



大会第 37 届会议

执行委员会

议程项目 14: 普遍保安审计计划 (USAP)

国际民航组织普遍保安审计计划的实施和演变

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

大会第 36 届会议 (参阅 A36-20 号决议附录 E), 要求理事会向大会下一届常会, 报告普遍保安审计计划 (USAP) 的总体实施情况。

第一轮普遍保安审计计划的审计和后续访问, 是于 2002 年 11 月至 2009 年 12 月之间进行的, 以各国对附件 17 — 《保安》中的标准之遵守情况为重点。在这一周期中, 共对 181 个成员国和一个特别行政区进行了审计, 并进行了 172 次后续访问。第二轮审计是于 2008 年 1 月启动的, 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。截至 2010 年 7 月 31 日, 进行了 76 次第二轮审计。

自上届大会以来的其它主要发展情况, 包括: 在航空保安审计结果方面推行了有限程度的透明度; 批准了一项及时处理重大保安关切的机制; 以及理事会已给秘书长指明方向, 评估在第二轮审计于 2013 年结束后, 将持续监测做法 (CMA) 扩展到普遍保安审计计划的可行性等。

行动: 请大会通过本工作文件附录 C 中的案文, 随后将其纳入 A36-20 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改版本的附录 E 中。

战略目标:	所提议的行动, 将通过继续开展普遍保安审计计划而促进战略目标 B (加强全球民用航空保安)。
财务影响:	秘书处涉及的工作, 预期将在 2011 年至 2013 年预算草案中包含的资源内开展, 包括各国提供的自愿捐款。
参考文件:	A37-WP/18 号文件 (国际民航组织综合航空保安战略 (ICASS) — 2011 年—2016 年的战略行动计划 Doc 9734 号文件: 《监督手册》C 部分 — 《国家航空监督制度的建立与管理》 Doc 9902 号文件: 《有效大会决议》(截至 2007 年 9 月 28 日)

1. 引言

1.1 按照大会 A33-1 号决议和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），作为航空保安行动计划的一个要素。

1.2 根据大会 A36-20 号决议的附录 E（2007 年），本工作文件报告了普遍保安审计计划的总体实施情况，以及自上届大会常会以来的其它相关发展情况。¹

2. 实施状况 — 审计活动

2.1 第一轮审计和结果

2.1.1 2002 年 11 月至 2007 年 12 月，进行了普遍保安审计计划的首轮审计。在这一周期中，共对 181 个成员国和一个特别行政区（SAR）进行了审计。为核实国家纠正行动计划之实施情况的相应的审计后续访问方案，于 2005 年启动，于 2009 年 12 月完成。共进行了 172 次后续访问。有为数不多的国家没有经过审计和/或后续访问，这或者是由于该国正处于联合国安全计划的阶段，在该国的活动水平受限，或者是由于该国没有提交纠正行动计划。

2.1.2 在经过后续访问的 172 个国家中，大多数的国家对于附件 17 — 《保安》中之标准的遵守程度，比初始审计时大有改进。各国在第一轮审计期间所取得的进展情况载于附录 A。

2.1.3 按地区和全球列示，在国家和机场一级的第一轮审计的完整结果，已整合为一份补充文件，题为：《普遍保安审计计划— 审计结果分析》2010 年的第 2 版。这份文件已分发给所有大会代表团，并登载在普遍保安审计计划保密网站上（portal.icao.int）。

2.2 第二轮审计和结果

2.2.1 2008 年 1 月启动了第二轮普遍保安审计计划的审计。这轮审计在可能的情况下，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。截至 2010 年 7 月 31 日，共进行了 76 次第二轮审计，还评估了欧洲委员会航空保安检查系统。普遍保安审计计划在如期进行，将在 2013 年的下届大会常会之前，完成其余的第二轮审计。审计时间表用电子公告每年公布两次，也登载在普遍保安审计计划保密网站上。

2.2.2 第二轮审计，衡量了各国对航空保安监督系统八项关键要素的实施程度，这是 Doc 9734 号文件：《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 B 中附有一份图表，基于 71 个国家的情况，描述了八项关键要素中每一项实施情况的全球结果。这些结果表明，总体而言，质量控制义务的有效实施水平最低，而解决对保安的关切，人员的资格和培训、技术指导、工具及提供保安方面的关键资料等，也是令人关切的领域。

¹ A36-18号决议敦促理事会继续逐步地将资金要求纳入经常方案，以支持航空保安行动计划的长期可持续性，并相应地要求秘书长在编制2011年—2013年方案预算草案时，就其完全纳入的问题提出具体建议。A37-WP/18号文件：国际民航组织综合航空保安战略（ICASS）— 2011年—2016年的战略行动计划，涉及了这一问题。

2.2.3 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》2010年的第2版中。

3. 其它活动和发展情况

3.1 培训课程和研讨会

3.1.1 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。培训包括以网络为基础的实际互动情况介绍和电子学习方案，于2008年结束。

120多名普遍保安审计计划的审计员，得到了再认证。各国通过为该方案借调短期和长期专家所给予的一贯支持，有力地推动了普遍保安审计计划的有效开展。

3.1.2 自第二轮审计开始以来，除再认证活动外，还在内罗毕、卡萨布兰卡和香港特别行政区举办了三期普遍保安审计计划的初级审计员培训和认证课程，近40名审计员获得认证。

3.1.3 在新加坡、内罗毕、卡萨布兰卡、莫斯科和圣何塞（哥斯达黎加），还举行了旨在使国家官员熟悉用于第二轮审计的审计筹备、开展和报告方法及工具而举行的研讨会。共有180多名官员参加。

3.2 透明度

3.2.1 根据大会第36届会议的指示，理事会在其第184届会议期间，批准了在航空保安审计结果方面，推行有限程度的透明度的提案，在普遍保安审计计划保密网站上登载，通过图表说明了每个被审计的国家，对航空保安监督制度关键要素的实施水平。理事会随后批准了对国际民航组织与各国之间，关于航空保安审计的谅解备忘录（MoU）范本，据此进行的修订。有限的透明度适用于了第二轮普遍保安审计计划下的全部审计。所有被要求对经修订的备忘录表示同意的国家，都表示了同意。

3.3 将公约第五十四条第十款适用于航空保安

3.3.1 理事会在其第184届会议期间，审议并批准了在《国际民用航空公约》第五十四条第十款的范围内的一项程序，以便能够披露在遵守与保安有关的标准和建议措施方面存在重大缺陷，包括其未能按保安监督义务行事，以及未能实施理事会各项建议的国家之情况。

3.4 重大保安关切

3.4.1 理事会在其第189届会议期间，批准了重大保安关切（SSeC）的定义及相关机制，以处理在编制航空保安审计报告和纠正行动计划的规定时限之外，出现的此种关切。这将使得重大保安关切能在短得多的时间框架内得到解决。随后，理事会批准了对国际民航组织与接受审计国家之间的谅解备忘录范本，据此进行的修订，以反映出这一新的机制。

3.5 审计结果审查委员会

3.5.1 尽管各国在处理经查明的缺陷方面，总体上取得了进展，但有些国家仍然有困难，无法提高

其对于国际民航组织规定的遵守程度，履行其保安监督的义务。对这些国家的援助，是通过审计结果审查委员会（ARRB）、国际民航组织实施支助和发展（ISD）方案、以及国际民航组织技术合作方案等，进行协调的。

3.6 合作安排

3.6.1 2008年9月，欧洲共同体（EC）与国际民航组织签订了一份合作备忘录（MoC）。该合作备忘录确立了航空保安审计/检查领域的相互合作，以确保有限资源的优化利用和避免工作重复，因为，在相关的欧共体立法中，也涵盖了附件17 所载的多数标准。目前，所有欧洲联盟的成员国（加上瑞士），正在对该立法中尚未涵盖的附件17 —《保安》之标准，连同附件9中与保安相关的规定，进行逐条评估。

3.6.2 国际民航组织在不断地向联合国反恐怖主义执行局（CTED）提供合作与支持。

3.7 普遍保安审计计划于2013年后的演变

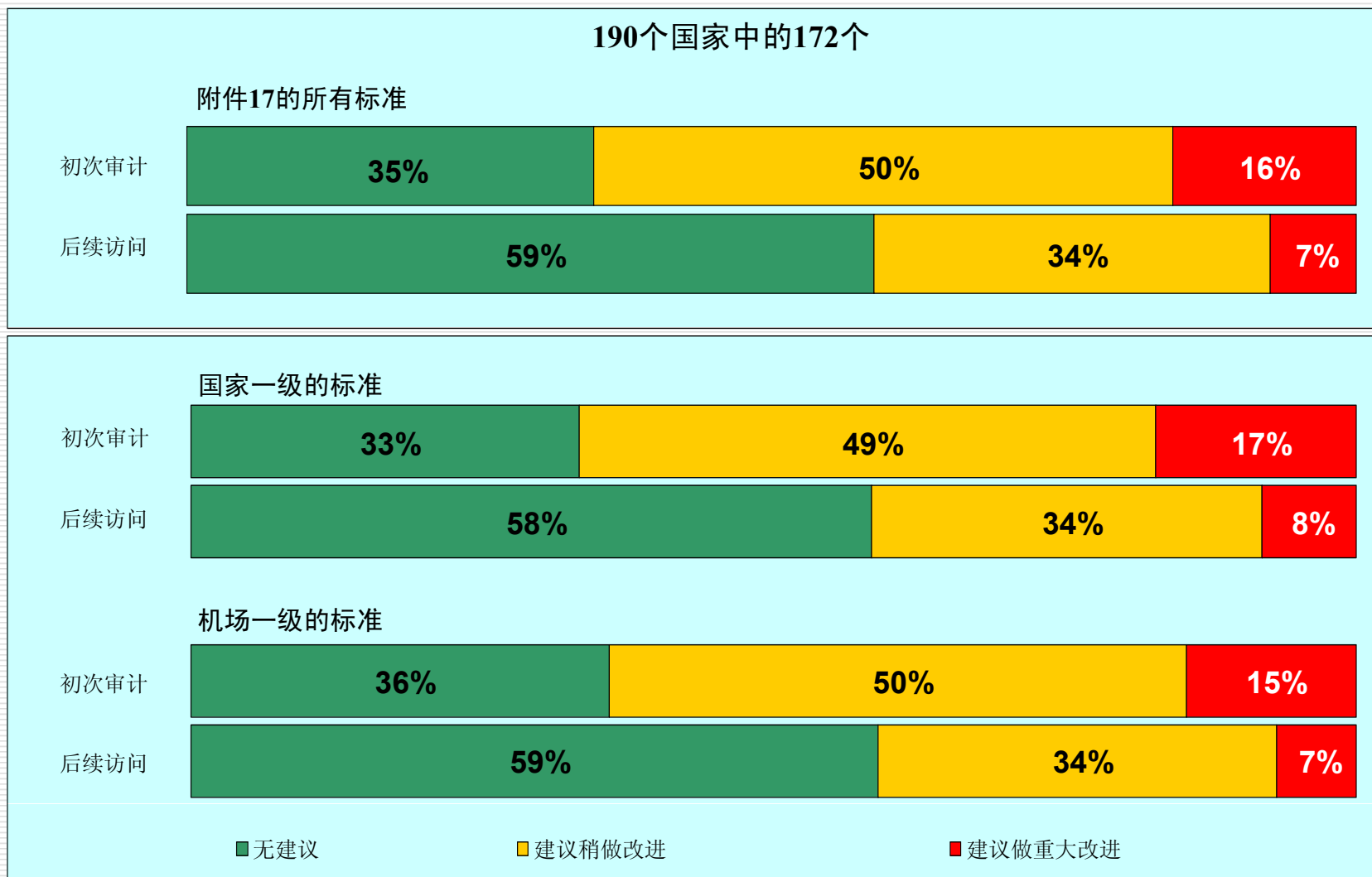
3.7.1 理事会在其第187届会议期间，同意了一项提案，将持续监测做法（CMA）适用于国际民航组织普遍安全监督审计计划。同时，理事会还指示秘书长进行一项研究，评估在现行审计周期于2013年结束后，将持续监测做法扩展到普遍保安审计计划的可行性，同时要虑及保密性的原则、与在普遍保安审计计划下进行的数据收集和报告相关的适当透明度。

4. 结论

4.1 国际民航组织普遍保安审计计划，已成功地完成了第一轮航空保安审计和后续访问。这一周期的积极结果，证实了各国对执行国际民航组织的保安标准和加强全世界航空保安的承诺。这一积极成果还提供了良好的参照基础，以查明缺陷并确定纠正战略。第二轮审计的重点是，各国通过实施关键要素来进行有效的航空保安监督之能力，促进了各国制定可持续的航空保安结构及方案。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。

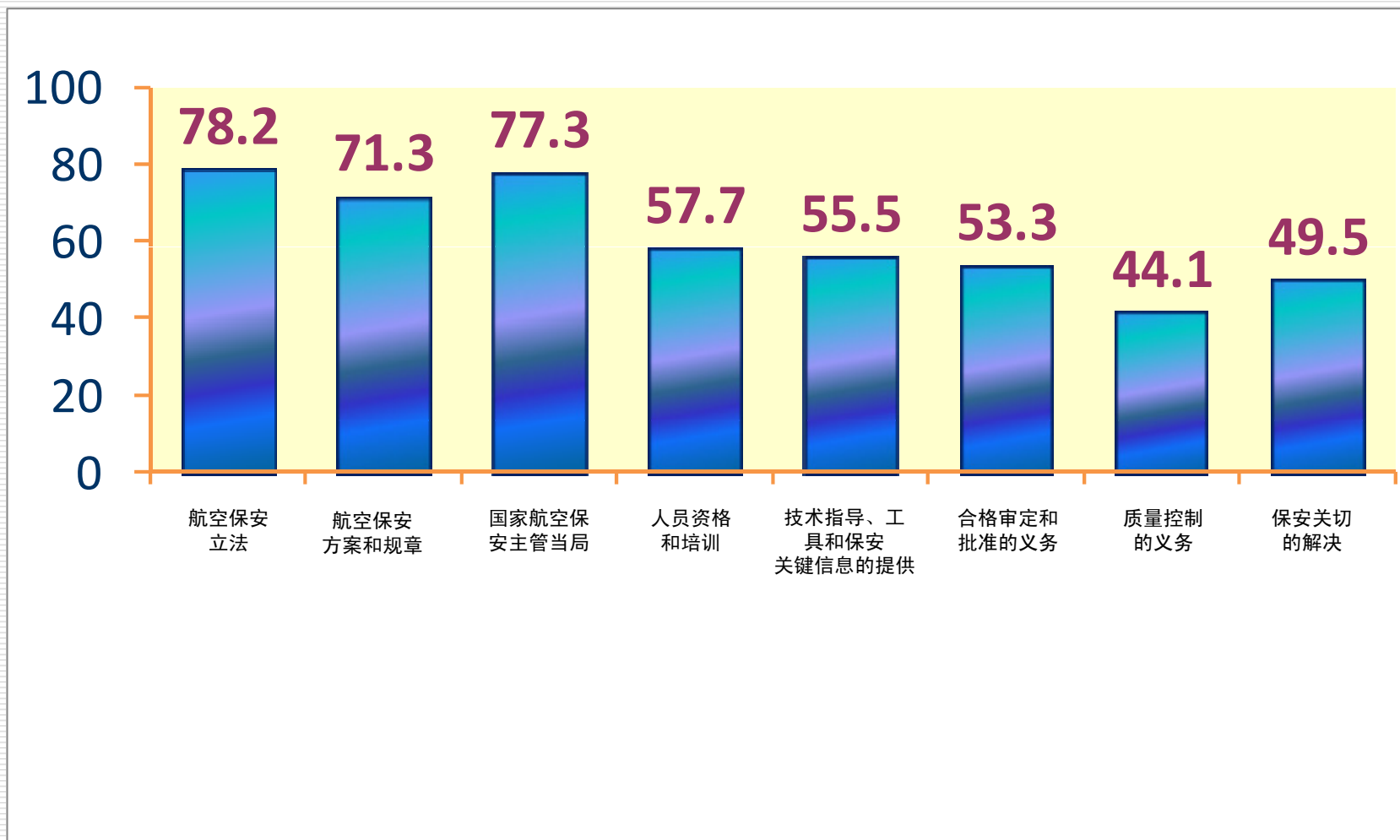
4.2 尽管如此，第一轮航空保安审计和后续访问的结果，以及第二轮审计的初步结果都指出，有些国家，在履行其航空保安监督的义务方面，仍有困难。对这些国家的援助，是通过审计结果审查委员会（ARRB）、实施支助和发展（ISD）— 保安科、以及技术合作局，在个案的基础上进行协调的。

普遍保安审计计划的第一轮审计 — 各国取得进展的情况 (%) 对附件17各项标准的遵守情况 (172个国家)



保安监督系统关键要素的有效实施程度(%)

■ 全球 71 个经审计的国家 - 第二轮审计 60.1%



附录 C

A36-20 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改版本附录 E 的草案

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），已经成功地完成了 A36-20 号决议附录 E 的任务；

鉴于本组织的主要目标仍然是确保在全世界范围国际民用航空的安全和保安；

鉴于各国建立一个有效的保安监督系统，可支持执行国际航空的保安标准，并有助于这一目标；

忆及确保民用航空安全及保安的最终责任都在各成员国；

忆及大会第 36 届会议指示理事会，在 2007 年底第一轮审计之后，要确保继续实施普遍保安审计计划，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之能力方面；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；

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

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，是为了实现加强全球航空保安总体目标，在审计过程中的一个关键组成部分；

虑及在国际民航组织航空保安审计结果方面，要推行有限程度的透明度；要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的信息不公之于众之间保持平衡；

虑及理事会批准了一个及时处理重大保安关切（SSeCs）的机制；

认识到制定一项经协调的战略，通过高级别的秘书处审计结果审查委员会，便利对各国进行援助的重要性；

认识到继续实施普遍保安审计计划，对成员国之间在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

认识到有必要考虑在现行审计周期于 2013 年完成之后，普遍保安审计计划未来的性质和方向，以及理事会为进行一项研究，以评估在现行审计周期完成后，将持续监测做法（CMA）扩展到普遍保安审计计划的可行性，而指明的方向；

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. 表示赞赏各成员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, 以及提供长期专家, 担任普遍保安审计计划的审计组组长;
3. 要求理事会建立一个机制, 核实国家纠正行动计划的实施情况, 在一个国家提出了足够证据有必要这样做的时, 进行经国际民航组织协调的核实访问或采取其它手段;
4. 敦促所有成员国通过以下方式, 全力支持国际民航组织:
 - a) 按照本组织与有关国家协调后安排的计划, 接受审计任务;
 - b) 便利审计组的工作;
 - c) 拟定并向国际民航组织提交所要求的审计前的文件; 和
 - d) 拟定并提交一份用以处理审计中查明之缺陷的适当的纠正行动计划, 以及其它审计后的文件;
5. 敦促所有成员国在其它国家的要求下, 并在与其主权相适宜和一致的情况下, 共享国际民航组织进行审计的结果, 以及被审计国家采取的纠正行动; 和
6. 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, 包括其关于评估在现行审计周期于 2013 年完成后, 将持续监测做法扩展到普遍保安审计计划的可行性之研究的决定。

—完—