



大会第 36 届会议
执行委员会

议程项目 13：用全面的系统作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

对普遍安全监督审计计划在完成现行审计周期
（2005 年至 2010 年）之后的未来愿景

（由美国提交）

执行摘要

本工作文件论述了普遍安全监督审计计划在现行审计周期于 2010 年完结时应该呈现的性质。这符合欧洲的一项提案。在 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上，欧洲首次提议，在普遍的基础上将安全风险分析纳入未来进行普遍安全监督审计的工作之中。国际民航组织通过两个审计周期和一个审计后续周期收集了大量数据，这将极大地帮助国际民航组织进行上述分析，并以效率更高和至少同等有成效的方式持续监测各国的遵守情况。

行动：请大会：

- a) 原则上核准这一概念；
- b) 指示理事会在下一三年期按上述方式重新设计普遍安全监督审计计划，以使国际民航组织以安全风险为基础的新的“持续监测”活动能自 2011 年开始；和
- c) 通过附录中所载的决议以达到上述目的。

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。

1. 引言

1.1 国际民航组织监测遵守情况的努力在 1995 年开始时是一个自愿评估计划，随后演变为一个全方位的强制性、普遍性的审计计划，现在囊括了芝加哥公约 18 个附件中 16 个所载的绝大多数与安全相关的标准和建议措施（SARPs）。在这一演变过程中，国际民航组织的主要目标未有过实质性变化，即为各缔约国提供充分的信息，以使其能就其他国家的遵守情况作出知情的判断。各国可以使用此种审计结果，例如在力求履行芝加哥公约第三十三条就承认（或不承认）其他国家所颁发的执照和证书有效，以及附件 6 —《航空器的运行》涉及承认航空运营人合格证（AOC）的新标准方面的义务时使用。鉴于各国在大量使用这一信息，因此，这一信息是可靠的、及时并涉及到国家监督系统的各个关键方面就十分重要。

1.2 在 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上，欧洲共同体和欧洲民用航空会议（ECAC）的成员国以及欧洲空中航行安全组织（EUROCONTROL）论述了改进国际民航组织在其普遍安全监督审计计划方面的工作方法的问题。其工作文件（DGCA/06-WP/11 号文件）中的一项建议，敦促国际民航组织“进一步增强普遍安全监督审计计划的调查活动，按照标准和建议措施对航空安全及相关风险因素的重要性来确定审计的优先顺序，并进行更频繁、更重点突出的审计。”这项提案的目的是为了增强普遍安全监督审计计划审计结果的针对性、及时性、可靠性并因而增强其有用性。会议未就这一事项采取行动。

2. 讨论

2.1 现在已是时候，来重新考虑这一提案的实质内容，及其对普遍安全监督审计计划在其现行 6 年审计周期于 2010 年完结时应该呈现的性质的影响。如果本届大会按本工作文件的提议核准对普遍安全监督审计计划的重大修改，国际民航组织将有充分的时间来重新塑造这一计划，并使其工作方法在 2011 年及时开始运作。

2.2 到现行周期于 2010 年结束时，国际民航组织将已收集到并在自动化的基础上向各国提供了大量数据，说明各国对于 16 个附件中与安全相关的规定的遵守情况。此种数据来自国际民航组织审计组准备的审计访谈大纲、国家航空活动问卷（SAAQ）和遵守情况检查单（CC）。各国在持续的基础上定期更新后两项文件。

2.3 由于设定了这一有价值的基线，国际民航组织从 2011 年开始的审计努力应该演变为一项“持续监测”活动，由以下两个相互依存的关键部分组成：

- a) 第一个关键部分是持续收集数据，以国际民航组织在两个审计周期和一个审计后续周期中所要求的作为开始；各国更新国家航空活动问卷/遵守情况检查单的数据；国际民航组织地区办事处参与；和必要时进行实地审计访问；和
- b) 第二个关键部分是安全风险分析。国际民航组织应该在持续的基础上开发和对所有国际民航组织缔约国普遍地适用具体安全风险系数，以使普遍安全监督审计计划继续遵守普遍性原则。这一以数据驱动的作法对于确定目标领域额外数据收集的必要性和及时性至关重要，为此可采用实际的实地审计访问或其他有效措施。应该继续强调对数据的核实和各国所采取的纠正措施。

2.4 将保持各国总体安全监督能力这一现行工作中心，并仍然认真注意“可输出活动”（涉及航空人员和航空器国际流动的活动），这在附件 1 —《人员执照的颁发》、附件 6 —《航空器的运行》和附件 8 —《航空器适航性》的规定中得到论述。普遍安全监督审计计划的主要目标 — 为各缔约国提供充分的信息，以使其能就其他国家的遵守情况作出知情的判断 — 不会改变。为此，将按现行作法在国际民航组织的保密网站上不断向各国提供国际民航组织“持续监测”活动的结果。

3. 结论

3.1 运用涉及为国家安全监督事项开发和适用安全风险系数的系统安全作法，是一个更适当和肯定更高效的审计作法，在普遍安全监督审计计划完成其现有审计周期后，国际民航组织应该采用这一作法进行审计。该作法将把工作中心更突出地放在各国所查明的最紧迫的安全关切上，并使其得到更及时的解决，因而提高国际航空安全。

—————

附录

供大会第 36 届会议通过的决议草案 (用以取代第 A35-6 号决议)

未来的全面的系统作法： 国际民航组织普遍安全监督审计计划（USOAP）

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；

鉴于促进执行国际标准有助于实现这一目标；

鉴于公约第三十七条要求各缔约国在规章和措施方面进行合作，凡采用统一办法能便利、改进空中航行的事项，应尽力求得可行的最高程度的一致；

忆及大会第 32 届常会决定制定一个普遍安全监督审计计划，包括由国际民航组织进行定期的、强制性的、系统化和协调一致的安全监督审计；

鉴于国际民航组织的普遍安全监督审计计划（USOAP）在完成第 A32-11 号决议赋予的任务方面是成功的；

忆及国际民航组织普遍安全监督审计计划的目标，是寻求确保各缔约国充分履行其安全监督的责任；

忆及安全监督的最终责任属于各缔约国，各缔约国应当持续地审查其各自的安全监督能力；

认识到采用全面的系统作法实施普遍安全监督审计计划有助于查明对安全的关切，并为解决这些关切提出建议；

认识到各国行动计划的有效实施对加强全球空中航行的总体安全至关重要；

认识到大会第 35 届常会在第 A35-6 号决议中，要求秘书长在长远的基础上采取更灵活的方法实施该计划；

认识到在现行审计周期于 2010 年结束后，需要处理普遍安全监督审计计划未来的性质和方向；

大会：

1. 表示赞赏秘书长成功地采用全面的系统作法实施了国际民航组织的普遍安全监督审计计划；
2. 指示理事会对普遍安全监督审计计划做出适当修改，纳入安全风险因素分析的原则，并在新的持续监测作用中在普遍的基础上对其加以运用，以持续不断地评估各国对于其安全监督义务的遵守情况；

3. 指示理事会确保将在 2010 年现有审计周期结束时开始实施的持续监测作用，依然是附件 1 —《人员执照的颁发》、附件 6 —《航空器的运行》、附件 8 —《航空器适航性》、附件 11 —《空中交通服务》、附件 13 —《航空器事故和事故征候调查》及附件 14 —《机场》等附件中所载安全规定中的核心要素；

4. 敦促所有缔约国及时向国际民航组织提交并更新有关普遍安全监督审计计划和拟向国际民航组织提交的全部资料 and 文件，以确保有效果、有效率地实施该计划；

5. 宣布本决议取代第 A35-6 号决议：《国际民航组织普遍安全监督审计计划（USOAP）向用全面的系统方法实施审计过渡》；和

6. 要求理事会向大会下一届常会报告将于 2011 年开始的这一新审计作法的总体实施计划。

—完—