



## 大会 — 第 39 届会议

## 技术委员会

## 议程项目 36：航空安全和空中航行实施支助

## 国际民航组织标准和建议措施的实施

(由加拿大提交)

## 执行摘要

本工作文件建议大会进一步支持秘书处的工作，提出战略，改进各国对航空安全标准和建议措施 (SARPs) 的实施，承认各国财力和人力资源有限，若给予援助和采取其他措施，或能更有条件有效和及时地实施这些标准和建议措施，其中包括修改实施期限，以便更好地与国内立法进程及工作优先衔接，及早向各国通报标准和建议措施制定情况，并确定办法，使各国的实施和报告差异过程更加简化、灵便。本工作文件还通过推动加强遵守新的标准和建议措施的策略，支持不让任何国家掉队 (NCLB) 的行动。

## 行动：请大会：

- a) 考虑能使各国及早收到关于航空安全标准和建议措施的工作的通知，并结合国际和国内优先及时、高效地对新标准和建议措施作出反应的办办法；
- b) 支持延长期限等项努力，协助各国实施和遵守国际民航组织的标准和建议措施；
- c) 支持国际民航组织增进标准和建议措施的实施，以及执行简化、灵活的差异报告流程的持续努力；和
- d) 重申国际民用航空组织 (ICAO) 对不让任何国家掉队行动的承诺。

战略目标：	本工作文件涉及安全战略目标。
财务影响：	本工作文件无重大财务影响。
参考文件：	A39-WP/37号工作文件：通过在标准制定过程中运用影响评估和实施任务清单协助实施 A38-WP/48号工作文件：标准和建议措施 (SARPs) 及空中航行服务程序 (PANS) 的制定和实施，以及通知差异 A37-WP/114号工作文件：制定新的标准和建议措施：影响评估 A-37-15号决议：国际民航组织具体针对空中航行的持续政策和相关措施的综合声明 A38-11号决议：标准和建议措施 (SARPs) 及空中航行服务程序 (PANS) 的制定和实施，以及通知差异 高级别安全会议 2010-WP/17号工作文件： <a href="http://www.icao.int/Meetings/AMC/HLSC/Pages/default.aspx">http://www.icao.int/Meetings/AMC/HLSC/Pages/default.aspx</a>

## 1. 引言

1.1 鉴于全球航空系统增长迅速，复杂性日益加剧，国际民航组织的标准和建议措施(SARPs)在促进国际民用航空安全、正常和效率方面发挥着关键作用。国际民航组织制定标准和建议措施并寻求各国的遵守，是其持续工作之要务，必须得到强力支持。

1.2 近年来，国际民航组织理事会通过的航空安全标准和建议措施日渐增多，国家报备差异的情况和履行报告差异义务的困难也随之增加，这可能说明国家满足标准和建议措施过程的能力正出现差距。要求作出反应和遵守的期限通常很短，有时甚至短至收到国家级信件后 90 天以内。

1.3 国家订立法律、法规和修改国内规则、政策和标准的工作需要时间并给予资源优先，需要与行业界及其他利害攸关方广泛磋商。

1.4 国际民航组织已经认识到国家面临的这一挑战，并已着手通过不同措施和策略帮助各国，包括制定标准和建议措施时进行影响评估和改进差异报告报备过程等。努力的核心，必须是国际民航组织成员国预计国际舞台活动，制定与国际民航组织的优先相互衔接的国内安全工作方案和推动加强遵守新的标准和建议措施等项能力。

1.5 国际民航组织 2015 年全球航空安全计划中进一步承认加强工作、改进标准和建议措施总体实施的这一必要性：“争取实现更大标准化的努力仍须认识到国际民航组织成员国面临不同的安全问题，可供管理安全的人力、技术和财务资源也各有差异。”

1.6 由于这些努力，并在国际民航组织大会第 37 届和 38 届会议分别通过的 A37-15 号决议和 A38-11 号决议基础上，共颁行了 30 项决议、指示、指令及相关措施，力求改进标准和建议措施的有效实施和差异报备。

## 2. 改进各国对标准和建议措施的实施

2.1 近年来，加拿大和许多其他国家对航空采取风险管理做法，通过对风险的不断管理，确保持续改进和保持优质航空方案，使公共资金和方案活动与最大效益始终挂钩。若干国际民航组织成员国已经建立有案可查的风险管理流程，包括安全管理体系(SMS)，把运行和技术系统与财力、人力资源管理统一起来，共策航空安全。

2.2 国际民航组织成员国承认通过标准和建议措施可以取得各种社会经济效益：有效实施全球航空标准和政策，与社会和经济效益之间存在很强的关联性。一个安全可靠的航空运输系统可以通过提高生活质量，共享社会和文化知识，更好的公众服务和援助，联通边远地区和欠发达地区，给国家带来重大的经济效益。其他效益和贡献包括增进空中通联，促进竞争。

2.3 然而，世界各国航空管理部门面临各种外部经济压力和内部预算压力，要求它们优化行动，把资源用于最紧迫的事项。

2.4 及早通知关于标准和建议措施或其他文件的工作。通过运用风险管理等原则，国际民航组织理事会可以建立一个航空安全标准和建议措施早定优先事项和向国家有效通知国际航空优先事项的制度。

2.5 针对已定优先事项的规划工具，如业务计划等，可为各国提供更大的可预计性。国际民航组织可在民航局长一级与各国商定一个预报未来前景的适当工具。目前，国际民航组织的高层战略目标，是通过国际民航组织空中航行工作方案提供的。

2.6 各国通过大会和高级别安全会议(HLSC)、航委会和国际民航组织专家组等项活动为国际民航组织指引方向，并通过不时倡导标准和措施的建议，往往从一开始，就能对标准和措施进程施加影响。及早参与，同样能为航委会和国际民航组织专家组提供工作早期即与各国和行业协会进行并保持沟通的机会，确保定期互动，塑造对制定新标准和措施的建议的预期。

2.7 如 A37-15 号决议所述，各国应充分和详细评议关于修订标准和措施及空中航行服务程序(PANS)的提案，或至少应表示对其内容同意与否。更进一步，国家可以及早参与，在提案尚未正式提交的酝酿阶段即行介入。此外，各国还可以借助不太正式场合，如专家组，论坛和会议等，作为早期探讨标准和措施建议的场所。

2.8 及早通知，还能听取专家关于实施航空标准和措施的建议，给标准和措施制定过程增加新的和宝贵的专业经验。推出国家及早收到关于制定标准和措施的信息机制后，可以提供向国际民航组织通报具体实施信息和影响的机会，从而让各国有机会为新的和修订的规定，准备更加具体的任务清单和更广为人知的影响评估。

2.9 **延长对标准和措施建议的反应期限。**一项有助于各国排定国际航空活动优先，进行资源规划，以便实施标准和措施的建议，是将生效日期与适用日期的间距逐步扩大到大致 9 个月，这样，各国将有机会暂缓实施，而先达成关键绩效指标。国际民航组织可定期审查这一时间框架，并可根据需要或在直接影响航空安全时，考虑作出调整。

2.10 **国际民航组织航委会及其优先与各国国内工作计划之间加强互动。**国际民航组织制定全球航空安全、安保、效率和环境保护所需的标准和措施。标准和措施并不直接适用于国内的立法和监管框架，但却直接影响国内民用航空当局如何计划和实施规章和最佳做法。

2.11 目前，各国在决定是否修订规章，包括新的航空安全标准和措施产生的规章时，会进行成本效益分析。在有些情况下，成本效益分析的结果导致国家认定，遵守一项标准和措施对其航空业和旅行大众的效益不彰。及早参与并通过航委会和专家组与国际民航组织合作，可使各国和国际民航组织有机会在考虑新标准和措施建议的早期阶段，即进行成本效益分析。这种早期合作，可以论证进行拟议标准和措施建议的必要性；也可以引导国际民航组织重新考虑该项建议的优先性，如果分析的结果表明，为数众多的国家认为该项建议给国内国际航空安全带来的效益不够大。

2.12 目前，国际民航组织已着手制定新的工具和推行现有工具，通过提供规章过程的援助(如可供修改法律使用的影响说明和通行条文等)，帮助各国逐步合规。在 2010 年高级别安全会议及大会第 37、38 届会议开始的工作基础上，理事会向大会第 39 届会议提交了一份供审议的工作文件(A39-WP/37 号文件)，以便通过在标准制定过程中拟制和运用影响评估和实施任务清单，推动标准和措施建议的实施。

2.13 还进一步鼓励国际民航组织在拟议制定标准过程的早期，开展有助于各国的工作。国际民航组织这一层面的援助，将支持不让任何国家掉队的行动，尤其是在援助涉及知识转让和订立高效监管和评估流程的时候。

### 3. 对报备差异采取更进取的做法

3.1 虽然标准和建议措施在促进国际民用航空安全、正常和效率方面具有重要作用，但并非总与国内现实吻合。当国家无法实施一项标准和建议措施或认为一项标准和建议措施有违国家利益和现实时，国家(根据芝加哥公约第三十八条)必须通知国际民航组织。报备差异的做法，使所有利害攸关方能够轻易获得信息，有利于国际民航组织监测和分析成员国的规章和措施，与标准和建议措施之间的差别。

3.2 **通知差异的有效期限和流程。**近年来，对各个附件的修订量很大。由于短期内制定或者修订的标准和建议措施数量大，并考虑到各国必须经历的整个过程，各国通常很难及时履行通知和公布差异的义务。根据 2015 年普遍安全监督审计计划持续监测做法 (USOAP CMA)报告，75%以上的国家没有建立查明并向国际民航组织通知标准和建议措施与本国规章和措施之间的差异的有效制度。此外，80%以上的国家没有按照附件 15 的要求，在本国航行通告中公布重大差异。如果修订涉及财务和行业安排，则更加困难。报备差异方面的问题，也许表明各国在将标准和建议措施纳入本国监管框架方面，存在更大的负担。

3.3 实施标准和建议措施和报备差异通知方面的挑战，并不是新现象。但国际民航组织理事会与各国双方近来在改进标准和建议措施过程方面的努力，产生了有希望的结果。

3.4 国际民航组织大会第 37 届会议第 A37-15 号决议具体论及标准和建议措施及空中航程序。在 2013 年国际民航组织第 38 届会议上，国际民航组织理事会发布了一项单独的决议，强调各国和国际民航组织决心改进本国规章或措施与国际标准之间的差异报备工作。A38-11 号决议力图扩大 A37-15 号决议的范围，将所有附件和指导材料囊括在内。这一做法最初是在国际民航组织理事会提交的一份工作文件(A38- WP/48 号文件)中提出的。

3.5 该工作文件重点介绍了对国际民航组织有关差异问题的文件的审查，发现由于各种原因，国家在履行义务方面遇到困难，承认制定和维护国际民航组织关于标准和建议措施及航程序的所有技术指导材料，需要大量资源。工作文件还指出，国际民航组织秘书处没有能力及时将差异翻译成国际民航组织所有工作语文。

3.6 **怀抱明确的实施目标报备差异。**由于认识到各国可能不具备立即遵守一条新标准和建议措施的条件，一个可能适合国家进行工作规划的解决办法，是向国际民航组织报备差异时，同时提交逐步合规的明确时间表。这种做法可给予更多国家机会结合自己的资源和技术能力，将国际民航组织的优先纳为本国的优先。这一应对航空安全新标准和建议措施的办法可以增加可预测性，并最终随着更多国家努力达成国际民航组织的最低标准，增进国际航空安全。

3.7 **发展中国家实施新标准和建议措施的新机会。**发展中国家不缺政治意愿或承诺而是缺乏人力、技术和财力资源的，将继续在跟进标准和建议措施的迅速变化方面举步维艰，甚至遭遇进一步掉队的危险。怀抱短期或中期(如 5 年或 7 年内)合规的目标报备差异，能给国家创造机会，在财力和资源限制内寻求专业援助，努力实施新的标准和建议措施。这一做法符合不让任何国家掉队的宗旨和目标。

3.8 不让任何国家掉队行动，其核心在于所有国家都能同样享用一个安全可靠的航空运输体系。灵活报备差异的做法，可让一些国家调整本国的长期工作规划，以便与国际民航组织通过的新标准和建议措施衔接起来。

#### 4. 结论

4.1 总之，前述拟议的措施、工具和承诺，旨在寻求国际民航组织理事会、秘书处和各国重振努力，及时、有效地实施航空安全标准和建议措施。及早通报航委会和专家组关于标准和建议措施的工作，延长国家对新标准和建议措施的反应期限，并致力于加强国际民航组织航委会及其优先事项与各国国内工作计划之间的互动，将是在承认国家持续面临资源和财务挑战的同时，改善各国遵守标准和建议措施的一个良好开端。

4.2 报备差异和提交遵守新标准和建议措施计划的这一选项，将给国家带来在处理国内资源挑战的同时履行国际义务的新机会。这项措施也将与国际民航组织目前正在进行的帮助国家处理差异通知报备流程和期限的工作接轨。同时符合国际民航组织不让任何国家掉队行动的目标。