



大会 — 第 41 届会议

执行委员会

议程项目 15: 审计计划 — 持续监测做法

更新规程问题 (PQs) 对于被审计国有效实施百分率的影响

(由巴拉圭提交并由智利、哥伦比亚、圭亚那、巴拿马、秘鲁、苏里南、
乌拉圭和委内瑞拉(玻利瓦尔共和国) 联署)

执行摘要

本文件介绍了使用经修改和/或更新的规程问题 (PQs) 对在规程问题修改之前已按USOAP CMA审计的国家的有效实施 (EI) 百分率的不利影响。本文件还指出有必要由国际民航组织开展分析, 以确定如何在USOAP CMA活动中将标准的国际方法适用于必须使用经修改的规程问题的审计, 例如现场审计、异地审计和其他核实活动等, 而不影响使用经修改和/或更新的规程问题生效之前所进行的活动已经取得的结果。为了提升国家的信任和信用, 在使用国际上有效的准则和要素开展正式审计时, 审计结果不得在随后对上述准则进行修改后变动, 除非已应用新的准则或方法进行了新的现场审计。

行动: 请大会鼓励国际民航组织在国家USOAP CMA活动评估的有效实施率得分方面, 按照适用经修改和/或更新的访谈问题的国际审计标准, 开展分析和采取适当措施。因此, 我们建议以下行动:

- a) 注意到本文件第2段和第3段所载信息;
- b) 国际民航组织今后进行分析和考虑, 在适用新修改和/或更新的规程问题开展USOAP CMA活动时, 要在整个审计或核实活动中适用与国际评估标准一致的准则与方法, 且不得影响此前使用原来版本的规程问题所开展活动已经确定的结果; 和
- c) USOAP CMA在经修改的规程问题生效之后再将其适用到审计活动、ICVMs和其他核实活动之中, 以便对国家的有效实施率分数进行客观和清楚的更新。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标: 安全。
财务影响:	无
参考文件:	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 西班牙语版本由巴拉圭提供。

1. 引言

1.1 规程问题(PQs)是国际民航组织普遍安全监督审计计划持续监测做法(USOAP CMA)用以评估一个国家的安全监督系统有效实施程度的一个主要工具。这些问题基于国际民航组织的标准和建议措施(SARPs)、空中航行服务程序(PANS)以及国际民航组织的其他文件和指导材料。规程问题按审计领域归类,每个问题与国家安全监督系统的一个关键要素(CE)挂钩。国际民航组织定期修改规程问题,以反映对国际民航组织规定和参考文件的修订。

1.2 在USOAP CMA审计这样一项活动中,国际民航组织评估安全监督系统关键要素(CEs)的有效实施情况,并对国家安全监督系统进行系统性的和客观的审查,以便核实国家对于《公约》的各项规定或国家规章的遵守程度,及其对标准和建议措施(SARPs)、国际民航组织的程序和航空安全最佳做法的实施情况。

1.3 大会第37届会议(2010年9月28日至10月8日)通过了关于USOAP CMA演进的A37-5号决议,并将其作为持续监测国家安全监督能力的一项机制。CMA于2013年1月在两年过渡期末正式启动。在USOAP CMA之下,国际民航组织开展多项活动,包括审计、国际民航组织协调核实访问(ICVMs)和核实活动。

1.4 国际民航组织USOAP CMA审计是用以确定国家在国际航空方面的有效实施百分率的方法。

2. 分析

2.1 《公约》第三十七条要求缔约各国进行协作,确保对于凡采用统一办法而能便利、改进空中航行的事项,尽力求得在规章、标准、程序及工作组织方面可行的最高程度的一致。

2.2 理事会接受了第十三次空中航行会议(AN-Conf/13)拟定的继续发展USOAP方法、流程和工具的建议,以确保国家的持续监测职能继续是稳健的、相关的和最新的。

2.3 应该强调,USOAP CMA活动的目的,是通过评估对安全监督系统关键要素的有效实施情况及国家对国际民航组织所有安全相关SARPs和程序、指导材料与相关最佳做法的实施程度,确定一个国家的安全监督能力。审计会根据国家民航系统的复杂程度进行调整。

2.4 第2021/36号电子公告宣布,2020年12月,国际民用航空组织(ICAO)通过空中航行局(ANB)监测和监督科(MO),发布了2020年版规程问题(PQs)。该版规程问题是根据普遍安全监督审计计划(USOAP)持续监测做法(CMA)结构审查专家小组(GEUSR)的建议、并在对国际民航组织各项规定[如《国际民用航空公约》(Doc 7300)各附件、《空中航行服务程序》(PANS)和指导材料]的修订更新、以及国家和利害攸关方反馈的基础上拟定的。

2.5 国际民航组织的上述电子公告表示:由于引入2020年版规程问题,USOAP CMA在线框架上所载的各国有效实施(EI)评分可能略有变化。国际民航组织预测,与根据上一版规程问题的计算结果相比,全球有效实施率将下降1.53%。

2.6 此外，第 2021/3 号电子公告第 3 段提及，2020 年版规程问题将于 2021 年 6 月 1 日后开始适用于所有 USOAP CMA 活动(现场及场外活动)。对于这一日期之前开始的活动，将继续适用 2017 年版规程问题。然而，已经实施了修改，而且影响了在 2020 年版规程问题生效之前已经审计的国家的有效实施(EI)百分率。

2.7 在空中航行局(ANB)监测和监督科(MO)使用的准则方面需要更为明晰，尽管这是普遍安全监督审计计划(USOAP)持续监测做法(CMA)结构审查专家小组(GEUSR)的建议。

2.8 在 OLF 中实施 2020 年版规程问题对有效实施的百分率有不利影响，例如对巴拉圭的影响，相当于比在 2016 年 ICVM 期间获得的分数(71.33%)少了 3.55% (EI)。

2.9 国际民航组织第 2021/36 号电子公告第 4 段表明：重要的是应注意到，各国有效实施率的变化按审计领域、关键要素(CE)或地区细分，没有觉察到的关联性。但是，按照 OLF 提供的数据，审计领域的实施百分率有变化。这对总体百分率有不利影响，如下表所示。

按领域列示的有效实施(EI)率 — 2020 年版的有效规程问题				
领域	审计年份 2009	ICVM 年份 2016	适用 2020 版 规程问题	2016 年与 2020 年的差异
LEG	59.09	80.95	80.95	0
ORG	12.5	62.5	57.14	5.36
PEL	55	61.25	58.33	2.92
OPS	34.21	50	44.68	5.32
AIR	57.94	87.85	87.64	0.21
AIG	65.17	79.78	75.36	4.42
ANS	61.31	84.52	84.11	0.41
AGA	51.85	59.26	55.36	3.9

2.10 下表提供了截至 2021 年 10 月 28 日向 2020 年版规程问题过渡前后，对安全审计八大关键要素的影响的详细数据对比。

按关键要素列示的有效实施率对比				
关键要素	审计年份 2009	ICVM 年份 2016	2020 年规程问题 (2021 年 10 月)	2016 年与 2020 年的差异
CE-1	83.87	90.32	85.71	4.61
CE-2	70.1	84.38	81.94	2.44
C2-3	62.32	84.06	78	6.06
CE-4	22.39	55.22	50	5.22
CE-5	54.76	78.57	74.23	4.34
CE-6	52.53	64.52	63.19	1.33
CE-7	41.89	59.46	56.67	2.79
CE-8	57.14	66.67	60	6.67

2.11 巴拉圭民航局已正式向国际民航组织总部提交相应分析，论述 2020 版规程问题对已在 2016 年 CMA ICVM 期间取得的有效实施率的不利影响。

3. 结论

3.1 虑及国际民航组织所报告的因素和准则，并强调使用审计时有效的准则和要素进行的国际审计的结果，在空中航行局 (ANB) 监测和监督科 (MO) 使用的方法方面必须更为明晰。

3.2 我们结论认为，由国际民航组织信函正式宣布的现场审计结果，不得在未经使用国际民航组织最近为 USOAP CMA 活动采用的新准则或方法进行新的现场评估的情况下作出修改。

3.3 应通过国际民航组织的正式通知告知各国向新版规程问题的这一过渡及其对实施的影响，以使民航当局清楚和相信所用准则和程序的有效性，因为这影响到国家的有效实施百分率。

3.4 重要的是应提及和强调，当使用按照 ISO 标准制定的国际有效准则和要素进行正式审计时，结果不得因在 2020 年版规程问题 (PQs) 生效之前进行的审计或其他核实活动后对规程问题的修改而改变。