



大会 — 第40届会议

技术委员会

议程项目29：航空安全和空中航行地区实施协调机制

事故和事故征候调查(AIG)合作机制对航空安全的贡献

(由阿根廷提交)

执行摘要

本工作文件载有一项建议，阐述事故和事故征候调查合作机制这一为地区调查合作组织制定的临时和权宜解决方案如何可以成为一项有用工具，来处理一个与事故和事故征候调查相关的世界性问题，并利用事故和事故征候调查机构根据国际民航组织附件13 — 《航空器事故和事故征候调查》第3.2条规定所享有的独立性。

行动：请大会建议：

- a) 向理事会提交本工作文件，以便将合作机制认可为调查和/或协作调查航空事故的合格机构；
- b) 向理事会提交建议，以便确定一个用于管理资金并向事故和事故征候调查合作机制和地区事故调查组织(RAIOs)提供资金的工具；和
- c) 如果认为适当，将本工作文件转交事故调查科，以研究其中提出的问题和建议。

战略目标：	本工作文件涉及安全战略目标
财务影响：	对国际民航组织无财务影响
参考文件：	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 国际民航组织附件13</li> <li>● Doc 9756号文件《航空器事故和事故征候调查手册》</li> <li>● Doc 9946号文件《地区事故和事故征候调查组织手册》</li> <li>● 2015年第二次高级别安全会议(HLSC 2015)</li> <li>● 事故和事故征候调查(AIG)合作机制，如南美洲事故和事故征候调查地区合作机制(ARCM)，欧洲民航安全调查局(ENCASIA)和中美洲航空事故及事件调查组(GRIAA)</li> </ul>

<sup>1</sup>西班牙文版本由阿根廷提供。

## 1. 引言

1.1 众所周知，事故调查的目的是查明共同肇成事故的原因和促成因素，并酌情提出改进航空安全所需的建议。

1.2 为了能够查明实际原因和促成因素，调查必须在调查机构享有所需独立性和公正性的条件下进行，并揭示系统中导致事故发生的所有安全缺陷。

## 2. 分析问题

2.1 为了确保事故和事故征候调查(AIG)机构的独立性，并最好将该类机构置于国家民航机构的范围之外，国际民航组织通过对附件 13 的第 16 次修订，确立了事故和事故征候调查机构必须独立的规则。独立性这一概念非常重要，因而也成为普遍安全监督审计计划(USOAP)审计中的规程问题之一。审计的结果表明，大多数国家无法遵守这一规则。

2.2 为了享有独立性，事故和事故征候调查机构：

首先，必须经历一个漫长的立法过程，因为有必要修改或颁布基本航空法，以授予此独立性。这一过程十分艰巨，且通常拖延数年，原因是这个问题需经政府高层讨论，并得到立法、司法和行政部门的参与。此外，该进程的结果也不确定。

其次，为了确保事故和事故征候调查(AIG)机构的独立性，各国应在其国家机制内设立一个新的机构，需要配备高水平的工作人员，而且按理说，需要拨出一笔预算，以确保该机构能够遵守附件 13 和有关文件所载的国际标准和建议措施。大多数国家将此视为一项开支，而不是对其航空系统安全的一项投资。而且各国航空系统的规模也丝毫没有得到考虑：这种规模从数百万架次到数十万架次的飞行不等，以及从数百起附件 13 所规定的可调查事件征候到数十起甚至更少。

2.3 鉴于上述事实，国际民航组织采取明智之举，制定了关于建立地区事故调查组织(RAIOs)的 DOC 9946 号文件，可在航空系统、现状、条件和事故和事故征候调查机构可用资源等方面存在较大国别差异的地区，为各国提供一种解决方案。

2.4 地区事故调查组织(RAIOs)必须根据标准和建议做法，独立公正地对事故和事故征候进行调查，与事故和事故征候调查机构不具备独立性且可以全部或部分委托调查工作的国家合作。

2.5 在这方面的经验表明，到目前为止，这类地区调查组织仍未取得预期的结果，有两个简单的原因：

- a) 这些组织需要一个运作良好的组织结构、行政人员和高素质的调查人员，这就需要每一个参加国为该组织的运行提供资源，而不是利用这些资源加强自己的事故和事故征候调查机构。
- b) 尽管一国可以委托整个调查工作，但它仍应对调查负责，所以该国至少需要具备一个专家团队，有能力跟踪调查、分析调查结果、并批准地区事故调查组织所开展的调查。

2.6 近年来，在各地地区办事处的支持下出现了各种举措，以解决不同地区事故和事故征候调查(AIG)低效使用的问题。由于各种原因，这些举措并没有导致地区事故调查组织(RAIOs)的建立，而是作为全球事故和事故征候调查合作机制运作，例如南美洲的事故和事故征候调查地区合作机制(ARCM)、中美洲的航空事故调查组(GRIAA)和欧洲的民航安全调查局(ENCASIA)等。

2.7 在经验方面，阿根廷民航事故调查委员会(JAIAAC)是南美洲事故和事故征候调查地区合作机制(ARCM)的创始成员国，与不同的合作机制进行了信息和经验的交流。其目标之一是有有效使用各种事故调查资源，以按照国际民航组织“不让任何国家掉队”的倡议，让各国向任何请求国提供其人力和物质资源。

2.8 这些不同种类的机制没有设立需要参加国额外支出的组织结构，其运作环境完全以合作为基础，并取得了良好成果，包括协调程序和指导文件以确保改进做法、和在一些会员国中加强此类程序和材料的有效应用等。

### 3. 解决问题

3.1 有鉴于此，而且南美洲事故和事故征候调查地区合作机制(ARCM)和其他合作机制的经验表明，合作机制可以是一项有用的工具，确保按照国际民航组织所确立的最高标准和最佳做法开展事故和事故征候调查，以便以合作方式和本着协作精神，向请求援助国提供专家和设备等方面的支持。

3.2 这些机制在改善国家、地区和全球航空安全方面所作出的另一项贡献，是在调查请求由一当事方提出时，证调查的独立性和公正性，并确保调查过程的效率。

这样，不仅地区事故调查组织(RAIOs)，而且国际民航组织也可以依靠这样的合作机制，在所有有需要的国家为总体改进事故和事故征候调查实施全面计划。

### 4. 结论

4.1 在分析本工作文件所载信息的基础上，建议：

- 国际民航组织应该将合作机制认可为调查和/或协作调查事故和事故征候的合格机构。
- 当事故当事方之一提出请求时，地区事故调查组织(RAIOs)和这些机制保证调查的独立性、公正性和有效性，从而给各国确保其调查机构独立性所需的时间。
- 国际民航组织应该找到一种适当工具，向合作机制提供资金，使其能够运作并壮大，同时铭记，为了避免利益冲突，地区事故调查组织(RAIOs)和这些机制不能直接接受业界提供的资金。

### 5. 建议行动

5.1 大会注意到本工作文件并提出意见，并且：

- ✓ 将本工作文件提交理事会，以便将合作机制认可为调查和/或协作调查航空事故的合格机构。
- ✓ 由于事故和事故征候调查合作机制和地区事故调查组织 (RAIOs) 如果直接从行业获得运营和发展所需资金，可能会产生利益冲突，因此，向理事会建议确立一项工具，以管理资金，并向事故和事故征候调查合作机制和地区事故调查组织 (RAIOs) 提供资金。
- ✓ 如果认为适当，将本工作文件转交事故调查科，以研究其中提出的问题和建议。

— 完 —