



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

国际民航组织对国际航空运营人的安全评估/审计

(由美国提交)

执行摘要

本工作文件涉及了利用国际监察员和安全专家人材库, 向不遵守的国家及其国际航空运营人提供直接援助的建议 2/5 的内容。后者协助运营人的作用, 将涉及对这些运营人的安全评估/审计, 因而如果结果令人满意, 此类运营人便不会因其自己国家的安全监督缺陷而受到其他国家的限制。上述作用不符合对外国航空运营人进行监督的国际制度; 此外, 如果国际民航组织承担原本必须由缔约国以运营人所属国身份承担的一个新的和不适当的角色的话, 国际民航组织将削弱其对各国的援助努力。

行动: 请大会:

- a) 核准 A36-WP/63-TE/14 号文件中拟议的对各国提供直接援助的概念; 和
- b) 反对 A36-WP/63-TE/14 号文件中讨论的对航空运营人实施直接援助。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 A。
财务影响:	无需额外资源。
参考文件:	A36-WP/63-TE/14 号文件 Doc 9866 号文件: 《全球航空安全战略的民航局长会议报告》

## 引言

1.1 2006年3月于蒙特利尔举行的国际民航组织全球航空安全战略的民航局长会议，涉及了国际民航组织向安全监督能力不充分的国家及此类国家的航空运营人提供直接援助的问题。此类援助由从国际民航组织管理的人才库中抽调的安全监察员和专家提供。关于对航空运营人的援助，国际民航组织提供的一个专家组将对运营人进行安全审计/评估，如认为结果令人满意，国际民航组织认为在解决国家安全监督不足的同时，应允许此运营人继续其国际运行。尽管会议核准了这一概念，但目前国际民航组织在其议程项目25的工作文件中，显然正在推迟大会的这一核准，以等待做进一步的研究，因为这一问题“被认为更为复杂，并会带来一系列的法律问题”。

## 2. 讨论

2.1 结合相互承认的问题，去年3月的会议同时涉及了对外国航空运营人的监督问题。在这方面，国际制度的核心就是芝加哥公约第三十三条（适航证、合格证书及人员执照）以及附件6—《航空器的运行》（航空运营人合格证）。在任何国家认可与其他国家的人员、航空器和航空运营人有关的此类文件有效之前，它自己可以并应该保证其他国家颁发或核准此类证书的要求“是等于或高于”根据芝加哥公约“随时制定的最低标准”。

2.2 国际民航组织普遍安全监督审计计划（USOAP）的主要目的之一，就是向其他国家提供充分的信息，以便对一个经审计的国家的遵守状况做出充分知情的决定。更具体而言，普遍安全监督审计计划的审计结果，是为了协助各国对第三十三条和附件6中所指的其他国家的情况做出判断。此类判断恰恰构成了是否允许外国航空运营人开辟新的、继续或扩展航班的国家做出决定的一个关键依据。在这项长期认可的制度中，关键问题就是一个国家遵守芝加哥公约规定的义务，而不是其航空运营人的安全情况。如果一个国家遵守不力，其他国家应采取行动阻止、限制和/或制约这一国家的运行，不论国际民航组织管理的专家组、国际航空运输协会（IATA）或任何其他可靠的审计组织进行的航空运营人审计“圆满”与否。各国不可以把对运营人的这一基本监督责任委派给包括国际民航组织在内的任何第三方。即便存在其他国家“接受”此类审计（一次性、迅速及时的活动）结果的适当或合法方式，谁也不会向其充分保证运营人所属国随后保证持续的有效性，并有效地解决与经审计的航空运营人的运行有关的、经查明的安全关切。

2.3 国际民航组织致力于维护把批准并遵守芝加哥公约各项规定视为己任的各缔约国的利益。因此，国际民航组织援助举措的重点，应集中在各国对公约及其各附件的所有具体义务的遵守方面。普遍安全监督审计计划的结果着重表明，由于普遍存在大量的国家不遵守的情况，因此对国际民航组织的援助呼声依然较高。国际民航组织的注意力和努力不应由于对国际航空运营人进行审计或援助而受到削弱。

## 3. 结论

3.1 国际民航组织向被称为因其国家有缺陷而“正在受到处罚”的国际航空承运人网开一面的提案，其目的不符合侧重国家义务的国际民航组织的制度，包括与对外国航空运营人进行监督有关的义务。此外，如果各国实施了这一措施，还可能至少造成有两方面的不利后果。首先，它将解除正在面临其他国

家限制的航空承运人通常会给不遵守的国家带来的沉重压力。其次，它可能阻止各国为寻求提供有效的安全监督援助而参加新的或现有地区安全监督组织。

3.2 在可预见的未来，国际民航组织有必要通过其普遍安全监督审计计划，继续侧重监测各国的遵守情况，并通过其统一战略方案（USP），积极地促进各国的遵守情况。积极审计和援助航空运营人的努力应恰当地交由各国和业界组织去进行。

— 完 —