



世界范围航空运输会议（ATCONF）

第六次会议

2013 年 3 月 18 日至 22 日，蒙特利尔

议程项目 1： 趋势和发展的全球概览

议程项目 1.1： 行业及监管发展

空域主权

（由 CANSO 提交）

执行摘要

根据《芝加哥公约》，每个国家对其领土上空的空域都拥有完全的、排他性的主权。虽然国家主权不可进行委托，但是可以委托提供空中交通服务的责任。此外，根据大会第 A37-15 号决议，一个国家向另一国家委托在其领土上空的空域内提供空中交通服务的责任并不意味着减损其对相关空域的主权。

行动：请会议同意第 4 段中的建议。

参考文件：

ATConf/6 次会议参考材料载于：www.icao.int/meetings/atconf6。

1. 引言

1.1 国家主权是国际法的基本原则。但是，这个词更频繁地用于政治，根据不同的背景和目的有着不同的解释。主权的概念随全球制度环境的发展而不断演变。在航空领域，主权指的是空域的所有权。换言之，是一个国家在其领空内行使立法、行政和司法权力的专属职权。

1.2 但是，航空服务需要一个全球性、无缝且基于效绩（而非基于国界）的方法来管理空域。所以具体地说，所有利益相关者都需要充分理解在当前和未来的政治、经济与社会现实条件下国家主权的意义。这样理解主权的概念并不需要对《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）进行任何修订。

¹ 阿拉伯文、中文、法文、俄文和西班牙文文本由 CANSO 提供。

2. 讨论

2.1 CANSO 关于未来航空服务的全球愿景认可了主权仍然是根本、有效和合法的原则。另外，它所支持的观点认为，提供跨境服务与国家主权的概念不相抵触。

2.2 国家主权与《芝加哥公约》第 28 条中国家义务的定义紧密相连。第 28 条的文字和内在涵义皆未强制要求各国提供其领空的航空服务。但是，第 28 条规定，如果各国决定提供设施和服务以支持国际航空，这些设施和服务都必须符合国际民航组织的标准和建议的实践。换言之，国家的责任具有管理和监督的性质。各国必须采取适当措施，确保在安全性和运营效率方面达到相关要求。

2.3 虽然国家主权不可委托，但是可以将职责的绩效责任（如提供航空服务）委托给第三方。国家保留指定第三方服务提供商的完全自由，无论指定的是国家还是外国实体。

2.4 将主权委托给外国组织并非放弃主权，委托国的主权不会受到任何影响。相反，向他方委托提供服务的责任也是主权行为的一种表现。委托国规定达成委托的条款和条件，并且可以随时撤销委托。根据第 7-15 号决议，2010 年举行的上届国际民航组织大会期间再次确认了：国家委托在其领土上空的空间内提供空中交通服务责任的此等权利和义务，及其委托行为并不会对其主权构成损害。（请参见随附的摘录了解相关信息）。

2.5 在世界的所有地区都有关于提供跨境 ANS 服务的成功示例。例如，在美国和加拿大之间存在相互委托；汤加和萨摩亚委与新西兰之间存在委托；另外在欧洲，芬兰、法国、挪威、瑞典和瑞士也提供并接受各类委托。这些委托的法律依据不在目前讨论的范围内。

2.6 将提供服务的职责委托给外国实体时，依照《芝加哥公约》第 28 条的规定，委托国保留了剩余责任。但是，这种责任仅限于确保提供服务的活动得到适当监管、服务提供商经过正式认证，以及监督权得到充分有效的行使。

2.7 监管框架确立整体安全性和效率标准。通过监管措施监测合规性。根据安全性、运营效率、成本效益和环境标准来衡量绩效。可以通过多种方法引入改进绩效的激励措施。监管框架可以确立安全性、效率和环境的整体绩效标准。此外，委托协定以有时间限制的服务等级协议（SLA）为基础，包含有明确的关键绩效指标（KPI），与目标一起构成了强大的执行动力。如果不能达到绩效标准，会导致国家授权的损失。

2.8 在涉及服务的跨境委托时，各国主要关注的是确保出于国家安全目的，永久监控国家领空，并且能够随时对安全或军事威胁做出响应。因此，民用 ANS 提供商在此类任务中必须能够为相应的军事当局提供支持。通过在军事当局和 ANS 提供商之间达成稳固全面的协作程序，安全和军事风险得到大幅缓解。在民事-军事合作方面，包含有明确 KPI 的委托协议也可作为服务提供商的激励措施。委托协议始终需要包含权利保留条款，确保委托国可以在面临危机或国家安全的严重威胁时能随时撤销委托，并且即时生效。

3. 结论

3.1 根据《芝加哥公约》，每个国家对其领土上空的空域都拥有完全的、排他性的主权。这是一个不争的事实。虽然国家主权不可委托，但是可以对职责的绩效责任（如提供航空服务）进行委托。事实上，向他方委托提供服务的责任也是主权行为的一种表现。在全球协作和无缝航空服务的背景下，在为全球航空系统更高效的管理作出必要改变的过程中，主权应被视为一个促成因素而非阻碍因素。如果以建设性的方式行使主权，主权就可以积极推动全球和地区 ATM 绩效实现必要的提升。航空业的所有利益相关者应积极推进对主权的更为成熟的理解。

4. 建议

4.1 请会议：

- a) 认可国家可以选择将在其领土上空提供空中交通服务的责任进行委托，并且其委托行为并不会减损其主权（参见国际民航组织大会第 37-15 号决议附录 M）；
- b) 敦促各国积极行使其领土上空的空域主权，将提供空中交通服务的责任委托给更高效、可进行跨境协作的第三方，促使 ATM 绩效产生更为实质的改进；和
- c) 要求各国与所有航空业的利益相关者合作，积极推进政治层面上对主权的更为成熟的理解。

附录

第 A37-15 号决议的摘录：延续国际民航组织政策的联合申明和具体涉及航空的相关实践

附录 M

空中交通服务（ATS）空域的划定

鉴于《公约》附件 11 要求各缔约国确定其领土上空将提供空中交通服务的空域部分，并于此后安排建立和提供此类服务；

鉴于《公约》附件 11 还规定各缔约国通过相互协议将在其领土上空提供空中交通服务的责任委托给另一国家；

鉴于委托国和提供国均可保留在任何时间终止任何此类协定的权利；和

鉴于《公约》附件 11 规定公海上空将提供空中交通服务的空域部分应当在地区空中航行协定的基础上加以确定，而这些协定通常由理事会根据地区空中航行会议的建议加以批准；

关于地区空中航行计划，大会决议如下：

1. 空中交通服务空域的界线，无论在国家领土上空还是在公海上空，应当在技术和运营考虑的基础上加以确定，其目的在于确保安全，并给服务提供者 and 使用者带来最佳成本效益；
2. 不应当为了技术、运行、安全和效率考虑以外的原因而分割已确定的 ATS 空域；
3. 如果任何空中交通服务空域需要扩展到两个或多个国家的领土上空或其部分领土上空，有关国家之间应该谈判达成与此有关的协定；
4. 提供国在委托国领土上空的空域内实施空中交通服务时应当按照委托国的要求行事，而委托国则应当建立双方认为必要的供提供国使用的设施和服务并保持其运行；
5. 一国委托给另一国的任何责任或公海上任何责任的转移，应当限于与在有关空域运营的空中交通的安全与正常有关的技术和运营职能方面；

而且，宣布：

6. 任何缔约国在向另一国家委托在其领土上空的空域内提供空中交通服务责任并不减损其主权；和
7. 理事会批准有关一国在公海上空空域内提供空中交通服务的地区空中航行协定不表示承认该国对有关空域的主权。