



## 高级别航空保安会议（HLCAS）

2012 年 9 月 12 日至 14 日，蒙特利尔

议程项目 4：航空保安审计过程的演变 —— 透明度

### 对普遍保安审计计划（USAP）审计结果增加披露

（由秘书处提交）

#### 摘要

国际民航组织理事会已原则上批准了普遍保安审计计划（USAP）向持续监测作法（CMA）过渡的概念。目前正在进行向 USAP CMA 过渡的准备工作，这提供了一个及时的机会让高级别航空保安会议就披露审计（包括其他监测活动）结果的相关选择方案进行审议。

**行动：**请高级别航空保安会议核准第 4 段所载的结论和建议。

## 1. 引言

1.1 普遍保安审计计划（USAP）于 2002 年创建，其目的是通过对所有国际民航组织成员国进行审计，以便加强全球航空保安。审计的第一周期于 2002 年开始，于 2007 年年底结束。第一周期的重点在于判断各国对附件 17 ——《保安》标准的实施现状。USAP 的第二周期于 2008 年 1 月开始，侧重于各国尽可能对航空保安监督制度关键要素的有效实施水平，以及对附件 17 所载的标准和附件 9 ——《简化手续》的保安相关规定的遵守程度。第二轮审计现在按进度将于 2013 年年底完成。

1.2 认识到有必要决定 USAP 在 2013 年之后的未来性质和方向，理事会在其第 187 届会议（C-DEC 187/8 号决定）中指示秘书长研究将持续监测作法（CAN）适用于 USAP 的可行性。凡是在保安审计中适用持续监测作法，将必须考虑到保密原则，以及与在 USAP 之下的进行数据收集和报告有关的审计结果（自此后应被理解为包括国际民航组织进行的审计结果和任何其他类型监测活动）适当披露水平。关于采用 USAP CMA 的进一步详情见 HLCAS-WP/4 号文件。

1.3 自 2002 年创建该计划初定 USAP<sup>1</sup>基本原则以来，这些原则绝大多数上一直保持不变。唯一的例外是审计结果完全保密原则。该原则已根据国际民航组织大会第 37 届会议以及国际民航组织理事会

<sup>1</sup> USAP 的原则是：主权；普遍性；方法的透明度；时限；包含所有方面；一贯性和客观性；公平性；质量；和保密性。

的指示作了修改，推出了有限水平的信息披露，在 USAP 保密网站 (<https://portal.icao.int>) 上，以图示表明每一个接受审计国家的航空保安监督制度关键要素有效实施水平。还推出了一个及时查明、核实和通知重大保安关切 (SSeCs) 的机制。

1.4 近年来，对于进一步提高 USAP 审计结果目前有限的披露水平，提出了特定主张和要求以及相反意见，并进行了辩论。为防止未经批准的获取，敏感的保安信息必须继续受到保护，并且不公之于众，以避免薄弱环节遭到利用，但与此同时，进一步提高目前的披露水平还是有理有据的。

## 2. 讨论

2.1 目前，通过 USAP 保密网站，向其他国际民航组织成员国提供关于每个接受审计国家的有限审计信息。此外，通过题为《普遍保安审计计划 —— 审计结果分析》(第四版 — 2012 年；仅有英文) 的年度出版物，以全球和地区审计结果分析的形式提供了总体信息。USAP 审计报告以及相关的审计文件，连同各国为处理经查明的缺陷而编制的纠正行动计划 (CAPs)，均通过应用行政和物理措施严格保密，仅提供给接受审计国家内部指定的适当航空保安主管当局，以及在须知的基础上提供给国际民航组织秘书处工作人员。

2.2 每个接受审计的国家在收到其 USAP 审计报告时，均根据审计前与国际民航组织签署的示范谅解备忘录 (MoU)，编写和提交关于处理审计发现结果和建议的 CAP。如果查明了一项或多项重大保安关切，则由国际民航组织在一个分开但平行的机制之下加以处理，这可能导致在 USAP 保密网站上就重大保安关切的存在进行通知。在极严厉的情形下，当发现一个国家不履行其航空保安义务时，国际民航组织可根据《国际民用航空公约》(《芝加哥公约》) 第 54 条十款向理事会报告该国的情况。在任何时候，该国均可请求援助，或可由国际民航组织向该国提供援助。

2.3 尽管各方显然一致认为，审计结果不应导致直接或间接地制裁被审计的国家，但重大保安关切机制的成功和各国表达的意见均显示，对欠佳的表现予以更多披露，导致各国在解决关切方面加强了参与。但是，关于究竟是否应该更多地披露审计信息和结果，各国之间仍存在歧见。支持维持目前披露水平的这一派经常引用的理由包括国家保安关切、以及审计结果的使用方式可能对接受审计国和、或其航空运输业造成商业不利等关切。反之，一些国家认为，获得更详细的审计结果信息可使他们为所涉国家纠正缺陷提供更有针对性的援助。

2.4 谨提醒会议，附件 17 —— 《保安》的建议做法 2.4.5 建议“每一缔约国应另一国的要求，应该在适当和符合本国主权的情况下，与要求国共享国际民航组织进行审计的结果，以及被审计国采取的纠正行动。”会议在审议对目前的审计结果有限披露原则作任何修改时，可考虑建议做法 2.4.5 连同目前提供的审计信息和结果 (图示、分析和有重大保安关切的国家名称) 是否仍然充分。如果认为有欠适足，会议则可审议应该共享的审计信息及其相关保护措施。

2.5 增加获得审计结果可便利对有需要的国家提供针对性的援助。在实践中，接受援助的国家可将其审计报告提供给援助国或希望提供援助的国家。但是一般来说，审计结果不会事先提供给有援助方案的国家或地区实体，帮助他们对援助活动排定优先或侧重。因此还可考虑是否应将建议做法 2.4.5 修订为一项标准，让各国有义务在可行的程度上，根据要求与其他国家共享其审计结果，以便加强和促进世界范围的航空保安。

### 3. 选择方案

3.1 关于审计结果和信息的可能披露，目前有许多选择方案。这些包括但不限于：

- 1) 维持现状；
- 2) 公布具体国家的信息，例如以图示对九个审计领域的审计结果一一加以显示，再加上目前已提供的航空保安监督系统各项关键要素信息。附录提供了这两种图示的范例；
- 3) 将附件 17 建议做法 2.4.5 的地位修订为一项标准；
- 4) 在向理事会定期提供的 USAP 最新情况或电子公告中，包括额外的重大保安关切信息，如有重大保安关切的名称和、或指出已查明有重大保安关切的审计领域；
- 5) 在国际民航组织 USAP 保密网站上，对所有审计报告部分或完全公布。

3.2 为了得以增加披露审计结果而对现有保密性原则所做的任何修订，可以加上以共享保安信息行为守则的形式，由所有国家作出承诺，保证不会因共享审计相关信息而造成任何形式的惩戒行动。在修订保密性原则时不做此种承诺，可能导致各国不愿意参与 USAP 审计、或在进行审计时不与审计团队充分合作。

### 4. 结论和建议

4.1 请高级别航空保安会议总结，增加披露 USAP 审计结果是否将：

- a) 有助于加强国际民用航空保安；和
- b) 加强航空保安援助活动的优先排序和针对性。

4.2 请高级别航空保安会议就 USAP 审计结果的理想披露水平提出建议。

-----

## 附录

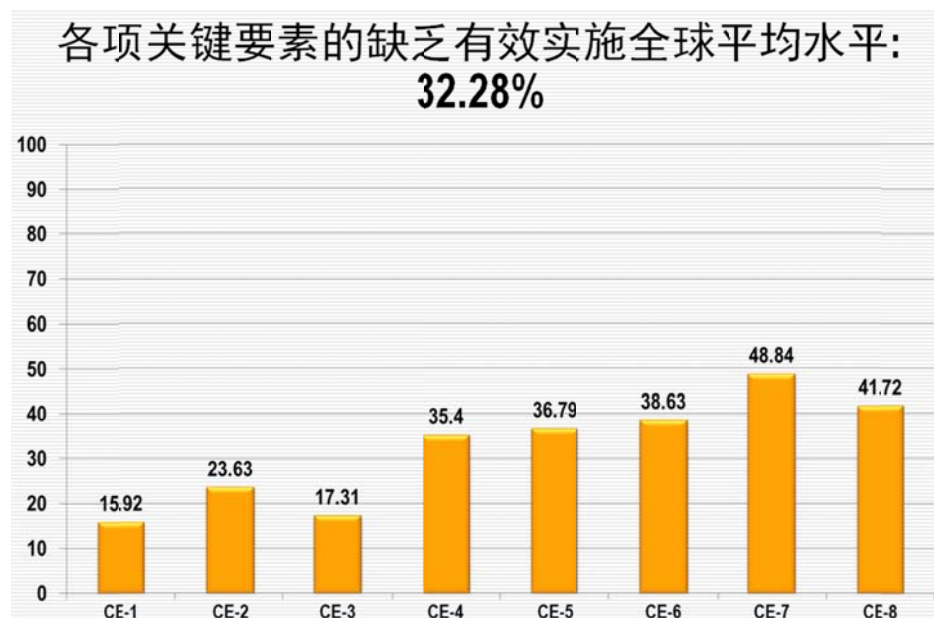
### 增加披露普遍保安审计计划（USAP）审计结果

#### 1. 关键要素和审计领域的审计结果图示

1.1 以下两张图摘录于《普遍保安审计计划 —— 审计结果分析》，第四版 — 2012 年，根据 2008 年 1 月 1 日至 2011 年 12 月 31 日对 128 个成员国和一个特别行政区进行的 129 次第二轮审计，按航空保安监督系统的八个关键要素（CEs）以及九个审计领域（AAs），显示了全球一级的缺乏有效实施（LEI）平均水平。

#### 1.2 八个关键要素如下：

- CE-1** 航空保安立法
- CE-2** 航空保安方案和法规
- CE-3** 负责航空保安的适当国家主管当局及其责任
- CE-4** 人员资格认证和培训
- CE-5** 提供技术指导、工具和保安关键信息
- CE-6** 合格审定和批准义务
- CE-7** 质量控制义务
- CE-8** 解决保安关切



1.3 九大审计领域如下：

- LEG** 监管框架和国家民用航空保安制度
- TRG** 航空保安人员培训
- QCF** 质量控制职能
- OPS** 机场运行
- IFS** 航空器和飞行中的保安
- PAX** 旅客和行李保安
- CGO** 货物、餐饮和邮件保安
- AUI** 对非法干扰行为的回应
- FAL** 简化手续的保安问题

