



大会 — 第40届会议

执行委员会

议程项目12：航空安保 — 政策

持续执行联合国安全理事会第2309(2016)号决议

(由美国提交)

执行摘要

大会第39届会议认识到联合国安全理事会(UNSCR)第2309(2016)号决议的通过及相应加快了许多行动。由于大会第40届会议标志着这一历史性决议通过三周年，国际民航组织及其成员国应致力于下一个三年期的安保方案，重点是继续执行联合国安全理事会第2309号决议的关键原则。

行动：请大会：

- a) 认识到在执行安理会第2309(2016)号决议方面取得的进展；
- b) 敦促理事会继续致力于查明更好地为本组织的航空安保活动提供资源并确定优先次序的办法，包括按照2018年11月举行的第二次高级别航空安保会议的结论，开展可行性研究，审查组建航空安保和简化手续局的可能性；
- c) 指示适当机构(如航空安保专家组)开展以安理会第2309号决议的宗旨为重点的工作方案，包括风险管理(包括基于风险的政策和行动决策指导)、技术和创新技能以及质量控制和监督；和
- d) 指示适当机构(如航空安保专家组)审查制定和采用安保标准和支持工具的程序，包括审查政策、明确阐述预期安保成果以及评估影响的办法。

战略目标：	本工作文件涉及安保和简化手续战略目标
财务影响：	本文所述的活动和行动取决于是否从2020-2022年经常方案预算和预算外捐助例如航空安保基金提供资源
参考文件：	联合国安全理事会第2309(2016)号决议 《全球航空安保计划(GASeP)》(Doc 10118号文件) 《第二次高级别航空安保会议的报告》(Doc 10123号文件)

1. 引言

1.1 在 2016 年 9 月国际民航组织大会第 39 届会议召开之前，联合国安全理事会采取了历史性行动，一致通过了联合国安全理事会第 2309 (2016) 号决议，以应对恐怖主义对民用航空的持续威胁。作为联合国安理会第一个专门关注航空安保问题的决议，安理会第 2309 号决议将航空安保问题提升为安理会和全球所有会员国优先关注的问题。安理会第 2309 号决议重申在全球航空系统中，所有会员国和利害攸关方承担的共同责任，“指出航空的全球性质意味着彼此依靠对方航空安保系统的有效性”，以及“各国彼此依赖对方提供安全的航空环境”。简言之，全球航空系统的最脆弱地方就是它能达到的安全程度。

1.2 安全理事会通过安理会第 2309 号决议敦促各国采取行动，加强和强化航空安保系统，并确保航空安保措施在持续和可持续的基础上得到有效执行，同时注意到资源配置、质量控制和监督以及促进有效安保文化等因素的重要性。安理会第 2309 号决议强调各国需要采取基于风险的安保措施，确保缓解活动用于应对不断变化和扩大的航空威胁。此外，必须发展质量控制和监督能力，以便各国适当查明差距和脆弱性，并切实解决这两个问题。

1.3 安理会第 2309 号决议特别强调了国际民航组织作为联合国负责制定全球航空安保标准、监测这些标准的有效实施以及协助各国遵守这些标准的机构的作用。安理会第 2309 号决议的通过在国际民航组织大会第 39 届会议得到广泛认可，并为加快制定国际民航组织全球航空安保计划 (GASeP) 和支持拟定一个强有力的三年期航空安保议程提供了动力。

2. 在执行安理会第 2309 (2016) 号决议方面取得的进展

2.1 在大会敦促下，航空安保专家组的一个工作队迅速制定了全球航空安保计划 (GASeP)，它在 2017 年 11 月举行的国际民航组织理事会第 212 届会议获得通过。整个 2018 年都在制定辅助性地区路线图。这些路线图在一系列高级别地区会议上得到最后拟定；最后在 2018 年 11 月举行的国际民航组织第二次高级别航空安保会议期间进行了关键讨论。安理会第 2309 号决议强调全球航空系统相互依存；反过来，全球航空安保计划 (GASeP) 旨在提供战略方向，辅助性地区路线图概述具体举措，详细说明国际民航组织、各国和利害攸关方应如何努力对全球航空安保产生积极影响并确保切实执行和遵守国际民航组织的航空安保标准。

2.2 与此同时，国际民航组织已经完成关于安理会第 2309 号决议关键部分的大部分工作，包括质量控制、编制政策和指导文件、提供培训和其他辅助工具。在质量控制领域，国际民航组织秘书处和成员国继续审查和发展普遍安保审计计划 (USAP) 框架，它也在全球航空安保计划包括的全球目标中发挥关键作用。国际民航组织的航空安保全球风险背景综述 (RCS) (Doc 10108 号文件) 继续每年得到更新，其中反映全球威胁和风险状况的变化并协助查明国际民航组织航空安保活动的重点领域。随着国际民航组织航空安保培训中心网络的培训方案和讲习班的制定和交付以及与捐助国的合作，能力建设工作取得了进展。

3. 挑战和未来的步骤

3.1 过去三年的工作表明，在执行安理会第 2309 号决议方面已取得一些进展。然而，在联合国安理会第 2309 号决议通过三年后，鉴于国际民用航空持续面临不断变化的威胁，国际民航组织及其成员国应重申致力于继续将航空安保作为全球优先事项。自大会第 39 届会议举行以来进行的工作已经建立了一个框架，但也许更重要的是，必须随之而来的是有效和可持续的执行以及取得切实成果。

3.2 全球航空安保计划(GASeP)是提供战略方向和指出国际民航组织、各国和利害攸关方应该关注的举措的一个关键工具。它不是一份监管文件，也不取代载于附件 17 —《安保》中的安保标准。GASeP 是实现这一目标的一种手段，正如理事会在对该文件的更新中所指出的那样，它必须仍然是一份经过修订的活文件，以便为国际民航组织、各国和利害攸关方的工作提供适当指导，实现预期目标，即有效和可持续地执行附件 17 的标准和建议措施。国际民航组织必须与各国和利害攸关方合作，优先开展 GASeP 确定的工作。文件概述的五个关键优先事项是航空安保不可或缺的部分，但必须制定优先次序，以便首先解决各种基本问题，如质量控制和监督等。

3.3 安理会第 2309 号决议非常重视加强筛选程序，最大限度地推广、利用和分享新技术和创新技能。通过国际民航组织，在加大关注航空安保的创新方面取得长足进展 — 无论是在技术还是流程方面。国际民航组织建立各种论坛，例如现在每年举行一次的航空安保研讨会和创新展览会，使各国专家能聚在一起讨论最新发展和新出现的创新及挑战，目的是向负责实施安保举措的人员提供最新信息。继续与战略伙伴开展实质性工作，并通过航空安保专家组及其航空安保创新工作组，寻找向各国提供关于最有能力以基于风险的方式应对威胁的技术和程序的信息的方法。然而，有关这种信息和为此作出努力的速度必须加快，以满足我们所处动荡不定的环境的要求。当然，实时管理新的和正在出现的威胁是必要的，但还必须优先努力支持全球航空安保基线的信息和资源得到落实和共享。

3.4 安理会第 2309 号决议的核心宗旨是将风险管理纳入航空安保的政策和行动。自 2012 年第一次高级别航空安保会议举行以来，国际民航组织及其成员国一直大力宣扬“基于风险的安保”是全球的理想方向。《国际民航组织全球风险背景综述》(Doc 10108 号文件)和《航空安保手册》(Doc 8973 号文件)为风险分析框架提供了实质性指导。国际民航组织的风险管理研讨会指导各国建立它们自己的风险背景综述。然而，在如何采取下一步措施方面仍存在差距 — 即如何进行风险分析和收集其他数据并将其用于提供信息和做出合理的基于风险的政策决策，并进而实施基于风险的运营安保措施。基于风险的决策使航空安保系统能高效和有效分配资源，以应对评估的风险水平。随着各国和利害攸关方在不断变化和日益扩大的威胁环境中尽量少花钱多办事，就如何将风险评估转化为政策和业务决策提供指导至关重要。航空安保专家组认为，应该在这一领域开展工作，优先考虑这项工作的重要性。

3.5 只有在这些标准的实施切实有效和持续的情况下，不断变化的政策和标准才会影响全球安保基线 — 否则，国际民航组织及其成员国只能达到改变文件中的措辞。除了解决基于风险的决策问题，国际民航组织及其成员国还应审查制定、发布和实施附件 17 的标准的进程。当需要迅速采取行动改变威胁环境时，就需快速修订全球需求。然而，对附件 17 的更新并不立即等同于提高全球安保，因为这取决于各项标准的有效实施。这种更新必须以全面的方式在政策受到审查、预期的安保结果得到明确阐述以及影响得到评估(充分了解在全球可能产生的影响范围)的情况下进行。此外，国际民航组织还必须确保其工具包(从指导材料到能力发展)有能力支持这些变化。

3.6 不言而喻，资源限制是国际民航组织、会员国和利害攸关方目前面临的现实情况。与此同时，必须做更多工作来适当确定航空安保的优先次序和为其提供资源。第二次高级别航空安保会议的结论是，应审查国际民航组织航空安保活动的资源配置和优先次序，并指示理事会就建立航空安保和简化手续局的可能性进行可行性研究，以此作为加强安保活动的一个可能选项，取得与安全相同的地位，但也认识到预算名义零增长的立场，并指出这些活动不应对本组织的安全和其他关键优先事项产生不利影响。预计这项研究将在大会第 40 届会议举行之前完成。理事会应努力尽快全面完成这项工作，确保为下一个三年期列出的工作得到适当支持和资源。国际民航组织应在这方面为其成员国树立全球榜样。

4. 结论

4.1 自 2016 年大会第 39 届会议举行以来，全球航空安保方面取得的积极进展至为明显，但大会第 40 届会议必需为下一个三年期制定更加雄心勃勃的航空安保议程。虽然上一个三年期通过发展全球航空安保计划 (GASeP) 和相关工具建立了框架，但现在必须把重点放在行动、有效实施、监测和改进方面。

— 完 —