



大会 — 第 38 届会议

技术委员会

议程项目 28：航空安全 — 标准化

对附件 19 — 《安全管理》的建议强化

(由美国提交)

执行摘要

国际民航组织理事会于近期通过了一项专门用于安全管理的新附件—附件 19。这项附件是由安全管理专家组 (SMP) 拟定的。美国对这一附件的拟定表示赞赏，并对安全管理专家组付出的努力表示称赞。我们注意到安全管理专家组和各国所查明需要在拟定工作的下一阶段加以处理的许多问题。美国认为必须处理的两个主要问题，就是拟定安全管理的综合做法以及对其他国家安全管理体系的接受标准。

行动： 请大会同意以下建议：

- a) 强烈建议国际民航组织和国际航空界继续支助附件 19 — 《安全管理》的制定工作，确保将国家安全方案 (SSP) 和国家安全监督能力要求纳入附件 19，并建议国际民航组织的审计过程反映出所纳入的这方面的内容；和
- b) 建议国际民航组织和国际航空界就如何便利接受其他国家的安全管理体系提出一项进程。

战略目标：	本工作文件涉及安全的战略目标。
财务影响：	预计这将在预算草案当中予以涵盖。
参考材料：	Doc 9859 号文件：《安全管理手册》第 3 章 附件 19 2010 年高级别安全会议的建议 2/5 a 国际民航组织大会第 37 届会议的第 A37-4 号决议

1. 引言

1.1 国际民航组织理事会于近期通过了一项专门用于安全管理的新附件 — 附件 19。我们注意到安全管理专家组和各国所查明需要在拟定工作的下一阶段加以处理的许多问题。美国建议处理以下两个主要问题：拟定安全管理的综合做法以及对其他国家安全管理体的接受标准。

1.2 国际民航组织普遍安全监督审计计划（USOAP）通过持续监测做法（CMA），提供了以数据为支持的方法，对各国的安全监督能力进行监测和衡量。近期，国际民航组织通过要求各国制定一项国家安全方案（SSP），公布了国家安全管理要求，以便在其民用航空系统中实现可接受的安全效绩。此外，还指派安全管理专家组拟定一项专门用于安全管理的新附件。因而为了拟定一项更有效并在最大程度上减少重复的综合系统，对安全监督和安全决策采取综合做法是至关重要的。

1.3 安全管理体系（SMS）正在成为世界范围航空安全的标准。因此，对国际航空界最有利的做法就是通过安全管理体系的对等要求、实施预期、接受标准、效绩衡量和持续监督过程，促进接受其他国家的安全管理体系。这将确保各国不会通过为持证人增加行政和财务负担、但没有任何巨大安全价值的安全管理体系的不同要求和进程，来要求产品、服务提供者遵守类似的安全管理体系的义务。

2. 讨论 — 综合安全管理

2.1 由于国际民航组织以往大会决议的原因，国际民航组织制定了普遍安全监督审计计划，该计划包括安全监督的八个关键要素（CE）。这八个关键要素规定了在各国对其航空服务提供者开展监督方面的主要责任和活动。实施这些关键要素是体现一个国家安全监督能力的有效指标。普遍安全监督审计计划的下一个重复步骤就是持续监测做法，其中也包含安全监督的八个关键要素。持续监测做法的主要重点，就是各国对其实施安全监督关键要素的情况开展定期评估，并将结果提供给国际民航组织。

2.2 国际民航组织附件 19 将国家安全方案定义为：“目的旨在提高安全的一套完整的规章和活动。”这意味着八个关键要素所概述的监督系统的各项活动，应该成为此“综合系统”的一部分。国家安全方案提供了一个系统管理框架，供国家航空当局开展安全决策。因此，在八个关键要素制定了一整套基线监督责任和活动的同时，国家安全方案为对其进行管理提供了一个系统框架。

2.3 安全监督的八个关键要素界定了使有效的监督系统成为可能的基本要素。与此同时，国家安全方案的框架也包含了与监督的八个关键要素相同的许多要素。下表说明了国家安全方案框架以及安全监督的各项关键要素。尽管所列内容不是面面俱到，但可以注意到的是，大多数关键要素近似地反映了国家安全方案框架的各个组成部分。因此，若不适当审议这方面纳入的内容，就可能以不完整的方式制定国家安全方案。这会造成国家安全方案内部的冗余职能，可能导致不甚健全的系统并对资源的利用效率较低。同时，还可能形成一个与现行监督系统脱节的国家安全方案。

国家安全方案框架	监督的关键要素
国家安全政策和目标	关键要素-1 基本航空立法 关键要素-3 国家民用航空系统和安全监督职能
国家安全风险管理	关键要素-2 具体运行规章 关键要素-6 颁发执照、合格审定、授权和批准的义务
国家安全保障	关键要素-7 监察的义务 关键要素-8 解决安全关切
提高国家安全	关键要素-4 技术人员的资格和培训 关键要素-5 技术指导、工具及提供安全方面的关键资料

2.4 审议国家安全方案框架有关安全政策的组成部分。国家安全方案的框架表明，各国应当具备国家安全政策和目标，其中包括颁布一项安全立法框架，并查明国家安全的责任和问责制。国家安全方案的这一组成部分，与关键要素-1 和关键要素-3 直接相连，其中分别涵盖了基本航空立法以及对国家民用航空系统和安全监督职能的要求。

2.5 国家安全方案与监督的关键要素之间的另外一个共性例子，可以通过国家安全方案中国家安全风险管理的组成部份略见一斑。这一组成部分提及了国家方面拟定相关风险控制和特有的风险控制文书，包括其各种规章。以所查明风险为基础的各项规章，为服务提供者提供了实现风险控制的明确目标。因此，这一职能等于已经在关键要素-2 当中作了涵盖。

2.6 以上讨论的例子表明国家安全方案与安全监督关键要素之间存在某些共性。此外，国家安全方案的国家安全保障组成部份，也包含了一项安全监督要求(要素 3.1)。国家安全方案的这项要素要求一个国家建立各种机制，以确保对安全监督的八项关键要素进行有效监测。因此，若不进行适当的整齐划一，可能会导致各国认为它们必需遵守类似的要求两次，一次是作为国家安全方案内部的监督职能的一部分，另外一次则是其作为安全监督的八个关键要素的一部分。

2.7 总之，必须采取的行动就是进一步拟定附件 19，确保不要求各国满足国家安全方案框架各项要素中的类似要求，并作为监督的八个关键要素的一部分再次予以满足。此外，国际民航组织必须确保以综合全面的方式拟定此附件，其中纳入国家安全方案和国家安全监管能力，并确保国际民航组织的审计活动反映出所纳入的这方面的内容。

3. 讨论 — 接受外国安全管理体系

3.1 目前，航空公司在全球运行，并且已经形成了各种国际性战略联盟。它们与其合格审定国家之外的组织签订维修服务的合同安排。此外，在全球各地制造和销售航空器的零部件。在这种全球航空的时代，需要在各国之间开展合作，以保证其监督的服务提供者正在有效地控制风险。具体而言，审慎的做法就是避免与强制要求服务提供者实施及各国重复接受与多重安全管理体系相关的负担。

3.2 遵守多个国家不同安全管理体系的要求，对航空业是一个重大负担，因为航空业将需要保持多重手册、人员要求，并经受来自产品、服务提供者所使用服务的不同国家的多重合格审定和检查。对航空业造成的负担不仅昂贵，而且可能意味着产品、服务提供者的人员可能需要根据该国情况使用不同的过程。因此，它们可能无法依靠单独一套标准运行程序，这可能导致安全关切。

3.3 一个国家能够接受另外一个国家批准的安全管理体系，便应当消除多重安全管理体系的必要性，并大幅减少合格审定、验证和检查的数量。尽管国际民航组织的标准概述了对安全管理体系的要求，但实际当中任何组织系统和进程的效绩，都不仅取决于各项要求，而且取决于实施那些要求的方式。在认可某个服务提供者安全管理体系的安全效绩基础上进行接受，将符合并持续满足风险管理方面的各种预期。

3.4 为了使各国对安全管理体系已被另外一个国家所接受的产品和服务提供者安全效绩的同等性充满信心，两个国家将需要商定安全管理体系的各项标准、对最后实施的预期、安全管理体系的接受过程、效绩衡量战略及持续监督过程。应通过兼备普遍安全监督审计计划、持续监测做法和国家安全方案的综合监督方法，对这些过程充分且能够发挥作用的保障进行审议。

3.5 承认对另外一个国家安全管理体系的接受和安全效绩的评估，还需要对所遵循过程及导致签发国授权的充分的文件证明。此外，还需要完善的指导材料，以支助其他国家对安全管理体系进行认可的系统。另外，签发国必须满足国际民航组织标准和建议措施所载的安全管理体系方面的各项要求。

3.6 总之，由于认识到安全管理体系正在成为世界范围的安全标准，因此对各国最有益的做法就是开展讨论，探讨如何建立一种方式对安全管理体系进行协调一致的接受。如各国通过不同的安全管理体系要求和监督过程，提出类似的安全管理概念要求，便可能对行业造成重大负担；负担之重足以可能牵制各种宝贵资源，影响到各国及行业内部对安全至关重要的方案。与此同时，负责对产品、服务提供者进行监督的国家可能无法消除其各自的责任。此外，如各国承认其他国家的安全管理体系，还需要开展适当的不懈努力。因此，不仅在要求方面，而且实施和监督过程方面的同等性，可能给各国带来对其他国家各项进程及其服务提供者效绩方面的信心。

4. 结论

4.1 总之，截至目前，国际民航组织在完成关于《安全管理》新附件 19 的第一阶段方面，其工作取得了重大成就并提供了一个出色的框架，供各国及其所监督的行业通过关键的安全管理体系。但是，在拟定附件 19 的随后阶段中，安全管理专家组必须处理影响实施这些要求的各种问题，以确保整个全球系统的协调一致做法，从而不会因重复性要求而削弱安全资源。因此，美国建议各国和国际民航组织支助该专家组持续开展工作，特别是将各种努力的侧重点放在上述问题方面。

5. 结论

5.1 请大会同意以下建议：

- a) 强烈建议国际民航组织和国际航空界继续支助附件 19 —《安全管理》的制定工作，确保将国家安全方案（SSP）和国家安全监督能力要求纳入附件 19，并建议国际民航组织的审计过程反映出所纳入的这方面的内容；和
- b) 建议国际民航组织和国际航空界提出一项进程，以便利接受其他国家的安全管理体系。

—完—