



大会第 36 届会议

技术委员会

议程项目 25: 2006 年全球航空安全战略的民航局长会议的后续工作

国际民航组织的标准、建议措施和程序 —— 前进的道路

(由葡萄牙代表欧洲共同体及其成员国¹、欧洲民用航空会议的其他成员国和欧洲空管局²提交)

执行摘要

国际民航组织的普遍安全监督审计计划 (USOAP) 已提高了对许多国家在试图履行其芝加哥公约项下义务所面临的问题的认识。本文件讨论了由于附件及标准和建议措施 (SARPs) 制度的复杂性, 给各缔约国带来的一些问题, 审查了国际民航组织就 2006 年全球航空安全战略的民航局长会议在这方面的结论所采取的后续行动, 并以一项将由大会通过的决议为基础, 对未来的工作提出建议。

行动: 请大会:

- a) 注意到本文件的内容; 和
- b) 考虑本工作文件附录所载的建议, 以便将其纳入一项大会决议中。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 A (安全—加强全球民用航空安全)。
财务影响:	不适用。
参考文件:	Doc 7300 号文件: 《国际民用航空公约》 Doc 9848 号文件: 《大会有效决议》(截至 2004 年 10 月 8 日)

¹ 奥地利、比利时、保加利亚、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、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和联合王国等。所有这些 27 个国家也是欧洲民用航空会议 (ECAC) 的成员。

² 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、格鲁吉亚、冰岛、摩尔多瓦、摩纳哥、挪威、塞尔维亚、瑞士、前南斯拉夫的马其顿共和国、土耳其和乌克兰等。

1. 引言

1.1 芝加哥公约第 37 条要求国际民航组织通过，涉及涵盖空中航行的安全、正常和效率等各种功能的国际标准、建议措施和程序（SARPs）。

1.2 国际民航组织的标准和建议措施已经对增进全球航空安全、可互用性、统一和效率作出重要贡献。但是，目前有非常大量的空中航行服务标准建议措施和程序以及一些非常详细的技术规范如空中交通管理（ATM）设备等，是大多数的国家监管人员没有能力评估其遵守情况的。简言之，这套各国应按预期实施的制度发展至今，未曾深刻地审查过其内部结构或其对不同情况的国家的适用性。

1.3 强制性的普遍安全监督审计计划（USOAP）已经查明了关于许多国家的关切领域，包括未能系统性地在其国家规章中执行国际民航组织规定，以及缺乏合适的制度来监督国家运营人的安全标准等。公约第 37 条寻求确保各缔约国间在规章、标准、程序和组织方面实现最高可行程度的统一。但是从迄今的普遍安全审计计划审计结果来看，显而易见的是，许多国家要应付数量如此庞大的国际民航组织标准，实在应接不暇。不同国家的航空系统规模、范围和复杂程度大相径庭，造成了许多国家无法确定究竟应该适用哪些规定。相较于标准而言，一些国家对遵守建议给予了较低的优先。

1.4 除此以外，现行的附件结构本身可能是造成各国之间出现一定程度的混淆的原因。在该结构内，既未对不同标准和建议措施的目的——即安全、正常、可互用性或效率等做出任何说明，而且，由于该结构未提供一个合适的层次结构以满足详细技术规范的需要，使得一些规定不必要地复杂化了。

1.5 迄今的普遍安全监督审计计划结果促使欧洲各国在 2006 年 3 月的民航局长会议上提交了一系列的提案，以便对国际民航组织的附件制度加以审查。本文件进一步地探讨了其中一些问题，对国际民航组织为了处理该安全会议的结论和建议迄今所作的努力发表了评论，建议了可能的前进道路，并提交了一份大会决议草案以供审议。

2. 关于国际民航组织自 2006 年民航局长会议以来所采取的行动的评论

2.1 2006 年的民航局长会议建议 3/1 的 d) 3) 段要求国际民航组织“制定一些准则来确定哪些标准对确保全球安全是至关重要的，对此只有在特殊情况下通知差异才是可以接受的；哪些标准具有详细的技术性，应该改为建议措施，或者从国际民航组织的附件中删除，变成指导材料。”

2.2 在研究了这个问题之后，空中航行委员会的一个特设工作组承认，目前的制度允许各国由于实际不可行或出于必要而偏离国际民航组织标准，这可能会破坏全球安全，特别是由于一些国家的可用的资源有限。该工作组也同意可以将多项标准转为建议措施或指导材料。

2.3 但是该工作组对按照 2006 年民航局长会议建议的方式将标准进行分类的任何尝试则表达了关切，因为这可能导致一些国家对那些经查明被认为对确保安全没有关键重要性的标准给予较低的优先，从而使不遵守的问题更加恶化，并有损统一和相互承认。该工作组倾向于的解决办法是以效绩相关的标准取代现有的规定性标准。

2.4 但是，在向效绩相关标准的制度移转之际，在机制和可行性方面仍存在着重大问题。尤其是，如何在合理的时间框架内实现以效绩相关标准取代规定性标准，这一点尚未明朗，还有，目前看来，许多国家尤其是那些资源有限的国家，仍然更容易接受规定性的做法。显然重要的是，应该保持国际民航组织制度的统一性，而且应该避免出现双层标准制度，避免将一些标准视为是重要的而其他的则是选择性的。然而，2006年民航局长会议本身的设想是，将那些对安全关键的标准维持不动，而且仅在最例外的情况下方能允许这方面的差异，与此同时，把较详细的技术性规定转为建议措施或指导材料。

3. 前进的道路

3.1 在此忆及大会 A35-14 号决议附录 A 决议条款 3 或许有帮助，其中表示：“对于复杂的航空系统，标准和建议措施由规定系统等级、功能和性能要求并规定必须的安全水平和可互用性的广义的、成熟的和稳定的条款组成。对于此类系统，任何必要的技术规范应当作为附件的附录。任何相关的详细技术规范都应当置于单独文件中，并在附件中以注的方式提及。”如果国际民航组织采取一套严格和一贯的做法来执行大会 A35-14 号决议的这部分内容，而且最好扩大范围，将那些目前载有以标准和建议措施形式存在的详细技术规范材料的附件也加以涵盖，各国可能很快就发现眼前出现的是一套更便于管理的高级别关键标准，同时也不致带来混淆和降低统一性或效率。

3.2 通过针对一个特定附件应处理的风险，可让国际民航组织有效地处理该项任务。为此，可用的做法有一些，例如，可以通过事故调查和其他适当的来源和进程（包括安全案例、风险评估和缓解结果等）来定。一旦查明了风险，就可以明确缓解措施：这些缓解措施将成为大会 A35-14 号决议中所述的“系统等级、功能和性能要求”。显然，仅在特殊情况下方能允许就这些关键要求通知差异。较详细的技术规范可置于附件或相关的指导材料中。这样的做法可使现行制度合理化，同时也避免出现“双层”标准制度的任何危险，因其可能导致忽视那些被认为不属于必要的关键性安全标准类别的标准。对标准和建议措施进行合理化，该进程本身就有助于转向基于效绩的标准。

3.3 国际民航组织还应该对现有的附件结构进行透彻的审查，以减少其复杂性并使不同的标准和建议措施所涵盖的安全、正常、可互用性和效率等目标更为清楚。作为此一进程的一部分，还应该考虑到一个事实，即：在许多国家，提供服务和监管职能已经分开。

3.4 国际民航组织可以考虑在制定规则方面的地区做法和经验，例如，建立一套有层次结构的制度，上从通过实施规则和合格审定规范来保障必要的要求，下至无约束力的指导材料。以国际民航组织的用语来说，即：建议措施将成为无约束力的指导材料，而大多数的技术规范则可置于“国际民航组织的规范”此一类别中，或如果是较详细的规定的规定的话，则留给业界的机构去管理。这么一来，国际民航组织将以不同的决策进程来处理不同层次级别的文件。

3.5 国际民航组织还应该对其制定规则的活动采取更加严格区分判断的做法，以便限制附件的修订次数，只在提高安全有必要的情况下才修订。更积极地把工作重点从制定新标准转向现有标准的执行，这和改进制定新标准的磋商过程一样，均将是令人欢迎的举措。国际民航组织应该针对每一项新提案进行系统性的产生影响前的分析，以确保其在安全收益和经济影响方面都是充分合理的，而且不会给各国带来不合理的负担。空中航行委员会应在详细检查各专家组的工作方案时铭记这一点。减少制定新的标准和建议措施还可以腾出资源用于制作高质量的指导材料，而这些材料对帮助各国执行标准可以是非常有效的。

3.6 除此之外，国际民航组织应该考虑出版一个关于安全监督的新附件。之后，可对普遍安全监督审计计划（USOAP）使用的标准进行有效的审查，以便使新的安全监督新附件成为每一项审计的核心。新的标准和建议措施应包括系统性的核查办法。如此一来，应用这些新的标准和建议措施将有助于进行普遍安全监督审计计划的审计，并提高其结果的意义。

附录

A36 —— 号决议草案

大会指示理事会和秘书长分别将大会 A35-14 号决议附录 A 决议条款 3 中所要求的公约附件重组作为紧急事项来处理，并考虑如何能改进制定新标准的过程。

在处理这一任务时，要求理事会和秘书长：

- a) 以系统性的做法查明关键的风险，然后确定该风险的减缓措施，使其成为大会 A35-14 号决议中所述的“系统等级、功能和性能要求”。这些要求应该形成普遍安全监督审计计划（USOAP）审计过程的基础，而且应该仅在例外情况下，方能允许就其提出差异；
- b) 将较为详细的技术规定置于附篇或相关指导材料中，以藉此使现行制度合理化，同时避免出现“双层”标准制度的任何危险，因其可能导致忽视那些被视为不属于必要的关键性安全标准集的标准；
- c) 修改目前的附件结构，以便减少其复杂性并使不同的标准和建议措施（SARPs）的目的更加清楚，同时兼顾近期的发展情况，如许多国家已将提供服务和管理监督分开等；
- d) 考虑以下做法的好处：转向按现行地区的规则制定制度模式、将各项要求分层次，针对层次级别不同和复杂性递减的文件，采用不同的国际民航组织决策进程；
- e) 更积极地落实从制定新标准转向以执行现有标准为优先的国际民航组织现行政策；
- f) 考虑如何制定有初步证据支持的新标准，但必须先进行系统性的产生影响前的分析，以确保其在安全收益和经济影响方面都是充分合理的，而且不会给各国带来不合理的负担；
- g) 努力提高国际民航组织指导材料的质量和清楚程度，以便帮助各国执行国际民航组织的标准和建议措施；和
- h) 考虑出版一个关于安全监督的新附件。