



## 大会 — 第 39 届会议

### 执行委员会

#### 议程项目 16: 航空安保 — 政策

#### 安保文化 — 评估国家民用航空安保方案的实施情况

(由美国提交)

#### 执行摘要

国际民用航空组织 (ICAO) 大会第 39 届会议以及关于制定全球航空安保计划 (GASeP) 的提案为国际民航组织提供了机会, 使其可以更加明确地界定其安保议程以及协助各成员国有效地制止、探测和挫败民用航空威胁的战略方针。国际民航组织各成员国有责任遵守国际民航组织的安保标准, 为此, 各成员国必须不断对其系统进行评估, 以确保安保措施得到妥善和有效实施。在下一个三年期, 国际民航组织在安保方面的首要工作应该是为各国提供用于对国家民用航空安保方案 (NCASP) 中的措施的实施情况进行内部评估以及推进实施情况的改善的必要工具。在利用国际民航组织的普遍安保审计计划持续监测做法 (USAP-CMA) 审计结果以及通过双边和业界合作开展的其他评估之外, 各国还应在开展自我评估以及利用评估信息处理系统性缺陷和漏洞方面建设自己的知识和能力。这样, 各国可以更加灵活地应对不断演变的威胁, 而这将提升当前全球航空安保的基准。

**行动:** 请大会:

- a) 呼吁各国在必要时采取额外措施, 遵守并适当地实施附件 17 — 《安保》中的标准和建议措施 (SARPs);
- b) 指示秘书处在全球航空安保计划等战略计划中强调开展航空安保自我评估的重要性;
- c) 指示秘书处划拨适当的资源用于加强现有的关于开展航空安保自我评估的指导材料和制定相关培训工具;
- d) 指示航空安保专家组审查可以对相关工具和辅助文件进行完善的地方或是否可以引入新的工具和辅助文件, 以便为各国提供自我评估方面的适当指导和支持;
- e) 鼓励各国通过让相关国家机构和利益攸关方参与到国家民用航空安保方案的制定、实施和维持工作中树立起一种航空安保文化;
- f) 呼吁各国分享其在自我评估方面的最佳做法, 以便为国际民航组织的日后工作提供依据, 以及注意到第 2.4 段中所述的经验和行动, 这些经验和行动就是这样的最佳做法, 有助于未来工作的开展; 和
- g) 指示秘书处通过利用各成员国航空安保审计方案中的最佳做法和从中学到的教训来继续完善普遍安保审计计划持续监测做法的过程。

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:	本文件无重大财务影响。
参考文件:	无

## 1. 引言

1.1 民用航空面临着不断演变、日益分散和越来越复杂的威胁。全球航空系统已经成为恐怖主义以及受恐怖分子鼓动的袭击的对象，并且越来越多的团体和个人显示出有这样的企图和能力。国际民航组织通过附件 17 — 《安保》以及附件 9 — 《简化手续》中的安保部分，制定了全球航空安保标准和建议措施。不断地评估、更新和强化这些标准和建议措施是有助于提升全球安保基准的关键行动。但是，这些标准和建议措施的有效性取决于其实际实施情况 — 除非解决实施方面的问题，否则引入更多的政策要求并无法对安保产生影响。

1.2 各成员国有责任遵守这一基准，并充分落实符合这些标准和建议措施意图的安保措施。各国应通过持续评价这些措施的有效性来对实施情况进行评估。为了确保向广大旅客、机组人员和其他航空从业人员提供尽可能安全的环境，各国必须持续不断地对相互关联的各自的安保系统进行维持。

## 2. 讨论

2.1 附件 17 — 《安保》的第 3.4 章要求各国建立一个国家民用航空质量控制方案 (NCASQCP)，以确保安保措施得到妥善落实。各国必须建立一项履约制度，对安保措施和过程进行定期审查。此类制度可包含检查、测试或其他监测形式。《航空安保手册》(Doc 8973 号文件) 的第 7 章就各国如何建立国家民用航空质量控制方案做了进一步阐述。涉及的主题包括结构、监督、监测活动类型、范围和纠正行动。国际民航组织航空安保专家组近来正通过其指导材料工作组制定参考材料，供各国在作为国家民用航空质量控制方案的一部分开展公开和秘密测试时使用。

2.2 附件 17 — 《安保》指示各国必须确保实施安保措施的人员具备开展与其工作岗位相关的安保任务所要求的适当的胜任能力。Doc 8973 号文件包含了关于培训的一个概述以及关于安保文化和各国如何将此种文化灌输至整个航空系统的几个章节。这些是航空安保系统的重要方面，并且是一个国家的国家民用航空安保方案必不可少的组成部分。各国应努力实现的安保文化的一个主要组成部分是通过持续评估安保措施的实施情况不断提升整个系统的绩效。

2.3 因未遵守国际民航组织的要求而导致航空安保系统出现漏洞这样的问题可能是系统性的。对于未得到充分落实的措施，不一定可以通过快速补救办法、现场培训或其他及时的纠正行动加以解决。有时需要更深入地研究关于遵守情况的数据和结果，分析根本原因，以便更有效地确定造成缺陷的因素，制定解决系统漏洞的适当方案。通过分析从遵守情况评估活动中获得的信息，各国可以查明在检查、测试或其他监测形式期间无法轻易察觉的基本问题。通过在关于漏洞的数据中寻找趋势，将更容易发现根源问题。立即采取纠正行动是必要的，但通过进一步的数据分析，国家、监管机构或运营人可以确定出解决缺陷和纠正系统性问题的更有效和高效的方法。

2.4 在美国，运输安全管理局（TSA）已着手利用根源分析来确定是否应从根本上对实施做法进行改善。运输安全管理局利用专门用于航空安保环境的广为接受的分析框架，查明美国安保系统中的关键要素，从而确定战略重点。此类做法要求查明漏洞。这种根源分析法然后要确定造成这些漏洞的可能原因。通过研究讨论可能的情景并对这些可能的情景和问题描述进行更深入的分析，可以发现不是那么明显的一些因素，从而可以确定更有效的解决方案来提升系统绩效。作为这种协作办法的一部分，运输安全管理局力图将其获得的主要的经验教训在国际民航组织相关论坛上分享，并鼓励具有类似举措的其他国家也这么做。

2.5 在 2016 年 2 月召开的国际民航组织理事会第 207 届会议上，美国通过其运输安全管理局局长向国际民航组织承诺，将分享关于美国在这方面获得的经验的信息。美国在理事会会议上的演讲中指出，运输安全管理局在对系统进行分析后着重处理的要素包括领导层、技术、员工绩效、环境影响、运行程序以及系统设计。虽然这些要素可能普遍适用于整个全球航空系统，但各国可利用此类分析技术来确定其本国安保系统中需重点处理的具体的基本方面。此类活动的重点是确定国家安保系统中的基本要素，以便开展分析，确保安保系统及其所采取的措施设计合理、有充分的资源可使用并得到妥善实施，从而完成保护民用航空免遭非法干扰行为危害的使命。

### 3. 结论

3.1 开展适当的遵守情况评估活动以及实施一项强有力的国家民用航空安保质量控制方案，是一国妥善落实附件 17 — 《安保》和附件 9 — 《简化手续》中关于安保的标准和建议措施的能力的一个不可或缺的部分。实施是提升全球航空安保基准的关键。如果现有的要求实施力度不够，则制定和引入新的标准和建议措施将无法产生效用。因此，在下一个三年期，安保方面的一项工作重点应该是对可供各国用于落实各项标准和建议措施以及进行安保系统评估的工具进行完善和强化。

3.2 这样的工具包括就如何提升作为国家民用航空安保方案中的国家民用航空安保质量控制方案的一部分的自我评估提供相关信息和最佳做法。通过对遵守情况数据进行根源分析，可能会发现实施问题具有系统性，需要从根本上加以干预。虽然国际民航组织的工具目前可提供关于如何建立一个国家民用航空安保质量控制方案的高质量的信息和概述，但各国如果能在如何进一步分析遵守情况评估活动和强化安保系统方面获得更多的信息、援助以及分享这方面的最佳做法，对其将是一种助益。