



国际民用航空组织

工作文件

A35-WP/312
EX/114
4/10/04

大会第 35 届会议

执行委员会

关于议程项目 16、16.1 和 16.2 的报告草案文本

所附关于议程项目 16、16.1 和 16.2 的材料提交执行委员会审议。

议程项目 16: 改进安全监督**采取统一战略解决与安全有关的缺陷**

16:1 执行委员会在其第四次会议上审议了关于采取统一战略解决与安全有关的缺陷的第 A35-WP/63 号文件, 以及澳大利亚提交的 (A35-WP/98)、巴林提交的 (A35-WP/86)、澳大利亚、斐济、基里巴斯、巴布亚新几内亚、所罗门群岛和萨摩亚提交的 (A35-WP/242)、美国和加拿大提交的 (A35-WP/227)、中美洲国家提交的 (A35-WP/246)、欧洲民用航空会议 (ECAC) 提交的 (A35-WP/147 和 205)、国际空中运输协会 (IATA) 提交的 (A35-WP/73) 以及拉丁美洲民用航空大会 (LACAC) 21 个成员国提交的 (A35-WP/183 和 185) 文件。

16:2 正如第 A35-W/P63 号文件所述, 执行委员会对理事会、空中航行委员会和秘书处为加强世界范围安全监督确定各种手段所做工作以及对一致通过统一战略的概念表示赞赏。

16:3 委员会认识到, 正如第 A35-WP/86 号文件所载, 各国在实施安全监督系统过程中面临的挑战, 并确认文件中提出的各种解决办法是有帮助的。

16:4 委员会还注意到需要在设立以地区为基础的机构方面采取更为灵活的态度, 需要为设立主管第 A35-WP/242 号文件所载安全监督工作的次地区组织提供适当援助。委员会认识到采取这种方法的价值以及太平洋航空安全办事处 (PASO) 已经取得的重大进展并注意到 PASO 国家对第 A35-WP/63 号文件所载建议以及所附决议的充分支持。

16:5 委员会支持第 A35-WP/227 号文件所载关于地区安全监督组织的概念, 并注意到有必要鼓励各国参加这些机构或为其提供切实支持。委员会还注意到编制和使用新的指导材料会有助于地区安全机构的产生。

16:6 委员会讨论了一些缔约国在实施根据第 A35-WP/246 号文件中行动计划所采取的纠正措施过程中遇到的困难。委员会认识到诸如美洲航空安全机构等地区机构可以为解决这些困难提出地区战略。

16:7 委员会注意到欧洲空中航行安全组织在制订欧洲空中航行安全组织安全管理要求 (ESARRs) 和 ESARRs 实施监控和支持计划 (ESIMS) 以确保第 A35-WP/147 号文件提出的在整个欧洲民用航空会议地区的一致实施。支持国际民航组织普遍安全监督审计计划与实施监督和支持之间的协调被视为在空中交通管理 (ATM) 有效发挥国际安全监督活动方面效率的手段。委员会赞同这些概念, 并注意到有必要采取进一步措施, 协助各国加强制订 ATM 安全监督的能力和程序。

16:8 委员会注意到 ECAC 的 41 个成员国在第 A35-WP/205 号文件中所提出对提议的协助在纠正安全缺陷方面有困难的 ICAO 缔约国的统一战略的意见。委员会特别讨论了关于提高透明度和披露审计结果以及更深入的分析和披露 ICAO 审计结果和差异数据库 (AFDD) 信息的建议。委员会还注意到有提议要求理事会和秘书长制定一个程序, 以按照《公约》第五十四条 j) 向全体缔约国介绍在执行《公约》和附件所载与安全相关的标准和建议措施方面的主要不足。结合考虑《芝加哥公约》第三十八条, 委员会注意到主席的观点, 即一国未能遵守标准的事实不构成违反公约。但根据第五十四条 j) 的第二部分, 理事会有义务将未能执行理事会的建议或决定的情况通报各缔约国。

16:9 委员会认识到 IATA 运行安全审计方案 (IOSA) 作为各国管理监督活动一项辅助措施的价值。第 A35-WP/73 号文件阐述的 IOSA 方案是基于 ICAO 的标准, 目的在于提高运行安全并减少航空公司之间审计次数, 而且要真正取得成功, 则需要全世界管理当局的不断支持。

16:10 委员会注意到第 A35-WP/183 号文件提出的各国在其负责的空域和机场实施 ATS 安全计划方面与安全管理有关的问题。委员会注意到 CAR/SAM 地区指导材料在拉丁美洲国家实施 ATS 质量管理方案方面所取得成功, 因此, 支持国际民航组织实施一个适当系统方案以确保提供 ATS 的安全。

16:11 委员会注意到拉丁美洲民航委员会 (LACAC) 成员国在第 A35-WP/185 号所阐述的国际空中运输安全方面所取得成就。鉴于现有地区安全监督机构在目前工作中取得的成功, 应当考虑是否有可能重新制定并调整国际民航组织的目标和指标, 以期借助于地区组织或系统进行安全监督。

16:12 执行委员会对于理事会和秘书处在阐述第 WP/63 号文件方面所做工作表示赞赏。委员会第一次注意到所有国家均表示希望公开信息 (透明度) 以改进安全并实施标准和建议措施 (SARPs)。

16:13 注意到上述各项, 执行委员会:

- a) 大力支持第 A35-WP/63 号文件中提出的统一战略。
- b) 接受地区和次地区的概念以及诸如中美洲航空安全机构 (ACSA) 并支持决议草案以及诸如国际航空安全财务机制 (IFFAS) 的财务机制。
- c) 认识到国际民航组织在制订关于设立地区安全监督机构的新指导材料 (ICAO Doc 9734 B 部分 (将于 2005 年年底之前提出) 方面所做调整努力;
- d) 认识到合作制订运行安全和持续适航性方案 (COSCAP) 卓有成效并将继续进行下去;
- e) 认识到国家之间合作的重要性以及特别是由有能力提供此类援助的国家予以支持的重要性。

16: 14 执行委员会同意建议大会通过以下按上述所示修改过的决议。

执行委员会草拟并建议大会通过的决议

决议 16/1

采取统一战略解决与安全有关的缺陷

鉴于本组织的一项主要目标仍然是确保世界范围国际民用航空的安全;

鉴于确保国际民用航空的安全既是缔约国的集体责任也是其各自的责任;

鉴于根据国际民用航空公约第三十七条，各缔约国承允在关于航空器、人员、机场、航路及各种辅助服务的规章、标准、程序及组织方面进行合作，凡采用统一办法而能便利、改进空中航行的事项，应尽力求得可行的最高程度的一致；

鉴于在世界范围的基础上改进国际民用航空的安全要求所有利害关系人的积极协作；

鉴于公约及其附件为缔约国建立一个以相互信任和承认为基础的民用航空安全系统提供了法律和运行框架，因而要求所有缔约国尽量执行标准和建议措施并充分地进行安全监督；

鉴于普遍安全监督审计计划（USOAP）的结果表明，有些缔约国尚未能建立令人满意的国家安全监督系统；

鉴于国际民航组织技术合作局（TCB）能够向有需要的国家提供所要求的援助；

鉴于建立了国际航空安全财务机制（IFFAS）来协助缔约国为与安全相关的项目提供资金，以纠正主要是通过普遍安全监督审计计划所查明的缺陷，否则他们不可能为此提供或获得必要的财务资源；

认识到并非所有缔约国均有必要的人员、技术和财务资源来充分进行安全监督；

认识到设立区域和次区域安全监督机构有可能，通过规模经济和促进更大范围的一致性，在很大程度上协助各国履行《芝加哥公约》规定的义务；

认识到通过采取涉及所有缔约国、国际民航组织和民用航空运行中有关的其他各方的统一战略可以大大加强向在纠正安全监督审计中所查明的缺陷方面遇到困难的国家提供帮助；

认识到通过诸如 IATA 运行安全审计（IOSA）方案和欧洲空中航行安全组织（Euro control）合作制订运行安全和持续适航性方案（ESSAR）实施监控和支持（ESIMS）方案所进行审计所实现安全增进贡献；

认识到透明度和分享安全资料是安全的航空运输系统的基本原则之一；

大会：

1. 敦促所有缔约国与其他缔约国分享可能影响国际空中航行安全的关键性安全资料，并便利其获取所有有关的安全资料；

2. 鼓励各缔约国在履行其安全监督职能时，包括在公约第十六条所规定的检查期间，充分利用所能得到的安全资料；

3. 指示理事会进一步制定实际措施，便利在各缔约国之间分享此种安全资料；

4. 提醒各缔约国需要监视其领土之内的所有航空器，包括外国航空器的运行，并在必要时采取适当行动以维护安全；

5. 指示理事会制订一项程序，在一个国家就遵守国际民航组织与安全相关的标准和建议措施方面出现较大缺陷时，根据《芝加哥公约》第五十四条 j)款向所有缔约国说明情况。；

6. 指示理事会推动关于地区安全监督机构的概念；

7. 请秘书长继续增进普遍安全监督审计计划和与航空安全相关的其它组织（尤其是 IATA 和 Euro control）的审计计划之间的协调与合作。

8. 敦促各缔约国进一步开展地区和次地区合作，并在可行时，主动发展与其他国家、航空业界、空中航行服务提供者，金融机构和其他利害关系人的伙伴关系来加强其安全监督能力，以便促进更安全的国际民用航空系统和更好地履行其各自的责任；

9. 鼓励各国促进建立地区或次地区伙伴关系，协作制定解决共同问题的办法，以培养其各自的安全监督能力；

10. 鼓励所有有能力的国家参与加强和推动地区安全监督机构或提供有形援助；

11. 请各缔约国使用国际民航组织技术合作局（TCB）的服务，以解决通过普遍安全监督审计计划所查明的缺陷；

12. 请那些为采取必要措施以纠正通过普遍安全监督审计计划所查明的与安全有关的缺陷而在提供资金方面遇到困难的缔约国，充分利用国际航空安全财务机制（IFFAS）提供资金的机会；

13. 要求理事会在提高透明度、加强合作和协助的原则基础上实施统一战略，并视情促进各国、使用者、空中航行服务提供者、航空业界、金融机构和其他利害关系人之间的伙伴关系，来分析原因，制定和实施可持续的解决办法，以便帮助各缔约国解决与安全有关的缺陷；和

14. 指示理事会通过一项灵活解决办法借助于地区办事处提供援助以支持负责安全监督的地区和次地区机构，并实施一个有效的系统，跟踪统一战略的实施情况。

相关措施

1. 理事会应该制定办法，通过国际民航组织的保密网站向所有缔约国提供审计结果和差异数据库（AFDD）中的资料。

— — — — —

议程项目 16: 改善安全监督

16.1: 国际民航组织普遍安全监督审计计划 (USOAP) 的实施进展报告

16.1:1 全体会议将议程项目 16.1: 国际民航组织普遍安全监督审计计划 (USOAP) 的实施进展报告提交给执行委员会审议。

16.1:2 执行委员会审议了 A35-WP/67 号文件和第 1 号增编: 国际民航组织普遍安全监督审计计划 (USOAP) 的实施进展报告, 以及由国际空中交通管制员协会联合会 (IFATCA) 提交的 A35-WP/143 号文件、伊朗伊斯兰共和国提交的 A35-WP/236 号文件、东非共同体伙伴国家提交的 A35-WP/120 号文件和国家间航空委员会 (IAE) 提交的 A35-WP/124 号文件。

16.1:3 执行委员会对 A35-WP/67 号文件当中介绍的 USOAP 在本三年期内所取得的成果向秘书长表示感谢和祝贺。

16.1:4 执行委员会对全面改善实施附件 1 — 《人员执照的颁发》、附件 6 — 《航空器的运行》和附件 8 — 《航空器适航性》当中的标准和建议措施 (SARPs) 表示满意, 上述附件在 USOAP 第一轮审计当中进行了审计。

16.1:5 但是, 执行委员会同时关切地意识到, 有些国家在实施其改正行动计划和解决审计以及后续审计任务当中所查明的安全隐患所遇到的困难。

16.1:6 执行委员会注意到关于计划的持续和扩展以及向各国提供援助的问题将分别在议程项目 16.2 和 16 项下进行讨论。

16.1:7 执行委员会结论认为:

- a) 第 33 届大会授予 ICAO 的任务已经圆满实现;
- b) 安全是本组织工作当中非常重要的优先事项; 和
- c) ICAO 应该继续其审计和改正活动, 以增强安全和协助各国解决安全方面的关注。

议程项目 16: 改善安全监督

16.2: 国际民航组织普遍安全监督审计计划 (USOAP) 向用系统的方法实施审计过渡

16.2:1 全体会议将议程项目 16.2: 国际民航组织普遍安全监督审计计划 (USOAP) 向用系统的方法实施审计过渡提交给执行委员会审议。

16.2:2 执行委员会审议了国际民航组织普遍安全监督审计计划 (USOAP) 向用系统的方法实施审计过渡的 A33-WP/7 号文件, 以及澳大利亚提交的 A35-WP/232 号文件、俄罗斯联邦提交的 A35-WP/113 号文件、美国和加拿大提交的 A35-WP/106 号文件和第 1 号更正, 国际机场理事会 (ACI) 提交的 A35-WP/152 号文件和大韩民国提交的 A35-WP/169 号文件。

16.2:3 执行委员会对秘书处执行 USOAP 的工作表示感谢, 并一致支持 A35-WP/7 号文件当中提出的从 2005 年 1 月开始, 向用全面系统的方法实施审计过渡。

16.2:4 委员会注意到 A35-WP/232 号文件当中所载的建议, 建议支持使用系统的做法和认识到有必要采取灵活的制度向各国提供更全面和准确的有关国家遵守其安全监督义务效率的总体情况。

16.2:5 关于 A35-WP/113 号文件, 委员会注意到 ICAO 正在进行于安全效绩和建立相关的目标水平的概念工作, 并请各国和地区充分利用现有的规定和指导材料制定国家和地区的安全效绩目标。

16.2:6 注意到 A35-WP/106 号文件介绍的建议, 委员会重申鉴于 USOAP 正向全面的系统做法过渡, 对核心审计领域应该继续给予注意。委员会还同意将美国和加拿大建议的条款加入大会关于 USOAP 审计向全面的系统做法过渡的决议当中。

16.2:7 委员会注意到 A35-WP/152 号文件当中所载的关于和 ACI 协调的建议, 并指出该文件对发生在机场的事故征候和事故进行报告的建议最好能在议程项目 24 项下讨论。委员会接着指出航委会将继续研究关于机场参考代码的工作。

16.2:8 委员会注意到 A35-WP/169 号文件所载关于大韩民国在 ICAO 审计之后在安全审计领域所取得的进展。

16.2:9 关于各国向 USOAP 借调专家的问题, 委员会建议 ICAO 还应当象借调长期专家一样提出借调短期审计员的要求。

16.2:10 执行委员会意识到研讨会/讲席班以及指导材料作为帮助各国有效实施 SARPs 和安全监督制度的关键组成部分, 以及解决安全隐患重要工具的价值。委员会进一步建议应对制定机制, 以便协助各国培训技术人员和建立地区安全监督机构给予重视。

16.2:11 根据上述讨论, 缔约国一致支持向安全监督审计采取全面系统的做法过渡, 同时为了综合对计划发展发表的意见, 执行委员会决定向全体会议提出一份决议草案, 以取代大会第 A33-8 号决议。

执行委员会起草并建议大会通过的决议

决议 16.2/1（取代大会第 A33-8 号决议）

ICAO 普遍安全监督审计计划（USAOP）向用全面的系统方法实施审计过渡

鉴于本组织的主要目标仍然是确保国际民用航空在全世界范围的安全；

鉴于促进执行国际标准有助于实现这一目标；

鉴于公约第三十七条要求各缔约国在规章和措施方面进行合作，凡采用统一办法能便利、改进空中航行的事项，应尽力求得可行的最高程度的一致；

忆及大会第 32 届常会决定制定一个普遍安全监督审计计划，包括由 ICAO 进行定期的、强制性的、系统化和协调一致的安全监督审计；

鉴于 ICAO 的普遍安全监督审计计划（USOAP）在完成第 A32-11 号决议赋予任务方面是成功的；

忆及国际民航组织普遍安全监督审计计划的目标，是寻求确保各缔约国充分履行其安全监督的责任；

忆及安全监督的最终责任属于各缔约国，各缔约国应当持续地审查其各自的安全监督能力；

忆及大会第 32-11 号决议要求理事会为向该计划长期提供资金提出提议；

忆及大会第 33-8 号决议指示秘书长对把该计划扩展到其他与安全相关的领域进行研究；

忆及大会第 33-8 号决议要求理事会确保 USOAP 财政上的长期可持续性，合适时，将其各项活动分阶段纳入经常方案预算；

认识到实施 USOAP 有助于查明对安全的关切，并为解决这些关切提出建议；

认识到各国行动计划的有效实施对加强全球空中航行的总体安全至关重要；

认识到 USOAP 的继续和扩展以便涵盖所有与安全相关附件的规定，对促进充分执行与安全相关的标准和建议措施至关重要；

认识到秘书长已经采取了适当步骤来确保建立一个独立的质量保证机制，以监测和评估该计划的质量。

大会：

1. 表示赞赏秘书长成功地实施了 ICAO 的普遍安全监督审计计划；

2. 决定自 2005 年起，进一步扩展 ICAO 的普遍安全监督审计计划，以涵盖《国际民用航空公约》所有与安全相关各附件中所载的与安全相关的规定；

3. 要求秘书长自 2005 年 1 月 1 日起，调整 ICAO 普遍安全监督审计计划，用全面的系统方法对所有缔约国进行安全监督审计；

4. 指示秘书长确保全面的系统解决办法依然是一项附件所载安全条款中的核心要素，包括附件 1 — 《人员执照的颁发》、附件 6 — 《航空器的运行》、附件 8 — 《航空器适航性》、附件 11 — 《空中交通服务》、附件 13 — 《航空器事故和事故征候调查》及附件 14 — 《机场》；在资源允许情况下尽量缩短审计之间的间隔时间；让缔约国了解审计过程的各个方面；并证实缔约国发言的准确性；

5. 要求秘书长更改安全监督审计报告的结构，以反映 ICAO Doc 9734 号文件—《安全监督手册》A 部分 — 《国家安全监督制度的建立与管理》中提出的安全监督制度的关键要素；

6. 要求秘书长在长远的基础上采取更灵活的方法实施该计划；

7. 指示秘书长向所有缔约国提供最后的安全监督审计报告，同时通过 ICAO 保密网站获取审计结果和差异数据库（AFDD）得出的相关资料；

说明：以安排审计最后报告载有结果、建议、各国行动计划和评论，以及安全监督审计科对各国行动计划的评论。

8. 要求秘书长继续确保维持为监测和评估该计划质量而建立的质量保证机制；

9. 要求所有有能力的缔约国在长期借调的基础上，向 ICAO 委派合格的、有经验的技术人员，以使本组织能够继续成功地实施该计划；

10. 敦促各缔约国及时向 ICAO 提交并更新有关准备和进行审计的全部资料 and 文件，以确保有效果、有效率地实施该计划；

11. 敦促所有缔约国与 ICAO 进行合作，在可行情况下，尽量接受本组织安排的审计任务，以便利该计划的顺利进行；

12. 敦促所有缔约国在考虑是否有必要由其他国家来进行额外的或补充的安全监督审计时，接受 USOAP 审计结果作为符合既定的国际标准、建议措施和程序的首要依据；

13. 宣布本决议取代第 A33-8 号决议：《国际民航组织的普遍安全监督审计计划的继续和扩展》；

14. 要求理事会向大会下一届常会报告该计划的总体实施情况。