



大会第 36 届会议
执行委员会

议程项目 13: 关于按照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) 的进展报告

关于按照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) 的进展报告

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

大会第 A35-6 号决议要求理事会向大会下届常会报告国际民航组织普遍安全监督审计计划 (USOAP) 的总体实施情况。本文件概述了自从 2005 年 1 月 1 日通过了全面的系统做法以来, 在实施普遍安全监督审计计划方面取得的进展情况。截至 2007 年 7 月 31 日, 一共进行了六十一次审计。这些审计对于确定安全监督制度的八个关键要素的实施程度, 确定各国遵守国际民航组织标准和建议措施 (SARPs) 的状况, 以及查明关切的领域方面, 都发挥了作用。审计结果仍然显示出在人员执照的颁发、航空器的运行和航空器适航性等领域存在审计发现的问题; 然而, 在当前周期内的大部分审计发现的问题都涉及新的审计领域, 即机场、空中航行服务和航空器事故和事故征候调查。本文件还讨论了在 2010 年以后普遍安全监督审计计划的继续问题。

行动: 请大会:

- a) 审查按照全面的系统做法实施普遍安全监督审计计划的进展情况; 和
- b) 给秘书处一项任务对 2010 年以后该计划的继续问题开展一项研究, 并向理事会提出各种备选方案。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 A。
财务影响:	无需额外资源。涉及秘书处的工作, 预期将在 2008 年—2010 年预算草案项下所包括的资源范围内进行, 并由各国短期和长期借调的审计员予以补充, 以及国际民航组织其他各局和地区办事处的支持。
参考文件:	Doc 9848 号文件: 《大会有效决议》(截至 2004 年 10 月 8 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》

1. 引言

1.1 大会第 A35-6 号决议决定自 2005 年 1 月 1 日起,扩展国际民航组织的普遍安全监督审计计划,以涵盖《国际民用航空公约》(Doc 7300 号文件)所有与安全相关的各附件中所载的与安全相关的规定,并指示秘书长采取全面的系统做法对所有缔约国进行安全监督审计。

1.2 本文件概述了自从 2005 年 1 月 1 日采用了全面的系统做法以来,在实施普遍安全监督审计计划方面取得的进展情况,并包含了截至 2007 年 7 月 31 日之前的情况。此外还将制作一份载有对审计结果进行详细分析的单独文件,在大会期间分发。

2. 普遍安全监督审计计划关于战略目标 A (加强全球航空安全) 所取得的进展

2.1 审计

2.1.1 2005 年 4 月,开始了按照全面的系统做法进行审计。截至 2007 年 7 月 31 日,一共进行了六十一一次审计。该计划进展顺利,以在 2010 年结束的六年周期内完成对所有缔约国的审计。

2.2 审计报告

2.2.1 根据大会第 A35-6 号决议,调整了安全监督审计报告的结构,以反映出国际民航组织 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。

2.2.2 根据该项决议,通过保密网站向所有缔约国提供了最后的安全监督审计报告,此外,它们还可获取审计发现的问题和差异数据库(AFDD)得出了所有相关资料。截至 2007 年 7 月 31 日,共登载了二十八份审计最后报告,包括一份对欧洲航空安全机构进行的审计报告。关于国际民航组织规定和关键要素的实施状况的详细信息也登载在保密网站上。

2.3 审计工具

2.3.1 在安全监督审计的准备、开展和报告方面使用了若干项工具。这些工具包括国家航空活动问卷(SAAQ)、关于被审计的每个附件的遵守情况检查单(CCs)、八个审计访谈大纲(APs)和许多程序、检查单、工作说明和流程图,所有这一切都形成安全监督审计科质量管理体系的组成部分。

2.3.2 开发了一个保密的专用网站,供各国提交和更新国家航空活动问卷和遵守情况检查单,并且用来按照大会第 A35-6 号决议分发审计报告和相关信息。

2.4 国家纠正行动计划

2.4.1 按照与国际民航组织签署的关于安全监督审计的谅解备忘录(MOU),各国承诺在其得到临时安全监督审计报告之日起的六十个日历天内,起草并提交给国际民航组织一份纠正行动计划,该计划应处理报告中所载的审计发现的问题和建议,包括确定具体行动、时间期限和每项行动的负责办公室。截至 2007 年 7 月 31 日,各有关国家都已将按照全面的系统做法进行审计之后到期应交的所有纠正行动

计划，提交给了国际民航组织。

2.5 审计员的培训

2.5.1 朝着全面的系统做法过渡，就要求针对新的审计方法和程序对大量审计员进行培训，同时照顾到审计范围所涵盖的各个领域以及审计小组须具备国际民航组织三种正式语文专长（英文、法文和西班牙文）的需要。截至 2007 年 7 月 31 日，共举办了十一次培训课程，共有 216 名参加者，包括来自总部和各地区办事处的五十四名国际民航组织官员。其中两次课程是应有关国家的要求在成本回收的基础上举办的。若要成为经批准的审计员，就需要成功完成审计员培训课程和在实际审计访问过程中接受在职培训。截至 2007 年 7 月 31 日，一共批准了（来自国际民航组织总部、各地区办事处、缔约国和国际组织）的七十七名审计员。将会根据方案需求，继续向那些已经完成审计员培训课程的官员提供在职培训。

2.6 研讨会/讲习班

2.6.1 为了准备启动按照全面的系统做法进行的安全监督审计，一共举办了七次研讨会（在国际民航组织每个地区办事处都举办了一次），以使国家安全监督协调员熟悉全面的系统做法、进行审计所采用的方法和工具。共有来自 111 个缔约国、13 个国际和地区组织以及国际民航组织地区办事处的 437 名人员参加了这一系列研讨会并从中受益。

2.6.2 2006 年，开发了一个新的研讨会，以协助各国为即将举行的审计做出准备，并使他们能够和其他国家交流审计经验。迄今为止，已经举办了四次此类研讨会，包括一次应一个缔约国的要求举办的，一次在成本回收基础上举办的。一共有来自四十二个国家和三个国际组织的 217 名官员参加了这些研讨会。

2.7 审计人员的部署

2.7.1 缔约国通过向国际民航组织提供借调官员对该计划给予了积极的支持。自从启动全面的系统做法以来，共有七个国家（奥地利、法国、马来西亚、大韩民国、瑞士、联合王国和美国）向国际民航组织提供了长期借调专家。此外，十九个缔约国和两个国际组织也向国际民航组织短期借调了专家，以参加进行审计。在整个审计周期内，都将继续需要各国提供这种宝贵的支持。

2.7.2 安全监督审计科已经开始部署标准和程序官员，即负责管理缔约国卷宗和领导国际民航组织地区办事处审计小组的国际民航组织工作人员，目的是在地区办事处和总部之间建立更好的协调来实施该计划，同时也削减出访费用。

2.8 审计结果

2.8.1 已经对按照全面的系统做法进行的头五十八次审计的审计结果进行了分析，以确定对安全监督制度的八个关键要素（Doc 9734 号文件 A 部分）的实施程度，确定国家遵守国际民航组织标准和建议措施的状况并查明关切的领域。本工作文件附录 A 显示出，八个关键要素的全球实施率为 60.5%。其中一个关键要素低于 50% 的实施水准，即关键要素 5——技术指导工具和提供安全方面的关键资料。

2.8.2 虽然按照全面的系统做法的审计结果仍然显示出在人员执照的颁发、航空器的运行和航空器适航性等领域存在审计发现的问题，但是应该指出的是，在新的周期内的大多数审计发现的问题都涉及新的审计领域，即机场、空中航行服务和航空器事故与事故征候调查。

2.8.3 将会在大会期间分发一份单独的文件，该文件将提供关于审计结果，包括关键要素的实施程度、国家遵守国际民航组织标准与建议措施的状况和引起关切的领域等方面的详细信息和分析。

2.9 对通用谅解备忘录的修订

2.9.1 根据全球航空安全战略的民航局长会议（DGCA/06）所提的建议，已经制定了一项进程，并得到理事会的批准，用以向公众公布按照全面的系统做法所进行的审计的信息。同样，还发展了另一项机制，以便于迅速解决普遍安全监督审计计划所查明的重大安全关切。理事会批准了对关于安全监督审计的通用谅解备忘录的修订，以便将这两方面的发展情况都纳入进去。

2.10 国际民航组织审计计划的行政一体化

2.10.1 继理事会批准将普遍安全监督审计计划和普遍保安审计计划（USAP）在行政上实现一体化之后，2006年在秘书长办公室内成立了一个新的安全和保安审计处（SSA），以便管理这两个审计计划。通过精简行政活动和共享非技术性资源，同时保持普遍保安审计计划和普遍安全监督审计计划技术上和职能上的独立性，实现了效率的提高。

2.11 安全监督审计科的国际标准组织再次认证

2.11.1 安全监督审计科原来于2002年按照ISO 9001:2000的要求，得到摩迪国际集团（AOQC Moody International Inc.）的认证。2005年9月，安全监督审计科接受了再次认证审计，以确保其继续有效实施并发展基于国际标准组织的质量管理系统。在这次审计之后，安全监督审计科再次获得认证，为期三年。摩迪国际集团将继续在年度基础上对安全监督审计科进行保持性审计，每隔三年举行再次认证审计。正在逐渐将国际标准组织的认证扩展到整个安全和保安审计处。

2.12 审计结果审查委员会

2.12.1 作为总体协调战略的一部分，已经成立了一个高级别的秘书处审计结果审查委员会（ARRB），以便与那些被发现在遵守国际民航组织标准和建议措施方面存在重大缺陷，或者没有充分参加国际民航组织安全监督和保安审计进程的国家一起工作。审计结果审查委员会定期举行会议，来审查特定国家的安全和保安历史，并且提供一个内部咨询论坛，以在国际民航组织安全、保安和援助等方案之间进行协调。审计结果审查委员会活动的进展报告将会定期提交给理事会。

3. 在2010年之后的普遍安全监督审计计划的发展

3.1 按照全面系统做法的现行安全监督审计六年周期将一直延续到2010年年底。虽然审计周期并不包括后续审计访问，但是审计周期一旦完成，就能确立世界范围内对八个关键要素的有效实施的基准水平，并确定各国对于所有与安全相关的附件中国际民航组织标准与建议措施的遵守情况。

3.2 秘书处已经开始展望 2010 年以后该计划的前景，目的旨在采取更积极主动的做法，使提供给审计计划的资源得到更有效的使用，同时兼顾到本组织各局以及国际民航组织各地区办事处的作用。为此，下三年期将开展一项研究，并就该计划的未来发展向理事会提出各种备选方案，比如固定的审计周期、开展后续活动或向对各国的安全监督能力实施持续监测方案（CMP）过渡。

3.3 预计该计划今后的活动将基于预先制定的风险指数，比如国家保持其国家航空活动问卷和遵守情况检查单常换常新的能力、按照全面系统做法实施审计的结果和实施相应的纠正行动计划取得的进展情况、航空器事故和严重事故征候率、航空活动的急剧增长和国家的总体形势。这种更积极主动的做法将能够对审计活动进行优先排序，使其重点更加突出，同时保持普遍性的原则。此外，这样做还能通过鼓励缔约国确保一直遵守国际民航组织的规定，同时实施安全监督制度的关键要素，从而带来额外的审计计划的效益。

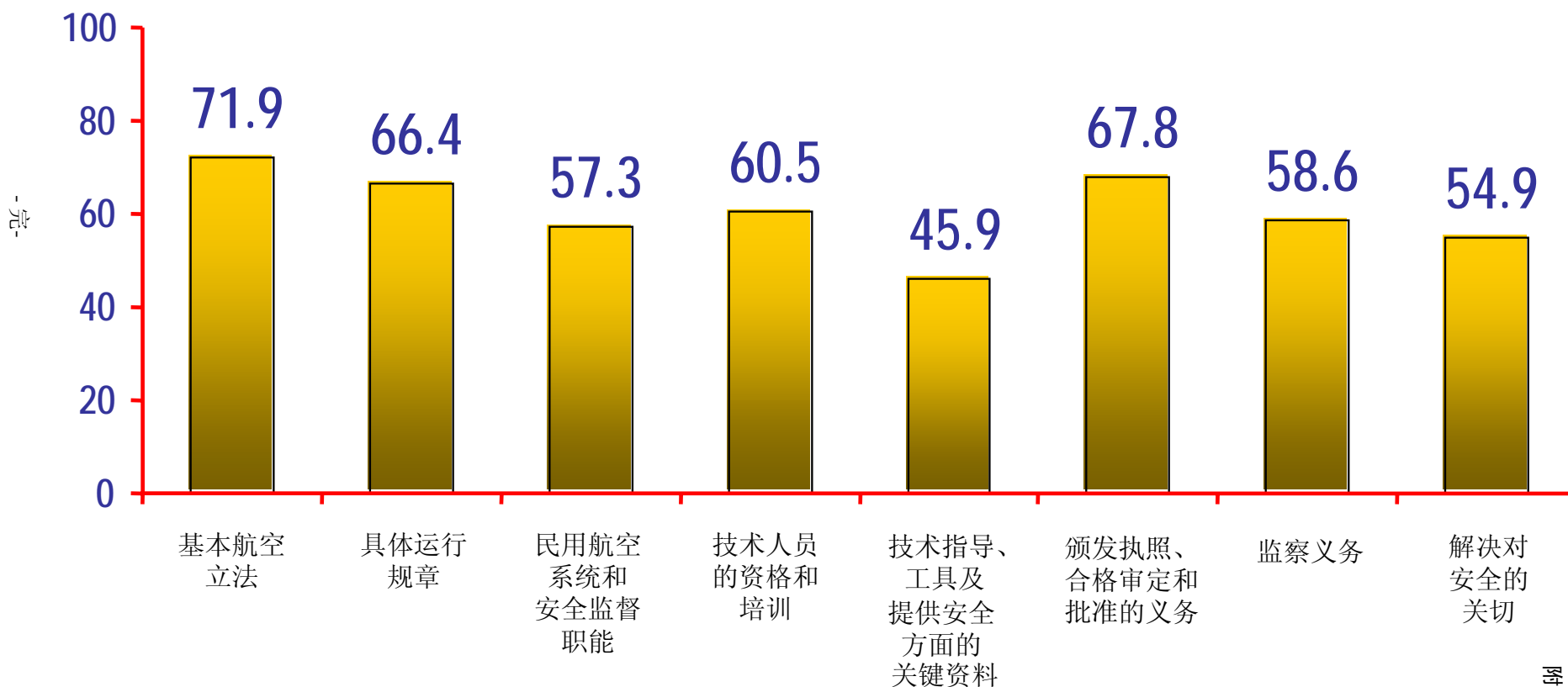
4. 结论

4.1 国际民航组织普遍安全监督审计计划正按计划予以实施并保持在其预算拨款范围内。按照全面的系统做法进行的审计继续提高了各国对其安全监督责任的认知。这些审计还证明在确定各国对于国际民航组织规定的遵守程度以及对安全监督制度的关键要素的实施程度方面，发挥了作用。鉴于其范围广泛，该计划还便于查明关于所有与安全相关的附件中的安全关切。作为对现行审计周期的继续，秘书处将在下三年期就该计划的未来发展向理事会提出各种备选方案。

— — — — —

安全监督制度的关键要素 实施比率(%)

■ 全球 — 58个国家 — 按照全面的系统做法进行的审计60.5%



-完-