



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2.5

加强安全监督

（由秘书处提交）

摘要

尽管大多数国家提供了有效的安全监督，但某些国家却没有这方面的能力。因此需要与普遍安全监督审计计划（USOAP）进行全面合作。提议用一个补充机制迅速解决USOAP查明的重大安全关切。尽管通过统一战略方案或其他方面提供了援助，但仍存在不遵守与安全有关规定的重大风险。需要全球合作以确保各国和航空公司经营国际航空服务的公平机会。提议在集合各国和其他利害关系方提供的国际安全检查员和其他安全监督专家的基础上，向不具备充分安全监督能力的国家及此类国家的空运经营人提供直接援助。预计国际民航组织在这方面的积极作用将得到大会下届会议的批准。

会议的行动在第6段。

1. 引言

1.1 各国建立和保持对航空业有效的安全监督的能力，是国际民用航空安全的主要支柱之一。国际民航组织通过其标准、建议措施和相关材料，对航空安全和有效的安全监督做出了贡献，这些构成了各国规章的基础。此外，通过普遍安全监督审计计划（USOAP）及解决与安全有关的缺陷的统一战略，国际民航组织在全球促进了安全监督。但是，并非所有国家都能够在短期内履行其安全监督义务，因此需要补充行动，在相关国家没有提供充分安全监督的情况下，能够实现安全的航空运行。

2. 安全监督

2.1 USOAP 已经明确地显示出对各国管理安全监督的水平产生了积极效果。此类监督应与航空

业的发展保持同步。随着 USOAP 的扩展以处理所有与安全有关附件中的全部与安全有关的规定，其最适当的职能取决于各国的全面参与，包括接受国际民航组织安排的现场审计。

2.2 民用航空的复杂性，包括登记国和经营人所属国之间对安全监督责任的划分，使安全监督成了各国的一项艰巨任务。许多国家无法履行其安全监督义务的原因多种多样，包括资源匮乏的原因。在某些情况下，不慎的经营人、怀有恶意的经营人以及其他各方施加影响并利用国家的流行局势，阻碍了相关当局的适当介入。因此，某些国家的不安全形势可能会持续存在。

2.3 制做一份 USOAP 审计报告的标准时限，既不要求该国立即采取行动处理 USOAP 审计过程中查明的遵守方面的重大缺陷，也未提供国际民航组织机会来便利及时解决发现的这些情况。在存在重大安全关切的情况下，应该建立一个机制，使秘书处能够为证实情况而启动对安全风险的分析，例如经营国际业务的持证人没有达到国际民航组织 SARPs 最低标准的情况。如果与国家及时协商之后，安全风险得到了证实，将要求该国在不超过数周的短期内立即提供纠正计划。根据国家的响应情况，下一步采取的行动可能包含通过统一战略方案向该国提供援助；如果在规定时间内没有提出任何纠正行动，或者没有收到任何回应，秘书处则将按照透明度和公开性的程序向理事会报告（2005 年 8 月 12 日的 AN 11/41-05/87 号国家级信件附篇 C）。

2.4 目前，国际民航组织在其统一战略方案中使用 USOAP 的审计结果，来查明那些无法履行安全监督义务，在制定和保持有效安全监督方面迫切需要援助的国家。此类援助可以由国际民航组织协调，在必要的情况下经地区办事处协助，通过技术合作方案或通过其他各方提供。在所有情况下，统一战略的目的都在于向各国提供所需的确切支助，以便通过合作、援助和伙伴关系实现可持续的安全监督的解决方法。然而，应该认识到，有效的安全监督能力预期不可能瞬间在世界范围建立起来，培养能力将需要许多利害关系方在相当长时期内的共同努力。

3. 现实

3.1 通过批准《国际民用航空公约》（1944年，芝加哥），各缔约国同意不将民用航空用于和本公约（第四条）的宗旨不相符的任何目的，同时从事国际航行的航空器，非经一国许可，在该国领土内或在该国领土上空时不得载运军火或作战物资（第三十五条）。尽管如此，在诸如内乱、有组织犯罪和腐败的情况下，有关当局可能无法避免此类民用航空飞行，这些飞行可能不会遵守有关的安全规定。这种现象已经通过联合国安理会要求制定的各类报告得到证实。尽管通过国际民航组织或其他各方提供了援助，但还存在其他一些原因使某些国家无法履行其安全监督义务。

3.2 不能为航空器的运行提供安全是一个不幸的现实，这需要得到认识和解决。因此，各国在给予入境许可时必须保持警惕，使安全不受损害，同时，如果境外经营人不遵守适用的航空规章，各国除了拒绝某些其他国家经营人进入其空域之外，可能别无选择。与此类似，按照理事会批准的程序，当一国在遵守与安全有关的标准和建议措施方面存在重大缺陷，包括未能按其安全监督义务行事时（见AN 11/41-05/87号国家级信件），国际民航组织可能不得不就此向所有缔约国通报。这两种情况都代表着严厉的措施，否则将意味着国际航空业维护安全方面的失败。

4. 全球合作

4.1 按照公约序言和第四十四条第六款和第七款指出的那样，每一缔约国均应有经营国际空运企业的公平机会，并应避免差别待遇。按照适用规则，遵守安全运行措施的空运经营人，不应像不被认可的情况那样成为此类严厉措施的受害者。安全监督的失效蕴涵着此类措施的内在风险。因此，如果某国的安全监督失效，并且短期内不可能采取补救行动的话，应当探索其他途径以使有关经营人得以继续安全运行。

4.2 解决与安全有关的缺陷的统一战略需要所有利害关系方的持续努力，才能确保有效和持续的安全监督解决办法，并全面遵守与安全有关的规定。但是，在查明哪些国家需要采取立即行动以加强安全监督方面，国际民航组织应发挥积极的作用，与相关国家进行对话，以便为其空运经营人立即实施临时的解决办法。

4.3 相关的经营人所属国或登记国的一个备选办法，就是在双边基础上按照相互的协议，将某些安全监督职能和职责临时转移给另外一个国家。尽管可以转移某些职能和职责，但应该注意的是，安全监督的责任是不能转移的，并且永远属于经营人所属国和登记国。在所有情况下，都应将此类安排通知国际民航组织，并按照公约第八十三条和透明度及共享安全信息的原则，由国际民航组织予以公布。

4.4 另一个备选办法就是建立一个各国自愿提供的国际检查员储备库，国际民航组织可以藉此组成一个专家组，代表有需要的国家履行安全监督职能，并在逐国或（次）地区的基础上，在这些国家建立可持续的安全监督组织。专家组将接受任何委派，但只在相关国家明确同意时才援助受援国，并将具备运作援助（OPAS）专家的地位，同时被视为相关民用航空管理部门的临时工作人员。履行实际的安全监督职责和培养能力，将特别使发展中国家受益。

4.5 尽管一国的安全监督能力可能被认为不够充分，这可能导致其他国家对其经营人的不承认，但缺乏安全监督的空运经营人仍然可能遵守安全运行措施。如果是这种情况，则应该允许此经营人在解决国家安全监督不充分的同时，继续其国际运行。这样做的条件是有认可的安全审计/评估表明该空运经营人符合能够安全运行的标准。在一国管理部门不具备相关胜任能力，同时另一国准备好进行此类安全审计/评估时，如果这种使命得到大会的核准，此类安全审计/评估也可以在国际民航组织的主持下，由一个国际安全检查员小组（OPAS专家）进行。

4.6 各国在全球层面与其他利害关系方的合作，是国际民航组织的预计新作用的前提条件，以便建立专家小组，代表够资格的国家进行安全监督能力建设、审计和评估。在为下个三年期（2008年—2009年—2010年）方案预算中的安全监督活动制定的预算内，应当在划拨给USOAP和补救行动的资金之间建立审慎的平衡，包括前面段落中预见到的统一战略方案和给各国的直接安全监督援助。但是，向补救行动提供的多数资金，将不得不来源于外部资源，如世界银行和主要的航空业界利害关系方。此类外部资金可能依捐助人和国际民航组织之间对某一具体明确项目的协议而定，其中有明确指明的受益人、目标、成果和质量保证机制。

5. 结论

5.1 为了最适当地发挥USOAP的职能，需要各国全面合作。为此，接受国际民航组织安排的现场审计至关重要。

5.2 应当制定一项迅速解决USOAP查明的重大安全关切的补充机制，以便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）。

5.3 解决与安全有关缺陷的统一战略，需要所有利害关系方的持续努力，才能确保有效和持续的安全监督解决办法，以及全面遵守与安全有关的规定。

5.4 需要有临时措施来保证每一缔约国都有公平机会经营国际航空公司。预计国际民航组织的一个积极作用就是查明哪些国家需要立即采取行动以加强安全监督、与有关国家协商为其空运经营人立即实施临时的解决办法，并为此协调建立一个国际安全检查员和其他安全监督专家的储备库。这一作用需要经大会核准，以及有能力的国家和其他利害关系方的慷慨合作。应该相应地为国际民航组织制定一个办法，以管理对各国和空运经营人的直接援助。

6. 会议的行动

6.1 请会议：

- a) 呼吁各国与USOAP全面合作，包括接受国际民航组织安排的现场审计；
- b) 建议国际民航组织建立一个补充机制，以迅速解决USOAP查明的重大安全关切，并相应地修订通用谅解备忘录（MOU）；
- c) 建议国际民航组织制定一个有待大会下届会议批准的办法，以各国和其他利害关系方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空运经营人提供的直接援助；和
- d) 建议国际民航组织在2008年—2009年—2010年三年期方案预算内，为统一战略方案和直接的安全监督援助分配资金。