



工作文件

大会第 38 届会议

技术委员会

议程项目 28： 航空安全： 标准化

附件 19 — 一个新附件及今后的步骤

(由立陶宛代表欧洲联盟及其成员国¹ 和
欧洲民航会议其他成员国²以及欧洲空中航行安全组织提交)

执行摘要

新附件19将于今年晚些时间生效，它整合了现有的在国家安全方案（SSP）、安全管理体系（SMS）项下的各项要求，以及保护安全数据的各项要求。对该附件第二次复议的工作业已开始，但其内容尚未达成一致。对确保在第一个版本的基础上，成功地拟定出第二个版本的各种方式方法，包括通过对各国在合规成熟度的不同层级，实施国家安全方案的实际支助，本文件探讨了一些想法。

行动：现提出以下与开展对新附件19的下次复议相关的、为实施新附件要获得国际支持的各项建议，供大会审议：

- a) 应鼓励各国考虑实施一些方案，（在各地区内及各地区之间）共享安全管理体系的经验，并使管理者熟悉国家安全方案；
- b) 理事会应鼓励协调统一和加强在实施国家安全方案和安全管理体系方面的培训质量，包括通过推广一种“安全文化”的作法；和
- c) 理事会应根据附件19，考虑一个实施安全管理的分阶段的作法，作为一种确保各国在合规成熟度的所有层级，都能从附件19获益的手段。

参考文件：	Doc 9374号文件：《安全监督手册》B部分 附件19的第3.2节 2010年高级别安全会议的建议3/3a 国际民航组织第37届大会A37-5、A37-8 和A37-21号决议
-------	--

¹ 奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和联合王国。

² 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、冰岛、摩尔多瓦共和国、摩纳哥、黑山、挪威、圣马力诺、塞尔维亚、瑞士、前南斯拉夫的马其顿共和国、土耳其和乌克兰。

1. 引言

一个新附件

1.1 三十年来第一次，芝加哥公约将有一个新的附件。一个由来自二十个国家和七个国际组织的代表组成的、横跨所有航空学科的新专家组，从一个汇集了现有材料的草案着手工作，在不到 90 天的时间里，拟定出了一个新附件的草案。提交本文件的国家，认可国际民航组织秘书处在支助交付附件 19 方面做出的杰出努力，国际民航组织理事会于 2013 年 2 月，以 33 比 0 的表决通过了该附件。

1.2 现在重要的是，大家不能在完成了这第一阶段的工作时就止步不前，而是要推动实施这一新附件，并同时对其进行第二次复议。

附件19的内容

1.3 该附件的第一版，要求管理者和业界采取的新行动很少。但它的确寻求在各国的优先事项中，提高国家安全方案、安全管理体系以及保护数据的重要性，以提供一个单一涵盖这些问题而有条理性的文件，加强不同领域中各项相关标准和建议措施之间的标准化。这反映出，安全管理在日益复杂的航空环境中，是实现持续改善安全的最佳作法这一信念。该附件横跨了所有学科，因此就要适应对风险管理的各种不同作法。

实施

1.4 实施该附件将涉及到对国际民航组织各种文件及培训材料的修订。相关专家组也已开始讨论对实施问题采取一种分阶段的作法之可能性，照此作法，将为各国在合规成熟度的不同阶段，概述出一个建议的侧重点。

1.5 各国可能也希望提出一个支助活动的国际方案，以加强对该附件的吸收及其成就。这可能会以安全管理体系、国家安全方案的专家形式，促进在各国、各地区内或各地区之间，共享安全管理体系、国家安全方案的经验，熟悉这些体系和方案；并以采取行动的形式，促进加强在全球提供的实施安全管理体系的培训质量，例如，一种对商业性的安全管理体系培训提供者的行业认证办法。国际民航组织已经提供了指导性、辅助性的材料，它们可能要用额外的一些工具，如那些由安全管理国际协作组制作出的工具，加以补充。安全文化也是重要的，在安全管理体系的实施方面尤为如此，它可以在考虑到各种文化考量的情况下，用一系列的方法予以推广。

2. 附件 19 下次复议的方向

总目的

2.1 相关专家组尚未确定对附件 19 下次复议的内容。因为当前版本之目的，应该在于文字的简练、实用和可用，避免复杂的术语，并以航空安全的关键问题为重点。例如，它可以包括与支持成功实施安全管理体系的各种概念和工具的指导，如“安全文化”的关联。一旦对该附件所建议的下一个版本的草案完成后，该专家组将需要参与制作进一步的材料，例如对安全管理手册和安全监督手册的更新。

与国际民航组织其它宏图大略的兼容性

2.2 附件 19 与其它的国际民航组织的文件及目标的兼容性，在编制出一套国际民航组织有条理的、相结合的材料供各国使用这方面，是重要的。安全监督、持续监测作法（CMA）、可以接受的安全水平、以及其它的各种概念，显然不是附件 19 的专家组所“专有”的。但是，由于附件 19 的内容将涉及到这些领域，该附件以一种与持续监测作法之目的相兼容的方式，在促进例如数据收集方面，将是合乎情理的。该附件还须保持其简单明了的结构，从而对各国而言，是便利用户的。它还将需要强调，在国家一级管理安全（但当然不是让国家本身为服务提供者的运作承担责任），要采取一种整体作法的重要性。

2.3 可以考虑对实施采用一种分阶段的作法（见下文），其原则与全球航空安全计划中所述的原则雷同。这当然须要与国际民航组织各监督小组进行协调。随着附件 19 当前版本的制定，任何此种制定工作，都将需要与如同安全信息保护工作队之类的其它国际民航组织的小组，进行广泛的联系，并考虑它们的意见。

对实施采取分阶段的作法

2.4 按照对实施采取分阶段的作法，其目的在于制作让各国在所有的合规成熟度的层级进行参与并受益的材料；让那些处在达到合规初期阶段的国家，能够把重点放在实施那些更基本的标准和建议措施方面。此种概念在其实实施前，需要谨慎细致的拟定和协调。

3. 国际支助方案的必要性

支助成员国

3.1 安全管理作法不可避免可能的曲解。例如，尽管国际民航组织的材料强调，遵守各项现行要求，对于风险管理系统至关重要，这却仍有可能被错误地假想为安全管理体系可以代替合规，或在某种程度上降低其重要性。倘若在安全管理体系方面的专业知识不足，或合规的优先程度下降，安全就可能实际上降低，而非提高。依照安全管理体系工作，就要求业界和管理者双方都要有高水平的知识和新技能。安全管理体系（以及国家安全方案）是一个可以充分发挥作用的持续监测作法的重要因素。

3.2 要使安全管理体系在业界发挥作用，就需要有承诺、培训及专业知识，但目前真懂的航空专家数量仍然不多。在各国，对业界实施监督的监察员，如果他们要对安全管理体系进行有效的评价，就必须做好充分的准备。他们可能需要在相关技术方面进行专业培训，以便在例行监督活动期间，能够评估安全管理体系的有效性。因此，组织业界、当局的联合培训，以促进对如何确定有效的安全管理体系之特性有共同的理解，可能是有益的。要具有成本效益，此类培训可以地区为基础组织实施。在欧洲地区，在安全管理体系的专家协助国家监察员对安全管理体系进行评价方面，已经有了一些经验。

业界培训

3.3 业界的专业知识，对于实施有效的安全管理体系同样重要。商业性培训提供者及咨询人员哪儿都有，但此种培训的内容和质量各异。随着安全管理体系日趋重要，或许在考虑业界认证办法是否能够改进服务提供者的培训一致性和恰当性方面，是有价值的。拟鼓励吸收业界的举措，包括通过共享诸如国际航空运输协会、欧洲航空公司协会、飞行安全基金会等组织的专业知识、工具和数据等。

辅助材料

3.4 附件 19 的用户辅助材料，随着安全管理体系的实施发展，将越来越重要。这可以包括：专家组对拟定安全管理手册未来版本的支助，国际上开发的各种材料及工具（例如那些由安全管理国际协作组制作的材料及工具）的流通，关于具体题目而便利用户的小册子，为在互联网上或智能手机的“apps”项下使用而设计的风险评估或安全管理体系的工具，以及其它可能出现的和可能由一个经协调的计划中一些广泛来源所提供的材料或最佳作法。还应该有一个范围广泛的沟通计划，尤其要涵盖提供一套在当地做情况介绍、各种会议和航空新闻文章中使用的、一致的核心信息。

4. 结论

4.1 现提出以下与开展对新附件 19 的下次复议相关的、为实施新附件要获得国际支持的各项建议，供大会审议：

- a) 应鼓励各国考虑实施一些方案，（在各地区内及各地区之间）共享安全管理体系的经验，并使管理者熟悉国家安全方案；
- b) 理事会应鼓励加强在实施国家安全方案和安全管理体系方面的培训质量及标准化，包括通过推广一种“安全文化”的作法；和
- c) 理事会应根据附件19，考虑一个实施安全管理的分阶段的作法，作为一种确保各国在合规成熟度的所有层级，都能从附件19获益的手段。