



大会 — 第 42 届会议

执行委员会

议程项目 12：简化手续计划

机组人员身份识别与《附件 9》规定的框架

（由国际航空运输协会（IATA）、国际航空公司驾驶员协会联合会（IFALPA）、
国际运输工人联盟（ITF）和国际航空货运协会（TIACA）联合呈现）

执行摘要

飞行和客舱机组人员跨境快速通关对于维持高效且具有经济可行性的国际航空运输系统至关重要。机组人员的航空安保和移民风险通常较低：他们需接受定期背景审查、系统性安保筛查，且基于与工作职责相关的清晰定义的目的被允许临时入境。

附件 9 —《简化手续》规定持有机组人员证书（CMC）的机组人员可免签入境。然而，尽管与 CMC 相关的框架存在已久，但无论从各国签发情况还是边境管制当局的认可程度来看，其使用率仍然有限。相反，许多国家已经基于身份证明和资质文件的组合（不仅限于 CMC）以及机组人员需遵守的航空安全措施，对机组人员实施免签做法。

本工作文件概述了与机组人员入境要求相关的全球做法，并支持使《附件 9》规定与时俱进的迫切需求。其目的是使国际民航组织的框架与各国现行做法及安全身份识别技术进步保持一致。

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；以及
- 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。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标航空实现可靠、无障碍和无缝的全民出行。
财务影响：	鉴于这项工作可由现有工作机构开展，预计不会对国际民航组织产生重大财务影响。国际航空运输协会（IATA）随时准备支持解决所提议行动所需的开发工作。

¹ 中文，阿拉伯文，英文，法文，俄文和西班牙语版本由国际航空运输协会（IATA）提供。

参考文件：	附件 9 — 《简化手续》 国际民航组织 2026-2050 年战略计划 关于简化国际航空运输手续的多哈宣言
-------	--

1. 引言

1.1 为机组人员通关提供便利和加速措施对国际航空运输的效率和可预测性至关重要。基于此认识，许多国家实施了区分机组人员与乘客的简化措施，包括免除签证和旅行授权要求。

1.2 从历史上看，机组人员证书（CMC）作为一种简化手续的工具被引入。然而，在《芝加哥公约》《附件 9》—《简化手续》建立的现行框架下，CMC 无意间成为了一个限制因素。具体而言，标准 3.71 要求各国仅对持有有效 CMC 的机组人员免除签证要求。尽管自 1949 年《附件 9》第一版以来就包含 CMC 条款，但目前仅有 16 个成员国²签发此类证书。因此，绝大多数国际机组人员 — 即未持有 CMC 的人员 — 属于建议措施 3.71.1 的范畴，该建议仅鼓励各国对他们免除签证要求。这种实施上的差异削弱了为空勤人员提供全球便利化的初衷。

1.3 《附件 9》第 3 章 M 节 — 关于机组人员和其他航空器运营人员的身份识别和入境 — 需要进行修订和与时俱进的修改，以与大多数成员国和航空运营人的现行做法保持一致。在当代运营中，结合机组人员身份证明和专业资质文件，以及航空安全措施和技术，各国能够验证机组人员身份并评估潜在威胁，而无需要求其申请签证或电子旅行授权（eTA）。机组人员执勤时通常携带的文件包括但不限于有效护照、飞行员执照、机组人员身份证、公司签发的身份证明、机场限制区域准入证和客舱机组人员证明。

2. 讨论

2.1 根据《附件 9》标准 3.67 的注释，CMC 旨在作为机组人员的一种安全身份证明形式，而其专业资质则体现在相应的执照中。然而，各国对 CMC 的采用率有限，表明其身份识别功能未被优先考虑，且被安全性更高的护照所超越。当局提及的不签发 CMC 的原因包括该计划的相关成本和管理所需的资源，而该文件对全球机组人员的益处有限。

2.2 自 1997 年以来，CMC 被期望以机读卡的形式签发，符合第 9303 号文件机读旅行证件第 5 部分：TD1 型机读官方旅行证件（MROTDs）规范。这些规范近年来没有更新，引发了关于其是否仍完全符合当前技术能力和简化手续需求的疑问。

² 捷克、埃及、芬兰、法国、德国、中国香港、中国、巴拿马、卡塔尔、沙特阿拉伯、南非、斯里兰卡、瑞士、泰国、土耳其、阿拉伯联合酋长国、越南。本清单并未穷尽所有情况。

2.3 各国转而优先提升护照的安全性，护照仍是国际旅行中认可度最高、最安全且互操作性最强的身份证件。根据第 9303 号文件技术规格的逐步发展，电子护照得以引入，目前被视为最安全的旅行证件形式。相当大比例的机组人员持有此类护照³。因此，为 CMC 设想的身份识别功能，在实践中已被电子护照更卓越的安全特性和广泛的国际接受度所取代。在此背景下，《附件 9》第 3 章 M 节的规定值得审查和更新，以确保与现行做法和技术进步保持一致。

2.4 从边境管制的角度来看，将 CMC 作为免签依据的应用似乎有限。这一观察得到了国际航协（IATA）的分析支持 — 作为管制当局工作组（CAWG）工作的一部分，该分析利用了 2024 年末至 2025 年初从多个来源收集的数据，包括 IATA [Timatic](#) 数据⁴、成员国、航空器运营人及其他组织（如 IFALPA）。截至 2024 年 8 月，对 IATA Timatic 数据库中 121 个国家公布的机组人员入境要求的评估揭示了出于简化手续目的对 CMC 的认可程度。

2.4.1 99 个国家（81.81%）对机组人员实行免签政策，并要求提供文件组合来识别机组人员。最常要求的文件组合是：护照、机组人员身份证或 CMC，以及总申报单。其中 25 个国家在仅出示机组人员身份证或 CMC（有时需结合总申报单）时，不要求护照。

2.4.2 在 22 个要求机组人员签证的国家中，有七个国家仅对持有 CMC 的机组人员免除签证要求，而对其他机组人员实施签证要求。一些国家甚至对持有 CMC 的机组人员也实施签证要求，因此完全不认可该文件。

2.5 尽管此数据为初步汇总，但它表明 CMC 的使用率较低，且大多数边境当局完全不要求该文件作为免签用途。

2.6 与乘客相比，机组人员的移民风险通常较低。他们入境某国的目的明确，停留时间有限，且受其雇主确定的运行时刻表约束，而非个人意图。在某国领土内的停留时间通常仅对应执行工作职责所需的时间。尽管具体统计数据可能有限，但运行证据表明，机组人员通常不涉及逾期停留或寻求庇护行为。此外，抵达时，机组人员通常使用与乘客不同的专用边境管制通道，并且通常可以通过制服轻易识别。

2.7 机组人员需在出发地定期接受反复的背景安保审查和系统筛查。这些措施由负责监督航空器运营人的国家定期执行。根据《附件 9》标准 3.70，仅可在相关公共当局或其代表完成背景审查后签发。此要求与《附件 17》标准 3.5.2 的规定一致，并需接受普遍安保审计计划 — 持续监测做法（USAP-CMA）的核查。

2.8 重要的是，机组人员通过承担具体的运行安保职责，直接为保障民用航空安全做出贡献。这些职责包括：根据《附件 17》标准 4.3.1 进行航空器搜查和起飞前检查；按照标准 4.3.3 确保持续保护飞行机组舱；以及应用行为检测技术监测乘客是否存在潜在威胁或扰乱行为的迹象。这些功能是航空器运行整体安全和安保的组成部分。

³ 根据国际民航组织数据，160 个成员国签发电子护照。

⁴ IATA Timatic 系统是提供国际航空旅行证件要求的实时信息的供应商。

2.9 在更新《附件 9》第 3 章 M 节时，应考虑纳入有助于机组人员预识别的现代技术，例如传输与机组相关的乘客信息预报（API）。同时，一些国家正在积极推进机组凭证的数字化。值得注意的是，国际民航组织附件 1 —《人员执照》包含与飞行员电子人员执照（EPL）签发相关的标准，该执照可进行电子验证。这些技术进步应作为《附件 9》相关规定现代化工作的一部分予以考虑。

3. 结论

3.1 《附件 9》中关于机组人员身份识别和入境的现行规定已经过时，尤其是那些以 CMC 为核心的规定，既不能反映全球采用的多样化做法，也没有考虑安全身份识别技术的最新进展。相当数量的成员国已经基于身份识别和专业资质文件组合为机组人员入境实施简化措施，其中大多数独立于 CMC 框架运作。

3.2 鉴于与机组人员相关的移民和安保风险持续较低，加之其在确保民用航空安全高效运行方面的关键运营作用，有充分理由审查和更新现有监管框架。这样的更新将有助于更好地与当代做法和新兴技术能力保持一致。

3.3 对《附件 9》第 3 章 M 节进行与时俱进的修改，将能够承认各国用于识别机组人员的更广泛、更具代表性的文件范围，以及机组人员需遵守的航空安全措施。这种与时俱进的修改还将考虑数字凭证相关的发展，并将在保持高安保标准的同时提升手续简化成果。

— 完 —