

大会第 35 届会议

执行委员会

议程项目 16: 改善安全监督

区域安全监督组织

(由美利坚合众国和加拿大提交)

摘要

国际民航组织普遍安全监督审计计划 (USOAP) 已经查明世界许多国家都存在严重的安全缺陷。国际民航组织所倡导的解决有关安全缺陷的统一战略, 其根本基础是伙伴关系。国际民航组织缔约国间的合作是改善全球安全监督制度的一个关键内容。其中一个关键性的工具, 就是区域(次区域)安全监督组织。目前已经存在几个区域安全组织, 其职责从提供咨询服务到实施指定的监督责任不等, 而且新的组织还在涌现。为此目的, 国际民航组织最近以安全监督手册 (Doc 9734 号文件) — 区域安全监督制度的建立和管理 B 部分的形式, 出版了新的、有价值的指导材料, 以此向各缔约国提供协助。国际民航组织应该鼓励所有缔约国, 在任何可藉此改善安全监督的地方, 参加或者协助创建和实行这样的制度。

1. 引言

1.1 对普遍安全监督审计计划 (USOAP) 所做的分析表明, 仍有若干缔约国在解决最初审计时所发现的安全关切方面迄今仍未取得令人满意的进展。这种情况得到后续审计的进一步证实, 说明在大多数缔约国实施纠正行动计划和解决安全问题持续取得进展的同时, 还有大约 25% 的国家在实施纠正行动计划方面继续遭遇困难。这个问题并不局限于某一个地区或是某一个发展水平。

1.2 这种常见的老大难遗留问题包括没有一个稳固的、财力充足的民用航空管理当局 (民航局), 没有完善的民用航空法律、规章和指导材料, 技术人手不足, 以及在合格审定、执照颁发和安全问题的监测和解决上缺乏行之有效的制度。这些缺陷造成的后果, 是无法吸引、任用和留住合格的技术人员, 领导频频换人, 从而造成安全监督不严, 使飞行大众陷入风险。

2. 讨论

2.1 区域安全监督组织可以推动两项关键目标: (a) 通过规模经济改善工作成效和 (b) 实现安全管理的统一性。建立负责为参加国履行安全监督任务的区域或次区域组织, 可以通过分享合格的和得到充分报偿的航空安全人员和其他技术资源, 为改善安全提供一个成效好、效率高的制度。区域组织可以执行的任务范围很广。一方面, 区域组织可以起到专家咨询和顾问服务的作用, 可以向国家管理部门借调人员, 帮助它们建立和维护行之有效的监督制度。这种机制比较容易建立, 而且是目前最常用的模式。另一方面, 区域组织可经授权履行缔约国的某些和大部分安全监督职责。这通常需要建立一种条约关系, 其方式既可以是一个自成一体的文书, 也可以是对现行经济一体化安排的一项修改。

2.2 行之有效的现行区域安全监督制度具有下述共同特点:

- 其法律框架能够适应每个参加国的法律和任何现有的区域经济一体化机制(国家法律、条约、宪章、国家间的协议等)
- 每一个参加国的航空法均经过协调统一(法律必须充分并符合现实要求)
- 所有参加国持续的政治和经济支持
- 一个标准化、协调统一, 而又能灵活适应国家不同情况的共同监管制度
- 稳定的经济基础。资金来源可以包括向参加国摊款、向行业收取服务费、分享飞越收入、赠款和贷款
- 一个从所有参加国吸收成员的董事会
- 由执行主任、技术顾问/检查员和行政支助人员组成的管理和技术队伍
- 设施、行政和技术设备及机动车辆
- 确立目标和业务计划并依此制定实现目标的工作方案的战略计划。

2.3 其他附带但重要的考虑包括:

- 区域组织总部的地理位置
- 董事会和执行主任的选择
- 资源的获得和分配
- 民航局组织结构和安全监督职能的改革
- 负责解决区域组织所发现的安全问题的国家制度

2.4 联邦航空局已经认识到协助各国增强国家的安全监督能力和建立和加强区域安全监督组织的重要性。在这方面, 联邦航空局已经向中美洲航空安全机构(ACSA)、加勒比区域航空安全监督制度(RASOS)、太平洋航空安全办公室(PASO)和东非共同体(EAC)等新老区域组织, 提供了支持和援助。

2.5 直到最近, 国际民航组织一般鼓励发展区域安全监督组织, 但并不通过在安全监督指导材料中对其加以规定来承认它们的存在。在大会第 33 届会议期间, 美国提出了第 A33-WP/158 号文件, 其中指出区域组织已成气候, 一旦国家认识到消除重复努力和统一监督结构的好处, 这种势头只会增强。本文件敦促国际民航组织修改诸如国际民航组织安全监督手册(Doc 9734 号文件)、适航性组织程序手册(Doc 9389 号文件)、运行合格审定和检查程序手册(Doc 8335 号文件), 和国家人员执照颁发制度的建立和管理程序手册(Doc 9379 号文件)等出版物。USOAP 问卷和检查单也应该将区域组织考虑进

去。国际民航组织以安全监督手册（Doc 9734 号文件）—区域安全监督制度的建立和管理 B 部分的形式，出版了新的、有价值的指导材料，从而开始了这一进程。我们强烈鼓励国际民航组织扩大和加强在这个领域的努力。

3. 大会的行动

请大会：

- a) 认识到一些缔约国在履行《芝加哥公约》的义务方面遭遇的困难；
- b) 承认建立区域和次区域安全监督组织在协助各国遵守《芝加哥公约》的义务方面，可以通过规模经济和促进更大范围的统一发挥重大潜力；
- c) 核可区域安全监督组织的概念，鼓励各缔约国参与加强和推进区域安全监督组织，或为此提供有形的支持；和
- d) 指示理事会为上述目的促进对新的指导材料（Doc 9734 号文件 B 部分）的采用和积极考虑，并继续修改指导材料和普遍安全监督审计工具，以反映区域安全监督组织不断涌现的情况。

—完—