



大会 — 第 42 届会议

技术委员会

议程项目 24：航空安全和空中航行优先举措

加强地区事故调查组织能力建设，协助各国有效实施国际民航组织标准和建议措施

（由国家间航空委员会（IAC）代表白俄罗斯、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦提交）

执行摘要

本工作文件讨论国际民航组织成员国对参与地区事故和征候事件调查组织（RAIO）等地区事故调查机制的兴趣日渐增长，以及促进没有足够资源建立并充分运行国家事故调查部门的国家更有效地利用这类组织的潜力的问题。

行动：请大会：

- 承认国际民航组织在扩大地区合作方面所做的卓有成效的工作，以及航空事故调查专家组（AIGP）和地区事故和征候事件调查组织合作平台（RAIO CP）为推出对国际民航组织标准和建议措施的必要修改所做的工作；
- 指示国际民航组织理事会研究对普遍安全监督审计计划持续监测做法方案进行概念审查的可行性，以便在各国的审计结果中虑及其参与地区合作方案的情况，以此作为等效遵守国际民航组织各项标准和建议措施的一种方式；
- 指示国际民航组织理事会研究修订国际民航组织附件13：《航空器事故和征候事件调查手册》（Doc 9756号文件）和《航空器事故和征候事件调查政策和程序手册》（Doc 9962号文件）的可行性，以确定为已将事故调查权授予地区事故和征候事件调查组织的国家建立独立事故调查部门的必要性，以优化各国的财务开支，更有效地利用资源；
- 将国际民航组织理事会关于上述研究结果的报告纳入下一次国际民航组织高级别安全会议议程；和
- 重申支持进一步发展航空安全和航空安保领域的地区合作方案，并号召各国按照国际民航组织大会决议更充分地利用此类地区组织的资源。

战略目标：	本工作文件涉及每次飞行都安全和安保战略目标。
财务影响：	不适用。

¹ 英文和俄文文本由 IAC 提供。

参考文件：	附件13 —《航空器事故和征候事件调查》 Doc 9946号文件：《地区事故和征候事件调查组织手册》 Doc 9756号文件：《航空器事故和征候事件调查手册》 Doc 9962号文件：《航空器事故和征候事件调查手册：政策和战略》 国际民航组织A40-6号决议：通过地区合作与援助来解决安全缺陷，确定优先事项和制定可衡量的指标
-------	--

1. 引言

1.1 毫无疑问，建立地区事故调查组织（RAIOs）的必要性和有效性在国际民航组织大会过去三届会议上均得到无条件的支持。根据附件 13 —《航空器事故和征候事件调查》标准 3.2，各国应建立独立的事故调查部门。

1.2 应认识到，许多国家在配置必要资源以建立国家事故调查部门并使其充分运行方面仍面临挑战。普遍安全监督审计计划（USOAP）的审计结果已清楚表明，很多国家在有效实施（EI）航空事故调查（AIG）领域的国际民航组织标准和建议措施（SARPs）方面，其水平与其他审计领域的指标相比是最低的（55.4%）。

1.3 地区合作进行调查可通过共享必要的人力和技术资源大幅节省成本。地区或次地区各国通过共同努力，可以建立有效的事故和征候事件调查系统，从而构建更有效的航空安全管理体系。

1.4 不过，目前地区事故调查组织的资源并未得到充分利用，特别是在国际民航组织 USOAP 审计过程中，而且由于包括国际民航组织标准和建议措施的限制在内的因素，各国仍未得到地区事故调查组织所有可能的支持。

2. 讨论

2.1 毫无疑问，发展地区合作机制具有巨大潜力，有助于各国通过实现规模经济和合作建立并维护共同航空安全体系所产生的更大一致性，来履行《芝加哥公约》规定的义务。

2.2 附件 13 标准 3.2 规定：“国家必须建立独立于国家航空当局和可能干预调查进行或客观性的其他实体的事故调查部门。”

2.3 《航空器事故和征候事件调查手册》（Doc 9756 号文件）第一部分—组织和规划，为事故调查部门的独立性提供了指导，指出调查部门应在财政、组织和职能上独立于任何外界影响；不应是交通运输部的分支机构或与负责航空安全监督的国家民航局有直接关系。

2.4 Doc 9756 号文件第 I 部分第 2 章 2.1.9 段指出：“在国家用于航空器事故和征候事件调查的资源有限时，国际民航组织鼓励各国建立地区事故和征候事件调查组织和地区航空安全小组”。

2.5 然而，Doc 9756 号文件第 I 部分第 2.1.10 段同时又建议：“当一国将其负责的所有调查工作委托给另一国或地区调查组织时，该国仍需设立事故调查部门...”；事故调查部门可由骨干人员组成(如一至三人)。

2.6 如是说的实际意义为何？实际意义就是国际民航组织所有成员国，无论其是否为地区事故调查组织成员，都必须有一个单列的机构单元，与民航部门或运输部门无关联，因而拥有自己的合格人员、资金、房舍、设备、技术手段、运输工具等的独立调查机构。如属于向地区事故调查组织授权的情况，调查机构“可由骨干人员组成（如一至三人）”的设想在实践中是不可能实现的，因为一个独立的机构除工作人员外，还须有主管及其副手、行政人员、财务和经济结构等。此外，根据国际民航组织标准和建议措施，调查机构必须制定和改进立法框架、指导方针和指导材料，为专家提供定期培训，保持事故数据库等，这对小国来说是难以承受之重，这在USOAP 持续监测做法（CMA）方案对小国进行审计的结果中已得到印证。

2.7 因此，许多国家由于认识到自己将无力遵守国际民航组织在航空事故调查领域的大多数要求，所以停止了在这一领域的重大努力，认为即使国际民航组织普遍安全监督审计计划持续监测做法的审计结果表明它们未能遵守航空事故调查领域的标准和建议措施，也不会对其造成严重的负面影响。

2.8 此外，即使小国能够建立独立的航空事故调查部门，但由于航空运输量及相应的航空活动数量少，此类机构的效率通常不高，而且由于缺乏工作实践，专家的资质也会持续下降。由于信息量小，与大数据量分析相比，其飞行安全数据分析以及制定和解析飞行安全建议的质量也不可能高，因而会使孤国独掌航空活动数据库进行风险评估和预测分析的做法，变成无效功。

2.9 附件 13 标准 3.3 要求采取保护证据和安全保管航空器及其所载物品的措施，在实践中，地域性民用航空部门较之由“一至三名”专家组成的国家事故调查部门，能更有效和更高效地满足这一要求，因为地域性民用航空部门离空难发生地近，而且有适当的资源，而实际情况也确实如此。

2.10 地区事故调查组织这一工具可以确保事故和征候事件调查严格按照国际民航组织标准和建议措施进行，同时确保调查的独立性和公正性。

2.11 不过，目前加入地区事故调查组织并不能保证一个国家在通过国际民航组织USOAP 审计方面获得满意结果。此外，参加此类审计的经验表明，地区事故调查组织并不能提高其成员国的 USOAP 审计成绩。地区事故调查组织这一机制目前被排除在国际民航组织 USOAP CMA 机制之外。就此而言，如果地区事故调查组织成员国仍须建立独立的调查部门且自行承担准备和通过国际民航组织审计的全部负担，那么，其加入地区事故调查组织的合理性就成了问题，这既不利于地区事故调查组织机制的进一步发展，也不利于地区合作的总体发展。

2.12 尽管资源共享的好处是明显的，但同时也认识到，许多地区组织面临人为障碍，阻碍着它们为其成员国的安全能力建设做出充分贡献。

2.13 将有效实施国家航空立法中的标准和建议措施之责赋予各国，却不同时考虑将某些权力赋予国际民航组织倡导和支持下建立的地区合作组织，这导致国际民航组织的地区合作概念难以施行。故此，实施地区安全监督组织和地区事故和征候事件调查组织评估方案(RRAP)概念（前称 GASOS）的既定目标，即消除重复、协同努力和更高效地利用资源，与国际民航组织普遍安全监督审计计划中略显过时的方法产生冲突，这无补于各国对此类地区机制的信心。

2.14 国际民航组织采用普遍安全监督审计计划持续监测做法这一概念性转变，加上全面承认和接纳地区组织进入审计体系，此举与国际民航组织力图扩大地区合作的概念是明显一致的。

2.15 结合成员国在接受普遍安全监督审计计划检查时参与地区合作机制的情况制定补充指导材料，将促进地区组织的机构建设更有成效，同时赢得各国对这类组织的信任。

- 完 -