



第二次高级别航空安保会议 (HLCAS/2)

2018 年 11 月 29 日至 30 日，蒙特利尔

议程项目 3：全球航空安保计划

提升航空安保和简化手续在国际民航组织的地位

(由美国、澳大利亚、巴西、加拿大、新西兰、卡塔尔、南非、阿拉伯联合酋长国和国际航空运输协会提交)

摘要

民用航空运行所处的不断演变的威胁环境表明，需要对航空安保和简化手续作出适当的优先安排和资源配置。本工作文件强调国际民航组织需要重新评价组织内部航空安保和简化手续的优先地位并相应提升其业务工作。建议国际民航组织根据零名义增长预算对成立航空安保和简化手续局一事开展可行性研究，并确定此编制能够为国际民航组织及其成员国产生的效益。

高级别航空安保会议的行动在第 7 段。

1. 引言

1.1 2016 年 9 月通过的联合国安全理事会 (UNSCR) 第 2309 号决议以及同一年召开的国际民航组织大会第 39 届会议的成果，说明国际民航组织及其成员国需要通过可持续的有效措施保证全球航空系统安保。联合国安理会第 2309 号决议的通过，还为国际民航组织重新评价本组织内部航空安保的优先地位并相应提升其业务工作提供了有利时机。

2. 组织结构

2.1 国际民航组织的组织结构非常成功地造就了健康、可持续的全球安全文化。这方面的成功值得效仿，并且应当成为航空安保的典范。通过在安保与安全航之间实现结构平等，国际民航组织可以确保为其航空安保工作调配资源，使业务范围方向明确、管理得当、执行有力，且不会在多学科职能局内为优先地位开展竞争。

2.2 本三年期内，国际民航组织为协助成员国实施附件 17 的标准和建议措施 (SARPs) 所采取的行动令人瞩目。这些行动包括：制定和通过全球航空安保计划 (GASeP)；通过对附件 17 的第 16 次修订；任命增设航空安保地区官员；持续开展并审查普遍安保审计计划 (USAP)、航空安保改进计划 (ASIPs)；

以及对航空安保培训中心 (ASTC) 网络利用。但是通过在专门的安保和简化手续局内设立一名向秘书长直接报告的局长这种结构重组, 可以提高国际民航组织航空安保资源效率、生产率及问责制。

2.3 对航空构成的威胁演变速度仍在不断加快。但是, 只是在 2017 年才刚刚对标准 4.4.1 进行了修订, 提出对旅客进行爆炸物检查的要求。与爆炸装置相关的危险性和薄弱环节至少自 2001 年起便已得到普遍认识。设立安保和简化手续局, 将会使国际民航组织更加完备、更加及时且积极主动地倡导符合联合国安理会第 2309 号决议的安保政策, 促请“所有国家在民航组织内开展工作, 审查和调整它的国际安全标准, 以有效处理恐怖分子袭击民用航空这一威胁。”

3. 相互平等、协调和宣传

3.1 负责安保和简化手续的专职局长可以利用与其他各局局长相同的影响力和权限参与处理各种问题。这将确保各局之间利害共担 (例如: 网络安保、遥控驾驶航空器系统、危机管理和冲突区/空域问题), 可以充分发挥航空安保专长。

3.2 由于对地区主任赋予了制定其各自议程的更大自主权, 因此, 必须保持国际民航组织总部各局的平等权限以确保地区工作计划与国际民航组织全球战略相辅相成。此外, 局长可以确保将安保纳入局长会议等国际民航组织地区活动, 并在所有地区统一处理安保政策、指导和通信。

3.3 航空安保和简化手续局的专职局长还将提升航空安保事项的宣传水平。局级领导有益作用的一个实例, 就是在未完成的大会决议方面。此类决议可追溯到大会第 35 届会议, 当时要求理事会将其各项活动尽快纳入经常方案预算, 以此确保普遍安保审计计划财务的长期可持续性。敦促理事会通过在 2013 年年底之前不断将供资要求纳入经常预算, 以此支助航空安保行动计划 (目前的全球航空安保计划) 长期可持续性的类似大会决议仍未完成。

4. 财政责任

4.1 在预算零名义增长之时, 要实现航空安全与安保之间的结构平等, 并非期望或者渴望国际民航组织去谋求追加供资。而是建议国际民航组织重新评估其本期预算调配, 确定不再满足成员国优先事项的现行组织做法和方案以及可以削减或予以终止之处, 以便能够重新确定资金流向以支助新的优先事项。联合国安理会已经明确, 航空安保是一个全球工作重点, 国际民航组织采取行动对其预算进行相应调整, 将提供范例供成员国效仿以响应新出现的威胁。为此, 根据零名义增长预算对成立航空安保和简化手续局一事进行可行性研究, 应当是秘书处的一项新的当务之急。

4.2 建立一个航空安保和简化手续局将对国际民航组织安保方案及活动的支出做法提供更高层次的问责制。这将向成员国提供额外保证, 确保为普遍安保审计计划的审计、航空安保改进计划及编制新的培训和指导材料等具体的航空安保优先事项所调配的资源不被挪作他用。

5. 制定一项全球性航空安保组织基线

5.1 通过机构重组对航空安保和简化手续作出优先排序，国际民航组织将树立一个重要的样板和先例供成员国仿效。由于安保通常是安全机构的从属部门，因此，许多成员国在其各自政府内遇到了这一相同的优先排序问题。国际民航组织努力将安保提升到安全的高度，并对这些优先事项进行平等管理，这将为今后的治理工作提供一种模式，鼓励成员国建立与其航空安全部门不分伯仲的航空安保机构。

5.2 在进行此类重组时会出现需要攻克的各种挑战，其中包括：重新调整供资而不对其他基础优先事项产生负面影响；在新设与现有各局内重新界定领导作用和职责；并确保这种结构变化产生效率。但是，国际民航组织不应当被这些挑战所阻拦，也不应当由于所希望的最终结局无法一蹴而就而在现实面前止步。将具备多学科职责的现有职能局一分为二变成两个专业化局，将使业务重点更加突出，并使国际民航组织能够满足其各项战略目标。

6. 结论

6.1 民用航空运行所处的威胁环境不断演变，表明需要对航空安保和简化手续作出适当的优先安排及资源配置。联合国安理会第 2309 号决议对此作了明确概述。在制定全球航空安保政策及标准方面，国际民航组织任务的圆满完成取决于组织内部对安保予以适当定位。

7. 高级别会议的行动

7.1 请高级别航空安保会议：

- a) 认识到国际民航组织的组织结构内实现航空安保与安全平等的效益；
- b) 要求国际民航组织理事会指示秘书处开展可行性研究并审查全部现有提案，以确定在零名义增长预算下建立航空安保和简化手续局的各种选项。这需要审议如何重新安排财务资源流向；
- c) 要求秘书处征求成员国的意见作为该可行性研究的一部分；
- d) 要求在完成可行性研究后留出充裕时间供理事会对其进行审查，并在大会第 40 届会议之前作出决定；和
- e) 如果国际民航组织理事会确定航空安保和简化手续局的设立符合国际民航组织及其成员国的最大利益，则要求起草一项决议供大会第 40 届会议审议。