



大会 — 第 42 届会议
执行委员会

议程项目13：航空安保 — 政策

优先重视国际民航组织航空安保工作并制定多年期航空安保目标

（由联合王国提交）

执行摘要 在航空面临的威胁持续存在且日益多样化，资源更加受限的环境下，有效重视国际民航组织（ICAO）航空安保工作比以往任何时候都更为重要。制定多年期目标，既能使航空安保专家组（AVSECP）及其工作组聚焦于对航空安保具有实质影响的重大议题上，又能确保所有航空安保专家组工作组之间形成协同联动，并提升其在国际民航组织系统内的影响力和关注度。 例如，航空安保专家组可制定一项基于风险管控的三年目标，优先降低航空货运供应链中的脆弱性，并在下一届大会汇报进展。 行动：请大会： (a) 认识到优先重视国际民航组织航空安保工作的重要性；和 (b) 核准通过航空安保专家组和国际民航组织秘书处的协调来制定航空安保多年期目标，作为优先推进工作的一部分。	
战略目标：	本工作文件涉及每次飞行都安全和安保的战略目标。
财务影响：	本文所述的国际民航组织活动，将在2026-2028年度经常预算可用资源范围内，和/或依据2026-2028年国际民航组织业务计划指导的预算外捐款下开展。
参考文件：	A42-WP/11号文件，国际民航组织关于航空安保持续政策的综合声明

1. 引言

1.1 国际民航组织（ICAO）的航空安保发展史，是一部对不断演变的全球民用航空非法干扰行为的应对史。经过 19 次修订，附件 17 记录了国际社会应对相关威胁与薄弱环节的历程，其内容也日趋完善。尽管如此，我们的评估仍然认为，航空业所面临的威胁正在持续演变且长期存在。我们不能松懈，无论是在维护和更新既有要求，还是在应对新兴威胁方面，仍有大量工作亟待推进。当前，国际社会面临一项风险，即如果没有根据显著威胁或灾难性事件予以重视，我们的工作将失去重点和方向，难以在最具影响或最紧迫的领域合理配置资源。此外，附件 17 的任何修订代价都很高，因为其既涉及各国制定和采纳要求所需的资源，也包含行业落实变更所需的投资成本。因此，我们必须在综合研判风险与机遇，确保每项修订确属必要。

1.2 近期，航空安保专家组（AVSECP）普遍意识到，现行的工作方式有待改进，包括对各成员国提案的回应，以及为凝聚专业力量而对共同目标和特定目标的界定。

2. 背景

2.1 在航空安保专家组第 35 次会议上，专家组对英国提名成员提出的方案表示欢迎。该方案旨在制定一套方法论，通过基于风险的方式有效确定航空安保专家组及其工作组任务的优先次序，以实现最大成效。会议决定由英国提名专家牵头，在 2024/2025 年度持续推进该提案的研究制定工作。

2.2 通过此项工作，确立了以下原则：

- 重点在于改进工作决策机制，而非具体工作内容。当前在航空安保领域，政府和行业资源的压力持续带来挑战。航空安保专家组及其工作组的任何活动都需调用有限的总资源池。因此，国际民航组织秘书处、航空安保专家组及其工作组必须高效利用资源，明确区分“必须完成”事项与“可完成”事项。
- 航空安保优先次序的确定应以全球残余风险影响为起始点，同时纳入更广泛战略目标，例如《全球航空安保计划》（GASep）中所列的目标。
- 优先次序的确定应保障航空安保专家组工作组的高效、有效运作，确保投入的宝贵资源发挥最大效用，并支持快速决策与行动。
- 航空安保专家组应兼具被动与主动优先次序管理能力，既能对国际民航组织理事会分配的任务进行优先排序（被动优先级管理），也能自主设定优先级（主动优先级管理），以激励成员、各国及工作组的发展。

2.3 在航空保安专家组第 36 次会议上，英国提名专家汇报了此项工作的研究成果，并提出三大支柱建议——短期分类处理、中期目标及附件 17 的实施。专家组通过了以上建议。

3. 讨论

3.1 2024 年发布的第二版《全球航空安保计划》提出了六大优先领域和提高有效实施的宏伟目标，将为各成员国、行业及国际民航组织加强航空安保工作提供重要指引。

3.2 作为补充，优先事项研究工作建议航空安保专家组针对附件 17 或特定领域的航空安保制定多年期目标（如三年期）。此类目标可使专家组主动确立需优先发展的议题或领域，并设定清晰、可量化且具有影响力的成果指标，同时保持对新型威胁或突发事件的快速响应能力。相关目标应提交理事会航空安保委员会审议，并附年度进展更新报告，后续需向大会提交专项报告，提升安保的影响力和关注度，包括提升人们对安保促进航空安全体系的认识。重要的是，若威胁态势变化需立即调整重点和方向，本报告也可延误提交或进行变更调整，航空安保必须始终保持敏捷响应特性。专家组主席应协调国际民航组织秘书处，统筹目标制定与实施的全流程督导。拟通过的目标应由航空安保工作组报告人牵头推进，由其负责协调制定实施计划，并向专家组年度会议汇报措施制定情况及实施进展。

3.3 这与航空安保专家组制定和审议航空安保战略目标（SSOs）以指导其工作的惯例相似，该做法自 20 世纪 90 年代起持续实施至今，最近一套战略目标在航空安保专家组/21-WP/26 号文件中发布。

3.4 举例来说，可采用基于风险的方法确定多年期目标。《航空安保全球风险背景综述》（RCS）（Doc 10108 号文件 — 限制发行）对各类威胁类型的残余风险设定了评分。因此，该文件为航空安保专家组提供了决策依据，使其能判断附件 17 所规定的缓解措施是否充分达成了预期的安保成效。若航空安保专家组认定其风险承受度低于当前残余风险，则可优先制定其他措施以降低其脆弱性，从而降低残余风险。

3.5 此外，普遍安保审计计划持续监测做法（USAP-CMA）的数据集具有重要价值。航空安保专家组改进目标委托机制并加强分析，可更充分地利用这些数据，从而有助于找出附件 17 标准执行不力的根本原因。

3.6 举一个具体的例子，航空安保专家组制定一项基于风险的目标，以解决航空货运供应链中的脆弱性问题，该问题在 2024/2025 年期间尤为突出且具有挑战性。该目标可设定为三年期，在此期间，工作重点是将残余风险从当前的中高水平降至中低水平。

3.7 此外，航空安保专家组也可采用主题导向方法，就航空安保中某一交叉领域或重大议题设定成果目标。例如，可重点关注人的因素对安保体系的影响，并借鉴 2021 年“安保文化年”的做法，为国际民航组织建立一项明确的协调职能。

3.8 设立多年期目标有助于更加系统地审视问题，综合考量多种互补性解决方案，并提供充裕的时间评估这些方案在实现既定目标方面的成效。同时，此举可引导全球资源聚焦于特定目标。鼓励各国结合本国及地区实际情况关注该目标，并向航空安保专家组提交建议。通过国际民航组织“安保周”活动、其他全球及地方性活动，以及国际民航组织地区办事处，可与全球安保界建立更广泛联系，吸纳更多利益相关方参与提案和解决方案的制定。

4. 总结

4.1 上述方案为航空安保专家组及其工作组明确了工作方案，使其能够聚焦对航空安全有积极影响的实质性议题，同时还能确保航空安保专家组及其工作组之间形成协同联动，并在提高其国际民航组织系统内的影响力和关注度。在航空威胁持续存在且日益多样化、资源愈发紧张的背景下，确定国际民航组织航空安保工作的优先次序比以往任何时候都更加重要。

— 完 —