



大会 — 第38届会议

技术委员会

议程项目29：航空安全 — 监测和分析

国际民航组织普遍安全监督审计计划持续监测做法（USOAP CMA）

（由国际民航组织理事会提交）

执行摘要

大会第37届会议指示秘书长将普遍安全监督审计计划（USOAP）演变为持续监测做法（CMA），在普遍的基础上，纳入安全风险因素分析，以评估各国的安全监督能力。实施持续监测做法的过渡期间定为两年，使国际民航组织和成员国有时间逐渐执行这种新做法所规定的行动。

大会也指示理事会评估根据普遍安全监督审计计划查明的关于重大安全关切（SSCs）的信息能如何以公众对航空运输安全作出知情决定的形式与公众分享。

这份文件作为一份综合进度报告，说明国际民航组织普遍安全监督审计计划（USOAP）进行的活动，包括在2013年1月全面实施持续监测做法（CMA）的进展。它也就理事会关于与公众分享重大安全关切（SSCs）的决定提出报告。

行动：请大会：

- a) 注意到全面实施普遍安全监督审计计划（USOAP）包括在过渡到持续监测做法（CMA）的两年期间完成的活动，和在2013年1月全面实施普遍安全监督审计计划持续监测做法（USOAP CMA）取得的进展；
- b) 支持第2段和本报告附录所载普遍安全监督审计计划持续监测做法（USOAP CMA）持续进行的活动；
- c) 敦促各国按 A37-5 号决议的要求，在实施普遍安全监督审计计划持续监测做法（USOAP CMA）方面继续进行合作；和
- d) 核可第3段所载理事会关于与公众分享未解决的重大安全关切（SSCs）的决定。

战略目标： 战略目标A：安全 — 加强全球民用航空安全。

财务影响： 进行本文件所述活动所需的资源已列入2014年至2016年的拟议预算。

参考文件： Doc 9958号文件：《大会有效决议》（截至2010年10月8日）
Doc 9735号文件：《普遍安全监督审计计划持续监测手册》

1. 引言

1.1 大会第 37 届会议指示秘书长将普遍安全监督审计计划（USOAP）演变为持续监测做法（CMA），在普遍的基础上，纳入安全风险因素分析，以评估各国的安全监督能力（参见 A37-5 号决议）。

1.2 普遍安全监督审计计划持续监测做法（USOAP CMA）旨在持续监测各国的安全监督能力，并确保各国依照国际民航组织标准和建议措施（SARPs）制定、保持和适用国家法规。持续监测做法采用了使用安全风险管理和安全保证概念的安全管理原则。这种方法提供了国际民航组织从成员国和其他利害攸关方收集安全信息和利用基于风险的办法分析这种信息的机制。这能查明和优先制定适当的战略，以便纠正不足之处，和降低或消除风险。

1.3 大会同意持续监测做法将在 2011 年至 2012 年两年过渡期间得到采用，使国际民航组织能够进一步发展所需的工具以及向成员国提供详细的指导和培训。过渡计划得到了制定并向上届大会提出，这使各国和国际民航组织能够逐渐执行这种新做法的不同要素。

1.4 在实施普遍安全监督审计计划的工作中，大会第 37 届会议也指示理事会评估重大安全关切（SSCs）信息能如何以公众对航空运输安全作出知情决定的形式与公众分享。

1.5 这份文件作为一份综合进度报告，说明普遍安全监督审计计划（USOAP）进行的活动，特别是自 2011 年展开过渡期间以来导致 2013 年 1 月成功全面实施普遍安全监督审计计划持续监测做法（USOAP CMA）所进行的活动。它也就理事会关于与公众分享重大安全关切（SSCs）的决定提出报告。

2. 普遍安全监督审计计划持续监测做法的实施情况

2.1 与实施持续监测做法的过渡计划有关的所有领域都取得了重大进展，普遍安全监督审计计划于 2013 年 1 月按期全面启用。

2.2 持续监测做法过渡计划包括了许多活动，其中涉及：沟通、支助文件和制定在线框架；普遍安全监督审计计划持续监测做法质量管理体系的升级；审计员和专家的培训；在各国进行现场持续监测做法活动；和拟定及扩大与相关伙伴的协议以促进协调与合作。附录 A 列示了在过渡期间进行的具体活动，并更新了根据普遍安全监督审计计划进行的活动状况。

2.3 各国进行的活动通过持续监测做法的在线框架持续得到监测。该框架通过一套基于网络的综合应用系统能‘实时’互动使用。不断收集的数据使国际民航组织能够决定每个国家适于进行何种活动，并在所需之处集中调用资源。根据普遍安全监督审计计划持续监测做法进行的主要现场活动有：国际民航组织协调的核实访问（ICVM）、全面系统做法（CSA）审计和安全审计（应要求进行）。

2.4 普遍安全监督审计计划持续监测做法的成功将取决于各国的合作及其致力于落实普遍安全监督审计计划。迄今，这已展现于各国通过在线框架参与持续监测做法活动、接受进行现场审计和核实

访问的日期和与国际民航组织签署允许进行持续监测做法的谅解备忘录。各国还按第A37-5号决议的要求，提供了支持，以短期和长期借调专家的方式，协助国际民航组织执行普遍安全监督审计计划。

3. 重大安全关切

3.1 2006年11月，理事会批准一项机制，以应对在进行安全监督审计时查明的重大安全关切（SSCs）。经商定，未解决的重大安全关切，将在普遍安全监督审计计划的保密网站提供给成员国。

3.2 对于应对根据普遍安全监督审计计划查明的重大安全关切有一套客观和明文规定的程序，包括与相关国家不断进行定期联系，并且如有需要，制定分阶段的机制，协助这些国家。经协调的援助可通过制定一项国际民航组织的行动计划得到提供。这项计划可在相关国家的合作和国际民航组织局处（航行局、技合局和相关的地区办事处）的参与下，连同与捐助方进行联系和拟定一份项目文件后，加以制定。

3.3 截至2013年7月31日，通过普遍安全监督审计计划持续监测做法，自2006年以来查明总共有43项重大安全关切。其中26项重大安全关切已通过相关国家采取纠正行动得到解决，包括7项通过采取立即行动在国际民航组织保密网站公布之前就得到解决（15天内）。仍有17项重大安全关切未获解决，涉及12个国家（有5个国家有一项以上未获解决的重大安全关切）。

3.4 继A37-5号决议之后，理事会在第195届会议和第197届会议审议了与公众分享各项未解决的重大安全关切的机制。理事会原则上核准：

- a) 自2014年1月起，重大安全关切将公布在国际民航组织公共网站；
 - b) 2014年1月后查明的新的重大安全关切，在将重大安全关切公布在成员国保密网站与公布在国际民航组织公共网站的时间当中有90天期限，以便让各国得以快速解决重大安全关切，并为援助活动提供余地；
 - c) 采用标准化的用语将存在的未获解决的重大安全关切及其性质的信息与具体国家业已提供的信息一并公布在国际民航组织公共网站（前飞行安全信息交流网站（FSIX））。这将向有关国家提供机会，使其就重大安全关切的解决办法发表意见并更新其进展情况，但需适时经国际民航组织的核实。此外，它还将包括“常见问题”的链接，以及关于审计和重大安全关切进程的一份教程；和
 - d) 自2013年1月起在保密网站试行用语和格式，并以一年时间就信息的陈述形式提出意见。秘书处将审议收到的反馈意见。
-

附录

下表列示了在持续监测做法过渡期间进行的主要活动并更新了这些进行的活动的现况：

活动	现况/成果	评论
1. 沟通、支助文件和在线框架		
1.1	<p>沟通：制定向成员国和利害关系方推动和提供关于普遍安全监督审计计划持续监测做法（USOAP CMA）的信息以及接受关键文件和工具的投入的沟通和外联战略。</p> <p>在过渡期间开始启动时，普遍安全监督审计计划的限制性网站依照大会决议得到加强，以促进交流关于持续监测做法活动的信息。</p> <p>制定了使所有国家熟悉持续监测做法的互动式情况介绍，并以所有国际民航组织使用的语文在国际民航组织公共网站免费提供： www.icao.int/safety/CMAForum/Pages/cmainteractive.aspx</p> <p>普遍安全监督审计计划持续监测做法（USOAP CMA）的活动计划每半年在 ICAO-NET 网站和普遍安全监督审计计划（USOAP）的限制性网站公布一次。</p>	
1.2	<p>指导材料：起草和出版新版《安全监督审计手册》（Doc 9735 号文件），将进行持续监测做法的指导材料纳入其中。在必要时，编制其他指导材料。</p> <p>出版了标题改为《普遍安全监督审计计划持续监测手册》（Doc 9735 号文件）的手册，并以所有国际民航组织使用的语文在 ICAO-NET 网站和普遍安全监督审计计划（USOAP）的限制性网站公布。</p> <p>编制和公布其他根据需要有关具体问题的指导材料，例如目前在普遍安全监督审计计划（USOAP）的限制性网站并以所有国际民航组织语文公布的一系列教材和‘帮助’项目（例如，编制了一个具体培训模块，对编制和更新国家纠正行动计划提供了详细指导）。</p>	<p>《普遍安全监督审计计划持续监测手册》是支持普遍安全监督审计计划的主要参考文件。它提供了关于管理和进行使用持续监测做法的概念和方法的方案活动的信息和指导，并阐述了使普遍安全监督审计计划持续监测做法（USOAP CMA）活动以有系统、一致和客观的方式得到进行的标准化进程和程序。</p>

	活动	现况/成果	评论
.3	<p>谅解备忘录 (MoU): 起草了一份通用谅解备忘录以便管理国际民航组织与各国对持续监测做法活动的关系。寻求理事会核准并传送给所有成员国签署。</p>	<p>理事会批准了新的通用谅解备忘录 (C-DEC 192/8 号决定), 截至 2013 年 7 月 31 日, 已有 188 个国家签署 (或正在签署) 允许进行持续监测做法的谅解备忘录。</p>	
1.4	<p>国家持续监测协调员 (NCMCs): 与各国就需要提名一名或多名国家持续监测协调员为国际民航组织持续监测做法活动的联络员进行联系。拟定计算机辅助培训 (CBT) 使国家持续监测协调员熟悉持续监测做法的相关方面。</p>	<p>截至 2013 年 7 月 31 日, 已有 116 个国家提名了一名或多名国家持续监测协调员。向所有被提名的国家持续监测协调员提供了持续监测做法的在线框架, 包括各项教材和免费的持续监测做法的计算机辅助培训 (CMA CBT)。</p>	
1.5	<p>在线框架: 设计和制定持续监测做法的互动式在线框架以及中央数据库, 以便适当管理根据普遍安全监督审计计划不断收集的数据。这包括重新设计进行持续监测做法活动所需的下列工具:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 国家航空活动问卷 (SAAQs); • 通过电子申报差异 (EFOD) 系统编制的遵守情况检查单 (CCs); • 普遍安全监督审计计划持续监测做法议定书问题单 (PQs); • 国家纠正行动计划 (CAPs); • 强制性信息要求 (MIRs); 和 • 自我评估检查单。 	<p>进行持续监测做法活动所需的所有工具都已重新设计, 并通过一套基于网络的综合应用系统在持续监测做法在线框架能进行‘实时’互动使用: https://soa.icao.int/usoap。</p> <p>在过渡期间以及该期间之后被认定进行持续监测做法活动的所有国家, 都已成功使用这套基于网络的应用软件。</p>	<p>除了从各国直接收到的信息外, 在线框架包括从国际民航组织地区办事处收到的信息</p>

	活动	现况/成果	评论
1.6	<p>分享审计信息：利用限制性网站向成员国提供持续监测做法取得的所有安全监督信息。</p> <p>持续加强允许公众使用某些安全信息的国际民航组织公共网站。</p>	<p>国际民航组织普遍安全监督审计计划限制性网站转变为普遍安全监督审计计划持续监测做法在线框架。</p> <p>所有持续监测做法活动取得的结果都在限制性网站公布并在有信息时定期更新。综合安全趋势分析和报告系统（iSTARS）得到了扩大，将信息以更便于使用的方式提供给成员国 https://portal3.icao.int/ISTARS。</p> <p>每一成员国的审计结果概况也通过国际民航组织的公共网站提供给公众。</p> <p>做出了各种改进，使信息以更友好的方式提供。</p>	<p>以前的普遍安全监督审计计划的全面系统做法（CSA）的审计周期也提供类似信息。</p>
2. 普遍安全监督审计计划持续监测做法质量管理体系（QMS）			
2.1	<p>质量管理体系（QMS）：扩大质量管理体系和相关进程与机制以支持普遍安全监督审计计划持续监测做法（USOAP CMA）活动。</p>	<p>持续监测和监督科（CMO）扩大了质量管理体系（程序、进程、工具和质量系统需求），把持续监测做法包括在内。持续监测和监督科（CMO）还拟定了一项计划，将质量管理体系扩大到国际民航组织地区办事处，以支持持续监测做法活动。</p>	<p>持续监测和监督科的质量管理体系的组成包括文件记录的受控程序、进程和机制，以便监测和改善普遍安全监督审计计划，以及确保持续监测做法活动依照既定的规定和需求得到执行。</p>
2.2	<p>ISO 9001 认证：就普遍安全监督审计计划持续监测做法扩大的范围和方法取得 ISO 9001 认证。</p>	<p>持续监测和监督科为质量管理体系重新认证符合 ISO 9001:2008 的标准。</p> <p>认证范围包括：收集、处理和分享安全监督信息、进行持续监测活动和提供加强全球航空安全的安全培训和研讨会。</p>	<p>持续监测和监督科自 2002 年以来已被认证符合 ISO 9001。最新的重新认证审计于 2012 年 12 月由国家质量保证机构进行。它是一个独立的非政府认证机构。</p>
2.3	<p>持续改善：寻求定期从各国、利害攸关方和审计员得到关于普遍安全监督审计计划持续监测做法（USOAP CMA）活动的投入和反馈。</p>	<p>持续监测和监督科收集各国对普遍安全监督审计计划活动满意程度的数据。至今就2011年以来进行的国际民航组织协调的核实访问（ICVMs）从各国收到的反馈显示整体满意度为 94%。</p>	<p>普遍安全监督审计计划依然致力于维持和改善持续监测做法的所有方面的质量和效用。</p>

活动		现况/成果	评论
		<p>收集国家反馈数据的机制已为普遍安全监督审计计划持续监测做法（USOAP CMA）活动作出了改善，预期它将为衡量各国的满意度产生更有针对性和更加客观的数据。</p> <p>持续监测和监督科还衡量了内部利害攸关方包括普遍安全监督审计计划活动小组组长的反馈。协调的核实访问（ICVMs）小组组长提供的反应用于改善普遍安全监督审计计划持续监测做法的进程和工具。</p>	
3. 培训活动			
3.1	<p>内部培训：对所有相关国际民航组织总部和地区办事处工作人员进行培训，使其合格成为普遍安全监督审计计划审计员和/或成为进行国际民航组织协调的核实访问（ICVMs）的合格专家。</p>	<p>对大部分国际民航组织航行局总部工作人员和国际民航组织地区工作人员已经进行了持续监测做法方法的培训。</p> <p>所有国际民航组织地区办事处已经至少派遣一名驻地官员在总部持续监测和监督科进行为期两个月的培训方案并接受进行协调的核实访问（ICVM）的在职培训。</p>	<p>各地区办事处积极参与持续监测进程。普遍安全监督审计计划质量程序设定了持续监测做法活动的作用和责任。</p>
3.2	<p>使国家工作人员熟悉培训：发展和提供计算机辅助培训（CBT）使国家工作人员熟悉持续监测做法的方法和活动。</p>	<p>所有用于熟悉的相关电子学习（CBT）材料都已开发并在线提供。</p> <p>截至 2013 年 7 月 31 日，来自 51 个国家和 5 个国际组织的 229 名参加人员已接受了熟悉持续监测做法的培训。</p>	<p>熟悉持续监测做法的培训提供了各国增进其航空安全人员能力的机会，而他们并不必然需要是核准的持续监测做法的审计员或专家。</p>
3.3	<p>借调的审计员和专家的培训：发展和提供计算机辅助培训（CBT）使各国或国际组织的合格航空专家有备执行国际民航组织持续监测做法活动和普遍安全监督审计计划审计。</p>	<p>为审计员和相关专家发展了用于熟悉持续监测做法的所有电子学习（CBT）材料并已在在线提供。</p> <p>截至 2013 年 7 月 31 日，来自 29 个国家和 5 个国际组织的 198 名参加人员已接受提供给普遍安全监督审计计划审计员和/或协调的核实访问</p>	<p>要求各国和得到承认的组织提名借调给国际民航组织的长期或短期专家，作为审计员或作为相关专家支持普遍安全监督审计计划持续监测做法。</p>

活动		现况/成果	评论
		(ICVMs) 专家的培训。	
3.4	区域研讨会/讲习班：制定培训材料和进行持续监测做法地区研讨会/讲习班以协助各国准备进行持续监测做法。	在 2011-2012 年过渡期间计划和进行了 14 次地区研讨会/讲习班。 2013 年排定举行 7 次地区讲习班。	在 ICAO-NET 网站和普遍安全监督审计计划 (USOAP) 的限制性网站上每半年公布一次的普遍安全监督审计计划持续监测做法 (USOAP CMA) 的活动计划中可查阅已经进行的和计划进行的研讨会/讲习班清单。
4. 在各国进行的现场持续监测做法活动			
4.1	<p>国际民航组织协调的核实访问 (ICVMs)：在相关国家进行协调的核实访问 (ICVMs)，以确定以前查明的安全缺陷已得到满意解决。</p> <p>更具体而言，评估相关成员国为解决以前发现的问题和建议包括查明的重大安全关切 (SSCs) 所采取的纠正行动的状况。</p>	<p>已经根据以下情况拟定了查明进行协调的核实访问的国家的办法：以前的审计结果、国家航空运量、自上次普遍安全监督审计计划活动以来的日期和与国际民航组织地区办事处进行的磋商。一旦得知重大安全关切 (SCC) 得到解决的信息，在有重大安全关切的国家进行协调的核实访问。</p> <p>在 2011-2012 年过渡期间，在所有国际民航组织地区进行了 31 次协调的核实访问。</p> <p>预定在 2013 年进行 30 次协调的核实访问。截至 2013 年 7 月 31 日，已进行了 18 次访问，其余各次访问将在年底以前进行。</p> <p>预定将在 2014 年进行 17 次协调的核实访问。</p>	<p>在 ICAO-NET 网站和普遍安全监督审计计划 (USOAP) 的限制性网站公布的持续监测做法的活动计划载列了已经进行的和计划进行的协调的核实访问 (ICVMs) 清单。</p> <p>一旦向国际民航组织提交了可接受的纠正行动计划 (CAP)，并有证据显示已取得合理进展，就将排定在该国进行协调的核实访问 (ICVM)</p> <p>接受协调的核实访问的国家显示在执行拟议的纠正行动方面取得良好进展。各国认为协调的核实访问是一种援助访问，对它们的纠正行动提出建议和指导。具体的审计和进行协调的核实访问的结果可查阅普遍安全监督审计计划持续监测做法的在线框架。</p>

	活动	现况/成果	评论
4.2	<p>全面系统做法（CSA）审计：在相关国家进行全面系统做法审计，通过评估该国是否有效执行所有与安全有关的国际民航组织标准和建议措施、相关程序、指导材料和最佳安全做法，来决定该国进行安全监督的能力。</p>	<p>截至 2013 年 7 月 31 日，已经进行了 183 次全面系统做法审计（包括在过渡到持续监测做法之前的普遍安全监督审计计划审计周期）。</p> <p>由于联合国的访问旅行限制，剩余的国家尚未排定行程，一旦条件允许，即将进行访问。</p> <p>预定在 2013 年进行 12 次全面系统做法审计。截至 2013 年 7 月 31 日，已进行了 3 次审计，其余各次审计将在年底以前进行。</p> <p>预定将在 2014 年进行 11 次全面系统做法审计。</p>	<p>全面系统做法审计将继续由国际民航组织进行，并将根据一个国家航空活动的数量和复杂程度进行规划。</p> <p>全面系统做法审计可涉及全面范围或有限范围。有限的审计对有些技术领域的安全监督机制比其他领域发展少或具体技术领域进行了重大改变的国家有用。</p>
5. 与合作伙伴的协议			
5.1	<p>制定和扩大与相关国际实体的协议，以促进分享安全信息方面的协调和合作。</p>	<p>国际民航组织和一些国际实体正在缔结分享安全信息的新协议和修订现有协议。迄今，已与下列签定协议：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 欧洲委员会（EC） • 欧洲航空安全机构（EASA） • 欧洲空中航行安全组织 • 俄罗斯洲际航空委员会（MAK） • 国际航空运输协会（IATA） • 国际机场理事会（ACI） • 民用空中航行服务组织（CANSO） • 美国飞行安全基金会（FSF） 	<p>通过与外部利害攸关方扩大协议范围，分享的信息能用于补充和帮助核实国际民航组织目前拥有的数据。分享信息有可能减少各国由于多次审计或视察和重复监测活动造成的负担。</p>