



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

普遍安全监督审计计划 — 持续监测做法 (USOAP CMA) 结构性审查专家组  
提出的重点建议的落实

(由澳大利亚和新西兰提交，新加坡和联合王国联署)

执行摘要

澳大利亚和新西兰支持为完善和简化普遍安全监督审计计划持续监测做法 (USOAP CMA) 的方法、手段和程序所做的努力并鼓励成员国继续有效参与该计划。这包括组建普遍安全监督审计计划持续监测做法特设咨询组和制定宏观行动计划，以支持该计划未来三年的演进。

落实普遍安全监督审计计划持续监测做法结构性审查专家组 (GEUSR) 为第十三次空中航行会议 (AN-Conf/13) 提出的建议将减少国际民航组织审计、协调验证任务和场外验证的行政工作量，从而减轻成员国的负担。这对航空系统规模较小的成员国尤为重要，有助于他们为即将开展的审计工作进行准备，改进安全治理和系统绩效。

行动：请大会：

- a) 根据第十三次空中航行会议的成果，建议国际民航组织继续努力，为了成员国和国际民航组织的利益，以A组和B组建议为重点，加快落实普遍安全监督审计计划持续监测做法结构性审查专家组提出的建议；和
- b) 建议通过制定涵盖各主要工作方面和关键政策要素以及充足的人力和财务资源的详细实施计划，为此项工作提供支持。

战略目标：	本工作文件涉及安全战略目标。
财务影响：	尽量减少国际民航组织落实部分建议的成本，并应利用2020年至2022年国际民航组织经常方案预算提供的资源。

参考文件：	A39-WP/213号文件 C-WP/14757号文件 C-WP/14908, Rev1号文件 C-DEC 214/5 号文件 C-DEC 216/5 号文件 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
-------	---

## 1. 引言

1.1 航空运输安全直接关系到国际航空运输业需求的增长。国际民航组织的普遍安全监督审计计划(USOAP)持续监测做法(CMA)业已成为国际民航组织评估和为成员国提供针对性援助, 帮助其提高系统绩效, 履行监督职责的根本手段。USOAP CMA有效实施(EI)评分有利于国际民航组织对成员国的安全标准直接进行评估。

1.2 国际民航组织193个成员国开展的航空活动数量和安全监督成熟度千差万别。有些国家航空系统复杂, 监管机构资源更充足, 而另一些国家则经营规模小, 资源少。

1.3 USOAP是20多年前出台的, 2013年1月过渡到持续监测做法, 对其进行适当的经常性维护是必要的, 这样才能保证其有的放矢, 平衡兼顾和适合目的, 减少国际民航组织审计、国际民航组织协调验证任务和场外验证给成员国和航空利益攸关方造成的行政工作量。这对世界上航空系统规模较小和资源有限的成员国尤其重要。

1.4 国际民航组织第三十九届大会建议国际民航组织对该计划进行审查并制定改进计划, 随后成立了USOAP CMA结构性审查专家组(GEUSR)。审查专家组由来自成员国的11名专家组成, 开展独立审查, 加强USOAP并提出改进建议。

1.5 2018年2月, 审查专家组拟定了37项建议, 涵盖完善USOAP CMA的功能, 包括修订规程问题(PQs), 对USOAP CMA活动确定其优先次序、提出国家指标、培训和指导以及工具的改进。

1.6 第十三次空中航行会议建议, 国际民航组织继续努力演进USOAP CMA, 并作为优先事项, 落实审查专家组的A组(规程问题的结构性修订)和B组(优先规程问题)的建议。第十三次空中航行会议还认为, 在压缩USOAP CMA规程问题总数, 特别是对于那些与安全监督没有直接关系的问题时, 不应丢失相关信息。

1.7 此后, 国际民航组织审查并肯定了审查专家组的建议, 与此同时, 秘书处制定了一份宏观实施计划以征得USOAP CMA特设咨询组的支持。

1.8 根据第十三次空中航行会议的成果, 要求大会支持国际民航组织继续努力加速落实审查专家组的建议, 首先落实A组和B组建议以迅速减轻成员国的负担。

## 2. 讨论

### 2.1 平衡兼顾和适于目的方法是必要的

2.1.1 现行的USOAP CMA给成员国，甚至是那些航空系统十分发达的成员国造成了巨大的行政负担。对于作为评估成员国有效实施水平的主要工具的940多个规程问题，它要求持续不断的收集证据、编写适当的答复并通过国际民航组织在线框架进行上传。在审查专家组认定的问题当中，其中一个就是大量的规程问题不是重复就是与正确衡量成员国安全监督能力不相干。

2.1.2 USOAP CMA流程统一适用于所有成员国。灵活性不足难以使该流程完全适用于每个成员国，对小成员国尤其不利。

2.1.3 我们在太平洋岛国的经验表明，USOAP CMA流程存在着越来越不可行的风险。太平洋国家的有效实施评分介于5.63%至63.95之间，只有两个国家的分数高于50%，全部低于国际民航组织的世界平均分68.12%。

#### 2.1.4 太平洋岛国面临的主要困难包括：

- a) 互联网连接和基础设施有限；
- b) 负责国家监管监督的人力和资源(包括技术资源)有限；和
- c) 国际民航组织的标准和框架十分复杂。

2.1.5 太平洋岛国管理USOAP CMA流程所需的工作量与其航空业的规模和范围不相适应。这威胁到他们提高自身有效实施的分数和有效参与国际航空系统的能力。

2.1.6 我们支持太平洋岛国开展大量工作来提高有效实施分数。然而，这可能不是对其有限资源的最佳使用方法，让他们能够把更多时间用在改善航空安全和安保上才是更合适的方法。

2.1.7 国际民航组织与各国的交流应与成员国航空系统的复杂程度相匹配。合适方法会提供灵活性并为各成员国审计设定相称的期望值，并与他们的航空系统的复杂程度保持一致。

2.1.8 采用基于风险的方法有助于对会员国进行更频繁和更有针对性的评估。为充分利用国际民航组织有限的资源，有必要把活动重点放在高风险领域。应鼓励各国把精力集中在优先领域，同时减少对各国在不太相关领域证明合规的要求。

### 2.2 保持更新有效实施评分的必要性

2.2.1 虽然有效实施分数旨在反映一个成员国的安全监督水平，但分数过时的风险是存在的。各国应不断努力进行调整，以符合不断变化的所需门槛，并必须请求国际民航组织进行核验，以保持其最新的有效实施。USOAP CMA流程提供的信息必须是最新和相关的，这样才能够得到有效利用，否则国际民航组织的流程和程序可能变得越来越无足轻重。

2.2.2 新西兰的航空业相对成熟，但USOAP CMA流程工作量的管理方面依然面临挑战。新西兰最近一次全面审计是在2006年进行的全面系统审计，USOAP CMA流程于2016年到期。由于发生大地震，只完成了一个方面的审计。与此同时，新西兰的有效实施分数相对于其对照的国家继续下降，合规情况不甚准确。这给新西兰以及面临类似情况的其他国家带来声誉风险。

2.2.3 全面减轻USOAP CMA流程的管理负担，再辅以相应的基于风险的方法将会带来巨大收益。

### 2.3 加速落实审查专家组的建议

2.3.1 A组建议包含规程问题的改进，确保其重点突出、平衡和全面。

2.3.2 确保规程问题足够全面和覆盖范围广固然重要，但对规程问题总数进行管控会减轻成员国(答复规程问题)和民航组织(评估成员国的答复)日益增加的需求和负担。

2.3.3 尽管所有规程问题对计算成员国的有效实施得分贡献是相同的，但它们对运营安全风险的影响却不尽相同。B组建议指出一些具体规程问题，帮助成员国专注于可能表明重大安全关切的风险增加的安全监督影响的关键方面。

2.3.4 回答所有纠正行动计划中的规程问题对于国际民航组织全面评估成员国安全监督系统的有效实施至关重要，但这需要付出巨大努力。通过对关键规程问题进行优先排序，成员国可以更好地将资源分配给安全的关键领域。

2.3.5 修订规程问题，使问题少而精，意味着减轻成员国协调和跟踪安全优先级较低但仍需要回答的问题的答复的行政管理工作。它还意味着成员国可以集中精力，更好地回答与评估成员国安全监督能力直接相关的有针对性的优先规程问题。此外，会员国还可以把精力用于有效改善其安全系统，提高对USOAP CMA的整体参与，从而全面改善全球和区域航空安全。

2.3.6 国际民航组织宣布的逐渐精简规程问题数量的目标还有进一步利好。国际民航组织秘书处在对规程问题审查、报告和分析的行政工作将会减少，多个规程问题答案一致性的检查工作将会减少。由于规程问题减少，国际民航组织审计和国际民航组织协调验证任务的准备、实施和管理时间也将减少。因效率提高而节省下来的资源可以转用于支持成员国更有效地参与USOAP CMA的工作，例如编写培训或指导材料，协助成员国管理对规程问题的任何修订。

## 3. 结论

3.1 通过重点落实审查专家组的A组和B组建议加速此项工作将有利于把通过完善USOAP CMA收获的益处落到实处。这对即将或计划开展审计工作的成员尤为如此。

3.2 澳大利亚因国际民航组织秘书处为成立USOAP CMA特设咨询组以制定宏观行动计划推动该计划未来三年的演进而付出的努力备受鼓舞。

3.3 为兑现第十三次空中航行会议成果，我们需要制定一个涵盖各项主要工作方面和关键政策要素的详细实施计划并辅以充足的财力和人力资源。国际民航组织将尽力降低落实审查专家组部分建议的费用。

— 完 —