



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

关于及时实施修订的规程问题

（由巴西提交，拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）成员国¹ 支持）

执行摘要

国际民航组织普遍安全监督审计计划（USOAP）中的部分规程问题强调了各国建立相关程序的重要性，确保将新制定的标准和建议措施（SARPs）及时转化为法律和监管框架。

巴西认识到及时将附件条款内化的重要性。不过，巴西认为，若由国际民航组织提出，则其预期的标准和建议措施有效实施时间表可能与各国法律和监管框架及程序不匹配，可能会导致无法解决的延迟问题。

满足国际民航组织预期时间表，并不必然意味着新标准和建议措施将被妥善纳入国家法规中，而这正是本规程问题的关注重点。

在评估各国实施国际民航组织标准和建议措施能力时，国际民航组织普遍安全监督审计计划的持续监测做法（CMA）应当支持评估国家规则制定程序的完整性与质量，从而推动建立健全的国家决策流程。

行动：请大会批准开展研究以修订关于及时实施新标准和建议措施的规程问题，更好地评估国家规则制定程序的完整性与质量，从而推动建立更健全的国家决策流程。

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：	国际民航组织普遍安全监督审计计划

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、墨西哥、尼加拉瓜、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

1. 引言

1.1 国际民航组织普遍安全监督审计计划（USOAP）对各国民用航空监管体系的评估内容之一，是审查是否存在结构化且可运行的规则制定程序，该程序需确保对已发布的标准和建议措施进行相关讨论，并围绕将其内化至国家监管框架，开展健全的监管决策流程。

1.2 在评估各国规则制定程序时，USOAP 将国家决定如何将标准和建议措施转化为本国监管框架所需的时间作为效率指数。然而，仅通过衡量新标准和建议措施在适用日期前是否已转化为国家法规，并不能清晰地反映各国规则制定程序的效率。

1.3 监管程序时间表似乎并不能反映规则制定程序的健全性与效率水平。若仅衡量此指标，在国际民航组织审计员适用 USOAP 规程时，将无法验证其他需各国关注和妥善管理的相关变量，例如国家产业能力与产能考量、对利害攸关方的经济影响、规则制定目标的优先次序，以及可通过是否存在综合性国家监管影响评估（RIA）来体现的若干其他方面。

2. 讨论

2.1 根据 USOAP 方法，各国规则制定程序的有效性是国际民航组织必须评估的重要内容，适用于多个领域，如基本航空立法和民用航空条例（LEG）、航空器适航性（AIR）、航空器运行（OPS）、人员执照颁发和培训（PEL）、机场和地面助航设施（AGA）及航空器事故和征候事件调查（AIG）等（例如可引用的规程问题包括：1.007、3.005、4.003、5.005 和 8.003）。

2.2 衡量各国规则制定程序有效性的重要意义，与各国必须妥善管理其监管框架以支持民用航空体系持续发展、同时维持或提升安全水平的事实密切相关。就此而言，巴西认识到并强调国际民航组织对国家监管体系进行评估的重要性。

2.3 然而，针对新标准和建议措施的实施，采用与各国规则制定时间表相关的业绩指数，未必是支持国际民航组织 USOAP 得出有关该程序有效性审计结论的良好指标。如以下段落中的范例所示，规则制定程序的有效性并不必然与国家将新标准和建议措施转化为国家法规所耗费的时间相关联。

2.4 在一种可能的情形下，为保持及时实施，一国可能决定仅通过直接引用其他国家的现行法规，或甚至直接引用国际民航组织附件的方式，将新标准和建议措施转化为国家法规时，而不执行监管影响评估等重要程序。在此情形下，该国虽可持续满足关于将新标准和建议措施及时本国化的规程问题要求，却无法证明其拥有健全且有效的规则制定程序。

2.5 换言之，能确保将新标准和建议措施及时本国化的规则制定程序，未必就是有效的程序。必须付出努力以真正理解一国的监管框架是否符合最佳规则制定实践，例如监管影响评估和数据驱动的决策制定。若仅关注国家将新标准和建议措施纳入其国家法规体系所需的时间，则无法断定基于新标准和建议措施修订后的国家法规体系是否具备在其国家民用航空系统中实施和实践的可行性。

2.6 相反，一个拥有健全规则制定程序的国家，可能会在审慎考量后决定不将新标准和建议措施转化为国家法规体系，因为当前时限不足以使其妥善运行其规则制定框架。因此，这个决定可能是健全

规则制定程序的结果，但根据国际民航组织的 USOAP 的视角，该国将被视为未达到其监管框架的预期要求。

2.7 需重点强调的是，在评估是否将某项要求纳入国家法规体系的潜在决策时，拥有复杂规则制定程序结构的国家必须考虑多方面因素并开展影响分析。

2.8 要对一国规则制定程序的有效性形成充分的理解，还必须考量其他指数或特征，例如是否存在多年期监管议程，是否有必要在所有规则制定程序中纳入监管影响评估，以及是否存在支持规则制定决策的多标准数据驱动决策流程。

2.9 在新标准和建议措施的及时转化方面，复杂规则制定体系的总体产出可能与国际民航组织的预期存在偏差。然而，若一国根据其规则制定程序的规定进行审慎评估后，决定不进行及时的新标准和建议措施本国化，不应将此视为规则制定程序不良的指标，也不意味着国家民用航空系统安全水平退化，甚至是该国未履行国际标准承诺。相反，这表明该国拥有管理完善的监管体系，能够根据国家现实情况和特殊性来应对安全场景和安全水平。

2.10 总之，巴西认识到 USOAP 方法在认知或衡量各国规则制定程序有效性方面的价值及其重要性，但强烈认为，若仅关注国家将一项新标准和建议措施本国化的决策时间表，似乎并不适合实现国际民航组织对一国规则制定程序有效性的主要关切。

3. 结论

3.1 USOAP 中涉及各国规则制定程序有效性的规程问题，目前仅与其时间框架相关。但正如本工作文件所例证，要支持国际民航组织就各国规则制定程序有效性作出决策，显然还必须考量其他技术层面的因素。