



全球航空安全战略的 民航局长会议

2006年3月20日至22日，蒙特利尔

结论和建议

主题1：当今航空安全现状

1. 结论

1.1 会议就以下结论达成一致：

a) 航空安全

虽然航空运输是一种非常安全的运输方式，但仍需要进一步减少事故数量，尤其是致命性事故数量，以保持公众对全球航空运输系统安全的信心；

b) 安全监督

- 1) 国际民航组织普遍安全监督审计计划的第一轮审计周期已表明，大多数国际民航组织缔约国已在改进其安全监督能力方面取得了进展。但是，有些国家仍然没有能力很好地履行其安全监督责任，而且尚不肯定其中一些国家究竟是否将有人力和财力资源以及必要的活动量以支持一个独立的安全监督制度。因此，需要推广诸如地区安全监督组织这样的做法，以使各国共享，为履行其各自的安全监督义务所必要的资源；和
- 2) 少数国家至今仍未提交其行动计划或其行动计划实施状况的信息，这一事实令人担忧。这些国家应该与国际民航组织充分合作并采取必要的行动。

c) 国家和业界采取的举措

- 1) 非常令人鼓舞地看到各国和业界为增进航空安全采取了许许多多的举措。会议感兴趣地注意到由各种地区安全小组（例如CAST、PAAST、JSSI、ASET、NARAST、SARAST和SEARAST）提出的各项举措，和业界的各种活动，例如IATA的IOSA方案、IBAC的IS-BAO，包括由大韩民国制定的协助监测标准和建议措施遵守情况的方案。会议还注意到，通过这些举措所收集的安全数据对各国制定或开展其安全监督活动，或制定安全活动时，能会非常有用；
- 2) 虽然各国或业界采取的举措对增进航空安全是有用和有效的，然而，由于缺乏优先排序、重复努力和沟通方面的缺陷，这些举措的全部潜力并不总是能够发挥出来

的。有这样一种风险，即在知识、程序和技术方面，在不同地点吸取的教训和找到的解决办法，却不能以大家都受益的方式得到共享。在这方面，会议欢迎业界应国际民航组织的要求制定的全球航空安全路线图，这将提供一个基础，由国际民航组织为协调各项安全政策和举措制定一个全球框架；

- 3) 如果进一步的举措产生了额外的管理，则应该对拟议的管理进行风险评估和成本效益分析，以确定其全部效力；
- 4) 国际民航组织应该对各种地区安全小组的建议进行分析，并评估是否能将其中的某些方面纳入国际民航组织的标准和建议措施以及指导材料之中；和
- 5) 会议还再次重申了国际民航组织在确保对各国和业界参与的各方面努力进行必要协调的核心作用。

2. 建议

2.1 会议就以下建议达成一致：

a) 航空安全

进一步增进航空安全并减少事故数量、致命性事故数量和死亡人数，应该继续是国际民航组织的一项最高优先目标，这将要求在国际民航组织、各国、业界和服务提供者之间协调采取全面和主动积极的做法；

b) 安全监督

各国进行适当的安全监督是航空安全的一项根本原则。鉴于一些国家一直面临困难并因而需要援助，国际民航组织、各国、业界和捐助机构应该将资源用于制定可持续的安全监督解决办法；和

c) 国家和业界采取的举措

国际民航组织应该与所有国家和其他利益有关者协作，根据全球航空安全路线图，继续为各项安全举措制定一体化的做法，这将提供一个协调各项安全政策和举措的全球框架。

主题2： 增进航空安全

题目2.1： 安全信息的透明度和共享

1. 结论

1.1 会议就以下结论达成一致：

a) 国家和业界获得信息和协助

- 1) 透明度是航空安全的基石。所有缔约国和利益有关者应该进行合作，确保获得妥善进行安全管理所必需的信息。进一步增进航空安全要求加大在各缔约国、国际民航组织和所有民用航空的利益有关者之间对安全信息的共享；
- 2) 在各缔约国之间共享信息对保持相互信任至关重要；和
- 3) 一国在其安全监督的水平方面实行透明度的政策是一个清楚的信号，表明该国认识到可能存在的任何薄弱之处，这对其他国家和捐助方提供援助也应该是一种激励。

b) 公众获得信息

- 1) 公众应该能够毫不拖延地获得对航空运输的安全做出知情决策所必需的信息，包括安全监督审计信息。但是，有些国家需要时间更新其系统，以便能够向公众提供审计信息；和
- 2) 国际民航组织应该采用一项战略，将以普遍安全监督审计计划的报告为根据的安全信息有成效地告知公众。在制度设计上应该避免对此种信息的可能滥用。

c) 执行公约第二十一条

每一缔约国应该能够获得关于经常用于国际航行的航空器的登记、所有权和控制权的可靠和及时的信息；和

d) 适航信息的透明度和共享

- 1) 实施一个将便利对从事定期和不定期国际运行的航空器的适航信息进行及时共享的中央数据库，将是一项增进安全的手段；和
- 2) 在设计国和登记国之间交流和共享适航信息，对飞行安全至关重要。

2. 建议

2.1 会议就以下建议达成一致：

a) 国家和业界获得信息和协助

- 1) 应该继续在各缔约国之间公开共享按照全面的系统方法所进行的审计的结果；
- 2) 理事会应该推动在各缔约国实施“公正文化”的报告制度，以促进对事故及事故征候和与安全有关的所有其他信息的共享。“公正文化”应该创造一种鼓励和便利报告及共享信息的环境；

- 3) 各国应该实现充分的透明度，以使其他国家和捐助方能够提供更为迅速和有效的援助，来解决安全监督缺陷；和
- 4) 理事会应该考虑编制一份关于航空基础设施和所需改进的年度报告，以协助捐助方分配各缔约国所需要的支助。

b) 公众获得信息

- 1) 鼓励各国采用2006年民航局长会议IP/39号文件中所提出的格式，同意国际民航组织尽快公布其最初的安全监督审计或后续审计结果。各国还可以允许国际民航组织公布最初一轮审计周期产生的安全监督审计的最后报告；
- 2) 共享其国际民航组织安全监督信息的国家，应该有机会在国际民航组织审计信息专用网站的栏目中，提供其对于自审计进行以来取得进展情况的意见；
- 3) 理事会应该于2006年5月/6月制定一个不断进行的过程，以便向公众公布根据全面的系统方法进行安全监督审计的有关信息；
- 4) 在启动上述3)段中所拟议的过程之前，各国应该授权国际民航组织向公众公布根据全面的系统方法进行安全监督审计的有关信息。应该通过单独的同意表公布此种信息；
- 5) 理事会应该制定一种按照安全监督制度的关键要素，对普遍安全监督审计计划结果进行评估的系统，以评价具体缔约国的安全监督能力，并于2007年向大会报告；和
- 6) 各缔约国应该尽快同意公布有关信息，在任何情况下不得晚于2008年3月23日。国际民航组织随后将发布一份新闻公报，提供未授权公布其审计结果的国家的名单，并将这一情况登载在公共网站上。在理事会每届会议期间都应该向理事会提交一份进展报告，并于2007年向大会提交一份进展报告。

c) 执行公约第二十一条

理事会应该确保各缔约国能够获得关于经常用于国际航行的航空器的登记、所有权和控制权的可靠和及时的信息。各缔约国应该按照将要制定的指导方针和程序，在提供所需信息方面与国际民航组织合作；和

d) 适航信息的透明度和共享

- 1) 理事会应该研究建立一个扩大的数据库应用的可能性，使各缔约国自愿共享关于经常从事国际运行的航空器的适航信息；和
- 2) 设计国和登记国应该按照《适航手册》（Doc 9760号文件）中的规定缔结一项适航协议，作为促进在各国之间交流持续适航信息的手段。

题目2.2: 航空安全管理

1. 结论

1.1 会议就以下结论达成一致:

a) 安全管理体系

- 1) 各民用航空组织，包括民用航空当局，都面临着在资源日益减少的情况下履行其职责的压力，因此都面临效率方面的问题；
- 2) 安全管理体系为国际航空组织提供了一种以数据为驱动的做法，以便将资源优先分配给那些具有最大潜在风险的安全关切，以及分配给那些投入的资源可能产生最大回报的活动；
- 3) 经验表明，安全管理体系效益应该包括：
 - 减少的事故征候和事故率；
 - 更大的运行效益，比如减少返回登机门的次数和航班的取消；
 - 由于被授权并且通过安全管理体系看到结果进而提高的雇员士气；
 - 降低保险额；
 - 由于了解运行风险和预防事故对经营人产生显著的节余，进而产生重大的节余；和
 - 由于经营人对其日常活动进行管理而减少管理部门的参与。管理者对该体系的有效性进行监督。
- 4) 安全管理体系的概念只有在全球范围被所有缔约国采纳，并且通过各国被尽可能多的航空机构采纳之后，其全部潜力才能发挥出来。为了进行这一全球实施，各国需要充分认识到并了解安全管理体系的概念及其实施方法和工具；和
- 5) 应该考虑制定额外的指导材料以及组织研讨会和讲习班，来协助各国和经营人实施安全管理体系。为了推动这一作法，应该借鉴在制定和实施安全管理体系方面具有专长的国家和国际组织的现有经验。

b) 研究制定一个新的关于安全进程的公约附件

应该考虑用一个有安全监督、安全评估和安全管理相关规定的具体附件，对《芝加哥公约》的整套附件加以补充；和

c) 对附件6第II部分进行现代化

会议确认需要对附件6——《航空器的运行》第II部分 ——《国际通用航空——飞机》进行现代化。

2. 建议

2.1 会议就以下建议达成一致：

a) 安全管理体系

- 1) 各国应该在所有与安全相关的专业领域实施安全管理体系；
- 2) 各国应该在培训课程方案方面与国际民航组织进行意义深远的合作，方法是主办七个培训课程中的一项课程和/或提供安全管理专家以补充国际民航组织的授课人员；
- 3) 各国应该通过提供专家咨询意见、各种工具和其他手段，来交流实施安全管理体系进展方面的信息；
- 4) 各国应该根据理事会通过的相关规定，致力于在全球基础上尽早实施安全管理体系；和
- 5) 国际民航组织理事会应该继续工作，制定培训、指导材料和其他有帮助作用的工具，以帮助各缔约国尽快实施安全管理体系。

b) 研究制定一个新的关于安全进程的公约附件

国际民航组织应该研究进一步统一安全管理的要求，并考虑制定专门关于安全进程的新附件，包括安全监督、安全评估和安全管理的相关规定。

c) 国际民航组织应该继续做出努力，对附件6第II部分进行现代化。

题目2.3：解决与安全有关的缺陷的统一战略

1. 结论

1.1 会议就以下结论达成一致：

a) 对各国的援助

- 1) 尽管普遍安全监督审计计划进行了审计和后续访问，但相当数量的国家仍不能够实施其纠正行动计划和履行其安全监督义务；
- 2) 国际民航组织统一战略方案（USP）对于协调对各缔约国的援助和制定地区安全监督举措是有价值的；该方案可确保提供最佳援助；
- 3) 特别强调拥有自主的民航局的重要性，若无，在有些国家则是对实施安全监督的严重障碍；
- 4) 地区伙伴关系和地区安全监督机构或举措是良好的工具，使各国能够履行其安全监督

义务，并在各种利益有关者的支持下，将实现长期的可持续成果；

- 5) 国际航空安全财务机制作为供资机制（而非实施工具）应该与其他国际捐助基金进行协调，以产生最佳的结果；和
- 6) 国际民航组织需要改进其技术援助工具的有效性，加强其地区办事处的参与，以提供更有效的技术支持并培训本国专家。

b) 信息交流

- 1) 在履行安全监督职能方面，各缔约国之间共享关键的安全信息能够提高标准化、改进安全措施的实施并减少重复努力；和
- 2) 本组织作为门户网站启动的飞行安全信息交流（FSIX）是一个实际手段，便利在成员国之间以及与业界共享与安全有关的信息。

2. 建议

2.1 会议就以下建议达成一致：

a) 对各国的援助

- 1) 鼓励各缔约国推动进一步发展地区和次地区的组织，以便为加强各国的安全监督能力提供支持；
- 2) 为了履行其《芝加哥公约》所规定的义务，鼓励各缔约国在双边和地区一级更好地合作，做出适当的安排，在本国不具备充分的人力、技术和财务资源时履行其安全监督义务；
- 3) 需要援助的各缔约国应该与统一战略方案股协调，以验证其行动计划可以取得理想的成果，并确定最适当的援助机制。可通过各种选择提供援助，包括技术合作方案；
- 4) 国际民航组织和各国应该改进纠正与安全有关的缺陷的技术援助工具和供资机制的有效性和协调，包括国际航空安全财务机制（IFFAS）；
- 5) 国际民航组织应该加强其地区办事处的参与，为各缔约国提供更有效的技术支持并推动进一步发展从事安全监督的地区和次地区组织；
- 6) 国际民航组织应该调整其工作方法，使从事安全监督和技术工作的地区组织充分参与，并要求秘书长根据第A35-7号决议第7条，继续促进普遍安全监督审计计划和与航空安全有关的其他机构的审计计划之间的协调与合作；
- 7) 各缔约国应该表现出处理航空安全缺陷的政治意愿，这包括在必要时尽快建立一个有授权的、资金充足的和自主的民用航空当局，以提供有效的安全监督；和

- 8) 有能力的国家和其他利益有关者以及金融机构和捐助方，应该通过统一战略方案做出财务捐献和/或实物捐助，以支助需要援助的国家纠正其安全监督的缺陷。

b) 信息交流（FSIX）

鼓励各缔约国和相关行业及专业组织，通过国际民航组织飞行安全信息交流（FSIX）网站，向国际民用航空界提供指导材料和与安全有关的相关信息。

题目2.4：相互承认

1. 结论

1.1 会议就以下结论达成一致：

a) 核实

在承认其他国家的证书和执照有效之前，需要核实此种承认的条件已得到满足，即颁发这些文件的要求至少等于适用的国际民航组织标准；

b) 对外国航空器的承认和监视

- 1) 确保其领土内空域的安全，包括外国经营人航空器的运行，是各国义不容辞的责任；
- 2) 最好要有承认证书和执照有效的协调一致的程序，以及监视外国航空器运行的统一做法。为此目的，国际民航组织应该制定必要的指导方针和程序；和
- 3) 方便旗、非法运行和犯罪活动危害民用航空的安全。

c) 安全条款

- 1) 建议在双边协定中增加一个安全条款，该条款已有范本；和
- 2) 需要不断进行对话并对外国航空经营人进行监视，以维持此种协定的有效性。

2. 建议

2.1 会议就以下建议达成一致：

a) 核实

各国在承认有关文件有效之前，应该核实其他国家颁发或核准合格证书和执照的要求至少等于适用的标准；

b) 对外国航空器的承认和监视

- 1) 国际民航组织应该制定必要的指导方针和程序，协助各国在承认合格证书和执照有效以及监视外国航空器在其领土内的运行方面，尽量求得可行的最高程度的一致；
- 2) 各国应该根据公约并在非歧视的基础上制定运行规则，用以规范准许和监视外国航空经营人在其领土内的运行；
- 3) 各国应该在其领土内实施和加强对外国航空器运行的监视，并在必要时采取适当行动维护安全；和
- 4) 各国应该消除方便旗，防止非法运行以及将此类活动从一个国家或一组国家输出到另一个国家或一组国家的可能性，并为此目的交流安全信息。

c) 安全条款

- 1) 各国应该根据国际民航组织制定的安全条款范本，在其双边航空协定中增加一个安全条款；和
- 2) 在各国或各方采取禁止运行的单方面行动之前，通常应该在有关各国和各方之间有一个磋商过程。

题目 2.5：加强安全监督

1. 结论

1.1 会议就以下结论达成一致：

a) 普遍安全监督审计计划

- 1) 发挥普遍安全监督审计计划的最佳效能需要各国的全面合作。为此目的，接受由国际民航组织安排的现场审计至关重要；和
- 2) 应该制定一个补充机制来迅速解决由普遍安全监督审计计划所查明的重大安全关切，要求各国以秘书处同意的及时的方式解决这些关切，并相应地修订通用谅解备忘录（MOU）。

b) 统一战略

解决与安全有关的缺陷的统一战略要求所有利益有关者的不断努力，以确保掌握有效和可持续的安全监督解决办法并且完全遵守与安全有关的各项规定；和

c) 直接援助

需要有临时措施来确保每一缔约国都有公平的机会经营国际航空公司。设想国际民航组

织的一个积极作用是查明哪些国家需要立即采取行动加强安全监督，并与有关国家协商为其航空经营人立即实施临时的解决办法。可为此建立一个国际安全检查员和其他安全监督专家的储备库。这需要有能力的国家和其他利益有关者的慷慨合作。可相应地制定一个由国际民航组织管理的对各国和航空经营人直接援助的计划。

2. 建议

2.1 会议就以下建议达成一致：

a) 普遍安全监督审计计划

- 1) 各国应该与普遍安全监督审计计划全面合作，包括接受由国际民航组织安排的现场审计；和
- 2) 国际民航组织应该建立一个补充机制，以迅速解决由普遍安全监督审计计划所查明的重大安全关切，并相应地修订通用谅解备忘录（MOU）。

b) 统一战略和直接援助

- 1) 国际民航组织应该考虑一个计划的可行性，这有待大会下届会议批准，即以各国和其他利益有关者提供的国际安全检查员和其他安全监督专家的储备库为基础，由国际民航组织来管理向没有充分安全监督能力的国家和这些国家的航空经营人提供直接援助。这一计划应该考虑到 2006 年民航局长会议 WP/28 号文件中提出的问题以及可能的法律及财务困难；和
- 2) 国际民航组织应该考虑在2008年—2009年—2010年三年期的方案预算内，为统一战略方案和直接的安全监督援助分配资金。

主题3： 超越现行的框架

题目 3.1： 二十一世纪的安全框架

1. 结论

1.1 会议就以下结论达成一致：

- a) 经济自由化已成为当代航空的一个划时代的特征，它对航空业有主要冲击。需要确保安全框架继续满足国际民用航空安全和有序发展的要求；
- b) 需要澄清经营人的概念和与负责对其进行安全监督的国家之间的关系；
- c) 应该审查《芝加哥公约》各附件的内容、性质和结构，以确保国际民航组织的标准侧重各项安全目标，同时给予各国在决定实施手段时以更大的灵活性；

- d) 在技术合作活动中需要有更高水平的协调，以减少重复努力并尽可能使更多国家受益；
- e) 有必要动员金融机构和捐助方的资源，以帮助增进民用航空安全；和
- f) 目前民用航空中存在着“方便旗”的情况，对此不应该容忍。

2. 建议

2.1 会议就以下建议达成一致：

- a) 理事会应该考虑充实“经营人所在国”和“经营人”的定义，进一步规定“主要营业地”和进行“运行控制”的地点之间必要的一致性，将其作为确定负责安全监督的国家的一种手段；
- b) 缔约国应该履行第八十三条所赋予的义务，按照《向国际民航组织登记航空协定和安排的规则》（Doc 6685 号文件）来登记协定；
- c) 国际民航组织应该制定指导材料供各国使用，由其民用航空当局实施一致的经济和技术政策；
- d) 国际民航组织应该考虑通过以下方法改进制定和通过标准和建议措施的过程：
 - 1) 系统地评估其对业界和其他有关方面的影响；
 - 2) 更系统地利用各事故调查机构公布的建议；和
 - 3) 制定一些准则来确定哪些标准对确保全球安全是至关重要的，对此只有在特殊情况下通知差异才是可以接受的；哪些标准具有详细的技术性，应该改为建议措施，或者从国际民航组织的附件中删除，变成指导材料。
- e) 从事对项目进行策划和供资，旨在提高低收入国家的航空安全的所有利益有关者，应该加强合作，交流信息和经验，以避免重复努力；
- f) 理事会应该考虑其他国际组织所取得的经验，研究“方便旗”的问题；和
- g) 国际民航组织应该考虑国际民用航空的全球化，加倍努力来处理安全监督的未来发展问题。

编辑说明：已经将WP/46号文件中的关于研究制定一个安全进程附件的建议，与WP/42号文件所载的题目2.2项下建议2.1 b) ——“制定一个公约的安全附件”的一个类似建议合并在一起。
