

中国民航科学技术研究院
法规标准研究所 / 著

《东京公约》修订 法律研究

《DONGJING GONGYUE》XIUDING FALÜ YANJIU



法律出版社 LAW PRESS · CHINA

中国民航科学技术研究院
法规标准研究所 著

《东京公约》修订 法律研究

«DONGJING GONGYUE» XIUDING FALÜ YANJIU



法律出版社 LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

《东京公约》修订法律研究 / 中国民航科学技术研究院法规标准研究所著. — 北京 : 法律出版社, 2018
ISBN 978 - 7 - 5197 - 1981 - 4

I. ①东… II. ①中… III. ①航空法—国际法—研究
IV. ①D993.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 024842 号

《东京公约》修订法律研究
《DONGJING GONGYUE》XIUDING FALÜ YANJIU

中国民航科学技术研究院
法规标准研究所 著

策划编辑 郑 导
责任编辑 郑 导
装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司
责任校对 杨锦华
责任印制 张建伟

编辑统筹 独立项目策划部
开本 720 毫米×960 毫米 1/16
印张 14
字数 205 千
版本 2018 年 4 月第 1 版
印次 2018 年 4 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85330678 重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636 深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5197-1981-4

定价:49.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

引言

全球化的深入发展推动了国际社会中自然人的跨国流动,国际民用航空运输业也随之迅速发展。由于航空器自身的特性,国际航空安全具有一定的脆弱性,近些年来的国际航空实践及其统计数据表明,干扰性旅客事件越来越受到国际社会的关注。根据国际航空运输协会来自安全态势评估、分析和数据交换系统(STEADES)的统计数据,2011年 STEADES 所记录的干扰性旅客事件总数增长到 6156 例,而 2010 年则为 5544 例。这表明每 1000 次航班中事件的发生率从 2010 年 0.736 增加到 2011 年的 0.834,提高了 14%。换句话说,2010 年每 1359 次航班中发生了 1 起干扰性旅客事件,而在 2011 年则增加到每 1200 次航班中发生 1 起干扰性旅客事件。继续往前追溯,2009 年至 2010 年,每 1000 架飞机中事件发生率从 0.57 增加到 0.8。换句话说,在 2009 年,1760 次航班中只存在 1 起干扰性旅客事件;而 2010 年,1256 次航班中就有 1 起事件。这种统计数据与在此之前的增长数据是一致的,先前数据表明 2007 年至 2008 年事件的增长率为 32%。除了 STEADES 的数据,2013 年国际航空运输协会对其成员航空公司作了一次调查,超过 50 家成员航空公司对此作出了回应,它们确认了违规和扰乱行为日益增长的趋势。接受调查的所有航空公司表明在此前 12 个月内的航空服务中都遭遇了干扰性旅客事件。其中,43.40% 的航空公司在这 12 个月内遭遇了 100 多起此类事件,52.83% 被调查的航空公司认为在其过去 5 年的服务中干扰性旅客事件频繁增长。与 STEADES 数据相一致,调查受访者

在过去 12 个月的航空服务中发现了大量与干扰性旅客事件相关联的因素。其中 96.23% 的受访者表明,干扰性事件涉及与机组成员或其他旅客的言语冲突,95.7% 的受访者认为干扰性事件源于旅客拒绝遵守机组成员指示,86.79% 的受访者认为源于肢体冲突,除此以外,73.58% 的受访者表明,吸烟也是干扰性旅客事件的关联因素,71.70% 的受访者认为干扰性旅客实施的行为可能对机组成员、其他旅客或航空器构成威胁,60.38% 的受访者认为存在性虐待或性骚扰。许多航空公司认为酒精是引发违规行为的重要因素,在许多情况下,旅客可能在醉酒后登机或者在机上他们自己持有酒精饮料。^①由此可见,在国际范围内,干扰性旅客事件呈现出逐步递增的发展态势,而且事件的起因也日益多样化,在这种情况下,航空器犯罪的管辖权问题日益成为国际社会,特别是 ICAO 等国际组织所关注的国际法问题。

在国内,近年来,随着航空运输业的快速发展,各种干扰性旅客事件也呈现不断增长之态势,不仅严重危害了航空器上的良好纪律和秩序,也干扰了航空公司的正常运营,尤其是一些诸如编造虚假恐怖信息的事件严重扰乱了机场内的秩序,引起了全社会的广泛关注。根据中国国际航空公司、南方航空公司、东方航空公司三大航空公司的统计数据,2009 年至 2011 年期间,“违规旅客”事件一直居高不下。例如,中国国际航空公司 2009 年 219 起,2010 年 227 起,2011 年 307 起;中国东方航空公司 2009 年 551 起,2010 年 527 起,2011 年 513 起。2014 年 9 月至 2015 年 1 月,中国民航科学技术研究院法规标准研究所在局方的大力支持下,就民航法的修订问题在业内各单位进行了广泛的调研,针对航空运输中出现的非法干扰问题,各单位普遍反映应加大打击力度,从而维护有序的航空运输秩序。例如,民航中南地区管理局认为,“非法干扰行为”给社会造成了极大的危害。近年来,航空公司遭“炸弹”威胁事件频繁发生,仅 2013 年国内各大航空公司就发生了 120 多起。据调查,这些恐怖威胁电话的动机可谓花样百出,有的为了阻止

① 国际民用航空组织工作文件,LC35. WP.2-3. IATA。

债主索债,有的为了挽留女友,有的竟然只是开个玩笑。虽然犯罪分子作案动机所反映出来的主观恶性并不一致,但同样给社会造成了极大的危害。南方航空公司认为,鉴于近些年经常发生旅客打砸停机坪、霸机、冲闯停机坪等事件,机上扰乱行为日益增多,危及飞行安全,建议结合刑法、治安管理处罚法的规定,在法律责任部分,增加对违反规定使用手机或其他禁止使用的电子设备、吸烟、强占座位或行李架、打架斗殴等行为的規定。海南航空公司认为,对于旅客霸机、强占航空器、殴打辱骂航空公司或机场人员等违法行为,建议民航法中能有明确的制裁措施和惩处标准。厦门航空公司认为,近年来,因航班延误发生的纠纷事件居高不下,甚至发生霸机以及冲击跑道等事件。一方面,航班延误具有多种原因,其中天气原因、航空管制、乘客患病、“诈弹”事件等不可抗力及不确定因素占了极大比重,航空公司面临很大压力。另一方面,我国目前的法律体系对航班延误情形尚缺乏统一、明确的规则。近来,我国民航业发生了数起非常典型的违规旅客案件。例如,2017年7月17日,乘坐2016年6月12日HU7041太原至重庆航班,在机上不服从机组安排并殴打空乘的旅客田某、耿某被太原市小店区人民法院依法分别判处有期徒刑2年,连带赔偿海南航空控股股份有限公司各项经济损失共计13,246.75元。2017年8月23日和9月20日,旅客马某和王某在过安检时将打火机隐匿在鞋子里,被安检人员查获。根据《中华人民共和国民用航空安全保卫条例》相关规定,被机场公安局分别给予行政罚款1000元。2017年9月6日,旅客吴某和孙某在上海虹桥机场航站楼内殴打他人。根据《中华人民共和国治安管理处罚法》相关规定,机场公安局分别给予吴某行政拘留5日,给予孙某行政拘留7日并处罚款200元。2017年9月14日,孟某欲冒用他人二代居民身份证乘坐DR6557次航班由呼和浩特前往沈阳,被安检人员发现。根据《中华人民共和国居民身份证法》相关规定,机场公安局给予其行政拘留5日的处罚。

针对这些情况,我国民航行业主管部门以及有关部门通过立法、执法和司法等活动来积极应对各种干扰性旅客事件所带来的挑战。

如上文所述,国内外的航空公司饱受这种干扰性旅客事件的困扰,尤其是近几年,此种事件出现了爆炸式的增长,令人触目惊心。因此,在一些国家和国际航空运输协会的积极倡议下,国际民航组织于2011年启动了《关于在航空器上犯罪及其他某些行为的公约》(以下又称《东京公约》)的修订工作,并分别召开了两次专家组会议。2012年5月和12月分别召开了两次法律委员会特别小组委员会会议。2013年5月召开了第35届法律委员会会议,重点审议了《东京公约》修订的若干法律问题,并将会议报告提交给国际民航组织理事会,理事会决定于2014年3月26日至4月4日发起外交会议,以期通过《东京公约》议定书的新案文。我国民航局高度重视该公约的修订工作,先后派员出席了2011年两次专家组会议、2012年两次特别委员会会议、2013年5月的第35届法律委员会会议,尤其是2014年3月26日至4月4日中国代表团参加了修订《东京公约》的外交会议。在会议闭幕当天,有76个国家在最后文件上签字,有24个国家在议定书上签字,中国代表团团长在最后文件和议定书上签字^①。此次外交会议规格之高、规模之大以及影响之广,在近年来国际民航组织召开的外交会议上是不多见的。

在上述会议上,我国代表就相关问题陈述了中方的立场和观点。由于《东京公约》的修订工作涉及了一系列较为复杂的法律问题,甚至是各国的政策走向问题,因此,该问题的研究需要结合我国的法律制度和政策问题,分析其对我国的利弊得失,以维护我国民航业的利益,并彰显在国际航空运输业界的话语权。

① 本次会议绝大多数与会代表主张部分修订公约,以议定书的形式来涵盖修订的内容,而美国代表主张全面修订公约,以全新的公约来代替。最终,会议基本上形成了以议定书的形式体现公约现代化的成果的共识。从国际条约法的角度来看,所谓议定书(protocol)是指缔约国对条约或协定的解释、补充、修改或延长有效期以及关于某些技术性问题所议定缔结的国际法律文件。由于本次《东京公约》的修订工作,并不涉及对其内容的全面修订,而是涉及某些条款的修订,因此,采用议定书的修订模式是适当的,也获得了除美国之外基本上所有国家的赞同。因此,可以预见的是,如果修订案文获得通过,则新修订的国际法律文书将以议定书的形式问世,这是没有疑问的。最终,2014年外交会议通过了《蒙特利尔议定书》。

目 录

引 言	(001)
第一章 1963 年《东京公约》概述	(001)
第一节 《东京公约》的组织基础	(002)
一、国际民航组织	(003)
二、法律委员会与航空器犯罪的管辖	(010)
第二节 《东京公约》的实质性历史源流	(014)
一、1958 年蒙特利尔草案	(014)
二、1959 年慕尼黑草案	(015)
三、1962 年蒙特利尔草案	(016)
四、1962 年罗马草案	(016)
五、1963 年《东京公约》外交会议及其公约文本	(016)
第三节 《东京公约》的主要内容	(017)
一、管辖权问题	(018)
二、《东京公约》对事的适用范围	(023)
三、机长的权力、义务与豁免	(038)
第二章 《东京公约》与各国(地区)相关规制的关系	(051)
第一节 国际法与国内法的关系	(051)
一、理论	(051)
二、实践	(055)
三、中国的历史与实践	(057)
第二节 国际航空法的国内实践	(060)
一、国际航空法的法律渊源	(060)

二、国际航空法的国内法实践	(063)
第三节 国际航空犯罪的管辖权的国内法实践	(077)
一、特殊模式	(078)
二、转化适用模式	(079)
第三章 《东京公约》修订中的关键问题	(082)
第一节 管辖权问题	(084)
一、管辖权是什么?	(084)
二、管辖权的种类	(084)
三、为何是管辖权? ——《东京公约》关于管辖权的各种争论	(096)
第二节 罪行清单	(119)
一、外交大会之前的讨论	(119)
二、外交大会上的讨论	(120)
第三节 机上保安员问题	(121)
一、外交大会之前的讨论	(121)
二、外交大会上的讨论	(127)
第四节 航空承运人对旅客的追索权	(130)
一、外交大会上各国的基本立场	(130)
二、航空运输总条件关于追索权问题	(130)
第五节 争端解决条款	(133)
一、中国对和平解决国际争端原则的态度	(135)
二、我国运用政治方法解决国际争端的实践	(136)
三、我国运用司法方法解决国际争端的实践	(137)
四、结论	(141)
第四章 我国有关《东京公约》修订的意见	(143)
一、相关部门的意见	(143)
二、民航地区管理局的意见	(143)
三、民航企业的意见	(144)

四、航空协会的意见	(145)
五、民航治安管理部门的意见	(145)
六、高校科研机构意见	(146)
第五章 我国参加外交会议的对策	(148)
一、我国的基本立场	(149)
二、议定书案文与我国国内法的关系	(151)
结 语 2014 年《蒙特利尔议定书》对我国的影响	(156)
附件之一 违规旅客事件案例	(159)
附件之二 主要国家的立场文件	(175)
附件之三 外交会议议事规则摘要	(190)
附件之四 从法律层面完善对扰乱航空运输秩序等违法行为的责任 追究制度	(195)
附件之五 国际民航组织 288 号通告的修订问题	(198)
附件之六 《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其它行为的公约》 (1963 年, 东京) 和《关于修订〈关于在航空器内的犯罪 和犯有某些其它行为的公约〉的议定书》(2014 年, 蒙特 利尔) 综合案文	(202)
后 记	(213)

第一章

1963 年《东京公约》概述

“哪里有社会,哪里就有法”,“哪里有交往,哪里就有法”。国内社会是国内法得以发展的前提,主权平等之国家组成并相互交往的国际社会为近代国际法的产生和体系化奠定了历史基础。先有国内法后有国际法,比较法视角下的法律规则为国际法类似的法律规则提供了实践经验与合法性。在现代社会,航空器的发明和国际民用航空运输业的迅速发展,不但使跨国交往日益频繁化,拓宽和深化了国际法所调整的各种社会关系,更为重要的是,在国际社会中,航空器不仅仅只是跨国法律关系的标的,它同时构成了新的法域,或者说展现了一种独立的“社会空间”。^① 各国国内法的空间效力及其管辖权(包括立法管辖、行政管辖和司法管辖)的行使都是以国家的领土或法律所调整的社会关系综合体为基本条件的,而国家管辖之外的空间范围(包括国际性水域和无主地)也不断地成为国际法所调整的功能性法域。在这种两分的法域或法律效力空间之外,国际运输关系中的船舶与航空器无疑构成了自成一体的社会关系综合体或独立的法域。这种社会场域的特殊性不但取决于它在空间上的流动性,也根源于全球化时代跨国运输业各种法律主体(包括自然人和法人)的国

^① 尽管“法域”的使用和研究主要限于国际私法领域,但它应是法学各学科普遍使用的专业术语。在国际私法中,“法域”被界定为一国内具有独立法律制度的区域或范围。就法理学而言,法域和法律的效力范围存在一定的联系和区别。法律的效力范围是特定法律体系或法律制度在其立法、执法和司法管辖上所适用的属地范围、属时范围、属人范围和属事范围,而法域则主要指法律规范和法律体系的空间范围,但是两者也存在必然的联系,法域构成法律效力范围的空间维度,在特定的法律关系中,法律的空间范围在某种程度上对应着特定的人和事及其行为时间。

际性及其社会秩序的脆弱性。

一方面,国际民用航空器因为其登记行为而被视为一国的“飞行领土”,同时,因为其流动性而受制于一般国际法中最为重要的属地管辖;另一方面,作为一种独立的空间范围或封闭性社会,其法律或规制权力的真空给国际航空安全造成了严重威胁,而航空器所载人员的不同国籍和国际法上的属地管辖也使与世隔绝的航空器处于一种原始的自然状态,如何有效地维护航空器的秩序与安全成为国际社会有待解决的难题。在航空器发明后不久,各国政府、律师和法律学者都纷纷关注关注航空器上犯罪的管辖权问题以及犯罪该如何适用法律的问题。1902年法国著名国际法学家福希叶教授,一位航空法的拓荒者,将航空器与船舶进行了类比,认为各国根据船舶的旗国原则对其船舶进行管辖,因此,各国可以根据航空器的国籍国原则对其航空器进行管辖。

第一节 《东京公约》的组织基础

在国际民用航空的早期发展阶段,部分国际组织已开始考虑国际航空的管辖权问题,世界各国也多次召开国际会议不断地讨论国际航空犯罪的管辖权问题。1944年11月,以美国为首的同盟国敏锐地预见到,第二次世界大战结束时,需要构建新的国际民用航空秩序来保障战后国际民用航空运输业的发展,于是齐集美国芝加哥召开了国际民用航空会议,规划未来国际民航发展的宏伟蓝图,那次会议缔结了《国际民用航空公约》(又称《芝加哥公约》)。在其公约序言中提到:“下列各签署国政府议定了若干原则和办法,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;为此目的缔结本公约。”因此,毫无疑问,从那时起,国际民用航空安全和保安问题始终是全球航空业共同关心的话题。在美国的推动下,国际社会通过《芝加哥公约》建立了国际民航组织,该组织多次召开

会议讨论国际航空犯罪的管辖问题,更为重要的是,组织所建立的法律委员会及其分委员会促进了《东京公约》各种草案的酝酿及最终《东京公约》外交大会的召开。因此,国际民航组织及其法律委员会为《东京公约》的历史发展提供了组织基础。

一、国际民航组织

(一) 国际民航组织的成立背景

由于第二次世界大战对国际航空技术发展起到了推动作用,使世界上形成了一个包括客货运输在内的航线网络,但随之也引起了一系列急需国际社会协商解决的政治上、法律上和技术上的问题。1944 年美国邀请各国参加在芝加哥召开的国际民用航空会议,52 个国家参与制定《国际民用航空公约》旨在设立永久性的国际民航组织(ICAO),以确保民航事务的法规、标准、程序和程序在国际民航合作中的高度统一性,同时推动战后国际航空在安全、稳定与效率方面的发展。

因为公约不可避免的延迟批准,国际民航会议制定了临时协定,成立临时国际民航组织(PICAO),该组织设立于加拿大的蒙特利尔,它在国际民航组织正式成立前的 1945 年 8 月至 1947 年 4 月间得以运作,1947 年 4 月 4 日《芝加哥公约》正式生效后,法律上的国际民航组织正式建立。虽然就其体制的历史渊源而言,国际民航组织成立时间比联合国要早,但其仍与其他历史悠久的国际组织如国际电报联盟(ITU)、万国邮政联盟(UPU)和国际劳工组织(ILO)等组织一起依据《联合国宪章》第 57 条成为联合国专门机构。^① 作为联合国体系

^① 联合国的专门机构是指通过特别协定而同联合国建立关系的或根据联合国决定而创设的那种对某一特定业务领域负有国际责任的政府间专门性国际组织。联合国专门机构的主要特征有:(1)在专门领域从事活动;(2)与联合国存在一定的合作关系或法律联系;(3)具有独立的法律地位;(4)为政府间国际组织。同联合国建立关系的政府间机构有 16 个,它们包括国际劳工组织、联合国粮农组织、联合国教科文组织、世界卫生组织、国际货币基金联盟、国际开发协会、国际复兴开发银行(世界银行)、国际金融公司、国际民用航空组织、万国邮政联盟、国际电信联盟、世界气象组织、国际海事组织、世界知识产权组织、国际农业发展基金会、联合国工业发展组织,也有学者将国际原子能机构、世界贸易组织(关税及贸易总协定)视为事实上的联合国专门机构。

下的专门机构,国际民航组织是政府间的和在法律上独立于联合国的国际民航领域的专门性机构,国际民航组织被国际社会赋予维护国际民航秩序的基本功能。

(二) 国际民航组织的宗旨

国际民航组织的宗旨和目的在于制定国际航空的基本原则和技术标准,促进国际航空运输的规划和发展,以便实现下列各项目标:确保全世界国际民用航空安全的和有秩序的发展;鼓励和平用途之航空器的设计和操作技术的发展;鼓励国际民用航空应用的航路、机场和航行设施的发展;满足世界人民对安全、正常、有效和经济的航空运输的需要;防止因不合理的竞争而造成经济上的浪费;保证各缔约国的权利充分受到尊重,每一缔约国均有经营国际航空运输企业的公平机会;避免缔约各国之间的差别待遇;促进国际航空的飞行安全;普遍促进国际民用航空在各方面的发展。上述几大宗旨主要涉及国际航空运输两个方面的问题:一是技术问题,主要是安全;二是经济和法律问题,主要是公平合理,尊重主权。两者的共同目的是保证国际民航安全、正常、有效和有序的发展。^①

(三) 国际民航组织的组织机构

与大多数国际组织一样,国际民航组织也设有大会、理事会和秘书处。国际民航组织的大会由全体缔约国的代表组成,至少每三年召开一次会议,由理事会召集,或遇有特殊情况经不少于五分之一的成员国向秘书长要求而召开。大会拥有许多权力和职责,包括:选举理事会的成员国,审查理事会的各项工作报告,提出未来三年的工作计划,表决年度财政预算,授权理事会必要的权力与职责,并可随时撤回或变更这种权力,审议关于修改《芝加哥公约》的提案,审议提交大会的其他提案,执行与国际组织签订的协议,处理组织中有关技术、行政、经济、法律和技术合作领域的事务。理事会是向大会负

① 参见中国民用航空局官网: www.caac.gov.cn, 2016年10月11日访问。

责的常设机构,由大会选出的 36 个缔约国组成。^① 理事会的职责范围较为广泛,其中最主要的是向大会提交年度报告;执行大会的决议和规划;履行《芝加哥公约》规定的责任和义务;管理国际民航组织的财政事务;设立运输委员会;任命国际民航组织的秘书长;制定《芝加哥公约》的附件;向缔约各国通报有关情况,以及设立运输委员会,研究、参与国际航空运输发展和经营有关的问题并通报成员国,对争端和违反《芝加哥公约》的行为进行裁决等。^② 在某些情况下,理事会可以作为成员国之间关于航空事务和执行公约规定的仲裁者;它可以调查任何影响国际航空导航发展的情况,通常,可以采取必要的措施来维持国际航空运输的安全性和规律性。^③ 秘书处是国际民航组织的常设行政机构,由秘书长负责保证国际民航组织各项工作的顺利进行。秘书长由理事会任命并对其负责,执行理事会规定的义务,向其定期报告秘书处各项活动的进程。秘书处由航行局、航空运输局、法律局、技术合作局、行政局五大机构组成。此外,秘书处有一个地区事务处和七个地区办事处。现任秘书长为柳芳,其任期为三年,即从 2015 年 8 月 1 日至 2018 年 7 月 31 日。柳芳成为国际民航组织自成立以来的首位中国籍秘书长,也是该组织历史上首位女性秘书长。^④

(四) 国际民航组织之立法成就

综观七十年来的发展,其统一国际航空法的成就主要体现在以下几个

① 根据《国际民用航空公约》第 50 条规定,国际民航组织理事国分为三类:一类理事国为在航空运输方面占主要地位的国家;二类理事国为国际民用航空的空中航行提供设施方面贡献最大的国家;三类理事国为其当选可确保世界上各主要地域在理事会中均有代表的国家。现任理事国为 2016 年国际民航组织第 39 届大会选举的 36 个理事国,其中包括:一类 11 个:澳大利亚、巴西、加拿大、中国、法国、德国、意大利、日本、俄罗斯、英国和美国;二类 12 个:阿根廷、哥伦比亚、埃及、印度、爱尔兰、墨西哥、尼日利亚、沙特阿拉伯、新加坡、南非、西班牙和瑞典;三类 14 个:阿尔及利亚、佛得角、刚果、古巴、厄瓜多尔、印度尼西亚、肯尼亚、马来西亚、巴拿马、韩国、土耳其、阿联酋、坦桑尼亚、乌拉圭。中国自 1974 年恢复参加国际民航组织活动以来,2004 年竞选成为一类理事国。在 2016 年中国再次当选为一类理事国,这是自 2004 年以来,中国第五次连任一类理事国。

② 参见中国民用航空局官网:www.caac.gov.cn,2016 年 9 月 10 日访问。

③ 参见国际民航组织官网:www.icao.int,2016 年 8 月 11 日访问。

④ 刚刚离任的秘书长为雷蒙德·本杰明(法国),其任期为 2012 年 8 月 1 日至 2015 年 7 月 31 日。2015 年 3 月 11 日,在国际民航组织第 204 届理事会有关新一届秘书长选举中,中国推荐的原国际民航组织行政服务局局长柳芳博士在 36 个理事国首轮投票中以 19 票成功当选秘书长。

方面:

第一,构筑了战后国际民用航空活动秩序的基石。如前所述,这主要体现在《芝加哥公约》的开创性作用。可以毫不夸张地说,战后所形成的一系列国际公约都以本公约为基础,都未游离于《芝加哥公约》所设定的框架性文件。

第二,形成并完善了华沙体制。在国际民用航空活动中,航空业与其使用者之间最基本的法律关系就是合同关系,调整这一法律关系最基本的法律文件就是1929年《统一国际航空运输某些规则的公约》(以下又称《华沙公约》)及其修订文件,包括1955年《修订1929年10月12日在华沙签订的〈统一国际航空运输某些规则的公约〉的议定书》(以下又称《海牙议定书》)、1961年《统一非立约承运人所作国际航空运输的某些规则以补充华沙公约的公约》(以下又称《瓜达拉哈拉公约》)、1966年《蒙特利尔协议》、1971年《修订经1955年9月28日在海牙修订1929年10月12日在华沙签订的〈统一国际航空运输某些规则的公约〉的议定书》(以下又称《危地马拉城议定书》)、1975年《修订1929年10月12日在华沙签订的〈统一国际航空运输某些规则的公约〉的第一号附加议定书》(以下又称《1975年蒙特利尔第一号附加议定书》)、1975年《修订1929年10月12日在华沙签订的〈统一国际航空运输某些规则的公约〉的第二号附加议定书》(以下又称《1975年蒙特利尔第二号附加议定书》)、1975年《修订1929年10月12日在华沙签订的〈统一国际航空运输某些规则的公约〉的第三号附加议定书》(以下又称《1975年蒙特利尔第三号附加议定书》)、1975年《修订1929年10月12日在华沙签订的〈统一国际航空运输某些规则的公约〉的第四号附加议定书》(以下又称《1975年蒙特利尔第四号附加议定书》)和1999年《蒙特利尔公约》。1999年《蒙特利尔公约》是《华沙公约》现代化的成果,充分考虑了从事航空运输活动中各个团体的切身利益,解决了华沙体制下因极不统一而十分混乱的局面,在不到五年的时间内,本公约就达到了生效的要件。该公约于2005年5月28日经第十届全国人大常委会第十四次会议批准,2005年6月1日我国常驻国际民航组织理事会代表向国际民航组织交存了批准书。本公约已于2005年7月31日起对我国正式生效。由于《中华人民

共和国民用航空法》关于承运人责任的规定主要吸收了《华沙公约》《海牙议定书》以及《瓜达拉哈拉公约》的部分内容,因此,1999 年《蒙特利尔公约》生效后,《中华人民共和国民用航空法》也面临着相应的修改。

第三,形成并完善了《国际航空保安公约》体制。这包括 1944 年《国际民用航空公约》(以下又称《芝加哥公约》)附件 17《安全—反对非法干扰行为保卫国际民用航空》(以下简称附件 17)(目前,有 190 个成员国)和关于航空保安的五个公约—1963 年《关于在航空器上犯罪及其他某些行为的公约》(以下又称《东京公约》)(目前,有 186 个成员国)、1970 年《制止非法劫持航空器公约》(以下又称《海牙公约》)(目前有 185 个成员国)、1971 年《制止危害民用航空安全的非法行为公约》(以下又称《蒙特利尔公约》)(目前有 188 个成员国)、1988 年《制止在用于国际民用航空的机场内发生的非法暴力行为以补充 1971 年 9 月 23 日订于蒙特利尔的制止危害民用航空安全的非法行为公约的议定书》(以下又称《蒙特利尔公约补充议定书》)(目前有 174 个成员国)和 1991 年《关于在可塑炸药中添加识别剂以便探测的公约》(以下又称《在炸药中添加识别剂公约》)(目前有 153 个成员国)。这些国际条约共同构成了国际航空保安公约的框架性文件,成为维护和保障国际民用航空安全的基石。但是,随着时代的变迁,国际现实已经表明恐怖主义对国际民用航空安全的威胁不容忽视,尤其是 2001 年 9 月 11 日发生的针对美国的恐怖袭击事件已经表明恐怖主义已经成为国际民用航空运输业的头号威胁,国际社会深感有必要通过国际合作的方式来防范针对国际民用航空的威胁,而现行的国际航空保安法律制度也有待进一步完善。

第四,积极促成航空器对地(水)面第三人的损害赔偿制度的完善。在国际航空立法活动的早期,有一些国际法学者试图将有关民用航空运输活动的所有责任纳入到《华沙公约》中,也就是说,将合同责任和侵权责任都整合到一个公约中,然而,事与愿违,这种想法并未付诸到实践中,毕竟《华沙公约》本身也存在许多矛盾之处。因此,随后的主流观点是制定一个规制侵权责任的国际公约,于是就有 1933 年在罗马通过的《统一有关航空器对地(水)面第三方造成