



大会第 37 届会议`

技术委员会

议程项目 29: 关于根据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) 的报告和国际民航组织普遍安全监督审计计划 (USOAP) 2010 年以后的发展变化

向持续监测作法 (CMA) 过渡

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

国际民航组织普遍安全监督审计计划 (USOAP) 的全面系统做法 (CSA) 的审计周期, 于 2005 年启动, 并将于 2010 年年底之前完成。大会第 36 届会议指示理事会 (参阅 A36-4 号决议) 要审查, 在 2010 年之后, 继续开展普遍安全监督审计计划的不同备选方案。因此, 理事会与秘书处携手合作, 决定将全面系统的做法, 演变为持续监测的做法 (CMA), 其中将仍然包括、但不限于进行全面系统做法的审计。全面监测做法, 将涉及建立一套制度, 以便在持续的基础上, 对各缔约国的安全监督能力进行监测。这一做法, 还将促成在国际民航组织和其它有关利害关系方之间共享安全信息。

实施持续监测做法将需要有一个过渡期, 暂定为两年, 以使国际民航组织和各成员国逐步采取新做法所要求的行动。将在过渡期间开始进行新的活动, 包括安全审计和国际民航组织协调的核实访问 (ICVMs)。国际民航组织还将与各成员国、各地区和国际组织, 就共享安全信息而缔结新的协议和修订现行协议。

现提出了一份决议草案供大会通过, 其中收编了先前某些涉及普遍安全监督审计计划的决议之内容。

行动: 请大会

- a) 支持第 2 段所述的持续监测做法;
- b) 支持第 3 段和附录 B 所述的持续监测做法之过渡计划; 和
- c) 审查拟议的修订, 通过附录 C 中所载的关于对普遍安全监督审计计划采用持续监测做法的决议, 以取代 A35-6 和 A36-4 号决议及 A36-2 号决议中的某些部分。

战略目标:	本信息文件涉及战略目标 A: 安全 — 加强全球民用航空安全。
财务影响:	本文件所述活动需要的资源, 包括在 2011 年至 2013 年的拟议预算中。
参考文件:	Doc 9902 号文件: 《大会有效决议》(截至 2007 年 9 月 28 日) Doc 9935 号文件: 《2010 年高级别安全会议》

1. 引言

1.1 普遍安全监督审计计划（USOAP）的全面系统做法（CSA）的六年周期，定于 2010 年年底结束。2007 年 9 月，大会第 36 届会议指示理事会要审查，在 2010 年之后，继续开展普遍安全监督审计计划的不同备选方案，包括采用以持续监测概念为基础的新做法的可行性（参阅 A36-4 号决议）。根据这一决议，秘书处向理事会提出了，关于普遍安全监督审计计划未来前景的一系列备选方案。理事会（C-187）选择了最佳和最具成本效益的备选方案，并指示秘书长开始制订实施持续监测做法所必需的方法和工具，包括给各国的必要的详细指导原则。会议还指示秘书长，为向持续监测做法迈进，要提出一个过渡期，使各国和国际民航组织能逐步实施这一新做法的不同要素。

1.2 2010 年的高级别安全会议，全体一致支持向持续监测做法过渡的决定。但是，令人心存关切的是，目前为过渡安排的两年时间可能不够（参阅 Doc 9935 号文件建议 1/2）。因此，会议建议，要定期向理事会提交报告，更新各国、国际民航组织在落实过渡计划的目标方面取得进展情况。根据这些报告，可能会安排额外的时间来完成普遍安全监督审计计划向持续监测做法的过渡。

2. 向持续监测做法迈进

2.1 在制定启用持续监测做法及其过渡计划的方法时，国际民航组织力求获得所有利害攸关方的意见。已与经选定的成员国、地区和国际组织、以及航空专家，就持续监测做法的概念和过渡计划进行了协调，以确保所有因素都得到了考虑。

2.2 持续监测做法概念将涉及建立一套制度，以便在持续的基础上，对各缔约国的安全监督能力进行监测。在运用这一监测制度时，国际民航组织将以统一和一贯的做法，评估航空活动的安全水平，评价安全管理能力。为了便利各国参加持续监测做法，国际民航组织已开始制订一个互动的在线框架，以及一个中央数据库，以有效地管理由普遍安全监督审计计划在持续的基础上所收集的数据。这一数据库还将包括，从国际民航组织各地区办事处、地区和国际组织、以及直接从各国收悉的经核证的信息。

2.3 在持续监测做法下，普遍安全监督审计计划将开展附录 A 所列示的一系列活动，包括全面系统做法的审计。其它此类活动将包括有限的全面系统做法的审计、安全审计和国际民航组织协调的核实访问。这些活动将使普遍安全监督审计计划具有更大的灵活性，使国际民航组织能够因地制宜地开展活动，回应每个国家的情况和需要。持续监测做法还使国际民航组织能够查明，何时需要其它类型的活动，如技术援助。为了使国际民航组织确定适合每个国家的活动之类型，各国在持续监测做法下不断提供反馈很有必要。

2.4 已经向所有国际民航组织成员国，正式通知了理事会关于采用持续监测做法的决定（参阅第 EB 2009/27 号电子公告）。将采用同样的方式定期进行更新。此外，还为 2011 年至 2012 年的两年期，拟定了详细的过渡计划。2013 年 1 月，将开始逐步实施持续监测做法，同时还要顾及有些国家可能需要更多的时间来履行其在新做法下的义务。过渡计划、包括实施持续监测做法所有重要组成部分的时间表，其详细内容载于附录 B。

3. 向持续监测做法过渡

3.1 应该指出，国际民航组织已经有了启动持续监测做法所必需的大部分信息。这一信息来自对每一成员国所进行的全面系统做法之审计的结果。但是，在过渡时期内，各成员国将必须完成某些行动，以便利实施持续监测做法。第一步将是与国际民航组织签署一份新的谅解备忘录（MoU），并视情提名一名或多名国家持续监测协调员（NCMC）。国家持续监测协调员将接受计算机辅助培训（CBT），这将向其提供完整的信息，介绍在持续监测做法下，国家的责任和义务。

3.2 在 2013 年启动持续监测做法之前，各国将需要通过其国家持续监测协调员，向国际民航组织提供某些信息，包括关于实施纠正行动计划（CAPs）所取得进展的最新情况。这些纠正行动计划原已提交，以处理国际民航组织在对每个国家进行的全面系统之做法的审计期间，所查明的发现的问题和建议。国家持续监测协调员将通过经更新的国家航空活动问卷（SAAQs），定期向国际民航组织提供关于其各自国家的航空活动水平的最新情况。将通过在线互动系统，与所有的国际民航组织成员国共享这一信息。但应指出，这一信息与各国在其全面系统之做法的审计之前，向国际民航组织提供的基本相同。

3.3 除已提及的信息之外，各国还将负责制定一份计划，以便在规定的 timeframe 内，完成持续监测做法的议定书。各国一旦订立了计划，将必须遵守其既定的时间表，利用在线框架完成议定书。对持续监测做法的议定书将予更新，以反映出对国际民航组织各附件的最新修订情况，并反映在全面系统做法的审计周期中取得的经验教训。为了保持在这一周期所收集的信息的作用，将仅更新约 10% 的审计议定书。在全面系统的做法下，将不再要求各国填报遵守情况检查单，而是由其使用目前正在开发的在线机制，履行通报差异的责任。

3.4 国际民航组织还将负责在过渡期间完成一系列行动。本组织将与利害关系方携手合作，完善在持续监测做法下，各国和国际民航组织各地区办事处需要的全面指导材料和在线工具。国际民航组织的 Doc 9735 号文件：《安全监督审计手册》的新版本，定于 2011 年 6 月出版。同时，已开始制订在线框架，这将在经选定国家的帮助下测试。此外，还将在国际民航组织和包括国际航空运输协会（IATA）、欧洲委员会（EC）及其附属机构欧洲航空安全机构（EASA）等在内的一系列国际实体之间，就共享保密安全信息缔结新协议，并修订现行协议。这些协议将减轻，由于为评价其安全监督能力而进行的重复审计或检查，而对各国造成的负担。还将利用过渡时在国际民航组织各地区开办持续监测做法的讲习班，确保各国充分了解过渡计划，并获得关于持续监测做法之报告工具的培训。

3.5 2.3 段中所述的某些活动，将在过渡期间开始实行。国际民航组织协调的核实访问之目的，在于确定一国为解决所查明的安全缺陷，包括重大安全关切，所采取的纠正或减缓措施的情况。国际民航组织协调的核实访问已于 2010 年开始，并将在下一三年期继续进行。设想将在 2011 年进行 10 次，在 2012 年进行 20 次。自 2012 年 1 月 1 日起，国际民航组织将能够按照各成员国的要求开展安全审计，但条件是，这些审计的结果须提供给所有成员国。安全审计将在成本回收的基础上进行，审计范围由提出要求国家确定。

3.6 计划于 2013 年 1 月开始部署持续监测做法，并将实施全套活动，包括全面系统做法的审计和有限的全面系统做法的审计。所有此种活动的结果，都将在限制性网站上公布，并随着信息的提供而随时更新。将继续向公众提供每一成员国的审计结果之概要。

3.7 鉴于工作进展良好，秘书处认为，两年的时间足够完成向持续监测做法的过渡。但是，将在过渡期间定期向理事会提供最新情况，介绍各国和国际民航组织在落实过渡计划各项目标方面所取得的进展情况。根据这些报告，并认识到有成效地向持续监测做法过渡的重要性，或许日后会确定需要更多的时间来完成过渡。

4. 关于持续监测做法的大会决议

4.1 采用持续监测做法，需要有一项新的大会决议。现拟定了一份决议草案，整合了与普遍安全监督审计计划有关的一系列现有决议，并剔除了不再有效的内容。拟议的决议收编了一些关键要素，这摘自大会 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 A36-4 号决议：《对 2010 年以后的国际民航组织普遍安全监督审计计划（USOAP）运用持续监测的方法》，还收编了 A36-2 号决议：《采用统一战略解决与安全有关的缺陷》的第一条至第六条。大会决议草案载于附录 C，不属于现有大会决议摘录的新部分，用灰色阴影表示。

4.2 如果大会通过所附决议，这将取代 A35-6 号决议、A36-4 号决议以及 A36-2 号决议中的上述条款。

5. 结论

5.1 经理事会批准、并在本文件中介绍的持续监测做法，是最佳和最具成本效益的手段，用以在持续的基础上，收集和发布安全监督信息。新的大会决议支持持续监测做法，并整合了先前的普遍安全监督审计计划各决议中的关键要素，这将使国际民航组织能向前迈进，实施过渡计划，以便在最实际的时间框架中，启动持续监测做法。

附录 A

持续监测做法的活动

1. 引言

1.1 下文是，将在普遍安全监督审计计划（USOAP）的持续监测做法（CMA）下，开展活动的清单。持续监测做法将使国际民航组织能根据各国的具体情况，确定适合每个国家的一项或多项活动。这将使本组织能将其资源集中于最有需要的国家。下文概述的活动，将在整个过渡期间分阶段逐步实施，一旦完成向持续监测做法的过渡，则将立即开展所有活动。

2. 国际民航组织协调的核实访问（ICVMs）

2.1 国际民航组织协调的核实访问的主要目的，在于通过评估各成员国为处理发现的问题和建议，包括重大安全关切（SSCs）而采取的纠正行动或减缓措施的情况，确定先前所查明的安全缺陷是否得到圆满解决。

3. 全面系统做法（CSA）的审计

3.1 国际民航组织将开展全面系统做法的审计，通过评估对安全监督系统八项关键要素有效实施的程度，以及各国对于国际民航组织所有与安全相关的标准和建议措施（SARPs）（载于 18 个国际民航组织附件中的 16 个）、相关程序、指导材料和最佳安全做法等的实施状况，来确定各国的安全监督能力。对全面系统做法的审计进行了因地制宜的调整，使之与被审计国航空活动的复杂程度相匹配。进行全面系统做法之审计的时机、时间长短、以及审计组的规模和组成，将通过对该国提交的信息进行审查来确定。

4. 有限的全面系统做法的审计

4.1 有限的全面系统做法的审计，将采用全面系统做法之审计的相同方法。但是，对这种审计的范围进行了限制，以处理特定领域，例如：空中航行服务、机场、航空器飞行运行、适航性等。此种有限审计的目标，与全面系统做法的审计是一致的，对于安全监督机制的发展程度在某些技术领域不如其它国家，或在某一特定技术领域进行了重大变革的国家而言，这种审计则十分有用。将通过审查由先前的普遍安全监督审计计划的审计所查明的缺陷，以及由该国就在实施其纠正行动计划方面所取得的进展而提交的信息，来确定将要审计的一个或多个领域。

5. 安全审计

5.1 各成员国可向国际民航组织提出进行安全审计的要求。提出此种要求可出于不同原因，主要原因是一国的民航局长（或对等官员）希望对该国的安全监督能力进行一次独立的评价，可以是全方位的，

也可以是只针对由提出要求的国家确定的某个特定领域。

5.2 只有在具备充分的资源，且进行安全审计不会干扰正常安排的普遍安全监督审计计划之持续监测做法的活动时，国际民航组织才批准进行安全审计的要求。

5.3 安全审计中采用的方法，将与根据全面系统的做法进行审计的方法相同，将按照在进行此种全面系统之做法的审计之前，所签署的谅解备忘录规定的所有相同条件进行。这将包括报告的时间表，以及将向其它成员国提供相关审计信息的透明度的条款。在安全审计期间收集的信息，将视为经核实的信息，并将用来更新提出要求的国家对于安全监督系统关键要素的有效实施程度及全球平均程度。

— — — — —

APPENDIX B

CONTINUOUS MONITORING APPROACH (CMA) TRANSITION PLAN

A detailed transition plan has been prepared for the two year period from 2011 to 2012, leading to the gradual implementation of the CMA in January 2013. This transition plan includes timelines for the implementation of all the major components of the CMA.

Task	Start	End	Q1 - 2011	Q2 - 2011	Q3 - 2011	Q4 - 2011	Q1 - 2012	Q2 - 2012	Q3 - 2012	Q4 - 2012	Q1 - 2013
MEMBER STATES TRANSITION TO CMA											
Member States to sign new MoU	1/6/2011	31/8/2011									
Member States to assign National Continuous Monitoring Coordinator (NCCM)	1/6/2011	31/8/2011									
NCCM to complete Computer Based Training (CBT) on CMA	1/9/2011	1/3/2012									
States to update Corrective action plan (CAP) from the CSA audit cycle using the on-line framework	1/9/2011	1/7/2012									
States to develop a plan for the completion of their CMA protocols and communicate it to ICAO	1/9/2011	1/7/2012									
States to update State Aviation Activity Questionnaire (SAAQ) using the on line framework	1/9/2011	1/9/2012									
States to complete USOAP CMA protocols using the on-line framework according to established CMP	1/1/2012	31/12/2012									
Full CMA Launched	1/1/2013	1/1/2013									
ICAO TRANSITION TO CMA											
Publish new edition Doc 9735	1/6/2011	1/6/2011									
Develop and expand agreements with International Entities	1/1/2011	31/12/2011									
Conduct CMA testing of the on-line framework with some member States	1/1/2011	30/9/2012									
Conduct Regional CMA Workshops	1/8/2011	29/12/2011									
Secretariat launch CBT Auditor training	1/6/2011	31/12/2012									
Conduct ICAO Coordinated Validation Missions (ICVMs) (10 ICVMs in 2011) (20 ICVMs in 2012)	1/1/2011	31/12/2012									
Conduct Safety Audits at the request of member States	1/1/2012	28/3/2013									
Full CMA Launched	1/1/2013	1/1/2013									

附录 C

供大会第 A37 届会议通过的决议草案

决议 29/1：普遍安全监督审计计划（USOAP）的持续监测做法

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；

鉴于进行安全监督，确保整个国际民用航空的安全既是缔约国的集体责任也是其各自的责任，而且也依赖于国际民航组织、缔约国、业界和所有利害攸关方在有效实施全球航空安全计划（GASP）方面的积极协作；

鉴于 2006 年的全球航空安全战略的民航局长会议建议公众获得安全监督审计的相关信息，并制定补充机制以迅速解决根据普遍安全监督审计查明的重大安全隐患；

鉴于 2010 年的高级别安全会议（HLSC），建议国际民航组织制定与有关利害攸关方共享重大安全关切的标准，并且评估重大安全关切的信息如何最终以一种方式同公众交流，使其能够就航空运输安全做出知情的决定；

鉴于 2010 年的高级别安全会议，建议国际民航组织与各国际实体和组织，就共享保密信息签订新的协议，并修订现有的协议，以便减少各国因重复审计或检查所造成的负担，并减少监测活动的重复；

忆及大会第 32 届会议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；

鉴于实施国际民航组织的普遍安全监督审计计划，是航空安全方面的一项重大成就，成功地完成了 A32-11 号和 A35-6 号决议赋予的任务，并提供了评价缔约国的安全监督能力和确定有待改进的领域的办法；

忆及大会第 33-8 号决议要求理事会确保普遍安全监督审计计划财政上的长期可持续性，合适时，将其各项活动分阶段纳入经常方案预算；

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；

认识到普遍安全监督审计计划的继续和扩展，以便涵盖所有与安全相关附件的规定，对促进充分执行与安全相关的标准和建议措施至关重要；

认识到秘书长已经采取了适当步骤来确保建立一个独立的质量保证机制，以监测和评估该计划的质量；

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；

认识到国际和地区组织进行的审计对增进安全所做出的贡献，包括那些与国际民航组织有协议的组织，如欧洲航空安全机构（EASA）、国际航空运输协会（IATA）和欧洲空中航行安全组织（EUROCONTROL）；和

认识到透明性和分享安全资料是安全的航空运输系统的基本原则之一；

大会：

1. 表示赞赏秘书长成功地实施了国际民航组织的普遍安全监督审计计划全面系统做法；
2. 指示秘书长自 2011 年 1 月 1 日起，将国际民航组织普遍安全监督审计计划演变为持续监测做法（CMA），纳入安全风险因素分析，并在普遍的基础上对其加以运用，以评估各国的安全监督能力；
3. 指示秘书长确保持续监测做法依然是有关附件所载安全条款中的核心要素：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》；
4. 指示秘书长继续确保维持为监测和评估该计划质量而建立的质量保证机制，以及持续监测过程各方面的透明度；
5. 指示理事会制定与有关利害攸关方共享重大安全关切的标准，并且评估重大安全关切的信息如何最终以一种方式同公众共享，使公众能够就航空运输安全作出知情的决定；
6. 指示秘书长通过国际民航组织限制性网站，向所有缔约国提供由持续监测做法所生成的所有与安全监督相关的信息；
7. 指示秘书长继续促进普遍安全监督审计计划，同其它组织与航空安全相关的审计方案之间的协调与合作；共享保密的安全信息，以便减少各国因重复审计或检查所造成的负担，并减少监测活动的重复；
8. 指示秘书长继续加强飞行安全信息交流（FSIX）数据库，以便利在各缔约国、行业界和其它利害攸关方之间，适当共享关键安全信息；
9. 要求所有有能力的缔约国，在长期借调的基础上，向国际民航组织委派合格的、有经验的技术人员，以使本组织能够继续成功地实施该计划；
10. 敦促所有缔约国及时向国际民航组织提交并更新国际民航组织所要求的所有资料 and 文件，以确保有成效地实施普遍安全监督审计计划的持续监测做法；
11. 敦促所有缔约国与国际民航组织进行合作，在可行情况下，尽量接受本组织安排的持续监测活动，包括审计和核实访问，以便利普遍安全监督审计计划的持续监测做法的顺利进行；
12. 敦促所有缔约国与其它缔约国分享可能影响国际空中航行安全的关键性安全资料，并便利获取

所有有关的安全资料；

13. 鼓励各缔约国在履行其安全监督职能时，包括在公约第十六条所规定的检查期间，充分利用所能得到的安全资料；

14. 提醒各缔约国需要监视其领土之内的所有航空器，包括外国航空器的运行，并在必要时采取适当行动以维护安全； 15. 指示理事会向大会下一届常会报告普遍安全监督审计计划的持续监测做法的总体实施情况；和

16. 宣布本决议取代 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、A36-4 号决议：对 2010 年以后的国际民航组织普遍安全监督审计计划（USOAP）应用持续监测的方法，以及 A36-2 号决议：采取统一战略解决与安全有关的缺陷的第一至第六条。

—完—