



## 大会 — 第 40 届会议

### 执行委员会

#### 议程项目 13：审计计划—持续监测做法(CMA)

#### 关于普遍安保审计计划持续监测做法 (USAP-CMA) 范围和方法的审查报告

(由国际民航组织理事会提交)

#### 执行摘要

本文件介绍了根据大会第 A39-18 号决议，其中要求理事会指示国际民航组织秘书处审查普遍安保审计计划持续监测做法 (USAP-CMA) 的范围和方法，在上个三年期内所开展相关工作的综合报告。此外，本文件还在附录中包含了经理事会批准关于简化审计计划及其预期效益和影响评估的提案。

#### 行动：请大会：

- a) 注意到根据国际民航组织大会第 39 届会议要求，在第二次高级别航空安保会议 (HLCAS/2) 支持下对普遍安保审计计划持续监测做法的范围和方法进行审查所开展的工作；
- b) 指示理事会确保秘书处根据各项建议的可行性以及资源可用情况对其进行优先排序；
- c) 指示理事会通过秘书处与普遍安保审计计划持续监测做法秘书处研究小组 (SSG) 之间持续磋商，确保对该计划加以不断改进；
- d) 呼吁所有国家通过签署谅解备忘录 (MoU) 并按计划接受审计，以支助普遍安保审计计划持续监测做法；和
- e) 呼吁各国为普遍安保审计计划持续监测做法分配充足的财务资源和人力资源，以便得以实施这些提案并使普遍安保审计计划持续监测做法的持续发展成为可能。

战略目标：	本工作文件涉及安保与简化手续的战略目标。
财务影响：	本文件所附经理事会批准的各项提案的实施，将根据 2020 年至 2022 年经常方案预算分配给普遍安保审计计划持续监测做法的资源和/或来自预算外捐助的情况进行。
参考文件：	Doc 10075 号文件：《大会有效决议》（截至 2016 年 10 月 6 日）

## 1. 背景

1.1 根据大会第 A39-18 号决议附录 E, 并通过第二次高级别航空安保会议 (HLCAS/2) 进一步支助, 秘书处与普遍安保审计计划持续监测做法秘书处研究小组协作, 对普遍安保审计计划的范围和方法进行了全面审查。这项审查旨在确保该计划提供有关有效实施地面航空安保措施的可靠信息, 并确保其方法为实施航空安保措施虑及了基于风险的做法, 并且能够对全球航空安保计划 (GASeP) 提供有效支助。

## 2. 讨论

2.1 普遍安保审计计划持续监测做法秘书处研究小组与秘书处采取了结构化的做法对普遍安保审计计划进行了审查, 其中包括来自大会第 A39-18 号决议附录 E 以及第二次高级别航空安保会议的各项建议。所涉及的四个主要区域是:

- a) **对标准的理解以及对审计员的培训:** 以确保对附件 17 — 《保安》标准的理解一致, 并提供、培训和认证充分合格的审计员;
- b) **对运行实施进行审计:** 以确保普遍安保审计计划能够全面评估地面运行实施安保措施的情况, 并对其提供更加一目了然的介绍;
- c) **及时处理严重缺陷:** 以确保不构成重大安保关切 (SSeCs) 的严重审计缺陷得到必要的紧急处理, 且纠正行动计划以及其他审计结果能够使能力开发资源做到有的放矢; 和
- d) **加强基于风险的做法进行优先排序:** 调整基于风险的做法以确定对审计活动的优先排序, 并查明审计范围和持续时间。

2.2 这项审查导致制定了一份长达 27 项建议的清单, 这些建议已提交给 2019 年 5 月 13 日至 17 日举行的航空安保专家组第三十次会议 (AVSECP/30) 核准。专家组对审查结果表示了赞赏和支持, 并强调这些建议经过一些修改后, 将增强对全球航空安保系统的信心, 并更清晰地明确运行合规性。进一步商定的是, 拟议修改通过更加注重运行合规性的监测、提供充分合格的审计员、对普遍安保审计计划的审计进行基于风险的优先安排, 并通过及时处理严重缺陷, 将能够准确衡量全球航空安保计划的实施目标。

2.3 根据航空安保专家组的建议, 理事会在其第 217 届会议上批准了最终建议清单及其预期效益和影响评估 (参见 C-Dec 217/12 号决定)。这些经批准的建议载于本文件附录, 供大会核准。

-----

## 附录

### 关于经批准的全面审查 USAP-CMA 的建议

#### A) 对标准的理解和审计员的培训

关于对标准进行协调一致的解释和审计员的培训问题，秘书处研究组建议秘书处：

1. 加强培训经认证的USAP-CMA审计员，方法是对支持边境管理和边境安保这两个目标的经审计的附件17标准和附件9标准以及USAP-CMA规程问题(PQs)提供标准化的解释。这需要制定国际基准(关键)绩效指标和关于审计方面出现的的问题的问答文件，以及向审计员提供培训的机制。

##### 预期益处：

- 规定最低要求，确保所有经认证的审计员以一致、不偏不倚和公平的方式解释经审计的附件9和附件17标准以及USAP-CMA规程问题，没有任何模棱两可之处；
- 确保有效实施USAP-CMA原则；
- 向各国提供关于需要哪些标准的保障，并且澄清为满足这些标准所需的措施和资源；和
- 就审计结果的可信性和国家监督体系的可持续性提供保证。

##### 拟议的行动：

- 与附件17工作组和指导材料工作组协调制定国际基准(关键)绩效指标；和
- 拟定关于审计中出现的问题的问答文件，并制定一系列培训选择方案，使得审计员保持了解最新情况。
- 就上述两点提供的复训可以包括：
  - a) 举办年度全球会议，使所有经认证的审计员聚集一堂；和/或
  - b) 为目标地区的经认证的审计员举办定期地区研讨会；和/或
  - c) 开发电子学习培训；和/或
  - d) 使用可以通过普遍安保审计计划保密网站(<http://portal.icao.int>)获取的国际民航组织季度简讯/公告。

##### 影响评估：

- 制定关于满足普遍安保审计计划项下审计的附件9和附件17标准的最低要求，就需要秘书处研究组和航空安保专家组各个工作组之间开展协调并得到理事会批准；
- 将需要额外资源，开发电子学习平台来提供培训，但是这种培训一经验证，也可以提供给各国代表，增强其对于附件17、Doc 8973号文件《航空安保手册》和全球航空安保计划的了解和理解；和
- 举办全球年度会议将为提供审计员的国家带来经常性费用，但是可以由秘书处加以管理；举办一系列定期地区研讨会将为国家和秘书处带来经常性费用；研讨会可能需要额外的主持人，以便在仅使用审计组长的情况下尽量降低对年度审计时间表的影响。

2. 为了支持实现航空安保审计职能的专业化，将在实际审计中未达到预期表现的审计员和/或未达到重新认证要求的审计员和/或在航空安保领域不再活跃的审计员从审计员名册中除名。

预期益处：

- 支持航空安保审计职能的专业化；和
- 确保名册上只保留那些合格的、技能高超和能干的审计员，从而为USAP-CMA计划提供信心和可持续性。

拟议的行动：

- 国际民航组织秘书处已经在实施这一进程，并且根据需要举办国际民航组织审计员认证课程，以确保该审计计划有足够的审计员。

影响评估：

- 无

3. 为了继续加强普遍安保审计计划，考虑一切可能的机会，请秘书处研究组成员为审计计划的改变提供意见投入，例如评估方法、规程问题、培训等。此外，每年至少举行一次面对面的秘书处研究组会议，讨论审计计划的优先事项、做法的改变和现行/即将开展的活动。

预期益处：

- 确保USAP-CMA满足各国的需求，并提供制定/分享质量控制最佳做法的机会；
- 保持对全球航空安保系统的信心；和
- 确保对全球航空安保计划的实施及其优先成果的交付进行有效跟踪。

拟议的行动：

- 每年至少举行一次秘书处研究组的面对面会议，讨论审计计划的优先事项、对规程问题的更新、做法的改变以及当前和即将开展的活动。
- 在临时基础上征求秘书处研究组成员的意见投入，以便支持全年内不断开展的关于USAP政策、方法和实施方面的讨论。

影响评估：

- 国家和秘书处增加承诺，协调并参加会议。

## B) 审计运行实施

关于对航空安保措施的运行实施的全面评估以及提供对这些措施的更一目了然的解读，秘书处研究组建议：

4. 确定对各条标准的规程问题的评估遵守情况，并仅仅基于这些规程，按附件17各章节和附件9列出遵守情况。

预期益处：

- 更强有力地指出对支持边境管理和边境安保这两个目标的附件17标准和附件9标准的运行遵守情况，从而更明确地阐明全球、地区和国家各级遵守航空安保的情况。

拟议的行动:

- 秘书处已经审查了用以确定那些直接评估遵守情况的规程问题；和
- 应该修改现行遵守指标，仅仅包括USAP-CMA规程问题中评估对经审计标准的遵守情况的问题，并且按附件17各章节和附件9予以列示(本附录附篇中载有一个样图)。

影响评估:

- 已有报告工具。

### 5. 保持现有监督指标并更新遵守指标，以便根据评估各条标准遵守情况的规程问题，更好地反映出USAP的国家绩效。

预期益处:

- 更强有力地指出对支持边境管理和边境安保这两个目标的附件17 标准和附件9标准的运行遵守情况，从而更明确地阐明全球、地区和国家各级遵守航空安保的情况。这将有助于衡量全球航空安保计划的成功情况并帮助理解在哪些领域工作取得成效，而哪些领域需要开展更多工作。

拟议的行动:

- 将保留现行监督指标；和
- 现行遵守指标将由上面建议4所提议的遵守指标予以取代。

影响评估:

- 对于制作图表不会产生影响，因为已有用于生成经修改的遵守图表的工具；
- 需要确定是否需要修改谅解备忘录；和
- 需要审查全球航空安保计划的目标，以利用新的遵守指标所生成的额外信息。

### 6. 考虑部署更大规模的审计小组并根据当地情况调整审计员数目。

预期益处:

- 优化分配给运行遵守评估的时间；和
- 涵盖更大范围的实体。

拟议的行动:

- 无

影响评估:

- 无

秘书处的意见：正在考虑并将继续考虑调整审计小组的规模，原则是审计小组的规模应保持在根据审计范围和性质由审计组长所能管理的范围之内。关于这一点，如果有需要，秘书处可以增加审计天数，而非增加审计人员，这是因为增加审计人员会带来大量额外费用。这样做是为了照顾到对大型机场的审计或者在审计过程中需要访问多个机场的情况。费用影响是一项重要的考虑因素，因为仅有大约 60%的审计是由经常方案供资的。

7. 将审计前问答卷 (SASAQ) 和非运行规程问题合并为一个文件, 在审计前应提交给国际民航组织秘书处。目前接受审计国家并不向国际民航组织秘书处提供对规程问题的答复。

预期益处:

- 加强所有各方审计前的准备工作, 以便优化使用分配给运行遵守评估的时间;
- 鼓励国际民航组织和需要审计的国家之间进行更大的合作/准备工作和发挥更强的专业精神; 和
- 从运行角度涵盖更大范围的实体。

拟议的行动:

- 将审计前问答卷和非运行规程问题合并为一个文件, 要求在审计之前及时收到所有相关信息。

影响评估:

- 只有在审计之前有充分时间收到有关信息时, 才能实现这些益处(秘书处将就此事提出要求并及早提出建议)。遗憾的是, 文件往往并非按照目前审计计划的要求在审计之前两个月内收到。
- 可以要求各国在“最佳行为基础”上提交填写的规程问题, 但是如果将填写规程问题作为要开展的审计的一项条件, 则需要修改谅解备忘录。
- 在这种情况下, 在截止日期之后所做的任何修订在审计过程中将不予考虑, 这可能会造成审计结果在现场审计之时已经得到处理。目前, 许多接受审计国家在审计之前最后敲定文件审批, 并在审计准备日当天向审计小组提供经更新的文件。
- 各国填写规程问题将意味着额外的工作量, 但将有助于集中思想并帮助其审计前的准备工作;
- 如果要求各国提交预先填写的规程问题, 作为要开展的审计的一项条件, 则可能需要修改现行的谅解备忘录; 和
- 如果填写规程问题变成强制性的, 以开展审计, 则长期推迟审计的风险及其相关费用都可能增加。

8. 在审计之前向审计员提供国家文件, 以使其在审计之初就熟悉文件, 并可能对非运行规程问题进行一些案头评估。

预期益处:

- 加强审计前准备工作, 以便优化使用分配给运行遵守评估工作的时间;
- 从运行角度涵盖更大范围的实体。

拟议的行动:

- 选项1: 在审计之前向审计员提供国家文件, 以使其在审计之初就熟悉文件, 并可能对非运行规程问题进行一些案头评估; 或者;
- 选项2: 在审计之初将审计准备日增至两天, 而不是一天, 以便为审计小组成员提供额外的时间现场审查文件。

如果在审计之前提供文件所产生的影响评估(选项 1):

- 需要在审计之前解除小组成员的日常职责, 以使其投入充足时间专门进行准备;
- 需要建立可靠的流程, 在审计之前在组长领导之下与审计小组成员分享文件(参见建议9)。目前是在到达之际通过记忆卡分享这些文件。

- 将更难确保国家航空安保文件的保密性，因为将向不同国家的小组成员提供这些文件，而不是在现场由小组组长监督之下提供这些文件；
- 只有在规定的截止日期之前收到文件，才能实现这些益处。遗憾的是，文件往往并非按照目前审计计划的要求在审计之前两个月内收到；
- 可以要求各国在“最佳行为基础”之上提交文件，以获得增益，但是如果将在规定的截止日期之前提交文件作为审计的一项条件，则需要修改谅解备忘录；
- 在这种情况下，接受审计的国家需要在审计之前冻结其文件审批程序，在提交文件之后所做的任何修订在审计过程中将不予考虑。目前，许多接受审计国家都是在审计之前最后敲定文件审批工作，并在审计准备日当天向审计小组提供经更新的文件；
- 可能需要修改现行谅解备忘录，以便在审计之前与审计小组成员分享国家文件；和
- 如果将审计之前提供文件作为要开展的审计的一项强制性条件，则在国家不能在截止日期之前向国际民航组织秘书处提交文件的情况下，推迟审计的风险及其相关费用将会增加。

#### 如果增加一天准备日所产生的影响评估(选项 2)

- 小组将有额外的时间一起审查文件并准备其各自的责任领域，从而使现场文件审评更为有效。这也将给小组更多地时间一起讨论对文件的理解情况；和
- 可能会产生额外费用以及背靠背审计的连锁反应，但是可以探索减缓措施。

### **9. 加强成员国和国际民航组织之间的数据传送的安保**

#### 预期益处:

- 加强信息的流通并便利审计活动之前沟通国家文件；
- 加强准备工作，以便优化使用分配给运行遵守评估工作的时间；
- 与成员国就审计前文件、审计报告和纠正行动计划(CAPs)进行更有效地沟通；和
- 涵盖更大范围的实体。

#### 拟议的行动:

- 秘书处已经与国际民航组织信息安保队伍进行了联系，以便审查经改进的安保传送和存储解决办法。正在分析可供使用的方法；和
- 正在使用国际民航组织安保盒与成员国交换信息，迄今为止证明这一做法行之有效。希望最后能以这种方式发送所有信息，包括审计报告和纠正行动计划。

#### 影响评估:

- 目前正在评估建立安保的数据传输和存储方法的费用。

### **10. 在相关情况下并且在风险评估基础上对第二个机场进行评估。**

#### 预期益处:

- 对接受审计国的总体遵守情况及其安保文化提供一个更为全面的评估。

#### 拟议的行动:

- 现行USAP-CMA进程允许评估一个以上机场，要么是预先计划好进行评估或者是在审计过程中进行评估，以便从安保角度更广泛地了解该国其他机场和实体的情况。曾经有过扩展现场审计的情况，将另一个机场纳入审计。

影响评估:

- 如果保持现有程序，则不会产生额外费用。

秘书处的意见：在某些情况下，可能会在一次 USAP-CMA 审计过程中选择一个以上机场进行访问。目前，对于那些拥有多个每年起飞次数至少 1000 次的机场的国家，航空安保审计科根据以下参数选择要访问的机场：在 USAP 审计过程中先前访问过的机场；每年出发次数；与有关航空安保当局之间的距离；国际民航组织知悉的任何潜在的重大安保关切；以及在某一特定机场的任何重大基础设施或组织结构变化。

**11. 增加建议的优先排序选项，除了“低”“中等”和“高”优先选项，还增加一项“甚高”优先建议，即审计小组确定存在严重运行缺陷之时给出这一优先建议，并探索在现有的重大安保关切程序之上建立一种机制，与具有“甚高”优先建议的国家分享数据。**

预期益处:

- 加强运行遵守评估的影响。
- 帮助国家将其纠正行动予以适当优先排序；
- 鼓励各国采取更即时的行动，加强对于附件17 的运行遵守情况(参见建议15)，这是因为秘书处的记录表明许多国家存在严重缺陷；和
- 以重点突出的方式优化使用资源来处理关键问题。

拟议的行动:

- 在查明严重运行缺陷之后，在审计报告中将相关建议优先排序为“甚高”级别，以使国家更明确地看到对航空安保产生重大影响的运行缺陷并要求加速予以解决；
- 秘书处与秘书处研究组协商，为审计小组组长和审计小组拟定指导，以查明哪种情况构成“甚高”优先建议级别；和
- 建立一项机制，与那些运行审计发现结果导致产生“甚高”优先建议的国家共享信息。将保留那些未采取任何措施的重大安保关切，应该立即指明这些关切并加以处理。

影响评估:

- 将需要修改现行谅解备忘录，以便制定一个解决“甚高”优先建议的加速时间表，并推行一种分享有关此类建议的信息的机制。
- 分享有关“甚高”优先建议的信息将为秘书处带来额外的工作量。

**12. 考虑建立一个短期运行遵守情况后续访问的方案，由一个较小的审计小组处理纠正关键的严重缺陷。**

预期益处:

- 增强对运行遵守的监测；和
- 加强对纠正行动计划的跟进工作。

拟议的行动:

- 目前没有建议任何额外的行动。

影响评估:

- 目前没有任何影响。

秘书处的意见：普遍安保审计计划目前规定对国家进行范围有限的审计，重点放在先前审计评估为不满意的、不适用的和受到损害的规程问题方面，以及正在履行的义务。随着审计计划逐渐成熟，预计大部分活动将包括此类范围有限的审计，这类审计将在 2020 年开始大量增加。

实施纠正行动计划方面的重大进展是所采用的关键指标之一，以便将开展此类范围有限的审计的国家进行优先排序。此外，已在实施后续审计访问，评估对于全面处理重大安保关切的纠正行动计划的减缓措施或实施情况。在个案基础上决定是否进行后续访问或范围有限的审计，取决于国家处理审计中查明的缺陷方面取得的进展情况。

### 13. 将关于双边信息共享的现行建议改为标准，尤其是当两个国家具有航空运输服务或航空协定的情况下。

预期益处:

- 为需要援助的国家和那些能够提供援助的国家提供关于实际审计结果的进一步透明度。

拟议的行动:

- 交给航空安保专家组附件17工作组。

影响评估:

- 目前无任何影响。

秘书处的意见：国际航协在附件 17 工作组（2018 年 2 月，南非）会议上建议将 2.4.6 条建议措施升级为一条标准。附件 17 工作组经过讨论，拒绝将 2.4.6 条建议措施升级为标准，并指出其应该保留为一条建议措施。

## C) 及时处理重大缺陷

关于以适当的紧迫性处理那些不一定是重大安保关切的严重缺陷问题，秘书处研究组建议：

### 14. 鼓励各国将审计之后拟定和提交纠正行动计划的时间表从120天减为30天，通过在审计后简报会议上提供更详细的严重缺陷信息以及投入更多资源最后敲定有关报告来做到这一点。另外，可以根据具体审计结果的严重程度来调整制作纠正行动计划的时间表。

预期益处:

- 以适当的紧迫性处理那些不一定是重大安保关切的严重缺陷；和
- 增加对国家的压力，使其采取行动纠正缺陷，改进航空安保。

拟议的行动:

- 修改报告程序，以查明具有运行影响的严重缺陷，作为“甚高”优先建议级别，伴有加快处理时间表，类似于对待重大安保关切的作法；和
- 拟定一项进程，鼓励各国以类似于对待重大安保关切的紧迫性处理具有运行影响的严重缺陷，包括但不限于将有关国家可能提交给具有交通联系的其他国家。

影响评估:

- 如果作为强制规定，则需要修改现行谅解备忘录，以改动关于这些建议的纠正行动计划的制作时间表；
- 可能需要国家增加资源，以采取紧迫行动，发挥政治意愿加速处理严重运行缺陷；
- 现行重大安保关切进程已经产生了重大的积极影响，因为绝大多数潜在的重大安保关切都是在审计过程中或是在30天的限期内得到解决，以免其重大安保关切得到公布。因此处理“甚高”优先建议级别的严重缺陷的类似程序可能会产生类似效应；
- 如果将其作为强制规定，则缩短“甚高”优先建议级别的纠正行动计划的制作期限的依据将是审计结束之时审计小组的初步发现结果和建议。因此无法全面实施质量保障进程，而审计结果、建议和纠正行动计划更有可能在进程结尾需要做出进一步的修改；和
- 对秘书处将产生额外工作量，因为会有数量显著增加的国家名列“甚高”优先建议之列。可能需要更多的工作人员来实施这一建议。

**15. 实施一项为推迟审计国家提供更大透明度的进程。**

预期益处:

- 将注意力更多地放在那些要求推迟审计的国家，从而减少推迟USAP审计的数量。

拟议的行动:

- 在USAP保密网站上公布那些要求推迟审计的国家的名单。

影响评估:

- 更新USAP保密网站；和
- 需要理事会批准。

秘书处的意见：应该指出，大多数推迟审计的要求源于政府和/或有关当局的高级管理层变动，以及需要完成改进活动所致。秘书处认为，在管理当局变更之后进行审计是理想的，以便为新的管理当局提供关于其航空安保系统状况的明确图景，以及如何处理缺陷的优先排序建议。同样，审计也将明确指明正在实施的纠正措施是否充分或者是否应该考虑到额外的考虑因素。另一方面，当一国需要应对自然灾害时，或者发生重大国际事件使其工作人员无法参与审计小组工作时，可以接受推迟审计要求和建议推迟审计。

**16. 将现有的USAP-CMA地区研讨会转变为国家协调员讲习班,以鼓励各国派遣其国家协调员参加讲习班,使其更好地理解其在USAP活动之前、当中和之后的作用。**

预期益处:

- 确保国家协调员得到更好的准备，参加审计进程并及时处理严重缺陷。

拟议的行动:

- 将现有的国际民航组织USAP-CMA地区研讨会转变为讲习班形式，以便更明确的面向国家协调员；
- 鼓励各国确保被指定担任USAP-CMA国家协调员的工作人员得到其管理当局的放行批准参加这些讲习班；和
- 讲习班的频率将保持在每年平均两次到三次，以使所有地区每两年都能受益于讲习班。

影响评估:

- 在每次研讨会授课之前审查现行研讨会材料，以确保提供最新信息。

秘书处的意见：自 2018 年起，对 USAP-CMA 研讨会的材料进行了全面整顿，以适用于国家协调员。参加这些研讨会不受限制，虽然敦促参加国派遣那些作为国家协调员的人士接受这一培训。

**17. 开发国家协调员网络。这一网络能帮助一些国家协调员开展工作，尤其是在制定和跟进实施纠正行动计划方面。**

预期益处:

- 为国家协调员提供更多支持，帮助其为USAP-CMA审计活动做出准备和采取后续行动，包括在制定和实施纠正行动计划方面提供协助。

拟议的行动:

- 秘书处将与国际民航组织信息技术部门一起工作，开发与航空安保联络点（PoC）网络平行的一个网络。

影响评估:

- 将需要信息技术资源来设立此类网络。

## D) 采取基于风险的做法来进行优先排序

关于加强基于风险的做法以对 USAP-CMA 的活动进行优先排序的问题，秘书处研究组建议：

**18. 要求威胁和风险工作组绘出受到各种威胁设想影响最大的附件17标准的情况。这一绘制活动随后将作为一种手段，用于确保在审计活动中始终纳入风险最高的领域。**

预期益处:

- 加强风险评估做法，以确保在USAP-CMA活动中始终涵盖风险最高的领域。

拟议的行动:

- 将这一要求提交给威胁和风险工作组，以完成绘制工作。

影响评估:

- 威胁和风险工作组需要随着威胁和受到影响的标准的演变情况来定期保持和更新绘制工作；和
- 如果扩大审计范围，则可能需要更多的现场时间。

**19. 使用联合国安全和安保部 (UNDSS) 威胁评估概况来为风险进程提供信息(秘书处的建议), 并在今后考虑其他可能的威胁信息来源。**

预期益处:

- 加强风险评估做法，将USAP-CMA活动进行优先排序，并支持全球航空安保计划优先成果1：加强风险意识和反应。

拟议的行动:

- 国际民航组织秘书处与联合国安全和安保部进行联系，以更无缝隙的方式获得最新信息。目前有关数据是从联合国安全和安保部安全许可网站上手动收集的，涉及到对首都、恐怖主义威胁水平、武装冲突威胁水平和内部动乱威胁水平的总体评估；和
- 国际民航组织秘书处查明并考虑任何其他可能的威胁信息来源，以便随后纳入其风险识别进程。

影响评估:

- 自2019年起，在未来时间表的计划中纳入了联合国安全和安保部的数据，并且已经开始努力便利数据收集。

秘书处的意见：虽然联合国安全和安保部的产品是针对具体国家的，但其并未侧重于航空安保。然而这些产品就一个国家的安全和安保状况提供了总体评估。

## 20. 更新DOC 9807号文件《普遍安保审计计划持续监测手册》，更新内容涉及对“绩效”和“机会”参数的用法，来对各国的审计进行优先排序，其中包括评分系统，更明确了每个标准的权重。

预期益处:

- 为USAP-CMA采用的风险评估方法提供更大的透明度并加强对这一方法的信心。

拟议的行动:

- 需要更新Doc 9807 号文件。

影响评估:

- 预期于2019年年底完成。

## 21. 将审计重点放在查明为严重缺陷的领域和在重大安保关切中所查明的领域，以及一国申报差异的那些标准。

预期益处:

- 确保在审计活动中始终纳入风险较高的潜在领域；
- 确保通过优化使用有限资源，处理此类关键问题领域。

拟议的行动:

- 建议19 中的行动处理了这一建议，而其他内容已经是现行程序的组成部分。

影响评估:

- 建议19中处理了有关影响。

秘书处的意见：关于确定审计范围的现行方法包括先前查明的重大安保关切，先前存在的缺陷（包括运行缺陷）和国家申报的差异，都需要审计。此外，在确定审计范围时，也系统纳入那些可能成为重大安保关切的领域。

**22. 鼓励各国进行自我审计，并将其结果提交给USAP-CMA，以协助确定审计范围/时限。**预期益处:

- 根据国家自我评估，更好地处理潜在风险较高领域，调整审计范围和时限；和
- 鼓励各国采纳全球航空安保计划优先成果4：改进监督和质量保障及其优先行动。

拟议的行动:

- 要求各国使用现有的USAP-CMA规程问题完成自我审计，并在审计之前将其提交给审计小组组长，以便利进行审计现场规划；和
- 开发一种保密系统，供各国在线提交这一信息。

影响评估:

- 需要进行风险评估，以确定是否有可能为各国提供一个保密的在线平台来提交数据，可能需要开发这一平台(随着辅助培训的推出)；
- 需要修改现行谅解备忘录，要求各国在预先确定的截止日期之前提交完成的规程问题，以确保有充裕的时间审议所提交的数据；
- 对各国造成工作量的增加，类似于安全监督方面在线框架(OLF)的现行要求，但这一行动将帮助各国为审计做出准备，并有助于纠正差距和立即实施回应措施；和
- 需要对各国提供的数据的准确性进行审查，作为审计前的一项活动，从而增加了审计进程的时间。这可能会影响到每年进行的审计次数，如果审计小组组长审查额外文件所花费的累积时间显著增加的话；和
- 考虑到大多数国家未在规定时限内提供审计文件，如果将提供完成的审计规程问题作为现场审计活动的一项条件，则推迟审计次数的风险将显著提高。

秘书处的意见：在审计第二周期结尾和持续监测做法这两者之间的过渡期内，秘书处被专门责成制定一种系统，不会对国家造成类似于在线框架的负担。

**23. 采取分两个阶段的审计做法，即国际民航组织开展和完成所需的文件审查和评估(国家方案)并随后开展现场运行，尤其是在所提交的文件中查明潜在缺陷的情况下。这就需要秘书处持续提供某些支持，根据需要寻求有关国家的澄清。**预期益处:

- 预先提供的文件将有助于现场活动有的放矢。

拟议的行动:

- 按照现行方法，在文件可供提供之后，就已经对文件进行了审评。

影响评估:

- 没有影响，除非将文件审评作为开展现场审计的一项条件。如果是这种情况，则推迟审计次数的风险将会提高。见上面的建议8。

秘书处的建议：现行程序要求各国在审计之前两个月提交文件，以使审计小组组长得以进行审查并回答尽可能多的规程问题(如果文件是用审计语文编写的话)。在审计开始之时将这些填好的规程问题提供给

小组成员。文件审评也为小组组长提供了关于可能存在潜在关切的领域方面的重要信息，这些信息也在审计准备日与小组成员一起分享。

然而，如果将预先审查文件程序作为进行现场审计的一项强制性条件，则推迟审计次数的风险将会显著提高，因为许多国家在完成审计前义务方面已经面临挑战。

#### 24. 可以将未来评估类型和范围的重点放在缺乏纠正行动计划以回应审计方面。

##### 预期益处:

- 对于没有制定纠正行动计划的国家可以进行有效追踪。

##### 拟议的行动:

- 不需要任何附加行动。

##### 影响评估:

- 没有影响

秘书处的意见：现行 USAP-CMA 优先排序模式在确定未来审计活动的类型、范围和频率时，已经考虑到缺乏纠正行动计划的情况。

#### 25. 使用国家质量控制方案以及方案的任何重大进展，以降低接受审计国家的优先排序。

##### 预期益处:

- 对那些不具备强大监督能力的国家的审计排序优先，有效的质量控制方案可能意味着增强一致性和可持续性；

##### 拟议的行动:

- 目前不需要任何附加行动；

##### 影响评估:

- 没有影响。

秘书处的意见：在目前使用的优先排序模式中，以先前审计结果所确定的国家监督指数为基础，国家的监督能力得到考虑并占有份量。那些经验证监督有力的国家今后的审计排序较低。此外，也考虑到地区办事处在规划进程中所报告的一国活动的重大发展情况(包括监督能力)。提供有效的实际安保措施仍然是关键考虑因素，因为任何航空安保体系的核心职能都是预防并发现对民用航空的恐怖主义干扰。

#### 26. 通过推出可靠的纠正行动计划综合管理系统，改进纠正行动计划进程。

##### 预期益处:

- 以加快的和更为简便的方式追踪纠正行动计划的实施进展情况。

##### 拟议的行动:

- 秘书处已经开始与信息技术开发者一起工作，制定纠正行动计划的新格式，这种格式将更易使用并为各国提供项目管理工具。此外，这一新的格式可以上载到现有审计管理软件当中，将更易跟踪对纠正行动计划的更新，以协助开展优先排序进程。

影响评估:

- 将使用现有资源开发纠正行动计划格式。没有任何影响。

-----

ATTACHMENT - SAMPLE GRAPH

