



大会 — 第 42 届会议
技术委员会

议程项目 23：全球航空安全和空中航行计划

持续改进航空安全的全球战略：
核准《全球航空安全计划》2026—2028 年版
(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要 《全球航空安全计划》(GASP, Doc 10004 号文件)阐述了持续改进航空安全的全球战略。《全球航空安全计划》是总体规划文件,为制定并实施地区和国家航空安全计划提供了一个框架。2025 年 7 月 3 日,理事会批准了本工作文件附录 A 链接的《全球航空安全计划》2026—2028 年版(第五版)。此外,对大会关于安全和空中航行全球规划的 A41-6 号决议的修订载于本文件附录 B。 行动: 请大会: a) 核准本工作文件附录 A 链接的《全球航空安全计划》(GASP, Doc 10004 号文件)2026—2028 年版,将其作为航空安全领域的全球战略方向;和 b) 通过本文件附录 B 所载的对大会 A41-6 号决议的拟议修订,包括拟议决议的附录 A。	
战略目标:	本工作文件涉及每次飞行均安全和安保战略目标。
财务影响:	本文件提及的活动将在 2026—2027—2028 年经常预算、预算外资金和/或自愿捐助的可用资源范围内开展。
参考文件:	Doc 10004 号文件:《2023—2025 年全球航空安全计划》(GASP) Doc 10118 号文件:《全球航空安保计划》(GASeP) Doc 10131 号文件:《地区和国家航空安全计划制定手册》 Doc 10161 号文件:《全球航空安全路线图》 Doc 10162 号文件:《地区和国家航空安全计划实施监测手册》 Doc 10184 号文件:《大会有效决议》(截至 2022 年 10 月 7 日) Doc 10209 号文件:《第十四次空中航行会议(2024 年 8 月 26 日至 9 月 6 日,蒙特利尔)报告》 A42-WP/35:《与冲突区和成员国义务相关的持续工作》 A42-WP/34:《全球导航卫星系统(GNSS)射频干扰(RFI)》 A42-WP/31:《空中航行的全面战略:核准全球空中航行计划(GANP)第八版》

1. 引言

1.1 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认识到制定一个全球框架来支持国际民航组织安全战略目标的重要性。根据该决议，《全球航空安全计划》（GASP，Doc 10004 号文件）提出了安全领域的全球战略方向。该决议敦促各成员国和地区¹实施符合《全球航空安全计划》的地区和国家航空安全计划（分别简称 RASP 和 NASP），以不断降低死亡数目和死亡风险。

1.2 根据大会 A41-6 号决议，国际民航组织每三年修订一次《全球航空安全计划》，以确保它与航空界保持相关性。本工作文件包含对《全球航空安全计划》2026—2028 年版的一系列修订，提交大会核准。

1.3 GASP 包含在一系列全球计划中，包括针对空中航行的《全球空中航行计划》（GANP）、针对诸如网络安全和冲突区风险等安保相关问题的《全球航空安保计划》（GASeP，Doc 10118 号文件）。这些全球计划互为补充，形成一个全面的战略，为国际民航组织的战略目标提供支持。

2. 《全球航空安全计划》的修订过程

2.1 《全球航空安全计划》的制定与修订工作由国际民航组织设立的一个监管方及业界联合专家组——全球航空安全计划研究小组（GASP-SG）负责推进，旨在确保该计划及其内容反映国际、地区和国家层面航空界的需求。由全球航空安全计划研究小组与全球空中航行计划（GANP）研究小组部分成员组成的联合特设小组——全球计划工作队（GPTF），亦为《全球航空安全计划》的修订过程提供了建议。《全球航空安全计划》2026—2028 年版的拟议全球性安全问题以及对《全球航空安全计划》总体目标和具体目标的更新提案，已提交至 2024 年 8 月 26 日至 9 月 6 日在蒙特利尔召开的第十四次空中航行会议（AN-Conf/14），以广泛征求各国及国际组织的意见。在筹备此次会议时，国际民航组织通过关于《全球航空安全计划》更新的在线调查问卷进行了一项调查²。该问卷为主要利害关系方提供了一个机会，可以就《全球航空安全计划》2023—2025 年版提供具体反馈意见，并为 2026—2028 年版提供建议。

2.2 在第十四次空中航行会议上提交了几份工作文件，其中包含关于修订《全球航空安全计划》以及更新指导材料以支持实施地区和国家航空安全计划的提案。会议同意国际民航组织有必要考虑会议和调查问卷提供的意见，为大会第 42 届会议核准《全球航空安全计划》做好准备工作。在 2024 年 10 月 22 日至 25 日召开的全球航空安全计划研究小组第十四次会议（GASP-SG/14）上，研究小组审查了以下内容：第十四次空中航行会议达成的与《全球航空安全计划》相关的成果、与将《全球航空安全计划》和《全球空中航行计划》进行协调相关的成果，以及关于《全球航空安全计划》更新的在线调查问卷的反馈意见。基于第十四次空中航行会议的建议和成果，研究小组制定了提案，将会议提供的意见纳入计划及其配套指导材料中。

2.3 基于全球航空安全计划研究小组制定的提案，秘书处编制了《全球航空安全计划》2026—2028 年版的草案。文件草案已提交空中航行委员会（ANC）审查，然后提交国际民航组织理事会批准。本工作文件的第 3 节概述了对《全球航空安全计划》2026—2028 年版的修订及其理由。

¹ 在《全球航空安全计划》的背景下，“地区”一词是指共同致力于加强一个地理区域内安全的一组国家和/或实体。

² 关于《全球航空安全计划》更新的在线调查问卷结果审查情况已在国际民航组织网站上发布，网址为：
<https://www.icao.int/Meetings/anconf14/Documents/AN-CONF14-WP08.Reference04.pdf>（仅有英文）。

3. 《全球航空安全计划》2026—2028 年版中的修订内容

3.1 《全球航空安全计划》2026—2028 年版保留了上一版的一些关键要素，例如大部分总体目标和五个全球高风险事件类别（G-HRC）。

3.2 相较于 2023—2025 年版，《全球航空安全计划》2026—2028 年版各项具体目标中纳入了以下修订内容：

- a) 2023—2025 年版中的总体目标 1 — 具体目标 1.1（使全球事故发生率保持下降趋势）现扩展为：不仅要降低事故发生率，还要降低五个全球高风险事件类别以及《全球航空安全计划》2026—2028 年版中确定的另外三个全球风险事件类别的事故和严重征候事件发生率³；
- b) 2023—2025 年版中的总体目标 2 — 要求各国达到特定有效实施率百分比的具体目标，现已被调整为基于关键要素和审计领域应对具体挑战的新目标；
- c) 总体目标 3 — 新增具体目标 3.1：要求各国在 2026 年前完成对其国家安全方案（SSP）实施情况的评估。该新增具体目标着重于各国在 2026 年（年底）前完成自我评估，以确定国家安全方案的实施基线。此目标取代了 2023—2025 年版中的具体目标 3.1（到 2023 年，所有国家都应实施国家安全方案基础框架）；
- d) 总体目标 3 — 用新增的具体目标 3.2（到 2028 年，所有国家应完成国家安全方案的制定工作）取代 2023—2025 年版的具体目标 3.3（各国应努力实现有效的国家安全方案），后者已被删除；
- e) 2023—2025 年版中的总体目标 3 — 具体目标 3.2（到 2024 年，所有国家应公布国家航空安全计划）现调整至新设立的总体目标 5 下，并延长了时间期限，以使各国能够根据最新版《全球航空安全计划》及相应的地区航空安全计划对国家航空安全计划进行修订；
- f) 2023—2025 年版中的总体目标 4 主要关注加强地区层面的协作，现扩展为涵盖地区和国家两个层面的协作，以应对安全问题（与《全球航空安全计划》2026—2028 年版中确定的安全问题保持一致）。该目标下的各项具体目标旨在增强各地区查明安全问题的能力并协助各国建立应对这些问题的机制；
- g) 2023—2025 年版中的总体目标 4 — 具体目标 4.2（到 2023 年，所有地区应公布最新的地区航空安全计划）现调整至新设立的总体目标 5 下，并延长了时间期限，以使各地区能够根据最新版《全球航空安全计划》对地区航空安全计划进行修订；
- h) 2023—2025 年版中的总体目标 5 涉及推动服务提供者扩大采用行业评估方案和安全信息共享网络，现予以保留，但删除了“服务提供者的安全信息共享网络”的表述，替换为“安全数据共享方案”。该总体目标经重新编号后调整为新的总体目标 6；

³ 按国际民航组织地区细分的世界各地事故摘要见《年度安全报告》，可在本组织的网站上查阅：www.icao.int/safety/Pages/Safety-Report.aspx。

- i) 2026—2028 年版中新增了总体目标 5，该目标涉及强化航空安全规划，对 2023—2025 年版中的具体目标 3.2 和具体目标 4.2（分别涉及发布国家航空安全计划和地区航空安全计划）进行了整合。该新增总体目标及其具体目标符合大会 A41-6 号决议的要求，为各国和各地区制定、修订及实施与最新版《全球航空安全计划》协调统一的安全战略提供了基准框架；和
- j) 2023—2025 年版中的总体目标 6 涉及提供适当基础设施以支持安全运行的必要性，根据第十四次空中航行会议关于对全球计划进行协调统一的建议，现予以删除（因相关内容已在《全球空中航行计划》中涵盖）。

3.3 在五个全球高风险事件类别之外，还确定了三个全球运行安全风险，作为其他全球风险事件类别。这些风险虽不具备全球高风险事件类别的高致命性特征，但在国际民航组织各地区最高发的事故及严重征候事件类型中占据显著比例。2026—2028 年其他全球风险事件类别具体包括：异常跑道接触、系统/部件失效或故障（非动力装置）和遭遇湍流。

3.4 本次还对《全球航空安全计划》进行了结构调整，以确保全球、地区和国家三级航空安全计划之间更好地协调统一。同时，更新了与《全球航空安全计划》相关的指导材料，使其与《全球航空安全计划》2026—2028 年版保持一致。这些指导材料包括《全球航空安全路线图》（Doc 10161 号文件）、《地区和国家航空安全计划制定手册》（Doc 10131 号文件）和《地区和国家航空安全计划实施监测手册》（Doc 10162 号文件）。《全球航空安全计划》中载有完整的修订内容摘要，该摘要提供了进一步详细信息。

4. 大会决议

4.1 根据大会 A41-6 号决议，《全球航空安全计划》和《全球空中航行计划》为本组织的战略目标提供支持。决议草案的附录 A 侧重于《全球航空安全计划》，从而取代 A41-6 号决议的附录 A：国际民航组织关于安全与空中航行的全球规划。在审议本文件附录 B 中的决议时，为本文件之目的，请查阅专门针对《全球航空安全计划》的序言和附录 A。决议中具体涉及《全球空中航行计划》的附录 B，载于亦在议程项目 23 项下的 A42-WP/31 号工作文件之中。

4.2 应当指出的是，A42-WP/34 和 A42-WP/35 分别讨论了重要的全球性问题，具体是全球导航卫星系统无线电频率干扰和冲突地区对民航造成的风险，其中包括与每个问题有关的具体决议。

5. 结论

5.1 根据国际民航组织的安全战略目标，《全球航空安全计划》2026—2028 年版概述了三年期的全球安全问题并设定了全球安全总体目标和具体目标，地区和国家航空安全计划应据此制定并实施。《全球航空安全计划》为各国、地区 and 行业提供了一个协作的框架，以通过其各自的地区和国家航空安全计划对运行安全风险以及组织面临的挑战加以管理。《全球航空安全计划》通过《全球航空安全路线图》（Doc 10161 号文件）中所载的一系列安全强化举措加以补充完善，以实现其各项总体目标和具体目标。

附录 A

《全球航空安全计划》（GASP）

可参阅 <https://www.icao.int/Meetings/a42/Pages/documentation-reference-documents.aspx>。

— — — — —

附录 B

供大会第 42 届会议通过的决议草案

A42-xx: 国际民航组织关于安全与空中航行的全球规划

鉴于国际民航组织致力于通过各成员国和其他利害关系方之间的合作，来实现民用航空安全和有序发展的总体目标；

鉴于国际民航组织在其《2026—2050 年战略计划》中为实现这一总体目标，本组织制定了战略目标，包括关于安全和空中航行能力及效率的目标；

认识到一个全球框架和地区及国家计划对于支持国际民航组织战略目标的重要性；

认识到基于该全球框架有效实施地区和国家计划和举措的重要性；

认识到在国际民航组织的领导下，与所有利害关系方结成伙伴关系，采取合作、协作和协调的方法，是在提高全球民用航空安全、能力和效率方面取得进一步进展的最佳途径；和

注意到理事会批准了《全球航空安全计划》（GASP）2023—2025 2026—2028 年版和批准了《全球空中航行计划》（GANP）第七第八版；

大会：

1. 核准《全球航空安全计划》（GASP）2023—2025 2026—2028 年版和《全球空中航行计划》（GANP）第七第八版分别作为安全和空中航行系统演变的全球战略方向；
2. 决定国际民航组织应当实施《全球航空安全计划》和《全球空中航行计划》并保持其常新，用以支持本组织的相关战略目标，同时确保必要的稳定性和一致性；
3. 决定应当与所有相关利害关系方密切合作、协作与协调来实施这些全球计划并保持其常新；
4. 决定这些全球计划应当提供一个框架，在此框架内将制定和实施地区、次地区和国家计划，从而确保旨在增强国际民用航空安全、能力和效率的努力得以协调一致；
5. 敦促各成员国制定可持续的安全解决办法，以充分履行其安全监督和空中航行的责任，这可以通过资源共享、使用内部和/或外部资源，例如地区和次地区安全监督机构以及其他国家的专长来实现；
6. 敦促各成员国表现出必要的政治意愿，通过全球航空安全计划（GASP）、全球空中航行计划（GANP）和国际民航组织地区规划流程，采取补救行动，解决安全和空中航行缺陷，包括普遍安全监督审计计划（USOAP）查明的缺陷；

7. 敦促各成员国、业界和供资机构为协调地实施《全球航空安全计划》和《全球空中航行计划》以及地区和国家计划提供必要的支持，避免重复努力；

8. 呼吁各国并请其他利害关系方合作，根据《全球航空安全计划》和《全球空中航行计划》框架制定并实施地区、次地区和国家计划；

9. 指示秘书长促进、提供和有效传播《全球航空安全计划》和《全球空中航行计划》，并为成员国制定和实施国家计划提供必要的支助；和

10. 宣布本决议取代国际民航组织关于安全和空中航行的全球计划的 ~~A40-1~~A41-6 号决议。

附录 A

《全球航空安全计划》（GASP）

重申根据国际民航组织《2026—2050 年战略计划》中国际航空零死亡的战略目标，本组织的首要目标仍然是提高国际民用航空系统的安全和相应地减少事故和相关死亡数目；

认识到安全是国际民航组织、各成员国和所有其他利害关系方所共同分担的责任；

认识到通过各国与业界之间的伙伴关系能够带来的安全效益；

注意到一个安全、有韧性和可持续的航空系统有助于各国及其行业的经济发展；

认识到有必要通过提供相关安全信息，保持公众对航空运输的信心；

认识到采取积极主动的做法建立一个战略来设定总体目标、具体目标和指标以管理组织面临的挑战和运行安全风险对于实现航空安全的进一步改善具有至高无上的重要意义；

认识到国际民航组织已经实施地区航空安全小组（RASGs），同时虑及不同地区的需要，以业已存在的合作结构和形式为基础；

注意到通过把行动重点放在最需要的领域，使用《全球航空安全计划》之中的基于风险的做法进行安全管理强化安全的意愿；

注意到制定全球航空安全路线图，作为协助航空界通过所有利害关系方的有条理的共同参考框架，实现《全球航空安全计划》总体目标的行动计划；和

注意到需要协助成员国以安全监督系统为基础，在其国家安全方案（SSP）下采用安全管理方法；

大会：

1. 强调有必要通过在世界所有地区都减少航空运输运行（~~包括地区航空器运行~~）中的事故和相关的死亡数目，持续增进航空安全；
2. 强调国际航空业界的资源有限，应该战略性地用来支持那些寻求援助以促进国家安全方案（~~SSP~~）实施（包括加强安全监督）的国家或地区；
3. 敦促成员国实施与《全球航空安全计划》的目标相一致的国家航空安全计划，以继续降低死亡率和死亡风险；
4. 敦促各成员国、地区安全监督组织（RSOOs）、地区航空安全小组（~~RASGs~~）和有关国际组织与所有利害攸关方共同努力，实施与《全球航空安全计划》的目标相一致的地区航空安全计划，以继续降低死亡率和死亡风险；
5. 敦促各国完全遵照适用的标准和建议措施（SARPs），对其运营人实施全面的安全监督，要保证在其领土飞行的每一个外国运营人受到其各自国家的适当监督，并在必要时采取适当行动以维护安全；和
6. 鼓励国际民航组织继续制定和更新指导材料和工具以支持制定和实施国家~~和地区~~和国家航空安全计划。

附录 B

《全球空中航行计划》（GANP）

.....

— 完 —