



### 大会第 37 届会议

### 技术委员会

议程项目 29: 关于根据全面的系统做法实施国际民航组织普遍安全监督审计计划 (USOAP) 的报告和国际民航组织普遍安全监督审计计划 (USOAP) 2010 年以后的发展变化

### 关于普遍安全监督审计计划的全面系统做法之结果的报告

(由国际民航组织理事会提交)

#### 执行摘要

国际民航组织普遍安全监督审计计划 (USOAP) 的全面系统做法 (CSA) 的审计周期, 于 2005 年启动, 并将于 2010 年年底之前完成。普遍安全监督审计计划的全面系统做法的审计目标, 是评估各国对于安全监督系统八项关键要素的有效实施程度, 以及对于国际民航组织与安全相关的标准和建议措施 (SARPs)、相关程序、指导材料和与安全相关的做法的实施状况。截至 2010 年 7 月 31 日, 已进行 164 次全面系统做法审计。

为了理解通过全面系统的做法进行审计的结果, 对于为审计目的而收集的信息和在审计过程中查明的所发现的问题, 均进行了系统的归类 and 量化。汇编了 2005 年至 2010 年期间的信息, 将其载于对全面系统做法之审计的分析第三版中, 并登载在国际民航组织网站 ICAO-NET 上。虽然这些审计结果表明, 在人员执照的颁发、航空器运行和航空器适航性方面仍有发现的问题, 但大部分通过全面系统的做法进行审计发现的问题, 涉及的是新的审计领域, 即: 机场、空中航行服务及航空器事故与事故征候调查。

**行动:** 请大会注意到普遍安全监督审计计划的总体实施情况。

战略目标:	本信息文件涉及战略目标 A: 安全 — 加强全球民用航空安全。
财务影响:	无需额外资源。
参考文件:	Doc 9902 号文件: 《大会有效决议》(截至 2007 年 9 月 28 日) Doc 7300 号文件: 《国际民用航空公约》 Doc 9734 号文件: 《安全监督手册 A 部分 — 国家安全监督制度的建立与管理》 Doc 9735 号文件: 《安全监督审计手册》 第 EB 2009/27 号电子公告

## 1. 引言

1.1 大会于 1998 年制定了普遍安全监督审计计划（A32-11 号决议），以便对所有成员国进行定期的、强制性的、系统的和协调一致的安全监督审计。2004 年，大会第 35 届会议（A35-6 号决议）决定，在普遍安全监督审计计划下进行的审计，应从针对逐个附件的做法，过渡到全面系统的做法（CSA）。于是，对审计计划进行了扩展，涵盖了所有与安全相关的附件中所载的与安全相关的规定。全面系统的做法始于 2005 年 1 月，任务是在 2010 年年底之前，对所有国家进行审计。

1.2 普遍安全监督审计计划的全面系统做法之审计的目标，是评估各国对于安全监督系统八项关键要素的有效实施程度，以及对于国际民航组织与安全相关的标准和建议措施（SARPs）、相关程序、指导材料和与安全相关的做法的实施状况。

## 2. 审计

2.1 截至 2010 年 7 月 31 日，共对 164 个成员国以及中国的两个特别行政区（SARs）进行了全面系统做法的审计。此外，还对欧洲航空安全机构（EASA）进行了两次审计。所有被审计国均提交了纠正行动计划（CAP），以解决由国际民航组织审计组所查明的问题。尚有 26 次全面系统做法的审计有待进行；但是，由于联合国的旅行限制，不是所有的都要在 2010 年年底之前完成，如国际民航组织网站（ICAO-NET）登载的国际民航组织普遍安全监督审计计划的活动时间表所示。在这种情况下，一俟安全条件改善，则将立即进行审计。

2.2 通过普遍安全监督审计计划的限制性网站（<http://www.icao.int/soa>），将全面系统做法的审计结果，持续不断地提供给了国际民航组织、国际民航组织所有成员国和其它相关利害攸关方。此外，制作了全面的年度报告，并通过国际民航组织网站（ICAO-NET）予以提供，其中载有对全面系统做法的审计结果的分析 and 最新报告，涵盖了 2005 年 4 月至 2010 年 7 月期间的情况。年度报告中的分析，是基于各国对于安全监督系统关键要素（CEs）的实施情况，以便在全球一级和地区一级，为各国和国家集团查明关切的领域。国际民航组织使用这种信息来评价安全关切对于全球航空安全的影响，并考虑可用的选择办法来改进各国对于标准和建议措施的遵守情况。这一信息还可用来查明哪些国家在建立有效的安全监督系统方面需要援助。

2.3 对审计结果的分析，涵盖了截至 2010 年 7 月 31 日，采用全面系统做法所进行的 164 次安全监督审计。如本工作文件附录所示，在公布有关的分析文件时，对八项关键要素的全球平均有效实施程度为 42.3%。最缺乏有效实施的关键要素是 CE-4：技术人员的资格和培训，有效实施程度为 60.5%。虽然，在所有审计领域均有发现的问题，但应指出，全面系统做法之审计的大多数发现的问题，所涉及的是初始审计周期中那些未审计的审计领域（机场、空中航行服务及航空器事故与事故征候调查）。

## 3. 审计信息与重大安全关切的共享

3.1 按照本组织提高透明度和共享安全信息的承诺，已将国际民航组织的审计报告公布在限制性网站上，国际民航组织所有成员国均可登录。此外，还将大部分国际民航组织的安全审计信息，登载在飞行安全信息交流公共网站上。对于全面系统做法周期中的审计，要求 176 个国家同意公布审计的信息；

除 2 个国家以外，其余国家均已同意。未同意公布这一信息的国家是：中非共和国和赤道几内亚。

3.2 除了与各成员国共享审计报告外，国际民航组织还承允，要与大家共享关于所查明的重大安全关切（SSCs）的信息。在全面系统做法的审计期间，可能查明存在重大安全关切，其定义为：“当被审计国允许一项授权或批准之持有人行使相关特权，而该国规定的和芝加哥公约各附件所载标准规定的最低要求却未能达到，因此立刻造成对国际民用航空的安全风险时，即产生重大安全关切”。

3.3 如第 EB 2010/7 号电子公告所作的解释，当查明存在重大安全关切时，将向有关国家提出一个短的时间框架，用以立即采取纠正行动。如未立即采取行动解决重大安全关切，将通过普遍安全监督审计计划的限制性网站 <http://www.icao.int/soa>，与所有成员国共享这一信息。所查明的重大安全关切，只有在国际民航组织核实已经解决之后，才能从网站上撤销。在全面系统做法的审计期间，查明有 18 个国家存在重大安全关切，其中 5 个国家在将重大安全关切登载在限制性网站上之前，或在此之后不久，即成功地解决了这些关切；但是，仍有 13 个国家尚未解决重大安全关切，秘书处正在与其携手合作以解决这些缺陷。

3.4 2010 年 3 月 29 日至 4 月 1 日，在蒙特利尔举行了高级别安全会议。会议建议国际民航组织探讨增加透明度的措施，包括如何同公众共享重大安全关切的信息，以期能够让公众就航空运输的安全做出知情的决定。为了处理这项建议，国际民航组织秘书处将为向公众提供这一信息制定一个机制。这个机制将在理事会第 191 届会议期间提交批准。

## 4. 普遍安全监督审计计划除审计之外的活动

### 4.1 对普遍安全监督审计计划进行国际标准化组织（ISO）的 9001-2008 之认证

4.1.1 大会第 33 届会议（参阅 A33-8 号决议）要求，就建立独立的质量保障机制，监测和评估审计计划的质量进行研究，并向理事会提出报告。按照这项研究的建议，于 2002 年对国际民航组织安全监督审计（SOA）科进行了 ISO 9001-2000 的认证。

4.1.2 已经多次续延 ISO 的认证；2008 年 10 月，对这一认证进行了扩展，涵盖了安全和保安审计（SSA）处。2010 年 6 月，对包括安全监督审计科在内的安全和保安审计处，进行了 ISO 9001-2008 的重新认证。认证涵盖了安全监督审计的准备、进行和报告、普遍安全监督审计计划审计员的培训、研讨会、以及安全和保安审计处与安全监督相关的其它重要活动。最近的一次保持性审计，是 2009 年 10 月由北美摩迪认证公司（Moody Certification of North America）进行的。

### 4.2 培训审计员

4.2.1 国际民航组织的所有审计员，必须圆满完成普遍安全监督审计计划审计员的培训，包括就安全监督审计质量管理体系的培训、以及在实际审计访问期间所进行的在职培训。国际民航组织通过定期开办审计员培训课程，而维持着一支合格的审计员队伍。自全面系统做法的审计周期于 2005 年开始以来，已开办十四期此种课程，培训了来自国际民航组织总部、地区办事处、国际民航组织各成员国和来自其它国际组织的 290 余名专家。目前，在普遍安全监督审计计划的花名册中，有 78 名在职审计员。

### 4.3 开办与安全监督相关的研讨会和讲习班

4.3.1 在普遍安全监督审计计划下，国际民航组织编排和开办了一系列与安全监督相关的研讨会和讲习班，涵盖的题目包括：安全监督管理系统、航空器运行和适航性、以及安全管理体系等。此外，由国际民航组织各成员国、国际和地区民用航空机构所组织的会议、研讨会和讲习班，还邀请国际民航组织提供支持。由国际民航组织开办的与安全监督相关的研讨会、讲习班，为国家官员及其工作人员提供了实例，以指导他们建立和管理有效的安全监督系统。

4.3.2 普遍安全监督审计计划的研讨会和讲习班，被视为一种重要的工具，为各成员国提供了通用的援助。自全面系统做法的审计周期于 2005 年开始以来，共开办了十七期研讨会，其中四期是应国际民航组织各成员国的要求，在成本回收的基础上举办的。共有来自 85 个国家和 6 个国际组织的 792 名官员，参加了这些研讨会。

### 4.4 拟定与安全监督相关的指导材料

4.4.1 国际民航组织支持实施有效的安全监督系统的另一个办法，是向各成员国提供指导材料。现在已有与安全监督相关的指导材料，并正在拟定《安全监督手册 A 部分 — 国家安全监督制度的建立与管理》（Doc 9734 号文件）和《安全监督审计手册》（Doc 9735 号文件）的新版本，以便为采用持续监测做法做好准备。

### 4.5 各成员国向普遍安全监督审计计划提供支持

4.5.1 国际民航组织各成员国和其它国际组织，向普遍安全监督审计计划提供支持，对于该计划的有效实施至关重要。提供这一宝贵支持的主要做法，是在短期和长期的基础上借调专家，协助进行全面系统做法的审计。自全面系统做法的审计周期于 2005 年开始以来，有 9 个国家向该计划提供了 13 名长期借调专家，共有 31 个国家提供了 75 名短期借调专家。

### 4.6 与国际和地区实体订立合作安排

4.6.1 普遍安全监督审计计划，在继续同与其签署了合作备忘录（MoC）的组织协调活动，其中包括欧洲航空安全机构（EASA）、欧洲空中航行安全组织（EUROCONTROL）、国际航空运输协会（IATA）和国家间航空委员会（IAC）。

4.6.2 还在普遍安全监督审计计划和欧洲委员会（EC）之间达成了协议，以制订一项程序，交流与安全监督相关的信息，包括登录欧洲委员会的外国航空器安全评估（SAFA）数据库。随着普遍安全监督审计计划朝着实施持续监测做法迈进，预期将与其它国际和地区实体签署更多的此种协议。

4.6.3 2010 年高级别安全会议建议，国际民航组织应该同各个国际实体和组织，就分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，减少监测活动在体制上的重复。国际民航组织已与美国联邦航空局（FAA）、欧洲联盟委员会（EC）和国际航空运输协会（IATA）就拟定一份全球安全信息交流协议，签署了意向声明。在今后的几个月中，各方将制订一个信息交流框架。这将涉及技术、保密性、法律和政策等方面的影响，以及所收集的信息之相关性和时间。

## 5. 结论

5.1 国际民航组织各成员国已展示出其对普遍安全监督审计计划的支持，各国在审计前均与国际民航组织签署了谅解备忘录，并在规定时限内提交了其纠正行动计划。由于开展了这一持续的努力，在全面系统做法的审计周期，收集了大量的信息，这对于各国和国际民航组织都具有重大价值，以评估对于国际民航组织标准和建议措施的执行状况，以及各国对于安全监督系统关键要素的有效实施程度。

5.2 通过全面系统做法所收集的信息，使国际民航组织能够对审计发现的问题进行详细分析，确定需要予以特别注意的安全关切之领域，并排定可能的解决办法之优先顺序。准确、如实和及时的信息，能促使各成员国和整个航空界提供协助，解决所查明的安全关切。但是，这需要对国际民航组织所收集的信息进行定期更新。为此目的，如 A37-WP/37 号文件所述，一旦全面系统做法的周期在 2010 年 12 月结束，普遍安全监督审计计划将过渡到持续监测做法（CMA）。

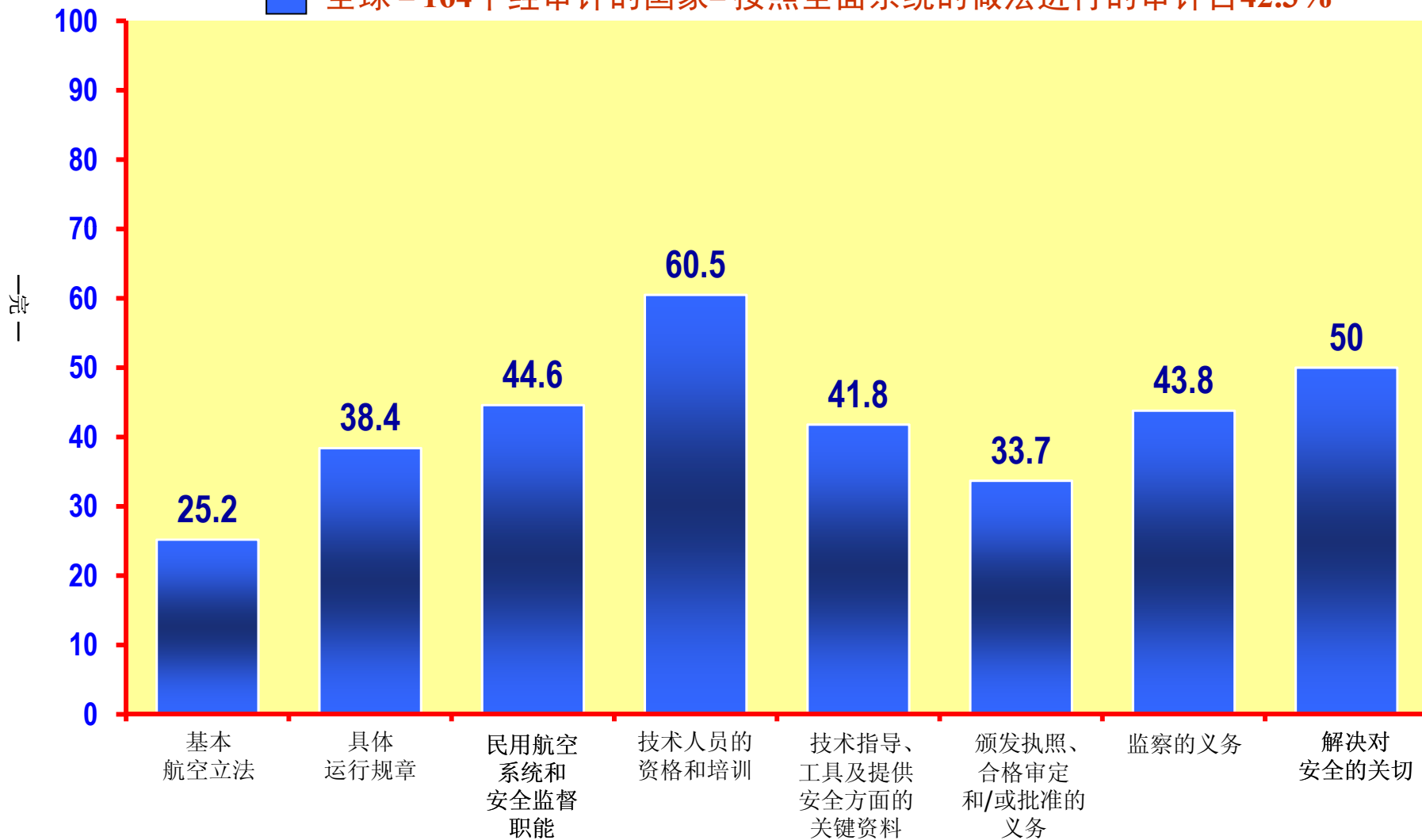
-----

附录

国际民航组织普遍安全监督审计计划

在全球缺乏有效实施安全监督系统八个关键要素的程度 (%)

■ 全球 - 164个经审计的国家- 按照全面系统的做法进行的审计占42.3%



—完—