



大会 — 第 38 届会议  
执行委员会

议程项目 16: 简化手续和机读旅行证件

关于国际民航组织旅客身份识别方案 (ICAO TRIP) 战略的建议

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本文件介绍了国际民航组织旅客身份识别方案 (ICAO TRIP) 战略, 其中提供了通过集中身份识别管理的各种要素及建立国际民航组织在机读旅行证件 (MRTD) 相关事项方面的领导作用, 在今后实现显著增强航空安全和简化手续的框架。

**行动:** 请大会批准拟议的国际民航组织旅客身份识别方案战略并鼓励各国参与公钥簿 (PKD)。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 B —《保安》和 C —《环境保护和航空运输的可持续发展》
财务影响:	2014-2016 年三年期内, 为支助国际民航组织旅客身份识别方案战略而向国际民航组织各项活动的供资取决于预算过程的结果。
参考文件:	Doc 9958 号文件:《大会有效决议》(截至 2010 年 10 月 8 日) Doc 9990 号文件:《高级别航空保安会议报告》 航空保安高级别会议, HLCAS-WP/9 号文件 附件 9:《简化手续》

-----

## 1. 引言

1.1 忆及的是，附件 9 —《简化手续》制定了各项标准、建议措施（SARPs）和技术规范的国际框架，通过参照纳入了旅行证件事项。附件 9 的总体原则要求各缔约国采取必要的措施，以便在最大限度上减少实现边境管制的所需时间、最大限度上减少执行管理和管制要求造成的不便、培养和促进缔约国之间交流相关信息，并开发有效的信息技术，以提高其机场流程的效率和有效性。附件 9 还规定，除附件 9 第 3 章规定的证件外，各缔约国不得要求进入和离开其领土的访问者提供其他证件。

1.2 包括为边境完好性目的所接受的护照和其他身份证件在内的各种旅行证件，巩固了国际民用航空、合作和信任方面的理想，因为它们被用来随时且可靠地确定各种人员的身份，从而得以实现无缝隙和安全的国际旅行。但是，旅行证件的令人满意程度只是与其背后的制作、颁发、控制和检查等身份识别系统相当。考虑到这一点，旅行证件领域正在迅速演变成一个更广泛的身份识别管理的范畴。本工作文件建议通过国际民航组织的一项战略 — 国际民航组织旅客身份识别方案（ICAO TRIP）战略 — 以便建立旅客身份识别管理的目的和目标，引领和加强一种全球做法，并为国际民航组织、各国以及身份识别管理方面的诸多国际、地区和行业伙伴采取行动指明方向。

## 2. 背景

2.1 国际民航组织预测，到 2030 年之前，世界各地的定期客运业务量将达 60 亿人次，是 2012 年初步估算 30 亿人次的两倍以上，航班数量将从 3000 万架次增加到 6000 万架次。考虑到提交和检查旅行证件是国际航空旅行的一个常规方面，并且需要为产生的旅行实施各种国家方案、建立专门的基础设施并投入人员和办理时间，因此未来航空活动的规模凸显了满足今后高效率简化手续工作及保安挑战的旅行证件和相关系统的必要性。

2.2 健全的旅行证件对国际保安的重要性是怎么强调都不过分的。恐怖分子和犯罪分子能够越境进行匿名活动 — 其真实身份及行踪不被某一国家和国际当局所知晓或怀疑 — 是有关人员开展非法和违法活动的一个有力的促成因素。值得注意的是，国际民航组织大会第 37 届会议敦促各缔约国加紧努力，以保证种文件的保安和完好性，并要求理事会采取适当措施制定指导。目前，这项工作正在进行当中。

2.3 因此，根据国际民航组织理事会批准的战略目标 C — 保安和简化手续及战略目标 D — 航空运输的经济发展，旅行证件是对国际民用航空具有战略重要意义的一个事项。因此，必须确定国际民航组织的各项活动，以便提供必要的侧重、定位和支助。

2.4 国际民航组织在旅行证件政策和运行事项方面的领导作用及各种活动，为强化航空保安和简化手续作出了显著贡献，特别是通过统一和逐步的旅行证件标准及规范、协助各国实施有效且高效的旅行证件系统、普遍保安审计计划（USAP）范围内的各种监督活动，以及通过国际民航组织公钥簿（PKD）的方式，在成本回收的基础上向各国提供一个单一的自动化电子护照查验服务，从而帮助进一步保证并简化边境清关流程。当然，机读旅行证件通过保证边境的完好性及海上和陆地运输环境方面的效率，为广泛的运输部门提供了服务。这些重要的效益扩展了国际民航组织与旅行证件有关的活动方面的贡献，超出了机场的边境完好性，却没有给国际民航组织带来任何额外费用，并将得到国际民航组织旅客身份识别方案战略的支助。

2.5 这些挑战和机遇，是全球旅客身份识别管理战略的所处环境，将是国际民航组织领导下开展多方面综合努力和协同作用的框架，以支助国际民航组织 2014 年 — 2016 年三年期及以后的战略目标。

### 3. 国际民航组织旅客身份识别方案战略

3.1 国际民航组织旅客身份识别方案战略的核心，是需要各国、国际民航组织和所有利害攸关方单独和共同处理的关键主张：对相互依赖的旅客身份识别管理的各个要素采取全面、一致、协调的做法十分重要，包括以下要素：

- a) 身份证明 — 可信的身份证明，包括根据种文件进行追踪、链接及核实，以确保身份的真实性；
- b) 机读旅行证件 — 标准化机读旅行证件的设计和制作，包括符合国际民航组织规范的电子护照；
- c) 证件的颁发和控制 — 有关当局对经批准的持有人证件颁发过程和协议，并控制以防止盗窃、篡改和丢失；
- d) 检查系统和工具 — 高效和安全读取并核实机读旅行证件的检查系统和工具，包括使用国际民航组织公钥簿；和
- e) 可互用的应用 — 在检查操作过程中，为机读旅行证件及其持有人提供与现有相关数据的及时、安全和可靠链接的全球互用应用和协议。

3.2 考虑到所涉及的活动范围，旅客身份识别管理必然涉及广泛收集直接或间接地对其有效性和效率有所贡献的全球及国家层面的任务和利益，以及各种旅行证件系统。附录 A 提供了全面的旅客身份识别管理，以及为支助这一综合做法有所贡献的利害攸关方的直观表述。

3.3 对于国际民航组织及其成员国，旅客身份识别管理的愿景是：所有成员国均能够独特地识别个人的身份。当身份识别管理的各种要素得到最理想的实现时，各国将能够通过其具有最高程度的确定性、保安和效率的旅行证件来识别个人身份。拟议的国际民航组织旅客身份识别方案战略提供了一个实现这一愿景计划，并在附录 B 当中作了详细阐述。

3.4 认识到旅客身份识别管理对航空保安和简化手续的益处，以及所有成员国都能够独特地识别个人身份的愿景，国际民航组织的任务将通过向世界各地有关当局提供相关的辅助机制以确定并核实旅客的身份，为各成员国独特地识别个人身份的能力作出贡献。

3.5 根据国际民航组织旅客身份识别方案战略，并依照国际民航组织理事机构的决定，这些机制将构成四大支柱：

- a) 制定各项标准、建议措施、规范（Doc 9303 号文件）和指导材料的国际框架；
- b) 为各国国家方案之利益实施援助，重点是建立援助伙伴关系，以便征聘和调动各种财务及实物资源；
- c) 评估遵守国际框架的情况，重点是制定在处理各种缺陷的建议方面具有成本效益的方法；和
- d) 交付公钥簿，包括治理、管理、施政和运行。

3.6 国际民航组织旅客身份识别方案战略，为制定与可用资源和拟采取的对应行动相称的详细工作计划奠定了基础。关于国际民航组织及为 2013 年旅行证件活动分配的其他资源的总体情况载于附录 C。

3.7 由于侧重的更新，在迄今所取得的进展基础上，国际民航组织将与身份识别管理伙伴一起，继续制定和提供全球认可的措施、工具、服务及其他手段，以便：

- a) 通过健全的身份识别管理和边境管制方法，减缓对航空保安乃至更广泛的国家保安的风险；
- b) 通过防止冒用身份识别证件，协助侦破和预防恐怖主义和犯罪活动；
- c) 通过自动清关过程的机场流程，简化真正旅客的手续，以便提高吞吐量；
- d) 通过标准化及简化证件查验过程，减少工作人员费用和培训费用；
- e) 为各国和行业的身份识别管理实现互用性并使用标准技术，从而实现高效运行并降低成本；
- f) 提高各国对其查验经过适当颁发且未经篡改证件的能力的信心；和
- g) 在风险管理基础上，对保安和边境管制人员及资源进行具有成本效益的部署。

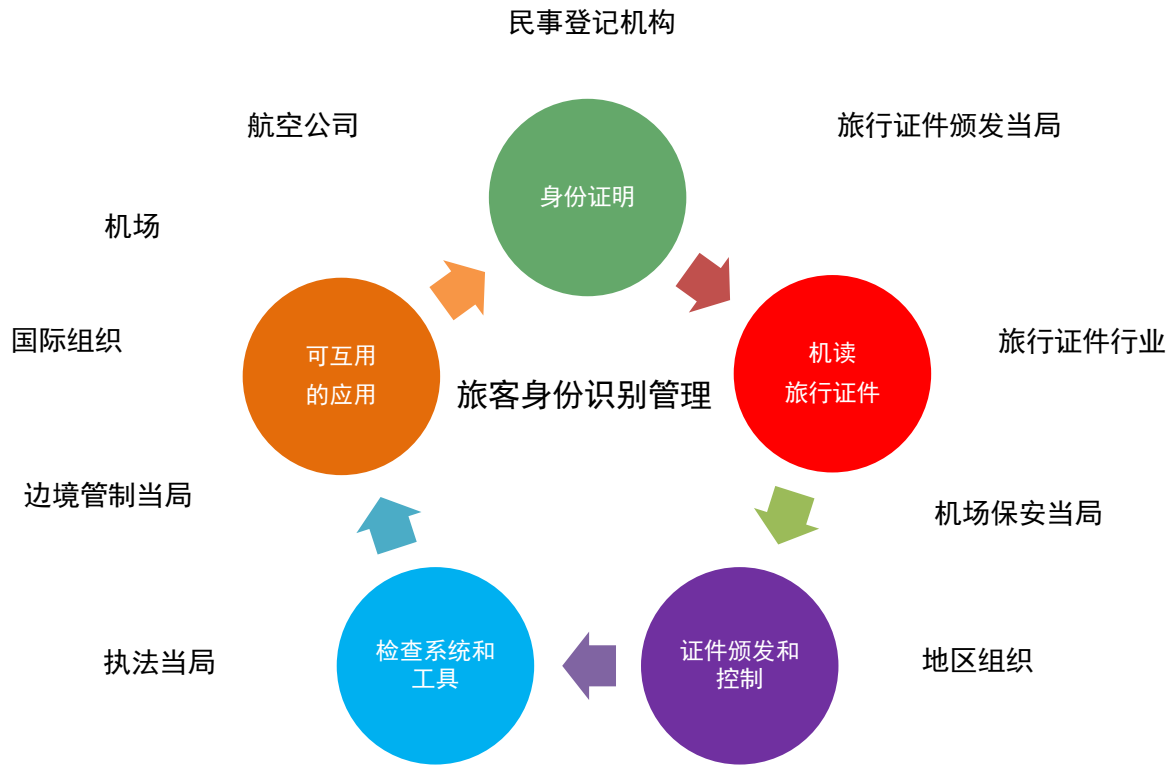
## 4. 结论

4.1 国际民航组织旅客身份识别方案战略，将建立一个全面的框架，引领各成员国、国际民航组织和旅客身份识别伙伴走向未来。按照适当的时间间隔监测、报告和审查实施进展情况并酌情进行细微调整，将确保该战略与时俱进及其前瞻性。

---

## 附录 A

### 全面的旅客身份识别管理



-----



## 附录 B

### 国际民航组织旅客身份识别方案（ICAO TRIP）战略

愿景：所有成员国都可以独特地识别个人的身份。

国际民航组织的任务：通过向世界各地有关当局提供相关的辅助机制以确定并核实旅客的身份，为各成员国独特地识别个人身份的能力作出贡献。

成果	旅客身份识别的要素	2013 年	2014 年 — 2016 年 短期重大事项	2017 年 — 2019 年 中期重大事项	2020 年以后 长期重大事项
全面的身份识别管理	全部	批准国际民航组织旅客身份识别方案战略	身份识别管理是一项最佳做法	广泛实施身份识别管理	各成员国优化管理旅客身份
完成机读护照（MRPs）的实施	证件颁发和控制	各成员国开始颁发机读护照（标准 3.10）	只颁发机读护照	解决各种悬而未决的问题	已完成
遵守旅行证件的各项标准和规范（附件 9 和 Doc 9303 号文件）	全部	国际民航组织审计附件 9 与保安有关的各项标准；关于 Doc 9303 号文件遵守情况的特别评估	制定 Doc 9303 号文件的遵守机制	实施 Doc 9303 号文件的遵守机制	评估和报告 Doc 9303 号文件的遵守机制
实施电子护照	证件颁发和控制、可互用的应用	约 100 个电子护照颁发者、电子护照的建议措施	为各国实施电子护照制定的国际民航组织模型路线图；以及一项电子护照标准	批准关于电子护照的标准	所有护照都是电子护照
利用自动化边境管制（ABCs）进行旅行证件检查	各种检查系统和工具、可互用的应用	使用自动化边境管制	扩大对自动化边境管制的使用	广泛使用自动化边境管制	在所有成员国使用自动化边境管制
使国际民航组织公钥簿的参与程度最大化	各种检查系统和工具、可互用的应用	关于加入公钥簿的建议措施 3.9.1（35 个参与者）	参与者的数量增加	参与者的数量增加	全面参与国际民航组织公钥簿

## 附录 C

### 支助 2013 年国际民航组织机读旅行证件和公钥簿活动的各项资源

职能	供资来源 <sup>1</sup>
国际民航组织秘书处 — 机读旅行证件方案 1.75 个职位（以及非工作人员费用） 1 个职位和两个顾问（以及非工作人员费用）	经常方案预算 预算外
国际民航组织秘书处 — 公钥簿 1 个职位（以及非工作人员费用）	公钥簿收费
由国际民航组织秘书处支助的简化手续专家组	成员国
由国际民航组织秘书处支助的机读旅行证件技术咨询组 (TAG/MRTD), 包括新技术工作组以及实施和能力建设工作组	成员国、国家组织、行业
公钥簿委员会	公钥簿成员国

—完—

<sup>1</sup> 各国、组织以及私营部门在 2011 年向国际民航组织机读旅行证件方案提供的实物捐助的直接价值保守估计为每年 250 万美元。