



大会第 36 届会议

执行委员会

议程项目 16: 普遍保安审计计划 (USAP)

关于国际民航组织普遍保安审计计划的报告

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

大会第 A35-9 号决议要求理事会向大会下一届常会报告国际民航组织普遍保安审计计划 (USAP) 的总体实施情况。

自 2002 年启动了普遍保安审计计划以来, 已经进行了 169 次航空保安审计和 77 次后续访问。审计已经证明有助于不断查明并解决航空保安关切, 同时分析表明大多数国家对附件 17 各项标准的平均实施比率从初次审计到后续访问期间有显著提高。请大会审议继续开展普遍保安审计计划, 并探索对有关未解决缺陷的审计结果推行有限程度的透明度是否合乎时宜。

行动: 请大会通过本工作文件附录 B 中有关继续开展普遍保安审计计划的案文, 以便将其作为附录 E 纳入到第 A35-9 号决议: 国际民航组织关于保护国际民用航空免遭非法干扰行为持续政策的综合声明的修正版本当中。

战略目标:	通过继续开展普遍保安审计计划, 拟议的行动将促进实现战略目标 B (加强全球民用航空的保安)。
财务影响:	不需要任何额外资源。预计所涉及的秘书处的工作将在 2008 年—2010 年预算草案项下, 包括各国对国际民航组织航空保安行动计划提供的自愿捐助所包含的资源内开展。
参考文件:	A36-WP/62 号文件——国际民航组织航空保安(AVSEC)行动计划的指示性捐助水平 A36-WP/27 号文件——国际民航组织关于保护国际民用航空免遭非法干扰行为持续政策的综合声明 Doc 9848 号文件: 《大会有效决议》(第 A35-9 号决议附录 E)

1. 引言

1.1 根据 2001 年的大会第 A33-1 号决议及航空保安部长级高级会议（2002 年 2 月，蒙特利尔）的建议，理事会于 2002 年 6 月通过了航空保安行动计划，其中包括制定一个全面计划，由国际民航组织对所有缔约国进行定期、强制性、系统化和协调一致的审计。随后开展了国际民航组织普遍保安审计计划（USAP），其目标是到 2007 年底之前，所有缔约国都将从初次审计中受益。

1.2 本文件对大会第 A35-9 号决议附录 E（2004 年）做了回应，其中要求秘书长继续实施国际民航组织普遍保安审计计划，并要求理事会向大会下届常会报告其总体实施情况¹。

2. 普遍保安审计计划在战略目标 B（加强全球民用航空的保安）方面所取得的进展

2.1 以下总结了实施普遍保安审计计划所取得的进展情况：

- a) **审计：**截至 2007 年 7 月 31 日，共进行了 169 次审计。该计划的进度正常，在得到联合国的适当安保许可的情况下，所有 190 个国家都将在 2007 年底之前从初次审计中受益。
- b) **培训：**目前，普遍保安审计计划的备用名册上共有来自国际民航组织所有地区的 59 个国家的近 150 名经认证的审计员。在国际民航组织的小组组长指导下，经认证的各国专家参与审计，使该计划得以按照具有成本效益的方式实施，同时得以进行专业知识方面的宝贵交流。
- c) **国家纠正行动计划：**审计过程的一个重要部分就是要求所有经审计的国家提交一份纠正行动计划，以解决审计过程中查明的缺陷。根据理事会的指示（C-DEC 176/6 号决定），现在向所有缔约国通报（通过国家级信件及在普遍保安审计计划的加密网站上）晚于 60 天未交纠正行动计划的国家名单。截至 2007 年 7 月 31 日，有 7 个国家晚于 60 天未交。如果出现迟交纠正行动计划的情况，将反复提醒各国，包括在秘书长一级进行提醒以及相关地区办事处的参与，如果该国在制定其行动计划方面需要建议或支助的话，国际民航组织将予以协助。对于经审计的国家的纠正行动计划是否充分的问题，已向各国提供了大量的反馈意见，并在必要时保持了持续的对话，以便对拟议行动的实施工作提供支助。
- d) **分析：**在持续的基础上（按全球、按地区以及按题目事项），对附件 17《保安》各项标准的遵守水平的审计结果进行了全面分析。这一统计数据在普遍保安审计计划的加密网站上向经批准的用户提供，并在国际民航组织其他相关办事处之间共享，以此作为优先安排培训和补救援助项目的依据。在国家一级和机场一级的审计中查明的审计发现的主要问题载于本文件的附录 A，更详细的分析载于一个单独的增编当中。

¹ 第 A35-9 号决议同时要求理事会通过将其活动尽快逐步地纳入经常方案预算的方式，确保普遍航空保安审计计划的长期财政可持续性：在 A36-WP/ 62 号文件——国际民航组织航空保安(AVSEC)行动计划的指示性捐助水平中论及了这个问题。

- e) **后续访问：**截至 2007 年 7 月 31 日，已经进行了 77 次后续访问。这些访问是在初次审计之后两年进行的，目的是为了核实国家纠正行动计划的实施情况，并在补救各种缺陷方面向各国提供支助。这些访问通常在与总部的密切协调下，由相关的地区办事处进行。后续访问的结果表明，在实施纠正行动计划方面，大多数国家取得了显著进展，进一步的详细情况载于本文件的增编当中。
- f) **审计结果审查委员会：**作为一项总体协调战略的一部分，已经建立了一个高级别的秘书处审计结果审查委员会（ARRB），以便与那些经发现在遵守国际民航组织标准和建议措施（SARPs）方面存在重大缺陷的国家一道工作。审计结果审查委员会审查具体国家的安全和保安历史，并提供一个内部的咨询论坛，以便在国际民航组织的安全、保安和援助计划之间进行协调。
- g) **国际民航组织审计计划的行政一体化：**在理事会批准将普遍保安审计计划与普遍安全监督审计计划（USOAP）进行行政合并后，已于 2006 年在秘书长办公室内成立了一个新的安全和保安审计（SSA）处，以便对这两个计划进行管理。通过精简行政活动和共享非技术资源，已经提高了效率，同时保持了普遍保安审计计划和普遍安全监督审计计划在技术和职能方面的独立性。

3. 2008 年—2010 年三年期的普遍保安审计计划的深入开展

3.1 随着将在 2007 年结束国际民航组织航空保安初次审计，理事会（C-DEC 176/8 号决定）审议了普遍保安审计计划的进展情况，除其他事项外，同意了以下概念性原则，以便指导开展今后的审计工作：

- 1) **尽管普遍保安审计计划应该保持普遍性的原则，但并非所有国家都需要以相同频率进行审计。**由于已经为所有国家确定了 2007 年底之前完成审计结果的一个坚实基线，可以通过制定一个适当的时间安排/频率模式，确定今后对各国的审计和访问频率，从而更有效地利用资源。对所有国家至少每 6 年审计一次，将使普遍性原则得以保持。
- 2) **在可能的情况下，国际民航组织的航空保安审计的重点应放在一个国家对其航空保安活动提供适当国家监督的能力方面。**应利用初次审计和后续访问的结果，根据每一经审计国家的普遍形势，调整今后国际民航组织的审计范围。凡表明具有监督其各机场保安活动的必不可少的国家基础设施的国家，可以进行一次目标监督审计，以核实国家质量控制计划的适当实施情况。此类监督审计将继续进行机场一级的现场检查，以对国际民航组织各项规定的实施情况进行核实。
- 3) **今后应扩展根据普遍保安审计计划进行的审计，以包含附件 9 ——《简化手续》中与保安相关的规定。**随着近期对普遍安全监督审计计划的扩展，以使用全面的系统做法涵盖所有与安全相关的附件，附件 9 是目前国际民航组织两个审计计划中的任何一个计划都未包含的唯一附件。附件 9 中包含多项与保安有关的规定，特别是涉及保安和旅行证件的完整性，这可以与附件 17 的有关标准一同接受普遍保安审计计划审计。

3.2 今后需要考虑的一个主要问题就是普遍保安审计计划是否应推行对审计结果实行一种有限程度的透明度。可以忆及的是，大会第 35 届会议授权国际民航组织对审计产生的具体针对某一国家的所有信息严格保密。但是为了促进各国之间在航空保安水平方面的相互信任，大会敦促所有缔约国“在别国的要求下并在与其主权相适宜和一致的情况下，分享国际民航组织进行的审计结果和被审计国家采取的纠正行动”（第 A35-9 号决议附录 E 决议条款 4；及附件 17 建议措施 2.4.5）。

3.3 附录 B 中的所附决议草案决议条款 7，请大会审议在有关国际民航组织航空保安的审计结果方面推行有限程度的透明度是否合乎时宜，同时在既需要使各国认识到未解决的保安关切，又需要使敏感的保安信息不公之于众之间保持平衡。

4. 结论

4.1 国际民航组织的普遍保安审计计划已在按时实施并在预算配置之内。已经证明各项审计有助于查明航空保安关切，并为其解决提供各种建议。自其开始以来，普遍保安审计计划得到了各缔约国的支持，并随着各国对国际要求日益敏感，正在促进发生积极的变化。普遍保安审计计划的后续访问已经核实，国际民航组织保安标准的实施水平已有显著提高，因而证实了各国对实现普遍保安审计计划的目标，以加强世界范围航空保安的承诺。

附录 A

在国家一级和机场一级通过审计查明的重要问题

1. 在国家一级的审计发现的主要问题

1.1 总体而言，各国在“9·11”之后的航空环境下，高度重视航空保安，各国在全世界范围内正在做出努力，调整其航空保安框架，使其适应于民用航空面临的新的和持续的威胁。很多国家对航空保安投入了更多资源，特别是通过购置新的保安设备和技术，以支持加强航空保安管制。

1.2 然而，审计表明，各国需要在制定综合的国家监督框架方面做出持续的努力，以确保保安措施的长远持续性。在此方面，审计查明了在国家一级需要强化的以下四大领域：

- a) 监督和强制执行能力；
- b) 安检人员的认证；
- c) 航空保安培训；和
- d) 国家民用航空保安方案。

2. 在机场一级的审计发现的主要问题

2.1 关于在机场一级的普遍缺陷经常涉及到更新机场保安方案的必要性。在运行上实施保安措施的主要关切领域包括：

- a) 对机场保安限制区的进出管制；
- b) 对客运航班上载运的货物实施的保安管制措施；和
- c) 旅客、客舱和货舱行李检查的质量和一致性。

注：对审计和审计后续访问结果的详细分析载于本文件的增编当中。

附录 B

对国际民航组织关于保护 国际民用航空免遭非法干扰行为持续政策的综合声明 附录 E 的拟议修订

.....

附录 E

国际民航组织普遍保安审计计划

鉴于国际民航组织普遍保安审计计划（USAP）已经圆满地实现了第 A35-9 号决议附录 E 的任务；

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和保安；

鉴于促进执行国际航空保安标准有助于实现这一目标；

忆及确保民用航空安全及保安的最终责任在各缔约国；

忆及大会第 35 届会议指示秘书长继续实施普遍保安审计计划，包括由国际民航组织对所有缔约国进行定期、强制性、系统化和协调一致的航空保安审计；

虑及普遍保安审计计划已经证明有助于查明航空保安关切，为解决这些关切提出建议，并且该计划已经验证提高了执行国际民航组织保安标准的水平；

虑及国际民航组织理事会在其第 176 届会议期间，对在 2007 年底第一轮普遍保安审计之后，指导进行今后的航空保安审计的各项原则所做的指示；

认识到有效地实施国家纠正行动计划以处理审计查明的缺陷，是审计过程以及实现加强全球航空保安总体目标的一个至关重要的组成部分；

认识到继续实施普遍保安审计计划对在缔约国之间的航空保安一级建立相互信任，并对鼓励充分执行与保安有关的标准至关重要；和

认识到与那些经发现在遵守国际民航组织标准和建议措施（SARPs）方面有重大缺陷的国家一道工作的一项协调战略的重要性，并注意到已经建立了一个高级别的秘书处审计结果审查委员会，以协助理事会履行其责任；

大会：

1. 满意地注意到国际民航组织普遍保安审计计划（USAP）已经证明有助于查明对航空保安的关切并为解决这些关切提出建议；

2. 表示赞赏缔约国在审计过程中所给予的合作，并提供保安专家，经认证作为普遍保安审计计划的审计员，在进行审计时担任短期专家；

3. 要求理事会在 2007 年底第一轮审计之后，以普遍性的原则为指导，确保继续实施普遍保安审计计划，同时认识到并非所有国家都需要以相同频率进行审计；在可能的情况下，通过有效地实施保安监督系统的关键要素，将重点放在一个国家对其航空保安活动提供适当的国家监督的能力方面；并扩展今后的审计，以包含附件 9《简化手续》中与保安相关的规定；

4. 要求理事会确保通过进行后续访问或其他手段，继续核实国家纠正行动计划的实施情况；

5. 敦促所有缔约国全力支持国际民航组织，按照本组织的日程安排接受审计任务，便利审计组的工作，以及拟定并向国际民航组织提交一份适当的纠正行动计划，以处理审计中查明的缺陷；

6. 敦促所有缔约国在别国的要求下，并在与其主权相适宜和一致的情况下，分享国际民航组织进行审计的结果和被审计国家采取的纠正行动；

7. 指示理事会审议在有关国际民航组织航空保安的审计结果方面推行有限程度的透明度，同时在既需要使各国认识到未解决的保安关切，又需要使敏感的保安信息不公之于众之间保持平衡；和

8. 要求理事会向大会下一届常会报告普遍保安审计计划的总体实施情况。

.....