



第十四次空中航行会议

2024年8月26日至9月6日，加拿大，蒙特利尔

议程项目 3: 空中航行系统绩效提升

3.1: 关于加强空中航行服务效率，为长期理想目标做出贡献的建议

制定国际民航组织空中航行效率审计方案的可行性研究

(由秘书处提交)

执行摘要

此次会议的目的是就绩效提升举措达成全球共识，最大限度地使国际民航组织、成员国和业界能够在资源有限的情况下应对航空面临的全球环境挑战以及航空运行和技术的快速演变（参见SL 2024/12号国家级信件）。这应包括在更加广泛和更加一致的范围内提升绩效的战略和新举措。此项工作文件提供了一个机会，通过可行性研究来审议采用透明方法的独立、客观和一致的空中航行效率审计方案的潜在效益。

行动：请会议同意第3段所载的建议3.1/x — 制定国际民航组织空中航行效率审计方案的可行性研究。

战略目标:	本工作文件涉及安全、空中航行能力和效率以及环境保护的战略目标。
财务影响:	对航空业界的影响: 落实这一方案后，预计空中航行绩效将会提升，并最终降低空域用户的相对运行费用。空中航行服务提供者将需要权衡准备与进行审计的费用和效益，但就可行性研究而言不会产生任何费用。 对国际民航组织的影响（相对于当前经常方案预算的资源水平）: 与本文件提及的可行性研究相关的活动费用无法由现有资源涵盖，因此将需要预算外资源。
参考文件:	附件11 — 《空中交通服务》 Doc 9750号文件: 《全球空中航行计划》 Doc 9854号文件: 《全球空中交通管理运行概念》 Doc 9882号文件: 《空中交通管理系统要求手册》 Doc 9883号文件: 《全球空中航行系统绩效手册》

1. 引言

1.1 包括普遍安全监督审计计划（USOAP）持续监测做法（CMA）在内的国际民航组织审计，支助那些在解决其缺陷方面面临挑战的国家制定援助战略。这种援助有助于及时实施纠正行动计划，确保各国履行《芝加哥公约》及其附件规定的义务。与此同时，国际民航组织能够更好地指导和推进其实施支助活动，包括技术援助和资源调动。

1.2 在各项战略目标、《芝加哥公约》第三十七条 — 国际标准及程序的采用以及第四十四条 — 目的中，对空中航行效率给予了与安全同等的重要性，例如：空中交通服务（ATS）的目的是加速并维持有秩序的空中交通流（附件11第2.2章）。但是，它没有一个旨在衡量空中航行效绩提升的可比方案。目前认识到的是，国际民航组织必须为支助实施空中航行系统的安全、安保和当前的效率做出同样的贡献。这在很大程度上得到的认可¹是，有机会协助应对航空业的全球环境挑战，并对地面及空中所有飞行阶段的燃料节省产生直接影响。

1.3 各国在满足第十三次空中航行会议建议4.3/1 — 提高空中航行系统的效绩和建议4.3/2 — 地区和国家协作与实施举措的计划方面也遇到了困难。除其他事项外，这些针对各国的建议，支助：

- a) 根据需要，采用和调整分为六步的效绩管理流程，用于规划和实施空中航行改进，并在其各国空中航行计划中体现这一流程；
- b) 使其国家空中航行计划与地区计划相一致，以实现全球协调一致的效绩管理流程，并支助实现全球效绩目标；
- c) 遵守地区层面商定并反映在地区空中航行计划中的实施承诺，以便有效地部署地区举措；
- d) 在不让任何国家掉队（NCLB）举措的框架内，相互合作并与业界合作加强国家实施规定；
- e) 根据当地需求和可用资源，同时虑及地区和全球承诺，与所有利害攸关方共同规划对其空中航行系统实行现代化；和
- f) 高层当局参与规划和实施的决策过程。

2. 讨论

2.1 《全球空中航行计划》（Doc 9750号文件）是国际民航组织的空中航行战略文件，是全球空中航行系统演进的关键驱动力，与《全球空中交通管理运行概念》（GATMOC, Doc 9854号文件）、《空中交通管理系统要求手册》（Doc 9882号文件）及《全球空中航行系统效绩手册》（Doc 9883号文件）相呼应。《全球空中航行计划》是与利害攸关方协作并为其利益制定的，是实现国际民航组织战略目标的主要贡献因素，在支助联合国2030年可持续发展议程方面发挥着重要作用。尽管它很重要，并且提供了如何使用空中航行系统组块升级来提高效绩的指导，但《全球空中航行计划》并不要求任何效绩改进。

¹国际民用航空二氧化碳减排长期理想目标（LTAG）可行性报告，附录M4运行分组报告。

2.2 目前没有国际公认的机制来评估与国际民航组织最类似于提高空中航行效绩规定的合规性，也没有关于各国可能遇到实施困难的有效反馈机制。此外，标准之间可能存在差距，统一适用这些标准被认为是提高效率的必要条件。同时认识到的是，国际民航组织许多（即便不是大多数）与效率有关的规定是有条件的，通常作为空中航行服务程序（PANS）并以当地需求为基础。

2.3 但是，有些国家和次地区一段时间以来适用了透明和独立的机制和审查来支助有效监测及提供空中交通管理效绩改进。这些机制包括向监管当局报告，并且可以直接与《全球空中航行计划》概述的高效和可持续空中航行系统的全球目标相关联。

2.4 虽然国际民航组织计划继续开展其国际民航组织空中航行（AN）全球专题讨论会和讲习班方案，以提高各国更好地理解 and 实施与改进空中航行效绩有关规定的的能力，但认识到的是，各国可能会得益于更加具体且深入的技术审计，这种审计可以协助制定适当的援助战略，并得到具体纠正行动计划的支助。国际民航组织提供广泛的产品和服务目录，以帮助各国克服各种技术难题。

2.5 当规程问题没有差别时，以监管安全监督为重点的审计有时会涵盖安全和效率两个方面。但是，缺乏对有效提供空中航行服务的基于合规性的重点审计，无论是否存在效绩提升计划或活动，都意味着没有关于效率措施实施情况的可观察数据。此外，无法提供纠正行动计划。

2.6 在制定国际民航组织空中航行效率审计方案的可能前进方向时，必需进行可行性研究，以审议各种因素，包括但不限于：

- a) 采用独立、客观和一致的空中航行效率审计方案以及透明的方法可能带来的潜在效益；
- b) 方案的范围，在多大程度上只需要以空中交通服务合规性为重点的审计，以及此类方案对地区规划和实施小组（PIRGs）作用的影响；
- c) 方案将在多大程度上利用国际民航组织现有的以合规性为重点的安保审计²作为模型；
- d) 方案可在多大程度上纳入目前已在使用的国家和次地区机制的各个方面；
- e) 方案自愿（应要求）和基于自愿捐助的潜力；
- f) 其制定和行政运行所需的必要资源；和
- g) 在多大程度上需要制定国际民航组织标准和建议措施（SARPs）来支助方案；

3. 结论

3.1 有效实施根据《芝加哥公约》适用于空中航行系统效绩改进的标准和程序是国际民航组织的一个基础关切。与安全标准类似，应审议各种支助和技术援助机制，以便采取多管齐下的做法，其中

² 国际民航组织查明以合规性为重点或以监督为重点的安保审计的必要性并确定其范围，而普遍安保审计计划持续监测做法的任何成本回收审计的类型、范围和时间安排，将需要在国际民航组织与国家之间达成协议，并由国际民航组织根据具体情况进行评估。

可能包括采用客观、透明、一致和独立的空中航行效率审计方案。

3.2 鉴于上述情况，请会议同意以下建议：

建议3.1/x — 制定国际民航组织空中航行效率审计方案的可行性研究。

国际民航组织：

- a) 对制定一项国际民航组织空中航行效率审计方案进行可行性研究，并通过适当的既定机制着手该研究。

— 完 —