



第十二次空中航行会议

2012年11月19日至30日，蒙特利尔

议程项目6： 未来的方向

6.2： 标准化——为支持一个天空而制定标准和建议措施的做法

制定安全管理的综合性方法

（由美国提交并得到澳大利亚、巴西、加拿大、日本、新西兰和瑞士的支持）

摘要

《国际民航组织普遍安全监督审计计划》（USOAP）和持续监测方法（CMA）提供了一种直接观察和审计与数据分析相结合的国家安全监督能力监测与衡量方法。最近，国际民航组织公布了国家安全管理要求，责成各国制定一个国家安全方案（SSP），以便在各国民用航空系统实现可接受的安全绩效。另外，国际民航组织启动了一个安全管理小组，其任务是编写一份专门关于安全管理的新附件。因此，为了建立一个更加有效并且最大程度减少重复的具有凝聚力的系统，必须制定一个安全监督和安全决策的综合性方法。本文件强烈建议国际民航组织确保将国家方案与国家安全监督能力的各项要求相结合，并确保此举在国际民航组织的审计活动中有所体现。

行动：请会议同意第4段中的建议。

1. 引言

1.1 《国际民航组织普遍安全监督审计计划》（USOAP）和持续监测方法（CMA）为监测和衡量国家监督能力提供了以数据为依据的方法。最近，国际民航组织公布了国家安全管理要求，责成各国制定一个国家安全方案（SSP），以便在各国民用航空系统实现合格的安全绩效。此外，国际民航组织启动了一个安全管理小组（SMP），其任务是编写一份专门关于安全管理的新附件。因此，为了建立一个更加有效并且最大程度减少重复的具有凝聚力的系统，必须制定一个安全监督和安全决策的综合性方法。

2. 讨论

2.1 国际民航组织成员国正在依照倡导安全管理系统化方法的国际民航组织标准，制定其安全管理方案和服务提供者安全管理系统（SMS）规章。一直以来，民用航空主管部门都没有以综合性方法制定贯穿航空系统各组成部分的安全规定和政策。但是，随着服务提供者采用安全管理系统，民用

航空管理部门必须改革其系统和进程，以确保监督活动发挥服务提供者在安全管理方面的作用，确保它们在各自内部进程中采取更加系统化的做法。因此，新的安全管理附件必须承认这种关系，确保针对各国的国家安全方案和针对服务提供者的安全管理系统成为基本的组成部分，这些部分必须共同发挥作用以实现整个航空系统的安全目标。

2.2 此外，由于国际民航组织大会此前的决议，国际民航组织制定了《普遍安全监督审计计划》，该计划由安全监督的八个关键要素（CE）组成。这八个关键要素确立了各国对本国航空服务提供者的主要监督职责和监督活动。有效执行这些关键要素是确立一个国家的安全监督能力的有效指标。《普遍安全监督审计计划》的下一步是持续监测方法，它也包括安全监督的八个关键要素。持续监测方法的主要重点将在于各国对安全监督关键要素执行情况的定期评估，并向国际民航组织提供评估结果。

2.3 国际民航组织附件 1、附件 6、附件 8、附件 11、附件 13 和附件 14 将国家安全方案定义为“旨在提高航空安全的一套整体的规章和活动”。这表明，八个关键要素中所列举的有关监督系统的各项活动必须是这个“整体系统”的一部分。国家安全方案提供了一个由国家航空主管部门进行安全决策的系统化管理框架。因此，八个关键要素确定了一套基准监督职责和活动，而国家安全方案则是对其进行管理的系统化框架。

2.4 安全监督的八个关键要素界定了促使监督系统行之有效的基本要素。与此同时，国家安全方案框架也包括与安全监督的八个关键要素相同的多个要素。下表阐明了国际民航组织国家安全方案框架和安全监督的关键要素。尽管该列表尚不完整，但是可以注意到大多数关键要素与国家安全方案框架的组成部分大体吻合。因此，如果不适当考虑进行这种整合，国家安全方案可能会不成体系。这可能导致国家安全方案内的职能冗余，从而造成系统不够完善以及资源利用率不足。还可能导致所制定的国家安全方案与现有的监督系统毫不相关。

国家安全方案框架	监督的关键要素
国家安全政策和目标	关键要素-1 基本航空立法 关键要素-3 国家民用航空系统和安全监督职能
国家安全风险管理	关键要素-2 具体运行规章 关键要素-6 颁发执照、合格审定、授权和批准的义务
国家安全保障	关键要素-7 监察的义务 关键要素-8 解决安全关切
提高国家安全	关键要素-4 技术人员的资格和培训 关键要素-5 技术指导、工具及提供安全方面的关键资料

2.5 考虑国家安全方案框架关于安全政策方面的部分。国际民航组织国家安全方案框架指出，各国应当拥有国家安全政策和目标，包括颁布安全立法框架和确定国家安全责任及问责。国家安全方案的这一部分与关键要素-1 和关键要素-3 直接挂钩，这两个要素分别涉及基本航空立法和国家民用航空系统和安全监督职能的要求。

2.6 可从国家安全方案的国家安全风险管理体系组成部分观察到，还有一例能够证明国家安全方案与监督的关键要素之间存在相同内容。该组成部分提到了发展适当的风险控制，国家制定的风险控制

代表性文书，其中包括各项规章。根据已经确定的危险所制定的各项规章，为服务提供商确立了实现风险控制的明确目标。因此，关键要素-2 中同样提到了这项职能。

2.7 上述讨论的各项例证证明，国家安全方案与安全监督的关键要素之间存在部分相同内容。此外，国家安全方案的国家安全保障部分还包括对于安全监督的一项要求（要素 3.1）。该国家安全方案要素要求国家制定各项机制，以确保有效监测安全监督的八个关键要素。因此，如果不经适当调整，会使各国认为它们必须显示先后两次遵守类似的要求，一次是国家安全方案中的监督职能，另一次是安全监督的八个关键要素。

3. 结论

3.1 对安全管理附件的进一步制定必须确保，各国不必分别满足国家安全方案框架中各要素以及监督的八个关键要素部分当中的相似要求。此外，国际民航组织必须确保，以综合全面的方法制定这个新附件，在附件中将国家安全方案与国家安全监督能力相结合，并在国际民航组织审计活动中有所体现。

4. 建议

4.1 请会议：

- a) 认识到为了建立一个更加有效并且最大程度减少重复的具有凝聚力的系统，必须制定安全监督和安全管理决策的综合性方法；
- b) 认识到在监督的八个关键要素和国家安全方案框架的各要素中存在类似的要求；以及
- c) 强烈建议国际民航组织确保在新的安全管理附件中将国家安全方案与国家安全监督能力的各项要求相结合，并确保此举在国际民航组织的审计活动中有所体现。