



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 1: 国际民航组织 2023 年至 2025 年业务计划和长期战略规划的最新情况
1.2: 全球绩效提升计划的战略一致性

国际民航组织全球计划的治理原则

(由匈牙利代表欧洲联盟及其成员国¹、欧洲民用航空会议其他成员国²、
欧洲空中航行安全组织 (EUROCONTROL)、以及由加拿大提交)

执行摘要

本工作文件强调了国际民航组织的全球计划在实现其战略目标方面意义重大，并介绍了欧洲关于通过加强凝聚力和透明决策推进全球规划的观点。根据全球计划工作队提出的建议，本文件提出了一项前瞻性战略，主张建立一个总体协调框架。该框架将包括一个涵盖国际民航组织所有三项全球计划的治理机制，促进对航空安全、安保和空中航行的积极管理。它强调必须采用综合、基于绩效的方法和单一的变革管理进程，以全面应对当前和未来的挑战，包括创新和可持续性。

行动：请会议同意第 3 段中的建议。

1. 引言

1.1 可持续运输和航空对于实现联合国通过的可持续发展目标 (SDGs) 至关重要。国际民航组织通过其规范性工作、监督、技术援助与合作，为世界人民服务，促进国际民用航空运输的安全、可靠、高效、经济可行并对环境负责。国际民航组织制定了五项战略目标来涵盖这一范围。

1.2 三项全球计划（全球空中航行计划 (GANP)、全球航空安全计划 (GASP) 和全球航空安保计划 (GASeP)）对于在全球范围内有效实施国际民航组织战略目标具有重要意义，也是在地区和国家层面制定、实施和监测计划的共同和稳定的参考。国际民航组织工作方案每三年由国际民航组织大会批准，而全球计划则应提供长期的规划参考，帮助国际民航组织、各国和业界确保在其现代化方案之间的连续性和协调性。

¹ 奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克、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

² 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、冰岛、摩尔多瓦共和国、摩纳哥、黑山、北马其顿、挪威、圣马力诺、塞尔维亚、瑞士、土耳其、乌克兰和英国

1.3 大会 A41-6 号决议：国际民航组织关于安全与空中航行的全球规划，除其他事项外，还决定国际民航组织应当实施并不断更新《全球航空安全计划》（GASP）和《全球空中航行计划》（GANP），以支持该组织的相关战略目标，同时确保必要的稳定性；这些全球计划的实施和及时更新应当与所有相关利益攸关方密切合作、协作和协调。

2. 问题陈述和讨论

2.1 尽管全球计划意义重大，但目前全球计划的制定和更新都是在不同小组的支持下各自为政，没有连贯的做法。在国际民航组织高级别会议和大会上提交的不同工作文件（WP）都强调了这一问题。在最近的 COVID-19 高级别会议（HLCC 2021）和国际民航组织大会第 41 届会议（A41）召开之后，提出了一些建议，呼吁对全球空中航行、安全和安保规划采取更加综合和总体的做法，同时适当考虑各自的具体情况。

2.2 国际民航组织认识到需要加强全球计划的一致性，并响应相关大会和高级别会议的要求，于 2023 年初启动了全球计划工作队（GPTF）。全球计划工作队的工作重点是弥合全球空中航行计划和全球航空安全计划之间的差距并建立有意义的联系。它的任务是审查与国际民航组织《全球计划》有关的公开和共同建议，这些建议源自 2021 年 COVID-19 高级别会议和第 41 届大会，其结果已提交给全球空中航行计划研究组（GANP-SG）和全球航空安全计划研究组（GASP-SG）。秘书处在全球空中航行计划研究组第五次会议的 GANP/SG/5-WP/3 号文件“努力加强 GASP 与 GANP 的协调”中介绍了这些成果和建议。这些建议需要短期和长期的实施行动。在为制定全球计划（包括变革管理）设计一套连贯的综合进程的同时，短期行动则是那些可以在下一版《全球航空安全计划》和《全球空中航行计划》中实施的行动，应该现在就启动。我们认识到，按照共同绩效框架实施和重塑所有三项全球计划将需要更多的时间和资源。

2.3 在空中交通管理/空中航行服务（ATM/ANS）系统与民用航空全球气候目标相一致的快速数字化/现代化下，《全球航空安全计划》受到重大影响，但目前《全球航空安全计划》对影响航空业的技术进步反映有限，也没有任何环境可持续性目标。值得注意的是，《全球航空安全计划》没有明确阐述应对安全整合新技术和创新商业理念的目标。随着航空业的发展，必须将前瞻性的考虑因素纳入全球计划，确保与新兴技术趋势保持一致，并在快速变化的环境中促进以积极主动的方式管理航空安全、安保和空中航行。

2.4 在 2019 年国际民航组织第 40 届大会上，国际民航组织通过了 A40-27 号决议：航空创新。该决议的重点是对创新的必要性以及在整个航空系统中分享理解和经验的重要性建立战略观点。国际民航组织全球计划工作队的建议之一是修订全球计划的制定流程，包括变革管理，特别是要明确这两项计划的制定基础、这些计划如何为国际民航组织的工作（标准和建议措施（SARPs）的制定）提供依据，以及如何处理新进入者/新技术的问题。鉴于航空业正在经历快速的技术进步，特别是在无人航空器系统（UAS）、人工智能（AI）、自动化、数字化和新兴推进技术方面，再加上向增加使用可持续航空燃料的转变和其他环境因素，整体方法可以提供全面框架，结合创新技术和实践作为全球计划及其持续维护的核心要素，并支持地区和国家计划。

2.5 在如何将商定的高层次战略目标及时转化为航空运输系统的变革方面，也需要提高透明度和各国的参与。面对当前的挑战，有必要采取更加综合、基于绩效的总体系统方法。也应以此方法驱动全球计划的整合和内容。这应该成为审查国际民航组织工作安排并使之合理化的基础，目的是确保充分的透明度和各国的参与。此外，地区计划层面的实施过程并不明确。需要加强自上而下的治理。此外，目前还没有结构化的方式让各地区提出自己的问题并提议纳入全球计划（自下而上）。

2.6 只有在国际民航组织全球计划有一个强有力的治理机制，确保互补性、一致性和连贯性，以支持国际民航组织战略目标的全面实施，这些变革才能取得成功。这种全球计划治理还应支持对相互作用的风险进行管理³，在确保决策透明度的同时，有必要对相互关联的风险采取综合方法。以下原则应指导制定和实施全球计划的成文治理方法：这是一种自上而下的方法、具有共同的航空绩效框架、全球计划（例行）维护的简化流程以及决策透明度。

2.7 《全球计划》的每一新版均由负责维护的专家小组制定更新内容后，建议国际民航组织大会通过。在空中航行委员会讨论计划草案之前，这些专家小组以磋商身份协助国际民航组织秘书处。缔约国的参与（治理）和通过高级别会议进行的政治指导应确保各国和航空界的优先事项在全球计划的更新中得到适当反映，并确保以一致和及时的方式提供相关规定。诸如在计划中引入进一步实施关于全球运行概念（如全球空中交通管理（ATM）运行概念（GATMOC））整体愿景所需的要素⁴、或逐步淘汰遗留系统此类战略决策，应主要由各国在大会、高级别会议（第2类）或理事会会议上提出。应确保国际民航组织专家组系统化地参与评估重大变化。

2.8 不需要做出战略决策的全球计划例行维护，包括对现有内容的更新，则主要是根据国际民航组织专家组和专家小组在具体专题上的进展情况进行更新，并使全球计划所载要素与支持进一步其实施的现行活动保持一致。这种例行维护应该是持续和透明的。《全球航空安保计划》在认为必要时进行更新，相关的实施行动也会在切实可行的情况下进行修订或调整，而《全球空中航行计划》和《全球航空安全计划》目前的维护方法则不同，采用的是基于时间的方法，预计每三年更新一次，微小更新和重大更新交替进行。

2.9 这种方法的灵活性不足，无法根据国际民航组织的工作进展更新和完善现有信息，也无法在两次重大更新之间及时在《全球计划》中引入战略决策。似宜对以下两方面加以区分：一方面，对《全球计划》进行例行维护，根据工作进展完善现有信息（如国际民航组织专家组），不需得到会议和/或国际民航组织大会一级的核准；另一方面，纳入新的和/或删除现有概念或国际民航组织战略目标，后者在未来仅在理事会根据高级别会议（第2类）（大会）建议做出决定，或由国际民航组织大会（第1类）核准之后，方能执行。

³ 见由匈牙利代表欧盟/欧洲民用航空会议成员国、欧洲空中航行安全组织、加拿大和美国提交的AN-Conf/14-WP/56号文件，“管理相互作用的航空风险的方法和途径”中讨论所述。

⁴ 见由匈牙利代表欧盟/欧洲民用航空会议成员国、欧洲空中航行安全组织、玻利维亚、智利、哥斯达黎加、古巴、厄瓜多尔、洪都拉斯和墨西哥提交的AN-Conf/14-WP/58号文件“支持安全高效地整合较高空域运行和空间过境业务的空中航行优先事项”中讨论所述。

2.10 最后，国际民航组织于 2019 年制定了第一版《国家航空规划框架》⁵文件，为国际民航组织成员国提供指导，通过优先考虑和协调实施旨在改善其航空运输系统的安全、安保、简化手续、能力和效率的各项举措，建立航空运输可持续发展框架。该文件的实施需要在地区和全球层面采取一致的规划方法。因此，国际民航组织应考虑编制辅助材料，以确保全球和地区航空规划框架遵循上述文件中所述的方法。

3. 结论

3.1 为国际民航组织的《全球计划》建立一个总体协调框架和治理机制将产生多种益处，包括准确反映全球战略、优先事项和目标的一致性、消除差距和重叠、简化地区和国家层面的规划、提高监测遵守情况和绩效的效率、改进监督能力，以及采用更全面的方法进行能力建设。最终目标是实现完全连贯的全球计划和维护方法。

3.2 鉴于上述问题和提出的原则，并考虑到三项全球计划的不同性质和领域特点，请会议同意以下建议：

建议 1.2/x — 国际民航组织全球计划的治理原则

国际民航组织：

- a) 为全球计划的治理确定并实施成文的自上而下总体方法，包括绩效框架和单一的变更管理进程，以支持全球计划工作队（GPTF）建议的实施；
- b) 更新全球计划的维护进程，以提高灵活性，并明确区分例行维护与纳入新概念和/或删除现有概念和解决方案两者之间的区别，后者在未来应必须有先前的会议建议；
- c) 提供战略方向和指导原则以便在全球计划中纳入创新，从而确保全球计划跟上新出现的技术趋势，促进以积极主动的方式管理航空安全、安保和空中航行，并适应快速变化的环境；
- d) 审查工作安排并使之合理化，以更好地应对航空运输和创新的综合和基于绩效的演变，同时确保各国的持续参与，并将此纳入国际民航组织的能力建设/援助方案；
- e) 编制辅助材料，确保全球和地区航空规划框架与国际民航组织国家航空规划框架文件中描述的原则和方法完全连贯；
- f) 成立一个专家小组，支持国际民航组织处理上述建议；
- g) 与全球航空安保计划工作队协商，以助确保在安全和安保计划之间对齐；和
- h) 在落实这些建议时，考虑到每项全球计划领域的不同性质和特殊性。

— 完 —

⁵ https://www.icao.int/secretariat/SecretaryGeneral/SPCP/Documents/ICAO_National_Aviation_Planning_Framework_2019.pdf