



大会第 36 届会议

执行委员会

议程项目 15: 航空保安方案

议程项目 16: 普遍保安审计计划 (USAP)

2008 年—2010 年航空保安工作方案的建议的优先事项

(由葡萄牙代表欧洲共同体及其成员国¹以及
由欧洲民用航空会议²其他成员国提交)

执行摘要

自 2001 年 9 月 11 日以来的六年中,全世界在民用航空保安标准方面取得了长足进展。本文件提出了巩固这些进展和进一步制定世界范围的标准的优先事项的建议,并请国际民航组织采取相应行动。

行动: 请大会:

- a) 注意欧洲共同体和欧洲民航会议地区在民用航空保安领域的发展;
- b) 倡导在民用航空保安领域开展审计或检查的组织或国家在遵循情况的监测方面进行可能的最密切的合作。在此方面,应支持继续开展普遍保安审计计划,并加以修改,以便更多地针对那些对国家和地区监督能力重视力度不够的国家和/或地区,并应以国际民航组织保安审计的结果作为行动基础;
- c) 认识到需要一种机制,以便在定期、持续和动态的基础上,结合附件 9 和 18 对附件 17 和保安手册进行审议。在此方面,应该对液体、气溶胶和凝胶的世界范围的要求给予优先,并对违禁物品清单进行审查;和
- d) 更多地重视附件 17 的实施,尤其是人的因素;特别是对改进保安人员的培训的举措给予优先。

¹ 奥地利、比利时、保加利亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和联合王国。所有这 27 个国家也是欧洲民航会议成员。

² 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维纳、克罗地亚、格鲁吉亚、冰岛、摩尔多瓦、摩纳哥、挪威、塞尔维亚、瑞士、前南斯拉夫的马其顿共和国、土耳其和乌克兰。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 B（保安 — 加强全球民用航空保安）。
财务影响:	不适用。
参考文件:	不适用。

1. 引言

1.1 2001 年 9 月 11 日的事件提醒了全世界，民用航空仍然是恐怖主义的重大目标。自那天发生的事件之后，在各个层面 — 国际、地区、国家和当地 — 采取了行动提高航空保安标准。

1.2 在欧洲共同体（EC）内部，向欧洲委员会下达了一项任务，即制定协调一致的民用航空保安基本标准。这些规则载于（EC）2320/2002 号规章中，自 2003 年 1 月起适用。在国际民航组织第 35 届大会上，欧洲委员会提交了 A35-WP/94 号信息文件，介绍了欧洲共同体在民用航空保安方面的立法发展情况和检查方案。立法不仅适用于欧共体 27 个成员国，而且还根据具体协议适用于挪威、冰岛和瑞士。所有其他国家，即不受欧共体立法约束的欧洲民用航空会议（ECAC）的成员，也做出承诺，通过执行与这些标准相同的 ECAC 30 号文件，适用这些标准。

1.3 自第 35 届大会以来，欧洲委员会一直在根据需要制定更多的立法，以确保共同体对航空保安的要求保持最新，并是最高的标准。这些包括各种屏检设备的性能标准、对进入空侧的车辆进行检查的义务、航空货运保安细则、以及乘坐从共同体机场起飞的航空器的旅客可携带的液体数量限制。最后一项措施对付了于 2006 年 8 月 10 日首先在欧共体发现的对民用航空的保安威胁。

1.4 在采取立法行动的同时，还辅之以对机场和国家有关当局的积极的检查方案。从 2004 年该方案开始到 2007 年期间，共进行了 103 次检查 — 54 次机场初步检查、21 次机场后续检查和 28 次对国家有关当局的检查。

1.5 欧共体立法要求检查不应向有关机场通知，因此不公布计划的检查日历。检查结果与欧共体所有 27 个成员国分享，因为其中一个目标就是建立对整个欧洲共同体提供的航空保安水平的相互信任。检查由经过适当培训的委员会全职工作人员进行，欧共体成员国借调的检查员予以补充（限制条件是，不挑选国家检查员对其本国的机场进行检查）。

1.6 应指出，欧洲委员会进行的检查在很多方面与国际民航组织的保安审计类似，都对国家和机场一级的质量控制、保安措施、程序和结构进行检查。然而，也有些重大差异，如实施和检查的标准的详细程度，以及欧洲委员会对共同体机场的检查不予通知的要求。另一个差别是，欧洲委员会对标准和规则的实施具有强制执行权力。

1.7 作为对这些行动的补充，欧洲民航会议还在更广泛的欧洲地区传播“专业知识”。它根据国家的请求进行保安审计，以助其提高保安水平。此外，欧洲民航会议开展的一项卓越工作就是在欧洲的航空保安领域的所有层面提供培训。它还向欧洲委员会提供技术援助，协助制定关于保安设备和其他事项的欧洲强制性标准。

2. 国际民航组织持续地重审附件 17 和保安手册的标准和建议措施的必要性

2.1 附件 17 所载的标准和建议措施传统上是逐步制定的，通常是对保安事件做出的反应。然而，由于极端恐怖主义的出现，特别是自杀性袭击的使用，航空保安措施的发展被扰乱。因此，过去需要而且现在仍然需要有一种机制，在定期、持续和动态的基础上对附件 17 和保安手册进行审议。

2.2 当前，在制定航空保安政策时，要特别考虑几个因素。第一因素是，究竟什么会构成世界范围的威胁/风险在不断演变。例如，2001 年前，使用民用航空器作为摧毁性武器的概念并未被视作高度风险。同样，2006 年 8 月前，自制液体爆炸物的威胁并未被视为很大。尽管无法精确预测下一次对民用航空的袭击的潜在来源，很明显，可取的做法是，当下一次威胁确实出现时，国际上关于航空保安规则的制定工作应当能够以迅捷和恰当的方式做出反应。

2.3 针对民用航空的恐怖主义袭击的（确信的）威胁的增加，刺激了保安设备的大量研发。痕量探测、生物识别、用于检查客舱和货舱行李和货物的计算机断层摄影（CT）技术、旅客身体透视显像、使用日益复杂的手段来排查旅客的可疑行为，这些都是在航空保安科学方面所取得的进步的一些实例。至关重要的是，附件 17 和航空保安手册应能够与这些发展并驾齐驱，以便利新技术的引入，并对过时的技术要求进行审查。

2.4 由于一国采取的保安措施可能对他国产生影响，有必要确保在世界范围内实施附件 17 的标准。“保安一次了结”的概念——即允许中转旅客和中转行李免于在中转机场重新进行检查，避免没收中转旅客携带的液体、气溶胶和凝胶——只能在保安措施的完整性得到他国确保和确认时才能适用。

2.5 当航空保安规则的制定仅仅是对事件做出反应时，那么引入新规则有可能只是应付前一次威胁。“规则之上的规则”的不断增加，可能导致整套规则混乱。更重要的是，由于保安措施的不必要的重复，最终可能导致资源吃紧。同样，继续层层增加保安要求相对容易——而困难得多的是，查明在何处引入新的要求可以在其他地方确实相应减少措施和/或工作人员/资源。

2.6 国际民航组织普遍保安审计计划（USAP）是提高全世界航空保安标准的有力工具。从欧洲共同体内部的类似检查方案获得的经验表明，检查/审计不仅有助于激励各国正确地履行其义务，而且能凸现规则制定工作中的不正常性和漏洞。重要的是，国际民航组织审计计划的结果与规则制定过程应直接衔接，浑然一体，从而在必要时能对附件 17 和保安手册进行重新评估。

3. 2008 年 — 2010 年拟议的工作方案

3.1 根据在地区基础上制定和监测航空保安标准的经验，欧洲共同体（EC）和欧洲民用航空会议（ECAC）提议将几项行动纳入国际民航组织 2008 年 — 2010 年的工作方案中。

3.2 继国际民航组织 2006 年 12 月 1 日“建议对液体、凝胶和气溶胶进行检查的保安管制指导原则”的国家级信件（编号：AS 8/11-06/100 机密）之后，以及随后 2007 年 3 月 30 日的国家级信件，应优先采取的一项行动是，紧迫地寻求技术解决办法，完成正在进行中的工作，澄清和协调关于限制液体、气溶胶和凝胶的规则，包括在机场空侧区销售液体的商店的程序。这是一项引人注目的任务，涉及到在旅行公众中已产生消极影响的措施。国际上协调一致的规则是十分必要的，以恢复对保安的信心。

3.3 其次，应对限制带上航空器的物品进行审议，以更好地反映现在的情况。现有的违禁物品清单是在自杀炸弹袭击者制造的广泛的威胁之前和在强制使用加固驾驶舱门之前制定的。同样，旅客对劫机者的态度也发生了变化，他们不大会无动于衷（像 2001 年 9 月 11 日 UA93 号航班上所发生的事件所表明的那样）。这是一个明确的案例，说明应对制定“规则之上的规则”（见 2.5 段）进行重新评估。

3.4 此外，附件 17（保安）和 18（危险品）之间应有更大程度的协调一致，因为在违禁物品方面有很大程度的重叠。应相应地告知旅客，出于保安或安全原因而对客舱行李或货舱行李可夹带的物品的限制。

3.5 结合这些因素，应对违禁物品中的每项物品所产生的实际威胁程度进行审查，因为重要的是这一清单对旅客来说应是可信的。因此，应作为优先事项继续并完成国际民航组织正在进行的对违禁物品清单进行审查的工作，并与关于液体、气溶胶和凝胶的规则合并。还应考虑拟定一份适用于附件 17 和 18 的合并的违禁物品清单。

3.6 泛泛而论，应考虑把重点从制定新规则来解决航空保安问题转向更好地实施现有规则。审计和检查的经验表明，航空保安的缺陷更多地可能是未正确实行现有保安措施造成的，而不是缺乏适当的要求。

3.7 在此方面，人的因素在保安差错中起着关键作用，因为这常常是航空保安环节中最薄弱的一环。人员征聘和培训——包括初训和复训——是保持或提高航空保安标准的关键因素。因此，应对处理人的因素问题给与更多的优先。

3.8 普遍保安审计计划的第一阶段是对所有缔约国进行访问，这是提高全世界航空保安意识的有益做法。然而，对于该计划的第二阶段，此种全盘划一的做法似乎是不平衡的。与此相反，基本焦点应放在国家对航空保安活动进行适当监督的能力上，以及国家如何纠正在初步保安审计中所查明的缺陷。因此，应把资源着重放在有效控制国家所建议的纠正行动计划上。此外，更多地监测国家控制系统的效力是使用有限的资源来衡量高质量实施保安措施的高效方式。

3.9 在使国际民航组织保安审计更有具体针对性以使普遍保安审计计划的效力达到最佳的同时，当发现保安水平极其不令人满意时，还应向各缔约国提供更多的信息。这种做法将进一步提高普遍保安审计计划的可信度和有效性。显而易见，应拟定散发此种信息的方式，以便既使国家有机会开展整改方案，也能限制此种敏感信息的散发。然而，缔约国一贯不能履行附件 17 的义务是所有缔约国所关注的。

3.10 为了补充国际民航组织的保安审计，还应进一步考虑采用什么手段，从其他缔约国学习如何提高保安标准。欧洲民航会议在培训方面已经非常积极，包括在欧洲内部和与邻近地区合作开展的培训。因此，国际民航组织应继续与其地区会议协调，加强地区间合作。

3.11 保安与简化手续之间更好的平衡的必要性是个持续的问题。简化手续规则常常是在不考虑保安规则的情况下制定的，反之亦然。需要达到一种平衡，既要使航空业的运营受到的来自保安要求的干扰减至最少，而另一方面，要确保保安不会由于简化手续的原因而受到损害。在此方面，应考虑在附件 9 和 17 之间进行更好的协调。

3.12 最后，希望能补充现有的双边或地区协议中的“航空保安模式条款”，以在（相互）承认保安标准方面开展国家间的合作。然后，此种模式条款可以作为缔约国之间谈判的基础。制定此种模式条款将是促进“保安一次了结”的概念的重大步骤。

—完—