



## 大会 — 第 39 届会议

### 技术委员会

#### 议程项目 28: 不让任何国家掉队的举措

#### 向国家提供量身定制的援助：北美、中美和加勒比（NAM/CAR）地区的不让任何国家掉队战略

（由萨尔瓦多提交，并得到安提瓜和巴布达、阿鲁巴、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、加拿大、哥斯达黎加、古巴、库拉索、多米尼加共和国、法国（法属安地列斯群岛）、格林纳达、危地马拉、海地、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、荷兰（博内尔岛、沙巴岛、圣尤斯特歇斯岛）、尼加拉瓜、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣马丁、圣文森特和格林纳丁斯、特立尼达和多巴哥、联合王国（安圭拉群岛、百慕大群岛、英属维尔京群岛、开曼群岛、蒙特萨拉特岛，以及特克斯和凯科斯群岛）和美国的支持）

#### 执行摘要

本工作文件介绍了在量身定制的援助下国际民航组织不让任何国家掉队（NCLB）战略在北美、中美和加勒比地区的实施情况，并介绍了各国在更加有效地实施国际民航组织标准和建议措施（SARPs）和达成安全、空中航行、环境和安保目标方面的预期和承诺。

#### 行动：请大会：

- 注意北美、中美和加勒比不让任何国家掉队战略中所含国家承诺和量身定制援助做法方面的信息及该战略向多地区民用航空援助项目（MCAAP）概念的演变情况；
- 鼓励成员国通过人员借调、短期外借和其他此类机制提供额外的支助；和
- 鼓励供资机构和行业注意北美、中美和加勒比国家在各个方面所采取的前行举措，并鼓励他们成为合作伙伴，以便与国际民航组织一起使各国取得持续进展和具有可持续性。

战略目标：	本工作文件涉及安全和空中航行能力和效率战略目标。
财务影响：	不适用

参考文件：	《北美、中美和加勒比不让任何国家掉队意向声明》： <a href="http://www2010.icao.int/NACC/Documents/Meetings/2016/NACCDCA6/DeclarationOfIntentNassau2016.pdf">http://www2010.icao.int/NACC/Documents/Meetings/2016/NACCDCA6/DeclarationOfIntentNassau2016.pdf</a> 北美、中美和加勒比不让任何国家掉队网站： <a href="http://www2010.icao.int/NACC/Pages/nacc-nclb.aspx">http://www2010.icao.int/NACC/Pages/nacc-nclb.aspx</a> 2015年10月13日在牙买加蒙特哥贝召开的北美、中美和加勒比民航局长与国际民航组织理事会会议（NACC DGCA-C）的报告 2015年5月11至13日在牙买加金斯敦召开的第十四次中部加勒比民航局长会议（C/CAR/DCA/14）的报告 2016年5月10-12日在巴哈马拿骚召开的第六次北美、中美和加勒比民航局长会议（NACC/DCA/06）的报告
-------	---

## 1. 引言

1.1 在第十四次中部加勒比民航局长会议(C/CAR/DCA/14)期间，国际民航组织秘书处介绍了北美、中美和加勒比“不让任何国家掉队（NCLB）”战略；该战略的拟定是为了支持由国际民航组织理事会着重强调的国际民航组织不让任何国家掉队活动，并强调了在协助国家有效实施国际民航组织标准和措施方面开展的工作。此次会议通过了 C/CAR/DCA/14/3 号结论 — 针对每个国家量身定制的“不让任何国家掉队（NCLB）”战略。

1.2 在北美、中美和加勒比民航局长与国际民航组织理事会会议期间，国际民航组织北美、中美和加勒比地区办事处（RO）介绍了经过重新界定的北美、中美和加勒比“不让任何国家掉队（NCLB）”战略，该战略的主要目标是确保标准和措施的实施更趋于统一，使各国能够向国际民航组织履行其作为《芝加哥公约》签署国的义务。这将会加强航空安全和安保，并支持成员国获取安全和可靠的航空运输系统所带来的重大社会经济效益。

1.3 在开展此项活动期间，国际民航组织应将其活动侧重点放在事故发生率或安保威胁更高的国家上，并应审查本组织能够开展何种工作来更好地鼓励发达国家向发展中国家提供更加全面的援助，以及向发展中国家提供更加直接的援助；本组织可在国家之间发挥更积极的协调作用，并帮助催生所需政治意愿，以便各国汇聚资源、参与地区内工作、向自愿基金拨款和开展能力建设。此项活动可极大推动实现联合国 2030 可持续发展目标（SDGs）议程。

## 2. 讨论

2.1 根据战略转换概念，北美、中美和加勒比不让任何国家掉队战略的实施由国际民航组织北美、中美和加勒比地区办事处作为一个系统性援助过程予以拟定，以实现援助的转换，其中包括项目管理技术、手把手指导概念及向国家提供更为恒定和直接的北美、中美和加勒比技术人员援助。同时，该战略还包括特定的衡量标准、可测量的可交付成果，以及设定目标达成方面的问责。我们地区有法语、西班牙语、英语和其他语文等各种语文，既有航空和经济系统最为复杂的国家（北美），也

有一些航空和经济系统最不发达的国家，还有介于两个极端之间的国家，这带来了特定的政治、社会经济和文化挑战。显然，需要将地区办事处主任的直接所有权、问责和对这些挑战的认可视为该地区办事处的一个问题和关切，而不仅仅是国家面临的问题和挑战。这使得国家能够将地区办事处视为实施标准和建议措施及解决突出缺陷的合作伙伴。该战略的核心原则包括：

- a) 确定一项结构合理的战略，使各国清楚地看到该战略是对现状的变革，而不是继续做同样的事情，不过冠以不让任何国家掉队罢了。能看到此种方法的此种变化是至关重要的，且此种变化已被证实是国家开展文化变革或范式革命的催化剂；
- b) 将地区办事处主任针对局长（DG）以上最高一级领导的工作重点和责任放在创造一种可确保催生政治意愿和为局长提供政府支持的环境上；
- c) 专心解决所查明的系统中的问题，而非专注于系统正在生成的最终产品。例如，在机场进行的方案审查表明，许多国家访问涉及到机场跑道、照明和标记问题等方面的讲习班。虽然此种支持是有必要的且应继续下去，但注意到如果系统受损，它将继续生成受损的最终产品。因此，地区办事处的援助方法（支持不让任何国家掉队活动）侧重于各项审计确定的系统中的实际缺陷，并帮助各国处理这些系统缺陷。应强调的是，许多系统缺陷可追溯到 2007 年所做审计，在许多国家，这些缺陷仍未处理；
- d) 把精力集中到这种能使各个方面的可接受的有效实施水平（EI）至少达 80% 的系统性解决方案上来，以便为系统的可持续性，以及系统本身能够支持持续改进、安全管理体系、国家安全方案等提供更多的机会；
- e) 确保本地区内地区安全监督组织之间进行协调和达成谅解备忘录，以加强和提升其能力；
- f) 地区办事处主任负责与国家和内外捐助者和供资机构之间的接洽，帮助将他们拧成一股绳，一同开展项目。

## 2.2 北美、中美和加勒比不让任何国家掉队战略包括如下四个阶段：

- a) 阶段 I：局长以上层领导的介入和承诺，包括部长和其他高级政府官员，他们能够影响政治意愿，以推动政府去承诺开发和支持一个可持续且符合国际民航组织要求的航空系统；
- b) 阶段 II：通过数据分析收集情报、制定战略计划和确定优先事项，以确保某国航空系统所有方面的全部缺陷均得以查明和传达给该国，并按要求进行更新，以便拟定一项准确的、可测的和确定了责任主体的行动计划，且该行动计划能在国际民航组织北美、中美和加勒比地区办事处与国家民航部长/局长（DGCA）之间协商达成；
- c) 阶段 III：通过不让任何国家掉队技术援助团（TEAM）开展现场实施，以便由技术小组和地区办事处主任 — 局长/部长正式拟定、启动、实施和落实行动计划。虽然该行动计划是一项结构合理和标准化的行动计划，但它也是一项根据每个成员国的具体需要和要

求而量身定制的计划。该计划确定了普遍安全监督审计计划、普遍安保审计计划等审计、加勒比/南美地区规划和实施小组空中航行缺陷数据库（GANDD）、地区访问等反映出的明显缺陷是什么，同时还包括《西班牙港宣言》中的承诺等一些未兑现承诺；

- d) 阶段 IV：由国家不让任何国家掉队负责每个专业的高级联络点（PoC）和国际民航组织北美、中美和加勒比地区办事处官员向民航局长和国际民航组织北美、中美和加勒比地区办事处主任提供持续测量/季度监测报告。这包括技术小组/代表之间的月度视频/电话会议和国际民航组织北美、中美和加勒比地区办事处主任与局长/部长之间的季度现场或视频会议，以确保取得持续进展和共同承担责任。最后，每半年进行一次审查，以确保优先事项和进展情况仍得到适当确认。

2.3 北美、中美和加勒比地区各国根据各国的具体需求和期望进行了分类。关于国际民航组织北美、中美和加勒比不让任何国家掉队战略及其当前进展的详细说明，见网站：<http://www2010.icao.int/NACC/Pages/nacc-nclb.aspx>。北美、中美和加勒比不让任何国家掉队战略实施的预期结果为：

- a) 短期，1年 — 拟定和启动国际民航组织北美、中美和加勒比不让任何国家掉队战略；
- b) 中期，2年 — a) 在所有北美、中美和加勒比地区办事处成员国实施不让任何国家掉队战略并确保至少有三个国家将其有效实施率提升至 80% 或更高； b) 基于实证结果，在与国际民航组织总部进行协调的情况下，与捐助者和供资机构进行接洽，将机构和国家汇聚起来，达成项目供资和项目支助协议；和 c) 通过地区安全监督组织与地区安全监督组织—国际民航组织联合项目之间的谅解备忘录来加强地区安全组织；
- c) 长期，4年 — 有效实施率低于 80% 的北美、中美和加勒比国家不超过 2 个。

2.4 在北美、中美和加勒比地区不让任何国家掉队战略部分实施一年之后，出席第六次北美、中美和加勒比民航局长会议（NACC/DCA/06）的民航局长们收到了一份关于该战略的问责报告，记载了从此项援助中获取的进展，同时也加强了国家与地区安全监督组织（RSOOs）等地区组织及 MEVA 通信网络等地区项目之间的地区性合作。由于所取得的成果和向国家提供的实际援助，所有北美、中美和加勒比国家均同意继续承诺实施北美、中美和加勒比不让任何国家掉队战略，签署了《不让任何国家掉队意向声明》（<http://www2010.icao.int/NACC/Documents/Meetings/2016/NACCDCA6/DeclarationOfIntentNassau2016.pdf>）。本声明确定实施北美、中美和加勒比不让任何国家掉队战略；该战略根据各单个国家的具体要求量身定制，并概述了可测的衡量标准和交付物。最后，这些量身定制的计划向北美、中美和加勒比地区办事处和成员国提供了一张关于整个下个三年期内优先事项和关键绩效指标（KPIs）的清晰路线图，该路线图涉及前面的《西班牙港宣言》。

2.5 最后，北美、中美和加勒比各国承认存在各种挑战，有必要提供资金以针对此项援助开展有效实施活动和系统性工作，最终促进和加强国际民航组织、国家、地区安全监督组织和行业之间的协作，提高航空系统有效性及给每个成员国带来效益。在此方面，北美、中美和加勒比民航局（CAA）局长同意从不让任何国家掉队战略向计划于 2017 年 1 月实施的全方位 RLA/09/801 项目 — 多地区民用航空援助方案（MCAAP）进行过渡。该概念虽然不完全一样，但它基于在我们的姐妹地区（南美地

区)所实施的地区安全监督合作系统(SRVSOP)机制的最佳做法,该机制已证明是一项支持南美国家的良好机制。截止到本文件的编写完成日,北美、中美和加勒比不让任何国家掉队战略实施了一年,这一年的绩效可列举如下:

- a) 在三个有效实施率得到提高的目标国家中,有两个国家的有效实施率分别从 68%上升至 87%和从 67%上升至 81%;
- b) 所启动的机场合格审定工作从每年覆盖 5-6 个机场,增至今年实施不让任何国家掉队战略后覆盖大约 20 多个机场;
- c) 在过去这一年的 4 次普遍安保审计计划审计中,有效实施率平均上升 20%;
- d) GANDD “U” (紧急)缺陷解决量从平均每年 3-6 起增至 12 起。

### 3. 建议

3.1 请大会注意,虽然北美、中美和加勒比不让任何国家掉队战略的初步实施和成果鼓舞人心,但这只是初步指标,如果不进一步支持地区办事处和加强国际民航组织不让任何国家掉队活动,则可能不会持续。

3.2 鼓励成员国通过人员借调、短期外借和其他此类机制提供额外的支助。

3.3 鼓励供资机构和行业注意北美、中美和加勒比国家在各个方面所采取的前行举措,并鼓励他们成为合作伙伴,以便与国际民航组织一起使各国取得持续进展和具有可持续性。