



大会 — 第 40 届会议
执行委员会

议程项目 14: 简化手续方案

附件 9 — 《简化手续》的发展情况

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

简化手续是为加速完成航空器、旅客/机组、行李和货物通关放行而对边境管制过程的高效管理。大会第 39 届会议(2016 年)一致认为,除其他事项外,2017 年至 2019 年三年期内与附件 9 有关的简化手续(FAL)方案的优先事项,就是精简附件 9 的各项规定并提供一整套简化、强化、基于效绩的标准和建议措施(SARPs);参与技术进步并对简化手续领域正在出现的问题拟定应对措施。因此,本文件报告了附件 9 自大会上届会议以来的发展情况,同时还介绍了关于附件 9 简化手续方案的当前优先事项。文件最后在附录 A 中提出了下个三年期关于附件 9 的工作优先事项和预计成果。

行动: 请大会核准附录 A 所载 2020 年至 2022 年三年期与附件 9 有关的简化手续方案的拟议优先事项和预计成果。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 — 安保和简化手续。
财务影响:	本工作文件提及的各项活动将根据 2020 年至 2022 年经常方案预算和/或来自预算外捐助的可用资源情况进行。
参考文件:	附件 9 — 《简化手续》(第十五版, 2017 年 10 月) Doc 10075 号文件:《大会有效决议》(截至 2016 年 10 月 6 日) A40-WP/61 国际民航组织关于简化手续的持续政策的综合声明 Doc 10042 号文件:《国家航空运输简化手续方案范本》

1. 背景

1.1 大会第39届会议(2016年)一致认为,2017年至2019年三年期内与附件9有关的简化手续(FAL)方案的优先事项分两类。在“再接再厉”之下,方案的优先事项是巩固其各项工作,审议与附件9—《简化手续》标准和措施(SARPs)不合规有关的问题;并制定战略以便协助各国合规。第二类:“规划未来”,涉及持续参与有关这项简化手续方案工作的技术进步,包括对新的和正在出现的与简化手续有关的问题拟定应对措施。

2. 经核准的2017年至2019年优先事项方面的发展情况

2.1 关于“再接再厉”,通过简化手续地区研讨会以及允许记录与标准和措施合规性信息的国际民航组织电子申报差异(EFOD)系统在线合规检查单(CC),正在处理与附件9有关的不合规问题,从而评估成员国实施标准和措施的状况(参见附录B)。电子申报差异系统的开发旨在满足以更高效方式报告和研究与标准和措施之差异的需求。不仅与附件9机读旅行证件(MRTD)有关的标准和措施是通过国际民航组织旅行者身份识别方案(ICAO TRIP)活动实施的,而且对此在A40-WP/xx号文件中作了单独报告。

2.2 2016年12月,送发了EC 6/1-16/106号国家级信件:提名简化手续国家协调人。截至编写本文件时,已有164个成员国提交了提名。2017年11月,送发了EC6/3-17/126号国家级信件,并提请注意附件9—《简化手续》的标准9.22.1,其中规定:要求传输旅客姓名记录数据的缔约国必须采用和实施基于EDIFACT的PNRGOV报文,作为航空公司向政府传输旅客姓名记录数据的唯一方式,以确保全球可交互性。

2.3 本三年期内,在国际民航组织各地区办事处:法国巴黎(2017年11月20日至24日);塞内加尔达喀尔(2018年3月5日至8日);埃及开罗(2018年3月12日至15日);秘鲁利马(2018年9月16日至19日);和泰国曼谷(2019年3月11日至15日),举办了简化手续地区实施研讨会。这一系列研讨会的重点是:a)电子申报差异系统,同时召开了关于填写附件9合规检查单的专项座谈;和b)根据Doc 10042号文件:《国家航空运输简化手续方案范本》制定国家航空运输简化手续方案(NATFPs),其中包含各国如何遵守附件9标准8.17、8.18和8.19的指导,并在各相关政府机构或部门之间就简化手续事宜努力加强合作及协调。

2.4 2014年,联合国安理会(UNSC)在第2178(2014)号决议中呼吁各成员国要求在其领土内运行的航空公司向适当的国家当局提供预报旅客资料(API)。自大会上届会议以来,“规划未来”的发展情况包括理事会于2017年6月通过对附件9的第26次修订。此次对该附件修订所引入的最重要变化之一,就是纳入了一个新的第9章,其中包含关于旅客数据交换系统的新的和经修改的标准和措施,并涵盖了预报旅客资料(API)、交互式预报旅客资料(iAPI)、旅客姓名记录(PNR)数据和电子旅行系统(ETS)。

2.5 目前,附件9第十五版(2017年10月)要求每个缔约国建立一个预报旅客资料系统,该系统必须得到适当的法律权力支持,并符合国际公认的预报旅客资料标准。对立法/法律权力的重要性做了着重强调,因为该附件同时建议,为实施预报旅客资料系统制定立法的国家应该考虑制定能够满足所有有关机构需求的统一规章,确定该司法管辖区所需的一套共同的预报旅客资料数据要素,并指定一个政府机构(单一窗口)以所有其他机构的名义接收预报旅客资料数据。2018年9月24日至25日,在新加坡运输部和国际航空运输协会(IATA)支助下于新加坡举办了第一次“国际民航组织预报旅客资料讲习班”。

2.6 第 26 次修订中引入的其他修改包括机读旅行证件、自动化边境管制(ABC)系统以及无人陪伴未成年人的航空运输，这是根据对国际恐怖主义作战人员(FTF)现象和贩运儿童问题日益提高的国际认识引入的最新修改。第 26 次修订通过后，根据适当情况对与支助航空安保和边境安保目标的附件 9 (简化手续)组成部分对应的航空安保审计规程问题酌情进行了调整。

2.7 简化手续专家组第十次会议(FALP/10)于 2018 年 9 月 10 日至 13 日举行。涵盖的题目包括关于机组成员身份证件、无人陪伴未成年人的航空旅行以及人口贩运的新的/经修改的附件 9 标准和建议措施的提案。专家组特别建议将旅客数据的单一窗口升级为一项标准。现已设立了两个新的简化手续专家组的工作组，一个用来处理有关旅客姓名记录数据的新的/经修改的标准和建议措施的问题，第二个用来处理与人口贩运有关的问题。除其他外，专家组同时确定，全球航空简化手续计划(GAFP)目前不切实际(不可行)。理事会于 2019 年 6 月通过的简化手续专家组第十次会议建议所引发第 27 次修订的规定载于附录 C。

2.8 大会第 39 届会议(2016 年 9 月 27 日至 10 月 6 日)商定，在审查普遍安全监督审计计划(USOAP)的审计结果后，请理事会进一步审议将附件 9 建议措施 8.46 升级为一项标准的提案(参见 A39-WP/528 号文件第 31.5 段和第 31.6 段)。随后，理事会商定，实施大会决定的时间框架/目标日期，将在通过 2018 年第三季度关于附件 9 以及 2020 年第四季度关于普遍安全监督审计计划的电子申报差异系统所载附件 9 和普遍安全监督审计计划合规检查单(CCs)所获得关于家属援助计划实施程度范围的评价之后进行。2019 年 4 月，在其第 217 届会议第二次会议上，航空运输委员会(ATC)审议了秘书处提供的关于建议措施 8.46 的实施情况。航空运输委员会的决定是，秘书处收集通过国际航空运输协会(IATA)和国际机场理事会(ACI)获取的航空公司和机场对其家属援助计划的实施情况；提供通过普遍安全监督审计计划获取的关于建议措施 8.46 的实施状况(如有)；并在第 219 届会议期间介绍这些方面的信息。

3. 2020 年至 2022 年的优先事项和成果

3.1 关于下个三年期附件 9 简化手续方案工作的类别应当予以保留，并根据本三年期完成的工作提供经更新的成果。例如，简化手续方案将通过根据国际民航组织旅行者身份识别方案战略、国际民航组织公钥簿(PKD)讲习班和简化手续地区实施研讨会开展的活动，继续协助各国按照本组织“不让任何国家掉队”(NCLB)举措实施附件 9 的相关标准和建议措施。

3.2 在 2020 年至 2022 年三年期内，秘书处计划举办一系列主要针对预报旅客资料、旅客姓名记录和公钥簿的简化手续地区实施研讨会。研讨会详细阐述附件 9 界定的监管框架，制定成员国为实施旅客数据交换拟采取的步骤，分享某些国家特别是在隐私和数据保护规章方面采取的最佳做法，并酌情包含国际航协和其他国际伙伴参与其中。近期通过的一项标准要求建立预报旅客资料，持续努力加强附件 9 所载旅客数据交换的标准和建议措施，包括简化手续专家组旅客姓名记录标准和建议措施工作组的工作，预报旅客资料和旅客姓名记录对应的边境管理和边境安保，以及将预报旅客资料具体纳入全球航空安保计划(GASeP)的各种效益；特别是根据联合国安理会的表述 — 根据《联合国宪章》第七章采取行动 — 在第 2396 (2017)号决议中要求成员国使用预报旅客资和旅客姓名记录(摘录载于附录 D)，增进国际上对旅客数据交换的关注，使预报旅客资料和旅客姓名记录的实施工作成为了简化手续方案的一个重要优先事项。此外，这一系列地区研讨会将有助于加强国际民航组织与全球旅客数据交换监管事项有关的不让任何国家掉队活动，并补充例如联合国反恐办公室(UNOCT)、联合国毒品和犯罪问题办公室(UNODC)，以及欧洲安全与合作组织(OSCE)等其他国际和地区组织为促进其具体任务和利益采取的举措。

3.3 如同与附件 9 相关的简化手续方案一样，未来规划同样是一项持续开展的工作，并再次通过简化手续专家组持续参与技术进步，拟定对简化手续领域新的和正在出现问题的应对措施。关于旅客姓名记录、贩运人口以及一客多证旅行证件核对等问题的标准和建议措施及指导材料等其他工作尚未完成，预计将在下个三年期由简化手续专家组完成。预期简化手续专家组下次会议将审查目前正在进行的 Doc 9957 号文件：《简化手续手册》的第二修改版。关于干扰事件、货物简化手续(根据世界海关组织在这方面的所有相关近期工作，包括电子商务)、自动化边境管制(ABC)以及通过第 27 次修订引入该附件的新的或经修改主题等方面各种指南的强化，预期将纳入《简化手续手册》。

附录 A

优先事项和成果：2020 年至 2022 年

下表归纳了 2020 年至 2022 年三年期关于附件 9 — 《简化手续》方案工作的拟议优先事项和预计成果：

类别	优先事项：2020 年至 2022 年	预计成果
A.再接再厉	1.与标准和建议措施的不合规情况	a) 通过附件 9 电子申报差异合规检查单制定战略以便协助国家合规； b) 侧重于预报旅客资料和旅客姓名记录的简化手续地区实施研讨会的新形式；和 c) 在全球航空培训 (GAT) 办公室的支助下，制定附件 9 培训成套教材。
B.规划未来	1.对新的和正在出现的问题的应对措施	a) 制定旅客姓名记录的标准和建议措施； b) 关于人口贩运的简化手续相关问题；和 c) 航空运输过程中旅客使用多项旅行证件的情况。
	2.技术进步	结合与遥控驾驶航空器系统 (RPAS) 简化手续的相关方面，审议在附件 9 中纳入标准和建议措施的可能的必要性。

附录 B

对 EC 6/3-15/90 号国家级信件(2015 年 12 月 21 日)的答复摘要
填写关于附件 9 — 《简化手续》的在线合规检查单
直至并包括第 26 次修订(生效日期: 2017 年 10 月 23 日)
(截至 2019 年 6 月 10 日)

C = 通知合规	D = 通知差异
— = 合规检查单上没有填写内容	

国家	合规检查单 填写条目	建议措施 8.46
亚洲和太平洋地区 (APAC: 39 个国家)		
阿富汗	—	—
澳大利亚	D	C
孟加拉国	—	—
不丹	—	—
文莱达鲁萨兰国	—	—
柬埔寨	—	—
中国	D	—
中国 (香港特别行政区)	D	C
中国 (澳门特别行政区)	D	—
库克群岛	—	—
朝鲜民主主义人民共和国	C	—
斐济	C	—
印度	—	—
印度尼西亚	D	D
日本	D	—
基里巴斯	—	—
老挝人民民主共和国	—	—
马来西亚	C	—
马尔代夫	D	C
马绍尔群岛	—	—
密克罗尼西亚 (联邦)	—	—
蒙古	D	D
缅甸	C	—
瑙鲁	—	—
尼泊尔	—	—
新西兰	D	—
巴基斯坦	—	—
帕劳	—	—
巴布亚新几内亚	—	—

国家	合规检查单 填写条目	建议措施 8.46
菲律宾	—	—
大韩民国	C	C
萨摩亚	—	—
新加坡	D	—
所罗门群岛	—	C
斯里兰卡	—	—
泰国	D	—
东帝汶	—	—
汤加	—	—
图瓦卢	—	—
瓦努阿图	—	—
越南	—	—
亚太地区合计	14(+2 SARs) 5C; 9+2D	6(+1SAR) 4+1C; 2D
东部和南部非洲地区 (ESAF: 24 个国家)		
安哥拉	C	—
博茨瓦纳	D	D
布隆迪	D	—
科摩罗	—	—
吉布提	—	—
厄立特里亚	D	D
斯威士兰	—	—
埃塞俄比亚	D	—
肯尼亚	—	—
莱索托	—	—
马达加斯加	C	C
马拉维	—	—
毛里求斯	D	—
莫桑比克	—	—
纳米比亚	—	—
卢旺达	—	—

国家	合规检查单 填写条目	建议措施 8.46
塞舌尔	—	—
索马里	—	—
南非	D	C
南苏丹	—	—
乌干达	D	D
坦桑尼亚联合共和国	C	—
赞比亚	D	C
津巴布韦	C	—
东部和南部非洲地区合计	12 4C; 8D	6 3C; 3D
欧洲和北大西洋地区 (EUR/NAT: 56 个国家)		
阿尔巴尼亚	—	—
阿尔及利亚	—	—
安道尔	—	—
亚美尼亚	C	C
奥地利	C	—
阿塞拜疆	D	C
白俄罗斯	—	—
比利时	—	—
波斯尼亚和黑塞哥维那	—	—
保加利亚	D	—
克罗地亚	—	—
塞浦路斯	D	—
捷克	D	C
丹麦	D	—
爱沙尼亚	D	—
芬兰	D	C
法国	D	—
格鲁吉亚	—	—
德国	D	—
希腊	C	—
匈牙利	—	—
冰岛	D	—
爱尔兰	D	—
以色列	D	D
意大利	D	C
哈萨克斯坦	D	D
吉尔吉斯斯坦	D	D
拉脱维亚	D	—
立陶宛	D	C
卢森堡	—	—

国家	合规检查单 填写条目	建议措施 8.46
马耳他	D	C
摩纳哥	D	—
黑山	D	C
摩洛哥	C	—
荷兰	D	C
北马其顿	C	C
挪威	D	—
波兰	D	—
葡萄牙	—	—
摩尔多瓦共和国	D	D
罗马尼亚	D	—
俄罗斯联邦	—	—
圣马力诺	—	—
塞尔维亚	D	C
斯洛伐克	D	—
斯洛文尼亚	—	—
西班牙	D	C
瑞典	D	C
瑞士	D	C
塔吉克斯坦	D	—
突尼斯	—	—
土耳其	C	C
土库曼斯坦	D	C
乌克兰	D	—
联合王国	D	C
乌兹别克斯坦	D	—
欧洲/北大西洋合计	41 6C; 35D	21 17C; 4D
中东地区 (MID: 15 个国家)		
巴林	C	C
埃及	D	C
伊朗 (伊斯兰共和国)	—	—
伊拉克	D	—
约旦	D	C
科威特	D	C
黎巴嫩	—	—
利比亚	—	—
阿曼	C	C
卡塔尔	C	C
沙特阿拉伯	—	—
苏丹	C	C

国家	合规检查单 填写条目	建议措施 8.46
阿拉伯叙利亚共和国	—	—
阿拉伯联合酋长国	D	C
也门	—	—
中东合计	9 4C; 5D	8 8C
北美、中美和加勒比地区 (NACC: 21 个国家)		
安提瓜和巴布达	—	—
巴哈马	D	C
巴巴多斯	C	—
伯利兹	—	—
加拿大	D	C
哥斯达黎加	—	—
古巴	D	C
多米尼加共和国	D	—
萨尔瓦多	—	—
格林纳达	—	—
危地马拉	—	—
海地	C	—
洪都拉斯	D	—
牙买加	—	—
墨西哥	D	—
尼加拉瓜	D	C
圣基茨和尼维斯	—	—
圣卢西亚	—	—
圣文森特和格林纳丁斯	—	—
特立尼达和多巴哥	—	—
美国	D	C
北美、中美和加勒比地区合计	10 2C; 8D	5 5C
南美地区 (SAM: 13 个国家)		
阿根廷	—	—
玻利维亚 (多民族国)	D	C
巴西	D	C
智利	D	D
哥伦比亚	D	D
厄瓜多尔	C	—
圭亚那	C	—
巴拿马	C	—
巴拉圭	D	D

国家	合规检查单 填写条目	建议措施 8.46
秘鲁	D	C
苏里南	—	—
乌拉圭	C	—
委内瑞拉 (玻利瓦尔共和国)	D	C
南美地区合计	11 4C; 7D	7 4C; 3D
西部和中部非洲地区 (WACAF: 24 个国家)		
贝宁	—	—
布基纳法索	D	C
喀麦隆	C	—
佛得角	D	—
中非共和国	—	—
乍得	—	—
刚果	—	—
科特迪瓦	—	—
刚果民主共和国	D	C
赤道几内亚	—	—
加蓬	—	—
冈比亚	—	—
加纳	—	—
几内亚	D	C
几内亚比绍	—	—
利比里亚	—	—
马里	—	—
毛里塔尼亚	—	—
尼日尔	—	—
尼日利亚	C	—
圣多美和普林西比	—	—
塞内加尔	D	C
塞拉利昂	—	—
多哥	—	—
西部和中部非洲地区合计	7 2C; 5D	4 4C
总计		
	104 (+2) 27C; 77+2D	57(+1) 45+1C; 12D

附录 C

国际民用航空公约

附件 9

简化手续

国际标准和建议措施

第 27 次修订的案文

第 3 章 人员及其行李的入境和离境

对附件 9 第 3 章修订如下：

.....

3.65 机组成员证和机组身份卡必须仅在由有关政府当局或代表有关政府当局进行背景调查之后才能颁发。此外，还必须对机组成员证和机组身份卡的颁发加以适当的管制，例如在颁发前要求出具申请人就业状况证明，管理空白卡库存并对发证人员做出责任要求。

.....

3.85 建议措施：各缔约国须确保在航空公司方案下承运无人陪伴未成年人的航空器运营人在随行的表格中收集以下信息：

- 未成年人以及送未成年人离境和在目的地接领未成年人的的姓氏和名字、护照或身份证明文件号码以及详细联系方式(居住国家、家庭住址、电话号码)；
- 该未成年人的父母或监护人的姓氏和名字、以及详细联系方式(居住国家、家庭住址、电话号码)。

第 6 章 国际机场 — 交通设施和服务

对附件 9 第 6 章修订如下：

.....

6.9 建议措施：在现行指导材料仍适用的情况下，每一缔约国应该尽可能使用关于导路和标志的现行指导材料，包括保证，在机场使用的标志以由国际民航组织和国际海事组织联合出版的《向机场和海运站上的人员提供指导的国际标志》(Doc 9636 号文件)为基础。

注：国际民航组织网站[.....]上仍然保留了“最佳做法”指导材料和资源的不完全清单，供缔约国审议和利用。

.....

~~6.12 建议措施：每一缔约国应该保证，视情由机场运营人或航空器运营人维持飞行信息系统并遵照 Doc 9249 号文件——《有关飞行的公共动态显示板》中所推荐的标准格式。~~

第 8 章 涉及具体专题的简化手续规定

对附件 9 第 8 章修订如下：

.....

8.22 **建议措施：**在残疾人旅行时，应该向其提供特别的帮助，以保证他们得到通常向一般公众提供的服务。提供帮助时应该尊重残疾人的个人尊严。

注：请注意为阐述向残疾人提供运输便利的标准和建议措施，并为协助民航业界予以实施而制定的 Doc 9984 号文件：《为残疾人提供航空运输便利的手册》。

.....

J. 人口贩运

8.47 **建议措施：**各缔约国应采取措施，以确保具备打击人口贩运的程序，包括为机场和航空器运营人提供清晰的报告系统和相关主管部门的联络人。

8.48 **建议措施：**各缔约国应采取措施，以确保直接接触旅行公众的航空器运营人员接受关于人口贩运的意识培训。

第 9 章 旅客数据交换系统

对附件 9 第 9 章修订如下：

.....

9.1 ~~**建议措施：**缔约国如果要求航空器运营人交换预报旅客资料 (API) 或/交互式预报旅客资料 (iAPI) 和/或旅客姓名记录 (PNR) 数据，应该必须为每个数据类别或两个数据类别一并建立一个旅客数据单一窗口设施，可让有关各方通过每类数据的共同数据传输输入点来登录标准化的信息，藉此满足该司法管辖区所有相关的旅客和机组数据要求。~~

9.1.1. 建议措施：要求航空器运营人交换旅客和机组数据的缔约国应当考虑为两种数据类别一并建立一个旅客数据单一窗口设施。

9.XX 如果航空器运营人已经根据所呈交的且对旅程有效的旅行证件收集和提供了准确的预报旅客信息数据，而旅客在到达时呈交第二本对该旅程有效的旅行证件，则各缔约国不得处罚或使航空器运营人对旅客数据交换中的不一致承担责任。

附录 D

联合国安全理事会第 2396(2017)号决议摘录

安全理事会，

……

欢迎……国际民航组织决定在《附件 9：简化手续》下设定成员国使用预报旅客资料(API)系统的标准，于 2017 年 10 月 23 日起生效，认识到许多国际民航组织成员国尚未执行这一标准

……

根据《联合国宪章》第七章采取行动，

……

11. 决定为促进第 2178 号决议第 9 段和国际民航组织制定的关于其成员国于 2017 年 10 月 23 日前建立预报旅客资料系统的标准，会员国应根据国内法和国际义务，要求在其境内营运的航空公司将预报旅客资料提供给相关国家主管当局，以便发现外国恐怖主义作战人员和第 1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议所设委员会指认的个人通过民用飞机从其领土离境、或企图旅行前往其国境、入境或过境的情况，还促请会员国报告这些人从其领土离境、或企图入境或过境的任何情况，根据国内法和国际义务酌情与这些人的居住国或国籍国、或返回国、过境国或迁居国以及相关国际组织分享这些信息，确保所有有关当局在充分尊重人权和基本自由的条件下并出于防止、发现和调查恐怖主义犯罪行为和相关旅行的目的而对预报旅客资料进行分析；

12. 决定会员国为推进国际民航组织的标准与建议措施，应增强收集、处理和分析旅客姓名记录数据的能力，并确保所有国家主管当局在充分尊重人权和基本自由的条件下并出于防止、发现和调查恐怖主义犯罪行为和相关旅行的目的而使用和分享这些数据，还促请会员国、联合国和其他国际、地区和次地区实体为会员国落实此类能力提供技术援助、资源和能力建设，并鼓励会员国酌情与相关或有关切的会员国分享旅客姓名记录数据，以发现返回来源国或国籍国、或前往或迁往第三国的外国恐怖主义作战人员，特别是第 1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议所设委员会指认的所有个人，并敦促国际民航组织与其成员国合作，制定关于收集、使用、处理和保护旅客姓名记录数据的标准……