



大会第 37 届会议

执行委员会

议程项目 13: 保安政策

国际民航组织综合航空保安
战略 (ICASS) —— 2011 年—2016 年的战略行动计划

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本文件包括一项新航空保安战略项下的七个战略重点领域，该项新的航空保安战略称为国际民航组织综合航空保安战略 (ICASS) — 2011 年—2016 年战略行动计划。国际民航组织综合航空保安战略是在现有航空保安行动计划的基础上制定出来的，它就该行动计划中的现有活动提出了若干重要重点转移。新的战略，除其它外，将更加注重通过援助各国弥补保安缺陷。

行动：请大会：

- a) 支持将国际民航组织综合航空保安战略作为今后两个三年期的战略指导和框架文件，以替代现有航空保安行动计划；和
- b) 要求各国和有关组织，在力所能及的情况下，继续在财政上和通过实物捐助，支持国际民航组织航空保安领域的工作方案。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 B 保安 — 加强全球航空保安。
财务影响:	需要额外资源，详见本文件附录。
参考文件:	A37-WP/19 号文件 — 国际民航组织关于防止对国际民用航空非法干扰行为的持续政策综合声明 A-37-WP/17 号文件 — 实施支助和发展方案 Doc 9902 号文件：《有效大会决议》(截至 2007 年 9 月 28 日)

1. 背景 — 现有航空保安行动计划

1.1 大会第 36 届会议审议了自上届会议以来，航空保安方案的活动及发展情况，并强调继续存在着对民用航空的高度威胁。会议强调指出，国际民航组织，作为航空保安方面的领导者，应统筹全局地应对威胁环境，在其管辖和权限范围内解决问题。

1.2 现有航空保安行动计划，是本组织在 2002 年，作为加强全世界航空保安战略的一个重要要素而批准的。

1.3 现在可以认为，航空保安行动计划的一些关键要素，已经得到实施。例如，附件 17 —《保安》的规定，已得到极大的加强，并根据威胁的发展变化不断得到审查；航空保安（AVSEC）专家组的威胁与风险工作组，在审查新的和现有的威胁；各成员国的定期和强制性的保安审计计划，在全面实施。普遍保安审计计划（USAP）促进提高了全世界的保安水平。此外，国际民航组织在继续对那些在纠正保安审计中查明的保安缺陷方面遇到困难的国家提供援助。

2. 新的综合航空保安战略

2.1 国际民航组织在实施航空保安行动计划中获得的经验和关键教训，已强调说明，本组织在航空保安领域的现有活动中，需要做出某些重点转移。在制定国际民航组织综合航空保安战略（ICASS）时，已考虑到了这一点，以便使本组织能够更有效地应对不断变化的威胁环境。根据在普遍保安审计计划下已完成的第一轮保安审计结果，以及正在进行的第二轮保安审计的结果，国际民航组织未来的航空保安活动，将更加注重各国的能力建设，这需要一些可持续的解决方案，以纠正关键性的保安缺陷，包括在普遍保安审计计划审计中发现的、未解决的一些重大保安关切。这里作为本组织 2011 年—2016 年的航空保安战略行动计划提出的国际民航组织综合航空保安战略，包括有如下七个战略重点领域。

2.2 战略重点领域 1：应对新的和现有威胁

2.2.1 全球民用航空运行正面临着新的和不断发展变化的威胁，如简易爆炸装置、对机场和航空器设施的非常规恐怖主义袭击、对包括空中交通管理系统在内的航空系统的计算机进行攻击而造成的威胁、以及对通用航空的威胁。国际民航组织将通过航空保安专家组的威胁与风险工作组，努力采取更加积极主动的战略来应对这些威胁，定期监测和评估新的和现有威胁，并查找附件 17 的漏洞，以便做相应的修订。

2.3 战略重点领域 2：促进创新的、具有效力和效率的保安做法

2.3.1 促进创新的、具有效力和效率的保安做法之积极主动方法的一个组成部分，包括了对现有指导材料进行定期审查和修订。国际民航组织利用航空保安专家组的专家工作组之专长，将帮助各成员国和业界利用新的创新保安措施，包括但不限于利用先进技术。在这方面，国际民航组织正在继续开发一个称为“航空保安百科全书”的、以网络为基础的平台，鼓励在各国之间交流敏感信息，包括但不限于安检技术和正在出现的保安技术。国际民航组织还将确保及时编写指导材料，以反映出航空保安和技术的最新发展情况。

2.4 战略重点领域 3: 促进成员国之间及其内部的信息共享, 提高对威胁和航空保安趋势的认识

2.4.1 收集、管理和共享威胁信息, 是打击恐怖主义的重要组成部分, 并且有必要加强信息共享机制。最重要的是, 国家间敏感威胁信息的共享, 必须通过安全办法进行。

2.4.2 改进信息共享机制的方法有多种。第一, 国际民航组织将为收集和传播航空保安事故征候、对威胁之关切和趋势的信息发挥协调作用。第二, 国际民航组织将通过鼓励利用航空保安联络点网络, 促进各国间和航空业界, 共享有关威胁的信息。第三, 由于许多经历非法干扰行为的国家, 往往不向国际民航组织提供关于此种行为的正式报告, 国际民航组织将继续探讨其它方法, 鼓励各国及时报告非法干扰行为。

2.5 战略重点领域 4: 促进全球遵规守章和建立各国可持续的航空保安监督能力

2.5.1 国际民航组织的直接援助努力, 将根据优先重点的清单, 集中解决各国关键和持续的航空保安缺陷; 优先重点的清单, 主要包括有“重大保安关切”的国家和已提交审计结果审查委员会的那些国家。在这些情况下, 将通过分析需要的做法, 执行有重点、有计划安排和有针对性的援助任务。国际民航组织还将寻求与捐助国和国际组织开展合作, 促进采取地区举措, 例如: 合作性航空保安方案、地区航空保安团、以及各国之间的现有地区机制等, 以实施长期能力建设的项目。最后, 国际民航组织将通过定期会议扩大与捐助国的联系, 并将促进协调与合作, 在可能的情况下结成伙伴, 把资源用到最需要的地方。

2.6 战略重点领域 5: 加强人的因素和保安文化

2.6.1 在确保保安措施得到有效贯彻方面, 人的因素仍然是一个至关重要的方面。非法干扰行为很少是由于人的因素缺陷所造成, 而安全事故的情况却往往是由于人的因素缺陷所致。恐怖分子采用的方法越来越高级、尖端。他们只有必须靠一朝得手, 便达到全盘皆赢的目的, 而保安措施经不起一时的失误。为了改进航空保安的人的因素方面, 本战略应该促进加强所有利害攸关方, 全体民用航空人员, 包括与航空保安非直接有关、或不直接负责航空保安的工作人员之核心班子中的保安意识文化。

2.6.2 鉴于自 2002 年发布了 Doc 9808 号文件《民用航空保安工作中人的因素》以来, 航空保安技术和研究工作的巨大发展, 国际民航组织将利用航空保安专家组的培训工作组和国际运输保安人的因素技术咨询小组, 更新关于人的因素问题的指导材料, 并编写保安管理体系的指导材料。国际民航组织还将通过提高认识的高级别会议、研讨会和讲习班, 促进采取有效的保安程序和概念。

2.7 战略重点领域 6: 促进开展航空保安过程相互承认工作

2.7.1 航空保安威胁超越国界, 并在全球影响着管理者们和业界。本战略的目标, 是使各利害攸关方更有效地协调配合, 综合处理航空保安问题, 例如, 通过促进一站式保安处理航空保安问题。在航空业面临巨大财务压力的当下, 至关重要的是, 最具成本效益地使用有限的资源, 例如, 减少目前对乘坐国际航班的续航旅客进行的重复性检查。值得指出的是, 虽然这一概念被列为航空保安专家组的战略目标之一, 但在欧洲地区之外, 还没有取得明显进展。

2.7.2 国际民航组织将牵头制定相互承认程序, 以协助各国做出互利的安排, 包括一站式保安安排。

在这方面，国际民航组织将与航空保安专家组的指导材料工作组合作，编写包括一站式保安在内的相互承认安排方面的技术指导材料。视需要，国际民航组织还将对各国提供必要的技术建议，并应请求，发挥此种安排中的促进和监督作用。

2.8 战略重点领域 7：在各国和各利害关系方中强调保安的重要性

2.8.1 国际民航组织工作的一个关键方面，是提高政策和业界高级官员们的航空保安意识。目的是，要培养负责航空保安高级决策人员的保安意识，确保航空保安在决策中始终处于最高优先地位。此外，为了协调全球应对不断变化的威胁环境，国际民航组织自 2010 年初以来，已发起和参加了一系列地区航空保安会议（分别在日本、墨西哥、尼日利亚和阿拉伯联合酋长国举行）。在每一此种会议上，参加国的部长和其他高级官员们，都通过了航空保安宣言，呼吁要加强航空保安的国际框架，密切航空保安的国际合作。预计这些地区会议，将在即将开始的三年期当中，为在国际民航组织总部召开的航空保安高级别会议铺平道路。

3. 捐助与支出

3.1 航空保安行动计划基金

3.1.1 与航空保安行动计划有关的财务信息，载于附录 A。自 2002 年开始以来，国际民航组织受益于为实施航空保安行动计划，以人力资源和财力资源形式提供的大量自愿捐助。特别是，国际民航组织的航空保安方案，收到了来自下列主要捐助国的宝贵援助：比利时、加拿大、法国、德国、意大利、日本、大韩民国、西班牙、瑞士、联合王国和美国。截至 2009 财年年底，有关基金的余额为 377 万加元，截至 2010 年 6 月 15 日，国际民航组织已收到 59 万加元的 2010 年的自愿捐款。如附录 B 所示，预测 2010 年由航空保安行动计划供资的支出，约为 176 万加元。因此，预测到 2010 年 12 月 31 日仍未动用的捐款余额，约为 256 万加元。

3.2 2011 年—2013 年国际民航组织综合航空保安战略资金需求

3.2.1 根据大会 A36-18 和 A36-20 号决议，航空保安行动计划的预算，经必要的批准后，将纳入 2011 年—2013 年的经常预算。在这方面，可将国际民航组织综合航空保安战略的核心活动，纳入 2011—2013 年的三年期预算，而附录 C 所详述的、国际民航组织综合航空保安战略重点领域 2 和 4 项下提议的一些新举措，可受益于通过自愿捐款获得的额外供资，如加拿大提供的 150 万加元的捐款。建议，至 2010 年年底，航空保安行动计划基金保留的盈余，也应分配用于资助这些活动。希望为航空保安方案项下的额外项目提供预算外资金的国家，可以根据谅解备忘录或其它相关文件进行供资。

附录A
其他国际民航组织专有基金
收入、支出、资产、负债和基金余额表
截至2009年12月31日

(单位: 千加元)

	航空保安行动计划					其他航空保安专用基金			合计		
	专用培训方案	增强机制	韩国专家	联合国	美国	小计	增强意识培训方案	国家项目	标准化培训方案	2009年	2008年
收入和支出											
收入											
自愿捐款		2 978	45		528	3 551	62			3 613	1 863
其他创收活动		1				1				1	
利息收入	3	15	1			19		1	2	21	166
其他/杂项收入		128				128			9	138	170
总收入	3	3 121	46		528	3 699	62	1	11	3 773	2 199
支出											
职员/专家薪资和费用		1 915	142		396	2 453			31	2 484	2 947
一般业务费用		80				80				80	91
差旅费		699				699	61		38	798	1 203
会议		34				34				34	
设备											6
其他费用		1			8	9				9	1
总支出		2 730	142		404	3 276	61		69	3 407	4 247
收支相抵之后的净结余 (亏空)	3	392	(96)		124	423	1	1	(58)	367	(2 048)
外币保值增益(亏损)	(169)	(756)	(31)	2	(15)	(969)	(19)	(41)	(65)	(1 093)	1 240
本期盈余/赤字	(165)	(364)	(127)	2	109	(545)	(18)	(40)	(123)	(726)	(808)
资产、负债和净资产/权益											
资产											
流动资产											
现金和现金等价物	827	3 817	55	15	55	4 770	78	240	281	5 368	6 920
基金间余额											20
应收款和预付款		7	45	4	97	153				153	64
其他流动资产		9				9				9	20
总流动资产	827	3 832	100	19	153	4 931	78	240	281	5 530	7 025
总资产	827	3 832	100	19	153	4 931	78	240	281	5 530	7 025
负债											
流动负债											
应付账款		57			9	65				65	72
基金间余额											656
其他流动和财务负债		5				5	1			6	65
总流动负债		62			9	70	1			71	793
总负债		62			9	70	1			71	793
净资产/权益											
累计盈余(赤字)	827	3 771	100	19	144	4 861	77	240	281	5 459	6 232
总净资产权益	827	3 771	100	19	144	4 861	77	240	281	5 459	6 232
总负债和净资产/权益	827	3 833	100	19	153	4 931	78	240	281	5 530	7 025

附录 B

由航空保安增强机制基金1302供资的2010年的支出预测

		已支出 (A)	未完承诺 (B)	已支出及承诺 合计 (A)+(B)	附加通胀 2.50%
航空保安和简化手续政策科					
	工作人员	75,098	454,268	529,366	
	旅行	16,353	25,000	41,353	
	其他	-	-	-	
4056	合计	91,451	479,268	570,719	584,988
实施支助和发展—保安					
	工作人员	79,059	408,872	487,931	
	旅行	111,029	250,000	361,029	
	其他	5,627	-	5,627	
4055	合计	195,715	658,872	854,587	875,952
航空保安审计科					
	工作人员	29,407	22,454	51,861	
	旅行	6,791	-	6,791	
	其他	835	-	835	
4008	合计	37,033	22,454	59,487	60,973
审计协调和报告科					
	工作人员	31,077	108,923	140,000	
	其他	-	-	-	
4009	合计	31,077	108,923	140,000	143,500
法律事务和对外关系局					
	其他	-	52,500	52,500	
4150	合计	-	52,500	52,500	53,813
达喀尔					
	工作人员	5,089	-	5,089	
	其他	-	-	-	
4027	合计	5,089	-	5,089	5,216
墨西哥					
	工作人员	2,394	32,606	35,000	
	其他	-	-	-	
4025	合计	2,394	32,606	35,000	35,875
汇率收益与损失					
	兑换合计	(135)	-	(135)	(135)
基金1302合计:					
		362,624	1,354,623	1,717,247	1,760,182

附录 C

国际民航组织综合航空保安战略 (ICASS)
2011 年—2013 年的战略行动计划所需的自愿捐助
(单位: 千加元)

国际民航组织综合航空保安战略 (ICASS)	所需的预算外的供资*
	B
航空保安和简化手续政策 国际民航组织综合航空保安战略 战略重点领域 2: 促进创新的、具有效力和效率的保安做法** 工作人员 (P-4 级 1 名) 非工作人员	603 0
地区和其它方案 工作人员 非工作人员	0 0
航空保安审计 工作人员 非工作人员	0 0
实施支助和发展 (ISD) — 保安 国际民航组织综合航空保安战略 战略重点领域 4: 促进全球遵规守章和建立各国可持续的航空保安监督能力*** 工作人员 (P-4 级 1 名、P-2 级 1 名、G-7 级 1 名) 非工作人员	1260 2910
合计	4773

* 来自 2010 年结转盈余和额外的自愿捐款。

** 需要增加人员以监测就航空保安技术在全世界进行的研发工作, 并协调这些举措, 以促进制定共同的设备标准和发行指导材料。

*** 实施支助和发展 — 保安方案的新援助战略重点, 放在了向大约 30 至 40 个国家提供直接援助方面, 这些国家是已提交审计结果审查委员会的国家和/或有未解决的重大保安关切的国家。供资的需求基于估计的活动, 它们将包括:

- a) 总部或地区办事处的高级别出访;
- b) 地区航空保安团队 (RASTs) 实施的有重点, 有计划安排的援助项目;
- c) 总部或地区办事处官员的后续访问; 和
- d) 对地区航空保安团队成员的培训课程。