

## 大会第 35 届会议

### 执行委员会

#### 议程项目 14: 航空保安

#### 民用航空保安的额外措施 在国际航班上使用空中特警

(由拉丁美洲民航委员会 21<sup>2</sup>个成员国提交)

#### 摘要

本工作文件提出了拉丁美洲民航委员会 (LACAC) 成员国就在本地区航空公司前往、来自或飞越美国的某些航班上派驻经培训的武装警察所表示的关切。美国运输保安管理局 (TSA/USA) 所要求采取的这些紧急措施留下了对其效果和效率的疑虑，因此产生了与其实施和巨大的运行成本有关的技术和法律问题。

#### 1. 引言

1.1 2001 年的 9 月 11 日事件给航空运输业带来了深刻的变革，直接影响了航空公司的利润，并在这一行业的其他方面产生了负面影响，主要在发展中国家。

1.2 航空公司和机场需求减少而保安措施的成本增加，已成为国际民航组织缔约国的一项关切，尤其是在拉丁美洲国家，因为其政府没有能力拨款支持为本地区民用航空活动提供财政资助的方案。

1.3 这一形势的直接产物就是制定了如国际民航组织附件 17 的第 10 次修订(于 2002 年 7 月生效)所述的，民用航空保安的新标准和建议措施 (SARPs)。

1.4 本地区各国已采用这些新措施，并按照运输保安管理局的要求，在紧急修订案中所载的单边和域外行动中进行了可能的合作。这些要求中的大部分会使航空公司及其各自政府产生额外费用。

<sup>1</sup> 英文和西班牙文文本由 LACAC 提供。

<sup>2</sup> 阿根廷、阿鲁巴、玻利维亚、巴西、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、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉

1.5 国际民航组织仍在考虑额外的倡议行动，例如：

- 便携式防空系统（MANPADS）的跟踪和报警系统；
- 应答机系统；
- 通用航空的措施；
- 炸药探测器的安装；
- 机载摄像机监视系统。

1.6 除这些行动之外，运输保安管理局自 2003 年以来就在根据美利坚合众国所面临的具体威胁不断地发布紧急修订案，涉及到美国和外国航空公司的客货航班，并在其国内外产生了立竿见影的效果。

1.7 对于有些紧急修订案的适用问题，尤其是在国际航班上派空中特警，许多国家和与航空运输有关的组织已进行了讨论并提出了质疑。他们认为，这一措施不仅仅是不成熟的而且还对旅客和机组成员构成很高的风险。

1.8 航空公司驾驶员协会国际联合会（IFALPA）和国际航空运输协会（IATA）就是对在国际航班上立即派随机空中特警表示关切和不满的国际组织之一。

1.9 在采用这一措施所遇到的问题方面，有些事项尚需讨论，例如：人力资源的培训、心理/生理问题及其影响、法律考虑和对地区航空运输需求的影响。

## 2. 人力资源的培训

2.1 根据紧急修订案 EA 1546-10 和 11 条中所载的要求和这一任务的秘密性、安全性和可靠性的特点，空中特警必须是由国家培训的警察，这样才能在航空器上开展具体活动。

2.2 到目前为止，大多数 LACAC 国家既没有招聘警察也没有在履行这一任务所需要的特别技能方面对其进行培训。因此，有必要根据国际经验和就此进行的讨论认真地评估实施空中特警方案的条件性因素和可能结果。

2.3 实施空中特警方案的主要因素，是国家保证民用航空用户享有有效飞行保安条件的固有责任，可允许使用高度专业化、严格招聘和训练有素的警官，他们须严守行为准则并须对其技术和工作业绩不断进行审查。当然，这种方案要求制定一个国家人力资源培训计划并为其投入大量资金。

2.4 美国政府实施空中特警方案的经验表明，在 2001 年发生双子塔（世贸中心）攻击之前，该方案仅有 50 名联邦警官，每年的费用大约为 400 万美元。随着美国空中特警方案的迅速扩展，2003 年要求使用数千名警官，预算超过了 5 亿美元。具体资料是保密的（美国国会报告—2003 年 11 月）。

2.5 对用作空中特警的人力资源进行的培训，要求制定适合该活动的特别程序和培训方式，要建立在科学研究的基础上以确保其效率和效果。

2.6 同时，由于对这一事项的处理是秘密进行的，现行资料未展示出结论性的范例，说明此种保安措施在民用航空中的使用和成功，包括随机的空中特警在对由极端小组所发起的恐怖行动作出反应、进

行斗争和掌握控制权这些活动中的干预情况。

2.7 事实上，出版物引用的和专家介绍关于此事的例子，更多的是涉及不循规旅客，且主要凸现的是对那些并不构成非法行为潜在危险的旅客而言，空中特警作为航空保安最后一环的劝戒力量。

2.8 在这个意义上，由于其对于旅客、机组成员、警官和飞行保安本身的高风险，使用空中特警程序的标准化要求培训具有高度专业化，需要具备航空器运行及其可能的适航性构型和特性的知识。除用模拟机进行的反应培训外，还需训练使用特殊武器和弹药，处理和照顾丧亡人员。

2.9 重要的一点是，即使是在具体培训之后，使用空中特警仍会产生不可预见的后果，因为极端小组已显示出在计划和实施这种类型的恐怖行动方面的巨大能力。在对双子塔的攻击发生之后，很清楚，极端分子在采取非法干扰行为时将会进行周密的战略布置和合乎逻辑的规划，包括有可能提前识别空中特警，并采取协调行动缴获其武器并因此劫持航空器及其旅客。

### 3. 心理/生理问题及其影响

3.1 就空中特警活动的固有特性而言，因漫长的工作时间而导致的巨大压力是显而易见的，尤其是在长时间的国际航班上，这时他们在高空（30 000ft/10 000m）反应下不得一直处于受限制的环境，此外还必须始终保持所要求的高度戒备状态。这些因素相互作用，再加上人们对于可能事件发生时其表现的期待，可能会使特警产生意想不到的反应，因此而影响飞行保安。

3.2 在这种情况下，应考虑需要不断地轮换同一航班上的特警，以防止其被常客或意欲发动非法干扰行为的分子识别。

3.3 此外，应该注意关于在实施美国空中特警方案方面最近所遇到的困难的报告，这涉及到工作日的规定，过站时的处理，以及不断进行心理监测的需要，此外，许多经挑选的人员最后还放弃了这份工作。因此，在有效实施之前，需要对空中特警活动进行适当的医学研究，应考虑到虽然有增压，但他们还是暴露在缺氧的环境，此外还有因为震动、持续的噪声级、长久的监视和安眠药所引起的飞行疲劳，以及可能影响其行动能力的因素。

3.4 关于对旅客的心理影响，重要的是忆及从法律角度而言，不能剥夺旅客关于对航空运输服务信息的了解，尤其是关于这样一个事实，即他们处在已被宣布处于危险状态的航班上。向旅客告知关于风险和配有随机特警的信息，可能会使他们有一种任人宰割和暴露在危险中的感觉，会给他们带来心理上的影响，可能引发歇斯底里的表现，并会加剧出现意想不到的反应。

3.5 对于机组，这一措施的影响可能会更为严重，会因事先了解可能发生非法干扰行为的情况而加剧紧张程度，这肯定会影响工作表现并进而影响飞行保安。压力挥之不去的环境会将一个正常的事故征候变为机上险情。

### 4. 法律上的考虑和对本地区航空运输需求的影响

4.1 关于对航空运输需求的影响，重要的是应强调旅客和航空公司的关系是由运输合同规定的，其

中，国家保证运行条件和每位旅客的个人安全，以本地区国家的法律结构和航空运输公共服务的特许权立法为基础。因此，必须告诉旅客该航班属于处在有风险中，以便其能决定是否继续还是取消上述合同，即乘坐或不乘坐上述航班。

4.2 拉丁美洲国家的威胁程度很低，而其民众对于这种类型的事件敏感性不足，如果配备武装警察、空中特警，可能会对航空公司造成极为有害的影响，引起需求下降并损害其财务健康。

4.3 重要的是应强调取消航班会使旅客转向另外一个航班，这只是推迟了有风险局面的出现。

4.4 在大多数国家，由于缺少为这项活动而专门训练的职员，会因此而不可能实施这一要求，并导致航班取消，给有关两国之间的关系带来不良的经济后果。根据对等性原则，这可能会因为取消了要求采取这一措施的缔约国的其他航班而产生敌对性局面，例如抗议或报复。

4.5 在法律方面，还可能出现联邦随机特警和航空器机长之间的权利冲突。可能已注意到，如美国方案的报告中所指出，根据美国的经验，最大的困难之一是航空公司和上述特警之间的关系，争论和缺乏理解构成所报告的事件总数的 18%（美国国会报告 — 2003 年 11 月）。

## 5. 大会的行动

5.1 考虑到 LACAC 成员国的共同特点，谨向大会提出以下建议：

- a) 如事先未确认空中特警的效率和效果，在航空器上使用武装人员不应该作为飞行某个具有特定风险的航班的根本条件，并将其作为避免非法干扰行为的最后手段；
- b) 在国际民航组织内就在远程航班上使用空中特警的有效性和效率进行具体研究，同时考虑及该项活动的各种规定，包括培训、选择和运作此种性质的方案所涉及的费用；
- c) 制定一项机制以抵销因在国际航班上使用空中特警而产生的费用，满足另一国的具体要求。