



全球航空安全战略的民航局长会议

2006年3月20日至22日，蒙特利尔

主题1： 当今航空安全现状

题目1.2

安全监督现状

（由秘书长提交）

摘要

本文件是就1999年以来国际民航组织的安全监督审计活动提出的现状报告。虽然在解决缺陷方面已经取得重大进展，但仍有若干国家继续遭遇到困难。

会议的行动在第5段。

1. 引言

1.1 全球安全监督战略的民航局长会议（1997年），除其他事项外，建议加强1995年确立的安全监督评估计划，以使其更加主动，更加有效；并建议为此目的，对安全审计实现正常化、强制化、系统化和统一化，而且审计对象应包括所有国家，由国际民航组织执行；并且应该在适当的时候将安全监督方案扩大到其他的技术领域。

1.2 大会第A32-11号决议指示理事会从1999年1月1日起实行普遍安全监督审计计划（USOAP），其中包括一项系统的报告和监测机制，以跟踪与安全有关的标准和建议措施（SARPs）的执行情况。

1.3 大会第35届会议决定扩展USOAP（参阅A35-6号决议），以涵盖《国际民用航空公约》所有与安全相关附件中所载的与安全相关的规定。大会进一步要求秘书长自2005年1月1日起，对USOAP进行结构调整，采用全面的系统方法对所有缔约国进行安全监督审计。

1.4 本文件从整体上报告了1999年至2004年第一轮审计期间进行的各项审计活动，同时突出介绍了世界范围内安全监督的现状，以及在审计和后续审计访问中发现的令人关注的重大问题。

2. 审计活动

2.1 USOAP项下的审计活动从1999年3月开始，采取了逐个附件进行的办法，其范围仅限于附件1——人员执照的颁发、附件6——航空器的运行和附件8——航空器适航性，因为这三个附件中包括的活动被认为是最有“输出性”的。在第一轮的审计中，共审计了181个缔约国，中国的两个特别行政区（SARs）：香港和澳门，以及三个国家领土：安德列斯（荷兰）、百慕大及特克斯和凯克斯（联合王国）。总共有7个缔约国无法对其进行审计。

2.2 2001年8月开始进行审计后续活动，藉以认定初次审计后缔约国对所提交的纠正行动计划的执行情况。总共，对原来审计过的162个缔约国和中国的两个特别行政区进行了后续审计。审计和后续审计的摘要报告均已公布并分发给各缔约国。

3. 审计结果

3.1 审计结果按照各国对国际民航组织《安全监督手册》（Doc 9734）A部分——国家安全监督制度的建立与管理中所定义的安全监督制度8项关键要素的执行程度进行计量。这8项要素是：

- a) 基本航空立法；
- b) 具体运行规章；
- c) 国家民用航空系统和安全监督职能；
- d) 技术人员的资格和培训；
- e) 技术指导、工具及提供安全方面的关键资料；
- f) 颁发执照、合格审定、授权和批准的义务；
- g) 监察的义务；和
- h) 解决安全关切。

3.2 这些要素本身，则反映了国际民航组织标准和建议措施的执行情况，此即为进行审计所依据的基础。

3.3 在比较了初次审计和后续审计的结果之后，总体来讲，各国在实施其纠正行动计划方面取得了重大的进展。第一轮审计结束时，缺乏有效实施安全监督制度关键要素的比率，从初次审计全部完成时的平均32.6%，下降到对162个缔约国进行了后续审计后的全球平均17.5%。本文件附录中的图表，显示了已完成初次审计和后续审计的总体结果。

4. 第一轮审计后令人关注的重大问题

4.1 总体上来讲，在解决查明的缺陷方面取得了重大进展，特别是在缺乏相关的立法和规章，没有适当的民用航空系统和安全监督职能，以及缺乏足够称职的工作人员等方面。但是，仍有若干国家由于缺乏相应的资源继续遇到一些问题。下面几段概要介绍各类国家的安全监督情况。

尚未接受国际民航组织审计的国家

4.2 在对附件1、附件6、附件8进行的第一轮审计中，有阿富汗、布隆迪、伊拉克、利比里亚、塞拉利昂、所罗门群岛和索马里等七个缔约国对其无法进行审计。无法进行审计的原因主要是安全问题。当条件允许时将对上述七个国家进行审计。但是，届时对这些国家的安全监督审计都将按照全面的系统作法进行。

4.3 国际民航组织对上述国家安全监督活动的现状，或者这些国家所具备的安全监督能力没有经过核实的数据。由于缺乏可靠的资料引起了某些关注，因为在对其他国家执行审计任务时，曾经遇到了由上述国家中的某些国家审定的航空器和颁照的人员，而且与某些机组成员的非正式讨论表明，这些执照和合格证是以函件方式通过在美国的邮政信箱颁发的。

没有提交纠正行动计划因而无法进行后续审计的国家

4.4 中非共和国、吉布提、赤道几内亚、几内亚比绍、密克罗尼西亚、瑙鲁以及圣多美和普林西比等七个缔约国，在分别接受审计之后，没有按照其与国际民航组织签署的谅解备忘录（MOU）的要求提交纠正行动计划。国际民航组织为了确保得到国家的纠正行动计划曾经几次做了努力，但没有得到这些国家的回应。没有纠正行动计划，就无法对上述国家进行后续审计。

4.5 对这些国家初次审计的结论表明，它们尚未建立一个适当的安全监督制度，以使其能够履行对颁发人员执照，对航空经营人和航空器维修机构进行合格审定和监督的义务。

提交了纠正行动计划但尚无法对其执行后续审计任务的国家

4.6 乍得、刚果、厄立特里亚、基里巴斯、阿拉伯利比亚民众国、马绍尔群岛、卢旺达和斯威士兰等八个缔约国虽然已经接受审计并提交了行动计划，但无法对其进行后续审计任务。这是因为有关国家没有提供所取得进展的资料，或表示在实施其纠正行动计划方面缺乏进展，或没有对国际民航组织就后续审计时间表的建议或对它们提交行动计划后的实施状况的质询做出答复。有一个国家的行动计划是在第一轮审计完成之后才交给国际民航组织的。对这些国家开展的安全监督审计的报告表明，其实施各自的纠正行动计划有着紧迫的必要性。

由于其他原因尚未进行后续审计的国家

4.7 除上述十五个国家之外（见第4.4和第4.6段），另有安道尔、刚果民主共和国、以色列、马绍尔群岛和圣马力诺五个缔约国对其也没有进行后续审计。根据审计结果并鉴于这些国家不存在民用航空活动，因而认定没有必要对安道尔和圣马力诺进行后续审计。以色列因为要求将后续审计推迟至第一轮审计完成之后的某个期间进行，因此未对它进行审计。最后，已经安排对刚果民主共和国和马绍尔群岛进行后续审计，但出于业务上的原因尚未成行。

5. 会议的行动

5.1 请会议：

- a) 注意本工作文件及其附录中所述USOAP项下进行的第一轮安全监督审计和后续审计的结果；和
- b) 要求上文第4.4段所列各国提交纠正行动计划；和
- c) 要求上文第4.6段所列各国向国际民航组织提供其执行纠正行动计划的最新情况，并敦促它们接受根据全面的系统做法为其确定的审计日期。

安全监督制度的关键要素——缺乏有效实施的比率 (%)

全球初次审计 32.6%

全球后续审计 17.5%

