



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 7：机读旅行证件（MRTD）方案，预报旅客资料（API）和旅客姓名记录（PNR）的作用

预报旅客资料（API）及其在航空保安方面的作用

（由秘书处提交）

摘要

预报旅客资料系指承运人在办理乘机手续的过程中获得旅客的个人数据和航班细节。航班起飞之后，这一信息以电子方式传递给目的地的边防管制机构。这些机构随后就可比照其数据库，检查旅客的详细资料，查明那些抵达之后需要进一步检查的旅行者。这一信息也便于高效和迅速地放行低风险人员。然而，就航空保安而言，预报旅客资料通常只有在航班起飞之后，才允许查明具有潜在高风险的旅行者。通过“互动式预报旅客资料（iAPI）”方案，可能会显著强化有关查明工作，允许目的地国家防止此类人员在出发地点登上航班。预报旅客资料/互动式预报旅客资料系统缺乏统一性，可能会对航空运输业的生存能力产生不利影响，并降低为所需目的使用此类数据的有效性。因此，至关重要的是世界各国对其数据要求实行标准化，并采纳一种电子传送此类数据的标准格式。

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 预报旅客资料系统的概念制定之初，是为了满足某些国家海关的需求，用以处理毒品走私和对国家安全的威胁，并回应日益增长的国际交通。近年来世界各地对此类系统的使用与日俱增。虽然各种系统可能按照完全不同的方式运行，但其终极目标是一样的：使有关当局在航班抵达之前获得关于到港旅客的必要信息，以便提前完成审批程序。

1.2 国际民航组织对预报旅客资料系统的关注源于《芝加哥公约》第 22 条和第 23 条（具体而言），以及第 13 条和第 37 条（总体而言）。此外，国家旅行证件的颁发和保安方案、以及数据交换系统在打击走私和非法移民方面的效率，都能对加强民用航空保安产生重大影响。

2. 预报旅客资料数据及其传输

2.1 预报旅客资料数据可以分为两个不同类别：a) 航空运输运营人从其自动系统内可以获得的航班数据；和 b) 关于每个旅客的数据，与机读护照和包括签证在内的其他官方旅行证件所包含的数据项目相对应，以及航空承运人的离港管制系统（DCS）内可能包含的其他数据。

2.2 传输的就是这种数据。开发了一种标准的电子信息，称为 PAXLST 报文，专门用于处理此类旅客舱单的传输。PAXLST 报文的基本概念就是，对于特定航班的所有旅客，有一份报文（“传统方式”或“批量”传输），而对该航班的机组成员则又有一份报文。这两份报文可能单独传送，或者合并为一次传送。

2.3 世界海关组织（WCO）、国际航空运输协会（IATA）和国际民航组织共同商定了 PAXLST 报文应该包含的预报旅客资料的最大数据集，供承运人将此类数据传送给目的地国家的边防管制机构。

2.4 关于预报旅客资料数据传输的报文格式，三个组织建议使用 UN/EDIFACT 标准，以确保实现全球可互动性，并避免由于使用当地国家标准所产生的困难。UN/EDIFACT 系指“联合国行政、商业和运输电子数据交换条例。”该条例包含关于电子交换结构化数据的一套国际商定的标准、目录和指导方针，尤其涉及在各个独立的电脑化信息系统之间进行商品和服务贸易的电子数据交换。

3. 世界海关组织/国际航协/国际民航组织关于预报旅客资料的指导方针

3.1 世界海关组织、国际航协和国际民航组织联合公布了一套最佳做法指导方针，旨在协助那些力求实施国家预报旅客资料方案的国家。该指导方针的最新版本于 2010 年晚期予以公布，载于国际民航组织公共网站，网址为：<http://www2.icao.int/en/AVSEC/FAL/Pages/Publications.aspx>。

3.2 指导方针处理了预报旅客资料的技术内容、运行费用和益处，以及关于规划预报旅客资料系统的各项要素。最为重要的是，指导方针包含 PAXLST 报文的实施指导，目的是协助边境管制机构和航空器运营人在开始具体开发和实施工作之前，理解 PAXLST 报文。

4. 预报旅客资料：政策和规章

4.1 预报旅客资料在推动航空运输方面的成功，取决于所有有关各方（航空公司和边检机构）对于数据标准问题采取一种共同做法。实际上，这意味着世界各地的边检机构必须对其预报旅客资料的数据要求予以标准化，并且必须采纳一种电子传输此类数据的标准格式。此外，如果同一国政府内一个或多个机构要求获得旅客数据，如果有接收此类数据的单一门户/窗口，则不仅能使两个国家及其航空运输运营人有效利用其资源，而且还能进一步推动政府内部在简化手续、边境完整性和航空保安方面的机构间协调。

4.2 《芝加哥公约》附件 9 ——《简化手续》包含要求实行此类标准化的标准和建议措施。这些标准和建议措施载于本文件附录当中。关于国际统一性的关键规定载于 3.47 段、3.47.1 段和 3.47.2 段。总而言之，这些标准要求各国：a) 遵守关于传送预报旅客资料的国际公认标准；b) 只要求机读旅行证

件所包含的数据内容，所有资料都必须符合 PAXLST 报文结构；和 c) 确保在预报旅客资料要求中仅仅包括 PAXLST 报文的数据内容，如果需要额外内容，则使用一种特殊的世界海关组织“数据维护要求”程序。

4.3 国际民航组织大会决议中也重申了此类数据交换方案的国际标准化。2010 年大会第 37 届会议决议的摘录也载于附录当中。

4.4 最后，2011 年 12 月 5 日，国际民航组织发布了关于实施附件 9 第 3.47 条标准的 EC 6/3-11/76 号国家级信件，提醒各国确保遵守关于传送预报旅客资料的国际公认标准（如已开始推行此类系统）。

5. 互动式预报旅客资料（I-API）和航空保安

5.1 从航空保安的角度而言，预报旅客资料的批量传输仅允许在航班起飞之后查明可能的高风险旅行者，因为这是目的地国家或出发国边境管制机构得以审查旅客详细资料的第一个机会。因此，只能在航班着陆之后才能采取行动。在罕见情况下，可能要求航班掉头飞回出发地点，影响到其他旅客，也影响到有关航空公司的运行和经济。

5.2 因此，一种更为精密的预报旅客资料形式，即互动式预报旅客资料系统，照顾到许多方面日益增长的需求，包括航空保安和移民，以及打击非法迁移、走私毒品和对国家安全的其他威胁。互动式预报旅客资料的显著特点就是，航空器运营人和目的地国家的边境管制机构之间可以在线交换关于每个旅客的电子报文（而非就某一航班的全体旅客发送一个预报旅客资料报文）。当一名旅客办理乘机手续时，其资料从航空公司的离港管制系统传入目的地国家的边境管制当局。而边境管制当局又向承运人实时发送电子报文答复，允许或不允许该名旅客登上有关航班。此类系统被称作“登机/不许登机”或“红灯/绿灯”系统或“授权运输”。这便于显著加强航空保安，因为目的地国家能够积极主动地防止具有潜在高风险的旅客在出发地点登上航班。预报旅客资料的实施还可使出发国有关当局能够实时批准或不批准旅客登机。然而迄今为止，只有一个国家具有此类计划。

5.3 最后，互动式预报旅客资料还可作为一项强化的简化手续程序，因为使用互动式预报旅客资料系统降低了航空公司由于运输不可接受的旅客而遭罚款的可能性，并且允许在目的地高效进行边境放行。

5.4 世界海关组织、国际航协和国际民航组织已经共同商定并核准了关于互动式预报旅客资料的指导。还对 PAXLST 报文进行了修订，以便根据需要纳入关于实施互动式预报旅客资料的标准规范，并附加补充报文（“CUSRES”），使其成为政府的标准答复。附件 9 内新的标准和建议措施与附件的现行规定类似，旨在确保各国在使用互动式预报旅客资料方面实现全球统一（参照上面第 4 段）。

5.5 最后必须指出的是，关于互动式预报旅客资料的世界海关组织/国际航协/国际民航组织的上述指导方针，仅仅适用于政府开发的互动式预报旅客资料系统，而不适用于某些国家使用的私有性质的互动式预报旅客资料系统。

6. 结论和建议

6.1 请高级别航空保安会议达成以下结论：

- a) 在使用预报旅客资料和互动式预报旅客资料系统方面实现国际统一，将有助于航空运输业的运行和经济生存能力；
- b) 预报旅客资料/互动式预报旅客资料系统缺乏统一性，可能会降低为所需目的使用此类数据的有效性；和
- c) 至关重要的是各国政府将其数据要求予以标准化，并且采纳一种电子传输旅客数据的标准格式。

6.2 请高级别航空保安会议建议：

- a) 力求加强航空保安并防止非法迁移和可能不被接受人员移动的国家，考虑实施互动式预报旅客资料（iAPI）系统；
 - b) 国际民航组织对附件 9 ——《简化手续》中关于预报旅客资料的现行标准和建议措施进行补充，纳入旨在加强旅客数据交换的全球统一性的补充规定；
 - c) 各国制定一种基于国际标准的预报旅客资料或互动式预报旅客资料的单一报告要求，并且指定一个单一机构，接收所有数据并负责向其它机构内部散发；和
 - d) 各国将现有的各种数据交换系统与联合国有关机构通过的国际数据传输标准保持一致，同时确保对旅客的隐私权和公民自由的保护。
-

附录

A. 附件 9 —— 《简化手续》（2011 年第十三版）摘录

a) 标准 3.47 根据国家立法推行预报旅客资料（API）系统的每个缔约国都必须遵守关于传送预报旅客资料的国际公认标准。

注 1：预报旅客资料系指航空器运营人在出发之前获得旅客或机组成员的个人数据和航班细节。这一信息以电子方式传送给目的地国或出发国的边防管制机构。因此在航班出发或到达之前就已收悉到达旅客和/或机组的详细信息。

注 2：UN/EDIFACT PAXLST 信息是专门作为 UN/EDIFACT 子集而开发的一种标准电子信息，用以处理旅客名单（电子）的传送。UN/EDIFACT 系指“联合国行政、商业和运输电子数据交换条例”。该条例包含关于电子交换结构化数据的一套国际商定的标准、目录和指导方针，尤其涉及在各个独立的电脑化信息系统之间进行商品和服务贸易的电子数据交换。世界海关组织、国际航协和国际民航组织共同商定了 PAXLST 信息应包含的预报旅客资料的最大数据集，供航空器经营人将此类数据传送给目的地国或出发国的边防管制机构。预期联合国行政、商业和运输电子数据交换条例的标准可能会由诸如国际 xml 标准或网上应用程序等现代信息技术予以补充。

注 3：UN/EDIFACT PAXLST 信息的现行格式结构不能用于通用航空。

b) 标准 3.47.1 在对要传输的旅客身份证明资料做出规定时，各缔约国必须只要求在符合 Doc 9303 号文件（系列）《机读旅行证件》所载规范的旅行证件中，以机读形式提供的数据内容。所要求的全部资料必须符合世界海关组织/国际航协/国际民航组织预报旅客资料指导方针中所述的联合国 UN/EDIFACT PAXLST 信息格式。

c) 标准 3.47.2 在力求实施国家预报旅客资料（API）方案时，不能在数据内容要求方面完全遵守 3.47.1 中所载规定的各缔约国，必须保证在国家方案的要求中仅包括已确定纳入联合国 UN/EDIFACT PAXLST 信息中的数据内容，或在与标准有任何偏离时遵照世界海关组织的数据维护要求（DMR）做法。

d) 建议措施 3.47.3 **建议措施：**在实施新的预报旅客资料（API）方案时，不能使用 3.47.1 中所述的行业标准传输方法，按照联合国 UN/EDIFACT PAXLST 的规范接受传输的旅客数据的各缔约国，应该与用户磋商，处理将联合国 UN/EDIFACT PAXLST 信息及其内容修改成所要求的替代格式所产生的运营和费用影响。

e) 建议措施 3.47.4 **建议措施：**各缔约国应该力求将为特定航班所传输的预报旅客资料数据的次数减至最少。

f) 标准 3.47.5 如果一缔约国要求交换预报旅客资料数据，则其必须在可能的最大程度上力求限制对航空器经营人产生的运营和管理负担，同时提高旅客的便利。

g) 建议措施 3.47.6 **建议措施**: 对于因系统失效而引起的可能导致未按照预报旅客资料系统向政府当局传输数据, 或向其传输了错误数据的任何差错, 各缔约国应该免于向航空器经营人施以罚款或惩处措施。

h) 标准 3.47.7 要求通过预报旅客资料系统以电子形式传输旅客数据的各缔约国, 不得同时要求纸张形式的旅客舱单。

B. 国际民航组织大会第 37 届会议 (2010 年 9 月 28 日至 10 月 8 日) 的决定

A37-17: 国际民航组织关于保护国际民用航空免遭非法干扰行为持续政策的综合声明

大会在附录 C ——技术保安措施的实施的第 7 执行段落内, 要求各缔约国“审视信息交流机制, 包括使用联络官员和进一步使用由航空承运人提供的预报旅客资料 (API), 以减少对旅客的风险, 同时确保对隐私和公民自由的保护。”

在关于航空保安的宣言中, 大会认识到, 有必要加强全世界的航空保安, 并敦促各成员国采取行动, 尤其要促进“在各成员国之间并与民用航空业界更多地使用合作机制……, 包括作为一项保安辅助工具, 通过收集和传送预报旅客资料 (API) ……”, 早期发现并发送对民用航空保安的威胁之信息, 同时要确保保护旅客的隐私和公民的自由”, 以加强国际合作, 打击针对民用航空的威胁。

A37-20: 国际民航组织关于航空运输领域持续政策的综合声明

在附录 D “简化手续” 的第 III 节 —— 简化手续事项上的国家和国际行动与合作中, 大会注意到了缔约国之间以及与国家和国际简化手续事项各有关方的合作, “鉴于不统一的旅客数据交换系统对航空运输业的生存能力产生不利影响, 此种合作至关重要。” 因此, 大会敦促各缔约国在使用电子数据交换系统时, “确保其旅客数据要求符合联合国有关机构为此目的所通过的国际标准。”