



大会 — 第40届会议

技术委员会

议程项目30：由技术委员会审议的其它问题

制定有成效和适当的国家安全方案

(由澳大利亚提交并由加拿大、新西兰和新加坡联署)

执行摘要

国家可通过制定、实施和维护适当和有成效的国家安全方案(SSP)获得广泛的安全、效率和经济益处。这些益处得以产生，是因为这样可明确阐释那些概述安全管理的方式方法的各项机制，并可界定国家最应予以重视和最应有针对性地投入资源的关键安全优先事项。

按照国际民航组织不让任何国家掉队的举措，以便为航空系统较弱小的国家提供协助，例如太平洋岛国等，需要采取进一步措施以支持实施国际民航组织附件19 — 安全管理中与国家安全方案、安全计划和安全管理体系统相关的要求。这些措施包括有针对性地为较弱小的航空系统制定更适当的指导材料和教育资源，并利用加强的地区合作和接触。

行动：请大会：

- a) 鼓励各国继续开展努力以遵守附件19 — 安全管理，包括通过加强地区合作和接触；
- b) 建议国际民航组织寻求和分享各国、包括已经制定了国家安全方案的国家的意见，以了解各国对于遵守附件19 — 安全管理会面临或已面临的挑战；和
- c) 建议国际民航组织为航空系统较弱小的国家制定有针对性的指导材料和教育资源，帮助其建设能力，完成制定一份切合实际和有成效的国家安全方案，满足附件 19 — 安全管理的意向和关键要求。

战略目标：	本工作文件涉及安全战略目标。
财务影响：	本文件中提到的活动将根据2020年至2022年国际民航组织经常方案预算的可用资源情况进行。
参考文件：	附件19 — 安全管理 Doc 10004号文件：全球航空安全计划 Doc 9734号文件：安全监督手册

1. 引言

1.1 按照国际民航组织附件 19 — 安全管理的要求制定、实施和持续改进国家安全方案 (SSPs)，全球情况千差万别，而航空系统较弱小和资源水平较匮乏的国家尤其面临挑战。

1.2 附件 19 第 3 章第 3.1 节(国家安全方案)中的标准 3.1.1，要求各国制订一个国家安全方案来管理该国的安全，以便民用航空安全绩效达到可以接受的水平，并与本国的民用航空系统的规模和复杂性相称。

1.3 拟议的全球航空安全计划(GASP)2020 年至 2022 版也设定了相关目标，即所有国家在 2022 年前为实施国家安全方案打好基础，并在 2025 年前实施对其航空系统复杂性而言适当的有成效的国家安全方案。

1.4 通过附件 19、Doc 9859 号文件：安全管理手册 (SMM)、Doc 10004 号文件：全球航空安全计划和国际民航组织的相关努力，已有明确阐释的指导材料来在国家一级管理风险，协助各国达到全球和地区的航空指标。

1.5 例如，作为协助各国反思其在实施国家安全方案方面取得的进展的机制，国际民航组织正在开展 2018 年至 2020 年国家方案实施评估。国际民航组织的意向是所有国家在 2022 年之前完成国家安全方案审计，以审查对于附件 19 各项要求的遵守情况。

1.6 但是，各国实施附件 19 关于国家安全方案要求的步伐和程度大相径庭。尽管国家在这样做时能通过明确阐释国家的各项安全机制、使安全管理的方式方法具有透明度并提供指导和支持而获得大量益处，但情况依然如此。

2. 讨论

2.1 实施安全管理的益处

2.1.1 附件19安全管理手册第1章：引言第1.1.7节(安全管理的益处)详述了实施安全管理安排的诸多益处。这些包括促进和加强安全文化；采取有据可查、基于过程的做法来确保安全；更好地理解与安全相关的接口和关系；提高效率；和可能节省资金。

2.1.2 此外，安全管理手册指出，实施安全管理安排能提高国家/服务提供者发现新出现的安全问题的能力，通过主动查明危险和管理安全风险，可以预防事故和事故征候的发生。这又能帮助国际民航组织和捐助国集中精力，支持朝着实现国际民航组织全球目标迈进的进展，重点是抓住机会进行持续改进，并在亚太地区协助实施2018年北京宣言的各目标

2.2 安全的关键要求

2.2.1 国际民航组织在安全管理手册第8章第8.2.1段概述了安全监督系统的八项关键要素(如图8-1所示)，进一步指导材料作为Doc 9734号文件：安全监督手册(SOM)的一部分提供。八项关键要素为：

- a) 基本航空立法；
- b) 具体运行规章；
- c) 国家民航系统和安全监督职能；
- d) 技术人员的资质和培训；
- e) 技术指导、工具和提供安全关键信息；
- f) 颁发执照、合格审定、授权和批准的义务；
- g) 监察的义务；和
- h) 解决安全关切。

2.2.2 这些安全关键要素中的每一项都要求国家详细实施。在安全管理常见问题2013年第18版 (Ed.18 2013) (Q10)所载的安全管理指导中，具体提及业务有限的小型机构应如何实施安全管理体系 (SMS)，然而却没有关于发展中小国可如何实施国家安全方案的相应指导。

2.2.3 制定、实施和持续改进国家安全方案可以是一项复杂的任务，并需要大量协调、资源(人员和财务)以及信息，甚至对于澳大利亚这样有着成熟的航空系统和相称资源的国家都是如此。

2.2.4 有一种风险，即一些国家可能将制定和实施国家安全方案视为费用高、优先度低且益处有限的工作，这种风险需要加以处理。

2.3 航空系统弱小的国家和改进遵守的措施

2.3.1 不是所有国家都有同样的能力和技能来拟定初步的国家安全方案，更不要说对之加以实施和改进。这包括亚太地区的许多国家，他们在实施国家安全方案和附件19相关要求时面临各种独特的挑战。

2.3.2 就太平洋岛国而言，预期将在“太平洋小岛屿发展中国家需求分析研究”中更详细地突出描述一系列挑战，包括：

- a) 人口基数和财务资源极小，有技能和有经验的航空专家人数有限，通常还加上地理上孤立和人口分散；
- b) 航空活动和需求水平低，但同时严重依赖此种服务来运输人员和货物，以支持该国更广泛的经济发展；和
- c) 依赖外部协助以达到对国际民航组织某些规定的遵守。

2.3.3 为了协助这些国家充分获得制定、实施和持续改进国家安全方案的益处，并按照国际民航组织不让任何国家掉队的举措，很明显，国际民航组织必须开展进一步工作以支持实施附件19。

2.3.4 认识到“不能一刀切”，因此，这项工作将包括制定更具有针对性的指导材料、教育资源和培训方案，在其中虑及较弱小航空系统的要求。

2.3.5 支持这些国家的其他潜在战略可包括：

- a) 鼓励与各国的国家安全方案关键人员进行面对面的互动；
- b) 在现场进行国家安全方案介绍，并为相关国家人员提供指导；和
- c) 让各国接触并鼓励其参加国际民航组织的现有活动，例如相关工作组，尤其在地区一级。

3. 结论

3.1 实现国家安全方案的全球实施计划，将会继续证明是对所有国家的挑战，尤其对于那些航空系统较弱小同时资源水平较低和人口基数又小的国家。

3.2 在这方面，澳大利亚认为需要开展进一步工作，以支持实施国际民航组织附件 19 关于国家安全方案、计划和安全管理体的规定。首先，国际民航组织可寻求和分享各国、包括已经制定了国家安全方案的国家的意见，以了解其对于遵守附件 19 会面临或已面临的挑战。

3.3 对于这项工作，澳大利亚鼓励国际民航组织，例如通过安全管理专家组，为航空系统较弱小而在寻求实施国家安全方案的国家制定有针对性的指导和教育材料，并本着改进全球、地区和国家的安全标准这一崇高意向。

3.4 鼓励各国继续努力以满足附件 19 要求的一个补充手段，尤其对于航空系统较弱小的国家而言，是通过加强地区接触和合作。这有可能通过与其他国家协作而减少对单个国家的需求。