国 际 民 用 航 空 组 织

工 作 文 件

ATConf/7-WP/33[1]
23/9/26
信息文件
(Information paper)

第七次世界范围航空运输会议
（ATCONF/7）

2026 年 11 月 16 日至 20 日，蒙特利尔总部

议程项目 3： 加强监管和制度框架

3.1： 加强监管监督和不断演进制度框架

加强旅客便利化监管框架

（由国际航空运输协会提交）

执行摘要

随着国际客运量持续增长，旅客数据计划对于寻求平衡安全、便利化和经济发展目标的各国政府正变得日益重要。持续成功取决于建立稳健的法律框架、有效的治理结构，取决于各国遵守国际统一标准，以及各国与业界之间富有成效的合作。旅客预报信息（API）和旅客姓名记录（PNR）已成为现代边境管理系统的基本组成部分。本文件重点介绍旅客便利化绩效的当前数据、该领域的管理标准，以及航空公司在特殊情形处理中面临的具体要求，并以不予入境旅客（INAD）管理作为案例研究。

1. 引言

1.1 国际航空运输是全球互联互通、经济发展、旅游、贸易和人员跨境流动的重要支撑。随着国际流动性持续扩大，各国在平衡便利化目标与边境安全、移民管理和运营效率方面面临日益严峻的挑战。随着到 2040 年旅客人数预计将翻一番，这些挑战预计将会加剧。

1.2 为实施旅客便利化政策，各国越来越依赖航空承运人履行运营职能，如传输旅客数据、在登机前核实旅行证件和其他入境要求。旅客数据计划，特别是旅客预报信息（API）和旅客姓名记录（PNR）系统，已成为边境管理、安全和便利化的重要工具。

[1] 中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本由国际航空运输协会提供。

1.3 在许多司法管辖区，航空公司对边境入境资格判定等一些职能面临不断扩大的财务、运营和声誉责任，而航空公司对这些职能没有法律权限，且在大多数情况下无法提前获知相关信息[2]。

1.4 加强各国与业界利益相关方之间的合作，通过支持安全的边境、高效的旅客流动、国际合作和国际航空运输的可持续发展，直接有助于实现《国际民用航空公约》和附件 9—《便利化》的目标。这也支持各国根据国内法和国际义务，以安全、有序和可预测的方式管理合法移民的努力。

2. 讨论

2.1 旅客数据计划，特别是 API 和 PNR 数据系统，已成为支持边境管理、航空安全和移民治理的重要工具。这些计划使主管部门能够开展风险评估、提高态势感知，并便利合法旅客的流动。

2.2 IATA 及其成员航空公司支持实施 API 和 PNR 数据系统，将其作为安全高效边境管理的重要工具。其有效性取决于透明且法律上稳健的实施、技术互操作性以及与国际标准的一致性。

2.3 随着越来越多的国家引入或扩大旅客数据计划，加强治理框架和促进国际协调对于避免碎片化、便利合规和支持全球互操作性将变得日益重要。数字化转型为加强便利化和边境管理提供了重要机遇。更广泛地部署可互操作的数字解决方案可以提高入境资格评估的准确性，减少可避免的不予入境情形，支持数据驱动的风险管理，并便利合法旅行，同时帮助各国更有效地应对移民挑战。采用全球可互操作且安全的数字凭证，如 ICAO 数字旅行凭证（DTC）和 ICAO 数字旅行授权（DTA），是边境现代化的基础。

3. 监管碎片化和运行挑战

3.1 尽管存在国际商定的框架，但各国在设计和实施旅客便利化要求方面仍存在显著差异。这些差异包括旅客数据计划、证件核实程序和所使用的数字边境技术。

3.2 在许多司法管辖区，航空公司被要求通过旅客数据传输和证件核实义务来落实国家边境政策。这些义务通常通过承运人制裁制度得到强化，对不合规行为予以处罚。

3.3 虽然航空公司承认其在支持边境管理目标方面的作用，但监管要求应保持适度并认识到运营现实。实际上，许多入境资格决定取决于航空公司在出发地无法完全获取的信息、评估或政府流程，导致航空公司员工进行主观的入境资格评估。主管部门必须收回边境控制权，停止将边境执法职能交由航空公司员工执行。

3.4 因此，加强监管一致性，是减少法律不确定性、改善合规成果、加强政府与业界合作的关键。

---

[2] IATA 2025 年的一项研究（2025 年 6 月至 12 月期间开展）表明，不予入境的原因已超出传统的证件问题范畴。越来越多的案件与以下因素相关：欺诈性旅行意图、不断变化的移民要求、旅行和过境安排的滥用、与保护相关的申索，以及仅由政府主管部门掌握的安全或移民考量。这些发展凸显了采取合作且基于风险的便利化和边境管理方法的必要性，以既支持移民治理目标，也支持善意旅客的高效流动。

3.5 推进可互操作、安全且基于风险的便利化系统

3.5.1 旅客便利化的未来取决于数据、技术和监管框架的有效整合。IATA 鼓励各国采用安全、自动化且基于风险的旅客处理解决方案，包括生物识别和数字旅行系统。此类技术可以提高通行效率，提高准确性，并使边境资源得到更有效的配置。

3.5.2 部署这些技术的同时应辅以适当的保障措施，以确保隐私、数据保护、透明度和公众信任。

3.5.3 为实现效益最大化，数字便利化举措应使用国际商定的标准和可互操作的架构来制定。这将有助于避免出现碎片化的国家系统，此类系统会增加旅客和业界参与者的复杂性，同时限制更广泛的便利化效益。

3.6 加强各国与业界之间的合作

3.6.1 旅客便利化是通过政府、航空公司和机场之间的协作实现的。加强各国与业界之间的对话对于确保监管框架保持实用、可扩展并能够支持未来运输增长是必要的。国家航空运输便利化计划（NATFP）是实现这一目标的适当平台（ICAO 附件 9 标准 8.13）。

3.6.2 多边和区域合作在促进 ICAO 标准的统一实施、减少碎片化方面也发挥着关键作用，使所有国家无论其技术或财政能力水平如何，都能从现代化举措中受益。

3.6.3 加强各国之间在证件、身份核实、过境程序、遣返程序等事项上的合作，将促进更有效的便利化成果，特别是在不予入境旅客管理等特定运营情形方面。

4. 结论

4.1 旅客数据计划、数字身份解决方案、数字旅行授权、政府数字旅行平台和可互操作的便利化系统，正日益成为现代边境管理和旅客便利化战略的重要组成部分。当按照 ICAO 标准和建议措施、技术规范和国际最佳实践实施时，它们可以加强边境安全、便利合法旅行、支持安全有序的移民，并促进国际航空运输的可持续发展。

4.2 实现这些效益需要各国、业界、ICAO 和区域组织之间的强有力合作。基于国际标准、有效治理、信息共享和利益相关方咨询的协调方法，有助于确保旅客便利化计划保持安全、可互操作且运营有效。

4.3 为支持《关于便利国际航空运输的多哈宣言》的目标，应更加重视制定实用指南和实施指导材料，协助各国实现附件 9 标准和建议措施（SARPs）的统一适用，减少监管碎片化，并促进各司法管辖区之间的互操作性。此类努力将有助于解决当前通过现有技术工作渠道无法解决的挑战，并为实施现代化举措的各国提供切实支持。

4.4 持续的能力建设也将是必不可少的。ICAO-IATA 联合区域研讨会、实施论坛和技术援助方案将为分享最佳实践、加强机构能力和加速在全球范围内部署可互操作的 API、PNR、数字身份和边境管理解决方案提供有效机制。

4.5 通过加强合作、推进统一实施以及投资实用指南和机构能力，各国、ICAO 和业界可以优化旅客便利化系统，既支持国家政策目标，也支持国际航空运输的持续增长、互联互通和可持续性。

— 完 —