



A42-WP/686
P/49
1/10/25
第 1 号修改稿
(Revision No.1)
2/10/25

大会 — 第 42 届会议

执行委员会关于议程项目 14 的报告

(由执行委员会主席提交)

第 1 号修改稿

所附关于议程项目 14 的报告，已经由执行委员会批准。建议全体会议通过第 14/1 号决议。

注：去掉此封页后，应将本文件插入报告夹的适当位置。

议程项目 14：审计计划 — 持续监测做法

国际民航组织持续监测做法（CMA）审计计划的实施情况

14.1 委员会在讨论 A42-WP/4 号文件期间，对国际民航组织及其成员国努力地成功实施普遍安全监督审计计划（USOAP）持续监测做法（CMA）和普遍安保审计计划（USAP）持续监测做法（CMA）表示赞赏，同时支持加强其活动的协调。委员会同意敦促成员国继续全面参与本组织的审计计划，并避免要求推迟或取消该国的审计，除非有令人信服的理由，因为这样的要求会对计划造成负面影响。委员会还鼓励捐助方继续提供自愿捐献以支持这些举措。

14.2 由新西兰提交、并由澳大利亚和加拿大联署的 A42-WP/315 号文件建议成立一个技术专家小组，在 2024 年第十四次空中航行会议（AN-Conf/14）的讨论基础上，向理事会报告加强国际民航组织的两个审计计划的建议，并支持向注重成果和基于风险的审计框架过渡。美国在 A42-WP/376 号文件中要求对 USOAP CMA 活动根据风险进行优先排序，提议设立一个常设指导委员会以支持 USOAP CMA 的不断改进，并要求国际民航组织实施专家小组提出的其余建议。在审查这些文件时，委员会注意到在其各相关专家组内继续就每一审计计划进行讨论的重要性。此外，关于 USAP-CMA 问题的一个工作队已在开展工作，其任务是对安保审计计划进行全面审查并提出改进建议，以确保该计划基于风险、注重成果和高效运作。委员会注意到定期审查 USOAP CMA 的益处，并支持成立一个小组，就 USOAP CMA 的演进向理事会提出建议，以期在越来越复杂的环境中保持自身的重要性、更多地以数据为驱动、更加知悉风险、更加注重成果，同时确保其问责制和持续改进。因此，委员会同意将 A42-WP/376 号文件中的提议转交该小组审议。为促进高效利用成员国和国际民航组织的资源，委员会进一步建议组建一个 USAP 和 USOAP 各小组之间的协调机制以应对共同挑战，并提出对两个审计计划都适用的建议，以此促进协作。委员会强调，即便是实施基于风险的监督，也应继续满足应适用标准规定的各项最低要求，并同意将 A42-WP/315 号文件中所载的提案转交给两个小组审议。

14.3 委员会还进一步注意到，国际民航组织自采用持续监测做法以来，采取了风险知情做法就 USOAP 和 USAP 活动确定国家优先顺序，并根据专家小组的建议实施增强措施，同时考虑到资源的可用性以及这些计划持续和统一运作的需要。

14.4 孟加拉国建议附件 9 —《简化手续》的监督完全在 USAP-CMA 下进行，而不是用 USOAP CMA 的在线框架来完成合规检查单（CC）和电子申报差异（EFOD）数据库。委员会注意到通过电子申报差异（EFOD）系统通报的遵守附件 9 各项标准的情况的重要性，在这方面，现行的安排应予维持。此外，鉴于本附件下所涉问题种类繁多，其中有些是在 USOAP CMA 下进行审计，在 USAP-CMA 之下对附件 9 的所有内容进行审计将是不适当的。

USOAP CMA 的演进

14.5 委员会确认 USOAP CMA 的效力和相关性、它在全球范围内带来的安全改进，以及国际民航组织理事会提交的 A42-WP/5 号文件中所载、在几个工作流下管理的演进计划。委员会对计划开展的工作表示欢迎，并核准了为 USOAP CMA 的演进拟议的工作流和时间表，以及根据第 14.2 段所述讨论做出的某些修订，同时还注意到，更多地使用数据用于监测目的，能够带来基于风险和基于绩效的做法和更有效利用资源的益处。委员会还注意到 USOAP 在线框架（OLF）中涉及数据管理的程序。

14.6 在 A42-WP/97 号文件中，阿拉伯联合酋长国建议国际民航组织对危险物品专家正式承认，并在 USOAP CMA 活动范围内作为审计员予以部署。在 A42-WP/265 号文件中，哈萨克斯坦建议国际民航组织加强其审计方法，在审计团队中纳入法律专业人员，特别是具有航空法专业知识的人员，以改进对关键要素（CE）-1：主要航空立法和 CE-8：解决安全关切的评估。委员会注意到，在 USOAP 活动中增加一名专家意味着每项活动的费用大幅增加，并将因此使得分配给 USOAP 活动的预算赤字提高。尤其是对 A42-WP/97 号文件，委员会注意到，USOAP CMA 内现行规程的结构满足了审计危险品规定的需要。委员会同意将 A42-WP/265 号文件中所提问题转交第 14.2 段所述拟议专家小组进一步审议。

14.7 在 A42-WP/497 号文件中，巴西在拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）成员国¹的支持下，建议国际民航组织开展研究以修订关于及时实施新标准和建议措施（SARPs）的规程问题（PQ），更好地评估国家监管和立法规则制定进程的完整性与质量，从而推动建立健全的国家决策进程。委员会指出，审计计划应考虑各国将新附件和各项修订纳入其国家框架的努力，这本身就需要时间和审议，并同意将本工作文件中所提问题转交相关小组进一步审议。

14.8 在 A42-WP/429 号文件中，约旦代表阿拉伯民用航空组织（ACAO）成员国²建议各国从临时性审计筹备转向系统性、持续的合规监测做法。这将涉及在国家航空监督结构内设立一个专门的合规监测实体，以确保持续就绪接受国际民航组织审计。委员会指出，各国拥有就履行安全监督职能和责任决定其行政结构和手段的主权。在 CMA 概念下，委员会注意到，预计各国与国际民航组织将持续互动，提供其数据和信息的最新情况，使国际民航组织能够相应地规划 USOAP 活动。在《普遍安全监督审计计划持续监测手册》（Doc 9735 号文件）中，国际民航组织为各国与 USOAP CMA 的此类持续互动提供了指导。

¹ 阿根廷、伯利兹、多民族玻利维亚国、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、尼加拉瓜、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

² 阿尔及利亚、巴林、科摩罗、吉布提、埃及、伊拉克、约旦、科威特、黎巴嫩、利比亚、毛里塔尼亚、摩洛哥、阿曼、巴勒斯坦、卡塔尔、沙特阿拉伯、索马里、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯、阿拉伯联合酋长国和也门。

14.9 由国际航空运输协会（IATA）和国际公务航空理事会（IBAC）提交并由国际机场理事会（ACI）联署的 A42-WP/388 号文件，主张更系统化地利用安全情报，特别是来自 USOAP CMA 传统活动和国家安全方案实施评估（SSPIA）的安全情报，为国际民航组织的标准和建议措施及指导材料提供信息并使其不断演进。委员会建议国际民航组织制定一个结构化机制，以确保国际民航组织专家小组系统化地获悉源自 USOAP 活动的相关安全情报。

14.10 南非提出的 A42-WP/68 号文件建议国际民航组织在目前的报告工具中，如 iSTARS，根据成员国民航活动规模和复杂性对其进行分组，以便进行更有意义的比较和更有针对性的协作。委员会建议国际民航组织加强载有 USOAP 数据和分析的报告，以反映成员国之间的民航活动规模和复杂性。

14.11 同样由南非提交的 A42-WP/69 号文件敦促国际民航组织重新考虑在 USOAP CMA 活动中使用来自外部利害攸关方的安全数据和审计结果。该提案主张完全依托国际民航组织的 USOAP CMA 来评估各国的安全监督能力。委员会注意到，根据 CMA 原则和专家小组的建议，国际民航组织不仅利用普遍保安审计计划和国际民航组织的数据和信息，还利用外部来源的数据和信息，为 USOAP 活动进行国家优先排序并确定其范围。不过，规程问题状态则仅由 USOAP 活动根据所示证据进行判定。

14.12 在 A42-WP/437 号文件第 1 号修改稿中，俄罗斯联邦在国家间航空委员会（IAC）的联署下，呼吁国际民航组织考虑采取政策，通过完全基于技术考虑因素和透明度的无政治偏见的进程，确保为国际民航组织成员国在国际航空运输服务方面的机会均等指定和保留重大安全关切（SSC）状态。工作文件随附的大会决议草案进一步要求大会“废除 A41-2 号决议”，该决议涉及俄罗斯联邦违反《芝加哥公约》的行为。委员会注意到，在讨论议程项目 22 时，在审议 A42-WP/53 号文件时委员会同意建议全会重申大会 A41-2 号决议继续有效。

14.13 会议注意到国际航协提交的 A42-WP/373 号信息文件和中国提交的 A42-WP/604 号文件信息文件。

14.14 根据讨论情况，委员会同意提交以下决议供全会通过，以取代大会 A40-13 号决议。

14/1 号决议：普遍安全监督审计计划（USOAP）持续监测做法（CMA）

鉴于本组织国际民航组织的主要目标仍然是确保国际民用航空在全世界范围的安全；

鉴于《公约》第三十七条要求各缔约国在关于所有事项的规章、标准、程序和机构方面进行合作，确保可行的最高程度的一致，而这种一致性能够便利和改进空中航行；

鉴于进行安全监督，确保整个国际民用航空的安全既是缔约国的集体责任也是其各自的责任，而且也依赖于国际民航组织、成员国、业界和所有利害攸关方在有效实施全球航空安全计划（GASP）方面的积极协作；

鉴于 2006 年的全球航空安全战略的民航局长会议建议公众获得安全监督审计的相关信息，并制定补充机制以迅速解决根据普遍安全监督审计（USOAP）查明的重大安全关切（SSC）；

鉴于 2010 年的高级别安全会议（HLSC 2010），建议国际民航组织制定与有关利害攸关方共享重大安全关切的标准，并且评估重大安全关切的信息如何最终以一种方式同公众交流，使其能够就航空运输安全做出知情的决定；

鉴于 2010 年的高级别安全会议，建议国际民航组织与各国际实体和组织，就共享保密信息签订新的协议，并修订现有的协议，以便减少各国因重复审计或检查所造成的负担，并减少监测活动的重复；

鉴于第十三次空中航行会议（AN-Conf/13）提出建议并经理事会同意，继续演进普遍安全监督审计的方法、进程和工具，并确保国家的持续监测保持强健、相关性和与时俱进；

鉴于 COVID-19 高级别会议（HLCC）建议国际民航组织将国家安全计划实施评估（SSPIA）与传统的普遍安全监督审计计划持续监测做法活动相结合，并注意到已制定了普遍安全监督审计计划持续监测做法数据管理框架，其中包含使用、管理和保护相关普遍安全监督审计计划信息的程序，同时为成员国的活动提供支持；

忆及大会第 32 届会议决定制定一项普遍安全监督审计计划，包括由国际民航组织进行定期的、强制性的、系统化和协调一致的安全监督审计；

鉴于大会第 39 届会议同意由国际民航组织建立一个独立的小组进行结构性审查，明确对普遍安全监督审计计划持续监测做法的调整，以使该计划进一步演进和强化，同时虑及国际民航组织不断演进的安全战略以及各国在实施附件 19——《安全管理》，特别是国家安全方案（SSP）要求方面的进展；且这项审查所产生的建议已经理事会同意，并附某些警示条件，以使普遍安全监督审计计划持续监测做法继续演进；

鉴于实施国际民航组织的普遍安全监督审计计划，是航空安全方面的一项重大成就，成功地完成了 A32-11 号和 A35-6 号决议赋予的任务，并提供了评价成员国的监督能力和确定有待改进的领域的的能力；

忆及大会第 33-8 号决议要求理事会确保普遍安全监督审计计划财政上的长期可持续性，并将其各项活动分阶段纳入经常方案预算；

忆及国际民航组织普遍安全监督审计计划的目标，是寻求确保各成员国充分履行其安全监督的责任；

认识到普遍安全监督审计计划的继续和扩展，以便涵盖所有与安全相关附件的规定，对促进充分执行与安全相关的标准和建议措施至关重要；

认识到秘书长已经采取了适当步骤来确保建立一个独立的质量保证机制，以监测和评估该计划 **USOAP** 的质量；

认识到各国行动计划的有效实施对加强全球空中航行的总体安全至关重要；

认识到国际和地区组织进行的审计、检查、审查、评价和/或评估对增进安全所做出的贡献，包括那些与国际民航组织有协议的组织，如国际机场理事会（ACI）、欧洲航空安全机构（EASA）、欧洲委员会（EC）、飞行安全基金会（FSF）、国际航空运输协会（IATA）和欧洲空中航行安全组织（EUROCONTROL）；

认识到透明性、~~和~~共享和分析安全信息是安全的航空运输系统的基本原则之一；和

认识到地区安全监督组织（RSOOs）在普遍安全监督审计计划持续监测做法中具有重要作用，适用时，下述“各国”一词应包括具备适当促成性法律框架的地区安全监督组织；

大会：

1. 赞赏理事会和秘书长成功地演进并实施了国际民航组织的普遍安全监督审计计划持续监测做法（CMA）；

2. 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）演进为更加以证据为基础有风险能知情、以成果为导向的计划，并在普遍的基础上对其加以运用，以评估各国的安全监督系统的有效性和可持续性，以及各国在实施安全管理要求，特别是国家安全方案（SSPs）方面的进展；

3. 指示秘书长按照理事会所同意的组织普遍安全监督审计计划持续监测做法（~~USOAP CMA~~）结构审查专家组（~~GEUSR~~）特设 USOAP 咨询小组（USOAP-AG）的建议和 ~~AN-Conf/13~~ 高级别会议（HLCC）的相关建议，实施必要的组织改进措施，以成功管理 USOAP CMA 长期演化所带来的变化；

4. 指示秘书长有效利用现有持续监测和审计工具，以确保将资源有的放矢地用于 USOAP CMA；

45. 指示秘书长确保普遍安全监督审计计划持续监测做法继续维护有关附件所载的关键安全条款作为核心要素：附件 1 —《人员执照的颁发》、附件 2 —《空中规则》、附件 3 —《国际空中航行气象服务》、附件 4 —《航图》、附件 6 —《航空器的运行》、附件 7 —《航空器国籍和登记标志》、附件 8 —《航空器适航性》、附件 10 —《航空电信》、附件 11 —《空中交通服务》、附件 12 —《搜寻与援救》、附件 13 —《航空器事故和事故征候调查》及附件 14 —《机场》、附件 15 —《航行情报服务》、附件 18 —《危险品的安全航空运输》和附件 19 —《安全管理》；

56. 指示秘书长确保普遍安全监督审计计划持续监测做法遵守各项原则，其中包括独立性、普遍性、标准化和透明度等，以进一步加强全球对该计划及其结果的接受度；

7. 指示秘书长分析各国有效实施安全监测系统的低可持续性或不可持续性的原因，并查明适当的手段以加强有效性；

68. 指示秘书长继续确保维持为监测和评估普遍安全监督审计计划持续监测做法的质量而建立的质量保证机制，以及持续监测过程各方面的透明度；

79. 指示秘书长按照关于共享安全信息的既定程序，继续与有关利害关系方和公众共享重大安全关切使其能够就航空运输安全做出知情的决定；

810. 指示秘书长通过国际民航组织受限制访问网站普遍安全监督审计计划在线框架（OLF），向所有成员提供由普遍安全监督审计计划持续监测做法所生成的所有与安全监督相关的信息；

11. 指示秘书长实施数据管理程序，处理在线框架中普遍安全监督审计计划数据和信息的收集、存储、使用、管理、共享和保护；

912. 指示秘书长继续促进普遍安全监督审计计划持续监测做法同其它组织与航空安全相关的审计计划之间的协调与合作，从而共享保密的安全信息，以便减轻各国因重复审计或检查所造成的负担和减少重复劳动，并寻求协同效应以加强 USOAP CMA 的效应监测活动的重复；

1013. 指示秘书长通过适当的加密网站，继续促进与各缔约国、行业界和其它利害关系方共享关键安全信息；

1114. 敦促所有成员国支持国际民航组织开展普遍安全监督审计计划持续监测做法的演进工作，并敦促有能力的成员国，在长期或短期的基础上，向国际民航组织借调合格的、有经验的技术人员，以使本组织能够继续成功地运行方案普遍安全监督审计计划持续监测做法；

15. 敦促成员国、国际组织、捐助方和相关利害攸关方提供自愿捐款，支持普遍安全监督审计计划持续监测做法的演进和运作；

4216. 敦促所有成员国及时向国际民航组织提交并更新国际民航组织所要求的所有资料 and 文件，以确保有成效地运行普遍安全监督审计计划的持续监测做法；

4317. 敦促所有成员国与国际民航组织进行合作，在可行情况下，尽量根据排期接受普遍安全监督审计计划持续监测做法活动，包括审计、核实访问和异地核实活动和国家安全方案（SSP）实施评估，以便利普遍安全监督审计计划持续监测做法的顺利进行；

4418. 敦促所有成员国实施纠正行动计划，以处理在普遍安全监督审计计划持续监测做法活动期间查明的发现情况；

4519. 敦促所有成员国与其它成员国分享可能影响国际空中航行安全的关键性安全信息，并便利获取所有有关的安全信息；

4620. 鼓励各成员国在履行其安全监督职能时，包括在《公约》第十六条所规定的检查期间，充分利用所能得到的安全信息；

4721. 提醒各成员国需要监视其领土之内的所有航空器，包括外国航空器的运行，并在必要时采取适当行动以维护安全；

4822. 指示理事会将普遍安全监督审计计划持续监测做法的演进工作进行优先排序，力求向方案普遍安全监督审计计划持续监测做法提供充分的人力和财务资源，并向大会下一届常会报告其 USAP-CMA 的演进和绩效情况；和

4923. 宣布本决议取代 A37-5/A40-13 号决议。

USAP-CMA 的相关发展情况

14.15 在 A42-WP/486 号文件第 1 号修改稿（仅有英文）中，俄罗斯联邦支持加强国际和国家监督系统，并要求国际民航组织在评估国家监督绩效的可持续性和《全球航空安保计划》里程碑的实施情况时，探讨整合国家纠正行动计划（CAP）实施情况的可能性。委员会注意到已经成立了一个 USAP-CMA 工作队来进行全面审查，并同意该提案转交该工作队，在其工作方案下进行审议。