国 际 民 用 航 空 组 织

AN-Conf/13-WP/30
28/6/18

工 作 文 件

第十三次空中航行会议

2018年10月9日至19日，加拿大蒙特利尔

委员会B

议程项目7： 运行安全风险
7.3： 其他实施问题

全球和地区实施战略

（由秘书处提交）

执行摘要

本文件介绍了全球和地区实施战略，以加强实施国际民航组织空中航行和安全各项规定，并使各国的国家规划框架与地区和全球计划（全球空中航行计划（GANP）和全球航空安全计划（GASP））相一致。全球空中航行系统的复杂性需要动态和多学科的项目管理程序来应对国际民航组织各项规定的制定和及时实施。这些程序将辅以项目和工具，从而以无缝隙的方式实现全球航空安全和空中航行的总体目标、具体目标和效绩目标。

行动：请会议同意建议7.3/x — 国际民航组织实施战略。

战略目标：	本工作文件涉及安全及空中航行能力和效率的战略目标。
财务影响：	对航空界的影响： 对航空界无额外费用影响；然而，以地区和国家需求为基础，井然有序地实施现行和新的标准和建议措施以及空中航行服务程序能带来大量机会，这将在财政上惠及航空界。 对国际民航组织的影响（相对于当前的经常方案预算资源水平）： 由于国际民航组织现行各项规定（标准和建议措施以及空中航行服务程序）的制定和实施推出工作将在今后三年期内持续进行，因此需要追加财务和人力两方面的资源，以确保成功实施项目管理程序和经强化的实施战略。
参考文件：	Doc 7030号文件：《地区补充程序》 Doc 7474号文件：《空中航行计划—非洲—印度洋地区》 Doc 7754号文件：《空中航行计划—欧洲地区》

	Doc 8733号文件：《空中航行计划—加勒比和南美地区》 Doc 9634号文件：《空中航行计划—北大西洋地区》 Doc 9673号文件：《空中航行计划—亚洲和太平洋地区》 Doc 9750号文件：《全球空中航行计划》 Doc 9708号文件：《空中航行计划—中东地区》 Doc 10004号文件：《2017-2019年全球航空安全计划》 Doc 10071号文件：《大会第39届会议(2016年9月27日-10月7日，蒙特利尔)— 技术委员会报告》 《空中航行服务程序—空中交通管理》(PANS-ATM，Doc 4444号文件)

1. 引言

1.1 第十二次空中航行会议(AN-Conf/12，2012 年 11 月 19 日至 30 日)收获了共识、承诺和建议，以实现协调一致的国际民用航空全球空中航行系统，同时优化技术机遇并使工作方案更加成熟，促进达成共同的全球目标。第十二次空中航行会议的建议之一便是提议国际民航组织改进其项目管理和对专家组工作的协调(建议 6/13)。大会第三十九届会议呼吁改进标准制定程序，以便在标准和建议措施的制定过程中纳入影响评估、经延长的时限和实施任务清单(参阅 Doc 10071 号文件，第 35.1、35.2、36.1 和 36.2 段)。

1.2 此外还认识到，尚需加快国际民航组织的各项进程，以解决空中航行系统的日益发展和复杂性。需要在制定和实施标准和建议措施、空中航行服务程序(PANS)和指导材料以及加强全球、地区和国家层面的规划方面采取更加动态且多学科的做法。

1.3 为了最大限度地发挥每项举措的效益，国际民航组织正在加强其项目管理程序，始于一项明确且商定的问题说明。这对制定旨在解决具体全球和地区需求的全面且详尽的实施项目计划至关重要。

2. 讨论

2.1 采用以项目为基础的实施战略

2.1.1 国际民航组织第一次安全和空中航行实施专题讨论会(SANIS)[1]于 2017 年 12 月 13 日至 15 日在蒙特利尔举行。该专题讨论会以结构化项目管理程序的形式提出了新的实施战略，旨在实现切实的产出和效益。

2.1.2 这一以项目为基础的实施战略要求国际民航组织及其各地区办事处努力实现明确的效益和实施优先事项，包括“自上而下”的做法，即利用适当的实施工具(例如：指导材料、培训、讲习班等)，从全球计划着手，贯穿落实到地区和国家规划。

2.1.3 此外已查明的是，国际民航组织需要改进其工作结构，以更多地关注对实施挑战的解决，从而最终实现实际效益。这种需求可通过应用基于项目的实施战略加以解决，特别是通过在初始设计

[1] 安全和空中航行实施专题讨论会网站：https://www.icao.int/Meetings/GANIS-SANIS/Pages/default.aspx

和制定标准和建议措施及空中航行服务程序时纳入地区和国家实施的考虑过程。鉴于实施战略固有的多学科性，全球计划(全球空中航行计划和全球航空安全计划)将在战略层面更加相互关联，从而支持以项目为导向的综合实施做法。

2.1.4 在每一项目开始时，明确且商定的问题说明和预期的实际效益将记录在案，以确保所有利害攸关方获得清晰的了解。这些项目与国际民航组织的全球计划有着明确的联系，因此为各国规划实施全球空中航行计划和全球航空安全计划提供了极佳的推动力。

2.1.5 每一项目还将详述对问题的分析及其实施挑战，最好是细化到每一地区的挑战。该项目还将明确说明其行动计划，并辅以必要的附件/《空中航行服务程序》的修订、指导材料、培训和讲习班以及技术援助需求。为了确保项目的完成和预期效益的实现，从一开始就将明确各种方法，以监测进展情况并衡量项目的有效性和成果。

2.2 通过各地区机制加强实施支持

2.2.1 国际民航组织通过地区空中航行规划和实施小组(PIRG)与地区航空安全小组(RASGs)等地区机制，支持各全球计划的规划与实施。这些小组的报告清楚地表明，所有地区在国际民航组织各项规定的总体实施方面都存在挑战。为应对这些挑战，国际民航组织有必要提供额外的支持，从而在实施阶段给予各国指导和协助。

2.2.2 尽管通过地区规划和实施小组与地区航空安全小组的报告机制查明了总体实施挑战，但缺乏各国可就国际民航组织各项规定的具体实施困难和/或所需修订进行报告的反馈过程。为了解决该问题，有必要在地区规划和实施小组与地区航空安全小组的职权范围中纳入反馈工作任务。

2.2.3 国际民航组织理事会(C-DEC 210/4 号决定)要求更好地统一和协调地区规划和实施小组与地区航空安全小组的工作机制，并且需要为其开展的工作采取项目管理程序。该理事会决定还呼吁地区规划和实施小组与地区航空安全小组及各国民用航空局之间建立更密切的联系，并修订这些小组的职责范围(TORs)。为了解决所有这些问题，并就这些地区小组的未来方向达成更好的共识，国际民航组织召开了关于地区规划和实施小组与地区航空安全小组发展的全球论坛(2017 年 12 月 13 日，蒙特利尔)，以界定和加强这些小组所发挥的关键作用。该论坛建议，这些小组需进行重组，以更好地应对各国的规划、实施，以及对缺陷的查明和纠正。这些小组还需建立更加全面的地区协作机制，从而促进地区之间的统一、协调，以及最佳做法和经验的共享。

2.2.4 此外，该论坛强调需要：提高效率并避免各项活动的重叠或重复；改善小组的报告；使地区小组的工作及其组织结构与国际民航组织的最新全球计划保持统一和协调；提供并监测各地区的总体目标和具体目标，并支持全球计划和路线图所确定的实施工作；且对各小组的工作方案和国际民航组织业务和运行计划进行整合。

2.3 各国和其他航空利害攸关方的参与

2.3.1 为了使国际民航组织为改进标准和建议措施和其他规定的制定和实施所采取的程序和机制有据可依，至关重要的是各地区、各国和其他航空利害攸关方积极参与该程序的每一阶段，这也有助于尽早对影响进行评估。

2.3.2 任何项目开始之前，地区意见对确保项目满足每一地区的具体要求至关重要。应鼓励各国通过国家级信件磋商过程对标准和建议措施的制定及后续审查提出意见，以确保最大限度地利用各国的经验，从而使各项规定满足预期目的。此后，各国需通过地区规划和实施小组与地区航空安全小组等规划和实施机构，积极参与实施并向国际民航组织反馈意见，以确保建立强有力的监测和反馈机制，使国际民航组织更加适应所需的修改。

3. 结论

3.1 全球空中航行系统的日益复杂性，要求在制定和及时实施国际民航组织今后的各项规定方面采取更加动态、多学科的实施战略。这些可通过结构化的程序和项目管理程序来实现，从中确保与所有利害攸关方的协调和统一以无缝隙的方式得以开展，进而实现切实效益。每一地区和国家的运行要求各异，因此实施战略需虑及这些差异。

3.1 重要的是，各国的国家规划框架与地区计划保持一致，进而与全球空中航行计划和全球航空安全计划保持一致，并通过制定和实施的各个阶段促进实现全球效绩目标和提高安全。在此基础上，请会议同意以下建议：

建议 7.3/x — 国际民航组织实施战略

会议：

a) 要求国际民航组织加强全球空中航行计划和全球航空安全计划之间的联系，以实现综合的实施做法；

b) 要求国际民航组织在制定各项规定时虑及实施支助需求；

c) 要求国际民航组织进一步完善地区规划和实施小组与地区航空安全小组机制，以加强各地区间实施的协调和一致性；

d) 要求各国和其他航空利害攸关方加强其对规定制定程序所有阶段的参与；和

e) 要求国际民航组织考虑建立一个全球协作机制，以促进地区间的统一、协调，以及最佳做法和经验教训的共享。

— 完 —