



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

主题2： 增进航空安全

题目2.3

解决与安全有关的缺陷的统一战略

（由秘书处提交）

摘要

解决与安全有关的缺陷的国际民航组织统一战略，是一项核心概念。本文件概述了这一战略的两个主要支柱，即：向各国提供援助，以及便利使用和交流与安全有关的信息。方案将通过推动地区或次地区安全监督机构并鼓励伙伴关系，来响应各成员国在实施纠正措施以解决其与安全有关的缺陷方面的援助要求，并且将包括注重成果的管理和质量控制。方案依据的原则是在各国、行业界、金融机构及其它利害关系方之间的合作和援助、提高的透明度和公开性、培养伙伴关系，以便制定和实施可持续地解决方法。

会议的行动在第6段。

1. 引言

1.1 普遍安全监督审计计划（USOAP）第一轮审计的结果揭示出，在执行标准和建议措施（SARPs）以及保持充分的安全监督水平方面，有些国家依然经历着困难。尽管各国正在制定纠正行动计划，但一些国家没有必要的人力、技术和财务资源，无法充分履行其安全监督义务。国际民航组织大会第35届会议（2004年9月28日至10月8日，蒙特利尔）认识到了这一点，通过了第A35-7号决议：采取统一战略解决与安全有关的缺陷。该决议指示国际民航组织实施一项统一战略，以期协助各成员国纠正主要通过国际民航组织安全监督审计所查明的缺陷，以及其它国际和地区组织进行的其它审计所查明的缺陷。

1.2 国际民航组织的统一战略方案 (USP) 由空中航行局内部新设立的一个股来管理, 是为了实施大会提出的战略而制定的。该方案的两个主要支柱是:

- a) 通过制定和实施各国民航当局的纠正行动计划向其提供援助, 同时鼓励伙伴关系和地区合作; 和
- b) 便利各国之间使用和分享与安全有关的信息。

2. 对各国的援助

2.1 应该注意的是, 在国际民航组织和/或民用航空运行中的其它相关方的支助下, 各缔约国可以单独或集体制定和实施其纠正行动计划。在许多情况下, 这一支助是为了有助于组建地区或次地区安全监督组织 (RSOOs)。这些组织的建立将协助那些不具备人力、财力或技术资源的国家, 维持单独有效的安全监督制度。

2.2 要求得到 USP 援助的国家将受益于以下支助。USP 将分析 USOAP 审计报告的结果, 以便确定希望合作的那些国家或国家集团对国际民航组织 SARPs 的遵守情况。在得到 USOAP 全面的系统方法审计周期的信息和数据后, 将重点关注那些此前未能了解的额外领域。USP 将协助各国或国家集团探索在其责任领域实施纠正行动的备选办法。援助的范围将包括从制定和审查行动计划, 到进行可行性研究并制定工作分解结构。USP 将努力协助各国理解和管理在有限的预算和技术资源内实施安全措施时的相关风险。它还将优先安排预算局限内的现有备选办法, 以便通过注重成果的管理和质量控制尽可能加强安全。此外, USP 将便利财政和/或技术捐助与所查明需求的相匹配。

2.3 一项进一步的举措将涉及对根据国际民航组织 USOAP 的审计制定纠正行动计划的实施小组进行培训。将向实施小组配置使用目前未从事全面审计计划之审计的合格的国际民航组织审计员。目前, 正考虑在 2006 年第三季度举办纠正行动计划实施小组人员培训研讨会。

运行安全及持续适航合作发展方案和其它事项

2.4 自第 A35-7 号决议通过以来, 统一战略方案一直在对世界不同区域的若干地区性举措提供援助。USP 正在与技术合作方案及其运行安全及持续适航合作发展方案 (COSCAs) 合作。已经制定了 7 个 COSCAPs 项目, 另有 4 个正在讨论当中。国际民航组织各地区办事处与 USP 和 TCB 密切协调, 以确保 COSCAP 的项目持续满足所涉及地区的需求。当 COSCAP 各国同意谋求建立一个 RSOO 时, USP 将帮助这些国家制定明确的发展计划并确定辅助资源。USP 也将直接与其它独立发起人一道, 如与太平洋航空安全办公室 (PASO) 共同帮助此类举措成功实施 RSOOs。

地区合作

2.5 《国际民用航空公约》鼓励各缔约国之间的合作和协调, 以便确保国际空中航行的安全和效率。在满足一国安全监督义务方面, 集合资源的效益会更具成效, 因此这能提供机会来分享经验、讨论共同关心的问题、消除重复努力、对管理框架实行标准化并实现规模经济。有效的安全监督制度的建立和管理, 需要政府的高层承诺。随着越来越多的国家开始认识到地区合作的好处, 国际民航组织预计将收到更多的援助要求。国际民航组织已制定了这方面的指导材料, 可以从目前的国际民航组织

网站获得以草案形式出版的 9734B 号文件《地区安全监督制度的建立和管理》。

伙伴关系

2.6 国际民航组织统一战略方案的一项基本宗旨，就是协助各国发展其相互间的伙伴关系，并分享资源以实现更有效的安全监督水平。该方案能否便利及协调财务和技术援助的赞助方与受援方之间的联系同样重要。为此，大会第 A35-7 号决议提出了在各国与行业界、空中航行服务提供者、金融机构和其它利害关系方之间建立伙伴关系。

2.7 为了便利这些努力，USP 将对伙伴关系所涵盖的具体领域进行有协调的分析。其中管理上的协调一致、技术材料的制定、通信系统的联网，可能都需要不同类型的甚至多重的伙伴关系。这种努力中的每一伙伴都必须致力于商定的目标，以实现有具体安全目标的可持续成果，彰显其投资价值。

3. 信息交流

3.1 统一战略方案还致力于通过提供分享指导材料的实际手段来援助各国，便利使用和交流影响国际空中航行的与安全有关的信息。为此，国际民航组织启动了一个健全的网基信息工具，即：飞行安全信息交流（FSIX）。FSIX是一个门户网站，将提供途径，获取与安全有关的信息。一些安全关键信息，包括审计结果以及与事故征候和事故报告的链接，将可以通过国际民航组织的安全网站获取，这些信息只提供各国使用。FSIX中的一个新闻组和论坛部分，将使用户能够交流意见和各种与航空安全有关的信息。

4. 资源方面的考虑

4.1 统一战略与国际民航组织以往的业务方式有较大出入。本组织目前较少强调新SARPs的制定，而是更多地注重执行现有的标准和相关规定。本组织通过重新分配其他的标准制定活动的资源，在可能的程度上支持这一方案。统一战略方案将在很大程度上取决于各国的支持。

5. 结论

5.1 尽管USOAP进行了审计和后续访问，但相当数量的国家尚不能够实施其纠正行动计划和履行其安全监督义务。

5.2 地区伙伴关系和地区安全监督机制的建立是一个良好的手段，使各国能够履行其安全监督义务，并在不同的利害关系方的支持下，将实现长期的可持续成果。

5.3 在履行安全监督职能方面，各缔约国之间分享关键的安全信息能提高标准化、改进安全措施的实施并减少重复努力。

6. 会议的行动

6.1 请会议建议：

- a) 当各国缺乏独自履行其安全监督义务的财务资源和/或技术能力时，各缔约国应致力于通过组建地区和次地区安全监督组织或做出举措，来发展和制定可持续的安全解决方法；
- b) 需要援助的缔约国应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；
- c) 各缔约国和相关行业及专业组织，应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；和
- d) 有能力的国家及其它利害关系方，应通过统一战略方案做出财务捐助和/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。

—完—