



## 高级别航空保安会议（HLCAS）

2012 年 9 月 12 日至 14 日，蒙特利尔

议程项目 6：确保航空保安措施的可持续性——同等性

### 可持续的航空保安解决方案

（由秘书处提交）

#### 摘要

保安措施和国家一级的安排被证明有效地保护了民用航空的同时，国家当局和业界所面临的一项重大挑战就是确保适当水平的航空保安，同时也确保措施本身的可持续性。为了解决这一问题，监管者和业界必须认识到，可持续性是最重要的战略性的航空保安问题，并采取步骤实现可持续的航空保安解决方案。

**行动：**请高级别航空保安会议核准第 3 段的结论和建议。

#### 1. 引言

1.1 国际民航组织关于航空保安的标准和建议措施（SARPs）的框架包括附件 17 —《保安》和附件 2、附件 6、附件 8、附件 9、附件 10、附件 11、附件 13、附件 14 和附件 18 中所包含的有关标准和建议措施。这些标准和建议措施是因为对民用航空的非法干扰行为威胁而逐渐制定的，包括针对具体的行为和预计可能会实施的行为。例如，对附件 17 随后的修订采用了新的保安措施，以提高最低国际基线，完善了现有的措施以改进实施，并随着组织、探测、防止和应对方法的发展，编撰整理了最佳做法。显然，随着这些标准和建议措施的修改，随之而来的是国家当局、机场运营人、航空器运营人和几乎所有其他涉及民用航空的实体的成本递增。据国际航空运输协会估算，2011 年，航空保安对航空器运营人产生的支出达 85.5 亿美元，超过了 79 亿美元的利润水平。

1.2 国际民航组织估计，2013 年民用航空将增长 6%，2014 年增长 6.4%，直至 2020 年的年增长率为 4.9%，航空器运营人在短期将面临挑战性的盈利环境。与此同时，预计对民用航空的非法干扰威胁将持续存在，并随着新的袭击方法的酝酿而变得更为复杂。在全球航空运输系统中存在的航空保安薄弱环节，包括通过国际民航组织普遍保安审计计划发现的薄弱之处，从长远来说需要得到高度重视，以便逐步弥合差距，使恐怖分子和其他人在航空领域无机可乘。全球财政紧缩的经济气候使这些挑战雪上加霜。

1.3 在此背景下，航空保安的可持续性成为一项重大政策问题，在 2011 年和 2012 年国际民航组织召开的一系列地区航空保安会议上，对此进行了强调。国家当局和航空保安的业界伙伴及其国际和地区组织正在加紧寻求方式方法，保持或增强保安效力水平，提高分配给航空保安的资源的使用效率，并在最大可能程度上改进旅行体验。

## 2. 讨论

2.1 “可持续的航空保安”可以被定义为责任实体在需要的时间段内，利用能够持续的手段对针对民用航空的非法干扰行为或未遂行为进行侦测、预防以及做出回应和从中恢复。值得注意的是，以下若干相互关联的政策原则和做法能够有助于实现可持续的航空保安。更广泛地说，这些及其他手段为健康和经济上可生存的民用航空系统的发展提供了支持。

### 2.2 基于风险的保安措施

2.2.1 任何保安措施考虑的起点必须是风险评估。由适当的保安当局在持续的基础上并在包括保安情报部门提供的现有的有关情报支持下客观进行的此种风险评估，有助于确保新的或经修改的保安措施是有根据的，符合实际需要，并与风险水平成比例。

2.2.2 2010 年国际民航组织大会第 37 届会议要求国际民航组织理事会指示航空保安专家组制定和确定航空保安风险评估方法，并在通过附件 17 或国际民航组织任何其他文件的新的或经修订的航空保安措施的建议中包括基于风险的评估。

2.2.3 在国家一级，应当做出适当的体制安排，确保在国家民用航空保安方案中形成一种惯例，按照方法进行风险评估，并融入政策决策的制定之中。

### 2.3 面向成果的保安

2.3.1 国际民航组织注意到，关于国家航空保安做法，普遍存在一种趋势，监管者既规定要实现的保安成果，也规定实现这些成果采用的方法。对保安成果和方法均做出规定，提供了一定程度的监管控制，对监管当局可能具有吸引力，特别是在威胁或薄弱环节的程度和性质不能确定时，以及对民用航空的非法干扰行为或未遂行为的潜在严重后果不能确定时。

2.3.2 然而，规定实现成果的方法可能会剥夺负责实施保安措施的实体采用其他方法的灵活性，尽管其他方法有所不同，但对于实现目标来说同样或者更具有效力和效率。最近，“着重于成果的保安”概念已成为实现保安目标的可行的政策方法，同时使那些负责实施的部门能够选择以什么手段实现必要的风险管理成果。这些选择方案可以由监管者制定，或负责实施的实体可以采用独出心裁的方式完成任务。显然，如果采用后一种方法，监管者具备适当监督的能力是有益的，以确保实际上已实现必要的成果。

### 2.4 保安措施的合理化

2.4.1 国家按照附件 17 第 3.1.3 段的标准对民用航空面临的威胁水平进行随时审查的同时，可能会得出结论认为，随着对威胁有了更充分的理解，以及保安方法和技术的发展，早些时候采取的保安措施可能不再需要。虽然据此得出结论认为以前遇到的威胁不会再付诸实施或许是不够慎重的，但是，航空

风险管理的发展可以提供机会缩减保安措施的规模。例如，对 2008 年的液体、气溶胶和凝胶（LAGs）威胁的立即回应措施是禁止在客舱运输这些物品。随后，随着风险性质和应对措施的发展，放松了限制级别，以允许少量液体、气溶胶和凝胶，随着探测技术和检查方法的发展，还有可能进一步放松限制。

2.4.2 国家有责任视情采取新的或加强现有的保安措施，同样，建议国家也承担起责任在不必要时使保安措施合理化或减少。实际上，这可能是一个具有挑战和争议的公共政策问题，因为减少或貌似减少保安措施可能导致担忧，除非采取弥补手段，确保总体风险水平没有增加。在此方面，各国可以与双边或地区伙伴或在全球一级对保安措施的合理化进行协调，作为管理此种担忧的战略的一部分，这种做法可能是有益的。

## 2.5 技术的优化

2.5.1 许多保安措施意味着一大笔技术上的资本投资，还有相关的基础设施和机场的整改，以及运行和劳工费用。例子包括探测系统、进出控制系统、录像监视和屏障。虽然此种系统有自然的使用寿命周期，但是可以优化投资收益，例如通过软件更新、在系统配置和运行方面采取最佳做法、以及重视包括培训在内的人的因素。

## 2.6 同等性的相互承认和一站式保安

2.6.1 国际民用航空保安框架的一项基本原则就是“东道国责任”：每个国家有责任按照附件 17 的标准和建议措施以及其他附件中与保安有关的标准和建议措施，为从其领土内机场起飞的航班提供保安。然而，当一个国家不承认在另一领土内采取的措施具有同等性时，导致对到达、中转或过站旅客、行李或货物重新实施保安措施，航空运输的效率优势就受到损害。重新施加保安措施可能因为风险管理原因被认为是必要的，但是可能造成延误，增加费用和造成不便。理想的做法是，国家能够承认在其航空伙伴的领土内实施的措施的同等性，以支持一站式保安。在附件 17 第 4.4.2 条（旅客和客舱行李）和 4.5.4 条（货舱行李）的标准中所规定的一站式保安，可以减少由于保安管制（如设备、保安人员等）所产生的衔接时间和费用，并给旅客、机场和航空器运营人带来更多便利。

2.6.2 虽然有关于一站式保安或其他同等性协议的几个例子，包括最近在航空货物方面的例子，但是确定同等性的任务并非直截了当，国际民航组织也尚未开发工具来协助各国确定同等性。可以制定和倡导指导材料，协助国家当局评估同等性，鼓励在此领域的合作。

## 2.7 协调一致

2.7.1 国际航空运输系统由于其本身性质，使得航空运营人和诸如集运人和货运代理等涉及航空运输的其他实体处于若干国家的监管管辖之下。因此，他们必须遵循一系列的航空保安和边界管制要求，其中一些可以在国家之间协调一致，从而便利遵循，而另外一些可能不能够协调一致，因而增加了额外的遵循方面的挑战。

2.7.2 航空保安的可持续性可以通过两个或更多的管辖方的协调一致的要求而得到增强。例如，采取经过双边或地区一级协调一致的监管规定，能够提高遵循监管规定的方法的效率，并打开以协作方式进行监督的机会。

## 2.8 对危机事件的准备

2.8.1 航空保安的危机事件，如非法干扰行为或未遂行为，不可避免地导致主要相关方大量的工作，有时持续较长时间。如果管理不善，威胁可能持续存在，回应能力可能受损，恢复正常运行工作可能停滞不前。通过使用适当的管理做法保持必要措施的可持续性的能力，如出现应急状况时有容量应对突增的需求，使有关机构能够对危机状况进行预测，并采取可持续的措施进行回应，从而支持国家航空保安方案的总体的可持续性。

## 3. 结论和建议

### 3.1 请高级别航空保安会议达成以下结论：

- a) 航空保安措施和安排的可持续性是所有承担与航空保安有关的责任的实体的一项重要战略性问题；
- b) 基于风险的保安措施、着重于成果的保安措施、保安措施的合理化、技术优化、相互承认同等性和一站式保安、协调一致和对危机事件的准备是政策原则和做法，其实施能够极大地有助于航空保安措施和安排的可持续性；
- c) 应当更加重视在有效的保安措施和简化手续之间实现适当的平衡。

### 3.2 请高级别航空保安会议建议：

- a) 各国采纳本工作文件所述的政策原则和做法，确保其国家民用航空保安方案的可持续性；
- b) 国际民航组织制定和倡导指导材料，支持各国维持国家民用航空保安方案的可持续性的努力；
- c) 国际民航组织、各国和所有利害攸关方肩协作，制定并实施方法及手段，以便实现可持续的航空保安。