



第二次高级别航空安保会议 (HLCAS/2)

2018年11月29至30日，蒙特利尔

议程项目5：确保安保措施的可持续性

有效高效的航空安保措施

(由秘书处提交)

摘要

航空安保措施必须是主动而灵活的，必须能够迅速应对新型威胁。同时，无论威胁环境如何，各国必须确保安保措施能够得以长期保持，以保证可以接受的安保水平。

高级别航空安保会议的行动，见第4段。

1. 引言

1.1 航空安保工作面临的一个重大挑战，是采取措施确保适当航空安保水平，同时虑及旅客、行业和其他利害攸关方对这些措施本身的接受程度。

1.2 安保对全球经济带来的成本和价值往往是难以估量的。国家、机场、航空公司和其他利害攸关方为应对非法干扰和破坏安保制度的行为可能要付出高昂的代价，甚至人的生命。最近发生的袭击给机场和航空公司运营造成严重干扰，基础设施需要修复，加上其他损失，损失金额高达数十亿美元。航空安保标准和措施的不完善还会产生其他方面的影响，如公众和投资者信心的丧失以及旅游业、贸易和互联互通遭受长期影响。

1.3 因此，国际民航组织及其成员国对于辨识威胁、处理和应对风险、减少漏洞予以高度重视，并为此尽一切努力建设一个全面一体化的、可持续的航空安保体系。

2. 讨论

2.1 航空系统依然是恐怖分子选择的袭击目标之一，而与此同时，参与武装冲突和恐怖活动的外国恐怖主义战士(FTF)人数不断增长，对国际和平与安全构成日益严重的威胁。其结果是，新一类恐怖分子在沿用过去使用的战术的同时还在不断改进袭击方法。当今的敌对分子不受国界限制，他们懂技

术，善用社交媒体。在此背景下，有效高效的航空安保措施的可持续性就成为一个十分重要的问题，为此，各国政府确认将通过与其他国家政府、企业和航空安保利害关系方建立伙伴关系，加强合作，协调承诺。另外，为做到航空安保措施的可持续性，已出台的措施必须能够经受或应对敌对分子通过结合技术发展不断改变的战术、技术和流程，同时又能够保证可接受的航空安保水平。全球航空安保计划(GASeP)和联合国安理会第 2309(2016)号决议具体体现了国际社会为继续应对这一挑战所做的承诺。

2.2 根据全球航空安保计划定义，航空安保中的“可持续性”是指长期适度和现实的、并与其他行业的实体进行相应协调的措施。国际民航组织、其成员国和企业相信，全球航空安保计划将成为协助所有利害关系方加强航空安保领域国际协作的一份重要文件。

2.3 在这方面，全球航空安保计划中融入了联合国安理会(UNSCR)第 2309(2016)号决议和国际民航组织大会第 A39-18 号决议《国际民航组织关于航空安保持续政策的综合声明》中关于确保有效高效安保措施的可持续性的关键内容和主题。其中主要包括：采取反映不断变化的威胁形势的、基于风险且行之有效的措施的必要性；确保这些措施能够持久地落到实处；资源和资金分配和安保文化的推广；建立有效的国家航空安保系统监督制度。

3. 国际民航组织为提高可持续性开展的行动

安保规定和指导材料

3.1 鉴于对航空的威胁不断变化并为使各国能够实施更有效更高效的基准措施，自 2012 年举行首次高级别航空安保会议以来，国际民航组织先后四次更新附件 17 —《安保》中的航空安保规定。这些措施包括有关航空货运、地面安保以及风险评估的使用等更加详细的标准和指南。

3.2 为更好地帮助各国执行附件 17 的最新规定，2017 年国际民航组织出版第十版《航空安保手册》(Doc 8973 — 限制发行)，为促进民用航空可持续安保提供指导。还发行新编《民用航空器在冲突区上空或邻近空域运行的风险评估手册》(Doc 10084)、新编应对化学、生物和放射性事件的指导材料以及更新的《安保措施同等性认可 — 一站式安保和质量控制》的指导材料。虽然国际民航组织主要负责创建国际框架的多边安排，但也为鼓励各国在双边基础上互相帮助做了大量工作。附件 17 意在鼓励各国将安保规定纳入航空运输双边协议。为此，制订了一个航空安保示范条款。

3.3 根据各国和行业利害关系方共享关键信息的需要，国际民航组织航空安保全球风险背景综述(RCS) (Doc 10108 — 限制发行)在提供民用航空威胁和风险信息以及为各国和航空安保利害关系方提供风险评估方法方面起到了重要作用。

联合国安理会第 2309 号决议(2016 年)以及与联合国及其机构的合作

3.4 2016 年 9 月 22 日通过的联合国安理会第 2309 号决议(2016 年)重申国际民航组织作为联合国负责制定国际航空标准、监督和帮助各国执行和遵循这些标准的机构所发挥的作用。国际民航组织为响应联合国安理会第 2309 号决议(2016 年)而采取的行动对确保航空安保系统的统一性和可持续性十分重要。

3.5 国际民航组织秘书处将继续与联合国反恐执行总局(CTED)在反恐活动领域开展合作。2018年5月,两组织签署合作安排,进一步加强和提升边境管理、航空安保和反恐领域的合作和信息共享,强化安理会相关决议的执行。该安排为未来合作奠定了基础,认可合作成就、相互借鉴、优化资源、避免重复努力,最大限度地为成员国带来实惠。

3.6 2017年6月,联合国大会通过第71/291号决议,决定成立联合国反恐办公室(OCT)。国际民航组织秘书处将继续与联合国反恐办执行工作队各相关单位开展合作,确保加强协调,加大反恐能力建设援助的力度。

普遍安保审计计划

3.7 国际民航组织普遍安保审计计划—持续监测做法(USAP-CMA)为各国航空安保系统制定了关键绩效指标,这是对确保实现全世界航空安保系统的有效性和可持续性目标的支持。普遍安保审计计划—持续监测做法对有效的航空安保监督系统的八个关键要素开展评估,衡量各国维持和完善各自系统的能力,并且还评判各国在审计时的安保措施的有效性。为各国改进和落实航空安保系统的监督和运行提出指导性建议。

3.8 虽然一个国家有效实施一个有效的航空安保系统(国际民航组织历史指标)能够全面体现一个国家监管、改变政策和指导、监测和纠正不足的能力,但是关键要素8中专门提出了安保措施的有效性,对在运行中落实安保措施进行评估。另外,普遍安保审计计划—持续监测做法通过对各领域进行审计所得出的结果可以清晰地展现各领域可持续性的全貌。

3.9 认识到需要确保普遍安保审计计划—持续监测做法能够对注重成果和基于风险的系统进行审计,秘书处与其下设的普遍安保审计计划—持续监测做法研究组通力合作,确保所有国家秉持相同标准,用于评估和记录审计结果的规程问题和相关指南能够实现这一目标。

援助和能力建设

3.10 国际民航组织以其有限的资源为有需要的国家提供援助和能力开发,制定国别措施,弥补普遍安保审计计划—持续监测做法查明的薄弱环节,并根据需求评估和利害攸关方的建议组织区域培训活动和机制。这些措施旨在保证各国建立和保持完善的航空安保计划,指导落实有效的安保措施。此外,国际民航组织编制航空安保培训材料,让各成员能够将威胁评估与国际民航组织指导材料和最佳做法相结合,对威胁进行一致性的评估,确保安保措施是适当和有效的。还有,国际民航组织与联合国组织、国际机构、行业伙伴和成员国携手合作,为有需要的国家提供精准援助。在全球航空安保计划指导下,以联合国安理会决议(2309号)为依托,这些援助和能力建设活动将有助于各国为落实可持续的航空安保措施打下坚实的基础。

改善技术资源,促进创新

3.11 各国和利害攸关方可通过促进和应用更好的技术解决方案和创新手段,保证运行效率,提高安保措施的有效性。创新是满足未来航空安保要求的关键,可以体现为对目前安保系统中的技术、流程整合、人的因素、政策和法规等所有要素的优化。国际民航组织一直把航空安保创新作为一项共同战略,以提高应对不断变化的航空威胁的措施的效果、效率和可持续性,因此,于2014年举行国际民航组织首次创新研讨会,并继AVSEC2017之后举行每年一度的国际民航组织全球安保研讨会。

3.12 AVSEC2017 把创新视为对预防民用航空非法干扰具有战略意义的问题，集思广益进行研讨。研讨会重点强调，创新是一项集体责任，从机场系统整合、安保措施和政策的协调统一，到利用数据分析补充传统检查方法，监管机构在鼓励和促进创新中承担着重要角色。

3.13 国际民航组织改进网络平台 AVSECPaedia，使之成为成员国和企业了解世界上已测试或应用的检查方法、手段、设备、最佳做法、指导和新方法的一站式信息源。AVSECPaedia 平台为各国和制造商分享检查技术和设备相关的安保信息或实践提供便利，促进了信息传播。

3.14 国际民航组织目前正在建设试验和试点资料库，使其成为机场和航空公司运行试点和试验的中央资料库，目的是使成员国和利害攸关方更好地了解技术投资、替代性检查程序、人员编制模型和 AVSEC 创新理念。另外，目前正在开发下一代要求子网页，以帮助各国和利害攸关方更清晰的表达全球和国家层面所需要的技术能力，从而促进和引导行业投资，开发可持续的创新解决方案。

4. 高级别会议的行动

4.1 请高级别航空安保会议：

- a) 尽可能关注在国家、地区和国际层面为加强航空安保寻求缓解民用航空安保风险、分享航空威胁等相关信息所做的努力；
- b) 鼓励各国、国际民航组织和利害攸关方分享最佳做法，通过合作和适当的资源分配实现航空安保的可持续性；
- c) 敦促通过成员国摊付和自愿捐助财务和实物资源，筹集更多资金，推广国际民航组织改善航空安保活动，提高成功率。