



大会 — 第 40 届会议

执行委员会

议程项目 19：增强国际民航组织的效率和有效性

在国际民航组织进行创新，以更加有效地应对新出现的问题，
调动资源，并确保不让任何国家掉队

(由美国提交)

执行摘要

航空部门正在快速发展，成员国对国际民航组织的期待也是如此。正如基础设施的不足会限制机场的能力，国际民航组织传统的运营方法可能会影响本组织跟上该部门未来的发展。因此，国际民航组织必须：

- 1) 积极采纳并示范国际组织管理和监督的最佳实践；
- 2) 提高国际民航组织推进安全和安保这一核心使命的能力，解决新出现的关键问题；
- 3) 与更广泛范围内的利害攸关方发展创新伙伴关系；和
- 4) 证明国际民航组织满足更广泛范围内捐助者的要求，从而开发更多的资金来源。

现代化不仅可以使国际民航组织利用有限的预算为成员国带来最大化的利益，还可以帮助本组织吸纳更多资金，满足成员国所需，进行能力建设和技术支持，从而提高有效执行率并确保不让任何国家掉队。

行动：请大会：

- a) 考虑本工作文件第 3 部分的提案，使国际民航组织的管理和监督现代化；和
- b) 通过本文件附录 A 中提出的决议。

战略目标:	本工作文件涉及国际民航组织所有的五项战略目标，即改善全球航空安全、提高全球民用航空系统的能力和效率、加强全球民用航空安保和简化手续、促进发展健全和经济上可行的民用航空系统，和将民用航空活动对环境的不利影响最小化。
财务影响:	无
参考文件:	无

1. 背景：航空是一个动态的部门，需要一个动态的国际民航组织

1.1 自国际民航组织（ICAO）75 年前成立以来，航空领域已经发生了很多变化。航空器、机场基础设施、空中交通管制系统、监督机构、航空安保系统以及环境措施已经得以创建、测试、改进和重新定义，以满足新的需求和操作参数。未来 20 年，航空乘客预计将增加一倍，我们可以预期，上述所有的这一切将继续调整以适应日益增长的航空服务需求。

1.2 美国认识到，在不断变化的环境中，改进和维持安全和安保监督以及推进执行最高标准是具有挑战性的。过去，制定和推出新的标准以及全球航空方案的节奏相对比较慢，能够在国际民航组织建立共识。但是，全球民用航空运营的创新和增长速度的加快正在对这一程序构成挑战。虽然国际民航组织在继续制定政策和标准、审计有效实施情况以及进行能力建设来适应需求的速度，但这正在越来越多地以牺牲共识和卓越标准这些我们认同的本组织精神为代价。一个动态和不断发展的航空部门需要一个灵活、反应迅速和能够及时交付成果的国际民航组织，同时也要确保维护本组织在几十年发展中形成的卓越和专业声誉。

2. 改变的时刻

2.1 美国认可，国际民航组织近年来一直在努力工作对其内部工作进行现代化，包括开发新的或改进的电子工具，从而为航空界提供及时的支持和更强的政策及方案。但与此同时，提高国际民航组织的反应速度，却不做出相应的运营和组织变化，可能会以牺牲质量和共识为代价。国际民航组织必须改变其内部的工作程序并不断加强组织文化，从而确保保持高标准，方式如下：

- a) 积极采纳并示范国际组织管理和监督的最佳实践；
- b) 提高国际民航组织推进安全和安保这一核心使命的能力，解决航空部门新出现的关键问题；包括加强在国际民航组织各局内部和之间的协调机制，以及考虑重组的需要；
- c) 与更广泛范围内的利害攸关方发展创新的伙伴关系和合作方式，包括由各国提供专家，他们可以帮助确保维持高水平的标准和共识；和
- d) 证明国际民航组织能够满足更广泛范围内捐助者的要求，从而开发更多的资金来源。

2.2 这些进步不仅能够帮助国际民航组织在其有限的预算内最大程度地响应成员国的要求，而且现代化还能够帮助本组织吸引到成员国需要的资金来进行培训、能力建设和技术支持，从而提高有效实施率，并确保不让任何国家掉队。

3. 行动

3.1 大会应当要求国际民航组织理事会和秘书长在各自职权范围内，在下述领域采取具体的措施并在大会下届会议上报告这些措施的影响：

- a) **提高透明度，促进包容性和更好的决策制定：**国际民航组织应当扩大成员国、利害攸关方和公众通过更多地使用国际民航组织公共网站来获取国际民航组织信息、会议文件、决议、决定、会议纪要、报告、文件和出版物的范围。理事会和秘书长应当确保理事会的决定和会议纪要准确地反映理事会和其他会议中的发言，且应理事会成员的要求提供理事会会议的记录。国际民航组织应当考虑网络直播理事会会议和某些其他高级别会议的可能性，这是联合国大会、联合国安全理事会和其他联合国专门机构的做法。必须继续保护与国际民航组织共享的有关安保的和行业专有的信息。
- b) **高绩效的积极工作环境：**国际民航组织应当不遗余力地推动建立一个安全、健康、道德、友好的工作场所，尊重文化和性别多样性，没有虐待、欺凌、骚扰、报复和腐败。这会使国际民航组织成为一个更有吸引力的雇主，促进招聘，并提高员工的士气、绩效和加强对本组织的承诺。国际民航组织应当有效地执行理事会在 2018 年批准的道德框架和理事会在 2019 年批准的保护人员不受报复的新政策。国际民航组织应当定期更新这些以及其他的道德政策，使其与联合国系统的最佳实践保持一致，并应继续加强监督机制和问责制。
- c) **利用伙伴关系创造更美好的未来：**国际民航组织应当与利害攸关方发展创新型的新伙伴关系，就已经存在和新出现的航空问题进行更加密切的协作。为此，国际民航组织应当制定模式，使私营部门可以在双方都感兴趣的具体领域，带来其资源供运用并与国际民航组织合作。伙伴关系应尽可能明确定义，并有具体的目标和成果。私营部门参与方在这种伙伴关系中的作用应当明确，避免利益冲突。国际民航组织永远不可能拥有解决国际民用航空所有挑战的全部知识和专业能力。即使是成员国的监管机构也在努力地跟上快速的技术发展和部署。利害攸关方可以运用带来的知识、专业能力、资源和多样化视角来帮助解决目前和将来国际民用航空所面临的多种问题。这尤其适用于需要多学科方法的新技术和新问题。
- d) **国际民航组织的有效性：**国际民航组织应当证明其及时交付成员国所需服务，并以最具成本效益的方式利用可获取资源为成员国和航空领域带来最大利益。虽然国际民航组织需要能够快速行动，但必须随之改变本组织对利害攸关方协调和反馈的管理方式，并且形成共识。国际民航组织应当制定计划，经理事会批准后，确定和执行对本组织方案管理程序的改进。这些改进措施应当强调建立更好的项目管理技能、加强在工作架构之内和架构之间的协调机制，以及考虑对秘书处按照职能方向进行可能的架构重组。国际民航组织应当寻求对其组织有效性的独立评估，从而能够确定本组织可以采取的措施以便提高生产率和交付性。国际民航组织应当要求评估多边机构有效性的多边组织绩效评估网络（MOPAN）在 2021 年进行评估，从而体现在国际民航组织 2022—2024 年三年期业务计划草案中。
- e) **扩大交付资源：**通过这些组织和运营的改进，国际民航组织将能够更好地证明在自愿捐助和发展援助基金方面，本组织满足公共和私营捐助者的要求。捐助者在做出捐助决定时会关注一个组织的高质量能力和绩效记录。这些改进可以帮助国际民航组织证明其可以满足更大范围内捐助者的要求，并减少国际民航组织增加调集资源工作的需要。成员国的航空机构和由成员国组成的、以航空为重点的地区组织已经是自愿捐助的第一来源，

而行业协会是第二来源。潜在的新资源包括成员国的发展机构、国际金融机构、私人基金会以及历史上从未与国际航空组织有过接触的行业协会和公司。多边组织绩效评估网络的评估可以使捐助者确信国际民航组织满足捐助者的要求，并减少国际民航组织向大量发展援助机构报告的负担。这也将促使国际民航组织解决政策和运营事务，否则可能会使国际民航组织没有资格挖掘发展援助资金。

附录

建议大会通过的决议

决议 A40-xx:

考虑到航空部门正在加速发展，并进入国际民航组织和各国当局可能缺乏重要信息、专业能力和资源的领域，

考虑到国际民航组织需要征聘、培养和保留一支高素质、灵活、进取和高绩效的工作人员队伍来解决传统和新出现的问题，并满足各国不断变化的需求，

考虑到国际民航组织需要与利害攸关方建立创新型新伙伴关系，他们能够为国际民航组织的战略目标提供互补性信息、专业能力、观点和资源，

考虑到国际民航组织的组织业绩以及从公共和私有来源获得额外资金的能力是影响其向各国交付方案、培训、能力建设和援助的关键因素，

考虑到各国、利害攸关方和资助组织需要及时、准确和全面的信息来了解国际民航组织的行动、政策和绩效，

大会:

要求理事会和秘书长，在各自职责范围内，采取具体的措施来提高透明度、改善工作环境、与外部利害攸关方发展创新型新伙伴关系、提高组织的有效性并确保基于共识的结果仍然是国际民航组织及其专题专家机构的核心价值和目标，并调动更多的资源来实现更好的交付。要求理事会和秘书长在大会下届会议中就这些措施的实施和影响进行报告。