



國際民航組織

●陳隆豐／紐約大學法學博士（J.S.D.）、台灣新世紀文教基金會董事

壹、前言

「國際民航組織」（International Civil Aviation Organization，簡稱ICAO）是聯合國的一個專門機關，與「經濟暨社會理事會」（Economic and Social Council）關聯。1944年12月7日，在美國芝加哥舉行的國際民航會議通過《國際民用航空公約》（Convention on the International Civil Aviation Organization），五十二個國家參與並簽字，這就是通稱的《芝加哥民航公約》（Chicago Convention）。¹於二十六個簽約國批准加入後，公約在1947年4月4日生效，「國際民航組織」也於當日正式成立。同年10月成為聯合國的專門機構。

中華民國是該公約的原始簽字國，是「國際民航組織」的創始會員國。直到1971年，「國際民航組織」隨著聯合國接受中華人民共和國代表，驅逐中華民國代表，決議通過中華人民共和國是中國唯一合法的代表。1974年，中華人民共和國正式參與「國際民航組織」的各項活動。「國際民航組織」的會員國是以國家為單位，而且應該是聯合國會員國。1971年中國國民黨集團代表被逐出聯合國之後，「國際民航組織」的第七十四屆理事會在1971年12月9日通過決議「承認中華人民共和國政府為中國唯一合法的政府」，中華人民共和國繼承了中華民國的會員國籍，中華人民共和國遲至1974年2月才決定接受國際民用航空公約，參加「國際民航組織」，並被選為理事國。台灣不是聯合國會員國，連帶地失去「國際民航組織」的會員國資格。從此之後，台灣的國際航空回歸到舊日的模式，與各個友好國家簽訂雙邊條約或協議來運作。

貳、宗旨、目的與活動

「國際民航組織」總部現今設在加拿大的蒙特婁（Montreal）。

1944年芝加哥民航公約前言明白指出公約的本意是：

茲鑒於國際民用航空之將來發展，在世界各國與人民間，極有助於創造及保持友誼與諒解，但其濫用卻能成為一般安全之威脅；

復鑒於避免各國間與人民間之摩擦及促進其合作，乃世界和平所攸關；

下列簽字之各國政府，因此同意若干原則與辦法，俾使國際民用航空得循安穩與有秩序之方式從事發展，而國際空中運輸事業亦得建立於機會均等之基礎上而健全與經濟地經營。²

當1944年各締約國簽署《芝加哥民航公約》的時候，由於國際民航正處在一個成長茁壯的時期，許多問題已經產生，但是又不知道而後會有多少問題產生，航空業的發展如何，有的是大家共同臆測的，航空業發展可能是以天空為界的無可限量，航空科技的日新月異，及連帶而來的有關地面上，天空中的規範原則更是變動不居，要以硬梆梆的公約條文來規定不能預知的問題，是不切實際的。當時的簽約國代表就已經聰明的預見了。因此，《芝加哥民航公約》的條文都盡量採用寬鬆模糊的字眼，為將來實際運用上所可能引起的疑義，預留可以擴張解釋切實適用的文字。是以，幾十年來「國際民航組織」的集會，就可以一再地斟酌航線機場的設置與設備標準、航空指揮塔的指揮、地勤服務、衛生要求、環保要求及旅客人身財物安全與災難的處理。進而創造規則，以求取民航飛行人機的安全。

《芝加哥民航公約》第44條宣示宗旨和目的：國際民航組織為發展國際航空的原則與技術，並進而促成國際航空交通有計劃的發展。民航組織要：「確保全世界國際民航的安全與有秩序的成長；鼓勵飛機設計的技術與和平用途的運用；鼓勵國際民航航道、航空站、機場、飛行設備的開發發展；滿足人類航空交通安全的、規律的、效力的與經濟的需求；防止不合理的惡性競爭所引起的經濟上的浪費；保障締約國權利受到十足充分的尊重及各締約國有公平平等的機會以經營國際航空公司；防止締約國間可能有的歧視衝突；促進國際航空的飛行安全；促進各國空中通過權的和平交換；及進而促使國際民航全面的各種發展。」³

參、機構

「國際民航組織」設有大會（Assembly）、理事會（Council）與秘書處（Secretary General）。由所有會員國組成的大會，是整個組織最高的權力機構。每三年召開一次會員大會，每一會員國具有一票的投票權，是謂一國一票，大會的決議採多數決的制度。⁴

大會每三年一次的集會除了作許多功能上的決定以外，更必須選出三十六國作為理事會的理事國，理事國一任為三年，與大會每三年一次集會的期間相吻合。理事會是常年性的議決處理組織的各種事務的經常性會議，對大會負責。理事國的產生除了主要的民航國家以外，兼容各個地域的國家，包涵各主要地理區域的國家。理事會最主要的職責是航空準則與實務的採行及通過航空飛行運作的程序。⁵

秘書處設有秘書長⁶，下分為五個主要部門：飛航局（Air Navigation Bureau）、航空交通局（Air Transport Bureau）、技術合作局（Technical Co-operation Bureau）、法律局（Legal Affairs and External Relations Bureau）及行政與服務局（Bureau of Administration and Services），所有工作人員除了專業的考慮，更注重地區的分配與平衡。

肆、會員國

「國際民航組織」會員的先決條件是，必須是國家，芝加哥公約一再將「State」與「Members」連在一起。⁷1944年12月7日締結的《芝加哥民航公約》，特別規定參與會議的各國全權代表為各參與國簽字成為締結公約國（Contract State），該公約更在結尾明定，未參加公約的國家可於會後在美國華盛頓特區簽字成為公約的締約國。⁸公約締約會員國應當是國家應毫無疑義。

《芝加哥民航公約附加議定書》有關兩項航空自由權的國際航空交通協定（International Air Service Transit Agreement）與有關五項航空自由權的國際航空運輸協定（International Air Transport Agreement），在前言特別指明其締約國應是「國際民航組織」的會員國。⁹

依據公約開放簽字的程序，一個國家簽字，首先成為締約國，再進一步成為會員國。參加事後簽字的國家一直繼續不斷。因此，「國際民航組織」的會員國由1945年當初成立的五十二個國家，到公元2002年6月20日的締結國已增加為一百八十八國。在2009年有一百九十個會員國。

一、有關會員國的修正條款

1946年12月14日，聯合國大會通過關於民航組織與聯合國關係的協議時，因為，聯合國大會對當時由法朗哥領導的西班牙作成了不利的決議，連帶地，考慮到「國際民航組織」會員國籍的問題。「國際民航組織」會員國大會在1947年5月27日通過修正條款第93條之¹⁰，該修正條款特別規定：

1. 一個國家，因為它的政府被聯合國大會通過決議排除在由聯合國建立或有關的國際組織之外，當即自動停止為國際民航組織的會員國；
2. 除非在排除的決議上有特別的規定以外，一個國家被聯合國註銷其會員籍時，當即自動中止是國際民航組織的會員國籍。¹¹

依據這二個情形，中止成為會員國的國家，在事後，該被中止會員籍的國家可經由聯合國大會的通過贊同決議，向國際民航組織提出申請重新進入國際民航組織，再成為會員國。¹²

二、會員國的加入或繼承

《芝加哥民航公約》規定，一個國家要成為公約的締約國可經由當初簽約與而後的批准成為締約國；也可在當初與會國家的簽約之後，雖然未參加剛開始的締約會議，但經由日後依加入的程序，在公約上簽字成為締約國。加入的方式也可運用在規定的簽字的日期截止之後的加入程序。

在國家繼承的場合，尤其，很多從英國與法國殖民統治下獨立出來的新興國家，因為有關的殖民領土或非自治領土，在被殖民國統治時，已因為殖民國將芝加哥民航公約及其附加條約，就因為實際的需要，擴充適用到各該有關的領土，這些領土可能已有當地的立法或殖民國的立法，援用該國際公約，是以這些新國家就以繼承條約的方式，依繼承條約各國所採用的模式，主張繼承該公約，繼續援用該公約，以從事國際航空交通的運作。

通常繼承的手續，多是以明確的文書通知，寄到該公約的寄存國或公約的秘書處。芝加哥公約的寄存國是美國，「國際民航組織」的秘書處則在加拿大的蒙特婁。原則上如此，但在實際的運用，則因各新興國家就條約繼承所採的模式，程序而有各種的差別，但大同小異。¹³

伍、結言

自二十世紀四〇年代以來，「國際民航組織」的健全運作，促成國際航空發展的突飛猛進，一日千里。七十年來，因「國際民航組織」的主導，使國際航空取代了昔日國際海運，現在，人員的國際往來，幾乎都是以航空為主，以海上航行作為旅客從一國到另外一國的交通工具已成過去，也成歷史，現今海上客輪多已是觀光的用途而已，國家與國家間旅客的往來，幾乎都是以飛機為交通工具，飛機的方便、快速、安全與舒適是大家公認的。至於貨物的空運，除了龐大體積物質、機械，航空貨運幾乎也成了普遍利用的運輸工具。隨著科學的進步，飛機性能的改善，我們可以想像到，國際航空在國際人員、貨物交往流通的不可取代性，可以想像的是，國際航空會愈來愈發達，連帶的，「國際民航組織」所將扮演的角色會越來越重要。的確，只有在「國際民航組織」整體性、系統性的領導下，國際航空才能有正常的發展。世界各國參加「國際民航組織」，依賴「國際民航組織」的程度必愈來愈深，各國相互間的航空關係會愈來愈緊密。

【註釋】

1. 《國際民用航空公約》請見陳隆志總策劃，許慶雄總編輯，李明峻主編，《當代國際法文獻選集》，新世紀智庫叢書，（台北：前衛出版，1998年），頁344。
2. 同上註釋。
3. 註釋1，頁352。
4. 註釋1，《國際民用航空公約》第48條與49條。
5. 註釋1，《國際民用航空公約》第50條-55條。
6. 註釋1，《國際民用航空公約》第58條。
7. 註釋1，《國際民用航空公約》第91條-93條。
8. 註釋1，《國際民用航空公約》第92條。
9. 註釋1，頁362-367。
10. 註釋1，《國際民用航空公約》第93條之1。
11. 註釋1，頁361。
12. 註釋1，《國際民用航空公約》第93條之1第2項。
13. 參考 Konrad G Bühler, *State Succession and Membership in International Organizations: Legal Theories versus Political Pragmatism* (The Hague: Kluwer Law International, 2001).◆