



大会 — 第39届会议

技术委员会

议程项目36：航空安全和空中航行实施支助

地区化：日益增长的现实

(由斯洛伐克代表欧洲联盟及其成员国¹
和欧洲民用航空会议其他成员国²；以及欧洲空中航行安全组织提交)

执行摘要

自《芝加哥公约》签署以来，全球航空系统发生了巨大变化。本文件讨论了这一演变的一个方面，即：建立地区航空系统以及将其纳入国际民航组织的框架当中，包括相关情况下其地区安全监督组织(RSOOs)的组成部分。此类系统通过航空系统的整体绩效改进，为旅行公众、行业利害攸关方以及参与国产生大量效益。

本文件为国际民航组织提出了接受这一日益增长的现实，并且为支助监管及市场发展提供所需灵活性(无论单独或共同开展这些行动)的行动建议。

行动：请大会：

- 认识到地区航空系统以及各国间开展地区合作的其他框架日益增长的实际情况，并承认需要将其更加妥善地纳入国际民航组织的环境当中；
- 同意在相关利害攸关方的参与下，对国际民航组织的各种规定和做法进行审查，以查明哪些变化或理解能够更好地促成对地区航空系统，包括对其地区安全监督组织的组成部分及其他合作安排在内的认可和一体化；和
- 同意根据这一审查，责成国际民航组织相关专家组和国际民航组织秘书处制定其各自胜任能力方面的提案，以确保国际民航组织的各项规定和做法充分顾及地区航空系统，包括其地区安全监督组织的组成部分，以及适当情况下的其他合作安排。

战略目标:	本工作文件涉及航空运输安全和经济发展的战略目标。
财务影响:	本文件提及的各项活动将根据2017年至2019年经常方案预算和/或来自预算外捐助的可用资源情况进行。

¹ 奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、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、罗马利亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和联合王国。

² 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、冰岛、摩尔多瓦共和国、摩纳哥、黑山、挪威、圣马力诺、塞尔维亚、瑞士、前南斯拉夫的马其顿共和国、土耳其和乌克兰。

参考文件:	Doc 10022号文件: 《大会有效决议》(截至2013年10月4日) Doc 7300号文件: 《国际民用航空公约》及其附件 Doc 9734号文件: 《安全监督手册》B部分
-------	---

1. 引言

1.1 自《芝加哥公约》签署以来,全球航空系统发生了巨大变化。从一个纯粹基于国家的环境,到目前包括各国之间的合作框架,并涉及多个利害攸关方。

1.2 在某些情况下,这些地区举措促成了根据国际条约的条款,建立具有通用法律规则的地区航空系统。根据通常由地区安全监督组织(RSOO)使用的地区质量控制机制,保证了参与国以一致的方式实施那些规则。此类框架可以适用于航空的所有领域,包括空中交通管理(ATM)和安保。同时,还存在如地区事故调查组织(RAIO)等其他地区安排。

2. 地区化的效益

2.1 地区化为参与国、为受监管的行业并最终为旅行公众产生了多种效益。它为航空系统带来了整体绩效改进。

2.2 这主要通过促进确保所有参与国统一安全水平的强化而适用于安全领域。它防止属于地区系统一部分的国家掉队。它促进开发地区安全工具,如驾驶员考试地区题库(具有适当的数据保护机制)、地区机坪检查方案、地区检查员人才库,以及地区事件报告和安全建议数据库。

2.3 地区化还通过提高监管方面的可预测性以及减少参与国和行业的成本而产生效率收益。它帮助为与安全相关的基础工作优化对重要资源的利用。在一些地区系统中,某些监督或监管职能是集中发挥作用或者是可以集中发挥作用的。例如,发布批准,即:航空器型别合格证、维修机构批准、运营人许可证和人员执照,在地区安全监督组织集中发布,或者其参与国根据可以对批准进行相互认可的通用安全监管框架发布时,便可能产生巨大的规模经济。在这种情况下,地区化促进地区内的可互用性,并且可以大幅减少与国际民航组织标准和建议措施的所有差异。

2.4 通过对通用安全监管框架的认可,它便利了航空人员及公司的流动性。最后,尤其是通过消除国家监管差异引发的费用,并通过向本地区之外的行业提供对本地区市场的简化集中准入,为地区和国际行业带来经济效益。

3. 国际民航组织框架内的地区化

3.1 地区化不是国际民航组织内部的一个新概念。多年来,它一直是包括在以往大会会议和高级别会议、2011年专为地区安全监督组织举办的专题讨论会以及制定全球航空安全计划(GASP)最新版本草案的背景下进行的无数次讨论和审议的题目。此外,地区安全监督组织的概念在附件19—《安全管理》以及Doc 9734号文件:《安全监督手册》等多项国际民航组织文件中得到了认可。

3.2 但是在多数情况下，以往此类举措的重点均限于旨在支助各国解决安全缺陷的地区合作。鉴于这一做法目前及今后仍属必要，因此在国家和地区层面得到进一步一体化的地区航空系统日益增长的现实，没有始终得到充分认可并融入国际民航组织的系统当中。

3.3 以下示例说明了仍然存在某些局限或过于繁复的过程：

- 某些地区航空系统中，在地区安全监督组织监督下根据通用法律规则颁发的执照，在其他所有参与国自动有效(没有任何行政或官僚程序使其生效)。但是，现行的标准和建议措施要求对原始执照进行批准。从安全和经济的角度来看，当持照人可以在地区系统不同国家行使其执照特许时，引入这一纯粹的行政过程将适得其反。
- 在大多数地区综合航空系统中，如果国际民航组织根据普遍安全监督审计计划持续监测做法的活动，依靠地区安全监督组织评估各国对标准和建议措施的遵守情况，各国将某些领域的监管或监督权力授予其地区安全监督组织便可以实现效率收益。关于所授权的胜任能力领域，地区层面可以代表其参与国并根据正式协议，履行类似国际民航组织的某些职能。
- 根据《芝加哥公约》第八十三条分条的目标，在一些地区航空系统中，法律框架确定了将登记国的职能在参与国之间进行转移的可能性。这一实用、健全且高效的法律框架，应当得到国际民航组织及其他国家的认可，将其当做自成一格的第八十三条分条的多边协定，而不是加剧官僚作风、加重复杂程度却没有任何安全效益的多重双边协定。

3.4 国际民航组织的框架需要具有灵活性，以促进对支助监管发展和市场开发所需的未来发展，无论它们是在纯粹基于国家的背景下或者在更多合作的环境中进行。因此，应当认识到地区化的现实，并在关于国际民航组织框架的未来工作中充分虑及这一现实。

3.5 从这一角度出发，似乎必须审查国际民航组织的各项规定和做法，查明可能需要修改或阐释的那些方面，以便更好地支助对包括其地区安全监督组织组成部分和其他合作安排在内的地区航空系统的认可及一体化。上述有关第八十三条分条及飞行机组和其他人员执照的标准和建议措施的例子，是为了更好地认识地区化现实对可能需要作出转变的两个说明。这种做法还应当适用于国际民航组织今后的各项规定，其制定应当系统地虑及地区方面的情况。为了促进对包括其地区安全监督组织组成部分以及其他形式地区合作在内的地区航空系统的认可，应当更加准确地界定这些概念。

3.6 如果包括其地区安全监督组织组成部分以及其他形式地区合作在内的地区航空系统的特性在国际民航组织内部进程和做法中得到更好地虑及，便可以在国际民航组织及其缔约国内部产生效率收益。在可能并且合理的情况下，这会包括除国家外，允许其地区安全监督组织在内的地区航空系统越来越多地参与国际民航组织的技术工作。