



国际民用航空组织

工 作 文 件

LC/33-WP/3-3
1/4/08

法律委员会 —— 第33届会议

(2008年4月21日—5月2日，蒙特利尔)

议程项目 3: 在非法干扰行为或一般风险情况下航空器对第三方造成损害的赔偿

《在非法干扰情况下航空器对第三方造成损害的赔偿公约》草案

报告员的报告

报告员关于《在非法干扰情况下航空器对 第三方造成损害的赔偿公约》草案的报告

(由M.B. Jennison (美国) 提交)

1. 提前做好准备

1.1 假设在几年后发生了这样一种情况：鲁里坦尼亚王国正在主办一次世界杯足球决赛。恐怖分子劫持了一架从一邻国起飞的商业航空器，并驾机撞入赛事刚刚开始的大型体育场。全世界惊恐地看着来自45个国家的5 000人丧命，还有10 000人受伤。财产也遭到了巨大损失。在接下来的几周内，这一犯罪的政治和保安后果的确是非常严重的。然而，在经济战线上，2001年“9·11”恐怖主义袭击对民航和更广泛的全球经济所造成的破坏影响并没有重现。

1.2 虽然在安全形势整顿过程中航空活动可能短暂地停顿下来，但很快便恢复起来。另外，经济恢复得更快，并没有花费数月甚至数年的时间便恢复到袭击前的水平。保险市场没有违约失信。显然沦为犯罪主要受害者的航空承运人并没有被毁灭。地面上的受害者及其家属可以指望他们的损失得到全部、有序和公正的赔偿。为什么？一项国际公约正是为此种不测事件建立的一个国际组织迅速地介入进来，准备对不管处于何处的恐怖主义行为的受害者提供除了承运人承保范围可承保的损失以外的赔偿。公众中甚至很少有人知道该组织。它的领导者和工作人员在正常情况下工作效率很高、讲究成本效益并处于待命状态，其时，他们为寻找受害者和核准索赔迅速行动起来，所有这一切均将依照在国际民航组织（ICAO）指导下建立的一个全球法律制度统一在鲁里坦尼亚王国的法院得到处理。

1.3 承运人依照鲁里坦尼亚王国的法律为受害者先行付款，以减轻他们的痛苦和满足他们的急需。该款出自承运人的承保总额。由于这一赔偿组织的出现，该项费用已不经意地得到平抑，甚至可能得到控制。超过由保险金剩余部分可以支付的损害赔偿款由一国际基金补偿。该公约生效已久，足以使世界航空承运人的收缴金达到可由现有资金支付最高达到近40亿特别提款权（SDRs）（国际货币基金组织通货膨胀调整的单位）——等于50多亿美元的损失赔偿。

1.4 此外，按照航空保安业界认为正常的时间表，该基金可以远比鲁里坦尼亚旧的对抗诉讼制下可能快得多的时间提供赔偿。虽然此一犯罪造成的创伤永远不能消除，但是仍可使受害者在经济上的损失得到完全赔偿。

2. 引言和总的考虑

2.1 本报告的目的是介绍《在非法干扰情况下航空器对第三方造成损害的赔偿公约》（非法干扰赔偿公约）草案，并向委员会提供其任务的背景情况，其任务就是拟好草案，提交外交会议审议。本引言部分拟阐述自2004年法律委员会第32届会议以来工作开展的情况，重点说明将草案分析为两个文书的原因和对本文书性质的影响。其次，拟简要概述《非法干扰赔偿公约》对受害人的赔偿制度。报告然后将阐述本公约与业已提交委员会的《航空器对第三方造成损害的赔偿公约》（一般风险公约）草案的关系，及其与其他有关民航文书的关系。在对恐怖主义犯罪者进行简约而重要的论述后，报告将评述《非法干扰赔偿公约》草案的主要特点和委员会拟审议的最重要的问题。最后，将讨论国际民航组织内外对草案提出的一些主要批评。

2.2 使《罗马公约》修订本从一项单纯的赔偿责任改革文书变为一种赔偿基金机制

2.2.1 秘书处文件（LC/33-WP/3-1）概述了自2000年法律委员会在其第31届会议上将这一项目增列到其工作方案中以来的发展情况。在1999年5月28日蒙特利尔《统一国际航空运输某些规则的公约》（1999年蒙特利尔公约）中成功地解决了令人失望的零散的旅客赔偿责任制度。增加这一项目或许是继那之后受使制度整齐划一念头的推动。该公约取代了旧的华沙体系，它包括一项条约、几项议定书和承运人间协定，第一次成为一个自成系统的文书，自从生效以来，受到了广泛的赞同。

2.2.2 现工作开始是研究1952年10月7日在罗马签署的《关于外国航空器对地面（水面）上第三方造成损害的公约》（1952年罗马公约）的现代化问题。委员会在2004年第32届会议上专门审议了罗马公约修订草案，但决定在能够召开一次外交会议之前，还需做更多工作。关于在委员会第32届会议之前开展的初步工作和研究的问题的更详细资料可见秘书处文件（LC/32-WP/3-1和LC/32-WP/3-2）、报告员的初次报告（LC/32-WP/3-3）和会议的报告（ICAO Doc 9832-LC/192号文件）。这些文件可在ICAO-NET网址上查阅。

2.2.3 修改罗马公约的初期工作严格遵循了1999年蒙特利尔公约的模式。初期工作通过了若干与蒙特利尔公约有关的原则，包括一项决议：被恐怖主义犯罪者实际上随意选中的第三方受害者所受的待遇将不亚于同承运人拥有合同关系并承担了飞行风险的旅客所受的待遇。在初期显然是将1999年蒙特利尔公约当作一个范本使用，但是后来越来越清楚地看到，关键方面没有多大用处，最成问题的是——在非法干扰情况下——该范本靠推定让承运人承担赔偿责任，即使承运人也同样是受害者。

2.2.4 2001年“9·11”恐怖主义袭击之后，工作发生了巨大变化，因为损失的惨重被人们完全理解。显然，在所谓有边界和无边界的事件之间并不仅仅存在量的区别。在一般风险情况下，可预见的最坏的事件——两架宽体航空器在人口稠密的城市地区上空相撞——可产生数额巨大的索赔，但是这一数额仍还是当前市场可保的数额，甚至是在主要航空国家要求承保范围之内，例如欧洲议会和理事会的第785/2004号条例（EC）（2004年4月21日）。但是，恐怖主义袭击可产生超过保险市场承保能力或至少按经济成本不可保的“无边界”事件。一直到并包括委员会第32届会议以来，设法解决这一现象的尝试都没成功。

2.2.5 在法律委员会2004年届会之后，理事会任命了一个1952年罗马公约现代化问题特别小组（SG-MR），以继续开展工作。在法律局的不可缺少的援助下，特别小组把工作放在两个独立的草案上，一个涉及一般风险，另一个涉及非法干扰。理事会已将两个草案提交本会议审议。

2.3 《非法干扰赔偿公约》概述：三梯级赔偿办法

2.3.1 《非法干扰赔偿公约》通过三个梯级向受害者提供充分的赔偿，同时保护航空运输部门的其他业者，促进为航空运输业营造一个长期稳定的金融环境。第一梯级赔偿由航空器运营人第三方战争险保险提供，达到一个固定和合理的可保水平。第二梯级赔偿由补充赔偿机制（SCM）的资金构成，有很高的限额。在超过补充赔偿机制能力的少有情况下，非约束性未特别规定的第三梯级赔偿由有关政府根据其法律和政策和或许由其他政府本着团结一致的精神予以提供。补充赔偿机制是依照“9·11”袭击为应付可预见的事件而设计的；第三梯级始终是为应对不可预见和或许极少出现的事件的。第三梯级赔偿在公约中未做详述，但是可能在序言中，或在最后文件中以告诫的方式间接提及。

2.3.2 通过排除航空运输业参与者的赔偿责任并将最高达到其可保限额以内固定数额的索赔让运营人支付，使航空运输业得到保护。补充赔偿机制管理一个基金，以支付高于第一梯级的索

赔。补充赔偿机制的基金由承运人从旅客和货物托运人收取的收缴金构成。业界研究材料显示，每个旅客的收缴金可低至1个特别提款权，对货物收取的收缴金数额可以较低。在这样的情况下，基金是能够维持的，即使公约不能达到广泛的全球遵守。排他性救助规定在下面做进一步讨论。

2.4 比较和对照：《非法干扰赔偿公约》草案与《一般风险公约》草案

2.4.1 我的同事和报告员同行阿根廷的A. Mutti先生受托做关于《一般风险公约》草案的报告。他的报告（LC/33-WP/3-4）帮助很大，专门关注于这两个草案共有的许多规定。然而，这两个草案现在处于非常不同的情况，这一点值得说明一下。《一般风险公约》背后没有什么推动力，因为公约建立的制度还远不那么“坏”（用古谚语讲，“东西还没有坏，就不要急于去修它”）。正如业已指出的那样，可能的损害在可保险范围内。即使没有获得广泛赞同的约定框架，针对几乎所有索赔的法律制度几乎总是事故发生地法域的法律制度。索赔制度几乎总是规定无限责任，不论其根据是有过失还是无过失。最后，保险业界代表说，在《一般风险公约》涵盖的案件中，没有合法索赔人没有获得赔偿的情况。

2.4.2 《非法干扰赔偿公约》是一种完全不同的情况。正如业已指出的那样，一个再次发生的事件的损害赔偿，即使其规模比“9·11”袭击小的多，也仍可能大大超过可保金额。可能再次需要政府介入，或许包括追溯性立法，以确保受害者得到赔偿，并防止可能没有超过其保险的大量资产的承运人走向破产。因此，非法干扰文书已脱离传统意义上的赔偿责任公约，成为一项分配风险管理成本的文书。有过失意义上的“赔偿责任”并没有真正适用。该词语出现在执行条款中，因为需要提供赔偿措施，承保人也需要担负“赔偿责任”，但是，该词语显然没有出现在公约名称中。然而，总会有承运人在，并且承运人是被保险人，所以，从受害者中选择承运人作为对其他受害者进行赔偿的渠道。这里没有过失的含义。赔偿机制是一个自成一体的救助机制，由承运人收取的旅客和货物托运人的收缴金供资。

2.5 其他公约的影响：开普敦和国际油污赔偿基金

2.5.1 法律委员会第32届会议文件包括一份指明公约草案条款来源的带注释的公约草案，这些条款大都取自1952年罗马公约和1999年蒙特利尔公约。（LC/32-WP/3-1附录可在ICAO-NET网站上查阅）。一些条款取自其他来源，有一些条款则全是新的。自从第32届会议以来，又有两个先例产生了影响。

2.5.2 国际油污赔偿基金（IOPC基金）以及与其不可分割的诸项公约为补充赔偿机制提供了范例。国际油污赔偿基金负责为油船油泄漏造成的损害提供赔偿，其运作效率和效力都很高。该基金不断地收取收缴金和支付赔款，尽管在支付赔款的规模上比这里必须考虑的规模要小得多。成本费用不大，基金是能够维持的，即使公约还未得到一些主要油运国家的批准。

2.5.3 另一项文书具有某些类似特点，尽管这些特点不是被有意识采纳的，这就是《移动设备国际利益公约》及其航空器议定书《移动设备国际利益公约关于航空器特定问题的议定书》（开普敦文书），两项文书均在2001年签署于开普敦。开普敦文书适用于所有运输种类的航空器，这与下面谈到的本文书的对涵盖国内运营选择加入的特点有关。此外，开普敦文书设立的国际登记处依靠公约级以下的一系列规范性文件，这些文件类似于下面在谈到补充赔偿机制的缔约方会议的权力时谈及的那些文件。

2.6 既要满足受害人的需要，也要满足航空承运人的需要

2.6.1 从一开始，罗马公约现代化的工作就作为一项十分重要的任务致力于确保受害人将继续得到充分赔偿，而不给航空承运人增加大量的经济负担。大家公认，一项没有达到这两个难以兼顾的目标中任一目标的文书是不可能获得批准的。的确，文本在这方面的缺陷导致其在法律委员会第32届会议上未能得到充分的支持。然而，现草案达到了双重目标。对单一第三方受害人的赔偿没有设限，并且赔偿责任是严格的，即没有任何必要证明有过失。所有第三方对经证明的所有损害的索赔均将被接受，不管有无对这些损害的保险。

2.6.2 为确保承运人的继续存在，公约草案对航空器运营人的赔偿责任规定了总的最高限额，而不限制单一索赔额。总限额是非常必要的；除非在极端情况下，它必须是不可突破的；它必须考虑到市场现有的保险总额的限额。预定成本费用不是很高，成本费用转移给商业航空运输的用户——在很多国家，商业航空运输的用户占人口的很大部分；成本费用应至少部分地可由这一制度可给保险市场带来的稳定性和可预测性抵减。

2.7 关于恐怖分子犯罪者的简要说明

2.7.1 有过错的当事方通过这一方法是接触不到的，而且他们可能没有任何形式可估量的资产。要求受害人去追拿恐怖分子显然有失公平。然而，恐怖主义分子仍然要受到非法干扰文书的管束。委员会的工作方案也包括改进反恐怖主义公约的工作，这是在“9·11”袭击后展开的一项审查工作的结果。法律委员会第34届会议可能将审议修订1971年9月23日的蒙特利尔《关于制止危害民用航空安全非法行为的公约》（1971年蒙特利尔公约）的议定书和1970年12月16日的海牙《关于制止非法劫持航空器的公约》（海牙公约）。

3. 《非法干扰赔偿公约》的主要职能和特点概述

3.1 在这里没有必要概述所有公约草案的主要条款，因为秘书处已很好地做了综述。秘书处文件（LC/33-WP/3-1附录A）为两个草案提供了主要条款摘要。本评述将侧重于达成一致或存有争论的要点。

3.2 范围

3.2.1 在第一条中对“非法干扰行为”词语做了界定，在界定中参照了1970年海牙公约和1971年蒙特利尔非法干扰公约，包括在有关缔约国中生效的一些修订或议定书。该定义在修订议定书一旦经外交会议通过并生效后，将增列国际民航组织目前正在考虑的其他一些行为，例如运输犯罪。委员会应考虑任何派生影响，如因为《非法干扰赔偿公约》的一缔约国可能没有批准规定的诸公约中的一项公约或其修订案，致使受害人可能得不到赔偿的情况。

3.3 国内适用

3.3.1 草案已经形成，现在已有很多关于是否赔偿制度应适用于国内航空这一问题的讨论。反对国内适用的人说，与民用航空有关的公约传统上仅适用于国际航空，从1944年12月7日的芝加哥《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）一直到并包括1999年的蒙特利尔公约都是如此。他们还说，赔偿责任问题与一个主权国家的核心职能密切相关，如保护其公民的健康和福祉。另一方面，支持国内适用的人则说，各国总是可自由在其国内范围适用国际法律制度的。他们还指出，国内飞行也是同样易受非法干扰危害的，并说把国内飞行包括在内可大大扩大补充赔偿机制的资

金供应的基础。此外，保险市场把民用航空视作一个单一总括市场，且开普敦文书适用于所有运输种类的航空器。

3.3.2 草案第二条第2款允许每个缔约国向保存人声明，将使公约适用于由其国家航空器造成的损害。委员会可能甚至想扩大该条款，以允许缔约国将该制度适用于纯粹的国内运营。不管采取哪一方式，最好使国内适用成为可选择的。因为法律制度不再是惩罚性的或基于过失的，所以，如果公约适用于国内运营人，或国内运营，批准公约的国家在决定是否做第二条第2款的声明时，认真思考，权衡经济利弊是明智的。

3.4 环境损害

3.4.1 只要根据损害发生的缔约国的法律环境损害是可以赔偿的，根据第三条第3款，环境损害便是可赔偿的。关于环境损害的法律国家与国家差异很大，因此，赔偿的规则应该是损害发生地国家和将受理索赔的法院所在地国家所适用的那些规则。

3.5 精神伤害

3.5.1 精神伤害在1999年蒙特利尔公约中没有明确提及。精神伤害是一个有很大争议的问题，对待这一问题的处理，不同国家也不大相同。在外交会议关于为什么精神伤害没有明确得到处理的声明中有过对这一问题的讨论（Doc 9775-DC/2号文件，第1卷，全体委员会第十七次会议记录，第34段）。处理精神伤害问题的现公约草案第三条第5款就是按照上述讨论起草的。该条款的目的在于，当恐怖分子袭击的消息被广为传播，甚至直播，就像在本文件开头假设场景所描写的那样时，必须严格精神伤害和事件之间的联系。该条款将排除仅在电视上看到事件发生的那些人，但包括被直接卷入事件而留下创伤的幸存者。欧洲的经验显示，这种情况是可保险的，但问题仍然是，作为一项国际标准，这一做法是否合适，而且，这一做法是否经得起时间的考验。

3.6 非法干扰和基于重量等级的承运人赔偿责任限额

3.6.1 按照毛重等级规定了第四条的总赔款限额，这一结构是从1952年罗马公约搬来的。当前数字从750 000特别提款权到700 000 000特别提款权，将其置于方括号中表明这些数字仅供讨论。或许让外交会议来规定这次数字是适当的。只有在特殊情况下才可突破这一赔偿责任最高限额。的确，在少有的情况下可用一架很轻的航空器造成较为巨大的损害，也就是说，如果它被恐怖分子用来袭击一个小但具有很高价值的脆弱目标的话。然而，从直觉上说，一般是较大航空器更可能能够造成较大的损害。此外，分级限额有经济意义。与较大航空器一般具有造成较大损害的潜力相一致，较大航空器可产生较多的收入，因而可支持要求其承受的较高的保险限额。此外，第四条中的限额草案反映当前经济和运营环境。这些限额是基于飞入或飞过欧洲空域的保险要求制定的。欧洲议会和理事会第785/2004号条例（EC）（2004年4月21日）。这些数字是合理的和可达到的。使用特别提款权可防止通货膨胀腐蚀保险保障。最后，补充赔偿机制高得多的限额不是基于有关航空器的重量确定的。

3.7 空中相撞

3.7.1 本草案弥补了1999年蒙特利尔公约留下的一个潜在的巨大漏洞——空中相撞。第五条规定，在涉及两架或更多架航空器的事件中，这些航空器的运营人共同和分别地对包括航空器所有人在内的第三方受到的损害负赔偿责任。因此，可以想像，补充赔偿机制可能要为相撞的两架

航空器赔偿。根据1999年蒙特利尔公约，承运人已经对其自己的旅客负赔偿责任了，但是，如果一旅客的承运人是无过失的，根据该公约，其赔偿额可能被限制在100 000特别提款权之内。

3.8 补充赔偿机制的结构和缔约方会议的权力

3.8.1 正如业已指出的那样，补充赔偿机制借鉴了国际油污赔偿基金的一些重要特点，虽然其某些方面的管理方法取自《芝加哥公约》。与国际油污赔偿基金一样，补充赔偿机制收取收缴金和支付索赔；覆盖损害，不管过失如何；使受害人的损失得到全面赔偿；通过最终由航空运输用户支付的收缴金支付赔偿机制自身的开支；不需要任何政府干预。已经对国际油污赔偿基金的规则进行了调整，以便适用于航空并反映与海运部门的两大关键差异：油泄漏索赔较经常发生；收缴金主要来自大石油公司。

3.8.2 平常，补充赔偿机制将由以缔约方会议任命的一名主任为首的秘书处来管理。缔约方会议是一个强有力的机构（其任务和权力见第九条），但请记住，它是由缔约国构成的。与国际民航组织不同，它将理事会和大会的职能合并在一起，虽然它可任命一些委员会。建立一个与国际民航组织分离的组织可以使参与国与决策之间进行比赛。缔约方会议在有事件发生时可以迅速召开会议，可以以执行的方式处理事件，它没有任何其他分心的责任。它完全专注于赔偿事务。缔约方会议确定向补充赔偿机制交纳的收缴金。

3.8.3 罗马公约现代化问题特别小组依照为建立执行开普敦文书的管理层次而组建的一个类似小组的模式，设立了一个补充赔偿机制特别工作组作为一个不限成员的非正式小组。该特别工作组的职权范围包括编写（1）缔约方会议议事规则草案、（2）补充赔偿机制的规章草案、（3）赔偿准则草案、（4）关于补充赔偿机制收缴金的决定草案、（5）投资准则草案、（6）关于适用下调方法的决定草案（第十九条第3款）、（7）关于适用限额可突破性的决议草案（第二十四条）、（8）关于在非缔约国发生事件的决议草案（第二十六条）和（9）关于金融机构信贷的决议草案。这些文件草案正在编制中，当然，将加以调整以反映本委员会会议的结果。预计特别工作组成员将为本届会议编写一个介绍这些草案的参考文件和另一个旨在使人们更好地了解补充赔偿机制融资的文件。

3.9 在非缔约国的损害

3.9.1 缔约方会议的一项权力值得特别注意。根据第二十六条，缔约方会议可决定是否向遭受导致在非缔约国损害的非法干扰的一缔约国的承运人提供财政援助，以便使其保持有清偿债务的能力。可以请求其受害人可从此种援助中受益的非缔约国遵守公约对承运人的保护，而且它也应该这样做，尽管它并没有义务必须这样做。也就是说，该非缔约国应该好像它是一个缔约国那样，仅将该承运人的赔偿责任和超过赔偿责任限额的直接索赔限制在补充赔偿机制以内，并且最高只在补充赔偿机制限额之内。非缔约国必须做出是否这样做的决策。缔约方会议将确定这些条件是否达到。如果缔约方会议决定不给予财政援助，在保险收益用光和承运人无偿债能力时，非缔约国受害人就可能得不到充分赔偿。那时，补充赔偿机制将无法提供帮助，一切就取决于非缔约国的资源了。

3.10 收缴金：预先供资与事后供资

3.10.1 罗马公约现代化问题特别小组的一些参加者坚持认为，补充赔偿机制应完全预先供资，也就是说，应该使补充赔偿机制在一事件发生前获得充分供资（数额待定），以便能够满足

最大限度的开支需要。其他一些人则认为，可将大量收缴金的收取工作推迟到一事故发生之后，这一做法被称作事后供资。

3.10.2 一个供资充分的补充赔偿机制被称作是由航空器运营人从顾客那里收集来的一大笔闲置的资金，在一个看来老是陷入财政困扰的行业，这是说不过去的。预先供资可能被认为政治上困难的，因为人们感到风险渺茫。然而，30亿特别提款权（提出供讨论的数额）与世界市场上普通的投资工具相比并不是大得不切实际的一笔资金。此外，事故的风险并非如此遥远渺茫以致于保险市场看不到它。曾几何时，某些战争险险别是免费的，甚至在保险费中没有单另列出，但是那个时候将永远一去不复返了。还有些看法认为，基本上只有少数成为替罪羊的国家才有恐怖主义风险。然而，恐怖分子已袭击过几十个国家的航空目标，而且，保安的不断加强迫使他们寻找最薄弱的环节，这个最薄弱环节可能在任何地方。

3.10.3 补充赔偿机制的事后供资引出了其他问题。当一事件的政治性可能变得明显时，在这种事件发生后要各国缴款可能更难。另外，以旅客和货物收费的形式收取的收缴金会随着袭击结束后一段时期内交通量的相应下降，也许是大大下降而减少，“9·11”后的情况就是如此。

3.10.4 罗马公约现代化问题特别小组在第十五条第2款中决定了一个灵活的借鉴其他文书案文的案文。一个国家的承运人从公约对该国生效时起，对国际航班上的旅客和货物收取初始收缴金。他们也将对为国内运营选择加入声明所涵盖的国内航班上的旅客和货物收取初始收缴金。缔约方会议确定收缴金数额，以达到基金生效四年内最大支出限额的规定百分比（为讨论目的，目前确定为30亿特别提款权）。初始收款将继续一定时期，直到达到商定的预先供资水平。然后，针对一缔约国的收款将会停止，只在有什么事情发生时才重新启动收款。甚至在公约生效并达到其规定的供资后，新批准公约的国家也须缴纳初始收缴金，以防止搭便车者。交纳收缴金构成一项法律义务，不管是一事件之前还是之后收取。一般来说，根据第十三条，补充赔偿机制收取的收缴金不能超过补充赔偿机制在连续两年内为每个事件支付的最高赔偿额的三倍（为讨论目的设定的数额为90亿特别提款权）。委员会必须充实第十五条第2款并决定两个方括号中的百分比选择方案。

3.10.5 为什么有一个四年供资循环？承保人说，偿清一个特定事件的所有索赔通常需要10年，一事件发生后，三年到四年大部分资金需要到位。通常，用预付赔偿金使索赔人维持生计。因此，赔偿不是一个维持生存的问题。通常它取决于鉴定受害人，核实和评定索赔。必须牢记，法院不必确定过失，而过失正是受害人获得赔偿的权利。

3.11 收缴金：通用航空

3.11.1 通用航空（GA）机队包括各种大小运输类航空器。一些公司运营几十种航空器。新闻报导显示，至少有一个人曾订购过一架A380空中客车用于个人运输。公约草案的赔偿机制包括通用航空；它只谈到“航空器”和“运营人”。涉及通用航空航空器事件的受害人将从其第一梯级的保险中和第二梯级的补充赔偿机制中得到赔偿。然而，公约草案没有规定从通用航空运营人那里收取用于补充赔偿机制基金的收缴金。一个国家曾说，这是一个重大缺陷。它在国际民航组织理事会的讨论中说，通用航空航空器受益于该机制的保护而没有对其付费。此外，如果能找到向通用航空航空器收费的合理公平办法，基金便会更快地达到其目标水平。它建议使用最大起飞重量。罗马公约现代化问题特别小组讨论了通用航空问题，包括可能需要想出向公司航空器收取费用的方法。特别小组没有做出完全排除通用航空的决定，但是也认为不把通用航空包括在收缴金体制中是比较好的。委员会应审议通用航空问题，包括其可能卷入针对航空承运人的非法干扰行为的问题，并决定其地位。

3.12 下调 —— 市场失效补救

3.12.1 补充赔偿机制的市场稳定作用应该使运营人较容易地以合理和可预测的费率得到保险。然而，如果不能得到保险，或者只能以威胁承运人经济维持能力的费用得到保险，公约允许补充赔偿机制承担运营人的第一梯级赔偿责任。该决定可由缔约方会议酌情作出。第十九条第3款规定的这一功能被称作“下调”。当市场提供的保险达不到第四条的限额，或不能提供全险保险时，补充赔偿机制就运作起来。例如，可能会有一个核风险责任范围，或者市场可能能够提供一般恐怖主义风险保险，而不是大规模毁灭性武器（WMD）风险保险。缔约方会议可决定不是直接地，而是通过运营人划拨，保障第一梯级风险的赔偿，并对其收费。主任可做临时性决定并可召集缔约方会议特别会议。

3.12.2 有三个需要委员会处理的问题。第一，适用下调的适当标准是什么？一些罗马公约现代化问题特别小组的参加者认为，草案中的标准太高，标准应该是是否可以商业合理的价格得到保险。一些国家在“9·11”袭击后为其承运人提供担保使用这一门槛。第二，下调办法向可能负债的人提供财政支持以取代保险吗？或下调办法承担赔偿责任吗？这主要是在补充赔偿机制没有很好得到供资的时候十分重要，但也涉及强制保险要求和合同违约问题。第三，下调是在强制基础上还是在自由裁量基础上实行？如果是强制性的，是否在达到适用标准时便自动启动实行？如下调被看作一种自动功能，国家当局可能视其为一种对保险市场的不许可的干预。

3.13 排他性救助 —— 对航空行业的一种整体做法

3.13.1 在草案起草过程中，罗马公约现代化问题特别小组及其前身都曾一再努力解决排除民用航空中非运营参与者的问题。该问题在前不久通过加入第二十七条的排他性救助规定才得到解决。草案以一种全行业整体做法来对待第三方赔偿制度。限制部门的一个构成部分而非更多构成部分的赔偿责任只会增加其他业者对那些坚持在本公约建立的制度以外索赔的人的吸引力。参与民用航空的主要非运营实体——如航空器所有人和出租人、制造商、空中航行服务提供者和机场运营人——也向航空器运营人一样同样会遭受财务损害。此外，把他们排除在外会破坏公约给予航空器运营人的保护，因为这些其他业者有可能通过连环协议、代位求偿权或其他追偿办法向承运人追偿。连环补偿协议是航空业长期存在的一个特征。如果不是有这项排他性救助规定，甚至受公约保护的承运人也会因这些连环协议而被拉回诉讼中去的。公约把所有索赔引向航空器运营人和补充赔偿机制，并规定只向蓄意支持造成损害的非法干扰行为的实体寻求追索权。该排他性救助规定还有助于防止过分追偿，从而减少灾难性事件造成的整个保险损失。该规定是一个被认为对制度的运作十分必要的重要功能条款。不必说，它不适用于故意实施非法干扰行为的个人。

3.14 单一管辖权

3.14.1 第三十条的单一管辖权是另一个重要成分。凡是蒙特利尔公约规定多个管辖权的地方，本公约便将多个管辖权减为一个管辖权，这是1952年罗马公约的一项基本规定，也是国际油污赔偿基金的一个关键特点。大部分受害人或其亲属都可能在事件发生的管辖区内被找到，但是补充赔偿机制将受害人进行外访，不管他们在何处。然而，多个法院和管辖权可能使赔偿工作放慢，因为跨法域适用最高限额是困难的。

3.15 对航空器运营人赔偿责任的严格限额

3.15.1 对一运营人赔偿责任的最大限度为7亿特别提款权（这一限额在目前草案被置于方括号中，因为这一数字是仅供讨论用的）。只有在特殊情况下才可突破这一限额。承运人一直认为严格的限额是接受第一梯级严格赔偿责任的一个必要的交换条件。当总损害赔偿额超过头两个梯级即承运人的赔偿限额和补充赔偿机制应支付的数额时，索赔人便可向承运人寻求额外赔偿，但只能在第二十四条严格的条件下这样做。这被称作“突破封顶”。要这样做，索赔人必须从根本上证明，承运人（如果它是一个自然人）或其高级管理层有意地实施了非法干扰行为，或以极其恶劣的方式促成了该非法干扰行为。经证实已采取目前被称为业界规定的标准的所谓最佳做法的运营人可以获得避风港。如何确定证明最佳做法的适当依据是一个重要问题。委员会可在本届会议解决这一问题，可为外交会议提出备选方案，也可表明，它是在拟由缔约方会议通过的运作规章中得到适当处理的一个问题。

3.15.2 该严格限额是草案较具争议的规定之一，但是从2004年以来改革本文书的政策基础对此做了解释，它是一项成功文书的一个关键要素。这一要素是对1999年蒙特利尔公约的规则进行的若干重大更改中的一项更改，蒙特利尔公约在疏忽这一行为等级上剥夺了对承运人的保护。罗马公约现代化问题特别小组试图界定过失的行为等级，这个等级比有意低，但比疏忽高得多。普通法系与民法系之间的对比和航空器运营人不是通常的自然人，而自然人是疏忽行为法的原始主体这一事实使这一努力复杂化。委员会要审议的问题与其说是具体的措词问题，倒不如说是需要界定的行为等级的问题。

3.16 追索权

3.16.1 第二十五条中的追索权是与严格的限额有关的。在补充赔偿机制支付索赔之后，如果承运人参与了允许第二十四条规定的突破限额的行为，补充赔偿机制也有对承运人的追索权利。它还有对实施非法干扰行为的其他人的追索权。

3.16.2 在限额没有被突破的情况下，一些承运人也想要求对可能有过失的其他人，如地面服务人员或机场管理人的追索权。这就等于对在第一梯级中已经提出的索赔的保险责任进行分配，根据交叉赔偿，这是行业内在的问题。在业界主要参与者中商定的一项标准应该是可以接受的，条件是不改变或延迟对受害人的赔偿。

3.17 国家航空器

3.17.1 借鉴《芝加哥公约》的定义，草案在第三十六条中排除了国家航空器。

3.18 生效

3.18.1 最后条款的一个特点值得特别注意。补充赔偿机制的可维持性特别重要，以确保处理在任何时刻都可能发生的事件。生效条款应考虑到维持系统所需的收缴金的数额，并可能应与交通量联系起来，因为交通量与收缴金相关联。

4. 批评

4.1 一个国家、一些航空承运人和一些独立的观察员对《非法干扰赔偿公约》草案提出了反对意见。一些反对意见看来主要基于同某些国内法律制度相冲突；一些基于公共政策的重要原则，还有一些基于该文书对系统参与者间经济利益的平衡。报告本部分主要侧重于认为该文书不能被批准和应该放弃该项目的人们提出的问题。

4.2 不应让航空器运营人严格承担对他们也是其受害者的犯罪买单的责任

4.2.1 某些航空承运人反对说，他们在受害者中是独特的，他们不仅被选中要赔偿损害，而且还要为强加的“过失”负严格责任。称这样做特别不公正，因为国际民航组织和成员国政府在很大程度上规定了保安措施。本报告已好几次谈及这一问题，特别是结合《非法干扰赔偿公约》草案的出现和逐渐脱离1999年蒙特利尔公约原则的事态发展。值得重申的是，公约草案不是在分配过失：它是一项风险管理文书。草案中用“责任”字眼而不是用“提供赔偿的责任”，对不经心的读者来说，可能看不清这一点。由于航空承运人对这一问题反应很强烈，委员会在最后文件的序言中用忠告性的文字处理该问题或许是适当的。

4.3 航空不是起草应对恐怖主义文书的适当部门

4.3.1 一些批评者说，航空不是起草应对恐怖主义文书的适当部门，因为恐怖分子对航空的袭击实际上是针对国家的袭击——是对政府乃至整个社会的袭击。它是“国家或其他政治管辖范围应该承担的一项集体负担。”他们说，航空恐怖主义是一个更大的世界性问题的一部分，需要拿出世界性的，非行业性的解决办法。作恶的人选择航空作目标，只是因为航空显眼和脆弱。然而，国际民航组织理事会已经知道这些批评意见，并且一再重申这一工作。此外，似乎还没有基础更加广泛的此类方法在实行中。草案中建议的这一解决办法目前是便于实行的，而完美的解决办法却不然。公约会解决至少航空业界的一大部分问题，并可提供一个范例，促进在其他地方进一步的工作。

4.3.2 批评者还说，已有一些处理包括恐怖主义行为在内的犯罪受害者的准则，为进一步工作提供了范例。这些范例有1985年11月29日的联合国大会第40/34号决议“为罪行和滥用权力受害者取得公理”和欧洲联盟理事会关于犯罪受害者赔偿的2004年4月29日的第2004/80/EC号指令。这些文书没有提供使犯罪受害人得到完全赔偿的手段。即使提供了，也不清楚是否这些手段能够支付得了个无边界的航空事件导致的费用，或者是否航空灾难的受害人要在那些遭受攻击或抢劫的人们后边排队等候。现在肯定没有什么正在制定中的全球性文书，以对恐怖分子袭击的所有受害人提供可证实的损害赔偿。国际民航组织经常处于具有深远影响的发展的前列，这种影响远远超出航空部门，甚至运输业，如开普敦文书、爆炸物标记和机读护照等。这要归功于国际民航组织的有效性。

4.4 只有国家政府应承担保安和对恐怖主义行为予以赔偿的责任

4.4.1 这一批评与这样的论点有关，即航空不应是处理恐怖主义赔偿的起点，而是采取一种不同的做法。一些承运人认为，因为恐怖主义是攻击国家，所以政府应该承担其所有费用。实际上，承运人甚至都不应必须为增强保安支付费用，包括风险管理费用。然而，每个行业都有保安费用，不管政府规章可能规定的费用是多是少。这是做生意的一部分。另外，承运人已经对其旅客承担了责任——更重要的是——他们对世界上几乎每个国家的第三方都负有不管是严格的还是基于过失的无限责任，不管是否涉及非法干扰。然而，一个恰恰基于这些理由提出反对意见的批评说法承认，没有政府的特别干预，承运人就要破产解散了。问题是如何提供一种统一的，有成本效益的和切实可行的方法来处理业已存在的无限责任（特别是当它是严格的责任时）。

4.4.2 另一个评论者说，恐怖主义行为就像自然灾害一样，如飓风、海啸、地震和火山，对这些自然灾害，政府承担责任。他说，当对受害人赔偿是“一项广泛公认的主权国家的责任”的时候，把这一负担加在航空器运营人身上是说过不去的。这种类比不怎么能成立。各国当然会通过意外开支准备金或紧急拨款的紧急援助或实物援助，在其财力范围内做最大努力帮助自然灾害的

受害者。各国还会发放贷款，减轻管理和税收负担及动员对受害者的慈善救济。然而，它们通常敦促居民对此类风险投保，而很少保证为每个受害人弥补所有经济损失，更不用说建立一种体制机制统一和普遍处理灾害索赔了。此外，还有一个考虑十分重要，这就是在典型的自然灾害中，没有像航空器运营人这样的根据国内法已经推定对其同胞受害人负有支付伤害赔偿的责任——不管其是否有能力这样做——的业者。

4.5 一个事件发生后采取的政府措施是令人满意的，因此不需要补充

4.5.1 在没有国内或国际实际先例和任何适当法律制度的情况下，在“9·11”恐怖主义袭击后，美国不得不通过追溯立法精心制定出了最好的救助办法。“9·11”袭击涉及国内承运人，因此，政府动用了政治和财政手段来承担国内承运人的责任和向受害人支付赔偿。由于保险市场受破坏，其他政府对其承运人提供了短期或长期支助。然而，一个事件发生地国家政府承担一外国承运人责任的兴趣可能要小得多。如果事件发生在一个发展中国家，大量政府经济干预的可能性甚至更小。公约草案着眼于一个真正的国际设想：一架外国航空器被用作一种恐怖主义武器，它造成的损害远远超过任何可想像的承运人的保险范围。补充赔偿机制可取得像美国政府措施一样的结果，但是，这种结果是在一个多边业界供资的基础上，让用户承担的单位费用不大的情况下取得的。补充赔偿机制还是非歧视性的，并将清除任何可能归因于政府措施的竞争影响。

4.6 赔偿责任的严格限额帮助可能应受惩罚的承运人而损害受害人

4.6.1 公约的一些批评者认为，草案中仅列入对承运人赔偿责任的严格限额就足以让人们有理由放弃使罗马公约现代化的努力。他们说，如果承运人行为不端，受害人可能最终得不到赔偿，但承运人仍可从赔偿责任限额中受益。然而，这些批评的内心最真实的想法看来是基于对某些国内法律制度的关切。另外，这些批评没有反映出重点从关注也是受害人的承运人的过失转向对索赔的充分赔偿和费用分摊。他们真正关切的是对所发现的作恶者的惩罚而不是对受害人的赔偿，因为不管第二十四条如何规定，受害人在任何情况下都将获得充分赔偿（最高达到补充赔偿机制的非常高的限额）。突破最高限额的问题只会在补充赔偿机制一级发生。问题是如何对用于赔偿的收缴金进行分配，而不是是否赔偿受害人。

4.7 航空不需要“另一种税收”

4.7.1 一些批评者说，对于航空已经有太多的管理负担和其他政府规定的经济负担了，国际民航组织不应再制造新的负担了。然而，风险管理是做生意必要的一部分。就非法干扰而言，业界认为，它已使费用得到了支付，但是，“9·11”袭击证明，费用并没有得到支付。本草案提供了一个补救办法。拟由缔约方会议确定的有关费用，显然并不构成一项税收。更正确地说，支付这些费用是为抵御一种尽管渺茫但非常真实的风险提供的具体保护。各国决定是否批准本公约的问题最终还是一个经济考量的问题，即相对于获得的好处，费用是否合理。

4.8 旅客不应为保护第三方出钱

4.8.1 旅客实际上将为一种使其他人受益的赔偿制度出钱。然而，货物托运人也将以尚未确定的比率为这一制度出钱。第三方损害是该行业一个可预见的特征，行业必须承担风险管理的费用。然而，该制度会尽可能合理地分散风险。罗马公约现代化问题特别小组考虑从本部门其他业者——从排他性救助功能中受益的业者——获得收缴金，但未能想出这样做的不复杂而公平的办法。然而，航空公司用户的基础很广，特别是在发达国家。旅客在不乘飞机的时候，是潜在的第三方受害者。整个社会受益于航空，同时在可预见的事件造成的损害得到赔偿时受益。补充赔

偿机制的出现意味着，即使有超出航空器运营人可赔偿的恐怖主义袭击造成的死亡和伤害，该制度也不会垮。航空业将仍是适合保险的，对整个经济的损害将会减轻。成本费用应是不大的，各国可决定补充赔偿机制是否具有成本效益。

5. 结论

5.1 关于更广泛好处的思考

5.1.1 如果袭击发生，这一新的制度将不会防止伤亡和财产损失，但它将会大大限制恐怖主义袭击造成更大的经济损失，并会减少恐怖主义袭击对航空业和整个社会的灾难性后果。该制度的出现很可能使所有承运人以更稳定的保险费率得到针对此种事件的更广泛的保险，不管具体承运人是否感到易于遭受恐怖主义的袭击。可能会有一种统一的赔偿担保，不管事件在何处发生和受害人的身份如何。赔偿的这种可预测性，在市场可能处于压力之下的时候，将有助于使市场消除不安。也会免去在一事件发生后政府提供支助和追溯干预的必要。本文书将为受害人和承运人在法院创造一个平坦的赛场。稳定性的总体加强甚至可能会减少航空部门对恐怖分子的吸引力，尽管是稍微减少。

5.2 委员会的任务

5.2.1 有一些难题需要解决，有许多细节有待填补。然而，整套方案的基本政策要素不应受怀疑。目前的案文是对委员会2004年上届会议审议的草案的重大改进。如果以对细节和对政策问题的清醒的判断作准的话，本文书应该是切实可行的。在委员会上届会议上出现的最关键的两难问题，即受害人利益和承运人利益两者显然难以逾越的不可调和性被补充赔偿机制缓解了。它保证使受害人在经济上得到完全赔偿和保护承运人不破产，而又不大量地增加承运人的成本费用。此外，观察员的预测显示，公约即使像国际油污赔偿基金一样不能得到普遍加入，也是切实可行的。

5.2.2 公约草案是一个平衡的一揽子安排，但是，如果外交会议要推出一项可获得批准的文书，必须考虑到所有方面的利益。委员会在短时间内有许多工作要做。主席和秘书处将需要他们所能得到的所有合作和善意。