战迅速有效地作出反应的需要和能力。及早发现正在出现的挑战,并及时制订国际民航组织的应付策略。机动分配本组织的资源以应付新的挑战。查明预算外资源。

战略目标 F

确保国际航空运输经济管理指导材料和信息的现时性和有效性

主要活动:

- F.1 国际航空运输服务的管理
- F.2 机场和航行服务(包括收费和成本回收)
- F.3 航空运输产品的经销
- F.4 服务贸易
- F.5 环境保护(经济方面)
- F.6 税收
- F.7 统计

要解决的问题: 有秩序地、无歧视性地持续发展国际航空运输。确保各国通过可靠和持续的介入,有效地参与国际航空运输体系,实现在国际航空运输管理方面逐步、循序渐进、有秩序、有保障地向市场准入演变的总体目标。

战略目标 G

协助开发用于民用航空设施和服务的人力、技术和财政资源

主要活动:

- G.1 技术合作项目
- G.2 航空培训项目
- G.3 讨论会、讲习班和研讨会
- G.4 评估民用航空对各国的经济影响
- G.5 成本 / 效益分析的实际应用

要解决的问题: 评估和开发新的渠道, 协助各国履行公约规定的职责。在制订航空器、机场和航行设施的执照颁发和经营的技术要求时, 对经济方面进行更多的定期评估。把技术合作纳入“正常”项目。

确保本组织以可能的最高的效率和有效的方式运作

主要活动:

- H.1 大会的工作方法和程序
- H.2 理事会及其下属机构的决策过程、工作方法和程序
- H.3 秘书处的管理和行政改革
- H.4 系统化的项目规划进程
- H.5 透明的、充分分配的项目预算
- H.6 项目监督机制

要解决的问题: 以维持最高水准和活力的国际性秘书处为目标, 推进人力资源管理。在对各国负责的情况下, 广开资金来源渠道(包括考虑收取使用费、自愿捐助、出版物按市场定价以及选择性服务的收费)。采取节约成本的措施, 包括适当更广泛的利用外部资源。更明确地界定项目和先后顺序及其目标和预期结果。改进和各缔约国的信息管理以及通讯往来, 包括更广泛使用电子传递手段。建立世界网状服务, 收集、交换和传播电子数据。本组织在协调民航工作和代表民航方面, 提高其公共形象, 发挥更大的推动性的作用。审查本组织和其他机构(航空机构和有关的非航空机构, 全球机构和地区机构)之间的关系, 以界定各自的责任范围, 避免工作重叠, 并根据公约第六十五条, 在相互关联的情况下, 建立联合项目; 和航空界所有有兴趣的各方建立伙伴关系, 包括服务提供者和工业界(但不损害决策的自主性, 特别是标准制订的程序)。

Headquarters

999 University Street
Montreal, Quebec
Canada H3C 5H7

Cable address: ICAO MONTREAL
Tel.: (514) 954-8219
Telex: 05-24513 ICAOHQ MTL
Facsimile: (514) 954-6077
Sitatex: YULCAYA
Internet: icaoqh@icao.org

Asia and Pacific Office

252/1 Vipavadee Rangsit Road
Ladyao, Chatuchak
Bangkok 10900, Thailand

Cable: ICAOREP, Bangkok
Telex: TH87969 ICAOBKK TH
Facsimile: 66 2-537-8199
Tel.: 66 2-537-8189
Mail: P.O. Box 11,
Samyaek Ladprao
Bangkok 10901, Thailand
Sitatex: BKKCAYA
Internet: icaobkk@loxinfo.co.th

Eastern and Southern African Office

United Nations Accommodation
Limuru Rd., Gigiri
Nairobi, Kenya

Cable: ICAOREP, Nairobi
Telex: KE25295 ICAOREP
Facsimile: 254-2-226-706
Tel.: 254-2-622-395
Mail: P.O. Box 46294
Nairobi, Kenya
Sitatex: NBOCAYA
Internet: icao@icao.unon.org

European and**North Atlantic Office**

3 bis, Villa Émile-Bergerat
92522 Neuilly-sur-Seine (Cedex)
France

Cable: ICAOREP, Paris
Telex: 616766 ICAO FRANCE
Facsimile: 33-1-46 41 85 00
Tel.: 33-1-46 41 85 85
Sitatex: PAREUYA
Internet: icaoparis@compuserve.com

Middle East Office

Egyptian Civil Aviation Complex
Cairo Airport Road
Cairo, Egypt

Cable: ICAOREP, Cairo
Telex: 92459 ICAOR UN
Facsimile: 202-267-4843
Tel.: 202-267-4840
Sitatex: CAICAYA
Mail: P.O. Box 85
Cairo Airport Post Office
Terminal One
Cairo 11776, Egypt
Internet: icao@idsc.gov.eg

North American, Central American and Caribbean Office

Ave. Presidente Masaryk No. 29-3er piso
Col. Chapultepec Morales
C.P. 11570, México, D. F. Mexico

Cable: ICAOREP, México
Facsimile: 52 5-203-2757
Tel.: 52 5-250-3211
Mail: Apartado postal 5-377
C.P. 06500, México, D.F.
Sitatex: MEXCAYA

South American Office

Edificio CORPAC, Zona Comercial
Aeropuerto Internacional Jorge Chávez
Lima (Callao), Perú

Cable: ICAOREP, Lima
Facsimile: 51-1-575-0974
Tel.: 51-1-575-1641
Mail: Apartado 4127
Lima 100, Perú
Sitatex: LIMCAYA
Internet: mail@icao-sam.org.pe

Western and Central African Office

15, boulevard de la République
Dakar, Sénégal

Cable: ICAOREP, DAKAR
Telex: SG61348 ICAO SG
Facsimile: 221-23-69-26
Tel.: 221-23-47-86
Mail: Boîte postale 2356
Dakar, Sénégal
Sitatex: DKRCAYA
Internet: icaodkr@telecom-plus.sn