



大会第 37 届会议

技术委员会

议程项目 28：国际民航组织全球航空安全计划（GASP）和地区航空安全组（RASGs）

关于国际民航组织全球航空安全计划的报告

（由国际民航组织理事会提交）

执行摘要

本文件报告了国际民航组织全球航空安全计划（GASP）的实施和演变情况。这包括在地区一级进一步发展和实施安全框架的提案。

现有的全球航空安全计划作为高层次的政策文件，成功指引了国际民航组织的航空安全努力，但是现在需要予以更新，以包括国家安全方案（SSP）和安全管理体系（SMS）举措以及标准和建议措施（SARPs）。这应当与全球航空安全路线图（GASR）协调并进，其建议的完成日期是 2011 年 12 月。

本文件还概述了地区航空安全组（RASGs）的职责、起源和发展。

行动：请大会：

- a) 批准对全球航空安全计划的拟议发展，并指示理事会在 2011 年 12 月前更新全球航空安全计划；
- b) 审议附录所载的对全球航空安全计划的拟议修改，并通过关于全球航空安全计划的决议，以取代大会 A36-7 号决议；和
- c) 注意到地区航空安全组的建立及其报告要求，并支持他们在实施全球航空安全计划方面的作用。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标 A，寻求修改国际民航组织用以实施国际民航组织安全战略目标的高层次工具。
财务影响：	这些活动的资金需要取自秘书处内在生产率或效率方面的潜在节省，再加上对安全基金的自愿捐助。
参考文件：	Doc 9902号文件：《大会有效决议》（截至2007年9月28日）

## 1. 引言

1.1 全球航空安全计划（GASP）的目标是通过向所有利害关系方提供共同的参考框架，以便对航空安全采取更加积极主动的做法，并帮助在全世界协调和指导安全政策和举措，从而降低民用航空的事故风险。在国际民航组织一级，全球航空安全计划提供了实施国际民航组织安全战略目标所需要的方法和工作重点。使用全球航空安全计划来对安全举措进行优先排序和规划，并衡量其影响。

## 2. 背景

### 2.1 全球航空安全计划

2.1.1 国际民航组织全球航空安全计划（GASP）是于 1997 年通过对空中航行委员会与业界之间的一次非正式会议拟定的一系列结论和建议进行正式化而制定出来的。该计划用于对本组织的技术工作方案进行指导和优先排序，并直到 2005 年一直定期更新，以确保其持续相关性。

2.1.2 2005 年 5 月，在空中航行委员会和业界之间举行的另一次会议上，查明了有必要有一个更广泛的计划，不仅为国际民航组织而且为所有利害关系方提供一个共同的参照框架。因此，对全球航空安全计划拟定了修订，并随后得到 2007 年 10 举行的第 36 届大会的 A36-7 号决议的承认。

### 2.2 国家安全方案

2.2.1 引入关于国家安全方案（SSP）的标准和建议措施的要求是由于越来越多地认识到，安全管理原则影响到民用航空当局的大多数活动，包括安全法规的制定、政策制定和监督。根据国家安全方案，安全法规制定是基于对国家的航空体系的综合分析；安全政策是在查明危险和在安全风险的基础上制定的；而安全监督则着重于重大安全关键领域或更高的安全风险。因此，国家安全方案提供了一个手段，在国家安全法规制定、政策制定和监督方面，把规定性做法和基于效绩的做法结合在一起。

### 2.3 地区航空安全组

2.3.1 可以注意到，目前各地区正通过各国和业界伙伴自己建立的各种机制来处理飞行安全问题。例如，2008 年泛美国家组建了泛美地区航空安全组（RASG-PA）。此外，非洲—印度洋（AFI）综合实施方案（ACIP）及其指导委员会正在监测和协调非印地区的全球航空安全计划（GASP）及其相关的全球航空安全路线图（GASR）的实施。泛美地区航空安全组没有得到国际民航组织的正式承认，因此，不向空中航行委员会或理事会提供定期报告。由于非印综合实施方案是通过最终将终止的一个方案来支持的，因此，为监测全球航空安全计划的实施而建立的机制（即非印综合实施方案指导委员会）最终也将终止。

2.3.2 认识到现有的地区机制不能够以全球协调一致的方式来跟踪全球航空安全计划的实施，2010 年 5 月，理事会建立了一个新的后续跟踪机构，称为地区航空安全组（RASGs），小组将监测进展，协调各国和业界伙伴的行动，并向国际民航组织提出建议，以便促进实施全球航空安全计划（GASP）和次地区行动计划，这些行动计划是由于实施相关的全球航空安全路线图（GASR）而产生的。

2.3.3 在确定地区航空安全组的职权范围时，考虑了现有的地区经验。与地区规划和实施小组（PIRGs）类似，根据设想，地区航空安全组将向航委会定期报告，并在必要时向理事会报告，从而在

飞行安全问题方面实现地区间的协调一致，并提供一个手段来监测全球航空安全计划及其相关的全球航空安全路线图的实施。而且，预计理事会将每年收到所有地区航空安全组的报告，其中着重介绍每个地区航空安全组在安全事项上的进展情况、地区的重大安全风险领域以及建议的今后的工作。

## 2.4 审查全球航空安全计划以包括国家安全方案和地区航空安全组的要素

2.4.1 更广泛的全球航空安全计划“.....将能够对航空安全采取更积极主动的做法，并有助于协调和指导全世界的安全政策和举措，降低商业航空的事故风险。”2006年3月，全球航空安全战略民航局长会议（DGCA/06）欢迎全球航空安全计划的发展，并建议国际民航组织在全球航空安全路线图（GASR）的基础上制定一个安全举措的综合方法，为安全政策和举措的协调提供一个全球框架。随后，国际民航组织理事会于2007年7月接受了一个新的全球航空安全计划，国际民航组织大会第36届会议（A36-7）指示理事会向大会未来届会报告全球计划的实施和演变情况。

2.4.2 2007年7月，新的全球航空安全计划出版之时，国家安全方案（SSP）的概念正在出现，安全管理体系（SMS）的概念正在经历深入审查、标准化和进一步发展。因此，现有的全球航空安全计划反映了总体安全管理理念，但没有充分反映出在国家安全方案/安全管理体系的作用、原则和做法方面的最近发展情况。对全球航空安全计划及其相关的全球航空安全路线图进行更新将是及时的，以便使其内容与国家安全方案/安全管理体系的作用一致。这应当与全球航空安全路线图（GASR）协调并进，其建议的完成日期是2011年12月。因此，建议考虑对大会A36-7号决议（附录）进行修改，以确保纳入经过演变的安全管理做法以及高级别安全会议提供的相关建议。

2.4.3 与更新全球航空安全计划有关的最重大的发展是国家安全方案和安全管理体系作为根本性的管理体系的概念，以及管理体系与执行方案之间的差别。管理体系的决定性特征是在支持战略性的、基于数据的高层次决策方面的作用。而另一方面，执行方案是实施战略决策的管理体系的下属组成部分。显然，国家安全方案和安全管理体系是分别支持国家和业界组织的高层安全决策进程的管理体系。一旦在国家/组织一级做出安全决策，就通过作为国家安全方案/安全管理体系一部分的具体安全方案予以实施。这一概念性的区分在国际民航组织国家安全方案和安全管理体系框架中做了明确说明。鉴于全球航空安全计划的性质是“.....提供规划方法的战略性文件，将实现全球安全领域的协调一致”，建议在遵循A36-7号决议的指示时，对全球航空安全计划的更新应着重强调该计划作为一个管理体系，并对其内容做出安排和适当更新后作为执行方案，并采用国际民航组织国家安全方案和安全管理体系框架的组成部分和要素的结构形式。

## 3. 结论

3.1 全球航空安全计划（GASP）向所有利害关系方提供了共同的参考框架，以便对航空安全采取更加积极主动的做法，并帮助在全世界协调和指导安全政策和举措，其目标是降低民用航空的事故风险。全球航空安全计划还为国际民航组织提供了一个工具，对安全举措进行优先排序和规划，并衡量其影响。未来将制定对全球航空安全计划的修改，以确保连续性，同时通过持续实施国家安全方案和安全管理体系，不断扩大其分析成果。这样，通过在国家和地区一级不断推广安全风险管理和安全保障措施，全球航空安全计划将能够纳入安全措施，并作为战略决策工具继续发展。

---

## 附录

### 供大会第 37 届会议通过的决议草案

#### 28/1 号决议：国际民航组织关于安全和可持续性的全球规划

鉴于国际民航组织致力于通过各缔约国和其他利害攸关方之间的合作，来实现民用航空安全和有序发展的目标；

鉴于为实现这一目标，本组织尤其在安全和效率领域制定了战略目标；

认识到一个全球框架对于支持国际民航组织战略目标的重要性；

认识到基于该全球框架的地区和国家计划和举措对于有效实施的重要性；和

认识到通过在国际民航组织领导之下，与所有利害攸关方的伙伴关系，采取合作性、协作性和协调的做法，才能最好地实现在改进全球民用航空安全和效率方面的进一步的进展；

大会：

1. 决定国际民航组织应当实施全球航空安全计划（GASP）和全球空中航行计划（GANP）并保持其常新，用以支持本组织的相关战略目标。

2. 决定应当与所有有关的利害攸关方密切合作与协调来实施这些全球计划并保持其常新；

3. 决定这些全球计划应当提供一个框架，在此框架内将制定和实施地区、次地区和国家实施计划，从而确保旨在增强国际民用航空安全和效率的努力得以协调一致；

4. 要求各国并请其他利害攸关方合作，根据全球计划框架制定并实施地区、次地区和国家计划；

5. 指示理事会向今后的大会常会提供关于全球计划的实施和演变情况的报告；

6. 指示秘书长在国际民航组织公共网站上提供全球计划宣扬、提供和有效传播全球空中航行计划、全球航空安全计划及其相关的全球航空安全路线图（GASR）全球计划；和

7. 宣布本大会决议取代关于国际民航组织全球航空安全计划（GASP）的大会 A33-16/A36-7 号决议。

## 附录 A

### 全球航空安全计划

重申本组织的首要目标仍然是提高全世界国际民用航空系统的安全和相应地减少事故和相关的死亡数目；

认识到安全是国际民航组织、各缔约国和所有其他利害攸关方所共同分担的责任；

认识到通过各国与业界之间的伙伴关系能够带来的安全益处，其中包括商业航空安全小组（CAST）、欧洲战略安全举措（ESSI）、泛美航空安全小组（PAAST）、地区航空安全组（RASG-PA）和非洲与印度洋岛屿安全强化小组（ASET）等；

认识到高级别安全会议（2010年）重申国际民航组织的安全框架有必要继续进行演变，以确保其在不断变化的管理、经济和技术环境中持续保持有效性和高效率；

注意到国际民用航空交通量的预期增长将会导致航空器事故数量的上升，除非降低事故率；

认识到有必要保持公众对航空运输的信心；

认识到采取积极主动的做法来查明并管理安全风险对于实现航空安全的进一步改善具有至高无上的重要意义；

满意地注意到全球航空安全路线图是由业界关键伙伴作为业界安全战略小组（ISSG）与国际民航组织一起制定的，它构成了全球航空安全计划（GASP）的基础；

注意到通过把行动重点放在最需要的领域，将全球航空安全计划作为一项强化安全的工具持续使用的意愿；和

注意到国际民航组织为解决与安全有关缺陷而制定的统一战略；和

注意到理事会于2007年7月18日接受了经修订的全球航空安全计划（GASP）；

大会：

1. 强调有必要通过在世界所有地区都减少航空运输运行中致命事故和相关的死亡的数目和比率，尤其是在事故率远远高于安全记录远远低于世界平均值的地区国家，从而持续增进航空安全；

42. 敦促缔约国通过下列方式强化支持全球航空安全框架全球航空安全计划的目标：

a) 在各国、所有其他航空利害攸关方和广大公众之间分享适当的有关安全的信息；实施国家安全方案（SSP）；

b) 在整个航空业内迅速实施安全管理体系，以补充现行的管理框架；

c) 在各国和有关航空利害攸关方之间共享运行安全情报；

d) 确保旅行公众获得易于理解的与安全有关的信息，以便做出知情决定；

ee) 通过创造这样一种环境，即鼓励和促进报告和分享信息并在报告缺陷之后及时采取补救行动，推动建立一种公正文化；和

df) 根据要求向国际民航组织报告事故和事故征候数据；

23. 敦促各缔约国和业界采用与所有利害攸关方共同努力，实施全球航空安全计划的目标和全球航空安全路线图的原则和方法论目标，并且与所有有关的利害攸关方携手合作实施其方法论，以减少航空器事故数量和比率；

34. 敦促各缔约国显示出采取补救行动所必要的政治意愿来处理包括普遍安全监督审计计划（USOAP）审计所查明的缺陷在内的那些缺陷，并且通过采用全球航空安全计划的方法论目标和国际民航组织地区规划进程来做到这一点；

5. 敦促各国完全遵照适用的标准和建议措施（SARPs），对其运营人实施全面的安全监督，要保证在其领土飞行的外国运营人受到其各自国家的适当监督，并在必要情况下采取适当行动以维护安全；

6. 敦促各国制定可持续的安全解决办法，以充分履行其安全监督责任。可以通过资源共享、使用内部和/或外部资源，例如地区和次地区安全监督机构以及其他国家的专长，来做到这一点；

7. 敦促各缔约国、业界和供资机构为协调的实施国际民航组织全球航空安全计划提供必要的支持，避免重复努力。

.....