

世界范围航空运输会议：自由化的挑战和机遇  
2003年3月24日—29日，蒙特利尔

- 议程项目 1： 先期审议  
1.2： 自由化的安全和保安方面

自由化的安全和保安方面

(由秘书处提交)

摘要

本文件论述了经济自由化同航空安全和保安管理之间的关系，并审议了自由化方面的特定问题和政策选择。

会议行动在第4.1段。

1. 引言

1.1 目前的航空安全和保安管理体系以芝加哥公约为基础，其中通过第37条规定缔约各国有责任执行国际民航组织通过的各项标准、措施和程序，除非对差异做出了通知。在本体制下，在经营人和其主要营业地所在国（通过附件6-航空器的运行）之间建立了一个明确的联系，并且可以在参与国际航空运输管理监督的各方之间确定明确的责任界线。本机制在过去的五十多年来一直发挥着很好的效用，并对民用航空的安全和有序发展做出了贡献。

1.2 然而，过去的二十年里经济自由化和全球化不仅给航空运输业的结构和运行环境带来了根本变化，同时还给现行管理框架带来了新的问题（见WPs/5、8、20和21）。一些发展，如空运企业民营化、合并和联盟、分包和租赁、机场和航行服务提供人的商业化，也给航空安全和保安带来了影响。因此，如何赢得经济自由化的利益而不损害安全和保安，这是各国审议扩大自由化时必须解决的一个主要挑战。

1.3 自由化对安全和保安的潜在影响及它们之间相互关系的问题由来已久。例如，这个问题在1994年世界范围航空运输会议上也曾经是一个讨论议题，该次会议探索了国际航空运输管理的未来方向。认

同自由化是一个总体目标的同时，会议在其单一的建议中还承认安全、及需要不断更新并执行安全标准和措施的首要重要性。随着自由化的推广，不断需要解决其影响安全和保安的现有的以及潜在的问题。

1.4 本文件涉及了同自由化安全和保安方面相关的问题，并论述了政策选择和管理对策。涉及的原则已经包含在秘书处随后议程项目下，各有关专门议题的文件之中。本文件还强调了安全和保安的重要性，以及进行自由化时必要的额外重视和关注。已经开始的经济自由化，不一定会因安全和保安考虑而受阻，而应该会得到它们的辅助。

## 2. 讨论

2.1 从管理角度看，民用航空运行和发展的安全及保安的重要性不论如何强调都不过分。在自由化过程中，应该给予特别关注，因为产生的一些政策变化和商业协议对安全和保安具有影响，并且给本质上以国家为基础的管理体系带来问题。因此，在审议经济自由化时，各国必须解决两个有关安全和保安的基本问题：a) 此类自由化将产生何种影响；和 b) 在自由化的协议中，如何保证安全和保安不受损害。

2.2 在经济自由化中，对安全和保安具有影响的趋势和发展情况包括：逐步消除关于对空运企业的指定和国家所有权及控制权规定的限制；空运企业联盟的兴起、代号共享和专特许经营的迅速增长；航空器修理和维护、航班运行和机组管理、及地面代理等此类活动的分包；航空器租赁的扩大；机场和航行服务提供人的商业化。这些发展情况经常导致跨国性的商务协议，这可能使安全和保安的管理监督更加复杂。下面是一些说明这些问题的实例。

2.3 随着民营化的趋势，近些年许多国家放松了外资对其国家航空承运人的投资限制。在航空服务协定中，各国还越来越多地接受了对有更广泛所有权和控制标准的空运企业的指定。尽管对**航空承运人所有权和控制权**进行自由化可能带来特定利益，它也产生了一些问题。这些问题同一些风险相关，即在没有有效管理措施对其加以阻止时出现“便利旗帜”的可能，和越来越多地强调商业收益时销蚀安全和保安标准的可能。后者的例子是，空运企业行业、尤其是当空运企业面临财务困难的情况下降低成本的压力。因此，放宽国家所有权和控制权规定需要辅以适当措施，防止出现“便利旗帜”并确保安全和保安不受损害（例如：关于确定航空承运人和负责包括安全和保安方面管理监督该承运人的国家之间的联系）。为此，国际民航组织制订的指导及其当前探索空运企业指定和授权替代标准的工作，已经强调了安全和保安方面（见秘书处在WP/7中提交给本次会议的建议）。

2.4 **代号共享**已经成为跨国空运企业联盟协议最主要的要素。它已被许多空运企业用于扩展其市场准入范围，并且已经证明在产生协同作用及增加有关空运企业收入方面非常有效。尽管代号共享允许空运企业伙伴提供仿佛只使用了一家空运企业的‘无缝隙’联程承运，但是这种做法已经引起各国政府对同其国家空运企业有代号共享协议的外国空运企业安全标准的担心。另外一个担心同潜在的转移保安威胁引发的保安影响有关，这可能针对一家空运企业存在，并传播到其他代号共享协议的伙伴或各个伙伴，而且担心还同主管当局随后施行的额外保安措施有关。因此，国际民航组织对代号共享的影响进行了广泛的研究，特别得出结论：由于一家空运企业伙伴同另一家的技术和运行规章可能有极大区别，义务和责任的清晰界线是此类协议的安全和保安方面的基本条件。

2.5 分包问题可以通过**地面代理**进行说明。许多国家在其双边航空服务协定中，已经采用了自由的地面代理条款，并且目前地面代理经常分包给专门公司。地面代理公司不同于航空承运人，它们不受国家所有权限制的制约，并且它们一直在经历全球化和整合的过程。这已经引发了一些担心，即：地面代理的分包将对安全产生不利影响，这种担心的前提是过去没有安全文化经验的民营公司正在开始介入。为了消除这种担心，国际民航组织最近对地面代理的安全方面进行了研究，因而审议并修订了附件6中的现行标准和建议措施（SARPs）及其它指导材料。这些修订是为了保证各国在对航空器和机场经营人及地面代理公司进行合格审定和监督时，充分审议地面代理协议的安全方面。除此之外，秘书处还建议结合适用的安全和保安规定的执行要求，修订现有国际民航组织有关地面代理的模式条款（现在包含于双边自由化的航空服务协定模式文本WP/17的附篇A中）。

2.6 在租赁航空器的登记国不是将其用于国际商业服务的经营人国的情况下，**租赁**的做法可能产生潜在的安全和经济问题。因此，各国已经越来越多地从安全和经济角度关注租赁航空器的管理方法，尤其是湿租情况下市场准入的使用。在针对使用租赁航空器的管理对应措施中，有一些通过在其航空服务协议中纳入适当的条款或根据芝加哥公约第83分条制订协定，确保执行国际民航组织安全标准的明确责任。因此，可以使用国际民航组织295号通告中的指导材料《关于实施国际民用航空公约第八十三分条的指南》（还见于关于国际航空运输航空器租赁的WP/9）。

2.7 关于**机场和航行服务提供人的商业化或民营化**问题，主要的担心来自这些过去国有实体的所有权和控制权、或政府运营转移给自主实体（有时具有有限的财务支持）或转移给民营部门的这种变化。针对此类担心，国际民航组织已经制订了供各国审议机场和航行服务提供者商业化或民营化时使用的政策指南。国际民航组织已经建议在建立自主机构或实体时，国家应该要求新机构遵守芝加哥公约及其附件规定的所有有关国家的义务，以此作为批准条件。各国还应当牢记不论这些实体的所有权或管理有什么样的变化，国家对其运行的安全、保安和经济监督负有最终责任（见Doc 9082《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的声明》）。

2.8 按照WP/4中指出的那样，2001年9月11日在美国发生的事件对国际航空具有深远的影响。除了对航空承运人（包括对战争风险保险、业务量、航线和服务、就业、设备规划和消费者的信心）的直接负面影响外，这些事件还对整个行业、其结构、商业行为和战略具有更普遍和长期的影响。具有特别意义的事实是，**航空保安**已经最具重要性，对简化旅客手续、为加强的保安措施提供开支并在世界范围内不同程度地对公众信心产生了影响。尽管恐怖主义威胁对民用航空比对仅自由化的影响更大，为应对此类威胁和公众对飞行的恐惧而加强的保安开支，对本行业财务健康和消费者信心的恢复具有潜在的负面影响，反过来这将影响自由化的速度。

2.9 其中的一个担心同航空保安活动的分包有关，如：将机场的屏检分包给民营实体。为此，2002年2月举行的航空保安部长级高级会议指出，航空保安是国家的责任，并且建议如果出现航空保安方案分包的情况，国家应该确保安排充分的政府控制和监督。

2.10 另外一个机场加强保安引发的担心是在**简化手续**领域。尽管保安措施的目的不容置疑，但产生的有些影响，例如，增加的值机手续时间、较长的等候队伍、和有些保安检查的侵扰性质，可能同简化手续的目标相左，并且可能降低公众对飞行的热情。由于意识到了这个问题，2002年航空保安部长级高级会议还呼吁各国，特别确保保安措施不要妨碍或阻碍旅客、货物、邮件或航空器的流动，要采取积极措施恢复公众对航空旅行的信心，并且恢复航空运输行业的活力。为此，航空运输管理者、执法当局、

空运企业和机场之间的密切协调，将有助于产生相辅相成的便利和保安方案，这将在通关运行中减少负面影响并取得最大效率和高质量保安及执法工作。

2.11 上述实例反应了经济自由化和安全与保安管理之间的相互关系。自由化有助于产生带来高效和竞争的航空服务的运行环境，这可以转变成提供给消费者的更多的服务和选择，与此同时，安全和保安管理确保安全和稳固的航空服务运行，这又反过来会改善消费者对航空旅行的信心。因此它们应该在制订政策和实施管理的高度上相互补充。过去的经验表明，强化的安全管理和监督有助于自由化的平稳进展（如：在欧盟）。处理上述有关安全问题和担心的管理对策应该根据需要，在国家、双边、地区和全球各个层面制订，并且应该包含政府、本行业和民用航空的其它主要参与者的所有有关各方。例如，各国应该在国家层级采取行动，改善或加强其安全和保安监督和审计职能（例如，对机场的商业化）。对于新介入自由化环境的参与者，各国应该保证应用并执行有关健全的财务标准，以满足安全和保安要求。在双边级别，如果各国尚未这样做，它们应该在其航空服务协定中采用新的或强化的安全和保安规定（包括对租赁和地面代理的规定），或在租赁的情况下，缔结执行芝加哥公约第83分条的双边协定。

2.12 在全球级别，国际民航组织不仅按照其安全和保安规定，而且在促进经济自由化方面已经发挥了积极的作用。为了加强航空安全，并回应针对民用航空的新威胁，国际民航组织制订了旨在减少航空事故的全球航空安全计划（GASP），及为了加强世界范围航空保安的航空保安行动计划。在要求国际民航组织对其所有成员国分别执行普遍安全监督审计计划（USOAP）和普遍保安审计计划（USAP）中的强制性安全监督和保安审计时，它在本领域的作用已经得到了进一步加强。目前国际民航组织正在改善全球战略，以建立一个有效的安全和保安的全球质量保证体系。与此同时，国际民航组织正在同有关的地区机构，并同单独的政府部门携手协调和实施这些计划。

2.13 为了在自由化的背景下加强安全管理，还采取了以地区为基础的实质性步骤。例如，欧洲民用航空会议（ECAC）方案不仅包含了其成员国、还包含了在欧洲运行的其它航空承运人航空器的安全评估。欧盟正在建立欧洲航空安全局。在包括中美洲和非洲的其它地区，有类似安全协调方法的计划正在形成。在空运企业层面，国际航空运输协会（IATA）对其新的和重新加入的成员空运企业进行审计。但是，一个机构的执行评估可能同另外一个机构有所不同。对于所有这些工作，最主要的是：(i)准确确定各国将哪些职能委派给‘超’国家机构或给空运企业（并且国家保留了哪些职能）；和(ii)确保此类机构保持方法上的一贯性及无缝隙的衔接，尤其当有第三方参与的时候。

2.14 由于运行和商业的航空世界已经变得越来越多国化，它将同现有的单一国家安全管理体系越发不一致。因此，需要各国和航空业考虑制订能够适应变化环境、并解决包括财务和组织问题在内相关问题的新的管理方法。在达成此类新的管理协议之前，必须采取临时措施确保现行安全和保安管理系统继续有效运作，并且不存在漏洞，以便自由化以安全、稳固和有序的方式进行。应付此类挑战需要国际民航组织的主导，也需要所有各国、地区机构和本行业的共同努力。

### 3. 结论

#### 3.1 通过上述讨论，可以得出以下结论：

- a) 经济自由化对安全和保安管理具有影响，这在国家、双边、地区和全球各层面需要视情予以正确解决，以便确保民用航空持续安全、稳固和有序的发展；
- b) 芝加哥公约将执行有关安全和保安标准和措施的责任赋予缔约各国。不论经济管理有何变化，安全和保安必须在航空运输的运行和发展中保持首要的重要性。在自由化的经济环境中，安全和保安管理不仅必须保持，而且还应该加强。确保执行适用的安全和保安标准及加强管理监督的措施，应该成为自由化保障措施的一个整体部分。
- c) 当引进经济自由化时，各国应该确保不为商业考虑而损害安全和保安，并为参与任何自由化协议的各方，制订安全和保安义务和责任的明确界线。
- d) 在制订航空安全和保安管理和监督的全球战略方面，国际民航组织应该继续发挥确定和促进经济管理改革方面的主导作用。国际航空运输领域变化的管理和经营环境，要求制订能够适应各种变化并解决相关问题的新的管理方法。在达成此类新的管理协议之前，必须采取临时措施确保现行安全和保安管理系统继续有效运作。应付此类挑战需要所有缔约各国、地区航空机构和本行业以及民用航空其它主要参与者完美的国际合作和共同努力。

#### 4. 会议行动

##### 4.1 请会议：

- a) 注意第2段中讨论的问题和政策选择；和
- b) 审议并通过第3段的结论