



## 大会第 37 届会议

### 执行委员会

#### 议程项目 16：与地区机构的合作

#### 与地区组织和地区民用航空机构的合作

（由国际民航组织理事会提交）

#### 执行摘要

2008 年，欧洲委员会（EC）/国际民航组织专题讨论会（2008 年 4 月 10 日至 11 日，蒙特利尔）和国际民航组织航空运输专题讨论会（2008 年 4 月 28 日至 30 日，阿布贾）的结论表明，有必要制订一项国际民航组织关于地区合作的政策，用来向各成员国提供更好的指导和援助，以便履行其由《国际民用航空公约》和国际民航组织战略目标所产生的责任，更高效地利用资源，以使各国受益。

理事会在其第 186 届会议上，责成由理事会代表和秘书处成员组成的多学科小组，拟定一项国际民航组织关于地区合作的政策、一个合作框架、以及适合各地区组织和地区民用航空机构特点的各种合作模式。继该小组提交的报告后，2009 年 10 月，理事会在其第 188 届会议上，通过了国际民航组织关于地区合作的政策与框架（分别载于附录 A 和附录 B），这项政策与框架以国际民航组织的战略目标、任务和愿景声明、以及本组织业务计划中的适用要素为基础。理事会指示秘书长拟定行动计划，对其予以实施和推广，并定期向理事会报告。

**行动：**请大会通过本文件附录 C 中所载的决议。

战略目标:	本工作文件涉及所有战略目标。
财务影响:	无需额外资源。
参考文件:	Doc 7300/9 号文件：《国际民用航空公约》 Doc 9902 号文件：《大会有效决议》（截至 2007 年 9 月 28 日）

## 1. 地区合作的依据

1.1 合作是随本组织的宗旨和目标应运而生的，并反应了其工作方法。

1.2 《国际民用航空公约》第五十五条第一款规定，理事会可以在适当的情况下，根据经验认为需要的时候，并在地区或其它基础上，设立附属的航空运输委员会，并划分国家或空运企业的组别，以便理事会与其一起或通过其促进实现本公约的宗旨。

1.3 现已有了一系列鼓励和驱动国际民航组织及地区民用航空机构向前迈进，建立集体合作，以实现共同目标的文书。国际民航组织大会A1-10号决议，是1947年的大会第一届会议通过的，现仍然适用，其中授权理事会与其活动影响国际民用航空的官方国际组织，在实际可行的情况下，订立适当的非正式工作安排。

1.4 A27-17号决议涉及了国际民航组织和地区民用航空机构之间的关系，其中规定，除其它事项外，国际民航组织支持任何现有的或未来的地区性民用航空机构的工作和活动，并指示理事会，与每一地区性民用航空机构制订适当的工作安排。

1.5 国际民航组织与非洲联盟（AU）和欧洲联盟（EU）等地区组织的关系，是联合国专门机构与此种组织之间存在的传统合作的典型。这是一种笼统的合作，没有正式的安排或协议来规定具体细节。对于地区民用航空机构而言，例如阿拉伯民用航空委员会（ACAC）、非洲民用航空委员会（AFCAC）、欧洲民用航空会议（ECAC），拉丁美洲民用航空委员会（LACAC），则一直有具体的安排及合作，都协助了实现本组织的宗旨和目标。当然，这些机构也满足了其自身的需要；随着时间的推移，现在由国际民航组织启动新的合作工具，正当其时。

## 2. 与地区组织和地区民用航空机构的合作

2.1 国际民航组织关于地区合作的政策，明确了各项基本原则与目标，以及实施这项政策的必要性。政策随后叙述了为加强合作拟采取的措施，并提出了其实施的方式方法。这些方面的详细解释见附录A。

2.2 地区合作框架，概述了拟由国际民航组织制订的战略行动计划的实质。这项计划的目的是，为了拟定和实施地区合作活动，以加强国际民航组织作为国际民用航空全球论坛的作用，以及进一步加强国际民航组织的地区活动，管理国际民用组织与地区组织和地区民用航空机构之间的关系。

2.3 在上述条件因素范围内，国际民航组织在秘书长的领导下，已开始了一系列举措，协助进一步发展地区组织和地区民用航空机构，便利其向国际民航组织的活动做出贡献。在这方面迈出的第一步，是国际民航组织向其提供更好的指导和援助，通过国际民航组织与地区组织和地区民用航空机构之间的合作协议来推动地区合作。

2.4 应理事会的要求，秘书长启动了一项行动计划，以期在2010年9月27日，与非洲联盟和欧洲联盟两个地区组织，以及阿拉伯民航委员会、非洲民航委员会、欧洲民航会议和拉美民航委员会等地区民用航空机构，签署一系列重要协议。将在更长的时限中做出努力，同有兴趣与国际民航组织建立正式关系、进一步密切合作的其它机构进行联系。

2.5 这些安排还将协助各国，根据国际民航组织的标准和建议措施（SARPs），对运行规章、要求和程序实行协调一致；探索加强与其它组织和地区民用航空机构（如适用）的数据库之连接的机会，以便补充和共享本组织的现有数据库；建立经改进的协商与合作机制，包括电子信息共享；在国际民航组织与每一地区民用航空机构之间，形成协同配合，以确保各方采用有条理和共享的活动计划，藉此避免工作的重复。

2.6 有关框架详细叙述了按照国际民航组织业务计划的适用要素，制订和实施战略计划的方式。框架中还载有七项战略驱动，以确保涵盖地区合作的所有方面。战略行动计划的详细解释见**附录B**。

2.7 在实际工作中，国际民航组织与地区组织和地区民用航空机构的合作，将基于每一地区各国的集体需要，但将有以下共同目标：承认有更大的必要性由各国执行国际民航组织的政策；使各国更加清楚地意识到国际民航组织的作用和宗旨；就国际民航组织政策的实施，在用户和服务提供者之间实现一种平衡；就安全、保安、环境保护、空中交通管理和认为对每一地区有针对性的其它事项，开展系统性和协同性的合作；使各国和地区民用航空机构理解其作用，由国际民航组织和地区民用航空机构协调方案规划；从彼此的专长中受益。

### 3. 实施

3.1 国际民航组织将监测各项安排的实施情况，以及就其取得的进展情况，秘书长将定期向理事会报告所取得的进展。还将向大会下届常会提交关于这一事项的报告。

-----

## 附录A

### 国际民航组织关于地区合作的政策

#### 政策

国际民航组织致力于在可能的程度上，向缔约国提供国际民用航空技术和政策方面的援助、咨询建议、以及任何其它形式的支助，以便履行其与《国际民用航空公约》和国际民航组织战略目标有关的各项责任。国际民航组织将通过与地区组织和地区民用航空机构的紧密伙伴关系，推动地区合作。

在实施这项政策时，国际民航组织将以最佳方式，使用其总部及地区办事处的各种资源，并执行国际民航组织大会的有关决议、指南和政策中阐明的各项原则。

实施和继续发展这项政策的总体责任，将委派给国际民航组织秘书长。

通过本组织的业务计划，将把本政策纳入国际民航组织的工作场所。

#### 1. 前言

1.1 国际民航组织关于地区合作的政策，是为回应国际民航组织理事会在其第187届会议上提出的一项要求而制定的，即：应理事会在其第186届会议期间的要求设立的、由秘书处成员及理事会代表组成的多学科小组，要拟定一项国际民航组织关于地区合作的政策、一个合作框架、以及适合各地区组织和地区民用航空机构特点的各种合作模式，并将此类文件提交理事会。

1.2 理事会的要求回应了2008年4月10日至11日，在蒙特利尔举行的欧洲委员会/国际民航组织专题讨论会，以及2008年4月28日至30日，在阿布贾举行的国际民航组织航空运输专题讨论会的各项结论。这些会议的某些结论大意是，地区民用航空机构已成为一个积极的现实，并且可以看到趋于更多地区管理的明显趋势。专题讨论会还强调了与地区合作有关的国际民航组织援助及国际民航组织政策的必要性，同时注意到，国际民航组织应提供改进的指导和援助，以便实现国家规章、运行要求和程序方面的协调一致，以期确保标准和建议措施（SARPs）的统一执行。

1.3 该政策中有对地区民用航空机构和地区组织，酌情运用国际民用航空技术和/或政策方面的合作原则，以便利发展民用航空基础设施、执行标准和建议措施及国际民航组织的各项政策。

#### 2. 原则

2.1 这项政策旨在通过扩大利用最佳做法，更好地利用地区内的现有能力和资源来促进合作，以便改进服务，对资源进行最佳利用，同时要顾及各国现有能力的参差水平。这项政策还顾及了《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）的有关规定，以及国际民航组织大会的相关决议。对国际民航组织至关

重要的是，这项政策使各国能够理解国际民航组织的政策，并执行各项标准和建议措施；查明次地区合作的现有机会，促使有潜力的机构成为新伙伴；协助提出能力建设方面的咨询建议；评估知识与能力的差距，以便符合各种要求；以及改进现有做法。

2.2 这项政策酌情适用于各技术机构（如阿拉伯民用航空委员会、非洲民用航空委员会、拉丁美洲民用航空委员会和地区安全监督组织）以及国际民航组织与地区机构（如非洲联盟和欧洲联盟）<sup>1</sup> 之间的技术和/或政策事项方面的合作。

2.3 实施这项政策的重要载体，是国际民航组织的地区办事处。因此，这些办事处应在其对战略规划提出的意见中，虑及与地区民用航空机构、地区组织和其它利害攸关方开展合作的地区需求和机会，以期协助各国确保协调一致地遵守国际民航组织政策。

2.4 尽管国际民航组织鼓励各国、地区民用航空机构和地区组织开展各种活动，除其它事项外，便利发展民用航空基础设施，执行各项标准和建议措施及国际民航组织政策。不论各国可能与其地区组织和地区民用航空机构签订哪些安排，各国最终仍要负责其在《芝加哥公约》之下承担的各项义务。

### 3. 政策目标

3.1 这项政策的主要目标是，通过处理以下需求，在所有地区避免重复努力，并在改进实现技术和/或政策方面，实现协调一致：

- a) 加强国际民航组织、地区民用航空机构和地区组织间的合作；
- b) 确保航空基础设施的发展及开展监督职能的工作得到适当专长和资源；
- c) 共享信息和数据；
- d) 确保专业化培训；
- e) 确保对制定国家/地区计划提供专长；和
- f) 根据必要情况，制定民用航空立法。

### 4. 措施

4.1 为推行第3段所列的各项目标，国际民航组织将采取以下措施：

---

<sup>1</sup> 为本项政策之目的，地区组织是指政治上和/或地理上有共同之处，为了实现某一地区或次地区的发展，做出一致努力的国家集团。欧洲联盟和非洲联盟便是地区组织的例子。地区民用航空机构是这些集团处理航空事项的专门机构。非洲民用航空委员会(AFCAC)，即：非洲联盟在航空领域的专门机构，便是地区民用航空机构的一个例子。此类机构包括阿拉伯民用航空委员会、非洲民用航空委员会、欧洲民用航空会议和拉丁美洲民用航空委员会，以及其它技术机构，如：地区安全监督组织。

- a) 加强其与地区民用航空机构和地区组织的合作；
- b) 确保与各国开展的不属于地区组织和地区民用航空机构的合作，不受危害或影响；
- c) 鼓励各国指导其各自的地区民用航空机构和地区组织，与国际民航组织密切合作，并向其委派该合作方面的工作；
- d) 请地区民用航空机构根据其议事规则，对邀请不是有关地区民用航空机构成员的国际民航组织缔约国，作为观察员出席其各种会议的可能性，给予赞成性考虑；
- e) 定期与地区民用航空机构开会，包括每年与这些机构举行高级别会议；和
- f) 根据需要，规定在协调国际民航组织与地区民用航空机构的合作方面，地区办事处要发挥的作用。

## 5. 实施

5.1 国际民航组织将在可能的范围内，在国际民用航空技术和/或政策方面协助各国，并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。

5.2 实施和继续发展这项政策的总体责任，将委派给国际民航组织秘书长。

5.3 通过本组织的业务计划，将把本政策纳入国际民航组织的工作场所。

-----

## 附录B

### 国际民航组织的地区合作框架

#### 国际民航组织总部和地区办事处的战略行动计划

##### 1. 目标

1.1 地区合作框架，实际上是根据国际民航组织关于地区合作的政策及本组织的业务计划，制定的一项战略行动计划。这项计划的目的是，为了拟定和实施地区合作活动，加强国际民航组织作为国际民用航空全球论坛的作用，并进一步加强国际民航组织与地区民用航空机构和地区组织开展的各种地区活动。

1.2 这一框架，将使国际民航组织得以在国际民航组织作为一方面，与地区民用航空机构和/或地区组织作为另一方面之间，制定一个地区双边合作机制（如与欧洲委员会签订的协议）。

##### 2. 战略驱动

2.1 关于地区合作的战略行动计划，将由国际民航组织秘书长和理事会协商制定，将通过符合本组织业务计划的地区运作计划予以实施。它们将确立各项任务、问责制及时间期限，并将通过绩效指标进行衡量<sup>1</sup>。

2.2 地区运作计划应根据不同地区的需求和优先事项进行制定，应在总部和地区办事处明确查明各项任务，将其纳入对有关工作人员的业绩和能力强化制度（PACE）的审查当中。

2.3 在这方面，各地区办事处将委派一人或多人，担负推动适用的运作计划的任务，并将鼓励地区民用航空机构委派专职人员，与国际民航组织开展合作。

2.4 这些运作计划，将酌情侧重于加强国际民航组织与地区民用航空机构和/或地区组织之间的地区合作，加深缔约国对国际民航组织政策、国际民航组织大会决议的理解，以及加强对标准和措施（SARPs）的执行。这项战略行动计划的战略驱动是：

- 根据国际民航组织的标准和措施的执行情况，共同努力在各国之间，对运行规章、要求和程序实行协调一致；
- 理解各自的作用和责任；
- 建立经改进的协商与合作机制，包括电子信息共享；
- 在国际民航组织与地区民用航空机构之间，开展有协调的方案规划和实施；
- 定期审查地区问题；
- 最大限度地有效利用国际民航组织的各种资源；
- 从各自的能力和专长方面受益；和
- 联手开展培训和能力建设。

---

<sup>1</sup> 绩效指标是指在三年期结束时，评估本组织是否取得了其预期结果，因而实现了相应成果的可衡量的指标。

## 2.5 战略驱动1（根据国际民航组织的标准和建议措施的执行情况，共同努力在各国之间，对运行规章、要求和程序实行协调一致）

2.5.1 地区运作计划的实质，是在各国之间实现运行规章、要求和程序的协调一致，以期确保为飞行安全和效率，统一执行标准和建议措施。由于国际民航组织的重点，正在向实施支助和提供援助方面扩展，尤其是通过地区合作，必须确保各国竭尽全力，在执行标准和建议措施方面，包括在管理、审计及对安全和保安的监测方面，保持步调一致。

## 2.6 战略驱动2（理解各自的作用和责任）

2.6.1 国际民航组织及各地区民用航空机构和/或地区组织的作用和责任，将在合作之安排中做出规定。这种做法将在总部一级及地区办事处一级，通过国际民航组织的业务计划进行推动，并涉及到在技术和政策两方面的合作。

2.6.2 各种安排将必须遵循对现有安排和方式的审查，以便对其进行改进，它们应间接提及国际民航组织大会的有关决议和政策，并在其范围内制定。它们还应以各国的承诺为基础，并包含对战略的定期审查，以期处理空中航行和航空运输方面不断发展的情况。

## 2.7 战略驱动3（建立经改进的协商与合作机制，包括信息共享）

2.7.1 国际民航组织将探索各种机会，加强与其它组织和地区民用航空机构（在适用情况下）的数据库的联系，以期补充本组织的现有数据库。

2.7.2 国际民航组织将鼓励各地区的缔约国，随时向国际民航组织提供其本国信息，并确保地区民用航空机构及地区组织向国际民航组织提供其地区信息。国际民航组织将根据必要情况，通过网站向地区民用航空机构和地区组织相应地提供其数据库和信息。

2.7.3 信息交流的工具之一，将是建立一个地区民用航空信息系统，使缔约国通过与国际民航组织政策和业务计划的协调，有效地预测、计划和管理其各项方案。这将通过国际民航组织和地区民用航空机构两方面，对有关信息的收集和定期更新加以实现。

## 2.8 战略驱动4（在国际民航组织与地区民用航空机构之间，开展协调的方案规划和实施）

2.8.1 目前面临的最大挑战之一，是在国际民航组织与地区民用航空机构之间的方案规划方面缺乏协调。国际民航组织将率先在地区活动和地区方案方面，与地区民用航空机构制定一项既定的定期且持续的规划方案，以期达成一项协议。在这方面，各地区办事处，除其它事项外，将确保国际民航组织出席地区民用航空机构的大会、或此类机构的其它相关的高级别会议，以期找机会对其工作方案提出意见。国际民航组织将继续鼓励地区民用航空机构，出席国际民航组织的相关会议。

2.8.2 国际民航组织与地区民用航空机构之间，尤其是在各地区举行活动方面不必要的重复努力，已经造成了国际民航组织工作中的混乱和低效率。地区办事处将与地区民用航空机构定期开展沟通，讨论共同的问题和事项。国际民航组织将鼓励这些机构：支持地区国家间为安全、正常、有序和经济的航空运输进行合作；对民用航空的各个领域开展研究；推动统计信息交流；鼓励执行标准和建议措施，并



为客运、邮件和货运提出改进措施；就国际民航组织地区计划与各国签订协议；促进对人员培训和其它问题的各种安排；改进与国际民航组织的联系。

2.8.3 国际民航组织将制定一项与地区民用航空机构的绩效管理计划，防止各方之间的竞争。

2.8.4 这些措施将与战略驱动1的实质相联系。

## 2.9 战略驱动5（定期审查地区问题）

2.9.1 国际民航组织将与地区民用航空机构和/或地区组织，在其范围内，对地区的各种问题开展定期审查，包括但不限于以下方面：

- 1) 标准和建议措施的执行；
- 2) 市场准入和运行；
- 3) 地区和次地区交易和监管集团的出现，政府之服务提供者的商业化；
- 4) 回应预算需求的财政措施之多样化；
- 5) 经济监管自由化（如：亚穆苏克罗决定的执行）；
- 6) 不适当的安全监管（及劳工、竞争和其它监管）；
- 7) 有关当局行业界限和责任的混淆；
- 8) 安全和保安监督审计；
- 9) 对环境关切地认识和回应；
- 10) 新技术的出现；
- 11) 基础设施容量的局限；和
- 12) 技术技能的缺乏与合格人员的保留。

## 2.10 战略驱动6（最大限度地有效利用国际民航组织的各种资源）

2.10.1 为了确保提供服务，各地区办事处的工作人员配置水平，将足以适应所属地区的国家数量和发展情况。

2.10.2 各地区办事处在实施其工作方案时，将利用其每次地区合作的机会，根据地区和国家的优先事项和需求，发挥地区民用航空机构各种资源的杠杆作用。

## 2.11 战略驱动7（从各自的能力和专长方面受益；并联手开展培训和能力建设）

2.11.1 国际民航组织将在有资源的情况下，与地区民用航空机构和/或地区组织继续开展合作，以期通过提高认识和能力建设活动，加强世界范围内对《芝加哥公约》及其附件所包含的各项原则的了解和实际执行。将在国际民航组织（总部和地区办事处）与地区民用航空机构之间的定期会议上，对这些问题进行讨论。

-----

## 附录C

### 供大会第37届会议通过的决议草案

#### 决议 16/...与地区组织和地区民用航空机构的合作

鉴于 1947 年大会第一届会议通过的 A1-10 号大会决议仍然适用，其中授权理事会与其活动影响国际民用航空的官方国际组织，在实际可行的情况下，订立适当的非正式工作安排；

鉴于涉及国际民航组织和地区民用航空机构之间关系的 A27-17 号决议规定，除其它事项外，国际民航组要组织支持任何现有的或未来的地区性民用航空机构的工作和活动，并指示理事会与每一地区性民用航空机构制订适当的工作安排；

鉴于按照这些决议，国际民航组织已制定了多项与地区民用航空机构进行合作的安排；

鉴于国际民航组织关于地区合作的政策规定，国际民航组织致力于在可能的程度上，向缔约国提供国际民用航空技术和政策方面的援助、咨询建议及任何其它形式的支助，以便履行其与《国际民用航空公约》和国际民航组织战略目标有关的各项责任；和

鉴于国际民航组织将通过与地区组织和地区民用航空机构的紧密伙伴关系，实施其地区合作的政策。

大会：

核准国际民航组织关于地区合作的政策与框架；

鼓励地区组织和地区民用航空机构，按照国际民航组织关于地区合作的政策与框架，与国际民航组织做出合适的安排；

敦促各国支持其地区组织和地区民用航空机构与国际民航组织做出合适的安排；

鼓励各国单独地和通过地区合作这两种方式，执行《国际民用航空公约》各附件的标准和建议措施；

鼓励没有地区机构的各国，努力组建一个机构；

指示理事会通过合作安排，确保国际民航组织和地区民用航空机构，均鼓励各国根据标准和建议措施，对运行规章、要求和程序实行协调一致；

要求秘书长实施经理事会批准的行动计划，以改进与地区组织和地区民用航空机构的合作；

要求秘书长在国际民航组织与每一地区民用航空机构之间，形成协同配合，确保各方采用有条理和共享的活动计划，藉此避免工作的重复；

要求秘书长定期组织国际民航组织与地区民用航空机构之间的会议，定期审查进展情况；和

要求理事会向大会下届常会，提交国际民航组织关于地区合作的政策之总体实施情况及所取得之进展情况的报告。