



大会 — 第 42 届会议

执行委员会

议程项目 22：拟由执行委员会审议的其他高级别政策问题

建立以成果为导向的监管周期：鼓励采用监管成果评估程序

（由巴西提交，并获得拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）18 个成员国¹ 的支持）

执行摘要

本文件鼓励国际民航组织着手探索与监管成果评估（ROA）相关的程序及良好做法，以此为手段补充现有合规机制和促进构建更以成果为导向的监管周期。

尽管国际民航组织通过普遍安全监督审计计划（USOAP）和普遍安保审计计划（USAP）等强有力的监督计划，在遵守的监测方面取得了重要进展，但本组织尚未全面整合各种做法，用于评估这些标准的实施能否在多样运行环境中持续产生预期的安全、安保、效率或环境成果。

这一举措与国际民航组织所提建议相契合——包括 2010 年高级别安全会议及大会 A41-21 号决议，同时也与各成员国提出的提案，例如新西兰提交的 A37-WP/114 号工作文件相契合，该提案主张在制定标准和措施（SARPs）时纳入影响分析和监管替代方案的考量。引导本议题思考的核心问题是：“遵守是否产生了预期效果？”

为支持这一探究，本文件请国际民航组织开展讨论，并考虑采用监管成果评估程序，例如界定预期成果、建立基线、吸纳利害关系方反馈等，以此提升学习效果、增强透明度和监管的有效性。

行动：请大会：

- 认可监管成果评估作为加强民航部门战略监督、促进机构学习和加强问责制工具的重要性；
- 鼓励在起草新标准和措施阶段纳入以成果为导向的要素（如预期成果、基线条件和绩效指标），以便未来对其有效性进行评估；
- 请秘书处考虑在国际民航组织机构文件（酌情包括手册和指导材料）中体现监管成果评估的原则和程序；
- 鼓励成员国分享标准和措施实施后效果的经验和数据，以支持国际民航组织内部扩大学习范围和持续改进；

¹ 阿根廷、伯利兹、多民族玻利维亚国、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、尼加拉瓜、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

e) 鼓励成员国自愿参与试点举措或案例研究，探索实施后评估做法，帮助确定可推广的做法，并为未来讨论提供信息。	
战略目标：	本工作文件涉及战略目标：每次飞行都安全和安保。
财务影响：	不适用
参考文件：	Doc 10184号文件：《大会有效决议》（截至2022年10月7日），大会A41-21号决议 普遍安全监督审计计划（USOAP）和普遍安保审计计划（USAP）

1. 引言

1.1 过去几年，国际民航组织通过普遍安全监督审计计划（USOAP）和普遍安保审计计划（USAP）等机制，在推动遵守国际标准方面取得了重大进展。这些计划通过核实各国是否通过和实施适当法律和制度框架，为航空安全和安保作出了重要贡献。

1.2 然而，仅靠遵守情况的核实可能无法确定监管措施是否真正带来实际改进。随着航空部门的发展，不仅要评估规则是否得到遵守，更要评估规则是否实现了预期的公共价值，这一点愈发重要。

1.3 正如联合国系统所普遍理解的，评估提出了一系列指导性问题：我们是否在做正确的事？我们是否以正确的方式行事？我们是否取得了预期成果？是否有更好的方法实现同样的成果？对于国际民航组织而言，这些问题有助于形成一种注重持续改进的治理方式。

1.4 本文件探讨了国际民航组织如何通过逐步制定监管成果评估程序而获益。

2. 规范性环境和先例

2.1 虽然国际民航组织尚未建立起一套实施后评估模型制度，但已有重要的先例可循：

- a) 大会A41-21号决议附录E指出：“国际民航组织需要经济分析，以协助理事会评估为实施本组织战略目标而拟议的措施的有效性，并用于环境规划、投资研究和其他目的。”这一措辞说明国际民航组织已认识到在更广泛的机构领域评估有效性的重要性，表明类似工作也可为标准制定过程提供信息。
- b) 2010年高级别安全会议发布了第2/5号建议，敦促制定在提出新的标准和建议措施（SARPs）和新的空中航行服务程序（PANS）时所使用的进行影响评估的方法（《2010年高级别安全会议报告》（Doc 9935号文件））。
- c) 新西兰提交的A37-WP/114号工作文件建议，新的标准和建议措施应包含明确的问题说明、监管替代方案的考量，以及基于通过国家级信件程序收集的意见所进行的影响评估。

2.2 总体而言，这些先例表明，国际民航组织内部越来越认识到将分析严谨性和有效性考量纳入治理进程的价值。在此基础上，本组织现可考虑如何将这些原则应用于监管的实施后阶段，特别是通过鼓励逐步采用旨在评估监管目标是否在实践中得以实现的程序。

3. 讨论

3.1 补充遵守监督的必要性

3.1.1 国际民航组织现有监督机制主要评估各国遵守既定标准和建议措施的情况。然而，这些机制可能无法系统性地评估此类遵守能否在多样的实施环境中提升安全、安保、效率或环境绩效。

3.1.2 这种方法与联合国及其他国际组织所采用的将影响和有效性作为核心管理关注点的评估框架形成鲜明对比。国际民航组织有机会通过反映规则在实际应用中如何执行的做法来补充其强有力的遵守文化。

3.1.3 核心问题依然存在：遵守是否能持续产生预期的监管成果？是否能应对各国所面临的不同实际情况？

3.2 监管成果评估的概念与效益

3.2.1 监管成果评估（ROA）是指旨在了解监管举措是否达到预期效果的程序。该评估不再局限于实施指标，而是对实际成果进行评估。逐步推行监管成果评估可以：

- a) 加强监管行动与国际民航组织战略目标的一致性；
- b) 提升透明度与问责制；
- c) 推动机构学习和适应性政策制定；和
- d) 促进制定具有针对性、可衡量性且基于证据的监管举措。

4. 需考虑的要素

4.1 国际民航组织及其成员国需探讨的程序可包含以下方面：

- a) 明确的目标：从一开始就明确预期的成果；
- b) 基准数据：实施前确定初始状态；
- c) 绩效指标：同时运用定性与定量评估指标；
- d) 评估时机：依据风险等级与相关性确定合理时间表；

- e) 利害关系方参与：推动各国、行业及相关群体共同参与；和
- f) 反馈机制：利用评估结果为未来修订或新增标准和建议措施提供信息。

4.2 此类做法可逐步推进，首先从实施经验较成熟的特定监管领域入手。

5. 结论和建议

5.1 国际民航组织现行监管周期侧重于提案制定和遵守监督，若能逐步建立完善实施后评估的程序，该监管周期可从中受益。这种方法不仅有助于深入了解标准和建议措施是否达到预期效果，还能推动监管向以证据为基础的、更具适应性的方向发展。

— 完 —