



国际民用航空组织

工作文件

A35-WP/63
EX/20
9/07/04
修改稿
(Revised)
18/8/04

大会第 35 届会议

执行委员会

议程项目 16: 改进安全监督

采取统一战略解决与安全有关的缺陷

摘要

本文件概述了一项统一战略，以便帮助在纠正安全缺陷方面遇到困难的缔约国。统一战略是对第 A33-9 号决议的回应，可用于查明问题、分析根源、在地区、次地区或国家一级因地制宜地调整解决办法并实施各种方法。提高透明度、建立伙伴关系、开展合作和提供协助是这一战略的基本原则。国际民航组织地区办事处将为实施这一战略发挥领导作用。

附录中载有关于这一事项的决议草案，供大会审议。

大会的行动在第 9 段。

参考文件

A35/WP/7 号文件

A35-WP/35 号文件

A35-WP/60 号文件

A35-WP/67 号文件

Doc 9790 号文件《大会有效决议》（截至 2001 年 10 月 5 日）

Doc 7300 号文件《国际民用航空公约》

1. 引言

1.1 A33-9 号大会决议：解决普遍安全监督审计计划查明的缺陷和促进技术合作项目的质量保障认识到有些国家没有财务或人力资源，如果没有帮助则无法解决其缺陷。大会要求秘书长确保尽可能在预算范围内使用本组织的全部专业知识，为有需要的国家提供帮助。

1.2 理事会在第 171 届会议上听取了关于普遍安全监督审计计划（USOAP）的进展报告之后，对证明不能实施其行动计划并纠正缺陷的国家的百分比数字表示关切。因此，理事会要求秘书长制定一项战略，帮助并敦促各国纠正所查明的缺陷。

1.3 本文件提出了国际民航组织在帮助各国制定可持续的办法解决安全缺陷方面的建议行动。文件包括了一个通过提高透明度、开展合作和提供帮助的统一战略来解决缺陷。战略的另一个要素，是在国际民航组织、各国、空域使用者、空中航行服务提供者和航空业界之间建立一种伙伴关系。通过分享与安全有关的资料，所涉各方以透明的方式为维护一个安全的国际航空运输系统分担责任，并为致力于一个无缝隙的全球安全监督系统发挥作用。在帮助各国改进其安全监督方案方面，金融机构也是伙伴。

2. 问题状况

2.1 A35-WP/67 号文件中载有普遍安全监督审计计划的实施进展报告，报告将提交执行委员会在议程项目 16 下审议。正如该进展报告所指出的，计划的总体成果是令人鼓舞的。对截至 2004 年 7 月 31 日所进行的 153 次后续审计访问所做的分析表明，大多数缔约国在实施其纠正行动计划和解决安全缺陷方面继续取得进展。但是，虽然这些成果令人鼓舞，但也令人关切地注意到有些国家在解决初步审计中查明的安全缺陷方面没有取得令人满意的进展。后续审计访问表明，大约 30% 的被审计国在实施纠正行动计划方面遇到困难，这涉及运行规章、合格技术人员和解决安全问题。问题并不局限于任何具体地区或发展水平。还应该注意，上述工作文件 2.1.1 段中所列出的 8 个缔约国自初步审计以来尚未提交任何纠正行动计划。

2.2 审计也暴露出与组织结构有关的问题，主要是因为有些政府缺乏承诺，未对其民用航空当局给予充分的支持。如果存在这些问题，后果将会包括不正确和不充分的安全监督，以及接踵而来的安全缺陷。

3. 统一实施

3.1 期待缔约国通过按照公约第三十七条统一实施标准和建议措施（SARPs）与程序，确保航空运行的安全。为此，各国负责任在与飞行安全相关的各个领域建立并进行自己的安全监督。

4. 相互承认

4.1 《国际民用航空公约》及其附件为缔约国建立一个以相互信任和承认为基础的民用航空安全系统提供了法律承认和运行框架。例如，公约第三十三条要求各缔约国承认其他缔约国所颁发的适航证和人员执照有效，但颁发这些文件的要求须等于或高于根据公约制定的最低标准。这意味着在承认之前，各国应对其他国家遵守国际民航组织各项规定的水平和所进行的安全监督感到满意。可通过直接的双边接触或分析有关国家的国际民航组织安全监督审计结果做到这一点。这些结果用审计摘要报告的形式提供给所有缔约国。报告中提供了信息，以明确那些在保持其安全监督能力和工作方面有困难的国家。缔约国负责任通过采取更谨慎的态度和适当的行动来推进全球安全监督的努力。

5. 透明度和加大公开性

5.1 第 A32-11 号大会决议：国际民航组织普遍安全监督审计计划的订立启动了普遍安全监督审计计划，在第 1 决议条款中要求“公布审计结果时将加大透明度和公开性”。

5.2 作为普遍安全监督审计计划的一部分，国际民航组织制定了审计结果和差异数据库（AFDD），以便分析审计结果并因而准确地查明对安全有影响的差异。除通过用国家级信件向所有缔约国发送非机密性的审计和后续审计摘要报告这一现行做法外，还可通过使用国际民航组织的保密网站向所有缔约国提供审计结果和差异数据库中的额外资料。

5.3 2004 年 6 月，理事会同意，作为提高透明度的一种手段，要完整地发布审计报告。这将反映在根据预计以全面的系统方法（A35-WP/7 号文件）进行 USOAP 审计的普通理解备忘录当中。

5.4 透明度的原则符合普遍安全监督审计计划对于保密性和公平性的要求，在航空界发挥了良好的作用。但是，很明显，与安全有关的额外资料，如停机坪检查、非国际民航组织审计计划、事故征候与事故报告对各国也是有用的。根据这样的资料，以及通过国际民航组织审计报告提供的资料，民航当局可查明安全缺陷，并针对具体的外国航空承运人采取适当措施，例如对这些航空器进入其空域附加额外条件。

5.5 国际民航组织应该便利各国分析与安全有关的资料，包括审计报告中所载的资料，允许各国识别那些没有达到国际民航组织要求的国家。各国出于对其空域安全的考量，可能总是采取单边措施，但理事会认为，在采取任何必要行动以确保解决与安全有关的缺陷时，应选择多边方法，而国际民航组织最适合采取多边行动。此外，理事会同意作为最后的手段，应该向没有根据《公约》履行其安全义务的国家发出警告。在这方面，理事会注意到《公约》中有一些条款规定了理事会针对各国及其国际航空公司在遵守《公约》规定方面可以采取的行动。

5.6 国家有责任采取措施，包括附加额外条件，以确保解决安全缺陷。透明度是使飞行安全能在世界范围得以维护的一个关键因素。应该向所有缔约国提供关于针对安全缺陷以及因此而对运行人附加额外条件的资料。国际民航组织在协助各国评估这类资料方面或许能够发挥作用。通过在国际民航组织保密网站上与可信赖的组织的安全网站相联接，可以向各国提供此种协助。

5.7 如果有些国家愿意用重点更突出和效果更灵验的方式对有困难的国家提供协助，以上段落中提及的透明的提高也是有用的。

6. 加强安全监督工作

6.1 为各国在实施其纠正行动计划方面提供支持，这并不是国际民航组织的创意，有些国家和其他组织已经在收到要求时向各国提供支持，在大多数情况下是通过专门的技术援助项目进行的。但是，这种做法对于纠正缺陷而言并不总是具有所期待的效率和效果。设想采用一种伙伴关系的做法，以更为认真和务实的方式来分析原因和制定、实施解决办法。国际民航组织作为一个伙伴，可帮助制定可持续的解决办法，解决个别国家或国家集团因安全监督不力而产生的安全缺陷。但是，这种做法只有在各国政

府作出并维持承诺的情况下才会获得成功。

6.2 国家间的伙伴关系在加强个别国家安全监督能力方面取得了成功。这些伙伴关系可以只限于与具体国家的技术合作项目，由一个或多个赞助国提供专门的专家帮助另一个国家当局发展和实施其安全监督能力。

6.3 另一种伙伴关系涉及在一个国家集团之间分享专家，制定规章、程序和开展培训。由国际民航组织技术合作局（TCB）发起并在几个次地区实施的合作发展运行安全和持续适航性方案（COSCAP），就是这种伙伴关系的典范。这些项目尤其为政府安全监督和航空运行人员提供了飞行安全培训。

6.4 一些国家通过建立次地区组织负责为其成员国执行安全监督的任务而结成了更为密切的伙伴关系。这种组织的范例有非洲和马达加斯加民航当局（AAMAC）、拉丁美洲民航委员会（LACAC）的运行安全监督合作地区系统（SRVSOP）、加勒比地区航空安全监督系统（RASOS）、中美洲航空安全机构（ACSA）和太平洋航空安全组织（PASO）。在中美洲航空安全机构这个具体例子中，通过了共同规章，由合格的飞行运行和适航检察员的地区核心力量，代表参加国进行全方位的飞行安全检查并行使职能，以便克服参加国在飞行安全监督能力方面的缺陷。这一安排在普遍安全监督审计计划的后续审计访问中产生了明显的成果。

6.5 在实施有效的安全监督和制定可持续的解决办法方面的问题久拖不决的根源，要用伙伴关系的方式加以分析，这涉及空中航行局（ANB）、国际民航组织适当地区办事处和有关国家。地区办事处是国际民航组织的运作膀臂，最熟悉地区环境，因而处于有利位置来查明其所属地区国家所遇到困难根源。地区办事处还应当发挥领导作用，促进国家之间进行合作，为共同的问题制定解决办法，并因地制宜地调整伙伴关系和解决办法。这包括建立次地区安全监督组织。期待地区规划和实施组（PIRGs）将有助于这一合作进程。

6.6 技术合作局能够寻求和提供专业知识，并为制定解决办法寻找所需要的额外资源。这些解决办法需要调整，使之与有关国家的航空活动水平和复杂程度相匹配，并制定成为业务计划，有明确的交付产品、时间安排和进度指标。

6.7 根据这项统一战略，伙伴关系不只是局限于国家与国际民航组织之间；本组织应促进国家、航空业界、空中航行服务提供者、其他利害关系人和金融机构之间的合作和伙伴关系，目标是帮助各国改进其安全监督。虽然各国原则上不能下放飞行安全方面的责任（公约第八十三分条所规定的情况除外），但经相互商定将某些职能或职责下放或转移给其他管理当局或具体实体，以便执行有助于其履行安全监督责任的任务还是可能的。即使是在进行此种转移时，授权国仍将根据《公约》，如其中的第二十八条，承担全部责任。

7. 实施

7.1 实施可持续的解决办法是战略最为关键的方面。空中航行局将进行全面协调，以使技术合作局协助明确赞助方，在需要时安排提供专业知识并管理项目的实施。由于加强安全监督与普遍安全监督审计计划查明的与安全有关的缺陷直接相关，因此可通过各捐助方或财务机制，包括国际航空安全财务机

制（IFFAS）的贷款和/或赠款，为伙伴关系所产生的可持续解决办法供资，各国可提出相应的申请。

7.2 地区办事处将跟踪实施上述计划的进展情况，查明实施过程中产生的新困难，包括时间安排和重大进度指标，并向国际民航组织总部和其他参与伙伴提供反馈。与此相似，各伙伴将使用从地区办事处收到的反馈，在需要时调整业务计划，克服所遇到的困难。

7.3 加强飞行安全方案（FSEP）旨在通过提供技术程序的通用范例来提供帮助，可在所设想的任何伙伴关系中用于战略的实施。加强飞行安全方案的细节载于 A35-WP/60 号大会工作文件中，将根据议程项目 24 进行审议。

7.4 为了保证解决安全缺陷的统一战略能达到最佳效果，应对其实施进行密切跟踪。为此目的，理事会应实施一个高效的跟踪系统。在这一过程中，地区办事处可发挥关键作用，并预计秘书长将会向理事会定期报告。

8. 财务影响

8.1 战略的实施将主要通过重新调配而不是新增资源来实现。但是，秘书处在开发信息分享技术以便实施第 5 段的目的是，可能会产生一些开支。如果谨慎地将这一技术要求融入关于效率和有效性的 A35-WP/35 号文件所述的其他技术要求之中，应该使秘书处能够在提交给大会的预算内掌握这些费用。如有必要，秘书处将从各国寻求技术支持，以便将这项费用控制在预算水平之内。

9. 大会的行动

9.1 请大会：

- a) 注意第 2 段中提供的关于有些国家在实施其纠正行动计划方面遇到困难的信息；
- b) 同意各国有共同的责任加强世界范围的安全监督；
- c) 认可本文件所述采取统一战略纠正安全缺陷的概念以及提高透明度、建立伙伴关系、加强合作与协助的辅助性原则；和
- d) 通过本工作文件附录中关于采取统一战略解决安全缺陷的决议。

— — — — —

附录

A35 — 大会决议草案

采取统一战略解决与安全有关的缺陷

鉴于本组织的一项主要目标仍然是确保世界范围国际民用航空的安全；

鉴于确保国际民用航空的安全既是缔约国的集体责任也是其各自的责任；

鉴于根据国际民用航空公约第三十七条，各缔约国承允在关于航空器、人员、机场、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；

鉴于在世界范围的基础上改进国际民用航空的安全要求所有利害关系人的积极协作；

鉴于公约及其附件为缔约国建立一个以相互信任和承认为基础的民用航空安全系统提供了法律和运行框架，因而要求所有缔约国尽量执行标准和建议措施并充分地进行安全监督；

鉴于普遍安全监督审计计划（USOAP）的结果表明，有些缔约国尚未能建立令人满意的国家安全监督系统；

鉴于国际民航组织技术合作局（TCB）能够向有需要的国家提供所要求的援助；

鉴于建立了国际航空安全财务机制（IFFAS）来协助缔约国为与安全相关的项目提供资金，以纠正主要是通过普遍安全监督审计计划所查明的缺陷，否则他们不可能为此提供或获得必要的财务资源；

认识到并非所有缔约国均有必要的人员、技术和财务资源来充分进行安全监督；

认识到通过采取涉及所有缔约国、国际民航组织和民用航空运行中有关的其他各方的统一战略可以大大加强向在纠正安全监督审计中所查明的缺陷方面遇到困难的国家提供帮助；

认识到透明度和分享安全资料是安全的航空运输系统的基本原则之一；

大会：

1. 敦促所有缔约国与其他缔约国分享可能影响国际空中航行安全的关键性安全资料，并便利其获取所有有关的安全资料；

2. 鼓励各缔约国在履行其安全监督职能时，包括在公约第十六条所规定的检查期间，充分利用所能得到的安全资料；

3. 指示理事会进一步制定实际措施，便利在各缔约国之间分享此种安全资料；
4. 提醒各国需要谨慎对待其领土之内的外国运行，并在必要时采取适当行动以维护安全；
5. 敦促各缔约国进一步开展地区和次地区合作，并在可行时，主动发展与其他国家、航空业界、空中航行服务提供者和金融机构的伙伴关系来加强其安全监督能力，以便促进更安全的国际民用航空系统和更好地履行其各自的责任；
6. 鼓励各国促进建立地区或次地区伙伴关系，协作制定解决共同问题的办法，以培养其各自的安全监督能力；
7. 请各国使用国际民航组织技术合作局（TCB）的服务，以解决通过普遍安全监督审计计划所查明的缺陷；
8. 请那些为采取必要措施以纠正通过普遍安全监督审计计划所查明的与安全有关的缺陷而在提供资金方面遇到困难缔约国，充分利用国际航空安全财务机制（IFFAS）提供资金的机会。
9. 要求理事会在提高透明度、加强合作和协助的原则基础上实施统一战略，并视情促进各国、使用者、空中航行服务提供者、航空业界、金融机构和其他利害关系人之间的伙伴关系，来分析原因，制定和实施可持续的解决办法，以便帮助各缔约国解决与安全有关的缺陷；和
10. 要求理事会实施一个有效的系统，在地区办事处的积极参与下，跟踪统一战略的实施情况。

相关措施

1. 理事会应该制定办法，通过国际民航组织的保密网站向所有缔约国提供审计结果和差异数据库（AFDD）中的资料。