国际民用航空组织

LC/40-WP/6-1
5/9/26

工 作 文 件

法律委员会 — 第 40 届会议

（2026年10月26日至30日，蒙特利尔）

议程项目 6： 任何其他事项

关于《芝加哥公约》第八十九条的解释和缔约国在战争时期的权利

(由伊朗伊斯兰共和国提交)

1. 引言

1.1 《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）于 1944 年 12 月 7 日通过，当时，第二次世界大战仍在进行中。公约起草者在公约中纳入了题为“战争和紧急状态”的第八十九条。该条规定：如遇战争，本公约的规定不妨碍受战争影响的任一缔约国的行动自由，无论其为交战国或中立国。如遇任何缔约国宣布其处于紧急状态，并将此事通知理事会，上述原则同样适用。

1.2 第八十九条固然重要，但它也是《芝加哥公约》中发展最不完善的条款之一，且未得到国际民航组织全面、系统的解释。它主要的模糊之处在于“战争”的含义，“行动自由”的范围，认定“交战国”和“中立国”的标准，以及一国无论其在引发冲突中扮演何种角色是否皆可援引第八十九条的问题。

1.3 《联合国宪章》的通过确立了对使用武力或威胁使用武力的普遍禁止（见第二条第四款），同时也规定了若干有限的例外情况，其中包括依据第五十一条行使自卫权以及依据第七章采取经安全理事会授权的行动。因此，对第八十九条的解释不能脱离当代国际法律秩序。而这里的核心问题是：是应当仅依据《公约》通过时通行的法律概念来解释第八十九条，还是应当结合国际法后来的发展、包括缔约国之间适用的相关规则来作出解释。

2. 有关《芝加哥公约》第八十九条的国际法律发展

2.1 第八十九条与《关于航空航天管制的公约》（1919 年，巴黎，《巴黎公约》）第三十八条有着直接的历史渊源：该条同样保留了交战国与中立国在战争时期的行动自由。这一连续性体现了第八十九条的历史初衷。不过，这两个条款所适用的法律环境大不相同。《巴黎公约》通过之时，战争仍被视为国际关系中一种法律承认的状态。尽管《国际联盟盟约》和 1928 年的《凯洛格-白里安公约》试图限制诉诸战争，但全面禁止使用武力或威胁使用武力尚未成为国际法的基本规则。自 1945 年通过《联合国宪章》后，规范使用武力的法律框架才发生了根本性变革。

2.2 根据 1969 年《维也纳条约法公约》第三十一条第三款（c）项，条约解释应一并考虑适用于当事国间关系的任何相关国际法规则。因此，不能仅因当代国际法是在条约缔结后发展形成的，便将其排除在条约解释之外。另外，当事方的意思和缔约时的法律大环境，同样具有相关性。

2.3 国际法院（ICJ）确认了这一主张，特别是在“石油平台案”中。在解释伊朗与美国1955 年《友好条约》第二十条第一款（d）项时，法院指出，该条约的运作不能完全脱离有关使用武力的国际法规则。因此，法院结合《联合国宪章》和习惯国际法对该条约条款进行了解释。Gabcíkovo-Nagymaros 工程案也表明，条约解释可以将国际法的发展演进纳入考虑。法院承认不断演变的环境准则与条约实施之间的关联性；而 Weeramantry 法官的单独意见则强调，条约的实施不应导致对当代人权及可持续发展原则的无视。

2.4 另一个相关进展则体现在国际法委员会的《武装冲突对条约的影响条款草案》（2011 年，“国际法委员会条款草案”）之中。其中第三条规定，武装冲突的存在并不当然在法律上终止或中止条约的施行；第四条则规定，条约本身有武装冲突条款的，应予施行。这一点与《芝加哥公约》特别相关，因为其第八十九条明确论及战争和国家紧急状态。国际法委员会条款草案第十五条还规定，侵略国不得因其挑起的武装冲突而终止、退出或中止施行某项条约，如果这样做会使该侵略国从中获得利益。尽管国际法委员会《条款草案》本身不具约束力，但却反映了对武装冲突与条约义务之间关系的当代法律观。因此，国际法委员会条款草案第三条、第四条和第十五条为评估《芝加哥公约》第八十九条规定的“行动自由”提供了相关框架，表明武装冲突本身并非对无视条约义务的授权；侵略国也不应从其自己的非法行为中获得法律利益。

2.5 《国家对国际不法行为责任条款草案》第四十条和第四十一条也体现了这一态度。在严重违犯一般国际法强制性规范所产生的义务的情况下，各国必须通过合作用合法手段终止此种违犯行为，不得承认由此产生的局势为合法，亦不得为维持该局势提供援助或协助。总之，应以符合国家责任总体框架的方式，对《芝加哥公约》第八十九条进行解释。

2.6 对于“战争”、“中立国”和“行动自由”等用语，不应视为具有一成不变的含义。如果条约用语是可变的，对其进行解释时亦可考虑国际法后来的发展。这一点对于“战争”一词尤为重要，因为现在必须将“战争”与根据《联合国宪章》诉诸武力是否合法这一独立的法律问题区分开来。武装冲突的存在属于客观事实，而诉诸武力的合法性，则是受武力使用相关法律规范的另一个问题。因此，不应将第八十九条解释为：一旦存在武装冲突，即赋予了行使无限行动自由的权利。

2.7 “交战国”与“中立国”之间的区别也值得特别关注。尽管《芝加哥公约》第八十九条明确提及这两类国家，但并未对“中立”一词给出定义。在当代冲突中，一国可以在不正式宣战的情况下，向冲突一方提供领土、领空、军事基地、通信或后勤基础设施。因此，此类行为是否符合中立地位，需根据相关国际法规则及该国的实际行为作出评估，而不能仅依据其单方面的声明。在进行此类评估时，也可参考联合国大会第 3314 (XXIX)号决议第 3 条中所列的侵略行为。

3. 国际民航组织理事会关于第八十九条的评注的实践与分析

3.1 经考察国际民航组织的实践以及《国际民用航空公约指南-汇编》（Doc 8900 号文件）中所载的评注表明，迄今为止，国际民航组织并未就第八十九条的范围、限制及法律效力提供全面、独立的解释。同样，Doc 8900 号文件中的评注也主要停留在历史回顾和描述层面。既未确立判定“战争”、“交战”或“中立”地位的明确标准，也未界定“行动自由”的范围。

3.2 国际民航组织成立以来的实践，包括 1949 年埃及和伊拉克的声明，以及随后涉及印度、中国、巴基斯坦、伊拉克和洪都拉斯的各种局势，表明理事会的作用主要是行政性质的。理事会负责接收、记录、分发和传达缔约国关于战争或国家紧急状态的通知，但并未就是否存在

第八十九条所指的“战争”，或一国所援引的法律后果是否与其承担的其他国际义务相符合，作出实质性判断。

3.3 另一个难题是，第八十九条并未指明哪个机构有权确定存在“战争”状态与否。因此，必须以相关事实和适用的国际法规则为依据，确定冲突的当事国，其各自的法律地位，以及在适用情况下，通过其侵略行为引发武装冲突的国家。这一认定对于评估各方能否援引第八十九条所赋予的行动自由及其适用范围至关重要。《芝加哥公约》并未明确规定缔约国作出的单方面声明是否足以满足第八十九条的要求；国际民航组织理事会是否有权认定战争状态的存在；抑或此类认定是否需要由其他国际机构进行评估。迄今为止，国际民航组织的实践并未解决这些问题。

4. 结论

4.1 第八十九条虽制定于特定的历史时期，但如今仍在性质截然不同的国际法律体系内运作。其持续有效并不意味着其含义保持不变。对第八十九条的解释需要考虑当代的国际法律框架，包括《联合国宪章》、关于使用武力的法律、国际人道主义法、中立法、国家责任法及条约法。单凭《芝加哥公约》的条文或国际民航组织理事会现有的行政实践，均无法为解决这些问题提供充分的指导。有鉴于此，法律委员会似可对第八十九条的解释和适用进行全面研究，包括其适用范围、法律效力及其与国际法相关规则的关系。此项研究可成为拟定一项请求国际法院提供咨询意见的提案依据，以便明确第八十九条的适用范围和法律效力，降低缔约国之间出现解释分歧的风险，并强化国际民航组织在武装冲突期间捍卫国际民用航空的作用。

5. 委员会的行动

5.1 法律委员会应就《芝加哥公约》第八十九条的解释和适用开展全面研究，并拟制报告，阐述相关法律发展情况、国家的实践、国际民航组织理事会的实践以及现有的法律观点。研究中应着重考察以下内容：

a) 《联合国宪章》，包括其第二条第四款、第五十一条和第一百零三条；

b) 1969 年《维也纳条约法公约》，特别是其第三十一条和第三十二条；

c) 关于国家国际责任的规则，包括对强制性规范所产生的义务的严重违犯；

d) 国际法委员会《武装冲突对条约的影响条款草案》（2011 年）；和

e) 关于中立及中立国法律地位的国际法原则。

5.2 法律委员会还应拟定一份请求国际法院提供咨询意见的提案，并提交国际民航组织理事会或大会批准，重点针对以下问题：

a) 是否应结合《联合国宪章》通过以来国际法的发展情况，特别是关于禁止使用或威胁使用武力的规定，来解释第八十九条？若如此，对这条中“战争”一词作何解释？

b) 一个因违反国际法基本义务引发武装冲突的国家，能否援引此一局势得享第八十九条的利益？

c) 鉴于联合国大会第 3314（XXIX）号决议，一国向实施侵略行为的冲突一方的武装行动提供领土或基础设施，该国能否依据第八十九条得享中立国地位？

d) 第八十九条中所述的“行动自由”，是一种展延至《芝加哥公约》项下所有义务的绝对裁量权，还是其行使须受国际法其他适用规则的约束，包括适当性、必要性，以及一国不得从其自身不法行为中获得法律利益的原则？

e) 一国是否仅凭宣布存在战争或国家紧急状态即足以得享第八十九条的利益，还是说享受此等利益需要进行独立的法律评估？如需要，则哪个或哪些机构有权作出此一判定？

f) 在两个或两个以上国家之间发生战争的情况下，第八十九条所指的“行动自由”是仅限于交战国之间或交战国与中立国之间的国际义务；还是在战争形势使然时，亦可延伸至交战国对于其他国家的国际义务？

— 完 —