



国际民用航空组织

A35-WP/86  
EX/28  
21/07/04

工作文件

## 大会第 35 届会议

### 执行委员会

议程项目：改善安全监督

### 安全监督 — 挑战和解决办法

(由巴林提交)

#### 摘要

本文件分析了各国以及国际民航组织在实施安全监督系统时所面临的挑战，讨论了可能的解决办法，并提出了建议的解决办法供大会审议。

#### 参考文件

- 1) 2004 年 2 月 9 日至 12 日在约旦的安曼召开的关于航空安全和保安地区首脑会议，以及由美国弗吉尼亚州 Ashburn 的乔治华盛顿大学联合会发行的首脑会议资料。
- 2) 2004 年 4 月 5 日至 7 日在新加坡召开的国际民航组织扩展安全审计会议，以及由新加坡航空学院发行的会议资料。

## 1. 引言

1.1 民用航空的安全和保安是促进航空运输以及社会和经济发展的关键因素。就协调程序和改进技术而言，在经济和安全需要之间保持平衡需要做出巨大的努力。遵守国际民航组织安全标准对确保所有公民的生活和旅行安全是至关重要的。作为《国际民用航空公约》（芝加哥，1944 年）的签署国，缔约国承允要执行公约附件中规定的标准和建议措施（SARPs）。国际民航组织自 1996 年至 1998 年自愿承担了对附件 1 — 《人员执照的颁发》、附件 6 — 《航空器的运行》以及附件 8 — 《适航性》的安全监督评估。其结果表明在关键的安全因素方面存在一些缺陷。目前强制执行的普遍安全监督审计计划是于 1999 年 1 月开始的，到 2004 年年中，已经完成了对 188 个缔约国中的 181 个国家和 5 个地区的初步安全审计，以及对其中大部分国家的后续安全审计访问。评估就安全审计的五个方面提供了丰富的数据和资料，其中包括被审计国家在立法、管理、组织机构以及安全方面对附件 1、附件 6 以及附件 8 的遵守情况。

## 2. 普遍安全监督审计计划 (USOAP) 的扩展

2.1 国际民航组织第 A33-8 号大会决议决定，将审计计划扩展到附件 11 — 《空中交通服务》和附件 14 — 《机场》(附件 13 — 《航空器事故和事故征候调查》后来也包括在内)。国际民航组织目前正在考虑将 USOAP 扩展到其他附件。由于种种原因，按逐个附件审计的方法可能不合适。因此，国际民航组织建议使用一种综合的系统方法，把该系统的情况作为一个整体进行评估。

## 3. 对各国和国际民航组织的挑战

3.1 为了建立和保持合适的民用航空管理系统以执行 SARPs，各国需要确保有实施结构和充足的人力、财力的坚实法律基础。可以使各国执行有关安全的附件中的 SARPs 的安全监督系统的关键要素包括：航空法、法规、民航当局的结构、人员、技术指导、颁证、监视和安全问题的解决办法。

3.2 许多国家在履行安全监督责任方面都面临着严重的困难，特别是在人力和财力方面。另外，还缺乏执行 SARPs 所需的受训人员和技术指导。当一国不能遵守某些 SARPs 时，它可以向国际民航组织通知差异，或者表明长期的目标日期，但无论哪种方法都有损于安全的利益。国际民航组织和各国需要深入考虑这些挑战，并找到可能的解决办法。

## 4. 可能的解决办法

4.1 加强国际民航组织 在协助各国执行与附件 1、附件 6 和附件 8 有关的 SARPs 而进行普遍安全监督审计 (USOAP) 的经验表明，国际民航组织需要加强其组织结构以帮助各国起草航空法律、法规、对人员进行技术指导的程序，以及在建立履行安全监督职责的机构和对人员在执行所有附件 SARPs 的培训方面与各国进行合作。如果要涉及所有附件，则现有的空中航行局安全监督审计科规模相对太小，因此，需要加强国际民航组织的资源，也许应该成立一个独立的安全监督局。

4.2 财政援助 以下是一些建议：

(a) 国际航空安全财务机制 (IFFAS)

为协助各国加强其在机场和空中航行服务基础设施方面的安全监督职能，于 2002 年初建立了 IFFAS。应对该基金进行审议、加强并方便用户，以支持各国所需要的财务援助。

(b) 自主/半自主的财务机构

考虑到航空旅行安全和保安显示出的切实经济效益，此类机构应为安全监督基础设施的可行项目提供资金。

(c) 地区财务合作

可以在地区的基础上建立安全监督基金，由成员国共同筹资，随后可用于有需要的国家。

(d) 联合国开发计划署 (UNDP)

UNDP 已经为各国的各种项目提供了援助。需要在 UNDP 增设安全监督机构，从而为协助各国建立安全监督系统提供切实可行的帮助。

4.3 人员培训 在对附件 1、附件 6 和附件 8 进行普遍安全监督审计 (USOAP) 时, 国际民航组织举办了一些研讨会和讲习班, 培训来自各国的审计员。国际民航组织应继续举办类似的研讨会和讲习班以培训各国的专家。国际民航组织应从以下已经成立的国际和地区培训机构获得支持, 例如: 美国弗吉尼亚州 Ashburn 的乔治华盛顿大学、新加坡航空学院、荷兰的 Luchtvaart 学院、约旦 Queen Noor 民用航空技术学院、美国俄克拉荷马州的联邦航空管理局培训学院。这些机构在国际民航组织的指导下, 能够为各国的利益制定所需的培训方案。

4.4 地区性方法 在对附件 1、附件 6 和附件 8 进行安全监督时, 有一些成功的地区合作范例, 例如, 中美州航空安全机构 (ACSA)、COSCAP 等。应促进这种地区合作以便对其他附件成功地进行安全监督。

4.5 与其他国际机构的合作 国际民航组织以及各国应与例如国际航空运输协会、乔治华盛顿大学等其他国际组织进行合作。

- (a) 国际航空运输协会 (IATA) 已经成功地开始了 IATA 运行安全监督审计 (IOSA) 计划, 并获得了大量的资料。如果所有与安全监督有关的计划能够共享信息、以及如果可能的话, 共享资源, 那么 SARPs 的执行将会更具成本效益。
- (b) 乔治华盛顿大学 (GWU) 联合会与乔治梅森大学已经举办了关于航空安全和保安的国际/地区首脑会议, 提高了大家对航空安全和保安方面挑战的认识。GWU 在航空安全和保安方面已开发了极具价值的专门技术, 并编制了首脑会议的有关资料。

## 5 要求的行动

5.1 请大会考虑上述所讨论的执行安全监督的挑战以及可能的解决办法, 并为成功地对所有附件执行安全监督给予合适的指导。