



大会 — 第42届会议

执行委员会

议程项目13：航空安保 — 政策

巴拿马单方面实施一站式安保 — 经验教训

（由巴拿马提交，并由拉美民航委14个成员国共同提出²）

执行摘要

本工作文件介绍巴拿马在与本地区几个国家单方面实施承认等同性航空安保措施一站式安保（OSS）方案过程中取得的经验教训和遇到的挑战。巴拿马认为，国际民航组织的指导和援助至关重要，因此可确保实施工作的协调统一，保证达到的安保水平有助于此等安排的实施，使广大旅行公众得享其惠益。同时也应认可巴拿马为解决普遍安保审计计划持续监测做法（USAP-CMA）查明的缺陷做出的努力。目前，随着可用技术增加和航空业增速加快，越来越有必要采取创新措施，确保航空系统可持续性，落实安保。

行动：请大会：

- 推介在地区一级实行一站式安保对各国的益处，支持各国在地区一级的实施工作，通过合作和善用资源提高航空安保的可持续性，简化手续，改善旅客体验；
- 要求国际民航组织编制更多的指导材料并提供补充性技术援助，以实施等效程序认可和一站式安保安排，以确保协调统一和最低水平的合规，通过合作和善用资源提高航空安保的可持续性，简化手续，改善旅客体验；和
- 支持协调各项流程，促进在地区范围统一实施安保措施，为航空运输带来简化手续效益。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标 — 每次飞行都安全和安保和经济发展和航空运输经济发展确保实现经济繁荣和全民社会福祉
-------	---

财务影响：	转机时间缩短，航空旅行更便捷，可为航空公司、机场和乘客带来节省。
-------	----------------------------------

¹. 英文和西班牙文文本由巴拿马提供

². 伯利兹、多民族玻利维亚国、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、尼加拉瓜、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭

参考文件：	《国际民用航空公约》附件 17 第二次高级别航空安保会议的建议 国际民航组织北美/加勒比和南美地区/拉美民航委员会航空安保和简化手续地区小组第十次会议的指示 南美地区民航当局第十七次会议（RAAC/17）报告 Doc 8973 号文件 —《航空安保手册》，第 13 版，2022 年 发展和维护泛美地区航空运输促进互联互通宣言，提出了 2020-2035 年的愿景，2018 年 9 月 拉丁美洲和加勒比民航委员会第二十二届大会第 A22-10 号建议
-------	--

1. 引言

1.1 《国际民用航空公约》附件 17《航空安保》规定，商业航班所有中转旅客及其手提行李和托运行李在登机（或托运行李装机）前须接受检查，除非已与另一相关缔约国合作建立验证程序并持续实施相关程序，以确保此等（旅客、手提行李和托运行李）在始发地经过了适当水平的检查，并随后从始发机场检查点到中转机场离境飞机一路受到保护而未受未经许可的干扰（或托运行李经验收承运）。（标准 4.4.3 和 4.5.5）。

1.2 附件 17 还建议各国考虑作出合作安排的可取性，以避免不必要的重复性安保管制措施，从而提高航空安保系统的可持续性。这种安排应基于对始发地有效安保管制措施所确保的安保结果经验证的等效性（建议 2.4.9）。

1.3 承认安全措施的等效性即一站式安保（OSS）的效益已获得航空业普遍承认。取消转机管制措施可以将稀缺的安保资源更好地用于高风险区域，改善各国间的信息交流，提高机场运行效率，缩短航空公司最短转机时间，并通过更丝滑的转机过程提高旅客满意度，这一切无不有利于航空运输的可持续性和竞争力。

1.4 国际民航组织认识到这些效益并力图鼓励实施，多年来一直在推动一站式安保。例如 2018 年 11 月召开的第二次高级别航空安保会议（HLCAS/2）结束时建议各国“达成协作安排并实施一站式安保安排，通过避免不必要的重复性安保管制措施，提高航空安保系统的可持续性...”³”

2. 分析

2.1 巴拿马以其优越的地理位置服务于国际社会，将原本错综复杂或无利可图的目的地连通起来。本地区成千上万的旅客（2024 年约占本地区 1900 多万旅客的 70%），通过本地区主要航空枢纽之一的巴拿马托库门国际机场，享受巴拿马提供的连通性服务。

3. <https://www.icao.int/Meetings/HLCAS2/Pages/Report.aspx>

2.2 根据牛津经济研究院为国际航空运输协会（IATA）所做的一项研究⁴，巴拿马航空业对国内生产总值的贡献率为 8.2%，为一个拥有 400 万居民的国家（直接和间接通过旅游业等相关活动）创造了 19.4 万个（近 5%的）工作机会。

2.3 巴拿马目前正在单方面实施“承认安保措施等效性”工作。也就是说，巴拿马单方面承认其他国家的安保流程，并在此基础上实施一站式安保，在托库门国际机场对来自经验证的原出发地旅客免除二次安检。

2.4 最近，在审查该方案的执行情况时，巴拿马采用的模式引发了关切，因为需要确保所做的努力不是一次性的，而是可以长期持续，目的是确保旅客及其随身行李在原出发地得到适当检查，并防止其后受到擅自干扰，从而加强巴拿马方案。

2.5 作为缓解所查明问题的一项战略已实施若干行动，使该方案形成大势。在国际民航组织南美地区办事处和其他专家协助下，对相关流程及其实施情况进行了复审。

2.6 重组行动包括以下内容：

- a) 扩大团队规模，以改进对评估的批判性分析，加强验证过程；
- b) 一站式安保办公室与航空安保局脱钩，成为总局直属的一个新办公室；
- c) 与托库门机场运营人一道，对来自未经经验证始发地的乘客、托运行李和随身行李进行 100%的检查；
- d) 改进与托库门机场运营人的协调，增强安检能力并动用应急结构；
- e) 在巴拿马协调举办国际民航组织国家航空安保检查员课程；
- f) 对手册、程序和检查单进行更新，以使其与国际民航组织文件保持一致，并提高其详细程度；
- g) 聘请一位国际航空安保专家，以支持民航局团队正确执行流程，作出改进并支持优先级分析；

2.7 此外，巴拿马还根据 Doc 8973 号文件附录 28 中所载谅解备忘录编制了一个谅解备忘录模板，并为单方面承认之用对其做了调整。作为本工作文件建议的一项行动，巴拿马请其已执行核查任务的国家考虑按照 AN17 建议 2.4.9 签署该拟议的谅解备忘录，以加强和改进等效性承认流程，使各方采取的行动更加清楚，更加透明。

2.8 巴拿马也在考虑巴西最近在国际民航组织 AVSECP/35 上提出的建议（见 WP17 号文件）⁵，即按照普遍安保审计计划访谈问题制定统一检查单。这将极大地促进在地区一级实施各项流程，确保系统的协调统一并得到加强。其中还有其他建议，如在最近举行的 AVSEC/FAL/RG/12 上提出的关于持续通知文件的建议(见 WP05 号文件)。

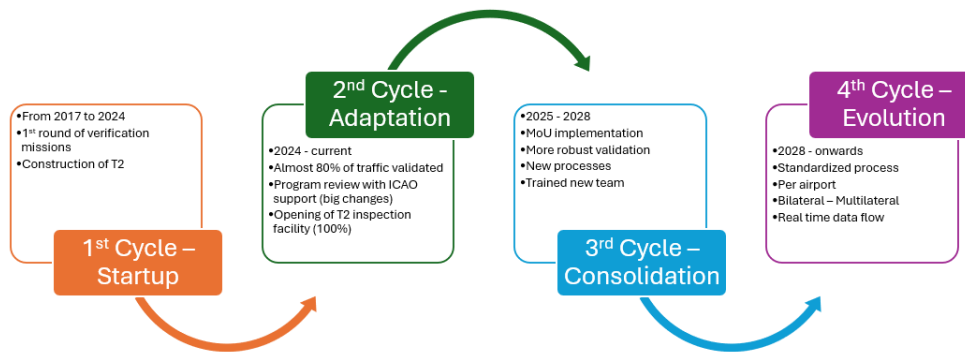
2.9 在下一个方案周期（第 3 周期），预计方案将实现一定程度的整合，有利于流程的改进。

⁴ <https://www.iata.org/en/publications/economics/reports/value-of-air-transport-country-reports/>

⁵ 航空安保专家组第三十五次会议（AVSECP/35）第17号工作文件，由巴西提交。



Program Cycles



2.10 在最近召开的 AVSEC/FAL/RG/13 地区小组会议上，巴拿马提交了本工作文件，并得到与会几个国家的支持。讨论情况详见会议报告。

3. 结论

3.1 根据巴拿马实施这一概念的经验可得出结论认为：不仅国际民航组织而且成员国的专家也必须参与进来，以统一的方式确定能使此等实施工作实现适当成本效益的机制。

3.2 尽管各国根据其不同的现实情况和威胁/风险程度实行不同的安保流程，但重要的是，一站式安保的实施应考虑到这些差异，并提出创新措施缓解这些差异。在方案的下一个周期，将努力应用第一周期吸取的经验教训。

3.3 尽管实施过程中会遇到各种挑战，但这一概念的效益是不可否认的，企划案例也展示了其优点，包括缩短航班之间的衔接时间，以及为机场和航空公司带来运营和效率优势，包括降低检查流程成本和加强地区内的连通性。

3.4 随着越来越多地实施基于风险的程序、新的预测技术以及更多地使用数据和通信工具，各国之间的合作对于加强这些程序以造福于旅行大众，是至关重要的。