



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 4：加强与其他领域的协同作用

边境和机场航空安保威胁联合应对方法

(国际机场协会与国际航空运输协会联合制定)

摘要

机场可能会成为从走私和诈骗到恐怖主义等一系列非法活动的平台。多个机构在机场开展工作，以防止、侦查或制止这些活动。某个机构实施的计划可能会让另一个机构受益，但不同机构之间却鲜有协调。重叠部分会浪费稀缺的机场资源、政府资金和旅客时间。本文件提出了多机构合作框架，以应对机场出现的一系列安保威胁并更高效地利用资源。

高级别航空安保会议行动位于第 5 段。

1. 简介

1.1 机场是很多有意义的旅程与互动的起点，也是亲友相聚之处。遗憾的是，机场也为意欲实施犯罪、走私和恐怖主义等非法活动的不轨之徒提供了平台。

1.2 近期活动重点突显了国家安保、边境安保和航空安保工作之间的潜在重叠。联合国安理会 2178 号决议（2014 年）也认为收集 API 和 PNR 数据等边境管制计划有助于侦查外国战斗人员的行踪，从而打击恐怖主义。

1.3 此外，航空运输行业参与其中，包括在打击贩卖人口和野生动物方面扮演重要角色，认可员工在发现和报告可疑活动方面可能扮演的重要角色。

1.4 这些发展表明在打破航空安保（附录 17 介绍）和边境安保（ICAO 附录 9 部分介绍）之间的隔阂方面有所突破。的确，主管机构共享一系列威胁的相关信息与情报尤其有益。一些研究表明，有

¹ 中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本由ACI和IATA提供。

组织的犯罪和恐怖主义之间可能存在关联（或“联结”）。然而，目前尚未确定协同作用领域与合作框架。这会在国家和机场层面产生压力和重复工作。

2. 重复工作会对资源和基础设施造成压力

2.1 包括执法部门、海关、移民局、卫生检疫局及航空安保部门在内的多个机构在机场开展不同工作，用于应对不同需求的资源、工作和设备常有重复。例如，机场的出发、转机和抵达区可能配备 X 光设备，用于识别不同的可疑物品。行为识别官员会在旅程的不同节点监控不同类型的行为。

2.2 这种重复会对主管机构（部署人员和检测设备对纳税人产生的费用）、机场（不同管制所需的空间）、航空公司和旅客（在边境的额外处理时间）造成挑战，所有利益相关方都可能受到成本影响。随着航空客流量未来几年的大幅增长，挑战会更加严峻。

2.3 在尚未展开合作的领域，这种情况会对单一节点造成额外压力。例如，可能要求换乘安保安检口帮助识别其职能范围之外的物品，例如检测毒品或非法野生动物。这些要求会干扰安检人员的注意力，使他们无法全神贯注地检测简易爆炸装置（IED）和航空安保违禁物品。

3. 特定措施有助于应对边境和航空安保威胁

3.1 ACI 和 IATA 建议各国采用更宏大的航空安保和边境安保合作框架。这些框架应该认可机场现有的特定措施有助于满足边境和航空安保需求。这些措施包括：

- **情报和威胁信息共享：**该安保层面有助于确定一系列可疑人员。ICAO 及其缔约国应该实施全新附录 17 标准 3.1.4（修正案 16），并继续促进不同机构与航空业之间共享可疑人员和全新作案手法的相关信息。
- **行为分析和监控：**ACI 缔约国报告称引入行为分析计划取得了成功，但大多数案例都与诈骗、盗窃、走私或洗钱等犯罪活动相关。对可疑行为的侦查应该限制为可能引发航空安保威胁的行为（如附录 17 推荐做法 4.1.3 中所述），可以通过部署这类计划的不同机构与利益相关方之间的合作来增强系统。行为分析计划可由边境机构、航空安保部门和执法机构/警方合作实施。
- **意识培训和安保文化：**在机场宣传浓厚的安保文化将成为强大的工具，有助于侦查可疑活动。这包括培训和宣传活动，由内部人员以及旅客和访客报告潜在的非法活动。由于指标可能会指向不同类型的活动，因此安保文化计划应该由边境机构、航空安保部门和执法机构/警方合作实施。
- **安检和图像共享：**远程或中央图像处理技术及 X 光图像复用技术的出现为我们创造了机会，让我们能与边境管制部门或转机机场等其他相关方共享 X 光图像。这类共享将确保航空安保安检人员能重点关注其核心要务（识别 IED 和其他违禁物品），同时让其他主管机构关注其他威胁，例如非法野生动物或毒品。ACI 将在 ICAO 航空安保研讨会行业参与日举办一场活动，探索这些新概念。

- **关于人员和货物的数据：**ICAO附录 9 已包含两种推荐做法，鼓励各国创建单一窗口²，促进通过一个中央节点的货物和旅客数据的（API和PNR）的存储，然后再将这些数据分发至所有相关机构—通常为海关和移民局。力求与包括航空安保当局在内的其他政府机构合作并共享数据，以实现基于风险的旅客和货物安检。此外，交互式API系统的采用有助于在航班起飞前采取适当措施。

4. 通过合作在机场实施多机构计划

4.1 ICAO 附录 9 标准 8.19 要求各国成立国家航空运输便利委员会和机场便利委员会，以协调不同部门、机构和其他国家组织以及机场和飞机运营商之间的便利活动。虽然此类协调机构有所用处，但在其存在期间，成员很少会面且只提供信息共享平台。

4.2 ACI 和 IATA 建议各国在政府机构、机场和行业利益相关方之间建立合作关系，就互惠计划达成一致并联合实施这些计划。此类合作框架应阐明联合计划的资金提供。其目标应该是加强国家安保，同时更高效地利用机场空间、政府资源和旅客在机场的时间。

4.3 多种可能的强化措施都可直接协助航空业成功管理预测的旅客增长，例如出港安保和移民综合安检口概念。两个管制部门同时采用该配置，以提高相关当局在出港旅客的身体和身份清关方面采用基于风险的安保措施的几率，并在存在基础设施挑战的领域高效利用机场硬件设施。

4.4 在这种情况下，ICAO 可以拉近边境安保活动与航空安保活动之间的关系，并评估附录 9 和附录 17 所述相关规定之间的潜在协同作用，以便实现新的解决方案。

4.5 ICAO 航空和边境安保联合工作组将进一步研究这些概念，该工作组将由便利与航空安保小组的专家组成。

5. 高级别会议行动

5.1 高级别航空安保会议旨在：

- a) 鼓励各国考虑多机构合作关系，联合应对机场和机上的一系列边境和航空安保威胁；
- b) 要求 ICAO 提出建议，拉近其边境和航空安保活动之间的关系。

— 完 —

² 附录9，版本15，R.P. 4.17.1（货物数据单一窗口）和R.P. 9.1（旅客数据单一窗口）