



大会 — 第 38 届会议

技术委员会

议程项目 27 和 29：航空安全 — 政策

安全管理的地区前景

(由立陶宛代表欧洲联盟及其成员国¹和欧洲民用航空会议的其它成员国²
以及欧洲空中航行安全组织提交)

执行摘要

安全监督 and 管理的地区做法已经在国际民航组织的工作中得到了认可，国际民航组织的标准和建议措施及相关活动中纳入了承认这种演变的规定即表明了这一点。

认识到整体航空系统的各个组成部分 — 其地面或空中的产品、组织、运营人、机组、机场、空中交通管理、空中航行服务 — 是一个以网络连结的单一整体之一部分的这样一种现实，欧洲的安全管理做法力图处理整体航空系统。这一‘整体系统做法’的宗旨，是为了减少安全差距的风险或重叠，并努力避免相互矛盾的要求及混淆不清的责任。

行动：请大会重申并强烈呼吁理事会，确保地区合作及地区安全监督组织带来的效益在国际民航组织的规则制定和安全监测活动中得到充分反映，尤其是在持续监测做法和关于安全管理的（新的）附件 19 当中。

战略目标： 本文件涉及安全的战略目标。

财务影响： 无

参考材料： Doc 9734 号文件：《安全监督手册》B 部分
附件 19 第 3.2 节
2010 年高级别安全会议的建议 3/3 a)
国际民航组织大会第 A37-5 号决议、第 A37-8 号决议和第 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

1.1 安全监督和管理的地地区做法已经在国际民航组织的工作中得到了认可，特别是在国际民航组织 Doc 9734 号文件：《安全监督手册》B 部分，以及国际民航组织《安全管理手册》³关于地区安全监督组织履行安全管理职能的要素当中，并在 2011 年 10 月 26 日至 28 日举行的国际民航组织地区安全监督组织专题讨论会的审议过程中得到了认可。对地区做法价值的充分认可载于 2010 年举行的国际民航组织第 37 届大会通过的三项决议当中，即：关于‘普遍安全监督审计计划（USOAP）的持续监测做法’的第 A37-5 号决议、关于‘与地区组织和地区民用航空机构的合作’的第 A37-21 号决议，和关于‘通过地区合作与援助来解决与安全有关的缺陷’的第 A37-8 号决议。

1.2 通过制定和发展有效的安全监督和管理来加强航空安全，是一个持续进行的过程。为了实现高水平的航空安全，必需将航空系统的各个组成部分 — 地面或空中的各种产品、组织、运营人、机组、机场、空中交通管理、空中航行服务 — 看作是在不同程度上相互依赖、构成一个以网络连结的单一整体的一部分。因此，某一领域中采取的行动，将影响到另外一个领域的安全绩效。

1.3 在欧洲，这一现实导致了安全监督的“地区化”，并制定了一种安全管理的“整体系统做法”。对此可以描述为旨在减少安全差距的风险或重叠的一种做法，并努力避免相互矛盾的要求及混淆不清的责任。现已制定了以标准化方式进行说明和适用的各项规则，并且将促进增强产品和服务的互用性。这种做法还对合格审定过程进行了合理化，减少了受监管的人员和组织的负担。

1.4 国际民航组织方面的近期发展，强调了‘整体系统做法’的效益。因此，在新的附件 19 和全面系统做法（CSA）基础上的普遍安全监督审计计划的持续监测做法当中，将各项规定纳入了试图认可这方面发展效益的国际民航组织标准和建议措施及相关活动当中。在各种情况下，地区要素都已被当作实施方面的一个重要促成因素。

2. 安全管理的地区做法

2.1 《芝加哥公约》各附件中的标准，要求制定一项国家安全方案（SSP），作为国家层面的安全管理制度。由于航空安全某些方面的法律权限已经被逐渐转移到欧洲联盟（EU），欧盟各国在阐述其如何管理安全时参考了欧盟这方面的情况。同时，还与各成员国密切协作制定了一项‘欧洲航空安全方案’，该方案包括一套在国家及欧盟层面进行监督的规则和法规，反映了航空安全活动的复杂性及多样性。

2.2 除了这一主要应对做法外，正在制定一项积极主动的循证系统，以便获得安全绩效方面的改进。作为这一系统的一部分，公布了一项每年更新的安全计划⁴，其中查明了各种重大风险，并详细阐述了地区层面及国家层面的利害攸关方为缓解风险拟采取的行动。各地区安全监督组织在鼓励制定此类安全计划方面具有重要的作用，这是一项同时需要在实施全球航空安全计划（GASP）方面得到了解和认可的工作。

³ 第 3.2 节

⁴ 欧洲航空安全计划（第二版），2012 年至 2015 年

3. 进行安全数据收集、分析和交换的积极主动做法

3.1 这一安全管理系统做法的基础，是根据来自不同渠道的信息开展的风险评估、为查明对安全构成的重大风险进行的数据分析，而后为减轻那些风险采取的具体行动。安全信息的交换和传播使重要伙伴（如：受监管的利害关系方及具有航空安全方面权限的政府当局）能够分享对风险优先事项的看法，并履行其各自的安全责任，即：主要控制或减缓与其运营人和提供服务者的活动相关的风险，并为航空当局实施一项基于风险的监督系统。

3.2 为此，必须制定一个共同且健全的立法和监管框架，以便能够采用一种协调一致的做法来对此类相关安全信息和数据进行系统收集、分析和交流。保证这一做法有效性的一个重要因素，就是确保被输入该系统的数据具有充分的高质量和完整性。

3.3 直接效益就是能够以单独方式和以集合方式使用这方面的安全信息和数据，从而便利基于数据的风险识别，而后便利与风险相关的缓解、对安全管理采取积极主动做法的主要功能方面的决策。在地区层面，数据汇总还可以查明在国家层面可能不甚显著、但可能明确需要在地区层面采取行动的各种风险。

4. 安全、公正文化要素的重要性

4.1 如上文强调的那样，安全管理的一个重要部分，就是以积极主动的做法开展安全数据收集、分析和交流。现已认识到，尽管此类安全数据的来源可能多种多样，但其中最显著的渠道就是一种有效的安全报告进程。

4.2 此类进程应被当作所有组织和国家总体安全文化的一个完整组成部分。为便利有效的安全报告工作，需要建立在欧洲被称为“公正文化”的一种适当环境，在这种环境中，一线运营人或其他方面不会因其采取与其经验和培训相称的行动、疏忽或决定而受到处罚，这使航空专业人员对报告系统充满信心，并保证充分保护免遭偏见。但在此类文化中，对于粗心大意、恶意违规及破坏行为则不予容忍。在航空方面成功建立公正文化，需要适当的法律规定以及相关指导材料两方面的支助。

4.3 公正文化还包括安全与司法当局之间的积极公开协调，以便共同促成一种适当平衡，即：在需要通过充分保护信息及其来源而确保安全信息的持续可提供性，与需要适当的司法行政之间达成平衡。在国际民航组织大会第 A37-2 号决议和第 A37-3 号决议中作了强调的这些要素，已经得到了国际民航组织安全信息保护工作队 — SIPTF 的处理，该工作队于 2013 年 1 月完成了其各项工作，其最后报告和建议尚有待公布。

4.4 在鼓励各国建立此类适当环境，尤其是建立联合永久框架，以确保各国与其司法部门开展建设性的持续对话方面，各地区安全监督组织（及国际民航组织）发挥着作用。通过提供鼓励报告安全信息的航空诉讼政策方面的咨询建议、指导、支助和专长，并通过建立和保持一个培训和教育活动智囊团，可以确保发挥这方面的作用，并处理航空当局与司法部门及其他方面的关系。

5. 实施持续监测做法（CMA）

5.1 国际民航组织大会第 A37-5 号决议要求将普遍安全监督审计计划演变为持续监测做法基础上的一种做法。它还要求在普遍安全监督审计计划与其他航空安全审计方案之间不断开展协调及合作，以减少重复审计或检查给各国造成的负担，并减少监测活动出现重复。

5.2 在协助参与国家努力保持其履行各自安全监督和管理义务及责任的持续组织能力方面，地区安全监督组织发挥着至关重要的作用。在这方面，根据欧盟与国际民航组织主持下的合作备忘录，已经开展了各种努力，与国际民航组织制定了关于持续监测活动的两项工作安排。这些安排的主要目的是为了在各国履行其欧洲及国际民航组织持续监测做法的报告义务时，从最大可能程度上避免各国的不必要重复努力。

5.3 由于对遵守情况的重复性‘简要’检查，根据持续监测做法演变成为一种更加高效、基于绩效和风险的监督形式，因此它将确保所有各方积极参与，并将在国际民航组织和欧洲与持续监测做法有关的方案之间产生最大的协同效应。它肯定能够对安全监督和管理持续监测采取一致和高效的做法；但它也将便利查明各参与国所遇到的共同问题，如与制定国际民航组织标准和措施相关以及因此产生的实施问题（参见第十二次空中航行会议建议 6/13），以及通过对新的电子申报差异（EFOD）系统通知“差异”方面所遇到的各种问题。

6. 结论

6.1 请大会通过以下决议：

忆及国际民航组织 2010 年高级别安全会议（HLSC）的审议和成果，特别是关于‘地区安全监督安排’的建议 3/3 a)；

忆及国际民航组织大会第 37 届会议的审议和成果，特别是关于‘普遍安全监督审计计划（USOAP）的持续监测做法’的第 A37-5 号决议、关于‘与地区组织和地区民用航空机构的合作’的第 A37-21 号决议，和关于‘通过地区合作与援助来解决与安全有关的缺陷’的第 A37-8 号决议；

承认附件 19 对地区安全监督组织及其代表缔约国履行某些国家安全管理责任方面的作用所给予的认可；

认识到在地区安全监督组织内部建立和运行一个共同的安全监督系统方面，各缔约国之间开展协作所产生的实际的或潜在的积极影响。

大会：

重申并强烈要求理事会，确保地区合作及地区安全监督组织所带来的效益在国际民航组织的规则制定和安全监测活动中得到充分反映，尤其是在持续监测做法和关于安全管理的附件 19 当中。