



大会第 37 届会议

技术委员会

议程项目 25: 2010 年高级别安全会议的后续工作

制定新的标准和建议措施: 影响评估

(由新西兰提交)

执行摘要

本文件提出一项关于实施监管影响评估进程的提案, 以便就新的标准和建议措施的提案进行说明并记录其理由。该拟议进程对目前正在国际民航组织进程中制定的做法加以综合和系统化。

行动: 请大会:

- a) 忆及 2006 年全球航空安全战略的民航局长会议题目 3.1: “21 世纪安全框架”下的建议 2.1 d) 项;
- b) 忆及 2010 年高级别安全会议题目 2.5: “实施新的安全管理进程”下的建议 2.5 b) 1) 项;
- c) 通过附录中关于对公约附件所载新的标准和建议措施进行监管影响评估的决议; 和
- d) 敦促理事会在 2011 年的下一附件修订周期之前实施该决议。

战略目标:	本工作文件涉及下列战略目标: a) 安全 — 提高全球民用航空安全; b) 保安 — 提高全球民用航空保安; c) 环境保护 — 将全球民用航空对环境的不利影响减至最低; d) 效率 — 提高航空运行的效率; 和 e) 法治 — 加强规范国际民用航空的法律。
财务影响:	虽然秘书处已经开始实施这些进程, 本决议的通过将对国际民航组织带来费用影响。与此同时, 该提案将为许多缔约国简化航空规章订立进程, 从而降低各国的费用。它将会为通过新的标准和建议措施进程提高效率。
参考文件:	Doc 9866 号文件: 全球航空安全战略的民航局长会议 (DGCA/06) Doc 9935 号文件: 高级别安全会议的报告 (2010 年)

1. 引言

1.1 在目前制定标准和建议措施（SARPs）的国际进程中并未包括一套用于系统性查明和评估新标准对各国和业界影响的系统。现行做法是将查明影响的成本从做为政策制定和政治决定论坛的国际民航组织，转嫁给国家监管当局，而后者中有许多在该标准的制定过程仅有限参与。

2. 讨论

2.1 背景

2.1.1 和许多其他缔约国一样，新西兰在政府通过新的规章（和规定）之前，有一套评估其影响的进程。认识到规章可能有成本和经济效率方面的影响，新西兰政府最近又加大了遵守评估进程的力度。

2.1.2 多数国际民航组织标准和建议措施是通过国内航空规章而实施的。尽管目前正在采取一些步骤解决这个问题（见下文 2.2.2），但在将标准和建议措施纳入国内规章时，关于形成该提案的决策论坛为何选择采取该项解决之道的说明信息经常是乏善可陈。这使得满足监管影响评估进程要求以便合理说明新规章，极为困难甚至无法做到。在许多情况下，各国必须推断、臆测甚至猜想支持一项新的标准和建议措施的根本理由。具体而言，在国际民航组织标准建议措施制定进程的文件中：

- a) 关于问题说明的信息有限；
- b) 没有关于其他得到审议的问题解决备选方案、或为什么不采取这些备选方案的理由；和
- c) 关于拟议的新的标准和建议措施的已查明成本影响相对于预期好处的支持证据很少。

2.2 在国际民航组织内迄今采取的行动

2.2.1 各国主管当局知悉该问题已有时日。2006 年全球航空安全战略的民航局长会议做出以下建议：

题目 3.1：二十一世纪的安全框架

2.1 会议就以下建议达成一致：

...

- d) 国际民航组织应该考虑通过以下方法改进制定和通过标准和建议措施的过程：
 - 1) 系统地评估其对业界和其他有关方面的影响；
 - 2) 更系统地利用各事故调查机构公布的建议；和
 - 3) 制定一些准则来确定哪些标准对确保全球安全是至关重要的，对此只有在特殊情况下通知差异才是可以接受的；哪些标准具有详细的技术性，应该改为建议措施，或者从国际民航组织的附件中删除，变成指导材料。

（加上侧重）

2.2.2 该建议于 2000 年 5 月 23 日由理事会核准（C-DEC 178-1 号决定），并于 2006 年 6 月 15 日由其再度核准（C-DEC 178-14 号决定）。此后，在实现建议粗体部分的意图方面已取得一些进展。空中航行委员会已采取一项重大行动以实施该建议；在其建议理事会通过公约附件修订的报告中，目前包括了关于影响的简要说明（C-WP13504-09 和 13513-15 号文件）。

2.2.3 该举措极为令人乐见和积极进取。但是，需要进一步深入分析以便完全满足该建议的意图。自 2006 年以来，国际民航组织已作出 621 项新的或经修订的标准，生效的国际民航组织标准数量，已从 2006 年的 9791 项增加到 2010 年的 9845 项。平均来说，国际民航组织每 2.35 天就制定或修订一项标准。必须对这些新标准的预期影响进行完全评估。

2.2.4 普遍安全监督审计计划推出了全面系统做法（CSA），在其下规定了维持遵守清单，从而使各国在第 38 条下通知差异的数量大幅增加。此种不遵守水平意味着一些国际民航组织标准和措施可能不适当并可加以重新考虑，以便使其满足各国和航空业的需要。在制定一项标准和措施之前进行严格的影响评估，可确保在其实施过程中不会出现问题。

2.2.5 为了维护国际民航组织标准和措施在航空系统中的权威，国际民航组织制定和通过标准的进程必须就其监管选择制定出更充分的解释和理由说明，以符合其许多缔约国的立法进程。国际民航组织的蒙特利尔基地部分、理事会和空中航行委员会及秘书处将需要协助和信息，以便进行该项监管分析。

2.2.6 今年 3 月 29 日至 4 月 1 日举行的高级别安全会议（HLSC2010）讨论了这个问题。该会议在题目 2.5 之下作出下列建议：

b) 标准和措施和空中航行服务程序制定

- 1) 国际民航组织应该制定在提出新的标准和措施或新的空中航行服务程序时所使用的进行影响评估的方法；和
- 2) 国际民航组织应该确保使用现有工具和平台散发可获得的与制定标准和措施和空中航行服务程序相关的背景信息。

2.2.7 附录中的决议力求在高级别安全会议建议的基础上加强现行做法。其中提出了合作做法，要求各国帮助查明拟议的新的标准和措施的影响。在许多情况下，缔约国在通过其自身的航空运行规章实施最后的标准和措施时，将能够使用其提供给国际民航组织的信息，作为其自身监管评估分析的基础。

3. 结论

3.1 附录中的决议所建立的系统将可确保在对公约附件作出修订时，对新的标准和措施进行适当的监管影响评估。

— — — — —

决议草案

决议 25/XX: 高级别安全会议（2010 年）的后续工作 关于制定新的标准和建议措施的监管影响评估进程

有鉴于经济自由化已成为当今航空的决定性特色之一，并对航空业有著重大影响；

强调有必要确保安全框架继续满足国际民用航空安全和有序发展的要求；

认识到新的标准和建议措施必须纳入各缔约国的航空运行规章之中，许多国家在通过新规章之前，必须满足国内监管影响评估进程的要求；

忆及 2006 年全球航空安全战略的民航局长会议建议，国际民航组织应系统地评估通过标准和建议措施对业界和其他利益方的影响；和

忆及 2010 年高级别安全会议建议，国际民航组织应该制定在提出新的标准和建议措施或新的空中航行服务程序时所使用的评估方法，确保使用现有工具和平台广泛发布与制定标准和建议措施和空中航行服务程序有关的可获背景信息。

大会：

1. 要求理事会实施做法和程序，使空中航行委员会、及其辅助技术专家组和工作组可用以确保所有就新的和修订的标准和建议措施和空中航行服务程序提交理事会的提案，均：

- a) 清楚说明所处理的问题；
- b) 列举已得到审视的其他备选方案以及不选择这些备选方案的理由；和
- c) 根据秘书长进行的评估和通过国家级信件进程获得的信息，说明该提案的已查明影响；

2. 要求秘书长在就拟议的标准和建议措施（和空中航行服务程序，若适用者）征询各国意见时，通过国家级信件征求能够借以查明该拟议标准和建议措施影响的信息；

3. 敦促各国做为其审议国际民航组织附件拟议修订的一部分，与其航空界相关机构进行磋商以便查明其影响，并将该信息做为其磋商答复的一部分向国际民航组织提供；

4. 要求秘书长：

- a) 将配套的影响评估予以合并，与相应的附件修订一并在本组织的公共网站上公布出版；和
- b) 视全套监管影响评估方法的可获性而定，确保使用现有工具和平台广泛发布与制定标准和建议措施和空中航行服务程序有关的可获背景信息。