



第十三次空中航行会议

2018年10月9日至19日，加拿大蒙特利尔

委员会B

议程项目6.3: 监测和监督

6.3.1: 普遍安全监督审计计划(USOAP)持续监测做法(CMA)的发展

提高普遍安全监督审计计划的效率

(由奥地利代表欧洲联盟及其成员国¹、欧洲民用航空会议其他成员国²;
和由EUROCONTROL提交)

执行摘要

考虑到国际民航组织自身资源的限制，本文件提出了提高普遍安全监督审计计划(USOAP)效率的措施：更多地利用包括地区安全监督组织(RSOOs)在内的安全伙伴、指定人，并将其他得到认可的监测计划纳入USOAP。本文还支持USOAP持续监测做法(CMA)结构审查专家组(GEUSR)的建议和意见，并讨论了需要让各国和地区安全监督组织看到国家安全风险概况。

行动：请会议同意第3段中的建议。

1. 引言

1.1 自二十多年前创立以来，国际民航组织普遍安全监督审计计划(USOAP)已被证明是衡量国际民航组织各国监督系统安全绩效的唯一客观的全球手段。它有助于改善全球航空安全，是作为全球航空安全计划(Doc 10004)³制定之基础的关键能动因素之一，并为全球社会提供了宝贵信息。特别是，USOAP向受监测国家提供该国对其安全监督系统关键要素(CE)的遵守程度的评估，并指明如何解决有待改进的领域。虽然其本身设计并非作为援助的手段，但它帮助改进了全球安全监督关键要素的实施。

¹ 奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和联合王国。

² 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波黑、格鲁吉亚、冰岛、摩尔多瓦共和国、摩纳哥、黑山、挪威、圣马力诺、塞尔维亚、瑞士、前南斯拉夫马其顿共和国、土耳其和乌克兰。

³ 尤其是4.3.3节。

1.2 截至 2018 年第一季度，国际民航组织已审计了 185 个国家和一个地区安全监督组织(RSOO)至少一次。2013 年引入的持续监测做法(CMA)提高了USOAP的反应性和相关性。但是，目前掌握的资料显示，五十三个国家的审计结果已超过五年⁴，还有二十二个国家的审计结果追溯到 2008 年或更早，因此质疑它们在持续监测做法中的意义。

1.3 大会第 39 届会议授权国际民航组织“进行结构化审查，以查明对 USOAP CMA 应作的调整，以期进一步发展和加强该计划，同时考虑到国际民航组织不断发展的安全战略和各国在实施附件 19 —《安全管理》方面的进展，特别是国家安全方案(SSP)的要求。”据此，国际民航组织秘书处设立了 USOAP CMA 结构审查专家组(GEUSR)。该专家组在其职权范围界定的领域内提出了若干建议。

1.4 《普遍安全监督审计计划持续监测手册》(Doc 9735 号文件)描述了普遍安全监督审计计划的流程并界定了各方作用。它提到了确定国家安全风险概况，但是，这些概况不与所有国家和地区安全监督组织共享，并且仍未界定如何将其用于对 USOAP 活动进行优先排序。

2. 讨论

2.1 为了继续成功实施USOAP-CMA，该计划需要持续对每个国家的实际安全监督水平进行稳健和现实的评估。为做到这一点，需要为该计划提供适当的资源。由于国际民航组织用于执行持续监督做法活动的资源(包括财务和人力资源)有限，因此明智的做法是将其用于在有效实施率(EI)⁵较低从而风险最大的国家。还需要资源来进一步开发方案工具，并支持各国。因此，作为国际民航组织总体方案的一部分分配适当的资源至关重要。

2.2 安全伙伴和指定人

2.2.1 国际民航组织资源问题的一个解决办法是更多地利用安全伙伴和指定人。安全伙伴(虽然目前在国际民航组织文件中未做定义)⁶是(基于适当的协议)支持国际民航组织开展持续监督做法活动的实体，并涉及提供借调人员为国际民航组织执行某些持续监督做法任务。

2.2.2 所开展活动的范围目前有限，扩大范围以开展更广泛的持续监督做法任务可以帮助国际民航组织将自身资源集中用于最迫切需要的国家和地区。还应考虑建立将其他得到认可的监测计划纳入 USOAP-CMA的手段。这还将使该计划更加灵活，并提供更多最新信息，加强基于风险的做法并避免重复。特别是，地区安全监督组织有能力在支持国际民航组织持续监测其成员国方面发挥突出作用，这可能会发生得更频繁。将来地区安全监督组织还可以代表国际民航组织行使已界定的USOAP任务。显然，要做到这一点，需要制定适当的机制，确保任务结果的质量和可靠性，并建立国际民航组织的有效监督。为实现这一目标，应进一步发展Doc 9735号文件第4.5.2段(关于地区安全监督组织的作用和责任)。还应界定安全伙伴和指定人的作用和责任。

⁴ <https://www.icao.int/safety/Pages/USOAP-Results.aspx>

⁵ 指安全监督关键要素的有效实施率

⁶ 国际民航组织理事会工作文件C-WP/14731。

2.2.3 指定人是非国际民航组织秘书处工作人员的个人。此个人具有适当的资格和经验，没有利益冲突，可以临时为国际民航组织执行某些任务。指定人可以在开展有针对性的持续监督做法活动时带来必要的灵活性，并协助国际民航组织开展这些活动。

2.2.4 拟议的更多使用安全伙伴和指定人须符合国际民航组织关于全球航空安全监督系统(GASOS)正在进行的工作。

2.3 改进普遍安全监督审计计划工具和流程

2.3.1 为了提高普遍安全监督审计计划的效率和效果，并协助所有利益攸关方开展作为USOAP-CMA一部分的日常工作，应将USOAP-CMA结构审查专家组的建议和意见作为优先事项予以实施⁷。

2.4 国家安全风险概况

2.4.1 Doc 9735号文件第3.5和3.6节中描述的国家安全风险概况应作为对持续监督做法活动优先排序的基础。它还可以为国际民航组织、各国、地区安全监督组织和其他利益攸关方的援助行动方案编制提供宝贵的信息。国家安全风险概况的一些要素可通过综合安全趋势分析和报告系统(iSTARS)获得，但是，没有国家概况的全面概述。仅依靠国家的有效实施分数是不够的，并可能会产生误导，因此需要总体安全风险概况。

2.4.2 因此，建议国际民航组织制定措施，以透明的方式与所有国家和地区安全监督组织分享最新的国家安全风险概况。还应该展示与持续监督做法活动规划的明确联系。

2.5 国家安全方案评估

2.5.1 国际民航组织将在2020年引入对国家安全方案的评估。这为检验本文件中的提议和建议提供了机会，并可进一步发展国际民航组织与安全伙伴之间的关系，使国际民航组织的评估与安全伙伴的评估具有可互换性。

3. 结论

3.1 为了提高普遍安全监督审计计划的效率和效果，并进一步加强国家评估的稳健性和一致性，请会议同意以下建议：

会议建议国际民航组织：

- a) 专项投入适当的资源，以确保对各国的持续监测继续保持相关性并且最新；
- b) 作为优先事项，实施USOAP CMA结构审查专家组(GEUSR)的建议和意见；

⁷ C-WP/14757

- c) 扩大国际民航组织可以授权给安全伙伴的活动范围，包括全面和部分审计，并建立透明的框架，根据全球航空安全监督系统(GASOS)的工作，对安全伙伴并可能包括其监测计划和指定人进行认证；
- d) 作为试点，利用即将开展的国际民航组织国家安全评估方案提供的契机来检验上述建议c)；和
- e) 以透明的方式向所有国家、地区安全监督组织(RSOO)和安全伙伴提供国家安全风险概况，展示与持续监督做法活动规划的明确联系。

— 完 —