



大会第 35 届会议

执行委员会

题目编号 16: 改善安全监督

题目编号 16.2: ICAO 普遍安全监督审计计划 (USAOP) 向用全面的系统方法实施审计过渡

ICAO 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

摘要

本份文件包含了 2004 年及今后继续和扩展 ICAO 普遍安全监督审计计划 (USAOP) 的提案。第 2 段中介绍了 USOAP 当前活动的摘要。第 3 段论述了 USOAP 用全面的系统方法实施审计是该计划自开始以来采用按逐个附件实施审计方法的发展变化。通过强调使用全面系统方法进行 ICAO 安全监督审计的有效性、效率和经济方面的益处, 该段落还对 ICAO 决定推迟 2004 年的扩展计划, 以便从 2005 年开始进行一项涵盖一切的全面安全监督审计计划做了说明。大会的行动载于文件的第 5 段。

参考文件

- | | |
|-------|---------------------------|
| 附件 1 | 附件 13 |
| 附件 2 | 附件 14 |
| 附件 4 | 附件 15 |
| 附件 6 | Doc 7300 号文件, 《国际民用航空公约》 |
| 附件 8 | Doc 9790 号文件, 《大会有效决议》(截止 |
| 附件 10 | 2001 年 10 月 5 日) |
| 附件 11 | |

1. 引言

1.1 大会第 A32-11 号决议指示国际民用航空组织 (ICAO) 对所有缔约国进行定期、强制、系统和协调一致的安全审计, 目标是通过促进各国执行国际标准和建议措施 (SARPs) 来加强安全。定期审计的任务预计要继续实施该计划, 并且“安全审计”一词建议所有与安全相关的领域都应以审计。按照 1997 年民用航空局长会议的建议, 该计划的“适时”扩展因而被接受作为该计划未来发展的一个组成部分。

1.2 大会第 A33-8 号决议指示 ICAO 应当继续 ICAO 普遍安全监督审计计划，并自 2004 年起将其扩展以涵盖对附件 11 —《空中交通服务》和附件 14 —《机场》的审计。决议进一步指示秘书长在不大幅度增加扩展费用的情况下，尽快对 USOAP 扩展至其他与安全相关的领域进行研究，特别是对附件 13 —《航空器事故和事故征候调查》的核心部分执行审计进行研究。

1.3 大会第 A33-8 号决议进一步要求：(i) 在长远基础上，秘书长应当采取更灵活的方法实施 USOAP，包括加强地区办事处；和 (ii) 理事会应当确保 USOAP 在财务上的长期可持续性，并适时将所有活动分阶段纳入经常方案预算。

1.4 本份文件提供了一份报告供大会审议，报告论述了 USOAP 在 2004 年之后的继续实施，以及使用全面系统方法进行 ICAO 审计，以此作为该计划自开始以来按逐个附件审计方法实施审计的发展。

2. 当前 USOAP 的活动

2.1 对附件 1、附件 6 和附件 8 进行审计和后续审计

2.1.1 对附件 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》进行审计和后续审计依然是 USOAP 的核心工作，因为它出于以下原因涉及大多数可输出的航空活动：

- a) 某一国培训并颁发执照的飞行员在全世界飞行；
- b) 某一缔约国颁证的经营人在很多其他的国家经营；和
- c) 某一国认证和维护的航空器在许多其他国家运行，并飞越其他缔约国领土的空域。

2.1.2 因此，每一缔约国同其他缔约国的安全监督能力有切身的利害关系，特别是那些航空器和人员在其领土和/或空域运行的国家。正是各国对安全的这种关切，完全有理由要制定普遍、定期、强制和透明的安全监督审计计划。此外，大多数 ICAO 缔约国已经批准了《公约》第八十三分条，并且他们当中的许多国家目前正在转移颁发执照和航空器持续适航性的责任，因而需要《国际民用航空公约》(Doc 7300 号文件) 各签约国保证达到附件要求，并且能够履行转移给他们的责任。

2.2 2004 年开始对附件 11、附件 13 和附件 14 进行的审计

2.2.1 根据大会第 A33-8 号决议，秘书处开始为在 2004 年将 USOAP 扩展到附件 11、附件 13 和附件 14 的准备工作。这项工作证实执行附件 11 和附件 14 所含的规定与执行其他附件的若干规定相互关联，特别是与附件 1、附件 2—《空中规则》、附件 4—《航图》、附件 10—《航空电信》和附件 15—《航空情报服务》所载的规定有相互联系。要有效地进行对关于附件 11 和附件 14 的审计，就不能孤立地进行。仅对附件 13 进行单独审计也不具成本效益。

2.3 向安全监督审计员提供培训

2.3.1 ICAO 缺乏资源聘用执行安全监督审计所需要的全部审计员。出于需要，它必须求助于向各国借调短期和长期的专家，以补充其自有人员。

2.3.2 安全监督审计科（SOA）的主要活动之一就是向自己的审计员、地区办事处和本组织有关科室的官员，以及向各缔约国借调的专家提供培训。定期的培训对保持审计员的能力并满足已经接受 ISO 认证的 SOA 的要求也是必要的。由于以下二个原因，预计未来将增加对各国专家提供培训：

- a) 在 ICAO 专家领导下，向各国借调的审计员将成为在不同领域进行 ICAO 审计的主要专业人士的来源；和
- b) 使用各国专家将有助于各国专家分享和交流专业知识，传播标准化的适用国际 SARPs，并通常能加强各缔约国技术专家之间的协调与合作。

2.4 举办安全监督管理制度的研讨会和讲习班

2.4.1 在 ICAO 各地区每年都举行二至三次安全监督管理制度研讨会和讲习班，以便向各国官员提供实际范例，指导他们建立和管理有效的安全监督制度。

2.4.2 各缔约国、ICAO 理事会和空中航行委员会曾在不同场合表示支持继续举办和增加研讨会与讲习班的数量。讲习班和研讨会被认为是向各缔约国提供基本援助的主要工具，根据所能得到必要资金的情况，今后应该由 ICAO 增加举办的次数。

2.5 制定安全监督的指导材料

2.5.1 制定和提供技术指导材料是 ICAO 向各缔约国提供的另一项支持工具。指导材料能够使各国以统一的方式执行 SARPs，确保按其设计目的标准化地支持执行附件的规定。安全监督审计科（SOA）正在制定的指导材料还涉及建立和管理地区的安全监督制度。

2.6 审计结果的分析

2.6.1 为了将 USOAP 安全监督审计以及审计后续行动中获得的结果和差异存档，已经开发了一个审计结果和差异数据库（AFDD）。通过 AFDD 产生的信息，例如一个国家的航空活动水平以及审计当中查明的实际结果和差异，可以使 SOA 进行详细的分析，旨在为解决对安全的关切确定可能的行动。AFDD 能够使 SOA 根据安全监督的关键要素查出对安全的关切。所产生的信息还可用于评估对航空器在不同层面运行安全可能产生的影响，因此能够使 ICAO、各国际组织、国家集团以及各国为针对解决所查明并量化的安全关切采取的行动优先排序。AFDD 所产生的报告已经被航行局各科室、专家组和研究组所使用。

3. 用全面的系统方法实施普遍安全监督审计计划

3.1 概念

3.1.1 迄今为止，所进行的安全监督审计都是在逐个附件的基础上，从附件 1、附件 6 和附件 8 开始审计，以期逐步扩展至其他附件。尽管这一方法达到了其目的，并证明对该计划的建立和初步审计卓有成效，但也清楚地表明继续按照相同方法去评估各缔约国安全监督和执行与安全相关规定的的能力，时间较长且费用较高。

3.1.2 本组织所面临的挑战是牢固地建立和保持一个有效果、有效率的安全监督审计计划，同时使整体运作费用处于可接受的水平。根据迄今为止所获得的经验，理事会目前认为 USOAP 应当从按逐个附件审计转变为用全面的系统方法实施审计已经是时候了，重点应放在各国的总体安全监督能力上。全面的系统方法将涵盖所有与安全相关的附件，并能使审计方法得到改善并具有成本效益。

3.1.3 设想的用全面的系统方法实施安全监督审计包含两个阶段。在第一阶段，将通过审议适时完成的国家航空安全活动问卷和所有相关附件遵守情况检查单，以及通过审议各国所制定的帮助其执行 SARPs 以及保持有效的安全监督制度的各项文件，来确定附件规定的执行情况并查明差异。在第二阶段，ICAO 的审计组将访问被审计的国家，验证由该国提供的资料，还将对该国的总体安全监督能力进行实地审计。这将包括对该国建立和保持的组织机构、工作流程、程序以及方案进行审计，以便帮助其履行安全监督责任。

3.1.4 根据全面系统方法进行的审计，将按照被审计国航空活动的水平和复杂程度进行，同时结合考虑该国为履行其安全监督责任所设置的机制。访问的期限和周期以及审计组的规模，将通过对该国所提供文件，包括所完成的国家航空活动问卷和遵守情况检查单中的信息加以审议确定。以此作为基础，将至少每六年对所有缔约国访问一次，后续访问则根据需要进行。

3.1.5 根据全面系统方法，国际民航组织各地区办事处将在各自地区发挥主要作用。地区办事处的主要作用除了与被审计各国保持密切接触，并把它作为经常访问任务的一部分之外，还将进行后续访问，以便查明各国纠正行动计划的执行状况。地区办事处的技术人员将被培训成为安全监督审计员，以帮助进行审计和后续访问。

3.1.6 根据全面系统方法进行安全监督审计预期获得的效益，并考虑到制定必要的问卷、遵守情况检查单和议定书，包括审计员培训材料所需的时间，理事会提议将原定于 2004 年开始把计划扩展到附件 11、附件 13 和附件 14 的最初计划推迟到 2005 年，以便进一步扩展审计计划，涵盖公约各附件中与安全相关的规定。在这方面应该注意的是，附件 1、附件 6 和附件 8 审计活动的继续，以及为 USOAP 扩展至附件 11、附件 13 和附件 14 所进行的准备工作，将在全面系统方法于 2005 年通过之后予以合并。

3.2 审计人员

3.2.1 有效地使用全面系统方法实施安全监督审计，要求有在不同领域进行审计的许多合格和有经验的审计员。ICAO 无法承担所需资源聘用该项工作所需要的所有审计员。为克服这一问题，并且为了最大限度地降低费用，同时充分照顾到用全面系统方法进行安全监督审计的要求，鼓励有能力的国家向本组织长期借调官员，期限三年，以补充 ICAO 招聘的审计人员。

3.3 拟议行动的财务影响

3.3.1 2005 年、2006 年和 2007 年方案预算草案反映了实施全面系统方法的财务影响，其中也考虑到国际民航组织无法承担聘用第 3.2.1 段所要求的全部专家。因而下个三年期（2005 年—2006 年—2007 年）USOAP 的预算要求草案是根据以下设想而定的：

- a) USOAP 的人员将通过与 ANB 其他科室和各地区办事处共用专业人员而进行补充，以及由那些至少在该三年期当中驻国际民航组织总部的各国长期借调审计员来补充；

- b) 在 2005 年提供所有初步的审计员培训；
- c) 平均每年对 32 个缔约国进行审计（16 次任务），以期用 6 年周期完成全部审计；
- d) 平均每年举行 3 次安全监督管理研讨会/讲习班；和
- e) 尽可能使用地区办事处的合格审计员和短期借调专家，尽最大程度减少交通费用。

3.3.2 考虑到上述介绍的设想，预计该三年期的 USOAP 拟议预算为 860 万美元，几乎是初步审计 3 个附件所需的相同数额。但是，由于推迟该计划的扩展以及其他提高效率的结果，预计 2004 年将节省总计约 120 万美元，因此该计划需要从下个三年期经常方案预算中得到的新资金预计为 740 万美元。

4. 结论

4.1 尽管迄今为止按逐个附件进行审计的方法达到了其目的，并且证明对于该计划的初衷卓有成效，但按相同方法继续进行审计，时间较长且费用较高。

4.2 通过举办安全监督管理研讨会/讲习班和制定有关指导材料向各国提供支持，是唯一基本不需花费即能向各缔约国提供的援助，应当继续进行。

4.3 要有效地进行对附件 11 和附件 14 扩展领域的审计就不能孤立地进行，因为它们所包含的规定按照上述 2.2.1 段所述同其他附件所包含的规定密切相关，应当同时处理。

4.4 用全面的系统方法进行安全监督审计，将针对所有与安全相关的附件中所载的与安全相关的规定，把重点放在各国的总体安全监督能力和具体的关键安全领域方面，同时通过审议适用于每一个附件的遵守情况检查单来评估所有规定的执行情况。长远来看，与逐个附件进行审计的方法相比，它能够节省开支。

5. 大会的行动

5.1 请大会：

- a) 注意第 2 段所载的关于当前 ICAO 普遍安全监督审计计划活动的信息；
- b) 注意第 3 段所载的关于进一步扩展 USOAP，使用全面系统方法对《国际民用航空公约》所有与安全相关附件中与安全相关的规定进行审计的信息；
- c) 注意第 3 段所载关于该计划的扩展从 2004 年推迟到 2005 年的信息；和
- d) 通过本工作文件附录中所载关于发展 USOAP，使用全面系统方法对所有与安全相关附件中所载的与安全相关的规定进行审计的决议。

附录

第 A35-X 号决议草案（替代第 A33-8 号决议）

ICAO 普遍安全监督审计计划（USAOP） 向用全面的系统方法实施审计过渡

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 ICAO 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 ICAO 的普遍安全监督审计计划（USOAP）在完成第 A32-11 号决议赋予任务方面是成功的；

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；

忆及大会第 32-11 号决议要求理事会为向该计划长期提供资金提出提议；

忆及大会第 33-8 号决议指示秘书长对把该计划扩展到其他与安全相关的领域进行研究；

忆及大会第 33-8 号决议要求理事会确保 USOAP 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；

认识到实施 USOAP 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 USOAP 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。

大会：

1. 表示赞赏秘书长成功地实施了 ICAO 的普遍安全监督审计计划；

2. 决定自 2005 年起，进一步扩展 ICAO 的普遍安全监督审计计划，以涵盖《国际民用航空公约》所有与安全相关各附件中所载的与安全相关的规定；

3. 要求秘书长自 2005 年 1 月 1 日起，调整 ICAO 普遍安全监督审计计划，用全面的系统方法对所有缔约国进行安全监督审计；

4. 要求秘书长更改安全监督审计报告的结构，以反映 ICAO Doc 9734 号文件—《安全监督手册》A 部分—国家监督制度的建立与管理中提出的安全监督制度的关键要素；

5. 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；

6. 要求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；

7. 要求所有有能力的缔约国在长期借调的基础上，向 ICAO 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；

8. 敦促各缔约国及时向 ICAO 提交并更新有关准备和进行审计的全部资料 and 文件，以确保有效果、有效率地实施该计划；

9. 敦促所有缔约国与 ICAO 进行合作，在可行情况下，尽量接受本组织安排的审计任务，以便利该计划的顺利进行；

10. 敦促所有缔约国在考虑是否有必要由其他国家来进行额外的或补充的安全监督审计时，接受 USOAP 审计结果作为符合既定的国际标准、建议措施和程序的首要依据；

11. 宣布本决议取代第 A33-8 号决议：国际民航组织的普遍安全监督审计计划的继续和扩展；

12. 要求理事会向大会下一届常会报告该计划的总体实施情况。