

危险品航空运输管理信息

第2期

民航局运输司

2012年2月8日

编者按:为了解和借鉴美国危险品航空运输政府管理体制,推进我国危险品航空运输政府安全管理的逐步完善,2011年11月13日至12月3日,在运输司组织的赴美危险品航空运输管理培训期间,我们与美国运输部管道和危险品安全局、联邦航空局危险品运输管理部门进行了深入交流,对美国危险品航空运输的政府管理架构进行了重点了解,并撰写了《关于美国危险品航空运输政府管理架构的介绍》,以期对我国危险品航空运输政府管理架构的健全和完善提供借鉴。

关于美国危险品航空运输 政府管理架构的介绍

美国危险品航空运输政府管理是以美国运输部为主导,美国国家运输安全委员会、国土安全部和美国邮政总局共同协作的管理模式。

美国运输部由下设的管道与危险品安全局和联邦航空局具体承担危险品运输管理职责,管道与危险品安全局负责制定、解释及参与执行多种运输模式运输危险品的法规,联邦航空局参与空运危险品法规的发布、更新和解释,负责执行空运危险品运输法规;国家运输安全委员会负责对危险品事故进行独立、专属调查,并将调查结果和建议通报运输部等相关部门;国土安全部下设运输安全局,负责参与危险品运输中有关安保政策落实的监督执法工作;美国邮政总局负责美国邮件运输的规章、日常运行、监察以至事故事件调查,涉及邮件运输危险品事宜由美国邮政总局全权负责。

一、美国运输部

(一)美国运输部简介

美国运输部(Department of Transportation,以下简称DOT)是美国负责危险品航空运输安全的政府主管部门。DOT由部长办公

室、监察长办公室和 11 个运行局组成,其中 11 个运行局中涉及危险品航空运输管理职责的主要是管道与危险品安全局和联邦航空局。管道与危险品安全局的部门使命是减少与危险品运输以及管道运输相关的死亡和伤害,同时通过提升运输方式保护自然环境。管道与危险品安全局负责管理美国每天大概 800000 件危险品运输的安全以及占到全国能源 64% 的能源物质的管道运输。联邦航空局负责监督全国的民用航空安全,包括确保和执行与航空器生产、运行、审定以及维修有关的法规与标准;审核航空从业人员和机场的资质以及执行关于空运危险品的法律等。

(二)管道与危险品安全局

管道与危险品安全局(Pipeline and Hazardous Materials Safety Administration,简称 PHMSA)是 DOT 下属 11 个运行局之一,主要职责是通过确保包括国家管道在内的各种运输方式运输危险品的安全,消除管道和危险品运输对美国公众和环境的威胁。PHMSA 于 2004 年依据 Norman Y. Mineta 研究和特殊项目改进法案成立,该法案由当时的总统布什签署。PHMSA 的成立使 DOT 拥有一个从事管道和危险品运输管理的专职部门,DOT 通过 PHMSA 制定和执行危险品法规,确保全国 230 万英里的管道交通系统以及每天近 100 万件的危险品运输的安全。

PHMSA 由总部、5 个地区办公室、1 个培训中心以及 1 个特别调查办公室组成。其中总部由首席法律顾问办公室、政府公共事务和国际办公室、危险品安全办公室、管道安全办公室、合同和采

购办公室、人力资源管理办公室以及民权办公室组成。5个地区办公室包括中部地区、西南地区、南部地区、西部地区和东部地区办公室。

危险品安全办公室(Office of Hazardous Materials Safety, 简称 OHMS)是 PHMSA 总部负责危险品运输安全管理的职能部门,也是负责航空、铁路、公路以及水路(轮船运输散装危险品除外)安全运输危险品的联邦安全主管部门。危险品安全办公室的工作目标是最大限度的减少危险品商业运输对人身和财产的潜在威胁。其承担的具体工作包括:评估安全风险、制定和执行危险品运输的标准、培训托运人和承运人、调查危险品事件和不正常事件、开展调查研究、提供政府资助以提高危险品事件的应急能力。除此之外,危险品安全办公室还同 DOT 其他部门共同开展工作以提高危险品安全水平,例如同 FAA 开展合作共同保证危险品的空运安全。

危险品安全办公室下设6个处和1名国际标准协调专员,现有工作人员共104名。具体职能和分工如下:

1、危险品标准处

危险品标准处(Office of Hazardous Materials Standards)负责制定和保持危险品运输国家安全标准,参加危险品安全运输国际标准的制定,同时对标准的遵守和执行提供指导。

承担的工作包括:就影响危险品运输标准发展的政策和项目向 PHMSA 主管危险品安全的副局长提供建议;制定危险品运输的

国家安全法规；评估监管建议对环境、经济、小型商业主体以及州政府的影响；建立提出立法建议的程序；与其他 DOT 其他运行局就危险品运输方面保持联系；向公众、其他政府机构以及行业就规则制定、执行以及遵守提供技术支持；提出和审议危险品运输国际标准的新提案和新变化。目前，危险品标准处共有 22 名工作人员组成，由负责危险品安全的副局长行政领导。

2、危险品技术处

危险品技术处 (Office of Hazardous Materials Technology) 负责提供为危险品运输安全的国际、国内标准的制定提供科学、工程学、放射学以及风险分析方面的专业意见，同时为危险品运输安全国内、国际标准制定和项目执行提供专业技术的支持。

承担的工作包括：向主管危险品安全的副局长提供有关科学、工程、放射以及风险分析方面的知识，从而为政策、标准和项目的制定和执行提供技术和风险的基础；在制定明确的、基于风险和成本的机构政策、国际和国内安全标准以及机构风险项目时提供科学、工程学、放射学以及风险分析；执行和管理对提升危险品运输安全所必须的科学、工程学、放射学和风险研究和活动；代表美国参与国际标准的制定同时为放射性物质国际运输颁发国家主管部门许可证；提出和审议危险品运输国际标准的新提案和新变化同时根据 ICAO 和 IMO 的规定建议颁发国家主管部门许可证；向利益相关公众、其他政府机构、行业、其他政府和制定国际、国内标准的组织提供专家意见和本机构的主张。该处目前由 20 名工作

人员组成,由负责危险品安全的副局长行政领导。

3、危险品特殊许可和批准处

危险品特殊许可和批准处(Office of Hazardous Materials Special Permits and Approvals)负责审核和处理基于危险品法规提出的特殊许可和批准的申请,同时负责记录上述申请的具体办理文件和其他归档文件。

承担的工作包括:

在处理基于危险品法规提出的特殊许可和批准申请时,与DOT 下属其他局进行协调;针对基于危险品法规提出的特殊许可和批准申请做出最终决定;针对所有涉及危险品管理并需要正式归档的管理行为保持一个公共事务处理系统,并将有关的规范性文件提交联邦登记。该处也由24名工作人员组成,由负责危险品安全的副局长行政领导。

4、危险品执行处

危险品执行处(Office of Hazardous Materials Enforcement)由处长、执行主管、全国培训主管、国家响应调查主管、助理执行主管以及行政支持人员组成。危险品执行处长负责监督全国范围内执行办公室的执行行为。执行主管负责就执行行为和相关法律决定事务协调各执行单位与PHMSA总法律顾问办公室之间关系,同时作为该处的高级技术咨询员。助理执行主管协助执行主管工作。国家培训主管负责PHMSA全国范围内包括联邦、州、地方危险品执行办公室调查员培训和发证。国家响应调查主管作为一名高级调

查员协助或者主导该处开展的重要调查。该处目前由 6 名工作人员组成。

5、危险品延伸措施和培训处

危险品延伸措施和培训处 (Office of Hazardous Materials Initiatives and Training) 通过开发和宣传有关危险品安全运输管理、技术以及运营人员的培训、技术协助来加强规章的遵守、执行的统一性以及应急准备。

具体承担的工作包括：

向主管危险品安全的 PHMSA 副局长就加强各层级政府关于危险品安全的准备和应急工作的要求和政策提出建议；评估联邦、州、地方以及行业在保持危险品运输法规要求和标准方面的优势和不足；与联邦其他部门和机构、州政府、地方政府以及其他危险品运输领域的私人组织保持联系，同时作为联系和支持国家应急小组的联络点开展工作；开发应急准备和相应的指导材料，制作和分发应急相应指导书和评估后果的模型；提供危险品运输培训计划以及监督运输安全研究所的危险品活动；向政府和私人部门的员工开发和分发关于危险品安全运输的指导教育材料。该处目前共有工作人员 19 名，由负责危险品安全的副局长行政领导。

6、危险品项目开发处

危险品项目开发处 (Program Development Division) 负责向分管危险品安全的副局长提供综合性计划以及项目活动的评估，确保所有项目活动的内外协调同时维护支持信息系统。

具体承担的工作包括：

设计远程项目计划的框架，主导每年计划的更新；为每年的运行计划开发和执行质量监控系统；为制定资源、预算和项目计划提供技术支持；在安全、环境、经济、社会以及技术等方面评估立法、项目等行为的影响；认清下阶段制定法规所需的技术和工程方面的信息；定义需求和管理危险品信息系统并保持与其他系统用户的联系；建立信息报告系统确保从各种运输模式的承运人以及制作危险品运输包装生产方处获得事件和运行数据；根据美国法典 5 § 552 信息自由法和隐私法对象危险品安全办公室提出的申请提供文件和协助；根据危险品应急准备拨款计划在加强危险品应急准备以及培训等方面向州、地方提供财政、技术支持和国家指导。该处由 12 名工作人员组成，由负责危险品安全的副局长行政领导。

7、国际标准协调专员

国际标准协调专员 (International Standards Coordinator) 负责协调危险品安全运输国内和国际法规的一致性来提高全球危险品运输安全水平。

具体承担的工作包括：

代表美国在危险品运输国际会议上促进国际法规的发展；与行业 and 公众共同协作确保美国的利益在国际标准制定的过程中得到体现和保障；提升和加强美国危险品安全法规与联合国建议书、国际海事危险品法规、国际民航组织技术细则之间的一致性；在北

美自由贸易协定陆路运输标准分委员会中促进危险品跨境运输规则的统一性。国际标准协调专员的职能目前由危险品技术处的代理处长承担。

(三) 联邦航空局

美国联邦航空局(Federal Aviation Administration, 简称 FAA)负责监督全国的民用航空安全,包括确保和执行与航空器生产、运行、审定以及维修有关的法规与标准;审核航空从业人员和机场的资质以及执行关于空运危险品的法律等。

1、FAA 危险品管理的组织架构

FAA 设有总部和地区办公室两级管理机构。其中危险品航空运输安全管理职责由总部的安保与危险品办公室和各地区办公室的安保与危险品处承担。安保与危险品办公室(Office of Security and Hazardous Material)是 FAA 总部下设的 14 个部门之一,该办公室内设三个处,分别是危险品安全处、安保处、应急运行和调查处。危险品安全处(Office of Hazardous Material Safety)是承担 FAA 危险品航空运输安全管理的具体部门,其工作目标是通过预防飞机上危险品事故和事件的发生来确保航空安全。在其领导下全国大概有 155 名危险品专职监察员通过监察和教育宣传从而确保 DOT 的法规得到遵守。危险品安全处内设执行组和国际合作组。

危险品安全处执行组承担的工作包括:负责制定全国危险品航空运输政策和计划,包括批准危险品培训大纲和危险品手册、协调和审核 FAA 各地区办公室开展的危险品监察和调查活动、协调

危险品航空运输的国际性问题；制定在美国国内实施危险品法规的行动计划；统筹各区域的危险品活动。

危险品安全处国际合作组承担的工作包括：制定实施国际危险品法规的政策和行动计划，开展 FAA 危险品法规制定工作；参加国际民航组织危险品专家组会议和联合国危险货物运输专家委员会会议；在危险品法规制定和执行层面协调政府管理和行业发展。

为方便区域管理与协调，FAA 安保与危险品管理办公室于 2010 年在不增加人员的基础上在全国设立了 3 个联合办公室 (Joint Office)，分别是西部联合办公室、中部联合办公室和东部联合办公室。每个联合办公室下辖 3 个地区办公室，并为辖区内的地区管理办公室制定年度监察计划、开展跨地区监察等。

地区办公室是 FAA 开展危险品航空运输管理和监察工作的主体，目前美国全国范围内共设有 9 个地区办公室，分别是：阿拉斯加地区 (AAL)、西部太平洋地区 (AWP)、西北山地地区 (ANM)、西南地区 (ASW)、中部地区 (ACE)、五大湖地区 (AGL)、东部地区 (AEA)、南部地区 (ASO)、新英格兰地区 (ANE)。各地区办公室均设有安保与危险品处，负责本辖区危险品航空运输管理的日常管理和监察工作。各地区办公室同时在所辖州和地方设有派出机构，目前全美共有 53 个 FAA 地区办公室的派出机构。

2、FAA 危险品专职监察员的配备情况

FAA 危险品专职监察员数量根据 FAA 相关部门统计的各机

场旅客及货物吞吐量的业务量配备。一般而言,FAA 在旅客、货物吞吐量大的机场派驻的危险品专职监察会多于旅客、货物吞吐量小的机场,以便对航空公司、托运人、货运代理人 and 维修站等危险品运输相关主体开展危险品监察。目前,FAA 在全国范围内共有危险品专职监察员 155 名。

3、FAA 危险品安全管理的内外协作

(1)FAA 内部,安保与危险品办公室与飞行标准部门共同合作,对航空公司运输危险品进行管理。安保与危险品办公室承担危险品航空运输管理的具体工作,主要是执行危险品规则(Hazardous Material Regulation)。对于运输危险品的航空公司(包括 14 CFR Part 121 和 135),则由安保与危险品办公室先对航空公司的资质进行审核,并将审核结果通报飞行标准部门,由飞行标准部门颁发的运行合格证来为航空公司颁发航空公司危险品运输许可证。同时,飞行标准部门还承担着对飞行员关于危险品相关培训的工作。

(2)对外合作方面,FAA 的安保与危险品办公室与 PHMSA 一起参与《危险物品规则》的发布、更新、解释,FAA 执行本法规中航空模块的规定;FAA 没有专门负责危险品事故调查的部门,若有航空事故发生,美国国家运输安全委员会(NTSB)将开展独立、专属的事故调查,并将结果和相关建议通报 FAA;美国运输安全局(TSA)负责对所有旅客、货物进行安全检查,其所关注的禁止带入飞机客舱、货舱的物品与部分危险品是重复的,因此 TSA 承担的

危险品的安全检查工作。

二、美国国家运输安全委员会

美国国家运输安全委员会(National Transportation Safety Board, 简称NTSB),成立于1967年,总部设于华盛顿,是美国联邦政府的一个独立机关。专责于美国国内的航空、公路、铁道、水路及管道等事故的调查。有些危险性物质在运输时发生的外泄事故也会由此单位调查。NTSB由五个委员负责,其中一个主席,一个副主席,这五个委员由国会直接任命,主席由总统直接任命。

NTSB负责全美各类交通事故的事故调查,包括:高速公路、航空、海运、铁路、管道事故、危险品事故。发生危险品事故时,NTSB将对事故发生的原因进行独立、专属调查,并将调查结果通报美国运输部,并向主管危险品运输安全(safety and security)的部门提出建议。

三、美国运输安全局

(一)美国运输安全局的基本情况

美国运输安全局(Transportation Security Administration,简称TSA)根据2001年11月19日颁布的《航空与运输安保法案》成立。2002年11月25日,美国颁布了《国土安全法案》(Homeland Security Act)。根据该法案,国会将22个联邦司局(包括运输安全局TSA、海关与边境保护局CBP、海岸警卫队USCG等司局)进行整合,组建了“国土安全部”(Department of Homeland Security),简称DHS。自此,TSA正式由运输部(DOT)划归国土安全部(DHS)管

理。

(二) 运输安全局的职责

TSA 采用一种基于风险的政策,来保护美国的交通运输体系。其主要职责包括:机场旅客(含人身、手提行李、托运行李)安全检查;航空货运中的货物安全检查;对从事公路运输的工作人员(如货车司机)开展背景调查;对从事水路运输的工作人员开展背景调查。TSA 目前大约有 5 万名安全检查人员,分布于全美 450 多家机场,对旅客及其行李进行安全检查。大约有 620 名货物安全检查人员,对航空运输的货物进行安全检查。

(三) 运输安全局与危险品运输

TSA 负责参与危险品运输中有关安保(security)政策落实的监督检查工作。TSA 与 PHMSA 双方通力合作,确保危险品运输的安全运行(safety and security)。例如,PHMSA 在制定 49CFR 中有关“Security Plan”的内容和要求时,会征求 TSA 的专业意见,双方达成一致后将相关政策写入法规。具体职责包括:1、TSA 对从事危险品运输的货车司机执行危险品运输资质认证制度;2、TSA 对从事危险品运输的工作人员(如司机)进行背景调查;3、TSA 要求所有进入或位于美国境内的客机机腹舱内的航空货件都要逐步达到百分百扫描的目标,为此,TSA 推出“认证货物检查计划(CCSP)”,旨在推动交运人和物流公司在符合 TSA 安检标准的前提下,提早以人手或安检仪器对货物进行安检,以缓和航空公司在登机前集中安检的压力。CCSP 的目标为对航空货物进行细致检查,以发现

违禁物品,使民航系统不受非法干扰行为的影响,从而确保美国国家安全。

总的来讲,TSA 制定的安全(security)政策,皆用于防止美国交通运输体系(主要为航空运输)遭到来自外部或内部的人为干扰或破坏。危险品的安全(safety)操作不属于 TSA 的管辖范围,但如果某人或组织利用危险品对交通运输体系进行破坏活动,则属于 TSA 的管辖范围。

四、美国邮政总局

美国邮件运输的规章、日常运行、监察以至事故事件调查,由美国邮政总局(US Postal Service)负责。美国邮政总局是一家独立的美国政府代理机构,负责全美的邮政服务。其组织机构包括董事会、美国邮政执行委员会、审计和财务委员会。美国的邮件运输必须遵守 49CFR 以及 39CFR,邮政航空运输依据《国内邮件手册》和《国际邮件手册》执行。

美国邮政检查局(USPIS)是美国邮政局内设独立的邮政监察机构。USPIS 是国会授权的执法机构,如发生邮件航空运输危险品事件,由 USPIS 负责调查,必要时 DOT 给予协助。

五、启示和相关建议

(一)加大对危险品航空运输政府管理机构设置和人员配备的支持力度

美国危险品运输政府管理高效、有力,很大程度上依赖于运输部管道和危险品安全局和联邦航空局完善的危险品运输管理机构

设置和充裕、专业的人力资源配备。美国运输部管道与危险品安全局专设7个业务处室、共104名专职负责危险品运输管理工作；联邦航空局总部安保与危险品办公室共有12名专职从事危险品航空运输管理的工作人员，在全国范围内有155名危险品专职监察员。同时管道与危险品安全局和联邦航空局同时又各自拥有专门的危险品技术支持的单位，为政府的危险品运输管理提供技术支持。

有鉴于此，随着我国危险品航空运输量的逐步增加，建议民航局逐步建立与危险品航空运输政府管理各项职能相适应的组织管理机构，同时加大对危险品航空运输政府管理的财力和人力资源的投入，从而确保我国危险品航空运输的安全和高效。

（二）逐步构建起完整的危险品航空运输政府管理体系

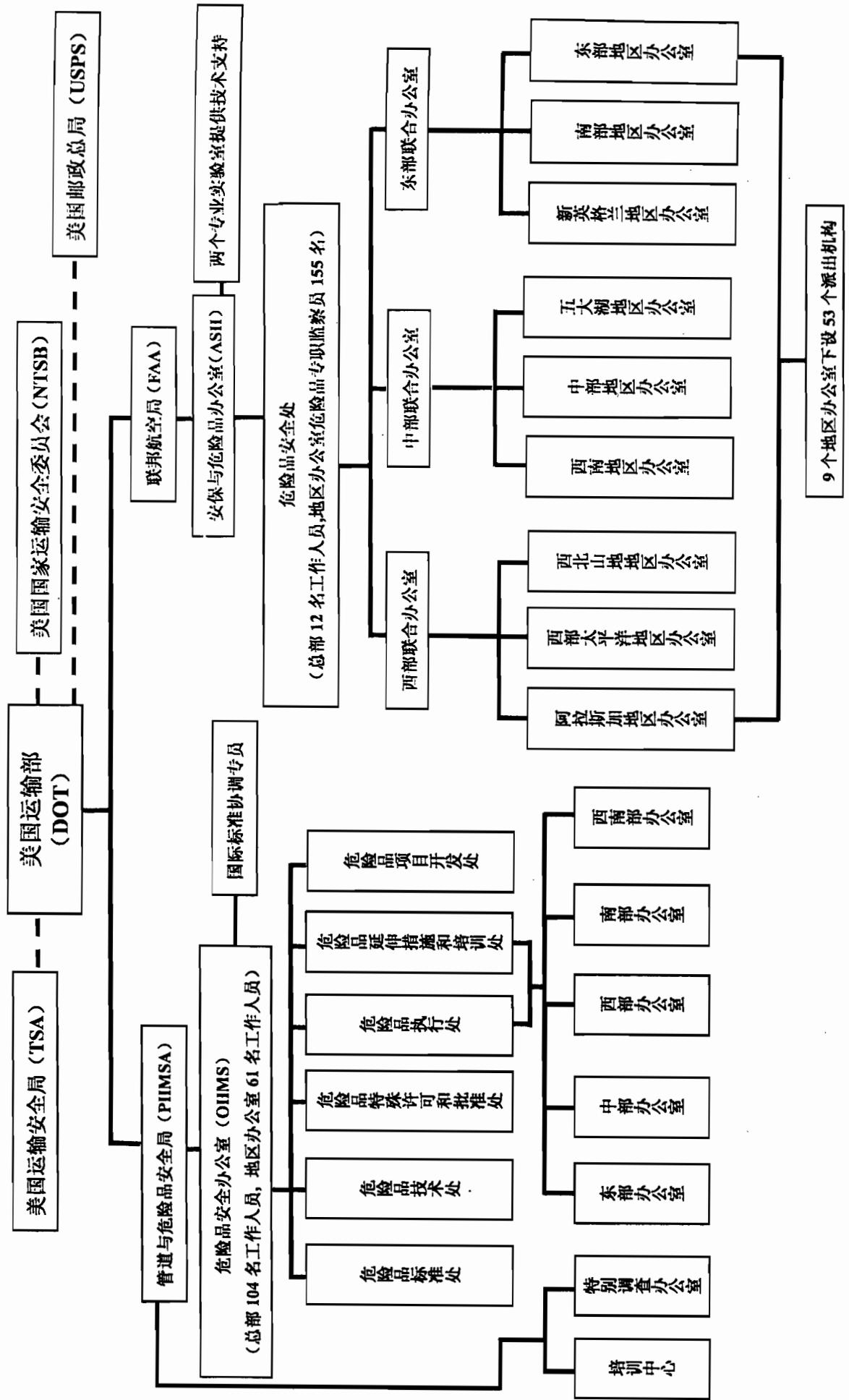
危险品运输政府管理涉及分类、包装批准、托运人管理、承运人管理等环节。目前我国危险品运输管理主要关注运输环节的政府管理，包括对承运人、代理人的政府监管。但是对危险品运输的前置管理，如分类管理、包装管理，目前虽有相关政府部门负责，但是管理不全面，而且与运输管理脱节，造成前置环节的管理问题影响到后续运输安全的保障。

建议民航局在加大与其他政府主管部门进行合作的同时，建立起民航自身的危险品分类识别、包装检测的技术支持机构，以便今后民航局在进行危险品航空运输豁免及特殊批准时能够利用自身技术力量进行危险品分类识别、包装检测的相关工作，从而更好

地履行危险品航空运输政府管理职能。

附：美国危险品航空运输政府管理架构图

美国危险品航空运输政府管理架构图



主题词：美国 危险品航空运输 政府管理架构 介绍

报：局领导，总飞行师。

送：局内部门，民航各地区管理局及各监管局，各航空公司，各机场公司，服务保障企业，民航科学技术研究院，民航报社。

民航局运输司编印

2012年2月8日印发
