



## 大会 — 第 41 届会议

### 技术委员会

#### 议程项目32：航空安全和空中航行地区实施协调机制

#### 承认和加强功能上有助于各国履行附件13义务的事故调查合作机制行动框架

(由中美洲空中航行服务公司 (COCESNA) 成员国<sup>2</sup> 提交)

#### 执行摘要

本工作文件指出，目前需要加强某些地区的国家所属的事故调查合作机制行动框架。

过去数年间，合作机制一直在各国的调查系统中发挥着重要作用；然而，鉴于Doc 9946号文件《地区事故和事故征候调查组织 (RAIO) 手册》中规定的设立地区组织的现有形式，有必要从机制创建方式、其潜在范围、职能以及可以融入国家活动的方式等方面加强这些机制的框架 (ICM)，同时考虑到必须避免工作重复，必须让所有参与国汇集和优化资源，以建立可持续的调查系统，推进航空运输安全。

#### 行动：请大会：

- a) 注意所提供的信息；和
- b) 考虑将该提案转交事故调查和预防 (AIG) 专家组进行讨论，并在相关的情况下将AIG合作机制 (ICM) 的监管参考框架纳入Doc 9946号文件，具体如下：
  - 1) 承认和加强AIG合作机制行动框架的监管框架，根据该框架，必要时它们可以设立一个特别调查委员会，以便：
    - i. 全部或部分委托对AIG合作机制进行调查；
    - ii. 要求AIG合作机制参与调查，以保证调查的公正性和质量，由国家负责；和
    - iii. 在调查系统的业务活动中与各国全面合作，利用地区资源，减少重复工作，作为各国相互支持履行附件13规定的一种手段。

战略目标：	本工作文件涉及安全战略目标
财务影响：	国家间的协调活动
参考文件：	附件13 — 《航空器事故和事故征候调查》 Doc 9946 号文件，《地区事故和事故征候调查组织手册》 AIG 2020年版规程问题

<sup>1</sup> 西班牙文本由中美洲空中航行服务公司 (COCESNA) 提供。

<sup>2</sup> 伯利兹、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜。

## 1. 引言

1.1 事故调查过程是国家的一项关键职能，因为它可以确定航空系统中的促成因素和可能的故障，同时建议各项预防措施以避免事故再次发生，详见《安全管理手册》（Doc 9859 号文件）。然而，事故调查和已实施的安全建议却影响国际对航空业的信心，以往大家认为航空业很成熟，有能力不断发展，以减少事故数量，也随带减少死亡人数，这是首要目标。

1.2 然而，根据国际民航组织普遍安全监督审计计划（USOAP）下进行安全监督审计，结果表明有若干国家未能建立调查其境内已发生事故和事故征候的有效系统。审计结果总体上与缺乏（人力和财务）资源有关，特别与修改相关航空法律和条例的困难有关，而这些法律和条例却载有关于事故调查、事故和事故征候调查组织以及培训系统的必要规定。

1.3 这些困难导致许多国家为共享能力和进行事故调查确定了新的组合形式，从而形成合作机制（ICM），作为以灵活有效的方式支持各国的一种手段。

## 2. 情况分析

2.1 在各地地区，一些国家自发成立了此类小组（ICM-地区事故和事故征候调查组（GRIAA）、ARCM、欧洲民用航空安全调查机构网络（ENCASIA）等），这些国家意识到，共享技术、人力和财务资源以及调查人员之间交流经验是建立有效调查系统的最佳途径，也是通过分享地区事故和事故征候调查组织（RAIO）精神以此方式履行附件 13 规定的最佳途径；然而，鉴于修改航空法的困难及其在各国内部涉及的程序，实际设立地区事故和事故征候调查组织对各国来说也是一种挑战。

2.2 成立几年后的经验表明，这些机制在培训调查人员、交流与事故调查有关的信息和经验以及统一文件、管理系统、指导材料等方面，以及在应其他参与机制的国家的请求在一些调查方面提供技术支持问题上，非常有效。此外，这些机制还是民航组织地区办事处的宝贵工具，因为它们汇集了有助于实现地区安全目标的多方努力。

2.3 意识到调查的责任始终在于国家，资源有限的国家加入这些举措的主要原因之一就是调查全部或部分委托给 AIG 合作机制，或在国家不想委托时得到地区专家的支持。这些原因与上述机制的汇集资源一致，这些机制相当于调查系统的备份。然而，他们无法做到这一点，因为 Doc 9946 号文件（《地区事故和事故征候调查组织（RAIO）手册》）没有为 AIG 合作机制（ICM）订立参考框架，因此这些组织无法充分回应其成员国的要求，或参与调查角色，应对附件 13 所涵盖的事件。

2.4 由于合作机制具有操作性，因此已逐渐确定，它们可以利用其能力直接应对合作机制（ICM）融入各国调查系统的情况，也就是集中和优化现有资源，因为其中一些融入了这些能力，作为地区中心运行，支持发布通知，首先应对事故，存储和交换事故数据，管理调查人员地区能力建设，向调查人员分发信息（民航组织文件、公告、规程问题（PQ）等），提出法规和程序，让各国在持续监测做法（CMA）审计之前做好准备工作，以及最重要的是协调和策划作为一个地区与其他 ICM 或特别是各国的合作协议。

2.5 此外，各国可以采取步骤，在 ICM 框架内成立工作组，研究地区调查系统的可持续性、附件 13 事件通知的运作方式、地区事故的共同特征、事件类型、安全建议和程序执行等重要议题。

2.6 鉴于将事故调查机构与民用航空当局分开的现有复杂性，将 ICM 纳入国家调查系统可能是有益的，因为考虑到目前有些国家没有独立的主管机构，国家开展调查，合作机制可以应请求以观察员身份参与，目的是帮助确保调查过程按照调查标准和公正性进行。

2.7 同样，各国遇到重重困难，有些是要在审计中证明它们的调查系统可以在这些形式的地区合作（ICM）的协助下完成任务。因此，有必要加强这些机制的行动框架，这将导致承认这些国家间的“新生”合作形式，规定其职能，最重要的是在审计方面提供支持，因为这些机制显然是本着地区事故和事故征候调查组织（RAIO）精神开办的，却不能建成地区事故和事故征候调查组织那个样子，因为这么建从法律和组织方面看都非常复杂。

### 3. 结论

3.1 由于 AIG 的现有困难，各国已确定新的组合形式以促进强化事故调查系统，从而形成了一种新的合作机制。

3.2 对于资源有限的国家来说，加入 AIG 合作机制并不意味着任何额外的费用，因为 ICM 是在所有国家自愿支持的基础上运作的，从而帮助和支持有需要的国家。

3.3 如果这些机制有一个监管参考框架，例如 Doc 9946 号文件所述的地区事故和事故征候调查组织（RAIO）框架，则可以进一步改进支持和援助。在该框架下，成员国和事件所在国可以：

- a) 全部或部分委托对 AIG 合作机制进行调查；
- b) 请求并允许机制参与调查，以保障调查的公正性和质量；和
- c) 在调查系统的业务活动中与各国全面合作，利用地区资源，减少重复工作。