



## 大会第 35 届会议

### 执行委员会

议程项目 14: 航空保安  
14.2: 普遍保安审计计划 (USAP)

#### 关于国际民航组织普遍保安审计计划的报告

##### 摘要

本文件提交了一份针对《国际民用航空公约》附件 17 — 《保安》在建立和执行国际民航组织普遍保安审计计划 (USAP) 方面所取得进展的综合报告。该报告提供了有关建立和管理 USAP 的情况, 包括计划的目标和原则、审计材料和文件以及审计程序。本文件讨论了 USAP 的执行情况, 包括审计、培训和认证活动, 以及方案的财务情况。同时还介绍了对到目前为止已经完成的审计结果的初步分析。

大会的行动在第 7 段。

##### 参考文件

附件 17 — 《保安》 《保安审计参考手册》 (Doc 9807 号文件)	Doc 9800 号文件, 《关于航空保安高级部长级会议的报告》
《大会有效决议》(Doc 9730 号文件) (A33-1 号决议)	

## 1. 引言

1.1 大会第 A33-1 号决议《关于滥用民用航空器作为杀伤性武器和涉及民用航空的其他恐怖主义行为的宣言》, 指示理事会和秘书长考虑建立一个 ICAO 普遍保安审计计划, 特别要针对机场保安安排以及民用航空保安计划。该大会决议还指示理事会就航空保安问题尽快召开一个国际部长级高级会议, 其目标是在批准与保安有关的标准和建议措施 (SARPs) 以及对其实施进行审计方面加强 ICAO 的作用。

1.2 在大会第 33 届会议要求下召开的航空保安部长级高级会议是于 2002 年 2 月在蒙特利尔举行的。会议建议通过一项国际民航组织航空保安行动计划, 其中包括建立一项综合方案, 由国际民航组织

对其所有缔约国进行定期的、强制性的、以及系统化和统一的审计。

1.3 为了与大会第 33 届会议和航空保安部长级高级会议的结果保持一致,理事会于 2002 年 6 月在其第 166 届会议上通过了航空保安行动计划。该行动计划项目 3 规定,通过对缔约国进行审计加强全球性航空保安。

1.4 2002 年 7 月成立了航空保安审计股,作为一个独立单位直接向航空运输局(ATB)局长汇报,该股设有专门的组织和管理机构,负责开展和执行国际民航组织新的普遍保安审计计划(USAP)。随着 2002 年 11 月第一个国际民航组织航空保安审计的进行,该计划得以成功开展。

1.5 本文件提交了一份关于国际民航组织 USAP 计划开展和执行情况的综合报告以供大会审议。该报告提供了关于 USAP 计划的建立和管理情况,以及包括审计、培训和认证活动还有计划的财务状况在内的执行情况。还介绍了到目前为止对审计结果所做的初步分析。

## 2. USAP 计划的建立和管理

### 2.1 该计划的目标和原则

2.1.1 USAP 计划的目标是,通过对缔约国进行定期审计来确定各国对附件 17 的标准的实施情况,从而促进全球航空保安。根据部长级高级会议的建议和理事会的批准,为了评估国家的航空保安监督能力以及所选择的主要机场的实际保安措施,对国家和机场都进行了审计。

2.1.2 为了确保该计划的有效实施,采纳了一些在国际民航组织普遍安全监督审计计划(USOAP)中得到成功运用的基本审计原则。这些原则包括:主权、普遍性、方法的透明度、及时性、包容性、一贯性、客观、公正和平等。由于认识到与航空保安相关的信息所具有的特殊敏感性,USAP 计划还采纳了保密性原则。实际上这将意味着审计报告以及所有与审计相关的文件都由国际民航组织严格控制,并严禁向被审计国家之外的任何实体发送。但是,国际民航组织将定期向缔约国发布审计活动报告,公布已经进行过审计的国家和具体机场的名称,从而给各国提供一个在双边或多边的基础上分享审计结果的机会。

### 2.2 审计文件

2.2.1 在理事会、非法干扰委员会(UIC)、和航空保安专家组的建议和帮助下,秘书处已经完成了建立和实施 USAP 所必需的大量工作。在吸取了其他审计计划的经验后,在国际民航组织内部和外部编制了下列审计工具、指导材料和培训课程,以供各缔约国和国际民航组织审计员使用:

- a) 《保安审计参考手册》第一版(Doc 9807 号文件—限制发行): 通过提供标准的审计程序和审计后续行动,协助各缔约国和国际民航组织审计小组的成员,其目的在于确保以一致、标准和客观的方式进行审计;
- b) 航空保安审计前调查表: 征求为制定具体国家审计计划所必需的、关于国家立法、政策和程序方面的与保安有关的相关资料,同时也作为审议 SARPs 的实施水平以及确定

差异的工具；

- c) **USAP 审计员培训课程：**为所有国际民航组织航空保安审计员，包括长期和短期的借调人员提供了结构化的、高质量的和标准化的培训；
- d) **国际民航组织航空保安审计员认证标准：**确保审计是由那些全面了解国际民航组织 USAP 方法、并具备作为 USAP 审计员所要求的关键能力、合格而经验丰富的航空保安专家来进行的；
- e) **书面和口头认证考试：**在被列入国际民航组织注册审计员名册并被允许参加 USAP 审计之前，对审计员人选的技能和知识进行测试；和
- f) **信息安全指令：**通过颁布指导方针和指令，确保国际民航组织对与审计有关的敏感性保安信息的保护，以防止对可能危及国家安全和/或可能危害公众旅行的与审计相关的资料的泄露。

## 2.3 审计程序

2.3.1 审计任务是在 USAP 行动计划的基础上进行的，该行动计划是以年度为基础建立的，并通过国家级信件分发给所有缔约国。每半年或根据需要对各国分发更新的审计时间表，和审计活动报告以确认根据 USAP 计划已经完成审计的国家和机场。自该计划开始实施以来，已经拟定并分发了四封这样的国家级信件：2003 年 1 月 31 日的 AS 8/16-03/05（秘密）；2003 年 7 月 25 日的 AS 8/16.24-03/73（秘密）；2004 年 2 月 27 日的 AS 8/16.24-04/17（秘密）和 2004 年 7 月 30 日的 AS 8/16.24-04/79（秘密）。

2.3.2 在审计日期前四至六个月，将根据经理事会第 167 届会议批准的双边谅解备忘录（MoU）范本给计划进行审计的国家发一封谅解备忘录（MoU）以确认对审计条件的认可。同时，要求被审计的国家填写并提交一份审计前调查表以帮助对审计进行规划。与审计有关的文件和其他重要资料将尽早地转交给被审计的国家，从而能够使其对即将进行的审计进行适当的准备。与具体审计有关的所有活动都是在被审计国家对整个审计过程的全面参与下，以高度透明的方式进行的。

2.3.3 国际民航组织航空保安审计通常是由四名审计员根据标准的审计程序和协议进行 8 天的时间。但是，审计持续时间以及审计小组的组成要根据审计工作的规模和复杂程度以及所涉及的机场数目进行调整。尽管已预备对代表世界最大定期起降数量的那些国家的多至三个机场进行审计，但是在第一轮审计中将对 90% 以上国家的一个主要机场进行审计。

2.3.4 在对审计进行总结时给各国提供的详细现场汇报标志着审计后活动的开始。在审计完成的 60 个日历天内将给被审计国家发送一份保密的审计报告，根据与国际民航组织签订的谅解备忘录（MoU）的条款，被审计国家应在收到报告的 60 个日历天之内提交一份纠正行动计划。同时，还要求各国填写并提交国家审计反馈表，征求各国对审计过程各个方面的意见。并将视情采纳这些反馈意见以改进审计程序。

2.3.5 国际民航组织审计报告以及国家纠正行动计划是各国开始执行纠正行动的起点。根据在被审计国家所查明的缺陷的性质，可以通过国际民航组织航空保安机制提供及时和直接的援助，而长期援助

项目则要通过技术合作局进行协调。

### 3. 实施情况

#### 3.1 审计活动

3.1.1 如附录 A 所示, 自 2002 年 11 月截至 2004 年 7 月 31 日, 在国际民航组织 USAP 计划内共进行了 45 个审计, 拟定了 32 份保密的审计报告, 从被审计的国家中收到了 16 份纠正行动计划。到目前为止所进行的审计包括了国际民航组织所有地区的国家, 以及按照机场运行规模和复杂程度, 包括不同的旅客吞吐量和班机数量来划分不同地域的国家。

3.1.2 预计到 2004 年年底之前将共进行 60 个审计, 并在今后的每一年再进行 40 个审计。以这样的速度, 于 2007 年年底之前将完成对全部 188 个缔约国的初步审计。计划将在 2004 年的剩余时间内和 2005 年进行的审计已经在 2004 年 7 月 30 日的第 AS 8/16.24-04/79 号国家级信件(秘密)中发送各缔约国。

3.1.3 到目前为止所进行的审计表明, 各国在给审计程序提供便利方面都给予了高度合作, 表现在提供适当的工作人员以及所必需的文件, 对调阅记录、接触相关人员、以及必要时出入机场的适当区域所做出的安排。各国对拟定审计日期的接受、为审计所做的准备工作、以及纠正行动计划的及时提交都表明了各国对审计计划的支持, 以及为达到审计目的而做出的承诺。

#### 3.2 培训和认证活动

3.2.1 为了确保和保持审计能力的最高标准, USAP 计划强调审计员的甄选、培训和认证过程一致并严谨的重要性。

3.2.2 截至 2004 年 7 月 31 日, 已经举办了 13 期审计员培训课程, 目前在国际民航组织 USAP 注册审计员的名册上已经共有 128 名航空保安专家, 代表了来自国际民航组织所有地区的 63 个国家。预计审计员的培训和认证活动将继续进行, 其目标是建立一个尽可能具有广泛地域代表性的审计员名册, 并有足够的审计员来执行每年制定的审计计划。这将使该计划能够以成本效益的方式加以实施, 并使各缔约国能够更好地参与 USAP 计划的实施, 同时还帮助各国进一步提高专业知识。

3.2.3 国际民航组织与亚太经济合作(APEC)论坛一起, 为提高各国对其国家航空保安的责任以及国际民航组织 USAP 计划的知识水平和认知程度而共同支持举办了一个研讨会。该研讨会是于 2004 年 3 月 31 日至 4 月 2 日在新加坡举办的。有关研讨会的资料已经提供国际民航组织以备未来之需, 同时定于 2004 年 8 月 24 日至 26 日将在牙买加举办第二届研讨会。预计国际民航组织还将在 ICAO 的其他地区举办类似的航空保安审计研讨会。

### 4. 计划的财政状况

4.1 作为国际民航组织航空保安行动计划的一部分, USAP 的活动是通过各国的自愿捐助资助的。为整个审计周期的筹资活动尚未完成。由于本组织正在面临的财政困境, 将某些资源需求纳入到下一个

三年度的经常方案预算中的提议没有被 2005 年、2006 年和 2007 年的方案预算所采纳。但是，为了确保该计划的长期持续性和财政的稳定性，将把 USAP 的活动逐步地纳入到经常方案预算当中。

4.2 为下一个三年期 USAP 活动提供资金所需的预算外资源情况在 A35-WP/49 号文件——大会第 33 届会议以来的发展中作了详细的叙述。

## 5. 审计结果的分析

5.1 为了 USAP 计划促进全球航空保安这一整体目标的实现，在各国、国家集团、以及地区和全球范围内查明并量化对保安的关切对确定解决这些关切所必需的行动是非常关键的。出于这个原因，USAP 计划正在开发一个包含审计结果和在审计过程中查明的与附件 17 标准之间所存差异的数据库，该数据库还将纳入由各国在执行 ICAO 建议时提出或已经采取的纠正行动。在维持国家保密性的同时，所收集的数据能够使 ICAO 以及有关地区和国家实体在为纠正所查明的缺陷提供援助时，安排活动的优先顺序。

5.2 已经对各项审计报告进行了分析以查明航空保安方面的缺陷，并确定必要的行动来解决对这方面的关切。这些分析对国家、地区以及全球范围内的主要航空保安关切进行了量化。

5.3 在对审计结果进行分析的过程中呈现出许多趋势。总的来说，各国对保持航空保安的有效水平都表现出高度的兴趣，但同时也注意到了一些主要的问题所在。初步情况表明，各国在有些方面所遇到的困难与附件 17 的第 10 次修订所带来的变化有关，该修订是于 2001 年 12 月 7 日通过并于 2002 年 7 月 1 日起开始适用的。

5.4 国家级的航空保安机构和管理是实现有效和持续的民用航空保安的基础。一些被审计的国家没有对航空保安提供有效监督的必要的国家方案、政策、程序或组织过程。各国在制定、维持和实施有效航空保安培训方案方面也存在一定的困难。这些在国家层面上的关切有可能会产生运行层面上的问题。迄今为止所得到的审计结果支持了这个假设。

5.5 在机场层面上的主要关切是没有实施最新的、综合性的并经过批准的机场保安方案。在有些被审计的国家，机场保安方案已经过时，并且缺乏在机场一级适用的保安措施的详细程序，或只停留在草案形式。这些问题进一步导致了一些对民用航空保安系统有直接影响的运行方面的关切，例如检查和出入控制。

5.6 秘书处将对上述的初步分析结果以及在每个审计中得出的具体结论做进一步的评估，从而在必要时为纠正所查明的缺陷提供指导材料和技术援助。正如第 2.3.5 段中所讨论的，ICAO 航空保安机制可以为各国提供短期的补救性援助，而技术合作方案可用来协调长期的国家援助项目。

5.7 各缔约国有关当局批准的用户可以在 ICAO-NET ([www.icao.int/icaonet](http://www.icao.int/icaonet)) 上获取限制发行资料文件中有关审计结果分析的补充资料。

## 6. 结论

6.1 按照大会第 A33-1 号决议和航空保安部长级高级会议（2002 年 2 月）的授权，国际民航组织制定了一项定期的、强制的、系统的和协调一致的航空保安审计的全面方案。USAP 从开始执行起就得到了各缔约国的支持，并且已证明该计划在查明对航空保安的关切和提供解决方案方面是非常有用的工具。

6.2 在国际上被广泛接受的审计系统的一个基本原则就是进行持续监测，以确保通过定期的和系统化的审计保持一个安全的环境。国际民航组织 USAP 计划已经成为本组织的一个重要工具和一项主要活动。在强制性定期审计的同时，ICAO 预计将对各国的航空保安水平进行持续性监测，以确保 ICAO 的标准在全球整体航空系统中能够保持一个理想的水平。

## 7. 大会的行动

### 7.1 请大会：

- a) 注意第 2 段中关于建立和管理普遍保安审计计划的信息；
- b) 注意第 3 段和附录 A 中关于该计划执行情况的信息，包括审计、培训和认证活动；
- c) 注意第 4 段中关于该计划的财务状况，并要求秘书长和理事会在本组织 2008 年、2009 年和 2010 年的下一个经常方案预算中反映出这一优先权；和
- d) 通过本工作文件附录 B 中有关继续执行 USAP 计划的决议。

— — — — —

附录 A

国际民航组织普遍保安审计计划 (USAP)  
截至 2004 年 7 月 31 日审计计划的实施情况

国家	被审计的机场	审计日期	纠正行动计划的接收情况*
1. 奥地利	维也纳国际机场 (VIE)	2003年10月	已收到
2. 孟加拉国	达卡齐亚国际机场 (DAC)	2003年10月/11月	已收到
3. 不丹	Paro 国际机场 (PBH)	2003年10月/11月	已收到
4. 玻利维亚	La Paz El Alto 国际机场 (LPB)	2003年3月/4月	已收到
5. 博茨瓦纳	Gaborone Sir Seretse Khama 国际机场 (GBE)	2003年11月	尚未收到
6. 保加利亚	索菲亚国际机场 (SOF)	2003年2月	已收到
7. 柬埔寨	金边波成东国际机场 (PNH)	2003年5月	已收到
8. 喀麦隆	杜阿拉国际机场 (DLA)	2004年2月	尚未收到
9. 佛得角	Sal Amilcar Cabral 国际机场 (SID)	2004年7月	尚未收到
10. 中国	北京国际机场 (BJS)、西安机场 (SIA) 和昆明机场 (KMG)	2004年5月	尚未收到
11. 古巴	哈瓦那何塞马蒂国际机场 (HAV)	2004年3月	尚未收到
12. 塞浦路斯	Larnaca 国际机场 (LCA)	2003年9月	尚未收到
13. 埃及	开罗国际机场 (CAI)	2004年7月	尚未收到
14. 加蓬	Libreville Leon M'Ba 国际机场 (LBV)	2004年1月	尚未收到
15. 冈比亚	班卓尔国际机场 (BJL)	2003年11月	已收到
16. 格鲁吉亚	Tbilisi 国际机场 (TBS)	2004年6月	尚未收到
17. 希腊	雅典 Eleftherios Venizelos 国际机场 (ATH)	2003年6月/7月	已收到
18. 几内亚	科纳克里国际机场 (CKY)	2003年6月	已收到
19. 洪都拉斯	Tegucigalpa Toncontin 国际机场 (TGU)	2004年3月	尚未收到
20. 印度尼西亚	Soekarno-Hatta 国际机场 (CGK)	2004年7月	尚未收到
21. 以色列	特拉维夫 Ben-Gurion 国际机场 (TLV)	2004年3月	尚未收到
22. 牙买加	Kingston Norman Manley 国际机场 (KIN)	2003年9月	已收到

关于“尚未收到”的纠正行动计划的注：根据国际民航组织和被审计国家之间签署的谅解备忘录 (MoU) 的条款，国际民航组织承诺如果不需要将报告翻译成另外一种国际民航组织的语言，那么将在审计后的 60 个日历日内提供保密的审计报告。另要求被审计国家在收到国际民航组织报告后的 60 个日历日内提交纠正行动计划。如果需要翻译国际民航组织的报告，将相应地顺延提交纠正行动计划的时间。因此，“尚未收到”的行动计划并不是指一个国家没有按照 MoU 的要求及时提交行动计划。

	国家	被审计的机场	审计日期	纠正行动计划 的接收情况*
23.	肯尼亚	Jomo Kenyatta国际机场 (NBO)	2004年6月	尚未收到
24.	老挝人民民主共和国	万象 Wattay 国际机场 (VTE)	2004年1月	尚未收到
25.	黎巴嫩	贝鲁特国际机场 (BEY)	2003年5月	已收到
26.	阿拉伯利比亚民众国	的黎波里国际机场 (TIP)	2004年3月	尚未收到
27.	立陶宛	维尔纽斯国际机场 (VNO)	2003年5月	已收到
28.	墨西哥	墨西哥城国际机场 (MEX) 和Guadalajara Miguel Hidalgo 机场 (GDL)	2004年1月	尚未收到
29.	密克罗尼西亚联邦	Pohnpei国际机场(PNI)	2004年6月	尚未收到
30.	摩洛哥	Mohammed V 国际机场 (CMN)	2004年3月	尚未收到
31.	缅甸	仰光国际机场 (RGN)	2004年1月/2月	尚未收到
32.	巴拉圭	Asuncion Silvio Petrossi国际机场 (ASU)	2003年12月	尚未收到
33.	秘鲁	利马 Jorge Chavez 国际机场 (LIM)	2004年5月	尚未收到
34.	菲律宾	马尼拉 Ninoy Aquino 国际机场 (MNL)	2004年6月	尚未收到
35.	波兰	华沙国际机场 (WAW)	2004年1月	尚未收到
36.	塞内加尔	Dakar Leopold Sedar Senghor 国际机场 (DKR)	2003年6月	已收到
37.	苏里南	帕拉马里博 John A. Pengel 国际机场 (PBM)	2003年7月	已收到
38.	斯威士兰	Manzini/Matsapha 国际机场 (MTS)	2003年11月	尚未收到
39.	阿拉伯叙利亚共和国	大马士革国际机场 (DAM)	2004年3月	尚未收到
40.	特立尼达和多巴哥	Port of Spain Piarco 国际机场 (POS)	2003年6月/7月	已收到
41.	突尼斯	突尼斯-Carthage 国际机场 (TUN)	2004年4月	尚未收到
42.	土耳其	伊斯坦布尔 Ataturk 国际机场 (IST)	2004年5月/6月	尚未收到
43.	乌干达	恩德培国际机场 (EBB)	2002年11月/12月	已收到
44.	坦桑尼亚联合共和国	达累斯萨拉姆国际机场 (DAR)	2004年6月/7月	尚未收到
45.	乌兹别克斯坦	Tashkent 国际机场 (TAS)	2004年5月	尚未收到



## 附录 B

### 决议草案

(将作为附录 E 纳入 A35-WP/48 号文件, 国际民航组织关于保护国际民用航空免遭非法干扰行为持续政策的综合声明)

#### 国际民航组织普遍保安审计计划

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和保安;

鉴于促进执行国际航空保安标准有助于实现这一目标;

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, 凡采取统一办法而能便利、改进空中航行的事项, 应尽力求得可行的最高程度的一致;

忆及大会第 33 届会议指示理事会和秘书长考虑制定一个国际民航组织普遍保安监督审计计划, 其中特别涉及机场保安安排和民用航空保安方案;

忆及大会第 33 届会议指示理事会尽早召开一次国际性的航空保安部长级高级会议, 其目的特别是加强国际民航组织在通过保安领域中的标准和建议措施并审计其执行情况方面的作用;

虑及 2002 年 2 月在蒙特利尔召开的航空保安部长级高级会议的建议, 即要求通过一项国际民航组织航空保安行动计划, 其中特别提出制定一个全面计划, 由国际民航组织对所有缔约国进行定期、强制性、系统化和协调一致的航空保安审计;

虑及国际民航组织理事会在其第 166 届会议上通过了国际民航组织航空保安行动计划;

虑及 2002 年 11 月进行了第一个国际民航组织航空保安审计 (USAP), 启动了国际民航组织普遍保安审计计划;

认识到 USAP 的实施证明该计划有助于查明对航空保安的关切, 并为解决这些关切提出建议; 和

认识到继续实施 USAP 对确保充分执行与保安有关的标准至关重要;

认识到 USAP 的所有活动目前都通过各国的自愿捐助提供资金;

大会:

1. 要求秘书长继续实施国际民航组织普遍保安审计计划 (USAP), 包括对所有缔约国进行定期、强制性、系统化和协调一致的航空保安审计, 使此种审计在国家 and 机场两个层面上进行, 以便评估各国的航空保安监督能力以及在选定的关键机场所采取的实际保安措施;

2. 敦促所有缔约国同意根据国际民航组织的倡议进行审计, 并按照理事会在其第 167 届会议上所

批准的方式，与本组织签定双边谅解备忘录；

3. 敦促所有缔约国全力支持国际民航组织，按照本组织的日程安排接受审计任务，便利审计组的工作，以及拟定并向国际民航组织提交一份适当的纠正行动计划，以处理审计中查明的缺陷；
4. 要求理事会确保 USAP 财务上的长期可持续性，将其所有活动逐步地分阶段纳入经常方案预算；和
5. 要求理事会向大会下一届常会报告 USAP 的总体实施情况。