



大会 — 第39届会议

执行委员会

议程项目14: 技术援助方案

议程项目15: 技术合作 — 关于技术合作的政策和活动

议程项目18: 实施支助和发展 — 安保 (ISD-SEC)

议程项目23: 国际民航组织民用航空培训政策和航空能力建设

议程项目28: 不让任何国家掉队的举措

议程项目30: 资源调动

迎接能力建设方面的挑战

(由斯洛伐克代表欧洲联盟及其成员国¹、欧洲民航会议其他成员国²和EUROCONTROL提交)

执行摘要

能力建设活动，无论是由国际民航组织、国家、地区组织或业界安排开展的，都发挥着至关重要的作用，支持成员国为有成效和可持续地遵守国际民航组织的标准和建议措施而努力。因此，有成效地管理能力建设活动是确保获得实际成果的关键。

行动: 请大会:

- 忆及成员国有责任遵守国际民航组织的标准和建议措施 (SARPs)，并需要做出强有力的政治承诺，确保能力建设活动之后各项措施的可持续性；
- 重申其支持不让任何国家掉队的举措，并认识到这一举措对于改善全球航空总体绩效的贡献；
- 认识到由国际民航组织、国家、地区组织和业界开展的能力建设活动具有附加值和补充性；
- 请国际民航组织在排定能力建设活动的优先度时制定和实施以成果为导向的做法，包括使用关键绩效指标 (KPIs) 来衡量其能力建设活动的成效、效率和可持续性；和
- 忆及信息共享对于提高效率的重要性，并请国际民航组织、成员国、各组织机构和业界，使用现有工具 (例如ICAO ISDAL数据库) 共享各自从中获益或开展的能力建设活动的信息，以期实现效率的最大化，避免重复开展同样的活动，并确保对国家和行动进行适当的优先排序。

应该修订关于资源调动的国际民航组织30/xx号决议和关于不让任何国家掉队举措的国际民航组织28/xx号决议，以包括上述五项内容。

战略目标:	本工作文件涉及所有战略目标。
财务影响:	本文件所述活动将根据2017年 — 2019年经常方案预算的可用资源和/或预算外捐助开展。
参考文件:	信息文件: : “欧洲对于不让任何国家掉队举措 (NCLB) 的支持”

¹ 奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、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、瑞典和联合王国

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、挪威、圣马力诺、塞尔维亚、瑞士、前南斯拉夫马其顿共和国、土耳其和乌克兰

1. 引言

1.1 能力建设活动，无论是由国际民航组织、国家、地区组织或业界安排开展的，都发挥着重要的作用，支持成员国为有成效和可持续地遵守国际民航组织的标准和建议措施而努力。人力和财务资源两方面的局限性让所有人都有责任确定优先要务，按照实际和具体需要因地制宜地开展能力建设活动，并高效地管理这些活动的交付。此外，全世界能力建设活动的需求量之大，也要求更积极地推动各项工作，确保这些活动的可持续性和各方面努力的协调。

2. 讨论

2.1 **国家的责任** — 有成效地应用芝加哥公约各附件的规定至关重要，以确保航空运输在所有国际民航组织缔约国能安全、安保、高效、经济上可存续和环境上健全地运行。所有国际民航组织成员国均做出承诺，将有成效地应用国际民航组织的标准和建议措施（SARPs），这不仅履行了其国际义务，同时也展示出其有意愿促进航空运输的进一步发展，而这正是其经济发展和连通性的关键所在。

2.2 人们普遍认识到每一成员国仍然对其安全和安保绩效负责。国际民航组织普遍安全审计计划（USOAP）和普遍安保审计计划（USAP）结果的分析继续表明，对标准和建议措施的遵守和有效实施水平仍然需要改进。重大安全/安保关切（SSCs/SSeCs）甚至表明，缺乏遵守的情况岌岌可危且对广泛的国际社团影响重大。

2.3 国际民航组织与其成员国、地区组织及业界能够发挥作用，支持其他国家为实施标准和建议措施开展努力。参加能力建设活动，也可展示各国和各组织有意愿确保充分和全面遵守国际民航组织的各项标准，并藉此支持国际系统的可持续性。在这方面，不让任何国家掉队的举措正在促成在全球一级全面改善航空的总体绩效。另一方面，受益于能力建设活动的成员国必须在政治上做出承诺，确保这些活动之后各项措施的可持续性。

2.4 **伙伴关系** — 组织能力建设活动要求伙伴双方（受益国和提供国/组织）对于改进的需要有共同看法³。认识到伙伴之间在资源或可用技术专长方面可能存在差别，国家/组织/业界应同意结成伙伴关系来开展工作（例如公私合营、航空安全实施援助伙伴关系、非印安保和简化手续举措、国际航空二氧化碳减排能力建设项目等）以改善局面，展示出一种积极主动的做法。

2.5 **补充性** — 国际民航界的一系列公共和私营行动方很好地制定和实施了诸多能力建设活动。国际民航组织等机构实际开展活动，而其他组织则是为这些活动提供资金的关键。有些组织要求受益国支付能力建设活动的费用，另有一些组织则在开展能力建设活动时无需受益国付费。

2.6 能力建设活动可采取多种形式，例如一个国家对另一个国家提供支持，或作为集体努力的一部分来支持另一个国家等。技术援助、制定方案、双边访问、结对子、同行审查、讲习班、信息和最佳做法共享以及提供设备等，都属于单独或结合开展的能力建设活动。这些活动及其提供方的多样性都丰富了受益国的经验。

³ 来源：结成伙伴关系开展能力建设的良好项目指南，2012年3月，捐助方：联合王国、加拿大、荷兰、美国、欧洲民航会议、国际民航组织

2.7 欧洲国家和组织有强烈的政治意愿安排开展能力建设，这不仅有助于首先确保航空运输的安全、安保、高效、经济可持续性、环境绩效，同时也有助于国际民航组织等其他方面开展的努力，符合补充性的原则。单个欧洲国家组织的能力建设活动，汇集了成员国和受益国的公共部门专长，目的是通过同行之间的活动取得具体的工作成果；地区组织（例如欧洲委员会、欧洲航空安全机构、欧洲民航会议、EUROCONTROL等）也开展了活动。欧洲国家和组织以此通过为受益国开展形式多样的活动而极大且不断地促成这些国家绩效的改进。这些活动的优先重点是安全、ATM、安保与简化手续、经济发展及环境保护（参阅A39-IP/xx号文件）。

2.8 因此，认识到由国际民航组织、国家、地区组织和业界所开展的能力建设活动的附加价值和补充性十分重要，因为这不仅让所涉伙伴获益，而且最终将有利于所有国际民航组织成员国。

2.9 **衡量绩效** — 过去能力建设工作的可持续性让人们喜乐参半，因为在有些情况下，对标准和建议措施的遵守水平得到提高和维持，但在另外一些情况下，尽管有很多实体开展了大量和重复的能力建设活动，局面却没有或鲜有改善。造成这种情况的原因很多，其中有些还远远超出了航空运输部门的范围。

2.10 如果人力和财务资源有限而能力建设的需要通常超出了可加以利用的能力，基本考虑则是：
i) 排定能力建设活动的优先次序，和 ii) 通过使用关键绩效指标（KPIs），确保这些活动达到目标，并尽可能交付预期成果。

2.11 为了确保其成效、效率和可持续性，能力建设活动应基于具体和实际需要，这可通过审计加以评估；并应在“行动计划”中正式化，包括不同的活动、时间安排和预期成果。

2.12 应按照拟交付的能力建设活动考虑各项需求的优先排序并确定优先要务。拟议使用的准则可包括但不限于：

- a) 在部长和政府一级对于遵守国际要求的书面政治承诺。这一承诺可通过由受益国提供资源来落实（例如派遣专家支持能力建设活动的组织安排，财务贡献等）；
- b) 根据以前的能力建设活动，证明有能力提高对于标准和建议措施的遵守水平并维持所达到的水平；
- c) 透明度和沟通，尤其是涉及查阅以前的能力建设活动文件，国家或国际审计与检查的发现情况，以及有助于活动成功的任何其他信息；
- d) 由国际民航组织、国家、地区组织和业界曾经和正在开展的能力建设活动，以便形成合力；和
- e) 能够预期的具体可衡量结果。

2.13 因此，国际民航组织制定和应用关键绩效指标极为重要，以衡量其能力建设活动的成效和效率，并与国家和其他组织的预期一致。还应在能力建设活动实施期之后衡量进展并保持所取得的成就。这也有助于为今后的活动调动必要的资源。同时，国际民航组织使用一个框架使受益国的承诺正式化，这项工作也非常必要。

2.14 **共享信息** — 由国际民航组织、国家、地区组织和业界曾经开展和正在开展的能力建设活动的信息，对于使活动更具针对性十分重要。因此，国际民航组织、成员国（包括受益国）、各组织机构和业界，应使用现有工具（例如 ICAO ISDAL 数据库）共享能力建设活动的信息，以期实现效率的最大化，避免在同样的国家重复开展相同的活动，并确保对国家和行动进行适当的优先排序。

—完—