



世界海关组织和国际民航组织 关于装机前预报货物资料（PLACI）的联合指导原则

（法文文本由世界海关组织提供。
阿拉伯文、中文、西班牙文和俄文文本由国际民航组织提供。）

目录

1. 目的.....	1
2. 背景.....	1
3. 装机前预报货物资料的概念.....	2
4. PLACI 的原则.....	2
4.1. 关键原则.....	3
4.2. 具体原则.....	4
4.2.1. 伙伴关系.....	4
4.2.2. 自动化.....	4
4.2.3. 通知规程.....	5
4.2.4. 法律.....	5
4.2.5. 灵活性.....	5
4.2.6. 费用.....	5
5. PLACI 风险分析流程指南.....	6
5.1. PLACI 风险分析流程.....	6
5.2. PLACI 风险分析流程的可能结果.....	8
5.2.1. 评估完成.....	8
5.2.2. 要求信息 (RFI).....	8
5.2.3. 要求检查 (RFS).....	8
5.2.4. 请勿装载 (DNL).....	9
附件 1 装机前航空货运安保数据.....	11

1. 目的

本文件的目的是就风险评估流程提供总体指导、原则和描述，以协助考虑为航空安保之目的而选择实施装机前预报货物资料（PLACI）方案并将其作为额外一层管理措施的国际民用航空组织（ICAO）成员国和世界海关组织（WCO）成员。本文件提供一个有用的起点，推动海关和航空安保（AVSEC）当局与私营部门之间开展进一步讨论，以期完善 PLACI 的概念并确保现有和未来的 PLACI 方案之间享有最优的一致性。

2. 背景

PLACI 的概念已被监管方视作航空安保向预报货物资料（ACI）制度的延伸。ACI 使海关能够在托运货物到达目的地国之前，就一系列监管问题对货物进行定向检查和风险评估。2010 年 10 月发生了一起恐怖事件，简易炸药装置（IEDs）被藏匿在计算机打印机墨盒中并装载在一架航空器上，这给 PLACI 的发展增加了新的动力。因为这一事件，建立了美国的航空货物预先检查（ACAS）试点，以及随后欧洲联盟的装机前托运货物资料实现安保入境（PRECISE）和加拿大的装机前航空货物定向检查（PACT）试点。

试点项目测试了 PLACI 的使用，以评估托运货物是否被用来藏匿简易炸药装置（IED）或简易燃烧装置（IID），即用作“盒子中的炸弹”，以及如何减缓这一风险。这是现行货运安保制度上额外的一层。

试点的范围和规模各不相同，有的采用现场试验而有的则不然，但测试了不同的航空货物供应链业务模式，包括快递、普通货物和邮件部分的业务模式，涉及受监管的代理人 and 货运代理人社团。关于试点的更多详情，可参阅国际民航组织和世界海关组织预报货物资料联合工作组（JWGACI）第一阶段的报告。

试点项目结果和 JWGACI 联合工作组所完成的工作表明，PLACI 制度可作为现有航空货运安保措施的额外一层予以实际应用，且对供应链的干扰为最小。

JWGACI 联合工作组于 2014 年成立，为就海关和 AVSEC 当局分享和使用 PLACI 开展安保风险分析的模式进行讨论和提出建议，以期相互支持和共同加强航空货运安保。联合工作组由世界海关组织、国际民航组织和相关利害攸关代表组成。JWGACI 联合工作组采用了下述两阶段制的工作方式：

第 I 阶段 — 研究正在进行的试点并评估成本和收益、对航空安保及其运作的挑战和影响，以更好地理解就 PLACI 进行的相互合作；和

第 II 阶段 — 基于第 I 阶段的成果，着手制定一个操作概念，以确定收集、分享和使用装机前预报电子货物资料、包括处置规程的流程和方法。

第 I 阶段于 2015 年完成，得出的评估结论是，PLACI 可作为航空货运安保风险管理的额外一层；在第 II 阶段，JWGACI 联合工作组应该制定一个使用 PLACI 的范本，供希望采行这样一个系统的国际民航组织成员国和世界海关组织成员使用。

JWGACI 联合工作组在 2019 年会议上的评估认为，根据已有的运行经验，详细的 PLACI 操作概念这项原来设想的交付成果规定性过强，而只要就如何为航空安保之目的运用 PLACI 提供一个总体做法，并由国际民航组织成员国和世界海关组织成员在有意愿实施 PLACI 时按照建议做法进行细化就够了。

本份《世界海关组织和国际民用航空组织关于装机前预报货物资料（PLACI）的联合指导原则》阐述 JWGACI 联合工作组制定的总体做法，以供国际民航组织成员国和世界海关组织成员在有意愿通过相互合作为航空安保之目的实施 PLACI 系统时加以考虑。

3. 装机前预报货物资料的概念

PLACI 是处理航空安保的多层式做法的额外的一层。在这一做法之中并就其本身而言，PLACI 不是一种 AVSEC 检查¹或航空货运安保管制²方法，因此，不应被用作单独的安保方法。

PLACI 是一个术语，用于描述《世界海关组织贸易安全与便利标准框架》（SAFE FoS）附件 III 界定的特定 7+1 数据集。这一数据集摘取自托运数据，由货运代理人、航空承运人、邮政运营人、集运商、管制代理人或其他实体，在上一个出发地点将货物装载上航空器之前尽早向监管方提供。

监管方（分析人员和/或定向检查员）可使用 PLACI 对托运货物的潜在航空安保风险进行评估。这可能表明需要额外的信息或行动，进一步解释见第 5 节。

4. PLACI 的原则

下述原则的意图是为确保 PLACI 方案一致、兼容并符合监管方和业界两方面的需要和能力。

¹ 《国际民用航空公约》附件 17 —《安保》中关于“检查”的定义是：“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。”

² 《国际民用航空公约》附件 17 —《安保》中关于“安保管制”的定义是：“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。”

4.1. 关键原则

- a) PLACI 的目的，仅为侦测航空货物中的 IED/IID。与情报和其他信息相结合，PLACI 托运货物数据可使监管方（例如分析人员或定向检查员）得以对可能表明需要采取额外行动的托运货物的潜在风险进行初始风险评估。
- b) 考虑到航空货运及其所服务的业界的全球性和相互联通性，有意向实施 PLACI 制度的世界海关组织成员和国际民航组织成员国（以下称为成员）应该采用一种全球协调一致的做法。此外，鉴于 PLACI 的实施对于航空货运业界的影响以及该业界可以提供的专长，PLACI 制度应由对航空和航空货运安保负有责任的当局与业界利害攸关方协商制定，并应通过所有利害攸关方参与的现场测试不断发展。
- c) PLACI 系统不一定会阻碍或延误供应链中的货物流的移动。当主管当局通知运营人，该当局因其风险评估流程而对某项可能的航空安保威胁存有重大未决关切时，在采取适当措施减缓这一风险之前，该货物不应被装载到飞往 PLACI 国家的航空器上。除非属于发布了请勿装载（Do Not Load）电文的情况，货物会在 PLACI 流程期间保持在整个供应链中移动。当对已在航空过境中的货物提出此种关切时，应利用最早的机会对其加以解决。
- d) 当成员考虑采用的 PLACI 实施模式涉及 AVSEC 当局和海关两方面时，则应该进行协调，确定一个单一实时联络点，与业界就提交 PLACI 资料进行沟通，并为航空安保目的通知处置规程（例如要求信息（RFI）、要求检查（RFS）和请勿装载（DNL））。为了进一步提高效率，AVSEC 和海关当局应探讨最佳做法以促成两个当局之间的信息共享。
- e) 成员在为航空安保之目的使用 PLACI 时，应遵守国际民航组织大会第 40 届会议所通过的和《芝加哥公约》附件 17 所包含的航空安保国际合作原则，以及《世界海关组织 SAFE 标准框架》。
- f) 每一成员应认真考虑是否有实施 PLACI 制度的充分理由，因为这要求巨大的财务、信息技术和人力资源投资，并要全面考虑对其领土的航空安保威胁。使用自动风险评估系统对于避免阻碍正当贸易流至关重要。成员必须有能力迅速处理大量信息以便能够及时评估所提交的 PLACI 资料。

4.2. 具体原则

4.2.1. 伙伴关系

处理国际供应链中的脆弱性或缺口、航空货运安保威胁、紧张的经济氛围以及人为和自然灾害，是公共和私营部门的共同责任。这些伙伴关系在联合创建 PLACI 试点时发挥了关键作用，并表明既便利贸易又确保高度的航空货运安保是可能做到的。同时，海关和 AVSEC 当局与其他利害攸关方进行高度合作，以便在处理装机前资料时进行监管、提供指导和快速反应，这一点也很重要。

- AVSEC 当局具有航空安保要求和民用航空范畴内风险评估方面的专长，而海关当局具有关于数据收集、分析和风险评估的专长。
 - 与相关贸易利害攸关方的沟通和伙伴关系至关重要，而且上述当局之间的协调必不可少，以制定流程，尽量减少对于货运业务的负担并避免重复，同时加强国际供应链安保。
 - 政府和业界之间的透明度是进行有成效和有意义的沟通的一个先决条件；它促进对彼此优先事项和目标的理解，以及对彼此能力和局限的理解。
- 考虑出发国相对于 PLACI 国的现行要求，以寻求减缓机会，采取相互承认的做法（即海关和 AVSEC 两方面的制度）。
- 在 PLACI 监管方发布指令时，使可能的检查规程实现最大程度的协调统一。
- 要求双方作出承诺；定期接触终将产生结果。
- 可能需要大量时间和资源以与贸易利害攸关方进行外联（行业协会可以助力外联和教育）。
- 考虑建立某类 PLACI 制度的成员应与已经实施此种方案的其他成员取得联系。

4.2.2. 自动化

- 稳健和经测试的自动化定向检查系统是建立一个高效率和有成效的 PLACI 方案的基本前提。但是，自动化是资源密集型做法，因此，成员应认真考虑其入境安保威胁是否有理由耗费与实施 PLACI 电文系统相关的建立和维持费用，无论是对当局还是对业界而言。

4.2.3. 通知规程

- 必须具备通知规程，以界定各方的作用和责任并确保将关于 RFI、RFS 或 DNL 的通知送达所有相关方面。这也适用于货物的过境/转运、拼装、代码共享、包机和联程转运，以及多个运营人参与的其他形式（例如多重申报和多式联运）。
- 成员应在与运作 PLACI 方案的其他成员的沟通方面进行合作和协调，以尽可能一致和连贯地减缓风险，尤其是对于在一个以上的运作 PLACI 方案的国家转运/过境的货物。
- 成员应与仅由政府机构进行二次检查的成员建立沟通渠道，以便能符合向私营运营人提出“RFS”的要求。
- 在发出 DNL 的情况下，监管方和业界必须确保它们（以及相关工作人员）充分知晓并遵守已经实施的国家安保规程。这些规程如果尚未制定，则应该在实施 PLACI 之前商定。

4.2.4. 法律

还应尽最大可能考虑本文件详述的做法和程序。但是，所采取的任何行动都不得与既定的国家和国际法相冲突，包括双边和多边协议、国际民航组织标准和建议措施以及《SAFE 标准框架》，也不得与现行结构和流程相冲突。

4.2.5. 灵活性

- 重要的是，当局应彼此并与业界协作，以制定一个可行的方案并解决问题。不能采用一刀切的做法。
 - 避免对数据传输流程规定性或限制性过强，而应鼓励各方传输数据。
 - 尽可能为业务提供足够的灵活性，以确定应采用何种方式以及如何修改其业务流程。

4.2.6. 费用

- 应认真考虑实施 PLACI 制度对于当局和业界两方面的必要性和影响。不应低估巨大的财务、信息技术和人力资源的投资。
- 为了将对供应链的费用和业务干扰减至最少，业界必须确保数据能尽早传输，监管方必须尽早评估这一数据并将评估结果传输至数据过滤器。

5. PLACI 风险分析流程指南

以下段落和流程图描述并解释 PLACI 流程（见第 7 页的流程图）。

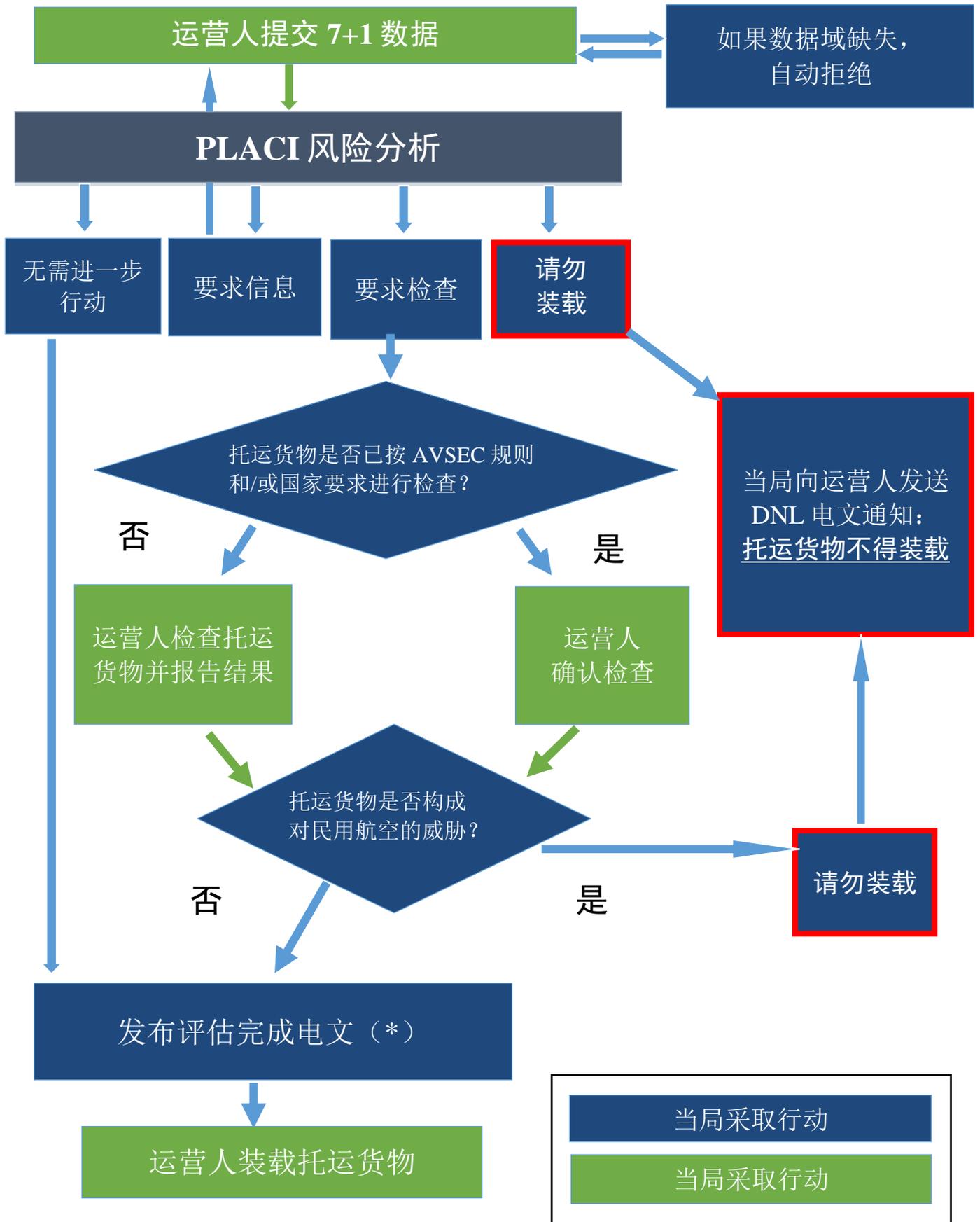
5.1. PLACI 风险分析流程

PLACI 7+1 数据要素为监管方（例如分析人员或定向检查员）提供在供应链中早期的可用数据，以便为侦测航空安保威胁（即盒子中的炸弹）之目的进行充分的初始风险评估。向相关监管方提交 PLACI 数据的实体包括捷运公司、航空承运人或其授权代表（例如地面服务代理）、邮政运营人和货运代理人等。

完整的 7+1 提交数据应在获得信息后尽早且不晚于在前往 PLACI 领土的最近一个出发点装机之前发送。提交的数据应根据风险规则和指数予以及时评估，并应根据关于情报、威胁和风险信息由每一成员开发。

除 PLACI 要求提交的 7+1 数据要素外，其他托运数据也可有助于风险评估并避免对某托运货物采取进一步减缓措施的必要。因此，业界实体可选择提供且监管方可接受关于某一托运货物的额外货物信息。

PLACI 流程



1. (*) 不是装载货物的先决条件，有些业务模式无论有无这一电文都将装载。

5.2. PLACI 风险分析流程的可能结果

装机前 PLACI 风险分析流程的结果可以是以下反应：评估完成；要求信息；要求检查；和请勿装载。但是，除非属于发布了“请勿装载”电文的情况，货物会在 PLACI 流程期间保持在整个供应链中移动。

5.2.1. 评估完成

在查明不存在航空货运安保相关风险或被视为的风险已成功解决的情况下，监管方可决定对 IT 平台进行编程，以向 7+1 数据提交人发布电文，表明风险评估已完成。如果运营人作出商业决定，评估未完成就将托运货物装载在航空器上，则将风险自担。

5.2.2. 要求信息 (RFI)

当不可能利用初始申报中所载的信息充分评估航空安保风险时，应就托运货物发送 RFI 指令。这样的要求应尽早通告。

运营人应尽快回应并提供所要求的信息，以使当局能进行风险评估。有些运营人可提供对于内部系统的访问权限以减少发布 RFI 指令的必要性。

当局也可建议选择性地包括额外安保信息或确认是否对有关托运货物进行了任何检查（包括检查类型）。这项信息也可在 RFS 中要求，如下所述。提供这项额外信息可避免应用额外安保措施的必要性。

5.2.3. 要求检查 (RFS)

当必须提供额外证据以确定是否存在航空安保风险或不可能利用已有信息（包括来自于 RFI 的额外信息）确定风险时，可由主管当局提出要求，以使用适当的二次方法进行检查（高风险货物和邮件检查）或确认进行了检查。在进行了检查且主管当局和运营人同意必须将托运货物移送至某个具备适当检查设备的地点之前，托运货物不得装载到航空器上。

一俟收到 RFS，运营人应立即确认按照国际民航组织附件 17 的规定和/或成员的适用国家货运安保方案措施，视必要情况已进行什么检查和/或将开展所要求的检查。任何检查的结果都应向当局确认。在有些情形下，向运营人提供发出指令的理由可有助于其确定处理潜在风险的最适当检查方法，尽管在信息属于保密性质时（例如专属信息、机密情报等）不一定总有可能提供这些细节。

5.2.4. 请勿装载 (DNL)

当预报货物资料与特定情报或威胁情景相吻合因而表明存在对航空安保的急迫威胁（即“盒子中的炸弹”）时，主管当局将发布“请勿装载”令。如果在解决 RFS 的过程中发现货物中有威胁物品，也可以发布 DNL 令。按照国际民航组织的要求，成员必须具备现成的规程并实施到位，以处理航空托运货物对航空器构成急迫威胁的情形。这些规程可由当局在 PLACI 范畴内加以利用。

附件 1³ 装机前航空货运安保数据

编号	世界海关组织代码	名称	描述
1	R020*	托运人名称	运输订购方在运输合同中规定的货物托运方的名称。
2	04A	托运人地址	详细地址[与托运人信息相关联]。
3	R014	收货人姓名	货物签收方的名称[和地址]。
4	04A	收货人地址	详细地址[与收货人信息相关联]。
5	144	包装件数量	独立包装（即如不首先去除包装则不能将货物分开）的物品的数量。
6	131	总毛重（包含计量单位限定符）	拟申报货物的重量（质量），包含包装，但不包括承运人设备。
7	138	货物的简要说明	使用平白的语言仅对运输工具和货物进行一般性描述。

* R020 是世界海关组织分类代码 30A 中的一个数据要素，即“通过与承运人的合同，使用承运人托运或发送货物或由其代为运送货物的一方。”

注 1：数据过滤器的识别必须按照航空货运的业务模式，与航空分运单（HAWB）和/或航空主运单（MAWB）号码一同提交。

— 完 —

³ 规定见于《世界海关组织贸易安全与便利标准框架》附件 III。