



大会第 35 届会议

执行委员会

议程项目 16: 改善安全监督

议程项目 16.2: 国际民航组织普遍安全监督审计计划向用系统的方法实施审计过渡 (USOAP)

航空安全审计的系统方法

(由澳大利亚提交)

摘要

本文件再次申明澳大利亚支持 ICAO 在安全审计中转向采纳系统方法。澳大利亚的支持充分体现在以下几个方面：即澳大利亚的整个安全管理机制很早并已经为采纳系统方法做好准备，对澳大利亚的经营人进行遵守情况审计，鼓励在运营中使用系统方法，以及制定机场认证和运行的安全管理系统方法。但是，澳大利亚认识到，系统方法并不是在所有环境下都是最理想的方法，并建议 ICAO 制定和实行审计类型的范围。

参考文件

A-35/WP7 号文件
国际民航组织期刊第 58 期，2003 年第 9 期

1. 引言

1.1 对有关拟议扩展国际民航组织普遍安全监督审计计划 (USOAP) 的背景已经作了充分的记录。大会第 32 届会议决定正式建立该计划并覆盖附件 1、附件 6 和附件 8，大会第 33 届会议决定对该计划进行扩展以包括附件 11、附件 13 和附件 14。

1.2 USOAP 最初的任务是为了确保缔约国通过进行定期的、系统化的以及统一的安全审计，实施国际民航组织与安全有关的标准和建议措施 (SARPs)。这种根据一套有限标准对遵守情况进行规范审计的办法，有时会导致对一个国家总体安全水平的认识不够全面。对国际民航组织审计策略进行扩展，

增加使用系统方法，通过对所涉及附件许多相关规定要求的遵守情况进行评估，可以很快地在整体构架中查明问题所在。这将可以对一个国家的航空系统形成一个整体认识。这种方法尤其适合那些航空业和安全监督机制高度综合化的国家。

1.3 系统方法的基本原则是要认识到系统从性质上讲是会发生错误的，并且整个系统或其组成部分都可能是造成错误的原因。系统审计是对整个系统进行检查并形成一整体认识，而不是只审计具体的组成部分，系统审计是以一个已被接受的系统模式作为基准进行的，因此可以发现任何缺陷，并为减少或消除这些缺陷提供指导。

1.4 正如系统方法对那些管理严格的国家是最适合的，对克服以前所查明缺陷所用方法的指导，对那些目前尚缺乏技术专长和资源来全面实施第一轮审计中形成的行动计划的国家是有益的。实施协助的任务是提供指导并使安全成果最大化，同时又确保资源高效使用的一种有效方法。

1.5 在进行 USOAP 审计的过程中，国际民航组织面临着资源有限的问题以及充分利用资源的必要性。这也是许多国际民航组织缔约国所面临的状况，因为其航空机构不仅要面对有限的财政和技术资源，还要面对来自政府其他重点项目的竞争。国际民航组织通过采取灵活的方法，以逐个国家为基础实施 USOAP 审计，可能是解决这个问题的办法之一。

2. 情况分析

2.1 澳大利亚采取了及时行动以解决在 USOAP 初次审计中所查明的缺陷。

2.2 澳大利亚已经逐步地在航空业的所有部门实施系统安全审计。澳大利亚的安全监督方法结合了基于系统的定期审计，即定期审评航空组织的安全成果是否是在持续的基础上，由一个包括适当程序、基础结构、管理和质量保证系统组成的健全系统所支持一和基于风险的审计，即在特定基础上，以应对觉察到的危险或威胁。

2.3 审计的系统方法是通过对实施安全管理系统（SMS）进行大量的教学活动来完成的，这一行动得到了澳大利亚航空界的普遍好评，并且还广泛分发了有关 SMS 详细背景资料的指导材料，包括组成安全系统的成分以及如何实施的方法。

2.4 澳大利亚是在机场运行和维护方面使用安全管理系统的主要支持者，并完全支持国际民航组织对引进安全管理系统以加强机场安全的要求。澳大利亚在从机场执照到机场认证的过渡进程中取得了重大进展。

2.5 可以看出，澳大利亚是国际民航组织转向审计系统方法的极力倡导者。

2.6 国际民航组织各缔约国的航空管理和航空企业之间，在资源、绩效和综合性水平方面存在着明显的不同。但这并不等同于缺乏履行国际民航组织义务的意愿，而只表明了航空只是政府预算的一个竞争项目这样一个事实。考虑到这种变化的因素，采取灵活的方法进行 USOAP 审计也许是有好处的，即对欠发达国家的审计任务应强调为实施国际民航组织的要求提供援助，对较发达国家的审计任务应是对国际民航组织要求遵守情况的规范审计，而对严格管理的国家应实行更为系统化的审计。

3. 拟议行动的财务影响

3.1 可以在 A35-WP/7 号文件所指明的资源范围内进行这一拟议行动。

4. 结论

4.1 澳大利亚认为通过系统性的安全审计可以令人满意地查明一个复杂航空组织或系统的健康状况。

4.2 澳大利亚进一步认为，以灵活的方法进行 USOAP 审计是有益的，这样既可以加强所获得的安全益处，同时又可以使国际民航组织和国家的资源得以最充分的利用。

5. 大会的要求行动

5.1 请大会：

- a) 注意本文件的内容；
- b) 支持国际民航组织在安全监督审计中基于系统的方法；和
- c) 考虑对通过根据具体国家航空管理环境来制定具体的审计方法，以实行 USOAP 原则所带来的潜在益处。