



大会 — 第 41 届会议

执行委员会

议程项目 14: 航空安保 — 政策

全球航空安保计划 (GASeP) 的实施

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本文件概述了为实施全球航空安保计划 (GASeP) 而开展的各项活动。本文件概述了航空安保监督系统各项关键要素当前在全球和地区层面的有效实施水平。建议采取的行动考虑到了国际民航组织对全球航空安保计划的内部评价, 这次评价对计划的相关性、一致性、效力、效率和可持续性进行了评估。

行动: 请大会:

- a) 认可迄今为止和目前为了完成全球航空安保计划优先行动和任务而广泛开展的各项工作;
- b) 敦促各国采取行动, 改善附件 17 — 《航空安保》的有效实施, 以完成全球航空安保计划确立的理想目标; 和
- c) 同意对全球航空安保计划的下次更新应该以 2017-2022 年期间获得的经验为依据。

| | |
|-------|---|
| 战略目标: | 本工作文件涉及战略目标 — 安保和简化手续。 |
| 财务影响: | 本文件提到的国际民航组织各项活动, 预期将按照国际民航组织2023年-2025年业务计划的指导, 在2023年-2025年经常预算和/或预算外捐助提供的可用资源之内开展。 |
| 参考文件: | 全球航空安保计划 (GASeP) A41-WP/5 《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 应大会第 39 届会议的要求，全球航空安保计划 (GASep) 于 2017 年获得批准，其目标是通过一套优先成果、优先行动和理想目标来协助成员国、国际民航组织和其他利害攸关方提高全球航空安保的效力。随后立即开始实施全球航空安保计划，通过在不同的国际民航组织地区召开提高全球航空安保计划认识的地区会议，启动该计划。

1.2 按照大会第 40 届会议的指示，国际民航组织审议了实施全球航空安保计划方面的经验教训，包括国际民航组织内部监督办公室 (OIO) 的评估意见。

2. 迄今为止的进展情况

2.1 全球航空安保计划确定了国际民航组织、各国和利害攸关方应集中开展紧急努力的五个关键优先成果。在这些优先成果中，秘书处开展了以下活动，协助和促进所有利害攸关方的实施工作：

优先成果 1：加强风险意识和响应：了解风险对于制定有效、力度适宜和可持续的政策和措施至关重要。各国进行的风险评估有助于查明差距和脆弱性。国际民航组织确保定期分发《航空安保全球风险背景综述》(Doc 10108 号文件)，帮助指导各国进行风险评估。在为附件 17 —《航空安保》的第 18 次修订进行影响评估时，Doc 10108 号文件还成为主要参考文件之一。为支持国家层面的实施工作，国际民航组织在 2020 年和 2021 年期间通过“实施支助和发展 — 安保 (ISD-SEC) 方案”为来自 29 个成员国的 144 名参加者举办了 12 期风险管理讲习班。

优先成果 2：培养安保文化和人员能力：国际民航组织开展了一系列活动，包括：

- a) 在 2020 年全球航空安保专题讨论会期间正式启动安保文化年 (YOSC) 并开展一次宣传运动，在 2021 年全年促进航空业的强有力的安保文化；
- b) 开发国际民航组织安保文化网站¹，将其作为一项永久资源加以维护，并用各种工具和材料进行相应更新供各国使用；
- c) 开展培训和援助活动；和
- d) 召开相关会议、研讨会和大会。

国际民航组织安保文化宣传运动的“入门材料包”和加强安保文化工具包是与安保文化讲习班相关的重要资源，以国际民航组织的所有工作语文在其安保文化网站上免费提供。

优先成果 3：改善技术资源和促进创新：国际民航组织继续每年举行一次全球航空安保 (AVSEC) 专题讨论会。2020 年全球航空安保专题讨论会 (2020 年 12 月 18 日) 的主题是理清头绪，改善安保文化，重点关注安保文化，以充实全球航空安保计划的培养安保文化和人员能力这一优先成果。2021 年 9 月 8 日至 10 日举行的 2021 年全球航空安保专题讨论会的主题是航空安保：一切不再照旧，强调必须以创新

¹ <https://www.icao.int/Security/Security-Culture/Pages/default.aspx>

为动力，根据全球航空安保计划的改善技术资源和促进创新这一优先成果，寻找疫情过后采取安保措施的新方法，并促进民用航空的复苏。

优先成果 4：改善监督和质量保障：与关于普遍安保审计计划 — 持续监测做法(USAP-CMA)的秘书处研究组(SSG)协调审查了该计划所采用的方法。研究组提出了一些建议，在报告期间根据这些建议采取了行动。秘书处继续与研究组合作，确保不断改进审计计划。这方面的工作包括制定新的审计员培训举措、为国家协调员举办研讨会和定期更新普遍安保审计计划 — 持续监测做法规程问题(PQ)，以体现新的和修改后的附件 17 — 《航空安保》和附件 9 — 《简化手续》中与安保有关的标准。A41-WP/7-EX3 号文件提供了有关这些举措的更多信息。2020 年和 2021 年期间举办了三个地区性普遍安保审计计划 — 持续监测做法研讨会，有来自 63 个国家的 177 名国家协调员和其他与会者参加，研讨会是为了让他们熟悉普遍安保审计计划 — 持续监测做法，并帮助他们为今后的审计做准备。计划在 2022 年举办另外两次研讨会。

优先成果 5：增加合作和支持：秘书处为了坚持其核心任务，即，向国际民航组织成员国提供航空安保协助和能力建设支持，自疫情爆发以来调整了自己的运作，把重点放在以虚拟方式进行其航空安保培训计划的大部分活动。2020 年和 2021 年期间，来自 92 个成员国的 576 名学员参加了 47 个(以虚拟方式或面对面方式举办的)培训课程。开展的其他活动包括：由航空安保和简化手续自愿基金资助的全面和有针对性的航空安保援助和培训；制定需求评估报告；为有需要的国家持续实施航空安保改进计划(ASIP)；开发安保文化产品；更新国际民航组织航空安保援助和能力建设战略，增加对全球航空安保计划的侧重。

3. 有效实施

3.1 附录显示了航空安保监督系统关键要素截至 2022 年 2 月 28 日与理想目标相比的当前有效实施(EI)水平，并显示了 2008 年以来全球和地区的平均有效实施水平的趋势。

3.2 由于 COVID-19 大流行带来的限制和采取的公共卫生措施，现场审计于 2020 年 3 月暂停，致使秘书处无法按计划时间表完成普遍安保审计计划 — 持续监测做法的活动。在 2020 年第四季度针对选定国家开始了范围有限的基于文件的审计活动，现场审计活动于 2021 年 9 月开始逐渐恢复。

3.3 全球航空安保计划的 2020 年理想目标是让 80% 的国家的有效实施率超过 65%。在疫情导致审计中断之前，达到这一目标的国家百分比为 63%。因此，这个最初的全球航空安保计划目标没有实现。下一个全球航空安保计划的理想目标是，到 2023 年底，90% 的国家的有效实施率超过 80%。截至 2022 年 2 月 28 日，193 个国家中的 73 个国家(相当于 38%)超过了 80% 这个有效实施目标，其中欧洲和北大西洋(EUR/NAT)地区的百分比最高。为实现 2023 年的全球目标，必须有另外 101 个国家达到这一航空安保水平。每个地区办事处都有与其负责的认可国家有关的审计数据和普遍安保审计计划 — 持续监测做法时间表，并正在与各国合作确定援助和能力建设机会。然而，2023 年和 2030 年的理想目标能否实现，取决于每个成员国的政治意愿和政策决定，再加上国际民航组织为实施工作提供的支持。

4. 评价全球航空安保计划

4.1 国际民航组织的内部监督办公室(OIO)于2021年4月至11月开展了一项对全球航空安保计划的评价。对全球航空安保计划的评价的目的,是就全球航空安保计划对于加强全球航空安保的相关性、连贯性、有效性、效率和可持续性进行高层面分析并提供建议,以改进结果的交付和对全球航空安保计划的管理。

4.2 评价确认,全球航空安保计划是有用和具有相关性的框架以推进航空安保,并有助于提升航空安保在政治层面的形象。

4.3 虽然认识到在战略上它与国际民航组织业务计划是一致的,但评价查明有必要将全球航空安保计划路线图的优先行动纳入运行计划中,以便更有效地实施和监测。同样,也强调有必要进一步澄清全球航空安保计划、附件17和国际民航组织《航空安保手册》(Doc 8973号文件)之间的关系。

4.4 评价断定,为全球航空安保计划制定全球理想目标和具体目标被证明是重要的,以集中高级管理人员和政治领袖的注意力并获得其承诺。但是,发现理想目标不现实,对照有效实施具体目标评估进展的可用机制不充分。

4.5 最后,有证据表明,国际民航组织、成员国和其他利害攸关方在实施全球航空安保计划的优先行动方面正在取得进展。认为国际民航组织在安保领域向成员国提供的技术援助的质量是好的。但是,由于缺乏对全球航空安保计划优先行动的连贯的监测和报告,因此难以评估成果一级的实施水平。为全球航空安保计划划拨的人力资源和预算不足,也制约了秘书处监测、实施和报告所必需的注意力。

4.6 这此评价的报告可公开查阅,载于国际民航组织公共网站²。

5. 更新全球航空安保计划

5.1 理事会批准了全球航空安保计划,包括确认该计划将是一份活的文件,将在必要和适当情况下予以修改(见 C-DEC 212/7 号决定和 C-WP/14648 号工作文件)。自该决定分发后,我们注意到有必要进行一些调整。虽然五项优先成果仍然与建立和维持强大的安保态势相关,但一些优先行动已经完成,另一些优先行动已不再需要,还有一些优先行动需要在《全球航空安保计划路线图》中对时间表进行调整。

5.2 航空安保专家组第三十一次会议认识到,全球航空安保计划路线图及其相关的优先行动与附件 17 中的各项要求不尽一致,并审议了使其更加一致的可能方法,以继续努力实现理想目标。专家组经过讨论,建议重新召集全球航空安保计划工作队,进一步审查并完成对当前路线图的更新,同时考虑到在实施过程中吸取的经验教训和取得的进展,包括第 4 段所述国际民航组织内部监督办公室通过在 2021 年对全球航空安保计划进行评价所提出的相关建议。

² <https://www.icao.int/secretariat/SecretaryGeneral/OfficeOfInternalOversight/Pages/oversight-reports.aspx>

附录

全球理想目标

(载于全球航空安保计划附录A)

| |
|---|
| 截至 2020 年 80% 的国家达到 65% 以上的有效实施率 |
| 截至 2023 年 90% 的国家达到 80% 以上的有效实施率 |
| 截至 2030 年 100% 的国家达到 90% 以上的有效实施率 |

注:

“国家百分比”系指已经根据普遍安保审计计划 (USAP) 经过审计的那些国家, 包括第二个周期的 USAP 审计以及持续监测做法 (USAP-CMA)。

“有效实施”(EI) 系指对有效的航空安保系统所有关键要素的整体有效实施, 这是目前使用的主要衡量工具。

有效实施水平

(截至 2022 年 2 月 28 日)

| ICAO 地区 | 亚太 | 东部和南部非洲 | 欧洲/北大西洋 | 中东 | 北美、中美和加勒比 | 南美 | 西部和中部非洲 | 合计 |
|--------------------|-----|---------|---------|-----|-----------|-----|---------|-----|
| 国家数量 | 39 | 24 | 56 | 15 | 22 | 13 | 24 | 193 |
| 经审计的国家数量 | 37 | 22 | 54 | 13 | 22 | 13 | 23 | 184 |
| EI 在 80% 以上的国家数量 | 10 | 5 | 43 | 6 | 4 | 2 | 3 | 73 |
| EI 在 80% 以上的国家的百分比 | 27% | 23% | 80% | 46% | 18% | 15% | 13% | 40% |

有效实施水平趋势 (%)

(2008 年-2021 年 (截至 2021 年 12 月 31 日) 期间全球和地区年度平均百分比)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 全球 | 54.61 | 57.97 | 63.75 | 67.62 | 68.88 | 68.91 | 71.27 | 72.02 | 72.62 | 72.71 | 71.70 | 71.40 | 71.86 |
| 亚太 | 41.04 | 52.24 | 59.06 | 64.71 | 67.48 | 66.74 | 69.43 | 70.47 | 69.95 | 68.33 | 65.91 | 66.17 | 66.42 |
| 东部和南部非洲 | 32.90 | 43.77 | 44.07 | 50.82 | 55.19 | 53.66 | 57.41 | 58.93 | 58.84 | 63.98 | 64.98 | 64.98 | 65.61 |
| 欧洲/北大西洋 | 71.02 | 72.54 | 79.55 | 83.83 | 85.37 | 86.02 | 87.37 | 87.83 | 88.79 | 88.55 | 88.25 | 88.18 | 87.93 |
| 中东 | 56.41 | 49.35 | 64.76 | 63.44 | 68.34 | 68.34 | 68.91 | 68.92 | 69.64 | 71.30 | 74.75 | 74.75 | 74.75 |
| 北美、中美和加勒比 | 58.86 | 50.38 | 57.68 | 62.11 | 60.83 | 60.83 | 65.96 | 66.37 | 67.18 | 69.60 | 63.25 | 60.42 | 60.97 |
| 南美 | 42.16 | 56.24 | 64.26 | 67.28 | 66.17 | 66.17 | 67.13 | 69.45 | 71.05 | 70.52 | 69.12 | 69.12 | 69.33 |
| 西部和中部非洲 | 60.52 | 59.03 | 52.82 | 49.45 | 49.25 | 52.61 | 55.25 | 55.30 | 58.10 | 55.39 | 56.01 | 56.46 | 59.03 |