



大会 — 第40届会议

技术委员会

议程项目29：航空安全和空中航行地区实施协调机制

全球航空安全监督系统（GASOS）的初步实施

(由美国提交)

执行摘要

美国认识到协助成员国提高其安全监督能力的需要及挑战，并支持国际民航组织在加强地区安全监督组织 (RSOOs) 和地区事故和事故征候调查组织 (RAIO) 方面的努力。认识到国际民航组织理事会已批准全球航空安全监督系统 (GASOS)，以强化和评估地区安全监督组织 (RSOOs) 和地区事故和事故征候调查组织 (RAIO)，使其能够向其成员国提供1级和2级支持，本文件重点介绍了为实现此目标建议采取的进一步行动。虽然全球航空安全监督系统 (GASOS) 模型有潜力增强全球安全监督能力，但仍需对2级和3级相关问题开展进一步的法律和技术研究。全球航空安全监督系统的实施和建设应确保这些问题，与一种以概念测试、数据收集和分析以及全球航空安全监督系统模型验证为重点的强化方案管理方法配套解决。

行动：请大会：

- a) 指导国际民航组织成立一个法律专家小组，由来自不同地区有代表性的国家专家组成，在技术顾问的支持下，继续开展特设法律咨询小组 (AHLAG) 的工作；
- b) 指示全球航空安全监督系统研究小组和新成立的法律专家小组(两小组)继续与法律局和空中航行局合作，按照特设法律咨询小组的建议研究和解决与全球航空安全监督系统建设和实施相关的问题，包括确保全面考量和解决法律、治理、成本效益分析及发现的其他问题；
- c) 确保两小组的工作包括审查持续实施1级和2级所产生的数据和信息，以发现和解决任何新问题；
- d) 在完成对当前实施范围执行情况的评估并证明任何法律/责任、成本效益和治理问题得到充分解决之前，保留任何对国际民航组织理事会批准的全球航空安全监督系统实施范围变更的考量；和
- e) 要求国际民航组织定期向成员国报告这些活动的进展情况，同时确保成员国能够接受全球航空安全监督系统的持续实施和发展。

战略目标：	本工作文件涉及安全战略目标。
-------	----------------

财务影响:	参阅国际民航组织理事会提交的A40-WP/13号文件
参考文件:	<ul style="list-style-type: none">国际民航组织理事会提交的A40-WP/13号文件国际民航组织秘书处提交的AN-Conf/13-WP/17号文件美国提交的AN-Conf/13-WP/124号文件

1. 引言

1.1 第十三次空中航行会议(AN-Conf/13)就全球航空安全监督系统的发展商定了若干行动(参阅建议6.1.3/1)。会议商定,如果责任、治理、和成本效益分析以及会议提出的其他关切得到解决,将向大会第40届会议提交全球航空安全监督系统供核准。

2. 讨论

2.1 认识到国际民航组织理事会已批准全球航空安全监督系统,以强化和评估地区安全监督组织(RSOOs)和地区事故和事故征候调查组织(RAIOs),使其能够向成员国提供1级和2级支持,本文件重点介绍了为实现这一目标采取进一步行动的建议。国际民航组织和全球航空安全监督系统研究小组(GASOS-SG)目前与特设法律咨询小组(AHLAG)一起开展的工作凸显了一套有条不紊的方法对全球航空安全监督系统概念实施的重要性。需要进一步研究2级和3级相关问题。此外,还需要关注与管理全球航空安全监督系统概念实施相关的方案层面问题。特别是在考虑更改全球航空安全监督系统(GASOS)目前的实施范围之前,必须解决如下问题:

2.2 法律问题和审查:国际民航组织法律局(LEB)于2018年底召集特设法律咨询小组(AHLAG)以支持全球航空安全监督系统研究小组(GASOS-SG)。法律局(LEB)要求特设法律咨询小组对拟议的全球航空安全监督系统框架开展法律审查,包括审查任务和能力转移可能带来的风险。特设法律咨询小组确定了需要进一步审查和分析的几个与2级和3级相关的领域,有关详细说明载入向法律局(LEB)提交供采取进一步行动的一份“盘点”当中。特设法律咨询小组还向法律局提出了若干建议,供进一步研究/法律审查。其中包括成立一个正式工作组或技术工作队(由最多20名来自多个地区的合格法律和技术专家组成),以便为希望利用一个经认可的安全监督组织的成员国制定指导材料和工具。此外,特设法律咨询小组认为需要研究国际民航组织是否应该重点关注被评估实体的资质,而不是其技能或能力。尽管特设法律咨询小组在向法律局提交“盘点”后已完成其工作,但国际民航组织尚未处理有关对2级和3级开展进一步法律和技术研究的建议。

2.3 国际民航组织应该实施和完成特设法律咨询小组提出的进一步研究和行动建议,包括成立一个新的法律/技术联合专家小组,与全球航空安全监督系统研究小组(GASOS-SG)目前工作平行,继续推进这方面的工作。新成立的专家小组和全球航空安全监督系统研究小组(GASOS-SG)应各自指定适当的联络单位,以确保两机构的协调与合作。对特设法律咨询小组发现问题进一步研究所产生的其他建议,应作为优先工作,在目前全球航空安全监督系统1级和2级实施范围内,并且在考虑对目前实施范围-包括3级-进行任何变更之前,得到全面处理和解决。

2.4 成本效益分(CBA)：继第十三次空中航行会议(AN-Conf/13)之后，国际民航组织启动了一项成本效益分析(CBA)活动，以确定和量化全球航空安全监督系统对成员国和航空工业预期带来的益处。2019年7月向全球航空安全监督系统研究小组(GASOS-SG)提交供审议的成本效益分析(CBA)指出结果是积极的；但是，分析在范围和方法上缺乏足够的数据库，尚未完全确定该概念的长期可行性。国际民航组织应通过实施全球航空安全监督系统1级和2级来收集更多的成本效益分析相关数据。成本效益分析还应该反映成员国和地区安全监督组织/地区事故和事故征候调查组织参加全球航空安全监督系统的成本和收益。

2.5 此外，美国支持继续分析国际民航组织在开发、实施和管理全球航空安全监督系统方面的成本，作为近期和长期方案可持续性考虑的一部分。上述分析应考虑到员工培训、政策和指导制定等方面的初期费用以及数据管理等长期费用。在收集更多数据时，应向国际民航组织理事会和各成员国提供成本效益和成本影响分析，以供审查。

2.6 治理：自第十三次空中航行会议(AN-Conf/13)以来，国际民航组织和全球航空安全监督系统研究小组(GASOS-SG)确认了潜在的缓解措施，以解决一些悬而未决的治理问题。美国期待着在全球航空安全监督系统实施期间验证这些缓解措施。全球航空安全监督系统研究小组和即将新成立的法律技术联合专家小组(参阅第2.3段)应继续通过1级和2级的实施来分析数据，并利用此信息进一步发展和完善全球航空安全监督系统风险登记册和指导材料，如全球航空安全监督系统手册。

2.7 需要继续努力，以实现强化全球航空安全监督系统评估框架所需的改进。认识到这一机制可以鼓励成员国采用经认可组织承担具体的安全职能和活动，因此，地区安全监督组织和地区事故和事故征候调查组织的资格评估和认可机制是全球航空安全监督系统概念的基础，必须是有效的、范围适当的并由合格人员负责落实。还需要进一步制定一个框架和指导材料，以支持各国监测参与全球航空安全监督系统的地区安全监督组织/地区事故和事故征候调查组织的工作绩效，同时认识到，尽管地区安全监督组织/地区事故和事故征候调查组织可以获得国际民航组织的认可，但实施国际民航组织标准的责任仍应由成员国承担。

2.8 美国敦促国际民航组织在执行全球航空安全监督系统时，防止对普遍安全监督审计计划持续监测方法(USOAP CMA)方案带来资源上的压力和利益冲突担忧。国际民航组织应监测共享USOAP审计员和GASOS评估员的使用情况，因为不能用同一批人来评估地区安全监督组织/地区事故和事故征候调查组织(RSOOs/RAIOs)和其成员国。国际民航组织还必须建立和实施相关机制，确保全球航空安全监督系统向普遍安全监督审计计划持续监测方法(USOAP CMA)计划传递相关信息，并验证其有效性。

2.9 项目管理：国际民航组织必须确保在持续开发和实施全球航空安全监督系统，以及在未来开发任何此类全球实施方案的过程中，重视有效的方案管理。在短短两至三年的时间内设计和实施诸如全球航空安全监督系统这样复杂的新举措的努力突出了在国际民航组织各局内部和之间加强协调机制和利害攸关方管理以及有效利用成员国和其他各方提供的专家是至关重要的。

2.10 应该确保全球航空安全监督系统具备一个明确的实施时间表、清晰的可交付成果和成功标准，并以概念和文件的透明度为基础，这些概念和文件是通过利用成员国和利害攸关方的专业知识通过磋商进程而制定的。还应该为全球航空安全监督系统制定方案执行绩效标准，并建立一个根据这些标准衡量和报告执行绩效的框架。

2.11 实施全球航空安全监督系统概念不仅需要一個初期的认可过程，而且需要一个框架来持续管理全球航空安全监督系统和经认可提供安全功能和活动的地区安全监督组织/地区事故和事故征候调查组织(RSOOs/RAIOs)，该组织必须通过测试和验证。所有与实施活动相关的文件均应提供给支持专家小组，使其能够提出有意义的技术建议。

2.12 最后，国际民航组织必须确保全球航空安全监督系统1级和2级的持续实施对成员国透明，并为成员国所接受。该透明性应反映在定期提供最新情况、分享所有支持性书面文件、通过国家级信件和/或决策性会议及大型会议与成员国协商以及确认已满意地解决了所发现的国际民航组织内外问题等方面。

3. 结论

3.1 持续实施全球航空安全监督系统概念，需要在考虑对当前实施范围进行任何更改之前，充分处理上述所有问题。此外，国际民航组织必须收集和分析源自1级和2级实施的财政/成本、绩效和安全相关数据和资料，并继续与支持专家小组合作，以发现和处理任何新问题。

3.2 美国认识到加强合作以适应国际航空运输预期增长的重要性，并认识到通过调查新模型帮助成员国履行其安全监督职责的潜在益处。

3.3 美国积极参与了全球航空安全监督系统研究小组(GASOS-SG)和特设法律咨询小组(AHLAG)，并期待着与国际民航组织、其成员国和其他利害攸关方继续合作，发现和处理未来改进的机会。