



大会 — 第 38 届会议

执行委员会

议程项目 13: 航空保安 — 政策

航空保安宣言和国际民航组织全面的航空保安战略 (ICASS)

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

大会第 37 届会议在其 A37-17 号决议中通过了航空保安宣言，它重申各成员国承诺加强全球航空保安。宣言呼吁国际民航组织各成员国，除其他之外，改善并加强信息收集和共享、技术合作、国际标准，并努力协助各国解决保安方面的缺陷。为了加强国际民航组织有效开展其航空保安 (AVSEC) 任务的能力，大会批准了国际民航组织全面的航空保安战略 (ICASS)，它强调了两个三年期 (2011-2016) 的七个战略重点领域，重点通过向各国提供援助解决保安方面的缺陷。大会第 37 届会议一致认为，虽然其核心活动的资金将由本组织拟议的经常方案预算予以满足，但国际民航组织全面的航空保安战略的各项活动需要自愿捐款得到额外资金。

本文件介绍了 2011 年 — 2013 年三年期实施大会第 37 届会议批准的航空保安规定任务所取得的进展和遇到的挑战，并提出 2014 — 2016 三年期继续实施国际民航组织全面的航空保安战略关键活动所需要的资金水平。

行动：请大会：

- a) 重申国际民航组织全面的航空保安战略是加强航空保安的主要战略，因此是 2014 年 — 2016 年三年期及以后航空保安方案规划的基础；和
- b) 敦促各国继续提供财务和实物自愿捐助，支持国际民航组织航空保安和简化手续工作方案。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 B — 保安
财务影响:	2014 年 — 2016 年实施国际民航组织全面的航空保安战略由经常方案预算及自愿捐款提供资金
参考文件:	A37-WP/18 和 A37-WP/359 号文件 《国际民航组织风险背景综述》 《大会有效决议》（截至 2010 年 10 月 8 日）（Doc 9958 号文件） 《2012 年高级别航空保安会议的报告》（Doc 9990 号文件）

1. 主要成绩与挑战

1.1 自2010年大会第37届会议通过航空保安宣言以来，它成为国际合作的坚实与相关催化剂。有鉴于此，它补充了国际民航组织与保安有关的标准和建议措施（SARPs）、政策、指导材料和各项方案的国际框架。

1.2 为了推动宣言的有效实施，2011年和2012年在国际民航组织所有七个地区召开了航空保安会议。国际民航组织与东道国政府合作，促进战略讨论并在各国和其他利益攸关方之间建立更深层次的合作伙伴关系以解决各地区的具体问题。通过这些地区活动所实现的高度合作反映其在联合声明，随后反映在2012年9月12日至14日举行的高级别航空保安会议（HLCAS）的结果当中。后者是一次全球性活动，国际民航组织的132个成员国、国际组织、行业和其他利益攸关方参加制定结论和建议，以塑造国际民航组织未来航空保安政策和方案的方向。

1.3 高级别航空保安会议显而易见的结果是，2012年11月13日通过快速通道通过了附件17的第13次修订，被认为必须要解决业内人员对航空货物和邮件保安产生威胁的漏洞，支持普遍保安审计计划（USAP）和向有需要的国家提供援助方面加强与国际民航组织的合作伙伴关系，航空保安宣言作用是加强国际合作，以此作为加强航空保安有效性和效率的基础。

1.4 根据宣言的原则，促进全球有效和可持续的保安措施仍然是一个优先事项。继续应对这一优先事项取决于许多因素，其中包括：进一步推动加强本组织提供与协调援助、能力建设和合作伙伴关系做法。确保国际民航组织审计及其后续活动的运作效益，并加强政策制定也同样重要。

2. 2014年 — 2016年三年期的战略重点

2.1 国际民航组织在2014年 — 2016年三年期的活动已经解决了向各国提供援助以便实施与普遍保安审计计划调查结果有关的改正行动，包括解决重大安全关注，并需要迫切填补全球航空保安框架，比如航空货物保安领域的漏洞。

2.2 国际民航组织未来三年将更加重视能力建设活动，并努力协助各国管理民用航空保安风险。考虑到与附件17标准和建议措施的不足之处、不断变化的保安形势、国际民用航空保安改革使其变得更高效和更有效的必要性以及航空运输的预期增长，经常方案预算资源不足以满足与此类工作相关的全面需求。

2.3 如果国际民航组织履行其职责以保证国际民用航空免遭非法行为干扰，自愿捐款如以往几年一样是必不可少的。在感谢捐款以便在2011年 — 2013年实现国际民航组织全面的航空保安战略（ICASS）活动的同时，国际民航组织必须继续依靠预算外财政和实物资源，以便今后在国际民航组织全面的航空保安战略七个战略重点领域取得具体成果。国际民航组织全面的航空保安战略2011年 — 2013年三年期实施情况的概述以及国际民航组织全面的航空保安战略2014年 — 2016年三年期实施的预期结果见附录A。

2.4 国际民航组织在未来三年期力争最大预算外支持的三个战略重点源自于大会 A37-17 号决议的总体任务、高级别航空保安会议的结论与建议以及 2011 年和 2012 年地区航空保安会议通过的联合声明。它们分别是：

- a) 加强实施援助与能力建设；
- b) 实施普遍保安审计计划的持续监测做法（CMA）；和
- c) 继续加强政策和指导框架，同时考虑到威胁和风险情况的变化。

3. 资源

3.1 截至 2013 年 3 月 31 日的捐款情况

3.1.1 在履行国际民航组织保安职能时，国际民航组织全面的航空保安战略的某些战略重点领域是由经常方案预算资源供资，而有些则是通过自愿捐款供资。战略重点领域2、3、5和6项下的各项活动继续由经常方案预算担负，而自愿捐款则补充战略重点领域1、4和7项下的应对威胁、提供有效援助并推广宣传保安意识所需的资金。

3.1.2 除了上三年期405万元的结转资金之外，截至2011年1月1日，智利、日本、沙特阿拉伯、联合王国和美国自愿捐助273万元。辅之与其他收入的39万元，2013年3月31日之前，2011年—2013年三年期预算外资源总额为717万元。截至2013年3月31日，方案支出总额达286万元。

3.1.3 下述段落列举出支出细目，进一步详情见附录B：

- a) **应对新的和现有威胁 — 战略重点领域1。** 尽早及有效地应对新的威胁很大程度上取决于国际民航组织及时采取行动的能力。继2010年在航空运输的打印机墨盒中发现隐藏爆炸物事件之后，国际民航组织迅速促成并支持国际对话，目标旨在加强航空货物和邮件保安的政策框架，以加快通过强化的货运措施（附件17的第13次修订）。为进一步加强货物和邮件保安，国际民航组织不断制定并更新指导材料及最佳做法的文件。此外，本三年期的重大活动是完成了国际民航组织第一份全球《风险背景综述》，其目的是帮助各国评估风险并采取战略和/或保安措施，尽量减少对业界和旅行公众产生不良后果。本三年期战略重点领域1项下各项活动的预算外资金大约为29万元。
- b) **促进全球合规性 — 战略重点领域4。** 2011年—2013年三年期间，根据普遍保安审计结果的优先项目列表，国际民航组织稳固推进全面的战略方针，集中解决各国存在的关键和长期的航空保安缺陷。2011年—2013年三年期，对55个国家开展了重点突出、层次分明和有针对性的援助考察任务。自愿捐款能够使国际民航组织改进对各成员国的支持，并通过将地区（航空保安）官员职位从四个增加至七个，为所有地区的能力建设做出更多贡献。预算外资源还有助于国际民航组织加强与地区组织的战略合作伙伴关系，促进在不同地区国家之间的协调与对话，并继续协助各国应对一系列的挑战。

与能力建设相关工作相关的活动大部分通过预算外资源提供资金。截至2013年3月31日，192万元的援助活动是通过资源捐款供资。

- c) **提高全球航空保安意识 — 战略重点领域7。**国际民航组织工作的一个重要方面是提高政府和行业内部对于航空保安的意识。这种做法的目的是为了在决策者、技术专家和操作人员层次建立保安文化，确保在任何时候都保持与风险相称的保安屏障。因此，国际民航组织注意到不仅要侧重于实施，同时在全球和各地区推广的重要性。完全基于经常方案预算资源要实现这一切是不可能的，因此目前将大约648 000元自愿资金用于这些工作。

3.1.4 除了上述提到的财政捐助，本组织还得到宝贵的实物捐助，包括本三年期内长期借调专家（见附录C）。国际民航组织向这一重要支持表示感谢并欢迎2014年 — 2016年期间进一步得到实物捐助，特别是援助和能力建设活动以及实施普遍保安审计计划的持续监测做法。

3.2 2014年 — 2016年三年期的预计要求

3.2.1 制定纠正行动计划和国家民用航空保安方案、提供培训和协调援助伙伴的努力以及旅客身份识别方案（ICAO TRIP）战略的援助需要，预计在优先事项清单上处于领先地位。国际民航组织已采取措施加强其能力和方法，以更好地应对这一需求。

3.2.2 首先，根据国际民航组织的援助和能力建设战略，秘书处将加强对于缺乏技术手段以改正航空保安缺陷的国家援助的协调和提供。其次，国际民航组织将在人员、能力和课题专家方面额外投资，提高国际民航组织援助工作的质量、范围、规模和连贯性。因此，总部和地区办事处现有预算外职位将继续确保加强秘书处的能力，对根据援助和能力建设战略提出的援助要求及时提供支持和响应。

3.2.3 所有这些活动将依赖于预算外资源的持续可用性，以满足2014年 — 2016年三年期的预计要求，详情见附录B。

—————

附录A

国际民航组织全面的航空保安战略的实施

2011年 — 2013年的成就	2014年 — 2016年的主要活动	预期结果
战略重点领域1：应对新的和现有威胁		
<p>1. 国际民航组织于2012年发布国际民航组织《全球风险背景综述》（第一版），其中包括对民用航空威胁的透彻分析，并为各成员国进一步制定其国家风险评估提供了强有力的方法。</p> <p>2. 加快通过新的保安标准和建议措施（SARPs），以降低航空货物和邮件风险并解决内部人员构成的威胁。</p>	<p>a. 加强国际民航组织根据威胁信息及时通过/提出措施的能力。</p> <p>b. 通过更明智的基于风险制定标准和制定规则的能力，促进以风险为导向的文化。</p> <p>c. 对化学、生物和放射性武器以及网络威胁所带来的新威胁进行评估。</p> <p>d. 通过国际民航组织的指导，向所有国家和利益攸关方清晰地通报航空保安威胁。</p>	<p>i. 对于所有与保安相关的威胁和其他保安紧急情况做出连贯、有效和及时反应。</p> <p>ii. 更多国家通过并实施基于风险的措施。</p> <p>iii. 增强国家根据风险对航空保安资源优先排序能力。</p>
战略重点领域2：推动创新、有效和高效的保安做法		
<p>1. 国际民航组织航空保安百科全书已经建立成为供所有成员国使用的基于网络的平台，鼓励交流范围广泛事项的信息，包括但不限于，检查技术和保安技术。</p> <p>2. 大会第37届会议以来，基于风险的保安一直是制定新的标准和建议措施的基础，确保新的保安措施有足够和有效的理由，同时保证灵活性以允许替代手段来实现保安目标。</p>	<p>a. 加强监管机构和业界之间的合作，促进技术进步和创新的保安技术，并确定未来旅客检查制度。</p> <p>b. 增加政策制定者之间共享航空保安制度和技术的最佳做法和新的趋势。</p>	<p>i. 提高实施措施的效率和效益水平。</p> <p>ii. 增加国际民航组织航空保安百科全书网站用户和撰稿人的数量。</p>

2011年 — 2013年的成就	2014年 — 2016年的主要活动	预期结果
<p>3. 成立了一个下一代检查技术咨询小组（TAGNGen），将各成员国可能考虑纳入现有和未来旅客检查站的创新方法或概念通报国际民航组织。</p>	<p>c. 组织举办航空保安技术创新研讨会，鼓励前瞻性行动并使用技术为基础和/或人性化的系统和流程激发创造性方法。</p>	<p>iii. 深化理解方式，将研究转换为创新方式来加强探测设备的有效性。</p>
<p>战略重点领域3：促进各成员国之间共享航空保安信息</p>		
<p>1. 国际民航组织继续鼓励各会员国利用由本组织维护的各种基于 WEB 的门户网站，比如通过国际民航组织安全门户网站访问的非法干扰数据库（AUID）和联络点网络。</p> <p>2. 截至 2013 年 3 月 1 日，共有 148 个用户访问非法干扰行为数据库，163 个联络点在联络点网站上注册。</p>	<p>a. 加强本组织安全地收集、整理和传播保安事故症候、威胁担忧和趋势方面的信息。</p> <p>b. 改进各国按照附件17报告非法干扰行为并传播有关信息的机制。</p>	<p>i. 改进各国访问信息并提高非法干扰行为数据库和联络点网站用户的数量。</p> <p>ii. 各国加强报告非法干扰行为。</p>
<p>战略重点领域4：促进全球合规性和建立各国可持续的航空保安监督能力</p>		
<p>1. 2011 年 — 2013 年三年期间，国际民航组织稳步推进重点按照优先顺序列表解决各国关键和持续的航空保安缺陷，主要包括高度缺乏有效实施附件 17 的标准和存在重大保安关切的国家。</p> <p>2. 开展了重点突出、层次分明并有针对性的援助任务。通过制定改正行动计划和国家民用航空保安方案以及通过提供培训、研讨会和讲习班提供的技术援助范围自大会第 37 届会议以来不断扩大。</p> <p>3. 将航空保安地区官员职位从四个增加至七个，现在可支持国际民航组织所有地区，进一步促进能力建设活动和加强航空保安。</p>	<p>a. 2014 年 — 2016 年三年期，促进能力建设做法将继续作为国际民航组织的工作核心。</p> <p>b. 扩大提供共同商定的援助以改正缺陷。</p> <p>c. 加强国际民航组织协助各国更有效地遵守附件 17 规定的的能力。</p>	<p>i. 增强各国纠正缺陷的能力。</p> <p>ii. 增加援助活动的数量，比如协商、研讨会和/或在国家、次地区和地区层次的培训。</p>

2011年 — 2013年的成就	2014年 — 2016年的主要活动	预期结果
战略重点领域5：改善人为因素和保安文化		
1. 2011 年至 2013 年期间，本组织将在国际民航组织航空保安培训中心（ASTC）网络内继续提供国际民航组织举办的培训课程和讲习班	a. 通过与所有 23 个经认可的航空保安培训中心组建一个向各国提供援助的不可分割和长期组成部分，国际民航组织将继续巩固和加强航空保安培训工作。	i. 增加经过培训的航空保安专家数量。 ii. 强化国家航空保安检查员和教员的专业知识。 iii. 加强国家官员、专业人员和专家对于航空保安的知识和认识。
战略重点领域6：促进相互认可航空保安程序的发展		
1. 国际民航组织目标是以切实可行和可持续的方式加强国际和地区航空保安的合作，使成员国和利益攸关方更有效协作，从而相互承认等效的保安措施。因此，高级别航空保安会议（2012 年）批准了三个主要原则作为国际合作的基础：尊重双边和/或多边航空运输协定的合作精神、承认等效的保安措施和注重于保安结果。	a. 再次强调在保安措施的有效性与简化手续之间取得适当平衡。 b. 推动基于风险和成果为重点的保安措施作为制定政策的基础。	i. 减少措施不必要的重复，进而优化利用航空保安资源。 ii. 加强地区和次地区合作。
战略重点领域7：强调国家与利益攸关方之间及国际民航组织内部保安的重要性		
1. 国际民航组织于 2011 年和 2012 年在巴林、加拉加斯、达喀尔、吉隆坡、莫斯科和新德里召开航空保安地区会议，提高国家和地区层次的保安意识。会议强调了为实现增强保安合作的重要性以及主动探测威胁的必要性。地区会议最终促成于 2012 年召开航空保安高级别会议，在现实与不断变化的威胁中进一步加强全球航空保安框架。	a. 提高国家和地区组织有关航空保安事物的地区合作、协调与协作。 b. 提高全球航空保安威胁环境的意识，促进对于新的和新出现的航空保安挑战的对话。	i. 地区会议、研讨会和能力建设讲习班等活动，在国家和地区层次开展宣传活动。 ii. 众多监管机构高层人员与业界成员参与国际民航组织筹办的活动。

附录B

国际民航组织全面的航空保安战略基金
2011年1月1日 — 2013年3月31日未经审核的收入和支出报表

(包括2016年底预期支出)
(单位: 千)

表A	数额
A. 期初余额 (截至2011年1月1日)	4050
B. 捐助者捐款	2730
C. 其他收入	390
D. 扣除开支前资金总额 ¹	7170
E. 实际支出 ²	2858
F. 预计开支 (2016年12月底之前) ³	4312
G. 预计期末余额(截至2016年12月1日) ⁴	6305
H. 期末余额 (截至2013年3月31日) ⁵	(1993)

表B		本期 (2011年1月1 日-2013年 3月31日)	2016年底预 期支出
国际民航组织全面的 航空保安战略重点领 域支出细目	1 – 应对新的和现有威胁	290	225
	2 – 推动创新	-	-
	3 – 共享威胁信息	-	-
	4 – 促进全球合规性	1920	5290
	5 – 改善人为因素	-	-
	6 – 促进等效措施	-	-
	7 – 提高航空保安意识	648	790
		-	
总计	实际支出	2858	-
	预计支出	-	6305

附注:

¹⁾ = A + B + C

²⁾ 国际民航组织全面的航空保安战略重点领域1、4和7项下的实际支出 (见表B)

³⁾ D - E. 余额包括被用于表B中所示预计支出的资金

⁴⁾ 预计的支出, 其中包括总部和地区办事处在国际民航组织全面的航空保安战略重点第1、4和7项下以及支持国家改善计划援助任务的非正常方案预算员额

⁵⁾ 如果未收到进一步捐款, 预计2016年年底的亏损

附录C

航空保安计划短期和长期借调人员
2011-2013

短期借调专家		
提供国家：		
<p>阿根廷、澳大利亚、贝宁、巴西、喀麦隆、加拿大、智利、中国、哥伦比亚、库克群岛、哥斯达黎加、科特迪瓦、克罗地亚、古巴、厄瓜多尔、埃及、埃塞俄比亚、芬兰、法国、德国、加纳、危地马拉、冰岛、爱尔兰、牙买加、日本、约旦、肯尼亚、拉脱维亚、黎巴嫩、马达加斯加、马来西亚、马里、马耳他、墨西哥、蒙古、摩洛哥、莫桑比克、尼泊尔、荷兰、新西兰、尼日利亚、阿曼、巴拿马、秘鲁、波兰共和国大韩民国、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、塞内加尔、新加坡、南非、西班牙、瑞士、泰国、特里尼达和多巴哥、乌干达、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、坦桑尼亚联合共和国、英国、美国、乌拉圭、委内瑞拉（玻利瓦尔共和国）、越南、也门、赞比亚、津巴布韦和欧洲委员会</p>		
长期借调专家		
提供者	级别	任务
加拿大	P4	航空保安处（ASA科）
	P2	航空保安处（ISD — 保安科）
中国	P2	航空保安处（SFP科）
法国	P4	航空保安处（ASA科）
瑞士	P4	航空保安处（ASA科）
美国	P4	航空保安处（ASA科）
	P4	航空保安处（ISD — 保安科）
欧盟	P4	航空保安处（SFP科）