



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2.4：

相互承认

（由秘书处提交）

摘要

合格证书和执照的承认是国际民用航空的根本。目前，许多国家将其承认建立在相互信任的基础上，但是，各国应该核实《公约》第三十三条为此种承认规定的条件得到满足，对定期航班和不定期飞行皆应如此。提议国际民航组织制定规定和指导，促进国家在承认合格证书和执照有效以及监视其领土内外国航空器运行方面的一致。建议在航空协定中包括一个安全条款。

会议的行动在第4段。

1. 引言

1.1 《国际民用航空公约》（1944年，芝加哥）第三十一条规定，凡从事国际航行的每一航空器均应具备有该航空器登记国颁发或核准的适航证。第三十二条规定，从事国际航行的驾驶员，应具备有该航空器登记国颁发或核准的合格证书和执照。承认由另一缔约国颁发的此种合格证书和执照有效是国际民用航空的根本，否则就不可能有国际飞行。第三十三条规定此种承认是强制性的，但颁发或核准此种文件的要求，须等于或高于适用的最低标准（即附件1——《人员执照的颁发》和附件8——《航空器适航性》）。

1.2 普遍安全监督审计计划（USOAP）的审计结果表明，如不核实，一国当局就不能合理地设想另一国实际上满足了第三十三条所述的承认的条件。为了协助各国行使其安全监督义务，制定关于监视航空器运行，包括外国航空器的定期航班和不定期飞行的具体规定和指导将是有用的。

2. 讨论

2.1 大多数民航当局都在根据至少等于适用标准的要求颁发合格证书和执照，并确保这些要求继续

得到满足。这就是国家所做的有效安全监督。多年来，各国普遍相信其他国际民航组织缔约国都在履行《公约》赋予其的义务，并按原样承认其合格证书和执照。

2.2 1999年建立了USOAP，旨在确保各缔约国适当履行其对于安全监督的责任。第一轮审计结果表明，一些国家在颁发或核准合格证书和执照时未达到适用的标准。因此，承认不能再仅基于相互信任的原则。需要核实另一国颁发合格证书和执照所采用的依据，并核实第三十三条所规定的承认的条件真正得到满足。

2.3 因此，一国在承认由另一缔约国颁发或核准的合格证书和执照有效之前，至少应核实合格证书和执照在颁发或核准时符合并将继续符合相关标准。为此目的，一国应具备一个以一致标准为基础的承认办法。认为制定一个将核实办法作为承认的前提条件的指导材料将是有益的，可包括以下步骤：

- 查明负责颁发或核准适用的合格证书和执照的一个或多个缔约国（登记国、经营人所在国和任何其他国家）；这包括根据第八十三条分条或其他规定，就某些安全监督职能和义务的转移审查双边协定，以及有关经营人签署的租赁协定；
- 评估由一个或多个有关缔约国行使的安全监督的水平；这包括审查USOAP和任何其他安全监督审计报告，尤其是国家是否有效地履行了其执照颁发和合格审定义务及监视义务；
- 评估航空活动的水平和性质是否与有关缔约国的安全监督能力，即负责安全监督的当局实施和执行相关安全标准的能力相匹配；同时考虑航空经营人许可证是否是由航空经营人运行控制所在地国主管当局颁发的。

2.4 注意到各国的安全监督责任和义务在《公约》及其附件中得到界定，即使在这些规定中未使用安全监督这个词语。国家有义不容辞的责任确保其领土内空域的安全，包括外国航空经营人航空器的运行安全。除第三十三条之外，第十六条和第二十一条也与此有关。第十六条规定，一国当局有权对其他缔约国的航空器在降落或离开时进行检查，并查验《公约》规定的证书和其他文件。根据第二十一条，各缔约国承允，如经要求，应将关于在该国登记的某一特定航空器的登记及所有权情况提供给另一缔约国或国际民航组织。应制定一国对于其领土内外国航空运行的责任方面的具体规定和指导材料，以补充《公约》有关条款中的义务。

2.5 《公约》及其附件所反映的登记国和经营人所在国对于安全监督的义务，摘录在2005年8月12日的EC 2/93，AN 11/41-05/83号国家级信件附篇B中。但是，需要监视航空器的运行，不仅是由该国直接负责的航空器，而且还有在其领土内的外国航空器。第A35-7号大会决议：《采取统一战略解决与安全有关的缺陷》中的行动条款4就向各国提醒了这一需要。不言而喻，此种监视不仅限于从事定期航班的航空器，而且也适用于不定期飞行。

2.6 《国际民航组织运行检查、合格审定和持续监视程序手册》（Doc 8335号文件）概要介绍了对一国的本国航空经营人进行持续监视的办法；但在外国航空经营人方面却几乎未作指导。为了协助各国行使其安全监督职能，国际民航组织就监视义务，包括各国在本国领土内对外国航空器的运行制定具体规定和指导，以及就用于承认办法的一致标准制定指导将是有益的。这一材料应顾及各国的经验，包括美国联邦航空条例关于外国航空承运人的第129部分，欧洲议会和理事会关于禁飞航空承运人的最新规定。

2.7 过去数十年中国际民用航空的全球化和扩展，以及航空技术的发展，造成了《公约》未曾预想的复杂情况。各附件一直在与时俱进，以反映不断变化的环境，并便利各国的安全监督。在这方面，1990年在附件6——《航空器的运行》第I部分：《国际商业航空运输——定翼飞机》和第III部分：《国际运行——直升机》中引入了一个航空经营人许可证（AOC）的概念。这些新标准明确规定了航空经营人的安全义务，和经营人所在国在合格审定和经营人持续监视方面的作用。对有关标准的实施由USOPA审计。

2.8 关于携带AOC副本和其他国家对之予以承认的新规定正在考虑之中，到会议召开时或许已获通过（见2005年8月12日AN 11/43-05/76号国家级信件）。因此，将在附件6中增加AOC的承认机制，类似于《公约》第三十三条为适航证和驾驶员执照提供的机制。

2.9 各国缔结航空协定以使其经营人提供往返另一国的航班。这些双边协定通常主要基于政治和经济考虑，并不总涉及安全。2001年6月13日，理事会通过了一项决议和相关的航空安全条款范本，这应包括在航空协定中（见2001年9月14日AN6/42-01/84号国家级信件）。该条款提出了协定双方需要保持的安全要求，并有助于确保对使用另一国空域和机场的航空器按照国际民航组织的标准运行和维护。需要不断进行对话，并监视外国航空运行，以维持此种协定的有效性。该决议和有关条款范本已包括在参考文件中，登载在本次会议的网站上。

3. 结论

3.1 在承认合格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标准。

3.2 最好有承认合格证书和执照有效的一致办法，以及监视外国航空器运行的统一做法。为此目的，国际民航组织应制定必要的规定和指导材料。

3.3 建议在双边协定中增加一个安全条款。

4. 会议的行动

4.1 请会议建议：

- a) 各国核实承认其他国家的合格证书和执照有效的条件得到满足；
- b) 各国实施和加强对其领土内外国航空器运行的监视；
- c) 国际民航组织制定必要的规定和指导，协助各国在承认合格证书和执照以及监视其领土内外国航空器的运行方面，尽量求得可行的最高程度的一致；和
- d) 各国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。