



大会 — 第 41 届会议

执行委员会

议程项目24：技术援助方案

支持和援助太平洋小岛屿发展中国家（PSIDS），
满足全球航空安保计划（GASeP）关键要素（CE）重大事项和
根据持续监测做法（CMA）开展的普遍安保审计计划（USAP）制定及其他要求

（由新西兰提交）

执行摘要

太平洋小岛屿发展中国家（PSIDS）在实施国际民用航空组织（ICAO）的安保标准和建议措施（SARP）方面面临许多挑战。助长因素包括财务、人力和工作场所资源配置以及太平洋小岛屿发展中国家与国际民航组织之间接触受到基本限制。

至关重要的是，国际民航组织应了解和应对这些挑战，使太平洋小岛屿发展中国家能够满足全球航空安保计划（GASeP）关键要素重大事项和根据持续监测做法（CMA）开展的普遍安保审计计划的要求。本文件将着重提出可实现的具体行动，供国际民航组织实施。

行动：请大会：

- a) 注意到太平洋小岛屿发展中国家在实施安保标准和建议措施方面面临的根本挑战；
- b) 继续与太平洋航空安全办事处（PASO）、合作伙伴和个别的太平洋小岛屿发展中国家密切合作，协助提高地区能力和实力；
- c) 鼓励相关国家/行政部门参与审查《全球航空安保计划》和相关理想目标；
- d) 鼓励相关国家/行政部门继续参加根据持续监测做法开展的普遍安保审计计划秘书处研究小组（SSG），就该计划的发展演变提出建议和意见；以及
- e) 考虑附录中建议采取的实际行动，并请参与国向相关的全球航空安保计划审查工作组和/或根据持续监测做法开展的普遍安保审计计划秘书处研究小组提出其他建议。

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： 无。

参考文件： 无。

1. 引言

1.1 太平洋小岛屿发展中国家（PSIDS）努力维持一个安全、可靠、有韧性和可持续的地区民用航空系统。¹ 太平洋小岛屿发展中国家与国际民用航空组织（ICAO）所有成员国一样，正在努力应对大流行后航空部门的复苏。然而，太平洋小岛屿发展中国家在实施国际民航组织的安全和安保标准和建议措施（SARP）方面继续面临额外的、独特的挑战。

1.2 新西兰以前向大会强调过，太平洋小岛屿发展中国家充分实施国际民航组织标准和建议措施以及管理国际民航组织航空安全监测要求的能力受到严重制约。这些制约因素同样影响到太平洋小岛屿发展中国家的航空安保工作，特别是在满足根据持续监测做法（CMA）开展的普遍安保审计计划（USAP）要求和全球航空安保计划（GASep）关键要素（CE）重大事项方面。

1.3 在太平洋地区，太平洋小岛屿发展中国家继续大力加强航空安全并与国际标准保持一致。然而，在航空安保方面，太平洋小岛屿发展中国家依赖较大国家、地区机构和合作伙伴提供技术、培训和政策支持。基本挑战包括互联网连通有限和人力资源（包括技术专长）有限，无法履行国家的监管监督职责。

1.4 实施国际民航组织的详细标准和框架也给太平洋小岛屿发展中国家带来了挑战，这些国家的航空系统远没有许多其他成员国的航空系统那么复杂。虽然国际民航组织随时准备为各国提供额外指导和/或援助，使其努力遵守安保标准和建议措施，但克服基本挑战所需的实际支持——如量身定制的培训、赞助和改善基础设施——可能对帮助太平洋小岛屿发展中国家遵守安保标准和建议措施产生最大的影响。

1.5 新西兰赞同国际民航组织的“不让任何国家掉队”举措，并欢迎国际民航组织在地区一级持续支持太平洋小岛屿发展中国家。国际民航组织继续致力于提高太平洋地区的能力来满足国际民航组织的安全和安保要求，这是无可争议的。我们认为，国际民航组织将通过加强与太平洋小岛屿发展中国家的双边接触，建立额外的信任和政治资本，以便所有国家都能够有效地参与国际航空系统。

2. 自上届大会以来更加重视对太平洋地区的援助

2.1 国际民航组织《2019年太平洋小岛屿发展中国家需求分析研究（NAS）》提出了可实现的短期目标和长期的理想目标，以期改善太平洋地区的航空安全和安保。该需求分析研究敦促太平洋岛屿论坛（PIF）给予大力支持并采取行动，敦促太平洋小岛屿发展中国家作出承诺，以及敦促国际民航组织与所有相关的利害攸关方之间加强协调与合作。

2.2 随后，国际民航组织亚太地区办事处（APAC-RO）于2022年1月宣布，这一年的一个重点是与相关实体协作，特别是与太平洋航空安全办事处（PASO）协作，推进落实需求分析研究的建议。亚太地区办事处还通过协调国际民航组织亚太地区 COVID-19 应急和恢复规划小组，支持该地区的航空部门恢复。按照需求分析研究的建议，国际民航组织寻求设立“太平洋小岛屿发展中国家联络官员”一职，以便利对太平洋小岛屿发展中国家的支持，并改善与国际民航组织的沟通和协调。

¹ [《莫尔兹比港航空安全和安保宣言》（RAMM 2021）](#)

2.3 自 2019 年以来，虽然受到大流行病的影响，但小岛屿发展中国家本身仍在继续协作，努力落实需求分析研究的建议。2021 年，太平洋地区航空部长会议（RAMM）核可了《莫尔兹比港航空安全和安保宣言》。太平洋地区航空部长会议指示太平洋岛屿论坛秘书处和太平洋航空安全办事处落实需求分析研究的另一项建议，制定太平洋地区航空战略。这项雄心勃勃的十年战略一旦完成，将支持各国加强遵守国际民航组织的标准和建议措施以及《芝加哥公约》的其他义务。

2.4 太平洋地区航空部长会议支持该战略，表明国际民航组织寻求太平洋国家加强政治承诺，以实施有效的航空安全和安保计划。然而，需要注意的是，在确保重视加强地区机制和地区监测的同时，不要忽视个别有效实施得分低的国家需要实现安全和安保目标。

2.5 考虑到该战略的制定时间表和航空安全而非安保的重点，个别的小岛屿发展中国家仍需要临时的、有针对性的支持，来满足全球航空安保计划关键要素和根据持续监测做法开展的普遍安保审计计划的要求。2021 年 9 月，新西兰宣布在五年内为太平洋航空安全办事处提供 910 万新西兰元的资金，为太平洋航空安全办事处成员国提供战略能力支持，以改善其国际航空安全和安保遵守情况。新西兰呼吁国际民航组织和其他地区伙伴向各国提供直接援助，并通过太平洋航空安全办事处和该战略的拟议地区航空组织（RAO），在制定该战略的更长时期内提供援助。

3. 根据持续监测做法开展的普遍安保审计计划和《全球航空安保计划》目标遵守程度低的根本原因分析

3.1 2022 年 5 月，航空安保专家组第三十三次会议（AVSECP/33）审议了若干文件，² 这些文件中有加强全球有效实施根据持续监测做法开展的普遍安保审计计划和全球航空安保计划的方案。这些文件承认需要分析和了解遵守程度低的其他根本原因，例如各国制定、实施和维持有效计划和措施的资源、知识和/或政治意愿情况。

3.2 根据持续监测做法开展的普遍安保审计计划的持续改进方法，为国际民航组织在评估所有成员国的有效实施情况时运用基于风险的办法提供了灵活性。《普遍安保审计计划议定书》的许多问题与太平洋各辖区无关，特别是考虑到该地区的航空安保威胁情况。我们认为，对于太平洋小岛屿发展中国家而言，采取一种相称的注重结果的办法来监测它们在有效实施和解决缺陷方面的进展情况更加公平。

3.3 同样，虽然《全球航空安保计划》对于鼓励所有成员国重视航空安保措施并取得政治承诺很重要，但许多成员国认为其目标要求过高，而且不切实际。现在认识到，《全球航空安保计划》提出的到 2023 年所有成员国中有 90% 的关键要素有效实施达 80% 以上的目标不会实现。新西兰注意到航空系统的规模和其他基本挑战，因此断言，期望太平洋小岛屿发展中国家有效实施关键要素的水平与其他成员国相同，既不切实际，也不公平。

3.4 许多太平洋小岛屿发展中国家作出巨大努力，强化其航空安保系统，以应对国际民航组织的审计。然而，太平洋小岛屿发展中国家为国际民航组织审计做准备和管理向国际民航组织持续报告

² 根据持续监测做法开展的普遍安保审计计划秘书处研究小组的进度报告（AVSECP/33-WP/4）；附件17工作组的报告（AVSECP/33-WP/7）；加强遵守附件17情况评估工作队的报告（AVSECP/33-WP/11）；国际民航组织内部监督处全球航空安保计划的评价报告（AVSECP/33-WP/2）

所需的工作量与其航空活动规模小且范围小并不相称。这种负担，加上基本的资源限制，使得太平洋小岛屿发展中国家永远无法提高他们的有效实施分数。

3.5 新西兰认为，为个别的太平洋小岛屿发展中国家设定相称的、可实现的期望值，将更加公平，且惩罚性也较小。这将强化它们落实附件 17 和附件 9 中与其业务环境最为相关的要素的能力。因此，我们敦促国际民航组织考虑根据一国航空系统的复杂性调整航空安保的有效实施目标。这将巩固太平洋地区航空安保成果，与面向太平洋国家、监管机构和个别航空安保人员直截了当且经济实惠的能力建设举措相结合更是如此。

3.6 同时，新西兰还鼓励太平洋小岛屿发展中国家参与国际民航组织对《全球航空安保计划》的审查，并就相关理想目标能否实现提供反馈。还鼓励太平洋国家与太平洋航空安全办事处合作，并为根据持续监测做法开展的普遍安保审计计划秘书处研究小组（SSG）的活动做出贡献，以增强太平洋地区在该论坛上的话语权。作为此项工作的一部分，敦促小岛屿发展中国家完成国际民航组织目前对附件 17 遵守挑战的根本原因的调查，这为各国提供了一次独特的机会，以认定遵守程度低的助长因素。

4. 应对基本挑战所需的务实行动

4.1 至关重要的是，国际民航组织要了解太平洋小岛屿发展中国家在实施标准和建议措施方面面临的额外挑战的性质。亚太地区其他国家有时也面临这些挑战，但许多挑战是太平洋小岛屿发展中国家因地理面积、距离、经济稳定性和基础设施所独有的。

4.2 太平洋岛屿内外的互联网连通受限，技术基础设施有限，经常影响到航空安保业务的有效性。这些限制中断或阻止人们参加国际民航组织或合作伙伴提供的重要的在线培训，妨碍电子申报差距（EFOD）和向国际民航组织复杂的系统上传纠正行动的进展情况。因此，个别的太平洋小岛屿发展中国家的《普遍安保审计计划》有效实施得分可能并非永远准确地反映一国的安全监督系统情况。

4.3 履行国家监管监督职责的人力资源配置和技术专长有限，需要有针对性的供资和量身定制的培训。国家当局的工作人员配置往往很少，这意味着专门用于国际民航组织培训或国际民航组织管理的时间会影响标准的航空安全和安保业务。费用和旅行时间也是太平洋小岛屿发展中国家参加国际民航组织会议和培训（无论是面对面还是在线）的重大障碍。

4.4 如《需求分析研究》所指出的，国际民航组织和太平洋小岛屿发展中国家之间直接接触有限，使得关系变得紧张。在主要通过太平洋航空安全办事处或通过国际民航组织太平洋小岛屿发展中国家新的联络官员参与的情况下，国际民航组织有可能忽视其在主权国家一级双边参与的持久要求。在《太平洋地区航空战略》提供新的地区监管框架之前，监管权仍归太平洋小岛屿发展中国家各国的民用航空监管机构所有。

4.5 新西兰认识到太平洋小岛屿发展中国家面临的这些根本挑战，提出了一系列务实行动供国际民航组织、较大国家或发展伙伴考虑，以支持太平洋小岛屿发展中国家在航空安全方面的能力建设，内容见本文件附录。

—————

APPENDIX

INITIATIVES TO TACKLE FUNDAMENTAL CHALLENGES

ICAO, larger States and development partners are invited to consider supporting PSIDS capacity-building in aviation security through the cost-effective, pragmatic actions proposed below.

Connectivity and Infrastructure

- a) encourage donors to partner with international or Pacific-based power and telecommunications companies to sponsor or subsidise the cost of consistent electrical supply, office IT equipment and high-capacity reliable communication technologies between islands and out over the international backbone

Capacity-building

- a) enhance PASO's aviation security expertise with trained Pacific personnel
- b) invite larger States to sponsor Pacific trainees on their domestic security training courses, and to second trained Pacific personnel into their workforces
- c) increase the number and frequency of APAC-RO Combined Action Team (CAT) assistance programmes for PSIDS for aviation security
- d) invest in joint security initiatives developing between PASO, New Zealand and other partners
- e) subsidise the cost of Pacific participants on ICAO courses and workshops
- f) invite Pacific technical experts to join or observe ICAO security audit panels to bring back knowledge for application in national and regional environments
- g) offer ICAO virtual training courses at a reasonable hour for Pacific timezones

Engagement

- a) communicate more frequently and more directly with individual PSIDS
- b) recognise out-of-audit improvements and progress as it occurs
- c) prioritise delivery of the NAS recommendations through direct collaboration with States as well as through regional bodies
- d) leverage existing Pacific regional mechanisms for funding and capacity building (such as PACER Plus, PRIF, PILON) to allow the Pacific to help the Pacific
- e) sponsor or subsidise Pacific States and PASO representatives to attend ICAO regional and international meetings in person