



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 6: 组织的安全问题
6.1: 战略规划
6.1.3: 全球航空安全监督系统(GASOS)

全球航空安全监督系统(GASOS)的可行性

(由美国提交)

执行摘要

美国对协助各国改进和加强其安全监督责任的必要性予以支持，并认识到全球航空安全监督系统(GASOS)根据全球航空安全监督系统的拟议模型努力应对的各种挑战以及可能产生的潜在效益。但是，美国对全球航空安全监督系统的某些基本要素以及国际民航组织的实施战略感到关切。本文件的目的是强调这些关切以便开展进一步的讨论。

行动：请会议同意以下行动：

- a) 全球航空安全监督系统研究小组应当与秘书处继续合作，处理与政治、管理、法律和安全有关的问题，并确保方案得到正式通过前，其成果能够被各国接受；
- b) 这项工作应包括对可用于安全监督的现有资源和预期资源的分析，以此作为这项工作的一部分；
- c) 国际民航组织应当使现行方案与具有类似目的的拟议方案以及业已提供给各国和地区安全监督组织(RSOO)使用的其他资源保持一致；和
- d) 应当继续利用其成员已得到扩展的全球航空安全监督系统研究小组，以确保获得使该方案成熟完善所需的专长。

1. 引言

1.1 美国支持国际民航组织《全球航空安全计划》(GASP, Doc 10004 号文件)。为支助《全球航空安全计划》优先事项而开展的一项工作，就是制定全球航空安全监督系统(GASOS)。美国对全球航空安全监督系统研究小组给予了积极的支持。本文件旨在强调和促进围绕全球航空安全监督系统基本要素的关切以及拟议实施战略的相关讨论。

1.2 全球航空安全监督系统的目的是建立一个经国际民航组织认可的安全监督组织网络，以协助提高安全监督能力，从而加强可用性和其他安全监督组织(地区安全监督组织和各种安全监督组织)。而后，这些组织可提供切实可行并且可负担的解决办法，以协助资源有限的国家开展安全监督。

1.3 大会第 A39-14 号决议：通过地区合作与援助来解决安全缺陷，确定优先事项和制定可衡量的指标，鼓励国际民航组织成员国促进建立地区或次地区伙伴关系。其宗旨是协作建立国家安全监督趋势，协同处理低效问题，例如：

- a) 航空业务量将在十五年内翻番，而大部分增长将在面临重大资源局限的国家出现；
- b) 登记和用户业务模式正在变化，使监管机构的监督工作更加复杂；
- c) 安全监督系统需要适应快速扩展的航空业的未来需求，并按照新技术和新进程加以调整；
- d) 监管系统不同加上重复审计和重新认证的方案低效，需要重新审视现有安全监督方案；
- e) 应当制定替代性安全监督模型，以解决当前审计重叠低效的问题并应对未来挑战；和
- f) 各国应当在安全监督方面能够得到切实可行并且可负担的选项。

1.4 美国认识到了全球航空安全监督系统试图应对的深层挑战，以及全球航空安全监督系统模型可能带来的潜在效益。

2. 讨论

2.1 美国支持全球航空安全监督系统关于促进国家安全监督能力开发和可持续性的目标；但是，在该方案正式通过之前，应当处理好全球航空安全监督系统开发阶段的某些关切。一个例子就是，存在资源局限、使其无法自行开展监督的国家，可能也同样无法有效评估全球航空安全监督系统服务提供者的效绩。对全球航空安全监督系统服务提供者进行评估方面存在的这种困难，可能使各国进一步脱离与国际民航组织标准和建议措施(SARPs)的合规性。

2.2 另一项关切是，全球航空安全监督系统方案认为资源受限的国家缺乏必要资金，无法查明适当的技术援助资源。更有可能的是，此类国家缺乏获得技术援助的财务和体制资源，或者在某些情况下政治意愿不足。目前尚不清楚各国是否会借助全球航空安全监督系统消除这些障碍以实现成本节约。

2.3 预计全球航空安全监督系统的实施将给国际民航组织带来可能棘手的大量财务和人力资源需求。根据全球航空安全监督系统模型，国际民航组织将需要责成某个现有组织，或设立一个新的组织来认证并例行审计某个国家或地区安全监督组织，而后代表某个缔约国履行具体的安全和/或监督职能。这不仅意味着认证的最初进程，而且还是持续的监测职能。

2.4 如果没有有效的标准来评估服务需求和服务提供者，国际民航组织就必须花费资源来验证(和重新验证)所有提出认证申请的组织。同时，可以预见的是，国际民航组织将对所认证的所有组织的效绩负责，而如果安全监督组织与国家之间存在问题，便可能会变得十分棘手。这意味着必须不断

交换与全球航空安全监督系统所认证机构有效性相关的数据，以及可能出现的所有安全关切，以便采取即刻行动停止各项活动。这包括来自使用同一安全监督组织或受其工作影响的其他国家的信息。目前尚不明确国际民航组织在这方面将如何利用它所需要的数据。

2.5 需要各国编制并商定指导材料，包括向各国建议如何有效利用和监测安全监督组织以国际民航组织认可的方式提供的服务。某一国家使用某一安全监督组织，很可能影响到其他国家，并且重要的是，所有国家都能够对安全监督组织的能力和绩效树立信心。尤其是，某一国家或地区机构使用经认可的安全监督组织，很可能对与其他合作伙伴签订的现行双边协定产生影响。

2.6 根据近几年在国际民航组织总部举办的多次高级别会议和地区会议上的讨论，各国之间亟待加强合作，以满足国际航空运输的预期增长。民用航空安全检查员(CASI)认证方案、航空器跨境转移工作组、普遍安全监督审计计划持续监测做法(USOAP CMA)的持续演变，以及地区安全监督组织合作平台等方案，旨在应对日益相互关联的国际体系所面临的挑战。需要明确地统筹安排每项方案的完成情况，以便有效使用各种资源，避免重复。考虑到有效实施全球航空安全监督系统的潜在影响和所需资源支助，必须在方案推出之前对这些方案进行全面协调。

2.7 同时，应当虑及现已具备多种资源可供各国及地区安全监督组织制定相似目的的新方案之前使用。国际民航组织与美国联邦航空管理局已经开始合作 20 余年，根据国际民航组织飞行标准方面的标准和建议措施，为世界范围的民航当局检查员提供高质量标准化培训。这项方案是国际民航组织核准的政府安全检查员(GSI)培训方案，包括一系列课程，旨在培训检查员开展认证、监视和解决安全问题。国际民航组织普遍安全监督审计计划的结果表明，为强调标准化所采用的民用航空条例范本(MCARs)和这些培训课程所使用的配套指导材料本身，已被大量国家调整作为国家安全监督结构的基础。

2.8 此外，现已具备可用资源供各国和地区组织用来选择技术援助提供者并与其开展合作。美国编制了联邦航空局 129-5 号咨询通告，展示了民航当局(CAA)如何确保人员或承包商合格达标，以便为民航当局以及所有相关地区当局开展技术援助活动的最佳做法。

3. 结论

3.1 国际航空运输系统安全属于最高最优先事项，并且全球安全的持续改进取决于所有利害攸关方有效协同及合作的能力。加入本系统的新成员再加上航空运输的预期增长，仍将是各国需要应付的难题。诸如全球航空安全监督系统等资源和方案，有可能指导各国和地区组织加强安全监督系统。但是，如果不对方案的所有方面进行透彻分析而且所有关切得不到妥善处理，则可能产生出乎预料的后果或者保障措施不到位，这会危及全球航空安全监督系统的潜在效益，甚至可能对安全产生负面影响。

3.2 因此，美国建议空中航行会议审议本文件执行摘要中提出的行动。