

第 11 次航行会议

2003 年 9 月 22 日至 10 月 3 日，蒙特利尔

议程项目 2: 空中交通管理（ATM）的安全和保安
2.1: 安全管理系统和方案

扩大国际民航组织普遍安全监督审计计划

（由秘书处提交）

摘要

本文件介绍了从 2004 年起将国际民航组织普遍安全监督审计计划扩大到附件 11、13 和 14 的执行情况。文件简略解释了已完成的筹备工作、已确立的审计方式、以及总体上期望所有缔约国给予的合作已确保实现本组织安全监督审计的目标。

会议的行动载于第 5 段。

1. 引言

1.1 第 32 届大会指示理事会建立国际民航组织普遍安全监督审计计划（USOAP），并且要求该计划包含一个与安全有关的标准和建议措施（SARPs）的执行情况的系统的报告和监测机制。

1.2 第 33 届大会做出决议，要求继续开展国际民航组织 USOAP 计划，并从 2004 年起扩大到附件 11 —《空中交通服务》和附件 14 —《机场》。大会进一步指示秘书长进行一项研究，考虑将 USOAP 扩大到与安全有关的其他领域，特别是尽早就附件 13 —《航空器事故和事故征候调查》的核心内容开展审计，而不大幅增长扩大所需的费用。

1.3 根据秘书处提出的把 USOAP 扩大到附件 13 的核心内容的建议，以及航行委员会就此问题所做的报告，理事会在其第 165 届会议期间同意，把 USOAP 扩大到附件 11 和 14，并进一步扩大以包括整个附件 13，而不仅限于它的核心部分。

1.4 第 168 届理事会审议并原则上赞同秘书长提交的关于将 USOAP 扩大到附件 11、13 和 14 的行

动计划。

1.5 本文件介绍了从 2004 年起将国际民航组织普遍安全监督审计计划扩大到附件 11、13 和 14 的执行情况。文件简略解释了已完成的筹备工作、已确立的审计方式、以及总体上期望所有缔约国给予的合作已确保实现本组织安全监督审计的目标。

2. 讨论

2.1 将要进行的审计总的来说将按照过去对附件 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》的审计的程序进行。然而即将进行的审计的结构安排将更加完善，因为在安排对缔约国进行审计的很早之前就要收集国家航空活动的详细信息。在此方面，已向各缔约国提供了国家航空活动问卷（SAAQ），多数国家已按要求填写并发回给国际民航组织。填写好的资料，加上在规划和安排审计期间的工作，将使国际民航组织在审计之前和之后保持国家航空活动的最新的数据库。将要求各缔约国在发生变更时或每两年对数据进行更新，以确保国际民航组织所掌握的信息是最新的。虽然在第一种情况下所收集的资料是以审计的领域为基础的（附件 11、13 和 14），但是，按照计划将拟订与安全有关的所有领域的类似问卷，以掌握每个缔约国所建立的安全监督管理体系的总体情况。

2.2 SAAQ 分为三个部分：一般性部分，要求提供国家所建立的关于民用航空体系（组织和结构）的一般性信息，以及特别是审计的每一个领域的情况；另一部分要求提供审计的每一个领域执行的技术措施的情况；以及管理部分，要求提供国家的立法和运营规章的情况。为了确保以综合全面的方式把信息收集并储存到审计结果和差异数据库（AFDD）中，并涵盖与审计各领域有关的所有规章，SAAQ 的范围很广，因此也收集最初包括附件 1、6 和 8 在内的国际民航组织安全监督审计期间所涉及的管理和立法方面的信息。此外，所收集的信息将使国际民航组织能够对审计进行调整，以便适合被审计的缔约国的现实状况。

2.3 除了 SAAQ 以外，秘书处还拟订了与审计领域相关的 SARPs 遵循检查单（CC）。CC 是各附件所含的各项规定的清单，经过专门编排使得各缔约国能够对照国际标准和建议措施对其国家规章进行审议，并查明国家规章与有关国际民航组织附件规定之间可能存在的差异。认真填写检查单将使得各缔约国能够履行与《国际民用航空公约》第 38 条相关的义务，而这一义务的履行情况迄今为止还没有达到理想水平。

2.4 秘书处也拟订了安全监督审计规程，这是进行审计的主要工具。目前正在把规程翻译成国际民航组织各种语言，并将在准备好后发送给所有缔约国。这些规程是供各缔约国使用的，不必返还给国际民航组织。无论如何，将在审计开始前大约 4 个月向每一缔约国提供一份审计规程副本，以确保缔约国能收到规程并为即将进行的审计做准备。有关附件 11、13 和 14 的审计谅解备忘录（MOU）已经过理事会审议和批准。谅解备忘录与初次审计时采用的备忘录类似，而且经过了更新，以便与航空保安审计备忘录所含的一些内容相一致。

2.5 《安全监督手册》，A 部分，《国家安全监督系统的建立与管理》（Doc 9734）目前正在修订中以包含所有审计领域。第二个专门的安全监督指导材料，即《安全监督手册》，B 部分 — 《地区安全监督体系的建立与管理》，也在拟订中，以向那些希望建立共同安全监督管理体系的各缔约国提供指南，这是国际民航组织建议的行动道路，适用于那些合作的作法被认作是可取的务实的作法的各个地区。预

计两个手册将在 2003 年 11 月底提供给所有缔约国。

2.6 所有与安全监督有关的文件也将以电子形式提供,各国将能够以电子方式查阅和填写 SAAQ 和 CC,并以同样的格式提交给国际民航组织。这将大幅度地缩短获取资料和做出答复的时间,并将提高计划的效率和效力,同时降低其运作成本。

2.7 各国进行充分合作,及时填写并提交与审计的准备开展和报告有关的所有必要文件对于计划的效力以及完成大会赋予本组织的职责将是至关重要的。

3. 培训、研讨会和讲习班的提供

3.1 在扩大的领域进行审计的大部分审计员预计将来自各缔约国,作为短期借调审计员。为此,SOA 计划在国际民航组织所有地区培训足够数量的专家,他们将能够在国际民航组织职员的领导下开展审计。担任领队的国际民航组织职员将是经过充分培训的和合格的审计员,可以是 SOA 的职员或为开展某一具体安全监督审计任务而借调给 SOA 的 ICAO 总部另一部门的职员。SOA 还将对 ICAO 有关地区办事处的职员进行审计进程和程序的培训,这样,有关专家将能够协助各国解决所查明的缺陷,并执行 ICAO 的建议。如果需要,也可能让经适当培训和合格的地区办事处职员作为审计组领队或成员。秘书处已相应地安排了一系列从 2003 年 11 月开始的审计员培训课程、研讨会和讲习班。

3.2 秘书处还将与地区办事处合作举办一系列安全监督管理制度研讨会/讲习班。拟从 2004 年开始每年举办三次研讨会/讲习班。也计划于今年 11 月举办两次研讨会。然而,这些研讨会是标准的安全监督管理体系研讨会/讲习班的经缩减的研讨会部分,不包括整个方案的讲习班部分。

4. 开展审计和报告审计结果

4.1 在扩大的领域开展审计将需要大量适当合格和有经验的专家。把他们都招聘为 ICAO 职员在经济上是不可行的,从运作的角度看也不具备成本效益。为克服这一困难,ICAO 已启动一个计划,邀请各国提名国家的专家参与以上第 3 段所述的审计员培训课程,并作为短期借调的审计员加入 ICAO 审计组。这一做法在最初的附件 1、6 和 8 的审计过程中已采用过,目前在 ICAO 进行的后续审计中也在使用。已邀请各缔约国从符合 ICAO 拟订的资格和经验要求的职员中提名专家。目前,秘书处正在评审将来可能作为短期借调的审计员所递交的申请表格,很快将挑选出参加审计员培训的人员。由于所涉及的审计员的数量较大,在计划于 2003 年 11 月在蒙特利尔举办的第一次培训之后,将在选定的几个地区办事处举办四次审计员培训。

4.2 实际审计将由三至五个审计员在五至十个工作日内进行,这取决于被审计国的民航活动的复杂程度。审计将按照审计规程进行;然而,审计报告的编写将反映出大会(大会 A33-8 号决议提及)所要求的安全监督体系的关键组成部分。按照安全监督体系的关键组成部分来编写报告将能够衡量不执行国际标准的影响。

4.3 已对 AFDD 加以扩充和修改,以纳入与空中交通管理、事故调查和机场有关的审计结果。还将对 AFDD 进行持续更新,以确保能对审计结果进行妥当和现实的分析。

4.4 远期目标是把审计计划从单个附件的审计转变为系统全面的审计计划,涵盖各国建立的总体安

全监督管理体系，并确定其确保有效实施 SARPs 和安全监督管理体系的关键组成部分的能力。

5. 会议的行动

5.1 请会议：

- a) 注意到第 2、3 和 4 段关于筹备工作、提供审计员培训课程和安全监督管理体系研讨会及讲习班以及在扩大的领域开展审计的情况；
- b) 注意到秘书处构想的在扩大的领域开展安全监督审计的进程；和
- c) 注意到秘书处把计划转变为系统全面的安全监督审计计划的远期目标。

— 完 —