



大会 — 第42届会议

执行委员会

议程项目 22： 拟由执行委员会审议的其他高级别政策问题

更新《芝加哥公约》的必要性

（由阿根廷提交）

执行摘要

2024年12月7日是《芝加哥公约》签订80周年，2025年4月4日则是《公约》生效78周年。本工作文件旨在广邀国际民航组织193个成员国着手研究、评估并确定《公约》在生效近80年后，其约文是否仍能充分反映并妥当规范技术变革和一般国际法特别是国际航空法的不断发展对国际民用航空的新的要求，以及“国际监管法”、“全球行政法”（涉及《芝加哥公约》附件的法律地位）和所谓“国际组织法”的现实状况。

拟将进行的研究要求各成员国代表开展多学科思想交流，以便向下一届大会提出法律条文草案，供各国审议。

行动：请大会：

- a) 着手分析更新1944年《芝加哥公约》的可行性和可取性；和
- b) 评估成立工作组进行初步分析和研究的现实性。

战略目标：	本工作文件涉及国际民航组织所有战略目标。
财务影响：	无前期费用，因为审查将由国际民航组织法律委员会进行。
参考文件：	A41-WP/125-LE/9号文件 Doc 7300/9号文件：《国际民用航空公约》

¹ 西班牙文文本由阿根廷提供。

1. 引言

1.1 《国际民用航空公约》（1944年，芝加哥，又称“芝加哥公约”），汇集和编纂了国际社会至1944年所接受的各项主要规则和惯例，重点强调在合作与机会均等的基础上促进全球航空运输的安全、有序和经济发展。因此，《公约》被公认为国际民用航空的“大宪章”。它也是国际民用航空组织（ICAO）的成立文件，多年后，国际民航组织依据《公约》第九十三条，成为了联合国一个专门机构。

1.2 然而，由于《公约》的签订时间早于通过《联合国宪章》和1969年《维也纳条约法公约》的时间，因此，随着国际公法、特别是国际航空法的逐步发展，其规则或许存在需要检讨和调整的空间。

2. 国际航空法的演变和逐步发展

2.1 《公约》签订80年来，国际公法和国际航空法在技术发展、国际关系和国家实践的影响下不断演变。

2.1.1 国际民航组织（ICAO）尚未被赋予编纂习惯国际航空法实践或推动其逐步发展之责的事实，或许是检讨《芝加哥公约》时可重新审视的一个问题。在实践中，这项任务主要由国际航空运输协会（IATA）承担，但鉴于其性质和重要性，这项任务由国际民航组织之类政府间组织执行，或许更为妥当。

2.2 演变和逐步发展

2.2.1 《芝加哥公约》的签订时间早于通过《联合国宪章》和成立联合国的时间，也早于其他国际组织和其他联合国专门机构成立文书的缔结时间。故此，《公约》中未包含自行改革或通过修正促进改革的条款。其他国际组织的经验对于《芝加哥公约》以及未来可能通过的任何其他航空条约的潜在更新，或许可资借鉴。

2.2.2 《芝加哥公约》早于1945年通过的《联合国宪章》和联合国的成立。因此，《公约》缺乏两项关键工具，导致进行修正的困难：a) 修正案若经会员国（包括安理会常任理事国）三分之二表决通过并批准，则对所有会员国发生效力（《芝加哥公约》第九十四条虽亦提及三分之二规则，但规定修正仅对批准国有效）；b) 会员国可通过召开全体会议同意更改或修正《宪章》（见第一百零八条和第一百零九条）。这些差异使国际民航组织处于监管劣势，失去了其他联合国专门机构组织文书中所载的两项法律条款之助益。

2.3 国际海事组织的默示接受规则及其对国际民航组织的比照适用

2.3.1 第一百零八条和第一百零九条中规定的工具又经其他联合国机构加以采纳和改进。根据1948年《日内瓦公约》成立的国际海事组织（IMO）的经验尤其具有现实意义，因为其宗旨（见第1条(a)款）与国际民航组织的最为贴近。1948年3月6日的《日内瓦公约》于1958年3月17日生效。自那以后，国际海事组织通过一系列条约和议定书²，积累了大量宝贵的实践经验。最初，修正案须经三分之二多数批准始得生效（即国际海事组织遵循了《联合国宪章》第一百零八条和第一百零九条），但这并不合逻辑，因为修正案所需的批准数超过了条约生效所需的批准数。这

² 截至2025年2月有效条约和议定书共53个，修正240次。

一做法后来被摒弃，而代之以久经考验的默认接受惯例，即：一修正案在限定日期前若无规定数量的缔约方表示反对，则修正于该日期生效。³《芝加哥公约》第九十四条也援引了三分之二规则，但不同的是修正仅对批准国发生效力。有鉴于默认接受规则的实践经验，在未来更新《芝加哥公约》以及未来可能通过的任何其他航空法条约时，或许应将“国际组织法”的这一发展纳入考量。

2.4 多档位适用《芝加哥会议》

2.4.1 第九十四条确立的规则产生一个意外后果，即：《公约》出现多档位适用现象。可资说明的例子有：第三条分条对193个成员国中的164个具有约束力；第八十三条分条对182个国家（比成员国总数少11个）具有约束力；第九十三条分条则仅对119个国家具有约束力，而对其余74个国家无约束力。对于多语文版本而言，这种不对称现象更是赫然在目：1968年关于国际民用航空公约三种正式语文文本的布宜诺斯艾利斯议定书自该年起即对154个国家生效，但这与接受1977年通过的国际民用航空公约四种语文正式文本有效性的国家（该文本自1999年起仅对91个国家生效），以及批准1977年关于国际民用航空公约一项修正的议定书（俄文文本最后一款）的国家，并非同一批国家。这导致了对条约解释的不确定性，因为分别有39、102和68个国家不承认各相关文本的效力。再看到五、六种语文的有效约文以及阿拉伯文和中文的正式文本从未生效时，更加剧了这种不确定性。最后谈谈1954年修正第四十八条第一款的蒙特利尔议定书的法律荒谬之处：该议定书将大会届会从每年一次改为每三年一次，自1956年起对148个批准国生效，但这条规则却对45个国家无执行力。因此，有必要考虑新的规则，以解决这种不平衡或多档位适用问题。

2.5 扩大国际民航组织的权力和职能

2.5.1 虽然国际民航组织确保国际民用航空安全发展的作用可从序言及第四条、第十二条、第四十四条、第五十五条第三款和第五十五条第五款中推导而出，但当前的地缘政治环境，以及围绕人工智能的快速工业化和神经技术进步，使得有必要将下列事项逐一纳入国际民航组织的职权和目标，包括：保护民用航空免受恐怖主义行为；航空器免受劫持和非法干扰；免受网络攻击；免受任何在理论上或实践中对民用航空和空中航行安全和安保的犯罪活动之害。

2.6 大会是最高审议机构

2.6.1 鉴于大会代表团成员的高规格和大会的民主属性，有必要恢复其作为最高审议机构的作用。又鉴于新事件和紧急情况的骤发性且要求快速行动，一年召开一届会议可能过于频繁，但三年举行一届会议或又有所不及。而两年举行一届会议并将会期延长，将能进行更深入的讨论和分析，使大会得以履行其固有的职能和职责，以及可能交予它的其他工作。重新定义大会的作用，将要求对其他联合国和非联合国国际组织的大会运作方式进行比较研究。

2.7 对等性赋予技术和商业自由

2.7.1 1944年《国际航空运输协定》因应邀参加芝加哥外交会议的国家缺乏必要共识而未能约定多边互授航空业务权或商业自由；该协定虽于1945年2月8日生效，但迄今仅有11个当事国，不足国际民航组织成员国总数的6%。这与1944年《国际航班过境协定》较为成功的情况形成鲜明对照，该协定共有成员国135个，占国际民航组织成员国总数的70%，相互授予定期航班前两项技术自由。在芝加哥会议上，各国仅同意根据《公约》第五条多边互授不定期飞行这两项技术

³ 例如，1972年《国际海上避碰规则公约》（COLREG）、1973年《国际防止船舶造成污染公约》（MARPOL）和1974年《国际海上人命安全公约》（SOLAS）等均适用了默示接受规则。

自由。鉴于过去25年双边和地区开放天空协定数量激增，请各国考虑在未来更新1944年公约时，应否将这一主题纳入其中。

2.8 公约附件的约束力

2.8.1 《公约》的现代化过程是对附件的约束力进行综合分析的理想时机。附件虽属技术性质，却内含多项法律标准。1919年《巴黎公约》第三十九条为解决这个问题赋予附件与条约同等的效力。鉴于这一问题的重要性，在对1944年《芝加哥公约》约文进行任何更新时均应对此进行讨论。

3. 结论

3.1 《芝加哥公约》的广泛适用证明了其在规范二战后蓬勃发展的航空活动方面成绩斐然。这八十年既揭示了它的强项，也暴露了它的弱点。上述因素加上地缘政治和经济的变化，以及技术算法式飞速发展（且不论好坏），合力开创了与1944年截然不同的新局面。因此，必须进行反思，以确定何时以及应否让《芝加哥公约》跟上当代需要的步伐。