



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

在筹备民航组织审计时采用合规监测做法

（由约旦代表阿拉伯民用航空组织（ACAO）成员国²提交）

执行摘要

国际民航组织普遍安全监督审计计划（USOAP）为加强成员国遵守芝加哥《国际民用航空公约》（Doc 7300 号文件）及其附件中规定的国际民航组织标准和建议做法（SARP）作出了积极贡献。国际民航组织普遍安全监督审计计划针对在国家一级履行监督职能的不同实体进行，其中包括专门的航空事故调查机构。根据最近对规程问题（PQ）的更新，审计范围扩大到包括国家安全方案（SSP）。因此，成员国面临着一个现实的挑战，即需要采取旨在确保持续处于就绪状态的筹备方法，并尽可能高水平地遵守《芝加哥公约》及其附件所规定的要求和标准。

本文件提议在一个国家的组织结构内设立一个名为（合规监测）的行政实体。拟议的实体将负责安全监督系统的内部或国家审计、规划、协调并筹备外部审计，此外还负责定期文件审查和内部绩效评估。本文件还提议在安全监督系统下增加一个新的职位描述：航空安全审计员，添加到负责民航安全监督的安全监督人员工作说明卡下。

此外，本文件还在组建特设小组以筹备民航组织审计的传统方法（工作通常在审计前不久开始）和拟议的统一和系统性合规监测的做法（需要建立一个常设单位以确保持续就绪）之间进行了比较。

行动：请大会：

- a) 要求国际民航组织通过相关委员会和工作组建立统一的标准，用于设立国家合规监测实体，其常设的任务是负责审查、规划、协调和筹备国际民航组织审计，另外还定期审查文件和进行内部绩效评估外，以此作为向精简持续监测做法（CMA）可持续性迈出的一步；

¹ 阿拉伯文版本由约旦提供。

² 阿尔及利亚、巴林、科摩罗、吉布提、埃及、伊拉克、约旦、科威特、黎巴嫩、利比亚、毛里塔尼亚、摩洛哥、阿曼、巴勒斯坦、卡塔尔、沙特阿拉伯、索马里、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯、阿拉伯联合酋长国和也门。

b) 请国际民航组织根据关键要素（CE）制定用于国家安全协调员任务治理的指导方针，这应与用于治理其他安全监督人员（调查员和检查员）认证和任命的方式类似； c) 敦促各国根据《芝加哥公约》及其附件所确立的成员承诺，虑及在持续符合国际要求和标准方面取得的值得称道的成果，采取必要措施，建立合规监测实体。	
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：	无
参考文件：	Doc 9734 号文件：《安全监督手册》 Doc 9735 号文件：《普遍安全监督审计计划持续监测手册》 Doc 9859号文件：《安全管理手册》

1. 引言

1.1 国际民航组织进行的外部审计是评估成员国遵守芝加哥《国际民用航空公约》（Doc 7300 号文件）及其附件规定的要求的主要工具之一。近年来，该进程经历了重要的更新，最引人注目的是将国家安全方案（SSP）与其他民航安全技术领域一并纳入审计。

1.2 因此，各国面临着一个现实的挑战，即加强国家一级的机构就绪度，并持续保持就绪以满足民航组织的要求，而不是依赖仅在审计日期之前组建特设团队这样的临时措施。此外，在多个国家机构被授权进行民航安全监督的情况下，在筹备外部审计时会带来法律和程序上的挑战，以及缺乏相关的最佳做法。

1.3 在此背景下，本文件建议设立一个专门的机构单位来监测持续合规。拟议的实体应包括一名航空安全审计员，即一个专门技术职位，以努力将持续的后续行动、审查和与所有民用航空安全监督利益攸关方的协调活动、包括国家安全方案（SSP）制度化。

1.4 本文件还呼吁通过国际民航组织在国际一级将拟议的做法进行统一，并传播在外部审计持续筹备和尽可能实现高水平地遵守国际标准方面被证明行之有效的最佳做法，从而更有效和高效地为实现全球航空安全计划中规定的目标做贡献，尤其重要的是提高全球一级安全规定的有效实施（EI）水平。

2. 合规监督：一项机构性提案

2.1 本文件建议在航空安全监督系统的组织结构内建立专门的常设机构实体，该实体可能被命名为合规监测（CME），其任务是：

- a) 为国际民航组织的审计做全面筹备，包括与所有相关的利益攸关方进行协调；
- b) 根据国际民航组织 USOAP-CMA，对所有国家民用航空安全监督系统所涉的机构进行内部审计，以监测各机构、组织单位和技术方案的合规情况；

- c) 根据国际民航组织的规程问题和更新对手册和文件进行审查和更新；
- d) 管理与国际民航组织有关审计要求和行动计划的信函往来；
- e) 以更协调和统一的方式综合报告和答复，反映国家的就绪度；和
- f) 担任国家合规监测协调员，包括处理数据收集和自我评估等任务。

2.2 将向拟议的单位将指派一名航空安全审计员作为核心职能，其职位描述、专业要求、培训和任职资格符合《安全监督手册》（Doc 9734 号文件）和《普遍安全监督审计计划持续监测手册》（Doc 9735 号文件）所列内容，并符合民航安全监督系统相关实体的检查员的资格和培训。

3. 引入航空安全审计员职位的重要性

3.1 在组织结构中增加航空安全审计员职位可以实现多种益处，例如：

- a) 确保在机构层面持续的合规监测程序，而不必依赖临时解决方案；
- b) 通过雇用专用的合格员工提高审计筹备的质量；
- c) 加快对国际民航组织更新的响应并跟上新引入的要求；
- d) 提高航空安全主管部门之间的一体化和协调水平；和
- e) 加强国家提供综合最新报告的就绪度。

4. 传统做法与合规监测做法之间的比较

4.1 在将传统做法与合规监测做法进行比较时，可以从几个关键方面评估可能影响审计效果和质量的审计前筹备做法。下表列出了这两种做法的主要特征，为揭示性比较提供了有益的基础：

方面	正统做法	合规监督做法（作为一个机构单位）
组织结构	在审计期内或接近审计期前成立特设委员会	设立一个专门单位，其持续的任务是确保持续就绪状态（该单位可以是民航局（CAA）组织结构的一部分，也可以独立于民航局，此外还可以授权航空当局中现有的机构内部审计单位，作为国家的一项要求，开展合规监测任务）
数据和证据管理	范围有限，仅限于审计期或接近审计前的时期，这反过来又有损审计期间所需协调的质量和水平	促进定期数据收集和更新，确保所有证据和文件在审计期间的任何给定时间点随时可供查阅
利益相关者协调	有限，因在审计前不久才组建团队	所有民航安全利益相关者之间的有效整合

对更新的响应	缓慢或杂乱无章，通常在审计前不久才处理更新问题	针对国际民航组织的新修改，不断更新指南和文件
利用专业知识（知识转移/知识孵化）	由于民航安全检查和监督职能的工作量很大，难以将专门知识用于区域或国际磋商和支持访问团	各国可以从已采用拟议做法的国家的经验和知识分享中获益，从而提高就绪度并利于外部审计的筹备
综合证据和报告	收集证据和回答规程问题通常由利益相关者个别完成，这可能导致报告回复不一致以及内容或措辞不统一	答复和报告以标准化和统一的方式起草，使国际民航组织更易于理解和评估

4.2 根据上述衡量标准，可得出结论，合规监测做法在许多方面优于传统做法，包括持续协调、定期更新手册和文件以及持续就绪性。合规监测做法确保更快、更有效地响应国际民航组织的新要求，并加强安全利益攸关方之间的整合。通过采用合规监测做法，各国可以确保持续遵守所有国际民用航空安全标准和建议措施，这进一步有助于改善外部审计的结果。

5. 结论

5.1 请大会核准上文执行摘要中提出的行动。