



大会 — 第39届会议

执行委员会

议程项目27：增强国际民航组织的效率和有效性

解决成员国对国际民航组织国家级信件答复率低的问题

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

根据理事会第203届和第206届会议期间关于提高成员国对国家级信件答复率的讨论，本工作文件依据对答复率低的情况和原因进行的分析，提出了为解决答复率低的问题应采取的行动，以及旨在提高答复率的行动。

行动：请大会通过载于附录中的、解决成员国对国际民航组织国家级信件答复率低的决议草案。

战略目标：	本工作文件与所有战略目标相关。
财务影响：	本文件所提及的活动，将视2017—2019年正常方案预算和/或预算外捐款中的可用资源的情况来执行。
参考文件：	Doc 10022号文件 — 《大会有效决议》(截至2013年10月4日) Doc 7300号文件 — 《国际民用航空公约》

1. 背景

1.1 为确保国际民用航空安全有序地发展，国际民航组织通过了标准和建议措施(SARPs)并制定了政策，供其成员国来实施，以支持一个安全、高效、安保方面有保障、经济上可持续和环境上负责的民用航空部门。

1.2 国家级信件是一种媒介，通过该媒介，国际民航组织在秘书长的授权下，正式向其成员国传达标准和建议措施和政策以及其他事项，并从成员国那里获得航空运输数据和信息。此外，国际民航组织地区办事处的地区主任还使用国家级信件与其负责管辖的地区的成员国进行正式的信息沟通。在全球一级和地区一级对国家级信件答复率低是一个存在已久的令人关注的问题，该问题可能对履行《国际民用航空公约》(Doc 7300号文件)中规定的义务产生不利影响。

1.3 根据理事会第203届和第206届会议期间的讨论，本文件审查了对关于《公约》附件和《空中航行服务程序(PANS)》的拟议修订的国家级信件答复率的近况和出现答复率低的原因，并且提出了旨在提高答复率的行动。此外，本文件还提出了要求完整及时答复国家级信件的决议草案供大会通过，并介绍了旨在处理并强调对国家级信件进行答复之重要性的其他活动。

2. 讨论

2.1 国家级信件答复率的情况

2.1.1 在过去五年中，本组织在秘书长的授权下，通常每年从总部发送70至100封供各国传阅的国家级信件。此外，每年还发送数量较少的针对单个国家的国家级信件。供各国传阅的和针对单个国家的国家级信件包含一条要求接收国采取后续行动的条款。不要求采取后续行动的主题以电子公告的形式来发送。

2.1.2 国家级信件由秘书长发送，通常与以下内容相关：对国际民航组织公约附件的修订提案及修订的通过；对《空中航行服务程序》的修订提案和批准对《空中航行服务程序》的修订；出席会议的邀请函；请求提名，如专家组成员的提名；请求捐款，如自愿基金捐款和其他实物捐助；一般性调查，如问卷调查；请求提供数据和其他咨询等。值得注意的是，国际民航组织地区办事处主任向其负责管辖的地区的成员国发送的国家级信件包括上述一些事项以及其他事项，如对地区空中航行计划和地区补充程序的修订提案和通过这些修订；传达要求采取后续行动的地区规划和实施会议的成果；以及关于国际民航组织规定实施情况的调查。因此，国家级信件是与成员国及其他相关利害攸关方就国际民用航空的所有方面直接开展互动，从身份识别到制定所需标准及政策直到成员国开展实施，并对照所需标准和政策对成员国进行审计和验证的一个重要方式。

2.1.3 对附件和《空中航行服务程序》的修订提案要求将国家级信件发送给所有成员国¹外加若干国际组织。关于这一点，秘书处对过去三年期(2011至2013年)和当前三年期的前两年(2014和2015年)期间发送的关于附件和《空中航行服务程序》修订提案的供各国传阅的国家级信件的答复率进行了分析。抽样数量是61封国家级信件。

1 在起草本文件时，总共有191个成员国。

2.1.4 分析结果²见于国际民航组织的互动性网站：<http://www.icao.int/A39-SLresponserate/>。该分析给出了以下结果：国家级信件答复率的年度同比变化；国家级信件答复率在地区和地区之间以及次地区和次地区之间的差异；最低、最高和平均答复率；答复率最高的成员国和答复率最低的成员国，包括没有对过去五年中发送的包含有关于附件和《空中航行服务程序》的修订提案的61封国家级信件中的任何一封作出答复的那些成员国。

2.1.5 根据这一分析，对于2011(含)年至2015年(含)期间发送的关于对附件和《空中航行服务程序》的修订提案的国家级信件(数字四舍五入至最近的整百分比)：

- a) 对国家级信件的最低答复率是0%(百分之零)。三十个成员国的答复率是零，即对发送的61封国家级信件中的任何一封都没有答复；
- b) 对国家级信件的最高答复率是97%。两个成员国(即中国和希腊)的答复率是97%，即对发送的61封国家级信件中的59封进行了答复；和
- c) 对国家级信件的平均答复率是28%，即成员国的全球平均答复率是对发送的61封国家级信件中的17封进行了答复。

另外，191个成员国中的121个成员国的答复率被确定是低于全球平均答复率 — 即对于正在审查的过去五年中关于对附件和《空中航行服务程序》的修订提案的61封国家级信件，这121个成员国答复的封数为17封或少于17封。

2.2 国家级信件答复率低的原因

2.2.1 国家级信件答复率低可能有很多原因。这些原因可能包括(不完全且排序不分先后)：国际民航组织在全球(总部)和地区(地区办事处)一级，除了其他形式的信件外发送了过多的国家级信件；所发送的国家级信件没有分类，也没有分优先等级；在国家级信件中仅提供了关于所需采取的后续行动和预期由哪个具体成员国实体提供所要求的资料的最低限度信息；国家级信件接收方的联系方式不完整或者有错误；所使用的国家级信件的发送和接收方式不适当或者陈旧，例如传真，以及没有充分使用现代在线工具，例如基于网络的加密门户；当地(即接收国家级信件的成员国内)的体制安排和/或立法安排较为复杂或不足；一些成员国内部民航局长(DGCA)的流动比率较高，再加上民航局长对国家级信件及相关答复重要性的认识不足；成员国处理所接收的国家级信件的资源不足和/或给予的优先程度较低；成员国几乎没有或完全没有认识到，即使对提案没有意见或没有异议也应该答复国家级信件；国家级信件的结构通常较为复杂和/或篇幅冗长，特别是包含多个附录或其他附篇的国家级信件，而且成员国管理能力不足；成员国尤其是对国家级信件所包含技术性较高的民用航空事项的处理能力不足；对成员国应如何有效、高效地处理和答复国家级信件缺乏足够指导。

2.3 旨在提高国家级信件答复率的拟议行动

2.3.1 在审视了某些类型的国家级信件的答复率情况并审查了低答复率的一些原因之后，有必要考虑采取旨在提高适用于所发送的所有类型的国家级信件的答复率的行动。这些行动可包括：

2 该分析所依据的数据取自空中航行委员会在做最后审查时所审议的、载有关于对附件和《空中航行服务程序》修订提案的最后审查的工作文件。

- a) 实施一项国家级信件登记属性计划，该计划将确定类别、优先级、科目或主题，以及答复要求，从而便于接收方对国家级信件进行必要、恰当的处理；
- b) 实施国家级信件答复率自动报告系统，以便提高按国家、地区和/或全球分列的答复率情况的可见性；
- c) 对国家级信件和电子公告的格式进行审查并在必要时进行修订，其中包括设计版面，以便更有效地向接收方传达国家级信件内容；
- d) 调查并在必要时采用新的通信联络工具，包括基于网络的解决方案，以便改进与国家级信件接收方的交流和互动，在国际民航组织记录管理系统中记录答复情况，并报告国家级信件答复率的地区和/或全球状况；
- e) 确定并在各成员国之间共享最佳做法，从而提高认识和推动持续改进，并与国际民航组织不让任何国家掉队(NCLB)活动相呼应，建设成员国的能力；
- f) 在尚不具备国家级信件后续程序的国际民航组织地区办事处推行该程序，根据必要情况将其作为地区办事处手册的一个组成部分，以便进一步通知并与其所属地区内答复较低或没有答复的成员国协调人互动，并且为此借助各代表团驻国际民航组织总部之便利；和
- g) 开展宣传活动，通过国际民航组织各地区办事处、地区民航局长会议和/或诸如地区民用航空委员会等其他论坛，以确保各成员国充分认识到国家级信件的重要性和作出答复的必要性，并宣传国际民航组织民航局局长人名录的重要性以确保国家级信件接收方的联系方式是最新的。

3. 结论

3.1 本文件介绍了在过去五年内发送的载有附件和《空中航行服务程序》修订提案的国际民航组织国家级信件答复率的情况。成员国对 2011 年至 2015 年(含)间发送的 61 封此类抽样国家级信件的全球答复率是 28%，191 个成员国中有 121 个低于全球平均水平。此外，本文件还阐述了低答复率的原因，以及旨在提高答复率的拟议行动以供审议。附录载有一项为解决国家级信件答复率问题确定应采取的行动的决议草案，以供通过。

附录

待通过的决议草案

27/xx: 解决成员国对国际民航组织国家级信件答复率低的问题

鉴于《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）第三十七条要求本组织通过并修订国际标准和建议措施以及程序，并要求每一缔约国进行合作，确保在采取统一做法可便利和改进空中航行的所有事项中，使规章和做法达到最可能高的一致性；

认识到国家级信件是本组织在秘书长授权下向其成员国和其他相关方正式传达其标准和建议措施及政策并与其互动的媒介；

关切成员国对国家级信件答复率低的问题存在已久，可能对按照《芝加哥公约》第三十七、三十八、五十四、五十七和九十条履行义务造成不利影响；

忆及 A29-3 号决议敦促各国对国际民航组织理事会提出的就国际民航组织的拟议标准提出意见和表明同意与否的要求作出答复，以避免其以少量答复为依据做出决策；

大会：

1. 呼吁成员国重申通过国际民航组织地区办事处和/或地区民用航空委员会，以完整和及时的方式答复国际民航组织签发的所有国家级信件的必要性并信守其承诺，共享最佳做法，以便与国际民航组织不让任何国家掉队 (NCLB) 的举措相呼应，促进持续改进，调集资源并在成员国内部开展能力建设；
2. 指示秘书长实施一项国家级信件登记属性计划，确定类别、优先级、科目或主题，以及答复要求，以便利成员国和其他接收方改进对国家级信件的处理；
3. 要求秘书长审查并在必要时修改国家级信件和电子公告的格式，包括设计布局，以便更有效地将其内容传达给成员国和其他接收方；
4. 要求秘书长调查并在必要时采用新的通信联络工具，包括基于网络的解决方案，以便改进与成员国和国家级信件其他接收方之间的交流和互动，以及改进国际民航组织记录管理系统中对答复的记录；
5. 指示秘书长实施能够报告国家级信件答复率的自动网基交互系统，以便提高按成员国、地区和/或全球分列的国家级信件答复情况的可见性，并在成员国当中进行宣传和能力建设；
6. 指示秘书长在国际民航组织所有地区办事处推行后续程序，根据必要情况将其作为地区办事处手册的一个组成部分，以便进一步通知并与其所属地区内答复较低或没有答复的成员国协调人互动，并且为此借助各代表团驻国际民航组织总部之便利；

7. 指示理事会定期监测和分析国家级信件的答复率，在成员国答复率低于全球平均值时提出建议；
8. 呼吁成员国考虑设立进行内部(国家一级)协调和采取国家级信件后续行动的联络人，持续审查国际民航组织民航局局长(DGCA)人名录，以及确保国家级信件接收方的联系方式是最新的，并完整、及时地将任何变化通知国际民航组织；和
9. 要求秘书长通过国际民航组织各地区办事处、地区民航局长会议和/或诸如地区民用航空委员会等其他论坛，开展针对成员国的宣传活动，以提高成员国对答复国际民航组织签发的所有国家级信件及保持最新联系方式重要性的认识程度。