国 际 民 用 航 空 组 织

工 作 文 件

LC/40-WP/3-4[1]
10/9/26

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 3：审查法律委员会总体工作方案

国际民用航空领域单方面强制性措施与《国际民用航空公约》及其附件不相容的问题；适用单方面强制性措施的后果

（由俄罗斯联邦提交）

1. 引言

1.1 本工作文件涉及某些国家在国际民用航空领域实施单方面强制性措施的问题。此类措施越来越频繁地被用作向其他国家施加政治和经济压力的手段。

1.2 此类措施形式多样，例如，表现为歧视性禁用空域、禁止销售航空器及其零部件，以及禁止提供航空器维修和保险服务等形式。

1.3 目前，全世界各个地区约有 30 个国际民航组织成员国正遭受此类具有歧视性的单方面强制性措施。同时，考虑到此类措施具有域外性质，以及某些国家威胁对第三国实施次级限制，必须应对这一负面且非法做法、并因无法与交易对手建立正常经济关系而承受损失的国家，远远超过了上述直接受单方面强制性措施影响的 30 个成员国。这表明该问题具有系统性和全球性，需要国际民航组织作为一个整体，即唯一的普遍性国际航空组织，特别是其法律委员会作出相应回应。此类措施违反国际法，威胁国际民用航空的安全与安保；各国必须停止实施此类措施。

2. 讨论

2.1 一些国家越来越多地在国际民用航空领域针对其他国家实施单方面强制性措施，意图通过施加压力以谋取政治或经济利益。这违反了包括《国际民用航空公约》（1944 年，芝加哥，简称《芝加哥公约》）和《联合国宪章》在内的国际法。同时，这些行动不仅破坏了国际协定的根基，还危及国际民用航空的安全、威胁旅客生命，并削弱了国际航空界为建立公平高效的国际航空系统所作的努力。

2.2 《芝加哥公约》所载的目的和原则至关重要，“使国际民用航空得按照安全和有秩序的方式发展，并使国际航空运输业务得建立在机会均等的基础上，健康地和经济地经营”（《芝加哥公约》

[1] 俄文版本由俄罗斯联邦提供。

序言第三段）。实施单方面强制性措施违反了《芝加哥公约》的目标和原则，亦与该公约的若干条款（特别是第四条（民用航空的滥用）、第九条（禁区）、第十一条（空中规章的适用）、第十五条（机场费用和类似费用）、第二十八条（航行设施和标准制度）以及第四十四条（目的）等）相悖。在国家和地区层面单方面引入的歧视性经济、金融和运营限制，也对国际航空运输的发展和运输连通性产生负面影响，并损害国际航空运输有序与和谐发展。

2.3 还值得注意的是，任何国家、国家集团或国家联盟绕过联合国安全理事会实施单方面强制性措施，均违反国际法准则，不应得到认可或支持。此类措施破坏了《联合国宪章》的原则和目的，包括国家主权平等和不干涉内政原则，以及《芝加哥公约》的规定，对国际民用航空、国际经济以及整体国际合作造成了深远的负面影响。

2.4 2025 年 6 月 16 日，联合国大会通过决议（A/RES/79/293），将 12 月 4 日设立为“反对单方面强制性措施国际日”。该决议强调，单方面强制性措施和法律违背国际法。它还敦促各国不采取、不颁布、不实行任何不符合国际法和《联合国宪章》、阻碍或以任何其他方式有损各国，特别是发展中国家全面实现经济和社会发展的单方面经济、金融或贸易措施。

2.5 单方面强制性措施绝非仅仅是“针对性的”和“个别性的”。它们实际上影响到使用航空运输的任何公民或任何国家的权利和合法权益。其后果是，无论所属国家为何，普通民众的行动自由权均遭受侵犯。

2.6 将单方面强制性措施用作施加政治和经济压力的工具，对国际民用航空的安全和保护构成了严重威胁；此类措施对相关国家发展与民众人权造成负面影响，使国际航空界为减少温室气体排放所作的努力归于无效，并在整体上为包括发展中国家在内的所有国家的国际民用航空发展制造了障碍。联合国大会 2025 年 12 月 18 日 A/RES/80/209 号决议“人权与单方面强制性措施”，谴责某些国家持续单方面实施和支持单方面强制性措施。该决议敦促所有国家停止采用或执行任何不符合国际法的单方面措施，包括具有强制性的措施。

2.7 在航空设备生产或维修、或在提供与国际民用航空相关各种服务方面拥有垄断或主导地位的国家，通过限制或禁止其他国家的航空公司或其他企业获取上述航空设备与服务来实施单方面强制性措施，此举对飞行安保构成了严重威胁，妨碍了航空器的正常运行，并阻碍了国际航空运输切实、有序的发展。

2.8 单方面强制性措施所带来的负面因素导致了以下几个具体问题：

a) 阻碍国际民航组织战略目标的实现，包括在实施国际民航组织《全球空中航行计划》、实现无缝空中航行以及切实减少国际民用航空领域二氧化碳排放等方面的进展；

b) 增加所有国际民航组织成员国在全球范围内实施国际民航组织标准的难度，从而使各国对能否确保规范国际空中航行和航空运输运行的规章、标准和程序达到可行的最高程度的一致产生疑问，即影响到各成员国对《芝加哥公约》第三十七条所规定义务的履行；

c) 损害以《芝加哥公约》为基础的普遍性国际民用航空法律制度，进而导致国际航空法的碎片化，并可能在全球范围内对飞行安全与航空安保造成灾难性后果。

2.9 为解决这些问题，有必要确认国际民航组织的领导作用。国际民航组织必须继续维护《芝加哥公约》最初确立的精神。《公约》序言明确指出，“国际民用航空的未来发展对建立和保持世界各国之间和人民之间的友谊和了解大有帮助，而其滥用足以威胁普遍安全”。然而，迄今为止，国际民航组织采取的行动尚未取得预期成效，这一问题在很大程度上仍未得到解决。国际民航组织有必要采取一切可能的行动，防止各国在国际民用航空领域实施政治化、歧视性的单方面强制性措施。

2.10 在国际民航组织，包括理事会和大会，关于国际民用航空领域单方面强制性措施法律要素的议题被屡次提出。国际民航组织大会曾多次敦促成员国避免采取可能对国际航空运输有序、可持续和协调发展产生负面影响的单边和域外措施（例如，见国际民航组织大会 A42-26 号决议和 A41-27 号决议附录 A 第 I 节第 3 项）。

2.11 然而，这一问题迄今尚未成为国际民航组织及其机构详细研究的议题。当前，对该问题开展分析比以往任何时候都更为必要。同时，国际民航组织理事会根据《芝加哥公约》第八十四条规定正在审议的任何分歧，和/或根据《芝加哥公约》第五十四条第（十四）款正在审议的任何问题，均不应妨碍国际民航组织法律委员会在其独立职权范围内，以非政治化方式着手研究这一议题。

3. 委员会的行动

3.1 请法律委员会：

a) 提请国际民航组织所有成员国注意，必须坚定不移地遵守《芝加哥公约》，特别是确保国际民用航空得按照安全和有秩序的方式发展，并使国际航空运输业务得建立在机会均等的基础上，健康地和经济地经营；和

b) 推动将单方面强制性措施法律层面的议题纳入法律委员会工作方案，并成立一个工作组，详细研究单方面强制性措施的法律性质、其对《芝加哥公约》的遵循情况，以及其对国际民用航空发展及其安保和保护造成的影响；就建立旨在防范此类负面做法的潜在法律机制提出建议。同时，建议该工作组遵循均衡代表性原则，并吸纳来自受到单方面强制性措施影响国家的专家参与。

— 完 —