

Doc 9957



简化手续手册

经秘书长批准并由其授权出版

第一版 — 2011年

国际民用航空组织

Doc 9957



简化手续手册

经秘书长批准并由其授权出版

第一版 — 2011年

国际民用航空组织

国际民用航空组织分别以中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本出版
999 University Street, Montréal, Quebec, Canada H3C 5H7

订购信息和经销商与书商的详尽名单，
请查阅国际民航组织网站 www.icao.int。

Doc 9957 号文件 — 《简化手续手册》

订购编号：9957

ISBN 978-92-9231-910-6

© ICAO 2011

保留所有权利。未经国际民用航空组织事先书面许可，不得将本出版物的任何部分复制、存储于检索系统或以任何形式或手段进行发送。

修订

《国际民航组织出版物目录》的补篇中公布了各项修订；在国际民航组织网站 www.icao.int 上有本目录及其补篇。以下篇幅供记录修订之用。

修订和更正记录

修订			更正		
编号	日期	换页人	编号	日期	换页人

目录

前言	(vii)
术语表	(ix)
缩略语	(xiii)
第 1 章 引言	1-1
1.1 一般原则	1-1
1.2 何为附件 9 —— 简化手续	1-1
1.3 国际民航组织简化手续的任务:《国际民用航空公约》, 1944 年	1-2
1.4 国际民航组织简化手续方案的目标和活动	1-3
1.5 附件 9 中标准和建议措施的制定、采用和实施	1-5
1.6 国际民航组织的简化手续 (FAL) 和航空保安 (AVSEC)	1-8
第 2 章 航空器的入境和离境	2-1
2.1 引言	2-1
2.2 航空器放行所要求的文件	2-2
2.3 航空器灭虫	2-5
2.4 国际通用航空和其他不定期航班的提前通知到达和事先许可的申请	2-6
第 3 章 人员及其行李的入境和离境	3-1
3.1 引言	3-1
3.2 有效护照和有效签证	3-2
3.3 旅行证件的保安	3-4
3.4 旅行证件和“一人一本护照”政策	3-5
3.5 入境、出境和重新入境签证	3-14
3.6 登机和下机卡	3-16
3.7 疫苗接种证	3-18
3.8 旅客证件和运营人 —— 标准 3.31 和 3.3 以及建议措施 3.32	3-19
3.9 放行手续: 离境	3-21
3.10 放行手续: 入境	3-22
3.11 过境手续	3-30
3.12 与其所有者分离的行李	3-30
3.13 机组身份证件	3-31
3.14 航空安全检查员证	3-34
第 4 章 货物及其他物品的入境和离境	4-1
4.1 引言	4-1
4.2 政府当局要求的资料	4-8
4.3 出口货物的放行和通关	4-11
4.4 进口货物的放行和通关	4-12

4.5	零备件、设备、供应品和其他物资	4-16
4.6	集装箱和托板	4-20
4.7	邮件程序 —— 万国邮政联盟 (UPU)	4-22
4.8	放射性材料	4-22
第 5 章	不能获准入境者和被驱逐者	5-1
5.1	引言	5-1
5.2	不能获准入境者	5-3
5.3	被驱逐者	5-6
5.4	取得替代旅行证件	5-8
5.5	补充参考文件	5-8
第 6 章	国际机场 —— 交通设施和服务	6-1
6.1	引言	6-1
6.2	机场交通流量的安排	6-3
6.3	公共卫生、医务急救及检疫措施	6-6
6.4	放行管制和管制工作	6-7
6.5	不循规旅客	6-8
6.6	旅客的便民服务	6-8
第 7 章	在国际机场以外的地点着陆	7-1
7.1	引言	7-1
7.2	关于短时停留的标准	7-2
7.3	关于飞行中断情况的标准	7-2
第 8 章	其他简化手续规定	8-1
8.1	引言	8-1
8.2	押金和免于征用或扣押	8-1
8.3	搜寻、救援、事故调查和残骸打捞	8-2
8.4	救助飞行	8-3
8.5	海洋污染	8-3
8.6	国际卫生条例	8-4
8.7	传染病	8-5
8.8	国家简化手续方案	8-6
8.9	残疾人	8-8
8.10	航空器事故受害者	8-9
附篇 1	机场简化手续 (FAL) 方案范例	ATT-1-1
附篇 2	国家简化手续方案范例	ATT-2-1
附篇 3	公共卫生专用旅客查找卡	ATT-3-1

前 言

何为简化手续？

国际民用航空中的简化手续

就民用航空而言，简化手续系指与在国际边界通过所需的手续进行航空器、人员和货物放行相关的范围广泛的问题和活动，以及标准的制定。“简化手续”一词作为标题出现在《国际民用航空公约》(Doc 7300 号文件)第二十二条中。第二十二条要求各国“……采取一切可行的措施，通过发布特别规章或其他方法，以便利和加速航空器在各缔约国领土间的航行，特别是在执行关于移民、检疫、海关、放行等法律时，防止对航空器、机组、旅客和货物造成不必要的延误。”具体而言，简化手续是对管制过程和服务程序的持续改进。它需要业界不同部门(航空公司运营人、服务提供者、机场当局和检查机构)之间进行高度合作，这些部门都有责任促进实现这种改进。

本手册的目的

各国都制定了旨在对涉及人员和物品跨境流动的国家法律加以实施的各种规则，并通过这些规则采取了具体管制程序和做法，以便使边防管制当局具备充分的能力。所有运输，特别是航空运输受到一系列制约因素的限制，这些因素不仅会对航空运输活动造成负面影响，也会对入境/出境交通流和其他依赖于运输的经济活动，例如国际贸易、旅游和服务等的进行和发展造成负面影响。最初为了保护国家利益的边防管制，可能由于运输和储存成本的增加所产生的经济影响以及效率低下的处理活动所造成的成本而成为减缓一个国家发展的制约因素。

由于国家法律和规章都是分配给具体政府当局实施的，并可能因每一国家内部组织结构的不同而有所不同，所以本手册旨在满足各种用户的需求。用户可找到按具体的简化手续主题(即航空器、旅客、行李和物品)和在国际机场所履行的“职能”进行分组的与附件 9——《简化手续》中的标准和建议措施相关的指导材料。

本手册旨在支持下述目标：提高人们对简化手续问题和概念的了解水平；改善各国简化手续方案的效果；加强对附件 9 的遵守。

本手册既可用作教学工具，也可用作参考工具。作为教学工具，它包含准备和提供培训课所需的信息和实内容。作为参考工具，它可由培训教员和受训人员在培训课程进行期间和完成之后使用。

用户为哪些？

本手册和相关培训和实施方案的用户为各缔约国在国家一级和机场一级的简化手续协调机构的组成人员，以及参与国际航空运输活动的人员。这些协调机构包括：管制当局，他们主要关注的是对法律和规章的遵守；客户(航空公司运营人和航空货物运输人)，他们关注的是通过将运营延误和行政程序成本降到最低来提高生产

率；机场当局，他们关注的是通过减少旅客候机楼和货棚的拥堵来改善简化手续条件。

本手册的总体结构

注：本手册为《简化手续手册》第一版，所载的信息以截至并包括第 21 次修订 (2009 年) 的附件 9 第十二版中的标准和建议措施为基础。

本手册所提供的信息对附件 9 中所载信息进行了总的补充，或者说是对其做出了更深入的解释。本手册援引的规定都用其补充信息所涉及的附件 9 的章节号进行了标注。

当某一具体标准或建议措施在本手册中被解释时，按照下述格式在括弧中注明了该项标准或建议措施在附件 9 中的段落号：(标准 2.12) 或 (建议措施 4.37)。

在本手册中，对男性性别的使用应该被理解为包含男性和女性。

术语表

下列术语用于简化手续的标准和建议措施中时，具有如下含义：

入境许可 由一国的政府当局根据其国家法律向某人颁发的进入该国的许可。

航空器设备 除零备件或供应品外，在航空器上供飞行中使用的物品，包括急救和救生设备以及服务物资。

航空器运营人 从事或提出从事航空器经营的个人、组织或企业。

航空器运营人文件 航空器运营人使用的航空货运单/发货通知书、客票和登机牌、银行和代理人清算计划文件、超重行李票、杂费票据 (M.C.O.)、损坏和不正常报告、行李和货物的标签、班期时刻表及配载平衡文件

空运企业 如公约第九十六条所规定，任何提供或经营定期国际航班的航空运输企业。

经授权的代理人 代表航空器运营人，并由该运营人授权负责办理或代表其办理该运营人的航空器、机组、旅客、货物、邮件、行李或供应品入境和通关手续的人，包括在国家法律允许的情况下，经授权负责办理机载货物的第三方。

航空安全检查员 就附件 9 而言，航空安全检查员系指由一缔约国指定负责按有关当局的指示对航空运输运行中与安全有关的方面进行检查的人员。

注：安全检查员的例子包括适航或飞行运行以及航空运输运行中与安全相关的任何其他方面的检查员。

行李 根据与运营人的协议，在航空器上载运的旅客或机组的个人物品。

边防完整性 一国对其关于通过其边境的货物和/或人员流动的法律和/或规章给予的执行。

货物 在航空器上载运的除邮件、供应品和伴随或错运行李之外的任何物品。

物品通关 使物品进入家庭使用、出口或置于另一海关程序之下所需要完成的海关手续。

旅程始发地 某人开始其旅程的地点，不考虑该人在直接过境时的任何经停机场，无论其乘坐直达航班或联程航班，但条件是该人没有离开有关机场的直接过境区。

服务物资 航空器运营人在飞行期间用来提供服务的一次性或可多次使用的物品，尤其是为旅客配餐及使其舒适所用的物品。

机组成员 由运营人指派在飞行执勤期内在航空器上担任勤务的人员。

申报人 提交物品申报的任何人或以其名义提交此类申报的任何人。

驱逐令 由一国主管当局对被驱逐者发出的指示其离开该国的书面通知。

被驱逐者 由一国当局合法准予入境或非法进入该国而后来被主管当局勒令离开该国的人员。

直接过境区 经有关政府当局批准并在其直接监督或管制之下，在国际机场内划定的一个特别区域，供旅客在中转或过境时停留而无需申请进入该国。

直接过境安排 经有关政府当局批准的特别安排，根据这种安排，通过该缔约国时作短暂停留的业载可一直在其直接控制之下。

下机 在着陆后离开航空器，但在同一直达航班的下一航段上继续旅行的机组或旅客除外。

灭虫 为控制或杀灭航空器和集装箱内的昆虫而采取措施的行动。

登机 为了开始飞行而登上航空器，但在同一直达航班前一航段已经登上该航空器的机组或旅客除外

电子机读旅行证件 具有内置无接触集成电路芯片，并具备用于按照 Doc 9303 号文件——《机读旅行证件》有关部分规定的标准对机读旅行证件持有人进行生物特征鉴别的能力的机读旅行证件 (护照、签证或卡片)。

飞行机组成员 在飞行执勤期内对航空器的操作负有必不可少的职责并持有执照的机组成员。

自由区 一缔约国领土内的某个区域，在该区域内，任何运入的物品在征收进口关税和税收时，通常被视为位于关税区以外。

通用航空运行 除商业航空运输运行或空中作业运行以外的航空器的运行。

地面设备 在地面对航空器进行维护、修理和服务的具有专用性质的物品，包括测试设备和客货服务设备。

国际民航组织公钥簿 (ICAO PKD) 用作文件签署人证书 (C_{DS}) (内含文件签署人公钥)、国家签署证书当局总列表 (ML_{CSCA})、国家签署证书当局链接证书 (IC_{CSCA}) 和由参加方颁发的证书撤消清单存储库的中央数据库，以及国际民航组织代表参加方为便利电子机读旅行证件数据的核实而维护的上述文件的全世界分发系统。

移民管制 一国为管制经由航空旅行进入、过境和离开其领土的人员而采用的措施。

进口关税和税收 对物品进口或因与物品进口有关而征收的海关关税以及所有其他税或费。在数额上与所提供的服务的成本大致相当的任何有限收费，或海关代表另一国家当局征收的任何费用不属此列。

证件不妥人员 属下列情况而旅行或试图旅行的人员：(a) 持过期旅行证件或无效签证；(b) 持伪造、假冒或更改的旅行证件或签证；(c) 持他人的旅行证件或签证；(d) 无旅行证件；或 (e) 无所需的签证。

不能获准入境者 被或将被某国当局拒绝批准进入该国的人。

疫区 (出于人身健康之目的) 界定为经地方或国家政府卫生当局或世界卫生组织报告有人和/或动物为病

媒的疾病传播活跃的地理区域。

注：各卫生行政机关所通知的疫区表公布于世界卫生组织的《流行病学记录周报》上。

国际机场 由缔约国在其本国领土内指定作为国际航空运输出入境并办理有关海关、移民、公共卫生、动植物检疫和类似手续的任何机场。

装机 将货物、邮件、行李或供应品装上航空器由一个航班载运。

邮件 由邮局根据万国邮政联盟 (UPU) 的规则交运并准备送交邮局的函件和其他物品。

错运行李 与旅客或机组非故意地或不由自主地分离的行李。

麻醉品管制 为管制非法航空运输麻醉品和精神活性物质所采取的措施。

旅客便民服务 向旅客提供的但对旅客办理手续而言并非必不可少的便利。

残疾人 在使用交通工具时，由于身体的残缺 (感官上的或运动器官上的)、智力的缺陷、年龄、疾病或造成残疾的其他原因致使活动能力降低的人，他们的情形需要特别的注意，而且需要把对所有旅客提供的服务进行调整以适应他们的需要。

机长 在飞行期间负责航空器的操作和安全的驾驶员。

政府当局 一个缔约国内负责执行和实施该国与这些标准和建议措施的任何方面有关的具体法律及规章的机构或官员。

国际关注的突发公共卫生事件 按世界卫生组织《国际卫生条例》(2005年) 的规定被确定为具有如下性质的非常事件：(i) 通过疾病的国际传播构成对其他国家的公共卫生危害；和 (ii) 可能需要采取协调一致的国际应对措施。

公共卫生危险 发生可能损及人群健康的事件，特别是可能在国际上传播或构成严重而直接危险的事件的可能性。

物品放行 海关当局为允许将通关中的物品交给有关人员处置而采取的行动。

救助飞行 为人道主义目的而进行的飞行，在突发事件和/或灾难发生之时或其后，用于运载救助人员和救灾物资，如食物、衣物、掩护物、医药和其他物品，和/或用来把生命和健康受到此种突发事件和/或灾难威胁的人撤离至该国或愿意接受这些人的其他国的避难所。

遣返 一国政府当局根据其法律指示某人离开该国的行为。

遣返令 一国向不能获准入境者曾搭乘其航班进入该国的运营人发出的书面通知，指示该运营人将该人从其领土遣返。

风险评估 由驱逐国对被驱逐者是否适合通过商业航班进行有人护送或无人护送的遣返所做的评估。评估应考虑到所有相关因素，包括被驱逐者的医疗状况、精神状况和身体状况是否适宜由商业航班载运、其是否愿意旅行、其行为方式以及有无暴力史。

风险管理 系统地运用管理程序和措施，为边防检查机构处理有风险的流动或托运物提供必要信息。

保安设备 为防止或探测对民用航空及其设施的非法干扰行为而单独使用或作为某一系统的组成部分使用的专门装置。

零备件 供安装于航空器上的具有维修或替换性质的物品，其中包括发动机和螺旋桨。

登记国 航空器在其登记册上登记的国家。

供应品 (供给物) 指 a) 用于消费的供应品 (供给物)；和 b) 要带走的供应品 (供给物)。

用于消费的供应品 (供给物) 供航空器上旅客和机组消费的物品，无论其销售与否；以及包括燃油和润滑油在内的航空器运行和维修所需要的物品。

要带走的供应品 (供给物) 向航空器上的旅客和机组销售的、将带到地面上的物品。

暂时入境 使某些物品能够有条件地全部或部分免付进口关税和税收而带入关税区的海关程序；此类物必须是为一特定目的而进口，必须准备在规定的期限内重新出口，而且除因使用造成的正常折旧以外没有任何变化。

直达航班 从出发地点经过任何中间地点至目的地点，运营人始终使用同一代号标识的航空器的特定飞行。

旅行证件 由一国或一个组织颁发的可由其合法持有人用于国际旅行的护照或其他官方身份证件。

非伴随行李 当作货物运输的，可与其所有人在或不在同一航空器上载运的行李。

无人认领的行李 到达机场后而没有旅客来提取或认领的行李。

不能辨认的行李 在机场上没有旅客来提取或不能辨认属于某一旅客的有或没有行李牌的行李。

卸机 在着陆以后，将货物、邮件、行李或供应品从航空器上卸下。

访问者 在本人通常居住的国家以外的一个缔约国下机并进入该国领土，为如游览、娱乐、运动、休养、家庭原因、朝圣或经商等合法的、非移民的目的，遵照该缔约国的规定作合法停留，并在所访问领土内的停留期间不从事任何有报酬的职业的任何人。

缩略语

AIP	航空资料汇编
API	预报旅客资料
APP	起飞前旅客审查系统
ATC	航空运输委员会
ASTP	航空保安成套培训材料
AVSEC	航空保安
CMC	机组成员证
EDI	电子数据交换
EMS	邮政特快专递服务
FAL	简化手续
IATA	国际航空运输协会
ISO	国际标准化组织
MoU	谅解备忘录
MRP	机读护照
MRTD	机读旅行证件
MRV	机读签证
PKD	公钥簿
PKI	公钥基础结构
PNR	旅客姓名记录
SARPs	标准和建议措施
TAG	技术咨询小组
UPU	万国邮联
WCO	世界海关组织
WHO	世界卫生组织

第 1 章

引言

1.1 一般原则

附件9第1章B节：“一般原则”中的标准和建议措施

1.1.1 附件 9 中的标准和建议措施 (SARPs) 适用于各类航空器的运行，除非某条规定只具体提到一种类型的运行。

1.1.2 各缔约国必须采取必要的措施确保：

- a) 把完成对人员和航空器的边防管制和对物品的放行/通关所需的时间保持在最低限度；
- b) 把由于履行行政和管制要求而造成的不便保持在最低限度；
- c) 尽最大可能鼓励和促进各缔约国、运营人和机场之间交换有关资料；和
- d) 达到最佳保安水准和遵守法律。

1.1.3 各缔约国在对物品的放行/通关施行边防管制程序时必须运用风险管理。这一规定专用于第 4 章的程序。

1.1.4 各缔约国必须开发有效的信息技术，以提高其机场程序的效率和效力。

1.1.5 各缔约国必须制定到达前提交数据的程序以实现快速放行/通关。这一规定专用于第 4 章的程序。

1.1.6 附件 9 的规定不得妨碍施行有关航空保安措施或其他必要管制措施的国家立法。

1.2 何为附件9 —— 简化手续

1.2.1 《国际民用航空公约》附件 9 载有与简化边防管制手续相关的标准和建议措施 (SARPs)。它为国际机场运行的规划者和管理者 (包括政府检查机构、机场当局和航空公司运营人) 提供了参考框架。它阐述了业界和政府机构的责任，以及关于信息要求的规范。此外，附件 9 规定了通关程序，其目的是双重的，一是有效遵守国家法律，二是提高运营人、机场员工和政府检查机构的生产力。

1.2.2 附件 9 中的标准和建议措施是国际民航组织各缔约国共同制定的，并以协商一致的方式在其之间达成了共识。这些年来，简化手续专业会议一直在对这一材料进行定期更新，该专业会议是一个所有缔约国都受

邀参加的全球会议。自 1997 年以来，一个简化手续专家组在专业会议休会期间负责开展这项工作。专业会议和专家组关于修订附件 9 的建议由各缔约国进行审查，并最终根据航空运输委员会的建议提交给国际民航组织理事会通过。

1.3 国际民航组织简化手续的任务：《国际民用航空公约》，1944年

1.3.1 《国际民用航空公约》(也称为《芝加哥公约》)中的多项条款是制定国际民航组织简化手续 (FAL) 方案的基础，尤其是制定附件 9 的基础。

1.3.2 附件 9 阐述了《芝加哥公约》第二十二、二十三和二十四条为各缔约国规定的义务，以及为满足第十条、十三条、十四条、二十九条和三十五条中所提及的法律要求应执行的标准程序。其中一些条款阐述了航空界客户和业务实体的义务，而其他条款则概述了缔约国的义务。下面是这些规定的要点：

航空界成员的义务

第十条：“……每一航空器进入一缔约领土，如该国规章有规定时，应在该国指定的机场降停，以便进行海关和其他检查……”

这一条文承认了使航空器停降并在必要时接受检查的责任。

第十三条：“一缔约国关于航空器的旅客、机组或货物进入或离开其领土的法律和规章，如关于入境、放行、移民、护照、海关及检疫的规章，应由此种旅客、机组或货物在进入、离开或在该国领土内时遵照执行或由其代表遵照执行。”

第二十九条：“缔约国的每一航空器在从事国际航行时，应按照本公约规定的条件携带下列文件：

……

六、列有旅客姓名及其登机地与目的地的清单，如该航空器载有旅客；

七、货物舱单及详细的申报单，如该航空器载有货物。”

第三十五条

“一、从事国际航行的航空器，非经一国许可，在该国领土内或在该国领土上空时不得载运军火或作战物资。

二、各缔约国为了公共秩序和安全，除第一款所列物品外，保留管制或禁止在其领土内或领土上空载运其他物品的权利……”

这一条文承认，各缔约国有权要求准许禁止或限制第一款所列以外的其他物品。

各缔约国的义务

第十四条：各缔约国同意采取有效措施防止经由空中航行传播传染病，并与负责国际规章的机构，如世界卫生组织保持密切的磋商。

第二十二条：各缔约国同意采取一切可行的措施，加速航空器的航行和防止不必要的延误，特别是由于执行行政、海关、移民、放行和检疫手续造成的延误。

第二十三条：各缔约国同意制定有效的海关和移民程序。

第二十四条：各缔约国同意在某些情况下对航空器、零备件、供应物和设备豁免关税。

第三十七条：要求各缔约国“……在……规章、标准、程序及工作组织方面进行合作……凡采用统一办法而能便利、改进空中航行的事项，应尽力求得可行的最高程度的一致。”

实际上，这一条认可了制定公约附件，包括制定一个载有关于海关和移民程序的标准和建议措施的附件的概念。这一文件就是附件9——《简化手续》。

第三十八条：要求各成员国将其本国的措施和附件中标准之间的差异，通知给国际民用航空组织。国际民航组织公布这些差异，并将它们作为附件的补充材料分发给各缔约国。

国际民航组织简化手续方案的其他任务载于大会决议中。其中一些决议可能包括关于如下内容的政策声明：

1. 制定简化手续规定，包括附件9——《简化手续》；《机读旅行证件》(Doc 9303号文件)；和《为在机场和海港的人员提供指导的国际标识》(Doc 9636号文件)；
2. 实施附件9的标准和建议措施并通知国际民航组织这些标准和建议措施与国家政策和措施的差异；和
3. 在保护护照的安全性和完整性，包括努力预防伪造护照方面展开国际合作。

1.4 国际民航组织简化手续方案的目标和活动

1.4.1 制定国际民航组织简化手续方案的目的是，为了帮助缔约国实施附件9的标准和建议措施并不断对其进行更新，以及执行附件9中规定的任务。

1.4.2 简化手续方案旨在为缔约国提供必要的工具，以便为其国家简化手续方案确定切实可行的目标，还旨在为各国提供指导，帮助他们为实现这些目标采取必要的步骤。

对简化手续感兴趣的群体

1.4.3 在民用航空界，对简化手续感兴趣的有四个主要群体（缔约国、运营人、机场和消费者），他们关注的重点有所不同，但是相互重叠。

- 各国所关注的重点是，完全遵守他们的法律和规章，并保护他们的边界免遭恐怖主义和跨国犯罪的危害。
- 运营人所关注的重点是，通过将运营延误和行政程序的成本降到最低来最大限度地提高生产力。
- 机场所关注的重点是，减少在旅客候机楼和货棚的拥挤。
- 消费者（旅客和发货人）所关注的重点是高质量服务，这意味着能够以最少的延误和最小的困难通过机场。

国际民航组织面临的挑战

1.4.4 国际民航组织在解决这些重点问题方面所面临的挑战是，制定标准和建议措施及指导材料，以满足所有四个群体的需要。

外部挑战 —— 危及简化手续方案的种种活动

1.4.5 各国必须应对非法干扰形成的外部挑战，如非法移民、非法走私麻醉品、伪造旅行证件、传染性疾病等，如果未对所有这些因素进行控制，就不能采取简化检查的举措。这些问题已经成为全球性威胁和日常现实。不能将它们当作有时候要求将简化手续措施搁置一旁的特殊情况。相反，必须对这些问题加以考虑，以便使简化手续方案既能符合国际民航组织的简化手续目标，也能提供必要的管制。

对实现简化手续方案的全球效益不可或缺的战略活动

1.4.6 简化手续方案的核心是改进边防管制和通关程序，使其在确保合规性方面不但更加高效，而且更加有效。这一组方案要素对于旅行公众和托运货物的公众来说是最真实可见的，同时也要求采取最有力的补救行动。这些要素包括合理安排通过机场和由技术辅助的边防管制系统的交通流。

对保安问题加以控制

1.4.7 对走私麻醉品或其他违禁品、非法移民和伪造旅行证件等保安问题加以控制，是简化手续方案的重点要素。这些问题达到不可接受的程度经常被引述为不采取措施来提高边防管制效率的理由。国际民航组织已经并将继续通过附件 9 中关于不能获准入境者的遣返、伪造证件、保安程序和供应链保安等方面的规定，促进航空业和政府之间的合作以及各国之间的合作安排。

信息标准化和全球互用性

1.4.8 信息标准化对于系统的全球互用性是至关重要的，因此国际民航组织高度重视某些文件与规范的符合性。被置于首要位置的是在国家间事项处理中所使用的各种文件的标准化，尤其是护照、其他官方旅行证件、总申报单和舱单的标准化。在国内使用的其他表格如登机/下机卡、报关单，对于客户满意度有一定影响，已在附件9中涉及，尽管这一方面的标准化对于无缝交通流并非至关重要。

1.5 附件9中标准和建议措施的制定、采用和实施

背景

1.5.1 **统一性** 《芝加哥公约》第三十七条——“国际标准及程序的采用”要求所有缔约国合作确保规章和标准可行的最高程度的一致性，以便利和改进国际空中航行。

1.5.2 **国际民航组织的作用** 第三十七条授权国际民航组织采用和修订国际标准和措施，以便帮助各国确保这种统一性。

1.5.3 **附件** 国际民航组织已经通过《国际民用航空公约》的18个附件。这些附件包含各种主题的标准和建议措施(SARPs)。附件9具体包含关于国际航空运输简化手续的标准和建议措施。

1.5.4 **附件9** 关于简化手续的标准和建议措施最初是由国际民航组织理事会于1949年3月通过的。附件9第一版包含89项标准和建议措施。通过对该附件进行的一系列修订，标准和建议措施的数量现在已经增加到340多项。

附件9的修订过程

1.5.5 **提议** 附件9的修订过程通常始于简化手续专业会议，最近则始于简化手续专家组会议。这些机构提议对附件进行修改，这些修改可能是增加新的标准和建议措施，或者是对现有标准和建议措施进行修订。

1.5.6 **航空运输委员会(ATC)的作用** 航空运输委员会对提议进行审查，然后发给各国征求意见。秘书处归纳各国的反应，并将它们提交给航空运输委员会。该委员会分析各国的反应，并准备一个关于拟议修改的草案。该草案将被提交给国际民航组织理事会。

1.5.7 **理事会的作用** 理事会对该草案进行讨论，如果达成一致，将作为对附件的一次“修订”，正式通过所建议的修改。

1.5.8 **国家级信件** 国际民航组织向各缔约国发送一封国家级信件，请他们就所通过的修订采取行动。一封关于通过修订的国家级信件通常包括四个部分：

1. 信件本身 —— 将该次修订通知各国，简要描述修订的突出要点，并规定各国做出回复的截止日期。
2. 附篇 A —— 关于通知差异的说明。
3. 附篇 B —— 希望通知国际民航组织其不同意该次修订的国家可使用该附篇。自通过修订之日起，各国通常有 90 天（3 个月）的时间通知国际民航组织不同意该次修订（或其中任何部分）。
4. 附篇 C —— 希望将其遵守附件 9（截至并包含最后一次修订）的情况或与附件 9 的差异情况通知国际民航组织的国家可使用该附篇。自通过修订之日起，各国通常有 180 天（6 个月）的时间将其遵守情况或差异情况通知国际民航组织。

各国在通知不同意所做修订时应遵循的程序

1.5.9 **解释** 各国有权通过登记不同意，投票反对对自己不同意的某次修订（或其中任何部分）。如果多数国家对所通过的修订（或其中任何一部分）持反对意见，国际民航组织就不得不“收回”所涉规定。

1.5.10 **需要采取的行动** 只有不同意的声明才需要登记。如果一国没有对国家级信件做出回复表示不同意，国际民航组织则认为该国没有不同意该次修订。

1.5.11 在规定的期限结束时，修订开始“生效”，除非该次修订（或其中任何部分）已被收回。实际上，“生效”被理解为该次修订被正式“颁布”。它再也不能被国际民航组织收回或者修改，除非启动修订过程。

1.5.12 关于不同意的登记：

- a) 在修订开始生效后登记的不同意声明不影响该次修订的地位；和
- b) 不同意的登记并不构成对差异的通知。如果存在任何差异，就需要做出单独声明。这意味着，如果一国登记不同意，不应认为国际民航组织会自动将其视为一项差异。该国必须明确通知国际民航组织存在一项差异。这样做的原因是，不同意和差异在《芝加哥公约》中有不同的规定。

通知遵守和/或差异

1.5.13 **解释** 一次修订生效约 4 个月后，便开始“适用”。这被理解为意味着该次修订开始实施。理想情况下，当修订开始适用时，各国就应该已经对自己的国家规章进行了适当的修改，以便使其与该次修订取得一致。然而，这种情况很少在时间框架内出现。

1.5.14 因此，国家级信件的附篇 C 力求确定各国的意图（不管他们是否进行了修改，或者他们打算做些什么）。附篇 C 为各国设定了要遵守的程序，以便将这一信息提供给国际民航组织。

1.5.15 附篇 C 还力求确定在固定时段内一个国家实施附件的状况。因此，要求各国提供所通知的遵守和/

或差异情况存在的日期。这将使得保持各国实施标准和建议措施情况的最新记录更加容易。

通知遵守所需采取的行动

1.5.16 一国如果打算完全遵守附件（经修订的）并对自己的国家规章和做法按照该次修订做出必要的修改，应该只完成附篇 C 的第 1 段。

通知差异所需采取的行动

1.5.17 一国如果不打算使其国家法律和做法与该次修订或其中任何部分保持一致，应该只完成附篇 C 的第 2 段。

1.5.18 **解释** 在这种情况下，在该次修订与该国的国家规章和做法之间就会存在差异。关于差异的报告可确保所有国家中与国际民用航空相关的政府机构和其他机构，包括运营人，都清楚与国际民航组织标准中所规定的规章和做法不同的所有国家规章和做法。

通知的义务

1.5.19 各国并没有义务在标准和建议措施刚一生效就予以实施。他们可以在任何时候实施。各国也可以在任何时候偏离标准和建议措施。然而，各国有义务向国际民航组织通知他们随后的遵守情况和/或差异情况，以便使国际民航组织能够将这一信息发送给所有缔约国。

1.5.20 重要的是要注意到，附件中的国际标准对于一个没有按照《芝加哥公约》第三十八条通知与之差异的国家具有有条件的约束力。

通知预计的遵守

1.5.21 附篇 C 的第 3 段要求各国通知国际民航组织预计其可遵守该次修订的日期。

1.5.22 **解释** 对于国际民航组织而言，重要的是不但知晓在一固定日期存在哪些差异，还要知晓一国在未来打算采取什么行动。这种程序旨在帮助国际民航组织做好提前规划。举一个例子：可能有很多国家表示他们不打算遵守某一特定标准和建议措施。于是，国际民航组织可能就要在未来的某一天重新审查这一标准和建议措施，研究为什么各国反对它，或许酌情对它进行修改或者删除。这一程序使国际民航组织得以删除过时的/不可行的规定，同时维持国际规章的统一性。

补篇

1.5.23 国际民航组织通过附件补篇的方式，将收到的关于遵守情况和/或差异情况的信息发送给各国。附件补篇将附件中所载的一个或多个要点与报告国的相应国家做法之间的差异通知所有国家。

两步实施

1.5.24 通常，实施通过两步完成。第一步包括必要的行政过程，以便在国家层面实施标准和建议措施。第二步包括实际的安排，如设施、人员和设备的提供。

对附件 9 的一般性修改

1.5.25 为了改进标准和建议措施的实施，简化手续专家组将不断对附件进行以简化标准和建议措施的修辞和澄清其意图为目的的修改。

1.6 国际民航组织的简化手续 (FAL) 和航空保安 (AVSEC)

简化手续和航空保安之间的协调

1.6.1 国际民航组织建议在国家简化手续方案和航空保安方案之间进行密切协调。简化手续管制程序实际上可以加强保安，因为一个被管制的环境有利于对执法采取一种区别对待的方法，还有利于加快低风险交通的流动速度。

简化手续和航空保安 —— 共同锁定目标

1.6.2 简化手续和航空保安的一个共同战略是“锁定目标”，即使用“行为模式”技巧和情报数据库来挑出需要重点检查的人员或货物，而不是试图检查每一个人和所有东西。在货物和旅客的处理过程中，这样做使得当局能够更加明智和高效地将其资源用于检查活动。其结果是低风险交通的流速被加快，当局在探测违反保安规定的行为方面更加成功。

交通管理

1.6.3 要对机场交通模式做出适当安排，以便减少拥堵和防止交通流动线路交叉在一起。通过为旅客提供多个检查通道和针对不同类型的运输货物使用不同等级的检查，简化手续战略会得到加强，航空保安问题也更容易发现。

自动化系统

1.6.4 以电子方式提交的货物舱单和预报旅客资料是在到达之前将货物和/或旅客信息传送给当局的系统。使用这一系统可对货物和旅客进行更快的处理，因为初步分析已经提前完成。同时，执法也会得到加强，因为当局在决定管制级别之前有更多的时间评估数据和风险。

制止非法走私

1.6.5 对走私麻醉品或者其他违禁品、非法移民和伪造旅行证件的管制是人们高度关注的问题，因为这些问题如果任其毫无控制地发展到不可接受的程度，就会危及简化手续的推进。这些问题也是航空保安专业人员重点关注的，因为这些非法活动可能成为非法干扰的工具。航空业和政府为了上述两种方案，在应对这些问题方面开展合作。

共同支持运行

1.6.6 简化手续 (FAL) 和航空保安 (AVSEC) 是涉及日常地面运行的互动方案；因此，机场服务经理在应对运行问题时，既要考虑到简化手续要求，也要考虑到航空保安要求。

第 2 章

航空器的入境和离境

2.1 引言

附件9第2章A节：“总则”中的标准和建议措施

2.1.1 题为“简化手续”的《芝加哥公约》第二十二條要求各締約國：

“……採取一切可行的措施，通過發布特別規章或其他方法，以便利和加速航空器在締約各國領土間的航行，特別是在執行關於移民、檢疫、海關、放行等法律時，防止對航空器、機組、旅客和貨物造成不必要的延誤。”

2.1.2 附件 9 的第 2 章闡述了可能需要特別的規章或其他措施以簡化適用於航空器入境和離境的管制程序的方方面面。由於航空器的獨特屬性、相對的航空運輸速度、永久性邊防放行服務和管理支持設施的設置，以及航空器飛入或飛離機場的組織和時刻安排等，適用於航空器的規章和措施與適用於陸地、海上和鐵路運輸工具的明顯不同。

2.1.3 特別規章和措施包括航空器入境/放行所使用的表格、“著陸權”（允許著陸）安排，提前通知航班到達與離開的系統，以及航空器裝載的全部旅客和貨物的放行安排。

2.1.4 航空器運行涉及很多類型的管制，例如，空中交通和航空器維修的安全管制，售票櫃台和窗口的收入管制，保安管制，如對人員、行李和貨物進行檢查，以及海關、移民、檢疫和公共衛生的邊防管制。所有這些管制都是航空業務必不可少的，但與此同時，航空業務的目標是使航空器按計劃到達和離開。

怎樣實現航空器的簡化手續目標

2.1.5 各締約國必須為來自或前往另一締約國的航空器的放行採取適當措施，並且在實施這些措施時必須防止不必要的延誤。（標準 2.1）

2.1.6 旨在對入境或離境航空器實施高效放行的程序必須酌情考慮航空保安措施和麻醉品管制措施的實施。（標準 2.2）

2.1.7 根據《芝加哥公約》第二十二條，各國必須按照本手冊第一部分闡述的原則採取與各自航空運輸環境相適應的邊防管制規章並實施這些規章，以便防止不必要的延誤。（1.1 一般原則）

信息技术的使用

2.1.8 各国必须开发有效的信息技术，以提高其机场程序的效力。例如，在航空器运营人和政府当局之间交换有关旅客和货物的信息时使用信息技术。(标准 1.4)

2.1.9 各国在制定旨在对入境或离境航空器实施高效放行的程序时，需要酌情考虑航空保安措施和麻醉品管制措施。这样的措施是必不可少的——无一例外。它们必须是处理航空器入境和离境的程序中的一个组成部分。(标准 2.2)

全球互用性

2.1.10 所有国家都遵守同样的要求对于全球互用性是至关重要的。

2.1.11 就简化手续而言，全球互用性是指世界各国检查系统（不管手动或自动）交换数据、处理从他国系统中接收的数据、以及在各自国家的检查操作中使用这些数据的能力。

2.1.12 此外，当各国遵循同样的程序和对国际航空器文件提出同样要求时，全球互用性鼓励其他国家当局承认这些文件的有效性。

关于合作打击国际毒品走私的谅解备忘录 (MOU)

2.1.13 各国应该与向本国提供国际航班服务的航空公司和其国际机场运营人签订谅解备忘录，为携手合作，共同应对毒品和精神活性物质的国际非法运输所造成的威胁制订指导方针。(建议措施 2.3)

2.1.14 此种谅解备忘录应该以世界海关组织制订的模式为蓝本。另外，鼓励各缔约国之间相互协商谅解备忘录。

2.1.15 关于这些谅解备忘录的样本，请访问世界海关组织网站 (www.wcoomd.org)。

2.2 航空器放行所要求的文件

附件9第2章B节：“文件——要求和使用”中的标准和建议措施

2.2.1 题为“航空器应备文件”的《芝加哥公约》第二十九条规定：

缔约国的每一航空器在从事国际航行时，应按照本公约规定的条件携带下列文件：

.....

四、航空器航行记录簿；

.....

- 六、列有旅客姓名及其登机地与目的地的清单，如该航空器载有旅客；
- 七、货物舱单及详细的申报单，如该航空器载有货物。”

2.2.2 用于查明民用航空器及其装载物身份和放行的标准表格由一个于 1944 年 12 月签署《芝加哥公约》后立即成立的工作组设计。表格和程序的标准化与简化被认为至关重要。这些表格要在航空器离开发国之前准备，并在航空器达到目的地之前完成填写，以便可以将检查和放行所需的时间减到最少。

2.2.3 总申报单 总申报单的格式载于附件 9 附录 1，并转载于本章结尾。该表格被用于在航空器从一外国入境时或前往一外国目的地前向政府当局证明该航空器及其运营人的身份。它还被用于提供飞行的行程、机组人员名单和国籍、旅客数量以及（如果是入境）在飞行中发生的任何健康问题的详细情况。总申报单是航空运营人记录中的一个很有用的部分，经常被用来为航空器运营人请求免于行政性处罚的主张提供证明。此外，总申报单在《国际民用航空公约》附件 6 第 I 部分中也有提及，将其作为一个可替代航行记录簿¹的文件。（标准 2.10 和 2.11）

2.2.4 旅客舱单 旅客舱单的格式载于附件 9 附录 2，并转载于本章结尾。该表格用于提供登上从事国际空中航行的航空器或从该航空器上下机的旅客清单。除了要确定航空器所有人/运营人和飞行信息的细节外，也要求提供旅客身份资料，但是仅限于每一名旅客的姓名和上机地/目的地，正如《芝加哥公约》第二十九条所规定的那样。故此，这一文件对于风险评估所具有的用途十分有限。在多数情况下，该表格可为当局提供一种对每一名旅客做出说明的工具，而这在一个现代化机场所具有的价值就小之又小了，因为下机旅客被在航空器和检查点之间进行了物理管制，他们通过出示自己的护照或身份证件来表明身份。因此，附件 9 理所当然地规定不得要求向管制当局提供旅客舱单。（标准 2.12）

2.2.5 偶尔，也需要旅客清单，例如在出现紧急情况或改航时。但是，多数运营人现在都拥有自动化系统，如果需要，旅客名单可以随时打印，这就免去了准备传统表格的需要。现代计算机订座系统、出票系统和办理乘机登记手续系统的出现，也可免去在航空器上携带旅客清单的需要，在两个端点都装有设备的航空器运营人运营的定期航班尤其如此。

2.2.6 标准 2.12 中没有涉及在预报旅客资料（API）或者起飞前旅客审查系统（APP）中提交的旅客舱单。这些舱单比纸质表格详细的多，在航班到达之前，政府当局要为风险评估的目的对其进行分析。因此，它们能够加速在目的地的放行。此外，这些舱单仅仅以电子表格的形式在数据交换系统中进行提交。如果已经采用了预报旅客资料或起飞前旅客审查系统，之前提出的任何提供纸质舱单的要求都是多余的，且必须取消²。（预报旅客资料/起飞前旅客审查系统在本手册第 3 部分中有更加详细的阐述。）

2.2.7 货物舱单 货物舱单的格式载于附件 9 附录 3，并转载于本章结尾。该表格用于提供装载在离境航空器上或从入境航空器上要卸载的运输货物清单，正如公约第二十九条所要求的那样。除了要确定航空器所有人/运营人和航班的详细信息外，还要求提供每一项装运货物的信息——航空货运单号码、包装和货物性质。

¹ 附件 6 第 1 部分第 4 章 4.5.5：“机长必须对航行记录簿或含有 11.4.0 中所列信息的总申报单负责”。

注：按照第十届大会（1956 年 6 月至 7 月于加拉加斯）的 A10-36 号决议，“当准备好的附件 9 中所述的总申报单包含《国际民用航空公约》第三十四条中所要求的与航行记录簿相关的所有信息时，该申报单可被缔约国视为航行记录簿的一种可接受的形式”。

² 标准 3.47.7 规定，“要求通过预报旅客资料系统以电子形式传输旅客数据的各缔约国，不得同时要求纸质形式的旅客舱单”。

关于每一项装运货物的进一步细节在单独的航空货运单中提供，这些航空货运单在一些国家也要求作为货物舱单的一部分提供。在极少数情况下，国家可能只要求提供航空货运单，货运舱单只需部分填写。(标准 2.13)

2.2.8 纸质货物舱单的格式并不一定适用于在预报货物信息系统中提交电子舱单。后者通常更详细，并可作为政府当局提供对所列装运货物进行风险分析的机会。因此，在标准 2.13 标准中未包括以电子形式提交货物舱单，但是如果运营人向当局提交了这些舱单，提交纸质表格的任何要求就是多余的了，并应予以取消。标准 4.11 要求各国接受以恰当方式传输到政府当局信息系统中的电子形式的货物舱单和航空货运单。(电子货物舱单在本手册的第 4 部分有更加详细的阐述。)

标准化问题

2.2.9 互用性 到港和离港航空器的报告和放行使用标准化表格对于民用空中航行运行的全球互用性是至关重要的。规定上述表格的标准格式，是为了使航空器运营人使用同样的表格在其目的地报告到达，在其始发地请求离场放行。

2.2.10 世界范围的认可 一个全球标准化的表格可简化检查和放行过程，因为它被世界各国的政府当局所承认。这样一来，就很容易找到以所要求的格式提供的所要求的信息，错误或者不一致也更容易发现。鉴于这些原因，一个国家不偏离每一个表格的标准信息要求十分重要。如果除了标准格式中的信息外，还有其他数据要求，提出这些要求的国家则必须在航行资料汇编 (AIPs) 中公布这些要求，以便其他国家的运营人可以适当地准备其文件。

其他表格

2.2.11 供应品清单 附件 9 没有为提供到达或离开航空器的机上保税供应品³舱单规定标准表格。《芝加哥公约》第二十四条第一款要求由一架到达的外国航空器运入的并在离开时仍留置在该航空器上的供应品应缴纳关税。附件 9 要求各国不应为这些供应品提交书面申报单 (标准 2.14)。如果供应品从到港航空器上卸载或装载到一架离港航空器上 (无论航空器的国籍如何)，书面申报单的格式没有规定，但是附件 9 规定，所要求的资料应是最少的并和货物舱单中提供的内容类似。(标准 2.15)

2.2.12 邮件表格 用于确认国际邮件及其放行的标准表格由万国邮政联盟 (UPU) 而非国际民航组织规定 (标准 2.17)。因此，这些表格和它们的使用程序没有在附件 9 中涉及，只是提及了万国邮政联盟。

2.2.13 副本数量 因为通常可以使用现代印刷方法和高速复印法，当局在航空器入境或者离境通关时要求的副本数量不再是国际上担忧的问题。然而，出于效率和节省纸张的目的，附件 9 继续规定，对每一份所要求的表格最多要求提供三份副本 (标准 2.18)。可以理解的是，为了后续的检查活动，尤其是入境航空货物的通关，可能需要总申报单和舱单的额外副本，以满足各种检查机构的需求，如，海关、检疫、卫生环境、食品和药品；然而，这些副本的制作可以在航空器放行之后进行——没有必要因制作额外副本而延迟航空器的运行或者放行。

³ 保税供应品包括通常应该征收关税和税收的、但在国际航班上使用时或为此种使用存放在国际航班上时被免税的物品。

2.2.14 通过电子方式提交的航空器文件 包含上述任何或所有航空器文件的信息可以以电子形式提交，前提是相关航空器运营人和国家有必要的电子数据互换能力 (标准 2.8)。在这种情况下，如果运营人提供电子文件，附件 9 要求国家不要要求提供同样的纸质文件 (标准 2.9)。完全可以理解的是，当电子数据互换系统刚刚建立时，在纸质文件被摒弃之前通常需要有一段试验期。然而，同样可以理解的是，一旦当局和航空器运营人确信电子系统是稳定而可靠的，国家就应立即取消纸质文件要求。

2.3 航空器灭虫

附件9第2章D节：“航空器灭虫”中的标准和建议措施

2.3.1 航空器速度的增加和随之而来的过境时间的减少，加之国际运输业务的发展，已经加大了昆虫病媒从一个国家向另外一个国家，甚至从一个大陆传向另外一个大陆传播的风险。

2.3.2 各国担心新的昆虫病媒或害虫种类会通过航空器、船只、火车、陆路车辆和货运集装箱传入本国领土，因为这可能会对本国农业造成灾难性影响。为了努力防止引入威胁人类、动物和植物健康或环境的新的害虫种类，各国可能在其国家进口方案中采取保护性行动。航空器灭虫就是其中一项这样的措施。

2.3.3 多年以来，人们对于出现旅客和机组报告过敏反应的事件之后所采取的灭虫程序感到担心，他们将这些过敏反应归咎于在航空上喷洒气溶胶。第 11 次简化手续专业会议 (FAL/11) 审议了两类国家对航空器灭虫的两种不同的立场。

- a) 对灭虫可能给旅客和机组产生的影响感到担心的国家；和
- b) 继续要求灭虫以保护公众健康、环境、动物和植物的国家。

2.3.4 1984 年，世界卫生组织 (WHO) 承认，在一些情况下传统的灭虫方法已经明显地造成了旅客的过敏和其他不良反应，或者至少可能诱发了对一些广为人知的过敏原和/或半抗原的过敏反应。为了克服这些困难，一种基于长效滞留喷雾液——苯氯菊脂的新的灭虫方法在新西兰研发成功，并获得世界卫生组织的批准。这种滞留灭虫方法降低了给对杀虫剂中所含气溶胶成分敏感的人员造成负面影响的风险。

2.3.5 简化手续专业会议注意到，尽管现有航空器灭虫所使用的方法、程序和物质已经过充分研究，且被世界卫生组织认为是安全的，但是在一些国家日常喷洒已经中断，因为人们对旅客和机组健康心存担忧并认为航空器喷洒在疾病控制方面并未发挥巨大作用。

2.3.6 重要的是满足保护公众、环境和农业的要求，同时要兼顾旅客和机组的舒适和健康。

2.3.7 灭虫做法

航空器灭虫可以通过多种方式进行：

- a) 通过残余处理；

- b) 通过有旅客在场或无旅客在场的空间喷洒；和
- c) 通过两者并用。

目前航空公司使用的灭虫方法可在飞行前或飞行中通过使用气溶胶和残余处理来完成。

灭虫程序的类型

2.3.8 “分隔”灭虫 这种程序在旅客登机并舱门关闭后，且航空器起飞之前进行。由机组成员走过客舱按规定剂量喷洒经认可的一次性气凝胶对航空器进行处理。货舱和驾驶舱在离港之前喷洒，且驾驶舱在机组登机之前喷洒。

2.3.9 飞行前和最高下降点喷洒 这种程序类似于“分隔”灭虫，只是航空器客舱在旅客登机之前在地面上使用含有滞留杀虫剂的气凝胶进行喷洒。选择这种喷洒时间可使储物柜处于打开状态，且对旅客造成的不便最小。飞行前喷洒之后接着进一步进行飞行中喷洒，这次喷洒在航空器在到达机场开始下降的“最高下降点”进行。

2.3.10 残留处理 这种程序就是使用滞留杀虫剂对航空器的内部表面（不包括食品准备区）进行常规喷洒，以便确保如果昆虫进入航空器并停留在表面时能接收有效剂量的杀虫剂。残留灭虫处理能最大限度地保证不会产生负面健康反应，持续有效时间达八周，不需要旅客或机组暴露在气凝胶喷洒液中，并且要求航空器客舱机组所做的工作较少。尽管如此，应该承认并非所有的航空公司会使用这种方法，原因与航空公司的运营相关，并在一定程度上与成本考虑有关。正因为如此，应该给航空公司提供实现有效灭虫的多个选择方案。

2.3.11 国际民航组织的标准不要求任何国家当旅客在场时进行客舱喷洒，也不要求进行任何其他形式的灭虫。要求灭虫的缔约国要遵守世界卫生组织 (WHO) 的建议。(标准 2.24)

2.3.12 当已按照世界卫生组织建议的程序完成灭虫时，相关缔约国必须接受附件 9 附录 1 (转载于本章结尾) 所载的总申报单上的相关证明，或如果使用滞留灭虫，则接受附件 9 附录 4 所载的滞留灭虫证明 (转载于本章结尾)。

2.4 国际通用航空和其他不定期航班的提前通知到达和事先许可的申请

附件 9 第 2 章 F 节：“关于国际通用航空和其他不定期航班的安排”中的标准和建议措施

2.4.1 题为“在设关机场降落”的《芝加哥公约》第十条规定：

“除按照本公约的条款或经特许，航空器可以飞经一缔约国领土而不降停外，每一航空器进入一缔约国领土，如该国规章有规定时，应在该国指定的机场降停，以便进行海关和其他检查。当离开一缔约国领土时，此种航空器应从同样指定的设关机场离去……”

2.4.2 要求国际航班进行提前通知和申请事先许可的目的，是为了让政府机构能够提供胜任的边防检查和空中交通管制人力资源，以及提供足够的系统支持，以进行航空器及其装载物的检查和放行。

2.4.3 事先许可和提前通知不应与一个载旗承运人运营航班经某些航路前往外国目的地的权利相混淆。后一类权利是国家政府通过谈判达成双边或多边协议，或“开放天空”安排而取得的，它原则上允许航空器运营人运营一个或多个航班班次。

2.4.4 到达或离开某一特定机场的具体许可由负责边防保安的当局之一（通常是相关国家的海关）给予。为了获得这种许可，运营人必须满足边防管制当局的相关要求，即确认其旅客和/或装载货物的数量、大小和性质、提供这方面的资料，以及提供适当的担保或保税单以保护相关政府的收入。这种许可称作“着陆权”。

2.4.5 对于正常的定期航班，着陆权由相关国家的政府当局传达给飞入其领土的实体。因此，这些国家程序未在附件9中阐述。（更多的信息，见Doc 9587号文件《关于国际航空运输经济管理的政策和指导材料》）

2.4.6 对于由可能没有设施或定期运行的实体运营的不定期航班，出于互用性和简化出入境手续的目的，提前通知和事先许可程序在附件9中进行了阐述。各国被要求在各自的航行资料汇编（AIPs）中公布他们对于提前通知的提前时间、申请此种航班的事先许可和提供其他相关信息的要求。

2.4.7 详细阐述关于国际通用航空及其他不定期航班的提前通知和申请事先许可的标准和建议措施，包含在附件9第2章F节中。

第 2 章附录 1 总申报单

297 毫米(或 11 3/4 英寸)

总申报单
(出境/入境)

运营人 _____

国籍和登记标志 _____ 航班号 _____ 日期 _____

出发地点 _____ 到达地点 _____

飞行路线
(“地点”栏内列出出发地、途中每一经停点和目的地)

地点	机组成员姓名*	本航段旅客人数**
		出发地点: 上机 _____
		同班直达旅客 _____
		到达地点: 下机 _____
		同班直达旅客 _____

卫生情况申报

以下人员的姓名和座位号或职务：机上除晕机或受事故影响以外的患病人员，可能罹患传染病者（发烧—体温在摄氏 38 度/华氏 100 度或以上，而且与以下一种或多种迹象和症状有关，如：明显表现出病态、咳嗽不止、呼吸困难、腹泻不止、呕吐不止、皮疹、先前未受伤但有淤青或出血、或因最近的不适引起的意识错乱等。）以及在前一经停站下机的此类病人 _____

在飞行期间每次灭虫或卫生处理的详细情况（地点、日期、时间、方法）。如在飞行期间未进行灭虫，说明最近一次灭虫的详细情况 _____

如需要，签字及时间、日期 _____

有关机组成员

只供官方使用

我声明，本总申报单以及要求与本总申报单一起提供的补充表格中所包含的一切申述和事项，尽我所知，是完全的、准确的和真实的，且所有直达旅客都将/已经乘本航班继续旅行。

签字: _____

经授权的代理人或机长

文件的尺寸为 210 毫米×297 毫米 (或 8 1/4×11 3/4 英寸)。

* 只在国家要求时填写。

** 如提供旅客舱单，则无需填写，且只在国家要求时填写。

210 毫米 (或 8 1/4 英寸)

第2章附录3 货物舱单

297 毫米 (或 11 3/4 英寸)

货物舱单				
运营人				
国籍和登记标志*		航班号	日期	
装机地点		卸机地点		
航空货运单号码	件数	货物性质*	只供运营人使用	只供官方使用

文件尺寸为 210 毫米×297 毫米 (或 8 1/4×11 3/4 英寸)。
 * 只在国家要求时填写。

210 毫米 (或 8 1/4 英寸)

第 2 章附录 4 滞留灭虫证明

-----政府	
滞留灭虫证明	
本航空器----- (航空器登记号)	的内表面，包括货舱，已于----- (日期)
按照世界卫生组织的建议 (世界卫生组织《流行病学记录周刊》1985 年第 7 号，第 47 页；1985 年第 12 号，第 90 页；1985 年第 45 号，第 345-346 页；和 1987 年第 44 号，第 335-336 页) 及其修订进行过苯氯菊酯处理。	
如苯氯菊酯剩余物因清扫或其他操作大量损失，以及在任何情况下自上述日期起 8 周内，必须进行再处理。	
失效日期: -----	
签 字: -----	
职 务: -----	
日 期: -----	

第 3 章

人员及其行李的入境和离境

3.1 引言

附件9第3章A节：“概述”中的标准和建议措施

简化手续

3.1.1 为了实现加快人员及其行李放行的目标，各国应该采取适合其航空运输环境的边防管制规章，根据下述原则以防止不必要延误的方式适用这些规章，并使用 3.1.2 和 3.1.3 中阐述的技巧和技术来实施这些规章。
(标准 3.1)

3.1.2 各国在适用边防管制程序时应该考虑到，航空旅行方式的操作条件与其他旅行方式的操作条件不同。

3.1.3 因此，边防规章、政策和其他措施应该考虑到下述因素：

1. 旅客按批次 (以飞机上装载的所有旅客数量为单位) 到达，但是被逐个放行。入境旅客都有自己的入境申请和用于海关与检疫目的的报关单。出境旅客也作为个体分别通过管制点登上航班。这与乘火车或汽车过境的旅客不同，他们必须等到车上的每一个人放行完成后方能继续前进。
2. 航空旅行方式的专用文件由运营人提交 (如旅客舱单和总申报单等)。
3. 提前做好检查人员的值勤安排，以便与航班的到达或离开时间相吻合，这样便可立即对旅客进行检查。
4. 机票可由旅客的旅行计划说明加以支持，如果这一因素影响无签证入境的合法性的话。
5. 运营人在其系统内携带一定数量的关于每位旅客的身份证明资料，有了这些资料，运营人便可帮助便利手续的办理。运营人也对其航班的旅客登机实施控制，因此可以责成其负责检查旅行证件和履行组织职能。

保安和简化手续

3.1.4 与此相反，各国在制定旨在对旅客和机组高效实施边防管制的程序时，需要酌情考虑到航空保安、边防完整性、麻醉品管制和移民管制措施的实施。(标准 3.2)

3.1.5 这些措施必须成为到达和离开旅客的处理程序中的一个不可缺少的组成部分；在最初的程序规划阶段未能考虑到这些措施可能导致这一过程的彻底失败。

护照中的编码信息必须向持有人展示。

3.1.6 当一国决定在护照中使用条形码或集成电路芯片记录个人数据时，在证件持有人提出要求时应向其展示个人数据。(标准 3.3)

3.1.7 编入条形码或集成电路芯片中的机读数据是不能用人眼来读取的，然而，护照持有人有权了解什么类型的个人数据被编码；这一规定给予了护照持有人核实这种数据准确性的许可。

3.1.8 关于如何展示护照机读区所包含的数据，请参见 Doc 9303 号文件第 1 部分。(见图 1)

机读旅行证件有效期的延长

3.1.9 颁发机读旅行证件所使用的规范和技术不允许对机读区中所包含的信息进行更改，包括失效日期。这是因为在护照的制作过程中，机读区是被当作护照数据页中的一部分嵌入的，这样一来便可防止对这一部分做出更改，并且无法对机读护照的有效期进行延长。

3.1.10 这意味着在机读护照上进行“外部”延期（即加盖延期章）将造成机读区中的信息与延期章或延期页之间的信息不一致。这可能在管制过程中导致混乱，从而违背实行这类证件的初衷。加入一个新的机读页不符合现代生产过程。事实上，这可能比颁发新证件更困难。要想延长机读护照，就必须更换。(标准 3.4)

3.2 有效护照和有效签证

附件9第3章B节：“旅行所需的证件”中的标准和建议措施

3.2.1 附件 9 规定，各国只得要求进入或离开其领土的访问者提供附件 9 第 3 章中所列的证件。本章对这些证件进行了界定和描述。(标准 3.5)

3.2.2 世界各国所接受的旅行证件是本国的护照和目的地国的签证。这些证件被认为足以让一个人以访问者身份进入另外一个国家；当出示了有效护照和有效签证后，不再要求出示其他身份证明文件。(标准 3.6)

3.2.3 然而，这并不阻止各国接受护照和/或签证以外的其他官方证件，如在特别地区协定（即《申根条约》）所覆盖的领土内出示个人身份证；或者在特殊情况下（即难民）接受其他身份证明文件；或者分出一个特殊种类的人员（即海员）。(标准 3.6 的注释)

3.2.4 下面是对上面提及证件的简要说明；关于每一证件的颁发程序、内容、有效期和管制的详细内容，请见附件 9 第 3 章。

注：附件 9 提到出境签证和所得税交纳证（这些内容在下面阐述）。这样的证件没有被附件 9 承认为必备的旅行证件，因此没有为颁发这些证件推荐标准格式。

3.2.5 护照、过境函和类似的证件已经使用了几个世纪，用于允许个人安全地在外国土地上旅行，但是所有国家采用护照是 19 世纪和 20 世纪的事。除了短暂的战时，国外旅行一般不要求有护照，只有少数国家要求护照。各国政府从那时起就认识到，有必要使用官方证件来表明旅行者为其公民或国民，在国外时有权受到保护并有权返回其公民身份国。

3.2.6 国际民用航空组织自 1968 年起就参加到护照的标准化工作中，那时候国际民用航空界表达了对编制关于使用册页或卡片形式的机读护照的建设的兴趣，目的是加速旅客通关速度。

3.2.7 当离开一个国家和再次入境一个国家时都要求出示护照。护照还要定期更新，以纳入旨在防止伪造或仿造的新技术。最新的护照纳入了额外的尖端创新技术，包括将防伪线嵌入护照页和使用特殊墨水。先进的印刷技术也被用于对伪造形成额外威慑。一般而言，护照是人们最了解的、最常用的和最标准化的国际旅行证件，由国籍国家的有关部门颁发，用于向其他国当局表明持有人的身份。

3.3 旅行证件的保安

附件9第3章C节：“旅行证件的保安”中的标准和建议措施

3.3.1 提高对旅行证件保安和检查程序的信任水平已经成为国际民航组织简化手续方案中一项重要目标。各缔约国在这一方面可能采取的战略包括推广使用新保安技术和系统，以核实这些证件的真实性和确定持有人的身份；支持为改进检查程序以提高保安水平和效率而推出的举措，以及支持政府当局为制止始发旅客和过境旅客非法移民而采取的措施。

3.3.2 因此，附件 9 包含关于旅行证件的保安和完整性以及证件颁发过程的一般原则。标准 3.7 要求各国定期更新其新版旅行证件的保安特性，标准 3.8 要求建立对旅行证件制作和颁发的管制。（标准 3.7 和 3.8）

3.3.3 Doc 9303 号文件第 1 部分第 1 卷包含关于机读旅行证件的保安标准和预防与颁发过程相关的伪造的详细信息。

电子护照和基于其他生物识别技术的机读旅行证件 (MRTDs)

3.3.4 建议措施 3.9 提倡在机读旅行证件中使用生物识别数据。对增加了生物识别技术的旅行证件越来越多的使用加快了旅客通过机场管制的速度，加强了航空保安，还防止了身份盗用。根据这一要求，在机读护照（即电子护照）中设置生物识别技术信息的技术规范被载入 Doc 9303 号文件第 1 部分第 2 卷中。电子机读旅行证件的生物识别技术规范被载入 Doc 9303 号文件第 3 部分第 2 卷中。

国际民航组织公匙簿 (PKD)

3.3.5 引入电子护照和其他类似旅行证件的一个重要因素，是通过交换公匙基础设施 (PKI) 证件来实施全球电子护照验证系统。这种验证将使边防管制当局能够确认旅行者所持的证件：a) 由真实的当局颁发；b) 随后没有进行更改；和 c) 不是副本 (复制证件)。此外，如果报告证件丢失或吊销，验证检查可以确认这一证件是否仍在被颁发护照的人手上。

3.3.6 因此电子护照的验证是利用各国在电子护照开发方面投资的重要因素。鉴于电子护照的验证的好处是共同的、累计的和普遍的，尽可能最广泛地实施电子护照验证机制是可取的。

3.3.7 因此，建议措施 3.9.1 敦促所有缔约国 (a) 颁发或打算颁发电子护照和/或 (b) 在边防管制中对电子护照实施自动检查的所有缔约国加入国际民航组织公钥簿 (PKD)，建立公匙簿是为了向颁发电子护照的各国提供一个对这些证件进行验证的全球系统。(建议措施 3.9.1) (关于国际民航组织公匙簿的更多信息载于国际民航组织机读旅行证件网站。)

保安和简化手续

3.3.8 保安在简化手续规定中被看作一个特例。简化手续的规定并不意在取消或减少保安措施，而是要加强它们。

3.3.9 保安的类型。

1. 证件保安；
2. 边防保安 (移民、海关、检疫、卫生)；
3. 收入保安；
4. 实体保安；
5. 航空保安；和
6. 国家保安 (这一因素包含上述各项)。

3.3.10 提高效率 and 加强保安并非相互矛盾的目标。在这一方面，附件 9 的规定并不意在妨碍施行有关航空保安措施或其他必要管制措施的国家立法。(标准 1.6)

3.4 旅行证件和“一人一本护照”政策

附件9第3章D节：“旅行证件”中的标准和建议措施

机读护照

3.4.1 从 2010 年 4 月 1 日起，各国承诺只颁发机读护照 (MRPs)。载于 Doc 9303 号文件《机读旅行证件》

第 1 部分 ——《机读护照》中的机读护照规范是一项全球性标准。机读护照提供了高度的证件保安。它们是可以全球互用的。它们为护照持有人提供了额外的防止身份盗用的保护。超过 175 个国家现在开始颁发机读护照，因为他们认为机读护照是简化旅客放行和加强保安的必要工具。因此，标准 3.10 要求所有缔约国按照 Doc 9303 号文件第 1 部分的规范，不晚于 2010 年 4 月 1 日开始只颁发机读护照。(标准 3.10)

3.4.2 然而应该指出，这一规定没有禁止各国在紧急情况下（例如当持有人丢失了护照并需要旅行证件回国时）颁发有效期有限的非机读护照或临时旅行证件。

3.4.3 为了照顾到一直在颁发 10 年期护照的国家，附件 9 还包含一个要求所有非机读护照在 2015 年 11 月 24 日之前失效（标准 3.10.1）的“落日”规定。因为很多国家现在都在颁发机读护照，非机读护照的持有人可能会发现 2015 年之后持此护照在国际上旅行将越来越困难。例如，世界上的一些地方的机读护照持有人可以进行更多的免签证旅行。由于使用了护照读取机且边防管制人员对机读护照越来越熟悉，机读护照持有人保证能够更快地通过边防管制点。此外，由于非机读护照更容易被怀疑伪造，这样的护照将会受到更仔细的检查，而且其持有人也会越来越多地接受二次检查，从而极大地延迟了他们进入目的地的时间。

护照内容

非机读护照的规范

3.4.4 一些国家可能还未开始颁发机读护照。对于这些国家，标准 3.12 要求个人身份信息、证件颁发数据和数据页的格式要符合 Doc 9303 号文件第 1 部分中公布的相应规范。该规定还要求机读区一栏内必须填写诸如“本护照不能机读”的字样或其他数据，以避免欺骗性地插入机读符号。(标准 3.12)

3.4.5 这些要求适用于所有护照，无论是否是以机读格式颁发的。在一些情况下，颁发的护照不是机读的，例如，海外领事馆可能没有配备颁发机读护照的设备，无法向紧急情况中申请护照的公民颁发机读护照。(标准 3.10 的注释)

机读护照的规范

3.4.6 为了实现互用性，确保任何国家颁发的护照都被广泛接受，所有护照都应按照 Doc 9303 号文件第 1 部分中公布的规范颁发。这一文件将不断更新，以向各国提供护照内容和保安特性的技术信息，无论这些护照是否为机读。

3.4.7 持有人身份数据和证件数据在下列区域分隔开（见图 2）：

—— 证件类型和颁发国家或组织

—— 个人身份信息 —— 姓名、生日、国籍（加上可选细节）和关于证件的信息 —— 颁发当局，颁发日期和失效日期（加上可选细节）



未按比例

- 注:
1. (VR) =可变的字符数量。
 2. () =最大或固定的字符数量 (见8.6 —— 数据要素表)
 3. ○ =域号。

图2 机读护照的资料页

- 持有人签名 (强制性)
- 识别特征, 如半身像 (强制性)
- 各国为自己目的希望添加的可选信息
- 一个强制性机读区

护照的有效期

3.4.8 获得身份证件需要漫长的过程和投入成本, 而且还需要频繁地延长这些证件的有效期, 这往往使人们不愿意旅行, 尤其是匆忙成行的航空旅行。此外, 有多个签证失效日期晚于护照失效日期的旅行者还会感到额外的不便, 因为他们在旅行时需要携带两本护照: 有未失效签证的失效护照和新护照。

护照有效期的期限

3.4.9 为了克服这一问题, 附件 9 建议颁发给正常商务旅客或旅游旅客的护照的有效期至少为五年, 不限旅行次数并可到所有国家和领土旅行。(建议措施 3.16)

特殊目的 —— 护照除外

3.4.10 这并不妨碍各国为特殊目的颁发有效期低于 5 年的护照, 例如, 各国可以颁发外交护照和其他临时护照, 这些护照在特殊情况下颁发并在他们需要的期间内有效 (短期公务护照、海外颁发的替换已丢失护照的护照, 紧急情况时的护照等) (建议措施 3.16 注 2)。

附件 9 中建议的最长有效期

3.4.11 由于护照在其生命周期中会受到正常磨损和撕扯, 附件 9 建议护照有效期不超过 10 年。经过几年以后, 证件会在使用过程中磨损, 使机读区或其他区域的数据很难读取, 这就会破坏证件或其页面的完整性, 使护照有些部分无法使用。(建议措施 3.16 注 1)

失效日期

3.4.12 护照的失效日期可帮助当局确定流通中的护照数量和有多少护照需要更换, 以便使用改进的保安和技术特征以及最新的个人身份详细信息。

更新持有人的面貌

3.4.13 不将护照有效期延长到 10 年以上的另外一个原因是, 护照持有人面貌随着时间的推移而改变, 如

皮肤皱纹，脸型也可能由于年龄，美容手术和体重的大幅改变而变化。如果护照是 10 多年前颁发的，管制当局可能很难确认持有人的身份。

护照颁发、更新或更换的程序

3.4.14 公众期望有关当局能高效地颁发和延期护照。当局必须制定和更新相关程序并提供满足这种期望的设施，同时随时掌握已经采用的或正在实施的技术进步以便应对国际需求。

3.4.15 关于护照颁发、更新和更换所施行的程序，标准 3.14 要求各国让申请人了然这些程序。(标准 3.14)

设施 —— 设立公众易于到达的设施

3.4.16 受理颁发护照申请的设施应该让公众容易到达 (建议措施 3.13)。应该考虑除在主要城市设立这样的设施外，还应在较小、偏远社区设立这样的设施。

适用的费用

3.4.17 考虑到颁发或更新护照是一项应该高效而经济的政府服务，这种服务所收取的任何费用不应超过运营成本。(建议措施 3.14.1)

机读签证 (MRV) 和机读旅行证件技术咨询小组 (TAG/MRTD) 的工作

背景

3.4.18 1991 年，机读护照技术咨询小组 (TAG/MRP) 更名为机读旅行证件技术咨询小组 (TAG/MRTD)，并扩大了职责范围，包括了制定机读签证规范的职责。在广泛评估世界所有地区的签证和其他入境放行文件之后，在国际标准组织 (ISO) 的合作下，签证的各种数据因素得以确定，规范得以公布，作为各国的指导。

3.4.19 Doc 9303 号文件第 2 部分中公布的机读签证规范使各国能够使用光学字符读取装置为旅行者实施入境放行，无论他们是作为该国公民或是居民持有本国护照，还是持有入境国颁发的机读签证的外国护照。

3.4.20 一些附件 9 的规定建议彻底废除签证；不幸的是，各国一直在改变签证要求中有关自由和限制性做法的期限。只有几个国家成功地试验颁发了按照 Doc 9303 号文件的规范设计的机读签证。

机读签证的定义

3.4.21 机读签证 (MRV) 是一种入境放行凭证或签证，适合于符合 Doc 9303 号文件第 2 部分所载规范的机器读取。机读签证是一个标签，可以安全地加到护照的签证页或其他旅行证件上。但是，如果签证页本身可

以按照 Doc 9303 号文件中包含的规范制作，机读签证就可以在护照签证页上直接制作。Doc 9303 号文件规定一个签证页上的机读签证不得超过一个，既可用肉眼清楚看见，也可用 Doc 9303 号文件中规定的光学字符识别方法清晰识别，且必须在整个签证有效期内都是如此（即，不得在机读区加盖标记、图章和使用订书钉）。

机读签证型号 A

3.4.22 机读签证型号 A (MRV-A) 是根据 Doc 9303 号文件中所述规范和尺寸制作的签证，适合希望确保有足够空间满足自己数据要求的国家使用，也适合不需要在护照签证页靠近签证的地方保留空白区域的国家使用（见图 3）。

机读签证型号 B

3.4.23 机读签证型号 B (MRV-B) 是根据 Doc 9303 号文件中所述规范制作的并符合 ID-2 型卡的尺寸 (ISO 7810) 的签证。这些签证适合希望在护照签证页靠近签证的地方保留空白区域的国家使用，这是为了（例如）不会妨碍在护照本的页面上印刷的号码或者打孔的号码和/或允许在签证和有签证的护照页上签章（见图 4）。

机读签证的规范

3.4.24 签证的格式和内容在 Doc 9303 号文件第 2 部分中有详细叙述。为了确保所有旅行证件的互用性，附件 9 的规定 3.11 建议各国遵照 Doc 9303 号文件中所载的技术规范颁发签证。（建议措施 3.11）

一人一本护照

背景

家庭护照

3.4.25 大约 40 年前，随着喷气式飞机时代的到来，国际民航组织引入了一项建议措施，出于强化简化手续的目的允许将 16 岁以下的子女包括进父母的护照中。那时候，专家认为将多个人包括进一本护照将有助于帮助当局在管制点加速旅客放行，并鼓励各国接受“家庭护照”。

允许一本护照中包括多人带来的不便和混乱

3.4.26 多年以来，随着航空旅行人数的急剧增长，这种做法对旅行者变得不方便，并给检查当局造成了混乱。此外，从对有关这一程序的现行国家做法进行的调查所收集的数据来看，很明显，各国之间还不能立即实现标准化（对家庭护照中所包括的未成年人的详细内容的标准化）。

机读护照介绍

3.4.27 各国的做法已经证明，机读护照 (MRP) 是有效管理管制过程和加速旅客放行的更好工具，同时能维持最高水平的保安。支持这一工具的一个基本原则是，机读护照的资料页只能对应一个人。

3.4.28 为了给各国制定建议，使将受抚养人包括进主要持有人的护照中的程序标准化，并随后将其纳入附件 9 中，国际民航组织在 1998 年进行了调研，最终确定：很多国家的国家法律都规定将未成年子女纳入主要持有人的护照中；对于“未成年子女”的定义既没有统一的国家做法，也没用普遍一致意见；在父母护照中包括的未成年子女所需的身份资料并不统一；使将子女包括进主要持有人护照中的程序标准化是否有用遭到质疑。在进一步的讨论中审议了一份题为“联合王国儿童议程”的关于诱拐儿童的联合王国研究报告，该研究报告建议颁发贴有未成年人护照持有人照片的个人护照，并建议不再继续颁发“家庭护照”。

消除家庭护照

3.4.29 因此，国际民航组织删除了附件 9 中“家庭护照”的建议措施，并代之以一项新的标准，即“一人一本护照”的概念。(标准 3.15)

3.4.30 这一标准已经被国际民航组织正式采纳。“一人一本护照”的概念也可用于支持按照 Doc 9303 号文件中的规定要求颁发机读护照的标准。(标准 3.10)

实施与机读护照相关的“一人一本护照”概念的好处

与机读护照技术相兼容

3.4.31 实施这种概念是与机读护照技术相兼容的，并对世界范围内的旅客在出入境点的保安、管制和放行有直接、积极的影响。它大幅减少了手工录入数据，从而简化了个人身份识别，并加强了检查过程。它还有利于信息使用和交换的标准化，支持可实现全球互用性的全球系统完整性，并可减少造假和其他证件滥用行为。

持有人旅行的独立性

3.4.32 “一人一本护照”概念的另外一个好处是，它消除了一个人无身份在海外旅行的风险；如果护照持有人不得不把护照上有其姓名的其他人留在身后自己继续旅行，就会出现这种情况。例如，一个携带子女旅行的父母如果不得不留下子女自己继续旅行，该子女就会成为一名没有证件的人。在夫妻双方共同持有一本护照时也会发生类似的情况。

节省成本

3.4.33 因不能准确识别“家庭护照”中所含人员身份而导致的问题所带来的成本，会远远大于颁发个人护照的成本。在强调国际保安，信息完整性和实施管制过程高效管理的背景下，应该考虑的问题是：“我们负

担得起不颁发个人护照所带来的后果吗？”

节省伪造带来的成本

3.4.34 习惯于以前的国家做法的家庭可能最初反对要求花钱为每一家庭成员办理单独护照，但是应该指出，从长远来看，有了各自的护照对每一个成员来说，将大大提高成本效益和方便程度。

注：未成年人护照可能需要较短的有效期，以确保随着他们相貌的变化经常地更新。

对未成年人护照带来的费用给予支助

3.4.35 一些国家已经通过引入较低的未成年人护照收费结构，缓解了对家庭带来的成本。

与儿童权利问题相关的益处

3.4.36 结合国际法和儿童权利实施“一人一本护照”概念的益处如下：

可防止诱拐儿童

3.4.37 儿童被包括进父母的护照中存在这样一种可能性，即这种做法在抚养权争议中，使父母中的一方更容易诱拐儿童并获得未经授权进入另一领土的机会。“一人一本护照”概念可以防止这种情况出现。

3.4.38 另据证明，有时候儿童的照片没有牢固地贴在护照上。这种缺陷使得更换照片成为可能，从而助长了贩卖儿童的行为。一个单独的机读护照可以更容易确认儿童的身份。

打击非法转移儿童

3.4.39 1998年，国际民航组织大会通过了A32-18号决议——“保护护照保安和完整方面的国际合作”。大会指出需要在各国之间进行高级别合作，以便加强对伪造护照的抵制，包括“……合法持有人不当使用真实护照，助长犯下……罪行”。诱拐儿童显然就是这样一种罪行。根据1989年的《儿童权利公约》第11条，各国必须采取措施打击将儿童非法转移到国外的行为。

儿童的国籍权

3.4.40 国内法和国际法很早就已经承认护照是由有关当局颁发的一种旅行证件，表明持有人的籍贯、身份和国籍。1948年的《世界人权宣言》第15条宣布“人人有权享有国籍”。一个不拥有他/她自己旅行证件的儿童可能被剥夺了这一权利。此外，1989年的《儿童权利公约》第7条宣布儿童出生后即有权获得国籍。根据《儿童权利公约》第8条，各国承诺尊重儿童维护其身份和国籍的权利。190多个国家是这一公约的缔约国。

儿童的身份权

3.4.41 “1996年的世界儿童状况”(联合国儿童基金会(UNICEF)报告50周年版)在对《儿童权利公约》进行评价时指出:“关键的根本性进步在于承认了儿童是一个完全的个人。该公约确认儿童有与父母或哺育者不同的身份,国际社会有义务保护这一身份并使儿童能够在诸如监护权和抚养权问题上表明这一身份”。“一人一本护照”概念可确保国际法的这些原则得以遵守并付诸实践。

3.5 入境、出境和重新入境签证

附件9第3章D节:“入境/重新入境签证”和E节:“出境签证”中的标准和建议措施

3.5.1 签证是各国大使馆和领事馆颁发的允许经查有正当身份的人员进入签证颁发国领土的证件。签证不能保证入境。是否准予入境仍是入境点边防管制官员的权利。因为签证的目的是对访问一个国家的外国人进行单个控制并限制他们的访问次数与停留时间,所以签证可能有不同的限制和特点。对外国访问者的签证要求通常取决于多种因素,这些因素与接受国对其他具体国家国民的到访所具有的关切程度相关。

签证有效期

有限的停留时间

3.5.2 一些签证在一定时期是有效的,这一期限通常是访问者被允许停留的时间。例如,一个有效期为三年的学生或外交官签证允许持有人在颁发国停留三年的时间。在其他情况下,一个签证的有效期可能长于允许停留的时间,例如,普通旅游签证可能在四年的时间内对多次入境是有效的,但是允许每次停留的时间长度可能仅限于三个月。(标准 3.24)

签证至少有六个月的有效期

3.5.3 签证必须在自颁发之日起至少六个月内可有效使用,不计入境次数。(标准 3.24)

3.5.4 这种类型的签证由各国在其使馆或领馆给予,并在个人护照上盖章或贴在个人的护照上。签证不应与该国在入境点给予该人入境许可相混淆。

入境许可的时间长度

3.5.5 在入境点给予的入境许可的时间长度取决于最初给予签证的有效期和到期日期,但可对每次停留的时间予以限制。(标准 3.24)

示例:一国 2003 年 1 月 5 日向一游客颁发了有效期六个月的签证。该人于 2003 年 1 月 17 日访问了

该国。该国给予了在该国最长停留两个月的许可。这一许可只对此次访问有效，且不能再次使用。该人决定在停留 15 天后离境，接着在 2003 年 4 月 23 日再次使用最初给予的签证访问该国。在入境点，该国给予该人在该国停留一个月的许可，因为此签证在 2003 年 7 月 5 日到期。

签证颁发程序

透明度

3.5.6 在制定和实施签证颁发程序时，各国应该建立简单和透明的申请程序。(标准 3.22)

反应时间

3.5.7 采用的程序必须向各国和用户保证，一旦入境签证申请表恰当填写之后，这样的申请将尽快得到处理。(标准 3.22)

不需要亲自前往

3.5.8 一些国家并非在世界各地都有大使馆或领事馆，因此附件 9 的建议措施 3.23 建议，这些国家应该提供在遥远地点处理申请的设施。在这些情况下，签证颁发程序不应要求申请人亲自前往 (建议措施 3.23)，但需要在边防管制点采取额外措施，类似于授权在旅行者到达时在入境点颁发签证所采用的措施。这些措施旨在核实申请人的个人背景和申请人抵达时所应适用的程序。

3.5.9 这一规定可在旅行者因个人困难或紧急情况很难亲自前往签证颁发处时适用。

无签证要求

3.5.10 一个接受国对来自另一个国家可感知的威胁水平的差异使这一要求只适用于某些访问者。出于政治或现实原因，一些国家允许某些国籍的人免签，并可能在对等的基础上做出这样的决定。最常见的政治原因，是给予地区/次地区一体化公约各成员国国民的自由流动的权利。

3.5.11 一些国家将这一要求定为一种普遍做法，而不实际评估各个国家所形成的威胁。应该研究这种做法，以便针对尽可能多的国家的访问者放弃或废除入境签证要求，而这些国家作为回应也可能废除这样的要求。

国民和永久居民无需提供重新入境签证

3.5.12 因为迁移/移民管制的特殊需求，一些国家要求其国民或在本国居住的外国人提供出境和/或重新入境签证。一般不会颁发或者要求这种证件，它是限制个人自由并在经济上阻碍国际贸易和旅行的额外负担。标准 3.17 和 3.20 要求各国消除这些要求，而且为了按照《联合国人权宪章》的要求废除每一种可能的歧视，标

准 3.18 和 3.21 的规定也建议消除对持有合法永久居住许可的在本国居住的外国人的出境和/或重新入境签证要求。(标准 3.17 和 3.20 与建议措施 3.21)

非机读签证的规范

3.5.13 当颁发的签证不可机读时，附件 9 的建议措施 3.25 建议各国确保个人数据和颁发数据以及这些证件目视区的格式符合 Doc 9303 号文件第 2 部分中规定的规范。这一建议旨在保持签证格式的统一，不管签证可否机读。(建议措施 3.25)

放弃入境签证要求

3.5.14 为了促进旅游和商务旅行，各国应该考虑针对尽可能多的国家的国民放弃或废除入境签证要求。(建议措施 3.19)

3.5.15 当一国放弃或废除入境签证要求时，它意味着当访问者到达入境管制点时，该国将审查入境许可并确定停留时限。该国官员将对每一情况进行审查，并适用给予入境许可的国家规章和程序。

注：一些国家对某些被认为具有低风险的国家的国民不要求入境签证。在实施风险管理原则之后（即认为访问者属于常来常往的商务旅行者），这些国家通常不要求签证，如果该人不打算在其领土上停留 90 天以上的话。

3.5.16 出于国际政治原因和/或在对等的基础上，一些国家允许某些国民免签。

3.6 登机和下机卡

附件9第3章G节：“登机/下机卡”中的标准和建议措施

3.6.1 登机和下机卡是旅行者始发国和/或目的地国可能要求的。应该由相关国家免费提供给航空公司和旅行代理人的这些卡（标准 3.29），包含旅行者移民和海关管制的信息，可提供统计信息，还可向颁发国提供每一个旅行者入境和/或出境的书面记录。在这种情况下，各国应该将其信息要求限于附件 9 附录 5 中规定的标准登机/下机卡中设定的信息，并在旅行者填写完成后接受这些卡，而不是要求航空公司填写或检查这些卡。(标准 3.27, 3.28 和 3.29)

3.6.2 很多国家要求到达的旅行者不但要填写下机卡，而且还要填写海关申报单，以确定一个人是否带入了需要交税或需要经过特别通关程序的限制数量的物品和/或现金。因为这一类型的表格没有在附件 9 中予以考虑，所以其内容不应与其他表格或证件中提供的个人信息重复。当不同当局要求提供个人信息时，应该使用一个数据库从机读旅行证件或其他来源获取身份资料，并允许有关当局分享这一信息（见图 5）。(建议措施 3.26)

国际 登机/下机卡		
(请用大写字母填写*)		
1. 姓名	-----	-----
	姓	名
2. 出生日期	-----	-----
	年	月 日
3. 国籍	-----	
4. 旅行证件	-----	-----
	颁发国	证件类型 号码
5. 到达旅客:		
登机站		
或	-----	
出发旅客:		
下机站		
6. (国家自行要求的其他数据)		
a)	-----	
b)	-----	
c)	-----	
* 适用于使用拉丁字母的文字。		

图5 登机/下机卡

3.7 疫苗接种证

附件9第3章H节：“疫苗接种证”中的标准和建议措施

疫苗接种证的定义

3.7.1 根据世界卫生组织通过的《国际卫生条例》，一个国家可以在某些情况下要求国际旅行者出具预防某些疾病的国际疫苗接种证。国际疫苗接种证是出示给卫生官员的记录疫苗接种情况的官方证件。

3.7.2 关于这一证件的颁发程序、内容、有效期和管制的更多程序信息载于世界卫生组织网站 www.who.int。

疫苗接种的定义

3.7.3 疫苗接种是指接种一个疫苗以激发保护性免疫反应，此种免疫反应可预防接种疫苗者在与对应的传染媒介发生接触时感染疾病。因此，疫苗如果接种成功，将会产生免疫。实际上，“疫苗接种”和“免疫”这两个术语通常可以互换使用。

常见疫苗接种

3.7.4 国际旅行者的最常见疫苗接种是霍乱和黄热病。

对国际疫苗接种证的接受

3.7.5 当各国想要预防传染性和可检疫隔离的疾病在国际上传播时，他们可要求访问者提供预防这种疾病的证明。对于这些情况，标准 3.30 要求相关当局接受世界卫生组织 (WHO) 规定的国际疫苗接种或再接种证。(标准 3.30)

国际疫苗接种证的特点

3.7.6 国际疫苗接种证如果包含下述特点就是有效的：

1. 证书的完整性

证书必须包含每一项细节内容，如果不完整或不准确，就是无效的。

2. 签名

证书必须由持照医生或由经医生指定并授权的人员签字。签字印章不予接受。当证书颁发给不会写

字的儿童时，应该由其父母或监护人签署。对于不识字的人，签名应该由他们的标记表明，并由另外一个人证明。

3. 语言

证书必须以英文和法文印制，可以另外再使用一种语言。

4. 一人一个国际疫苗接种证

证书是个人证书，不应集体使用。对儿童应颁发单独证书，即信息不应纳入父母的证书中。

5. 由世界卫生组织批准的疫苗

只有所使用的疫苗是经世界卫生组织批准的，且疫苗接种中心被卫生主管部门指定用于该中心所处领土时，证书才有效。

为什么我们旅行需要疫苗接种证？

3.7.7 传染性疾病的全球化不是一种新现象。人口流动的增加（不管是由于旅游或移民，还是由于灾难所造成的）；国际食品和生物产品贸易的增长；与城市化、滥伐森林和气候变化相关的社会和环境变化；以及食品加工和分配方法的改变及消费者习惯的变化等，所有这一切都再次证明了在一个国家发现的传染病有可能成为全世界的担忧。（见世界卫生组织网站 <http://www.who.int>）

3.7.8 除了自然发生的流行病之外，流行病的爆发也可以是有意或偶然释放生物制剂造成的。因此，至关重要，需要进行国际合作和制定国际卫生条例，保护全球卫生安全。

3.8 旅客证件和运营人 —— 标准3.31和3.3以及建议措施3.32

附件9第3章第1节：“旅行证件的检查”中的标准和建议措施

3.8.1 各国依赖运营人的乘机登记手续办理程序来确保对旅客进行适当记录。此外，很多目的地国已经通过了规则，对运营人没有发现不合规旅客，或没能采取预防措施避免证件所有人在飞行中毁坏旅行证件处以罚金。

3.8.2 由于这些罚金造成的经济负担以及将这种旅客运回始发地产生的其他开支，运营人应该在登机点采取预防措施，以确保旅客持有过境国和目的地国为管制目的而规定的旅行证件（标准 3.6）。这是通过标准 3.33 确定的运营人承诺。

3.8.3 必须强调的是，尽管附件 9 包含了似乎只让国家当局承担责任的规定，但是一些规定（如上文所述的规定）旨在澄清这些责任，并涉及与运输活动相关联的其他实体。这些实体在简化手续中也发挥着重要作用，

因为他们的程序是旅客在进行国际旅行时必须遵守的整个过程的一部分。然而，尽管证书检查是运营人的责任，但必须认识到，他们并非总能掌握取得成功所需的全部信息和专业知识。因此，附件 9 要求政府当局帮助运营人评估旅客出示的旅行证件。(标准 3.31)

3.8.4 这种合作的条件可能因每个国家和机场而异，这取决于运营人可用的资源。例如，当运营人很难或者不可能联系相关国家的大使馆或领事馆时，机场的移民当局可以提供有益的帮助和专业知识，解决对旅行证件的有效性和真实性产生的疑问。

旅行代理人对移民要求的滥用

3.8.5 每当旅行代理人代表一家航空公司销售航空运输的权利因为在遵守移民要求方面出现滥用行为而被该航空公司收回时，采取这种行动的航空公司应该告知相关政府当局及所有可能被这些滥用行为影响的其他航空公司，以便他们可以采取适当行动。

打击旅行证件滥用的合作协议

3.8.6 各国也可以与提供往返这些国家的国际航班的运营人达成合作协议 (如谅解备忘录)，以便打击旅行证件伪造行为。这些协议应该确定他们之间在这一领域相互支持和合作的指导原则，并就下述问题分配特定责任：

- a) 确定登机旅客所持旅行证件的有效性和真实性；和
- b) 建立必要的步骤，预防旅客在前往目的地途中丢失或毁坏证件。

从其他国家派驻联络官员

3.8.7 为了有助于提高运营人所实施的证件检查程序的有效性，各国可以考虑与其他国家做出安排，允许在机场派驻“联络官员”，以便确认登机旅客旅行证件的有效性和真实性 (建议措施 3.32)。这些安排可能通过使用谅解备忘录或其他形式的国际合作做出。

如果运营人遵守了要求，不得对其处以罚款

3.8.8 为了承认运营人所作的努力，在到达和/或过境旅客被发现证件不妥，而运营人可以证明已经采取一切足够的预防措施来预防这些情况发生时，不应对运营人处以罚金。为此目的，发布了标准 5.14，要求各国依此行事。

3.9 放行手续：离境

附件9第3章J节：“离境程序”中的标准和建议措施

3.9.1 当局、运营人和机场管理部门有机会通过确定处理旅行者及其行李的高效放行时间来提高他们的公共形象。

3.9.2 为了获得最高效率，负责各种手续的所有实体之间必须进行密切而实际的协调与合作。因为整个放行过程所要求的实际时间是可以测量的，将实际时间和所采纳的目标时间加以比较可以提供准确的测量结果，可利用该结果找出和分析特定的问题（如缺少资源，程序不实用，缺乏协调）。通过这种分析，对适当解决方案的寻找和选择便可以事实为依据。

3.9.3 确定放行所需最长时间符合附件9标准1.2中所包含的原则，该标准要求各国把完成对人员和航空器的边防管制和对物品的放行/通关所需的时间保持在最短。附件9也包含关于确定这种最长放行时间的规定，所采纳的时间以曾协助国际民航组织制定和/或改进简化手续措施的专家的经验为基础，这些专家代表不同学科，来自世界不同地区。

办理乘机手续的时间

3.9.4 承运人应该系统地以时间表的形式公布最晚办理乘机手续的时间，供公众使用，至少对每一个国际航班应如此。最晚办理乘机手续的时间应该在旅客预订机票或购买机票时以书面形式向旅客确认。运营人和机场管理部门应该努力为每一机场的每一类型的航班确定一个时间。

延误信息

3.9.5 运营人应该尽一切努力在办理乘机手续之前将离港时间的延误告知旅客。

出境放行手续的目标时间

3.9.6 完成旅客及其行李的所有出境放行手续的目标时间是60分钟（建议措施3.36）。这一时间必须累计，并且指需要正常处理的所有旅客。

完成出境放行手续的活动

3.9.7 需要在建议的60分钟内完成的所需出境放行手续包括：

- 航空公司办理乘机手续；
- 航空保安措施；

- 收取机场费或其他税费 (适用时); 和
- 出境边防管制措施, 如护照、检疫或海关管制。(建议措施 3.36)

多通道入境系统 (建议措施 3.37)

3.9.8 这种方法便于将有更严格要求的群体分离开。例如, 将机组成员和访问者与国民和永久居民分离开。从机组和访问者中还可再分离出属于某一享有特权国家的人员。

3.9.9 使用多通道技术将人员分类的进一步好处是, 这样做还可加快人员处理速度, 因为管制代理人会对特定群体进行反复研究。

3.10 放行手续: 入境

附件9第3章K节: “入境程序和责任”中的标准和建议措施

运营人提供信息的义务

3.10.1 缔约国的航空公司运营人、机场管理部门和公共服务应该维持并在可能时扩大及时告知旅客入境要求和入境程序的方案, 其中尤其涉及公共卫生和移民要求、海关豁免、进口物品禁令和限制、农业检疫规章, 以及游客及其他回国旅行者从海外最常购买的物品的税率等信息。

入境放行手续的目标时间

3.10.2 对于需要接受常规检查的旅客, 完成入境放行手续的最长目标时间应该为 45 分钟 (建议措施 3.39)。无论航空器的尺寸和计划的到达时间如何, 这一时间都应实现。

怎样计算时间目标

3.10.3 45 分钟的目标应该自旅客从航空器上下机那一刻起计, 一直到旅客从该程序所涉及的各当局那里放行为止, 包括航空保安措施和入境边防管制措施 (如移民、检疫或海关管制)。

在到达管制点之前不收集证件 —— 标准3.41

3.10.4 当制定边防管制程序时, 所涉当局应该考虑在到达管制点之前收集旅客证件对旅客产生的不利影响和使其感到的担忧。因为有证件丢失的实际风险, 旅行者害怕成为没有证件的人和可能面临个人困难, 而且重新向其颁发旅行证件的手续既耗时又费钱。在这种情况下, 不但旅客, 而且所涉当局都会受到影响, 因为由

此造成的投诉使当局很难应对这些问题。

3.10.5 在此背景下，标准 3.41 规定，除特殊情况外，各国不得要求在旅客或机组到达护照管制点以前收集他们的护照、官方旅行证件或者其他身份证件。(标准 3.41)

各国必须迅速接受人员以便进行检查 —— 标准3.42

3.10.6 曾出现因为缺少人手或其他原因，一架航空器及其旅客不得不等待政府当局(边防管制)做好接受他们的准备的情况。因此，航空承运人和旅行者都要等待更长的放行时间，致使机场某些区域如停机坪和登机口等出现拥挤。这还会妨碍航空公司的航班计划，并给机场的时刻分配造成影响。

3.10.7 考虑到上述因素，以及这样的延误对航空承运人、旅行者和机场带来的成本和造成的操作上的影响，标准 3.42 要求有关政府当局迅速接受旅客和机组，以便对其能否获准入境进行检查。(另见本手册对“入境许可”一词的定义和关于可否获准入境问题的附件 9 标准 5.16。)

运营人在人员被接受进行检查之前对其负责 —— 标准3.43

3.10.8 运营人和边防管制当局需要正式确定他们对于监护和照料国际旅行者的责任范围。确定清楚和标准的责任可帮助运营人避免混乱和错误，加强边防管制措施的实施。在这一方面，标准 3.43 规定，监护和照料旅客和机组直到他们被接受进行检查是运营人的责任，并要求各国通过采纳本规定使这一责任标准化。

3.10.9 “被接受进行检查”这一术语在附件 9 中被定义为：“旅客或机组成员‘被接受进行检查’，是指该人员在下机后，为寻求进入有关国家而第一次出现在入境管制点，由管制官员做出允许其入境与否的决定。这不包括查看旅行证件。对旅行证件的查看可在下机后立即进行。”(标准 3.42 注)

3.10.10 如标准 3.43 中所确定的那样，运营人的责任包括在下述时段中监护和照料旅客和机组：

- 航空器和航站楼之间；和
- 在航站楼内到边防管制点之间。

扣留假冒、涂改或伪造的证件

3.10.11 为了确保假冒、涂改或伪造的证件被从流通中剔除，以便这些证件不被用于和再次用于非法迁移，标准 3.46 要求各国扣留这样的证件。这一标准还要求各国扣留冒用者(即使用其他人的证件旅行的人)的证件。这些被扣留的证件将被退还给证件颁发国或该国常驻外交使团。

预报旅客资料 (API)

预报旅客资料的目的

3.10.12 附件 9 的建议措施 3.47 建议各国引入预报旅客资料系统,该系统允许在旅客离港前获取他们的信息,并由相关政府当局传输和分析这样的数据。

3.10.13 在边防管制点如可获得用于放行目的的旅客抵达前信息,便可应用适当的风险管理技术,这些技术可加快放行过程并把管制资源集中用于发现和筛查具有较高风险级别的旅客。预报旅客资料的主要价值在于增强保安和旅客放行程序的效率和有效性。从统计上看,大多数旅行者不会对执法造成任何威胁,因此“无辜”的旅客应该接受最低程度的管制。

3.10.14 预报旅客资料是一种简化手续措施,但它也被认可为是一种保安措施,因为问题情况可能在航班到达之前查明,从而使执法和保安得到加强。这可能成为政府花费必要资源来改进检查过程的强劲动力。然而,应该指出,预报旅客资料方案的成功要通过运营效率的提高和机场拥挤的减少来衡量。

预报旅客资料的说明

3.10.15 预报旅客资料系统涉及下述步骤:

- 1) 在人员离港之前获取某些护照或签证信息,并用具体航班数据对其加以补充;
- 2) 通过电子方式将上述信息传输给相应的政府当局; 和
- 3) 处理这些信息,以便构思、分析(风险评估)和确定旅行者到达时适用的管制过程。

证件读取装置的使用

3.10.16 将办理乘机手续和入境通关的时间降到最低限度的一个重要工具是证件读取装置。这种读取装置有两大益处:快速读取旅行证件信息和数据的准确性。

Doc 9303 号文件中标准规范的使用

3.10.17 统一可带来好处,标准化便是实现统一的方法。当要求传输的数据仅限于 Doc 9303 号文件第 1 部分第 1 卷第 4 节附录 6 所规定的机读区域中所载的信息(旅行者的身份信息)时,边防管制当局就可以充分获得统一性带来的好处。对数据的统一要求可降低与其相关的成本,并便利预报旅客资料系统的研发和使用。(标准 3.47.1)

电文格式 PAXLST

3.10.18 每一项通信需要三个基本元素即发射器、接收器和传输介质，彼此能够匹配。如果发射的信号无法由接收器识别，或者发射器和接收器使用的传输介质不同，就不可能进行通信。这一原则也适用于预报旅客资料系统。通过信息源传输的数据必须遵守预定的格式，这一格式也可被目的端处理器识别。

3.10.19 为了解决互用性问题，联合国制定了电子数据交换 (UN/EDIFACT) 的规范。PAXLST 被作为包含旅客信息的电文标准格式而编制。这一格式对于全球互用性和参与国之间旅客预报资料系统的未来互联是必不可少的。

预报旅客资料 (API) —— 基本信息

引言

3.10.20 预报旅客资料系统由一些国家的海关服务部门设计，这些国家确认有必要解决近些年来由航空旅客造成的日益增长的风险，尤其是毒品走私和其他对国家保安的威胁。在一些地方，这种加强管制的需要，加上航空旅客运输量的增长，使海关和移民服务资源严重紧张，结果导致到港旅客处理工作出现无法接受的延误。一种可在航空器仍处于飞行中时就将旅客的身份资料发送给当局，以便在旅客抵达之前对照计算机数据库进行处理的系统，被认为是一种可更好地遵守规定和更快地放行低风险旅客的工具。

背景

3.10.21 《芝加哥公约》第二十九条要求从事国际航行的每一架航空器都携带某些文件，包括针对旅客的“列有旅客姓名及其登机地与目的地的清单”。附件9标准2.12规定一般不得要求提交旅客舱单，并指出如果需要提交该资料，所要求的内容应该限于规定格式中所包括的数据元素，即姓名、登机地和下机地及航班的详细信息。

3.10.22 应该指出，所通过的标准2.12把旅客舱单当作一种纸质文件，可以机打或手写，并通过手工提交。尽管如此，将信息量限制在对满足安全、效率和合规的基本目标必不可少的范围内的概念，也适用于现代电子数据交换系统，如预报旅客资料系统。人们广泛承认，在涉及信息交换的任何系统（无论是不是自动化系统）中，收集数据都是主要的开支；因此数据收集的增加应带来大于额外成本的效益。在第10次简化手续专业会议 (FAL/10) 上就预报旅客资料系统展开的辩论中，以及最终在第11次简化手续专业会议上作为建议措施通过预报旅客资料系统的过程中，这一原则都是核心问题。（建议措施3.47）

3.10.23 美国的一些航空公司同意试验预报旅客资料系统，下面各段对该系统进行了简要说明：

3.10.24 每一位旅客的数据（与在护照机读区内所包含的数据相同）由航空公司在海外办理乘机手续时获取，由航空公司的订座/管制系统进行格式化并传输到中央海关系统，在海关系统中比照机构间数据库和黑名单对该数据进行查验。查验结果然后下传到所要到达的机场，在机场分发给移民局和海关。在航班抵达之前完成这一过程可极大地降低或消除在检查每一位旅客时耗时的数据录入和计算机处理需求。

3.10.25 由于航空公司和管制当局加强了预报旅客资料系统，越洋航班（在使用预报旅客资料系统之前经常延误超过两个小时）的旅客放行时间已经降低到远低于国际民航组织建议的 45 分钟目标的水平。除了在生产方面有这种提高外，管制当局意识到他们的执法工作也得到了加强，原因是提前接受信息使他们有更多的时间处理旅客信息并就检查目标和适当的管制程度做出更好的决定。

3.10.26 第 11 次简化手续专业会议的建议表明，大家从原则上支持在世界范围内使用预报旅客资料系统，然而，大家也承认这可能不是所有情况的解决方案，而且一些国家还不能实施这样的系统。建议有兴趣建立预报旅客资料系统的国家和机场考虑下列问题：

作为电子数据交换 (EDI) 系统的预报旅客资料系统

3.10.27 一个预报旅客资料系统需要始发地航空公司与目的国之间进行电子数据（源于护照的身份识别详细信息和基本航班信息）交换。建议措施 3.47 并不涵盖手工准备包含额外旅客信息的名单、电报报文或文件。

作为预先检查系统的预报旅客资料系统

3.10.28 预报旅客资料系统的目的不仅仅是为了向当局提供完整的机上旅客舱单，还为了使当局能够安排好航班抵达前对这些数据进行审查的必要程序和资源，以便缩短旅客到达后的检查时间。

成本

3.10.29 电子数据交换系统需要运营人与管制当局在计算机硬件、软件和人员培训方面进行大量投资。必须有一个可以通过电子方式访问的数据库；建立这一数据库是国家的责任。运营人和管制当局可以预计研发各自的计算机系统和建立通信链接以便能够获取、传输、接收和处理要求的数据所产生的成本。附件 9 建议各国力求将为特定航班传输预报旅客资料的次数减至最少（建议措施 3.47.4），即应该避免重复要求为任何单个航班提供数据。这样做是因为每一次传输数据都会给运营人造成一些成本。在一些情况下，机场设施可能需要进行改造，以便将进入预报旅客资料的旅客与其他旅客分开处理。

新程序的影响

3.10.30 尽管《芝加哥公约》第二十二要求各国简化国际空中航行和采取一切实用措施，防止不必要的延误，但是第十三条要求航空界遵守一国“……关于入境、放行、移民、护照、海关及检疫的规章……”的法律和规章。从运营角度看，一个与航班抵离相关的新程序如果有利于提高运营生产力，并可促进对上述法律的遵守和/或加强航空保安，就可以证明是合理的。预报旅客资料系统可以有效地解决国家保安问题、旅客处理中无法接受的长时间延误问题，以及人员短缺所导致的执法工作减弱的问题。引入一个系统的成本应该依据这些问题在一个国家或相关机场的严重程度来衡量。

旅客处理延误的多种原因

3.10.31 应该承认，花费在下机和最终放行之间的时间并非都是由于边防放行机构的工作造成的。低效的行李处理、没有登机桥和地面交通、从航空器到检查区的较长行走距离都是一些导致延误的因素，但是这些问题无法通过预报旅客资料系统来解决。需要分析确定旅客放行超时有多少是由于检查过程造成的，以便决定建立预报旅客资料系统是否适当。

多个检查机构

3.10.32 如果决定建立预报旅客资料系统，重要的是在规划和研发阶段让所有检查机构参与其中。海关、移民局和农业当局都有不同的信息需求，必须兼顾这些需求，以防止由于一个机构未参与而影响其他机构生产力的提高。

行业的参与

3.10.33 因为参加预报旅客资料系统会给运营人带来成本，所以他们的合作在自愿参加的情况下最为有效。对没有参加预报旅客资料系统或者出现差错的运营人不应采取惩罚措施，尽管乘坐没有参加该系统的运营人的航班到达的旅客被认为可能要花费更长的时间放行。为了在运营人和当局之间创造一个和谐、富有成果的工作关系，新系统应该根据其利弊加以推广。

整体机场过程

3.10.34 预报旅客资料系统要取得成功，就需要参与旅客检查过程的所有方面都给予合作。

3.10.35 不断发展预报旅客资料系统应该成为机场简化手续委员会会议事日程中的重点。

3.10.36 缔约国应该酌情引入预报旅客资料系统，该系统要求在离港前获取护照中的详细信息并通过电子方式将这些信息传输给目的地的当局。在这样做时，各国必须遵循世界海关组织 (WCO)/国际航空运输协会 (IATA)/国际民航组织预报旅客资料指导方针中所述的 UN/EDIFACT PAXLST 信息格式 (标准 3.47.1)。为了避免在办理登机手续中需要额外处理时间，应该鼓励使用证件读取装置获取机读旅行证件中的信息。

旅客姓名记录 (PNR) 数据

3.10.37 在当前加强保安管制的环境下，人们承认现代化的简化手续工具，如机读护照 (MRPs) 和预报旅客资料 (API) 系统等，可提高国际民用航空的整体保安水平。最近几年，人们对将预报旅客资料作为保安措施的兴趣已经增大。一些国家认为，为了打击恐怖主义和保护边界，有必要除了要求提供预报旅客资料外，还要求提供在航空器运营人订座系统和其他此类系统中存储的与旅客相关的额外数据。

3.10.38 由各国收集旅客姓名记录 (PNR) 数据的问题是在国际民航组织第 12 次简化手续专业会议 (2004

年)上首次提出的,随后作为建议措施 3.48 纳入了附件 9。该规定建议要求获得旅客姓名记录的缔约国应该使其数据要求和对此种数据的处理符合国际民航组织制定的指导方针。(建议措施 3.48)

3.10.39 2006 年 4 月,国际民航组织公布了 Cir 309 号通告——《旅客姓名记录 (PNR) 数据指导方针》。该指导方针的目的是,制定对旅客姓名记录数据进行传输,随后由相关国家对其进行处理的统一措施,所基于的原则如下: a) 最大限度降低给行业造成的成本; b) 信息的准确性; c) 数据的完整性; d) 对个人数据的保护; e) 及时性; 和 f) 数据管理/风险管理的效率和效力。(见《旅客姓名记录 (PNR) 数据指导方针》(Doc 9944 号文件)。)

3.10.40 该指导方针力求帮助各国设计数据要求和程序,以便将可能影响这些统一措施实施的技术负担降到最小。该指导方针涉及旅客姓名记录数据从一个运营人系统向一个国家的传输问题和这些数据的管理问题,包括存储和保护安排。(见《旅客姓名记录 (PNR) 数据指导方针》(Doc 9944 号文件)。)

有组织团体的旅行

3.10.41 不鼓励集体收集和检查有组织团体旅行人员的旅行证件,因为这会干扰其他旅客的正常流动。然而,如果因为一国的特殊交通特征,当局仍然认为这种做法有益,则应使用专门的管制点处理团体人员。

旅客的风险管理

为什么要使用风险管理

3.10.42 实际上,尽管海关当局和其他当局的规模和资源是固定不变的,有时甚至还在缩减,但他们却不得不应付国际旅行和贸易的大幅增长,同时还要以简化文件和程序,以及几乎立即使人员和货物放行/通关的形式加强简化手续。

3.10.43 这意味着他们再也不可能在不造成很长的放行时间、拥挤和公众不满的情况下使用传统的人员管制方法;或者使用传统的以单件交运货物为基础的货物管制方法,以确保收取了正确的收入,实施了贸易政策协议(配额、优惠),发现并适当处理了禁运或限运货物。试图这样做会给边防管制当局的资源造成不切实际的负担,导致不可接受的人员和货物放行/通关的延误。

3.10.44 每一个机构风险评估中所涉及的因素都不同,国家之间也不同。其重要性可能基于可感知的“威胁”类型。无论这种感知如何,检查机构都应该为确定需要更仔细检查的目标人员,以及为加快对那些风险很小或没有风险人员的放行速度确定合理依据。这样的决定应该以所评定的风险级别或违法或其他违规行为的可能性为基础。风险评估可针对个人,群体或者整架航空器进行。

使用双通道系统

3.10.45 双通道或红/绿系统是海关对入境行李进行检查的最熟知和最常用的选择性过程之一。世界海关组织（前身为海关合作理事会）在对这一设施的益处（高效地处理日益增长的旅客量，而无需相应地增加海关人员）进行分析并得出可以采用该设施而不会降低海关管制有效性的结论之后，于1971年建议其成员国引入双通道系统。

3.10.46 为了实施上述建议，国际民航组织通过了附件9的标准3.51，要求各国根据有关机场的条件和业务载量，采用双通道系统或其他选择性程序，进行以风险管理为基础的海关和检疫检查。详细信息见附件9附录6。（标准3.51）

失效护照上的有效签证

3.10.47 当护照在签证之前失效时，只要该签证和访问者的新护照一起出示，颁发签证的国家就应该继续接受该签证，直至签证过期。（建议措施3.53）

示例：一个人持有的一本有效期至2002年8月20日的护照，但是一国给予的签证的有效期为2002年12月31日。旅行者获得了8月20日之后旅行的新护照并希望在2002年12月31日之前访问签证颁发国。在此情况下，应该允许旅行者通过出示包含有效签证的老护照和有效的护照入境该国。

3.10.48 当有人出示一个入境次数有限的签证时，管制官员必须在签证页附近的地方以适当、清楚和非贬低性的方式注明该签证每一次使用的情况。这一地方应该提前由各国确定，以便持有人、运营人或政府当局可以很快决定其有效性，且无需使用任何特殊手段。这还有助于防止一个人使用入境次数用尽的签证进行旅行。（标准3.54）

检查之后将证件退还给持有人

3.10.49 人们对在办理放行手续或过境时暂扣旅客护照的做法表示严重担忧，因为旅行者的护照如果在被政府当局扣押过程中丢失，将面临令人不快的困难并为此付出代价。在这一方面，国际社会承认护照是一种个人财产，应该在政府当局检查之后立刻退还给所有者。

3.10.50 只有在特殊的个别情况下，政府当局才可扣押旅行证件。标准3.55要求各国采取措施，确保在检查所有旅行证件之后立刻将它们退还给所有者。（标准3.55）

对来自疫区人员的卫生检查 —— 建议措施3.56

3.10.51 各国通常要求在旅客到达入境点时对其进行医疗检查，以便避免来自其他国家的传染性疾病的传播。因为检查所有到达旅客没有实际意义，附件9的建议措施3.56建议将这样的检查只限于根据国际卫生条例在有关疾病潜伏期内来自疫区的旅客。

3.11 过境手续

附件9第3章L节：“过境程序和要求”中的标准和建议措施

3.11.1 有些国家只通过特定过境机场接受入境旅客，因为有多于个航班衔接和/或多个国际到港/离港航站楼。在这种情况下，由于到港和离港航站楼之间有很长距离或缺少过境休息室，可能迫使地方当局要求过境旅客出示过境签证。允许旅客办理完所有放行手续后在机场公共区域内自由走动的这种签证有其优点和缺点。它解决了旅客必须乘车到离港航站楼/登机口的问题，但是因为需要提供额外服务，它也可能给边防管制当局增加工作负担，这可能分散用于应对高危目标和执法任务的管制资源。

3.11.2 因为过境旅客和当局都会受到要求提供过境签证的影响，所以标准 3.58 要求各国在可能的情况下制定消除要求提供过境签证的程序，并向过境旅客和机组提供有关设施，如由航空公司运营人管理的并在边防管制当局监视下的直接过境区和过境护送队。这将允许过境旅客临时停留在机场，不需要办理进入过境国的边防管制手续。

过境签证

对尽可能少的国家要求过境签证

3.11.3 对于那些无法消除过境签证要求的情况，附件 9 的标准 3.59 要求各国把要求其国民持有此种签证的国家数量保持在最低限度。(标准 3.59)

3.11.4 当旅客满足下述条件时，没有签证过境是允许的：

- 是有效护照的持有人；
- 不离开直接过境区或“隔离区”；
- 在机场停留少于 24 小时；
- 持有进入第三国的有效签证或入境许可；和
- 有有效机票和从同一机场在同一天前往第三国的经确认的航班订票记录。

3.12 与其所有者分离的行李

附件9第3章M节：“与其所有者分离的行李的处置”中的标准和建议措施

3.12.1 为了不影响行李处理方面的技术发展（如很多国家已批准的世界范围行李追踪系统以及为加快程序做出的其他努力），附件 9 的标准 3.62 要求各国允许在同一机场的国际航班间转运错运行李，除非为了航空

保安或进行其他必要管制，无需检查。(标准 2.16 和标准 3.62)

对错运行李的临时妥善看管

3.12.2 当直接转运错运行李不能实施时，各国应该确保在适当地点对这些行李进行临时妥善看管。(标准 3.62)

3.13 机组身份证件

附件 9 第 3 章 N 节：“机组和航空器运营人的其他人员的身份证明与入境”中的标准和建议措施

机组成员证和民用航空安全检查员证

3.13.1 机组成员证是一种官方证件，用作飞行机组与客舱乘务员的受聘证据和身份证明，不应与证明飞行机组专业资格的机组执照混淆。

3.13.2 附件 9 关于这一证件的规定源于这样一点，即人们普遍承认，使用机组成员执照和证书替代护照和签证给航空器运营人带来了巨大好处，这一好处即使在各个航空公司运营人之间交换航空器的情况下也继续存在。

3.13.3 实施上文所述的机组成员证使航空公司能够高效配置人员。然而，当一些国家不接受它们时，使用这一证件的全部益处就无法体现。

机组成员和飞行机组成员的定义

3.13.4 附件 9 将机组成员定义为由运营人指派在飞行执勤期内在航空器上担任勤务的人员。(附件 9 第 1 章 —— 定义)

3.13.5 附件 9 还将飞行机组成员定义为在飞行执勤期内对航空器的操作负有必不可少的职责并持有执照的机组成员。

机组成员证 (CMC) 的内容

3.13.6 在证件的实际颁发中，客舱乘务员和飞行机组都被认为是机组成员。这一证件的一般内容见附件 9 的附录 7。机读机组成员证的详细技术规范载于 Doc 9303 号文件第 3 部分第 1 卷第 5 节的附录 7。(见图 6)

发证国 主管当局		机 组 成 员 证	
持证人 照 片	姓	名	
	性别	国籍	出生日期
	受雇单位	职业	
	文件号	失效日期	
	(持证人签字)		

正面

		发证国
持证人可凭此证在有效期内随时再次入境。		
发证地点	(签字)	发证当局
机读区 (当颁发非机读证件时，此处留作空白)		

背面

图6 机组成员证 (CMC)

在附件9中出现的机组成员证

机读卡形式的机组成员证

3.13.7 考虑到机组成员证可能被频繁使用，制作的证件要有安全、可以管理和耐用的特征；在这一方面，附件9的标准3.68规定，如果各国颁发机组成员证，必须根据Doc 9303号文件第3部分公布的规范，以机读卡的形式颁发。(标准3.68)

对非机读机组成员证的要求

3.13.8 必须强调的是，尽管Doc 9303号文件包括了机读旅行证件的规范，但这些规范也适用于非机读证件，这些证件在颁发时可在机读区注明“本证为非机读证件”的字样。这一做法有利于世界范围内机组成员证的标准化。从这种意义上来说，所有非机读机组成员证在颁发时都应该使用与对应的机读证件相同的布局。

机组成员证的目的

3.13.9 颁发标准机组成员证的目的是，通过豁免机组成员签证要求，同时向边防管制当局保证所涉机组的旅行证件、身份及背景的真实性来便利航空公司机组成员的国际旅行。附件9的标准3.71要求各国承认机组成员证是一个令人满意的临时入境身份证件(标准3.71)。这样做的目的是，即使持有人不是他/她所服务的航空器的登记国的国民，该证件也适用。

在何种情况下应接受使用机组成员证临时入境

3.13.10 持有机组成员证的机组成员应该满足某些条件，才能被准许临时进入一个国家而不要求签证。

3.13.11 这些条件包括：

- 登机或下机时自己保管证件；
- 停留在航空器经停的机场或与该机场比邻城市范围内；和
- 乘坐同一架航空器或其下一个正常定期航班离境。(标准3.71和建议措施3.71.2)

对颁发机组成员证的管制

3.13.12 有必要确保在颁发机组成员证时遵守适当的管制程序，以确保证件安全。各国必须首先在颁发机组成员证之前进行背景检查。结合机组成员证的颁发问题，也对其他与证件保安相关的管制措施做了规定。(标准3.70)。目的是使颁发机组成员证的管制措施与第3章规定的其他证件保安管制措施保持一致。(标准3.7和3.8)

3.13.13 各国应该提供设施，使机组成员能够获得其聘用期内有效的机组成员证(标准3.67)。机组成员证的颁发程序应该为机组成员和边防当局提供高效的服务，同时获得执法的充分支持。

对机组成员的检查 —— 标准3.66

3.13.14 在 2001 年 9 月 11 日的事件发生之后，机组成员及其行李像其他旅行者一样要接受边防管制当局的彻底检查。然而，因为他们要比旅客先登机，以便为飞行做好准备，还因为他们的背景更容易随时获得，所以当局应该尽可能快速地检查机组成员及其行李。(标准 3.66)

3.13.15 在这一方面，标准 3.66 要求各国为机组成员的放行采取特殊措施或进行特殊安排。因为政府并非对每一个人都有同等的兴趣，而是对访问者、回国的居民和其他类型的人（如航空公司机组成员）有不同程度的兴趣，这些人员在指定的管制点将会得到更高效的检查。

3.13.16 因此，为了通过选择性的过程来加速旅客放行（标准 3.51），各国最好为机组成员放行提供单独区域。

3.14 航空安全检查员证

附件9第3章0节：“航空安全检查员”中的标准和建议措施

3.14.1 航空安全检查员证是颁发给航空安全检查员的证件，它便利了边防当局对这些人员身份和任务的检查。这一证件的格式和要求与机读机组成员证相似，见附件 9 的附录 8。

3.14.2 考虑到这些检查员执行的任务是保护国民（旅行中的和在地面的）及其他国家公民的安全，附件 9 的建议措施 3.73 建议边防当局给予执行检查任务的检查员与机组成员相同的待遇。在这一方面，航空安全检查员证被认为是官方旅行证件，该证件除便利了对这些检查员的身份和任务的检查外，还赋予持有人接受与其他机组成员所享有的特权相似特权的权利。

3.14.3 为了使航空安全检查员证以及附件 9 中规定的其他旅行证件在世界范围内得到接受，必须遵守标准规范。鉴于这一目标，这一证书的详细规范已经通过，并公布在 Doc 9303 号文件第 3 部分 ——《型号 1 和型号 2 机读官方旅行证件》中。为了使这些旅行证件在世界范围内得到接受，各国当局被要求按照附件 9 的附录 8 中规定的规范颁发这些证件，并将作为官方旅行证件接受这些证件。(建议措施 3.74)

聘用期内有效的证书

3.14.4 为了避免频繁申请航空安全检查员证和减轻颁证当局的工作量，这样的证书应该在检查员的聘用期内一直有效。(建议措施 3.73)

安全检查员需要携带的证件

3.14.5 附件 9 的建议措施 3.75 建议，当安全检查员执行任务时，他们不但要携带航空安全检查员证，还要携带飞行检查员行程单（经雇用该检查员的国家正式批准）的个人副本和有效护照。(见图 7)

安全检查员临时入境的特权

3.14.6 各国应该将给予机组成员的临时入境的特权 (如标准 3.71 中所述) 也给予另外一国执行检查任务的安全检查员 (建议措施 3.76), 条件是下一个飞行检查在不晚于正常休息期之后进行。

发证国 主管当局			民航安全 检查员证
持证人 照片	姓		名
	性别	国籍	出生日期
	受雇单位		职业
			民航安全检查员
	文件号		失效日期
	(持证人签字)		

正面

	发证国
持证人可凭此证在有效期内随时再次入境。	
发证地点	(签字) 发证当局
机读区 (当颁发非机读证件时, 此处留作空白)	

背面

图7 民用航空安全检查员证

第 4 章

货物及其他物品的入境和离境

4.1 引言

附件9第4章A节：“总则”中的标准和建议措施

4.1.1 国际民航组织通过其简化手续专业会议和简化手续专家组修改和更新了附件 9 的规定，以确保与海关管制相关的标准和建议措施与世界海关组织 (WCO) 1999 年修订的《京都公约》⁴的规定以及世界海关组织引入的现代概念，如风险管理和最佳使用自动化信息系统等相一致。

目标和战略

4.1.2 附件 9 中最新的货物简化手续的规定反映了如下具体目标和战略：

1) 目标：实现货物放行时间目标

战略

- 将风险管理为基础来选定需要检查的运输货物，或选定需要对特定运输货物或特定类别的运输货物实施管制的水平。关于在第 4 章规定中使用的“风险管理”的定义，请见本手册术语表中的定义和本章后半部分给出的解释。
- 在航空器抵达前提前提交和处理舱单与入境信息。
- 以电子信息技术代替政府当局和私营部门的手工程序。
- 将海关管制和其他相关管制机构的管制融为一体 (即协调检查)。

2) 目标：实现各国和运营人系统之间的全球互用性。

战略：

- 将信息要求和格式 (包括机读数据) 标准化。
- 转向电子通信 (即无纸化)。

⁴ 《关于简化和协调海关业务制度的国际公约》，1973 年 (世界海关组织于 1999 年修订)。

3) 目标: 从质量上改进工作, 使客户满意度和对管制当局信心同时得到提高。

战略:

- 推行最优程序概念 (即增强行业的能力水平, 此种能力可确保较高的合规标准, 进而使当局能够承受最大程度的简化手续)。
- 促进海关的效率和廉洁。
- 促进附件 9 和《修订版京都公约》⁵中概述的标准化程序。

适用于航空货运的一般原则

简化手续的总体目标和方式

4.1.3 标准 1.2 规定了附件 9 的目标, 而标准 1.3 至 1.6 和该附件的后续章节对实际实现这些目标的方式做了规定 (见本手册前言)。

以最低程度的延误和不便放行/通关

4.1.4 “放行”和“通关”这两个术语在附件 9 第 1 章中都进行了定义。从根本上讲, 通关只有在所有官方要求都满足时才准予, 而放行是指海关将物品交给相关人员处理, 无论所有海关手续是否已经完成, 以及物品在当时是否能够实际通关。

4.1.5 通过航空运输的物品实际上经常同时通关和放行, 尤其是在所有事情都按部就班进行并使用了自动通关过程时。然而, 在很多情况下, 为了不给物品造成不必要的滞留, 海关可以给予放行, 但实际通关只在随后才准予。这一切都按照标准 4.25 和 4.27 与建议措施 4.28 中规定的特别程序, 在商定的基础上进行。然而, 还存在海关根据标准程序可能在通关之前放行物品的各种其他情况, 其中包括:

- 某些信息无法立即获得, 以及提交了临时性的或不完整的物品申报单;
- 某些辅助性文件无法立即获得;
- 例如为了确定物品的关税分类, 不得不提取样本; 和
- 经海关同意, 延迟提交统计分类数据和支付关税。

4.1.6 当在这些情况下放行物品时, 需要让海关确信, 没有不遵守法律的风险、所有官方要求都将得到满

⁵ 《关于简化和协调海关业务制度的国际公约》1973 年 (世界海关组织于 1999 年修订)。

足、手续将及时完成。此外，当没有支付进口关税和税收时，必须向海关保证已经提供了支付关税和税收的担保。快速放行物品对进口商和出口商来说，显然是主要简化手续指标。

简化手续和管制/执法

4.1.7 在实践中，附件9第4章中规定的关于物品处理的适当、有效、现代化程序的适用，使得在不削弱保安及合规程序的情况下提供各类有用的简化手续措施成为可能。实际上，这样的措施通常有利于提高当局管理其管制过程和执行法律的能力。然而，这有赖于所有有关方面在国家层面和国际层面上进行充分的交流和信息交换。(标准 1.2 c)

风险管理

4.1.8 风险管理在附件9中被定义为“系统地运用管理程序和措施，为边防管制机构处理有风险的流动或托运物提供必要信息。”就此而言，“风险”意味着不遵守法律的可能，而“风险管理”意味着风险分析、风险指标、风险评估和风险概述。它还包括为了将资源集中用于被认为具有最高风险并最有可能需要采取执法行动的物品和情况，接受托运物品中一定程度的风险。(标准 1.3)

为什么应该使用风险管理

4.1.9 规模和资源固定不变，实际上甚至在缩减的海关与其他当局，必须要应付国际贸易量的大幅增长，同时还要提供简化的文件和程序，并对货物进行即时放行/通关，以满足按时交货的商业要求。这意味着他们不能为了确保收取了正确的收入，实施了贸易政策协议(配额、优惠)，发现并适当处理了禁止性或限制性物品，而继续使用传统的以单个交运货物为基础的物品管制方法。试图这样做只会给海关造成不切实际的负担，导致不可接受的物品放行/通关的延误。

4.1.10 因此，海关引入了一系列针对他们确信遵守了官方要求的进口商/出口商的特别程序，还引入了基于风险分析和评估的管制措施，以便使他们能够不延迟地放行/通关绝大多数物品(合法物品)，这样他们的工作和资源就可以集中在被认为产生高度风险的物品上。

现代化管制安排的关键因素

4.1.11 风险管理是现代化海关管制安排中的首要原则。成功方案中的主要因素包括：风险确定和分析；选择性、概况描述和目标锁定；监测和审查；以及对合规的衡量。所有这一切都要以适当的信息技术、海关/贸易合作以及各海关管理当局之间相互协助为依托。

信息技术的使用

4.1.12 航空货物通关过程的自动化是世界各国海关服务部门日常工作的重点，因为自动化是对在多方之间交换的大量数据进行管理的最有效方式，这些方面即海关、托运人、收货人、航空承运人、海关经纪人以及

农业和其他相关政府机构。面对贩运毒品、违反知识产权、走私濒危物种及其他非法活动所构成的日益严重的风险，非常需要加强管制，这种需要再加上国际贸易量的增长，使政府检查机构越来越难只使用手工程序执行执法任务。此外，对没有信息技术支持的传统航空货运系统的研究已经得出这样的结论：一件进口运输货物的平均停留时间（从到达到通关交货）是 4.5 天——多数航空货运客户对这种延迟都无法接受。航空承运人、海关经纪人和当局都在寻求自动化的解决方案，以通过更有效地管理交通，确保更好地遵守法律和使低风险货物更快通关。

4.1.13 信息技术的使用可以极大地提高航空货程序的效率和有效性。所有当局和贸易/运输界最好应该在机场大家庭内进行信息交换，包括任何国际信息的交换。(标准 1.4)

4.1.14 在国际机场使用信息技术包括很多方面，如：与航空器到港和离港有关的文件；机上载运、卸载和装载的物品和供应品；临时供应品记账；保税仓库管制；通过电子方式准予物品放行/通关；和电子付款安排等。

在抵达前提交数据

4.1.15 自动化货物系统包括两个主要部分：1) 一个自动处理入境的系统，该系统对于实现海关自动化的国家来说至关重要；和 2) 已在一些国家使用的自动化舱单系统，通过该系统即可完成航空货物通关过程。

4.1.16 由航空承运人传输的货物舱单和航空货运单数据在自动化的海关系统中与已经由进口商或海关经纪人传输的录入数据进行匹配。这些数据然后由检查员借助数据库进行审查，决定物品是否可以放行，或者是否需要进行进一步的文件核对或进行实物检查。如果来自系统中两个组成部分的信息传输得足够早，这一决定就可在航班抵达前做出。(标准 1.5)

4.1.17 在一些国家，放行/通关可以在物品实际抵达之前就准予。在其他国家，必须实际提交了物品，才能准予放行/通关；然而，如果有切实可行的安排，贸易商是不会有在获得其物品方面被延误的。

航空保安和其他管制措施未被排除 (标准 1.6)

4.1.18 附件 9 的主要目标当然是简化手续；作为整个附件中的一个普遍原则，标准 1.6 规定，附件的规定不得妨碍适用关于航空保安措施和其他必要管制措施的国家立法。(标准 1.6)

4.1.19 对航空保安问题的论述可见附件 17 论述。不同国家当局对进口和出口物品还执行了许多其他管制，这些管制例如涉及动物和植物卫生、国家金融管制和保护濒危物种等。

4.1.20 海关一般负有防止禁止性物品（不允许进口或出口的物品）流动和管制限制性物品（在一定条件下可以进口或出口的、且通常要满足许可要求的物品）流动的任务。禁止性和限制性物品的范围很广，因各国情况而异。一些物品是国际协定所禁止或限制的，一些则纯粹出于国家自身的考虑。被最广泛禁止和限制的物品涉及麻醉药品、武器和炸药、色情制品、艺术品和受保护的物种等。

合作打击国际非法走私

4.1.21 由世界海关组织制定的打击麻醉品走私的国际战略，其基础是与贸易业和运输业达成的谅解备忘录 (MoUs)，利用中央信息系统进行的嫌疑分子情况勾勒与目标锁定、地区情报联络官和培训援助。这一战略充分认识到，有必要在不对运行效率产生负面影响的情况下，使用最现代和有效的现有探测方法。

4.1.22 各管理当局、航空公司、机场运营人和政府机构之间在打击走私麻醉品和精神活性物质中的合作被认为是至关重要的。附件 9 的标准 2.3 鼓励在各国之间，同时与国际航空公司和机场运营人达成谅解备忘录，以便按照世界海关组织编制的适用范本制定他们相互合作的指导方针。(标准 2.3)

与航空货运相关的运行方面的考虑因素

加速航空物品的放行和通关

4.1.23 收货人、货运代理人 and 运营人尤其关注海关对托运物的迅速放行。附件 9 第 4 章鼓励为下述目的对文件、程序和要求进行简化和标准化：进/出口货物的放行和通关；最大程度地降低货物在机场航站楼停留的时间；将货物转移至一个经授权的海关办事处进行海关入境和通关；在满足某些要求时，放行部分托运物；简化运营人进/出口的与国际航班相关的零备件、设备、供应品、集装箱、货板和其他物资的免税或临时入境和使用。所有这些措施都有助于减轻拥堵和防止不必要的延误。(标准 4.1)

通过航空和水陆运输的货物

4.1.24 物品无论是通过航空还是通过水陆运输，其放行和通关的原则都是类似的——两者都包括提交物品申报单和辅助性文件、文件检查、必要时进行物品检查、进/出口关税和税收的担保或支付。

4.1.25 然而，实际上，由于航空运输中较高比例的物品是收货人通常急需的小型托运物（由快递承运人运输的包裹、邮递物品等），因此经常使用附件 9 第 4 章中 4.25 到 4.28 所载规定中提及的特别程序。

4.1.26 当使用两种方式运输时，它们在航空货运单上签有合同这一事实应该表明，它们被当局当作航空货物对待，尽管它们要通过水陆运输送往目的地。

关于物品放行/通关规章和程序的协商

4.1.27 由于非法走私毒品、知识产权和濒危物种活动的日益猖獗，以及要求执法机构随后采取的行动，必须将各种官方管制措施汇聚在一起并融入简化手续的优势，而这一切需要得到各种商业和政府组织的支持。

4.1.28 考虑到国际贸易和航空运输模式可能发生改变，在制定最有效的程序中密切合作符合当局和贸易业的普遍利益。海关和其他当局需要使用最高效的程序，以便确保遵守法律，同时又有利于合法贸易。理解彼

此的目的和关切，并在规划阶段投入不同的经验和专业知识，被广泛认为在引入和修订规章与程序时是十分有益的。(标准 4.3)

通关协调

4.1.29 有很多托运物在文件检查阶段或实物检查中，除了海关外，还需要接受其他机构的检查。各国没有义务将其他机构准予通关的权力委托给海关，但是因为海关熟悉贸易模式和做法，且能够执行官方管制要求，将合法托运物的通关延误降到最小程度，其他政府机构常常将准予通关的权力委托给海关，或在不可行时采取所有必要的步骤来确保通关的同时进行，例如在一个点上进行并将延误降到最低程度。经常，尤其是在检查许可证、证书和其他文件时，其他有关机构依赖海关代其行事，从而简化放行/通关手续并减少所需的时间。(标准 4.4)

风险管理和实物检查

4.1.30 对所有托运物都进行实物检查会导致货物通关中出现严重拥挤和延误；这是低效和无效地使用稀缺的人力资源。

4.1.31 国际民航组织和世界海关组织 (WCO) 强调使用风险管理技术来决定何时进行货物实物检查，从而避免所有入境/出境托运物都接受实物检查。通过分析风险和建立风险指标，海关可以就哪些物品需要检查和所需要的检查程度做出合理决定。在这一方面，标准 4.5 强化了对标准 1.3 中所规定的这些技术的要求。(标准 4.5)

4.1.32 海关进行实物检查的目的是准确确定物品是什么，它们的数量有多少，以及它们是否和文件中的说明相符。通常，如果文件检查是满意的并且没有可察觉的风险，就不进行物品检查。然而，如果需要检查，检查的程度根据物品的类型和涉嫌违反海关规章的情况的不同而不同。

4.1.33 一般说来有两个级别的检查，第一个级别是“总体检查”，包括检查集装箱和包装件的外部情况以进行标记和数量核实；检查封条和系结物是否保持原样；以及按照物品申报单核实其他细节。通常集装箱和包装件不用打开。第二个级别的检查称为“详细检查”，包括打开集装箱和/或包装件，检查物品本身，以核对它们的说明、数量、价值、产地、关税分类等，必要时进行采样分析。

使用现代扫描和检查技术

4.1.34 边防管制当局所面临的一大挑战是不断提高效率。现代扫描和检查技术为当局提供了适当的工具，以提高管制工作的效率和方便对进口或出口物品的实物检查。标准 4.6 将其规定为所有成员国都要达到的目标，但认为这些设施只有在可行时才应实施。(标准 4.6)

4.1.35 海关对物品进行检查是为了确定物品的说明以确定应收取的进口关税和税金，还为了确保原产地、配额等要求得到满足并发现禁止性与限制性物品。其他机构，如农业和林业部等则为了达到卫生和/或类似要求检查物品。(标准 4.5)

4.1.36 对于海关来说,可以使用很广泛而全面的各类设备进行扫描和检查。(详细信息可以从世界海关组织获得。)特别是 X 射线设备——从在邮政仓库里面的较小机器到用于扫描整个集装箱内货物的非常庞大的机器——被广泛使用。在一些情况下,某些类型的物品需要使用特殊设备或专业知识,如化学品、大宗液态物品、医药、无菌医疗研究物资、珠宝和艺术品。在这些情况下,物品经常在贸易商的经营场地或在海关办事处使用必要设备进行检查。

4.1.37 进口商或者他/她的代表在物品被检查时可能会被要求到场,或者被要求提供专家帮助。在其他情况下,海关可能会邀请外部专家提供意见,或者对物品进行采样做实验室分析以确定物品的准确性质。

自由区设施和/或海关仓库 (建议措施 4.7 和标准 4.8)

4.1.38 “自由区”一词在附件 9 第 1 章和《修订版京都公约》附件 D 第 2 章中进行了定义。尽管“自由区”是最常见的术语,在一些国家它被称作“自由港”、“自由仓库”或“对外贸易区”。

设立自由区的目的

4.1.39 设立自由区的主要目的是,通过给予进口关税和税收的免除,以及免除拟出口的或拟在国际航班或班轮上使用目的物品的国内关税和税收,来鼓励国际贸易。这便产生了一个事实上的免关税和免税收区。从逻辑上讲,自由区会位于机场,海港、河港和其他具有类似地理和经济优势的地方;它们可能位于机场内或位于临近地点,而且规模可能相差很大。

4.1.40 很多国家对“商业”自由区和“工业”自由区进行区别。在所有自由区,物品可能要经过必要的处理以便保存,以及经过常见形式的处理以提高它们的包装或可销质量或将它们整备好以便运输,这包括将大宗运输件分为较小数量的运输件,将包装件分组和重新组合、进行物品分类、分级、保洁和再包装。此外,在工业自由区,物品可以被加工并制造成其他物品,以便以低于原始物品的税率出口或进口到相关经济体。自由区的一项很好的用途是储存航空器燃料,当燃料用于出发前往国际目的地的航空器上时是免除国内税收的。

4.1.41 直接进口到自由区的物品通常不要求正式物品申报单,但是要根据商务文件获准入境,如发票或航空货运单。如果自由区的结构和一般协议在自由区设立时获得批准,海关就有权进行现场物品检查,但主要依赖于文件检查和会计结算。

海关仓库

4.1.42 海关仓库(《修订版京都公约》附件 D 第 1 章)是可以储存进口物品而无需支付进口关税和税收的指定区域。其目的是通过向进口商或所有人提供灵活性来促进贸易。他们通常不知道物品最终将怎样处理,仓库储存使他有时间商谈销售事宜,以便对物品进行加工或制造或将其置于另外一个适当海关程序之下做出安排。如果物品在国内市场及时卖出,则在物品准予通关于国内消费前,不必支付进口关税和税收。相反,如果物品要重新出口,贸易商无需同时支付关税和税收两项费用。

4.1.43 一些国家扩大了这一基本概念，允许将已经缴纳或有义务缴纳国内税收的物品放在海关仓库中，在那里这些物品可获得退还或豁免这些税收的资格。这一规定涉及“免税”供应品，包括在机上或在机场“免税商店”向旅客销售的酒类、香烟和香水。

4.2 政府当局要求的资料

附件9第4章B节：“政府当局要求的资料”中的标准和建议措施

限于真正需要的数据

4.2.1 很显然，进口和出口物品时所需的数据应该仅限于当局办理运输物品通关真正需要的项目，这符合每个人的利益。(标准 4.9)

4.2.2 海关通常要求在进口时提供如下细节：

- 申请的海关程序类型；
- 申报人、进口商和托运人的详细资料；
- 运输模式和运输工具的详细资料；
- 物品说明和关税分类；发货或出口的起始国；目的地国；包装说明（数量、类型、标记和号码）；数量、毛重和净重；
- 关税和税收的税率、价值、汇率、交货条件；和
- 优惠待遇诉求；辅助性文件的细节；地点，日期和申报人的签名。

4.2.3 通常，在出口时要求提供的资料较少，因为在很多情况下这些资料只是用于统计目的。在很多国家，因为海关是处理进出口物品的主要机构，所以他们经常不得不代表其他当局获取例如与《芝加哥公约》第三十五条所涉及的统计、外汇管制和某些商品出口许可相关的数据。

统计数据

4.2.4 在很多国家，海关负责收集和编制贸易统计数据；然而在一些国家，这种统计是某一独立当局的责任，但是数据通常从海关文件中获得。获得统计数据的最常见方法是使用物品申报单作为统计文件。使用简化或特别程序的贸易商经常使用信息技术在商定的间隔期提供统计数据。物品放行或通关不应为等待可在晚些时候提供的资料而被延误。(标准 4.10)

以电子形式接受的文件

4.2.5 在国际贸易中使用信息技术提交官方文件有明显的优势，尽管一些国家还没有必要的技术能力。附件9第4章中规定的很多简化和特别程序的使用有赖于信息技术。(标准 4.11)

4.2.6 现在，多数为以电子形式提交文件做出的安排基本上都是标准文件程序的最新对等物。由于实际上所有所需要的数据都已经存在于业务交易本身所需要的商业信息系统中，所以对进口商和出口商来说最有效的安排可能是，海关为官方目的依靠那些系统，但须遵守为实施特定管制要求做出的具体接入和审计安排。(标准 4.11)

对文件的责任 (标准 4.12、标准 4.13)

4.2.7 航空器运营人或经其授权的代理人对运输文件 (即航空货运单、货物舱单和总申报单) 负责，但是不负责物品通关需要的其他文件，除非他们作为申报人 (即为运输货物提交海关报关手续)。(标准 4.12)

4.2.8 物品放行/通关所要求的其他文件是物品申报单本身和任何必要的辅助性文件。它们包括商业发票、许可证、证书、原产地文件证明，并且通常还包括与其他机构的特殊要求或与贸易协议或关税立法相关的信息。

4.2.9 申报人的义务、责任和权利是海关程序和国际贸易中的基本要素，因此国家立法必须规定哪些人可以成为申报人和相关的条件。通常，申报人是物品所有人，或代物品所有人行事的第三方，如承运人、收货人、转运代理人或者海关经纪人。如果有疑问，海关可以要求申报人通过出示相关商务文件来表明第三方有权“处理”物品。

联合国的版面格式 (标准 4.14)

4.2.10 为了促进国际贸易，对不同国家使用的物品申报单的版面格式进行标准化十分重要。标准化的基础是联合国的版面格式，它规定了表格的大小和要提供的最低限度数据。这一版面格式的使用导致国际海关组织制定了统一物品申报单和欧共体成员国与其他海关当局所使用的统一行政单证。

电子数据交换 (EDI) (标准 4.15)

4.2.11 同样，为了全球互用性，电子申报单所用的格式必须协调一致。很多国家使用国际上接受的由联合国行政、商业与运输电子数据交换组织联合国行政、商业与运输电子数据交换组织 (UN/EDIFACT) 制定的海关电文标准。(标准 4.15)

4.2.12 因为货物通关需要私营和公共部门实体之间的互动，电子数据交换系统要求所有各方在计算机、软件和人力培训方面进行投资。私营部门的实体在进行这样的投资时应该考虑到，作为一种投资回报，他们的服务产品和效率将得到提高。如果是航空货物，到达加入了自动系统的运营人处的货物的通关时间应该少于到达没有加入自动系统的运营人处的通关时间。如果所有信息要求都已满足，临时放行在抵达之前就可获得。因此储存和处理的成本会较低，客户服务水平将会提高。

4.2.13 开发处理航空货物的电子数据交换系统应该旨在逐步淘汰纸质文件交换，以便避免给政府和私营部门实体造成双重成本，并可给运营人提供进行必要投资的刺激因素。尽管人们承认，由于法律要求，保留纸质文件本身可能是必要的，但消除纸质文件交换可以极大地减少行政成本和降低货物通关时间。

电子信息系统

4.2.14 尚未放行或通关的物品在航空与另外一种运输模式（通常是道路车辆）之间进行转换的情况多种多样。例如，物品可能被从抵达机场移走进行内陆通关。电子信息系统必须能够对通常按照国家海关过境程序或简化的运输安排进行的这种转换和续程运输实施追踪。（建议措施 4.16）

文件要求的公布（标准 4.17）

4.2.15 如果要使物品放行/通关不被严重延误，贸易商了解关于文件和程序的官方要求至关重要。海关和其他当局需要确保将他们的规章公布于众，并为得到普遍使用提供这些规章。（标准 4.17）

4.2.16 一般性质的信息可以通过公告、海关税则、官方公报和网站等，或通过问讯处、海外大使馆和贸易代表团提供。具体信息可以口头、书面或通过电子形式提供，并应包括当局认为对问讯者有帮助的所有细节。

4.2.17 在一些国家，建立数据库的工作正在进行之中，以便使问讯处能够就所有当局制定的进出口物品方面的要求提供咨询意见。这种可以立即提供全部相关最新数据的“一站式服务站”，应该能够极大地便利贸易。网站已经成为政府将其要求传达给相关私营部门实体的一个普遍使用和相对便宜的工具。

4.2.18 法律经常要求提供许可证和证书之类的证件。重要的是，不仅要提供关于这些证件的信息，而且这些证件还要可以快速颁发或更新。一些国家现在以电子形式处理这些证件，如果将这些证件的颁发或更新信息，包括参考细节告知海关，是很有好处的。通过使用信息技术，应该也有可能将信息告知国际交易中所涉及的其他国家的当局。

通过电子形式提交辅助性文件

4.2.19 如果海关接受和处理通过电子形式提交的物品申报单，那么，他们也应该接受通过电子形式提交的辅助性文件，如果他们不想减少电子数据信息技术所具有的优势的话。在一些情况下，海关可能要求文件原件由有关运营人保存一个规定的时间，以便在需要时可以对这些文件进行检查。在其他一些情况下，文件不必通过电子形式提交，但是细节（如类型、号码和颁发参考等）必须在物品申报单中给出，且这些文件在一个规定时期内，应该能够提供以供检查。（建议措施 4.18）

4.3 出口货物的放行和通关

附件9第4章C节：“出口货物的放行和通关”的标准和建议措施

简化的出口申报单 (标准 4.20)

4.3.1 海关通常只要求提供出口物品申报单，但是可能会有例如也需要提供出口许可证的情况。有时候，需要有特殊用途物品申报单，例如当物品正在按照提供减免或退还关税与税收的程序出口或重新出口时。

4.3.2 作为一个简化手续措施，一些海关同意放弃对标准物品申报单的要求，而是接受一种商务文件，如发票或运输文件，条件是其中包含必要的细节。这可以仅适用于某些类型的物品，如大宗材料、报纸和杂志、也可以适用于更广泛的各类商品。海关需要确保可以提供关于哪一类物品可在简化文件中涵盖的信息，并需要努力扩大这些类别的范围，以便惠及尽可能多的类别。(标准 4.20)

直到离港前均可办理出口货物的放行

4.3.3 直到航空器离港前都能办理出口货物的放行，是一个必要的简化手续措施，尤其是在遇到紧急物品时或在如果赶不上航班，出口就可能会被极大延误时。最后一刻放行许可通常要根据具体情况给予，但是对某些出口商或承运人，可以在清楚界定的情况下以更普通的方式给予。放行也可以根据商务文件给予，但是海关需要确信随后将在商定的时间内办齐所有必要的手续。不能满足这一条件可能会导致特权被收回。(标准 4.21)

在什么地方提交通关的出口物品 (标准 4.22)

4.3.4 在一些国家，物品申报单必须提交，物品必须在指定的距离出口商经营场所最近的海关办事处或在主要贸易/运输线路上(如在某一国际机场)的海关办事处提交。在其他国家，这项工作通常在离港机场而非内陆完成。

4.3.5 如果物品申报出口后必须运至离港机场，很多当局要求这种运输按国家海关过境程序进行。绝大多数出口物品不会产生风险，而且如果需要，可以提供表明包装细节、说明和毛重的适当文件，使物品在出口时可以证明自己的身份。在这些情况下，手续非常简单。

4.3.6 要缴纳很高关税和税收的高风险物品(如烟草产品和酒类)或要受到特别管制措施的高风险物品(如许可证或许可所涵盖的物品，或正在要求退税或免税的产品)可能必须在密封的集装箱或其他安全的运输装置中运输，且必须向海关提供财务担保，以便在物品没有出口时支付任何应交的费用。

4.3.7 标准 4.22 的目的是要求各国在指定海关办事处简化出口物品的提交，以便减轻机场海关办事处的拥堵。

无需提供出口物品到达的证据 (标准 4.23)

4.3.8 海关通常不要求提供出口物品已经抵达海外的证据，但是有些情况下，海关可能特地要求这样做。例子包括受到特别管制并被托运到具体目的地的物品（如武器、生产药物所用的麻醉药品、危险材料）和符合免除或退还关税和税收条件，但对其是否确实被发送到海外存在疑问的物品。

4.3.9 在出口国，海关通常将收货人所作的经目的地国海关核证的声明，或者证明物品已进口至外国的物品申报单的正式副本作为证据。

4.3.10 在此背景下，标准 4.23 规定各国不得理所当然地要求提供出口物品到达的证据。这一规定也被世界海关组织认可，该组织在《修订版京都公约》附件 C 第 1 章中包括了一个类似标准。(标准 4.23)

被选定进行检查时已经装载的物品

4.3.11 有时会出现一些已经被装载到离港航空器上的物品被政府当局选定进行检查，结果造成航空器离港延误的情况。为了防止这样的延误，建议措施 4.24 鼓励当局允许运营人或其适当的经授权的代理人对这些物品的运回提供担保。

4.3.12 是否可能使用这一规定，取决于当局要求物品接受检查的各种情形和原因。如果海关怀疑禁止性或限制性物品被出口而没有必要的许可证，或感觉安全或保安遭破坏时，这一规定通常不适用。然而，如果物品被选定进行例行检查，或者物品有资格享受某种财政上的出口优惠（如退还进口关税和税收），海关可以允许它们离境并从相关人员那里获得担保，如果他们确信不存在过分的不合规风险的话。“担保”在《修订版京都公约》总附件中被定义为“……令海关满意地确保海关的义务将得到履行……”。(建议措施 4.24)

4.4 进口货物的放行和通关

附件9第4章D节：“进口货物的放行和通关”中的标准和建议措施

急需的物品

4.4.1 一些物品具有“紧急”性质，需要优先放行或通关。活体动物和易腐物品就是明显的例子；其他物品包括血液和血浆、捐献的器官、医学研究材料、药物和疫苗、报纸和其他新闻材料。(标准 4.25)

4.4.2 可能要求优先放行或通关的其他类型物品有急需的航空器零备件 (标准 8.4) 和救灾设备和物资 (标准 8.9)。

包含个人物品的非伴随行李 (标准 4.26)

4.4.3 含个人物品的非伴随行李应该按照简化的安排进行通关，通常，这样的个人物品是用于使用的，而

不是用于再销售的，它们也没有巨大的商业价值。将这种类型的货物提交给正常通关程序只会给边防管制当局增加额外工作，并使他们的注意力和资源不能集中于需要特殊追踪和检查的托运物。(标准 4.26)

“非伴随行李”在附件 9 第 1 章中被定义为：“当作货物运输的，可与其所有人在或不在同一航空器上载运的行李。”

“个人物品”在《修订版京都公约》附件 J 第 1 章中被定义为：“考虑到旅行的所有情形，旅客可能在他/她的旅行中为个人使用而合理需要的的所有物品（新的或用过的），但是不包括为商业目的进口或出口的物品。”

普遍做法

4.4.4 多数国家允许一定数量的征收消费税的应税物品（烟草产品、酒类和香水）以及非商业性的物品进口时免除进口关税和税收。如果允许对非伴随行李中的这样的免税物品免税，海关可能要求证明相关人员确实从海外抵达。

4.4.5 通常，将他人行李提交给海关通关的人必须能够证明他们是被授权这样做的，并且可能有时候被要求提供书面授权。然而，海关通常认可承运人的雇员或代理人为“经过授权的”人员。

4.4.6 海关不要求提供只包含个人物品的非伴随行李货物申报单，且不使用风险评估来确定是否需要采取任何官方行动。为了帮助他们，一些当局要求行李所有者填写一个附在行李上并与行李同行的简单申报单。

按照简化的海关程序进行的物品通关（标准 4.27）

4.4.7 因为为低价值的运输货物制作文件的成本经常超过货物的价值，因此越来越需要航空货物托运人和收货人针对达到一定价值的运输货物或含有规定类型物品的装运货物，使用效率更高的运输货物通关程序。

4.4.8 低价值托运物或进口关税和税收很低的托运物非常多，因为电子商务成了最方便的购物方法。在这种情形下提交和处理标准的物品申报单和收取进口关税和税收，会给海关和进口商带来工作负担，而所涉及的金額无法证明这样做的价值所在。

4.4.9 因此，多数海关都设定和公布货币价值限制，低于该值，将不会收取进口关税和税收，且可以提交一种简化的申报单。因为经济和社会情况的不同，这些限制因国而异，因此，公布这些限制至关重要。

4.4.10 在很多国家，简化程序被用于由被授权使用特别安排的人员进口的具体类别的物品。这样的物品例如有报纸、杂志和其他读物、商务文件、切花、动物精子和胚胎等。

4.4.11 为了将建立简化程序作为普遍采取的做法，同时为了减轻海关的工作量，世界海关组织和国际民航组织在《世界海关组织的海关即刻放行货物指南》（该文件载于世界海关组织的网站 <http://wcoomdpublishings.org>）和附件 9 的标准 4.27 中包括了要求各国使用简化的海关程序来促进此种运输货物的快速通关和放行的规定。(标准 4.27)

经授权的进口商的特别程序 (建议措施 4.28)

4.4.12 通过使用风险管理,海关能够确定哪些物品和哪些贸易商(通常是正常的进口商)从海关管制角度讲几乎不会造成什么风险。这样的贸易商在遵守法律方面有很好的记录,通常被称作“经过授权的人”并被允许使用需要海关很少介入的特别程序。建议措施 4.28 鼓励采用特别措施,当进口商达到具体标准时,这些措施允许货物一旦到达就立即放行。(建议措施 4.28)

4.4.13 特别程序包括:

- 根据商定的最低限度信息(通常是物品的说明、数量和价值)或商定的对授权和记录细节的参照放行货物。必要的补充信息随后在商定的时间内提供;
- 在远离海关办事处的指定地点(可能在贸易商的经营场所)通关。这便利了放行/通关操作,增强了物品保安并为可获得性提供了确定性。这些物品通常由附有辅助性补充申报单的初始简化申报单(二者共同构成物品申报单)所涵盖,并按照国家海关过境程序或简化运输安排进行运输;
- 定期物品申报单。它是一个系统,在这个系统下,统一物品申报单涵盖在具体时间内进口的所有物品。其优点是货物放行迅速,文件减少和成本降低。基于风险评估的管制通常以审计为基础;被认为构成风险的物品被排除在该安排之外;
- 使用商业记录对进口关税和税收进行自我评估,这使得贸易商能够使用为控制国际托运物的供应、运输、储存和财务方面而开发的商业系统来确定和支付应交的金额。当然,海关保留进行检查的权力,以确保合规性和应交的金额已经支付;在授权使用该程序之前,他们必须确信,贸易商的记录和系统是可以依赖的;和
- 以在经授权的人员的记录中插入项目的方式来提交物品申报单;在一些国家,补充申报单必须随后提交。

4.4.14 在记录中插入的项目通常要提供物品托运人、收货人、类型、价值、数量、原产国和放行日期等细节。

4.4.15 在《世界海关组织的立即放行指南》中给出了一个特别程序的例子。7 国集团的国家正在与经授权的贸易商进行试验,在这些试验中,在出口时提供的数据和进行的检查可以根据相关海关当局商定的条件,用于进口国的放行/通关。

三小时内放行货物的目标 (建议措施 4.29)

4.4.16 当很长的停留时间减缓了海关对一般货物的处理和通关时,航空运输具有的优势常常就会被削弱。有限的航站楼容量和有限的检查资源变得不足以应对日益增长的需求,结果使服务质量无法提高,而这又会增加成本,对托运人和客户造成了不便,并阻碍国际贸易的正常流动。

4.4.17 通过电子形式并在物品抵达之前提交物品申报单和辅助性文件，可以在物品快速放行中发挥主要作用，即使在标准程序下也是如此。正如《修订版京都公约》中规定的那样，很多海关将依据不完整或临时物品申报单进行货物处理，前提是该申报单包含物品放行的重要细节，且海关可以确信申报人将在商定的时间内提供额外信息。同样，如果无法提供的文件涉及卫生、兽医或植物检疫问题或安全标准，海关可能也要求允许推后提交某些辅助性文件，尽管这一让步通常是不可能的。

4.4.18 由于人们广泛认识到各国的情况千差万别，所涉及的航空货物各种各样，所以政府当局、运营人和进口商或其经授权的代理人应该协调各自的职能，以确保不需要检查和已经提交正确文件的所有物品在其达到后三小时内放行。(建议措施 4.29)

部分托运物的放行 (建议措施 4.30)

4.4.19 当与部分托运物相关的所有信息均已提交且所有其他要求已经满足时，海关和收货人最好能尽可能快地放行这些托运物。这种做法不仅可加速通关和交货，还有助于大幅节省储存成本和仓库空间，以及促进贸易和航空货物手续的简化。

4.4.20 收货人或他/她经授权的代理人可在部分托运物到达且进口要求得到满足时，只提出放行这些托运物的请求。然后，海关可以在确保已经采取适当的保安措施后，对托运物给予放行。对这些操作进行电子处理使海关能够充分控制托运物和收货人。上述内容已在建议措施 4.30 中得到考虑，该建议鼓励各国采纳这些做法。

可在任何指定的海关办事处办理物品通关 (标准 4.31)

4.4.21 除了特殊情况和/或之前已经做好在贸易商的经营场所办理货物通关的安排的情况外，进口物品要在到达机场的海关办事处或在另外一个指定的海关办事处办理通关。根据交通量的情况和贸易需求，指定的办事处可位于边境地区或内陆地区。

4.4.22 在确定海关办事处地点、其职员所需的能力、营业时间等因素的时候，海关需要考虑到贸易和运输要求，并需要在根据贸易/运输模式的变化进行调整时表现出灵活性。

4.4.23 从抵达地点将物品转运到海关办事处，通常根据提供担保的国家海关过境程序或简化的转运文件进行，并以普通报税单的形式作出担保。当物品本身处于较远地点时，一些使用电子信息系统的当局允许物品申报单在中央申报单处理办事处提交。关于是否需要物品进行可能的检查、任何检查的结果、进口关税和税收的支付、放行或通关的授权的电子电文在当局之间进行交换，这样就免除了物品被从一个地方运往另外一个地方进行放行/通关的需要。

因货物处理问题施加的处罚、罚款和其他收费 (标准 4.32、标准 4.33)

4.4.24 航空货物处理方面出现的问题可能在装载和卸载操作时发生，这些问题可能造成对运营人施以处罚、罚款或其他收费。因为这些问题有时候被认为是不可避免的，所以标准 4.32 和 4.33 要求各国认可一些错误是非故意的，因此不应对运营人施以处罚、罚款或收费。在这些情况下，各国必须在当地要求满足后尽快将

物品转运至正确的目的地。(标准 4.32)(标准 4.33)

4.4.25 这两项标准所基于的关键要点如下：相关人员通知海关出现的差错，而不是坐等海关发现；采取使情况正常化的所有步骤；海关准备认可解释的有效性并确信错误并非故意而为之。在一些国家，可能在相关人员一再出错时才给予处罚，以示警告，责令整改。

4.4.26 在可能由于文件差错而出现货物处理问题，且认为有必要处以罚款时，相关当局应该考虑到标准 2.20 和 2.21。

需要运回始发地的物品

4.4.27 有些物品没有被放行供国内消费并被要求运回始发地或转运至另外一个目的地。因为这些物品必须在海外转运，它们不代表事实上的进口或出口，因此海关程序应便利这项工作，放弃一些文件要求，如进口、出口和过境许可证。

4.4.28 鉴于上述目的，标准 4.34 要求各国在不违反现行法律和规章的情况下，通过取消所提及的文件要求来便利这些物品的转运。(标准 4.34)

进口税收和关税

4.4.29 当物品被政府当局监管或转移到向海关提供充分担保的第三方时，运营人或经授权的代理人不应负有交纳对应进口关税和税收的责任。如果没有关于这一问题的公平规则，就会把责任强加在只对货物丢失负有责任的航空货运运营人身上。标准 4.35 在这一方面规定了一项国家义务。(标准 4.35)

4.5 零备件、设备、供应品和其他物资

附件9第4章E节：“航空器运营人进口或出口的与国际航班有关的零备件、设备、供应品和其他物资”中的标准和建议措施

4.5.1 为了维持安全和可靠的航空运输服务，各国必须制定有关海关规定，简化进口或出口的航空器零备件、供应品和设备的通关并将通关成本保持在最低水平。

4.5.2 降低航空器零备件、设备和供应品进出口壁垒的重要性已在达成国际共识的三项法律文书中得到承认：

- 《关税及贸易总协定》(GATT) 的《世界贸易组织民用航空器贸易协议》(1980年) 规定，签署国必须允许航空器和详细一览表上所列的航空器零备件（标有其专用的协调制度关税分类号）免税入境。

- 《芝加哥公约》第二十四条规定，各缔约国必须允许外国航空公司的航空器及航空器上的供应品、零备件和设备免税入境，但要遵守可能要求海关监督的国家规章。
- 《国际民用航空公约》附件9进一步阐述了便利后勤支持的问题，并制定了标准和建议措施，对供应品和其他航空公司设备免税入境做出如下规定：
 - a) 供应品和服务物资：在符合海关管制的情况下免税入境 (标准 4.36)；不要求辅助性文件 (建议措施 4.37)；在机上免税销售物品 (建议措施 4.38)。
 - b) 根据《芝加哥公约》第二十四条进口的航空器设备和零备件：使用简化的文件程序快速放行/通关 (标准 4.40)；航空器运营人之间可为支持国际航空运输服务相互租借航空器设备 (标准 4.42)。
 - c) 外国航空公司在一国际机场范围内使用的地面和保安设备、授课资料和培训设施：免税入境 (建议措施 4.39)；使用简化的文件程序快速放行或通关 (标准 4.41)；和航空器运营人之间可为支持国际航空运输服务相互租借航空器设备 (标准 4.42)。
 - d) 免税进口用于国际航班的航空器运营人文件。(建议措施 4.43)

服务物资和供应品的临时入境

4.5.3 多数国家对从国外抵达的航空器上携带的、用于满足旅客和机组以及航空器本身需要的供应品和服务物资，都免除进口关税。这种免除的依据是，这些供应品和服务物资通常保留在航空器上，被认为是只需办理最少手续的临时入境，尽管根据建议措施 4.38，用于消费的供应品和服务物资可能在航空器实际处于海关辖区时被消费或使用。(建议措施 4.36)

4.5.4 执行国际航班的到港航空器上的剩余供应品通常不要求提交单独的申报单，但是如果需要提交，它将仅适用于征收高额关税和税收的物品或限制性物品。海关要求运营人防止未经授权使用供应品；海关只在极罕见的情况下检查和密封这些物品。

4.5.5 存在着各种各样的供应品和服务物资被从到港航空器上运走的情况，最明显的情况是已经在飞行中销售给了旅客以供飞行结束后使用的“供应品被运走”。如果旅客超出了其落地国的关税和税收免除限额，这样的供应品可能应缴纳关税和税收。

对服务物资和供应品的文件支持

4.5.6 海关允许从一架到港航空器上把供应品转运到离港航空器上；海关要求提前通知，可能还要求提供一份注明物品的转运文件并将行使一般监督。可以卸载供应品以进行分类、重新包装和重新补充，以供离港航班使用。这样的供应品被储存在按照与海关仓库相同的原则进行管制的机场保税区。然而，因为一些国家要求提供与进口供应品和服务物资相关的辅助性文件，因此建议措施 4.37 提倡放弃某些文件要求 (如产地证明、领事发票或专用发票)。(建议措施 4.37)

4.5.7 也有一些服务物资被正常卸载以便进行销毁，或进行保洁、包装等和用于离港航班。海关可以行使一般监督，但是当认为有必要检查时，他们通常依赖于运营人的文件和记录。

服务物资和供应品的销售和使用

4.5.8 正如建议措施 4.38 规定的那样，一些国家对在海关辖区内经停两个或两个以上国际机场的执行国际航班的航空器，适用标准 4.36 中的原则，前提是无权购买免关税和免税收供应品的国内旅客没有登机。(标准 4.38)

运营人的地面设备和非商业物资

4.5.9 作为运营人/国家在另外一国领土上开展运营所需基本设备和/或材料的一部分进口地面和保安设备及其部件、授课资料和培训设备以供使用，是航空器运营人或缔约国的通常做法。在这一方面，国际民航组织发布了一项具体政策，鼓励缔约国“免除其他缔约国航空运输企业与从事国际航空运输的航空器运行相关的航空器及其他动产的财产税和资本税或其他类似税收”(见《国际民航组织关于国际航空运输领域税收的政策》(Doc 8632 号文件) 第 1 节：“关于国际航空运输税收的理事会决议”)。

4.5.10 因为上述政策和建议措施 4.39 的意图是避免对国际航空运输运营征收多重税，每一缔约国应该在符合其规章和要求的条件下，允许对由外国运营人或代表外国运营人、或由经授权的代理人在国际机场边界内或经批准的机场外设施内进口到其领土的此类物品，免除进口关税和税收。(建议措施 4.39)

建议措施 4.39 所包含的地面设备

4.5.11 这一规定所涵盖的地面设备包括：

- a) 所有修理、维修和服务设备，如：
 - 所有用于机身、发动机和仪表的修理和维修材料；
 - 航空器修理专用工具箱；
 - 启动用蓄电池和地面电力装置；
 - 维修平台和梯子；
 - 航空器发动机和航空器仪器检测设备；
 - 航空器发动机加热器和冷却器；和
 - 地面无线电设备；

- b) 旅客处理设备，如
 - 旅客登机梯；
 - 专用旅客称重装置；和
 - 专用配餐设备；
- c) 货物装载设备，如：
 - 运输或装载行李、货物、设备和供应品的车辆；
 - 专用货物装载装置；和
 - 专用货物称重装置；
- d) 这一规定所涵盖的保安设备包括：
 - 武器探测装置；
 - 爆炸物探测装置；和
 - 入侵探测装置。

4.5.12 授课资料和培训设备是被明确确定与航空和航空教育与培训相关的物品，如飞行模拟机、林克式仪表飞行练习器，实体模型，解剖开的发动机和零件以及显示技术系统功能的图表。

简化的文件和放行/通关程序 (标准 4.40、标准 4.41)

4.5.13 考虑到建议措施 4.39 和《芝加哥公约》第二十四条规定免除外国航空器运营人进口或出口某些物品（航空器设备及其零备件；地面和保安设备及它们的替换部件；以及授课资料和培训设备）的进口关税、税收和其他费用，国家当局应该制定和采取简化的文件要求和程序，以便确保进/出口物品的快速放行和/或通关并保证适当的管制和执法。(标准 4.40) (标准 4.41)

4.5.14 由于这些物品的特殊性质及其所涉情况，一些海关只要求提交可以是商务文件的简化的申报单，如果该文件可以令人满意地列明这些物品的话。这一文件的副本可以作为运营人或经授权的代理人记录中的一个插入项目，表明这些物品的去向和用途。海关的任何后续管制措施是现场检查和审计检查，如在海关仓库进行的这些检查。

租借航空器设备、零备件、地面设备等 (标准 4.42)

4.5.15 有这样一些特殊情况：其他国家的航空器运营人需要相互借用已经在有条件免除进口关税和税收的情况下进口的航空器设备、零备件或地面和保安设备及其替换部件。在这些情况下，标准 4.42 规定，相关国家应允许这样的租借，但是要采取适当的管制措施。(标准 4.42)

4.5.16 要求运营人必须获得对这种租借的批准，以便使海关可以确信，免除进口关税和税收的条件已经满足。实际上，海关可以对特定运营人或者其经授权的代理人之间进行的租借给予总的授权，条件是在相关人员的记录中适当注明详细信息。这种做法通常适用于单元装载设备的租借。

运营人文件的入境

4.5.17 与国际航班相关的运营人文件是必不可少的，考虑到这些文件没有商业价值，它们被免除进口关税和税收。在这一方面，建议措施 4.43 鼓励给予附件 9 第 1 章中所定义的运营人文件这种特殊待遇。(建议措施 4.43)

4.5.18 这些文件是航空公司和运营人所使用的航空货运单/发货通知书、客票和登机牌、银行和代理人结算计划文件、超重行李票、杂费票据 (M.C.O.)、损坏和不正常报告、行李和货物的标签、班期时刻表及配载平衡文件。在国际航班的实际运行中这些文件必不可少。促销和广告材料不包括在内。

4.6 集装箱和托板

附件9第4章F节：“集装箱和托板”中的标准和建议措施

临时入境许可

4.6.1 集装箱和托板是航空货运运行中的基本要素，是与从事国际航空运输的航空器运行相关的动产的一部分 (见 Doc 8632 号文件第 1 节：“关于国际航空运输税收的理事会决议”)。在此背景下，集装箱和托板以及用于其维修的任何替换部件应该被免除关税和税收。

4.6.2 因为集装箱和托板被不同的航空器持续使用并被送往其他国际机场，标准 4.44 要求各国在集装箱和托板被用于出境国际航班或以其他方式重新出境时准予它们临时入境。这一规定还规定，这样的临时入境要以符合相关国家的规章和要求为条件。此外，标准 4.52 也要求各国给予维修集装箱和托板所需的替换部件同样的临时入境许可。(标准 4.44) (标准 4.52)

4.6.3 标准 4.44 到 4.52 中所指的集装箱和托板也被经常称作“单元装载设备”。这些装置包括任何类型的货物集装箱或航空器集装箱和有网或圆顶的航空器托板，但是不包括第二层包装或用于放射性材料的集装箱。

对准予暂时入境的集装箱和托板的管制

4.6.4 由于集装箱和托板在安全的国际航空货物运输中发挥着至关重要的作用，各国通常使用与“标准”的临时入境许可系统相比简化的临时入境许可安排。因此不要求在入境和重新出境时提供具体的临时入境物品申报单，除非出现特殊情况。海关依赖于商务文件和运营人或经授权的代理人的记录。(建议措施 4.45) (建议措施 4.46)

过境货物的处理

4.6.5 经常在很多国际机场进行的另外一项重要的处理工作是卸载抵达的集装箱和托板中的过境货物，这些货物需要进行分类和重新装箱继续运输。进行这些操作应该无需经过为用于国内消费而进行的通关手续，且它们应该在保税区或临时仓库进行，所有活动都要在相关政府当局的监督之下。这些物品可以根据商务舱单或者对其加以说明的其他适当商务文件放置在上述场所，并可能要经过必要的正常操作程序，以便于它们从仓库中转移，继续运输。(标准 4.47)

离开机场进行装载的集装箱和托板

4.6.6 当进口物品离开抵达机场进行放行/通关，并且在行程非常有限或根据国家海关过境程序操作的情况下按照当地转运安排进行运输时，集装箱和托板的细节可以在相关的文件中注明且不需要单独的文件或管制。运营人的记录通常涵盖运输情况，就像离开机场以便装载出口的集装箱和托板的情况那样。(标准 4.48)

在机场以外地点储存集装箱和托板

4.6.7 有时候可能因为缺少空间或因为预计在重新出口之前会出现延误，有必要在机场以外地点储存集装箱和托板。因为这些物品是临时入境，海关会希望储存场所距离机场近便、且储存时间要短。如果他们对这些情况和航空运营人的记录感到满意，可以给予总的批准（而非单个批准），而无需施加额外的管制要求。

4.6.8 考虑到国际机场的空间限制和在机场场地内储存集装箱和托板所产生的很高成本，标准 4.49 要求各国允许在机场以外的地点储存集装箱和托板。(标准 4.49)

集装箱和托板的租借

4.6.9 就终止临时入境而言，集装箱和托板是在出境国际航班上使用还是被当作货物重新出口并不重要。后者可能发生在需要弥补其他地方短缺时，并通常根据联营安排进行。海关可能给予运营人租借集装箱和托板的总的授权，同时在海关决定检查重新出口是否确实发生时，依赖相关人员的记录。

4.6.10 考虑到上述海关做法和航空器运营人的运行需要，标准 4.50 要求各国允许运营人之间租借按照标准 4.44 入境的集装箱和托板，并免除这种租借的进口关税和税收。(标准 4.50)

集装箱和托板的重新出口

4.6.11 在暂时入境的情况下，确定物品身份尤其重要，因为海关需要确信物品实际上正在被重新出口。有时候，这一切并非完全明确，所以海关可能会出于管制目的，要求它们通过某一特定海关办事处重新出口。在其他情况下，当已经为一项活动（如大型展览）做出具体安排时，通过“管制办事处”重新出口可以便利事项处理和帮助贸易商。对于集装箱和托板，这种考虑并不适用，所以允许通过出于这一目的指定的任一海关办事处进行重新出口；这样做有利于贸易，例如在集装箱和托板离开抵达机场以便在其他地方进行物品放行/通关，并且出于运输原因，将通过不同机场重新出口的情况下。标准 4.51 考虑到了上述做法，并要求各国照此行事，将这种做法和设施标准化。（标准 4.51）

4.7 邮件程序 —— 万国邮政联盟 (UPU)

附件9第4章G节：“邮件文件和程序”中的标准和建议措施

4.7.1 万国邮政联盟 (UPU) 法案载有关于邮件的国际运输和通关的国际安排和规定文件。与海关和邮政相关的规定由通常每年召开一次会议的万国邮联/世界海关组织的联系委员会批准。在此背景下，邮件处理、转运和通关必须遵守万国邮政联盟现行法案和标准 4.53 所规定的文件程序。（标准 4.53）

4.7.2 通过航空运输的邮件通常由 UPU CN38 表（递送单）所涵盖，但有时候也由 UPU CP87 表（标有所运包裹号码的航空包裹单）所涵盖。UPU CN38 表列有邮件容器（袋子和托盘）的数量，有时也列有邮包的数量和毛重。它可能也区分不同种类的邮件，如邮寄信件、邮寄包裹和邮政速递服务 (EMS) 物品。它还标明邮件的始发地和发送办事处、目的地邮局、任何转运机场、卸载机场、航班号、日期和次数、集装箱号码、邮戳号码和邮件查询。UPU CN38 表用于承运人开账，UPU CP87 表用于目的地邮寄服务。

4.7.3 在一些情况下，邮件在目的地机场的邮政/海关机构办理通关，但是常常被转交给内陆邮政/海关办事处。邮递物品通常根据随附的 UPU CN22 表或 CN23 表和任何必要的辅助性文件办理通关。完整的物品申报单只在物品要接受特殊管制或物品价值超过了国家法律所规定的价值时才需提供。

注：万国邮联表格载于 www.usps.com/forms/intlforms.htm。

4.8 放射性材料

附件9第4章H节：“放射性材料”中的标准和建议措施

4.8.1 危险物品（如放射性材料）通常按惯例由航空运输。为了确保它们不会将航空器和机上人员置于危险之中，制定了全面且严格的国际标准，按照《芝加哥公约》的规定，每个国家都必须将这些标准纳入国家法律。这一系统可确保危险物品的航空运输受到政府管制，并使安全标准达到全球统一。

4.8.2 附件 18 ——《危险物品安全航空运输》规定了关于危险物品运输的广泛原则。这些原则由《危险物

品安全航空运输技术细则》(Doc 9284 号文件) 中的规范进行了细化。

4.8.3 尽管各国遵守了附件 18 的规定和 Doc 9284 号文件中的规范, 但是有越来越多的拒绝和/或延误特别是放射性材料运输的情况被报告。这些拒绝和延误发生在这些材料运输的所有阶段, 包括发生在国际边防管制点, 如海关。而且, 除了达成国际一致的 Doc 9284 号文件所载的规范以外, 一些国家还在对放射性材料的运输和/或出入境实施不统一的额外限制。

4.8.4 这些延误和拒绝给终端用户带来了问题。延迟和拒绝运输放射性材料, 尤其是用于医学用途的材料, 给接受诊断和治疗的病人, 以及依赖于通过射线消毒的产品的其他人造成了困难。世界上的多数国家都进口药物中常用的同位素, 例如, 用于治疗癌症和诊断心脏病的同位素。医院和诊所依赖于这些国际运输货物的按时到达, 当某一同位素的半衰期较短, 或特别用于某一特定病人或某一特定用途, 因而必须通过空运送达时, 尤其如此。

4.8.5 即使遵守了所有国际规章, 当一国管理部门的监管, 如海关管制造成了延误时, 也会形成阻碍运输的瓶颈。当涉及半衰期较短的同位素 —— 如用于治疗 and 诊断甲状腺肿瘤的碘 —— 的时候, 延误会使同位素的有效性大大降低, 如果时间足够长, 就会使其失去效用。

4.8.6 因此, 为了促进海关或其他方面关于放射性材料, 尤其是用于医学用途的放射性材料运输的出入境规章的统一性, 一个新的分节被纳入附件 9 第 4 章中, 其中包含两项新的标准和建议措施 (标准 4.54 和建议措施 4.55) 和一项标准 (4.56), 前者涉及海关及其他方面对通过航空运输的放射性材料进行的入境/出境处理, 后者与附件 18 的标准 2.5.1 类似, 要求各国迅速向国际民航组织通告任何与 Doc 9284 号文件的不同之处。

4.8.7 国际原子能机构肩负着减轻由于禁止运输放射性材料的规则和规章的激增所产生的影响的任务, 这些标准和建议措施就是为了对该机构这方面的工作加以补充。

第 5 章

不能获准入境者和被驱逐者

5.1 引言

5.1.1 20 世纪 70 年代末/80 年代初，企图通过航空进行非法移民的人数的增加给民用航空造成了挑战，促使第 10 次和第 11 次简化手续专业会议 (FAL/10 于 1988 年举行，FAL/11 于 1995 年举行) 在附件 9 中通过了新的标准和建议措施 (SARPs)，且简化手续专家组第 1 次会议 (FALP/1 于 1997 年举行) 对其进行了进一步的研究制定，直到最终发布对该附件的第 17 次修订。这些标准和建议措施试图解决的问题类型包括针对非法移民的预防措施、入境手续以及所谓“不能获准入境者”的遣返。这些标准和建议措施被编入附件 9 第 3 章——“人员及其行李的入境和离境”。

5.1.2 为了简化这些规定，并使其跟上现代步伐，以便能够应对日益复杂的问题，第 3 章所包含的标准和建议措施，特别是那些与入境手续和责任相关的部分，在第 1 次简化手续专业会议后的几年内得到了全面的修改。那些与不能获准入境者和被驱逐者等“问题”旅客 (即被认为在国际机场需要接受更加详细或更加专门的入境或离境过程检查的人员) 相关的涉及实际问题的标准和建议措施被放在新的第 5 章中。

5.1.3 附件 9 第 5 章分为四节。第二和第三节分别包含针对不能获准入境者和被驱逐者的标准和建议措施。第一和最后一节包含对这两类人都适用的标准。

相关定义

5.1.4 实施附件 9 第 5 章的规定时，应该考虑到下列术语 (术语表中有其定义)：

- 入境许可、旅程始发地、驱逐令、被驱逐者、证件不妥人员、不能获准入境者、遣返、遣返令、风险评估和旅行证件。
- “不能获准入境者”和“被驱逐者”之间存在非常重要的区别。这就是有关各个类别的标准和建议措施在附件 9 第 5 章中被放在不同节中的原因所在。

5.1.5 不能获准入境者

- “不能获准入境者”是指“被或将被某国当局拒绝批准进入该国的人”。这种“被拒绝”入境的情况发生在该人员试图进入该国而管制人员认定其不应被准予入境的时候。
- 不能获准入境者可以是某个到港航班上的旅客或机组成员。
- 不能获准入境者可分为不同的“类型”。如：

- a) 证件不妥人员：例如持已过期的有效护照的人员和/或无有效签证的人员（见术语表）；
- b) 持假冒证件人员，即使用非法手段规避或以其他方式避免在进行移民检查时被发现的人员，所采用的手段例如包括到港时持假冒、涂改或伪造的证件或持属于他人的真实证件；
- c) 无证件人员，即到港时未能提供证件的人员。这样的人要么登机时持有相关的有效证件而在飞行过程中将其毁坏，要么就是丢失了证件；或
- d) 其他被拒入境的人员，即持有本人真实有效证件和在运营人看来满足入境的所有条件，但却由于运营人无法控制的原因（如缺少资金、该国边防管制数据库中所载的信息等）被政府当局拒绝入境的人员。

按照标准 5.9 和 5.9.1 的规定，这几类不能获准入境者需要分别由政府当局和运营人用不同的方式对待。

5.1.6 被驱逐者

- “被驱逐者”是指“由一国当局合法准予入境或非法进入该国而后来被主管当局勒令离开该国的人员”。(见术语表)
- 被驱逐者是有别于在进入一国时不能获准入境的人员的一类人。被驱逐者不是不能获准入境者。被驱逐者是：a) 试图进入一国并被管制当局批准入境而后来被勒令离开该国的人员（不管是何原因）；或 b) 非法进入一国而被勒令离开该国的人员（不管是何原因）。这甚至适用于那些入境时被管制当局准予入境而后来被发现是非法入境（如使用假冒证件）的人员。

理解不能获准入境者和被驱逐者之间的区别的关键在于：自某一人员被准予进入一国时起，航空器运营人对其进行监护和照料的责任即告终止（见标准 3.45）。此后，如果一国将此入从其领土遣返，该国（而不是航空器运营人）必须承担与遣返有关的所有义务、责任和费用（标准 5.18）。航空器运营人只需要为被驱逐者提供运输服务，就像它会为任何其他“正常”旅客提供运输服务那样。

附件 9 第 5 章 A 节：“总则”中的标准和建议措施

5.1.7 当前有一种可以明显感到的愈演愈烈的趋势，这就是各国负责送走和接收不能获准入境者的管制机构不愿意彼此开展合作和交流，从而阻碍了国际民用航空稳健、经济的运行。已有报告显示，由于对其“不能获准入境者”或“被驱逐者”身份存有异议，有关人员被一些国家推来推去。因为主管部门之间在各自对不能获准入境者所应负的责任上产生争议，有的航空器连续几天甚至几个星期被扣留在地面上。这种拖延和干扰起不到任何有益的作用，只会助长通过航空进行非法移民。

5.1.8 因此，标准 5.1 所载的一般原则要求受到影响的国家开展交流与合作，以迅速解决彼此间的分歧。特别是，适用于不能获准入境者的规定的有效性在很大程度上取决于各国在执行标准和建议措施过程中是否广泛接受它们、遵从它们，是否相互合作。其目的是防止相关国家将不能获准入境者和被驱逐者的负担压在有关航空公司身上，从而严重拖延了问题的解决。（标准 5.1）

5.1.9 标准 5.2 为各国允许从另一国遣返的人员及其护送者 (如果有的话) 过境提供了管理/法律依据。鉴于护送者日益增长的重要性, 这项规定应该在护送者陪同不能获准入境者或被驱逐者时为之行程提供便利。(标准 5.2)

5.1.10 标准 5.2.1 强调了对不能获准入境者和被驱逐者人权的尊重。这项标准要求相关政府当局保护被遣返人员的尊严不受任何侵犯, 特别是使其不因侮辱、公众好奇心和任何暴力或恐吓行为而受到伤害。

5.2 不能获准入境者

附件 9 第 5 章 B 节: “不能获准入境者”中的标准和建议措施

5.2.1 该节中的第一组标准和建议措施 (5.3 至 5.7) 尽可能地按时间顺序规定了一国和相关航空器运营人从该国“遣返”不能获准入境者时所应遵守的下列详细步骤:

- a) 发布不准予入境的通知 (标准 5.3 及注释): 在边防管制人员决定某一旅客或机组成员不能被准予进入一国之后, 相关当局必须: a) 通知航空器运营人有人未能获准入境; b) 毫不耽搁地通知该运营人; c) 尽快就不准予入境的情况发送书面通知。该书面通知可采取纸质形式或电子形式。这项规定背后的意图是就不准予入境的情况在该国和运营人之间建立即时的通信/联系, 从而使运营人能够开始就不能获准入境者的遣返工作进行规划。这也避免了拖延通知和口头通知此类情况的可能性, 从而不会像往常那样给航空公司造成运作上的困难。
- b) 协商遣返的时间框架 (建议措施 5.4): 在相关当局依据标准 5.3 通知航空器运营人之后, 建议其与运营人就不能获准入境者的遣返时间框架进行协商。其目的是使运营人有尽可能多的回旋余地利用自己的航班实施遣返。然而, 如果不能获准入境者不是或不能在 24 小时内被遣返, 则可以要求航空器运营人通过其他航空公司实施遣返。(建议措施 5.4)
- c) 提供文件:
 - i) 遣返令 (标准 5.5): 除标准 5.3 所要求的书面确认外, 还要求一国向运营人提供书面的“遣返令”, 指示该运营人将不能获准入境者从该国遣返 (见术语表和标准 5.5)。遣返令是遣返国需向运营人提供以便送交目的地的若干文件之一, 并可作为勒令遣返的国家所采取的行政行动的书面证明。(标准 5.5)
 - ii) 公函 (标准 5.6 和 5.7): 除遣返令外, 该国还必须向航空器运营人提供“公函”, 就被遣返人员和遣返的情况做详细说明。这样的函件 (附件 9 的附录 9 中有其格式样本) 要在以下两种情况下提供: a) 某人因为未持证件 (如证件“丢失”或“毁坏”) 而被认为不能获准入境; 或 b) 某人所持的旅行证件依据标准 3.46 已被扣留。(标准 5.6 和 5.7) (见附件 9 的附录 9)

5.2.2 标准 3.46 要求各国扣留假冒、涂改或伪造的证件或扣留冒充者 (即持他人证件旅行的人员) 的证件。

这样做的目的是确保此类证件退出流通，从而不会为非法移民所利用和重复利用。这些被扣留的证件应退回给所注明的颁发国或该国的常驻外交使团。

5.2.3 根据标准 3.46 扣留旅行证件时，不能获准入境者的遣返国必须向航空器运营人提供被扣留证件的影印件，由其转交给目的地国。

5.2.4 请注意，标准 5.6 和 5.7 应和标准 5.13 放在一起解读。

a) 该节的下一组标准和措施 (5.8 至 5.10) 有关飞行保安、不能获准入境者的监护和照料费用及运输费用的回收，内容如下：

i) 被宣布不能被准予入境的人员可能在由运营人遣返时进行抵抗。航空公司因此会面临可造成飞行保安水平降低的风险。因此，标准 5.8 要求遣返国事先提醒运营人注意与不能获准入境者相关的任何潜在问题，以便后者能够采取预防措施保证飞行保安。

这一点一方面涉及护送者或警务人员的提供。此类护送者/警务人员的费用有时成为遣返国和运营人之间争论不休的问题，特别是当这些护送者由遣返国提供时。因此，此项标准允许运营人做出自己的安排，以便其可以根据情况在使用政府当局提供的保安措施、使用自己的保安人员，或聘用外部人员之间做出选择。

ii) 标准 5.9 和 5.9.1 规定了航空器运营人和遣返国对不能获准入境者的监护和照料费用所应承担的义务。可能包括拘留和生活费用在内的这些费用可以是很大一笔钱，这要视这些人员被拘留的所在地和时间长短而定。

b) 标准 5.9：运营人对旅客和机组成员被发现不能获准入境后所产生的监护和照料费用应承担的义务被放在第 5 章中，因为这涉及人员的入境和管制所引起的特殊情况。标准 5.9 的关键之点在于有关人员被发现不能获准入境是因为其属于证件不妥人员（有关这个术语的定义，见术语表）。此外，此人还必须被退回给运营人进行遣返，以便运营人可以为对该人进行拘留/监护做出自己的安排，直至将其运送出该国。（标准 5.9）

c) 标准 5.9.1：这里的关键之点在于遣返国必须负责承担标准 5.9 所述的人员之外的所有类型的不能获准入境者的监护和照料费用，即如果有人因超出了运营人专业知识之外的证件问题或因证件不妥之外的任何其他原因而未能获准入境，该国就要负责承担相关的费用。该国必须负责承担至不能获准入境者被退回给运营人进行遣返之时（为其预订航班的起飞时间）为止所产生的所有拘留和生活费用。

i) 标准 5.10 涉及向不能获准入境者收取运输费用。一般情况下将使用该人的返程票。但是，如果该人没有返程票，此项标准则为向该不能获准入境者收取运输费用提供了法律依据。

d) 该节接下来的一组标准和措施 (5.11 至 5.13) 涉及的是从遣返国将不能获准入境者遣返出境以及其运往国对该人的接收。

- i) 标准 5.11 要求航空器运营人将不能获准入境者遣返至两个可能地点中的一个：a) 此人开始其旅程的地点；或 b) 接受此人入境的任何地点。

5.2.5 赋予“旅程始发地”的含义是非常重要的。它指“某人开始其旅程的地点，不考虑该人在直接过境时的任何经停机场，无论其乘坐直达航班或联程航班，但条件是某人没有离开有关机场的直接过境区。”(见术语表)

5.2.6 例如：

- a) T 先生从 A 国飞往 B 国。A 国是 T 先生开始其旅程的地点。
- b) T 先生从 A 国飞往 B 国。但是他在 B 国中转。他在过境区逗留了些许时间，等待飞往 C 国的联程航班。A 国是 T 先生开始其旅程的地点。
- c) T 先生从 A 国飞往 B 国。他在 B 国中转。但是他的联程航班要在 6 小时后才起飞，因此他走向边防管制官员，请求该官员允许他迅速参观一下最近的城市。管制官员允许他进入了 B 国。观光结束之后，T 先生回到机场，乘上了飞往 C 国的联程航班。B 国就成为 T 先生开始其旅程的地点。
- d) T 先生从 A 国飞往 B 国。他在 B 国中转。但是他的联程航班要在 10 小时后才起飞，因此他走向边防管制官员，请求该官员允许他到某个宾馆（位于机场内，但是在管制区范围外）休息放松一下。管制官员允许他进入了 B 国，以便他能够在该宾馆休息一下。而后 T 先生回到机场的候机楼，乘上了飞往 C 国的联程航班。B 国就成为 T 先生开始其旅程的地点。
- e) T 先生想从 A 国飞往 C 国。但是 B 国位于他走的航线上。他从未参观过以旅游景点著称的 B 国。因此，他按如下的行程预订了航班：从 A 国到 B 国，再从 B 国到 C 国，用的是同一张机票，但是在 B 国停留 10 天。由于需要 B 国的签证，他申请并获得了单次入境的旅游签证。而后他从 A 国飞往 B 国，10 天后又飞往 C 国，在那里被发现不能获准入境。B 国就成为 T 先生开始其旅程的地点。

5.2.7 附件没有对“获准入境的任何地点”这一概念进行定义。但是，它似乎一般被解释为某人为其公民或为其合法的和获得认可的居民的国家。曾有许多年，附件要求航空公司将不能获准入境者遣返至该人开始其旅程的地点。然而，在 1963 年，第 6 次简化手续专业会议对此项规定进行了修订，允许运营人在两者间做出选择：将不能获准入境者退回至其开始乘坐该运营人航空器的地点，或将这些人运送到接受他们入境的任何其他地方。这样做的原因是，有时不能获准入境者没有进入他开始其旅程的地点所需的证件。

5.2.8 因此，在上面的例子 e) 中，运营人将 T 先生直接运送到了 A 国，而不是将该不能获准入境者退回至 B 国（因签证已过期，他将不会获准进入该国，而运营人将很有可能受到重罚）。

- a) 尽管第 6 次简化手续专业会议新加了将不能获准入境者遣返至接受其入境的任何地点的第二个选择，它没有具体指出哪个实体（国家还是航空器运营人）有权行使这个选择。经第 6 次简化手续专业会议认可的这个选择直至最近（2009 年）才在附件中做了详细的说明。附件现在建议（建

议措施 5.11.1) 各缔约国应该在适当时候与航空器运营人就不能获准入境者最实际的遣返地进行磋商。

5.2.9 因此，在上面的例子 e) 中，经与遣返国协商之后，航空器运营人可将 T 先生遣返至他为合法居民的国家，比如说 D 国，而不是 A 国。

- a) 应与标准 5.11 一起解读的标准 5.12 要求一缔约国接受从被发现不能获准入境的国家遣返的人员并对其进行检查，如此人曾从该国领土开始其旅程。因此，在上面的 c) 例子中，B 国必须对从 C 国遣返的不能获准入境者进行检查。而且，标准 5.12 禁止 B 国将此人送回 C 国。此项标准旨在寻求一种方法来解决不能获准入境者被各国推来推去的不可取做法。
- b) 标准 5.13 要求各缔约国接受“公函”和根据标准 5.6 或标准 5.7 递送的其他文件作为对该信函所述人员进行检查的充分文件。
- c) 这一节的最后一组标准和建议措施 (5.14 至 5.16) 涉及以下主题：
- d) 标准 5.14 要求各国在发现有人证件不妥，而航空器运营人能表明他们已采取足够防范措施来保证这些人员符合入境接收国的文件要求时，不得对航空器运营人处以罚款。(关于这一点，请参见标准和建议措施 3.31, 3.32 和 3.33。)
- e) 附件鼓励航空器运营人与政府当局进行合作，发挥各自在处理不能获准入境者问题方面的作用。例如，各方之间的协议 (如谅解备忘录) 现在正变得日益普遍。因此，附件建议如果这样的协议是为了防止运输不能获准入境者而签订的，在此类人员被运入其领土时，各缔约国应减轻本应适用的罚款和处罚。(建议措施 5.15)
- f) 有证据表明，一些国家有时会因为尚不能确定到达旅客的身份而阻止航空器离港。这使离港受到延误，并给航空公司造成运营上的困难。因此，标准 5.16 确保了航空运输不会因该段所述的事件而被中断。注释为各国实行上述标准留下了一定的回旋余地，以考虑到在某个特定航班上发现有特别多的不能获准入境者的情况。(标准 5.16 和注释)

5.3 被驱逐者

附件 9 第 5 章 C 节：“被驱逐者”中的标准和建议措施

5.3.1 如之前指出的那样，被驱逐者不是不能获准入境者。他们指早先被一国准许入境而现在因为某一特殊原因被勒令离开该国的人员。驱逐一个人的最简单、最快捷方式是通过航空运输。因此，常常可以见到，政府当局有时在不预先通知的情况下就将某人带到某一航空公司柜台前，要求该运营人为该被驱逐者提供运输服务。有证据表明，运营人几乎得不到或完全得不到将会有被驱逐者的预先通知，从而使其能够在某航班上留出适当的座位；运营人得不到 (或几乎得不到) 充分的证明材料，以确保被驱逐者有飞往另一国家所需的文件；运营人也无法得到关于被驱逐者之目的地的任何指导。

5.3.2 因此，C 节的标准和建议措施旨在为各国和运营人提供统一的程序，以规定各实体在驱逐过程中各自的作用、责任和义务。

5.3.3 所以，一国甚至在向运营人提出运送被驱逐者问题前，就必须：

- a) 向将要驱逐的人员发布驱逐令，说明目的地国名 (标准 5.17)。驱逐令 (术语表中有其定义) 也作为该国行政行为的书面证明；和
- b) 承担与遣返有关的所有义务、责任和费用 (标准 5.18)。正是这项规定非常清楚地指出了与不能获准入境者相比被驱逐者具有的法律地位。

5.3.4 标准 5.19 要求一国在与航空器运营人就遣返被驱逐者做出安排时，预先向运营人提供某些具体信息。此项标准使得运营人有足够的时间对运送被驱逐者可能带来损害、危险或伤害的风险做一个全面的评估。预先通知还可以让运营人能够确保适当分配被驱逐者和可能的护送者的座位，向机组成员介绍基本情况并为运送任务采取所有适当的预防措施。

5.3.5 此项标准中的“风险评估”在术语表中进行了定义。

5.3.6 附件要求各国在执行驱逐任务时使用直达且无经停的航班 (标准 5.20)。这是为了避免被驱逐者如果需要从另外一个 (或几个) 国家过境并可能利用不止一个航空器运营人的航班可能引起的任何复杂情况。使用直达且无经停的航班就不需要护送者及其产生的费用，也不需要为被驱逐者和护送者获得过境签证。

5.3.7 标准 5.21 要求一缔约国在将被驱逐者送交遣返时，保证向航空器运营人提供了任何过境和/或目的地国所要求的所有官方旅行证件。这是因为被驱逐者可能没有必要的旅行证件 (如护照或签证)。因此，此项标准确保了被驱逐者有必要的旅行证件，便于其从过境国经过并进入目的地国。在这方面，以下几项标准在执行此项标准过程中具有特别的意义：标准 5.17 (要求驱逐国发布驱逐令)，标准 5.26 (一国有义务为其国民提供旅行证件)，标准 5.27 (证件的颁发不要求签字)，标准 5.28 (颁发应急旅行证件) 及标准 5.29 (禁止拒绝颁发旅行证件)。

5.3.8 标准 5.22 和标准 5.23 规定了被驱逐者目的地国的义务。附件要求一缔约国允许被从另一国驱逐的本国国民进入其领土 (标准 5.22)。附件要求一国对允许被另一国驱逐，而持有在其领土内合法的和获得认可的居住证明的人员入境予以“特别考虑”。这些规定提出了被驱逐者可被运往的目的地的选择顺序。但是，驱逐国最好能够通过外交和其他途径，已经为被驱逐者获准进入目的地国做好了安排。(标准 5.22、标准 5.23)

5.3.9 最后，标准 5.24 为保安人员 (护送者) 从驱逐之时起一直陪护被驱逐者直至其经由过境国到达最终目的地提供了法律依据。这项规定确保了护送者不会被过境国拒绝入境。同时，它还向过境国保证，具有潜在破坏性的被驱逐者在该国境内逗留期间全程由保安人员陪护。该规定还考虑到在过境地点进行合适的护送者替换安排。

5.4 取得替代旅行证件

附件 9 第 5 章 D 节：“取得替代旅行证件”中的标准和建议措施

5.4.1 从一国遣返的不能获准入境者或被驱逐者没有可以确定其身份并允许其旅行的旅行证件是常有的事。D 节中的标准和建议措施旨在补救这一缺陷。

5.4.2 标准 5.25 涉及通常与不能获准入境者相关的一个非常棘手的问题。在许多情况下，未持证件到港的人员会带着一张遣返令被交还给带其入境的承运人。该承运人这时面临的选择是：a) 将该旅客运往一个已知不接受其证件材料因而将面临法律困境的地方；或 b) 将不能获准入境者扣留下来，同时试图让此人本国当局颁发替代旅行证件。因此，此项标准要求勒令遣返不能获准入境者的国家与另一国开展合作，确保应急或替代证件能够得到及时颁发。如果旅行证件不可获得，在任何情况下，遣返国必须遵守标准 5.6 中的规定。

5.4.3 第 5 章的最后四项标准 (5.26 至 5.29) 基于这样的原则：各国不仅有遣返非本国国民的主权权利，而且负有重新接纳从其他国家送回的在该国无权逗留的本国国民的国际义务。通常情况下，当要求为遣返不能获准入境者和被驱逐者颁发旅行证件时，各国都会彼此合作。但是，有些国家要花费数周或更长的时间来处理旅行证件的申请。这种拖延行为，如果可行的话，经常会带来更高的生活和拘留费用。而且，拖延会增加未被拘留的人员在遣返时最终成功逃避相关当局的机会。

5.4.4 因此，根据标准 5.26，一国必须根据要求，在要求提出后 30 天内为被遣返人员颁发旅行证件，或向要求国证明被遣返人员不是其国民。如果无法在 30 天内发给旅行证件，根据标准 5.28，该国必须发给应急旅行证件。根据标准 5.27，颁发国不得要求签字作为颁发证件的条件。最后，标准 5.29 禁止一国拒绝向被遣返回其本国的国民颁发旅行证件，或使其沦为无国籍的人。

5.5 补充参考文件

更多信息请参阅载于 ICAO 网站 (<http://www2.icao.int/EN/AVSEC/FAL/Pages/Annex9.aspx>) 的由国际航空运输协会/管制当局工作小组 (IATA/CAWG) 出版的关于不能获准入境者和被驱逐者的指南。它们是：a) IATA/CAWG 出版的《关于不能获准入境者遣返的指南》(2005 年 4 月)；和 b) IATA/CAWG 出版的《关于被驱逐者遣返的指南》(2007 年 6 月)。

第 6 章

国际机场 —— 交通设施和服务

6.1 引言

6.1.1 附件 9 第 6 章分为以下六节：A.总则；B.机场交通流量的安排；C.执行公共卫生、医务急救和动植物检疫措施所需的设施；D.放行管制和实施管制工作所需的设施；E.不循规旅客；和 F.旅客的便民服务。

相关定义

6.1.2 实施第 6 章的规定时需考虑到下列术语 (术语表中有其定义)：行李、货物、直接过境区、国际机场、邮件、错运行李、旅客便民服务、政府当局、非伴随行李、无人认领的行李和不能辨认的行李。

附件 9 第 6 章 A 节：“总则”中的标准和建议措施

6.1.3 作为第 6 章最为重要的规定的标准 6.1 提出了这样一个原则：国家或机场都不能因为私有化而逃避责任，且国家要承担在其领土内对航空运输政策进行持续监管的责任，不管机场的法人地位或经济地位如何。因此，该规定要求每一缔约国必须保证附件 9 的各项规定在机场私营化的情况下亦继续得到实施。

6.1.4 国家的责任并不仅仅因为机场被划归私人所有或由私人管控而消失，这是无可争议的。国家必须根据《芝加哥公约》第二十八条的规定提供机场服务，更确切地讲，必须根据第十和第六十八条的规定在其领土内指定用于着陆的机场，仅这一事实就赋予了国家在国际航空运输中的法律责任，使其有义务遵守国际公法，承担起其境内机场的所作所为引起的任何责任。《芝加哥公约》是一项国际条约，其规定对所有缔约国都具有约束力，因此属于国际公法的原则。

6.1.5 附件 9 包含了可在经历私有化过程的机场所推行的新政和改良措施中使用的关于简化手续的指导方针。附件中的这些规定的意义在于，不管机场的法人结构或治理结构如何，已经为各国提供了对其机场进行持续监管的既定指导方针。反过来讲，私有化机场仍有义务执行附件 9 的规定。

6.1.6 更多关于机场私有化的信息，可参阅国际民航组织 Cir 284 号通告 ——《机场和空中航行服务提供的私有化》。

6.1.7 建议措施 6.1.1 和标准 6.1.2 及 6.1.3 的起源可以追溯到附件 9 的第一版，第一版要求各国在国际机场为政府当局提供场地和设施，费用由政府负担，并在正常工作时间内免费使用。如果要对这些服务收费，它们就应“不次于”为“其他运输模式”提供的服务。所强调的重点是航空运输服务的同等性，这一条件在国际民航组织各附件的几乎所有早期版本中都在重申。这是为了确保“刚刚起步的”航空运输模式特别是相对于海上运输不会处于不利的地位，以便使其能够经济而高效地发展。

6.1.8 然而，这些年来，随着航空运输日益普及，只有要求运营人提供快速处理服务以及要求边防管制机构提供高效服务的规定保留下来。这三个段落可以自明其义，几乎不需要再进行介绍，除了要提一下“流量安排”。

6.1.9 关于有效的流量安排，这些要求旨在确保从海关、移民、公共卫生以及旅客的一般舒适感的角度实现对候机楼交通处理安排的改进。流量安排主要是指交通的平稳、快速和不间断流动，无论是下机，登机还是直接过境。其目的是确保旅客的快速装载和卸载，以便将航空器的地面时间缩减到最少和减少拥挤。有效的机场流量安排是附件 9 第 6 章 B 节的特别重点。

6.1.10 进行机场规划时应遵守的理想流量原则在《机场规划手册》(Doc 9184 号文件) 第 I 部分——“总体规划”的第 9 章中有详细说明。

6.1.11 标准 6.1.4 涉及机场为满足交通量的增长和保安服务要求而进行扩充的能力。要求机场设施具有扩充能力的内容是在喷气时代的初期被纳入附件 9 第 6 章的。随着很多国际机场交通流量超乎预期的猛涨，这个方面在机场重新设计或重新修建时往往没有得到充分的考虑，从而导致机场拥挤、通关延误、旅客不满以及改造费用高昂。因此，设施和服务被要求具备扩充的能力，以满足交通量的增长。后来又加入了保安内容。贯穿附件 9 的一个基本主题涉及简化手续与航空保安之间的关系。国际民航组织的简化手续方案旨在通过使相关手续和程序标准化和简化，确保航空器及其装载物的快速高效放行。保安方案的意图在于通过保安管制措施来确保航空器能够安全运行，不受非法干扰行为的影响。因此，有必要进行协调合作，确保这两个方案的目标以最高效的方式得到实现。所以，标准 6.1.4 要求机场的设施和服务具备扩充的能力，以满足保安措施及边防完整性措施提出的要求。

6.1.12 标准 6.2 要求在对新设施或现有设施的重大改建进行规划时与各个利害关系方进行磋商，以便一开始就能够得到必要的信息和建议，从而能建造出从简化手续的角度看理想的设施。由于一些政策变化可能对旅客、行李和货物的简化手续及所需的物理设施产生广泛的影响，可能会采用新的旅客、行李和货物处理程序。在这种情况下，各实体之间的合作可能会使简化手续问题和设施设计问题得到解决。未与机场的利害关系方进行磋商可能导致没有足够的场地或设施、流动路线和候机楼布局设计不合理，并会造成交通拥挤。

6.1.13 建议措施 6.3 与标准 6.2 相关联，载有一项限制性条款，即由于其信息的敏感（竞争）性，航空器运营人在磋商过程中应本着保密性的原则提供信息。

6.1.14 建议措施 6.4（即不直接向旅客收取服务费、机场税或其他类似费用）的目的在于，防止在机场出现排长队的现象，从而避免增加机场的拥挤程度。这些费用或规费应该包含在机票的价格里。

6.1.15 建议措施 6.5 建议在航空器运营人指定自己的地面服务代理或自己承担相关任务的权利与主要目标是减少拥挤和维护停机坪安全的机场运营人的权利之间寻找到一个平衡点。航空器运营人长期以来一直认为，机场运营人或其指定的代理机构所提供的地面服务妨碍了航空器的安全、高效和经济运行，而这从根本上讲是航空公司本身所关心的。运营人根据各种航空私法条约（如《华沙公约》）的规定对成本、效率、经营数据的保密性及其在某一特定机场的整体竞争地位所承担的责任，是航空公司在这方面提出的其他理由。因此，运营人一直认为，地面服务以及与旅客、行李、货物和配餐供应品的运输、处理及装卸相关的其他停机坪服务应该由航空公司自己控制。

6.1.16 因此，建议措施 6.5 建议航空器运营人在服从场地或其他物理限制以及国家制定的相关规章的条件下，应该有尽可能多的自由选择地面服务供应商。

6.2 机场交通流量的安排

附件 9 第 6 章 B 节：“机场交通流量的安排”中的标准和建议措施

I. 一般规定

6.2.1 要求机场运营人提供设施使旅客能够无延迟地上下机的标准 6.6 可自明其义。其目的是在旅客下机时减少拥挤、提高效率，以便于他们尽可能快地从航空器前往候机楼的边防管制处。

6.2.2 建议措施 6.7 涉及机场运营人、航空器运营人和政府当局之间交换经营信息的要求。这种信息交流对机场交通的高效流动和机场指挥中心的平顺运行是极为重要的。

6.2.3 关于在机场提供处理旅客和行李的“自助”（自动化）服务亭/设施的 建议措施 6.8 可自明其义。它鼓励机场为在全世界已经得到（或正在得到）欢迎的强化的旅客简化手续措施提供足够的场地。

6.2.4 建议措施 6.9 鼓励更多地使用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)。它包含了一套标准的标志，方便旅客和其他用户对国际机场和海运站的使用。该文件含有便于找到候机楼里较为常用设施和服务的图形符号，并就如何通过便利旅客有序地流向他们想要去的地方来减少拥挤，为机场和海运站的运营人提供了指导。

6.2.5 建议措施 6.9.1 最初是在 20 世纪 90 年代提出的，以警告旅客贩运毒品的严重后果以及被判犯有违反麻醉品法的人员所要接受的刑事处罚。该建议措施已经扩展至包括适用于违禁物品或限制物品携带的其他海关/保安法规，关于这些法规可以通过各种传播手段，如指示牌、传单、视频、音频、互联网网站或其他媒体等进行宣传。

6.2.6 有关安装机械化“人员运送装置”的建议措施 6.10 可自明其义。它建议在候机楼内和穿越候机楼的步行距离及交通量证明有此需要时安装这样的装置。

6.2.7 建议措施 6.11 和 6.12 鼓励更多地使用与飞行相关的公共信息显示系统，以便提供关于出发、到达、取消、延误和候机楼/登机口分配的最新信息并协助维持旅客流平顺地通过机场候机楼。为达到这些系统格式的一致性，请参见《有关飞行的公共动态显示板》(Doc 9249 号文件)。关于这些系统的更多信息，见 Doc 9184 号文件第 1 部分第 9 章。

6.2.8 建议为旅客、访问者、机组和工作人员提供停车设施的 建议措施 6.13 可自明其义。关于车辆停放规划原则的说明，见 Doc 9184 号文件第 1 部分第 11 章。

II. 航空器的停放和维修安排

6.2.9 建议措施 6.14 是附件 9 第 6 章中唯一具体提到航空器停放和服务设施的规定。这个专题在 Doc 9184 号文件的第 7 章中有详细的说明。为了避免航空器在登机门的长时间停放，有必要在停机坪上留出一块远离候机楼的场地供不进行装载或卸载的航空器停放，其停放方式既不应阻挡其他正在滑行的航空器的路径，也不应妨碍停机坪上旅客、行李或货物的流动。关于这项建议措施，做到如下几点尤为可取：

- a) 为在尽可能靠近候机楼的地方安置航空器停放位做出安排，以便快速进行装卸；
- b) 在远离候机楼的地方安排足够的停机位，供进行装载或卸载的航空器使用，以避免妨碍停机坪上交通的流动，并做出适当的安排使其得到最佳的利用；
- c) 为停机位配备快速、方便、安全地进行所有航空器维修作业所需的装置，包括为安全系留所需的设备；
- d) 对上下机操作期间对航空器加以协助的措施给予特别的重视；
- e) 在政府当局规定的时间内提供航空器加油设施；
- f) 在远距停机位和候机楼之间提供运输服务，如果为了最佳使用现有停机区所引起的距离和安全问题要求这样做的话；和
- g) 必要时为国际航班提供可以对航空器、旅客、机组和行李进行检查的停机位。

III. 出境旅客、机组和行李

6.2.10 可自明其义的建议措施 6.15 旨在通过在机场运营时间内提供往返于机场候机楼之间的地面运输（如区间巴士服务、火车等）来便利候机楼之间的旅客流动。

6.2.11 建议措施 6.16 规定可为方便旅客提供机场外办理乘机手续的设施，只要所有必要的保安措施和其他管制要求都得到了满足。在有些时候，为避免边防管制点出现拥挤，相关当局应该考虑使用机场外检查设施。当机场有许多由提供全包航空旅游服务的包机航空公司运送的游客时，这样做是可行的。在这种情况下，旅游运营人已经就住宿和地面及航空运输安排与客户达成一致。由于参与这些一揽子服务的宾馆一般不会变，有关航空公司和边防管制当局会同意将检查和通关设施置于这样的宾馆内，并提供往返于宾馆和航空器之间的旅客运输，运输中由此类当局的一位代表妥善护送。需要指出的是，机场外乘机手续办理与路边办理行李交运手续是不一样的。出于安全原因，后者被认为不适用于国际航班。

6.2.12 建议措施 6.17 的目的在于确保检查技术是高效快捷的，以便航空器的离港不会被延误。应将最新的技术用于旅客和行李检查，以免造成不适当的延误。该建议措施下面的注释详细说明了人身搜查时的旅客隐私权。

6.2.13 建议措施 6.18 和 6.19 建议，机组办理乘机手续的设施和操作设施应该是高效的、易于到达的并且

是相互靠近的。此项规定的意图是为了简化航空器运营人在机场的管理工作。鉴于各机场的情况可能不尽相同，各种设施和服务越是易于到达和获得，航空器运营人及其机组需花费在监管/管理和运作上的时间就越少。可参见 Doc 9184 号文件第 12 章的 12.9 —— “空勤人员简报和报告” 以及 12.12 —— “航空设施”。

6.2.14 标准 6.20 和标准 6.21 反映的是同一项义务。前者是从离境管制的角度讲，而后者针对的是旅客、机组和行李的入境。两项标准的基本原则是要维持交通通过管制通道时的通畅性和持续性。需要更深入检查的人员（如不能获准入境者）应被引导至单独的管制通道。

IV. 入境旅客、机组和行李

6.2.15 建议措施 6.22（在行李领取处提供足够的场地，以使每一旅客能容易地辨认并迅速领取行李）和 6.23（安装机械化行李传送系统，以便利旅客行李的运送）都是可自明其义的。Doc 9184 号文件在第 9 章的 9.5 —— “行李处理” 中提供了详细的指导。

6.2.16 标准 6.24 规定机场运营人要保证旅客在把行李搬离行李领取处时能够获得帮助，这里所指的是要提供足够的行李车或搬运工。

V. 旅客和机组的过境和转机

6.2.17 建议措施 6.25 涉及的是航空器要做停留的情况（例如为了上下旅客）。在这种情况下，要继续其旅程的旅客可选择留在机上，所以该规定建议不应因此就要求他们下机。不过，如果是技术性停留，如为了加油，出于安全方面的考虑，一般要求所有的旅客都下机。

6.2.18 建议措施 6.26 旨在确保要从一架航空器转到另一架航空器的旅客在过境区时能平顺地流动。该建议措施现在有了新的补充，即建议机场和航空器运营人要互相磋商，以确定后者的场地要求并确保执机柜台得到最高效的利用。场地的不足，特别是在过境区，往往导致航空公司要共用执机柜台，因此就需要进行磋商和协调，以确保设施得到高效的利用。

VI. 旅客候机楼内其他设施和服务

6.2.19 建议措施 6.27 建议为了方便旅客，在机场提供用于存放“留下的行李”的设施，以便日后提取。提及“保安要求”表明应该按照和遵从适当的保安措施和程序来提供此类设施。

6.2.20 标准 6.28 是为了便利对无人认领、不能辨认和错运行李（术语表中有其定义）的快速处理，从而能够为旅客提供更好的客户服务。这几类行李一般要由航空器运营人负责管理。他们可以指定一个承包人（“服务提供者”）就不能辨认或无人认领的行李提供行李追踪服务。这样的行李一般会存放在通常向机场运营人租借的或作为特许协议的一部分由机场运营人提供的机场设施里。错运行李的不同之处在于其所有者的身份和目的地都是已知的，但却被放上错误的航班。一般来说，这样的行李在通过可利用的下一航班运走之前由航空公司或其代理进行保管。标准 6.28 要求各国将这几类行李安全地存放起来，从而防止其被盗和受到损害。航空公司工作人员可以接触到此类行李，以便他们能够在必要时使这些行李通关并尽快将其交还给所有者。另见附件

9 第 3 章 M 节 —— “与其所有者分离的行李的处置”。

6.2.21 建议措施 6.29 建议在候机楼为非旅行公众做出适当的安排，以便他们不会干扰到旅客的流动。

6.2.22 建议措施 6.29.1 建议为团体或旅游运营人安排好专门设施（如单独的执机柜台，专用通关台等），以最大限度地减少拥挤。

6.2.23 建议措施 6.30 建议零售设施不要妨碍旅客流动。关于这种设施布局的更多细节，请见 Doc 9184 号文件第 I 部分第 3 节第 9 章的 9.10 —— “旅客便民服务和其他旅客服务”。

VII. 货物和邮件的处理及放行设施

6.2.24 附件 9 第 6 章这一节中的规定所基于的原则与有关旅客和行李的规定相同，即从海关和其他相关边防管制机构的角度进行有效的流量安排并改进交通处理安排，以确保这些物品的平顺、快速和不间断流动。

6.2.25 有关货物处理和放行的段落可追溯到 20 世纪 50 年代末和 60 年代初。当时，空运货物量开始稳步增长，而针对此类货物的放行和处理设施和服务却没有得到同步的改进。因此，处理空运货物，特别是由全货机运输的货物提供管理方面的指导就变的十分必要，以便航空运输固有的主要优势，即速度，不会因地面上可避免的延误而丧失。时间的流逝使得原来的很多规定因为已经得到广泛的应用而变得无关紧要。不过，附件 9 的当前版本保留了三项关于空运货物处理的最基本建议，即建议措施 6.31(全货航空器的放行)，6.32(货站陆侧通道的设计和运行)和 6.33(货物的处理和存放)。

6.2.26 建议措施 6.34 涉及邮件（邮政和专递业务）的处理和存放。它建议在邮件的数量有此要求的国际机场提供足够的场地和设施，用来整理和处理此类邮件。

6.2.27 Doc 9184 号文件在第 10 章对货物设施的规划和安置地点、相关的流量和货物处理原则以及此类业务所需设施（如航站楼）提供了详细的指导。

6.3 公共卫生、医务急救及检疫措施

附件 9 第 6 章 C 节：“执行公共卫生、医务急救和动植物检疫措施所需的设施”中的标准和建议措施

6.3.1 要求各国确保对国际机场的卫生和检疫服务进行维护的标准 6.35 是第 6 章这一节的首要原则。

6.3.2 建议措施 6.36、6.37、6.38 和标准 6.39 是附件 9 第 6 章的几个最老的规定，可追溯到附件的第一版。它们对国际机场卫生和检疫事宜的管理进行了规定。这种管理在今天看来是很寻常，且理所当然的事，但是在战后国际民用航空的初期，即 20 世纪 40 年代中期的时候却不是这样的。

6.3.3 许多国家要求接种疫苗，特别是预防黄热病的疫苗。建议措施 6.36 是为了方便旅客提供的一种简化手续措施，力求确保未接种某一必须接种的疫苗或无此类疫苗接种证明的旅客到达某一国家时，能够自行选择

在机场进行接种从而避免因健康原因被拒绝允许入境。关于疫苗接种或预防措施的国际证书的更多信息载于世界卫生组织的网站：<http://www.who.int/ihr/travel/icvp/en/index.html>。

6.3.4 建议措施 6.37 建议国际机场应有进入设施 (如相关场所) 的方便通道, 用以管理公共卫生和检疫措施。不过, 并非所有的国际机场都有能力提供这样的设施。由于运行规模、旅客和货物量小, 有些国际机场可能没有必要的设施和人员来遵行此项建议措施。尽管需要进行公共卫生或检疫检查的货物和邮件可以运往有此类设施的机场, 但是大多数国际机场需要有一定量的可供使用或可以利用的、用于对机组、旅客和行李进行检查的设施。

6.3.5 建议措施 6.38 力求确保过境人员和动物在旅行时不会有接触感染源和蚊子等疾病携带者的危险。提出此项建议措施的理由是为了确保直接过境的人员和动物免于被感染和接触疾病媒介物的危险, 从而便利后面各机场的卫生检查。

6.3.6 标准 6.39 和标准 6.40 要求各国确保在国际机场实施世界卫生组织 (WHO) 与粮食及农业组织 (FAO) 关于如下方面的规章和指导方针以及国家机场规章: a) 机上或机场消费品 (即食品、饮料和用水) 的分配程序; 和 b) 所有废物、废水和其他危及人和动植物健康的物质的清除和处理工作。关于这方面, 可参见世界卫生组织的出版物 —— 《航空卫生工作指南》。

6.3.7 标准 6.41 强调的是在国际机场要具备现场进行急救的设施 (如足够的场所) 和服务 (如护士或医生)。尽管让每个国际机场都拥有医疗援助人员是不合情理的 (因为一些机场交通量小), 但是需要为提供急救设施做好安排。该规定后面的注释建议就与旅客健康有关的所有事项与世界卫生组织协商。关于提供此类设施的更多信息, 可参见 Doc 9184 号文件第 12 章的 12.3。

6.4 放行管制和管制工作

附件 9 第 6 章 D 节: “放行管制和实施管制工作所需的设施” 中的标准和建议措施

6.4.1 标准 6.42 规定, 各国义务免费提供充分的相关政府当局 (一般指移民、海关、卫生及检疫和保安当局) 的服务。工作时间由各政府当局自行决定。附件 15 —— 《航行情报服务》要求各国公布其所提供的放行服务的类型和时间。该标准的注 2 介绍了除了标准 6.42 提到的服务之外的、正在逐渐被边防管制当局在机场采用的自动化 “快速通道” 通关设施的概念。这种 “增强服务” 一般需要旅客事先向一国的相关当局进行登记, 提供个人资料 (包括护照信息) 以及生物识别资料 (如人脸图像、虹膜扫描、指纹)。一旦获得批准并被纳入该方案 (一般要缴纳年费), 申请人就能得到一张可在自动化服务亭使用的卡, 这样便可绕过入境通关时的普通护照管制点。

6.4.2 建议措施 6.43 涉及在各国间进行 “预先放行安排”, 以便为通过边防管制手续对来往于彼此间的空中交通进行先期检查。预先放行旨在简化通关程序、减少入境关口的拥挤以及便利出发点和目的地之间的旅行。为加拿大与美国之间的航空旅行设置的预先放行设施就是国家间此种安排的一个著名例子。加拿大从 20 世纪 50 年代开始, 就允许美国联邦检查局在其境内为在加拿大开始旅行并打算入境美国的业务办理航空旅客预先放行手续。

6.5 不循规旅客

附件 9 第 6 章 E 节：“不循规旅客”中的标准和建议措施

6.5.1 “不循规旅客”这一术语指代不遵守航空器上的行为规则或不遵循机组成员的指示而扰乱了航空器上的良好秩序和纪律的旅客。通过航空运输从一国遣返的不能获准入境者、被驱逐者及其他被拘留人员无论是在地面或是在空中，都可能变得具有破坏性，从而将自己和他人置于危险之中，并对航空器的安全构成威胁。

6.5.2 在国际民航组织 Cir 288 号通告——《关于不循规/扰乱性旅客法律方面的指导原则》中载有详细的指导材料以及各国可在国内使用的专门针对机上行为的示范性法规。

6.5.3 建议措施 6.44 和 6.45 扩大了国家对不循规旅客所采取行为的范围。它们推荐了一种解决此问题的基础广泛的多学科方法，并从简化手续、法律和保安的角度提供了并行不悖的综合性措施。这项战略包括更广泛地执行国家示范法规，同时由机场当局、民航当局和执法当局一起制定一项对付不循规旅客的预防性战略。建议措施 6.44 使旅客更清楚地认识到机场、航空公司以及相关当局将如何对付航空设施和航空器上的扰乱性行为。告知旅客不循规行为的不可接受性及其后果可以通过在机场航站区张贴海报以及在机票封套里和航空器上放置告知卡片等方式来实现。

6.5.4 建议措施 6.45 就如何提前发现潜在问题提供了指导。地面和空中工作人员可以接受如下方面的培训：可最大限度地减少气氛紧张的对峙的旅客服务技巧；识别因普遍的不安定局面或对即刻压力的反应而更有可能做出令人厌恶行为的旅客身上带有的迹象；识别可能会不断升级的形势；控制危机。关于对付不循规旅客的预防性措施的更多信息，见国际民航组织航空保安成套培训材料 (ASTP) 第 123P6 号 (航空公司)。

6.5.5 关于这一主题的保安方面的信息，见国际民航组织《保安手册》。

6.6 旅客的便民服务

附件 9 第 6 章 F 节：“旅客的便民服务”中的标准和建议措施

6.6.1 “旅客的便民服务”指提供给旅客的并非旅客处理所必需的设施。Doc 9184 号文件第 9 章的 9.10 为机场的旅客便民服务和其他服务的规划提供了指导。

6.6.2 关于在交通情况证明有必要时在国际机场提供儿童照料设施的建议措施 6.46 可自明其义。

6.6.3 建议措施 6.47 和 6.48 涉及货币证明和对货币进出境的限制。有些国家禁止货币的进出境，以制止洗钱的行为和控制硬通货的出口。当旅行者在入国入境时，相关当局应颁发写有其可带进该国的货币数额以及其在下一个国际机场出境可带出的货币数额的证明。为了行使将此类货币带出境的权利，旅行者必须作为其出境手续的一部分，在离开该国前将相应的证明交给管制当局或向其出示注明了携带此类货币的许可的旅行证件。(建议措施 6.47)

6.6.4 对于禁止本国货币入境或限制其入境数量的国家，建议措施 6.48 建议其在入境和出境点或相关政府当局指定的其他任何地点为旅客提供寄存和取回此类货币的设施。这样的设施旨在便利所申报的本国货币超出了国家法规所允许数额的旅行者的出入境。(建议措施 6.48)

6.6.5 建议措施 6.49 的重点是规定由机场运营人或提供者提供有关地面交通的信息。这种信息将包括例如可提供的服务、票务信息、此类服务的价格、支付方式、提供各项服务的位置等。

6.6.6 要求各国在机场提供外币兑换设施的标准 6.50 可自明其义。此项标准的注释提到，在机场提供 24 小时“自动柜员机”(ATMs)十分有用。

第 7 章

在国际机场以外的地点着陆

7.1 引言

附件 9 第 7 章 A 节：“总则”中的国际标准和建议措施

7.1.1 《芝加哥公约》第十条要求所有航空器进入“……一缔约国领土……，应在该国指定的机场降落，以便进行海关和其他检查。当离开一缔约国领土时，此种航空器应从同样指定的设关机场离去。”

7.1.2 国际民航组织在一份题为《由各国提供的航空情报服务》(Doc 7383 号文件) 的出版物中公布了所有指定设关机场，包括根据《芝加哥公约》第十条所指定的设关机场的详细情况。

7.1.3 但是，航班可能受到导致其无法遵守第十条规定的紧急情况的影响。导致执行国际航班的航空器不得不在国际机场以外的其他地方着陆的情况各不相同。最为明显的例子是，当出现迫使机长尽快做出着陆决定的紧急情况时，在航空器的飞行航径上没有指定的国际机场。这一紧急情况可能是技术性的，或者是由于某一旅客或机组成员的健康出现紧急情况。此类紧急着陆的发生也经常由于出现“扰乱性”旅客所致。

7.1.4 附件 9 第 7 章包含 11 项标准，其中有两项是一般性标准，其余的标准分为两大类：第一类涉及程度较轻的紧急情况，此类情况可以在较短时间在地面上加以消除，之后航空器可以继续飞行；第二类涉及重大的紧急情况，在此类情况下，机长不得不尽快使航空器着陆，且不可能很快起飞，或者要延误较长时间才能起飞。

一般性标准

7.1.5 标准 7.1 和 7.2 规定了两项应对程度较轻或程度严重的紧急情况的基本义务。一项义务由在其领土着陆的缔约国履行，而另一项义务由相关航空器机长履行。

7.1.6 标准 7.1 要求每一缔约国必须做好准备，对由于非机长所能控制的原因在其领土内一国际机场以外的地点着陆的航空器，给予一切可能的协助；为此，必须将此种情况下的管制手续和程序减少到最低程度。(标准 7.1)

7.1.7 第二项一般性标准规定，机长或在机长不在的情况下在场的下一级别的机组成员有义务通知缔约国关于此类紧急着陆的情况。(标准 7.2)

7.1.8 附件 9 第 1 章的一般原则，特别是标准 1.6 (施行有关航空保安措施或其他必要管制措施的国家立法) 也适用于附件 9 第 7 章所述的情况。

7.2 关于短时停留的标准

附件9第7章B节：“短时停留”中的标准和建议措施

7.2.1 这一节的标准仅限于航空器在地面停留一段有限的时间，并在正常情况下以同样的载荷飞离，或特殊情况下以部分载荷飞离的情形。在第一种情况下，政府当局关注的唯一问题是，确定没有人下机和没有货物未经许可被卸载从而构成非法入境。只需检查航空器文件，如总申报单即可，无需对旅客个人、机组成员或货物等进行详细检查。如果例如由于跑道长度不足以支持满载荷起飞，部分装载物需要由地面运输，政府当局很可能希望对这部分装载物进行某些检查。但是检查工作能够以避免对将这些装载物继续运往其目的地造成延误的方式完成。(标准 7.3.1)

7.2.2 如果短暂停留的时间不是非常短(如超过一小时)，旅客和机组不可能一直呆在航空器上并被准许下机，政府当局应指定一个区域，一般为在当局总体监管之下旅客和机组可以自由活动的靠近航空器的区域。(标准 7.3.2)

7.2.3 标准 7.3.3 规定，当航空器准备离港时，不得因要求机长向多个政府机构申请起飞许可等原因而造成航空器不必要的延误(申请必要的空中交通管制放行除外)。

7.3 关于飞行中断情况的标准

附件9第7章C节：“飞行中断”中的标准和建议措施

7.3.1 第7章C节的标准所涉及的情况是：航空器遭遇重大紧急情况，且航空器本身及其载荷在着陆后的一段合理时间内无法继续其航程。在出现这类情况时，特别要预想到，与政府当局取得联系并非总是易事，且政府当局可能在相当长的时间后才能达到现场。在这种情形下，机长有权采取所有紧急措施，保护旅客和机组的健康和安全，并避免或最大程度减少对航空器及其载荷的损失或毁坏。(标准 7.4.1)

7.3.2 政府当局到达着陆地点之后，由于需要转移人员和物品，无疑必须立即办理某些放行手续。如果不能及时办理必要的手续，则必须准许旅客和机组在完成此种手续前获得适当的膳宿条件(标准 7.4.2)，如果将航空器装载物从航空器上卸下，则必须将其存放在附近地区，直至完成必要的手续(标准 7.4.3)。

7.3.3 标准 7.4.4 规定了邮件的处理步骤，依据这些步骤，需要遵守万国邮政联盟的要求。见例如万国邮政联盟的“信件邮寄手册”(2005年版)、信件邮寄条例第196条“事故情况下需采取的步骤”和信件邮寄条例第197条“航班中断或航空邮件转移或误寄时需采取的步骤”，这些材料载于：www.ptt.gov.tr/uluslararasi/images/letter_en.pdf。

第 8 章

其他简化手续规定

8.1 引言

8.1.1 那些篇幅长度不足以构成独立章节,也无法划归附件 9 前七章的任一主题的与简化手续相关的规定,都放在了第 8 章中,构成简化手续标准和建议措施 (SARPs) 的一个“杂集”。

8.1.2 附件 9 第 8 章由几个单独的标准和建议措施单元构成,每一个单元均独立于并有别于其他单元,与旅客/机组健康相关的 E 节和 F 节除外。第 8 章包含如下各节: A.押金和免于征用或扣押; B.为搜寻、救援、事故调查和残骸打捞提供的便利; C.发生严重危及人类健康或环境的自然和人为灾害后以及需要联合国 (UN) 协助的类似紧急情况下的救助飞行; D.海洋污染和安全紧急飞行; E.国际卫生条例和有关规定的执行; F.关于传染病爆发的国家航空计划; G.国家简化手续方案的制定; H.为运输需要特种帮助的旅客提供的便利; 和 I.对航空器事故受害者及其家庭的协助。

相关定义

8.1.3 实施第 8 章的规定时,应该考虑到如下术语 (术语表中有其定义): 航空器运营人、地面设备、残疾人、机长、国际关注的突发公共卫生事件、公共卫生危险、救助飞行、保安设备、零备件、暂时入境和旅行证件。

8.2 押金和免于征用或扣押

附件 9 第 8 章 A 节:“押金和免于征用或扣押”中的标准和建议措施

关于建议措施 8.1,“押金”是与支付金钱或提供财务安全相关的法律契约。押金一般以银行担保或履约保证人担保的形式出现,目的是确保针对航空器运营人不遵守一国的任何法律或监管义务而可能产生的任何法律责任提供财务保障。作为一项简化手续的措施,建议措施 8.1 建议使用一笔单一押金,以避免因为要求为遵守不同政府当局的出入境程序支付若干笔押金而可能导致的多重手续。

8.3 搜寻、救援、事故调查和残骸打捞

附件 9 第 8 章 B 节：“为搜寻、救援、事故调查和残骸打捞提供的便利”中的标准和建议措施

8.3.1 标准 8.3 的根本目的是为“合格人员”出于实施搜寻、救援、事故调查和残骸打捞行动的目的不延误地进入缔约国提供便利。“合格人员”不一定是航空器登记国的国民。各个领域（搜寻、救援、事故调查、修理和残骸打捞）的专家可能是任何国家的国民。因此，如果紧急需要此类人员执行上文所列的任何任务，应该为其进入相关国家提供便利，而无论其国籍如何。但是，附件 12 ——《搜寻与救援》（特别见第 2 章和第 3 章的规定）和附件 13 ——《航空器事故和事故征候调查》（特别见第 5 章的规定）规定了此类人员进入缔约国的某些条件。因此，此类人员在入境时必须受制于这些条件。

8.3.2 标准 8.3.1 的目的是通过要求将护照作为唯一必要的旅行证件，消除 8.3 中所提及的人员在旅行中可能出现的延误。在这一方面，参考了第 1 章中“旅行证件”的定义。

8.3.3 建议措施 8.3.2 建议，如果要求持有签证，则签证应该在到达时签发。这一简化手续的措施允许在紧急情况下的匆忙旅行。正常情况下，签证签发过程可能需要几天或几周的时间，这取决于相关国家签证签发部门的情况和地点。作为便利人员快速旅行的附加措施，该建议措施还建议，如果要求持有签证，旅行者在持有官方（国家签发的）信函或其他证明其旅行原因的证件的情况下，应被免除签证。

8.3.4 建议措施 8.3.3 可自明其义，无需进行说明。

8.3.5 标准 8.4 要求各国为从事附件 9 第 8 章这一节中所涵盖的活动所需的航空器、工具、零备件和设备能暂时进口提供便利并免除关税和其他税收或费用。“暂时入境”一词的定义见第 1 章。针对这一程序的海关规定见《关于简化和协调海关制度的国际公约》的《经修订的京都公约》特定附件 G.1。通过要求各国放松适用对此类货物进口施加限制的任何性质的条例，该标准反映了在紧急情况下各国进行高度合作的需要。在这一方面，各国需要认识到，为了该标准中所规定的目的而允许必要工具、零备件和设备的暂时进口，不会影响相关国家的经济，也不会造成任何保安风险。

8.3.6 标准 8.4 的注释指出，公共卫生和动植物检疫措施继续对进口货物适用。这是为了防止将可能在新环境中自我繁殖并变得具有侵入性的外来（动植物）物种从世界的一个地区无意中运送到另一个地区，从而危害当地的物种或当地的农业、园艺业、林业和其他行业。

8.3.7 正如标准 8.4 要求缔约国为某些物品进入其领土提供便利，以实现它们被暂时进口所要达到的目的那样，标准 8.5 则要求各国为将这些物品运出其领土提供便利。这将使此类物品能及时返还给其合法所有者，并可以在具备必要设施的其他地方对其进行必要的（实验室）测试。然而，如果此类物品没有在规定的时间内运出，标准 8.6 允许相关国家依照其相关的国家（海关、环境等）法律处置有关物品。这一规定允许该国对暂时入境执行其海关法，收回存放和维护物品所产生的任何成本并确保国内环境得到保护。

8.3.8 标准 8.7 强调了一缔约国向另一具备必要技术专长或设施的缔约国快速发送已损坏的航空器部件进行检查或实验，并将其再返还给前者的重要性。相关缔约国有义务为此类运输提供便利。

8.4 救助飞行

附件9第8章C节：“发生严重危及人类健康或环境的自然和人为灾害后以及需要联合国 (UN) 协助的类似紧急情况下的救助飞行”中的标准和建议措施

8.4.1 1971年，联合国通过了关于在自然灾害和其他灾害情况下提供援助的第2816号决议，在该决议中，联合国除其他外呼吁各国政府考虑采取措施，为接受援助提供便利，包括为救助单位提供飞越领空和着陆的权利以及必要的特权和豁免权。根据这一决议，对附件9进行了修订，特别规定了为航空器及其在灾难救助飞行中装载的物品提供便利。国际民用航空在将救助物资无延误地运往受灾地区方面所发挥的重要作用已经得到承认。时间因素被认为是此类行动的关键要素，并认为相关国家似宜确保不必要的边防手续不会妨碍相关物品流向灾区。

8.4.2 在随后的一些年中，对这些规定进行了修订，以反映对人为灾害后以及需要联合国协助的类似紧急情况下的救助飞行的需要，例如，为将难民从紧急情况区或灾区转移至安全避难所以维持其生命和健康所执行的救助飞行。

8.4.3 标准8.8和8.9反映了各国在为参与针对以上各段所述目的的救助飞行的航空器通过其领土提供便利方面应承担的义务。标准8.8的注1提供了“紧急情况”和“灾难”的定义。应该指出，“救助飞行”的定义载于第1章。关于这一标准的适用的更多信息载于标准8.8的注2中提及的附件11——《空中交通服务》(特别重要的是要求民用和军用当局进行合作以避免发生不幸事件的规定，见附件11，标准2.17)、《关于对民用航空器的运行具有潜在危险的军事活动的安全措施手册》(Doc 9554号文件)和《关于拦劫民用航空器的手册》(Doc 9433号文件)中。

8.4.4 标准8.9要求各国确保无延误地放行随救助飞行抵达的人员和物品。

8.4.5 《经修订的京都公约》在特定附件J的第五章中阐述了放行救助物品的海关规定。人道主义事务协调办公室(OCHA)已经启动旨在改进某些关键灾难响应工具的若干活动，其中一项活动是，适用简化的海关程序，以加速国际人道主义援助(包括军事资产、民防物资和民事保护物资)的提供。关于该举措的详细信息，见人道主义事务协调办公室(OCHA)网站：http://www.reliefweb.int/ocha_ol/programs/response/custnet/index.html。

8.5 海洋污染

附件9第8章D节：“海洋污染和安全紧急飞行”中的标准和建议措施

8.5.1 D节的两项标准具有与C节的标准和建议措施相似的目标：要求缔约国在某些情况下为航空器的入境、过境和离境(标准8.10)以及人员、货物、材料和设备的入境、过境和离境(标准8.11)提供便利。

8.5.2 D节中所述的义务与参与抵御或预防海洋污染的航空器、人员和物品或为保证海洋安全、人口安全或保护海洋环境而进行的其他必要的运行相关。1987年，国际海事组织(IMO)按照这一思路引入了对《国际便利海上运输公约》附件的修订。考虑到海洋灾难的严重性以及灾难发生后需要尽可能早地使紧急援助到位

(这通常意味着使用航空运输), 国际海事组织认为最好也将类似规定纳入附件 9。之后, 这些新的标准被纳入了附件 9 第 8 章中。

8.5.3 关于保护海洋环境并着眼于预防海洋污染的详情, 见国际海事组织网站: <http://www.imo.org/>。

8.6 国际卫生条例

附件 9 第 8 章 E 节: “国际卫生条例和有关规定的执行”的标准和建议措施

8.6.1 第 8 章 E 节的标准和建议措施主要给《芝加哥公约》第十四条赋予了实际效力, 该条原文如下:

“防治疾病传播

各缔约国同意采取有效措施防止经由空中航行传播霍乱、斑疹伤寒 (流行性)、天花、黄热病、鼠疫以及各缔约国随时确定的其他传染病。为此, 各缔约国将与负责关于航空器卫生措施的国际规章的机构保持密切的磋商。此种磋商应不妨碍各缔约国所参加的有关此事的任何现行国际公约的适用。”

8.6.2 “负责关于卫生措施的国际规章的”主要机构是世界卫生组织 (WHO), 它制定并管理着《国际卫生条例》(IHR), 其最新版本于 2005 年获得通过。

8.6.3 第十四条含蓄地承认了这样一个事实: 航空运输虽然能为人员和货物从一个国家到另一个国家的运送提供一种有效和快捷的方式, 但也可能在受到感染的旅客从地球的一个地区旅行至另一个地区的时候, 不自觉地促使疾病的传播。该条语言的灵活性 (“各缔约国随时确定的其他传染病”) 使缔约国能够使用该规定应对几十年前无法预测的新威胁, 在应对诸如禽流感、非典和最近的 H1N1 病毒等疾病时的情况就是如此。

8.6.4 应由各缔约国采取的与卫生措施相关的标准和建议措施, 从第一版开始就一直是附件 9 的一项内容, 它要求各国实施相关的国际卫生条例和有关规定。这些标准和建议措施所基于的主题一直是, 现在仍然是: 各缔约国、国际民航组织和世界卫生组织之间的密切合作是预防通过空气传播传染性疾病的关键。

8.6.5 《国际卫生条例》的有关规定被用作制定附件 9 标准和建议措施和其他国际民航组织指导材料的依据, 以确保这两个组织的文件之间没有相互冲突的地方。

8.6.6 标准 8.12 通过要求各缔约国遵守《国际卫生条例》的有关规定, 为这些标准和建议措施奠定了基础。《国际卫生条例》是一份对 194 个国家, 包括世界卫生组织的所有成员国均具有约束力的法律文书。《国际卫生条例》的目的是, 协助国际社会预防和应对具有跨越国境并对世界人民造成威胁之可能性的严重公共卫生风险。

8.6.7 标准 8.13 是一项旨在使民用航空中使用的所有表格和文件实现国际化的简化手续措施, 它要求各缔约国确保办理疫苗接种的单位使用疫苗接种或预防措施国际证书示范格式, 以保证一律被接受。

8.6.8 标准 8.14 旨在确保旅客了解所有国家的疫苗接种要求和疫苗接种国际证书示范格式。该规定要求所

有缔约国将这一信息进行传播。此类信息见于各缔约国网站。此外，国际航空运输协会 (IATA) 也在其月刊《旅行信息手册》(TIM) 之中提供关于各缔约国疫苗接种要求的信息。

8.6.9 标准 8.15 和建议措施 18.15.1 是附件 9 最近增加的内容。它们被纳入到附件中是由于通过了大会 A35-12 号决议：“保护旅客和机组的健康并防止通过国际旅行传播传染病”。考虑到近几年传染病通过航空运输的方式在世界范围内的传播日益加剧这一事实及其所造成的危害，大会宣布保护国际航班上旅客和机组的健康是安全航空旅行不可或缺的因素，并应该建立条件，以确保这些人员的健康以及时和具有成本效益的方式得以保护。因此，大会除其他外，要求理事会审议关于旅客和机组健康的现行标准和建议措施，并酌情制定新的标准和建议措施，同时作为一优先事项制定标准和建议措施，以便制定应急计划，避免通过航空运输传播传染病。

8.6.10 标准 8.15 是大会 A35-12 号决议的一项最直接和实用的产物。它要求载有可疑的传染病病例的航空器机长将这一事件报告给空中交通管制部门，以将其进一步传达至目的地国的公共卫生部门。协助客舱机组成员识别可疑的传染病病例的过程见标准 8.15 的注 1。该注释指出，如果一个人发烧 (体温在摄氏 38 度/华氏 100 度或以上)，而且与以下一种或多种迹象和症状有关，如：明显表现出病态、咳嗽不止、呼吸困难、腹泻不止、呕吐不止、皮疹、先前未受伤但有淤青或出血、或因最近的不适引起的意识错乱等，可怀疑有传染病并需要做进一步评估。附件 9 附录 1 航空器总申报单中的卫生情况申报部分也进行了修订，以体现该注释中的文字内容。这一指导意见如果得到所有缔约国的贯彻，将会提供一套识别传染病病例的简单而一致的方法。

8.6.11 标准 8.15 的注 2 指出，在航空器上出现可疑的传染病病例的情况时，机长除需要遵守出发地国和/或目的地国与卫生有关的法律要求外，还需要遵守运营人的协议和程序。这些法律要求通常见于有关国家的航行资料汇编 (AIPs) 中。

8.6.12 为支持要求机长将可疑的传染病病例通报空中交通管制部门的标准，对机长和收到机长信息的空中交通管制员所应遵循的过程加以叙述的详细程序，被纳入到已于 2009 年开始执行的《空中航行服务程序——空中交通管理》(Doc 4444 号文件)(第 16.6 段) 中。

8.6.13 已对附件 6 ——《航空器的运行》中有关运载机上医疗物品的内容进行了修订，所以它现在特别适合于对传染病病例的管理。

8.6.14 建议措施 8.15.1 建议，应该将用于追踪可能接触了传染病的旅客的公共卫生专用旅客查找卡作为各缔约国可以接受的唯一文件，以查找可能在航空器上接触了传染病的可疑旅客。该卡上所载信息旨在使公共卫生部门能够追踪此类旅客，从而协助这些部门对公共卫生事件进行管理。附件 9 附录 13 中载有一个“示范”卡。该建议措施的注释建议各国储备充足的“旅客查找卡”，供各机场使用，并分发给航空器运营人。

8.7 传染病

附件 9 第 8 章 F 节：“关于传染病爆发的国家航空计划”中的标准和建议措施

8.7.1 上文 8.1.30 提及的大会 A35-12 号决议还请求国际民航组织制定标准和建议措施，以制定防止通过航空运输传播传染病的应急计划。其产物是第 8 章的标准 8.16。该规定要求所有国家制定一项国家航空计划，

为造成公共卫生危害或者国际关注的突发公共卫生事件的传染病的爆发做好准备。已联合国际卫生组织 (WHO)、国际航协 (IATA) 和国际机场协会 (ACI) 拟定出国家航空计划的制定指南，并载于国际民航组织的公共网站：<http://www.icao.int/icao/en/med/guidelines.htm>。

8.7.2 为应对与卫生有关的航空问题，国际卫生组织 (WHO) 和国际民航组织 (ICAO) 密切合作，共同制定了技术指导和运行程序。这使得各国的航空和卫生部门能够为如下目的做好更充分的准备：

- a) 应对可能通过航空运输传播的潜在健康危险；和
- b) 保护各国的人口健康和航空业利益。

8.7.3 世界卫生组织负责确定在提供必要的国际卫生措施的信息时使用的危险等级。国家公共卫生部门发挥着关键的作用，并在一般情况下总体负责国家做出的反应。机场、航空公司运营人和国家航空部门也扮演者重要角色，并需要与公共卫生部门进行有效协调。

8.7.4 国际民航组织的作用主要是协调并提供指导和信息。为了实施一项有效的缓解战略，国家公共卫生部门和航空业的利益攸关方做出协调和适度的反应是必不可少的。国际民航组织在努力减少这样一种可能性，即当两个国家面对相似的危险时，一国为缓解明显的危险而实施严格的要求，另一国却选择采取较为宽松的做法。不一致的做法很可能使人对公众旅行时将面临的实际危险感到迷惑。

8.7.5 在全球层面上，世界卫生组织和国际民航组织间的协调不断改善，以确保卫生和航空部门的各自专长能适当体现在统一的全球战略和计划的制定中。航空和公共卫生部门在国家层面上采取的相似行动，将有助于完善预防通过航空旅行/运输传播传染病的国家战略和准备计划。

8.8 国家简化手续方案

附件 9 第 8 章 G 节：“国家简化手续方案的制定”中的标准和建议措施

8.8.1 标准 8.17 为 G 节的标准和建议措施奠定了基础：它要求各国根据《芝加哥公约》及附件 9 的简化手续要求制定国家航空运输简化手续方案。标准 8.18 阐述了国家简化手续方案的目标。建议措施 8.18.1 建议各国利用附件 9 附录 12 中所述的指导材料制定其方案。

8.8.2 关于简化手续的标准和建议措施是《芝加哥公约》第三十七条的产物，该条除其他外规定，“国际民航组织应根据需要就以下项目随时制定并修改国际标准及建议措施和程序：……海关和移民手续……以及随时认为适当的有关空中航行安全、正常及效率的其他事项”。

8.8.3 有关各国实施关于简化手续的标准和建议措施的政策因《芝加哥公约》第二十二条而得到强化，该条陈述了各缔约国所接受的“采取一切可行的措施，通过发布特别规章或其他方法，以便利和加速航空器在各缔约国领土间的航行，特别是在执行关于移民、检疫、海关和放行等法律时防止对航空器、机组、旅客和货物造成不必要的延误”的义务，也因第二十三条而得到强化，该条陈述了各缔约国承允“在其认为可行的情况下，按照本依公约随时制定或建议的措施，制定有关国际航行的海关和移民程序。”

8.8.4 还有一些与附件9的规定有特殊关联的其他《芝加哥公约》条款，这些条款在附件9的拟定过程中已经被考虑在内。负责实施附件9规定的人员除了要熟悉第二十二和二十三条以外，尤其还应该熟悉以下条款：

- 第10条 —— 在设关机场降落；
- 第11条 —— 空中规章的适用；
- 第13条 —— 入境及放行规章；
- 第14条 —— 防治疾病传播；
- 第24条 —— 关税；
- 第29条 —— 航空器应备文件；和
- 第35条 —— 货物限制。

8.8.5 在民用航空界，对简化手续感兴趣的有四个主要群体（缔约国、运营人、机场和消费者），尽管它们的利益有重叠的地方，但每一个群体所关注的重点却有所不同。各国主要关注的是对其法律和条例的完全遵守。运营人关注的重点是通过将运营延误和行政程序的成本降到最低提高生产力。机场关心的是简化手续以缓解旅客候机楼和货棚的拥堵。第四个群体—航空运输的消费者（旅客和发货人）希望获得高质量的服务，这就意味着能够以尽可能少的延误和最小的困难通过机场。简化手续方案所要应对的挑战，是以协调的方式满足各方的利益，同时努力实现使运输产品更加高效、有序和有吸引力的目标。

8.8.6 标准 8.19 要求各国建立国家航空运输简化手续委员会，在国家层面上协调广泛的政策性问题。必须建立机场简化手续委员会，以协调各类实际的日常问题，并寻找地方层面可能发生的问题的解决方案。如附件9和其他相关文件所述，简化手续方案的实施不仅涉及政府的民航部门，还涉及一系列其他政府部门，如海关、移民和公共卫生等，它们的关注重点是航空以外的其他领域。因此，简化手续方面所取得的任何进展需要依靠各种利益的协调和各个相关部门的合作。此种“论坛类”会议比民航部门和其他部门之间进行的单独的“双边”讨论更加高效和经济，更有可能取得成功。尽管国际民航组织能够并且正在协助各缔约国实施简化手续方案的各个方面，但主要责任还是由各缔约国自己承担。在每一国家内部，民航部门需要主动将民用航空在简化手续领域的需求和问题随时通报给海关、移民、公共卫生和其他政府管制当局，并寻求它们在满足这些需求和解决这些问题方面给予合作。

8.8.7 贯穿于附件9中的一个基本主题涉及简化手续与航空保安之间的关系。国际民航组织简化手续方案寻求通过实现相关手续和程序的标准化和简化，确保航空器及其装载物的快速和高效的放行。保安方案的目标是，通过保安管制确保航空器能够安全运行且免于非法干扰行为的影响。因此，有必要进行协调，以确保两个方案的目标以最高效的方式得以实现。所以，建议措施 8.20 建议两个方案之间应该进行紧密协调。为此，简化手续委员会的成员也应该是保安委员会的成员。

8.8.8 建议各国利用附件9附录11和12中所述指导材料的建议措施 8.21 可以自明其义。

8.8.9 此类简化手续委员会的持续重要性不断得到国际民航组织大会的强调，大会指出，国家简化手续委员会的建立和积极运作已被证明是实现放行管制手续所需改进的有效方法。大会已敦促各国采取所有必要的步骤，提请各有关政府部门对使其国家规章和做法符合附件9的规定和意图的需要，以及制定出令人满意的解决简化手续领域日常问题的解决方案的需要给予注意。（见例如 A36-15 号决议：《国际民航组织关于航空运输领

域持续政策的综合声明》附录 D 第 III 节：简化手续事项上的国家和国际行动与合作)。

8.8.10 大会还鼓励各缔约国参与其他政府间航空组织的地区和次地区的简化手续方案，同与其有航空联系的其他缔约国的委员会协调本国委员会关于简化手续问题的研究结果，以及与邻国和接壤国家就其在简化手续领域可能遇到的共同问题随时进行协商，只要此种协商可促使找到对这些问题的一致解决办法。

8.9 残疾人

附件 9 第 8 章 H 节：“为运输需要特种帮助的旅客提供的便利”中的标准和建议措施

8.9.1 早在附件 9 第六版 (1969 年) 中，国际民航组织就意识到了在改善为运输需要特种帮助的旅客提供的便利方面存在的挑战。这一问题与过境旅客相关。当时在附件中插入了一个段落，建议应该允许旅客，特别是残弱旅客，直接由一航空器转至另一航空器，只要搭乘衔接航班的时限或其他情况要求这样做。其目的是免除旅客需要在航站楼行走较长的不必要的距离 (在中转过程中有时就出现这种情况)，这对于老年人和残弱人士来说是一个极大的负担。1990 年也对该规定进行了修订，将残弱旅客改为老年与残疾旅客。

8.9.2 为确定还能在机场采取哪些其他的措施来便利此类人员的运输，国际民航组织于 1979 年开始收集和分析各缔约国、航空公司和机场已经编制的关于可达性的材料，重点是出入机场的能力，而不是利用更广泛的航空运输系统的能力。

8.9.3 在此期间，随着老年和残疾航空旅客开始利用更多的机会进行国内和国际航空旅行，其人数不断增加。但是，仍然存在很多障碍，限制了老年人和残疾人充分利用国际航空运输服务的能力。这些障碍除了对很多潜在的航空旅行者造成人道主义方面的负面影响外，也对航空承运人过去的收入情况产生经济上的影响。

8.9.4 此外，国际社会开始大量关注为残疾人提供更多的机会。这主要是因为联合国宣布 1983—1992 年为“残疾人十年”。

8.9.5 国际民航组织大会于 1986 年请求理事会完成对全球老年和残疾航空旅行者问题的审查，并确定需要采取哪些适当措施来确保改善这些旅行者出入机场和利用航空服务的能力。理事会决定审查将会分成两个部分进行：一、出入机场；二、利用航空运输服务。

8.9.6 第一部分审查的结果是制定了若干项新的标准和建议措施，并将其纳入附件 9 第九版 (1979 年) 中，同时附上了补充指导材料。第二部分的审查要求确定老年与残疾旅客在使用航空服务时遇到的问题，包括航空器可达性以及航空器上的活动、设施和服务等。理事会确定了若干条在老年与残疾人行程的每一阶段必须遵循的基本原则，这些原则随后也于 1992 年获得大会第 29 届会议的认可。

8.9.7 这些获得第 29 届大会认可的基本原则涉及如下方面：1) 联络航空公司订票处和/或旅行社；2) 航空器的可达性；3) 在航空器上的活动、设施和服务；4) 决定是否需要护理人员的权利；5) 票价、费用和相关的旅行条件。大会还同意理事会通过在附件 9 中增加规定来推动这些原则的适用。

8.9.8 结果，在第 11 次简化手续专业会议之后，一个新的部分被列入附件 9 第十版 (1977 年) 中，其中包

含若干新的/经过修订的关于为运输需要特种帮助的旅客提供的便利的标准和建议措施，包括以欧洲民航会议 (ECAC) 对“活动能力降低的人”的定义为基础的对“残疾人”的定义。

8.9.9 两项总括性标准 (8.27 和 8.34) 由一些规定进行了补充, 这些规定就如下方面提出了广泛建议: a) 出入机场; 和 b) 残疾人 (活动能力下降的人) 利用航空服务。标准要求各缔约国采取必要步骤, 保证: a) 机场设施和服务适合残疾人的需要 (标准 8.27); 和 b) 残疾人有足够的利用航空服务的机会。补充规定 (建议措施 8.22 至 8.26; 8.28 至 8.33; 8.35 至 8.38) 可自明其义。

8.9.10 阐释附件 9 的标准和建议措施并帮助民航界实施这些标准和建议措施的详细指导材料, 载于国际民航组织 Cir 274 号通告——《残疾旅客对航空运输服务的享用》。

8.10 航空器事故受害者

附件 9 第 8 章 I 节: “对航空器事故受害者及其家庭成员的协助”中的标准和建议措施

8.10.1 航空器事故导致许多人道主义问题的出现, 而大多数问题都在国际民航组织的工作范围以外。但是, 制定旨在便利与事故直接相关人员 (不论这些人员是事故受害者或是其家庭成员) 的国际旅行的标准和建议措施及指导材料, 却在国际民航组织的职责范畴以内。

8.10.2 2001 年, 秘书处发布了国际民航组织 Cir 285 号通告——《关于对航空器事故受害者及其家庭成员给予协助的指导》。Cir 285 号通告的目标是, 就可能为航空器事故受害者及其家庭成员提供的家庭协助的类型和提供此种协助的可用途径提供指导。其目的是使所有的相关方做出更好的准备, 以促进各方之间的协调并阐明各自的介入范围。该通告也为各缔约国及其航空器运营人制定相关立法、规章和方案以支助航空器事故受害者及其家庭成员提供了指导方针。

8.10.3 2005 年, 理事会通过了附件 9 中与对航空器事故受害者及其家庭成员的协助相关的新的标准和建议措施。这些措施的首要目的是为家庭成员和其航空器遭遇了事故的运营人 (或联盟伙伴) 的授权代表进入事故出事所在国提供便利。这些标准和建议措施呼吁各缔约国制定和实施最快捷的实用程序, 为此类事故的幸存者和家庭成员的旅行以及将在事故中丧生的遇难者的遗骸送回本国提供便利。

8.10.4 受害者的家庭成员可能因与事故直接相关的原因需要旅行至事故地点、医院或其他地点探访受伤的幸存者, 参加悼念仪式或访问出事所在国。运营人的工作人员需要无延误地旅行至事故地点, 为家庭成员和事故的幸存者提供所有可能的协助, 并参与事故调查。因此, 他们非常希望能够立即进入出事所在国并从出事所在国快速返回。标准 8.39 和 8.40 阐明了航空器事故出事所在国和毗邻国在协助家庭成员和航空器运营人/联盟伙伴的此类旅行和入境方面所承担的义务。

8.10.5 建议措施 8.41 的重点是, 确保依据标准 8.39 进行的紧急旅行只需使用护照。有时很难在很短的期限内获得护照。因此, 建议措施 8.41 还考虑到为此类人员颁发专用于旅行至事故地点的应急旅行证件。该建议措施还建议, 如果需要签证, 则应该加快签证的颁发。

8.10.6 幸存者很可能已经遗失其身份/旅行证件。他们需要获得协助以完成其旅行。因此，标准 8.42 要求各缔约国做出安排，必要时为在事故中幸存的国民颁发应急旅行证件。

8.10.7 还需要获得移民和海关部门的协助，为送回遗骸提供便利。因此，标准 8.43 要求所有缔约国在遇难者家庭成员或其航空器遭遇了事故的运营人的要求将遗骸送回至始发国时，必须提供一切必要协助，例如安排运输和通关。

附篇1 机场简化手续 (FAL) 方案范例

1. 机场简化手续方案的目的

机场简化手续方案的目的是为了在运行层面上力求达到附件 9 的目标，以便利航空器、机组、旅客和货物在机场完成边防放行手续。

2. 机场简化手续方案的范围

机场简化手续方案包括附件 9 中涉及机场的边防放行程序，以及这些程序的计划与管理的全部规定。将予履行的任务及适用于每项任务的标准和建议措施 (SARPs) 的代表性目录见下表。

3. 组织和管理

3.1 在运行层面上实行简化手续方案的建议工具是机场简化手续委员会。虽然此种委员会应该由国家简化手续委员会予以扶持并不断向其反映他们的问题和进展，但却不一定要由这个国家机构来监管。这些委员会的主要关切是以日常例行的方式解决问题并执行附件 9。

3.2 建议由机场管理人员负责委员会的工作并定期召集会议。成员应该包括机场负责其各自检查机构的高级官员，例如海关、移民、卫生、卫生检疫等，以及在有关机场有国际运行业务的航空器运营人的站长。机场简化手续方案的成功需要所有各方的参与。

机场简化手续方案任务	附件 9 (第十二版) 标准和建议措施
根据需要制定、审查和修订有关机场航班入境和放行的程序。	建议措施 6.1.1; 标准 6.1.2 至 6.1.4 和 8.17
定期审查所有各方在达到用 45 分钟处理入境旅客、60 分钟处理出境旅客的目标方面的工作情况。使用时间进行研究和对排队等待进行分析来确定应做的调整。	建议措施 3.36 和 3.39
利用适用的技术建立现代化移民和海关检查系统。合作建立自动化旅客放行系统。	标准 3.40、3.51、4.6、6.20 和 6.21
对机场交通流和检查点做必要改变以适应不断增长的交通量。	建议措施 6.1.1
改进检查设施标志的质量和数量以减少顾客的疑惑。	建议措施 6.9 和 6.12

机场简化手续方案任务	附件 9 (第十二版) 标准和建议措施
审查检查站的人员配置情况 —— 班组设置、加班时间等 —— 并设法调整以满足业务需求。	建议措施 6.3
代表驻场航空器运营人和检查机构就新机场或新检查设施的设计提出意见。	标准 6.1.4 和 6.2
监控和改进行李至海关检查区的运送过程。	建议措施 6.8 和 6.22
协调简化手续、麻醉品管制、航空保安和危险品处理程序，以达到全部四个方案的目标。	标准 8.19
不要忘记货物！ 协调各检查机构的活动和要求以确保航空货运的迅速放行和交付。为装卸提供必要设施并在货物等待海关放行时保护其存放。	标准 4.25; 建议措施 4.28、4.29 和 6.31 至 6.34 (含)
建立和维持货物放行、通关和交付的电子系统。	标准 4.4 和 4.15
海关服务：定期审查所有各方达到用 3 小时完成检查手续目标的工作情况，并做出必要和可行的调整。	建议措施 4.28 和 4.29
审查货物放行区检查机构的人员配置情况 —— 班组设置、加班时间等 —— 并设法调整以满足业务需求。	标准 6.1.3 和 6.42

附篇2 国家简化手续方案范例

1. 国家简化手续方案的目的

国家简化手续方案的目的是履行《芝加哥公约》规定的职责，即各缔约国规定和便利从事国际运行的航空器及其旅客、机组和货物所必须办理的过境手续。

2. 国家简化手续方案的范围

《芝加哥公约》的适用条款和实施每一条款时所涉及的任务列在下表中。一国旨在完成所述及相关任务的活动构成国家简化手续方案。⁶

3. 组织和管理

3.1 国家简化手续方案主要由民航局 (CAA) 和/或运输部负责。但是，方案的成功要求其他部委或机构的积极参与，例如：

- 海关
- 外交
- 农业/环境
- 保安和麻醉品管制
- 旅游
- 移民
- 护照/签证颁发当局
- 公共卫生
- 身份证颁发当局
- 卫生检疫

3.2 此外，机场运营人（公共或私营）和驻场国际航空器运营人或其代表组织的积极参与也是至关重要的。

3.3 其他可起到咨询作用的实体包括促进国际旅游和贸易的政府机构或非政府机构。

3.4 执行国家简化手续方案的建议工具是**国家简化手续委员会**。该委员会由有关政府机构主管和代表航空器运营人和机场运营人的国家组织的首席执行官组成。主席应为民航局或适当机构的一名最高层管理官员。为了保持国家简化手续委员会与国家航空保安委员会之间的密切联系，国家航空保安委员会的适当成员可同时是国家简化手续委员会的成员，反之亦然。

⁶ 具有类似需要和目标的小国集团可决定为实现规模经济而制定次地区简化手续规划。

3.5 为开展委员会工作的目的，成员可指定其各自组织的一名或多名中层管理人员，代表其出席工作人员层面（工作组）的会议。这些官员应获得足够的授权以代表其各自组织发言，并采取必要的行动支持委员会的工作。主席应指定其部门或机构的一名中层管理官员，主持和召集工作人员层面的会议。

3.6 召集国家简化手续委员会或其成员指定代表的会议以及此种会议的频率和会址的决定，由主席酌情做出。完成各项实施任务的工作安排视任务的性质和手头的工作情况而定。

4. 国家简化手续方案的制定

建议通过立法、规章或授权人员的施政行动来确定国家简化手续方案的权力和国家简化手续委员会的成员资格，以确保所涉各机构和行业组织的参与并保障其连续性。民航局长（DGCA）或适当权力机构应发起一个过程，以便通过国家政治体系而获得此种授权。

《芝加哥公约》的委托的职责	实施任务
<p>第十条 在设关机场降落 ……每一航空器进入一缔约国领土，如该国规章有规定时，应在该国指定的机场降落，以便进行海关和其他检查。当离开一缔约国领土时，此种航空器应从同样指定的设关机场离去。……</p>	<ul style="list-style-type: none"> — 建立设关机场并视情开放新机场。 — 制定程序，定期和不定期航班运营人可据此申请允许从设关机场降落或离去。 — 在设关机场安排边防检查服务。
<p>第十三条 入境及放行规章 一缔约国关于航空器上的旅客、机组或货物进入或离开其领土的法律和规章，如关于入境、放行、移民、护照、海关及检疫的规章，应由此种旅客、机组或货物在进入、离开或在该国领土内时遵照执行或由其代表遵照执行。</p>	<ul style="list-style-type: none"> — 支持有关边防管制机构在机场建立和维持有效的检查系统，以及使其各自的程序合理化的努力。 — 制定控制假冒证件、非法移民和走私等保安问题的方案。 — 协调特殊活动（如国际体育竞赛）时放行大批国际来访者的准备工作。
<p>第十四条 防止疾病传播 各缔约国同意采取有效措施防止经由空中航行传播霍乱、斑疹伤寒（流行性）、天花、黄热病、鼠疫以及各缔约国随时确定的其他传染病。为此，各缔约国将与负责关于航空器卫生措施的国际规章的机构保持密切的磋商。此种磋商应不妨碍各缔约国所参加的有关此事的任何现行国际公约的适用。</p>	<ul style="list-style-type: none"> — 根据需要制定、审查和修订关于防止通过航空传播传染病的国家政策，例如航空器灭虫、消毒、与健康有关的公共卫生检疫方案，以及卫生紧急情况下将予适用的检查措施。
<p>第二十二条 简化手续 各缔约国同意采取一切可行的措施，通过发布特别规章或其他方法，以便利和加速航空器在各缔约国领土间的航行，特别是在执行关于移民、检疫、海关和放行等法律时防止对航空器、机组、旅客和货物造成不必要的延误。</p>	<ul style="list-style-type: none"> — 根据需要制定、审查和修订实施与国际航空活动相关的国家海关、移民和检疫法律的国家规章。

<p>第二十三条 海关和移民程序</p> <p>各缔约国承允在其认为可行的情况下，按照依本公约随时制定或建议的措施，制定有关国际航行的海关和移民程序。本公约的任何规定不得解释为妨碍设置豁免关税的机场。</p>	<ul style="list-style-type: none"> — 视情制定和修订在机场实行的海关和移民程序，使之与附件 9 所规定的标准和建议措施一致。 — 支持和倡导国家根据国际民航组织在 Doc 9303 号文件——《机读旅行证件》中所载的规范颁发护照和其他旅行证件。
<p>第三十七条 国际标准及程序的采用</p> <p>各缔约国承允在关于航空器、人员、航路及各种辅助服务的规章、标准、程序及组织方面进行合作，凡采用统一办法而能便利、改进空中航行的事项，应尽力求得可行的最高程度的一致。</p> <p>……</p> <p>十、海关和移民手续；</p> <p>……</p>	<ul style="list-style-type: none"> — 参与国际民航组织发展附件 9 的工作。 — 定期审查国家程序以确保与附件 9 的规定一致。
<p>第三十八条 背离国际标准和程序</p> <p>任何国家如认为对任何上述国际标准或程序，不能在一切方面遵行，或在任何国际标准或程序修改后，不能使其本国的规章或措施完全符合此项国际标准或程序，或该国认为有必要采用在某些方面不同于国际标准所规定的规章或措施时，应立即将其本国的措施和国际标准所规定的措施之间的差异，通知国际民用航空组织。……</p>	<ul style="list-style-type: none"> — 定期审查所有有关机构对附件 9 规定的遵守情况，并将国家做法与有关标准之间的差异通知国际民航组织。

