



事故调查和预防（AIG）专业会议（2008年）

2008年10月13日至18日，蒙特利尔

议程项目1： 附件13

1.7 附件13的附录E

确定“JUST CULTURE”（合适文化）的定义

（由CANSO²提交）

摘要

作为ATM的全球喉舌，CANSO关注并完全支持在航空工业内部建立一个有效的安全文化的需要。“Just Culture”（合适文化）对发展积极的安全文化至关重要。WP/33工作文件中要求ICAO AIG/08采纳由许多欧洲国家及欧洲空中交通管制组织（Eurocontrol）在题为“Just Culture（JC）Definition and Implementation of a JC Concept”（合适文化的定义及合适文化概念的推行）一文中提出的“Just Culture”（合适文化）的全球化定义。

CANSO赞同该文的主张，即安全上的改善需要树立一个系统性的观念。因此，需要听取包括空中导航服务供应商（ANSP）在内的整个航空界更广泛范围内人士的意见。CANSO的观点是必须征询包括全球ATM 团体在内的整个航空界的意见，并对“Just Culture”（合适文化）的全球化定义提出建议，以确保其有效性。全球ATM团体目前正在考虑“Just Culture”（合适文化），但此时就提出一个供ICAO采纳的定义还为时过早。尤其是CANSO要在今年11月最终确定安全文化和“Just Culture”（合适文化）的全球化定义供ATM 团体使用。

CANSO拟请求在安全文化或“Just Culture”（合适文化）的定义得到包括ANSP在内的全球航空界的支持之前，ICAO不采纳任何定义。

会议的行动在第1.3段。

¹ 语言版本由CANSO提供。

² CANSO是ATM的全球喉舌。在2006年，CANSO成员ANSP的服务覆盖全球领空的61%，控制全球交通的84%，共计处理4400万次航班。正式成员包括：Aena—西班牙 | AEROTHAI—泰国 | 印度机场管理局 | 澳洲航空服务公司 | 新西兰航空 | 捷克空中航行服务局 | ATNS—南非 | ATSA—保加利亚 | Austro Control—奥地利 | Avinor—挪威 | AZANS—阿塞拜疆 | Belgocontrol—比利时 | 乌干达民航局 | DFS—德国 | DHMI—土耳其 | DSNA—法国 | EANS—爱沙尼亚 | ENAV SpA—意大利 | 联邦航空局—美国 | 匈牙利空中指挥中心 | 爱尔兰航空管理局 | Kazaeronavigatsia—哈萨克斯坦 | LFV—瑞典 | LGS—拉脱维亚 | 斯洛伐克 LPS | LVNL—荷兰 | MATS—马耳他 | MoldATSA—摩尔多瓦 | NAMA | NANS—埃及 | NATS—英国 | 加拿大航行公司 | 葡萄牙航行公司 | Naviair—丹麦 | OACA—突尼斯 | Oro Navigacija—立陶宛 | PANS—波兰 | ROMATSA—罗马尼亚 | Sakaeronavigatsia Ltd—格鲁吉亚 | Serco | skyguide—瑞士 | Slovenia Control | SMATSA—塞尔维亚 | UksATSE—乌克兰

1. 引言

1.1 由法国提交的题为“Just Culture (JC) Definition and Implementation of a JC Concept”（合适文化的定义及合适文化概念的推行）工作文件（WP/33）强调了对航空界极为重要的一个关注领域。

“Just Culture”（合适文化）的定义，配以支持合宜的“Just Culture”概念而推行的行动，对于在尊重正义原则和信息自由的同时，满足保护安全报告和信息共享的需要必不可少。

1.2 毫无疑问，我们应敦促各国采纳并推行“Just Culture”（合适文化）原则。为推行“Just Culture”（合适文化）提供更准确的法律指导，尤其是司法机构在此方面的作用，将有望帮助在施行有效的安全报告制度的目标和司法工作的目标之间取得适当的平衡。同样，为航空专业人士提供关于如何与媒体交流的指导，将有助于在出于航空安全需要对个人作必要保密的同时，正确平衡向公众提供相关和准确信息之间的关系。

1.3 但是，支持和采纳将“Just Culture”（合适文化）描述为“一线工作人员或他人不会因与其经验和培训相称的行动、疏忽或决定而受到惩罚，但不容许重大过失、故意违规和破坏性行为”的一种文化，并建议将之纳入附件 13 尚为时过早。

1.4 CANSO 赞同该文的主张，即安全上的改善需要树立一个系统性的观念；因此，需要听取包括空中导航服务供应商（ANSP）在内的整个航空界更广范围内人士的意见。为了确保其有效性，CANSO 的观点是“Just Culture（合适文化）的全球化定义应得到包括全球 ATM 团体在内的整个航空界的支持。全球 ATM 团体目前正在考虑“Just Culture”（合适文化），但此时由 ICAO 采纳所提出的一种定义还为时过早。

1.5 在采纳任何定义之前，而且同样重要的是在描述“Just Culture”（合适文化）的关键原则之前，应在航空界内部进行一次议题明确，准备充分的讨论。目前已经出现若干个各有优缺点的可能定义，因此，在 ICAO 采纳其自己的定义之前，必须对这些定义加以考虑。

2. 讨论

2.1 关于“Just Culture”（合适文化），目前有若干个在使用/提议中的定义。目前的定义都各有优缺点，因此在它们现有的基础上加以改进是极有可能的。下文对目前的其中三种定义进行了探讨。

2.2 **定义 1：**“Just Culture（合适文化）所指的是这样一种文化，即一线工作人员或他人不会因与其经验和培训相称的行动、疏忽或决定而受到惩罚，但不容许重大过失、故意违规和破坏性行为。”

2.2.1 **来源：**由法国代表 EC、ECAC 和 Eurocontrol 为于 10 月 13 日至 18 日在蒙特利尔举行的 ICAO 事故调查和预防（AIG）专业会议而准备的工作文件。

2.2.2 **优点：**承认人都会犯错误，因此不一定非要因为这些错误而受罚。尝试通过“不容许重大过失、故意违规和破坏性行为”的论述在可接受行为和不可接受行为之间划定一条界线。

2.2.3 缺点：该定义特别提及一线工作人员，将重点放在他们上。但是，事实上许多系统性问题是由管理层决策造成的，而这些决策可能是错误的，管理者往往也会因此上庭受审，所以定义应将所有人员明确地包含在内。

2.2.4 尽管上述定义的优点是要在可接受行为和不可接受行为之间划定一条界线，但该定义仍然有一些可质疑之处。首先，是使用“故意”一词，它的含义是“有意的”，“蓄意的”。大家已经认识到人常常会故意违反安全操作规程；但有时候这些违反行为是在规程不可用、不切实际、无法理解或不正确的情况下由制度本身原因造成的。在这些情况下，与其它由制度本身原因造成的错误一样，“Just Culture”（合适文化）应同样适用。

2.2.5 另一个质疑是“严重过失”这一术语的使用。这容易让人理解为某些形式的过失实际上是可以视作可接受的行为。那么在可接受和不可接受过失的程度之间应当怎样划定界线？要在何处划定界限？

2.2.6 最后一点，“与其经验和培训相称”用语似乎不允许出现可被视为“无心之过”的人为过失。对以往事故的分析常常显示，经验最丰富、德高望重的人也会涉入各种事故和事件。与那些培训和经验水平较低的人相比，是不是接受过高水平培训、有经验的人犯错误就更不能令人接受呢？而且，这里事先假定培训的质量、可接受性及相关性并无遗缺，但遗憾的是，事实往往并非如此。

2.3 定义 2：“一个鼓励人们提供基本的安全相关信息的信任氛围，但是在这个氛围中，他们也非常清楚必须在哪里划定一条可接受行为和不可接受行为之间的界线。”

2.4 来源：Reason, James. Managing the Risks of Organizational Accidents（管理组织事故的风险）。Aldershot: Ashgate. 1997。另引自 GAIN 撰写的“A Roadmap to a Just Culture: Enhancing the Safety Environment”（合适文化的发展方向：促进安全环境），2004 年 9 月。该定义亦由 CANSO 成员提议采纳。

2.5 优点：该定义强调所有人员，而非局限于一线工作人员。它没有提及具体的行为、疏忽或决策，相反，它强调需要共享所有与安全相关的信息。营造“Just Culture”（合适文化）要从共享事故和事件信息做起，但是要真正取得成功，则需要更进一步。必须营造一个人们不仅乐于主动报告，而且还能提出各种安全相关问题的氛围。该定义的另一个优点是它清晰地阐明了可接受行为和不可接受行为之间有一条界线，并且大家都知道该界线的位置。

2.6 缺点：该定义没有尝试描述可接受行为和不可接受行为之间的界线要划在哪里。考虑到用于司法目的时需要提供一定界线，上述定义在这方面起不到多大指导作用。“氛围”一词太过虚妄，不能清晰地描绘如何把握这样的氛围。

2.7 定义 3：“‘Just Culture’（合适文化）指的是这样一种文化，即员工要对蓄意违反规定的行为负责，但鼓励他们提供基本的安全相关信息，并且他们能因提供信息获得奖励。‘Just Culture’（合适文化）不容许任何鲁莽行为或蓄意违反。”

2.8 来源：联合规划和发展办公室（Joint Planning and Development Office, JPDO）“Safety Culture Improvement and Resource Guide”（安全文化改善和应对指南），2008 年 6 月。

2.9 **优点：**该定义支持这样一个概念，即“Just Culture”（合适文化）既不是“免责文化”，也不是“惩罚文化”，而是介乎于这两种极端之间。它不局限于一线工作人员，而是指一个鼓励员工举报，而不用担心举报后受到纪律处分的工作场所。它还尝试通过“鲁莽行为或蓄意违反”这样的表达在可接受行为和不可接受行为之间划定一条界线。

2.10 **缺点：**该定义阐明雇员要对蓄意违反行为负责，但正如上文所述，当规程不可用、不切实际、无法理解或不正确时，可导致因制度本身原因的违反行为。在这些情况下，与其它由制度本身原因造成的错误一样，“Just Culture”（合适文化）应同样适用。

3. 拟议的行动

3.1 鉴于对“Just Culture”（合适文化）需要采纳一个受到整个航空界支持的全球化定义，请 AIG：

审查目前提出的关于“Just Culture”（合适文化）的各种定义，并与全球航空界合作，形成一个既包含当前各定义的优点，又能解决已认定缺点的定义。

3.2 鉴于“Just Culture”（合适文化）的发展和建立将极大地促进安全数据的报告和共享，并为提升国际航空的安全水平作出重要贡献，请 AIG：

与全球航空界合作，制定一套包含“Just Culture”（合适文化）概念的指导原则。