



大会 — 第 39 届会议
执行委员会

议程项目 16: 航空安保 — 政策

国际民航组织全面的航空安保战略 (ICASS)

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本文件报告了 2014 年 — 2016 年三年期内实施国际民航组织全面的航空安保战略 (ICASS) 的情况, 并建议在全球航空安保计划 (GASeP) 获得批准之前, 将国际民航组织全面的航空安保战略的实施延长到 2017 年至 2019 年三年期内。

行动: 请大会:

- a) 批准在全球航空安保计划获得批准(届时全球航空安保计划将取代国际民航组织全面的航空安保战略)之前, 在2017年至2019年三年期内继续实施国际民航组织全面的航空安保战略, 以此作为国际民航组织航空安保方案的主要战略; 和
- b) 敦促各国继续提供自愿捐助, 以支助国际民航组织的航空安保工作方案。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标C — 安保和简化手续。
财务影响:	将根据2017年 — 2019年经常方案预算内的可用资源情况和/或通过自愿捐助, 开展国际民航组织全面的航空安保战略的实施工作。
参考文件:	A39-WP/20号文件: 普遍安保审计计划持续监测做法 (USAP-CMA) 的实施 A39-WP/28号文件: 关于国际民航组织安全、安保和简化手续及环境领域技术援助方案的报告 A39-WP/21号文件: 关于非洲航空安保和简化手续全面的地区实施计划的报告 A39-WP/15号文件: 制定一项全球航空安保计划 (GASeP) A38-WP/13号文件、A37-WP/18号文件和A37-WP/75号文件 《大会有效决议》(截至2013年10月4日) (Doc 10022号文件)

1. 背景

1.1 建立和实施全球航空安保框架的一个重要里程碑出现在2010年，其时，国际民航组织大会第37届会议通过了《航空安保宣言》及国际民航组织全面的航空安保战略(ICASS)，二者均已成为本组织领导 and 参与开展其航空安保方案的关键文书。认识到由于非法干扰的持续威胁而必须在世界范围内加强航空安保，该宣言反映出了国际民航组织各成员国达成的一个重要共识。它概述了各国主要为改进和加强信息收集与共享、促进使用现代检测技术，并加强各国解决缺陷的能力拟采取行动的九个优先事项领域。同时，该宣言重申了加强国际民航组织与安保有关的标准和建议措施(SARPs)，并通过各种措施以便有效应对新的及正在出现的各种威胁的必要性。总之，它为防止针对民用航空的非法干扰，成功地强化了政治承诺、集中了各方面的注意力并加强了各方面的努力。

1.2 虽然该宣言列明了各国加强关键主题之下航空安保的承诺，但是国际民航组织全面的航空安保战略侧重于引导和加强国际民航组织有效开展其航空安保方案的努力和能力。该战略在将注意力和行动集中到最需要取得进展和改进的航空安保领域的工作中发挥了主要作用。各国按照该宣言并根据国际民航组织全面的航空安保战略为加强航空安保提供的财务及实物捐助，为其取得圆满成功做出了巨大贡献。国际民航组织全面的航空安保战略是国际民用航空组织为加强世界范围航空安保、促进和侧重国际/地区合作、推动政府与行业协作、强化伙伴协调并调动捐助人捐助所开展工作中的一个关键手段。

1.3 本文件突出强调了2014年至2016年三年期内实施国际民航组织全面的航空安保战略取得的各项成果及成就，并说明了它如何充分支助国际民航组织不让任何国家掉队及资源调动方面的举措。由于航空安保面临着既熟悉又棘手的新的双重挑战，因此它提出今后国际民航组织航空安保方案的议程在采取更加全面并且注重成果做法的同时，虑及国际民航组织全面的航空安保战略实施工作中汲取的重要经验教训，以加强2017年至2019年三年期及其以后的全球民用航空安保。

2. 实施重点

2.1 下文总结了2014年至2016年三年期内，国际民航组织全面的航空安保战略的实施重点。

- a) **战略重点领域1：应对新的和现有威胁。**本组织继续确保了关于新措施的所有建议全部是以威胁和风险为基础的。此外，国际民航组织不断努力提高风险意识、宣传风险政策，并实施了一种以风险为导向的安保文化，以期确保在航空安保全球风险背景综述等指导材料的基础上，开展基于风险的标准制定和规则制定工作。通过与航空安保(AVSEC)专家组威胁和风险工作组(WGTR)密切磋商，国际民航组织监测了各种潜在的安保威胁(如：网络安全、陆侧安保与遥控驾驶航空器系统、通过人员运送的简易爆炸装置)，并确保通过向所有国家及利害关系方提供指导，及时通报并分发了有关各种航空安保风险的情况，促进了采取一致、有效和及时的行动。为了提高各国根据风险对航空安保资源进行优先安排的能力发布了其他指导材料，其中包括：冲突区上空的民用航空器运行、便携式防空系统资料和机场薄弱环节的评估指南，以及关于国际民航组织加密门户网站(<https://portal.icao.int>)的网络安全信息库。同时，还通过国际民航组织的持续监测及实施援助活动，突出强调了对新的及现有威胁的应对工作。

- b) **战略重点领域2：促进航空安保方面的创新、有效和高效做法。** 国际民航组织通过召集国际民航组织航空安保创新专题讨论会(2014年)、国际机场理事会(ACI)/国际航空运输协会(IATA)/国际民用航空组织(ICAO)航空安保世界联合会议(2015年)、支助国际机场理事会卓越机场(APEX)方案、建立航空安保专家组航空安保创新工作组(WGIAS)，以及加强国际民航组织安全门户网(<https://portal.icao.int>)内部的航空安保百科全书等方式，集中开展了创新、协作行动和协调努力；所有活动均旨在刺激对航空安保采取创新、有效和高效安保做法。
- c) **战略重点领域3：促进在成员国当中共享航空安保信息。** 通过国际民航组织经改进的相关平台的职能，尤其是通过目前包含了几乎国际民航组织所有成员国联络点(PoC)、非法干扰行为数据库以及普遍安保审计计划(USAP)审计结果和重大安保关切(SSeCs)信息的联络点网络，开展了各种努力以便不断提高国际民航组织可靠地收集、整理和分发有关安保事件、威胁和风险关切以及各种趋势信息的能力。
- d) **战略重点领域4：促进全球遵守并建立各国可持续的航空安保监督能力。** 在整个三年期内，国际民航组织在纠正普遍安保审计计划所查明缺陷方面确保了更高程度的一致和协调，包括非洲全面的地区航空安保和简化手续实施计划(AFI SECFAL)，该计划是作为国际民航组织加强非洲援助活动协调工作的一项方案开展的(参见A39-WP/20号文件：普遍安保审计计划持续监测做法(USAP-CMA)的实施、A39-WP/28号文件：关于国际民航组织安全、安保和简化手续及环境领域技术援助方案的报告，以及A39-WP/21号文件：关于非洲航空安保和简化手续全面的地区实施计划的报告)。此外，国际民航组织与能够贡献各种资源并提供主题事项专家的成员国、国际组织和地区组织及业界支助者开展了协作，以便扩展所提供援助活动的范围，增进其有效性。此类援助活动包括：协作制定和实施航空安保改进计划(ASIPs)；根据航空安保改进计划和国际民航组织航空安保培训中心(ASTC)网络，提供各种国际民航组织课程和讲习班；共同制定和分发各种信息及讲习班(例如：国际民航组织/世界海关组织与货运有关的举措)；以及将其他提供者制定的援助活动纳入国际民航组织的援助框架。
- e) **战略重点领域5：加强人的因素和安保文化。** 通过与目前包含30个成员的国际民航组织航空安保培训中心网络内部的机构协作，更多地侧重于应对全球及地区航空安保培训的持续需求。航空安保培训中心网络每年整体提供了平均41项培训活动，并使来自109个国家的549名航空安保人员受益。此外，通过编写三项指导材料文件，即：安保管理体系(SeMS)；对工作人员的检查；以及安保文化，国际民航组织不断努力提高了从事航空安保工作的国家官员、专业人士及专家的知识 and 觉悟。
- f) **战略重点领域6：促进发展对航空安保程序的相互认可。** 通过与利害攸关方及业界进行广泛协作，包括分发新制定的指导材料：承认安保措施的等效性，并通过航空安保专家组开展的信息交流和讨论，不断努力促进了对航空安保程序的相互认可。正式确定的航空安保相互认可协议，在双边航空安保事务管理工作中正在取得增长的势头。

- g) **战略重点领域7：在各国、利害攸关方及国际民航组织内部强调安保的重要性。**通过加强国家、地区及国际层面的外联活动，得以提高了对全球航空安保威胁环境的认识。例如：国际民航组织为加强航空货运安保，与世界海关组织(WCO)一起开展了旨在提高各航空安保当局、海关管理部门及利害攸关方当中对加强航空与边界安保，同时便利货物流通必要性之认识的一系列联合举措。国际民航组织/世界海关组织经强化的协作活动包括如国际民航组织/世界海关组织联席会议、调整监管框架、联合培训课程，以及出版题为全球航空货物运输的一项文件。

3. 汲取的经验教训

3.1 通过 2011 年至 2013 年三年期及 2014 年至 2016 年三年期内关于国际民航组织全面的航空安保战略的实施工作，揭示了一些经验教训。这其中最具相关性的当属以下方面：

- a) 在不断演变的全球安保局势、客运和货运业务量增长、基础设施扩张、商务和财政压力以及航空运输当中其他发展情况的背景下，航空将面临来自恐怖主义集团、激进个人，以及由于其他原因而采取行动的人员所带来的持续严峻的新的安保风险。虑及国际客运业务量到 2030 年之前预计将从目前约 33 亿人次达到 60 亿人次，与此同时所运输的航空货物预计将从 5 千万吨增长到 1.25 亿吨(根据国际民航组织和国际航协的航空业务量预测)，航空业的增长将对航空业的安保风险状况产生重大的影响；
- b) 国际民航组织的标准和建议措施 — 及指导材料，与普遍安保审计计划持续监测做法活动以及国际民航组织秘书处对各国的实施支助相结合，共同构成加强民用航空安保的一个有效体系。目前，正在通过普遍安保审计计划持续监测做法活动，并通过实施国家航空安保改进计划，衡量对国际民航组织各项标准的有效实施(EI)水平，从而评估国家在加强航空安保方面取得的进展 — 注意到的是，2015 年开展的援助和能力建设活动惠及了 118 个国家，其中 17 个国家参与实施了国家航空安保改进计划。虽然有效实施的改进是一个新的强化措施工具，但是在国际民航组织援助活动之后记录了在加强实施方面出现的明显的迹象；
- c) 由于恐怖分子不断创新，航空安保面临着日益复杂的风险环境。虽然国际民航组织在 2015 年记录的 10 起非法干扰行为少于上一年的 21 起行为，但是对航空而言，今后具有较高优先的风险区域包括：陆侧安保、对航空业的网络攻击威胁、利用遥控驾驶航空器系统(RPAS)以及利用人员运送简易爆炸装置的情况日益增多等等；
- d) 不断改进对附件 17 — 《安保》规定的有效实施，对于保证国际航空运输的安保和正常极为重要。需要各国协调努力，以便从目前 71.59%的全球平均水平，实现并保持 100%的有效实施；
- e) 为了确保航空安保措施的可持续性，必须部署一套广泛的风险管理战略和工具，以使安保措施与安保风险相符。鉴于各国对制定和实施有效的基于风险措施及做法的兴趣日增，国际民航组织在各地区积极举办了风险管理讲习班。2014 年举办了十一次讲习班，而 2015 年举办了 21 次讲习班；

- f) 地区/国际合作和各种举措以及公、私合作可促进能力建设工作的，并集中技术和财务方面的有限资源用于加强航空安保。国际民航组织对各国、国际和地区组织以及业界通过协作，为妥善应对各种挑战而提供的多种捐助以及取得的成功表示欢迎；
- g) 根据冲突区上空或附近民用航空、网络安全及遥控驾驶航空器系统等问题表明情况，航空安保需要采取保证与简化手续、航空安全、空中航行及其他相关事项开展适当协调的跨职能的做法；和
- h) 建立由具体且可衡量指标予以支助的明确的航空安保目的和目标，应当构成国际民航组织逐步加强航空安保的新的全球战略框架的基础，其中包括国际民航组织、各国、国际和地区组织、业界，并酌情包括其他利害攸关方。

4. 2016 年之后的国际民航组织全面的航空安保战略

4.1 所汲取的宝贵经验教训证实了国际民航组织全面的航空安保战略作为引导国际民航组织对航空安保事项采取行动的一个健全框架的持续相关性。与此同时，本组织正在审议制定一个框架，其中将反映引导所有国家及行业加强航空安保的全球层面相关的共同宏大计划及责任，以及最新、前瞻性和宏大的新的全球航空安保计划的必要性。关于建立国际民航组织全球航空安保计划 (GASeP) 的提案载于 A39-WP/15 号文件：制定一项全球航空安保计划 (GASeP)。对目前形式的国际民航组织全面的航空安保战略应当加以延伸，直到全球航空安保计划得到批准付诸实施，届时全球航空安保计划将取代国际民航组织全面的航空安保战略。

4.2 “过渡性的”国际民航组织全面的航空安保战略的关键目标载于本文件附录当中。重要的是要注意到，上述第 3 段所强调的经验教训是奠定全球航空安保计划的基础，包括根据以下方面的审议，制定各国拟完成的明确并且可实现目的和目标的依据：

- a) 目标具有普遍性，既应对发达国家也应对发展中国家各种关键的航空安保问题和挑战；和
- b) 需要制定简明、易于适用、可实现并且具有成本效益的指标，使其能够被所有成员国利用，并酌情考虑及它们各自的特定条件和优先事项。

4.3 国际民航组织的国际民用航空安保战略框架，在全球航空安保计划得到批准后，将从国际民航组织全面的航空安保战略无缝隙地过渡到全球航空安保计划，并且将采用更加全面且基于成果的框架，重申对国际民航组织全面的航空安保战略之战略重点区域的重视。

附录

国际民航组织全面的航空安保战略

从2017年起的关键目标 — 制定全球航空安保计划

战略重点区域1：应对新的和现有威胁

2017年至2019年的关键目标：继续努力确保各国采取实际步骤，以便将有效的威胁和风险评估方法及机制纳入其各自的国际航空安保方案当中。

战略重点区域2：促进航空安保方面的创新

2017年至2019年的关键目标：在各国当中促进利用国际民航组织的各种平台，更多地共享航空安保系统和技术方面的最佳做法以及正在出现的各种趋势。

战略重点区域3：信息共享

2017年至2019年的关键目标：改进各国根据附件17对非法干扰行为进行报告的机制并分发相关信息。

战略重点区域4：促进全球合规

2017年至2019年的关键目标：加强实施和处理通过审计和监测活动在各国查明的缺陷，加强能力建设和资源调配以支助侧重于协助发展中国家有效实施地区计划和举措，以便提高安保水平。

战略重点区域5：改进人的因素和加强安保文化

2017年至2019年的关键目标：通过与国际民航组织航空安保培训中心网络内部的各个机构协作，加强航空安保培训工作。

战略重点区域6：航空安保进程的相互认可

2017年至2019年的关键目标：减少不必要的重复措施，以实现航空安保资源的最佳利用，从而在安保措施的有效性与航空运输的效率之间取得理想的适当平衡，包括最佳的简化手续。

战略重点区域7：强调世界范围航空安保的重要性

2017年至2019年的关键目标：提高对全球航空安保威胁环境的认识，并促进关于新的和正在出现的航空安保挑战的对话。