



大会第 35 届会议

执行委员会

题目编号 16: 改善安全监督

题目编号 16.2: ICAO 普遍安全监督审计计划 (USAOP) 向用全面的系统方法实施审计过渡

ICAO 普遍安全监督审计计划 审计工作全面的系统方法

(由美国提交)

摘要

本文件在原有的 ICAO 普遍安全监督审计计划 (USAOP) 的某些方面得到保持或加强的前提下, 支持对审计工作采取全面的系统方法。

参考文件

- | | |
|------------------|---|
| 附件 1 — 《人员执照的颁发》 | 附件 13 — 《航空器事故和事故征候调查》 |
| 附件 2 — 《空中规则》 | 附件 14 — 《机场》 |
| 附件 4 — 《航图》 | 附件 15 — 《航空情报服务》 |
| 附件 6 — 《航空器的运行》 | Doc 7300 号文件 — 《国际民用航空公约》 |
| 附件 8 — 《航空器适航性》 | Doc 9790 号文件 — 《大会有效决议》(截至 2001 年 10 月 5 日) |
| 附件 10 — 《航空电信》 | |
| 附件 11 — 《空中交通服务》 | |

1. 引言

1.1 1997 年 11 月, 国际民航组织民用航空局局长会议建议: “ICAO 安全监督计划应该在适当的时候扩展到其他的技术领域, 先期应包括空中交通服务, 以及机场和辅助设施及服务...”。局长会议进而建议, 在确定该计划何时应予扩展的适用标准时, 应该考虑到“... 现有计划的进展和扩展的财务影响...”。

1.2 原计划涵盖附件 1、6 和 8, 秘书处按时完成了第一轮的审计, 于 2001 年向大会第 33 届会议做了报告。据普遍认为, 该项计划一直组织得很好, 致使国家在履行 ICAO 安全监督义务方面有了可观的改善。

1.3 大会第 33 届会议（A33-8 号决议）建议将计划扩展到附件 11 和附件 14，同时包括对附件 13 特定部分的审计。随后，理事会一致认为整个附件 13 都应该交付审计。大会还同意，对新增各附件的实际审计，将从三年期第 3 年的 2004 年开始。

1.4 但是，理事会推迟了实施对附件 11、13 和 14 的审计，以便大会第 35 届会议能够考虑全面扩展审计计划，将所有与安全有关的附件都包括进来。秘书处提出的（第 A35-WP/7 号）文件，介绍了为 USOAP 审计工作拟议的“全面的系统方法”。

2. 讨论

2.1 基于第 A35-WP/7 号文件 — ICAO 普遍安全监督审计计划（USOAP）向用全面的系统方法实施审计过渡所述，美国强烈支持秘书处关于实施一项全面的系统方法的概念。虽然我们认为将与安全有关的附件全部包括进来是合适的，但必须在全面审查所有相关的标准、建议措施、组织过程、程序和方案的同时，维护一个高质量的审计方案。

2.2 我们赞同重组安全监督审计类别的结构，以便与 ICAO 安全监督手册（Doc 9734 号文件）的各项关键要素保持一致。这将使 ICAO 审计结果的质量、明确性和作用得到加强。

2.3 我们也支持秘书处在第 A-35-WP/63 号文件 — 采取统一战略解决与安全有关的缺陷中提出的关于增强透明度和公开性的做法。正如秘书处所指出的，一个国家不遵守附件 1、6 和 8，可以直接影响到其他国家航空系统的安全。随着审计方案范围扩大，当处理到其他与安全有关的附件的遵守情况时，对于其系统被发现不符合附件 11（空中交通服务）或附件 14（机场）中与安全有关的规定国家而言，新飞往或继续飞往这类国家的运行方面还会产生一些其他问题。因此，ICAO 与国家之间以及国家与国家之间互通信息，将有助于各国做出更加知情的安全分析，并采取必要的措施确保本国空域和本国经营人在他国空域的安全。

2.4 为此，我们认为有关这一题目拟议的大会决议中应该增加以下各点：

- a) **最后审计报告的提供。**现行方案的各项基本原则，尤其是关于公开性和透明度的原则，必须得到坚持和加强。第 A35-WP/63 号文件指出：“透明度是使飞行安全能在世界范围得以维护的一个关键因素。应该向所有缔约国提供关于针对安全缺陷以及因此而对经营人附加额外条件的资料...”。我们同意这一表述并建议向各缔约国提供完整的而不是摘要的最后报告。这样做既可以减轻审计小组的工作负担，因为它们不需要再另写摘要报告，又有助于保证对所有被审计的国家做到一视同仁。透明度，则有助于各国进一步掌握情况，对在本国空域从事经营的外国经营人，和从事国际经营的本国经营人两个方面，都能就遵守与安全有关的各个附件的问题，做出更加知情的判断。此外，最近的事态也促使安全管理部门加大了其安全结论的透明度。
- b) **资料公布。**审计进程的各个方面，包括被审计国对 ICAO 审计小组的审计结果提出申诉的处理情况，都必须是能见的，而且必须纳入提供给缔约国的审计报告。
- c) **保持对附件 1、6 和 8 的充分覆盖。**我们也同意秘书处的意见，有关附件 1、6 和 8 的审

计和后续审计必须继续是 USOAP 计划的核心所在(参见第 A35-WP/7 号文件第 2.1.1 段)。另外,新的审计必须继续充分覆盖附件 1、6 和 8 及其相关指导材料中的核心规定。审计报告必须一目了然地说明一缔约国对 8 项审计类别中每一类别的有关具体规定存在的不遵守情况。

- d) **短的审计周期。** 审计,包括后续审计的循环周期应该尽可能短。这对于各国有效利用审计资料改进遵守情况或根据《芝加哥公约》第十二条和三十七条履行安全监督职责,是特别关键的。我们支持秘书处为使秘书处和各国的行动直接针对已经查明的安全关切的解决而对其活动进行优先排序的努力(参见第 A35-WP/7 号文件)。
- e) **认证。** 审计小组必须对一缔约国已经执行 ICAO 的某项标准或者已经完成纠正行动的声明做出认证。关键是要用同样的标准对所有国家做出评价,而这一点只有通过审计小组确定一个国家的行动履行了其在《公约》项下的义务才能实现。对有关执行措施做出认证的关键性,在于只有这样才能保证审计是高质量的审计,是构成确定其他国家遵守 ICAO 各项标准的衡量基础所必需的。
- f) **审计报告的作用。** 要发挥 USOAP 审计工作的作用,就必须保证审计过程是充分透明的,审计结果是最新的,纠正措施是经过认证的,而且审计报告向缔约国提供了充分的资料,使其得以对其他国家的安全监督能力做出知情的判断。

2.5 我们认为,USOAP 是 ICAO 所开展的最重要的活动之一,应该发展下去,以充分满足各缔约国、航空业和旅行大众的需要。我们认为这些需要包括了上述的各点。

3. 结语

3.1 美国完全支持在 ICAO 普遍安全监督审计计划的审计工作中引进全面的系统方法。我们认为,这一全面的系统方法应该确保审计计划能够满足各缔约国的需要,包括上文第 2.4 段指出的各项需要。

4. 大会的行动

4.1 请大会:

- a) 核准第 A35-WP/7 号文件所载 ICAO 普遍安全监督审计计划 (USOAP) 审计工作全面的系统方法的概念;
- b) 支持第 A-35-WP/63 号文件所载“采取统一战略解决与安全有关的缺陷”的概念;
- c) 根据本文件附录 A 中的建议,批准对第 A35-7 号文件提出的大会决议草案的修正; 和
- d) 根据本文件附录 B 中的建议,批准对第 A35-WP/63 号文件提出的大会决议草案的修正。

附录 A

第 A35-X 号决议草案（替代第 A33-8 号决议）

ICAO 普遍安全监督审计计划（USAOP） 向用全面的系统方法实施审计过渡

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；

鉴于促进执行国际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；

忆及大会第 32 届常会决定制定一个普遍安全监督审计计划，包括由 ICAO 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 ICAO 的普遍安全监督审计计划（USOAP）在完成第 A32-11 号决议赋予任务方面是成功的；

忆及国际民航组织普遍安全监督审计计划的目标，是寻求确保各缔约国充分履行其安全监督的责任；

忆及安全监督的最终责任属于各缔约国，各缔约国应当持续地审查其各自的安全监督能力；

忆及大会第 32-11 号决议要求理事会为向该计划长期提供资金提出提议；

忆及大会第 33-8 号决议指示秘书长对把该计划扩展到其他与安全相关的领域进行研究；

忆及大会第 33-8 号决议要求理事会确保 USOAP 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；

认识到实施 USOAP 有助于查明对安全的关切，并为解决这些关切提出建议；

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 USOAP 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。

大会：

1. 表示赞赏秘书长成功地实施了 ICAO 的普遍安全监督审计计划；
2. 决定自 2005 年起，进一步扩展 ICAO 的普遍安全监督审计计划，以涵盖《国际民用航空公约》所有与安全相关各附件中所载的与安全相关的规定；
3. 要求秘书长自 2005 年 1 月 1 日起，调整 ICAO 普遍安全监督审计计划，用全面的系统方法对所有缔约国进行安全监督审计；
4. 指示秘书长对附件 1、6 和 8 中的核心规定保持充分的覆盖；在资源允许的情况下尽量缩短审计间隔期；向缔约国公开审计过程的所有方面；并对缔约国所发布声明的准确性做出认证；
- 4.5. 要求秘书长更改安全监督审计报告的结构，以反映 ICAO 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中提出的安全监督制度的关键要素；
- 5.6. 要求秘书长在长远的基础上采取更灵活的方法实施该计划；
7. 指示秘书长通过使用 ICAO 的内部网站，提供审计结果和差异数据库的准入，其中包括国家实施纠正行动计划进展情况的报告；
- 6.8. 要求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，以及审计过程各方面的透明度；
- 7.9. 要求所有有能力的缔约国在长期借调的基础上，向 ICAO 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实施该计划；
- 8.10. 敦促各缔约国及时向 ICAO 提交并更新有关准备和进行审计的全部资料 and 文件，以确保有效果、有效率地实施该计划；
- 9.11. 敦促所有缔约国与 ICAO 进行合作，在可行情况下，尽量接受本组织安排的审计任务，以便利该计划的顺利进行；
- 10.12. 敦促所有缔约国在考虑是否有必要考虑由其他国家来进行额外的或补充的安全监督审计时，接受 USOAP 审计结果作为符合既定的国际标准、建议措施和程序的首要依据，如果这种审计结果是最新的，而且审计过程的各方面都是透明的和公开的；
- 11.13. 宣布本决议取代第 A33-8 号决议：国际民航组织的普遍安全监督审计计划的继续和扩展；
- 12.14. 要求理事会向大会下一届常会报告该计划的总体实施情况。

附录 B

A35-X 大会决议草案 采取统一战略解决与安全有关的缺陷

鉴于本组织的一项主要目标仍然是确保世界范围国际民用航空的安全；

鉴于确保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；

鉴于根据国际民用航空公约第三十七条，各缔约国承允在关于航空器、人员、机场、航路及各种辅助服务的规章、标准、程序及组织方面进行合作，凡采用统一办法而能便利、改进空中航行的事项，应尽力求得可行的最高程度的一致；

鉴于在世界范围的基础上改进国际民用航空的安全要求所有利害关系人的积极协作；

鉴于公约及其附件为缔约国建立一个以相互信任和承认为基础的民用航空安全系统提供了法律和运行框架，因而要求所有缔约国尽量执行标准和建议措施并充分地进行安全监督；

鉴于普遍安全监督审计计划（USOAP）的结果表明，有些缔约国尚未能建立令人满意的国家安全监督系统；

鉴于国际民航组织技术合作局（TCB）能够向有需要的国家提供所要求的援助；

鉴于建立了国际航空安全财务机制（IFFAS）来协助缔约国为与安全相关的项目提供资金，以纠正主要是通过普遍安全监督审计计划所查明的缺陷，否则他们不可能为此提供或获得必要的财务资源；

认识到并非所有缔约国均有必要的人员、技术和财务资源来充分进行安全监督；

认识到通过采取涉及所有缔约国、国际民航组织和民用航空运行中有关的其他各方的统一战略可以大大加强向在纠正安全监督审计中所查明的缺陷方面遇到困难的国家提供帮助；

认识到透明度和分享安全资料是安全的航空运输系统的基本原则之一；

大会：

1. 敦促所有缔约国与其他缔约国分享可能影响国际空中航行安全的关键性安全资料，并便利其获取所有有关的安全资料；

2. 指示秘书长通过 ICAO 内部网站向其他缔约国提供 ICAO 审计小组完整的最后报告；

2.3. 鼓励各缔约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资料；

3.4. 指示理事会进一步制定实际措施，便利在各缔约国之间分享此种安全资料；

4.5. 提醒各国需要谨慎对待其领土之内的外国运行，并在必要时采取适当行动以维护安全；

5.6. 敦促各缔约国进一步开展地区和次地区合作，并在可行时，主动发展与其他国家、航空业界、空中航行服务提供者和金融机构的伙伴关系来加强其安全监督能力，以便促进更安全的国际民用航空系统和更好地履行其各自的责任；

6.7. 鼓励各国促进建立地区或次地区伙伴关系，协作制定解决共同问题的办法，以培养其各自的安全监督能力；

7.8. 请各国使用国际民航组织技术合作局（TCB）的服务，以解决通过普遍安全监督审计计划所查明的缺陷；

8.9. 请那些为采取必要措施以纠正通过普遍安全监督审计计划所查明的与安全有关的缺陷而在提供资金方面遇到困难缔约国，充分利用国际航空安全财务机制（IFFAS）提供资金的机会。

9.10. 要求理事会在提高透明度、加强合作和协助的原则基础上实施统一战略，并视情促进各国、使用者、空中航行服务提供者、航空业界、金融机构和其他利害关系人之间的伙伴关系，来分析原因，制定和实施可持续的解决办法，以便帮助各缔约国解决与安全有关的缺陷；和

10.11. 要求理事会实施一个有效的系统，在地区办事处的积极参与下，跟踪统一战略的实施情况。

相关措施

1. 理事会应该制定办法，通过国际民航组织的保密网站向所有缔约国提供审计结果和差异数据库（AFDD）中的资料。