



国际民用航空组织

工 作 文 件

A38-WP/15

EX/10

31/05/13

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): 向持续监测方法过渡

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本文件概述了普遍保安审计计划持续监测方法 (USAP-CMA) 计划采用的方法, 该方法将取代 2013 年年底结束的普遍保安审计计划的第二个周期。文件还概述了普遍保安审计计划持续监测方法的过渡计划, 该计划确定 2015 年为开始全面实施新方法的起点。

行动: 请大会批准本工作文件所述的普遍保安审计计划持续监测方法。

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:	C-WP/13876 号文件 A38-WP/16 号文件 Doc 9958 号决定, 《大会有效决议》(截至 2010 年 10 月 8 日)

1. 背景

1.1 普遍保安审计计划（USAP）第二个周期的审计于 2008 年 1 月启动，并于最近完成。为筹备 2013 年之后继续实施普遍保安审计计划，大会第 37 届会议（A37-17 号决议，附录 E 中提及）请理事会评估将普遍保安监测审计计划（USOAP）所实施的持续监测方法（CMA）延长至第二个周期审计结束后的可行性。因此，理事会第 187 届会议指示秘书长研究对普遍保安审计计划适用持续监测做法的可能性。

1.2 秘书处于 2012 年审查了普遍保安审计计划的未来的各种备选办法，包括通过一种持续监测方法的可行性，秘书处并建议针对航空保安，让计划朝着持续监测方法过渡，同时纳入各种风险管理要素。该建议已获得航空保安专家组第二十四次会议（AVSECP/23）批准，2012 年高级别航空保安会议（HLCAS）表示强烈支持实施过渡阶段的概念。

1.3 理事会第 197 届会议期间获得了有关建议的普遍保安审计计划持续监测方法的信息。理事会还获得了附有时间期限的过渡计划建议，该建议的目标是 2015 年开始全面实施普遍保安审计计划持续监测方法；理事会正式批准了普遍保安审计计划持续监测方法和过渡计划。

2. 关于普遍保安审计计划持续监测方法所持有方法的概述

2.1 普遍保安审计计划持续监测方法的范围将与普遍保安审计计划涉及附件 17—保安的第二个周期、附件 9—简化手续的有关安全规定以及相关关联的指导材料相同。尽管范围保持不变，但计划的方法将是新颖的，包括根据各成员国航空保安情势量身定做的各种监测活动。普遍保安审计计划持续监测方法不会构成审计的第三个周期。相反，预期普遍保安审计计划持续监测方法将持续地进行，因此，将连续不断，并采取一种能够适应各国不断变化的需要和全球航空保安情势的方法。

2.2 普遍保安审计计划持续监测方法的各项已规划活动将包括基于文件的审计、注重监督的审计、注重遵守的审计、验证任务和确定最适合每一国家的基于规定性信息提交的评估。普遍保安审计计划持续监测方法活动的目的是收集信息，查明不足和酌情提出建议。

2.3 预期一些国家在开初阶段不会像本组织不同形式的参与那样，从根据普遍保安审计计划持续监测方法进行的审计中获得最大好处。相反，将考虑让这些国家开展另一种形式的监测活动，并请其考虑本组织的“实施支助和发展——保安方案”，最后本组织通常会提供适当的援助。

2.4 秘书处将采取一种风险管理的做法，以便为每个国家挑选最适当的监测活动和方法，并确定监测活动的时间安排和频率。此系统将具有足够的灵活性，以优化对国际民航组织资源的使用，并将能够回应不断变化的航空保安需求，包括侧重于各国实施的各种措施，以反制各种新的和正在出现的威胁，并就加强各国航空保安和监督系统的发展水平作出回应。现行的普遍保安审计计划的审计及后续访问的结果，首先将被用来为每个国家确定最适当的监测活动类型。而后，将根据各项指标确定普遍保安审计计划持续监测方法的各项活动及年度活动计划的范围，包括但不限于：自上次审计活动以来距现在的时间；自上次实地审计活动以来距现在的时间；根据以往审计活动收集到的信息查明存在或可能存在的重大保安关切（SSeC）；地域平衡；地区监督机构开展的近期审计、检查；国家内的重大发展情况；近期

发生的非法干扰行为或重大保安事故征候；国际民航组织援助活动过程中收集到的信息；以及各国作为持续监测过程的一部分，或响应国际民航组织的信息要求所提供数据的数量和质量。目前正在制定作出此类决定的准确机制，将在过渡阶段进行测试。

2.5 预计各国有时可能会根据普遍保安审计计划持续监测方法积极主动地要求开展监测活动。此类要求可以根据国际民航组织资源和时间的允许情况予以满足，并在成本回收的基础上开展。这些监测活动的结果将与安排定期进行的普遍保安审计计划监测活动的结果受到同等对待。

2.6 由于所有国家都将继续受到监测，因此，根据普遍保安审计计划持续监测方法，将保持普遍性的原则，但各种活动的类型、范围和频率会因各国的具体情况而在各个国家有所不同。监测和援助审查委员会（MARB）将继续监督普遍保安审计计划的各项活动，并向理事会提供定期报告。

2.7 普遍保安审计计划持续监测方法将通过新格式向各国提供审计报告，该格式中既包括监督信息，也包括遵守情况。将以这种方式提出各项结论和建议，以使各国得以优先安排短期、中期和长期的纠正行动。随着嗣后开展的普遍保安审计计划持续监测方法的活动，将在普遍保安审计计划的安全网站更新各国的结果。这一信息将提供给国际民航组织所有成员国，并根据国际民航组织理事机构的指示，可能包括但不限于关于对航空保安监督系统各种关键要素缺乏有效实施的程度、对国际民航组织各项标准的遵守水平，以及存在任何经查明或尚未解决的重大保安关切方面的情况。

3. 向普遍保安审计计划持续监测方法过渡

3.1 向普遍保安审计计划持续监测方法过渡的工作已在进行中。这一过渡将通过以下三个重叠的阶段来完成：

- a) **开发阶段：**初始阶段包括完成支持普遍保安审计计划持续监测方法所必备的筹备工作。除各种活动外，还将包括改写普遍保安审计计划的审计规程并作出优先安排，开发必要的软件工具，包括防止未经授权访问敏感保安信息的手段，创建并确定新的审计报告模板，并根据现行审计结果及其他信息为各国确定最适当的初期活动类型。
- b) **筹备阶段：**第二个阶段将包括制定和实施新的程序，以便准备对普遍保安审计计划持续监测方法进行实地测试。具体而言，这一阶段将包括与各地区监督组织签订合作协议，确定对普遍保安审计计划持续监测方法活动进行初步测试的国家，改写手册和内部程序，并向成员国发出审计前调查问卷和谅解备忘录（MoUs）；和
- c) **测试阶段：**最后的过渡阶段将包括对普遍保安审计计划持续监测方法的软件和活动进行实地测试，举办地区信息研讨会，举办现有审计员的重新认证课程，并为新审计员举办审计员的初期认证课程。

3.2 预期将于 2014 年年底前完成向普遍保安审计计划持续监测方法的过渡，并在 2015 年年初开始全面实施新方法。这三个阶段及其各自估计时间期限的视觉表述可参见附录 A。这些时间期限是大致的安排，还可能根据形势变化进行调整。

4. 普遍保安审计计划持续监测方法的执行情况现状

4.1 向普遍保安审计计划持续监测方法过渡的开发阶段已经开始。目前，正在开发审计管理和分析软件工具，并已取得很大进展。预期 2014 年年初便可进行测试。与此同时，普遍保安审计计划审计小组组长改写和重新编排了审计规程。这一广泛的修订很大程度上借鉴了普遍保安计划审计的第二个周期的经验，并将力求使规程更加全面，同时让各国和国际民航组织的审计员都感到使用更加方便。

4.2 向普遍保安审计计划持续监测方法的过渡仍处于初期，但过渡迄今正在按计划、按照预算额度取得进展。秘书处将就普遍保安审计计划持续监测方法的实施情况定期向理事会提出报告。

5. 对国际民航组织和对各成员国的影响

5.1 在向普遍保安审计计划持续监测方法过渡的最初开发阶段，对成员国的影响将是有限的。但筹备阶段和测试阶段将要求各国全面参与过渡工作，采取的办法将有：出席关于实施普遍保安审计计划持续监测方法的各种地区研讨会，及时签署新的谅解备忘录，根据要求提交关于实施纠正行动计划的最新状况和相关文件及其他资料，在某些情况下，积极参与对普遍保安审计计划持续监测方法各种活动进行的实地测试。

5.2 普遍保安审计计划持续监测方法一旦正式启动后，秘书处并不预期各成员国需要比审计的第二个周期投入更多资源来开展普遍保安审计计划。同普遍保安审计计划第一个和第二个审计周期的审计一样，各成员国通过借调航空保安专家参与普遍保安审计计划持续监测方法的活动给予支助，对于有效执行该计划至关重要。鉴于向普遍保安审计计划持续监测方法的过渡涉及开发新的方法，需要对已列入普遍保安审计计划审计员名册的所有专家进行进修培训和重新认证。将在国际民航组织的每个地区提供审计员的初步认证课程及现有审计员的重新认证课程，使普遍保安审计计划名册能够保持足够数量的审计员来实施普遍保安审计计划持续监测方法。敦促各成员国继续为计划提供宝贵的支助，准许其航空保安专家参与普遍保安审计计划持续监测方法的活动。

附录

普遍保安审计计划持续监测方法的过渡计划

ID	任务名称	开始	结束	Q2 12		Q3 12			Q4 12			Q1 13			Q2 13			Q3 13			Q4 13			Q1 14			Q2 14			Q3 14			Q4 14		
				May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec
1	开发阶段：改写普遍保安审计计划的审计规程并作出优先安排，创建并确定新的审计报告模板，开发软件工具，确定各国最适当的活动类型	5/1/2012	12/31/2013	[Blue bar spanning from May 2012 to Dec 2013]																															
2	筹备阶段：改写手册和内部程序，签署国际协定，确定对普遍保安审计计划持续监测方法活动进行初步测试的国家，发出审计前调查问卷和谅解备忘录	11/1/2012	3/28/2014	[Blue bar spanning from Nov 2012 to Mar 2014]																															
3	测试阶段：对普遍保安审计计划持续监测方法软件和活动进行实地测试，举办地区研讨会和审计员重新认证课程	01/08/2013	12/31/2014	[Blue bar spanning from Jan 2013 to Dec 2014]																															