



大会第 36 届会议

执行委员会

议程项目 15: 航空保安计划

航空保安需要以风险为基础的处理方法

(由国际航空运输协会 (IATA) 提交)

执行摘要

今天的航空保安系统是处于一个高水平,但对于事件可能效率低以及太被动。本文件对于以风险为基础的保安处理方法提出了一些关键性的原则,目的在于用集中对付主要风险的方法增强力量和提高效率。

行动: 请大会:

- a) 在 ICAO 协助下, 制定一个共同的风险评估方法;
- b) 向各国的航空保安系统介绍以风险为基础的处理方法。

战略目标:	不适用。
财务影响:	不适用。
参考文件:	不适用。

1. 引言

1.1 IATA 支持自 2001 年以来航空保安取得的高水平的改进。最近对附件 17 的修订以及政府对执行增强的标准采取负责的态度就是航空保安成为国际管理框架中主要组成部分的证明。已经开始采取更加和谐的方法，如对旅客携带液体、气溶胶和凝胶体采取协调的一升袋制度（LAGs）。现在我们不仅需要讨论如何做更多的工作来防止非法干扰，而且需要讨论我们能做什么才能更好的更有效的防止非法干扰而不降低保安水平。

1.2 对于发生攻击的情况和可能性是风险管理的中心内容。需要引进更多的风险评估，其部分原因是由旅客的激烈争论驱动的。激烈的争论使航空旅行越来越不受欢迎，而且与芝加哥公约的第 22 条的宗旨相矛盾。该条的目的是保持航空旅行的快速和方便（“防止航空器、机组、旅客和货物不必要的延误”）。它同时也是被保安措施及有关设备和技术增加的费用所驱动的。在这方面，系统的一切利益有关方如政府、航空公司、机场和旅客都关心反映采取可能的最佳措施并对他们各自有正面和反面影响的决定能在会上予以讨论。

2. 关键问题

2.1 采取更加以风险为基础的保安的关键原则是这样一种观念，即在同一水平上处理一切风险而不论其严重程度如何，它实际上比把资源的大部分集中用于最严重的风险效率更低。和任何事物一样，航空运输经营人的财务、基础设施或其他资源（现成的经过培训的职员等）都是有限的。在这方面以及为了更保安起见，政府必须更慎重地权衡面对的各种选择，从而做出正确的决定。

2.2 当局的主要作用是必须把情报和威胁信息集中起来。航空公司是主要的有关方，必须及时的向其通报信息。对各种风险的评估及决定其优先权是典型的政府的职责。有些风险可以采取一些可能的方法予以处理或缓解。在此，政府的职能应是评估何种方法对业界和旅客影响更小。这种影响可能是在经营（不方便、延误）方面的，但也可能是财务方面的。

2.3 IATA 本身及其会员航空公司已介绍了保安管理系统或称 SEMS 的概念（见 IATA 关于此问题的文件）。保安管理系统规定了公司的保安政策并打算把管理保安作为其全部业务的一个不可分割的组成部分。和任何业务计划一样，它规定了目标，建立了权利的级别等。最后，应当把 SEMS 纳入到组织机构之中，而且成为其文化的一部分。

2.4 同样的方法应该适用于公共当局及其保安功能。以风险为基础的保安管理系统不仅从业务观点来看是做出的正确决定，而且对于使保安更加坚固和更具持续性来看，也是正确的决定。IATA 发现，当实体把保安作为各个单独组成部分的综合体时，它们面临这样一种风险，即当一个新的保安措施重复以前的措施而且使顾客服务降低或恶化时，这种新的保安措施可能会从总体上导致保安水平的下降。例如，一个大的禁止项目清单可能使监测人员很难把注意力集中在政府认定的最大威胁项目（如爆炸物）上。这样以风险为基础的程序，政府就能制定防止非法干扰行为的具体的行动计划-把以前对保安采取的处理方法和对威胁信息及事件的一贯反应结合起来。以风险为基础的处理方法的目的是避免各种措施之间的冲突，并使政府在刷新其法规时更具信心。

2.5 在当今社会中，责任也起着越来越大的作用。

2.6 具体的讲，在航空保安中，一个好的以风险为基础的管理系统应当包括下列因素：

2.6.1 以国际上接受的标准为基础把风险分析因素纳入国家法规，慎重地界定对个别旅客的评估，以便识别可能对民航的安全和保安可能造成威胁的个别人。

2.6.2 制定规划的目的在于便利那些通过适当的风险评估被认定对安全和保安没有危险的旅客的行动，这样可以更有效的和有目的的利用资源。这些规划必须用这样的方法来制定，即在正常情况下，为了加强保安监测，选择被监测的旅客不能超过总数的 5%。

2.6.3 有效的制定的系统的目的是避免随便对旅客进行额外检查。

2.6.4 以国际上接受的标准为基础把风险分析因素纳入到国家法规中，利用管制的代理/熟知的货主计划认真的界定对货物的评估，以便利对民航的安全和保安没有威胁的货物的流通。

2.6.5 在适当的组织机构之间交换有关情报，协助对旅客和货物进行风险评估，以便利全球熟悉的旅客和货物的运输。

3. 结论

3.1 IATA 请大会对本文件中提出的问题考虑下列行动：

- a) 注意本文件中提出的原则；
- b) 在 ICAO 协助下，制定共同的风险评估方法；
- c) 把以风险为基础的方法引进国家航空保安系统。