



## 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

#### 加强普遍安全监督审计计划的规程问题

(由阿拉伯联合酋长国提交)

#### 执行摘要

阿联酋赞赏并支持 A40-WP/11-EX/6 号工作文件所载普遍安全监督审计计划持续监测做法结构审查专家小组拟定并经国际民航组织理事会核准的各项建议。除上述工作文件所载建议外，阿联酋特此提出加强国际民航组织开展普遍安全监督审计计划时评估各国合规性所使用工具的补充意见。

本文件呼吁国际民航组织在评估各国与规程问题 (PQs) 的合规性时，审议采用基于目标的做法。为实现这一目标，国际民航组织可能需要审议进一步培训其审计员，使其能够查明一个国家是否实现了加强航空安全的目标，而不是根据指令性的规程问题进行审计。

**行动：请大会：**

- 建议国际民航组织确保规程问题以拟实现的目标为前提而不是以指令为前提，以此加强对各国合规水平的评估；
- 建议国际民航组织在通过规程问题之前，作为提高质量的一部分向各国通报以便进行磋商。这方面的磋商可以利用国家级信件的程序来完成；和
- 要求国际民航组织通过建立这些专家的在线网络，促进与其他方面进行数据交流和共享，从而加强国家持续监测协调员 (NCMCs) 之间的协同。

战略目标：	本工作文件涉及的战略目标：安全、空中航行能力和效率及航空运输的经济发展
财务影响：	本工作文件没有财务影响
参考文件：	Doc 9859号文件：《安全管理手册》(SMM) 附件19 — 《安全管理》

## 1. 引言

1.1 自普遍安全监督审计计划（USOAP）开始以来，该计划为加强全球安全做出了巨大贡献。审计有助于查明需要改进的各个方面，与此同时，所有国家也利用审计来缓解另一运营人或其他国家给其各自系统带来的风险。

1.2 国际民航组织在评估国家与普遍安全监督审计计划以及安全管理体系（SMS）和国家安全方案（SSP）之要求的合规水平时采用的工具就是规程问题（PQs），其中包含主要由国际民航组织审计员进行评估以及国家进行自评使用的指导。各国需要确保它们能够与规程问题所要求的事项合规并出示与其相符的证据。在以下讨论所示的某些情况下，规程问题的指令性质可能无助于实现其原本的目标。

1.3 引入安全管理体系以及要求各国制定和实施国家安全方案，是朝着加强民用航空安全迈出的可喜一步。正如普遍安全监督审计计划的情况那样，由于各国立法、政治和经济条件等方面存在巨大差异，因此要求 193 个成员国均实施和评估安全标准，这对国际民航组织并非易事。

1.4 阿联酋赞赏并且十分感谢国际民航组织秘书长以及普遍安全监督审计计划持续监测做法结构审查专家小组的各位专家，感谢他们召集会议并为普遍安全监督审计计划的演变提出建议。但是，我们认为如果我们打算帮助各国达到国际民航组织关键要素的可接受的实施水平，我们仍然任重而道远。

## 2. 讨论

2.1 规程问题是国际民航组织开发的一个重要工具，国际民航组织和各国利用它来评估各国与国际民航组织标准和建议措施（SARPs）的合规水平。国际民航组织大会第 39 届会议期间，为国际民航组织制定了一项决议，以评价普遍安全监督审计计划并进行实施后情况审查。国际民航组织秘书长在 A40-WP/11-EX/6 号文件中介绍了这一项目的成果。

2.2 本文件旨在强调加强规程问题的制定过程及其实施工作的进一步要点。

2.3 我们认为，在评估各国与国际民航组织标准的合规性时，国际民航组织需要制定一项基于目标的原则，根据这一原则，如果证明一个国家满足规程问题的各项目标，就没有必要遵循指令性指导。

2.4 例如，某些规程问题要求评估一个国家是否具备开展其监视目标的充足资源，以及这些资源是否与该国航空活动的复杂性相称。就这些规程问题而言，为了确保与其合规，可以要求一个国家证明它能够满足其监视方案、认证义务、及时解决安全问题等等。因此，这便不必要由审计员要求提供与确定某一国家所具备资源数量或资金数额的方法有关的证据。

2.5 我们认为，从全球航空安全计划（GASP）的角度看，遵循基于目标的方法将产生积极的成果。为实现这一目标，国际民航组织可能必须审议对某些规程问题进行审查，同时确保对审计员进行充分培训，使其了解如何以客观而非指令性的方式审查规程问题。

2.6 另一个需要重新审议的规程问题的示例，就是有关指定某一实体负责在某一国家实施国家安全方案（SSP）的国家安全方案规程问题。根据定义，国家安全方案是一套旨在提高航空安全的综合规则和规章。国家安全方案旨在处理一个国家的民航安全管理职能和责任。各国需要颁布基本航空法，其中建立一个民用航空当局，行使管理国内民用航空安全的大权。因此，对于指定通常是民用航空当局的某一实体实施国家安全方案的要求，我们认为属于繁文缛节且没有必要。

### 3. 结论

3.1 阿联酋支持相关结论，并感谢国际民航组织和做出贡献的专家以及各国开展的出色工作。根据本文件的建议，我们认为加强规程问题极可能对各国有效实施国际民航组织关键要素的水平产生积极影响，同时，这将有助于实现不让任何国家掉队举措的各项目标。