



A40-WP/623  
P/51  
2/10/19

## 大会 — 第40届会议

### 全体会议

### 执行委员会关于议程项目 13 的报告

(由执行委员会主席提交)

所附关于议程项目 13 的报告已经执行委员会批准。建议全体会议通过 13/1 号决议。

注：取下此封页后，应将本文件插入报告夹的适当位置。

## 议程项目 13：审计计划 — 持续监测做法

13.1 执行委员会第四次会议根据理事会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 (A40-WP/11 号文件)、关于国际民航组织持续监测做法 (CMA) 审计计划实施的报告 (A40-WP/23 号文件) 和关于普遍安保审计计划持续监测做法 (USAP-CMA) 的范围和方法的审查报告 (A40-WP/32 号文件)，审议了普遍监督审计计划持续监测做法的实施、最新发展和演变事宜。

### 讨论

#### 国际民航组织持续监测做法 (CMA) 审计计划的实施

13.2 委员会满意地注意到 2016 年 — 2018 年三年期内普遍安全监督审计计划持续监测做法和普遍安保审计计划持续监测做法的执行情况，并敦促各国继续全面参与和支持审计计划。委员会认识到各个方案之间的协调并呼吁加强协同性，共享最佳做法和吸取的经验教训。

#### 普遍安全监督审计计划持续监测做法的演变

13.3 委员会承认普遍安全监督审计计划持续监测做法的相关性、其产生的安全改进和 A40-WP/11 号文件中提议的时间表的演变，其目的是保持普遍安全监督审计计划持续监测做法作为国际民航组织成员国安全监督和航空器事故及事故征候调查能力的全球航空监测系统的地位，以及它们在执行国家安全计划方面的成熟度。委员会注意到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) 开展的工作以及及其建议的执行情况。理事会设立的普遍安全监督审计计划持续监测做法一个特设咨询小组 (USOAP-AG)，被认为是普遍安全监督审计计划持续监测做法演变过程中完成另一系列工作的手段。同时，注意到了国际民航组织为改进其内部组织以支持该计划演变及其有效、高效和可持续的运作所采取的措施。委员会表示了对普遍安全监督审计计划持续监测做法演变的三个工作流的关注。委员会了解到，将在理事会年度报告中并可能在 2021 年举行的高级别安全会议上报告有关工作进展。

13.4 委员会对芬兰代表欧洲联盟及其成员国<sup>1</sup>、欧洲民用航空会议的其他成员国<sup>2</sup>、欧洲空中航行安全组织和新西兰提交的 A40-WP/114 号文件表示了支持，并呼吁普遍安全监督审计计划持续监测做法向灵活、反应迅速、基于风险和稳健的监测系统的演变，并提议对未来演变的某些宏观问题进行审议。这其中包括数据库、与其他方案的互为补充和对接、应用审计技巧和方法等等方面。委员会从秘书处获悉，随着结构性审查专家组建议和组织活动的实施，包括活动、指标、培训以及普遍服务义务网上框架、数据库和工具规划的实施，目前正在解决这一演变涉及部分领域的问题。

<sup>1</sup> 奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和联合王国。

<sup>2</sup> 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、冰岛、摩尔多瓦共和国、摩纳哥、黑山、北马其顿、挪威、圣马力诺、塞尔维亚、瑞士、土耳其和乌克兰。

13.5 委员会支持澳大利亚和新西兰提交的由新加坡和联合王国共同联署的A40-WP/133号文件，该文件核准普遍安全监督审计计划持续监测做法的演变，并建议加速落实结构性审查专家组的建议，优先考虑A组(规程问题的结构性修订)和B组(优先规程问题)所载的建议。委员会注意到，秘书处已制定了一项详细的行动计划，该计划符合A40-WP/11号文件中提出的时间表，涵盖结构性审查专家组每一组建议，该计划的执行情况已反映在提交大会批准的预算中。

13.6 委内瑞拉在A40-WP/259号文件中介绍了有关事件跟踪和控制的信息，这些信息有助于确定安全改进措施。委员会注意到这些信息，并要求秘书处将这些信息转交相关专家组审议。

13.7 委员会审议了阿拉伯联合酋长国提交的A40-WP/324号文件，该文件支持普遍安全监督审计计划持续监测做法的演变，并提出了进一步加强该方案的措施。委员会注意到，关于使传统的规程问题客观性而不是指令性以及加强国家持续监测协调员(NCMCs)之间协同性的提议可能会给成员国带来益处，但也认识到正在通过执行结构性审查专家组的建议来处理这些提议，特别是A、B、E和F组的建议。委员会还注意到，规程问题经历了一个全面发展的过程，包括秘书处内部的广泛协调，反映出与各国协商过后通过各项条款的目标。此外，委员会建议各国继续提供关于规程问题的意见，支持对其作出持续改进。

13.8 巴西介绍了A40-WP/326号文件，强调了普遍安全监督审计计划自我评估和同行评估以及分享这方面经验的益处。委员会认识到此类评估的益处，并鼓励各国尤其是在地区层面上参与并拥护同行评估，以期加强国家安全监督体系。此外还注意到，随着结构性审查专家组建议的执行，各国将获得更多关于自我评估的指导和培训，以支持各国采取的这类举措，解决行动 b)。由于各国不断努力更新自我评估，这些举措以及加强指导和培训的好处将反映在普遍安全监督审计计划的成果中。

13.9 委员会讨论了多米尼加共和国提交的A40-WP/337号文件，其中呼吁对被认为充分符合相关规程问题被标记为满意的“一定比例的机场”进行合格审定，而不是采用要求所有机场都进行合格审定的现行做法。委员会注意到附件14 —《机场》要求所有国际机场都经过合格审定。此外，委员会指出，鉴于某些国家只有一个机场，而另一些国家有数百个机场，因此确定满足标准要求所需的合格机场的适当百分比将挑战普遍性和统一性原则。

13.10 委员会审议了卡塔尔提交的A40-WP/433号文件，其中提议普遍安全监督审计计划开展单独的活动，评估一个国家进行航空器事故或事故征候调查的能力，其统计结果应与其他领域分开提交。委员会注意到，对各国在这一领域能力的评估是使用一套为此目的设计的规程问题来确定的，可以通过iSTARS或普遍安全监督审计计划在线框架(OLF)获得结果。委员会了解到，将会审议工作文件中的信息以加强普遍安全监督审计计划报告工具按技术领域分列结果的能见度，并建议向有关专家组提供信息供其审议。

13.11 秘鲁介绍了由伯利兹、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、乌拉圭和委内瑞拉提出的A40-WP/438号文件，并分享了其经验，该文件呼吁各国支持制定一个区域合作与协作框架，解决安全操作和风险问题，并请大会评估衡量有效实施的替代手段，以便一旦各国执行了其行动计划，就能及时更新成果。委员会注意到，结构性审查专家组的建议已经为各国创造了额外的手段和机会，以衡量其安全监督系统的状况，并验证为解决缺陷而采取的纠正行动。

13.12 委员会审议了秘鲁提交的由伯利兹、玻利维亚、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、乌拉圭和委内瑞拉联署的A40-WP/439号文件，该文件提议加强普遍安全监督审计计划适航审计员所用标准的标准化，审计员的任务是根据一国与其区域内其他国家签署的适航检查员授权协议审查适航检查员的资格和经验。委员会注意到，工作文件中提供的信息将用于定期更新普遍安全监督审计计划工具，有助于改进对审计员的培训并有助于加强对地区安全监督组织代表各国所作工作的评估；这些措施有望加强标准化。

13.13 委内瑞拉介绍了伯利兹、玻利维亚、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁和乌拉圭联署的A40-WP/440，这些国家分享了将国家安全监督系统永久纳入国家安全方案(SSP)的挑战和战略，在制定和应用《全球航空安全计划》及其有效实施活动时应考虑这些挑战和战略。委员会要求将这一信息转交给相关专家组审议。

13.14 秘鲁介绍了由伯利兹、玻利维亚、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、乌拉圭和委内瑞拉联署的A40-WP/448号文件，分享了秘鲁开展普遍安全监督审计计划活动方面的经验。文件提议建立两个机制：一个是评估普遍安全监督审计计划活动的有效性，另一个是验证没有计划开展普遍安全监督审计计划活动的国家进行的安全改进。关于第一个机制，委员会注意到，普遍安全监督审计计划获得了ISO 9001认证，从而可以评估各国对审计经验的反馈。这一反馈和其他来源的信息为普遍安全监督审计计划继续改进提供了信息。委员会还注意到，行动 c)是在落实A40-WP /11号文件中提到的结构性审查专家组建议的范围内得到处理的。

13.15 委员会支持秘鲁提交的由伯利兹、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、乌拉圭和委内瑞拉联署的A40-WP/463号文件，其中包括从完成iSTARS现有差距分析问卷和制定国家安全方案规程问题中得出的意见。委员会获悉，普遍安全监督审计计划持续监测做法制定并正在执行一项评估和衡量国家安全方案有效执行情况的计划。该计划包括国家安全方案规程问题的开发。初期规程问题发布在线框架，并将辅以一个成熟度模型和适用于每个规程问题的相关指南。2021年1月，包含成熟度模型和指南在内的整套国家安全方案 规程问题将全面开发完成，并纳入在线框架，用于自我评估和监测活动。iSTARS上的相关应用将根据普遍安全监督审计计划持续监测做法的演变进行修订。委员会建议向有关专家组提供信息供其审议，并酌情支助制定相关指导材料。

13.16 总之，委员会核可了国际民航组织为发展和确保普遍安全监督审计计划持续监测做法有效和高效的管理和可持续运作而采取的行动。它注意到结构性审查专家组建议的实施现状，这些建议已经涉及大会提出的一些倡议。委员会还确认了第十三届空中航行会议(AN-Conf/13, 2018年)授权的普遍安全监督审计计划特设小组即将开展的工作、组织改进以及A40-WP/11号文件第2.2、2.3、2.4节和附录B概述的实现普遍安全监督审计计划持续监测做法演变的时间表。委员会同意建议，结构性审查专家组的建议或国际民航组织的组织改进中未触及在本议程项目下的与普遍安全监督审计计划有关的所有提案，应交由相应专家组审议。

13.17 委员会同意将下列决议提交全体会议通过，以取代大会A37-5号决议。

**第13/1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；

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/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. 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)；

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结构性审查专家组建议和第十三次空中航行会议的建议，实施必要的组织改进措施，以成功管理该计划长期演变所带来的变化；

4. 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》；

5. 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；

6. 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；

7. 指示秘书长按照关于共享安全信息的既定程序，继续与有关利害攸关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；

8. 指示秘书长通过国际民航组织限制性网站，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；

9. 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方案之间的协调与合作，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，减少工作的重复，并建立协同性以便加强普遍安全监督审计计划持续监测做法的效率；

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

11. 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运行该计划；

12. 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；

13. 敦促所有成员国与国际民航组织进行合作，在可行情况下，尽量接受普遍安全监督审计计划持续监测做法活动，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持续监测做法的顺利进行；

14. 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；

15. 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；

16. 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；

17. 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；

18. 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，力求向该计划提供充分的人力和财务资源，并向大会下一届常会报告普遍安全监督审计计划持续监测做法的演进和绩效情况；和

19. 宣布本决议取代A37-5号决议。

13.18 委员会注意到玻利维亚(A40-WP/435)和大韩民国(A40-WP/447)提交的参考文件。

对普遍安保审计计划持续监测做法范围和方法的审查

13.19 委员会认识到WP/32号文件中介绍的秘书处普遍安保审计计划持续监测做法研究组开展的出色工作，包括所拟定的改进该计划的26项建议。委员会强调应在可行范围内尽快实施这些建议，从而提高对于审计方法有效性的信心，并加强当地、地区和全球层面对附件17标准的遵守。关于这一点，指示理事会将提出的建议予以优先排序，确保向普遍安保审计计划分配充足的资源。同时，普遍安保审计计划持续监测做法还应当采纳各国及业界的相关最佳做法。

13.20 非洲民用航空委员会代表其54个成员国，在A40-WP/187号文件中，对普遍安保审计计划持续监测做法的实施表示关切，更具体地说，就是对选择国家进行审计活动所采用的方法表示关切；缺乏审计小组组长限制了该方案的有效实施；宜通过使用技术监测机制，不断促进对各国航空安保绩效进行再评估；并有必要计划为国家协调员开展更多的培训或讲习班。虽然其中许多提议已经在WP/32号文件所载建议中加以论述，但委员会同意将其提交给秘书处研究组予以进一步审议。此外还注意到，以往为普遍安保审计计划建立类似于普遍安全监督审计计划所用的在线框架工作未获支持，原因是数据安保考虑因素及其对各国和国际民航组织秘书处造成的工作量。

13.21 在A40-WP/390号文件中，古巴对普遍安保审计计划持续监测做法的执行表示关切，要求通过提供关于方案方法的强化培训更明确对各国期待，制定更详细的审计计划以优化国家层面的审计准备和协调，对标准的解释实行标准化并进一步修订普遍安保审计计划持续监测做法的规程问题，以确保审计员和被审计者之间的明确性和共识。委员会同意秘书处研究组应该考虑古巴提出的建议，以进一步改进该计划，并应鼓励任何愿意贡献专长的国家参加秘书处研究组的工作。

13.22 委员会还表示支持改革并通过与秘书处研究组正在进行的协商，不断改进该方案，并呼吁各国通过签署谅解备忘录，按计划接受审计，和分配充足的财政和人力资源，支持普遍安保审计计划持续监测做法，使该方案得以实施和持续演变，使其提供完全合格的审计员；评估安保措施的运行实施情况；及时处理严重缺陷；并采取基于风险的做法对审计作出优先安排。

— 完 —