



大会 — 第 42 届会议

技术委员会

议程项目 25: 由技术委员会审议的其他问题

航空豁免政策和指导框架

(由卡塔尔提交)

执行摘要

本工作文件强调，需要就国家颁发航空豁免制定全球统一的指南。虽然《国际民用航空公约》(Doc 7300 号文件,《芝加哥公约》)第三十八条允许各国在例外情况下偏离国际标准,但国家给予豁免的不一致做法会带来潜在的安全风险和运行不确定性。COVID-19 大流行有针对性的豁免(TE)经验证明了豁免的必要性以及采用协调方法对其进行管理的价值。因此,本文件建议制定国际民航组织关于航空豁免的综合指导材料(涵盖技术、法律和政策方面),并提出新的机制——例如豁免报告中央一览表、批准豁免的当局的最低能力标准以及国家豁免程序自愿同行审查——以提高一致性和安全监督。这些措施将有助于减轻豁免做法不均的风险,从而加强全球航空安全。

行动: 请大会:

- 确认需要为颁发航空豁免建立统一的全球框架,以提高安全性和效率,并纳入从 COVID 19 有针对性的豁免举措中汲取的经验教训;
- 请理事会加快 2021 年 COVID19 高级别会议(HLCC)建议 1/1 (m) 中已呼吁开展的工作,并虑及 COVID-19 有针对性的豁免的经验教训和本文件中的建议,制定关于航空豁免政策和程序的详细指导材料;和
- 鼓励成员国参与豁免做法自愿同行审查机制。

战略目标: 本工作文件涉及“每次飞行都安全和安保”。

财务影响: 这些活动可在 2026-2028 年经常方案预算和/或预算外捐款范围内开展。

参考文件:

- Doc 9734 号文件:《安全监督手册》,A 部分——《国家安全监督系统的建立和管理》
- Doc 7300 号文件:《国际民用航空公约》,(第三十八条)
- 国际民航组织普遍安全监督审计计划(USOAP)的发现情况
- A41-WP/246 号文件:全球安全评估项目的结果
- HLCC 2021-WP/79 号文件:制定关于颁发航空豁免的指导材料的提案
- HLCC 2021-WP/241 号文件:安全分会议程项目 1 的报告草案
- COVID-19 有针对性豁免的通知和指南

1. 引言

1.1 现有的指导和实践。国际民航组织目前的指南《安全监督手册》（Doc 9734 号文件）鼓励采取有节制的、以安全为中心的豁免。只有在完全合规不切实际的情况下，各国才可给予豁免，并以达到同等安全水平的彻底风险评估为后盾。豁免应仍是例外的，得到完整记录、发布（例如发布在航行资料汇编（AIP）或民航局（CAA）网站上），定期审查，并在不再需要时撤销。监管机构还应确认豁免是否与国际民航组织标准产生差异，如是，则应立即通知国际民航组织，以确保透明度和持续的国际信心。

1.2 从 COVID-19 中汲取的经验教训。疫情的经验凸显了在例外情况下豁免的必要性以及对豁免进行统一管理的挑战。一方面，对某些要求给予临时减免的能力对于保持航空活动的安全和可存活性至关重要。另一方面，经验表明，如果没有统一的做法，豁免不一致的情况增加可能会造成混乱和安全盲点。国际民航组织敦促各国公布 COVID-19 豁免作为临时差异，以便利国际运行。然而，分析显示，向国际民航组织报告的差异数量远低于颁发的豁免数量。因此，COVID-19 的经历敲响了警钟：它暴露了全球豁免框架中的差距，并展示了共同工具和指南的价值。

1.3 卡塔尔在 2021 年 COVID-19 高级别会议（HLCC）上的提案。在 2021 年 COVID-19 高级别会议上，卡塔尔代表阿拉伯民用航空组织（ACAO）提交了工作文件 HLCC 2021-WP/79-SAF/57。该文件强调迫切需要国际民航组织关于航空豁免的统一指南，并指出各国的不同做法和缺乏专门的手册正在造成法律不确定性和潜在的安全风险。卡塔尔强调：

- a) 《芝加哥公约》第三十八条规定的义务；
- b) 在没有结构化的安全风险评估程序情况下给予豁免的运营和战略风险；和
- c) 向各国提供一套普遍适用的用于评估、记录和公布豁免的最低程序和模板的重要性。

1.4 卡塔尔的文件请会议建议国际民航组织拟订综合指导材料，帮助各国就导致暂时偏离标准和做法给予豁免或例外，同时保持同等的安全水平。这项建议预示了现在向大会提出的框架，并与该框架完全一致。

1.5 2021 年 COVID-19 高级别会议的成果。2021 年 COVID-19 高级别会议安全分会核准了卡塔尔提案的实质内容。大会在其报告（HLCC 2021-WP/241-SAF/153 号文件）中：

- a) 呼吁“制定额外的指导材料，以在各国考虑豁免时给予协助”，并指出 USOAP 在这一领域的反复发现；和
- b) 记录到，许多国家缺少在给予豁免时进行适当安全风险评估的能力，强调有必要在国际民航组织一级给予支持。

1.6 因此，2021 年 COVID-19 高级别会议的报告之建议 1/1（m）责成国际民航组织“就在全球服务中断事件期间对国际民航组织规定给予有时间限制的豁免的程序制定额外的指南”。这一成果为大会规定了一项明确的任務，即从概念转向具体可交付成果 — 这正是本文件的提议。

2. 讨论

2.1 需要统一的指南。鉴于上述观察，显然需要一个统一的、全球公认的航空豁免指导框架。这种指导将确保所有国家在考虑和给予对航空要求的豁免时都遵循一致的做法，从而维护国际体系的总体安全完好性。虽然 Doc 9734 号文件提供了高层次的预期，但关于处理豁免更详细的指导材料和可能的标准化方法会使各国受益。这可以采取专门针对“豁免政策和程序”的国际民航组织手册或通告的形式，综合最佳实践并具体说明给予豁免的必要步骤和考量因素。2021 年 COVID-19 高级别会议之建议 1/1 (1) 明确规定了制定豁免指南的任务，这加强了本文所建议的框架的及时性和必要性。

2.2 拟议的新工具和机制。除书面指南之外，还可以在国际民航组织层面采取一些实际措施，以支持豁免做法的统一。本工作文件在疫情的经历和现有监督框架的基础上，提出三项大会层面的举措供审议：

- a) 豁免报告中央一览表：国际民航组织可建立一个全球性的中央数据库一览表，供各国报告影响国际运行的任何已批准的豁免，类似于 COVID-19 TE 网站，但扩展用于所有情况；
- b) 审批豁免的最低能力框架：国际民航组织应为参与豁免审批的人员制定一个最低能力要求和培训框架；和
- c) 国家豁免政策自愿同行审查：同行审查机制可鼓励各国在管理豁免方面相互学习借鉴。

2.3 降低不一致的风险。上述指南和工具的直接目的是降低豁免做法不一致的风险。若不采取行动，安全漏洞、缺乏可互操作性和标准化受到侵蚀依旧是至关重要的关切。通过实施综合框架，国际民航组织及其成员国可减轻这些风险并维护统一的安全文化。

2.4 国际民航组织和各国的作用。实施该框架将需要合作。民航组织将牵头开放新的指南和辅助工具，而各国将调整国家法规，积极使用新的报告制度，并参与同行审查。这种透明度和协作是统一做法的关键。

2.5 展望。通过采取这些步骤，全球航空界可将过去参差不齐的做法转变为治理良好的安全监督要素。健全有力的豁免框架确保了灵活性，同时又不损害安全性或一致性，并支持国际民航组织标准的发展演进。

表 1 豁免做法的潜在差距和拟议的框架改进

潜在差距/挑战	安全/运营影响	拟议的国际民航组织框架解决方案
给予豁免的国家程序各不相同（有些国家有健全的程序，有些国家仅有临时程序或没有程序）。	安全保证不一致；在一些国家有潜在的不安全豁免或被忽视的风险。	制定关于颁发豁免的详细的国际民航组织指导材料，为所有国家提供标准程序和衡量标准。
在某些情况下缺乏对豁免的系统性风险评估。	可能在未充分了解或减轻安全影响的情况下给予豁免。	包括技术风险评估模板，并要求为每项豁免整理记录安全情况。
过度使用或不当使用豁免。	侵蚀全球标准；总体安全裕度可能下降，国际统一可能被削弱。	在指南中写明，豁免必须始终有时间限制并且是例外的；国际民航组织通过一览表进行监测可标记过度依赖豁免的情况。
审查/批准豁免的当局之间的专长参差不齐。	安全监督的质量各异；可能随意批准复杂的豁免。	为监管机构建立最低能力框架并推动同行审查。
除 USOAP 审计（不频繁）之外，没有对豁免政策的正式国际审查。	各国很难对其程序进行基准对照；汲取的经验教训可能得不到传播。	在国际民航组织/地区安全监督组织（RSOO）的辅助下，为豁免程序引入自愿同行审查机制。

3. 结论

3.1 颁发航空豁免的做法不一致是全球航空安全监督的一个薄弱环节。明确需要国际民航组织提供健全有力的政策指南和工具，以协助各国对豁免进行管理。