



## 大会 — 第39届会议

### 执行委员会

#### 议程项目16：航空安保 — 政策

#### 建立全球航空安保计划

(由国际民航组织理事会提交)

#### 执行摘要

国际民航组织全面的航空安保战略 (ICASS) 的批准期限将于今年结束，关于替代ICASS的未来政策和方案框架的讨论焦点在于一项“全球”计划，该计划以国际社会要集体实现的航空安保方面的雄心壮志为中心。

本文件概述了制定全球航空安保计划 (GASeP) 的提案，通过一套国际上达成协议的总体目标和具体目标，该计划将满足各国和各地区关于协助指导所有国家的强化航空安保努力的需求以及其他利害攸关方的需求。本文件提议与成员国和业界展开系统和全面的磋商，以便就全球航空安保计划的轮廓和全部内容达成共识，包括准确反映各国和各地区需求的适当总体目标和具体目标。

**行动：请大会：**

- a) 指示理事会根据由具体和可衡量指标支持的清晰和集体性航空安保全球总体目标和具体目标，继续制定全球航空安保计划；
- b) 指示秘书处与各成员国进行磋商，以根据附录A、B和C商讨和细化全球航空安保计划的要素；和
- c) 同意附录D中所提议的路线图和时间框架。

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：	实施国际民航组织全面的航空安保战略和全球航空安保计划将根据2017年至2019年经常方案预算和/或通过自愿捐助的可用资源情况进行。
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) 的实施情况 A39-WP/28号文件：关于安全、安保和简化手续、和环境领域的国际民航组织技术援助方案的报告 A39-WP/14号文件：国际民航组织全面的航空安保战略 (ICASS) A38-WP/13号文件、A37-WP/18号文件和A37-WP/75号文件 Doc 10022号文件：《大会有效决议》(截至2013年10月4日)

## 1. 引言

1.1 国际民航组织全面的航空安保战略 (ICASS) 的批准期限将在当前三年期结束，它已作为本组织的主要航空安保方案框架运转了两个三年。在思考关于未来框架应该应对的趋势、挑战和机遇时，理事会考虑到了从国际民航组织全面的航空安保战略中所汲取的教训，并认为定义将国际民航组织全面的航空安保战略过渡至一个新的前瞻性和全面的全球航空安保计划 (GASeP) 的远景和路线图的时机已经成熟。

1.2 在全球航空安全计划 (GASP) 和全球空中航行计划 (GANP) 所取得成功的基础上，各国和业界将从真正“全球性”的航空安保计划中获益。该计划将为在国际一级、地区一级和国家一级设定优先事项提供指导，它创立一个框架，其中各国可以开展合作，与利害攸关方一起实现共同目标，支持应对共同挑战的全球解决方案并引导进一步加强航空安保的努力。可以从全球航空安全计划和全球空中航行计划借鉴有用经验，同时承认航空安保在本质上与航空安全和空中航行不同。

## 2. 审查当前形势

2.1 下文提到的政策文书已决定了国际民航组织航空安保方案的方向，并为本组织设定优先事项提供了重点：

- a) 藉 A37-17 号决议所通过的航空安保宣言，它重申了成员国对于加强全球航空安保的承诺；
- b) 国际民航组织全面的航空安保战略，大会第 37 届会议上授权该战略在两个三年期(2011 年至 2016 年)强调本组织的七大战略焦点领域；
- c) 2012 年高级别航空安保会议的结论和建议旨在加强全球航空安保框架，特别是通过缓解航空货邮的安保风险和处理内线知情者造成的威胁来加强该框架；
- d) 国际民航组织大会通过的关于国际民航组织关于安保持续政策的综合声明的决议。

2.2 在上述法律文书的指导下，本组织在履行其航空安保使命中已取得了进步，包括：在世界范围内推广有效的安保措施；加强提供和协调援助、能力建设和伙伴关系的举措；提高能力来应对新的和潜在威胁；和确保审计和后续活动的有效性。

2.3 然而，全球航空安保的加强工作仍旧是一项任务艰巨的工作，其特点是实际情况复杂多变，没有具体风险管理的真正前景。例如，要求各国与业界做出更大的协作努力来促进技术和过程创新以应对未来和现有航空安保挑战。需要有针对性航空安全和安保的更一体化的做法，例如像网络安全和遥控驾驶航空器系统的问题；航空安保要求有确保与简化手续、航空安全、空中航行和其他相关领域的跨职能的做法的问题。正如最近与冲突区附近民用航空运行相关的事件所突显的那样，应该鼓励在各国与业界之间和航空安保专业人员与需要了解情况的合作伙伴之间更实时地共享关键信息。

### 3. 关键考虑要素

3.1 对未来航空安保框架的强调应该从以国际民航组织为中心的焦点转变为界定了所有国家共同愿望和共担责任的做法，以便帮助引导各国在渐进强化航空安保方面的努力。为了进一步制定全球航空安保计划，提议了下列已将航空安保专家组(航空安保专家组第 27 次会议，2016 年 3 月)所提建议考虑在内的关键考虑要素：

- a) 国际民航组织全面的航空安保战略的七大战略焦点领域仍然是应对当前和未来航空安保挑战的坚实基础，因此应该用它们来帮助对全球航空安保计划进行定形。在全球航空安保计划被批准时，设想国际民航组织全面的航空安保战略将无缝地过渡至全球航空安保计划，在更全面和全球化的框架中重新强调国际民航组织全面的航空安保战略的战略焦点领域。其他辅助战略(例如国际民航组织援助和能力建设战略)也可以纳入其中；
- b) 该框架的基础性要素应该是基于将渐进强化航空安保作为核心目标并与国际民航组织的战略目标保持一致的理念。为了实用，强化航空安保被定义为提高航空安保的有效性和效率，以便缓解非法干扰行为或企图行为的风险，以及缓解其后果；它旨在实现和取得质的改进，同时对安保成本进行管理；
- c) 如附录 A 所述，定义全球航空安保计划的主要组成部分应该围绕六项关键主题，在这些主题之下可以追求各个总体目标和具体目标。该计划还包括促成要素的四大广泛领域，这些领域有助于实现不但与关键主题相关而且与所有主题均相关的总体目标。尽管全球航空安保计划的进一步细节内容有待详述和细化，但是全球航空安保计划的六大关键主题可帮助框定讨论范围；
- d) 列出建议格式的说明性目录载于附录 B；
- e) 根据附录 C 中所述的说明性列表，制定有短期和中期时限的总体目标和具体目标及将他们与长期总体目标进行结合来实现重大改进。尽管航空安全和空中航行的总体目标和具体目标已经回归主流，但是航空安保的情况却并非如此，需要进一步讨论。提议全球航空安保计划的准确总体目标和具体目标的细节内容为时尚早；
- f) 选择绩效指标，以便具体目标在协议的特定年份里可由至少一个指标对其进行监测。指标应该相对简单，易于施行且具有成本效益，这样它们便可由所有成员国在虑及各自的特定条件和优先事项时酌情使用。可能的指标包括普遍安保审计计划持续监测做法(USAP-CMA)所评估的有效实施水平；和
- g) 需要开展更广泛的磋商，以使所有成员国、组织和业界对该计划做出贡献并对该计划“买账”。

3.2 有鉴于上述内容，理事会设想全球航空安保计划以有结构和协调的方式通过吸取成员国、国际和地区组织以及整个航空安保界的意见来进行制定。为了确保以共识为基础，这是全球民用航空截至目前取得进步的一大特色，并且确保总体目标和具体目标适于相关国家和地区，系统和全面的磋商将是成功的关键因素。

#### 4. 前进道路

4.1 拟定的全球航空安保计划最终批准和实施的路线图和时间节点载于附录 D 中。向前推进可采取分两个阶段的做法。在第一阶段，即从大会第 39 届会议至 2018 年年初，国际民航组织将通过一系列地区会议和/或通过其他形式的地区磋商，开展经常磋商，并促进公开对话鼓励成员国和利害攸关方对此做出贡献。该阶段还将涉及在 2018 年中期召开一次高级别会议，以就全球航空安保计划取得共识及各国对其中的总体目标和具体目标做出承诺。第二阶段预计将直至理事会批准全球航空安保计划，以在 2018 年下半年付诸实施。

4.2 注意到全球航空安保计划的制定将要求国际民航组织秘书处不断采取行动，理事会还满意地注意到航空安保专家组为协助定期酌情审查拟议的计划而提供的资源和专业知识。

#### 5. 过渡性安排

5.1 可合理地设想国际民航组织全面的航空安保战略的战略焦点领域只要仍然切合实际，它们将被吸收进全球航空安保计划中。按照关于国际民航组织全面的航空安保战略的 A39-WP/14 号文件的提议，在批准全球航空安保计划于 2019 年实施之前，提议本组织继续受国际民航组织全面的航空安保战略的指导，以确保国际民航组织仍有一个总体政策和方案框架。

---

附录 A  
关键主题



附录 B  
说明性目录

执行摘要	
第 1 章	引言
第 2 章	确定情况 <ul style="list-style-type: none"><li>• 截至目前强化国际民用航空安保所取得的进步</li><li>• 威胁和风险展望</li><li>• 航空运输系统的薄弱环节</li><li>• 与航空安保相关的航空运输趋势</li></ul>
第 3 章	对全球航空安保计划的需求 航空安保的关键和基本原则 航空安保伙伴
第 4 章	航空安保优先事项
第 5 章	总体目标和具体目标
第 6 章	促成要素
第 7 章	辅助战略
第 8 章	实施行动计划
第 9 章	监测和报告进步
第 10 章	治理
附录	酌情采用

-----

## 附录 C

### 总体目标和具体目标的说明性列表

#### 总体目标 1：提高能力以处理航空安保的所有威胁

- 具体目标 1. 到 20xx 年，各国已使用了有效的威胁和风险评估方法；
- 具体目标 2. 到 20xx 年，各国为推广基于风险的措施和做法已作出了巨大努力；
- 具体目标 3. 到 20xx 年，各国已实施了机制来确保更大的威胁信息共享；

#### 总体目标 2：就国际民航组织附件 17 实现更高水平的有效实施

- 具体目标 4. 到 20xx 年，各国和各地区的合规性将极大地提高航空安保水平；
- 具体目标 5. 到 20xx 年，为有效实施航空安保调集额外的财务资源；
- 具体目标 6. 到 20xx 年，大幅减少有重大安保关切 (SSeC) 的国家；

#### 总体目标 3：促进航空安保的人力资源开发

- 具体目标 7. 到 20xx 年，各国采取实质性步骤在所有组织推广安保文化；
- 具体目标 8. 到 20xx 年，各国做出巨大努力将安保专业人员的能力提升的更高；

#### 总体目标 4：通过过程和技术创新来实现有效和高效的安保措施

- 具体目标 9. 到 20xx 年，各国已加强技术能力来处理液体、凝胶和气溶胶所造成的威胁；
- 具体目标 10. 到 20xx 年，各国做出巨大努力来加强研究和促进创新；
- 具体目标 11. 到 20xx 年，所有国家已使用了国际民航组织的平台来共享安检的最佳做法；
- 具体目标 12. 到 20xx 年，各国做出更大努力认可已决定为等效的他国系统；

#### 总体目标 5：通过能力建设加强实施

- 具体目标 13. 到 20xx 年，加强地区伙伴关系，以便实施有效的和有针对性的能力建设活动，支持地区举措和计划；和

#### 总体目标 6：针对航空安全、安保和其他学科的一体化做法

- 具体目标 14. 到 20xx 年，所有国家做出更多努力以确保针对航空安保的跨职能做法。

-----

## 附录 D

### 拟定的路线图和时间框架

阶段	行动	时间框架
1	批准全球航空安保计划概念和工作计划	2016 年第四季度
2	完成全球航空安保计划磋商初稿	2017 年第二季度 (AVSECP/28 会议之后)
3	通过一系列地区磋商与成员国和所有利害攸关方进行磋商	2017 年第三季度至 2018 年第二季度
4	召开高级别会议，以确保就全球航空安保计划达成协议并对具体目标作出承诺	2018 年第二季度
5	理事会全面批准全球航空安保计划以供实施	2018 年第四季度 (第 215 届会议)
6	向国际民航组织大会第 40 届会议报告进展情况	2019 年第四季度