



大会 — 第 41 届会议

技术委员会

议程项目 30：航空安全和空中航行政策

30.3 COVID-19 高级别会议（HLCC 2021）安全分会的相关成果

推动自愿实施安全管理体系和酌情基础上扩大安全管理体系的适用

（由巴西提交，并获得拉丁美洲民用航空委员会（LACAC¹）的支持）

执行摘要

本工作文件讨论了各国推动自愿实施安全管理体系（SMS），和在酌情基础上扩大 SMS 的适用至附件 19 — 《安全管理》范畴外的航空组织的重要性，以此作为有效方式实现安全绩效提升，并促成更灵活、相称和基于风险的监管。

行动：请大会：

- a) 认可推动自愿实施 SMS 对于支持有效的安全风险管理的价值，并鼓励各国如此落实；
- b) 鼓励国际民航组织提升对 SMS 酌情适用性的宣传，以此为工具帮助国家实现安全绩效提升，并促成更灵活、相称和基于风险的监管；和
- c) 要求国际民航组织强化第四版《安全管理手册》（Doc 9859 号文件）中所含的辅助指南。

战略目标： 本工作文件涉及安全的战略目标。

财务影响：

参考文件： 附件 19 — 《安全管理》
Doc 9859 号文件：《安全管理手册》

¹ 阿根廷、阿鲁巴、伯利兹、多民族玻利维亚国、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、乌拉圭和委内瑞拉。

1. 引言

1.1 存在广泛共识认为，与附件 19 —《安全管理》范畴外的航空组织所提供服务相关的，对国家航空系统造成的安全风险，需通过各自的国家安全方案（SSP）解决。

1.2 许多此类航空组织不受监管许可或证书要求。因此，可能缺乏支持实施和监督一个安全管理体系（SMS）所需的基础设施或胜任能力。

1.3 在此情况下，国家应根据这些组织的安全风险评估采取相应行动。部分行业领域的安全风险水平在不同国家间可能相差甚远。

1.4 附件 19 和第四版《安全管理手册（SMM）》（Doc 9859 号文件）均指明了可供国家有效管理其航空系统的安全风险，及提升安全绩效的积极方式，而无须诉诸于引入新的“指挥和控制”式规章条例。

2. 讨论

2.1 在国家安全方案下，各国负责查明其最主要的系统性跨领域安全风险，包括可能因附件 19 范畴外的航空组织所致的风险。

2.2 对于经查明有必要采取行动的安全风险，国家应考虑可供其管理安全风险，并实现预期安全绩效提升的所有可用的安全风险控制措施，同时虑及行业和国家所需的资源以及潜在的效益。

2.3 作为各国评价流程的一部分，应进行成本效益分析，以支持实施建议的安全风险控制行动。国家实施的风险控制措施可以包括：制定基于合规的要求，实施替代管理体系（如质量管理体系），推动自愿实施 SMS，或酌情对附件 19 范畴外的航空组织要求实施 SMS。

2.4 该策略允许各国根据实际情况采取相应做法，和有效管理经查明其航空系统所受的安全风险。

2.5 国家可以认定通过遵守新的或经修改的规范性要求，将充分解决因航空组织的活动所致的（多项）安全风险。这一决定，尽管程度不及强制实施整套 SMS，应需反映在相关的运行规章中，并涉及国家的监督职责。

2.6 取决于所提供的产品或服务，国家可以认定相比强制实施 SMS，另一种类的管理体系是更合适的替代措施，比如质量管理体系。

2.7 国家也可以选择如第四版《安全管理手册》第 1.2.2.1 章所述，针对附件 19 范畴外的航空组织推动自愿实施 SMS。自愿实施为国家提供了一种方向，供其在国家安全方案下进行积极的风险管理。

2.8 许多附件 19 范畴外的航空组织已积极认可自愿实施 SMS 的益处，即有助于查明并解决其安全风险的同时，还能建立积极的安全文化，鼓励工作人员查明并报告危险，而不产生在涉及民用航空当局的监督时通常会伴随的合规成本。

2.9 当国家考虑扩大 SMS 在其监管框架中的适用性时，应通过成本效益分析处理包括预算和人员配置水平在内的可用国家资源问题，以及获取确保对 SMS 实施进行监督和评估 SMS 对更广范围航空活动的有效性所需的技能和知识。

2.10 此外，理想情况下，国家应能够将之作为其针对服务提供者的重要活动或类别进行认证或授权流程的一部分，执行此类监督工作。

2.11 在一组织不受证书、授权或批准约束的情况下实施 SMS 经证实存在困难，因为国家可能无法采取执行行动、收费、指控或处罚 — 从而无法履行其安全监督职责。

2.12 允许国家享有将其资源分配予存在更大关切或安全风险的领域的灵活度，也应是一个重要考量。

2.13 当国家酌情扩大 SMS 适用性时，有许多机制供其使用。这些机制是基于附件 19 的第 1 次修订，和第四版《安全管理手册》。

2.14 国家可以强调，附件 19 第 3.2.2 章中所述的服务提供者有责任将相关签约航空组织（第三方提供者）纳入其 SMS。合同安排会概述针对提供服务的安全要求，并向服务提供者授予监督能力。之后国家将仅对服务提供者开展监督，其中包含对相关第三方组织的检查。

3. 结论

3.1 国家享有许多机制用于有效提升安全绩效，促成更灵活、相称和基于风险的监管。

3.2 这样的机制包括鼓励附件 19 范畴外的航空组织自愿实施 SMS，并在酌情基础上扩大 SMS 的适用。

3.3 如查明有必要进行干预，应在最后考虑采取“指挥和控制”式的标准和建议措施（SARPs），基于全面的成本效益分析的支持，以判断预期成果能否通过实施或强化其他成本更低的监管策略实现。