



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 1：国际民航组织的全球风险背景综述

全球风险背景综述

（由澳大利亚、加拿大、法国、德国、以色列、荷兰、瑞士、联合王国和美国提交）

摘要

本文件指出了基于风险的做法对航空保安的重要性并建议，编制和分发一份全球风险背景综述提供了一个就大会第 37 届会议就该事项的结论交付成果的方法。

行动：请高级别航空保安会议核准第 6 段所载的结论和建议。

1. 引言

1.1 大会第 37 届会议通过的关于航空保安的宣言敦促各国“共享关键领域的最佳做法与信息，比如...基于威胁的风险分析，”此外，大会指示理事会“责成航空保安专家组为航空保安确定和拟定一种风险评估方法，并在附件 17 或者在国际民航组织的任何其他文件中载入基于风险的评估和关于通过新的或者经修订的航空保安措施的建议。”

1.2 航空保安专家组第二十三次会议总结，简化版本的风险背景综述（RCS）可以是一项有用的基线工具，如各国选择使用其中的方法，则可助其进行各自的风险评估。

1.3 全球 RCS 旨在推进这些宏大意图，提出了一套进行风险评估的方法，并提供了全球风险的评估，让国际民航组织在审议纳入附件 17 的措施时、以及各国在进行国家风险评估时，均可纳入考虑。

2. 基于风险做法的重要性

2.1 对持续的恐怖威胁进行最高效管理的方法是，就针对和来自总体民用航空、及其运输的特定人员（包括旅客和非旅客人员两种）以及特定物品（行李、货物和邮件等）等所带来的潜在风险，加以查明、了解和处理。风险范围之广难以想象，因此航空界必须把注意力放在最真实的威胁和风险以及脆弱性最高的领域、方能将保安资源用于价值最高之处。

2.2 在附件 17 中，“风险评估”以及“保安风险评估”等用语至少出现在七项标准中。这反映的一项事实是，附件 17 代表了一套国际航空保安不得低于此等水平的标准和建议措施（SARPs）；但作为一套事后编制的措施，标准和建议措施总是滞后于其企图处理的威胁。因此个别国家以及国际民航组织有必要在采取其措施时，以基于坚实的方法和讲证据而觉察的风险环境所进行的风险评估为依据，尤其是在附件 17 标准和建议措施具体要求风险评估时更应如此。

3. 风险背景综述的作用

3.1 作为草案文件分发给航空保安专家组第二十二次会议和第二十三次会议的全球风险背景综述，旨在支持以更高效的做法采取基于风险的保安措施。

3.2 首先，该文件根据最佳的可获信息，就民用航空的恐怖威胁和风险进行了综述分析。这可作为各国进行其各自风险评估的基线工具，并在国际民航组织审议未来措施时，将民用航空当前的恐怖风险纳入考虑，如大会第 37 届会议 A37-17 号决议所述。此外，RCS 为各国提供了已知民用航空威胁的范畴，在其实施基于风险的保安措施时应加以考虑。

3.3 其次，RCS 为各国提供了一个进行其各自风险评估的广泛背景。RCS 并不意在取代各国自身的风险评估进程。反而，由于该综述适用于世界大部分地区，因此提供了关于恐怖风险的总体情况，以及各国进行其各自风险评估时应考虑使用的方法，以便据此采取措施。这套方法与现有的风险管理系统良好做法相当，并虑及了关于恐怖威胁的特定问题而加以调整。因此，它有助于共享该领域的最佳做法，从而实现关于航空保安的宣言的目标。

4. 实际应用

4.1 高级别航空保安会议（HLCAS）的与会代表可获得威胁和风险工作组（WGTR）编制的简化版 RCS。在国际民航组织航空保安专家保密门户网站上，则提供了载有风险分析进一步详述的较长版本。该分析是根据由 WGTR 制定的一系列风险衡量标准而进行的，其中描述了个别威胁、其发生的可能性和后果、相关的现有缓解措施、以及可能的适当反应。

4.2 在航空保安专家组审议航空货物保安时，已经应用了这种基于风险的做法。WGTR 就航空货物系统的恐怖风险提供了更详细的评估，使得航空货物保安工作组得以根据这项分析编制供高级别航空保安会议讨论的提案，这实际验证了基于风险的航空保安做法。

4.3 各国就航空保安目的使用风险评估的经验似乎差异很大，一个国家的初步自愿试验显示，对许多国家来说，要采取这项做法进行详细分析可能有难度。合理的结论看来是，正如其他航空保安举措一样，若要各国有效使用这项做法，将需要给予指导、宣教以及培训等支持，再加上与其情报界进行频繁和高质的互动。此外，WGTR 将继续审查该方法，以确保其对各国持续有效有用。

4.4 区域做法在风险评估方面将发挥作用。显而易见，虽然这项全球风险分析提供了基于证据的工作背景，于此同时，所评估的风险将根据当前的恐怖威胁而在各地区间有所差异。值得注意的是，美洲国家已采取举措，编制了关于威胁评估和风险管理方法的手册草案，其中已考虑到向航空保安专家组第二十三次会议提交的风险背景综述草案，同时虑及了地域因素。

4.5 为了让 RCS 与各国为减轻最普遍的民用航空威胁而可能施行的实际措施相连接，WGTR 还将另外编制一份威胁评估文件，至少在年度基础上提交给航空保安专家组。这份文件将查明当前的民用航空相关威胁，并可就减轻威胁的可能适当反应提出建议。但该文件绝非意在替代各国进行的个别风险评估，亦非对其目前的威胁情报取而代之，因为这些事务仍属各国的主权责任。反之，这份指导文件将提供基于证据的风险情况以及各国可采取的各项实质行动，以便实现或补充基于风险的保安方案。

5. RCS 的分发

5.1 本工作文件提交者预见，待高级别航空保安会议表态后，全球风险背景综述将作为国际民航组织文件进行分发，至少每年更新一次，并视所需在出现关于威胁和危险的新证据时，根据 WGTR 的建议直接向各国提供补充信息。

5.2 此外，航空保安专家组和 WGTR 将为编制“子文件”进一步开展工作，以便就目前所知有限的风险领域提出更详细和技术性的指导，例如网络攻击或航空面对的化学、生物和辐射威胁等。此外，WGTR 将继续润饰这套方法，以反映各国的使用经验。

6. 结论和建议

6.1 请高级别航空保安会议就以下达成结论：

- a) 全球风险背景综述提供了有用的基础，让国际民航组织和各国在以基于风险的做法采取航空保安措施时加以考虑；和
- b) 国际民航组织就风险背景综述进行分发、使用和继续制定，将是实现关于航空保安的宣言以及大会第 37 届会议 A37-17 号决议等目标的一大步骤。

6.2 请高级别航空保安会议建议如下：

- a) 考虑到高级别航空保安会议的结论，由国际民航组织至少每年分发一份全球风险背景综述简化版本，作为各国在制定其风险评估时应该考虑的信息来源，以及基于风险的评估的制定基础，这是根据大会第 37 届会议 A37-17 号决议，在建议就附件 17 或任何国际民航组织文件通过新的或经修订的航空保安措施时，均应随附的评估；和
- b) 由航空保安专家组和 WGTR 继续更详细地制定这项做法，包括编制指导材料和培训并继续改进这套方法，以便协助那些希望使用该方法的国家。