



大会 — 第 39 届会议

技术委员会

议程项目33：航空安全和空中航行监测和分析

启动双边协议的普遍安全监督审计计划持续监测做法工具

(由加拿大提交)

执行摘要

加拿大正在建议采取一种做法，将各国对普遍安全监督审计计划（USAOP）持续监测做法（CMA）工具的投入用作请求双边协议的第一步。对普遍安全监督审计计划持续监测做法的投入通过在线框架（OLF）来收集，并可在提出请求和接受请求国之间进行对比。对比结果可初步用于了解在拟定协定时要求将调查和侧重点更多或更少地放在哪些方面，甚至可用于选择不去拟定一项协议。

行动：请大会：

- a) 承认普遍安全监督审计计划持续监测做法在线框架的价值不只是单纯地进行报告。所报告的信息可用于在与多国建立伙伴关系以支持不让任何国家掉队（NCLB）的举措时节省时间和资源；和
- b) 承认可对普遍安全监督审计计划持续监测做法在线框架予以增强，即增加自动对比工具，使该框架对各国具有更高价值。

战略目标：	本工作文件涉及安全和航空运输经济发展战略目标。
财务影响：	成本或时间未知，但预计主要表现为在长期内可共享资源及在短期内可节省初始差旅和评估时间。增强在线框架所用电脑程序可能会带来相关成本。
参考文件：	普遍安全监督审计计划持续监测做法网站 http://www.icao.int/safety/cmaforum/Pages/default.aspx

1. 引言

1.1 鉴于全球航空业务状况和有必要鼓励资源的最佳使用，显然双边安排被视为一种使效率最大化的方法，特别是双方在使用足够等效的方法运行国家方案时。虽然缔结双边协定在长期内可有效推动当局之间共享资源，但协定的缔结耗时、困难重重且极具政治性，即便是缔结双边协议的意图简单，即更加有效和高效地利用我们的所有资源。启动过程常常是最为困难的一个环节。

1.2 国际民航组织是连接所有航空当局的一个桥梁。当然，我们都以不同的方式开展工作和了解彼此的方案，但我们都打算以这样或那样的方式满足国际民航组织的标准。普遍安全监督审计计划持续监测做法工具可根据国际民航组织标准确定各当局在实施这项标准方面处于哪个阶段。在线框架中包含有一国根据访谈大纲问题（PQ）开展自我评估、电子申报差异（EFOD）、审计报告、纠正行动计划（CAP）、国家航空活动问卷（SAAQ）和重大安全关切（SSC）等方面的信息。通过在线框架和持续监测做法概念，这些信息均可供使用和共享，以改进安全。

1.3 通过对这两项要求进行结合和使用已经提供的工具，加拿大和其他成员国能够从普遍安全监督审计计划持续监测做法工具的存储数据中受益，从而在初步评估潜在的双边合作伙伴时节省时间和资源。

2. 讨论

2.1 普遍安全监督审计计划持续监测做法在已存入和填入系统的访谈大纲问题自我评估、国家航空活动问卷、电子申报差异、纠正行动计划和审计信息中对国际民航组织要求的关键要素进行了涵盖。所有国家均可使用该信息。可使用在线框架的普通结构对该信息进行对比，以确定两个或两个以上当局之间的共同点和差异，而不必对规章结构进行字里行间的对比。

2.2 简而言之，缔结一项协议需要做的有两件事情：1) 对两个系统进行对比，找到共同做法，以确保系统的兼容性；2) 对彼此的方案和实施方法可满足这些做法建立信任。一旦这些方面得以确定，便可同意在某种程度上接受另外一国家当局的工作来替代本国当局的工作，甚至可以在上述 1) 和 2) 两个方面取得的经验表明每个当局具备的能力时，适时扩大这种接受程度。

2.3 虽然这能够证明相同点，它也会显示和强调不同点。对电子申报差异中、对访谈大纲问题所做回复中或对审计和纠正行动计划所做回复中申报的差异进行简单评估，便可看出有足够理由不去缔结协议，可为参与各方节省不计其数的人力时间和/或差旅费。

2.4 积极行动且不断对其在线框架更新的国家准备接受对比，并准备启动协议，以推动航空服务和产品的流动。不对其信息更新的国家将不会从更快速的处理时间中受益。对于那些寻求达成双边协议或其他安排的国家，在在线框架中对回复进行对比将可成为一个很好的起点，以评估在何情况下需要对差异进行弥合或者在何情况下达成安排并没有意义。同样，如达成协议切实可行，则此种对比还会就共同点提供支持性论点。

3. 在线框架的潜在增强

3.1 国际民航组织增加工具，用于对两国的回复和信息进行评估，以便对相同点及更重要地对差异项目进行对比，这并非难事。之后，这会确定系统中的差异在何处及这些差异可能意味着什么，以此来推动谈判过程。这种初步对比基本上可以在在线框架内自动进行。这不会取代有必要开展的评估及国家之间的谈判，但会促成对提议开展更加集中的讨论。

3.2 开发这些对比工具的任务将落在国际民航组织负责在线框架运行的审计小组身上。提供这些特征所需的成本和时间还不得而知。但是，在线框架内已纳入若干信息性和示范性状态工具，且系统内存有相关数据，因此在比较工具中提供这些数据是合情合理的。

4. 结论

4.1 虽然在线框架当前并不具备该特征，但在线框架的确能让各国对在线框架中的共享信息进行人工审查并促成这些国家彼此提供一些已知的基线信息。虽然信心的建立不能用此类评估方法来替代，但这些方法能够推动两个或两个以上国家启动信心建立活动并简化监管方案对比工作。

4.2 对于资源较少的国家，是有办法与资源较多的国家一起缔结协议的，只要各国有理由去建立伙伴关系且在启动阶段不会成为一个严重负担。如果国家对电子申报差异、访谈大纲问题、国家航空活动问卷、纠正行动计划和审计结果所做回复足够类似且达成协议符合双方利益，则初始评估非常有益；如果两个国家所做回复不足够类似，则初步评估也显然是有益的，因为这样做可在两国方案的运行方式存在严重差异的情况下进行对比时节省时间和资源。