



## 大会 — 第 39 届会议

### 技术委员会

议程项目36：对实施航空安全管理和空中导航服务的支持

#### 国家层面的安全数据和安全信息使用

(由国际航空运输协会 (IATA) 提交)

#### 概要

国家的监管职责包括对自身的航空系统安全性能的整体评估，以及采取适当措施消除不可接受的安全风险。这就要求国家和航空服务供应商都必须贯彻系统的、统一的安全管理原则。

国家认定有关的所有安全数据和安全信息都属于国家安全方案 (SSP) 范畴。现行有效的附件和空中航行服务程序 (PANS) 中包含的安全报告条款也是国家安全方案中安全数据的一部分。

国际航协承认有些国家需要数年时间才能将附件19中的条款纳入其本国的民航法规框架中；而且即便在为其提供了指导的情况下，对信息保护的标准和建议措施也有可能产生误解，导致在实施过程中出现不一致。

**行动：**请大会敦请国际民航组织推动民航业和各个国家在建立安全数据收集和处理系统 (SDCPS) 模型方面的通力合作，以便：

- a) 在国家层面上满足各国国家安全方案的要求；
- b) 解决航空承运人所关注的问题，即如何使用通过自愿报告和自动数据采集系统所获得的信息；
- c) 建立规范以保持对单个服务供应商数据的去身份标识操作；并且
- d) 遵守附件19所规定的信息来源保护原则。

战略目标：	本工作文件涉及安全战略目标。
财务影响：	国际民航组织会员国和民航业仅需花费极少成本即可建立起本文件所建议的合作机制。
参考文件：	附件19 《安全管理》，第1版； 国际民航组织安全管理手册 (SMM) (9859号文件), 2013年第3版； 国函AN 8/3.1-16/16, 已通过的附件 19的第1修订案 2015年高层安全会议的最终报告

<sup>1</sup> 中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本由国际航空运输协会提供。

## 1. 引言

1.1 鉴于全球航空运输体系的日益复杂性以及由各类航空活动的相互关联性而导致的确保航空器安全运行的必要性，国际民航组织收到了来自 DGCA/06 和 HLSC/2010 文件的建议；前者来源于讨论航空安全全球战略的民航局长联席会议（2006 年 3 月 20 至 22 日在蒙特利尔召开），后者则来源于 2010 年 3 月 29 日至 4 月 1 日在蒙特利尔召开的高层安全会议。上述两份文件提请制定关于安全管理的专门附件。

1.2 附件 19《安全管理》在 2013 年 11 月 14 日正式通过。它整合了与国家安全方案、安全管理体系（SMS）以及与收集和使用安全数据有关的现有附件的内容，形成一份完整的附件，使各国得以集中关注如何整合各类航空活动的安全管理工作，同时也通过制定适用于不同类型航空服务供应商的一致条款来推动安全管理体系的发展。9734 号文件（《安全监管手册》，A 部—“建立和管理国家的安全监管体系”）中规定的国家安全监管活动也包含在附录 A 中，并由此被提升为标准。

1.3 近期即 2016 年 3 月 2 日，国际民航组织通过了附件 19 的第 1 修订案，进一步完善了安全管理条款。特别是这一修订案升级了国家安保方案条款，将之与国家安全监管体系（SSO）的关键要素（CE）相结合；增强了安全管理体系条款的效力；拓展了安全管理体系，使之涵盖负责机型设计和/或发动机和螺旋桨制造的组织机构；提升了对安全数据、安全信息和相关信息来源的保护条款的效力，等等。该修订案将于 2019 年 11 月 7 日正式生效。

## 2. 讨论主题

2.1 国际民航组织要求各国必须建立国家安全方案（SSP）以确保本国民航系统处于并始终维持在可接受的安全水平之上。各国还必须确保本国的航空服务供应商建立实施安全管理体系（SMS），这些供应商应包括依据附件 6 实施运行的商业航空承运人。

2.2 国家安保方案和安全管理体系具有相似的框架要素且彼此相辅相成，确保在该国的民用航空系统中实现有效的安全管理。

2.3 国家安保方案和安全管理体系都是基于绩效的体系。附件 19 规定必须建立安全数据收集和处理系统（SDCPSs）以采集、储存、整合并促成分析安全数据和安全信息，以支持各自体系内的安全管理活动。

2.4 作为基于绩效的体系，安全管理体系在本质上要求每一个航空服务供应商都能在组织机构内部识别和管控自身的安全风险。因此，即便体系框架和关键要素是一致的，在机构内部的实施方式（例如工作程序、组织架构、风险阈值等等）可以各有不同。鉴于此，各国民航当局不应强制指令某一组织机构以何种方式满足安全管理体系要求，而应该着眼于确保体系有效并实现预定目标。需要考量评估的不是效率而是成效。

2.5 建立了安全管理体系后，航空服务供应商（SP）必须识别和管控安全风险，并且实时监控自身组织机构的安全绩效。与此类似，国家安全方案规定了国家必须识别和管控该国整体民航系统的安全风险，并考核国家而非个体航空服务供应商的安全绩效。

2.6 国家有义务对自身的民航系统进行整体的安全绩效评估，以确保针对不可接受的风险采取了适当的措施。这就要求国家和航空服务供应商都必须贯彻系统的、统一的、统一的安全管理原则。

2.7 尽管每个航空服务供应商都有依据自身实际情况来建立安全管理体系的一定自主权，但当前普遍认同的是：安全信息的整合将为航空业界提供更加全面的图景，使航空业界作为一个整体从中获益。因此附件 19 的规定要求各国不仅应与航空服务供应商和其他国家实现适当的安全信息共享和交流，同时也应尽力推动在所有航空业利益相关者中建立安全信息共享和交流网络。这也决定了安全管理体系和国家安全方案的成败。

### 3. 当前形势

3.1 自上世纪七十年代以来，国际民航组织的附件和文件就已包含了要求各国建立安全数据和报告系统的条款。除了针对事故和严重事故征候的附件 13 的条款以外，这些条款大部分都指向特定业务领域的安全报告系统。

3.2 根据《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）第 37 条款，各国负有义务实施现行有效的每个单独附件所包含的关于安全报告的标准。国际民航组织的空中航行服务程序（PANS）虽然不具有标准和措施的同地位，但由于它们在大多数情况下补充了相应的附件内容，因此各国也必须在本国的航行资料汇编中颁布最新有效的清单以说明与国际民航组织的空中航行服务程序（PANS）文件的重要差异（参考文件：38-11 号大会决议）。

3.3 国家认定有关的所有安全数据和信息都属于国家安全方案（SSP）范畴。现行有效的附件和空中航行服务程序（PANS）所包含的安全报告条款也是国家安全方案中安全数据的一部分，而且在安全上具有重要意义。

3.4 航空承运人已经从自身安全管理体系的自愿报告系统和自动数据采集系统中收集了大量的安全数据和信息。

3.5 各国已充分认识到经过整合和去身份标识的承运人安全信息在支持国家安全方案实施方面的重要价值。

3.6 许多国家的民航局已经表示出在本国的航空安全管理中使用此类数据来识别、减缓和评估安全风险的浓厚兴趣。这些民航局强调：他们感兴趣的不是信息的特定来源，而是在信息基础上识别的安全趋势。

3.7 必须承认，源自某一航空承运人的安全管理体系的某些安全信息对于承运人及其员工、甚至在某些情况下对工会或行业协会而言都是高度敏感的。同时也必须承认，为了维护和提升航空安全，这些安全信息对于安全管理体系和国家安全方案而言都是弥足珍贵的。

3.8 国际航空运输协会的会员航空公司担心各国可能会强制要求将某些来自自愿报告系统和自动数据采集系统的信息报告给该国政府。

3.9 在信息去身份标识的前提下，以及在建立规范以拆分单个航空承运人数据的基础上，国际航空运输协会全力支持实现承运人的安全信息与国家共享。

3.10 对于附件 19 中要求加强保护安全数据、安全信息及其来源的修订条款，国际航协不仅认同且全力支持。国际航协也承认有些国家需要数年时间才能将附件 19 中的条款纳入其本国的民航法规框架中；而且即便在为其提供了指导的情况下，对信息保护的标准和建议措施也有可能产生误解，导致在实施过程中出现不一致。

#### 4. 结论

4.1 国际航协建议民航业和各个国家在建立安全数据收集和处理系统（SDCPS）模型方面实现通力合作，以便在国家层面上满足各国国家安全方案在安全管理方面的要求，并解决航空承运人所关注的问题亦即如何使用通过自愿报告和数据自动采集系统所获得的信息，同时还应遵守附件 19 所规定的信息来源保护原则。

— 完 —