



大会 — 第42届会议

执行委员会

议程项目 14: 审计计划 - 持续监测做法

推动国际民航组织普遍安全监督审计计划持续监做法的持续改进 — 加速实施计划增强措施

(由美国提交)

执行摘要

自1999年以来，普遍安全监督审计计划（USOAP）为国际民航组织、各成员国和广大公众提供了有关各成员国对其航空系统实施有效安全监督的能力的宝贵信息。在此期间，国际民航组织、各成员国和国际/地区组织还协作确定和实施了对该计划的改进措施，例如从2010年起过渡到持续监测做法（CMA），旨在确保USOAP在现有资源内继续运行，同时提供及时、准确和相关的全球航空安全监督信息。但是，过去几年开展的USOAP CMA活动凸显了国际民航组织有必要加强实施对该计划的改进措施，并继续以实现CMA目标为工作重心。本文件请大会商定实现这些目标以使成员国和国际民航组织双双受益的具体办法。

行动：请大会：

- 指示国际民航组织依其风险优先等级，对风险评级最高的国家优先开展USOAP CMA活动，活动启动时间应不迟于2027年1月，持续时间不超过24个月，以确保集中精力完成所有仍在进行和建议进行的（包括本文件中建议的）计划增强措施，同时保留适当的灵活性，以应对需求最大的国家新出现的安全问题；
- 指示国际民航组织建立一个常设指导委员会，其成员至少应包括监测、分析和协调（MAC）人员，国际民航组织地区办事处和成员国的代表，以及酌定的其他利害攸关方，以便为USOAP CMA的管理、问责和不断改进提供建议和支持；
- 指示国际民航组织与根据上文b)分段设立的指导委员会协作执行本文件第2段所述的建议；和
- 请国际民航组织定期向未来的专业类会议和大会届会提交报告，介绍a)至c)分段中所议各项活动的进展情况，包括指导委员会开展的工作。

战略目标：	本工作文件涉及每次飞行都安全和安保。
财务影响：	对各国的影响 全面落实本文件中的建议将减轻各国履行参与USOAP CMA相关义务的负担。 对国际民航组织的影响 实施这些建议也将减少国际民航组织今后运行USOAP CMA所需的财务和人力资源，尽管支持建立USOAP指导委员会可能会有初期开支。

参考文件：	Doc 10184号文件：《大会有效决议》（截至2022年10月7日） A42-WP/4号工作文件：国际民航组织持续监测做法（CMA）安全和安保审计计划的实施情况 A41-WP/325-EX/138号工作文件：优化制定国际民航组织的标准和相关程序以有效实施 A40-WP/114-EX/48号工作文件：普遍安全监督审计计划持续监测做法的相关性、可靠性和及时更新 AN-Conf/14-WP/121号工作文件：审计方法的演进以回应航空新技术 AN-Conf/13-WP/21号工作文件：普遍安全监督审计计划（USOAP）持续监测方法（CMA）演变情况
-------	---

1. 引言

1.1 普遍安全监督审计计划（USOAP）持续监测方法（CMA）的首要目的，是成为一项排定行动优先顺序以加强航空安全监督的全球资源。根据这一目标，2019 年国际民航组织大会第 40 届会议指示秘书长继续将国际民航组织普遍安全监督审计计划持续监测做法（CMA）演进为更具循证性、知悉风险和成果导向的计划，并在普遍的基础上对其加以运用，以评估各国安全监督系统的有效性和可持续性（参见《大会有效决议》（截至 2022 年 10 月 7 日）(Doc 10184 号文件)，A40-13 号决议)。大会并敦促所有成员国支持国际民航组织推进 USOAP CMA 的演进。

1.2 本工作文件概要提出一种做法，以加速实施对计划的改进，管理好风险，并确保 USOAP CMA 契合其为世界范围航空安全监督提供及时、准确和相关信息的首要目标。

2. 讨论

2.1 USOAP CMA 结构性审查专家组（GEUSR）在国际民航组织第 39 届大会后成立，旨在对 USOAP CMA 进行结构性审查，以确定将纳入其工作流程和方法的调整措施，并为成员国提供反馈机会。GEUSR 共提出 37 项建议，分 A-F 六个类别。第十三次空中航行会议（AN-Conf/13）后成立了 USOAP CMA 特设咨询组（USOAP-AG），以便超越 GEUSR 的建议进一步演进 USOAP CMA。USOAP-AG 产生了 A-F 六类共 42 项建议。

2.2 国际民航组织空中航行局下属监测、分析和协调（MAC）处继续执行多个工作流，以精简和改进 USOAP CMA 的管理，吸收来自 GEUSR、USOAP-AG，以及 COVID-19 高级别会议等其他论坛和外部审计/评估的建议（参见 A42-WP/4 号文件）。然而，USOAP CMA 日常执行中的风险和延误，不仅影响了资源的可获得性，而且使持续进行中本可提升 USOAP CMA 成果质量的长期计划改进措施，陷入复杂化。

2.3 加强 GEUSR 和 USOAP-AG 的建议 — 还需要做什么

2.3.1 GEUSR 建议国际民航组织取消与安全监督或事故调查无直接关系的访谈问题（PQs）（建议 A1、A5）；还有那些要求已超出国际民航组织标准，特别是仅基于指导材料或建议措施（RPs）的访谈问题，如 7.521、8.151、8.279 和 8.283 等。近来 USOAP CMA 的审计结果中含有基于

建议措施的发现，证实GEUSR的理念并未完全实现。国际民航组织应审查访谈问题以确保其相关性，并对审计员指南作相应的更新。

2.3.2 GEUSR建议国际民航组织将访谈问题的数量限制在2019年访谈问题合理化调整后的数量以下（建议A7）。2020年访谈问题数量降至790个，但2024年因新增国家安全方案访谈问题又增加至851个。ICAO应确保访谈问题保持合理数量，限制和最小化冗余，以免给各国和国际民航组织造成不必要的负担。

2.3.3 GEUSR 建议以优先类访谈问题（PPQs）为重点灵活开展审计活动（建议C10）。尽管国际民航组织制定了进行重点审计的方法，但对这一概念的应用却有限。USOAP-AG扩展了这一理念，提出应根据国情调整 USOAP CMA 的范围和频率（建议F.3）。国际民航组织应增加（与标准衔接的）仅包含优先类访谈问题的重点审计，并对活动进行调整，以最大化利用资源，减轻负担。国际民航组织可考虑的一种做法是采用等级框架，随着有效实施评分的提高调整重点，从基础要素开始，向安全监督绩效的可持续性成熟要素循序推进。

2.3.4 GEUSR建议（建议E19）国际民航组织改进USOAP CMA关于USOAP CMA在线框架(OLF) 培训，内容包括但不限于：如何通过分析访谈问题，审查证据和参考资料，以及根据关键要素（CEs）查明不足领域等，完成按访谈问题的自我评估；如何制定有效和可接受的纠正行动计划（CAPs）；提供纠正行动计划“好”、“坏”示例，供各国参考；以及如何管理和监测纠正行动计划的进展。

2.4 参与 USOAP CMA 及近期活动的反馈 — 需要什么

2.4.1 如上文第2.1.1段所述，访谈问题应聚焦于标准中与安全相关的内容，避免涉及其他事项，如国际措施的协调统一，证书或手册的格式而非规定的内容等。访谈问题不仅应基于标准，更应具体针对标准中的安全内容。这包括确保因未实施标准而产生的访谈问题结果承认国家须通报差异，并对照预期安全结果考虑差异内容和存在的理由。

2.4.2 在访谈问题结果中引入“替代合规方式”，以反映各国可通过等效安全保障水平满足访谈问题的原意，并认可部分合规性。此一方法还可纳入加权评分模型，以强调对关键要素6-8（如认证和、或监视流程及活动）等既定标准的有效实施。

2.4.3 各审计领域应有相关专业背景的审计人员参加，例如，关于航空基本法和具体运行规章的访谈问题，应有法律背景的审计人员参加；关于机场和地面助航设施的访谈问题，应有机场运行背景的审计人员参加等。

2.4.4 向审计人员提交证据，以及审计前向各国通报相关框架的方式，应实现标准化。

2.4.5 对于拥有大型和、或复杂航空系统的国家，每一领域应至少配备两名审计员。

2.4.6 加强对审计人员的指导，以增进团队协同性和对访谈问题解释的一致性（如限制偏差），并确保审计结论足够细致，以制定针对性强的纠正行动计划（即审计结论不能流于不能切中隐患问题的空谈或赘言）。

2.4.7 改进审计员培训和资格认证流程，实现计算机辅助培训自动化招生，增加现场培训以提升标准化水平，最大限度地减少第2.4.6段所述的偏差。

2.4.8 根据所发现问题的数量延长纠正行动计划提交时限和、或实施滚动/分阶段提交时限以优先处理最重大的发现。

2.5 关于建立 USOAP CMA 指导委员会的提案

2.5.1 多年来，国际民航组织一直要求各国及其他利害攸关方参与临时小组，以分析和改进USOAP CMA。美国赞赏国际民航组织不时寻求协助的努力；但是，定期支持对于确保USOAP的持续改进和加强是至关重要的。建立一个类似于普遍安保审计计划（USAP）指导委员会的机构，将为各国和国际民航组织提供一个定期论坛，以协调持续改进USOAP的实施和有效性，同时与全球航空安全目标保持一致。

3. 结论

3.1 UUSOAP CMA 是评估各国提供有效安全监督能力，包括事故调查能力的唯一全球标准化方法。

3.2 在整合增强 USOAP CMA 多个相关工作流的同时，利用监测、分析和协调处现配人力和财务资源继续运行该计划，对其复杂性予以承认和认可。