



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

主题3： 超越现行的框架

进一步增进全世界航空安全的建议

（由奥地利代表欧洲共同体及其成员国²、欧洲民航会议其他成员国³
以及EUROCONTROL提交）

摘要

本文件概述了国际民航组织在本次会议所涉及的某些问题上应采取的措施，特别是在以下问题上：（I）透明度和信息共享；（II）执行国际民航组织统一战略；（III）增强安全监督；和（IV）对航空安全框架可能进行的结构改变。

会议的行动在第6段。

1. 引言

1.1 尽管在技术和安全管理方面得到改进，而且国际民航组织的标准和建议措施（SARPs）为实现更高的航空安全水平提供了坚实的基础，但是，欧洲共同体及其成员国、欧洲民航会议（ECAC）其他成员国以及 EUROCONTROL 遗憾地注意到在航空事故中继续丧失生命。他们在本文件中建议国际民航组织在本次会议所涉及的某些问题上应采取的措施，以增进全世界的航空安全以及安全框架，每个利益相关者都可以在其中发挥作用，都可以有效地做出贡献。在欧洲采取的各种措施和未来的举措正是走向与此类似的方向。在提交给民航局长会议的另一份信息文件中对此作了简短的描述。

1 法文和西班牙文版本由欧洲共同体提供。

2 奥地利、比利时、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和联合王国。所有这25个国家也是欧洲民航会议（ECAC）成员。

3 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维纳、保加利亚、克罗地亚、格鲁吉亚、冰岛、摩尔多瓦、摩纳哥、挪威、罗马尼亚、塞尔维亚和黑山、瑞士、前南斯拉夫的马其顿共和国、土耳其和乌克兰。

2. 透明度和信息共享（题目2.1）

2.1 透明度和信息交换对建立国际民用航空各方的必要信心是至关重要的，是健全的相互承认制度的先决条件。在此方面，国际民航组织应采取新的举措，改进缔约国之间有关安全信息的交换，促进安全，并对旅客的一般信息要求作出回应。这影响到信誉。

交换关于 USOAP 审计的信息并向公众通报

2.2 国际民航组织应向所有缔约国系统地提供在普遍安全监督审计计划（USOAP）范畴内拟订的所有报告，包括在过去的周期所编写的报告。此外，为了进一步增进透明度，报告应尽可能详尽，包含所有与安全有关的数据，帮助所有缔约国对他国的安全监督能力作出知情的判断。

2.3 在 USOAP 报告的基础上，还应以浅显易懂的方式向公众提供关于缔约国总体安全水平的客观的和可靠的信息，以维护旅客的信心。因此，需要通过和执行适当的国际民航组织沟通战略。

2.4 敦促国际民航组织：

- a) 采取系统性的步骤，向所有缔约国提供在 USOAP 范畴内拟订的完整的报告，包括那些在先前的周期所拟定的报告，为此可利用《公约》第五十五条第五款所规定的可以行使的职能；和
- b) 通过一项适当的沟通战略，在报告的基础上向普通公众提供相关的综合全面的信息；

执行《芝加哥公约》第二十一条

2.5 《芝加哥公约》在第二十一条“登记的报告”中给与了增加透明度的可能性，可以为交换信息提供关于惯常从事国际民用航空的任何航空器的登记和所有权信息。在全球化、自由化和私有化的情况下，缔约国需要更好的系统来追踪在其他缔约国登记的航空器的所有权和控制权。

2.6 呼吁国际民航组织：

- a) 系统性地执行《芝加哥公约》第二十一条的规定，以便利所有缔约国之间交换关于航空器登记和所有权的信息，并交换可以提供的关于在缔约国登记的航空器的所有权和控制权的相关数据；和
- b) 确保以适当的切合实际的方式在缔约国之间共享此种信息，如通过建立中央数据库，使各缔约国能够获取此种信息。

安全报告——“公正文化”的需要

2.7 缺乏全面和公开的报告，仍然是在诸多领域进一步取得安全进展的巨大障碍。主要障碍是担心被起诉和缺乏适当的保密性。报告的有效性完全依赖于一个有益的报告环境——一个“公正文化”——其定义是“前线从业者不会因为采取与其经验和培训相称的行动或决定而受到惩罚的文化，而前线从业者或其他人的违反行为和故意的破坏行为亦不能姑息的文化”。鉴于航空界在国家一级在

此方面取得进展所面临的困难，应考虑在以下建议的关于安全进程的《芝加哥公约》新的附件中引入“公正文化”报告制度的规定（本行动文件第 5 节）。

2.8 敦促国际民航组织：

- a) 制定进一步措施，创造公正文化报告环境，至少涉及可能的纪律处分和保密性；和
- b) 便利及时地分享和使用事故及事故征候信息，包括调查机构公布的建议，以减轻航空安全风险。

3. 解决与安全有关的缺陷的统一战略（题目 2.3 和 3.1）

3.1 根据国际民航组织大会 35-7 号决议，国际民航组织应促进缔约国之间的合作和地区安全监督组织的发展。最理想的结果是到 2010 年时建立起必要的地区安全监督组织，汇集足够资源，妥当有效地发挥其作用。在以下建议的关于安全进程的《芝加哥公约》新的附件中应作出必要的规定（本行动文件第 5 节）。

3.2 国际民航组织的技术援助工具，尤其是国际航空安全财务机制（IFFAS）、技术合作局（TCB）和地区办事处，应更集中精力促进地区和次地区合作。为了提高其效率和效力，包括 IFFAS 在内的国际民航组织的技术合作结构和工作方法应加以修改，以更具有创新。应更多地关注行业的贡献，应改进与他们及在此领域活跃的其他组织的协调。尤其是，国际民航组织应通过促进采取集体手段，使培训效力最佳化，从而支持发展充分的安全专业知识：此种规定至关重要。

3.3 欧洲的经验教训使我们认识到，为了确保全世界国际民航的安全，国际民航组织如果能真正承认负责安全监督的现有地区组织，并相应调整其工作方法，以考虑到这些新型的监管组织的出现，国际民航组织将能极大地受益。

3.4 请国际民航组织：

- a) 促进地区和次地区组织的进一步发展，加强安全监督能力；
- b) 鼓励缔约国更好地开展双边和地区一级的合作，做出适当安排，履行《芝加哥公约》的义务，尤其是当他们认为不可能或不适宜分配所需的人力、技术和财务资源以充分履行安全监督时；
- c) 提高其技术援助工具的效力，包括 IFFAS，增强与地区办事处的协调和参与，以提供更有有效的技术支持；和
- d) 调整其工作方法，使负责安全监督的地区组织能够充分参与本组织的技术工作。

4. 加强安全监督（题目 2.5）

4.1 强制性的国际民航组织安全监督审计是航空运输无可争议的成就。然而，国际民航组织可以审查 USOAP 方法的某些因素，报告对《芝加哥公约》的违反情况，从而进一步提高这些活动的影响力。

改进 USOAP 的工作方法

4.2 根据新的 USOAP 全面的系统方法，应按照 SARPs 对航空安全和相关风险因素的重要性来确定审计活动的优先顺序、重点和规模。为提高 USOAP 的影响力，优化使用现有资源，国际民航组织应审查其工作方法，尤其是为查明与安全监督制度的关键要素的遵循情况而开发的工具（主要是遵循检查单）。

4.3 国际民航组织应进一步加强 USOAP 计划的调查活动。审计的频率应尽可能短。这一点尤为关键，这样缔约国才能有效利用审计信息以改进遵循水平，国际民航组织才能确保对改进情况进行有效的定期跟踪。

4.4 需要根据安全监督制度的关键要素对 USOAP 的调查结果进行分析和分类，以评估每个缔约国的监督能力。特别是，国际民航组织秘书长需要评估与国际民航组织每条 SARP 的遵循程度，以及每项调查结果对缔约国安全监督能力的不利影响。

4.5 大量缔约国要接受不同的审计计划。

4.6 这些计划没有完全协调，其范围也部分重叠。因此，国际民航组织应促进与实施安全监督审计的国际和地区组织的合作，改进 USOAP 与这些其他安全审计活动的协调。这样，将最终实现最高效地使用现有的匮乏的资源，减少缔约国民航当局的负担。

4.7 敦促国际民航组织：

- a) 审查 USOAP 的方法，提高其影响力，优化使用资源，尤其是通过与其他组织的航空安全审计计划进行更好的协调和合作；
- b) 进一步增强 USOAP 计划的调查活动，按照 SARPs 对航空安全和相关风险因素的重要性来确定审计的优先顺序，并进行更频繁更重点突出的审计；和
- c) 要求秘书长根据安全监督制度的关键要素对 USOAP 的调查结果进行分类，以评估每个缔约国的监督能力。

报告对《芝加哥公约》的违反情况

4.8 纠正安全缺陷和查明缺陷同样重要。因此，重要的是要及时执行《芝加哥公约》的条款，其中规定国际民航组织理事会“应向各缔约国报告关于违反本公约及不执行理事会建议或决定的任何情况”。当缔约国表现出严重的和持久的安全监督缺陷，而明显地不愿意或不能够执行必要的纠正行动时，国际民航组织理事会应不延迟地考虑采取必要的措施。

4.9 敦促国际民航组织提高透明度，利用《公约》第五十四条第十款和第十一款规定的关于透明度和公布程序的理事会必须履行的职能，把关于国际民航组织有关安全标准的重大遵循缺陷的案例通告各缔约国。

5. 21 世纪的安全框架（题目 3.1）

5.1 自 1944 年《芝加哥公约》签订以来，航空运输已发生巨大变化。国际民航组织的活动必须不断地适应这些变化。这意味着对本组织的目标及其工作方法的现代化进行审查。国际民航组织的改革至关重要，以使其标准制定进程合理化，改进其反应，把行动着重放在明确的优先问题上，首要的就是安全。

附件的内容和结构（也与议程项目 2.2 和 2.5 有关）

5.2 国际民航组织的决策过程需要改进，以更好地考虑到不仅是技术上的演变，还有利益相关者的反馈意见。在此方面，应更多地重视负责事故调查分析的组织公布的建议。制定新的标准和建议措施应系统性地包括影响评估，以及与行业和其他感兴趣的各方充分协商的程序。

5.3 《芝加哥公约》各附件的内容、性质和结构应当加以审查。国际民航组织目前正努力区分哪些附件规定对安全是至关重要的，哪些是属于详细的技术规范，这种做法应扩大，并作为一项永久的工作。这将确保国际民航组织的标准以安全目标为焦点，而同时给与缔约国决定执行手段的灵活性。尽管如此，通过颁发适当的指导材料和实施手册，将推动采取协调一致的手段。为便利这项工作，应制定客观的准则，以确定哪些 SARPs 对全球安全是至关重要的，因而充分遵循是极其可取的，哪些是属于详细的技术规范，因而应成为指导材料。

5.4 应制定关于安全进程的新的专门附件。如以上所述（以上第 II 节），这应包括国家一级以及地区或次地区一级航空当局和涉及监管和监督活动的机构的组织结构、资源以及职员资格和培训。然而，执行新的更复杂的空地一体化的系统将需要在所有航空领域（如机场、航空经营人、空中航行服务提供者）对安全采取新的做法。需要在监督组织和行业建立安全评估和安全管理系统。因此，新的附件也应包括关于安全评估和安全管理系统的规定。现有附件应相应地重新组织。

5.5 请国际民航组织：

- a) 审查关于通过 SARPs 的程序，以系统性地影响评估，更好地考虑到对行业及其他感兴趣的各方的影响；
- b) 在规则制定过程中更系统性地利用事故调查机构公布的建议；
- c) 制定准则，确定哪些标准对确保全球安全是至关重要的，因而只是在例外的情况下才接受通知差异；哪些标准是属于详细的技术规范，因而应改为建议措施，或从国际民航组织的附件中删除而成为指导材料；和
- d) 以专门的附件来补充《芝加哥公约》的整套附件，包含安全监督、安全评估和安全管理的适当规定。

强化缔约国的义务

5.6 为使国际民航组织发挥更积极直接的作用，确保《芝加哥公约》与安全有关的附件得到有效实施，本组织也许有必要行使执行权力，在《公约》赋予以理事会的现有权力的基础上予以加强。国际民航组织秘书处应开展筹备工作，使国际民航组织大会在其下届会议期间详细审查这一事项，尤其是为实现这一目标是否需要进行体制改变。

5.7 请国际民航组织秘书处进行必要的准备，以便在国际民航组织第 36 届大会上详尽辩论本组织对缔约国行使执行权的方式方法，包括适当时修正《公约》。

6. 会议的行动

6.1 请会议：

- a) 敦促国际民航组织向所有缔约国提供完整的 USOAP 报告，并通过一项战略，向普通公众通告以报告为根据的安全信息；
- b) 呼吁国际民航组织作为优先事项充分实施和执行《公约》第二十一条；
- c) 敦促国际民航组织促进在缔约国实施“公正文化”报告制度，共享事故和事故征候信息；
- d) 敦促国际民航组织，尤其是通过其技术合作和地区办事处这些执行机构，在推动地区和次地区组织的发展方面更主动积极；
- e) 敦促国际民航组织审查 USOAP 方法，根据 SARPs 对安全的重要性来确定审计活动的优先顺序和合理性，并对 USOAP 的调查结果分类，以评估缔约国的监督能力；
- f) 敦促国际民航组织理事会利用《公约》第五十四条第十款和第十一款所述的必须履行的职能，把违反《芝加哥公约》的案例通告各缔约国；
- g) 鼓励国际民航组织审查关于通过 SARPs 的程序，并制定关于安全进程的新的专门附件，包括关于安全监督、安全评估和安全管理的规定；和
- h) 要求国际民航组织作出准备，详尽辩论本组织对缔约国行使执行权的方式方法。