



大会 — 第39届会议

执行委员会

议程项目 16: 航空安保 - 政策

全球处理内部人员风险的战略

(由美国提交)

执行摘要

国际民用航空组织及其缔约国历来专注于查明对民用航空环境的外来威胁。不过，航空系统依然容易受到来自内部人员造成的风险，这种风险在每种行业都存在，包括民用航空业。民用航空机构和其他有关部门为认识、了解和采取适当行动解决来自内部人员造成的风险所作的努力能加强安保，直接支持国际民航组织附件17 - 《安保》，第4章。美国继续通过分享情报和交流最佳做法的办法致力于解决这些问题。

行动：请大会：

- a) 确认内部人员造成的风险是每一个民航机构必须解决的问题，鼓励各国通过国际民航组织和地区适当论坛分享减轻这种风险的最佳做法。加大对这个问题的范围和可能后果的了解需要国际民航组织各工作部门、独立举措和其他航空安保论坛进行跨学科审议和讨论；
- b) 同意这个概念应该反映在概述国际民航组织下一个三年期战略优先工作的文件和全球航空安保计划（GASeP），确保资源适当地用于加强全球解决内部人员造成的威胁的能力；
- c) 考虑是否这份文件概述的工具能被用于支持国际民航组织和缔约国目前编制内部人员风险培训材料的举措。国际民航组织各地区办事处应发挥积极作用，分享本地发展的投入并传播新的产品给地区成员；和
- d) 指示国际民航组织航空安保专家组审查国际民航组织附件17关于内部人员威胁和风险的目前信息，以及载于《航空安保手册》（Doc 8973号文件）第11章11.2和11.3节的指导。

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：	本文件没有重大财务影响。
参考文件：	无

1. 引言

1.1 过去三年，国际民航组织及其缔约国已经增强能力，通过加强合作，减轻了对航空安保环境不断变化的外来风险。尽管对解决外来风险已经取得重大进展，但国际社会依然必须谨记，风险不会只来自每一民用航空系统的外围领域。世界在一个充满威胁的环境中运行，这种环境变幻莫测、快速改变并且越来越依靠内部人员来帮助发动新的袭击。2016年国际民航组织的风险背景综述指出：“恐怖分子继续将内部人员看作是蓄意或不知不觉中便利其策划袭击的一项有用资源，因为这些内部人员具有关于安保措施的专门知识，并可能能够进入安保限制区和航空器”。由于只有受到信任的人能够进入他人无法进入的地区和/或得到他人无法取得的信息，他们可对机场和对整个航空系统造成许多风险。

1.2 虽然安保措施的设计大都是限制公众进入机场内受到安保保护的设施，但这些管制可能不足以减轻内部人员造成的风险。过去几年发生的许多事故都已表明，当内部人员知道并有能力破解这些安保管制措施时，它们用来防止外来袭击的功能大大地被降低或受到忽略。由此之故，美国认识到，这种威胁不能受到忽视或低估，并在这种情况下，国际社会必须更加注意对这些风险的了解和管理。

1.3 尽管至今已经为更好地界定和了解这个问题的范围取得相当进展，但涉及航空安保的所有各方都必须通过制定和部署定制的解决办法，维持这个势头。为了建立一个能够经受来自内部和外部威胁的航空安保基础设施，美国鼓励交流能使整个航空网络有能力更好地管控这种威胁的最佳做法和工具。作为推动这项努力的一部分，这份文件阐述了美国国内最近为落实各项解决办法所作的努力以及目前为提高当前能力进行的工作。

2. 讨论

2.1 国际民航组织和缔约国历来都优先运用资源，防范机场业务的敏感领域受到外来威胁。然而，这些措施可能并不涵盖目前在安保限制区内工作的机场人员。工作人员类别可包括：机组成员、维修人员、行李搬运人员、警卫和清洁人员。这些人都被视为内部人员，因为他们能利用受到信任和得到核实的地位及方便，对民用航空犯下疏忽或故意的破坏。

2.2 过去几年，世界目睹的各次事件都是受到信任的内部人员在违反安保规定和犯下非法干扰行为以及其他不法行动方面发挥了关键作用。这些行为各有不同，从打探消息到破坏或全方位的恐怖主义行动，因为内部人员能进入不对外开放的区域并能利用这项特权进行这类勾当。例如，安装新的安检设备能使旅客得到适当安检，但受训使用这种设备的安保安检人员能利用它们的漏洞使其无法发挥效用。缔约国绝对需要了解这些问题并认识到传统的应对措施可能无法有效解决内部人员造成的威胁。

2.3 国际民航组织及其成员国最近已作出一些努力，以便更好地了解内部人员造成的威胁的范围及了解这些独特的漏洞；这些努力已导致制定有关这个问题的新工具和指导材料。最值得注意的是，缔约国不妨首先进行风险评估，查明由于其所在地点和相关脆弱性可能受到的威胁，以便决定可供实施的适当应对措施。应审慎加以考虑，务使应对措施对已查明的各种威胁情景切实有用，并同时运用国际最佳做法和指导，例如根据情报对职员进行背景调查和随机实施无法预测的应对措施。

2.4 美国运输安全管理局（TSA）像它的许多合作伙伴一样，积极致力于了解和更好地管理内部人员造成的风险。作为运输安全管理局解决安保风险问题的部分工作，它继续审查航空系统的各种漏洞、评价目前用于减轻风险的应对措施的性能和查明能够加以优化的现有工具，使安保系统更加切实可靠。这些解决办法都将由情报驱动、基于风险实施，使随机和无法预测的措施得到执行。这些解决办法将由一支灵活和受过高度培训的工作队伍来执行，同时得到先进、尖端技术的协助，并有相关各方和旅行大众积极参与安保进程。

2.5 为了加强美国国内民用航空网络使用的安保措施，运输安全管理局对创造和培育一个强有力的安保文化作出投资 – 一种鼓励最佳安保绩效的机构哲学。运输安全管理局实施了基于风险的安保，将其作为支撑美国境内整体运输安保文化的关键举措。对运输安全管理局而言，有效的风险管理考虑如何以最有效率的方式提供最有效的安保，以便落实我们的反恐任务和保护旅行大众。风险管理不是一种没有风险的办法；它包括机场采用多种和重叠的安保要素、不断进行脆弱性评估和进行协调一致的质量控制方案。除了这些关键要素外，进行公开的交流以及提高所有政府有关实体及商业伙伴的认识也是加强对安保风险的注意所不可或缺的条件。

2.6 运输安全管理局运用各种安保方法保护旅行大众和保障国家运输系统不受来自内部和外部的威胁。尽管检查点查验时常被认为是最明显的安保检查，但它们只是运输安全管理局安保架构的许多组成部分之一。运输安全管理局还实施了其他各种安保措施来降低内部漏洞，包括旨在确保安全环境的政策和程序。运输安全管理局设立了一个降低内部人员威胁方案，在安保行动中加进了无法预测的成分，除了所有时间都实施的基准措施外，改变在何处、在何时和如何使用安保资源的情况。采用这种办法的用意是搞乱、延长和阻碍恐怖主义分子进行的规划工作。作为运输安全管理局为解决安保问题采用的多种方法的一部分，它已实施了各种应对措施，例如准入管制、职员生命周期管理、培训和宣传以及政策和程序。

2.7 虽然减缓行动可能各有不同，但应对措施能相互促进，可以以有效和高效的方式，形成降低风险的多层面办法。运输安全管理局加强了它在四个方面的能力：

- a) 准入管制：这包括许多防止人员擅自进入安全或管制区的安保措施。
- b) 职员生命周期管理：通过建立持续的工作人员管理程序，即从雇用开始，随后进行持续不断的背景调查，直到最后离职，这样每个机构都能主动维持一支安全可靠的工作队伍。
- c) 培训和宣传：定期进行安保培训，包括说明来自内部人员造成的威胁，这将在机构内维持稳定的安保文化。没有得到整个工作队伍的广泛了解和接受，就会降低目前实施的应对措施的效果。
- d) 政策和程序：为了加强使用这些举措，各项应对措施的规定应通过统一的安保政策加以整合和实施。

2.8 2016年2月，运输安全管理局局长向国际民航组织理事会第207届会议发言，承诺分享美国的经验和工作，以便确定强化安保的积极措施。作为这项进程的一部分，运输安全管理局作出努力，制定了一项强化的新培训方案，使职员知道目前航空环境存在的各种

威胁并使其具备确定和认识异常行为的关键思维和使他们能够明确举报各种问题。运输安全管理局通过构想阶段，按计划启动了这项培训，设法增加对安保问题的认识，使人有能力侦查、阻挡和报告整个航空网络可能或实际存在的安保威胁。

2.9 领域认识培训将按照受训人员的工作环境定制。培训课程将使职员能评估对他们领域可能存在的威胁，并通过一系列练习，完成下列各项目标：培训他们确定可能的袭击方法及相应的可疑行为、确定有效的反应和向有关人员主动报告情况。通过提高整个工作队伍的警觉性，预期这个工具会把应对措施扩大到整个机场，增加了另一项降低内外脆弱性的安保要素。

3. 结论

3.1 国际民航组织及其缔约国能使航空界更有能力了解和管理经由内部人员对航空网络发动的袭击。为了补充全球应对不断变化的威胁，美国鼓励其合作伙伴通过共享情报、交流成功的工具和其他准则以及推动加大就此问题的合作来分享最佳做法。因此，美国将继续与国际民航组织和缔约国分享它的工具和培训产品。散播这些产品是加强全球航空安保网络的第一步。交流提高内部人员警觉性的这种解决办法，可使他们成为民航系统的耳目，这能作为防止未来内部人员袭击的另一种具有前瞻性的创新资源。