



大会 — 第40届会议

技术委员会

议程项目30：由技术委员会审议的其它问题

促成综合跨境监督

(芬兰(代表欧洲联盟成员国¹和欧洲民用航空会议其他成员国²)和欧洲空中航行安全组织提交)

执行摘要

本工作文件描述了各国为了对那些在不止一个国家开展活动的组织进行有效跨界监督所遇到的挑战。文中提出，各国通过促成“合作监督”，可以更好和更高效地应对新的运营理念和技术发展，并提议采用一种方法，形成关于通过“全系统方式”进行合作监督的共识。

行动：请大会：

- a) 注意到航空业采纳的创新和新运营模式正在增加跨境运营活动，对各国监督这些运营构成挑战；
- b) 敦促各国加强合作，确保有效监督跨境运营；
- c) 确认运营人所在国在进行此类监督方面的作用；
- d) 要求国际民航组织按照第2.6段的提议制定适当的合作监督框架；
- e) 确认实施基于风险的监督和综合风险管理是有效的安全风险管理的促成因素；
- f) 通过附录所载合作监督决议。

战略目标：	本工作文件与关于安全和航空运输的经济发展的两项战略目标相关。
财务影响：	所附大会文件中提到的活动将视2020 — 2022年经常方案预算和/或预算外捐款中的可用资源情况进行。

¹ 奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和联合王国。

² 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、冰岛、摩尔多瓦共和国、摩纳哥、黑山、北马其顿、挪威、圣马力诺、塞尔维亚、瑞士、土耳其和乌克兰。

参考文件：	附件19 — 《安全管理》 国际民航组织Doc 9859号文件：《安全管理手册》(SMM) 回顾大会第A35-7号决议的第A36-6号决议 第十三次空中航行会议的报告(AN-Conf/13)，Doc 10115号文件 关于正在出现的问题的AN-Conf-13-WP/46号文件
-------	--

1. 引言

1.1 安全监督确保安全的运营环境，使一个国家能够履行其在《芝加哥公约》下承担的国际义务和责任。安全监督确保查明和解决风险，无论其在何处发生，无论是产生于在另一个国家进行的运营活动还是其他某个航空领域的运营活动。

1.2 跨境运营使各国在监督从事此类运营的组织方面遇到新的挑战。跨境运营的例子包括：在其他国家开展分支运营的培训组织；所谓集团运营，其中在不同国家拥有航空运营人许可证(AOCs)的航空运营人属于某个单一的母公司或控股公司，或是在不同国家开展活动的机场运营人属于某个单一的母公司或控股公司；跨境空中航行服务提供者(ANSPs)。

1.3 通过加强各国之间的合作，将有助于以综合的方式对这些组织进行有效和基于风险的监督。

1.4 一些国家已经为针对新的跨境商业模式的合作监督理念制定了解决方案。例如，在2018年第十三次空中航行会议上提出的AN-Conf-WP/133号文件描述了各国在监督由于组建大型控股公司、结盟或举办合资企业，在航空公司之间进行的航空器交换所面临的挑战，从而产生了建议7.3/1 — “国际民航组织的实施战略”，g)段³。

1.5 运营人所在国(SoO)是基于风险的合作监督的推动者，并且有助于确保有高效利用监督资源，从而发挥着非常重要的作用。因此，本文件还提议审查国际民航组织与运营人所在国和登记国(SoR)的作用有关的标准和建议措施(SARPs)，以解决所查明的合作监督方面的障碍。

2. 合作监督

2.1 合作监督的概念是指各国相互合作，确保根据已确定的风险、安全优先事项和过去的监督活动对开展跨境活动的组织进行监督。在合作监督中，负责对有关组织进行监督的国家可以同意由发生有关活动的国家执行监督任务，或与另一个国家或地区安全监督机构(RSOO)达成协议，例如通过协议确保系统地相互交换信息或共享资源。在跨境活动范围内，合作监督的概念与综合监督的概念直接相关。

2.2 综合监督是指国家通过共同协议，把经过其认证的或由其他国家认证的组织在其领土内进行的任何活动都纳入其监督计划。

³ ‘国际民航组织要求相关专家小组进一步审查和探索方便短期(逐步的)航空器交换运行的程序’。

2.3 《芝加哥公约》规定了登记国的职责。例如，运营人所在国负责根据附件 6 —《航空器的运行》颁发航空运营人许可证或其他证书。运营人所在国的监管框架可以使监督集中于“风险所在地”，即运营环境。地区安全监督机构还可以促进各国之间的合作监督，促成基于风险和更高效的监督。在所有情景中，合作监督都需要以明确的责任分工和问责制为基础。

2.4 卫星通信系统 (SatCOM)、全球导航卫星系统 (GNSS) 和基于卫星的广播式自动相关监视系统提供的基于卫星的通信、导航和监视 (CNS) 服务⁴是以地区和全球为范围。对这些服务采用合作或综合的安全监督模式也特别重要。

2.5 《芝加哥公约》第八十三条之二就把某些任务从登记国转给运营人所在国的问题做出了规定，但可能没有充分满足对复杂的跨境或多国业务进行合作监督的需要。因此，应要求国际民航组织审查与运营人所在国和登记国各自的作用和责任有关的标准和建议措施，以确定合作监督是否遇到障碍并消除所查明的障碍，同时考虑在就第八十三条之二达成了协议和没有达成协议的情况下进行运营的问题。在这方面，国际民航组织应评估更广泛的合作监督概念，以便制定效率和效力更高的监督模式，用以协助各国履行在《芝加哥公约》下承担的义务。

2.6 为了支持关于合作监督的共识，提议国际民航组织开展以下活动：

- a) 收集信息，反映诸如提供基于卫星的CNS服务这样的技术发展、跨境和多国运营或所有地区和其他复杂的监督情景所引起的监督挑战；
- b) 制定一个“合作监督工具包”，用于促进关于合作监督的全球共识。这种工具包应侧重于实际解决方案，描述不同的合作监督安排和合作阶段。工具包应包含关于监督活动的协议范本，并就资源分配和监督任务分配等问题提供样本解决方案；
- c) 审查相关的国际民航组织标准和建议措施以及指导材料，以评估合作监督安排的驱动因素和可能的障碍。为此可以包括考虑运营国作为合作监督安排促进者发挥的作用所带来的好处；和
- d) 世界正在迅速变化，不仅是技术的变化，而且包括国家和行业运营模式的变化，国际民航组织为了在其中保持影响力，应加强其涵盖整个航空体系各个部分的跨领域方法，并应用和促进综合风险管理⁵。

2.7 新的行业商业模式也表明需要加强当局采用的跨领域方法。航空业越来越多地采用综合管理系统，其中涵盖安全、安保、质量、人力资源和其他领域，被用于引导和管理有关组织的所有活动。这些系统以通盘方式分析安全隐患和威胁，在最合适的领域采取缓解措施，并确保适当平衡兼顾各种风险。此外，各国应在制定国家安全方案和计划时应用和促进综合风险管理，以促成更加有所侧重的监督。

⁴ A40-WP/82号文件：“具有干扰抵御能力的星基CNS系统”。

⁵ 关于全球空中航行计划/空中交通管理的A40-WP/84号文件载有关于国际民航组织标准制定过程的提议。

3. 结论

3.1 有效的安全监督是航空系统安全有序运营的关键支柱之一。监督应能够确保查明和充分解决风险，无论其在何处发生，无论是产生于在另一个国家进行的运营活动还是其他某个航空领域的运营活动。各国在监督此类跨境活动方面正遇到挑战。本文件提出，合作监督系统将有助于各国应对这些挑战。

3.2 基于风险的监督也是安全风险管理的支柱之一。应以通盘方式分析安全隐患和威胁，在最适当的领域采取缓解措施。因此，本文件的结论是，在技术创新和跨境运营模式以及综合管理系统的环境下，各国应就对合作监督达成共识，以促成综合跨境监督。

3.3 除了对合作监督的促成因素和好处形成共识之外，还应制定一个合作监督“工具包”，用以协助各国实施标准化的合作监督方法。这样一个工具包应该包括实用的解决方案和合作监督的示例。

3.4 在赋予运营人所在国与登记国的作用和责任方面，各国的情况可能不尽相同，会因此带来挑战，应该评估这些不同之处，以消除由此在合作监督中产生的任何障碍或困难。

附录

A-40-XX: 合作监督

鉴于《芝加哥公约》及其附件为成员国在相互信任和承认的基础上建立民用航空安全系统提供了法律和运行框架，同时要求所有成员国尽可能履行其在实施标准和建议措施以及充分实施安全监督方面的义务；

鉴于《芝加哥公约》第三十七条要求每个成员国进行合作，在凡采用统一办法将能便利、改进空中航行的事项中尽力求得可行的最高程度的一致；

鉴于在世界各地确保国际民用航空的安全依然是本组织的一项首要目标；

回顾安全监督的最终责任在于成员国，它们应不断审查本国的安全监督能力；

鉴于确保国际民用航空安全既是成员国的集体责任，也是其中每个国家的责任；

鉴于为了在世界各地改善国际民用航空的安全，需要所有利害攸关方的积极合作；

认识到民用航空实体的多国活动有所增加，以及成员国为了对这些在一个以上成员国开展活动的实体进行有效的跨境监督所面临的挑战；

认识到合作监督安排可使成员国能够适当和高效地应对新的商业模式和技术发展；

回顾大会第37-5号决议，其中除其他外，敦促所有成员国与其它成员国分享可能影响国际空中航行安全的关键性安全资料，并便利获取所有有关的安全资料，还鼓励各成员国在履行其安全监督职能时充分利用所能得到的安全资料；

鉴于《芝加哥公约》及其附件规定了运营人所在国和登记国的责任；

鉴于《芝加哥公约》第八十三条之二的条款规定将某些任务从登记国转给运营人所在国，但可能无法充分满足对复杂的跨境或多国运营进行合作监督的需要；

回顾《全球航空安全计划》(GASP)除其他外，通过鼓励基于风险的优先排序和根据数据做出决策来争取加强全球航空安全；

大会：

1. 指示理事会就合作监督达成共识，以之作为综合跨境监督的促成因素之一，特别是在新技术革新和跨境运营模式的背景下发挥这一作用，而且还应解决有关国家之间的责任分担或重新分配问题；

2. 指示理事会通过开发合作监督工具包来协助实施基于风险的监督，将其作为安全风险管理的
一个重要支柱；

3. 指示理事会审查与运营人所在国和登记国的作用和责任有关的标准和建议措施，以确定是否
存在对合作监督的障碍并解决所查明的障碍，同时考虑在就第八十三条之二达成了协议和没有达成协
议的情况下进行运营的问题。

— 完 —