



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

以基于成果的做法采取可持续的航空保安措施

（由新西兰和新加坡提交）

摘要

本文件提交了以基于成果的做法作为制定可持续的航空保安措施的指导原则。既易于让各国之间查明和理解共同的成果和标准，又同时认识到地方差异的存在。这种做法还让各国有战略和运行灵活性，保持先发制人并对不断变化的威胁迎头痛击。

行动：请高级别保安会议核可第5段中的拟议行动。

1. 引言

1.1 全球航空的威胁不断变化，航空保安方案必须先发制人并保持灵活，以便应对这些威胁和保持主动性，同时让民用航空部门得以持续增长。在此背景下，应将基于成果的做法作为指导制定可持续的航空保安措施的总体原则。理想成果阐明了需要达到哪些标准，但让各国有灵活性来决定如何最好地根据当地情况和风险来达标。这项做法符合国际民航组织的其他航空举措。

2. 不断变化的威胁和应对环境

2.1 不断变化的威胁

- a) 航空保安威胁是全球问题，不分国界。但是，威胁在各国的体现方式不同，甚至在一国国内也视当地因素而有所差异。如财务、培训和设备等资源的可获性以及当地保安情况决定了攻击的规划和进行方式。
- b) 自2009年以来的知名事件显示了恐怖攻击的方法层出不穷。2009年，阿拉伯半岛基地组织（AQAP）企图在西北航空公司253号航班上，引爆人体携带的简易爆炸装置（IED）。2010年，在不同的国际货运班机上，在托运货物中发现了两个AQAP的IEDs。2011年，另一个集团在莫斯科国际机场内、但在传统的机场保安警戒线外引爆了人体携带的IED。光是这几个例子就凸显了这些集团视其环境而改变其战术及技巧所推出的手法五花八门。

- c) 多样化和适应性是恐怖集团的主要强项。航空保安专家组的威胁和风险工作组在工作中认识到这一点，他们鼓励所有国家针对该成员国的国情，建立并维持风险背景综述。他们针对正在出现的威胁如便携式防控系统（MANPADS）所开展的工作，表明了威胁和风险因当地环境而异。

2.2 应对之道

- a) 所有国家都有影响其保安运作的进行及可持续性的独特因素。立法规章将有所不同，尤其是在机场环境的保安服务的权力和责任方面。有些国家雇佣私营运营人，而其他国家则建立了政府的航空保安机构。文化和历史也将影响最佳做法保安程序的结构和重点。原版的1944年国际民用航空公约在主权号帜下承认了这些独特差异。
- b) 全球金融危机也向所有成员国凸显了有必要就有限资源谨慎地排定政府服务的优先顺序。必须使用基于风险的做法让保安覆盖面保持在可接受的水平，同时考虑到威胁的层级和其他的政府优先。附件17 —《保安》的标准3.1.3阐明了“每一缔约国必须经常审查本国领土内对民用航空的威胁等级，并根据国家有关当局进行的保安风险评估来制定和实施政策和程序，相应地调整本国国家民用航空保安方案中的有关内容。”这项标准认识到各国在该地区应对恐怖集团不断变化的威胁和风险时，要求各不相同。各国必须有灵活性，以便比恐怖集团更快地适应和改变，为维持先发制人的保安方案而调整资源。

3. 以基于成果的做法采取可持续的保安措施和各国间的相互鉴定

3.1 基于成果的做法应该是指导可持续的航空保安系统的总体原则。基于成果的航空保安措施之所以是可持续的，是因为它们既有效又有韧性、并节约资源。航空保安专家组还表示，这项做法让各国具有灵活性，可自己决定哪些是实现成果最可能和务实的保安措施。它认识到威胁是不断变化的，而且没有两次事件是同样的。

3.2 这项做法的好处如下：

- a) **灵活性。**它让各国得以很快地将资源转移到风险较高的领域。最近的攻击和企图攻击显示，恐怖集团将图谋利用一个国家保安结构被视为漏洞所在之处，并能迅速地根据变化进行调整。各国需要有灵活性来转移资源弥补漏洞——尤其是在目前财务短缺的情况下。它们还需要有能力迅速地先发制人抗击正在出现的威胁。业界也将需要有这样的灵活性以便根据其运行环境量身定制保安措施。强制性、或“一刀切”的做法不能提供所需的战略或运作灵活性来应对当代的威胁。
- b) **可持续性。**基于成果的做法让附件17 —《保安》所颁布的标准有长期可持续性。它让处理保安威胁的方式可以既有效，又不妨害民用航空运行的持续增长。强制性的标准和措施跟不上创新的恐怖集团和不断变化的保安威胁。强制性措施将需要在每一次出现新威胁的时候重新编写颁布，而且为了涵盖所有运行模式和情况，将会是冗长的；即使如此，它们也可能无法涵盖所有的可能性。在最坏的情况下，它还可能间接地助长对正在出现的威胁采取被动文化，各国会等到事件发生后才开始制定抗击的新做法。

- c) **效率。**使用风险评估来判断如何最好地实现一项保安成果，还将查明最高效的资源使用方法。不应对各国强制要求一定数量的人力资本或其他资源，作为实现保安的决定因素。风险评估让应对威胁时，得以取得最适当的资源平衡。它还有助于建立先发制人的文化，鼓励公共和私营部门在制定最佳做法上进行创新、保持灵活。
- d) **相互鉴定和同等性。**共同的成果和标准是各国之间易于查明和理解的。实际上，成果是与系统绩效措施相挂钩的，如此就便于在各国之间进行跟踪和比较。这让保安系统明显先进的国家可以承认能取得同样成果的不同做法的有效性。这将避免一个国家依赖其自身做法的“镜像”来评估他国的系统。在一个国家要求另一国为了应对一项紧迫威胁而实施额外保安措施前，提出要求的国家应考虑到该国目前的风险减缓保安措施。如果现有措施能够实现同样的保安目的，就应承认其同等性。额外的好处是，当一个国家显然不能取得一项保安成果时，就能马上查明针对性的能力援助。
- e) **合作。**相互鉴定保安成果的间接好处是能够在各国之间建立理解。各国在评估是否承认他国的措施时，需要了解他国国内的独特影响因素。这将迫使各国在进行双边评估时，进行调研和保持通融，而不是顾盼自雄。

4. 与国际民航组织的总体航空做法保持一致

4.1 在所有航空领域中，基于成果的做法正作为国际民航组织的基础原则加以实施。例如，附件17与安全运输航空货物和邮件相关的标准，总体来说以成果为重。在航空保安领域以外，国际民航组织正对航空安全进行重大的理念转变，实施了基于安全成果的安管理系统。这鼓励国家监管者根据商定的成果和适当的风险管理来评价商业航空组织的安全效绩，而较不强调强制性措施。基于成果的保安做法将使所有的主要航空部门在国家和业界之间有更高的统一性。

5. 结论

5.1 保安措施应与威胁相匹配。威胁千变万化，因此国家的反应也必须如此才能保持主动。有效的保安成果让国家有灵活性，同时能在全球系统中维持一致和可持续的标准。对立足于风险背景综述的保安方案来说，基于成果的做法是符合逻辑的结论。这也是建立各国之间共同的保安水平，同时又承认地方差异存在的最有效方式。这项做法符合国际民航组织所有航空领域的标准。

5.2 请高级别航空保安会议：

- a) 审议威胁不断变化的性质和驱动国家保安方案的内在因素；和
- b) 向国际民航组织秘书处建议，在制定可持续的航空保安措施时，将基于成果的做法作为其中一项总体指导原则。