



大会 — 第42届会议

执行委员会

议程项目 14: 审计计划 - 持续监测做法

国际民航组织审计计划更注重绩效和风险的做法

(由新西兰提交并由澳大利亚和加拿大联署)

执行摘要

本文件建议通过比较现行的规定性审计模式和一种更契合于注重成果、基于风险的方法，全面加强国际民航组织普遍安全监督审计计划（USOAP）和普遍安保审计计划（USAP）。鉴于全球航空安保和安全需求不断演变，以及国际民航组织和成员国面对资源日益拮据需要最大限度地提高效率，本文件建议设立一个技术专家组，负责在2024年第十四次空中航行会议期间的讨论基础上，对国际民航组织两个审计计划进行审查并提出改进建议。

本文件反映了各国的经验和意见，旨在通过发挥现有优势，总结经验教训，把握加强国际民航组织审计计划的系统性机会，积极提升国际民航组织审计计划的整体附加值。

行动: 请大会:

- 承认需要对国际民航组织审计计划进行更新，以适应各国不断变化的运营环境，航空业的持续增长、新兴技术的发展以及各国和国际民航组织在资源方面的限制;
- 建立一个多元化和包容性专家组（其职权范围由理事会确定），负责就改进USOAP和USAP两计划事宜向理事会提出全面建议;
- 通过考虑提名合适的专家，鼓励成员国积极参加专家组的工作，支持本项建议;
- 考虑支持国际民航组织审计方法向注重成果、基于风险的框架过渡，同时探求适当减少规定性审计流程; 和
- 评价本工作文件中建议的其他机制，以提高审计的效率、灵活性和有效性。

战略目标:	本工作文件涉及每次飞行都安全和安保。
财务影响:	本文件中提及的国际民航组织活动将需要额外资源。可能需要一名顾问来支持小组的成立和审议工作，还可能需要其他顾问支持建议的实施。
参考文件:	Doc 10118号文件: 《全球航空安保计划》(GASeP) AN-Conf/14-WP/121号文件: 审计方法的演进以回应航空新技术

1. 引言

1.1 普遍安全监督审计计划（USOAP）和普遍安保审计计划（USAP）历来为评估各国遵守国际民航组织标准和建议措施（SARPs）的情况提供了宝贵见识。尽管这两个计划有效支持了全球航空安全和安保，但航空环境中不断出现的新发展和新变化揭示了对更具动态性、适应性和成本效益的审计方法的迫切需求，对各国和国际民航组织都莫非如此。

1.2 本文件并非因最近的审计结果而发，而是基于不同国家对现有系统中挑战与机遇并存的看法，包括最近支持在航空安保专家组下设立一个新的 USAP 任务组的国家，以及承认进一步增强不同审计计划现有优势的价值的国家。这些见解反映了各国的经验，是本着改进审计有效性，同时巩固国际民航组织已建立的坚实审计基础之精神而提出的。

1.3 本文件借鉴新西兰近期提交并由澳大利亚、加拿大和联合王国共同提案的第十四次空中航行会议文件（AN-Conf/14-WP/121 号文件：审计方法的演进以回应航空新技术），建议将基于风险、注重成果的增强措施纳入国际民航组织的审计方法之中。

1.4 现行的规定性模式限制了各国应对其独特运营环境的灵活性，施加的合规要求往往因过于拘谨而无法契合特定的需求或运营环境，如地理特殊性和威胁/风险水平等。这同时也是一个机会，以进一步澄清 USOAP 和 USAP 意图衡量哪些成果，其目标为何，以及如何善加利用以满足各国的需要。

1.5 此外，不断演进的航空环境，包括新领域的加入，如远程驾驶航空器系统（RPAS），网络安保和基于绩效的监督（如 2026 年 1 月起将国家安全方案实施评估（SSPIA）纳入 USOAP）等，迫切要求转向注重成果、基于绩效的监督，转向适应性强且能酌情确保全球基准和标准化方法的国际民航组织审计模式。

2. 讨论

2.1 采用注重结果、基于风险的方法

2.1.1 国际民航组织采用增强型基于风险审计方法，可从规划和排期角度聚焦高风险领域，更有效地分配资源。这种策略将增强审计的影响力和效率，确保更及时地发现和解决关键问题，而对认定为低风险的领域，则采取延长评估间隔或缩小评估范围的办法。根据谅解，向基于风险和注重成果审计模式的任何转变，均需保留两个审计计划中某些现行的规定性要素，以为基准。

2.1.2 可供讨论的一个关键领域，是国际民航组织现行审计计划之间对于灵活性水平和有无记录可替代证明合规性的做法上存在根本差异。这种差异造成一些组团合并进行安保和安全审计的国家在执行审计流程时的不统一，亦为两计划采用更加协调和灵活的方法，提供了机会。

2.1.3 据普遍承认和认知，一些国家更倾向于保留规定性更强的审计做法，而这种做法对很多国家监管体系或许是合适的。一个设计精良的审计计划应能采用具体针对被审计国的结构性方法，来适应这两种做法。

2.1.4 另一个可供考虑的领域，是国际民航组织在USOAP框架下依据建议措施和指导材料而非仅依据构成预期国家合格性基础的既定标准进行审计的做法。指导材料不同于标准，并未经过同等程度的审查或正式采纳，但目前各国进行评估时仍将它与标准同等对待。虽然目前认为这种做法可行，但它可能减损正式通过的标准的价值，贬低各专家组和空中航行委员会为制定和正名这些标准所投入的巨大努力。更明确地区分强制性标准和非强制性建议措施和指导材料（如USAP审计中所见的），有助于提升安全审计结果的价值和统一性。

2.2 关于成立专家组和作出进一步改进的建议

2.2.1 在探讨推进此项工作的选项时，可考虑成立一个由成员国和行业的技术、风险管理和监管专家组成的专司此职的包容性专家组。专家组的主要优先事项包括：为国际民航组织审计计划制定改进版风险评估模型；查明最佳实践，如通过全球航空安保计划（GASeP）所提供者，以支持基于风险的监督，精简和现代化现有审计流程。专家组还应探讨是否应对审计范围和审计重点采用增强型数据驱动方法，以便根据所提供的风险数据，调整对不同审计领域的审计力度和严格度。通过转向一个更灵活、更创新和更基于风险的做法，国际民航组织可以在保持安全和安保合规高标准的同时，提高审计工作的有效性。

2.2.2 专家组应仔细评价国际民航组织将国家安全方案（SSP）和安全管理体系（SMS）评估纳入USOAP 2025年试点项目这一做法的结果，以确定该做法能否准确衡量一国在这些领域的实际能力。这将是进行中的审计计划的重要组成部分，并为安全领域转向更全面、更注重成果的方法提供好的起点。

2.2.3 专家组的组成是其取得成功的关键，因此，应包含广泛领域的专家，包括未必具备传统航空领域专业知识的风险管理和监管方面的专家。通过统合各种不同的视角，国际民航组织将得以确保审计框架保持相关性并与现实世界的实践相契合。此外，建造可扩展且灵活的审计模型，将使系统适应不同国家的能力差异和新的风险，在不同背景下实现更包容、更有效的监督。

2.2.4 改进审计人员培训对保持审计质量和一致性同样关键。训练有素的审计人员更能有效应用基于风险的原则，评估复杂的运行环境，提出建设性、有针对性的反馈。通过简化和优先化审计后的纠正行动计划，可进一步加强系统的适应性，减少行政负担，加速改进措施的实施。

2.2.5 鉴于国际民航组织资源有限，专家组还可评估对审计计划拟议变更的财务和技术可行性，以确保其实际可行且可持续，同时突出基于风险方法善用资源的优势，将重点放在最需要的地方，同时减轻审计负担，简化流程，整体提升监督效率和效果。

3. 结论

3.1 尽管国际民航组织的审计计划继续作为全球航空安全与安保监督的基石，但航空业日益复杂的发展态势，特别是随着新兴技术的加入，迫切需要更加灵活、更具成本效益、基于风险和注重成果的方法。鉴于 2026 年国家安全方案实施评估将与 USOAP 整合，这一现实更加时不我待。

3.2 本文件本着建设性和前瞻性精神提交，系基于各国的实际经验，而非对任何近期审计结果的回应。我们认为，USOAP 与 USAP 之间的现有分离仍具其价值，不建议合并这两个计划。

事实上，我们意在保留两计划的优势，同时甄别并加强具体的领域，特别是那些可能适合更注重成果和基于绩效方法的领域。

3.3 拟建的专家组通过处理本工作文件中强调的关键领域，可推动审计有效性的显著改进，确保对安全和安保监督采取适应性更强、更注重成果的做法。

3.4 请大会支持本建议，要求国际民航组织在成员国支持下成立一个专家主导的包容性工作组，负责对 USOAP 和 USAP 两计划所用的方法进行评估并提出针对性改进意见。

— 完 —