



大会 — 第 42 届会议
技术委员会

议程项目 24：航空安全和空中航行优先举措

通过地区合作支助各国

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

许多国家在履行《芝加哥公约》规定的其各项义务时仍然遇到各种困难，其主要挑战是供资不足和资源有限等等。现已建立地区安全监督组织（RSOOs）、地区事故和事故征候调查组织（RAIOs）以及其他地区合作机制，以便在一系列安全监督和调查活动中向各国提供支助，帮助应对这些调整。

本文件介绍了国际民航组织为协助各国、RSOOs 和 RAIOs 应对这些挑战所开展的努力，探讨了地区合作的益处，并包含了提高其有效性所需的关键行动。

本文件还概述了过去和未来旨在提高效率、可持续性以及与普遍安全监督审计计划（USOAP）的协同作用的举措，以促进对安全监督和调查能力采取协调的全球做法。

行动：请大会：

- a) 敦促 RSOOs 和 RAIOs 成员国建立可持续的供资机制、适当的法律框架和充分的组织结构，以加强 RSOOs 和 RAIOs，并积极利用其提供的服务和支助；
- b) 敦促各国：
 - 1) 支助国际民航组织开发和实施 RRAP、RSOO 和 RAIO 合作平台、相关讲习班、文件和指导材料，以及实施支助活动；
 - 2) 进一步提高 RSOOs 和 RAIOs 的有效性和效率，并避免重复努力；和
 - 3) 向国际民航组织航空安全基金（SAFE）提供捐助，以使国际民航组织能够提供安全相关/实施支助，以处理各国的需求以及地区合作举措；和
- c) 通过附录 A 所载关于地区合作的决议，以取代大会第 A40-6 号决议。

战略目标：	本工作文件涉及每次飞行都安全和安保以及不让任何国家掉队。
财务影响：	本文件提及的活动将根据 2026-2027-2028 年经常预算和/或来自预算外捐助和/或自愿捐助的可用资源情况开展。

参考文件：	Doc 10186 号文件：《大会第四十一届会议技术委员会报告》 Doc 10184 号文件：《大会有效决议》（截至 2022 年 10 月 7 日） Doc 10115 号文件：《第十三次空中航行会议报告》 Doc 10004 号文件：《2023-2025 年全球航空安全计划》 Doc 9946 号文件：《地区事故和事故征候调查组织手册》 Doc 9734 号文件：《安全监督手册》B 部分 — 地区安全监督组织的建立与管理 国际民航组织向国家提供实施支助的政策
-------	---

1. 背景

1.1 普遍安全监督审计计划持续监测做法（USOAP CMA）发现，各国在建立可持续的安全监督系统以及航空器事故和事故征候调查机制方面持续面临挑战，原因很多，其中包括难以建立可持续的供资机制、相关的法律框架和适当的组织结构等等。地区安全监督组织（RSOOs）以及地区事故和事故征候调查组织（RAIOs¹）通过提供共享专长和资源，已经成为支助各国履行其安全监督和航空器事故调查义务的重要机制。同时，其中一些组织正在扩展其范围，以包含安保能力。但是，这些组织开展有效运行，就需要强有力的框架、明确的指导以及结构化的支助，包括政治层面的支助。国际民航组织在加强这些组织的能力方面发挥着至关重要的作用，通过制定全面的政策和指导并促进协作，确保这些组织有能力支助各国在地区和全球层面建设航空安全监督和事故调查能力。

1.2 确保这些地区合作机制的有效建立和可持续性以及各国的监督能力，对于提升全球航空安全至关重要。随着国际民航组织向国家提供实施支助的政策通过，国际民航组织积极参与提供实施支助以满足各国需求。这些活动加上国际民航组织对地区合作机制的支助，对于向各国提供必要支助以帮助弥补不足并建立可持续的安全监督和事故调查系统至关重要。

2. 地区合作和实施支助活动的进展

2.1 国际民航组织加强地区合作的办法是多方面的，这体现在为支助各国及其参与地区合作机制而开展的各种活动和方案中。这一做法使国际民航组织能够通过构建网络和伙伴关系、开展评估和监测、制定指导和文件以及提供实施支助来支持地区机制，从而提高各国的监督能力。

2.2 国际民航组织建立了 RSOO 和 RAIO 合作平台（CPs），旨在为这些组织提供一个交流信息和最佳做法的平台，分享并协作开展各项活动，以支助地区安全和事故调查活动。因此，这些组织正在合作制定手册和清单，并提供技术援助。合作平台还允许国际民航组织分享对相关技术方面的见解，促进同行支助，培养协作和知识交流。这种合作正通过旨在进一步加强地区航空监督和调查能力的协议，朝着组织间规范化支助的方向发展。

¹ 在本文件中，RAIO 一词不加区分地包括 RAIO 或调查合作机制（ICM），即协助一组国家履行其事故和事故征候调查义务或开展事故和征候事件调查活动以支助一个国家或一组国家的任何地区或次地区事故和事故征候调查组织。

2.3 大会第 40 届会议通过了第 A40-6 号决议，支持全球航空安全监督系统（GASOS）的实施和进一步发展。根据大会的决定，国际民航组织通过开发工具、流程和程序，持续进一步推进 GASOS 以支助该方案。但是，该方案的实施和可持续性遇到了诸多挑战，国际民航组织目前正在努力采取更加可持续且更易于管理的做法来开展 GASOS，因此有必要重新确定评估方案的范围。为此，国际民航组织正在将 GASOS 过渡到 RSOO 和 RAIO 评估方案（RRAP），该方案将更加准确地反映该方案的初衷。经过演进的这项方案将在评估完成后为 RSOO 和 RAIO 提供评分而非认可，通过缩小范围来帮助处理有限的资源，并增强 USOAP 与 RRAP 方案之间的协同作用。

2.4 国际民航组织的全球活动侧重于加强地区组织的航空安全和事故调查能力，同时提高对其作用、活动和挑战的认识。国际民航组织利用这些活动改进成员国与地区合作机制伙伴之间的沟通和协调，同时为需要建立或加强 RSOO 或 RAIO 的地区讨论给予支助。2023 年，国际民航组织与欧盟航空安全局（EASA）主办了第二次 RSOO 全球航空安全论坛（2023 年 10 月 10 日至 12 日，肯尼亚内罗毕），与会者认识到并同意有必要将原全球航空安全监督系统（GASOS）过渡到新的 RSOO 和 RAIO 评估方案（RRAP）。航空安全及航空器事故和事故征候调查专题讨论会（2024 年 11 月 19 日至 21 日于阿拉伯联合酋长国阿布扎比），促进了事故和事故征候调查方面的合作，并探讨了加强 RAIOs 和调查合作机制（ICMs）的途径。这些活动强调了为高效处理安全问题并简化实施支助而推进 RRAP 发展及促进各国、国际民航组织、RSOOs、RAIOs、国际组织和业界之间协作的必要性。

2.5 随着 150 多个国家参与地区举措，国际民航组织必须保持其提供持续支助和指导以加强 RSOOs 和 RAIOs 的能力和可持续性的承诺。在国际民航组织的框架中对 RSOO 和 RAIO 的职能实行规范化，体现了它们在安全监督、事故和事故征候调查方面日益增加的贡献，以及它们通过技术专长、资源共享和监督能力对各国的支助。

2.6 根据国际民航组织帮助各国履行其各项义务的承诺，除其他事项外，国际民航组织提供有针对性的指导和实施支助，以加强地区合作机制，应对各国面临的挑战并建立可持续的安全监督系统。国际民航组织关于向各国提供实施支助的政策强调以基于需求的做法制定和部署实施支助活动。这一政策旨在推动可持续的变革，通过一个国际民航组织的做法，提高各国管理和监督其航空系统的能力。为了向地区合作机制和各国提供所需的实施支助，有必要与合作伙伴和利害关系方合作以争取自愿捐助。由自愿捐助提供支助的 SAFE 基金，是为符合这一政策的安全优先事项进行融资的主要机制。自那时以来，国际民航组织一直在完善各项过程及程序，以便在查明需求和部署支助活动方面，更有效且高效地提供实施支助，促进本组织全面采取更加协同且协调的做法。

3. 加强地区合作举措以支助国家举措

3.1 2024 年 10 月，国际民航组织对东非共同体民用航空安全和安保监督机构（CASSOA）进行了冠状病毒病后第一次 RRAP。评估问卷（AQs）是开展这些评估的主要工具，并通过基于网络的 RRAP 电子管理系统（REMS）进行管理。通过评估过程中吸取的经验教训，为了优化稀缺资源，国际民航组织决定进一步发展未来评估的 RRAP 进程，纳入更侧重于该组织能力和资格的经修改的方法和简化过程。这一转变将使 RRAP 成为支助 RSOOs 和 RAIOs 提升其容量和能力的有效工具，并在 RRAP 与 USOAP 之间产生协同作用，最终最大限度地利用国际民航组织的资源。在此背景下，国际民航组织还通过建立预评估机制，协调其 USOAP 和 RRAP 的内部过程。该机制采用标准化程序，将使秘书处能够根据授予各组织的支助类型和级别，指导 RSOO 和 RAIO 开展适当的审计或评估过程。

3.2 国际民航组织必须定期更新其指南，为 RSOOs 和 RAIOS 的建立、运行和可持续性提供支助。经更新的指导，包括对《安全监督手册》B 部分 — 地区安全监督组织的建立与管理（Doc 9734B 号文件）的修改，将使这些组织具备提高效率、优化资源和帮助各国履行监管和监督责任所需的工具。同时，国际民航组织正在筹备一个讲习班，以便通过明确界定和优化地区合作中的授权概念为各国、RSOOs 和 RAIOS 提供进一步的支助。通过实际指导、同行评议（通过合作平台）及经常评估（如 RRAP），国际民航组织帮助加强组织框架和法律框架以及 RSOOs 和 RAIOS 的运行，确保它们为各国提供有效支助，并为实现更加强大、更加协调一致的全球航空系统做出贡献。

3.3 国际民航组织还通过提供更加有效和高效的实施支助来支持各国的需求。国际民航组织总部和地区办事处与捐助方和合作伙伴密切合作，评估并制定适当的项目和方案，以满足各国和地区合作机制的需求，并在 SAFE 基金下调配自愿捐助。在 2023 年至 2025 年期间，这一协作已导致 SAFE 基金为 43 个项目提供了价值 190 万美元的有针对性的实施支助。国际民航组织地区办事处通过与国家直接接触，在查明具体要求方面发挥着至关重要的作用，并通过新的在线平台提交提案供内部审查。对这些提案进行评价，是为了确定对 SAFE 基金的适当调配。

3.4 此外，为了支助地区合作机制的发展、建立和可持续性，让合作伙伴和捐助方参与技术支助和供资至关重要。根据航空安全实施援助伙伴关系（ASIAP），国际民航组织与合作伙伴直接接触，协调对国家和地区合作机制的援助活动。在过去三年中，随着实施支助政策的批准，与关键利害攸关方的直接对话有所发展和增加，以便在具体项目和方案上进行协调、合作及协作，支助地区合作机制和各国，并争取自愿捐助。与这些利害攸关方的直接接触对于减少重复努力和确保有效和高效的技术援助至关重要。

3.5 为了进一步支助和反映所有这些活动，有必要更新国际民航组织的地区合作政策。这将有助于反映当前的方案、政策和活动，如 GASOS 向 RRAP、RSOO 和 RAIOS CPs 的过渡，以加强地区合作举措和提供实施支助。

4. 结论

4.1 为了有效支助各国克服共同安全挑战，国际民航组织必须继续发展其各项进程和活动，包括提供必要的实施支助以加强地区合作机制，从而确保加强安全监督以及对标准和建议措施的遵守。国际民航组织的地区合作活动和方案，使国际民航组织有限资源得到合理化利用，是为支助各国履行其安全监督义务而开展的重要跨领域举措。各国及业界提供的持续支助，包括对 SAFE 基金的自愿捐助，对于国际民航组织有效协助成员国以及推进地区合作举措至关重要。由于这些新的发展情况，提议对第 A40-6 号决议进行修订，以反映在地区合作活动和方案方面取得的进展。

—————

附录

供大会第 42 届会议通过的决议草案

A40-6 A42-xx: 通过地区合作与援助来解决安全缺陷，确定优先事项和制定可衡量的指标

鉴于本组织的一项主要目标仍然是确保世界范围国际民用航空的安全；

鉴于确保国际民用航空的安全既是成员国的集体责任也是其各自的责任；

鉴于根据《国际民用航空公约》第三十七条，各成员国承允在关于航空器、人员、机场、航路及各种辅助服务的规章、标准、程序及组织方面进行合作，凡采用统一办法而能便利、改进空中航行的事项，应尽力求得可行的最高程度的一致；

鉴于在世界范围的基础上改进国际民用航空的安全要求所有利害攸关方的积极协作；

鉴于公约及其附件为成员国建立一个以相互信任和承认为基础的民用航空安全系统提供了法律和运行框架，因而要求所有成员国尽量执行标准和建议措施并充分地进行安全监督；

鉴于根据普遍安全监督审计计划持续监督做法（USOAP-CMA）活动进行的审计以及国际民航组织的协调验证任务（ICVMs）的结果表明，有些成员国尚未能建立令人满意可持续的国家安全监督和/或调查制度，并且还查明某些成员国具有重大安全关切（SSCs）；

鉴于国际民航组织通过在航空安全伙伴当中协调支助并调配资源，在促进执行标准和建议措施及纠正与安全有关的缺陷方面发挥着领导作用；

认识到大会第 41 届会议于 2022 年核准了国际民航组织关于向各国提供实施支助的政策，以便根据国际民航组织一体化的做法，向各国和非国家实体提供基于需求的实施支助；

认识到为各成员国制定的根据国际民航组织向各国提供实施支助的政策制定的国际民航组织国家战略是一个平台，行动计划，通过与其它利害攸关方的协调，可作为向那些国家各国提供直接援助的实施支助和指导的平台，以解决其重大安全关切并处理关键要素有效实施（EI）水平较低的问题；

鉴于国际民航组织的地区合作政策致力于就国际民用航空的技术和政策等方面尽可能向各成员国提供援助、咨询和其它任何形式的支持，使其尤其通过与地区组织和地区民用航空机构的密切伙伴关系促进地区合作，履行与《国际民用航空公约》和国际民航组织战略目标有关的责任；

认识到并非所有成员国均有必要的人员、技术和财务资源来充分进行安全监督和/或调查职能；

认识到建立次地区和地区航空安全和安全监督机构，包括地区安全监督组织（RSOOs）、地区事故和事故征候调查组织（RAIOs）及调查合作机制（ICMs）有可能通过因建立和运行一个共同的安全监督和/或事故和事故征候调查系统在各成员国之间的协作而带来的规模经济和更大范围的协调一致，在很大程度上可帮助各国履行《芝加哥公约》规定的义务；

忆及作为《公约》签署国，安全监督和/或事故调查的义务完全由成员国负责承担，并且它们有责任实施国际民航组织标准，并各国在此方面可以根据适当的法律文书，自愿决定把某些任务和职能交给地区安全监督组织和地区事故和事故征候调查组织，并在适用时“各国”应理解为包括地区安全监督组织和地区事故和事故征候调查组织；

忆及第十三次空中航行会议（AN-Conf/13）（2018 年）建议国际民航组织继续发展全球航空安全监督系统，以加强地区安全监督组织并提高其支持各国的有效性和效率，~~同时应对该会议提出的责任、治理和成本效益分析问题以及其它关切；~~

认识到有必要将 GASOS 发展成为 RSOO 和 RAIO 评估方案（RRAP），该方案将评估 RSOOs 和 RAIOs/ICMs 的能力和资格，其目的是加强这些机构，提高它们支助各国的有效性和效率；

认识到附件 19 承认地区安全监督组织及其在代表各国履行被委托的国家安全管理职能方面的作用；

认识到成员国集团可能决定建立地区航空系统，其法律依据可能是一项通过一种或多种手段实现，包括但不限于地区框架、国际条约和国家主要立法，~~并将包括可~~目的是建立适用于各参与成员国的共同规则和监督；

认识到通过采取涉及所有 RSOOs、RAIOs、成员国、国际民航组织和民用航空运行中有关的其它各方的统一战略，可大大加强向在纠正安全监督审计中所查明的缺陷方面遇到困难的国家提供帮助，特别是在优先考虑具有重大安全关切的国家的情况下；和

忆及大会第 A37-16 号决议，其中认识到设立航空安全基金（SAFE）作为收集和分配各国及其他捐助方自愿捐助的机制，以便通过处理缺乏财务手段的成员国存在的无法应对的严重安全缺陷，支助国际民航组织安全和空中航行方案，以提高民用航空安全；

~~认识到已建立的地区航空安全组（RASGs）的目的是确定目的、优先事项和指标以及制定可衡量的目标，以解决各地区与安全相关的缺陷，同时确保行动的一致性和各种努力的协调；~~

大会：

1. 指示理事会与所有航空安全伙伴合作，继续实施有助于成员国纠正通过普遍安全监督审计计划持续监测做法查明的缺陷的全面援助方案经协调的协作实施支助方案，重点是解决重大安全关切；

2. 指示理事会推动地区合作的概念，包括加强地区安全监督组织及地区事故和事故征候调查组织地区航空安全组，~~以及确定目的、优先事项和指标以及制定可衡量的目标，以处理重大安全关切和与安全相关的缺陷；~~

3. 指示理事会采取适当行动，确保某一组成员国制定的地区航空系统规范得到认可并与国际民航组织框架一体化；

4. 指示理事会支持将全球航空安全监督系统（GASOS）的实施和进一步发展发展和过渡成为 RSOO 和 RAIIO 评估方案（RRAP），包括其利用与普遍安全监督审计计划(USOAP)的协同作用的目标，采取必要措施加强、评估和支持地区安全监督组织及或地区事故和事故征候调查组织方面的工作，以协助其成员国完成某些安全监督、事故和事故征候调查及安全管理职能和活动，同时确保这些国家理解履行《芝加哥公约》规定的其义务和责任；

5. 指示理事会继续与成员国、业界和其它航空安全伙伴建立新的和促进现有的伙伴关系，协调和便利向国家、次地区和地区的安全及安全监督和调查机构，包括地区安全监督组织及地区事故和事故征候调查组织和地区航空安全组提供财务和技术援助，藉以提高安全并加强其安全监督能力；

6. 指示理事会继续分析有关关键安全信息，以确定向国家和次地区、地区的安全及安全监督和调查机构，包括地区安全监督组织和地区航空安全组及地区事故和事故征候调查组织提供援助实施支助的有效手段；

7. 指示秘书长继续推动国际民航组织、地区航空安全组、地区安全监督组织和其它组织就与航空安全相关的活动开展协调和合作，以减轻重复性审计或检查给各国带来的负担，并减少重复性的监督活动；

8. 敦促各成员国将解决重大安全关切作为最优先的工作，以确保国际民用航空不会面临急迫的安全风险，同时确保国际民航组织附件中提出的标准所确定的最低要求得到遵守；

9. 敦促各成员国酌情将飞行程序方案用于基于性能导航的实施，并额外提供援助（财务或其他援助）以确保连续性及可持续性；

10. 敦促各成员国进一步开展并进一步加强地区和次地区合作，以促进最高程度的航空安全；

9. 提醒成员国、业界和其他利害攸关方需要根据第 A37-16 号决议的要求向 SAFE 基金提供自愿捐助，以确保向需要援助的国家和/或地区合作机制提供安全方面的有效实施支助；

10. 呼吁所有成员国和有关航空安全伙伴，在可能的情况下，协助要求拥有财政和技术资源的国家确保立即解决所明确的重大安全关切和国家安全监督系统的长期可持续性；

11. 鼓励成员国请其 RSOOs 和/或 RAIIOs 参与 RSOO 和 RAIIO 评估方案（RRAP）以加强这些组织，并更好地服务其成员国以履行《公约》规定的其安全和调查责任；

12. 鼓励各成员国与其它国家、RSOOs、RAIOs、航空业界、金融机构和其它航空安全伙伴建立伙伴关系，以加强其安全监督和调查能力，从而更好地履行国家责任和促进更安全的国际民用航空系统；

13. 鼓励各成员国促进建立地区或次地区伙伴关系，协作制定解决共同问题的办法，以培养其各自国家的安全监督和调查能力，并参与加强和推动地区航空安全~~和~~安全监督和调查机构，包括地区安全监督组织及地区事故和事故征候调查组织~~或~~为其提供切实的支助；

14. 要求秘书长理事会在协调各项努力中发挥领导作用，通过制定国际民航组织~~行动计划~~国家战略和/或具体项目提案，协助各国解决重大安全关切，并协助各国取得必要的财务资源，为此类援助计划~~实施支助项目~~供资；

15. 敦促成员国和相关安全合作伙伴支助实施国家战略，以协助各国克服重大安全关切，并在各国开展可持续能力建设；

~~15~~16. 要求理事会向大会下届常会报告全面的援助方案的总体地区合作和~~实施~~支助活动的进展情况；
和

~~16~~17. 宣布本决议取代 A39-14 第 A40-6 号决议。

— 完 —