



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

旅行者的身份识别与机读旅行证件方案

（由秘书处提交）

摘要

国际民航组织通过机读旅行证件技术咨询组（TAG/MRTD），为机读旅行证件（MRTDs）制定了各种技术规范，已作为 Doc 9303 号文件 —《机读旅行证件》第 1 部分、第 2 部分和第 3 部分出版。近年来，在机读旅行证件技术咨询组的帮助下，并在有关各国及国际组织的协作下，本组织向各成员国提供了援助，以支助其签发符合 Doc 9303 号文件规范的护照。机读旅行证件技术咨询组已于近期将其重点从制定关于证件保安的规范和指导材料转向身份管理，其组成部分之一涉及保证用来签发机读旅行证件的各项证件的完好性。

本文件建议扩展国际民航组织机读旅行证件方案的任务，以便反映出机读旅行证件技术咨询组开展的工作。

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. 背景

1.1 近 45 年来，国际民航组织一直在为机读护照、签证和官方旅行（卡片大小）证件制定各种技术规范。这些规范已作为 Doc 9303 号文件 —《机读旅行证件》第 1 部分、第 2 部分和第 3 部分出版。自 1986 年以来，这项工作是通过由各国及行业提名专家组成的机读旅行证件技术咨询组来开展的，它向航空运输委员会进行报告。机读旅行证件技术咨询组的新技术工作组（NTWG），除了起草各种规范外，还研究和报告用于机读旅行证件的各种新兴技术的情况。实施和能力建设工作组（ICBWG）则协助进行实施、教育、宣传、援助及能力建设方面的各种事项。

1.2 国际民航组织秘书处（航空保安处）支助机读旅行证件技术咨询组及其各工作组的各种会议。在来自机读旅行证件技术咨询组及有关国家的专家帮助下，机读旅行证件方案开展了众多广泛的实施和能力建设活动。这些活动包括：在蒙特利尔组织机读旅行证件年度专题讨论会，及在各地区举行各种研讨会和讲习班；开展针对具体国家的援助任务；每年 3 次出版机读旅行证件报告；维护一个机读旅行证件的专门网站；与欧洲安全与合作组织（OSCE）、美洲国家组织（OAS）、国际移民组织（IOM）、

联合国（UN）系统的不同机构，以及国际标准化组织（ISO）（国际标准化组织核准了 Doc 9303 号文件作为国际标准化组织的标准 7501）等国际组织联合开展了各种活动。

1.3 Doc 9303 号文件中的机读旅行证件的标准格式，允许采用自动通关系统，便利了边防管制方面的人员通关。此外，各种证件的物理特性及保安特征自身也提供了保护以防篡改、伪造或假冒。加强旅行证件的完好性，发挥着进而加强航空保安的作用，因为机读旅行证件可以用来作为一种信息工具，对国际民用航空系统增加一重保护，除其他事项外，以检测恐怖分子和非法移民并防止非法干扰行为。

1.4 根据附件 9 —《简化手续》的要求所通过的有关标准和建议措施（SARPs），适当补充了机读旅行证件的规范和指导材料的制定工作及相关的实施和援助活动。包括机读旅行证件的安全制作和签发在内的附件 9 与保安有关的相关规定，已被纳入国际民航组织普遍保安审计计划的第二个审计周期的范围内。

2. 近期的发展情况

2.1 符合国际民航组织要求的目前这一代旅行证件，是世界上已知最安全的。其引入的新的保安特征、制作方式及个性化技术，令最新一代的身份证件很难伪造。此外，经改进的边防管制人员培训也会提高发现伪造或假冒身份证件的可能性。

2.2 各国越来越多地使用具有生物识别性能的机读护照（电子护照），可以帮助进一步加强旅行证件的保安及边防完整性。因此，秘书处近期开展的各项活动，除了总体上侧重于向机读旅行证件实施方面正在经历困难的国家提供援助外，还包含了与电子护照有关的更多数量的能力建设活动。

2.3 但是，尽管目前旅行证件保安的水平较高，但身份管理方面仍然存在一个薄弱环节，它可能损害这方面的努力，并几乎影响到所有签发当局。因此，机读旅行证件技术咨询组于 2009 年将其工作范围扩展到了身份管理领域——通常由国家当局对确定个人身份的源证件和其他基本证件的检查和确认。源证件是构成护照签发依据的那些证件（如出生证）。这些证件连同基本的民事和行政系统，以及用于签发这些证件的过程，是可能危及机读旅行证件保安的薄弱环节。由于后者已变得更加难以伪造，因此身份欺诈已变得更加普遍。例如，这可能会导致将“真正的”旅行证件发给具有虚假身份的人，因而损害此类证件对民用航空保安所具有的效益。

2.4 2010 年，大会第 37 届会议核准了这项工作，并敦促各成员国加紧各种努力，以保护源证件的保安及完好性，并要求理事会在这方面采取适当措施，以制定关于此类证件的指导。目前，这项工作正在进行当中。

2.5 最后，为了加强证件保安、边防完整性及航空保安，秘书处计划在简化手续专家组第七次会议（2012 年 10 月 22 日至 26 日，蒙特利尔）上，提议将附件 9 中建议各国在其机读护照中纳入生物识别技术的现行规定升级为一项标准，从而强制普遍签发电子护照。同时，现有国际民航组织 100 多个成员国签发电子护照，或正计划在不久的将来这样做，也说明了拟定这样一项标准的合理性，并且国际民航组织公钥簿（PKD）提供了在边界实时验证电子护照的一个平台。

3. 机读旅行证件方案的新战略

3.1 除其他事项外，从确保机读旅行证件的完好性到确保签发此类机读旅行证件的基础，所造成的机读旅行证件技术咨询组工作的增长，引发了需要为机读旅行证方案件审议与机读旅行证件技术咨询组平行的一个类似的工作方向。

3.2 因此，目前正在制定机读旅行证件方案的一项新战略。预计这一战略将提交给国际民航组织理事会，供理事会在 2013 年的其第 198 届会议上批准。这一战略的基本原则是，由于机读旅行证件技术咨询组的重点超出了为机读旅行证件拟定规范，已演变为身份管理，因此机读旅行证件方案的重点应与之类似进行演变。该方案将因此对旅行证件采取更加全盘的做法，并认清此类证件的用户。因此，机读旅行证件方案可能被重新命名为国际民航组织旅行者身份识别方案（ICAO TRIP）（以便将其与联合国安全和安保部旅行信息处理（TRIP）系统相区分）。考虑到此类因素作为与机读旅行证件相关的积极的“品牌知名度”，秘书处正在评估如此重新命名的优点。

3.3 认识到身份识别管理对航空保安的益处，该方案的使命将是促进各成员国独特地识别个人身份的能力。其目的就是向世界各地的有关当局提供各种相关的工具，以确认旅行者的身份。这种确认将协助各成员国：

- a) 便利人员通关穿越国际边界；
- b) 防止恐怖分子和非法移民等人员的跨境活动；和
- c) 加强航空保安。

3.4 除其他事项外，短期（2014 年—2016 年）目标将包括：

- a) 敲定并实施该方案的战略框架；
- b) 与机读旅行证件技术咨询组协作，查明 2014 年—2016 年三年期的各种优先事项、举措及成果；和
- c) 加强国际伙伴关系。

3.5 为了实现第 3.3 段所列的各项目标，该方案需要着手完成以下五项相辅相成的身份识别管理活动：

- a) 身份证明（EOI）：对照源证件验证身份；
- b) 机读旅行证件：符合国际公认标准和做法的标准化机读旅行证件的设计和制造；
- c) 证件的签发与控制：关于对旅行证件签发、证件保安、关于有效性或其他情况下关于机读旅行证件的信息传播的控制；
- d) 检查系统和工具：包括读取机读旅行证件并验证其有效性的所需技术和基础设施、离场通道及边防管制对机读旅行证件的查验，以及各成员国之间通过公钥簿在内的各种手段，验证旅行证件真伪及有效性的各种安排；和
- e) 可互用的应用：包括使用各种系统或计划，例如向边防管制及情报机构提供旅行者相关信息信息的所信任的或已知的旅行者方案。

4. 预期交付的工作：2014 年—2016 年

4.1 为了开展以上所列的身份识别管理活动，秘书处将：向机读旅行证件技术咨询组及其各工作组提供支助；公布 Doc 9303 号文件的各项规范、最佳做法，以及机读旅行证件技术咨询组编写的相关技术报告和指导材料；并协助各国实施附件 9 的相关标准和建议措施及 Doc 9303 号文件的各项规范。

4.2 预计额外的可交付任务包括：

- a) 制定（通过新技术工作组）和出版关于以下题目的新的或经修改的最佳做法和指导材料，如：
 - i) 初步关于身份证明的身份管理；
 - ii) 将身份识别（ID）管理用于边防管制；
 - iii) 机读旅行证件的控制和签发；和
 - iv) 丢失及被盗的旅行证件；
- b) 各种评估活动（通过实施和能力建设工作组），如：
 - i) 监测对关于机读旅行证件的各项规范及标准和建议措施的遵守情况；和
 - ii) 查明机读旅行证件的签发及旅行者身份识别管理中的不足之处；
- c) 援助、能力建设活动（与机读旅行证件技术咨询组及伙伴组织合作），如：
 - i) 职业培训方案；
 - ii) 通信方案；和
 - iii) 机读旅行证件的普遍签发，重点在电子护照方面；和
- d) 与机读旅行证件技术咨询组及伙伴组织合作，促进制定最佳做法和信息交流的各种活动，如：
 - i) 各种专题讨论会、研讨会和讲习班；和
 - ii) 各种网站。

5. 资源方面的考虑

5.1 国际民航组织机读旅行证件方案，由每年 4.5 个工作人员员额组成的一个小组直接提供支助。这其中有 1.5 个员额由国际民航组织经常方案预算供资，3 个员额由预算外资源供资。这种供资公式没有为该方案提供充分的长期稳定性，因此，秘书处计划建议，在 2014 年—2016 年三年期中，支助机读旅行证件（ICAO TRIP）各项活动的员额由经常方案预算供资。

6. 结论和建议

6.1 请高级别航空保安会议（HLCAS）达成以下结论：

- a) 随着日益安全的旅行证件的发展，旅行证件越来越难以伪造，身份管理方面的保安薄弱环节对旅行证件的完好性构成了一种威胁；
- b) 欢迎将机读旅行证件技术咨询组的重点，从证件欺诈相应地扩展到身份欺诈；和
- c) 扩展现行机读旅行证件方案的任务已成为必要。

6.2 请高级别航空保安会议建议秘书处：

- a) 争取理事会批准所建议的机读旅行证件方案的新战略；和
- b) 建议在 2014 年—2016 年三年期中，机读旅行证件（ICAO TRIP）的各项活动由经常方案预算供资。

—完—