



大会第37届会议

技术委员会

议程项目35：全球空中交通管理系统

议程项目36：下一代（NextGen）和欧洲单一天空空中交通管理研究（SESAR）作为全球空中交通管理的一部分

议程项目39：从航空情报服务（AIS）向航空情报管理（AIM）过渡

议程项目44：制定国际民航组织具体针对空中航行的持续政策和相关做法的最新综合声明

对国际民航组织关于空中航行服务的标准和建议措施 的实施造成限制的困难

（由拉丁美洲民航委员会22个成员国²提交）

执行摘要

本工作文件概述了对在实施国际民航组织与空中航行服务相关的一些标准和建议措施（SARPs）方面所存在的困难持有的看法。

在考虑标准和建议措施将由广义的、成熟的和稳定的规定构成这样一个原则时，应考虑到国际民航组织不同地区间的不均衡发展。

可行时，应作为对大会第36届会议以来情况变化所带来的后果进行分析的结果，根据本文件中所载的要素，对这样一个固定标准进行审查：允许在同一个日历年内对各附件和空中航行服务程序进行最多两次修订，相继的共同适用日期之间至少相隔六个月。

行动：请大会：

- a) 重申标准和建议措施应由广义的、成熟的和稳定的，对达到所需的安全、效率和互用性水平所要满足的功能和性能要求加以明确的规定构成；

¹ 西班牙文文本由古巴提供。

² 阿根廷、阿鲁巴岛、伯利兹、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉。

<p>b) 考虑标准和建议措施和空中航行服务程序的修订日期的确定应使得各国有充足时间对其加以研究和实施，（如果可行）对国际民航组织具体针对空中航行的持续政策和相关做法的综合声明（A36-13号决议）中的固定标准进行修改，以便每年可能只对其修订一次；</p> <p>c) 敦促各国更多地积极参与规章和程序的拟定；</p> <p>d) 批准所需的基金，使得秘书处有充足的资源，用于按照由文件的重要性决定的优先次序翻译与运行安全相关的参考文件和材料；和</p> <p>e) 通过段落3.3中提议的对A44/1号决议的修订。</p>	
战略目标:	本工作文件涉及战略目标A、D和E。
财务影响:	将安全相关的参考文件和材料翻译成本组织所有的正式语文所需的费用。
参考文件:	Doc 7300号文件，《国际民用航空公约》 Doc 7231号文件，《国际民航组织出版物条例》 Doc 9902号文件，《大会有效决议》（截至2007年9月28日） A37-WP/29号、A35-WP/194号和 C/CAR/DCA/11-NE/16号文件

1. 引言

1.1 《国际民用航空公约》第三十七条概述了国际规章和程序在各缔约国的通过情况，并概述了各缔约国承允在关于航空器、人员、航路及各种辅助服务的规章、标准、程序及组织方面进行合作，凡采用统一办法而能便利、改进空中航行的事项，应尽力求得可行的最高程度的一致。为此，国际民航组织应酌情和根据需要制定和修订涉及到有关空中航行安全、正常及效率等任何时候均可能被视为是适当的各种事项的规章、建议措施和国际程序。

1.2 **A36-13 号决议附录 A “标准和建议措施（SARPs）及空中航行服务程序（PANS）的制定”第 7 条**指出标准和建议措施及空中航行服务程序的修订日期的确定，应当保证各缔约国有足够的时间加以实施，**第 8 条**指出除特殊情况外，对附件和空中航行服务程序的修订日期的确定，应当避免让缔约国在一个日历年内修订其国家规章超过两次。

1.3 除其他外，上一段中所提的文件还指出，标准和建议措施将由广义的、成熟的和稳定的对达到所需的运营安全、效率和互用性水平所要满足的功能和性能要求加以规定的条款构成。**第5条**指出规定设施和服务提供的条款将反映此类设施和服务的运作要求与提供此类设施和服务产生的财务影响之间适度的平衡，只要这符合安全和管理要求。

2. 讨论

2.1 尽管在第 36 届大会之后的数年里，对《公约》与空中航行服务相关的任何单个附件的修订每年均没有超出过一次，但这些附件的大多数每年修订一次，其中一些修订产生了巨大影响；在此期

间，在更新国家规章、研究和了解形势、以及实施新的要求方面，付出了大量努力，这促使我们对**A36-13号决议附录A中第8条**加以思考。该条指出，除特殊情况外，对附件和空中航行服务程序的修订日期的确定，应当避免让缔约国在一个日历年内修订其国家规章超过两次。如果每年的修订频次导致在此期间各成员国难以及时和一致地实施空中航行方面的标准和建议措施和空中航行服务程序，那么各国能够真正有效地应对一年进行两次修订而不产生过多开支吗？

2.2 自国际民航组织大会第35届会议以来，拉丁美洲民航委员会提交了一份工作文件，概述了有必要在对各地区和各国的特定特征加以考虑的基础上，在引入全球空中交通管理（ATM）运行概念时对应该适用的运营要求和决议作准确的对比评估。该概念是在第11次航行会议（2003年9月22日至10月3日，蒙特利尔）上提出的。自此之后，拉丁美洲民航委员会各成员国表示对技术进步和要求之间的关系应保持适当的均衡与合理这一点表示关切，并指出有必要改变我们的侧重点，以便使依靠技术进步能够满足运行需要，这一侧重点将保证人力和财务资源的最优使用，以产生一个运行上有效和高效的空中航行系统。

2.3 由于航空业务量的增长和行业与科学领域取得的科技进展，最近对《公约》附件所作的一些修订强调指出有必要投入更多精力更好地编写修订文件，以充分对其进行解释和加以实施。引入与电子地形和障碍物数据（eTOD）相关的规章就是这方面的一个重要例子。电子地形和障碍物数据方面的标准和建议措施最初是于2004年2月23日对附件15进行第33次修订（添加新的第10章）时通过的，其适用日期根据拟覆盖的地区，定为2008年11月20日和2010年11月18日。由于我们认为此次修订并未遵守标准和建议措施要由广义的、成熟的和稳定的条款构成这样一个要求，因此有必要在2010年通过对附件15的新修订，即第36次修订，该修订调整了第10章的结构并为领域1和2规定了新的日期。对领域3和4的适用日期没有加以规定，并且通过在第36次修订中加入一个附录对这两个领域的特征作了再一次修订。我们认为这一章并不十分清楚，不能完全看懂。在此方面，我们还应该指出：

2.4 在2010年7月21日至23日于墨西哥城召开的第11次中加勒比海民航局长会议（C/CAR/DCA/11）上，古巴提交了一份工作文件，介绍该国对在规划和实施国际民航组织此份关于电子地形和障碍物数据（eTOD）的规章方面存在的困难具有的看法。

2.5 近些年来，对《公约》附件进行了修订，但由于所通过的规章比较复杂，如与安全管理体系（SMS）相关的和那些与基于性能的导航（PBN）相关的规章等等，它们并不能在预计的时间内加以实施。尽管并非国际民航组织所有地区都处于同一发展水平，也不是面临着相同的问题，但国际民航组织的规章实质上是全球性的。

2.6 正如国际民航组织秘书处所提及的那样，作为全球空中交通管理体系一部分的下一代航空运输系统和欧洲单一天空空中交通管理研究是两项重要的方案，将对全球航空产生重大影响。目前，正在开展工作，对系统进行统一并确保相关的标准和建议措施到位。开展这些工作的原因是，在某些情况下出现空中交通拥挤和冲突，以及科技发展加速这一趋势正在向世界其他地方发展，以实现一个统一的空域。这些新的标准和建议措施与上面提及的标准和建议措施遵循的同一方针吗？

2.7 目前的决议还指出，各成员国应该对标准和建议措施和空中航行服务程序的修订提议提出全面和详细的意见，或者至少应该对是否同意这些提议的内容表态。这些相同的决议承认，相对较少的

国家对这些磋商作出了回复，这意味着这些提议随后将得以通过，因为不作出回应暗示着对这些提议的批准。我们知道这些国家作出回应的真正原因吗？

2.8 另外一方面，尽管与安全标准和建议措施和空中航行服务程序相关的大多数国际民航组织基础文件都能以本组织的所有正式语文提供，并且构成了国家规章的基础，但是珍贵的非常重要的文件和技术通告（它们是专家组和研究小组工作，事故和事故征候调查以及科学研究工作的结晶）基本上仅以英文出版，这些材料可以用作成员国完善规则和规章以加强航空保安的指南。

3. 结论

3.1 现今的航空与几年前不一样了。技术和通信手段在变化，并在加速现代化。在所有国家，常常不能以同样的方式对这些重大发展加以监测，更别提以同样的方式加以实施了。国际民航组织不同地区的不均衡发展使得标准和建议措施不能及时地以运行安全考虑所要求的严格度加以实施。应该遵守标准和建议措施应由广义的、成熟的和稳定的条款所组成这样一个原则，并且在可行时，应该作为对大会第 36 届会议以来情况变化所带来的后果进行分析的结果，根据本文件中所载的要素，对这样一个固定标准进行审查，即允许在同一个日历年内对各附件和空中航行服务程序进行最多两次修订，相继的共同适用日期之间至少相隔六个月。

3.2 我们可以观察到，国际民航组织普遍安全监督审计计划（USOAP）审计期间所查明的主要缺陷与关于技术人员的资格和培训的关键要素 4 相关，这也导致各国在充分理解和适用标准和建议措施，以及根据对规章和程序所作的修订对其国内规章进行调整方面出现困难，即使是每年仅对《公约》中有关空中航行的每个附件做一次修订。

3.3 提议对 44/1 号决议做如下修订：

决议 44/1：制定国际民航组织具体针对空中航行的持续政策和相关做法的最新综合声明

附录 A

拟定标准和建议措施（SARPs）和空中航行服务程序（PANS）

.....

大会决议如下：

.....

~~8. 除特殊情况外，对附件和空中航行服务程序的修订日期的确定，应当避免让成员国在一个日历年内修订其国家规章超过两次。在任何可行的情况下，在适用此规定时，任一附件或空中航行服务程序文件的修订均不得超过一日历年一次。~~

相关做法

1. 理事会应该确保标准和建议措施与空中航行服务程序的规定彼此相容。而且，理事会应该尽力改进载有尤其有关复杂系统及其有关应用的标准和建议措施、空中航行服务程序及其他有关规定的国际民航组织文件的制定、提交和有用性。为此目的，理事会应该推进涉及面较广的系统功能和性能要求的制定和持续更新。理事会应该继续努力探索更为恰当的方式来制定、翻译、处理和散发技术规范。

.....

~~4. 在应用上述第8条中的规定时，只要可行，在适用附件和空中航行服务程序的修订时，相继的共同适用日期之间至少相隔六个月。~~

—完—