



高级别航空保安会议（HLCAS）

2012 年 9 月 12 日至 14 日，蒙特利尔

议程项目 4：航空保安审计过程的演变 — 透明度

普遍保安审计计划的演变

（由俄罗斯联邦提交）

摘要

本文件介绍了对普遍保安审计计划 2013 年以后演变选择方案的分析，并审议了审计结果保密信息的透明度问题。

行动：请高级别航空保安会议核准第 4 段中提出的结论和建议。

1. 引言

1.1 为了通过确定国家实施附件 17 ——《航空保安》标准的程度而促进提高全球的保安水平，于 2002 年启动普遍保安审计计划（USAP）。第一轮普遍保安审计计划已于 2007 年年底结束。

1.2 2008 年 1 月开始的第二轮审计，特别侧重国家行使保安监督扩大到附件 17 ——《航空保安》的规定和附件 9 ——《简化手续》与保安相关规定的的能力。这个周期将于 2013 年底结束。

1.3 然而，时代的迫切需要是保安审计制度应该为全球、地区和国家各级保安更具前瞻性和有效的做法不断改善和发展。

1.4 需要“在线”接收国家保安绩效现状的信息，特别是出现新的保安威胁和风险，由于形势的变化，必须在全球范围内建立持续保安监测。

1.5 有效的质量监控（控制）是保安制度的重要组成部分。保安质量控制的有效性取决于各国对国家质量控制方案以及对人员资格、技能和职责的相关立法是否到位。考虑到保安和质量控制系统之间的直接关系，各国应通过有关立法并组织保安人员的高度专业培训在其领土更广泛地实施质量控制系统认证。

2. 普遍保安审计计划的演变和审计结果的透明度

2.1 航空保安专家组第二十三次会议审议了普遍保安审计计划 2013 年以后的演变，并对国际民航组织秘书处为其继续提出的五个选择方案做了审查，即：

1. 实施周期随访，以评估各国在实施为回应第一轮和第二轮普遍保安审计计划审计制定的纠正行动计划方面所取得的进展。
2. 在第一轮普遍保安审计计划方法的基础上，进一步实施为期六年的保安监督水平审计，并辅以国家随访方案。
3. 在第二轮（当前）普遍保安审计计划方法的基础上，进一步实施为期六年的保安监督水平审计，并辅以国家随访方案。
4. 向持续保安监测方法过渡。
5. 实施普遍保安审计计划基于风险的方法，承认保安绩效程度的明显差异。

2.2 普遍保安审计计划的主要目标，继续是通过查明个别国家保安监督制度的缺陷并实施纠正措施（建议）以纠正不足来推动全球航空保安。同时，应修订普遍保安审计计划的原则，使其反映 2013 年以后该计划实施方法的现在和未来要求。

2.3 航空保安专家组第二十三次会议一致核准了普遍保安审计计划的概念，它包括保安绩效监测和基于风险保安相结合的方法。有人指出这种做法的选择方案 1，2 和 3 有明显缺点，即：

- a) 缺乏及时查明国家保安系统中经常性或重大缺陷的能力（选择方案 1）；
- b) 无法证实各国不断（持续）和有效执行保安监督的能力，即使第二个周期表明许多国家建立有完善和全面的质量监督（控制）系统（选择方案 2）；和
- c) 无法明确提及各国遵守附件 17 ——《航空保安》的标准和 9 ——《简化手续》与保安相关规定的水平（选择方案 3）。

2.4 选择方案 5 提出了下一轮普遍保安审计计划新的审计概念方法，这是一个值得注意的倡议。然而，这种做法是完全基于保安风险评估，特点是相当模糊和主观，以及许多外部因素，其对航空保安影响的概率商不确定。

2.5 鉴于上述及考虑到需要一个全面的全球航空保安方法，包括一个一站式的保安检查和检查需要使用统一技术和标准设备，最好是使用持续监测方法（选择方案 4）为基础，辅以基于风险方法（选择方案 5）界定的元素。这样一个普遍保安审计计划审计周期的综合方法，能够满足对缺乏足够完善的国家保安监督制度的国家保安状况审计的需要，并考虑到在具备先进的保安监督制度的国家实施的国际最佳做法。

3. 透明度

3.1 需要进一步审议扩大审计结果透明度。一方面，广泛披露审计结果信息，促进更加积极地改正缺陷和各国实施保安增强措施。另一方面，从国家保安和打击恐怖主义威胁的角度来看起着重要作用的保密性原则，不能被披露普遍保安审计计划框架内开展的审计结果而颠覆。因此，当讨论普遍保安审计计划的透明度原则时，必须在审计方法透明度和具体的保安缺陷结果的保密性之间作出区分。

3.2 在这种情况下，应该遵守“有限透明度”的原则，即根据其他国家的要求，每个国家应该在适当和符合本国主权的情况下，决定提供国际民航组织的审计结果和相应改正措施的信息。因此，附件 17 ——《航空保安》2.4.5 段应继续保留作为一项建议措施，而不应该升格为标准。

4. 结论与建议

4.1 请高级别航空保安会议达成下述结论：

- a) 普遍保安审计计划的主要目标仍然是通过查明保安监督制度的缺陷和实施改正措施（建议）以改正缺陷来促进全球航空保安；
- b) 保安审计制度应该为全球、地区和国家各级保安更具前瞻性和有效的做法不断改善和发展；
- c) 鉴于敏感信息不适当使用的潜在危险，必须对保密性的保安结果予以保护。

4.2 请高级别航空保安会议建议：

- a) 同意国际民航组织秘书处提出的持续保安绩效水平监测的方法（选择方案 4），辅以基于风险的方法（选择方案 5）定义的元素；
- b) 鉴于审计结果信息不适当使用造成的潜在危险，同意“有限透明度”的原则；
- c) 附件 17 ——《航空保安》2.4.5 段继续保留作为一项建议措施，而不应该升格为标准；和
- d) 呼吁各国通过有关立法并组织保安人员的高度专业培训在其领土更广泛地实施质量控制（监测）系统认证。