



大会 — 第 38 届会议
执行委员会

议程项目 14: 普遍保安审计计划 (USAP)

普遍保安审计计划 (USAP)

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

大会第 37 届会议 (参阅 A37-17 号决议附录 E) 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, 包括其关于在现行审计周期于 2013 年完成后, 将持续监测做法 (CMA) 扩展到普遍保安审计计划的可行性的决定。

普遍保安审计计划第二轮审计是在可能的情况下, 以各国的航空保安监督能力为重点, 并纳入了附件 9 — 《简化手续》中与保安相关的规定。这一轮审计于 2008 年启动, 现已完成。共有 177 个成员国和一个特别行政区接受了第二轮审计。

理事会第 197 届会议批准了普遍保安审计计划在第二轮审计完成后向持续监测做法过渡。普遍保安审计计划持续监测做法的筹备工作及过渡计划的详细情况见 A38-WP/15 号文件。

行动: 请大会注意到关于实施普遍保安审计计划第二轮审计的最后报告。

战略目标: 本工作文件涉及战略目标 B — 保安。

财务影响: 无需额外资源。

参考文件: A38-WP/15 号文件: 普遍保安审计计划 (USAP): 向持续监测做法过渡
EB 2010/31 号电子公告
附件 9 — 《简化手续》
附件 17 — 《保安》
Doc 9734 号文件: 《国际民航组织监督手册》C 部分 —
《国家航空保安监督制度的建立与管理》
Doc 9958 号文件: 《大会有效决议》(截至 2010 年 10 月 8 日)

1. 引言

1.1 按照航空保安部长级高级别会议（2002年2月，蒙特利尔）的建议，于2002年制定了国际民航组织普遍保安审计计划（USAP）。普遍保安审计计划第二轮审计于2008年启动，在可能的情况下，以各国的航空保安监督能力为重点。审计的范围既包括附件17—《保安》中的标准也包括附件9—《简化手续》中与保安相关的规定。

1.2 在国际民航组织秘书处，由航空运输局航空保安处航空保安审计科负责普遍保安审计计划的管理和行政事项。秘书处已按照大会的指示，完成了普遍保安审计计划第二轮审计。根据大会A37-17号决议附录E（2010年），本工作文件提供了最后报告，介绍了普遍保安审计计划的总体实施情况，以及自上届大会以来的其它相关发展。

2. 审计活动—最后报告

2.1 在普遍保安审计计划第二轮审计中，共对国际民航组织成员国进行了177次审计，对中国澳门特别行政区进行了一次审计，并对欧洲委员会航空保安检查系统进行了一次评估。应该指出，如同普遍保安审计计划第一轮审计一样，不可能对国际民航组织所有成员国都进行一次第二轮审计。有些成员国未经过审计，是由于联合国安全和安保部（UNDSS）为其确定了高安全等级。在其他情况下，是因为对有些国家的第一轮审计和后续访问的结果的分析，和/或对纠正行动计划（CAPs）和审计前问卷（PAQs）提供的信息的审查表明，若将这些国家先提交给实施支助和发展—保安（ISD-SEC）方案以为其提供适当的援助，然后再进行普遍保安审计计划的审计，则会使其获益。

2.2 普遍保安审计计划第二轮审计衡量了各国对于航空保安监督系统八项关键要素（CEs）缺乏有效实施（LEI）的程度，这是Doc 9734号文件：《国际民航组织监督手册》C部分—《国家航空监督制度的建立与管理》中确定的。附录中的图表，展示了八项关键要素中每一项实施情况的全球结果，这基于所进行的所有审计；同时表明，这178次审计中，所有关键要素缺乏有效实施的全球平均水平为百分之30.7。有鉴于这些结果，并考虑到可预见的将来所面临的保安挑战和优先要务，如2012年9月12日至14日所举行的航空保安高级别会议的报告所述，并如国际民航组织全球风险背景综述所示，这项工作尚有很大的改进余地。全球审计结果进而表明，在各关键要素中，国家的质量控制义务的有效实施水平最低，而解决对保安的关切、合格审定和批准的义务以及技术指导工具和保安关键信息的提供等，也是令人关切的领域。

2.3 关于第二轮审计结果的详细情况，载于补充文件《普遍保安审计计划—审计结果分析》2013年的第五版中。这一文件现已登载于普遍保安审计计划的保密网站：<http://portal.icao.int>。亦可应询提供这一文件的印刷版本。

3. 其他活动和发展情况

3.1 培训课程和研讨会

3.1.1 在这一轮审计之初，即在新加坡、内罗毕、卡萨布兰卡、莫斯科和圣何塞（哥斯达黎加）举办了研讨会，以使国家官员能熟悉掌握拟在第二轮审计中用于准备、开展和报告航空保安审计的各种工具和方法。有180多名官员参加。

3.1.2 2007年12月开始了审计员再认证方案，以便为所有普遍保安审计计划的审计员提供有关第二轮审计方法的培训。培训方案于2008年结束，其中包括以网络为基础的实时互动情况介绍和电子学习方案，使120多名普遍保安审计计划的审计员得到了再认证。除再认证活动之外，在第二轮审计期间，还开设了六期普遍保安审计计划审计员初次培训和认证课程，对70多名新审计员进行了认证。

3.1.3 短期和长期借调专家参与普遍保安审计计划，对于协助本组织高效率和有成效地实施这一方案具有宝贵的价值。在第二轮审计中，向这一方案长期借调的七名组长做出了重大贡献，他们分别来自加拿大（1名）、法国（2名）、瑞士（1名）和美国（3名）。不断借调了短期专家以参加一次或多次普遍保安审计计划第二轮审计。在普遍保安审计计划第二轮审计期间向这一方案借调了短期专家的国家 and 组织如下：阿根廷、澳大利亚、贝宁、巴西、喀麦隆、加拿大、智利、中国、哥斯达黎加、克罗地亚、古巴、丹麦、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、欧洲委员会、芬兰、法国、德国、冰岛、印度、日本、约旦、肯尼亚、黎巴嫩、莱索托、马来西亚、马里、摩洛哥、尼泊尔、荷兰（包括荷属安的列斯群岛）、新西兰、尼日尔、尼日利亚、阿曼、巴拿马、秘鲁、葡萄牙、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、塞内加尔、新加坡、南非、西班牙、斯里兰卡、瑞士、突尼斯、乌干达、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、坦桑尼亚联合共和国、美国、乌拉圭、赞比亚和津巴布韦。继续提供借调人员以支持普遍保安审计计划，对于开展审计和意在援助各国的相关活动将至关重要。

3.2 重大保安关切

3.2.1 理事会第189届会议批准了一项机制，适用于普遍保安审计计划第二轮所进行的审计，以及时处理审计时所查明的重大保安关切（SSeCs）。重大保安关切机制的详细情况载于2010年8月23日的EB 2010/31号电子公告。这一机制已自2010年10月起实施。自那以来，通过这一机制共查明了十六项重大保安关切，涉及九个国家，这一情况已登载在普遍保安审计计划的保密网站上。截至2013年7月15日，五个国家成功地解决了九项重大保安关切，而尚有涉及四个国家的七项重大保安关切仍未解决。秘书处正在与这些国家密切协作，以监测解决所有未决重大保安关切的进展，并在这方面提供援助。

3.3 透明度

3.3.1 按照理事会就对航空保安审计结果采用有限透明度的决定，在普遍保安审计计划的保密网站上提供了经过第二轮审计的各国对于关键要素缺乏有效实施的图示。此外，理事会已决定通过普遍保安审计计划保密网站，向所有成员国提供存在重大保安关切的有关信息。

3.4 监测和援助审查委员会（MARB）

3.4.1 监测和援助审查委员会（MARB）是一个高级别秘书处小组，由秘书长担任主席，负责对国际民航组织的监测和援助方案进行执行监督，包括普遍保安审计计划。监测和援助审查委员会审查所提交国家的审计和监测活动以及援助计划。同时，该委员会还密切关注存在重大保安关切的各国的发展情况，以提供及时和有效的支持，以便使其重大保安关切得以迅速解决。秘书处在每届理事会上都会报告监测和援助审查委员会的活动情况。

3.5 普遍保安审计计划于2013年后的演变

3.5.1 理事会第197届会议正式批准了普遍保安审计计划持续监测做法（USAP-CMA）的概念和秘书处提交的相关过渡计划。这一做法和过渡计划的详细情况载于大会工作文件A38-WP/15号文件中。

4. 结论

4.1 国际民航组织普遍保安审计计划，已成功地完成了第二轮航空保安审计。这一周期的结果和成员国的参与，证实了各国对执行国际民航组织与保安相关的标准和加强航空保安的承诺。这些审计也有助于查明缺陷，使援助活动有的放矢，并制定拟在普遍保安审计计划持续监测做法中使用的新的审计战略。普遍保安审计计划继续享有各国的支持，是各国不断努力履行其在航空保安领域之国际义务的催化剂。

4.2 但是，普遍保安审计计划的两轮结果均表明，仍有一些国家在履行其航空保安义务方面存在困难。将在实行普遍保安审计计划持续监测做法期间不断监测有关国家在这方面取得的进展。

附录

第二轮普遍保安审计计划审计结束之际，按照普遍保安审计计划对 177 个国家和中国一个特别行政区所进行的审计结果表明，国家航空保安监督系统关键要素缺乏有效实施（LEI）的全球平均水平为百分之 30.7。下图显示了八项关键要素中每一要素的全球平均结果：

