



## 大会 — 第 39 届会议

### 执行委员会

#### 议程项目 36：航空安全和空中航行实施支助

#### 地区安全方案

(由哥斯达黎加提交，拉丁美洲民航委员会 (LACAC)<sup>2</sup>成员国联署)

#### 执行摘要

2010年6月，作为中美洲空中航行服务公司 (COCESNA) 所属的中美洲航空安全机构 (ACSA) 发起了旨在帮助中美洲空中航行服务公司成员国实施其国家安全方案 (SSPs) 的自愿援助计划。最近，以及根据西班牙港协定，在全球航空安全计划 (GASP) 的基础上，对之前方案的结构进行了调整，并经中美洲空中航行服务公司管理委员会的批准，在区域范围内引起了重视，使得该方案对各方而言成为强制性的。由此产生了这一通过中美洲航空安全机构/中美洲空中航行服务公司协调的地区性方案对各国提供援助的当前计划。本工作文件简略解释了中美洲国家以及其他相关国家和地区的地区安全方案 (RSP) 的目标和范畴。

**行动：**请大会：

- a) 注意到本工作文件中的信息；
- b) 通过参与项目活动，提供专家、培训和文件，赞助活动，以及交流安全信息、经验和工具，支助和支持中美洲实施该项目；和
- c) 考虑中美洲航空安全机构 (ACSA) 向其他国家和地区提供国家安全方案实施方面（包括地区安全方案的制定）的援助。

战略目标：	本工作文件涉及安全战略目标
财务影响：	鉴于本项目将由本地资源提供资金，不需要额外资源。

<sup>1</sup> 西班牙语版由哥斯达黎加提供。

<sup>2</sup> 阿根廷、阿鲁巴、伯利兹、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、多米尼加共和国、乌拉圭和委内瑞拉。

参考文件：	附件19 Doc 9859号文件：《安全管理手册（SMM）》 Doc 9734号文件：《安全监督手册》，B部分 Doc 10004号文件：《2014年—2016年全球航空安全计划》 《中美洲地区安全方案手册（RSPM）》，第7章
-------	--

## 1. 引言

1.1 国际民用航空在近近年来正在经历着重大转变。很多国家和文化都对引入安全管理体系（SMSs）感到难以理解。安全管理体系包括诸如精当的文化、信息共享和保护、安全绩效等新概念。结果表明，这些概念在拥有传统刻板民用航空系统历史的地区很难被接受；相比之下，安全系统为安全管理赋予了“灵活性”。为什么有这种变化呢？如果我们将安全视作通过持续的危害识别和安全风险管理过程将对人员的危害或财产损失的可能性降低到并保持在可接受的水平或水平之下的状态，我们可以说，很不幸的是，完全根除事故或严重事故征候是不可能的，因为没有任何一个由人从事的工作或者人工系统是能免于风险或差错的。有鉴于此，国际民航组织一直随着行业发展而变化；国际民航组织知晓，通过切实实施所制定的整体标准，相比试图强制严格遵守所有规则，在安全管理方面更高效。中美洲航空安全机构旨在帮助中美洲空中航行服务公司成员国以及其他相关国家和地区理解并接受这些变化并进行有效的转变。

1.2 国际民航组织要求缔约国实施国家安全方案（SSPs）。如 1.1 节中所述，在某种程度上，这已为不得不这样做的国家和服务提供商带来了严峻挑战；这不全是因为可能发生的成本；而是因为从根本上而言这涉及到文化的改变，而这种改变从来都是一种挑战。

1.3 在中美洲地区，实施国家安全方案的进步收效甚微。这是因为该方案最初是自愿性质，各国单打独斗地实施该方案。还因为这一地区的国家领导层经常更迭，影响了方案的连续性，以及区域范围的重视。中美洲航空安全机构/中美洲空中航行服务公司熟悉中美洲的背景情况，了解对变革的需求，并意识到了有效实施国家安全方案所需要的东西。结合前文所述，经中美洲空中航行服务公司管理委员会同意（见 2.2），中美洲航空安全机构/中美洲空中航行服务公司有责任尽其所能帮助各国并与各国合作，因此，勇于担负起成员国赋予他们的领导责任，提供实施国家安全方案方面的援助。

## 2. 地区安全方案（RSP）的制定

2.1 2010 年，中美洲航空安全机构启动了针对各国的自愿地区性实施计划；该计划旨在整个地区范围内制定并实施安全过程（SSP/SMS）。通过实施国家安全方案的方式，该计划的做法侧重于各国，因为作为国家安全方案一部分的安全管理体系的要求提供了一个结构合理的框架，该框架能使服务提供者和当局都能够进行安全监督和更有效的互利活动，从而解决安全问题。

2.1.1 作为实施计划的一部分，各国在2010年2月举行的研讨会和讲习班上进行了差距分析，通过这一分析他们能够确定各自国家方案的成熟度。通过使用这些信息，与会者制定了实施计划草案以备各国安全团队审议，这样可使它们获得批准并能够告知国际民航组织他们将于何处、何时实施相应的国家安全方案（SSPs）。

2.1.2 在项目第一阶段期间，2011年6月20日至24日在洪都拉斯圣佩德罗苏拉举行的北美洲、中美洲和加勒比民用航空部长第四次会议（NACC/DCA/4）上，提交的一份工作文件表示，“人们希望中美洲地区的国家将很快开始这一实施阶段，并因此通过与中美洲航空安全机构进行合作，完成其国家安全方案的实施。”

2.1.3 不幸的是，这些实施计划逐渐被淡忘，因为该方案并非强制性的，缺乏一个可靠的协调人，而且各国内部的领导总是发生变动（见1.1）。

2.2 中美洲航空安全机构作为一个地区安全监督组织（RSOO），根据其成立公约所授予的权力以及中美洲空中航行服务公司管理委员会 2015 年 8 月 28 日和 29 日的 ROCD 191.12.2 号决议（该决议批准了本身就包含地区安全方案的“安全举措”项目），有责任和使命去帮助中美洲国家以一种协调的方式过渡至国家安全方案的实施环境。

2.2.1 鉴于国家安全方案（SSP）是在一个国家内部进行安全管理的体系，中美洲航空安全机构计划的一部分内容是建立由中美洲航空安全机构管理的地区性平台，以确保各国在区域性层面上履行其安全责任和义务。

2.3 根据 Doc 9734 号文件 B 部分（安全监督手册 — 地区安全监督组织的建立与管理）第 7 章，通过欧洲的范例以及使用其他信息，例如来自加勒比航空安全和安保监督系统（CASSOS）、西班牙和阿根廷的文件，中美洲航空安全机构 — 中美洲空中航行服务公司计划制定一个正式的地区安全方案，目标是更好地帮助中美洲空中航行服务公司成员国实施其各自的国家安全方案。

2.3.1 中美洲的安全管理做法力图从整体上解决航空系统问题，同时认识到这一系统的组成部分（产品、组织、运营人、机组人员、机场、空中交通管理、空中航行服务，包括地面和飞行中）是作为网络运行的整体的各个组成部分。因此，使用安全监督系统的关键要素成为保持网络安全的一种方式。

2.3.2 中美洲航空安全机构已经根据国家安全方案的四个组成部分制定了地区安全方案手册（RSPM）。该手册旨在为各国提供关于制定其各自手册以及实施国家安全方案的指导。该手册还确定了中美洲航空安全机构作为监测和跟踪各国活动的机构，特别是与实施国家安全方案相关活动。该手册所包含的附录涉及安全绩效可接受水平（ALoSP）以及有助于确定安全绩效可接受水平的中美洲战略。

2.3.3 除了确保符合国际民航组织为各国制定的要求以及关于各国的服务提供者的合规性之外，服务提供者和各国都需要评估他们是否在安全地提供服务。

### 中美洲地区安全方案（RSP）

• 战略 (立法作用)	• 地区交通部长理事会 (由中美洲空中航行服务公司技术委员会管理)
• 方案 (管理作用)	• 中美洲空中航行服务公司 (由各国组成的管理委员会)
• 计划 (监测作用)	• 中美洲航空安全机构 (地区援助和监督计划)

2.3.4 以一种相当高的水平制定出了方案战略（立法作用）。该战略由地区交通部长理事会（COMITRAN）建立，并包括一组旨在建立方案并实施国家安全方案的政策和目标。必须在这一层面上建立安全目标。

2.3.5 安全方案是规章和活动的集合，其目标是为了提高安全性。由各国进行管理（管理作用）。

2.3.6 最后是安全计划，它是对八个安全关键要素和相关行动计划的高水平评估。安全计划对各国和中美洲航空安全机构来说是一个关键要素。安全计划促进了风险缓解和风险监测，以及信息的收集、存储和管理。预期中美洲航空安全机构将进行数据处理，目的是拿出所发现风险的对应解决方案，并协助制定相关指标和地区安全目标。

## 3. 重大挑战

3.1 在该过程中涉及的重大挑战如下文所述：

- a) 一些国家担负着“监管实体”并发挥着“服务提供者”的作用，例如在空中交通服务和机场方面。根据该地区国家的立法框架，民用航空局长们有权发挥其作为其提供服务的国家安全方案及安全管理体系的当责管理者（AE）的角色。这造成了利益冲突。因此建议服务提供者拥有其自身的独立当责管理者，独立当责管理者应拥有充分的经济和决策权力，以便有效执行与职位相关的职责并备置账目。
- b) 系统的适当运行包含三个基本因素，各国必须以最高水平解决这三个基本因素问题：
  - 1) 问责制；
  - 2) 合规政策，确定要禁止的内容和不禁止的内容；和
  - 3) 数据保护。

- c) 在本地区所有国家进行的确定其各自国家安全方案成熟度的差距分析，以及通过例如普遍安全监督审计计划等审计收集到的信息，表明需要强化一些组成部分。这些组成部分包括政策和国家安全目标。在各国内部，需要对法律修订做出迅速而及时的提案。法律必须规定对信息来源的保护，确定当责管理者的职能和责任，并确定合规政策的修订案。同时，还表明需要各国内部关键人员有更大的投入，从而确保更迅速、更有效地实施国家安全方案。

## 4. 结论

4.1 中美洲航空安全机构/中美洲空中航行服务公司拥有一个地区安全方案（RSP），在此方案基础上将为中美洲国家提供关于建立其各自地区安全方案和国家安全方案实施过程的援助。

4.2 中美洲地区安全方案有三大主要组成部分，内容如下：a) 地区交通部长理事会委任中美洲空中航行服务公司技术委员会实施的战略或发挥的立法作用（建立地区安全方案并实施国家安全方案的政策和目标）；b) 中美洲空中航行服务公司管理委员会执行的方案或发挥的管理作用（提高安全的整套规章和活动）；c) 中美洲航空安全机构执行的计划或发挥的监测作用（对八个安全关键要素和行动计划进行评估）。

4.3 地区安全方案的活动必须包括成立一个由中美洲航空安全机构运作并由各国参与的地区性平台，这样各国就能履行其安全义务。

4.4 中美洲航空安全机构的地区安全方案手册（RSPM）将作为该地区国家制定其自身手册并实施其自身国家安全方案的指导。中美洲航空安全机构将通过监测和跟踪各国进行的活动提供支持，直至国家安全方案得以有效实施。

4.5 该地区的一个显著成就是成立了地区性航空器事故和事故征候调查小组（RAAIG），负责对事故和事故征候进行调查。

4.6 另一个重要进展是中美洲空中航行服务公司管理委员会重新开始制定共同体规章。其中一部分内容是，中美洲国家与中美洲航空安全机构一道，已建立一个共同的监管框架作为基础，并作为安全风险的保护伞。

4.7 这一地区性方案是加强中美洲国家之间以及与世界其他地区的合作的良好机会。