



大会第 36 届会议

执行委员会

议程项目 13: 用全面的系统做法实施国际民航组织普遍安全监督审计计划 (USOAP) 的进展报告

加强国际民航组织普遍安全监督审计计划 (USOAP)

(由葡萄牙代表欧共体及其成员国¹、欧洲民航会议的其他成员国²及欧洲空中航行安全组织提交)

执行摘要

国际民航组织普遍安全监督审计计划 (USOAP) 标志着航空运输的一个无可争议的成就。但是, 通过审议普遍安全监督审计计划的某些方法因素, 可以进一步改进其影响。本文件审议了国际民航组织空中航行委员会对 2006 年 3 月于蒙特利尔举行的全球航空安全战略的民航局长会议的结论采取的后续行动, 并根据供大会通过的一项决议草案, 对未来工作提出了建议。

行动: 请大会:

a) 注意到本文件的内容; 和

b) 考虑将以下建议纳入一项大会决议:

大会分别指示理事会和秘书长, 作为一个紧迫事项, 处理 2006 年全球航空安全战略的民航局长会议建议对国际民航组织普遍安全监督审计计划进行调整的问题, 并考虑如何能进一步改进普遍安全监督审计计划的工作方法。

在处理这项任务时, 要求理事会和秘书长:

a) 通过在那些尚未同意公布其普遍安全监督审计计划的审计报告的缔约国中进一步促进透明度的原则, 确保完全遵守 2008 年 3 月 23 日公布审计信息的截止日期;

b) 在开始下一轮审计之前, 修改普遍安全监督审计计划的方法, 将审计集中在对安全至关重要的要素方面, 并在审计规划中把优先权给予那些正面临具体困难的缔约国;

c) 根据客观和透明的方法, 分析普遍安全监督审计计划发现的问题对缔约国安全监督能力的不利影响, 并通过一个保密网站将这一分析的结果发送给缔约国; 和

d) 严格遵守芝加哥公约第五十四条第十款和第十一款规定的义务, 并修改既定的机制, 对普遍安全监督审计计划的审计所查明的紧迫安全风险作出回应, 以使缔约国以适当和及

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。同时, 这 27 个国家全部是欧洲民航会议的成员国。

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。

时的方式采取行动。	
战略目标:	本工作文件涉及战略目标 A: 加强全球民用航空安全。
财务影响:	不适用。
参考文件:	

1. 引言

1.1 国际民航组织的普遍安全监督审计计划（USOAP）是评估缔约国安全监督能力的一个重要工具，这是航空安全的基本宗旨之一。它使国际民航组织得以查明许多缔约国的关切所在。普遍安全监督审计计划已经证实了其对各国安全监督管理水平的积极效果。

1.2 但是，可用于普遍安全监督审计计划活动的财务资源和人力资源有限。与上一轮审计相比，由于根据全面的系统做法，将普遍安全监督审计计划的范围扩展到了芝加哥公约所有与安全有关的附件，使这些局限越发明显。对国际民航组织和缔约国而言，当前审计周期的管理工作极具挑战。根据其目前的方式，完成此轮审计可能实际需要超过六年的时间。因此，必须确保将普遍安全监督审计计划的各项活动有效地集中在优先事项方面，并进一步改进其影响。

1.3 为此，在 2006 年 3 月的全球航空安全战略的民航局长会议上，欧洲提出了改进普遍安全监督审计计划的工作方法的提案。本文件进一步探索了这些问题的某些方面、对截至目前国际民航组织在处理安全会议的结论和建议方面所做的努力做了评论，并提交了一份大会决议草案供审议。

2. 考虑

2.1 2006 年 3 月，欧洲在全球航空安全战略的民航局长会议上提交的提案，旨在改进普遍安全监督审计计划的方法，以加强审计对各国安全监督管理水平的影响。欧洲提出的四个主要问题可以归纳如下：

2.2 公众获得信息：根据普遍安全监督审计计划的报告，也应该以简单易懂的方式向公众提供有关缔约国总体安全水平的客观及可靠的信息，以便保持旅客的信心。因此，需要制定国际民航组织的适当沟通战略。

2.3 审计的范围、频率和优先安排：为了最大程度地发挥安全审计的影响，各项活动应更加集中在经查明对航空安全至关重要的标准和建议措施（SARPs）方面。为了使缔约国有效地利用审计资料和改进其对标准和建议措施的遵守情况，并使国际民航组织确保对这些改进工作进行有效和定期地跟进，审计频率必须尽可能缩短。对在向国际民航组织提供有关其安全监督、执行标准和建议措施的情况以及提交适当的纠正行动计划方面正面临具体困难的缔约国需要特别关注，并应在审计规划中给予优先安排。

2.4 分析审计发现的问题：对普遍安全监督审计计划发现的问题必须经过深入的分析，以便提供有关缔约国监督能力的客观情况。尤其是对国际民航组织每项标准和建议措施的规定遵守程度，以及发

现的每个问题对缔约国安全监督能力的不利影响，都需要国际民航组织秘书长进行评估。

2.5 对安全监督缺陷进行报告并处理紧迫的安全关切：当某一缔约国证实存在严重并且持续的安全监督缺陷，同时明显不愿意或没有能力实施必要的纠正行动时，国际民航组织理事会应当根据芝加哥公约第五十四条第十款和第十一款，向各缔约国进行报告，以使后者得以采取适当措施。当普遍安全监督审计计划的审计表明存在对国际民用航空造成紧迫安全风险的潜在重大安全关切时，需要有一个适当的机制，使直接有关的缔约国能迅速予以解决，并在必要时，使其他缔约国以适当和及时的方式做出反应。

3. 对 2006 年全球航空安全战略的民航局长会议以来国际民航组织各项行动的评论

3.1 全球航空安全战略的民航局长会议（DGCA/06），对有关实施普遍安全监督审计计划及第 3 节中提到的事项，通过了给理事会的若干建议。

3.2 会议建议向公众发布第一轮审计及根据全面的系统做法进行的安全监督审计的有关信息（题目 2.1 项下建议 2/1 b）3 和 4 分段）。据此，秘书长为公布第一轮审计的信息拟定了一个新的同意表。随后，在第 179 届会议上，理事会制定并批准了用全面的系统做法进行审计的具体程序（C-WP/12703 号文件），以及缔约国与国际民航组织之间有关安全监督审计的一个新的通用谅解备忘录。

3.3 目前，授权向公众公布其第一轮审计的审计信息的缔约国不足半数。因此，到 2008 年 3 月 23 日截至日期之前，就会有許多缔约国没有授权公布上述信息的风险。

3.4 关于对普遍安全监督审计计划发现的问题进行的分析，2006 年全球航空安全战略的民航局长会议建议理事会，应该制定一种按照安全监督系统的关键要素，对普遍安全监督审计计划发现的问题进行评估的系统，以期评价各缔约国的安全监督能力（题目 2.1 项下的建议 2/1 b）5 分段）。为落实这一建议，国际民航组织秘书长拟议按照现行的“安全监督系统的八个关键要素”对审计发现的问题进行分类，并按照 1 到 10 的等级来衡量经审计的国家对八个关键要素的每项内容的实施情况。

3.5 欧洲担心对审计发现的问题进行分类的现行系统，无法充分处理 2006 年全球航空安全战略的民航局长会议的建议。根据这一系统，没有普遍分析审计发现的问题对安全的不利影响。无法立即评价经审计的缔约国的监督能力。因此，各缔约国可能根据并非完全透明和相互接受的标准独自开展这项工作。

3.6 2006 年全球航空安全战略的民航局长会议题目 2.5 项下的建议 2/5 a）2 分段），呼吁国际民航组织“制定一个补充机制，迅速解决根据普遍安全监督审计计划查明的重大安全关切，并相应地修订通用谅解备忘录（MoU）”。国际民航组织理事会在其第 179 届会议上，批准了上述机制及秘书长拟议的对通用谅解备忘录的修订。

3.7 欧洲担心，考虑到“重大安全关切”的限制性定义及拟议的时机，既定的机制可能无法使缔约国对普遍安全监督审计计划的审计所查明的所有紧迫安全风险作出反应。

4. 结论

4.1 为了确保完全遵守 2008 年 3 月 23 日公布审计信息的截止日期，国际民航组织应通过强调公布

此类信息尤其将使其他缔约国和捐助人能够提供更迅速和有效的援助，以解决现有的安全监督缺陷，从而在尚未同意公布其审计报告的缔约国中进一步促进透明度的原则。

4.2 应该修改普遍安全监督审计计划的审计方法，着重处理对安全至关重要的要素，以使审计过程更便于有关国家管理，并帮助它们优先安排执行最重要的安全规定。

4.3 除向公众公布适当信息的过程外，国际民航组织应细致地分析普遍安全监督审计计划的审计发现的问题对安全的不利影响。可以通过一个保密网站将这方面的信息发送给缔约国。这将特别需要制定一个适当的方法，确保在确定经审计国家的监督能力在如何受到发现的问题的影响方面，不存在任何解释上或主观性的余地。

4.4 国际民航组织应严格遵守芝加哥公约第五十四条第十款和第十一款规定的义务，并对普遍安全监督审计计划的活动查明的缺陷进行系统的报告。这意味着没有能力或不愿意实施适当的纠正行动计划的缔约国需要经过此类程序，并且还要将紧迫的安全风险毫不拖延地传达给缔约国。