



## 大会 — 第 40 届会议

### 执行委员会

#### 议程项目13: 审计计划 — 持续监测做法

#### 秘鲁国关于普遍安全监督审计计划 (USOAP) 实施后的安全监督审计审查的建议

(由秘鲁提交, 以下国际民航组织南美洲国家及拉丁美洲民航委员会成员国联署)<sup>2</sup>

#### 执行摘要

本工作文件涉及秘鲁国在国际民航组织普遍安全监督审计计划 (USOAP) 开展的多项活动中获取的经验, 特别是2019年8月国际民航组织的协调验证任务 (ICVM)。

秘鲁认识到普遍安全监督审计计划 (USOAP) 流程以及对《芝加哥公约》签署国相关援助的重要性。本工作文件就流程提出了一些改进建议, 使审计解读更接近成员国的实际情况并对确保撤销审计意见必须采取的行动提供了更直接、清晰和简明的指导。

#### 行动: 请大会:

- a) 认识到普遍安全监督审计计划 — 持续监测做法 (USOAP - CMA) 的重要性高于实际审计, 特别是在审计后阶段, 因其必须有助于提高各国的安全性;
- b) 要求国际民航组织提议设立一个评估USOAP审计是否能够有效满足提升安全水平的首要目标的机制;
- c) 要求国际民航组织提议设立一个确定成员国通过普遍安全监督审计计划 (USOAP) 审计实施安全改进的机制;
- d) 要求国际民航组织向成员国通报上述机制的实施情况并报告审查结果。

战略目标:	本工作文件涉及安全战略目标。
财务影响:	该机制预计将使用USOAP - CMA 资源实施, 前提是评估结果将提升审计和使用所分配资源的效率。

<sup>1</sup>西班牙语文本由秘鲁提供。

<sup>2</sup>伯利兹、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、乌拉圭和委内瑞拉。

参考文件：	附件19 — 安全管理。 网站： <a href="https://www.icao.int/safety/cmaforum/Pages/default.aspx">https://www.icao.int/safety/cmaforum/Pages/default.aspx</a> A32-11号决议 — 国际民航组织普遍安全监督审计计划(USOAP)的订立。 A37-5号决议 — 普遍安全监督审计计划(USOAP)的持续监测做法。 A38-WP/50 — 普遍安全监督审计计划持续监测做法(USOAP – CMA)。 A39-WP/213 — 普遍安全监督审计计划持续监测做法(USOAP – CMA) — 关于实施后审查的建议。 A39-WP/285 — USOAP — CMA效果的评估。
-------	--

## 1. 引言

1.1 依据在秘鲁国开展的各项USOAP审计中积累的经验，现已确定了改善审计流程的机会。

1.2 此外，人们注意到为持续改进而设计的审计程序不包含任何审计后机制，即为确保制定和实施正确的纠正行动计划，使用衡量标准和指标确定成员国根据以往审计和国际民航组织的正确指导所实现的改进。

## 2. 背景

2.1 根据大会A32-11号决议，1999年1月出台普遍安全监督审计计划(USOAP)，旨在针对《芝加哥公约》附件1 — 人员许可，附件6 — 航空器运营，附件8 — 航空器适航性所涉及的事项进行定期的、强制性、系统化的统一审计。

2.2 就秘鲁而言，国际民航组织于1999年8月9日至13日在秘鲁民航总局开展安全监督审计。此后，国际民航组织又于2001年9月10日至11日对秘鲁民航总局的安全监督审计进行后续跟踪。

2.3 2004年，国际民航组织第35次会议通过大会A35-6号决议，决定自2005年起扩大USOAP的范围，在综合系统做法(CMA)框架下涵盖《芝加哥公约》所有有关安全的附件中的安全规定。

2.4 2007年5月15日至24日，国际民航组织对秘鲁的民航系统进行安全监督审计，发现有效实施(EI)率为68.69%。

2.5 2010年大会第37次会议通过A37-5号决议，决定正式启动从普遍安全监督审计计划(USOAP)向持续监测做法(CMA)过渡。

2.6 2014年10月13日至23日，国际民航组织按照后一种做法对秘鲁民航系统进行普遍安全监督审计计划 — 持续监测做法(USOAP – CMA)审计，得出的有效实施(EI)率达74.81%，未发现重大安全关切(SSC)。

2.7 最后，2018年8月7日至14日，国际民航组织开展了一次国际民航组织协调验证任务(ICVM)，发现有效实施(EI)率达89.57%。

### 3. 分析

3.1 根据秘鲁国进行的上述USOAP审计结果现已确定如下改进机会：

- (a) 提高审计员的客观性：众所周知，审计还取决于负责审计的审计员。在收到的审计中发现存主观性，这些基于意见和以往经验的主观性应尽量减少。鉴于此，规程问题(PQs)问卷包含了指导和制定标准的参考，但是，审计员并未总能遵守，甚至可能与规程问题不相干。因此，总部必须制定相关机制，向成员国保证为负责审计的审计员制定相关的统一USOAP审计准则；
- (b) 改善审计员的审计意见。据悉，在许多情况下，审计员的意见不够清晰，无法使成员国制定适当的行动计划。在有些情况下，后续的审计员也不太理解上述审计意见，成员国在处理不清晰审计意见时没有把握，不能制定行动计划解决事关提升安全性的问题；
- (c) 改进USOAP - CMA在线框架(OLF)门户。在使用在线框架进行各类审计时，发现普遍存在如下缺陷：
  - 1) 上传到自我评估模块的新证据不能保存，耗费很长时间或反复访问、搜索、删除，才能解决问题；
  - 2) 在线框架维护后，发现输入规程问题(PQ)的证据信息发生改变，这是不正确的；
  - 3) 在秘鲁进行的最后一次审计的总结会议上，有人指出：问题和评论一起被上传到在线框架；一个多月都未发布，而在有些情况下，审计员的评论在国际民航组织正式发布后被修改；
  - 4) 如果改进在线框架平台使其更方便用户使用，减少使用时的延迟，对成员国非常有帮助；和
  - 5) 同样，如果总部提早向成员国转发在线框架的更新或修改，对于系统来非常重要；和
- (d) 改进管理审计的监管标准参考。规程问题不是总能与国际民航组织附件和文件的更新保持同步，在很多情况下，保留的参考已经失效，即便不失效，也因太宽泛而无法准确确定哪些安全监管要求需要审计，以提升安全性。此外，除了USOAP框架之外，文件中还多年保留着很多不要求国家强制实施的问题，这些往往是要求提供商实施的；这些问题必须从附件的框架中删除，使其成为对提供商的强制性要求。

3.2 考虑到被审计国家也可能表现出审计的主观性，建议，USOAP设计一个机制，确保各国在正确指导下制定并落实正确的行动方案，实现必要的改进目标，从而在实践中改善各国的安全运营。

3.3 鉴于未对USOAP — CMA本身进行系统性审查，因此，建议设计一个机制，以便各国在被审计后开展一系列审查。

3.4 此机制的主要结果是制定衡量标准和指标，从而确定审计意见产生的解决方案是否提升了成员国的安全水平。在USOAP框架内，此机制必须包括每一个规程问题(PQ)的统计数据并评估规程问题(PQ)对安全系统的重要性。

#### 4. 结论

4.1 秘鲁认识到普遍安全监督审计计划(USOAP)的重要性，并认为通过建立根据衡量标准和指标进行自我评估的审计后机制加强该计划，从而分析审计对提升被审计成员国的安全性的贡献。

4.2 应全面修改普遍安全监督审计计划(USOAP)问卷，确保规程问题中含有清晰、直接和最新的制定标准的参考，帮助审计员和成员国确定审计需求。

4.3 普遍安全监督审计计划(USOAP)应建立一个机制，确保各成员国重视审计意见，制定和实施适当的行动计划。