



大会 — 第 40 届会议

执行委员会

议程项目 12：航空安保 — 政策

机场安保检查差异化

(由卡塔尔国提交)

执行摘要

本工作文件阐述了旅客和非旅客机场检查差异化议题，倡导航空安保 (AVSEC) 专家组开展更多的工作，实现一个更加有效力和有效率的检查系统，反应航空系统面临的目前和未来挑战。

**行动：**请大会要求理事会指导航空安保专家组审议本文件提出的问题，对安检活动的未来概念达成共识，并通过附件 17 中的适当规定和相关指导材料进行协调统一的实施。

战略目标：	本工作文件涉及安保和简化手续战略目标。
财务影响：	无财务影响。
参考文件：	附件 17 — 《保安》 Doc 10108 号文件《全球航空安保计划 (GASeP)》 航空安保高级别会议 (HLCAS) 的报告 (2012 年) 第二次航空安保高级别会议 (HLCAS/2) 的报告 (2018 年) 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》 A40-WP/27 号工作文件《国际民航组织关于航空安保持续政策的综合声明》 联合国安理会第 2396 号决议 (2017)

## 1. 引言

1.1 大约五十年前，引入了旅客及其客舱行李的检查措施，以防止和遏制似乎在增加的劫机趋势。在引入该措施之时，由于没有特定的检查设备可用，检查过程包括对旅客客舱行李的目视检查和对旅客的搜身。对旅客的搜身基于执法人员在拘留刑事犯罪嫌疑人时采取的、旨在探查嫌疑人携带武器的一项程序。这一过程被称作“拍身检查”，从此成为安检行业通用的术语。

1.2 自引入以来，检查范围已扩大至包括对旅客货舱行李和进入机场安保限制区的工作人员（及其携带物品）的检查，已经发展成为一个几十亿美元的产业，提供检查设备和技术研发，解决不断增加的民航攻击威胁问题。现在，检查被公认为一个基本措施基石，保护民航不受非法干扰行为的影响。虽然安检已发展成为一个基本的航空安保概念，但是安检概念的实际实施自五十年前的早期模式以来只发生了很小的变化，所有旅客和工作人员均受到同样对待，不管他们可能带来怎样的风险，这是一种“一刀切”的做法。

## 2. 讨论

2.1 附件 17 标准和建议措施 (SARPs) 中引入了两个非常重要的概念，即在决定实施措施时进行安保风险评估、以及采用不可预测性和随机性。风险评估一词出现在九个标准和两个建议措施中，所以很自然地被视为一个成熟和合理的概念纳入附件 17 框架中。随机性和不可预测性的概念相对较新，目前是一个建议措施 (RP4.1.2)；但是，航空安保专家组第三十次会议向理事会建议将这项建议措施升级为标准，也是因为它被视为一个成熟和合理的概念，可用于实施航空安保措施。

2.2 自 2012 年召开第一次航空安保高级别会议且 2018 年第二次航空安保高级别会议进行重申以来，国际民航组织及其成员国强调了基于风险的做法对于航空安保的重要性。第二次航空安保高级别会议的成果包括一项建议：“国际民航组织及其会员国应继续开展风险评估，查明其航空安保系统中的薄弱之处，并实施最有效的安保措施来缓解威胁。”

2.3 2015 年，附件 17 的第 15 次修订纳入建议措施 2.5.3，其中指出：“每一缔约国应该考虑实施创新进程和程序，以便在明确界定的准则的基础上对检查和安保管制进行业务差异化处理。”虽然许多国家和运营人已经努力建立一个基于风险的安保体制，但是在国际民航组织各个工作组以及在航空安保专家组中的讨论表明，关于如何最有效地利用基本安保措施的问题仍不明朗。如何实现差异化的问题最近纳入了国际民航组织全球航空安保计划 (GASeP) 中，以提供一个战略方向和实施计划，帮助各国更加有效地实施附件 17 的标准和建议措施。全球航空安保计划中的第 1 个优先成果着重强调“加强风险意识和响应”，优先行动 3“改善技术资源和促进创新”中包括行动 3.7：“审议和评估旅客信息的使用，为安保提供信息和帮助。”

2.4 一个基于风险的差异化安检做法依赖于航空安保生态系统，其中包括互为补充的各个层面。差异化检查应主要由数据分析驱动，一个数据驱动的做法有助于对“未知”旅行人群进行进一步划分，其他技术（包括异常行为探测、爆炸物嗅探犬的使用、安保措施部署中的不可预测性和随机性）对于成功实施差异化既有补充作用也是有机组成部分。随机性和不可预测性是航空安保体制的关键部分，必须包含在划分人群以进行差异化检查的工作中。

2.5 支撑差异化检查的风险评估必须基于数据。数据集必须包括航空威胁信息以及有关旅客或被检查人员的信息。为了识别“已知”个人，有关当局必须能够审检个人信息，且审检必须包括国家安全内容。身份是任何差异化检查体制的关键要素，随着时间的推移，它的重要性将越来越高。预报旅客资料(API)标准最近在附件 9 —《简化手续》中生效，且目前正在按照联合国安理会第 2396 决议(UNSCR)的指导制定一个关于使用旅客姓名记录(PNR)数据的标准，因此，国际民航组织必须坚持做领导者，协助成员国制定一个框架，将人身检查与身份审检和验证结合起来，并有效利用风险评估，为相关决策提供信息并赋予开展基于风险的检查的能力。

### 3. 结论和建议

3.1 航空安保专家组第 30 次会议在讨论附件 17 中关于工作人员检查的拟议修订期间，探讨了差异化检查的概念，但是未对未来工作达成共识。大多数成员选择一个非灵活性做法，认为对非旅客进行 100% 的检查应是所有国家的基线，特别是在努力对抗内部人员威胁的情况下尤为如此。专家组少数成员赞成采取一个更灵活的做法，将对非旅客的一定程度的检查与各种其他安保管制措施和审检过程结合起来，这也会同样有效。这些少数成员还认为，没有证据表明对非旅客进行 100% 的检查能够改善航空系统内的安保或者表明这是对抗内部人员威胁的唯一有效方法。

3.2 在工作人员检查方面的决定久而久之也将影响对旅客的检查，这就是为什么差异化检查概念应为国际民航组织和航空安保专家组的一个优先问题。专家组应就未来检查活动的做法达成共识，并通过附件 17 的适当条款和指导材料实现协调统一的实施。应加紧对这一重要概念进行进一步审议。