



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3： 超越现行的框架

题目3.1

21世纪的安全框架

（由秘书处提交）

摘要

经济自由化已成为当代航空的一个划时代的特征。在自由化带来经济利益的同时，影响航空器运行或运营人员的那些商务安排或做法，可能会产生安全关切。航空运输的这一演变对国家有直接影响，国家对安全负有最终责任。要求要澄清这一全球行业与有关政府当局之间的关系。提出了在自由化环境中增强此种框架的措施。

会议的行动在第4段。

1. 引言

1.1 经济自由化已成为当代航空的一个划时代的特征，对航空业有较大冲击。由一些国内承运人作为补充的国家航空公司的传统网络，已让位给一个更全球化的航空运输业，只有为数不多的几个全球航空承运人或承运人联盟，其网络遍布整个世界。还有一种大趋势，将传统上由经营人亲力亲为的一些职能外包，例如维修和飞行培训。航空运输的这一演变对国家有直接影响，国家对安全负有最终责任。这要求要澄清这一全球行业和其政府当局之间的关系。本文件介绍了一些现有挑战，并提出了应对这些挑战的行动。

2. 讨论

2.1 国际民用航空的现行安全框架是《国际民用航空公约》（1944 年，芝加哥）确定的。这一框架得到逐步演变，以虑及民用航空业在过去 60 年中发生的重大变革。框架的演变主要是通过修订《公约》各附件进行的。在对《公约》所做的直接影响国际民用航空活动的各项修改中，最为实质性的是

纳入了对第三条分条和第八十三条分条的批准。

2.2 根据从国际民航组织普遍安全监督审计计划中获得的经验，最近进行的国际民航组织秘书处对经济自由化的安全和保安方面的研究（2005 年 8 月 12 日 EC 2/93，AN 11/41-05/83 号国家级信件），及其与各国和行业的不断交往，国际民航组织秘书处已明确，以下事项对民用航空的安全发展有潜在的妨碍。

国家责任的分散

2.3 上述国际民航组织关于经济自由化的安全和保安方面的研究发现，影响航空器运行或运营人员的那些商务安排或做法，可能会产生安全关切。各项租赁安排和维修与培训等职能的外包造成一些情况，使一家空运企业的运行可能涉及不同国家的多个方面。就确定各有关国家的责任而言，《公约》及其相关附件中所载现行规定是充分的。但是，研究表明，可以做更多的工作来改进现行的标准及建议措施（SARPs）和/或指导材料，以应对国际航空运输经营方式的演变所带来的新挑战。

2.4 根据附件 6 的规定，航空经营人负责根据经营人所属国颁发的空运经营人许可证（AOC）进行商业运行。附件 6 将经营人视作一个实体，它对航空器进行运行管制，为了航空器的安全和飞行的正常与效率，对飞行的起始、继续、改航或终止行使职权。但是，在今天日益复杂的环境中，国家当局遇到了困难，难以界定由哪个国家负责经营人的安全监督以及与之相关的 AOC 的颁发。与携带 AOC 副本和由其他国家予以承认的新规定正在审议之中，到会议召开时或许已获通过。这些拟议的规定能极大地协助国家当局界定承运人的经营人所属国。但是，鉴于今天的现实，或许仍需修订附件 6 的规定。

2.5 根据第八十三条分条和附件 6，经营人所属国的定义为“经营人主要营业地所在国，或者没有此种营业地时，经营人永久居所所在国”。这一般被理解为经营人公司活动中心所在地。这种定义的经济含义产生了一些情况，难以界定究竟哪个国家是经营人所属国，并因此要负责安全监督。例如，有这样的情况，一个航空经营人的公司活动中心在一个国家，但其运行中心实际上却以另一个国家为基地。因此，经营人所属国可能实际上不是进行运行管制的所在地国。现行规定由于对此不够明确，因而造成了一种可能性，要经营人所属国监督公司活动中心在其领土之内而实际上却以另一个国家为运行基地的承运人，可能是不现实的。此外，一国也可能不一定知晓一个经营人的运行中心是在其领土上。这个问题在“湿租”的情形下尤其明显。

2.6 可能需要澄清，以在航空安全方面进一步界定“经营人所属国”和“经营人”。应考虑进一步充实附件 6 中的这些定义，规定主要营业地和进行运行管制的地点之间必要的一致性。

航空协定

2.7 国际民航组织秘书处对经济自由化的安全和保安方面的研究结论认为，应强烈鼓励各国使用第八十三条分条，它提供了一个有用的方法以避免涉及将航空器转移到国外的复杂情况。根据第八十三条分条缔结的协定必须向理事会登记并根据第八十三条公布。《在国际民航组织登记航空协定和协议的规则》（Doc 6685 号文件）规定，根据第八十三条向理事会登记的协定，系指一缔约国与：任何其他国家；任何其他国家的空运企业；任何其他国家的国民（自然人或公司）之间，与国际航班、机场或空中航行服务的所有权或经营有关的协定。

2.8 《公约》第八十三条涉及到透明度的必要性，规定各国有清楚和明确的义务向国际民航组织理事会登记与国际航空有关的任何协议，这些协议应“尽速予以公布”。但是，国际民航组织普遍安全监督审计计划发现，有些国家虽然已缔结了关于适航、运行和人员执照颁发事项的双边航空协定，却未向理事会登记这些协定。在这些领域的透明度，对于维护缔约国之间必要的相互信任是必不可少的。因此，可能需要进一步敦促各缔约国履行其义务，登记与民用航空安全有关的所有协定。

涉及经济和技术监督当局的一致性政策

2.9 安全（和保安）在国际航空运输的经营和发展中必须继续保持首要位置，经济方面的考虑任何时候都不得对其有所削弱。因此，如果所有国家要从航空运输经济自由化所产生的潜在机会中获益，就必须具备必要的法律、管理和组织基础设施，以及人力和财力资源履行必要的安全管理职能。这要求各国不仅要向本国的航空器经营人提供安全监督，同时还要监视在其空域内运行的外国经营人。此外，航空运输活动的增长与业务和经营方式的演变而带来的复杂的商务安排，也给各国在安全监督能力方面造成了额外的压力。因此，各国的监督当局需要实施一致的经济和技术规章，促进国际航空运输安全和有序的发展。

3. 结论：

3.1 经济自由化已成为当代航空的一个划时代的特征，对航空业有较大冲击。需要确保现行安全框架能继续满足国际民用航空安全和有序发展的要求。

3.2 需要澄清经营人的概念和与负责其安全监督的国家之间的关系。

4. 会议的行动

4.1 请会议建议：

- a) 理事会考虑充实“经营人所属国”和“经营人”的定义，进一步规定“主要营业地”和进行“运行管制”的地点之间必要的一致性，作为确定负责安全监督的国家的一种手段；
- b) 理事会进一步敦促各缔约国履行其第八十三条所赋予的义务，登记与民用航空安全有关的所有协定；
- c) 国际民航组织制定指导材料供各国使用，由其民航当局实施一致的经济和技术政策。