



第十三次空中航行会议

2018年10月9日至19日，加拿大蒙特利尔

委员会B

议程项目7： 运行安全风险

7.3： 其他实施问题

冲突区

（由奥地利代表欧盟及其成员国¹和欧洲民航会议其他成员国²和欧洲航空安全组织提交并得到澳大利亚和马来西亚的支持提交）

执行摘要

国际民用航空组织（ICAO）致力于使民用航空继续成为世界最安全的大众交通方式的雄心面临着多重挑战。其中之一就是保护民用航空免遭冲突区造成的风险。本文对国际民航组织冲突区工作方案予以肯定，支持并建议第十三次空中航行会议（AN-Conf/13）支持并高度重视国际民航组织为解决冲突区问题所开展的活动，并将全球航空安全计划（GASP）、全球空中航行计划（GANP）和全球航空安保计划（GASeP）的具体内容纳入其中。

行动：请会议批准第3段中的建议。

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、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、前南斯拉夫马其顿共和国、土耳其和乌克兰。

1. 引言

1.1. 2015 年高级别安全会议（HLSC）和大会第 39 次会议认识到为各国和航空公司及时提供冲突区对民航构成风险的准确信息是必要的。

1.2. 国际民航组织就冲突区问题所开展的行动总体上获得了支持。另外，有关这一议题的行动是对 2014 年 7 月 17 日马航 MH17 被击落事件调查之后出台的。2015 年 10 月 13 日发表的最终调查报告提出了安全建议，目的是防止今后类似悲剧在冲突区上空或附近重演。

1.3. 本工作文件提及的这些活动包括风险管理、信息收集、信息发布和充分传播这些信息的责任，以避免飞越或飞临对民用航空构成风险的冲突区，并组织空中交通管理以避开冲突区。

2. 讨论

2.1 飞越或飞临冲突区事关安保和安全管理，要求按照国际民航组织《冲突区上空或附近的民用航空器运行风险评估手册》（Doc 10084 号文件）第二版的建议落实综合风险管理流程，并不断加以完善。作为持续风险评估周期的组织部分，需要采取若干步骤：收集信息和情报；后续威胁分析；安保风险评估；危害辨识；安全风险评估；确定可接受的风险程度，最后进行信息共享。采取每项缓解行动时还应明辨风险评估缓解行动的意外结果可能造成的（新的）危害。国际民航组织在 Doc 10084 号文件第二版认可这些步骤。请国际民航组织与各国、区域组织和业内利害攸关方合作，共同完善这一概念。

2.2 国际民航组织还对几份附件进行了审查并正在研究修正案。这项工作要求对国际民航组织的规定进行更新，对附件 6 —《航空器的运行》、附件 11 —《空中交通服务》、附件 15 —《航空情报服务》、附件 17 —《安保 — 保护国际民用航空免遭非法干扰行为》和附件 19 —《安全管理》中的规定链条进行优化。

2.3 国际民航组织规定，在发生冲突时，各成员国拥有传播信息、关闭其管辖的整个或部分空域的义务。根据《国际民用航空公约》（Doc 7300 号文件），国家是其空域的主权管理机构。批准《公约》就意味着各国有权出于军事或公众安全原因采取其认为必要的措施全面禁止他国航空器飞越其部分领土。

2.4 国际民航组织就建立冲突区信息库进行了尝试。国际民航组织理事会决定不再继续进行信息库的试点，而是探讨替代性方案。作为替代方案，推出了与各国联网的有关冲突区的资料库。国际民航组织理事会根据近来取得的积极进展决定，停止国际民航组织的信息分享网络资料库，集中精力提供培训和能力建设，帮助各国进一步提高风险管理能力，并为此制定风险信息共享多边安排。

2.5 在冲突情况下，不是所有国家都能够充分告知其他国家。各国为保护其公民和航空公司的安全往往需要采取额外行动，收集和传播信息。航空业是全球性业务，人们可以随任何一家航空公司飞行。此外，各国应直接向其他国家通报他们掌握的外国空域内的威胁的相关信息。为加强区域范围的信息收集和共享，欧洲已经出台了一项支持此类信息共享的举措。吁请其他国家和地区采取类似行动，为其他地区提供此类信息，从而实现全球信息共享。

2.6 在欧洲，欧洲航空安全组织网络管理中心（NM）一直在通过管理中心（NM）网络的管理门户网站（NM NOP 门户网站）中的危机管理子网站提供欧洲和相邻地区的冲突区信息。为确保航空专业人士的使用，NM NOP门户网站只允许注册用户进入网站，航空器运营人对此表示热烈支持。网络管理中心的“关闭和警告”³子网站载有近期国际民航组织的国家函，航行通告（NOTAMs），和欧洲航空安全局（EASA）安全信息公告（SIB）/冲突区信息通告（CZIB）。自 2014 年以来，网络管理中心还一直支持欧洲航空安全局利用NM运行技术和数据编制和发布有关冲突区的欧洲航空安全局安全信息公告/冲突区信息通告。欧洲委员会正在推进欧盟（EU）风险评估程序，以期将欧盟各成员国的和欧洲对外行动服务署的现有情报源与冲突区风险评估能力的意见联系在一起。欧洲航空安全局的冲突区警告系统摘要信息与冲突区信息通告一起使用，通过一个公开的网站让公众注意到所有已知的冲突区，以减少风险，并及时发布有关冲突区风险的信息和建议，为所有欧洲成员国、运营人和乘客提供服务。作为对各国国家现有的基础设施机制的补充，在必要时可提供欧洲范围内共同风险形势和相应建议。欧洲愿意与其他地区分享风险评估和信息共享方面的经验。

2.7 风险评估对航空公司制定飞行计划十分重要。应鼓励国际航空运输协会（IATA）和国际民航组织继续合作，尤其是在国际航空运输协会运行安全审计（IOSA）方法中有关冲突区风险评估工作等方面开展合作。在协调指定航空公司对充分信息的需求以及与世界各国、区域组织和国际民航组织讨论澄清国际民航组织规定是否对此十分关键以及如何解释等方面，国际航空运输协会可以发挥重要作用。

2.8 应从各种来源收集信息和情报，考虑到其他威胁和危害，为应对冲突区，飞行准备应有所不同。应从情报和军方服务等不总是直接参与民航和飞行规划的方面收集信息。应进一步提高军民信息交流（关于军民合作的 AN-Conf/13-WP/39 号文件）。空中航行服务提供商（ANSP）可能会提供支持，但是航空公司应自行负责收集信息和评估风险。他们各自机构应尽可能促成航空公司和空中航行服务提供商之间的合作，这将会有所帮助。

2.9 为提醒空域使用者注意现有的信息（每日产生的大量航行通告和其他来源提供的信息）并且使此类信息内容符合航空公司和其他空域使用者的需要，有必要探讨制定冲突区专用的结构化和程式化内容的航行通告格式的可能性。

2.10 由于基于风险的冲突区信息不总是专门用于航空目的，而且这些信息往往来源于非公共部门，因此建议首先要促进政府机构之间就此类信息的共享开展合作。与此同时，推动政府机构与空域使用者之间开展结构化合作，分享公共领域的信息摘要，为空域使用者进行风险评估提供支持。区域规模的合作是首选。同时还应促进区域间合作，设计制定区域间交通流量危机场景，借助工具和数据促进这些场景的设计。

2.11 未来要特别关注全系统信息管理（SWIM）系统和程序以及国际民航组织的规定，通过共享相关信息，避免飞越或飞临冲突区（关于协作环境（FF-ICE）和基于航迹的运行（TBO）的 AN-Conf/13-WP/38 号文件）。

³ “关闭和警告”的名称被认为更加中性，即消除了有关“冲突区”一词的敏感性。

2.12 一个重要内容是在区域范围内组织空中交通流量管理，协助航空公司规划冲突区以外和周边的飞行。利用替代空域协助避开冲突区是空中航行服务提供商和空中交通流量管理（ATFM）单位的一项工作。在区域范围内提供信息并鼓励制定运行安排，避开冲突区确保飞行安全还有很多工作要做。根据国际民航组织规定，应促进和建立区域合作平台。因此请国际民航组织鼓励和推动这项工作，在相应区域范围内召集各国、区域组织和企业共同解决冲突区给空中交通流量管理造成问题。

2.13 MH17 惨剧已经过去了四年。航空业处理冲突区的经验不断丰富，但是仍然有许多航空公司和国家缺乏相关知识，尚未制定上述 2.1 段提及的步骤。因此，建议对现行规定和做法进行介绍和分享。结果应有助于国际民航组织对其指导材料进行审查和更新。

2.14 今后几年，各国、区域组织和航空业应对冲突区的方法应与时俱进，集中精力，努力减少相关风险。国际民航组织在进行安全和安保监督和持续监测做法（CMA）活动以及促进分享最佳实践时应对此予以考虑。

2.15 飞越或飞临冲突区的有关活动应在更新全球航空安全计划（GASP）和全球航空安保计划（GASeP）占有一席之地，确保国际民航组织未来审查和落实这些战略性文件的工作方案取得进步和新的进展。

3. 结论

3.1 请会议批准以下建议：

会议：

- a) 要求国际民航组织尽快制定完成现有工作方案，定期更新《冲突区上空或附近的民用航空器运行风险评估手册》（Doc 10084号文件）并与各国、区域组织和业内利害攸关方进一步完善针对飞越或飞临冲突区的综合风险管理概念；
- b) 要求国际民航组织支持和促进各国、区域组织和运营人有关及时提供冲突区信息的工作并支持把这些方案纳入协作环境的飞行和流量信息（FF-ICE）和全系统的信息管理（SWIM）；
- c) 请国际民航组织促进区域范围内的冲突区信息共享，包括跨区域边界的经验交流；
- d) 要求国际民航组织支持完善网络管理概念，尤其是在区域范围内的空中交通流量管理（ATFM），避开冲突区，促进安全飞行，并支持有关空中交通流量管理的区域合作安排；和
- e) 要求国际民航组织在更新全球航空安全计划（GASP）、全球空中航行计划（GANP）和全球航空安保计划（GASeP）时把避免飞越或飞临冲突区的工作纳入进来。