



大会 — 第 39 届会议

技术委员会

议程项目33：航空安全和空中航行监测和分析

国家安全监督体系和普遍安全监督审计计划（USOAP）— 监察员的资格

（由南非提交）

执行摘要

本文件强调了Doc 8335号文件《运行检查、审定和持续监督程序手册》中的规定给普遍安全监督审计计划持续监测做法（USOAP CMA）的实施带来的挑战。与访谈大纲问题（PQ）2.053一起解读的PQ4.025和PQ4.033要求成员国证明它有足够和合格的资源来开展有效安全监督。Doc 8335号文件指出：例如，一个飞行运行监察员应当具备丰富的飞行经验 — 作为民用或军用航空运输航空器机长的飞行时数一般不少于5 000小时。正如载有2013年1月1日至2015年12月31日期间普遍安全监督审计计划持续监测做法（USOAP CMA）结果的报告所表明的那样，全球关于关键要素（CE）5及运行（OPS）与人员执照颁发（PEL）审计方面的有效实施率较低，着实令人关切。

行动：请大会：

- a) 审查和注意普遍安全监督审计计划持续监测做法报告的内容，重点放在对关键要素CE-4和航空器运行审计方面开展有效安全监督上；
- b) 支持国际民航组织秘书处采取行动，组建一个工作组对Doc 8335号文件中所要求的飞行运行监察员所需具有的最少飞行小时数进行修订或将该事宜提交飞行运行专家组；和
- c) 指示国际民航组织不将最少具备5 000小时的经验作为一个确定航空安全监察员（ASI）是否合适及据此确定民用航空当局（CAA）是否有效的衡量标准。

战略目标：	本工作文件涉及安全战略目标。
财务影响：	不适用
参考文件：	Doc 7300号文件，《国际民用航空公约》 Doc 9734号文件，《安全监督手册》；A和B (2) 部分 Doc 8335号文件，《运行检查、审定和持续监督程序手册》 Doc 9735号文件，《普遍安全监督审计计划持续监测手册》 Doc 9859号文件，《安全管理手册》 载有2013年1月1日至2015年12月31日期间普遍安全监督审计计划持续监测做法（USOAP CMA）结果的报告

1. 引言

1.1 关键要素（CEs）被视为国家安全监督体系重要的和必不可少的关键安全防御工具，为有效实施安全相关国际标准和关联程序所必需。要求每个成员国针对所有八大关键要素采取对策，以建立和实施一个可反映国家和航空界对责任予以共享的有效安全监督体系。

1.2 为了评估国家安全监督体系的有效性，国际民航组织通过普遍安全监督审计计划持续监测做法（USOAP CMA）对所有成员国进行审计。

1.3 关键要素涵盖所有的民用航空活动，包括人员执照颁发、航空器运行、航空器适航、航空器事故和事故征候调查、空中航行服务和机场。关键要素的有效实施水平可反映国家开展安全监督的能力。

2. 讨论

2.1 大会第 32 届会议（1998 年 9 月 22 日 — 10 月 2 日）审查了理事会的建议，并通过了大会 A32-11 号决议 — 制定国际民航组织普遍安全监督审计计划（USOAP）。

2.2 大会第 35 届会议相应通过了 A35-6 号决议，要求对普遍安全监督审计计划予以扩充，以包括截止到 2005 年《芝加哥公约》所有安全相关附件中所载的安全相关规定。该决议替代了大会 A33-8 号决议，进一步要求秘书长调整普遍安全监督审计计划的结构以实施全面系统方法，及调整安全监督审计报告的结构以反映《安全监督手册》（Doc 9734 号文件）A 部分 — 国家安全监督制度的建立与管理中所述的安全监督体系各关键要素。根据全面系统方法，所有成员国将在为期六年的时间内至少接受一次审计。

2.3 CE-4 与技术人员资格和培训相关。这要求针对开展安全监督职能的技术人员确定知识水平和经历方面的最低要求及提供适当培训，以提高并将其胜任能力保持在一个理想水平。培训应包括初始训练和（定期）复训。

2.4 每份审计访谈大纲问卷均由一套全面的访谈大纲问题（PQs）组成；这些问题同时可足够灵活，以便能够对每个国家航空活动的范围和复杂性做出合适评估。访谈大纲问题是开展审计期间用于对国家的安全监督能力进行评估的一种主要工具。

2.5 访谈大纲问题以《芝加哥公约》、《公约》各附件中确定的安全相关标准和建议措施（SARPs）及相关指导材料为依据。每个访谈大纲问题均与某个关键要素关联，如果被认为“不令人满意”，则在审计结果的相关关键要素中对此加以反映。每一个审计结论都必须以至少一个不令人满意的访谈大纲问题为依据。一个被标记为不令人满意的访谈大纲问题也可能被称作一个缺陷。

2.6 与 PQ2.053 一起解读的 PQ4.025 和 PQ4.033 要求成员国证明它有足够和合格的资源来开展有效安全监督。《运行检查、核证和持续监督程序手册》(Doc 8335 号文件)载有航空器运行审计方面的指导,该文件指出:例如,一个飞行运行监察员应当具备丰富的飞行经验——作为民用或军用航空运输航空器机长的飞行时数一般不少于 5 000 小时。正如载有 2013 年 1 月 1 日至 2015 年 12 月 31 日期间普遍安全监督审计计划持续监测做法(USOAP CMA)结果的报告所表明的那样,全球关于 CE-5 及运行(OPS)与人员执照颁发(PEL)审计方面的有效实施率较低,着实令人关切。

2.7 同一份文件(Doc 8335 号文件)还指出,应要求开展航线或飞行机组成员执照颁发检查的民用航空局监察员持有现行有效的航线运输驾驶员执照(ATPL)。寻求飞行运行监察员职位的人应当以前曾作为航空公司驾驶员和指定监察员,或培训教员在运行管理部门任职,或作为在航空运输运行方面具有同等经验的军事飞行员任职。上述规定与驾驶员作为航线运输驾驶员执照持有人所能获得的最高资格相符。

2.8 根据国际民航组织附件 1 —《人员执照的颁发》,驾驶员要求有 1 500 小时的飞行经历方能获准颁发航线运输驾驶员执照。航空安全监察员(ASI)的职责具有特殊性。航空安全监察员必须曾在某一管理部门履行过这些职能。作为航空安全监察员执行这些职责所需的培训具有专业性,如作为政府安全监察员。对民用航空局监察员的初始培训包括一项民用航空局规章和程序方面的基于胜任能力的教学。

2.9 为了确保民用航空局监察员保持熟练水平且掌握航空器和设备、技术和程序方面的最新知识及其各自专业领域的最新发展,他们必须接受定期技术培训。因此,应要求监察员在执行监督职能时证明接受过较高水平的培训。

2.10 目前,没有证据表明航空安全监察员作为机长的飞行时间如果不够 5 000 小时则不能有效履行其职责。发展中国家,尤其是非印地区发展中国家的民用航空局在吸引、维持和留住具备合适资格的人员方面面临严重挑战,这是一个不争事实。因此,非洲民用航空委员会(AFCAC)、国际民航组织和发展合作伙伴启动了若干干预措施。

2.11 此项与民用航空局的有效性并无关联的较高飞行小时数(5 000)被视为一种障碍,影响着国家征聘足够的人员来执行任务的能力。因此,此项要求影响着安全,且非常有可能给某成员国带来一个重大安全关切(SSC)。

3. 结论

3.1 “不让任何国家掉队”(NCLB)活动、全球航空安全计划(GASP)和全球空中航行计划(GANP)只有在成员国有适当资源的情况下方能予以有效实施。无谓地提高门槛可带来不利影响,因而可让许多国家掉队。

3.2 因此,南非呼吁审查将 5 000 小时机长飞行经历作为确定航空安全监察员是否合适的这项决定。本着“不让任何国家掉队”的精神,要求国际民航组织建立一个工作组,对普遍安全监督审计计划持续监测做法报告进行分析,重点放在有效地对关键要素 CE-4 和航空器运行审计方面实施安全监督

上。该工作组应最终在 Doc 8335 号文件中建议一个合适的飞行运行监察员所需经历的最少小时数，并将该事宜提交飞行运行专家组，以便在整个国际民航组织系统内最终确定。

3.3 作为一项临时措施，不应将最少具备 5 000 小时的经验作为一个确定航空安全监察员（ASI）是否合适及据此确定民用航空当局（CAA）是否有效的衡量标准。

— 完 —