



简化手续专家组（FALP）

第十四次会议

2026年4月20日至24日，蒙特利尔

议程项目 3：关于附件 9 —《简化手续》的修订

A42 关于监管事项的成果

（由秘书处提交）

摘要

本文件根据成员国和国际组织提交的工作文件，汇总了国际民航组织大会第 42 届会议（A42）在议程项目 12 下审议的与简化手续相关的政策事项。¹文件重点介绍了影响简化手续的新兴运营、监管和政策挑战，并反映了大会的成果，供理事会在国际民航组织相关机构支持下进一步开展技术研究并推动发展。

文件论及机组、旅客、航空器和货物流动等跨领域问题，包括机组成员证（CMC）颁发和认可的限制，在简化手续、航空安保和网络安全活动之间更紧密协调的必要性，以及根据《多哈宣言》平衡边境安保与运营效率的重要性。各国和业界组织的意见强调，需要协调一致的技术赋能解决方案。

文件还重点介绍了由国家主导的倡议和经验，并提议将其作为未来指导的潜在模式或意见投入，包括宠物和服务动物空运监管、灾害响应和人道主义行动中的便利化、建立全面的国家简化手续方案以及协调的机场公共卫生措施。文件强调了地区合作努力，尤其是通过拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）的努力，并将其视为促成标准化和最佳做法的重要推动力。此外，文件总结了一系列提案，涉及提升机场旅客体验和运营绩效、改善公共卫生紧急情况下机组待遇、审查附件 9 中关于不能获准入境者和被驱逐者的规定、解决扰乱和不循规旅客行为，以及确保及时运输国际原子能机构（IAEA）强调的关键货物（包括放射性材料）。

简化手续专家组的行动：

专家组的行动载于下文第 3 段。

¹ A42关于简化手续的文件可在大会网站的以下页面查阅：[按议程项目列示的工作文件](#)

1. 引言

1.1 简化手续政策在继续演进，以应对日益增长的交通量、加强的安保和健康考量、技术变革以及对高效、便捷和以旅客为中心的航空运输的不断加大的期望。自国际民航组织上届大会以来，成员国和国际组织已查明影响旅客、机组、航空器和货物流动的广泛的简化手续相关挑战，强调需要在附件 9—《简化手续》框架内，作出协调、务实且具有前瞻性的政策响应。

1.2 在此背景下，向大会提交的一系列工作文件论及多种多样但相互关联的简化手续问题，包括机组成员证（CMC）的颁发和承认、动物运输、灾害和人道主义响应行动、国家简化手续方案的实施、旅客体验和机场绩效、公共卫生防范、机组待遇、不能获准入境者和被驱逐者的管理、扰乱性旅客行为以及关键和时间敏感货物的运输。这些文件得到了各国、地区团体和业界组织的支持，既反映了共同面临的挑战，也反映了国家和地区的创新经验。

1.3 本文件汇总了在议程第 12 下审议的与简化手续相关的这些政策事项，反映了大会的成果。文件为理事会在国际民航组织相关技术机构的支持下进一步开展技术分析和制定政策奠定了基础，以期加强全球协调，改进附件 9 规定的实施，并提高国际航空运输系统的韧性和成效。

2. 讨论

2.1 下述 A42 工作文件的行动均列于附录 A。

2.2 在 WP/323 号文件中，加拿大经与国际航空运输协会（IATA）和航空公司驾驶员协会国际联合会（IFALPA）联署，强调了与限制颁发和承认 CMC 有关的挑战。文件呼吁加强国际民航组织航空安保、网络安全和简化手续专家组之间的合作，以确保根据《多哈宣言》适当平衡边境安保和旅行效率。大会将该文件所载的行动提交理事会，以结合相关技术机构的意见，开展进一步研究并制定拟议的前进之路。

2.3 在 WP/460 号文件中，哥伦比亚在拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）15 个成员国的支持下，分享了其在监管宠物、情感支持动物和服务犬航空运输方面的国家经验，并提出将此作为推动国际标准化更广泛建议的基础。文件指出，宠物拥有量不断增加，动物空运需求日益增长，强调需要制定标准和建议措施（SARPs），确保安全、高效和以旅客为中心的运输。大会将该文件所载的行动提交理事会，以结合相关技术机构的意见，开展进一步研究并制定拟议的前进之路。

2.4 在 WP/461 号文件第 1 号修改稿中，哥伦比亚在拉美民航委员会 14 个成员国的支持下并与国际公务航空理事会（IBAC）联署，概述了灾害响应方面的简化手续挑战，并提出了促成航空器、机组和救助人员快速流动的监管规定和合作机制。文件还强调需要建立信息系统，使各国能够明确援助来源，并由国际民航组织地区办事处通过一个专门的平台提供支持。大会将该文件所载的行动提交理事会，以结合相关技术机构的意见，开展进一步研究并制定拟议的前进之路。

2.5 在 WP/466 号文件中，多米尼加共和国在拉美民航委员会 18 个成员国的支持下，报告已通过一项全面的国家简化手续方案（NATFP），并由国家规章、技术检查手册和国家简化手续委员会提供支持，以确保机构间协调。文件强调了各国在实施附件 9 方面遭遇的挑战，并提议认可这一模式作为基准。大会将该文件所载的行动提交理事会，以结合相关技术机构的意见，开展进一步研究并制定拟议的前进之路，并将多米尼加共和国的经验作为可复制的最佳实践纳入考虑。

2.6 在 WP/104 号文件第 1 号修改稿中，沙特阿拉伯经与新加坡联署，强调在客运量不断增长而新基础设施开发遭遇制约的情况下，需要通过优化现有的机场容量来提高和升级旅客体验。文件提议建立运营绩效审查制度，在其中使用定量指标并辅以设施和服务评价，并建议国际民航组织汇编现有国家最佳做法，将此作为第一步。大会将该文件所载的行动提交理事会，以结合相关技术机构的意见，开展进一步研究并制定拟议的前进之路。

2.7 在 WP/105 号文件中，沙特阿拉伯在新加坡的支持下，概述了卫生和民航当局之间为保障旅行者和航空人员安全而采取的协调做法。这一做法包括在国际机场设立监视中心，并持续提升防范和响应能力。大会将该文件所载的行动提交理事会，以结合相关技术机构的意见，开展进一步研究并制定拟议的前进之路。

2.8 在 WP/386 号文件中，沙特阿拉伯强调了航空在人道主义响应方面的作用，并指出通道不畅、放行迟缓和收费不一致等阻碍救助飞行及时运行的各种障碍。文件提议设立一个工作队来审查现有规定，以便利人道主义援助的快速运送。大会将行动 (c) 提交理事会，以结合相关技术机构的意见，开展进一步研究并制定拟议的前进之路，并批准了 A42-13 号决议：航空灾害风险减少与响应机制战略，取代附录 B 中所载的大会 A41-13 号决议。

2.9 在 WP/156 号文件中，美国强调，在 COVID-19 疫情期间，对待机组的方法不一致，这导致不安全条件且运行效率低下。文件回顾了大会要求协调各项标准的呼吁，并注意到简化手续专家组的附件 9 工作组（WGA9）在制定新规定方面取得的显著进展。大会支持这项提议，并将该文件所载的行动提交理事会，以结合相关技术机构的意见，开展进一步研究，并最终制定协调一致的机组待遇标准。

2.10 在 WP/161 号文件中，美国审查了附件 9 中关于不能获准入境者和被驱逐者的标准和建议措施，其中要求各国在 30 天内颁发遣返证件。文件强调了普遍存在的不合规现象，并认为鉴于当前的技术能力，这一时间框架已过时。一些国家表示担忧，认为将期限缩短至七天的提议可能不切实际，尤其是对发展中国家而言，并指出在推进前需评估相关技术。大会将该文件所载的行动提交理事会，以结合相关技术机构的意见，开展进一步研究并制定拟议的前进之路。

2.11 在 WP/372 号文件中，乌拉圭在拉美民航委员会 19 个成员国的支持下，回顾了南美洲在处理扰乱性和不循规旅客方面取得的进展，包括 2024 年在巴西举行的会议的成果，期间欧洲联盟航空安全局（EASA）分享了相关举措。文件还提及由航空运输政策、经济和法律事务专家小组（GEPEJTA）制定的决议草案。一些国家指出，相关行动项还应论及飞机上的行为。大会核准了文件所载的行动 (a) 和 (b)。

2.12 在 WP/285 号文件中，国际航空运输协会（IATA）、航空公司驾驶员协会国际联合会（IFALPA）、国际运输工人联合会（ITF）和国际航空货运协会（TIACA）强调，有必要加快机组人员跨境流动。文件提出，尽管附件 9 规定持有机组成员证（CMC）的机组人员可免签证入境，但其认可度依然有限，许多国家仍依赖其他证件证明身份。大会将该文件所载的行动提交理事会，以结合相关技术机构的意见，开展进一步研究并制定拟议的前进之路，同时虑及数字证书方面的技术发展。

2.13 在 WP/439 号文件第 1 号修改稿中，国际原子能机构（IAEA）强调了放射性物质可靠航空运输的重要性，特别是对癌症诊断和治疗至关重要的短衰退期放射性药物。尽管已有健全的国际监管框架，但拒载和拖延的情况仍然存在。大会将该文件所载的行动提交理事会，以结合相关技术机构的意见，开展进一步研究并制定拟议的前进之路。

3. 建议

3.1 请专家组：

- a) 积极参加即将成立的联合工作队的工作，其中包括简化手续专家组、航空安保专家组和网络安全专家组，其目标是制定将附件 17 中关于机组人员身份识别的规定与附件 9 中的标准和建议措施相结合的方法，同时虑及适用的网络安全最佳做法；
 - b) 与国际民航组织相关技术机构和地区办事处协调，开发简化手续措施工具，使航空器、机组和人员能在灾难情况下快速流动，包括查明可用援助的机制；
 - c) 与联合国相关机构和航空利害攸关方协商，评价现有的全球做法，并提出加快人道主义和救助飞行的标准程序和政策；
 - d) 继续优先关注统一机组待遇标准，直至下一个三年期；
 - e) 开展进一步技术研究，并制定更新附件 9 标准和建议措施 5.26 至 5.29 的提案，同时虑及技术进步和实际实施考量因素；
 - f) 对附件 9 第 3 章 M 节进行全面审查，使其规定现代化，并承认各国在给予机组免签入境时使用的更广泛的证件和数字证书；和
 - g) 与相关技术机构和国家主管当局协调，就继续发生拒绝和拖延运输短衰退期放射性药物的情况提议前进之路，并支持与附件 9 简化手续规定有关的技术工作和提高认识活动，以便安全、可靠和及时地空运放射性物质。
-

附录 A

第 2 段所述文件的行动清单

WP/323 号文件的行动

请大会：

- a) 回顾简化手续在加强和平衡国际航空旅行效率需求与全球航空与边境安保需求方面所发挥的作用，以及国际民航组织简化手续会议（FALC 2025）核可的《国际航空运输简化手续多哈宣言》，其中申明简化手续对于确保旅客、货物、航空器和机组人员高效和无缝跨越国际边界至关重要；
- b) 鼓励成员国探索和支持统一的基于绩效的全球做法，承认所有现行有效和安全的主要和次要证件和/或用于确定和验证机组人员身份的程序，包括数字化证件和类似举措，以加强机组人员的入境程序，使他们能够体验无缝和高效地跨越国际边界；和
- c) 考虑请求理事会责成航空安保专家组、网络安全专家组和简化手续专家组成立一个由附件 17 —《航空安保》专家组、附件 9 —《简化手续》专家组和网络安全专家组成员组成的工作队，共同制定切实可行的方法，将现有的附件 17 关于机组人员身份识别的标准与附件 9 的标准和建议措施（如本文附录 A 所示）以及网络安全的最佳做法进行整合。

WP/460 号文件的行动

请大会：

- a) 审查哥伦比亚在宠物、情感支持动物、辅助犬和服务犬空运监管方面的经验；
- b) 就此问题向其他国家提出建议；和
- c) 支持制定关于宠物、情感支持动物、辅助犬和服务犬航空运输的标准和建议措施，至少应纳入基于哥伦比亚在该领域监管经验而提出的各个方面。

WP/461 号文件（第 1 号修改稿）的行动

请大会：

- a) 要求国际民航组织理事会审查和更新监管框架及其法律影响，纳入相关国际合作机制，通过在发放入境许可以及海关和运行程序方面提供更大的灵活性，促进和加快航空器、机组人员和救灾人员的流动和入境，并扩大附件 9 规定的范围；和
- b) 鼓励国际民航组织各地区办事处建立一个信息系统，该系统应包含每个国家在需要时能够向其他国家提供的与组织、航空器、人员和设备相关的数据，以应对自然灾害或人为灾害。

WP/466 号文件的行动

请大会：

- a) 认识到需要通过监管工具和有效的国家治理结构强化附件 9 —《简化手续》的实施；
- b) 注意到作为可复制最佳做法示例的经验；和
- c) 请国际民航组织考虑制定指南或技术参考文件，以协助各国根据附件 9 制定国家简化手续方案。

WP/104 号文件（第 1 号修改稿）的行动

请大会：

- a) 同意在大会专门关于简化手续的决议中指出，采用基于指标的运营绩效审查制度来顾及和改善旅客体验非常重要；
- b) 要求理事会将附件 9 中的条款纳入改善旅客体验的（2025—2028 年）工作方案，并为此采纳基于指标的运营绩效审查制度的概念；
- c) 要求理事会作为第一步，汇编和发布目前正在实施此类绩效审查程序的国家的最佳做法；
- d) 要求理事会以汇编的最佳做法为基础，制定和发布指导材料，供成员国广泛使用。

WP/105 号文件的行动

请大会：

- a) 认识到建立一个全球框架，指导卫生部门与航空部门之间在出现潜在公共卫生威胁情况下开展合作的重要性；和
- b) 请国际民用航空组织为航空人员制定查明、报告和适当应对卫生风险的培训方案，并确保为航空工作人员提供适当的保护措施。

WP/386 号文件的行动

请大会：

- a) 承认日益需要在国家、地区和全球各级提升人道主义行动尤其是人道主义飞行的效率；
- b) 敦促各成员国为人道主义任务提供最大化空域和机场准入，并对人道主义飞行免除一切运行费用，包括着陆费、停机费以及在其境内机场起降时征收的一应税费；
- c) 请国际民用航空组织理事会建立一个特别任务队，会同联合国相关机构和航空利害攸关方，对全球实际做法进行评估，并提出标准程序和政策建议；和
- d) 同意按 A42-WP/15 号文件附录 E 中所示，修订 A41-13 号文件。
 - i. 序言段落：
“鉴于在重大危机中人道主义响应高度依赖航空运输快速提供援助和救援物资”；
 - ii. 执行段落 7：
“敦促各成员国给予人道主义任务最大化空域和机场准入”；
 - iii. 执行段落 8：
“请理事会审查并加强国际民航组织相关规定，以便利人道主义飞行运行”。

WP/156 号文件的行动

请大会指示秘书长在下一个三年期内继续优先关注统一机组人员待遇标准，并鼓励各国全力支持简化手续专家组在这方面的的工作。

WP/161 号文件的行动

请大会：

- a) 提醒各国遵守《公约》附件标准和建议措施的义务，和
- b) 同意优先对附件 9 标准和建议措施 5.26 至 5.29 进行修订/更新，以反映现代技术进步已使得各国能够在另一缔约国提出要求的 7 天内为其国民提供旅行证件。

WP/372 号文件的行动

请大会：

- a) 鼓励所有利害攸关方和其他地区提高认识并分享经验，说明如何按照《芝加哥公约》附件 9——《简化手续》和 Doc 10117 号文件：《不循规和扰乱性旅客法律问题手册》所载国际标准和建议措施，制定在机场监管扰乱性和/或不循规旅客行为的程序和规程；
- b) 使各国更加认识到必须分享最佳做法，以便对员工进行标准化和更好的培训，使其掌握在航站楼防止和管理与不循规和/或扰乱性旅客之间冲突的方法；和
- c) 推动收集关于全球各地扰乱性和/或不循规旅客行为事件的统计数据，并分享这些数据，用于确定现有任何措施的有效性。

WP/285 号文件的行动

请大会：

- a) 注意本工作文件中提供的数据和分析；
- b) 承认 CMC 作为机组人员身份识别单一便利文件的使用和影响有限；和
- c) 要求国际民航组织启动对《附件 9》第 3 章 M 节的全面审查，鉴于该章节的多学科交叉性质，需对其条款进行现代化修订，以承认各国在机组人员执行任务时准予免签证入境所采用的更广泛文件类型，并纳入数字凭证领域的新进展。

WP/439 号文件（第 1 号修改稿）的行动

请大会批准与以下方面相关的今后行动：

- a) 重申国际民航组织成员国继续致力于经济发展。
- b) 在满足安全要求的前提下，加强对国际民航组织简化手续政策（附件 9——《简化手续》）的支持。
- c) 使国际民航组织成员国认识到，全世界的医院和诊所都依赖于癌症诊断和治疗用放射性物质（通常是短寿命放射性药物）的快速可靠运输，包括航空运输；和
- d) 鼓励国际民航组织成员国与本国的民用航空主管当局分享本工作文件，以提高认识并加强与本国放射性物质运输主管部门的协调。

附录 B

A42-13 号决议：关于减少航空灾害风险的战略和应对机制

鉴于《国际民用航空公约》第四十四条规定国际民用航空组织的一个宗旨和目的在于促进国际航空运输的规划和发展，以满足世界人民对安全、正常、高效和经济的航空运输的需要；

鉴于联合国大会在其第三次联合国世界减少灾害风险大会通过了《2015—2030 年仙台减少灾害风险框架》；

鉴于重大危机中的人道主义响应高度依赖航空运输快速提供援助和救援物资；

铭记自然灾害破坏所有国家的社会和经济基础设施，而且自然灾害的长期后果对发展中国家尤为严重，阻碍了这些国家的可持续发展；

铭记国家在预防和减少灾害风险方面负有主要责任，本组织所采取的任何应对措施应由受影响的国家主导、并与其协调；

认识到附件 1 —《人员执照的颁发》、附件 6 —《航空器的运行》、附件 9 —《简化手续》、附件 11 —《空中交通服务》、附件 14 —《机场》和附件 19 —《安全管理》等，分别就国家应急规划和响应、以及自然或人为灾害后的救助飞行边境管制手续等，提出了标准和建议措施（SARPs）；

认识到减少灾害风险是联合国系统的一项重要职能，应该得到持续关注，并强调国际社会需要展示必要的坚定政治决心，利用科学和技术知识减少对于自然灾害和环境危害的脆弱性，同时虑及发展中国家的特殊需要；

认识到所有国家都迫切需要具有灾害复原能力的航空基础设施，以促进社会经济发展，并在需要时支持及时和高效地派送援助物资；

认识到所有国家都可从将减少灾害风险的战略纳入其航空运输部门战略计划中受益；和

认识到有必要对达到地区或全球规模的自然或人为灾害在最适当的层级协调政治和运行响应措施；

大会：

1. 敦促各国在国家一级的减少灾害风险背景下，包括在其航空运输部门战略计划中，认识到航空的重要作用；

2. 敦促各国在制定其国家应急响应计划及航空服务提供者的应急响应计划要求时，考虑《2015—2030 年仙台减少灾害风险框架》所载的减少灾害风险的优先事项；

3. 指示理事会建立危机应对政策和关于减少航空灾害风险的战略，使本组织对处置可能影响到国际民用航空安全或连续性的特定航空危机的战略性做法和战术应对措施制度化并提供指导；

4. 指示理事会协助各国实施关于减少航空灾害风险的战略，重点协助最不发达国家（LDCs）、内陆发展中国家（LLDCs）和小岛屿发展中国家（SIDS）；
5. 指示秘书长在国际民航组织、各地区、各国和业界之间建立国际民航组织的危机协调结构网络及相关的协调机制和安排，支持在最适当的层级对危机的政治和运行应对措施和援助进行协调；
6. 指示秘书长继续与联合国系统协作，以确保向因灾害损失而对人民健康和发展构成威胁的所有国家提供及时、协调和高质量的援助；
7. 指示秘书长确保国际民航组织在适用且符合其战略目标时参与适当现行机制，以支持跨部门实施《2015—2030 年仙台减少灾害风险框架》和《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划》；
8. 敦促各成员国给予人道主义任务最大程度的空域和机场准入；
9. 请理事会审查并加强国际民航组织相关规定，以便利人道主义飞行运行；和
10. 宣布本决议取代 A41-13 号决议。