



## 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：航空保安审计进程的演变 —— 透明度

### 普遍保安审计计划（USAP）的演变

（由秘书处提交）

#### 摘要

国际民航组织理事会原则上批准了普遍保安审计计划（USAP）向持续监测做法（CMA）过渡的概念。本文件向高级别航空保安会议介绍了拟议的做法，以及实施的总体时间表。

**行动：**请高级别航空保安会议核准第 8 段所载的结论和建议。

#### 1. 背景

1.1 普遍保安审计计划的第一轮审计已于 2007 年年底顺利结束。普遍保安审计计划目前的第二个周期于 2008 年 1 月启动，目前正在进行当中，将于 2013 年年底之前结束。普遍保安审计计划的第二轮审计，在可能的情况下，侧重于各国的航空保安监督能力，并涵盖了附件 17 ——《保安》所包含的各项标准，以及附件 9 ——《简化手续》中与保安有关的相关规定。

1.2 理事会认识到有必要确定普遍保安审计计划的未来性质和方向，在其第 187 届会议期间，指示秘书长研究在 2013 年之后，对普遍保安审计计划适用持续监测做法（CMA）的可行性（C-DEC 187/8 号决定）。2011 年，成立了一个秘书处研究小组（SSG），以便协助秘书处制定普遍保安审计计划在其当前第二个周期结束后的发展选择方案和未来的方向。

1.3 在审议了普遍保安审计计划发展的诸多选择方案后，秘书处研究小组的结论是，该计划应朝着具体针对航空保安的持续监测做法迈进，并纳入各种风险管理要素。航空保安专家组第二十三次会议对这一概念一致表示支持。理事会在其第 196 届会议期间，原则上批准了普遍保安审计计划的持续监测做法的概念，将持续监测与基于风险做法综合运用于航空保安审计，并指示秘书长拟定相关方法和框架，并确定对于国际民航组织及其成员国的财务影响。

## 2. 普遍保安审计计划的持续监测做法的目标

2.1 普遍保安审计计划的持续监测做法的主要目标，将是通过对各成员国持续进行审计和监测，确定各国对航空保安监督系统的关键要素(CEs)、与保安有关的国际民航组织的标准和建议措施(SARPs)、相关程序、指导材料和与保安有关的做法的实施状况，从而促进加强全球航空保安。此外，普遍保安审计计划的持续监测做法，将构成国际民航组织航空保安整体框架的一个组成部分，其中包括政策、审计和援助。普遍保安审计计划的持续监测做法的各项活动，将产生宝贵的信息，以便利向各国提供目标明确且专门制定的援助，同时还为制定标准和建议措施以及指导材料提供宝贵的反馈。因此，普遍保安审计计划的持续监测做法，除了允许各国制定纠正行动来解决所查明的缺陷并加强现有航空保安监督系统之外，将是制定政策和提供有效援助的一个关键驱动因素。

## 3. 普遍保安审计计划的持续监测做法的方法

3.1 根据普遍保安审计计划的持续监测做法，国际民航组织将针对各成员国的具体航空保安情况，采用多种多样的审计和监测活动，以便收集信息，查明缺陷并提出建议。风险管理做法将使国际民航组织能够挑选每个国家最适宜使用的监测活动，并确定此类活动的时间安排和频率。普遍保安审计计划的持续监测做法将十分灵活，优化使用各种稀缺资源，来回应不断变化的航空保安需求。它还将考虑到各地区监管机构业已提供的任何监督活动及信息。

3.2 为了确定每个国家适宜开展的关于普遍保安审计计划的持续监测做法的活动，将根据普遍保安审计计划第一轮和第二轮审计所收集的信息，连同任何后续审计访问的结果来进行评估。将从最相关和最近一次的审计角度，对这些结果作出权衡。年度活动计划将指出为每个国家查明的审计/监测活动的类型。如下面第 4 段所述，拟议的活动将包括基于文件的审计、侧重监督的审计、侧重遵守情况的审计、对航空保安需求的评估调查及其他监测活动。随着普遍保安审计计划的持续监测做法各项活动的开展，新的结果将由国际民航组织予以评估，并可能在今后导致各国接受不同类型的活动。

3.3 虽然这一评估将使国际民航组织能够确定每个国家最适合的活动类型，但还将进行辅助分析，以便确定此类活动的时间安排和频率。国际民航组织在制定年度活动计划时，将根据采纳一套单独指数所作的风险分析，查明需要审计或访问哪些国家。这些指数可能包括但不限于：与最近一次审计活动相隔的时间；与最近一次实地审计活动相隔的时间；根据以前审计活动收集的信息，存在或可能存在一项重大保安关切(SSeC)；地理区域平衡；地区机构最近进行的审计/检查；国家的任何重大变化或改组；最近发生的任何非法干扰行为或重大保安事故；来自于实施支助和发展科 — 保安(ISD-SEC)或其他援助和监测活动的信息；以及每个国家为答复国际民航组织强制性信息要求(MIRs)所提供的数据数量和质量。这一分析，除了用于协助安排活动之外，将使国际民航组织能够确定某一通常接受文件审计的国家何时应该接受一次全面或局部的实地审计。将在过渡阶段确定关于分析这一信息的精确机制。

## 4. 普遍保安审计计划的持续监测做法的活动

4.1 基于文件的审计，将被用于具有最发达航空保安系统的国家。这将包括对提交文件有更多要求，并将主要衡量国家对其航空保安系统提供有效监督的能力，同时明确地表明国家对有关标准和建议措施的遵守水平。普遍保安审计计划的审计员，将通过强制性信息要求，或者通过对有关国家的实地访问，来查明和处理关切的任何具体方面。重要的是要注意到，确定进行基于文件审计的国家，仍将根据适当情况，不时接受实地审计。

4.2 对于确定进行基于文件审计的国家,将定期予以审计,但主要是通过信息交流,而非实地审计。被安排进行基于文件审计的国家,将从国际民航组织收到一套材料,包括审计前问卷(PAQ)和对有关国际民航组织标准和建议措施的遵守情况检查单。审计前问卷将与第二轮审计所用的问卷不同,该问卷将得到修改并将要求国家提供文件,例如其质量控制活动的时间表和结果。审计前问卷还将包括有限的审计既定问题(PQs),用于任何在第二轮审计期间所提建议仍然悬而未决的审计领域。国际民航组织将审查所有文件,并根据需要将审查结果和建议发送给该国。在第一次完成这些新表格之后,随后的基于文件审计将是更新现有信息和、或向国际民航组织通知该国航空保安结构的任何重大变化。

4.3 侧重监督的审计,将被用于已经制定监督和质量控制系统,但那些系统的发展不足以根据有关的附件规定,有效和可持续地处理航空保安风险的那些国家。根据向国际民航组织提供的信息及以往审计结果方面的情况,此类审计的范围可能是全面的,涵盖审计的所有方面,或者是局部性的,涵盖审计的一个或多个方面。仍将使用审计前问卷和遵守情况检查单,帮助国际民航组织确定实地审计的范围和期限。

4.4 侧重遵守情况的审计,将侧重于具备非常有限的、或不具备质量控制方案和活动的国家。此类审计将使用一套与遵守国际民航组织标准和建议措施有关的既定问题(PQs),并将包括对保安措施实施工作的更多观察,以评估其遵守情况。被挑选进行侧重遵守情况审计的国家,仍将收到审计前问卷和遵守情况检查单,以帮助国际民航组织确定实地审计的适当范围和期限。

4.5 普遍保安审计计划的两轮审计的经验已经证明,某些国家无法从审计中受益。因此,将根据对第一轮审计及后续访问结果的分析,和、或对纠正行动计划(CAPs)及审计前问卷(PAQs)所提供信息的审查,不在这些国家开展第二轮审计,而将会建议这些国家获得援助。根据普遍保安审计计划的持续监测做法,一些国家的需求,将通过监测和援助活动继续采用这种方式进行管理。实施支助和发展科—保安(ISD-SEC)将决定在此类国家开展的援助和监测活动的适当类型。这可能包括对航空保安需求的初步评估调查和后续援助活动。航空保安审计科与实施支助和发展科将进行密切联系,监测需要援助的国家内航空保安系统的发展情况,以便奠定行之有效的系统的基础。随后在适当时,这些国家将接受上述普遍保安审计计划的持续监测做法的审计活动。

4.6 除了上述审计/监测活动之外,在时间和资源允许的条件下,国际民航组织还将应某一国家的要求,开展成本回收的审计。对于基于成本回收的审计结果,将与普遍保安审计计划之下安排的审计结果一视同仁地予以对待。

4.7 必须强调的是,根据普遍保安审计计划的持续监测做法,将保持普遍性的原则,因为所有国家都将继续受到监测。国家与国家之间,只是活动的类型和频率有所不同。还可以根据需要,对于任何接受普遍保安审计计划的持续监测做法活动的国家,援用重大保安关切机制。

## 5. 报告和信息共享

5.1 根据普遍保安审计计划的持续监测做法,将用新的形式向被审计国提交报告,其中既包括监督,也包括遵守情况方面的信息。与既定问题、标准和建议措施、以及关键要素具体相关的调查结果,需要经过风险评估,以期评价它们对该国航空保安和监督系统的影响。此类分析将在适用情况下,帮助该国家和国际民航组织对短期、中期和长期的纠正行动及援助要求进行优先排序。

5.2 随着普遍保安审计计划的持续监测做法各项活动的开展,将在普遍保安审计计划的保密网站上更新结果方面的信息。将把这些信息提供给国际民航组织的所有成员国,并将包含目前共享的所有信息,如表明对关键要素缺乏有效实施程度的图示及任何重大保安关切。根据本次会议关于公布审计结果的建议(参见 HLCAS-WP/3 号文件),并按照国际民航组织理事机构的指导,还可以提供任何额外的信息,如与遵守情况有关的信息,以及按审计领域编排的信息。将在普遍保安审计计划的保密网站上列明优先安排获得援助活动的国家。

## 6. 普遍保安审计计划的持续监测做法的优势

6.1 向普遍保安审计计划的持续监测做法过渡,将带来许多优势,强于开展审计的现行方式。这些优势的首要之处,就是从对航空保安系统仅提供一种“快照式”的周期性审计,转为一种更加持续的做法。基于风险管理的灵活框架,将产生一个对审计不适用一刀切做法的系统。而是范围各异的不同活动类型,将得以采用更加贴切的做法,重点将放在对那些最需要的国家提供援助方面。普遍保安审计计划的持续监测做法,将为援助方案产生最新的、对具体国家有益的及地区的数据,同时向国际民航组织提供有益的反馈,以制定新的并完善现有的标准和建议措施以及指导材料。此外,将继续保持普遍性的原则,因为所有国家都将经历相同的包括审计和监测活动在内的全面做法。普遍保安审计计划的持续监测做法的长期目标,就是使所有国家充分发展其航空保安和监督系统,以便接受基于文件的监测,并根据需要进行验证。

## 7. 向普遍保安审计计划的持续监测做法过渡

7.1 将在理事会第 197 届会议期间,向理事会提供一份详细的过渡计划,列出关于普遍保安审计计划的持续监测做法的各项实施活动的规划时间顺序。但目前已经开始制定有关方法,包括相关分析工具、软件、指导材料、经修订的规程、法律文书及其他要素。预期绝大部分要素将在 2013 年底准备就绪,而 2014 年将用于测试普遍保安审计计划的持续监测做法的各项活动,并根据吸取的经验教训和各成员国与国际民航组织普遍保安审计计划审计小组提供的反馈意见,对有关方法进行修改。还将利用过渡期举办地区研讨会,向各国介绍新方法和审计员重新认证课程。预计将从 2015 年 1 月开始全面实施普遍保安审计计划的持续监测做法。

## 8. 结论和建议

8.1 请高级别航空保安会议达成结论,即将基于风险做法与审计和持续监测结合在一起的普遍保安审计计划的持续监测做法,是普遍保安审计计划今后的一种切合实际和可取的方法。

8.2 请高级别航空保安会议核准理事会的决定,即包含基于风险做法与持续监测做法这两方面要素的普遍保安审计计划的持续监测做法,应该继续予以制定,并应在过渡计划规定的时间框架内,对国际民航组织所有成员国都开始适用,以便有效和高效地支持加强国际民用航空保安。