

Doc 10047



航空安保监督手册

国家航空安保监督体系的建立和管理

经秘书长批准并由其授权出版

第一版 — 2015年

国际民用航空组织

Doc 10047



航空安保监督手册

国家航空安保监督体系的建立和管理

经秘书长批准并由其授权出版

第一版 — 2015年

国际民用航空组织

国际民用航空组织分别以中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本出版
999 Robert-Bourassa Boulevard, Montréal, Quebec, Canada H3C 5H7

订购信息和经销商与书商的详尽名单，
请查阅国际民航组织网站 www.icao.int。

Doc 10047 号文件 —《航空安保监督手册》— 国家航空安保监督体系的建立和管理
订购编号：10047
ISBN 978-92-9249-801-6

© ICAO 2015

保留所有权利。未经国际民用航空组织事先书面许可，不得将本出版物的任何部分
复制、存储于检索系统或以任何形式或手段进行发送。

修订

《产品和服务目录》的补篇中公布了各项修订；在国际民航组织网站 www.icao.int 上有本目录及其补篇。以下篇幅供记录修订之用。

修订和更正记录

[illegible]

前言

本手册概述了国际民航组织成员国在建立和管理国家民用航空安保监督制度方面的义务和责任。它针对政府的高层决策者，强调作为 1944 年 12 月 7 日在芝加哥签署的《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）签署国的国家义务，并为建立和管理履行这些义务可能需要的各国国家民用航空安保监督制度提供信息与指导。

本手册仅限于成员国总体航空安保监督责任的范围，强调国家对国家航空活动的航空安保的承诺。若干关键要素（CEs）已被确定为民用航空安保监督制度必不可少的部分，有效实施与安保相关的政策和相关程序时应考虑这些要素。本手册提出的民航安保监督制度的关键要素包括：

- 主要航空安保立法；
- 航空安保方案和规章；
- 国家航空安保主管当局及其责任；
- 人员的资格和培训；
- 提供技术指导、工具及安保方面的关键资料；
- 资格认证和批准的义务；
- 质量控制的义务；和
- 解决安保关切。

各国在加入《芝加哥公约》时，同意遵守某些原则与安排，以便国际民用航空得以安全、可靠和有序的发展。国际民用航空的安全和有序发展需要根据国际公认的标准、程序和做法开展所有民用航空运行。《芝加哥公约》第三十七条规定，各缔约国应在有关航空器、人员、航路及各种辅助服务的规章、标准、程序及组织方面进行合作，凡采用统一办法而能便利、改进空中航行的事项，应尽力求得可行的最高程度的一致。《公约》还规定，各缔约国应建立并实施一套系统以保证其令人满意地履行其国际义务和责任，安全和有序地发展和从事民用航空。

关于航空安保，保持全球标准效力的一致性尤其重要，这是因为，实施国际标准和建议措施（SARPs）中规定的安保措施所提供的对非法干扰行为的保护水平到底有多高，完全取决于全球航空网络中最薄弱的环节。成员国应根据本国颁布的法治执行与安保相关的标准和建议措施。因此，作为履行其义务和责任的第一步，各国应规定颁布法律框架，即下文所称的国家主要航空安保立法。

主要航空安保立法应涉及制定和颁布与本国接受的《芝加哥公约》各附件（主要是附件 17 — 安保 — 保护国际民用航空免遭非法干扰行为）各项规定相符的民用航空安保规章，制定国家民用航空安保方案(NCASP)，

（从本质上讲它是一国国家民用航空安保制度的蓝图），以及设立和指定一国家组织为负责国家民用航空安保的主管当局。主要航空安保立法还应涉及能够确保所有利害攸关方遵守这些规定的必要法律权威和权力利害攸关方。

作为建立和管理一国国家民用航空安保系统的标准和建议措施的主要来源，附件 17 涉及国家航空安保主管当局所负责的各种预防和应对安保措施，以及对一国国家民用航空安保系统的所有方面进行监督和采取质量控制措施的责任，其中包括与机场、航空器、旅客及其客舱和货舱行李、货物和邮件的安保措施相关的责任、安保人员的培训和资格标准以及与有效应对非法干扰行为有关的措施。《芝加哥公约》的其他附件也与一国国家民用航空安保系统相关，特别是附件 9 — 简化手续，它涉及海关及移民手续、旅客和机组成员的身份识别和管理以及其他过境手续的简化。附件 9 通过负责国家边境安保的政府机构的管制程序（例如通过明确规定与旅客和机组成员旅行证件相关的核查措施），影响着对一国国家民用航空安保系统的管理。

建立和管理国家民用航空安保监督制度的重大挑战是创建一种安保机制，这种机制能够非常有效地预防非法干扰行为，但又不会过度限制民用航空的增长、影响其效率和生产力、增加过度成本、造成不必要的运行不便，或者不必要地侵犯私人权利或公民自由。

题为《监督手册》C 部分 — 国家航空安保监督系统的建立和管理的本手册（Doc 9734 号文件），是由国际民航组织秘书处作为国际民航组织第 36 届大会（2007 年 9 月 18 日至 28 日）的大会 A36-20 号决议和国际民航组织理事会为确保在 2007 年底的第一轮审计（该轮审计主要集中于审计一国通过有效执行航空安保审计系统的各关键要素对该国的航空安保活动进行适当的国家审计的能力）后继续执行普遍安保审计方案（USAP）的决定的结果制定的。本手册由国际民航组织秘书处制定并经秘书长授权出版，目的是从普遍安保审计方案向根据大会 A38-15 号决议 — 《继续实施国际民航组织与航空安保有关的政策的综合声明》实施的持续性监测做法过渡。

为使本手册的目的明确和准确，欢迎对其格式、内容和表述提出改进建议。我们将对此类建议或提议进行审议，如发现合适，将纳入手册下一版本。定期修订将保证手册保持相关性和准确性，关于对本手册的意见请寄给：

The Secretary General
International Civil Aviation Organization
999 Robert-Bourassa Boulevard
Montréal, Quebec, Canada
H3C 5H7

目录

	页码
词汇表.....	(ix)
缩略语.....	(ix)
定义.....	(x)
出版物.....	(xiii)
第 1 章 引言.....	1-1
1.1 本手册的目的.....	1-1
1.2 关于本手册.....	1-1
第 2 章 航空安保监督：国家义务.....	2-1
2.1 航空安保监督的概念及定义.....	2-1
2.2 国际民航组织成员国责任概述.....	2-3
2.3 国际民航组织成员国安保监督义务概述.....	2-4
2.4 政府控制和监督做法.....	2-10
2.5 国家对航空安保的承诺.....	2-12
第 3 章 民用航空安保监督制度的关键要素.....	3-1
3.1 一般考虑.....	3-1
3.2 主要航空安保立法（CE-1）.....	3-2
3.3 航空安保方案和规章（CE-2）.....	3-6
3.4 国家航空安保主管当局及其责任（CE-3）.....	3-9
3.5 人员资格和培训（CE-4）.....	3-12
3.6 提供技术指导、工具和重要安保信息（CE-5）.....	3-14
3.7 资格认证和批准的义务（CE-6）.....	3-15
3.8 质量控制的义务（CE-7）.....	3-17
3.9 解决安保关切（CE-8）.....	3-20

词汇表

缩略语

本手册和航空安保审计中常用的缩略语如下：

AOSP	航空器运营人安保方案
ASA	航空安保审计股
ASC	机场安保委员会
ASP	机场安保方案
ASTP	航空安保培训成套教材
ATSP	空中交通服务提供者
CAP	纠正行动计划
CE	关键要素
CMA	监测做法持续监测做法
ICAO	国际民航组织
ICASS	国际民航组织全面航空安保战略
ICPO-INTERPOL	国际刑事警察组织
MANPADS	便携式防空系统
MRTD	机读旅行证件旅行证件
NCASC	国家民航安保委员会
NCASP	国家民用航空安保方案
NCASTP	国家民用航空安保培训方案
NQCP	国家民用航空安保质量控制方案
SARPs	标准和建议措施
SRA	安保限制区
USAP	普遍安保审计计划

定义

本手册所使用的定义与《芝加哥公约》有关附件和国际民航组织其他文件（如《国际民用航空词汇表》（Doc 9713 号文件）和国际民航组织《航空安保手册》（Doc 8973 号限制发行文件））中出现的定义相似，或是国际民航组织航空安保航空安保审计股（ASA）拟使用的定义。因此，这些术语在本手册中使用时，具有下文所表明的含义：

非法干扰行为 附件 17 中所界定的非法干扰行为以及各航空安保公约中所述的危害民用航空安全的行为。

空中作业 使用航空器进行专业服务的航空器运行，如农业、建筑、摄影、测量、观察与巡逻、搜寻与援救、空中广告等。

机场 陆地或水上全部或部分地用于航空器的进场、离场和场面活动而划定的区域（包括所有建筑物、设施和设备）。

航空器 凡能在大气中从空气的反作用而非从空气对地球表面的反作用获得支撑的任何机器。

航空器安保检查 对旅客可能已经进入过的航空器内部的检查和对货舱的检查，目的在于发现可疑物品、武器、炸药或其他危险装置、物品和物质。

航空器安保搜查 对航空器内部和外部进行的彻底检查，目的在于发现可疑物品、武器、炸药或其他危险装置、物品或物质。

空中航行服务 在运行各个阶段向空中交通提供的服务，包括空中交通管理、通信、导航和监视、空中航行气象服务、搜寻与援救和航行情报服务。

机场 成员国内开放供商业航空器运行的任何区域。

空侧 机场的活动区域及其邻近的地带和建筑物或其一部分，进入该区域是受管制的。

空中交通 在机场机动区内飞行或运行的一切航空器。

空中交通服务 飞行情报服务、告警服务、空中交通咨询服务、空中交通管制服务（区域管制服务、进近管制服务或机场管制服务）等不同含义名词的通称

审计（国际民航组织普遍安保审计计划持续监测做法） 现场或非现场普遍安保审计计划持续监测做法活动，在活动中国际民航组织对一个成员国的航空安保和监督系统进行系统的和客观的评价，以评估该国国家航空安保监督系统关键要素的执行程度和附件 17 的标准和附件 19 中与安保有关的标准的遵行程度。

背景调查 对一个人的身份和以往经历的调查，包括在法律允许的情况下进行有无犯罪历史的调查，作为对一个人是否适宜去实施某项安保管制措施和/或在无人陪同下进入安保限制区的评估的组成部分。

行李 按照与运营人的协定，在航空器的客舱或货舱内载运的旅客或机组的个人财物。

炸弹威胁 以匿名或其他方式通告的威胁，暗示或推测（无论真假）飞行中或地面上的航空器，或任何机场或民航设施或个人安全可能面临来自爆炸物或其他物体或装置的危险。

货物 在航空器上载运的除了邮件、供应品和随行或错运行李之外的任何物品。

机上供应品 除配餐供应品外的与空中旅客服务有关的一切物品，如报纸、杂志、耳机、声像带、枕头、毯子和化妆包等。

配餐供应品 航空器上所用一切食品、饮料、其他干货及相关设备。

资格认证 航空安保主管当局或其代表对一个人具备按照主管当局规定的可以接受的水平履行委派的职责所需要的能力所做的正式评价和认定。

商业航空运输运行 航空器为取酬或收费而从事旅客、货物或邮件运输的运行。（就本手册而言，将使用“航空器运营人”而不是“商业航空运输运营人”。）

机组成员 运营人指派在飞行中的航空器上值勤的人。

简化手续 为了加速人员或货物的放行和防止不必要的运行延误，而对必要的控制过程进行有效管理。

通用航空运行 除商业航空运输运行或空中作业运行以外的航空器运行。

人的因素原理 适用于航空设计、合格审定、训练、运行和维修的原理，这些原理通过适当地考虑人的行为能力来寻求人与其他系统组件之间的安全界面。

人的行为能力 影响航空运行的安全、安保和效率的人的能力与局限性。

不准入境者 被或将被某国当局拒绝批准进入该国的人。

国际机场 由成员国在其本国领土内指定作为国际航空运输出入境并办理有关海关、移民、公共卫生、动植物检疫和类似手续的任何机场。

邮件 由经营邮政业务的经指定的邮政业务经营人根据《万国邮政联盟法》交运并准备送交经营邮政业务的经指定的邮政业务经营人的所有邮递物品。

运营人 凡从事或拟从事航空器运营的个人、机构或企业。

机长 由运营人或通用航空的所有人指定的在飞行中负有指挥职能并负责飞行安全操作的驾驶员。

管制代理人 与运营人开展业务，并提供主管当局所认可或所要求的货物或邮件安保管制的代理人、货运代理人或其他任何实体。

管理 做出权威性指示，以实现和保持理想程度的秩序。

注：就本手册而言，这一术语包含政策、要求、规则、指令、法令、指示和命令等。

破坏 企图对财产造成恶意或任意破坏，危及民用航空及其设施或对其造成非法干扰的作为或不作为。

检查 运用技术或其他手段进行检查，以查明和/或发现可能用来实施非法干扰行为的武器、炸药或其他危险装置、物品或物质。

注：某些危险物品或物质已由附件 18 和相关的《危险品安全航空运输技术细则》（Doc 9284 号文件）加以分类，因此必须根据这些细则进行运输。此外，《航空安保手册》（Doc 8973 号限制发行文件）列出了绝对不得在航空器客舱内携带的违禁物项清单。

安保 保护民用航空免遭非法干扰行为。这一目标由各项措施、人力和物力资源的总和加以实现。

安保审计 对执行国家民用航空安保方案的各个方面是否符合要求进行的深入审查。

安保管制 防止带入可能用于实施非法干扰行为的武器、炸药或其他危险装置、物品或物质的手段。

安保设备 为防止或查出对民用航空及其设施的非法干扰活动而单独使用或作为某一系统的组成部分使用的专门装置。

安保检查 对航空公司、机场或其他参与安保的实体执行国家民用航空安保方案要求的情况进行的检查。

安保方案 防止对国际民用航空的非法干扰行为的书面措施。

安保限制区 机场空侧区域中被确定为存在高风险、除实施通行管制外还执行其他安保管制的区域。这些区域通常包含尤其是自检查口至航空器、停机坪、行李分拣装卸区之间的全部商业航空旅客离场区域，其中包括航空器进入运行状态和已检查的行李和货物停放的区域、货棚、邮件中心、空侧配餐和航空器清洁场地。

安保调查 对安保需要的评估，包括查明可被用来进行非法干扰行为的易受攻击要害点，以及关于纠正行动的建议。

安保测试 对模拟实施非法干扰行为企图的航空安保措施所进行的隐蔽或公开的试验。

服务提供者 为运营人和其他提供者服务，属于航空活动的一部分并在职能上与其管理人分离开的机构。

登记国 航空器在其登记册上登记的国家。

运营人所在国 运营人主要业务地点所在的国家，或者在没有这种业务地点时，运营人的永久居住地点所在国。

旅行证件 由一国或一个组织颁发的、可由有合法权利的持有人用于国际旅行的护照或其他官方身份证件。

出版物 (本手册中提及的)

本手册中提及下列文件，这些文件或可为各国提供补充指导材料，帮助其建立和管理本国的民用航空安保监督制度。

国际民航组织文件

公约和相关法规

《国际民用航空公约》(Doc 7300 号文件)

《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》(Doc 8364 号文件)

《关于制止非法劫持航空器的公约》(Doc 8920 号文件)

《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》(Doc 8966 号文件)

《制止在用于国际民用航空的机场发生的非法暴力行为以补充制止危害民用航空安全的非法行为的公约的议定书》(Doc 9518 号文件)

《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》(Doc 9571 号文件)

《关于制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》(Doc 9960 号文件)

《制止非法劫持航空器公约的补充议定书》(Doc 9959 号文件)

《关于修订<关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约>的议定书》(Doc 10034 号文件)

《国际民用航空公约》附件

附件 2 — 《空中规则》

附件 6 — 《航空器的运行》— 第 I 部分 — 《国际商业航空运输 — 飞机》

附件 8 — 《航空器适航性》

附件 9 — 《简化手续》

附件 11 — 《空中交通服务》

附件 13 — 《航空器事故和事故征候调查》

附件 14 — 《机场》 — 第 I 卷 — 《机场设计和运营》

附件 17 — 《安保》 — 《保护国际民用航空免遭非法干扰行为》

大会决议

《大会有效决议》（截至 2013 年 10 月 4 日）（Doc 10022 号文件）

手册和通告

《机场设计手册》（Doc 9157 号文件）

《航空器的运行》（Doc 8168 号文件）

《机场规划手册》（Doc 9184 号文件）

《空中交通管理安保手册》（Doc 9985 号限制发行文件）

《航空安保手册》（Doc 8973 号限制发行文件）

《关于不循规/扰乱性旅客法律方面的指导材料》（Cir288 号通告）

《民用航空安保工作中人的因素》（Doc 9808 号文件）

《人的因素培训手册》（Doc 9683 号文件）

《国际民航组织关于机场和航行服务收费的政策》（Doc 9082 号文件）

《机读旅行证件》（Doc 9303 号文件）

《关于实施附件 6 中安保规定的手册》（Doc 9811 号文件）

《简化手续手册》（Doc 9957 号文件）

《培训手册》（Doc 7192 号文件）

《普遍安保审计方案持续监测手册》（Doc 9807 号限制发行文件）
（以前标题为安保审计参考手册）

空中航行服务程序（PANS）

《空中交通管理》（Doc 4444 号文件）

联合国毒品和犯罪问题办公室 — 技术援助工具

《与恐怖主义有关的国际文书和安全理事会第 1373（2001）号决议规定的罪行和管辖权清单》

《全球反恐怖主义文书纳入立法和实施指南，2006 年》

《国际反恐公约和议定书立法指南，2003 年》

《引渡示范法，2004 年》

第 1 章

引言

1.1 本手册的目的

本手册的目的在于强调国际民航组织缔约国通过建立与管理民用航空安保监督制度对国家民用航空安保系统实施监督的义务和责任，并为政府决策者提供这方面的信息和指导。考虑到许多缔约国在履行《芝加哥公约》义务时遇到的困难，本手册强调了有关建立有效民用航空安保监督制度所涉及的关键要素（CEs），并对建立制度解决执行与安保相关的国际标准和建议措施时遇到的困难提供指导。这些标准和建议措施主要包括在附件 17 —《安保：保护国际民用航空免遭非法干扰行为》中，但也包括在附件 9 —《简化手续》的与安全相关的规定中。

1.2 关于本手册

1.2.1 本手册是国际民航组织公布的几份关于航空安保的指导材料之一。通过确定和解释有效建立、执行和维持国家民用航空安保监督系统所各项关键要素，本手册有助于为一国的国家民用航空安保系统的良好运行奠定了基础。

1.2.2 根据国际民航组织普遍安保审计计划（USAP）实施的审计表明，并非所有国家全面实施了附件 17 所载的标准。所遇到的一个常见缺陷是，许多国家没有对其国内所有与航空安保有关的活动进行有效监督。各国为确保有效执行附件 17 所载标准和建议措施、附件 9 中与安全有关的标准和建议措施以及本国航空安保要求，建立全面的民用航空安保监督制度至关重要。这是国际民航组织所有成员国的根本责任，对于实现安全的全球航空网络的共同目标也至关重要。为履行这一责任，各国应颁布适当立法和政策，并建立一个具有检查和执法能力的适当的主管当局。应在法律上赋予主管当局权力，使之能进行不断的监督、查明缺陷、为解决问题提出建议，并在必要时强制遵行。

1.2.3 近年来，由于全球范围机场和政府与航空有关的服务私有化的趋势，实施严格的管理监督变得愈发重要。例如，许多国家航空安保方案中旅客和行李检查等运作方面外包给私人安保公司。外包往往带来很高的成本效益，并且只要制定适当效绩标准并进行密切监测，便能提供高水平的安保。在公务员直接履行安保职能的情况下，同样也必须通过独立的监督机构提供密切的政府控制和监督。无论如何，安保系统的所有层面均须实行管控和问责，必须明确区分应当由谁对航空安保进行规范，由谁提供航空安保服务。

1.2.4 《航空安保手册》（Doc 8973 号限制发行文件）提供了补充指导材料，这些材料涉及了一国国家民用航空安保系统日常管理中的许多运作方面。

1.2.5 本手册中所载立法义务、责任和相关指导系从不同来源获得，包括《芝加哥公约》、附件 17、国际民航组织为帮助各成员国执行标准和建议措施而出版的其他附件和指导材料中所载的安保内容，以及联合国毒品和犯罪问题办公室出版的指导材料。国际民航组织长期以来一直知道许多成员国在建立民用航空安保监督制度方面遇到的困难，并试图通过其技术合作方案对其提供帮助，并直接参与各地区办公室和地区总部的工作。

1.2.6 由于根据国际民航组织普遍安保审计计划所进行的审计，突出展现了各国在航空安保监督方面遇到的困难程度，使国际民航组织确信，应该编制专供高层决策人和一国国家民用航空安保系统不同层面监督者使用的与安保监督相关的指导材料，对各国提供进一步的帮助。

第 2 章

航空安保监督：国家义务

2.1 航空安保监督的概念及定义

“.....国际民用航空的未来发展对建立和保持世界各国之间和人民之间的友谊和了解大有帮助，而其滥用足以威胁普遍安全.....”

摘自《国际民用航空公约》序言

2.1.1 航空安保监督被界定为一种职能，各国通过这一职能确保有效执行《芝加哥公约》各附件（主要是附件 17，但也包括附件 9 中与安保相关的规定）以及相关国际民航组织文件中所载与安保相关的标准和建议措施及相关程序。航空安保监督还确保国家民用航空业提供与标准和建议所确定的水平相当或较之更高的安保水平。关于航空安保，维持全球统一标准尤其重要，这是因为，执行安保标准所能提供的保护水平到底有多高，完全取决于全球航空网络中最薄弱的环节。因此，一个国家缺少航空安保监督会威胁到国际民用航空运行的安全。

2.1.2 全球协调实施航空安保标准，并不意味着一定要采取相同的措施。但是，所有国家都应承认，这些措施能够提供同等水平的安保，同时留下灵活操作的空间，以照顾到具体环境和/或情势。

2.1.3 国际民航组织大会 A17-10 号决议要求国际民航组织理事会在本组织其他组成机构的协助下，将该决议附录中的与安保有关材料适当编制成标准、建议措施和程序，并酌情纳入本组织现有或新的附件中或本组织其他规范性文件或指导材料中。

2.1.4 经过空中航行委员会、航空运输委员会和非法干扰委员会的努力，并由于所收到各成员国和有关国际组织的评论意见，1974 年 3 月 22 日依照《芝加哥公约》第三十七条的规定，国际民航组织理事会通过了关于航空安保的附件 17 的标准和建议措施。

2.1.5 《芝加哥公约》的其他附件，例如附件 2——《空中规则》；附件 6——《航空器的运行》；附件 8——《航空器适航性》；附件 9——《简化手续》；附件 10——《航空电信》；附件 11——《空中交通服务》；附件 13——《航空器事故和事故征候调查》；附件 14——《机场》；和附件 18——《危险品的安全航空运输》，均载有国家民航安保监督系统中应当涉及的与航空安保有关的规定。尤其是附件 9，因涉及进场和离场的航空器以及对入境和过境的旅客和行李的检查，因此，其所包含的标准和建议措施对于航空安保尤其重要。这些程序的实施和改进不仅关系到民用航空运行的效率，而且直接影响航空安保。关于航空安保的技术方面，国际民航组织大会在其关于国际民航组织与航空安保相关的持续政策的综合声明中要求国际民航组织理事会确保，在安保措施的有效性不受损害的情况下，附件 9 和附件 17 的规定相互融合和补充航空安保规定安保措施。

2.1.6 2001 年 9 月 11 日事件突出表明，有必要制定加强全球航空安保的全面性的全球战略，包括各国有必要重申其对遵守国际民航组织安保标准的承诺。“9.11”事件后，大会 A33-1 号决议指示国际民航组织理事会和秘书长紧急采取行动，应对新的和正在出现的对民用航空的威胁。

2.1.7 全球战略的一个关键组成部分是国际民航组织航空安保行动计划，其中特别涉及有必要审查国际民航组织的航空安保方案，包括审查附件 17 和《芝加哥公约》其他与安保有关的相关附件，并考虑制定一项由国际民航组织对所有成员国进行定期的、强制性的、系统的和统一的审计的方案。

2.1.8 国际民航组织理事会第 166 届会议根据 2002 年 2 月在蒙特利尔举行的航空安保部长级高级会议的建议，通过了加强航空安保的航空安保行动计划。航空安保行动计划主要规定了确定、分析和制定对新的和正在出现的威胁采取的有效全球应对措施，及时整合在一些具体的领域，包括机场、航空器和空中交通管制系统采取的措施，加强《芝加哥公约》各附件中与安保相关的规定。航空安保行动计划也正式制定了国际民航组织普遍安保审计计划。

2.1.9 根据普遍安保审计计划进行的第一轮审计开始于 2002 年 11 月，于 2007 年 12 月结束。针对首轮审计的随访于 2005 年启动，于 2009 年结束。随访的目的是对各国国家纠正行动计划（CAPs）中所述为落实国际民航组织审计建议所做改进作出评价。

2.1.10 认识到普遍安保审计计划有助于弄清航空安保关切和提出解决这些关切的建议，国际民航组织大会第 36 届会议在 A36-20 号决议中要求理事会确保在 2007 年底结束的首轮审计之后继续执行普遍安保审计计划，在可能情况下，重点关注一个国家对该国的航空安保活动进行适当的国家监督的能力，以及扩展未来的审计以包括进附件 9 —《简化手续》中与安保有关的规定。普遍安保审计计划第二轮审计于 2008 年 1 月开始，于 2013 年 6 月底完成。

2.1.11 为了准备在 2013 年以后继续执行普遍安保审计计划，根据国际民航组织大会第 37 届会议的指示（A37-17 号决议，附录 E 中提及），理事会在其 187 届会议中指示秘书长研究实施持续监测做法（CMA）以取代普遍安保审计计划的可行性。

2.1.12 秘书处在其研究小组协调后，完成了关于实施持续监测做法取代普遍安保审计计划的研究，该项研究建议，应将持续监测和对航空安保采取基于风险的做法结合起来，与此同时保持审计过程和方法的严谨性，以使普遍安保审计计划过渡到具体针对航空安保的持续监测做法。

2.1.13 2012 年 9 月在蒙特利尔召开的航空安保高级别会议表示强烈支持从普遍安保审计计划向持续监测做法过渡。会议普遍承认，普遍安保审计计划是重要的工具，让各国能够弄清本国的缺陷并随后直接采取或在其他国家或组织协助下采取纠正行动解决这些缺陷。会议还支持普遍安保审计计划持续监测做法（USAP-CMA）应为国际民航组织提供必要的灵活性，使之可以根据一国的航空安保和监督系统的现状和其他风险指数确定采用适合该国的审计和监测活动类型的观点。

2.1.14 理事会在第 197 届会议上正式批准了普遍安保审计计划持续监测做法（USAP-CMA）及其过渡计划。这一决定进一步在第 38 届大会上获得批准（A38-15 号决议，附录 E 中提及）。从 2013 年 7 月至 2014 年 12 月实施了一年半时间的由持续监测做法向普遍安保审计计划的过渡，并从 2015 年 1 月 1 日开始全面实施普遍安保审计计划持续监测做法。

2.1.15 国际民航组织 2002 年航空安保行动计划规定应建立普遍安保审计计划，该行动计划由理事会 2010 年 2 月 17 日通过的全面航空安保战略取代。全面航空安保战略由七个战略重点领域组成，这些重点领域为国际民航组织 2011-2016 年航空安保活动提供了框架。这些战略重点领域是：

- a) 应对新的和正在出现的威胁；
- b) 推动创新、有效和高效的安保做法；
- c) 促进各成员国之间共享情报以提高对民用航空运行相关威胁和安全趋势的认识；
- d) 促进全球合规和各国建立可持续航空安保监督能力；
- e) 改善人为因素和安保文化；
- f) 促进相互认可航空安保程序的发展；和
- g) 强调国家与利害攸关方之间及国际民航组织内部安保的重要性利害攸关方。

2.2 国际民航组织成员国责任概述

2.2.1 《芝加哥公约》确立了所有缔约国的权利和义务，并规定应通过与空中航行的安全、正常和效率相关的国际标准和措施。《公约》重申了各国家对其领土之上的空域具有完全和排他的主权这一根本原则。

2.2.2 《芝加哥公约》第三十七条规定各国应在关于航空器、人员、航路及各种辅助服务的规章、标准、程序和组织方面进行合作，凡采用统一办法而能便利、改进空中航行的事项，应尽力求得可行的最高程度的一致。为此，国际民航组织通过在实际处理包括航空安保的民用航空运营的所有方面的标准和措施。然而，只有把这些标准和措施纳入国际民航组织成员国的国家规章和做法并及时执行和修订，才能最终实现全球航空器运行的安全和安保。

2.2.3 《芝加哥公约》第四条规定各缔约国同意不将民用航空用于和《公约》的宗旨不相符的任何目的。第四条的本意是防止各国将民用航空用于可能对其他国家的安全造成威胁的目的。

2.2.4 《芝加哥公约》第四十四条规定了国际民航组织的宗旨和目的，包括全世界国际民用航空安全有序的发展和促进飞行安全。从整体来看《芝加哥公约》，并考虑到国际民航组织大会和理事会在其决议、背景资料和其他国际民航组织文件中所作解释，《公约》在此使用“安全”一词涵盖了“安保”。这些以及其他相关条款在公约中载明了各缔约国对安保监督的责任，同时也切实明确了其管理和监督其所有同航空安保相关活动的责任。

2.2.5 《芝加哥公约》第三十八条规定，任何国家如认为对国际标准或程序不能遵行，或在任何国际标准或程序修订后不能使其本国的规章或措施完全符合此国际标准或程序，或该国认为有必要采用不同于国际标准所规定的规章或措施时，应立即将其本国的措施和国际标准所规定的措施之间的差别通知国际民航组织。

2.3 国际民航组织成员国安保监督义务概述

2.3.1 成员国义务的性质

2.3.1.1 《芝加哥公约》规定的义务是各缔约国必须履行的义务。民用航空安保的标准和建议措施主要体现在附件 17 中。附件 17 于 1974 年首次颁布，从那时起经过了多次扩充和更新。附件 17 要求各国设立一个航空安保机构并制定和实施各项规章、措施和程序，在考虑到航班安全、正常和效率的同时，保护民用航空免遭非法干扰行为的影响。此类规章、措施和程序通常反映在一国的国家民用航空安保方案（NSASP）中，附件 17 也规定各国要建立这一方案。

2.3.1.2 附件 17 特别认识到附件 9 的简化手续和与安保相关的各个方面对民用航空安保的重要性，并规定成员国应该尽可能在安保管制措施和程序的安排上，使其对民用航空活动的干扰或延误保持在最低程度，但条件是这些控制措施和程序的有效性不受影响。应将安保和简化手续程序的相互配合视为全球航空安保链中一个关键因素；例如，如果能够将使用机读旅行证件（MRTDs）和利用生物特征识别系统进行人员识别适当地结合在一起，便可提高航空安保的整体有效性。

2.3.2 成员国的一般义务

2.3.2.1 各国在授权或从事航空活动时，负有《芝加哥公约》及其附件规定的某些航空安保义务。例如，依照附件 17，各成员国有义务在所有与保护民用航空免遭非法干扰行为相关的问题上把保证旅客、机组人员、地面服务人员和一般公众的安全作为主要目标。为了实现这一目标，需要建立具有明确责任和实施方法的全面的组织和法律结构。本手册以及《航空安保手册》（Doc 8973 号限制发行文件）提供了建立和管理上述组织和法律结构的指导。关于安保设备和系统以及机场设计和布局的规章也需要按照《机场规划手册》（Doc 9184 号文件）和《机场设计手册》（Doc 9157 号文件）予以制定。

2.3.2.2 为确保各国航空安保系统适应其航空活动的水平和规模，确保该系统能够快速适应威胁程度的变化和及时执行新的标准和建议措施，应对适用民用航空安保监督制度的关键要素的问题予以考虑。这些关键要素在第 3 章中详细述及。

2.3.2.3 为了实现标准化的航空安保水平，各国需要通过其航空安保主管当局，制定由适当立法支持的全面政策，由任何民用航空安保结构所涉众多实体执行。这些实体包括航空器运营人、机场运营人、空中航行服务提供者(ATSPs)、执法机构、安保服务提供者和情报部门等。在国家民用航空安保方案（NCASP）通常包括这项政策。

2.3.2.4 各国应制定立法，确立其开展航空安保活动的基本法律依据。此种立法应该确定国内负责航空安保的指定主管当局，并赋予权力，同时为该主管当局提供执行航空安保规则、规章与程序，例如，包括划定安保限制区（SRAs）及搜查旅客和行李的权力的充分法定权力。各国还应根据需要制定立法，赋予其作为任何或所有国际航空安保公约缔约方所应承担的义务以法律效力。

2.3.2.5 由国家指定并授权的航空安保主管当局负责确保执行所有附件 17 的标准以及附件 9 中与安保相关的规定。此外，各国有责任制定、实施和维持国家民用航空安保质量控制方案（NQCP），使之成为其国家民用航空安保监督制度的一组成部分，以确定国家民用航空安保方案的遵守情况并验证其有效性（附件 17 标准 3.4.4 至 3.4.7）。

2.3.2.6 除了上述外，可规定航空安保主管当局有义务负责实施附件 17 中所载的建议措施，特别包括：

- a) 建立一个系统，以建立、实施和维持通用航空和空中作业运行运营人的书面安保方案，并确保这些方案符合国家民用航空安保方案的要求（建议措施 3.3.2，3.3.3）；
- b) 促进能够更好实现民用航空安保目标的新安保设备、流程和程序的研究和开发，并就此事项与其他国家合作，同时考虑到人的因素原则（建议措施 2.5.1 至 2.5.3）；和
- c) 尽可能在安保管制措施和程序上使其对民用航空活动的干扰和延误保持在最低程度，但条件是这些控制和程序的有效性不受影响（建议措施 2.3）。

2.3.2.7 航空安保主管当局应为履行航空安保义务和确保有效实施航空安保所需的资源提供足够的资金。

2.3.2.8 每一成员国最终负责确保实施安保措施以满足附件 17 各项标准以及附件 9 中与安保相关的规定的要求。然而，是否将作用和授权给下属单位或机构和规定其在民用航空安保的职能，被普遍视为一国的内部事务。尽管若干授权职能可能被看作是标准做法（例如，责成机场管理部门制定机场安保方案或机场一级质量控制方案），但鉴于各国的特点不同，授权的责任可能各异。下面各段包含了某些成员国所实行的最佳做法的实例，国家航空安保的主管当局在界定和授权航空安保职能时可以予以考虑。

2.3.3 机场管理部门的职能

2.3.3.1 机场管理部门应负责与机场运行相关的所有职能，包括协调机场一级的安保管制措施。机场当局可以是依据附件 17 标准 3.2.2 中的授权负责协调实施机场一级安保管制的机构，也可以将这一责任授权给特定的个人或办事机构。机场当局还应设立机场安保委员会（ASC），帮助协调实施国家民用航空安保方案中规定和机场安保方案（ASP）中所述安保管制措施和程序。

2.3.3.2 根据附件 17 中关于机场安保的规定，机场当局应：

- a) 制定、实施和维持机场安保方案，以确保遵守国家民用航空安保方案的各项要求，特别是涉及机场各种安保措施，如出入境管制、旅客检查、客舱与货舱行李检查，货物、邮件、配餐品和离场客运航班所载任何其他货物的安保管制的要求；以及组织结构，包括实施上述各项措施的义务和责任的分配。机场安保方案应成为所有机场一级安保管制协调文件，并反映机场内所有实施安保管制实体的作用和职责；
- b) 与机场其他部门和相关执法当局保持有效的联络；
- c) 从安保角度出发，确保机场安保人员、消防人员和援救人员各项活动的相互协调；

- d) 加强机场所有工作人员的安保意识和警惕性；
- e) 促进和规定有效的威胁/突发事件应对能力；和
- f) 制定并定期测试机场应急计划。

2.3.3.3 为进一步确保有效实施确保附件 17 的各项要求，还可指定机场当局主要负责以下方面的责任：

- a) 制定、实施和维持内部质量控制方案，履行对机场当局负责协调的所有机场一级安保活动的质量控制职能；
- b) 制定、实施和维持机场工作人员安保培训方案，以确保正确实施国家民用航空安保方案（依据国家民用航空安保培训方案（NCASTP）的要求）。方案实施之前应提交航空安保主管当局审批；
- c) 成为机场规划和设计团队的一员；
- d) 根据附件 17 的标准 3.2.4 和附件 14 的要求，就纳入现有机场设施改造计划和新建计划的安保特性提出建议；
- e) 确保所有获准无人陪同进入机场安保限制区的人员接受背景调查；和
- f) 在国家法律规定的范围内，管理对非法干扰行为（和未遂行为）的应对措施，例如：
 - 1) 保存对影响机场运行的所有非法干扰行为和未遂行为，包括炸弹威胁和旅客检查过程中发现的武器和危险装置的记录；
 - 2) 搜集并向航空安保主管当局传递所有与遭受非法劫持和改航的航空器相关的信息；和
 - 3) 一经获知或怀疑刚离场的航空器已遭遇非法劫持或破坏行为导致的事故，立即展开调查。

2.3.3.4 机场当局应指派人员作为机场航空安保单位的一部分，协助第 2.3.3.2 和 2.3.3.3 段中所列管制措施和程序的实施，同时防止未经许可擅入空侧和受限制区域和设施。

2.3.4 机场承租人的职能

机场承租人包括机场管理部门发给照或其他法律证件，允许其在机场从事商业经营的个人或企业，例如：专营店、货物经营人、配餐和维修设施。除其他外，可将以下航空安保责任交给机场承租人：

- a) 确保对经其设施进入机场空侧或机场安保限制区实施的管制符合国家航空安保规章和机场安保方案；
- b) 对贮藏在其设施内和/或经其设施进入机场安保限制区的物品采取适当的物理安保措施；
- c) 根据机场应急计划制定符合其责任的应急计划；

- d) 酌情制定内部质量控制方案，并对在其管辖范围内的活动实施质量控制；和
- e) 确保其雇员充分了解机场安保要求，为负有直接安保责任的雇员提供适当培训，为员工提供安保意识培训。

2.3.5 航空器运营人的职能

2.3.5.1 航空器运营人对旅行公众及其工作人员负有使运行活动得到安全保卫的责任，通常包括航空器的保护，还可包括行李、货物、邮件、食品服务/配餐，维修和停机坪准入区的安保。航空器运营人还应遵守国家颁布的任何安保规章。

2.3.5.2 根据附件 17 的规定，应责成从一国提供服务的航空器运营人制定、实施和维持书面的航空器运营人安保方案（AOSP），该方案应满足该国的国家民用航空安保方案中要求。

2.3.5.3 根据国家民用航空安保方案及规章，纳入航空器运营人安保方案的航空器运营人安保措施通常应包括与航空器安保检查和搜查、进入航空器和制定应急计划等相关的程序。

2.3.5.4 一国国家民用航空安保方案及规章可能规定须纳入航空器运营人安保方案的其他航空器运营人安保措施（机场安保方案中载入或提及其细节），可包括与下列内容相关的程序：

- a) 旅客和货舱行李的一致性核对；
- b) 旅客、客舱、货舱行李检查；
- c) 航空器运营人机上供应品和配餐供应品的安保；
- d) 航空器清洁作业的安保；
- e) 货物和邮件（包括公司邮件和公司材料）的安保；
- f) 地面维修作业的安保；
- g) 安保人员/服务代理人的招募与培训；和
- h) 事故征候的报告。

2.3.5.5 为有效实施安保方案，附件 6 —《航空器的运行》第 I 部分 —《国际商业航空运输 — 飞机》要求航空器运营人为其工作人员制定、实施和维持安保培训方案，以确保其正确履行其责任。此外，还可责成航空器运营人制定、实施和维持内部质量控制方案，并对在其管辖范围内的活动进行质量控制。

2.3.6 执法机构的职能

2.3.6.1 可责成航空安保方面（例如国家、省、地方、机场和移民方面的）各执法机构负责：

- a) 预防和侦查在民用航空设施上的犯罪；
- b) 对某些或所有机场航站区周边进行随机监视和巡逻；
- c) 对可能威胁民用航空运行的到港和离港旅客（及其行李）进行随机监视/检查；
- d) 同航空安保主管当局和机场当局一道制定应急计划，以便应对和控制非法干扰行为或其他与民用航空有关的犯罪行为，例如劫机、破坏、炸弹或其他威胁、攻击民航设施的行为和民众骚乱等；
- e) 指挥和控制重大的事件和紧急情况，例如人质谈判和为机场的重大事件提供快速的武装反应能力；
- f) 爆炸装置的处置；
- g) 对犯罪行为事件、没收违禁物品、威胁、企图擅自进入限制区等进行报告；和
- h) 对有关警务人员进行航空安保做法和操作程序方面的初训和复训。

2.3.6.2 被委派执行航空职责的执法人员，应按照适用的各项规章、国家民用航空安保方案和机场安保方案，准备好与航空安保主管当局、民用航空当局（如果不同于主管当局）和机场管理部门进行密切合作。对于其他实施安保措施的实体，执法实体应制定、实施和维持书面的程序，以确保能始终如一地履行赋予他们的职责。

2.3.7 情报机构的职能

根据国家民用航空安保方案，可要求国家情报机构与执法机构和国外/国际情报机构合作，收集、评估和传递有关犯罪行为威胁的信息，特别是对国家民用航空运输系统的威胁信息。还可要求这些机构建立安保系统，以便与航空安保主管当局及其他有关实体分享有关信息。

2.3.8 国家武装部队的职能

可酌情赋予国家武装部队以下责任：

- a) 在机场进行炸弹探测和处置业务、武装干预、巡逻和其他武装保障职能及专家训练；
- b) 民用机场设施内实行通行管制和其他安保职能，如果武装部队是该设施的共同承租人，或该军事区靠近该设施的话；和

- c) 酌情进行航空安保威胁评估和传递威胁信息。

2.3.9 边境管制机构的职能

各国可赋予承担边境管制职能的当局（例如移民局）以实施附件 9 中适用的标准和建议措施以及以下方面相关的其他规章和程序的责任：

- a) 对个入境请求的合法性进行核查；
- b) 根据国际民航组织的相关文件推广和使用机读旅行证件以及生物特征识别技术（如适用）；
- c) 没收并销毁欺诈性的、伪造的或假冒的旅行证件；
- d) 对到港和离港的通用航空器和其他不定期飞行进行报告和放行；
- e) 就运载潜在的扰乱性旅客一事旅客向航空器运营人发出通知并提供足够的信息，以便其能够采取必要的防范措施以确保飞行安全；和
- f) 提供直接转机区，以便照顾搭乘国际航班转机的旅客，而毋需办理全部的海关和移民手续。

2.3.10 其他政府部门/部委的职能

根据国家政府机构的具体情况，可被委派担负与航空安保相关职能的其他政府部门/部委可包括：内务部、对外关系/外交部、卫生部、司法部、海关、邮政局和交通局。应要求这些实体的全部或部分与航空安保主管当局密切合作，确保本国航空活动的安全运行。

2.3.11 管制代理人的职能

管制代理人应提供航空安保主管当局接受或要求的货物和邮件的安保管制，包括根据国家民用航空安保方案所述要求和相关规章对货物和邮件进行检查，对其工作人员提供适当的安保意识培训。为此，应要求提交书面的管制代理人安保方案，说明对货物和邮件如何进行处理和实施安保措施，供航空安保主管当局审批。

2.3.12 制定应急计划的职能

除了上述职能外，可责成政府各部门、执法机构、国家武装部队、机场承租人和管制代理人等负责酌情制定符合国家和/或机场应急计划的应急计划，发布员工须知，安装通信系统和开展培训，以便应对可能给国家民用航空安保造成不利影响的非法干扰行为。

2.4 政府控制和监督做法

2.4.1 政府实体之间的平衡做法

2.4.1.1 国家民用航空安保监督制度的结构属该国的内部事务，然而，一种看法是，负责管理国家航空安保政策的当局最好应当设在负责整个航空政策管理的国家组织之内。在很多国家，该组织是国家民用航空局或运输部或局。但是，尽管航空安保主管当局负责规定和分配任务，协调国家政府部门、机构和其他组织、航空器和航空器运营人、空运服务提供者以及涉及或负责落实国家民用航空安保方案各个方面的其他实体之间的活动，但是，该主管当局不应试图将实施整个方案的责任单独承担起来，而把对航空安保也负有责任的国家其他部门排斥在外，例如：海关、移民、执法、情报或国家武装部队等。由于航空安保的范围可能超出某一个当局所能管理的范围，这样做是必要的。

2.4.1.2 尽管管控和监督仍由国家民用航空安保方案主管当局负责，但是，采取平衡的政府做法建立、协调和维持一个可行的民用航空安保监督制度，能够最有效地处理国家内部的航空安保需要。

2.4.1.3 根据平衡的政府安保监督制度，政府的多个实体分担保护民用航空免遭非法干扰的责任。这些政府实体之间的关系应通过主要航空安保立法、规章和要求予以确立。嗣后，应将这种平衡做法应作为航空安保主管当局的政策和方法（航空安保管理政策）付诸实践。但是，应该在航空安保主管当局负有确保有效实施国家民用航空安保方案的最终责任的背景下，理解分担落实航空安保的责任，因此，有必要如第 2.3.2.4 段所述，赋予航空安保主管当局履行这一责任的适当权力。

2.4.1.4 由于航空安保可能涉及很多的政府部门和机构，并鉴于航空业的复杂性，加强主要参与者之间的协调至关重要。根据附件 17 的要求，加强这种协调是通过国家民用航空安保委员会（NCASC）实现的。该委员会由政府高级官员和航空业界资深代表组成，后者起着政府顾问的作用。第 3.4.4 段更详细地讨论了国家民用航空安保委员会。

2.4.2 有效国家航空安保监督制度的特点

2.4.2.1 有效国家安保监督制度的特点包括：

- a) 在制定、以方便获取的方式及时公布以及实施航空安保立法、要求和对民航安保利害攸关方的指南方面采取协调的做法利害攸关方。这应该包含进行安保监督的方式，例如：
 - 1) 对审计、检查、调查和测试采用系统的做法，以确保航空安保系统的各个方面都被考虑到，而不仅仅是孤立的要素、活动或学科；
 - 2) 运用风险管理/评估战略帮助有效地使用资源；和
 - 3) 与存在重叠或邻接接口的机构进行协调，例如安保和安全或安保和简化手续；
- b) 在国家实体之间很好地平衡民用航空安保责任的分配；

- c) 提供足够的财政、技术和人力资源，以有效实施航空安保监督制度，并确保这些资源使用的经济合理性；
- d) 国家对机场和航空器运营人以及服务提供者的航空安保活动进行不断的监督，同时避免无端地阻碍其对自己的组织实行有效的指导和控制；和
- e) 建立并维持民用航空安全所有利害攸关方之间的和谐关系，包括国家与民用航空安保利害攸关方之间的定期沟通和协商，与此同时，保持有效和明确分离的职能。沟通应该包括向民用航空安保利害攸关方提供获得资格证书或其他批准证书需要满足的所有要求及相关指导材料。

2.4.2.2 缔约国应该履行其源于《芝加哥公约》或其附件的任何义务，这是一般国际法的一项原则。在实践中，履行这种义务经常通过内部安排完成，包括将某些职责授权给机场当局或其他服务提供者等实体。鉴于机场和空中航行服务私有化的趋势，一些国家采取了将航空安保业务活动外包给其他政府机构或私人实体的政策。尽管某些情况下外包为国家经营的安保服务提供了具有成本效益的替代办法，但政府不能以政府已将某些航空安保职责私有化为由，规避履行《芝加哥公约》的义务。在任何情况下，缔约国对确保私有化实体遵守附件 17 和《芝加哥公约》其他附件所载安保标准承担最后责任。如果一个国家将其安保方案中若干航空安保责任外包，该国必须确保确立了适当而有效的政府控制和监督。

2.4.2.3 同样重要的是，在安保职责由公务员直接履行的情况下，必须由独立的监督基础设施提供严密的政府控制和监督。这对国家既是监管当局、又是机场运营人、航空器运营人、空中交通服务提供者或其他服务的提供者或运营人的国家来说是一种挑战。为避免任何潜在的利益冲突，在国家监管当局和任何由国家经营的运营人或运营者之间，应实行明确的权责分离。所有批准、资格认证和持续监督程序都应予以遵守，就像这些经营机构是非政府实体一样。

2.4.2.4 根据附件 17，成员国应确保实行安保管制的人员具备履行其职责的全部能力，并根据国家民用航空安保方案的要求经过了适当培训。各国还应确保对实行安保管制的人员进行背景调查，包括由机场承租人征聘的人员，并对准予无人陪同进入机场安保限制区（SRA）的所有人员进行背景调查。由于必须能够对安保人员寄予高度的信任，应考虑对这些人员进行远较颁发安保限制区通行证所需背景调查更为严格的背景调查。

2.4.2.5 当需要规定各种质量控制监督职能时，各国需要确保维持一种适当的制衡制度。各国应对所有航空安保质量控制职能（即审计、检查、调查和测试）实行有效的控制。不能将这些职能授予非政府实体，否则，将形成航空人员、商业运营人、航空服务提供者、机场运营人等实际上自己管理自己的情形，而不是由航空安保主管当局的检查员进行有效的监测。如果一个国家选择将任何或全部航空安保质量控制职能授权给运营人，这些职能应该由该组织内部的一个独立部门承担，由其直接向航空安保主管当局的高级官员报告。在这种情况下，履行这些职能的运营人的人员应遵守航空安保主管当局所制定的严格质量控制指导方针。所有源自质量控制活动的报告都应提供给该主管当局，该当局应保留监督整个过程的权利。

2.5 国家对航空安保的承诺

2.5.1 《芝加哥公约》规定了一些原则和安排，以便国际民用航空能够安全、可靠和有序地发展。自《芝加哥公约》1947 年生效以来，商业民用航空已经日益成为非法干扰行为的目标，使各国面临日益严重的航空安保挑战和复杂情况。这便要求各国同样地增加对航空安保的承诺。

2.5.2 由于诸如以下各项因素，各国根据附件 17 的标准和建议措施实施有效和可持续的民用航空安保监督制度，以及各国加入各项航空安保公约和酌情落实这些公约的规定的必要性，已成为日益紧迫的问题：

- a) 民用航空面临的新的和正在出现的威胁，包括滥用航空器作为武器、空中和地面的自杀性攻击、基于电子和计算机的攻击、化学和生物攻击、滥用核材料或其他放射性材料以及利用便携式防空系统（MANPADs）发动的攻击；和
- b) 国际民航组织航空安保审计所列存在大量与航空安保相关的缺陷的结论。

2.5.3 国际民航组织大会在国际民航组织关于航空安保的持续政策的综合声明中：

- a) 强调对民用航空的非法干扰行为已成为民用航空安全和有序发展的主要威胁，并构成违反国际法的严重犯罪；
- b) 强调保护民用航空免遭非法干扰行为需要国际民航组织及其成员国不断保持警惕并制定和采取积极的保障行动；
- c) 敦促尚未这样做的成员国加入航空安保公约，并要求理事会指示秘书长对那些在加入这些文书方面困难的国家提供所要求的援助；
- d) 重申航空安保必须继续作为国际民航组织及其成员国的最高优先事项来对待，要求所有成员国确认其对于国际民航组织既定政策的坚决支持，单独地和相互合作地运用最有效的安保措施，以制止非法干扰行为和惩罚任何此类行为的罪犯；和
- e) 强调确保由政府部门、机场当局和航空器运营人采取安保措施的责任由成员国承担；
- f) 强调除了背景调查、合格认证和质量控制外，只有通过聘用训练有素的安保人员，保护民用航空的反措施才能有效，；
- g) 敦促所有成员国以单独和以与其他成员国合作的方式，为制止在用于国际民用航空的机场发生的暴力行为采取一切可能的措施，特别是附件 17 所要求或建议的措施，并加强努力实施与航空安保有关的现有标准和建议措施、监督其实施情况和采取一切必要措施防止危害国际民用航空的非法干扰行为；和
- h) 强调对航空安保采取集体做法的重要性，敦促各成员国和利害关系方签署伙伴关系协定，以组织和实施能力建设活动，吸纳所有相关的当事方，并包括所有当事方所做的承诺。

2.5.4 最后，遏制非法干扰行为的最有效手段，是在基于国际民航组织标准和建议措施的国家立法和国家机场安保系统问题上采取相互依赖的做法。具有相似利益的国家应一致同意加强机场安保，并对罪犯施加一致的惩罚。还鼓励各国同国际刑事警察组织（ICPO-INTERPOL）和其他执法组织以及具有相似利益的国家分享与航空安保相关的情报资料。各国间实现措施和程序的一致，总体上将加强安保状况，有助于运营人实施安保措施，改进旅行公众对安保的看法和增强对安保的信心。

2.5.5 为促进各国一致地实施航空安保措施和程序，附件 17 要求各国在编制和交换有关国家民用航空安保方案、国家民用航空安保培训方案和国家民用航空安保质量控制方案的信息方面进行必要的合作。例如，鼓励各国根据要求，以书面形式，向其他国家提供其国家民用航空安保方案中只含有国家政策指令而非具体运作细节的适当部分。可以附上直接支持国家民用航空安保方案（例如机场/航空器运营人航空安保和培训方案以及国家应急计划）的业务文件，作为国家民用航空安保方案的附录，然后在严格控制下只分发给那些经过批准的人员。国家民用航空安保方案未附有这些敏感附录的部分，可转发给国内更多的组织或其他国家。

2.5.6 各国应根据各自国家机密信息的安全政策，对国家民用航空安保方案及其他航空安保信息，例如威胁信息等，采取保护措施，以确保这类信息不被滥用或泄漏给非授权人员。这些保护措施还应应用于同其他国家分享的安保信息或影响其他国家安全利益的信息，从而确保这些信息不被滥用或泄漏。

第 3 章

民用航空安保监督制度的关键要素

3.1 一般考虑

3.1.1 国际民航组织成员国在致力于建立和实施有效的民用航空安保监督制度时，需要考虑航空安保监督的关键要素（CEs），有效实施与安保有关的政策和相关做法需要这些关键要素。期望各国在实施安保监督关键要素时，采用一种由各政府实体分担责任和航空安保主管当局发挥管理作用的方式。有效地实施关键要素，是一国安保监督能力的一个标志。

3.1.2 国际民航组织确定和界定了国家民用航空安保监督制度确的以下关键要素：

CE-1. 主要航空安保立法。根据国家民用航空业运作的环境和复杂性，提供全面和有效的法律框架，以便根据附件 17 的标准和建议措施和《芝加哥公约》其他附件所载相关安保规定，促制定和实施国家航空安保政策和要求。

CE-2. 航空安保方案和规章。提供必要的国家一级方案和适当规章，以便至少解决由主要航空安保立法所产生的国家要求，并订定符合附件 17 的标准和建议措施和《芝加哥公约》其他附件所载相关安保规定的标准化实施程序、设备和基础设施（包括安保管理和培训制度）。

注：本手册中，“规章”的使用系统称，包括可在本国实施的各种政策、要求、规则、指示、法令、指令、命令等。至于规章在国内应用时赋予的具体地位以及未遵守时给予的处罚，则任由各国考虑到根据《芝加哥公约》承担的责任决定。

CE-3. 国家航空安保主管当局及其责任。指定负责航空安保事务的国家主管当局，并配备适当的技术和非技术人员及充足的资金。国家主管当局必须具有安保的监管职能、目标和政策。主管当局的责任包括界定和分配任务、协调政府机构涉及或负责执行国家民用航空安保方案的各个方面的机场一级实体间之间的活动，以及作出安排让为民用航空服务的机场获得航空安保所需要的支助资源和设施。

CE-4. 人员资格和培训。制定履行航空安保监督职能的技术人员所应具备的知识和经验的最低要求，并向这些人员提供适当培训，以保持和提高其期望的能力。培训应包括初训、在岗培训和复训。该关键要素还包括向参与实施适用航空安保要求、措施和程序的实体提供培训。

注：技术人员可以是主管当局所聘用代表其提供国家监督职能的组织派出的人员。

CE-5. 提供技术指导、工具和重要安保息。向技术人员提供适当技术指导（包括流程和程序）、工具（包括设施和设备）以及重要安保信息，使其能够按照既定要求以和标准化的方式履行其航空安保监督职能。该关键要素还包括由主管当局向负责实施适用航空安保要求、措施和程序的实体提供技术指导。

CE-6. 资格认证和批准义务。实施各项流程和程序，确保从事航空安保活动的人员和机构在获准进行相关活动之前，达到既定要求（例如：安全检查员和航空安保教官的资格认证制度，和确保负责实施安保措施和程序的实体已制定符合相关国家要求的安保方案的系统）。

CE-7. 质量控制义务。实施审计、检查、调查和测试等各项流程，以便主动主动地确保经授权和/或获准进行航空安保活动的实体继续满足各项既定要求，并按照国家要求的能力和安保水平进行运作。这包括对代表主管当局执行安保监督职能的指定人员进行监督。

CE-8. 解决安保关切。实施各项流程和程序以解决所查明影响航空安保的缺陷，这些缺陷可能存在于航空安保系统之内，并已被主管当局或其他适当的机构查出。这包括分析安保缺陷、提出建议、支持通过实施后续程序验证是否已有效开展纠正行动解决所查明缺陷以及酌情采取执法行动的能力。

3.2 主要航空安保立法（CE-1）

3.2.1 一般要求

3.2.1.1 主要航空安保立法是指由一国政府的立法机关颁布法律或某一国际组织的创建条约。对于国家来说，这些法律一般由立法机构，如议会，以规约或法规的形式予以颁布。主要立法不同于二级立法，二级立法一般由执行机关，例如政府部门或部委起草和/或颁布。二级立法由执行机构根据主要立法所授予的权力制定并通常包括一套规章。例如，此种二级立法可能包括的规章会详细列出担负航空安保责任的个人和实体的业务要求。业务规章在 3.3 节进行讨论。

3.2.1.2 为履行《芝加哥公约》的义务和适用的情况下履行其他航空安保公约的义务，各国必须通过本国安保立法体系，落实附件 17 的要求和其他附件所载与安保相关的规定。落实这些要求的方法，将依各国所采用的法律体系而有所不同。加入了《芝加哥公约》以及适用情况下加入一个或多个航空安保公约的国家应确定哪种实施方法最适合其独特的情况，并使用各项公约的规定作为一种支持。无论选择何种方法，都应尊重各项公约的规定，特别是有关将某些行定为定刑事罪的规定。应由各成员国自行确定何种技术最能满足本国的需要，同时又完全符合其法律体系。例如，如果批准相关公约是一项强制性的义务，可通过修订成员国的《刑法》中有关章节（特别是就航空安保公约而言），或通过采用含有公约所要求各项要素的一项或多项独立法律，对法律框架作出调整。

3.2.1.3 批准国际公约是一项宪法程序，国家通过这一程序接受公约所产生的义务。一些成员国只有在颁布允许其履行所有条约法律义务的立法后，才能批准条约。在其他国家，经批准的条约具有其国内法相同的地位。在这种情况下，可能仍需颁布附加法律，实施条约中没有出现的必要要素，例如，授权航空安保主管当局管理国家民用航空安保方案，或对违反航空安保公约的犯罪制严厉的惩罚。¹

1. 关于在一国内建立适当法律框架的指导，可查阅联合国毒品和犯罪办公室的出版物，主要是涉及执行各项航空安保公约的出版物。

3.2.1.4 不论如何执行，主要航空安保立法均须规定建立国家航空安保系统，该系统能够让政府及其管理部门积极主动地监督和规范民用航空安保活动。成员国的主要航空安保立法还为建立具有所获授权和责任的适当航空安保主管当局提供了坚实的法律依据。因此，主要航空安保立法是有效航空安保监督系统的重要组成部分。

3.2.1.5 主要航空安保立法应规定成员国航空安保系统内在的责任和问责范围，包括：

- a) 指定负责管理国家民用航空安保方案的当局，并授权该机构根据附件 17 的规定，制定、实施和维持国家民用航空安保方案。还应授权该当局颁布实施国家民用航空安保方案的必要规章，有能力对日益增加的安保威胁作出快速反应；并对航空安保的运作进行持续的监督，以确保所实施的航空安保措施符合相关国家政策和要求；
- b) 赋予航空安保主管当局必要的权力，使之能够指定相关政府组织和民航界落实与航空安保相关的各种责任；
- c) 要求机场、航空器运营人、其他运营人和空中航行服务提供者遵守国家民用航空安保方案的规定；
- d) 授权由航空安保主管当局进行的审计、检查、调查、测试和调查来确定相关立法的情况和监测国家民用航空安保方案的有效性；
- e) 授权对人员和货物进行检查和允许设立通行控制点，以控制空侧和安保限制区内的人员活动以及车辆进入、行驶和停靠，并为此进行责任分配；
- f) 授权拒绝为那些被视为对任何航班的安全构成威胁的人提供空运；
- g) 向执行警察职能的机构和安保机构提供开具罚单和拘捕及扣留罪犯的权力；
- h) 授权对人员、行李和物品进行搜查。
- i) 如认为存在对航空安保、任何航空器、机场或其他航空设施或对公众、旅客或机组人员的紧迫威胁时，对授权发布应急指令一事作出规定，包括自航空器、机场或其他航空设施的撤离，扣留航空器或让航空器改航至备降场地；
- j) 授权提供经适当培训的国家安保/武装部队军官，对涉嫌非法干扰事件和涉嫌非法活动做出反应和盘问嫌疑人，并为此进行责任分配；和
- k) 根据航空安保公约界定非法干扰行为，确立对这些犯罪行为的管辖权，并根据国家法律，规定对这些犯罪行为的严厉处罚。

3.2.1.6 为协助执行和实施国家民用航空安保方案所载政策，各国必须在其相关主要航空安保立法中植入：

- a) 关于旅客在航空器客舱内及行李中携带枪支的规定；

- b) 关于被拘留者或受行政程序管制者（例如因驱逐出境或拒绝入境）旅行的规定；
- c) 为进行背景调查，以确认某人身份和先前经验（如果法律上允许，还包括任何犯罪历史），作为对其是否适宜实施某项安保措施和/或在无人陪同下进入安保限制区进行评估的一部分，提供法律依据的规定。这种立法还应说明任何导致取消资格的犯罪行为；和
- d) 关于航空安保筹资的规定，酌情包括任何安保收费。

3.2.1.7 主要航空安保立法应对实施航空安保规则、规章和程序以及酌情对建立对不遵守这些规则、规章和程序的情事的制裁和/或惩处的制度作出规定。应从法律上授权主管当局对航空安保活动进行持续监督和行使执法权力，包括暂停、撤销或中止证书和其他批准书并酌情处以罚款的权力。这样做能让主管当局确保遵守国家航空安保立法、监测国家民用航空安保方案的有效性和确保纠正行动可纠正查明的缺陷。

3.2.1.8 主要航空安保立法还应授予国家航空安保检查员以及必要的当局执法权力，包括直接执法权力，以便在履行其职能和义务时能够不受阻碍和不受限制地进入航空器和航空设施以接触和检查航空文件。这些检查员负责实施国家航空安保质量控制方案，并应在正式授权下执行以下各项任务：

- a) 为开展质量控制活动，进入国境内任何机场的任何土地、设施或建筑物，或进入用于与机场或机场运营人有关联的商业目的的位于机场之外的土地；
- b) 为检查任何安保程序的目的进入国内登记或运行的航空器；
- c) 要求航空器运营人、机场管理人或占据机场外用于与机场有关联商业活动的土地的人员提供与审计、检查、调查、检测或调查研究有关的信息；
- d) 获得相关安保文件和记录；
- e) 对任何人进行访谈，以评估安保水平或安保程序的实施情况；
- f) 检查国家内任何机场的任何部分，或在机场或安保限制区经营的商业所使用的位于机场以外的任何土地或区域；
- g) 为评估任何安保程序的目的在本国登记或运行的航空器进行检查；
- h) 检查和测试安保措施和程序的有效性以及安保设备的工作性能；
- i) 将履行职责所必需的设备，包括无线电、照相机、（声音和图像的）记录装置，尤其是经授权的受限或禁止的设备例如仿真武器和模拟爆炸装置，带入机场、空侧区或指定的安保限制区域，并加以使用；
- j) 酌情签发缺陷通知和/或建议；和
- k) 执行纠正行动，包括对任何缺陷的即时纠正和/或对违反具体规章、指令和/或指示的违法者实施强制措施。

3.2.2 航空安保公约的要求

3.2.2.1 为应对危害国际民用航空安全、正常和效率的犯罪行为的不断增加，制定了以下国际法律文件：

- a) 1963 年 9 月 14 日在东京签署的《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》（东京公约）；
- b) 1970 年 12 月 16 日在海牙签署的《关于制止非法挟持航空器的公约》（海牙公约）；
- c) 1971 年 9 月 23 日在蒙特利尔签署的《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》（蒙特利尔公约）；
- d) 1988 年 2 月 24 日在蒙特利尔签署的《制止在用于国际民用航空的机场发生的非法暴力行为以补充 1971 年 9 月 23 日在蒙特利尔制定的制止危害民用航空安全的非法行为的公约的议定书》（蒙特利尔补充议定书）；
- e) 1991 年 3 月 1 日在蒙特利尔订立的《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》（MEX 公约）；
- f) 2010 年 9 月 10 日在北京订立的《制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》（北京公约）；
- g) 2010 年 9 月 10 日在北京订立的《制止非法挟持航空器公约的补充议定书》（北京议定书）；和
- h) 2014 年 4 月 4 日在蒙特利尔订立的《关于修订在航空器内犯罪和某些其他行为的公约的议定书》（蒙特利尔议定书）。

3.2.2.2 《东京公约》、《海牙公约》、《蒙特利尔公约》、《蒙特利尔补充议定书》、《北京公约》和《北京议定书》规定，涉及航空器、机场和其他航空设施的若干特定非法干扰行为为犯罪行为，并确立了对这些犯罪行为的管辖权。已加入一项或多项航空安保公约缔约方的国家，至少应通过诸如国家刑法等现行法律文书和/或通过专门航空安保立法，采用并界定下列行为为可受到严厉惩罚的刑事犯罪：

- a) 非法挟持航空器；
- b) 针对飞行中的航空器机上人员的暴力行为，如果该行为可能危及该航空器的安全的话；
- c) 针对位于国际民用航空机场的人员使用任何装置、物质或者武器，从而导致或有可能导致严重伤亡的暴力行为，如果此种行为危及或者可能危及该机场安全的话；
- d) 破坏或严重损坏国际民用航空机场的设施，或位于该机场的处于非使用状态的航空器，或扰乱机场的勤务，如果此种行为危及或可能危及该机场安全的话；
- e) 不论以何种方式，在处于使用状态的航空器上放置或导致放置可能破坏该航空器，或给其造成损坏，以至于使其不能飞行，或可能危及其飞行安全的装置或者物质；

- f) 破坏或损坏空中航行设施，或干扰其运行，如果此种行为可能危及飞行中的航空器的安全；和
- g) 传递已知虚假的信息，从而危及飞行中的航空器安全。

3.2.2.3 《海牙公约》、《蒙特利尔公约》和《北京公约》，以及《蒙特利尔附加议定书》和《北京议定书》特别着眼于拒绝为被指控的罪犯提供避难所。不按请求引渡被指控罪犯的每一缔约国，应启动本国的诉讼程序。这些公约的缔约国或打算加入缔约国的国家，应建立将被指控的罪犯引渡和移交给其他国家的程序。当无引渡请求或者拒绝了这种请求时，该国则必须建立对被指控罪犯的审判权，并确保将该人交送负责诉讼的当局。

3.2.2.4 《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》（MEX 公约）要求，可塑炸药在生产过程必须用《MEX 公约技术附件》中规定的侦测剂之一加以标识。此外，该公约还要求每一缔约国禁止制造和运输未添加识别剂的可塑炸药，对现有未添加识别剂的炸药的拥有和转运实施严格和有效的管制，并销毁现有库存。《MEX 公约》缔约国或者打算成为该公约缔约国的国家，应该制订确保遵守上述要求的各项规定。

3.2.2.5 《蒙特利尔议定书》对《东京公约》进行了更新。《议定书》在某些情况下承认降落地国和运营人所在国有权对航空器上的犯罪和行为行使管辖权，并从法律上承认空中安保官员并为其提供某些保护。

3.3 航空安保方案和规章（CE-2）

3.3.1 一般要求

3.3.1.1 成员国的国家航空安保法律、规章和方案应符合《芝加哥公约》的相关附件（主要是附件 17）。附件的各项规定旨在提出所有成员国均须达到的最低限度的航空安保要求，不论其民用航空活动的规模及复杂程度如何。各成员国随后负责制定各项规章、规则和方案，其中载有最够详细的规定，以确保令人满意的遵守程度能够导致预期的航空安保水平，同时亦顾及国家的具体需要。这一责任还包括制定和实施一项在必要时，特别是在需要根据新的和正在出现的对国家民用航空系统的威胁时以及对《芝加哥公约》有关附件（主要是附件 17）作出修改时及时修订航空安保规章、方案、措施和程序的流程。

3.3.1.2 《芝加哥公约》各附件规定了涵盖民用航空运行的国际要求，载明了标准和建议措施，以实现一致性和便利将这些要求纳入国家规章。民用航空安保机构和方案的授权和批准，由各国自己的法律和规章管辖。但是，履行这方面的责任时，国家有义务进行合作，实现《芝加哥公约》第三十七条所要求的规章、方案、措施和程序的可行的最高程度的一致。

3.3.1.3 鉴于各国法律框架的固有差别，各成员国执行附件 17 的规定和其他附件中与航空安保相关的标准和建议措施的方式不可避免地会有所不同，尽管所追求的目的相同。然而，尽管立法制度自然会不同，但航空安保规章、方案、措施和程序的表述的形式，必须是能够允许进行简便和迅速的修订，从而能够与因为可能不断变化的各种因素而变化的国家威胁评估相吻合。

3.3.1.4 国家规章和方案的编写，应该可被航空安保主管当局的工作人员和负有航空安保责任的其他实体（包括机场管理部门和航空器运营人）的工作人员所理解，他们需要理解国家民用航空安保方案所载的监管要求。

3.3.2 改编或采用其他国家的规章和方案

国际民航组织成员国可经要求，酌情选择采用另一成员国的国家民用航空安保方案和/或规章的部分内容，以满足本国对规章的要求。尽管采用别国规章和/或方案可能具有促进实施航空安保措施和程序的一致性和统一性的好处，但成员国在采取这一做法时，必须确保所采用的规章和/或方案为最新规章和/或方案，并满足国际民航组织与安保有关的所有要求。各国民用航空运行的复杂性也应得到考虑。航空活动有限的国家应注意不要因为采用限制过度的规章，给其航空界及其监督人员造成过重的负担。在这种情况下，较合适的替代办法是采用另一国的规章和/或方案以满足本国的航空安保需要，与此同时仍然保持规章和方案的统一。

3.3.3 国家层级航空安保方案

3.3.3.1 如 CE-1 中提到的，主要航空安保立法应授权航空安保主管当局制定国家民用航空安保政策和确保该政策的实施。为此，经指定的当局应颁布规章、措施和程序，以履行附件 17 的要求和《芝加哥公约》其他附件的航空安保要求。这些规章、措施和程序通常反映在国家民用航空安保方案中。

3.3.3.2 每一成员国需要制定、实施和维持书面的国家民用航空安保方案。国家民用航空安保方案的目的是，通过立法、措施和程序提供免遭非法干扰行为的必要保障，保护在该国的国际民用航空的安全、正常和效率。国家民用航空安保方案的用意是让国家通过重点说明国家发政策指示而不是运作细节，说明遵守附件 17 的标准和建议措施以及其他附件中与安保相关的标准和建议措施的方法。运作细节更适合，例如，放在国家民用航空安保方案和机场及航空器运营人安保方案的附录中。

3.3.3.3 国家民用航空安保方案对于各国来说都是独一无二的。国家民用航空安保方案可以是单独的书面文件，载列该国有效的现行航空安保要求和程序。国家民用航空安保方案也可包括一份以上的文件，表明产生自各项法律、规章和方案的国家要求和程序，在这种情况下，该国将大大受益于遵守附件 17 中相关的标准和建议措施和其他相关附件中与安保相关的标准和建议措施的情况汇总表的编制。不论采用哪种格式，国家民用航空安保方案应始终反映对附件 17 和其他相关附件的最新修订，并能快速地加以修改，以适应任何新的安全威胁或安全威胁的加剧。

3.3.3.4 国家民用航空安保方案应涉及有关航空器、机场、空中航行设施、旅客、行李、货物、邮件、机上供应品和配餐供应品的预防性的航空安保政策。各项措施应涵盖例如旅客和行李的处理和检查、对不是旅客的人员的检查和安保控制、空侧和机场安保限制区的指定以及防止未经许可进入上述区域的措施、航空器和空中航行设施的保护、对货物和邮件的适当的安保管制、授权在机上携带的武器、机上安保员、被拘押人员和被行政管制人员的运载以及航空器配餐供给品和机上供应品的安保控制。

3.3.3.5 国家应要求其主管当局确保制定和实施涉及参与或负责实施国家民用航空安保方案的各个方面的所有实体内的人员的国家民用航空安保培训方案（NCASTP）。国家民用航空安保培训方案的涉及应确保国家民用航空安保方案的有效性，并体现国家要求对担负航空安保职能的所有人员（包括安保监督人员）进行航空安保培训的政策。国家民用航空安保培训方案应详细说明让安保监督人员能够切实履行其义务和责任所需要以及负责实施安保措施的各级人员所需要的安保和管理培训。除其他外，方案应详细说明：

- a) 针对职责的培训要求和方案；

- b) 与航空安保培训相关的行政指令；
- c) 教学实践指南；
- d) 教学大纲；
- e) 课程大纲；
- f) 在职培训要求；
- g) 航空安保意识培训要求；
- h) 参考材料指导；和
- i) 辅助培训的资料来源，包括国际民航组织航空安保培训中心的全球网络、航空安保培训包和标准化的培训包。

3.3.3.6 各国应要求其主管当局制定、实施和维持国家民用航空安保质量控制方案，以确定遵守国家民用航空安保方案的情况和验证该方案的有效性。国家民用航空安保质量控制方案（NQCP）应说明能够促进和建立持续改进和加强航空安保的环境和文化的结构、责任、流程和程序，包括质量控制职能的标准。国家民用航空安保质量控制方案的目标应该是：

- a) 监测机场和航空器运营人以及履行安全职能的其他实体依照国家规章和国家民用航空安保方案实施航空安保措施的情况；
- b) 确保规章和国家民用航空安保方案的有效性；
- c) 确定任何缺陷和适当的纠正行动；和
- d) 确定可能需要在安保规章、国家民用航空安保方案和/或实施手段方面做出改变的安保措施的所有方面。

3.3.3.7 除附件 17 外，《芝加哥公约》的其他附件也将影响到国家航空安保政策，应该反映在国家民用航空安保方案中，主要是附件 9，该附件试图均衡处理航空安保与方便旅客和机场运营人效率之间有时相互冲突的目标。例如，虽然各国应确保航空器和机场运营人之间通过合作确保为快速处理和放行民航机场旅客、机组、行李、货物和邮件提供满意的设施和服务，但这些设施和服务必须灵活和能够加以扩展，以便在威胁情况加剧时适应更多的安保措施。国家应根据《芝加哥公约》及其附件 9 的简化手续要求制定国家航空运输简化手续方案，目的是采用所有可行的措施，通过消除不必要的障碍和延误，便利航空器、机组、旅客、货物、邮件和供应品的流动。

3.3.3.8 附件 9 的标准和建议措施还影响到国家关于安保设备和系统的评估和采购以及机场设计和布局的规章。建议各国在制定航空安保政策时，考虑到国际民航组织的当代简化手续战略。该项战略通过旅行证件的标准化、边境放行系统和程序的合理化以及促进国际合作解决与旅客和货物相关的安保问题，支持提高总体安保水平的目标。

3.3.4 国家规章与国际民航组织标准之间的差别

3.3.4.1 《芝加哥公约》第三十八条规定，任何国家如认为对国际标准或程序不能在一方面遵行，或不能使其本国的规章或措施完全符合修订后的国际标准，或认为有必要采用不同于国际民航组织所规定的规章或措施时，应立即将其本国的措施和国际标准所规定的措施之间的差别通报国际民航组织。在这种情况下，国际民航组织理事会会有义务立即将国际标准和该国相应措施间在一项或几项上存在的差异通知所有其他国家。

3.3.4.2 然而，应注意的是，国际标准差别的申报并不意味着某国嗣后可以继续“一切照旧”。《公约》的几个规定表明，如果一国所采用的标准低于国际民航组织的要求，机场、航空器、服务提供者或经该国认可执照或证书的持有人不能参与国际空中航行，除非经该国或所进入国允许。获得允许的责任在于其证书业已获得认可的个人或民用航空组织，但国家也可以代表本国执照或资格证书持有人申请一揽子许可。

3.3.4.3 各国应制定和实施及时修订必要的航空安保规章、方案、措施和程序的政策和程序，尤其在应对威胁程度的变化或针对国家民用航空系统而出现的新的和正在出现的威胁之际，以及在对相关附件（主要是附件 17）进行修改之际。各国还制定和实施政策和程序以确定并向国际民航组织通报（如果有）相关附件（主要是附件 17）标准与本国国家航空安保政策和要求之间的差别。

3.4 国家航空安保主管当局及其责任（CE-3）

3.4.1 国家航空安保主管当局的建立及其责任

3.4.1.1 为使各国妥善履行《芝加哥公约》规定的义务，显然应该设立和组织一个组织、融资和授权均妥善的民用航空安保系统，以便有效地完成期望各国承担的任务。各国应建立一个适当而务实的组织和雇用必要的人员，履行国家航空安保当局的各种职能。由于航空活动和各成员国的需求各异，其各自的民用航空安保系统也不相同，因此，提议使用“一刀切”式的各国指导模式，既不合理，也不实际。例如，在航空安保当局是民航局的较大国家，可能会认为在其区域办事处（在适用的情况下）及总部办事处履行与安保相关的职能，既必要和高效，也有效力。在这种情况下，应该有程序确保实施有效的管理和与总部的沟通，必要时可查阅图书馆和其他公共文件，并确保实现标准化，同时亦顾及适当的区域差别。然而，应该指出，尽管航空安保系统的权限和责任的范围可能因国而异，但不论航空安保当局的规模如何，各国都应始终确保适当地建立和维持一种适当的制衡制度。

3.4.1.2 在确定所需要的组织结构时，各国应在顾及本国航空活动规模和复杂性的情况下，对附件 17 和相关指导材料所列各项责任进行评估。一般说来，各国应在航空安保主管当局内除其他科室外设立安保政策和监管科，该科能够有效地分配国家资源，确保航空器在正常运行条件下安全运行，并为应对任何增加的安保威胁做出快速反应。该科的职权范围主要可包括：

- a) 制定、出台、颁布和经常审查国家民用航空安保方案以确保该方案能持续符合国家义务和政府政策的责任；
- b) 政府政策指导方针，界定实施国家民用航空安保方案的各项任务，并在各机构、航空器运营人、机场和其他有关方面之间分配这些任务；

- c) 审查并确保机场、航空器运营人、航空运输服务提供者、货物运营人和其他有关方面编制的安保方案的适当性；
- d) 制定、宣传、出台和传递供参与执行国家民用航空安保方案的人员使用的适当培训材料；
- e) 制定与安保设备和系统的规范和评价方法以及机场设计相关的国家标准和建议，以使机场适应安保要求；和
- f) 与适当组织和机构协调安保措施和程序。

3.4.1.3 鉴于在航空安保系统中保持适当的制衡制度的必要性，各国应在航空安保主管当局中建立另一科室，负责制定、实施和维持国家民用航空安保质量控制方案，以确定遵守国家民用航空安保方案的情况和验证该方案的有效性。除其他外，质量控制科室对机场、航空器运营人和安保服务提供者的安保标准和操作程序进行审计、检查、调查、测试和调查研究，报告安保措施的任何缺陷，提出纠正建议和/或执行纠正程序（见第 3.8 和 3.9 部分）。

3.4.2 人员配置要求

3.4.2.1 如果一国要确保有效执行附件 17 的标准和建议措施和本国航空安保要求，建立全面的安保监督系统至关重要。鉴此，应当为主管当局和其他负责航空安保监督的相关当局提供必要的资源（人力和财政资源），使之能够代表本国有效履行安保监督职责，并在正常运营和威胁升高的高警觉条件下都能进行有效的日常运作。此外，应为安保监督人员提供与其教育程度、航空安保知识和经验匹配，并能够与其检查和监督所涉活动的运营人的员工相类似的服务条件和薪酬。

3.4.2.2 应为国家授权确保维持胜任能力和酌情履行监督或航空安保监督职能的人员授予适当的证书，确定其为国家当局聘用的航空安保检查员，有权不受限制地检查航空器、文件、机场、空中交通服务和其他相关设施以及通常受限制的民用航空相关场所。

3.4.2.3 征聘和留住能够令人满意地完成专业要求的合格航空安保人员的成本，代表了巨大的财政承诺，并可能需要修订有关合格航空安保人员薪酬的长期政策和规章。为征聘和留住既有专业精神又有尊严的有适当资质的人员，国家当局必须成为有竞争力的雇主。此外，各国应制定适当的征聘政策、聘用条件和措施。

3.4.2.4 航空安保监督活动应由主管当局的工作人员进行，或由主管当局所批准代表其依照国家民用航空安保质量控制方案开展航空安保监督活动的任何第三方进行。然而，各国应该避免为弥补国家检查人员和资金的不足而将检查活动授权给非政府实体进行。这等于让航空人员、商业运营人、航空服务提供者和机场运营人等自己管理自己，而不是由航空安保主管当局检查员对其进行有效监督。

3.4.2.5 负责国家民用航空安保质量控制方案的管理、优先事项的确定以及组织工作的人员和实体，应独立于负责实施国家民用航空安保方案的人员和实体进行运作，以避免使人认为存在利益冲突，并确保履行航空安保监督职责的指定人员自身也受到监督。

3.4.3 建立服务提供者机制

3.4.3.1 由于机场和其他航空服务商业化的全球趋势，近年来，严格的管理监督的必要性已变得越来越重要。例如，在很多国家，旅客和行李检查等航空安保方案的运作方面外包给私营安保公司进行，或实际上外包给商业化机场和航空器运营人进行。尽管《芝加哥公约》不禁止将与航空本身相关的某些服务外包，但建立航空安保系统和确保航空器运作安全的义务始终在于国家。

3.4.3.2 只要建立适当的绩效标准，政府并对合同进行严格的监督，外包既具有成本效益，又能提供高水平的安保。不论外包给政府和/或私营实体抑或国际组织，安保系统的各个层次必须建立控制和问责制，必须明确区分由谁提供航空安保服务和由谁监管航空安保服务。在规范和监督职能和服务提供职能之间，应当界定并维持明确的责任区分和分离。监管和监督的职能应始终是国家的责任。

3.4.3.3 主管当局应确保为在该国为民用航空提供服务的机场航空安保服务辅助资源和设施（人力、财政、技术和行政），包括办公场地、通信设备以及适当的安保检查设备和培训设施。主管当局还应确保提供充足的资源支持各项机场应急方案，例如危机管理中心、指定的爆炸物处置区或防护设备以及指定的航空器隔离停放位等。

3.4.4 涉及民用航空安保的各实体之间的协调与合作

3.4.4.1 国家民航安保方案应反映航空安保所涉各实体所承担具体责任的分配情况。由于国内航空安保的责任分工势在必行，国家民航安保方案中应明确界定授予各实体的明确无误的责任，并确保不存在责任的重叠。这些实体包括航空安保主管当局、机场管理部门和承租人、航空器运营人、空中交通服务提供者、执法当局、国家武装部队、边境检查当局和酌情包括其他实体。具体的责任应包括，例如，机场和航空器运营人制定安保方案和安保培训方案的义务，这些方案在付诸实施之前，应提交航空安保主管当局审查和批准。

3.4.4.2 国家民航安保方案应述及国家对非法干扰行为或其威胁采取应对措施的具体责任。应将应对发生在该国或影响该国的非法干扰行为而编制应急方案、发布工作人员指令、安装通信系统和进行培训等这方面的具体责任分配给政府部门执法机构、国家武装部队、航空器运营人、机场管理部门和承租人。

3.4.4.3 由于可能涉及国内安全安保活动的政府部门和机构数目众多，并鉴于民用航空业务的复杂性，应便利主要参与者之间的协调。应将一国的国家民航安保系统内部的和沟通的规定纳入国家民用航空安保方案。这主要包括设立国家民用航空安保委员会以协调国家一级的航空安保活动，以确保实施与安保有关的标准和建议措施和定期调整国家民航安保方案以满足国家政策的需要和适应威胁的变化。还应在为民航服务服务的各机场成立机场安保委员会，以协助机场一级的当局发挥协调实施安保管制措施和程序的角色，以反映国家民航安保方案和机场安保方案中所规定的各项安保管制措施和程序。

3.4.4.4 国家民用航空安保委员会应是定期举行会议的常设性委员会，根据政府的授权行事。委员会的参加者应是政府高级官员以及航空业（航空器运营人、机场当局等）的高级代表，后者担任政府的顾问。最有可能代表参加的是负责民用航空、执法、内部安全、对外关系、国家武装部队、移民、海关、邮政业务、应急服务和情报等事务的部门、部委和/或机构。还应该考虑包括来自代表民用航空业主要雇员群体（例如技术和客舱机组、机场和航空器运营人地面工作人员以及空中交通管制人员）的组织的临时性成员。国家民航安保方案中应详细述及国家民用航空安保委员会的职责范围。

3.4.4.5 各国还应建立一国家航空运输简化手续委员会和机场简化手续委员会或类似的协调机构，以便协调本国涉及或负责国际民用航空各个方面以及涉及机场和航空器运营人的各部门、机构和其他组织之间的简化手续活动。各国应努力建立民航安保和简化手续方案之间能够适应各种情况的密切协调。为此，简化手续委员会的某些成员应当同时是安保委员会的成员，反之亦然。建议国家航空运输简化手续委员会的主席应当是国家民用航空安保委员会的成员，以确保方案的实施保持一致和考虑安保措施可能对日常航空业务的产生的影响。

3.5 人员资格和培训（CE-4）

3.5.1 安保监督人员的资格

3.5.1.1 航空安保相关活动的管理和监督所涉及的任务与活动包括各种复杂评估、检查、审计、分析和干预措施、人员资格审查以及评估既定航空安保系统的有效性和效率的能力。有效执行这些任务需要训练有素的资深技术人员的介入。为使各国有效履行其责任，应为国家民航安保监督系统配备应有的有能力完成航空安保监督所涉及广泛既定职责的合格人员。

3.5.1.2 圆满履行航空安保监管当局和监察机构的各种职能，很大程度上依赖于检查员个人的资格、经验、胜任能力和敬业精神。技术能力在履行批准、资格认证、授权和监督职能方面至关重要。除此之外，安保监督人员具有高度的尊严、公允地执行任务、策略娴熟、充分理解人性和具有良好沟通技能，也至关重要。考虑到航空安保的专业性和敏感性，对于授权执行批准、资格认证、授权和监督职责的每个人，必须在做出选择之前，对其资格、以往经历及个人特点进行核实和仔细的评价。

3.5.1.3 同样，负责批准、资格认证和监督职责的人员必须深刻地了解与航空安保相关的国际做法和程序，透彻地了解国家民用航空安保方案以及将该方案在所审查的运营人的安保方案和业务中的实施情况，了解所评估的威胁作用于所审查国家和地点的情况，掌握安保技术和技能的最新知识。民用航空安保检查员的资格至少应该与被检查人员的资格相匹配。

3.5.1.4 国家民航安保质量控制方案中详细说明的质量控制活动，应由根据既定标准选出的经适当培训的合格专业人员完成。国家应规定航空安保或其他相关领域至少两年的经验。措施实施质量控制的人员应当：选拔：

- a) 满足选拔标准；
- b) 须接受特定培训；
- c) 成功通过质量控制活动技能的考试；和
- d) 须接受一定时间的在岗培训。

3.5.1.5 国家航空安保检查员的选拔选拔标准应包括：

- a) 适当的教育程度或足够的工作经验；

- b) 熟悉附件 17 中所载国际标准、地区性规章(如适用), 深入了解国家民航安保方案和国家规章;
- c) 熟悉航空运输业务;
- d) 熟悉工作中实施航空安保措施的做法和程序;
- e) 无犯罪记录;
- f) 获准接触敏感信息;
- g) 适当的身体条件, 包括视力、听力等;
- h) 适当的书写和语言能力; 和
- i) 人际交往技能, 如真诚、善交、审慎和灵活(如有必要)。

对选拔标准和人员选拔的审查应由主管当局进行, 具体来说, 由指定的管理国家民用航空安保质量控制方案的实体进行。

3.5.1.6 航空安保主管当局内担负航空安全监督责任的部门和/或科室在组织上应当称职。据一国航空活动的规模, 这可能需要有一支具有各方面磨练(如旅客业务、货物业务、周边金城等)的检查员团队。作为一个团队, 他们应当在适当的责任和经验领域同所检查的组织一样, 知识渊博、胜任和经验丰富。

3.5.2 安保和安保监督人员的培训

3.5.2.1 代表航空安保主管当局行事的安保监督人员的选拔和培训标准和条件, 以及民用航空业中履行安保职责人员的具体选拔标准, 均应由国家加以规范, 并反映在国家民航安保方案中和在国家民航安保培训方案中作出详细说明。航空安保主管当局应确定在本国履行安保监督职能人员的选拔标准和最低专业资格。航空安保主管当局还应制定培训政策, 其中特别规定主管当局应为履行安保监督职能的安保人员提供培训(包括初级培训、复训和专业/技术培训)作出承诺。

3.5.2.2 航空安保主管当局应制定和实施代表主管当局行事的安保监督人员的培训方案, 并准备为这些人员的初级培训和复训提供资金, 使他们保持和提高其胜任能力、知识和能力。国家还应确保, 实施安保管制措施的人员, 根据国家民航安保方案和国家民航安保培训方案的要求, 拥有履行其职责的所有必要能力和接受过适当培训。作为这一义务的一部分, 国家应确保负责应对非法干扰行为的人员接受过机场环境中的正规培训。

3.5.2.3 国家航空安保监督人员代表航空安保主管当局, 因此, 需要不断开发与其各自责任有关的知识和技能。这种开发应通过对进行所负责监督的各方面的定期培训与复习课程来完成。各国应利用国际民航组织为其航空安保监督人员和履行航空安保职能的人员的培训而编制的航空安保培训成套教材(ASTPs)。参加由国际民航组织以及与航空安保相关的国际和区域组织举办的研讨会和讲习班, 可让国家安保监督人员获得知识和分享其他成员国专家的经验。额外培训, 例如报告编写和监督培训等课程, 也可帮助安保监督人员提高其有效性和效率。

3.5.2.4 国家航空安保监督人员的培训，不应仅限于严格的专业性内容，例如保持胜任能力和实时性。特别需要为航空安保检查员也提供关于适用航空安保规章、检查员技能、义务和责任等专题以及主管当局实施和强制执行各项要求的程序方面的培训。经初级培训后，国家航空安保监督人员还应圆满完成由主管当局所任命经验丰富的国家航空安保检查员/审计员担任监督教员进行监督下的在岗培训。此类培训应包括一项或多项延伸的监控活动，在此期间，受训人员应证明其执行任务的能力。应对候选人的表现进行不断的审查，并由监督教员正式做出评价。各国还必须保持其安保监督人员和参与实时航空安保措施的人员的详细培训和资格记录。

3.6 提供技术指导、工具和重要安保信息（CE-5）

3.6.1 民用航空安保监督制度的有效性以及国家和国际标准的实施，需要有指导材料的辅助，以便为安保监督人员提供如何完成其具体职责方面的指导。这一要素还包括由主管当局向负责执行适用规章和方案的航空业实体提供技术指导。附件 17 规定成员国须向其机场和航空器运营人以及在其领土上经营的空中交通服务提供者和其他有关实体提供一份其国家民航安保方案中相关部分的书面文本和/或有关信息和指南，以使其能满足国家民航安保方案中要求。各国应制定和实施向所有相关航空安保利害关系方传递航空安保规章、方案、程序、指导材料和业绩标准的流程，以确保对于各项国家航空安保政策以及确保遵守所必须满足的辅助要求的认识。国际民航组织制定和出版了技术指导材料，协助各国执行附件 17 及其他相关附件的规定。国际民航组织的指导材料的例子包括本手册、《航空安保手册》（Doc 8973 号限制发行文件）、《民用航空安保工作中人的因素》（Doc 9808 号文件）和《培训手册》（Doc 7192 号文件）。通过提供这些指导材料，可加强国际和国家航空安保规章的执行。

3.6.2 各国还需要编制和出版本国技术指导材料，协助其安保监督人员确保国家规章、程序和措施的实施。例如，各国应开发和利用风险评估方法来确定对民用航空威胁的程度和确定国家质量控制活动的优先顺序和频度。还应编制指导材料协助整个民用航空业中从事与航空安保相关的工作的人员。编制此类国家指南时，可有效地利用国际民航组织的材料。国家技术指南的例子包括：

- a) 旅客、其客舱和交运货舱行李检查的业绩标准，以及货物、配餐和邮件安保检查的业绩标准旅客；
- b) 对机场和航空器运营人、空中交通服务提供者以及任何其他负责制定其安保培训方案的机场一级的实体的指南(国家民用航空安保方案和国家民用航空安保培训方案中相关部分可以作为机场一级实体制定自己安保和培训方案的指导材料)。
- c) 关于安保检查设备的可接受规格、类型和操作能力的指导或指令，包括这些设备的性能测试件的最低探测参数设置和规格；
- d) 关于保护安保限制区的完整性所采用的技术或其他替代性非技术手段的技术指导材料，包括关于周边保护的指导；和
- e) 安保检查员和航空安保管督员资格认证的条款和条件，包括业绩标准和撤消资格证书的标准。

3.6.3 检查员手册是有用的工具，应编制并向受权核查航空安保政策和要求的各个方面的遵守情况的国家航空安保检查员提供这一手册。检查员手册应主要包括进行和报告安保审计、检查、测试和调查的适当表格、

清单和规程。应向航空安保检查员和受权执行航空安保立法和规章的人员提供技术指导和程序，例如执行程序。应在受权执行上述任务的人员履行任何质量控制职能之前，向其提供这类指导，以避免出现主管机构人员采取极端的不一致行动。

3.6.4 应向国家航空安保检查员提供足够的工具，使其能有效地完成任务，如足够的办公室、电话和其他通信设施，适当时包括交通工具。主管机构还应指定安保措施隐蔽测试时所使用的适当物品（仅指模拟爆炸装置和枪支）。

3.6.5 为加强航空环境中的安保，提供和快速传递重要安保信息至关重要，例如，安保指令和咨询。有关实体之间及时分享信息，能够增强国家尽可能减少风险和缓解威胁的能力。分享与安保相关的事故征候调查报告，也将提高国家安保组织对航空安保威胁的全面了解，有助于加强各自的航空安保系统。

3.6.6 为促进各国一致地实施航空安保措施和程序，鼓励各国与其他国家合作，视需要发展国家民用航空安保方案、国家民用航空安保培训方案和国家民用航空安保质量控制方案并交换有关的信息，并根据附件 17 的标准和建议措施制定和实施积极分享威胁信息的程序。此外，建议各国交换关于研究和开发新型安保系统和设备或改进现有系统和设备的信息，并与国际刑事警察组织和其他执法组织以及具有共同利益的国家分享情报。具有共同利益的国家应一致同意增强民航机场的安保和对罪犯实施统一的惩罚。此外还建议，在另一国提出请求时，各国应以符合其主权的形式，酌情分享由国际民航组织根据普遍安保审计计划进行的审计和被审计国的纠正行动的结果。各国在与他国分享审计信息时应通知国际民航组织。

3.6.7 为落实 3.6.6 中一些或全部义务和建议，各国不妨在其双边或地区性的航空运输协定中增加一项涉及合作和民用航空安保问题的协调的条款，其中应顾及国际民航组织编制并在《航空安保手册（Doc 8973 号限制发行文件）》中提出的示范条款。还可对国际性安排进行审查，以特别确保尽可能满足其他国家提出的有关具体飞行的额外安保措施的请求（例如同意武装人员、空中安保官员等人员上机）；如有理由相信可能发生航空安保犯罪，将向各国传递相关的信息；在涉及就航空安保公约规定的犯罪提起的刑事诉讼中，向其他国家提供司法协助。

3.6.8 还建议尚未加入航空安保公约的国家考虑《航空安保手册》（Doc 8973 号限制发行文件）中所载国际民航组织关于航空安保领域双边或地区合作的协定范本。该协定为各方防止非法干扰民用航空的行为和在发生此种行为之时和之后管理此种行为提供了合作的框架，并规定了减轻这些行为后果的措施。协定范本也可能有助于补充或加强各项航空安保多边公约赋予各国的现有义务。

3.7 资格认证和批准的义务（CE-6）

3.7.1 附件 17 要求各成员国建立和实施确保机场、航空器运营人和空中交通服务提供者制定、实施和维持能够满足国家民用航空安保方案要求的安保方案/规定的系统。这一系统的重要职能包括建立和实施各项流程，以确保和正式确认这些方案满足国家民用航空安保方案的要求，并受权相关实体开始和落实各项航空安保活动。

3.7.2 正式确认机场航空安保方案满足了国家民用航空安保方案的要求，可采取批准或接受这些方案的形式。批准是国家对提交其审查的事项做出的一种积极回应。批准属于对机场一级的方案符合适用国家要求的认定。批准官员的签名、文件的签发或国家所采取的其他正式行动，是批准的证明。接受并不一定需要国家对提

交其审查的事项做出积极回应。如果国家没有具体否定提交审查的方案的全部或部分（通常是在提交后的某一确定时间段之后），则国家可以认为提交其审查的机场一级的方案满足了适用国家要求。

3.7.3 根据附件 17 的规定，各成员国应要求所有提供民航服务的机场制定、实施和维持一份能够满足国家民用航空安保方案要求的书面机场安保方案。为履行这一义务，国家可以，例如，要求该国所有提供民航服务的机场将其机场安保方案提交航空安保主管当局审查和批准/接受。或者，国家可就将要列入机场安保方案中的必要部分编制一种模板。无论采用何种流程，均须达致相同的结果，即：保证机场安保方案能够满足国家民用航空安保方案中相关要求。国家必须确保其国家民用航空安保方案中详细解释了国家如何打算确保航空安保方案符合国家要求。

3.7.4 附件 17 要求各成员国确保在该国提供服务的航空器运营人制定、实施和维持了能够满足该国国家民用航空安保方案中要求的航空器运营人安保方案。这一要求同样适用于在该国提供服务的本国和外国航空器运营人。从航空器运营人的角度看，所有航空器运营人均须遵守登记国、航空器运营人所在国及其所有有航班往来的国家的法律。作为其监管和监督航空器运营义务的一部分，运营人所在国应要求其航空器运营人制定、实施和维持一份能够满足运营人所在国的国家民用航空安保方案的要求的书面航空器运营人安保方案。为履行这一义务，航空器运营人所在国可以，例如，要求本国所有航空器运营人将其航空器运营人安保方案提交航空安保主管机构审查和批准/接受。或者，运营人所在国可就将要列入这些航空器运营人安保方案中必要部分编制一种模板。无论采用何种方式，都必须达到同样的结果，即保证航空器运营人安保方案满足了国家民用航空安保方案中相关要求。

3.7.5 各成员国还有义务确保在该国提供服务的外国航空器运营人制定、实施和维持了一份满足了该国国家民用航空安保方案的要求的航空器运营人安保方案。为履行这一义务，国家可以，例如，要求所有外国航空器运营人在开始在该国经营之前，将其航空器运营人安保方案提交航空安保主管机构进行审查和批准/接受。或者，该国可以：

- a) 要求外国航空器运营人将这类强制性程序纳入其航空器运营人安保方案并加以执行，因为该国主管当局可能要求将这些程序适用于在该国的运营（被称为补充航站程序方案，可附在外国航空器运营人的航空器运营人安保方案之后）；或
- b) 根据另一成员国（国家与该成员国之间存在正式确立的共同航空安保规则或相互承认航空安保标准的双边机制）的主管当局对于外国航空器运营人的航空器运营人安保方案的批准/接受，同意接受该外国航空器运营人的航空器运营人安保方案。

3.7.6 无论采用何种流程，均须达致同样的结果，即：确保所有在该国提供服务的航空器运营人（本国和外国的）的航空器运营人安保方案能够满足该国的国家民用航空安保方案的相关要求。国家必须确保其国家民用航空安保方案详细地解释了国家打算如何确保在该国提供服务的航空器运营人（本国和外国的）的航空器运营人安保方案遵守其国家要求。

3.7.7 附件 17 要求各成员国确保通过制定和实施培训方案，确保实施安保管制措施的人员拥有履行其职责的一切必要能力，并根据国家民用航空安保方案和国家民用航空安保培训方案的要求接受过适当的培训。因此，航空安保主管当局应建立和实施一种系统，以确保此类培训方案根据国家要求规定了相关绩效标准，并采用了初始和定期评估机制来维持这些标准。

3.7.8 根据附件 17 的规定,各成员国应确保制定和实施开展检查业务的人员和提供航空安保指示的员工的资格认证系统。航空安保主管当局负责制定和实施正规的资格认证方案,确保开展检查业务的人员和航空安保教员获得了资格认证。资格认证是航空安保主管当局做出或由其代表做出的正式评价和确认,证明某人具备了主管当局所规定的可接受程度的履行受权职责的必要能力。资格认证应由航空安保主管当局或其代表授予圆满完成初训和在职岗位培训的培训/合格人员,并定期予以验证。

3.7.9 安保检查员和航空安保培训人员资格证书的持续有效,以及机场一级的安保方案和安保培训方案持续符合相关国家要求,均取决于通过定期实施上述各系统,确保始终如一、妥善地维持经不时修订的必要标准以及运作的能力和绩效。

3.8 质量控制的义务(CE-7)

3.8.1 国际民航组织成员国在保证国际民用航空系统的安全和有序方面承担的义务和责任,不会因为颁发了资格证书或采取了 CE-6 中监督措施而终止。维持持续的安全运行,尤其是在发生明显变化期间,要求各成员国还通过建立一种系统,确保组织的能力和个人的能力,同时确保机场、航空器运营人和空中交通服务提供者拥有维持安全和正规的运行的持续能力。一国成功实施航空安保措施的一个关键组成部分,是确保定期实施的管制措施能够带来有效的安保。

3.8.2 有效民用航空安保系统的一个基本组成部分是质量控制措施的实施,可将之定义为用来评估国家民用航空安保系统和需要时解决已查明的缺陷的监督技术和活动。因此,航空安保主管当局应制定和实施国家民用航空安保质量控制方案和一项包括审计、检查、调查和测验的质量控制措施制度,以维持国家民用航空安保方案的持续有效性。CE-2 中对国家民用航空安保质量控制方案的目标做了说明。

3.8.3 主管当局还应制定和实施不同类型的质量控制活动的正规时间表,涉及所有安保措施,并适用于所有具有航空安保责任的相关实体。国家质量控制活动的优先事项和频率应根据风险评估确定。

3.8.4 由于不同国家民用航空事业的规模和复杂程度存在巨大的差异,因此,应修改质量控制措施,使之适合不同国家特有的航空环境。质量控制活动应涵盖国家民用航空安保方案的所有方面,包括国家安保系统的组织构成和为航空器运营人和机场运营人制定安保措施。承担航空安保责任的所有实体,包括在监管国的机场运营的外国航空器运营人,应接受监控活动的管制,以确保其遵守国家规章和国家民用航空安保方案。

3.8.5 各类监控活动的组织和方法应采取标准化的和统一的做法,以建立可信度并得到所有各方的尊重。标准化应该适用于任务的确定以及监控活动的计划、准备和执行。应该核对、分析并及时分发以系统化和标准化方式收集的数据,以便于采取后续行动。应将关于航空器运营人和其他相关实体遵守程度的信息用于确定优先事项和查明趋势。鉴于航空安保相关信息的敏感性,应根据每一国家的规章确定报告和结论的保密等级。

3.8.6 任何监测活动都应核实国家民用航空安保方案的一个或多个方面是否合规,如:

- a) 正在接受评估的实体的整体组织结构;
- b) 机场航空器运营人及其他相关实体安保方案的现状;

- c) 内部质量控制方案和内部质量控制措施（如适用）的实施情况；
- d) 员工培训（初级培训、在职培训和复训），包括培训方案、培训记录、培训设备和设施；
- e) 与下列有关的措施：
 - 1) 通行管制；
 - 2) 航空器安保；
 - 3) 旅客和客舱行李；
 - 4) 某种类型旅客旅客的搭乘；
 - 5) 货舱行李检查和保护；
 - 6) 货舱行李一致性核对和授权；
 - 7) 航空器运营人配餐供应品和供给品；
 - 8) 航空器运营人保洁供应品和供给品；
 - 9) 航空器运营人邮件和材料；
 - 10) 货物和邮件；
 - 11) 通用航空；和
 - 12) 机场设计和基础设施；
- f) 威胁升级航班和高风险航班的特殊安保措施；
- g) 非法干扰行为的应对措施；
- h) 实施安保管制措施人员的绩效；和
- i) 安保检查设备的维护和性能测试安排。

3.8.7 对民用航空安保体系的监测应该采取安保审计、检查、测试或考察等以下各种形式：

- a) 安保审计。安保审计是对国家民用航空安保方案实施情况的所有方面的深入检查。对安保审计应做出提前通知，并且不应包括公开或隐蔽的安保测试。审计应该尽可能全面并应该持续一段时间，从几天到一个月，以确定安保组织工作是否得当，以及所需的措施和程序是否真正：
 - 1) 是持续的（通过文件审查，如培训记录来决定）；和

2) 达到某一恒定标准（通过在不同时间和地点进行观察和采访来确定）。

b) 安保检查。安保检查是由航空公司、机场或参与安保的其他实体对国家民用航空安保方案相关要求的实施情况进行的检查。检查的范围比审计窄，侧重于机场或航空器运营人或参与安保措施实施的其他实体的某一项具体活动或某一部分。可提前宣布安保检查，并可包括公开的和隐蔽的测试。审计和检查的目的是：

- 1) 确保国家民用航空安保方案的要求正在实施；
- 2) 确定已实现安保标准和航空安保措施的有效性；
- 3) 查明安保标准和程序的任何缺陷，并确保缺陷得到纠正；和
- 4) 查明任何可以改进的领域，并建议如何改进；

c) 安保测试。安保测试是对航空安保措施进行的模拟从事非法行为的企图的一种公开或隐蔽的测试。安保测试应当仅为证明安保措施或安保管制在特定地点和时间是否有效。安保测试应该在标准测试件的协助下，侧重于安保限制区的通行管制、航空器保护、检查的实施等；和

d) 安保调查。安保调查是对安保需求进行评估，包括查明有可能被用来从事非法干扰行为的缺陷和提出纠正行动的建议。当鉴于出现的威胁需要加强安保水平以应对可能影响某一特定机场或航空器运营人的各种风险时，就应该进行此类调查。如果尽管根据国家民用航空安保方案实施了安保措施和程序，但仍查出了易受攻击要害点，便应建议采取与威胁相称的补救性保护措施。安保调查的范围可以从集中对某一特定机场和航空器运营人进行有针对性的评估，到对安保措施进行全面评估。调查期限可从几小时至几个星期不等，并应包括公开或隐藏的安保测试。

3.8.8 审计、检查、测试和调查应该遵守标准化方法以达到一致性，并对调查结果和建议进行整合和比较，从而对国家民用航空安保方案及其修订进行统计分析和审查。应制订方法和指导方针，以确保执行监测活动的人员能够有条不紊、协调统一地执行其任务。任何监测活动都应该包括如下阶段：

- a) 编写和审查文件；
- b) 向相关代表作情况介绍并与其进行面谈，测试除外；
- c) 监测活动本身，即观察、文件审查和面谈；
- d) 汇报情况；和
- e) 完成报告，包括提出必要的建议。

3.8.9 为测试和评价非法干扰行为应对机制是否完备，各国应确保定期操作和演练机场应急计划，以查明缺陷并进行安全结束实际紧急情况所需的修改。重点尤其应该放在确保指定用于事件中的所有通信设备的运行可靠性和兼容性上。除了至少每两年进行一次重大全面的演习外，应该定期（至少每年一次），或遵照国际民用航空安保质量控制方案中的要求，组织针对应急预案不同部分的较小规模的演习，如桌面演习。

3.8.10 作为监督活动的一部分，主管当局还应对已授权或移交国内其他实体执行的任务进行监督，例如为保证任务的有效执行而进行的质量控制活动和检查员/航空安保教员的资格认证工作。

3.8.11 应要求整个民用航空业安保方面的利害关系者制定、实施和维持自己的内部质量控制措施，包括颁布质量控制方案和履行相关联的职能。实施质量控制措施的一个关键技能是在工作上熟悉安保各种流程和相关规章。应有航空安保主管当局对这些措施进行监测，监测的结果，包括所采取纠正行动，应报送航空安保主管当局。

3.9 解决安保关切（CE-8）

3.9.1 解决已查明航空安保关切，是一切航空安保监督活动的核心。良好的航空安保监督制度将为查明缺陷和快速有效地实施适当纠正行动以解决任何所查明缺陷做好准备。

3.9.2 如果国家民用航空安保质量控制方案的实施和相关检查和/或审计报告显示，负责实施安保管制措施的实体无法达到或保持所要求的安保标准，代表航空安保主管当局检查员应立即向该实体通报所发现的缺陷。一旦确定了出现缺陷的原因，航空安保主管当局应规定采取纠正行动的最后期限，并启动适当的后续行动，以确定纠正行动的有效性。如果缺陷未能在最后期限内得到纠正，当局可选择采取积极的执行行动，如施加临时罚款、中止或撤销该实体从事航空安保业务的资格证书、批准证书和/或授权证书等。如果已受权或移交该国内的其他实体执行的主管当局的任务中发现了缺陷或关切问题，主管当局也应制定和实施解决问题的流程。

3.9.3 各国应保持记录管理系统，该系统登记并监测已将采取的质量控制措施、查明的缺陷、必要纠正行动的指令，包括强制执行措施以所采取的后续行动。

3.9.4 在妥善建立和管理的国家质量控制制度中，对各项目检查和/或审计报告做出分析，将能显示薄弱环节或缺陷存在的规律，往往还能查明原因和找出可能的补救办法。应制定一项分析质量控制活动结果的流程，帮助查明不遵守的原因和模式，将这些分析的结果提供给掌握纠正行动和对方案进行可能的调整的人员，并确认纠正行动已付诸实施和得到维持。航空安保主管当局应印发简要年度报告，总结报告年度中进行的质量控制活动的数量和类型、所发现任何缺陷的总体状态（包括与国家民用航空安保方案有关的缺陷）、纠正行动目前的状况、对国家民航安保质量控制方案的改进（如果有的话），以及国家民航安保质量控制方案中资金和人力资源方面的现状。

3.9.5 应通过建立保密报告制度对国家民用航空安保质量控制方案进行补充，以便对旅客、机组人员和地面人员等提供的安保信息进行分析。国家应建立这种分析从质量控制系统外渠道所搜集航空安保信息的流程，借以补充整个质量控制过程流程和获得关于航空安保措施的执行情况的更确切的反映。这些渠道应包括旅客、机组成员以及机场或航空器运营人雇佣的工作人员自愿提供的报告。应建立收集此类信息的流程，通过这一流程来收集并以保密方式向航空安保主管当局内的指定人员传递所有数据。应向该流程所涉任何人提供该指定人员的地址、电话号码或电子邮件地址。

3.9.6 鉴于民用航空面临的新的和正在出现的威胁，需要不断审查检查和/或审计的范围及有关技术与程序，以便更好地评估潜在威胁的具体领域和确保有效使用航空安保主管当局的检查员资源。

3.9.7 对非法干扰行为或其威胁进行调查，对于查明与安保相关的缺陷方面具有重要作用。应制定各项程序对可能发生的非法干扰作出评价，并酌情修改安保措施。一旦发生非法干扰行为或其威胁，航空安保主管当局应及早对非法干扰行为或其威胁进行审查分析。应将分析结果提交航空安保的所有参与方，同时并提出主管当局关于改进和纠正航空安保缺陷的建议。应及时落实这些建议，以便应及时弥补缺陷，防止非法干扰行为的再次发生。这还包括在安保演习之后作出评价，以便发现缺陷和弥补非法干扰行为应对机制中存在的薄弱环节。各国应向国际民航组织提交关于所有非法干扰行为的报告，并酌情将报告副本提供给其他可能有关的国家。

3.9.8 正如 CE-1 中提到的，有效解决安保问题高度依赖赋予航空安保主管当局的权力。因此，解决安保关切只有在主要航空安保立法和规章明确支持并与之相关联的情况下，才能取得成功。

—完—

