



大会 — 第 41 届会议

执行委员会

题目编号 13: 简化手续方案

国际民航组织
旅行者身份识别方案 (ICAO TRIP) 战略的发展情况

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

2019 年, 大会第 40 届会议核准了国际民航组织旅行者身份识别方案 (ICAO TRIP) 战略 2020 年至 2022 年三年期的优先事项和成果。本文件介绍了自大会上一次会议以来 ICAO TRIP 战略的发展情况。文件最后提出了 ICAO TRIP 战略下一个三年期的优先事项建议并概述了预期成果。

行动: 请大会:

- a) 认识到第 2 段和第 3 段中所述的国际民航组织已完成的工作;
- b) 核准在第 4 段提出并在附录 A 中详述的本组织 2023-2025 三年期的工作方案和优先事项; 和
- c) 审议本文件所载信息, 用于更新 A40-16 号大会决议, 即国际民航组织关于简化手续的持续政策的综合声明。

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:	本工作文件所述活动将在 2023-2025 年业务计划的指导下, 在 2023 年至 2025 年经常预算和/或预算外捐助的可用资源包括航空安保/简化手续基金范围内予以开展。

参考文件：	Doc 10140 号文件：《大会有效决议》（截至 2019 年 10 月 4 日） 附件 9 —《简化手续》，第 15 版 Doc 9303 号文件：《机读旅行证件》第八版 Doc 9944 号文件：《关于旅客姓名记录（PNR）数据的指导方针》 国际民航组织理事会航空恢复工作队（CART）的报告 https://www.icao.int/covid/cart/Pages/default.aspx Doc 10160 号文件：《COVID-19 高级别会议（2021 年 10 月 12-22 日，蒙特利尔）的报告》 A41-WP/9 号工作文件：《国际民航组织公钥簿（PKD）的发展情况》 A41-WP/18 号工作文件：《国际民航组织关于简化手续的持续政策的综合声明》 A41-WP/19 号工作文件：《附件 9 —简化手续的发展情况》 A41-WP/20 号工作文件：《COVID-19 高级别会议简化手续分会的成果》 国际民航组织 2023-2025 年业务计划
-------	---

1. 引言

1.1 国际民航组织旅行者身份识别方案（ICAO TRIP）战略确立了一个全面框架，以使成员国建立一个扎实的旅行者身份识别流程，它由与身份识别管理相关的五个要素组成，即：身份证明（EoI）；机读旅行证件（MRTDs）；证件签发和控制（DIC）；检查系统和工具（IST），包括国际民航组织公钥簿（PKD）；可互操作的应用（IA），例如预报旅客信息（API）和旅客姓名记录（PNR）数据。本文件第 2 段和第 3 段说明了 2020-2022 三年期间在 TRIP 要素相关工作中取得的进展，2023-2025 三年期的拟议工作方案详情载于附录 A。

2. 国际民航组织完成的工作

2.1 附件 9 —《简化手续》各项规定和 ICAO TRIP 路线图。2019 年，国际民航组织大会第四十届会议核准了该路线图，并达成谅解，即除了附件 9 中与 TRIP 相关的规定之外，该路线图不对各国施加任何义务。经附件 9 的第 28 和 29 次修订，修改后的路线图¹发布在 ICAO 公共网站上。它纳入了与 ICAO TRIP 相关的新的和经修改的附件 9 标准和建议措施（SARPs），目的是指导成员国努力实施该战略，遵守附件 9 的相关 SARPs 以及 Doc 9303 号文件《机读旅行证件》中所载的 MRTDs 国际规范。

2.2 ICAO TRIP 要素。这些要素突出了 ICAO TRIP 工作方案为支持各国安全重启空运业务而采取的行动和实施的创新。新的和经更新的 ICAO TRIP 指导材料²已经发布，涵盖了下文详述的 ICAO TRIP 战略的所有要素：

- a) **身份证明（EoI）**对 2018 年发布的身份证据指南的审查工作被推迟，以配合启动一个关于电子护照（ePassport）标准路线图可行性的工作项目，上述指南包括案例研究和工具，以帮助各国和各机构根据原始种文件追踪、关联和核实身份，确保身份的真实性。

¹ <https://www.icao.int/Security/FAL/TRIP/PublishingImages/Pages/Publications/ICAO%20TRIP%20Implementation%20Roadmap.pdf>

² <https://www.icao.int/Security/FAL/TRIP/Pages/Publications.aspx>

- b) **机读旅行证件（MRTDs）**在创新发展方面，TRIP技术咨询小组（TAG/TRIP）核准了最近发布的《发展数字旅行证书（DTC）的核心指导原则》。借助 DTC 规范，符合 ICAO 标准的护照可以延伸到旅客的移动设备上，实现无缝旅行，减少旅客在机场的接触点，带来更健康、更安全的旅行体验。DTC 可以促进面部识别的使用，特别是当数字化 eMRTD 的内容在登入旅客简化手续系统之前就得到验证的情况下。简化手续专家组第 12 次会议（FALP/12）审议了电子护照标准路线图的制定问题。会议指出，虽然制定该路线图为时过早，但就需要加强可信的身份证明达成了广泛共识，因为这是实现电子护照签发系统完整性的第一步并确保遵守 Doc 9303 号文件的规定，这是以后强制签发电子护照的基石。虽然有 150 个成员国表示其签发电子护照（附录 B），但似乎并非所有成员国都遵守了 Doc 9303 号文件的规范。这可能会带来电子护照的虚假安全感，而电子护照被广泛认为是最安全的旅行证件形式。值得注意的是，Doc 9303 号文件第 8 版已于 2021 年以国际民航组织所有语文在国际民航组织的公共网站上发布³。新增加的第 13 部分规定了“可视数字印章”，以相对低廉但高度安全的方式确保非电子证件的真实性和完整性。非电子证件上的信息被加密签名，签名被编码为二维条形码并打印在该证件上。
- c) **证件签发和控制（DIC）**在建立一个方案以验证护照是否符合国际民航组织 Doc 9303 号文件的规定方面取得了进展。国际民航组织 Doc 9303 号文件遵规计划的总体目标是确保一国电子护照的全球互操作性。这将增强对各国已完全按照 Doc 9303 号文件的规范签发电子护照的信任，从而大大提高边境管理的完整性和效率，并为提高空运简化手续流程的自动化程度铺平道路。
- d) **检查系统和工具（IST）**如 A41-WP/9 号工作文件《国际民航组织公钥簿（PKD）的发展情况》所报告的那样，公钥簿的相关进展包括在附件 9 中增加新的标准 3.9.2 和引入国际民航组织总列表。
- e) **可互用的应用工具（IA）**根据自 2020 年 10 月 28 日生效的附件 9 第 28 次修订，关于旅客姓名记录（PNR）数据的一揽子重要标准和建议措施（SARPs）标志着重要一步，以建立一个符合联合国安全理事会（UNSC）第 2396（2017）号决议和国际民航组织 Doc 9944 号文件《关于旅客姓名记录（PNR）数据的指导方针》的全球框架，用于收集、使用、处理和保护 PNR 数据。

2.3 TRIP 应对 COVID-19。为了应对 COVID 19 给旅行者的旅程带来的挑战，并按照国际民航组织理事会航空恢复工作队（CART）提出的建议，秘书处、TRIP 技术咨询小组的新技术工作组（NTWG）和国际标准化组织（ISO）的专家积极参与制定非限制环境可视数字印章（VDS NC）的技术规范工作，这是一个用于验证疫苗接种、检测和恢复证书的全球可互操作框架。VDS-NC 的使用最适合在边境口岸出示可靠和安全的 COVID-19 健康证明。这种健康证明的信任框架与现有的 MRTDs 规范相辅相成，由几乎每个成员国进行相应检查，既适合在不给一个国家带来大量额外成本的情况下快速推广，又符合“不让任何国家掉队”（NCLB）的举措。A41-WP/20 号工作文件《COVID-19 高级别会议简化手续分会的成果》描述了经核准的建议 8/1 “加强数字数据共享，以促进在 COVID-19 大流行期间和之后的无缝和非接触式流程”。

³ <https://www.icao.int/publications/pages/publication.aspx?docnum=9303>

2.4 能力建设援助。如 A41-WP/19 号工作文件《附件 9 — 简化手续的相关发展情况》所述，为实施国家航空运输简化手续方案（NATFP）和相应的国家航空运输简化手续委员会（NATFC）而开发的专门课程，以及针对 TRIP 各要素实施工作的课程将继续协助成员国实施 ICAO TRIP 战略。此外，除了新发布的相应指导材料之外，还组织了数字旅行证书（DTC）演示和 VDS-NC 网络研讨会，覆盖了 ICAO 大多数成员国，而为了快速推出实施 VDS-NC 规范用于证件签发和检查，VDS-NC 实施包（iPack）预计将于 2022 年第三季度提供。

2.5 与此同时，借助加拿大政府为中美洲和加勒比地区资助的一个项目，国际民航组织开发了一个自动边境管制门（ABCs）成本效益分析工具。该项目详情载于附录 C。

2.6 2020-2022 年，还通过虚拟和面对面的专题讨论会、研讨会和讲习班提高了认识。由于 COVID-19 的限制，一些关键活动被推迟。原计划于 2020 年举行的第 16 次国际民航组织旅行者身份识别方案专题讨论会（TRIP 2021）改于 2021 年 5 月 25 日至 26 日以虚拟方式举行，主题是“变革型技术驱动无缝边境管理”，随后于 2021 年 5 月 27 日至 28 日举行了第一次国际民航组织/国际刑警组织（INTERPOL）旅客数据交换联合论坛⁴。

3. 国际合作和能力建设

3.1 国际民航组织在旅行证件政策和运行事项方面的领导力和活动得到了联合国安全理事会（UNSC）的认可，认为其对加强航空运输安保和简化手续做出了重大贡献，尤其是通过不断完善的旅行证件标准和规范以及用以保障边境安全的旅行者身份识别工具。在这方面，国际民航组织通过积极参与联合国反恐办公室（UNOCT）以及通过成为联合国反恐旅行方案（UN CT Travel Programme）的核心合作伙伴，积极支持联合国安理会第 2178（2014）、2309（2016）、2368（2017）、2396（2017）和 2482（2019）号决议以及联合国全球反恐协调契约。反恐旅行方案旨在支持各国通过收集和分析 API 和 PNR，建立预防、侦查、调查和起诉恐怖主义罪行和其他严重罪行及其相关旅行的能力。

3.2 在这方面，国际民航组织与联合国反恐怖主义执行局（CTED）一起积极参与联合国反恐旅行方案，执行以旅客数据交换事项为重点的联合深潜任务，从而为旨在实施 API 和 PNR 的若干数据交换研讨会提供专业知识和技能。截至今天，93 个成员国实施了 API 系统，自 2019 年以来增加了 40%，而 60 个成员国实施了 PNR 数据方案，与 2019 年的 26 个成员国相比，增加逾 130%（参见附录 D）。

3.3 通过签署相关谅解备忘录（MoUs），国际民航组织与许多在旅客身份识别方面发挥关键作用的主要国际组织密切合作，如预计 2022 年将与欧洲边境和海岸警卫局（Frontex）签订谅解备忘录。此外，国际民航组织目前正在更新 ICAO/ISO 的工作框架。与 ISO 的伙伴关系是国际民航组织创新工作的一个支柱，有助于在私营部门最新专业知识技能的基础上制定国际公认的技术规范。

4. 2023 年至 2025 年的优先事项和成果

4.1 考虑到上述正在进行的工作，且如《国际民航组织 2023-2025 年业务计划》所述，TRIP 领域未来工作的产出是 SECF 2 — 提高各国促进人员和货物航空运输以及独特识别个人身份的能力，包括通

⁴ <https://www.icao.int/Meetings/TRIP-Symposium-2021/Pages/default.aspx>

过实施创新来提高能力，从而增强边境管理业务的效率，增强应对未来挑战的复原力。除其他外，重点和优先事项如下：

- a) 为所有 TRIP 要素制定和更新政策和指南，包括在旅行时使用基于 VDS-NC 规范的健康证明的案例；
- b) 提高意识和宣传 TRIP 战略；
- c) 促进国家、地区和国际组织以及私营部门之间的协调与合作，以便在与 TRIP 有关的问题上提供适当水平的专业能力；和
- d) 在“不让任何国家掉队”（NCLB）举措下，通过全球和地区网络研讨会、讲习班和培训，根据需要向各国提供援助，以加强其 TRIP 能力建设。

4.2 ICAO TRIP 战略的预期成果将通过附件 9 中与电子差异申报（EFOD）系统中相应的在线遵守情况检查单（CC）相关的标准和建议措施进行监测。附录 A 中的表格总结了 2023 至 2025 三年期 ICAO TRIP 战略的拟议优先事项、预期成果和关键绩效指标（KPIs）。

附录 A

国际民航组织旅行者身份识别方案（ICAO TRIP）战略：
2023-2025 年优先事项和成果

ICAO TRIP 要素	优先事项/主要活动	成果	KPI 和/或里程碑
所有	跟进 ICAO TRIP 路线图的实施水平	分析附件 9 中 TRIP 相关标准和建设措施的电子差异申报（EFOD）系统中相应的在线遵守情况检查单（CC），从而监测 ICAO TRIP 战略的状态。	制定国家航空运输简化手续方案（NATFP）和实施国家航空运输简化手续委员会（NATFC）的国家数量
所有	更好地认识到国际民航组织在 ICAO TRIP 战略方面的领导力	通过在 TRIP 相关活动方面进行国际和地区协调与合作，改善向各国提供的服务。	每年签订一份谅解备忘录
所有	向各国宣传和传达国际民航组织 TRIP 战略的五个要素，确保提高这些要素的可见度，并更广泛地分发指导材料	专题讨论会和地区研讨会；将 TRIP 技术咨询小组的所有活动和产出编制成一份“汇编”文件。	每年 1 次专题讨论会和 2 次地区研讨会；每年发布 5 份在线技术性 TRIP 文章
所有	与 TRIP 相关的普遍安保审计计划（USAP）审计问题	酌情评估和调整审计问题。	每两年根据附件 9 的修订内容进行修改
身份证明（EOI）	编制最佳做法和指导材料	—修改EOI指南，增加对最新的ISO身份证明标准的提及。 —生物识别进展指南，包括设想章节大纲。	2024 年 1 季度 2024 年 3 季度
机读旅行证件（MRTDs）	电子护照标准路线图	根据与专家的讨论结果制定电子护照标准路线图。	2024 年 3 季度 （在 2023 年第 4 季度召开的 TAG-TRIP/4 和 FALP/13 之后）

ICAO TRIP 要素	优先事项/主要活动	成果	KPI 和/或里程碑
机读旅行证件 (MRTDs)	制定和更新旅行证件规范以及关于 MRTDs 的指导材料	修订旅行证件规范 (Doc 9303 号文件), 并根据需要发布 Doc 9303 号文件的修改版。	2025 年 3 季度 每五年修改一次
机读旅行证件 (MRTDs)	可机读传统旅行证件 (MRCTDs)	跟进国家级信件, 提醒各国遵守附件 9 标准 3.12。	颁发 MRCTDs 的国家数量
机读旅行证件 (MRTDs)	国际民航组织非限制环境可视数字印章 (VDS-NC)	更新 VDS-NC 与相关全球举措的互操作指南。	发布一份年度技术报告
机读旅行证件 (MRTDs)	国际民航组织数字旅行证书 (DTC)	制定 DTC 3 型规范。	2024 年 2 季度
证件签发和控制	制定 Doc 9303 号文件遵规计划	国际民航组织 Doc 9303 号文件遵规方案取得进展。	ICAO 测试中心网络认可的测试中心的数量 2024 年 3 季度
证件签发和控制	国际民航组织数字旅行证书 (DTC)	关于如何使用 DTC 以及该技术如何融入一体化边境运行的指南。	2023 年 3 季度
检查系统和工具	为检查系统和工具制定规范	在 TRIP 技术咨询小组关于边境管理的工作中制定一个联合边境接洽战略。	发布相关通信产品 2023 年 2 季度
可互操作的应用	旅客数据交换: 预报旅客信息 (API) 和旅客姓名记录 (PNR) 数据	通过与世界海关组织 (WCO)、国际航空运输协会 (IATA)、联合国反恐怖主义办公室 (UNOCT)、反恐怖主义执行局 (CTED)、国际刑警组织和其他伙伴协作, 更多地向各国推广 API 和 PNR 数据方案。	实施了 API 和 PNR 系统的国家数量

APPENDIX B

**LIST OF MEMBER STATES AND OTHER ENTITIES ISSUING ePASSPORTS OR eMRTDS
(as of February 2022)**

Region	Member States
Asia and Pacific Office (APAC): 24 out of 39	Australia, Bangladesh, Brunei, Cambodia, China, Democratic People's Republic of Korea, India (diplomatic), Indonesia, Japan, Lao People's Democratic Republic, Malaysia, Maldives, Mongolia, Nepal, New Zealand, Pakistan, Philippines, Republic of Korea, Singapore, Solomon Islands, Sri Lanka, Thailand, Timor-Leste, Viet Nam.
Eastern and Southern African Office (ESAF): 17 out of 24	Angola, Botswana, Burundi, Comoros, Djibouti (Diplomatic), Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mozambique, Namibia, Rwanda, Somalia, South Sudan, Uganda, United Republic of Tanzania, Zimbabwe.
European and North Atlantic Office (EUR/NAT): 54 out of 56	Albania, Algeria, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaijan, Belarus, Belgium, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Czechia, Denmark, Estonia, Finland, France, Georgia, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Kazakhstan, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Monaco, Montenegro, Morocco, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Republic of Moldova, Romania, Russian Federation, San Marino, Serbia, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, Tajikistan, North Macedonia, Türkiye, Turkmenistan, Ukraine, United Kingdom, Uzbekistan.
Middle East Office (MID): 10 out of 15	Egypt, Iran (Islamic Republic of), Iraq, Kuwait, Lebanon, Oman, Qatar, Saudi Arabia, Sudan, United Arab Emirates.
North American, Central American and Caribbean Office (NACC): 11 out of 22	Antigua, Bahamas, Barbados, Canada, Costa Rica, Dominica, Grenada, Mexico, Saint Kitts and Nevis, Saint Vincent and the Grenadines, United States.
South American Office (SAM): 10 out of 13	Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Panama, Paraguay (Diplomatic), Peru, Uruguay, Venezuela.
Western and Central African Office (WACAF): 22 out of 24	Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Cameroon, Central African Republic, Congo, Côte d'Ivoire, Democratic Republic of the Congo, Equatorial Guinea, Gabon, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria, Sao Tome and Principe, Senegal, Sierra Leone, Togo.
Total	148 out of 193
Other entities: 13 (Bermuda (UK), Cayman Islands (UK), Gibraltar (UK), Holy See (the), Hong Kong (China SAR), Liechtenstein, Macau (China SAR), Taiwan (Province of China), Turks and Caicos Islands (UK), (United Nations, ECOWAS, EU and INTERPOL, Laissez-Passer))	

APPENDIX C

SUMMARY OF THE ACTIVITIES CONDUCTED UNDER THE PROJECT “DEVELOPING A COST-BENEFIT ANALYSIS TOOL TO FACILITATE MIGRATION THROUGH BORDER INFRASTRUCTURE, MANAGEMENT AND CONTROL IN THE CARIBBEAN REGION”

Project funded by the Government of Canada

1- Virtual Seminar on Travel Document and Border Management Technologies for the Central America and Caribbean region, 1-3 December 2021.

Objectives:

The principle objective of this seminar was to demonstrate how existing travel document and border management technologies could be leveraged to help Caribbean and Central American states address irregular migration threats, while also minimizing the risks of COVID-19 transmission related to traveller screening practices. By including technical presentations on specific technologies and overviews of previous State implementations and describing ICAO’s SARPs, infrastructure and capacity building capabilities, the goal was to increase the knowledge of State experts and provide foundations for implementation work moving forward. Organization of the seminar was kindly supported by the Government of Canada.

Participants:

The event brought together technical experts, operational officers and management from States across the Central America and Caribbean region. Over 140 attendees from more than 20 States had the opportunity to discuss their challenges and consider solutions with international experts from the Americas, Europe, Asia and Australia.

Achievements:

The event allowed for dissemination of important information related to technologies that can enhance border management while emphasizing expectations towards States in terms of implementation based on ICAO SARPs. At the same time, it passed insight regarding how States can build their capabilities and pointed them towards sources of support. States in the region, based on the knowledge accrued and networks established, are now better positioned to advance their border management capabilities using technology. This should help them recover more quickly from the COVID pandemic and gain more advantage from connectivity provided through aviation.

2- The ABC4CAC tool – an Automated Border Control System Cost-Benefit Analysis for the Central American and Caribbean region

Objectives:

This project sought to develop a cost-benefit analysis tool for Automated Border Control Systems tailored to the Central American and Caribbean region. The tool is intended to allow States to undertake an honest assessment of whether implementation of automation at their borders can bring added value, and if so, how they must advance their infrastructure and capabilities and obtain the systems in order to maximize that value. By applying the tool, inputting data and information specific to their own circumstances, States should be able to make more informed choices and build enhanced business cases for investment in border management solutions. The project was funded by the Government of Canada.

Achievements:

The tool was developed with input from States in the region and applied to two countries, ensuring applicability to the region and usability for all in the longer term. It has been made widely available, allowing States to use it to analyse their current circumstances and advance in a sensible way. Although its initial development was tailored to the Central American and Caribbean region, its general applicability means that it is also useful to States globally who are interested in undertaking similar analyses.

APPENDIX D

REGIONAL STATUS OF API IMPLEMENTATION BY ICAO MEMBER STATES

As of May 2022

Regions	API In Force (iAPI)
APAC	16 (10)
ESAF	3 (1)
EUR/NAT	34 (3)
MID	9 (6)
NACC	20 (2)
SAM	10
WACAF	1
Total	93 (22)

REGIONAL STATUS OF PNR IMPLEMENTATION BY ICAO MEMBER STATES

As of May 2022

Regions	PNR in force
APAC	12
ESAF	0
EUR/NAT	33
MID	5
NACC	4
SAM	5
WACAF	1
Total	60