



大会 — 第 40 届会议

执行委员会

议程项目 13: 审计计划 — 持续监测做法 (CMA)

关于普遍安全监督审计计划 (USOAP) 持续监测做法 (CMA) 演变的报告

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本工作文件报告了关于国际民航组织普遍安全监督审计计划 (USOAP) 持续监测做法 (CMA) 的演变和拟议的转型活动。普遍安全监督审计计划持续监测做法的演变基础, 是实施按照国际民航组织大会第 39 届会议成立的普遍安全监督审计计划持续监测做法结构审查专家组 (GEUSR) 提出的建议、以及为支持上述活动即将落实第十三次空中航行会议 (AN-Conf/13) 要求的工作和组织改进。

行动: 请大会:

- a) 注意到 GEUSR 建议的实施现状, 如第 2.2 节所述;
- b) 通过关于普遍安全监督审计计划持续监测做法的决议以取代大会 A37-5 号决议, 如附录 A 所述; 和
- c) 注意到第十三次空中航行会议 (AN-Conf/13) 要求的工作和组织改进以及实现普遍安全监督审计计划持续监测做法演变的时间表, 如第 2.3、2.4 节和附录 B 所述。

战略目标:	本工作文件涉及安全及空中航行能力和效率等战略目标。
财务影响:	文件中提到的活动将根据 2020 年至 2022 年经常方案预算和、或来自预算外捐助的可用资源情况进行。
参考文件:	C-DEC 217/4 号决定 C-DEC 216/5 号决定 C-DEC 214/5 号决定 附件 19 Doc 10115 号文件: 《第十三次空中航行会议报告》, 第 1 和 2 号改正稿和第 1 号增编 Doc 10075 号文件: 《大会有效决议》(截至 2016 年 10 月 6 日) Doc 10071 号文件: 《大会第 39 届会议技术委员会报告》 Doc 9735 号文件: 《普遍安全监督审计计划持续监测手册》

1. 背景

1.1 普遍安全监督审计计划（USOAP）于二十多年前推出，并于 2013 年 1 月过渡到全面实施持续监测做法（CMA）。普遍安全监督审计计划持续监测做法是一个信息驱动、基于风险并以结果为导向的计划，其目标包括：使用基于网络的“在线框架”（OLF）平台监测各国的安全监督系统、通过各种活动核实各国的进展、并继续评估各国安全监督系统的有效性和可持续性。

1.2 在以更加有效和高效的方式实现其目标的过程中，普遍安全监督审计计划持续监测做法在继续成熟、改进和扩展。其长期演变旨在维持该计划的地位，将其作为各国安全监督能力和/或实施国家安全计划（SSP）成熟度的全球航空监测系统。这种演进以当前普遍安全监督审计计划的可持续性为依托，并以实施普遍安全监督审计计划持续监测做法结构审查专家组（GEUSR）的建议、以及为支持上述活动即将落实第十三次空中航行会议（AN-Conf/13）要求的工作和组织改进等为基础。

2. 普遍安全监督审计计划持续监测做法的演变

2.1 普遍安全监督审计计划持续监测做法的实施

2.1.1 大会第 37 届会议（2010 年 9 月 28 日至 10 月 8 日）通过了关于普遍安全监督审计计划为了作为持续监测各国安全监督能力的机制向持续监测做法演进的 A37-5 号决议。经过两年的过渡，持续监测做法于 2013 年 1 月正式启动。国际民航组织在普遍安全监督审计计划持续监测做法下开展了各种活动，包括审计、国际民航组织协调的核实访问（ICVM）和核实活动等。

2.1.2 作为普遍安全监督审计计划持续监测做法的基础，其方法是采用关键要素（CE）作为基础建构组块，让国家建立有效实施国际民航组织的安全相关标准、政策和程序所要求的安全监督系统。预计每个国家都将努力处理所有关键要素，以便建立和实施涵盖所有民用航空活动的有效和可持续的安全监督系统。关键要素的有效实施（EI）水平表明了一个国家的安全监督能力。国际民航组织对该指标广泛使用。

2.1.3 规程问题（PQs）是评估八个关键要素有效实施水平的主要工具。为反映国际民航组织规定的最新变化，并为协调和改进参考资料和内容，对规程问题进行定期修订。普遍安全监督审计计划持续监测做法在线框架（OLF）这一工具，为国际民航组织、各国和其他授权用户提供网络集成应用程序套件，以便持续监测和报告与安全有关的信息和文件。OLF 内的组件有助于管理和施行规程问题、规程问题调查结果、重大安全关切（SSC）、MIR、纠正行动计划（CAP）、自我评估，国家航空活动调查表（SAAQ）和电子差异申报系统的遵守情况检查单（CCs/EFOD）等。它还可作为各国存取其中信息的渠道。

2.1.4 国际民航组织还制定、更新和实施指导和培训材料，以使所有与普遍安全监督审计计划持续监测做法互动的官员，如国家持续监测协调员（NCMC）、审计员和各国人员以及安全监督组织等，掌握最新情况。

2.2 普遍安全监督审计计划持续监测做法结构审查专家组（GEUSR）

2.2.1 为了支持普遍安全监督审计计划持续监测做法的不断演进，国际民航组织大会第 39 届会议建议国际民航组织对其方法、进程和工具进行审查，以便各国有机会提供用户反馈，并使国际民航组织能够对该计划规划改进（见 Doc 10071 号文件）。为此，设立了由特定国家和一个国际组织提名专家组成的 GEUSR。

2.2.2 GEUSR为进一步加强普遍安全监督审计计划持续监测做法进行了独立审查，同时考虑到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。GEUSR审查了该计划对A32-11号决议：国际民航组织普遍安全监督审计计划的订立和A37-5号决议：普遍安全监督审计计划（USOAP）的持续监测做法的遵守情况及其方法、进程和工具后，提出了建议。GEUSR提供了一套建议和意见，因而完成了其任务。国际民航组织理事会（C-DEC 214/5号决定）同意了三十七项建议，这些建议分为六组¹，同时注意到有关在设想的规程问题合理化过程中减少USOAP CMA规程问题（PQs）总数时需要避免相关信息缺失，需谨慎行事的意见。理事会还注意到GEUSR关于可加强其职权范围之外事项的意见。关于建议的更多信息可见于大会第40届会议网站（<http://www.icao.int/Meetings/A40/Pages/documentation-reference-documents.aspx>）。

2.2.3 这项工作的实施，预计将带来该计划的功能改进并加强提供给决策者的信息，从而为各国和国际民航组织带来更大效益。规程问题的合理化和优先排序也预计会减轻成员国和国际民航组织的工作负担，并使各国得以根据不让任何国家掉队（NCLB）的举措，将努力和资源集中在与运行安全风险更具关联性的方面。具体而言，C组所载的这些建议将进一步支持国际民航组织不断演进的安全战略，使国际民航组织能够评估各国在实施附件 19 方面的成熟度，特别是在国家安全方案要求方面，并且以更多元的方式评估各国安全监督能力。GEUSR 建议的实施始于 2019 年第二季度，预计将在下三年期内完成。

2.3 第十三次空中航行会议

2.3.1 第十三次空中航行会议支持普遍安全监督审计计划持续监测做法在 GEUSR 建议的基础上演进，并要求加速实施一些建议。会议还建议国际民航组织在国际民航组织大会第 40 届会议之前建立一个小组，以超越 GEUSR 建议进一步发展普遍安全监督审计计划持续监测做法，处理重复工作和协同作用等问题，从而提高普遍安全监督审计计划持续监测做法的效率，同时维持确保该计划实施独立性、普遍性、标准化和全球接受性的保障措施（参见 Doc 10115 号文件，建议 6.3/1）。国际民航组织理事会第 216 届会议第五次会议（C-DEC 216/5 号决定）批准了第十三次空中航行会议提出的建议。

2.3.2 在理事会批准第十三次空中航行会议建议后，成立了普遍安全监督审计计划持续监测做法特设咨询组以就该计划的效率改进提供咨询。预计该小组将处理会议授予的任务并进一步加强该计划。

¹ A组：访谈问题的结构修改；
B组：优先事项的访谈问题；
C组：普遍安全监督审计计划持续监测做法活动的类型和优先安排；
D组：关于国家指标的介绍；
E组：培训和指导；和
F组：工具的强化（OLF）

2.4 组织改进

2.4.1 GEUSR 建议的实施和第 2.3.2 段所述小组的成果将启动对普遍安全监督审计计划持续监测做法工作方法的审查。随着全球技术和航空活动的变化并根据 ISO 9001 认证，预计将审查进程和管理系统，并不断根据其运行环境的变化而调整适应。

2.4.2 秘书处将对普遍安全监督审计计划进行彻底的内部审查，实施必要的组织改进，以便成功地管理该计划长期演进带来的变革，并更好地配合国际民航组织的使命和愿景。组织改进可能会促使将资源改向投入高风险领域或可为该计划带来重大效益的领域。预计进一步的技术改进、结构变化和培训战略将支持该计划的转型。

3. 实施计划

3.1 制定了一项行动计划以支持该计划的演进，其中包括三个主要工作流：i) 实施 GEUSR 建议；ii) 普遍安全监督审计计划持续监测做法特设咨询组就该计划效率改进提供的咨询；iii) 组织改进。行动计划包括了开展工作流所需的任务、时间表和资源。

3.2 作为普遍安全监督审计计划持续监测做法演进的一部分，已规划了 24 个月的过渡阶段，以实施三个工作流提出的变革。预计在国际民航组织大会第 41 届会议之前将推出普遍安全监督审计计划持续监测做法的增强功能。附录 B 列出了三个工作流的预估时间表。作为向理事会提交的年度报告内容，将就普遍安全监督审计计划持续监测做法的演进提供最新信息。

4. 结论

4.1 通过普遍安全监督审计计划持续监测做法的演进，国际民航组织旨在保持该计划的地位，将其作为成员国和代表国家或国家集团履行安全监督责任的安全监督组织安全监督能力和安全计划的全球航空监测系统。这些转型将加强该计划，并根据国际民航组织不断演进的安全战略予以推进。进化的普遍安全监督审计计划持续监测做法可望增强其向决策机构传达的信息。国际民航组织与相关利害攸关方之间加强协同作用，则可能避免在各国采取重复的干预措施，从而提高普遍安全监督审计计划持续监测做法的效率，同时遵守除其他事项外独立性、普遍性、标准化和透明度的原则，以进一步加强该计划及其结果的全球可接受度。此外，在整个过渡阶段实施的组织改进将增强技术、结构和管理系统，从而使该计划更为高效。

附录A

有待大会第40届会议通过的决议草案

A40-X: 普遍安全监督审计计划 (USOAP) 的持续监测做法 (CMA)

鉴于本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规章和措施方面进行合作，凡采用统一办法能便利、改进空中航行的事项，应尽力求得可行的最高程度的一致；

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成员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、缔约成员国、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) 查明的重大安全隐患 (SSCs)；

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、相应和更新；

忆及大会第 32 届会议决定制定一个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，并提供了评价缔约成员国的安全监督能力和确定有待改进的领域的办法；

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，合适时，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，是寻求确保各缔约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安全信息是安全的航空运输系统的基本原则其中之一；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的重要作用，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. 表示赞赏秘书长成功地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）~~全面系统做法；~~

2. 指示秘书长自2011年1月1日起，~~继续~~将国际民航组织普遍安全监督审计计划演变为持续监测做法（CMA）~~演进为更加以证据为基础，纳入安全有风险能知情、以成果为导向的计划因素分析，并在普遍的基础上对其加以运用，以评估各国的安全监督能力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. 指示秘书长确保普遍安全监督审计计划持续监测做法依然是有关附件所载安全条款中的核心要素：附件1 —《人员执照的颁发》、附件6 —《航空器的运行》、附件8 —《航空器适航性》、附件11 —《空中交通服务》、附件13 —《航空器事故和事故征候调查》及附件14 —《机场》、~~和附件19 —《安全管理》；~~

4. 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；

45. 指示秘书长继续确保维持为监测和评估该计划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；

56. 指示秘书长按照关于共享安全信息的既定程序，~~理事会制定~~继续与有关利害攸关方和公众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共享，~~使公众其能够就航空运输安全作出知情的决定；~~

67. 指示秘书长通过国际民航组织限制性网站，向所有缔约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；

78. 指示秘书长继续促进普遍安全监督审计计划，同其它组织与航空安全相关的审计方案之间的协调与合作，从而共享保密的安全信息，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；

89. 指示秘书长通过适当的保密网站，继续促进加强飞行安全信息交流（FSIX）数据库，以便利在与各缔约国、行业界和其它利害关系方之间，适当共享关键安全信息；

910. 要求敦促所有有能力的缔约成员国，在长期借调的基础上，向国际民航组织委派合格的、有经验的技术人员，以使本组织能够继续成功地实施运行该计划；

4011. 敦促所有缔约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，以确保有成效地实施运行普遍安全监督审计计划的持续监测做法；

4412. 敦促所有缔约成员国与国际民航组织进行合作，在可行情况下，尽量接受本组织安排的普遍安全监督审计计划持续监测做法持续监测活动，包括审计和核实访问、非现场核实活动和国家安全方案实施评估，以便利普遍安全监督审计计划的持续监测做法的顺利进行；

13. 呼吁所有缔约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；

4214. 敦促所有缔约成员国与其它缔约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；

4315. 鼓励各缔约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；

4416. 提醒各缔约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；

4517. 指示理事会向大会下一届常会报告普遍安全监督审计计划的持续监测做法的总体实施演进和绩效情况；和

4618. 宣布本决议取代 A37-5 号决议。A36-4 号决议：普遍安全监督审计计划（USOAP）的持续监测做法。A36-4 号决议国际民航组织普遍安全监督审计计划（USOAP）向用全面的系统方法实施审计过渡。A36-4 号决议：对 2010 年以后的国际民航组织普遍安全监督审计计划（USOAP）应用持续监测的方法，以及 A36-2 号决议：采取统一战略解决与安全有关的缺陷的第一至第六条。

APPENDIX B

USOAP CMA EVOLUTION TIMELINE

A detailed action plan has been prepared, leading to the evolution of the CMA to be implemented before the 41st Session of the ICAO Assembly. This timeline presents the three main streams of work to support the evolution of the USOAP CMA and certain policy elements.

