



国际民用航空组织

A35-WP/185¹
EX/77, AD/16
21/09/04

大会第 35 届会议

执行委员会和行政委员会

议程项目 16: 改善安全监督

议程项目 39: 预算

安全的区域化

(由拉丁美洲民航委员会 21 个成员国²提交)

摘要

本文件的目的是向国际航空界介绍拉丁美洲民航委员会成员国在国际航空运输安全方面正在进行的工作，以及安全区域化对帮助构成不同区域行动和/或组织的国家遵守《国际民用航空公约》附件 1、6 和 8 的重要性。

1. 引言

1.1 过去 10 年中，拉丁美洲民航委员会（LACAC）作为优先事项，一直在努力提高航空运输的安全水平，以履行其规约第 5 条的规定；该条除其他事项外，要求为航空运输的有序发展和更好的使用促进和支持国与国之间的合作与协调，鼓励实施国际民航组织（ICAO）的标准和建议措施，提倡国家之间达成协议，以推动更好地执行和采纳国际民航组织在适航性、航空器的维修和运行、执照的颁发和事故调查方面制定的规范。

1.2 在这一框架内，LACAC 成员国曾建议与国际民航组织签订一项谅解备忘录，以推动建立“区域安全监督合作制度”。同样，LACAC 也一直在支持属于中美洲航空安全协会（ACSA）成员国的中美洲国家所进行的工作。

¹ 英文和西班牙文版本由拉丁美洲民航委员会（LACAC）提供。

² 阿根廷、阿鲁巴、玻利维亚、巴西、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、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉。

2. 区域安全监督合作制度

2.1 拉美地区的安全监督问题得到了由国家或与本地区航空运输业有关的组织召集的各种国际论坛的特别重视和关注，其中也包括 LACAC 执行委员会第 XLVI (46) 次会议 (1996 年 5 月 14 日至 16 日，巴拉圭亚松森)，和南美地区民航当局第 5 次会议 (1996 年 6 月 5 日至 7 日，秘鲁库斯科)。后两次会议承认有必要建立一个多国组织，以满足各国在安全监督方面的共同需要。

2.2 会上发现的各国在履行安全监督义务方面的一些问题，其主要原因在于有些法律、基本标准和规章，以及具体程序、指南和手册已经过时；运营和行政制度的结构不合理和/或不起作用或不够完整；人力资源在数量上和经验上不敷使用；以及支持行政系统和必需的合格专业人员的财务资源不足。

2.3 鉴于上述，1998 年 10 月 1 日，LACAC 与 ICAO 签署了一项旨在促进建立北美洲、中美洲、南美洲和加勒比海国家区域安全监督合作制度的谅解备忘录。

2.4 国际民航组织于 1998 年 10 月以全球安全监督战略为题召开的世界民航局长会议，强调了协调统一全球安全监督评估原则和程序的必要性，同时确认了实行区域做法的优势。在这方面，而且正是因为考虑到了 LACAC 的倡议，那次会议建议国际民航组织推动建立区域机制，以便为全球的安全监督能力提供长期支持。

2.5 区域制度的工作方式符合《国际民用航空公约》及其各附件的安全条款，而且与 ICAO 普遍安全监督审计计划 (USOAP) 相一致。它的任务同样是按照《国际民用航空公约》(1944 年，芝加哥) 附件中的各项标准和建议措施、有关程序和相关的 ICAO 文件，为了解决有效履行安全监督责任方面存在的共同问题，向参加国提供技术援助。这个区域制度的结构方式，是通过 LACAC 确定参加的国家，设管理机构，由其按照管理规章通过一位协调员和一支技术队伍指导各项活动；另建技术合作项目，配设信托基金，并确立了成员一律平等参与原则。

2.6 目前，这个区域制度 (SRVSOP) 由 11 个国家组成 (阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、古巴、厄瓜多尔、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉)，另有两个特别观察员 (空客公司和英伯拉尔 (EMBRAER) 公司)；开放加入的对象为愿意通过其各自的主管部门参加进来的 LACAC 成员国和北美洲、中美洲、南美洲和加勒比海其他国家，以及对安全问题有兴趣并且表示愿意成为特别观察员的国有实体和/或私有实体。属于该制度的国家目前共有 820 家商业航空运输经营人，客运量平均为 1 200 万人次，货运量 744 000 吨；拥有注册航空器 21 702 架，接受 1 148 个获承认的组织的维修。

2.7 迄今为止，这个区域制度做了如下工作：

- 制定了以下统一的航空规章：
 - 拉美 1 号条例：定义
 - 拉美 11 号条例：拉美条例的制定、颁行和修正规则
 - 拉美第 145 号条例：批准的维修机构
 - 拉美人员执照条例：执照的颁发

— 拉美运行条例：空中运行与合格审定

- 咨询通告 CA 6.425-RVSM：“关于批准缩小垂直间隔标准（RVSM）空域运行的要求和程序”。
- 适航性检查员手册。
- 技术委员会对巴拿马、厄瓜多尔、巴拉圭、委内瑞拉和秘鲁的咨询访问。
- 注册审计员培训课程 IRCA ISO9001：2000 年主审计员。
- 董事会对拉美条例实施政策的批准。

3. 中美洲航空安全协会（ACSA）

3.1 中美洲航空安全协会（ACSA）成立的目的在于为其成员国（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），就按照《国际民用航空公约》及其附件履行安全义务所必需的措施，提供评估、指导、便利和建议。

3.2 ACSA 不仅帮助参加国为 ICAO 实施的审计和后续审计做准备，而且还支持它们制定和实施纠正措施计划。ACSA 的建立及其对成员国的支持，对安全监督能力产生了巨大的积极影响。

3.3 ACSA 是 1998 年年末随着有关建立一个提供安全服务的地区办事处的必要性的倡议和关注应运而生的一个项目，而这一倡议得到了中美洲空中航行服务公司（COCESNA）的赞同。ACSA 以遵守《国际民用航空公约》及其附件 1、6、8、11、13、14 和 17 为己任，并被赋予了进行质量保障评估和检查的权力。

3.4 迄今为止，ACSA 主要进行了下述活动：

- 起草标准、程序和统一规定，实行法律框架的标准化。
- 为当地航空运输经营人、维修厂和培训中心制定合适的合格审定机制。
- 拟定和审查各成员国的航空管理规章，起草运行和适航性检查员手册。
- 进一步加强地区航空器登记制度，开发 COCESNA 全体成员国通用的数据库网络。
- 目前正在执行两个重要项目：第一个项目是美洲开发银行（BID）支持的，其目的在于支持加强中美洲伯利兹、多米尼加共和国、海地和巴拿马四国的航空运输安全管理和制度框架的努力；第二个是与欧洲联盟（欧盟）的合作项目，处理安全服务的问题。
- 作为安全管理的适用技术平台，实施民用航空管理自动化项目（SIAR）。

4. 区域化

4.1 ICAO 通过安全监督审计计划进行的工作，对就这个非常重要的问题诊断全球的形势具有重大意义。同时，有几个区域性组织和行动也一直在支持这项工作，其中包括欧洲的欧洲航空安全机构（EASA）；南太平洋、南亚、北亚、西中非、东欧和加勒比的安全合作发展方案（COSCAP）；太平洋航空安全办公室（PASO）；和拉美的区域安全监督合作制度（SRVSO）及中美洲航空安全协会。

4.2 在国际民航组织，尤其是在技术合作局内部，由于考虑到将从欧洲经济共同体得到的支持，上述大多数组织和/或制度都以 COSCAP（安全合作发展方案）为名，但欧洲的欧洲航空安全机构（EASA）和拉美的中美洲航空安全协会（ACSA）和区域制度（SRVSO）除外，而后者不会得到上述支持。无论如何，必须注意到为数众多的国家目前都已参加到各种制度或组织中去，如下：

东南亚安全合作发展方案（COSCAP-SEA）

文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、香港（中国）、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、澳门（中国）、马来西亚、缅甸、菲律宾、新加坡、泰国和越南。

南亚安全合作发展方案（COSCAP-SA）

孟加拉、不丹、印度、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡。

北亚安全合作发展方案（COSCAP-NA）

中华人民共和国、朝鲜民主主义人民共和国、日本、蒙古和大韩民国。

西非安全合作发展方案（COSCAP-UEMOA）

贝宁、布基纳法索、科特迪瓦、几内亚比绍、尼日利亚、塞内加尔和多哥。

南部非洲安全合作发展方案（COSCAP-SADC）

安哥拉、博茨瓦纳、刚果民主共和国、莱索托、马拉维、毛里求斯、莫桑比克、纳米比亚、塞舌尔、南非、斯威士兰、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦。

美洲安全合作发展方案（COSCAP-AM）

阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、古巴、厄瓜多尔、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉。

中美洲航空安全协会（ACSA）

伯利兹、哥斯达黎加、多米尼加共和国、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜、海地和巴拿马。

太平洋岛屿安全组织（PASO）

澳大利亚、库克群岛、密克罗尼西亚联邦、斐济、基里巴斯、瑙鲁、新西兰、纽埃、帕劳、巴布亚新几内亚、马绍尔群岛共和国、萨摩亚、所罗门群岛、汤加、图瓦卢和瓦努阿图。

欧洲航空安全机构（EASA）

奥地利、比利时、塞浦路斯、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、波兰、葡萄牙、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞士、荷兰和联合王国。

5. 对未来的展望

5.1 由此可见，国际民航组织大多数成员国都是上述各种组织和/或制度的一员，而这些组织和/或制度都在以这种或那种方式，在安全监督、援助、审计和合格审定等领域致力于向各国提供支持，这也就是说，其中有些国家可能已经具备了进行必要的审计和遵守国际民航组织所有标准的能力，而其他国家则将在短期内具备这种能力。

5.2 另一方面，可以预见，国际民航组织正试图在未来成为一个审计机构，不仅是针对规范安全和非法干扰行为的几个附件，而且会针对其他的附件。考虑到这一点，应该对审计活动中央化的经济效益如何进行深入的研究，显而易见，中央化将会大幅度增加本组织的预算。

5.3 因此，国际民航组织理事会可以就便考虑本组织对这些问题的宗旨和目标的重新设定和转向的问题，依靠区域组织和/或制度来进行审计，国际民航组织则仅限于控制和认定这些组织，因为要审计188个成员国是否遵守了《公约》大部分附件中的标准和建议措施，这也许是一项缓慢而又繁重的任务。这样做必然会减轻国际民航组织的预算负担，同时允许各国在上述组织和/或制度的框架内，动用它们自己的能力，在各个适当的层面上加强和维护航空运输的安全。

6. 大会的行动

6.1 请大会注意到本文件，并责成理事会根据要求尽快对这些问题的宗旨和目标的重新设定和转向问题进行研究，其中包括考虑航空运输安全咨询服务、监督和审计实行区域化的问题，同时在全球一级使上述各组织和制度的目标协调统一起来。