



国际民用航空组织

工 作 文 件

A39-WP/142

TE/51

11/8/16

第 1 号修改稿

(Revised)

18/8/16

大会 — 第 39 届会议

技术委员会

议程项目33：航空安全和空中航行监测和分析

外国经批准的培训机构的审批

(由印度提交)

第 1 号修改稿

执行摘要

本工作文件强调了当前需按照《培训机构批准手册》(Doc 9841号文件)，遵守关于外国经批准的培训机构(ATOs)具体审批流程的要求。这样一来，就需要制定一个全面的审批流程或者国家间的双边协议。本文件提出了一种替代合规方式，即采用一项修订Doc 9841号文件的提案，通过查明母国或本国的民航主管当局与外国或东道国民航主管当局之间的异同，酌情使用一项补充性监督流程来满足国家的义务，从而减少重复性的审批活动。

行动：请大会：

- a) 注意本文件中的信息；
- b) 注意当前有关拟定审批外国经批准的培训机构的替代合规方式的活动，以及印度对该活动的参与；
- c) 认识到利用东道国的批准，采用可降低监管负担、提高效率的方式向外国经批准的培训机构颁发批准的必要性和机遇；同时支持制定关于审批外国经批准的培训机构的替代合规方式。

战略目标： 本工作文件涉及安全战略目标。

财务影响： 无

参考文件：
附件1 — 《人员执照的颁发》
Doc 9841号文件：《培训机构批准手册》
Doc 10046号文件：《第二次高级别安全会议的报告》(2015年)

1. 引言

1.1 对外国经批准的培训机构的审批，目前是按照《培训机构批准手册》（Doc 9841 号文件）开展的，这需要遵守当前有关外国经批准的培训机构（ATO）具体审批流程的要求，采用全方位的审批流程，从而否认了东道国或外国审批活动的价值，除非在两国之间存在着含有补充监督条款的双边协议。这种方式通常既费时又费力，导致重复性的审批活动。

1.2 印度提请大会注意这一重要的问题。为了充分利用东道国对位于外国领土上经批准的培训机构的审批活动，印度提议采用一种替代合规方式，它基于对 Doc 9841 号文件的修订，提供了一种简化流程。

2. 讨论

2.1 国际民航组织的缔约国有义务审批培训机构，根据国际民航组织附件 1 —《人员执照的颁发》颁发执照。Doc 9841 号文件为审批外国经批准的培训机构提供了指导，其中规定对位于本国境外的外国经批准的培训机构的审批需要进行全面审批，除非存在着含有补充监督条款的双边协议。这通常是费力的，有时会导致出现这样的情况——或者因培训不合乎附件 1 的要求而不予批准，或者实行全面的审批，导致较高的成本和重复性审批。

2.2 2010 年 3 月，在第二次高级别安全会议期间，有代表团向会议提交了一份题为“对其他国家颁发的批准书和认证书的认可和生效”的 HLSC 2010-WP/9 号文件。与会者同意，多次审批活动造成了监管负担，它可能导致抽离资源，进而对各国和业界的重要安全活动造成不利影响。大会同意，有必要建立一种全球统一的国家认证、审批和认可制度，国际民航组织应设立专家组，制定关于认证、批准或认可航空运营人证书（AOC）、替代合规方式（AMO）、经批准的培训机构（ATO）、安全管理体系（SMS）和产品的框架和条款。

2.3 2016 年，在蒙特利尔国际民航组织母国组成了一个专家组，第一阶段的成员组成除印度外，还包括联邦航空管理局（FAA）、欧洲航空安全局（EASA）、巴西以及培训服务提供商，第二阶段的成员构成包括航空制造商，另外还增加了一些监管当局。专家组第一次会议于 2016 年 4 月 27 日至 28 日举行，第二次会议预定于 2016 年 8 月举行。专家组正在着手修订 Doc 9841 号文件，以纳入旨在简化审批外国经批准的培训机构的替代合规方式。

2.4 提供替代合规方式的目的是为各国减轻监管负担，提高效率，同时扩大培训机构的选择范围。多数国家的培训需求超过了该国现有的培训机构的能力。这项工作的目标是在 2016 年第四季度前提供替代合规方式，以便能够在 2017 年初对 Doc 9841 号文件作出修订。

2.5 替代合规方式首先承认，外国 ATO 的审批/认可流程和程序中涉及四个实体，其中包括两个主管部门：发放批准书的外国或东道国的民用航空主管当局（CAA），以及寻求部分或全部依赖批准书和东道国 CAA 所开展的监督的母国或国内 CAA。另两个实体是培训机构和寻找在该培训机构接受培训的自助实体/运营人。在这四个实体中，自助实体/运营人没有直接涉及替代合规方式，尽管它是考虑替代合规方式的培训需求的起点。

2.6 培训机构的批准流程注重构成培训机构的要素，包括培训项目、课件、讲员和考官、飞行模拟培训设备、记录的保存、质量管理体系和安全管理。如果要素评估令人满意，就会颁发批准，同时包括具体的批准条件、管理、检查和监督方法。恰是在颁发批准的这些要素的评估方式中，蕴含着协调东道国 CAA 和母国 CAA 活动的挑战和机遇。第一步是查明尚无法有效提供的培训需求。这一步的触发因素是在外国 ATO 提出培训要求的自助/运营人。在这一阶段，母国民航主管当局开展一项初步评估，以确定是否会根据国际民航组织的替代合规方式流程考虑颁发 ATO 批准。该外国 ATO 应有能力遵守替代合规方式流程。在东道国 CAA 决定协助支持替代合规方式 ATO 批准的情况下，母国 CAA 随后需要与外国或东道国的 CAA 建立协作关系。

2.7 一旦两个 CAA 之间建立了基本的协作关系，CAA 将会通知培训机构，以确定东道国和母国 CAA 的 ATO 批准流程和程序之间的差距。这样便开始了 ATO 批准的五阶段流程。建议 Doc 9841 号文件包含带有示例的指导原则，用作推广这一流程的模版，尽管并非在所有情况下均需要使用到它。培训机构主要需确定的是，如果差距属于“无”、“轻微”或“重大”的类别，随后将会导致确定补充措施/条款，尽管可以给予批准和监督。在此阶段，可以得出关于是否可以通过替代合规方式审批 ATO 的结论。如果可以的话，培训机构便可以在一次正式会议上根据 Doc 9841 号文件申请采用替代合规方式，批准流程的第二阶段便宣告完成。在第三阶段，母国 CAA 对申请人提交的文件进行评估，其中包括基于外国和母国 CAA 监管要求制定的合规矩阵。运营人将就要求中的任何差异提供补充条件和理由。在完成了第三阶段后，即开始了下一阶段的检查和第四阶段的展示。在此阶段，可以利用东道国的监管框架和批准减少母国 CAA 的实地考察活动，这在很大程度上取决于前面个阶段查明的差距的大小。母国 CAA 将能够对提交的文件进行非现场验证，并酌情接受东道国 CAA 的批准。显然，正是在这个阶段可实现最大程度的效益。尽管一些如模拟培训设备评估和考官授权等重要活动仍可能需要到达现场才可进行，但采用这种方式，预期将大大减少当前全面审批或者通过双边协议的方式耗费时间的现象。第五阶段将导致颁发 ATO 证书，其中附有详细说明了批准和补充条件。

2.8 替代合规模式的主要目的是精简外国 ATO 的审批流程，通过核准/接受（附带条件）东道国的批准而避免重复劳动。预期这一做法将改进对培训持照人员和 ATO 的合规状况。它将要求 ATO 承担起责任，表现出持续的合规行为并与两家 CAA 和培训机构就差异达成共识。将会遇到的风险包括：标准被降低的感受；东道国觉得负担增加而无明显的效益；信息分享不足；等等。然而，通过精心设计 CAA 基于 Doc 9841 号文件对外国 ATO 给予批准的流程和程序，使用检查单和监管差距矩阵的示例对此类审批方法进行标准化的办法，可化解某些风险。两个 CAA 之间的沟通可在谅解备忘录（MoU）或类似文件的基础上进行，其中可包括所要分享的信息范围、所涉及的情况及相关责任。

2.9 随着经批准的人员培训在全球的不断增长，对 CAA 和培训机构的要求也在持续增长。目前，在全球范围内，关于向持照人员提供外国培训的国内流程千差万别，因而也蕴含着对培训质量加以标准化并做出改进、以及提高资源利用效率的机遇。总之，就监管合规而言，预期益处十分可观，同时，也将给 ATO 流程所涉及的四个实体带来经济效益。