



工作文件

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 6：其他简化手续事项

应对利用航空运输从事非正常移民活动的问题

（由欧洲联盟（EU）提交，意大利、日本和荷兰联署）

摘要

本工作文件概述了与航空旅行相关的非正常移民问题所面临的挑战与复杂性，重点阐述了商业航班如何可能用于偷运移民，以及签证制度如何可能被滥用于通过航空从事非正常移民活动。文件概述了若干个重点发展领域，并向简化手续专家组提出建议，包括可能采取的措施和合作机制，以应对利用航空运输从事非正常移民活动的问题。

简化手续专家组的行动：

请简化手续专家组审议本文件所述的建议，包括责成简化手续专家组下的一个工作组进一步研究通过航空从事非正常移民活动的问题，并以其分析为基础制定一项全面战略，审查现行标准和建议措施，并就制定进一步适当措施开展技术讨论，以支持解决该问题的工作。

1. 引言

1.1 在国际民航组织大会第 42 届会议上，由欧盟及其成员国、欧洲民航会议（ECAC）成员国代表提交，并由澳大利亚、日本及国际公务航空理事会（IBAC）联署的 WP/185 号文件，讨论了利用商业航空运输从事非正常移民活动的问题，该文件获得成员国广泛支持。大会认识到该问题的重要性，并建议将文件所提行动提交理事会，在相关技术机构参与并与联合国有关机构协商的基础上，及时开展进一步研究并提出后续前进之路。

1.2 在本文件中，非正常移民（部分国家称为非法移民）系指违反原籍国、过境国或目的地国家有关出入境法律、规章或国际协议的人员流动。¹非正常移民可能通过制作、获取或提供伪造文件而得

¹ 国际移民法，第 34 号，移民词汇表，IOM 出版物平台（[International Migration Law No. 34 - Glossary on Migration | IOM Publications Platform](#)）

以实施。移民偷运²网络可能利用商业航班，并通过各种方式规避入境要求，例如利用免签政策制度，或利用虚假学习或劳务移民机会，将移民运送至过境国或目的地国。

1.3 《联合国打击陆、海、空偷运移民议定书》（作为《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的补充议定书）第 11 条第 2 款要求各国采取立法或其他适当措施，以尽量防止商业承运人（包括航空器运营人）运营的运输工具被用于实施议定书第 6 条确立的犯罪行为。在联合国法律框架内，该议定书的大多数缔约国已通过了将偷运移民定为刑事犯罪的国内立法³。此外，各种地区和国家举措亦进一步处理通过航空偷运移民的问题⁴。

1.4 包括欧盟成员国在内的一些 ICAO 成员国，正通过参与“全球打击偷运移民联盟”，加强在全球层面的合作，应对通过航空偷运移民问题以及日益增长的利用商业航空运输从事非正常移民活动的行为⁵，该联盟旨在作为一个论坛，加大力度预防人口走私，提高全球对此类犯罪的应对能力，并为非正常移民提供替代方案。

2. 讨论

2.1 参与偷运移民的有组织犯罪网络积极为全球范围内大量移民的非正常流动提供便利。这些网络具有动态性和适应性，能够迅速调整路线及其手段。尽管偷运移民者仍主要依赖陆地和海上运输方式，但商业航空运输（包括定期航线和包机航班）也已成为跨国非正常移民路线中的关键环节。

2.2 证件欺诈在通过航空偷运移民和非正常移民中发挥着重要作用。证件欺诈可能涉及篡改或滥用真实证件，或伪造证件，例如护照、身份证、签证，以及护照签发、签证申请和旅行许可所需的辅助文件，这可能使冒名者得以使用虚假身份或制造伪造证件。证件欺诈还包括滥用遗失的证件或通过欺诈手段获取的证件。值得注意的是，边境口岸缺乏对电子机读旅行证件（eMRTDs）的电子核验，仅依赖人工检查，且生物识别技术（如算法人脸比对）使用有限，这些漏洞可能被偷运移民网络所利用。为有效打击证件欺诈和偷运移民行为，各国必须确保边境当局接受培训并配备设备，以便对电子机读旅行证件进行电子核验。可强化附件 9 中关于电子机读旅行证件签发与查验的表述，以解决此问题。

2.3 偷运移民者日益利用主要枢纽的学习、工作或过境签证规定。例如，一种常见的偷运方式是将持有合法证件的移民送至申报的目的地国或过境枢纽，在那里他们可能获得伪造文件及后续机票，

² 偷运移民行为必然涉及跨越国境，正如《[联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书](#)》第 3 条(a)款将其定义为：为直接或间接获取金钱或其他物质利益，而协助某人非法进入其既非该国国民亦非永久居民的缔约国。尽管偷运移民有时与人口贩运相关（因为被偷运的移民可能因债务束缚而成为贩运受害者，而人口贩运受害者也往往被跨境运输），但偷运移民仍然是一种单独的犯罪形式。在国际层面上，《[联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书](#)》第 3 条(a)款将人口贩运定义为：以剥削为目的，通过暴力、欺诈或欺骗手段招募、运输、转移、窝藏或接收人员。人口贩运的定义并不要求跨越国境；该犯罪既可发生在一国境内，也可发生在人员合法跨境的情况下。识别和保护人口贩运受害者至关重要。

³ 例如，在欧洲联盟（EU）：欧盟理事会第 [2002/90 号指令-英文版-EUR-Lex 法律数据库](#)，以及 [EUR-Lex 法律数据库 32002F0946 号文件-英文版-EUR-Lex 法律数据库](#)。

⁴ 例如，在欧洲联盟，欧盟委员会于 2023 年 6 月通过了《[关于应对通过商业运输方式促进非正常移民进入欧盟问题的工具箱](#)》（[Toolbox addressing the use of commercial means of transport to facilitate irregular migration to the EU.pdf](#)），整合了运行、外交和法律措施。该工具箱旨在推动运输经营人参与防止滥用商业运输助长偷运，强化风险环节的侦查和预防机制。

⁵ 全球打击偷运移民联盟 2025 年国际会议 — 移民和内政事务（[2025 International Conference of the Global Alliance to Counter Migrant Smuggling - Migration and Home Affairs](#)）

从而以非正常方式继续前往最终目的地。这种手段通常以合法旅行开始（除其他外包括基于过境签证的旅行），但在过境阶段转为非正常活动。通过对过境签证政策的滥用，偷运者能够规避更严格的移民管控，从而导致非正常移民。机场和航空器运营人在此领域均可发挥警示作用。

2.4 偷运移民者还利用各国出境监管和证件管控基础设施水平的差异。在某些情况下，这可能导致旅客在未经过全面身份核查的情况下离境，而此类核查本可识别非正常移民的潜在风险。当移民过境经过民航与边境管理机构协调程度各异的国家时，更难发现和阻止偷运移民活动，也难以识别非正常移民流动。因此，可考虑查明高风险路线，加强出境管制做法和其他措施，以便通过更系统的出境检查减少非正常后续流动。这对促进航空运输优化资源配置和共享知识也大有裨益。

2.5 高流量过境枢纽即使在实施标准边境管控的情况下，也面临识别非正常移民的挑战，因为偷运者往往利用出发前核查中的差异/不一致以及多张机票相关的漏洞。在高风险机场部署移民联络员以及原籍国联络员，可在出发前核查阶段提供支持，增加额外的安保保障和专业建议。

2.6 偷运移民网络的动态性质对边境管理当局构成了重大挑战，因为偷运者会迅速改变路线和方法以应对执法行动。为保持领先，必须采用数据驱动的实时侦测战略，并加强国家间以及航空利益相关方、签证和领事机构以及边境/执法机构之间的信息交流。建立强大的信息共享机制，尤其在原籍国、过境国和目的地国之间，将确保所有相关方都能获取必要信息以识别并瓦解偷运活动。

2.7 弥补认知缺口并确保开展针对性培训，这有助于提升对偷运移民行为的侦查能力。对特定类别人员进行培训，使其能够根据相关指标识别航空领域的非正常移民，并采用安全、非定性的报告程序。针对不断演变的犯罪手法，应及时更新专项培训内容以强化前线侦查能力。培训过程中可辅助提供关于识别证件的实用指南。

2.8 各国应鼓励执法/边防当局与航空公司和机场的代表及员工就新趋势建立定期对话机制，以协助航空运营人保持警惕并调整程序，以发现非正常移民及偷运移民的疑似案件。该对话机制还可向各国提供其签证要求（遭滥用）的相关信息。从这个角度来看，国家简化手续委员会和机场简化手续委员会发挥着重要的协调作用。强烈建议进行信息共享与协调行动，以更好地履行打击人口贩运和偷运移民的共同承诺。

2.9 利用旅行信息、出入境记录以及生物特征检查，可显著增强对偷运移民和非正常移民的侦查能力。这些工具的使用使早期风险评估成为可能。广泛采用并一致运用这些技术，对于确保主管当局有能力有效识别并应对经由其机场进出或过境的偷运威胁而言至关重要。可与航空业共同采取进一步行动，例如加强票务和代理透明度做法，包括使得航空器运营人和各国能够更好地识别、标记和监控大规模或临近出发的团体订票、异常改签模式，以及中介机构（如在线销售商和本地旅行社）在协调团体旅行中的作用。

2.10 偷运移民者亦可能滥用非定期航班和通用航空航班运输移民。此类航班采用灵活运营模式，常临时报送飞行计划，提供有限的旅客信息，且监管力度有限，导致监管机构信息缺口。应加强对这类航班的审查，确保其接受与商业航班同等的监管，包括旅行信息和风险评估程序。

2.11 ICAO 附件 9 除其他事项外，规定了各国保障旅行证件签发（第 3 章 C 节⁶）的责任、航空器运营人的检查责任，以及成员国协助航空器运营人履行该责任的义务（H 节⁷）。尽管存在这些标准和建议措施（SARPs），航空器运营人与国家间的信息交流尚未制度化。目前，关于应对航空非正常移民的现有做法的信息有限或分散，阻碍了协调行动。一个汇集边境管制机构、民航当局以及航空业的工作组在应对这些挑战方面可以发挥重要作用。其目的是交流非正常移民风险及新挑战信息，共享专业知识与最佳做法。此类工作可推动制定应对航空非正常移民的综合战略，酌情审议现有标准、建议措施和指导材料，同时支持执法与边境管理机构的工作，最终促进航空业优化资源配置。

2.12 在此背景下，还可探讨该工作组与支持实施 TRIP 战略的现有 ICAO 工作组（即实施能力建设工作组（ICBWG）和新技术工作组（NTWG））之间的合作。NTWG 负责制定和维护与签发和核验证件相关的可互操作的电子机读旅行证件标准，包括探索新技术；ICBWG 则通过直接与各国互动、共享专业知识及编制指导材料，推动旅行证件标准和建议措施的实施。因此，NTWG 和 ICBWG 的活动对打击证件欺诈作出重要贡献。鉴于证件欺诈在通过航空方式偷运移民中扮演重要角色，拟议的工作组将极大受益于这两个工作组所具备的知识和专长⁸。

3. 建议

3.1. 请简化手续专家组：

- (a) 注意到本工作文件中的信息；
- (b) 通过扩大一个现有工作组的职权范围，或设立新工作组，责成其审查本工作文件所述的航空非正常移民相关问题，以期：
 - i. 研究各国和航空业在航空非正常移民方面所识别的风险与面临的挑战；
 - ii. 制定减少航空非正常移民风险的全面战略，并在此基础上：
 - a) 必要时考虑修订现有标准、建议措施和指导材料，以应对该问题；和
 - b) 考虑提出适当缓解措施以应对非正常移民问题，包括酌情对附件 9 进行修订。

— 完 —

⁶ 3.5 各缔约国必须对旅行证件的整个适用、审批和颁发过程进行适当的管制，以确保较高水平的完整性和安全性。

3.6 各缔约国必须实施管制，以保护空白的旅行证件、相关组成部分免遭失窃。

3.5.1 建议措施：缔约国应定期使用《国际民航组织旅行证件办理和签发安保评估指南》和《国际民航组织旅行者身份识别方案身份证据指南》，以确保其旅行证件签发过程的完整性。

⁷ 3.33 各缔约国必须协助航空器运营人评价旅客所提交的旅行证件，以遏制假冒和滥用。

3.35 航空器运营人必须在登机时采取必要的预防措施，以确保人员持有过境和目的地国为控制目的所要求的本章所述及的证件。

⁸ 可寻求与国际航协 CAWG（管制当局工作组）开展合作，该工作组涵盖边境管理当局和航空器运营人的相关视角。