

■ 法治民航研究丛书

变革中的民航法

新秩序与新前景

中国民航科学技术研究院法规标准研究所◎编



BIANGEZHONG
DE MINHANGFA
XINZHIXU YU
XINQIANJING

中国民航出版社

变革中的民航法：新秩序与新前景

中国民航科学技术研究院法规标准研究所 编

中国民航出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

变革中的民航法：新秩序与新前景 / 中国民航科学技术
研究院法规标准研究所编. —北京：中国民航出版社，
2017.10

ISBN 978-7-5128-0509-5

I. ①变… II. ①中… III. ①民用航空 - 航空法 -
研究 - 中国 IV. ① D922.296.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 261891 号

变革中的民航法：新秩序与新前景

中国民航科学技术研究院法规标准研究所 编

责任编辑	王迎霞
出 版	中国民航出版社 (010) 64279457
地 址	北京市朝阳区光熙门北里甲 31 号楼 (100028)
排 版	中国民航出版社录排室
印 刷	北京金吉士印刷有限责任公司
发 行	中国民航出版社 (010) 64297307 64290477
开 本	787 × 1092 1/16
印 张	19.75
字 数	323 千字
版 印 次	2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷

书 号	ISBN 978-7-5128-0509-5
定 价	98.00 元

官方微博 <http://weibo.com/phcaac>

淘宝网店铺 <https://shop142257812.taobao.com>

电子邮箱 phcaac@sina.com

前 言

六十多年来,我国民航法治建设取得了巨大成绩,但法律制度体系的完善还需很长一段时间。中国民航科学技术研究院作为民航唯一的公益类综合咨询服务机构,承担着中国民航高端智库的职责。航科院法规标准研究所是我国民航法学领域的重要研究力量,以推动我国民航法学研究为己任,多年来与国内外航空法学研究机构保持密切联系,把握航空法发展的脉搏,洞悉航空法律热点事件演进历程,参与民航法治建设实践,拥有一批基础扎实、富有创新精神的航空法研究人员,并形成了团结奋进的航空法研究团队。团队长期跟踪研究国内外热点航空法律问题,立足民航法治建设实际,积极呼应政府和公众关切,从理论和实践的维度回应民航业面临的法律变革。

航空法学博大精深,在多年民航法律法规研究的基础上,我们选择部分国内外热点航空法律问题展开探讨,从学术研究层面反映法治民航建设的推进情况,内容涉及民航行政执法绩效、国际反垄断、反恐、赔偿责任制度、违规旅客等民航改革发展诸多问题的新视点、新发展,以期对我国民航法治建设发挥积极作用。

董利奎负责全书的规划与统筹工作。蒋卫华负责全书的组织策划与统稿工作。李琦负责行政执法、机场委托、航空事故家属援助等部分的撰写。卢敏负责航空人员、国际反垄断、外资负面清单、国家安全审查、亚轨道商业飞行等部分的撰写。赵劲松负责民航法律体系、民航立法、航空保安公约、防空识别区等部分的撰写。李亚凝负责冲突区运行、拥有行政许可的航空企业的运行、民航指导性案例、旅客黑名单、航班时刻拍卖、两岸空难赔偿、航空货运能力期货化等部分的撰写。张秋婷负责国际航空运输承运人责任、我国航空运输承运人责任现代化、我国航空运输承运人责任完善等部分的撰写,参与旅客黑名单、航空器国籍、航空器权利等部分的撰写。陈婧丹负责航空器国籍、航空器权利等部分的撰写。张宝佳、黄越两位同志参与了部分

主题的前期研究工作，部分研究参阅了公开刊出的相关法律法规文献，在此一并表示感谢。

对于这些问题的探讨和论述，谨代表作者个人观点，为一家之言。民航法治建设日新月异，受作者学识所限，再加上时间仓促，难免有错误和不足之处，恳请各位同仁批评指正，欢迎提出宝贵意见和建议。

感谢民航局政策法规司各位领导为上述法律问题的研究给予的大力支持和具体指导，感谢中国航空集团公司聂颖巡视员给以本书的指导和帮助。本书的作者来自于民航法律实践的第一线，希望本书能对民航行业管理部门、航空运输服务提供者的法律实务部门和民航法律从业人员的实际工作有所裨益，也期待本书能为民航法律青年学者提供有益参考。

编 者

2017年9月

目 录

第一章 民航法律体系·····	1
第一节 全球典型航空立法框架·····	1
第二节 我国民用航空立法框架：构成与完善·····	10
第二章 航空人员与航空器·····	15
第一节 航空人员资质管理·····	15
第二节 机长的法律地位·····	20
第三节 冲突区民用航空器与国家航空器的区分·····	28
第四节 民用航空器国籍·····	41
第五节 民用航空器权利·····	47
第三章 民航立法与执法·····	58
第一节 民航立法现状与问题·····	58
第二节 民航行政执法绩效监测论纲·····	61
第三节 机场委托管理制度分析与完善·····	74
第四节 航空器事故家属援助制度的完善·····	107
第四章 航空企业的监护制度·····	123
第一节 拥有行政许可的行政相对人的义务考察·····	124
第二节 拥有行政许可的航空公司权利能力与行为能力之间的可提升 空间·····	127
第三节 法人之间监护的理论可行性·····	133
第四节 法人之间监护的制度兼容性·····	138
第五节 结论·····	141

第五章 我国承运人责任现代化的选择·····	144
第一节 全球航空运输承运人责任观察·····	144
第二节 我国航空运输承运人责任现代化的路径选择·····	154
第三节 我国航空运输承运人责任主要问题与完善建议·····	162
第六章 国际航空联盟的反垄断制度·····	167
第一节 国际航空联盟概述·····	167
第二节 国际航空联盟的反垄断规制基础·····	171
第三节 国际航空联盟的反垄断规制比较·····	178
第四节 对我国国际航空联盟反垄断规制的启示·····	189
第七章 外资负面清单和国家安全审查的联动·····	194
第一节 外资准入负面清单与国家安全审查制度概述·····	194
第二节 外资准入负面清单制度框架：以美国 BIT 为例·····	196
第三节 主要国家外资国家安全审查制度比较·····	199
第四节 我国民航业外资准入负面清单与国家安全审查·····	206
第八章 国际航空保安公约的现代化·····	221
第一节 国际航空保安公约现代化的背景·····	223
第二节 北京外交会议的成果：争论与妥协·····	225
第三节 《北京公约》与我国外交的关系·····	233
第四节 《北京公约》在我国国内的适用·····	236
第五节 违规旅客问题概述·····	237
第九章 民航指导性案例制度研究·····	247
第一节 冲突规范适用方面·····	247
第二节 第 51 号指导性案例的事实认定分析·····	250
第三节 指导适用性的构成·····	251
第十章 民航法实践新发展·····	257
第一节 航空旅客黑名单制度·····	257

第二节	航班时刻拍卖相关问题分析·····	262
第三节	亚轨道商业飞行的法律问题透视·····	267
第四节	两岸空难赔偿规则衔接若干问题研究·····	276
第五节	远期航空货物运输能力的期货化·····	289
第六节	防空识别区的理论困境及现实出路·····	301



第一章 民航法律体系

第一节 全球典型航空立法框架

一、国外典型航空立法框架：起源与发展

在航空立法方面，欧美国家先行一步，走在世界的前列。早在 1783 年热气球发明后不久，法国巴黎警察当局就颁布了关于热气球飞行的规定。根据该规定，热气球必须由有执照的人驾驶方能升空，热气球在飞行过程中驾驶员及乘客不得向地面射击及投掷物品。20 世纪以后，随着航空器的出现，许多国家，例如，英国在 1911 年，奥匈帝国在 1912 年，德国在 1913 年，法国在 1914 年开始颁布了空中航行法。美国于 1926 年出台了《商业航空法》，1938 年出台《民用航空法》，对 1926 年的《商业航空法》进行了修订，并成立民用航空专家小组——一个由五人组成的专门小组，负责管理美国联邦司法权限内的一切航空事务。后来，该专家小组改名为民用航空委员会，并将大部分权力转交给商务部。

第二次世界大战以后，随着航空器大规模应用于商业航空，在全球航空运输业中占据重要地位的国家纷纷修订或者颁行了民航法或者航空法。1958 年美国通过了《联邦航空法》，由此成立了联邦航空局。之后，联邦政府又相继出台了《1970 年机场与航线发展法》及《1978 年航空公司放松管制法》。需要重点提及的是《1978 年航空公司放松管制法》，该法吹响了世界航空自由化的号角，被视为美国卡特政府的重要功绩之一而载入史册。尽管该法仅仅是美国的国内法，但是对世界各国推行航空自由化的政策具有强大的示范作用，近二十年来，美国为此不遗余力地推行天空开放的政策，实肇始于此。2001 年“9·11”恐怖袭击事件发生后，美国国会又出台了《航空与运输安全法》，由此在美国交通部下成立美国交通安全管理局（TSA），目前

TSA 隶属美国国土安全部。

早在 1980 年英国就已经颁行了民航法，1982 年英国全面修订了 1980 年民航法，使之成为一部统一有关民用航空的某些规定的基本法律。此后该部法律于 1986 年、1989 年、1995 年、1996 年、2005 年和 2006 年数次被修订，但是 1982 年民航法仍旧是英国民航的基本法律。此外，英国政府颁布了大量的涉及民航的法律，例如，1952 年海事和航空保险法、1961 年航空运输法、1971 年移民法、1976 年重大事故法、1978 年制止恐怖主义法、1979 年航空和陆路运输法、1982 年航空保安法、1986 年机场法、1990 年航空和海事保安法、1999 年移民和庇护法、2000 年恐怖主义法、2000 年邮政服务法、2000 年运输法、2003 年航空犯罪法、2003 年铁路和运输安全法、2007 年英国边界法等。综上所述，英国调整民用航空活动的法律体系是以 1982 年英国民航法为主体，其他涉及民航活动的法律为辅助的庞大繁杂的法律体系。英国 1982 年民航法共计 5 章 110 条，主要内容包括行政管理、机场及其他场所、民用航空监管、航空器、其他一般规定以及 16 项附件。本法的基本内容包括国务大臣的职责、民航局的组成及职能、有关民航局的财政规定、机场、民用航空监管、战争和紧急事件、航空运输、空中航行服务、事故调查、航空器的设计、航空器的建造、航空器的维修、与航空器有关的权利、管辖权、航空器机长的权力等。英国 1982 年民航法的调整对象是民用航空活动，不仅包括最基本的民用航空运输活动，而且还包括民用航空器的设计、制造和生产等涉及航空工业的领域。英国 1982 年民航法的指导思想是促进民用航空器使用安全和效率。

澳大利亚早在 1920 年就颁行了有关民航的法律，例如，1920 年空中航行法，随后，颁行了 1988 年民航法、1996 年机场法、1999 年航空器损害法、2003 年运输安全调查法（于 2009 年 7 月 1 日进行了修订）、2004 年航空运输保安法、2007 年空域法。此外，还颁行了一些关于民航的条例，包括 1947 年空中航行条例，1988 年民航条例，1997 年机场条例、1998 年民航安全条例、2005 年航空运输保安条例、2006 年空中航行条例、2007 年空域条例和 2009 年运输安全调查条例。综上所述，澳大利亚民航法律体系是以 1988 年民航法和 1920 年空中航行法为主体，以相应的条例为辅助所形成的法律体系。

在新兴经济体国家中，印度和墨西哥的航空法也值得关注。印度的航空



立法起步较早,早在1934年英印当局(此时印度尚未独立,处于英国殖民统治之下)期间,就颁行了航空法。该部法律之后经过数次修订,修订的时间分别为1937年、1949年、1950年、1956年、1965年、1967年、1971年、1973年和1987年。该部法律构成印度航空业的基本法律。1934年航空法的调整对象是航空器的制造、所有、使用、运行、买卖以及进出口。本部法律的主要内容包括中央政府的权力、安全监管的职能、中央政府制定和发布规则的权力、扣押航空器的权力、事故救助、违反本部法律的刑事制裁、危害航空器的刑事制裁、法院的权力、适用海关程序的权力、某些诉讼的禁止、上诉等。印度航空法的主要内容包括序言、飞行的一般条件、安全运行的一般条件、航空器的登记和标志、航空器人员、航空器适航、无线电设备、航空器事故调查、机场、航空运输服务和空中作业等。墨西哥航空法于1995年5月13日生效,该法调整航空运输活动并精简了行政程序。该法于1998年12月7日经过修订,也就是航空法条例,并于次日生效。修订是由墨西哥信息和交通部来完成的,其希望更新墨西哥航空业的结构。本法修订的根本目的是管理墨西哥全境的民航活动,并不影响墨西哥作为国际民航条约当事方的利益,加强对通用航空的管理以及外国承运人进入墨西哥空域的管理,还涉及航空承运人必须遵循的安全标准,等等。本法共有198条,主要内容包括总则、航空运输、航空技术人员、航空器的运行、航空导航服务和空中交通规则、航空器事故调查和搜救、空中交通管制规则的认证和制定,以及违反法律的制裁措施等。

二、国际航空立法框架:形成与完善

1947年4月4日,《国际民用航空公约》正式生效,国际民航组织也因之正式成立,并于5月6日召开了第一次大会,同年5月13日,国际民航组织正式成为联合国的一个专门机构。时光荏苒,70年弹指一挥间,国际民航组织已经“茁壮成长”为“参天大树”,经历了70年的风雨辉煌,正在砥砺前行。目前,我国政府提出了建设民航强国的伟大战略,希望通过国际民航组织这一国际合作平台,逐步扩大在国际民航业界的话语权,积极参与国际民航全球治理,正是这一伟大战略的应有之义。抚今追昔,共话70年间国际民航组织在国际航空立法的丰功伟绩,扩大我国在国际民航业

界“游戏规则”的话语权，意义非凡。

第二次世界大战期间，由于世界大部分公路和铁路遭到破坏，航空成为最有效、最有利用可能的运输方式，因此恢复和管制战后的航空运输也是需要迫切处理的优先事项。

1944年9月11日美国总统邀请54个国家代表于1944年11月1日至12月7日在芝加哥国际民用航空会议上召开会议以“为立即建立临时航路和航空服务作出安排”，并且“讨论通过新航空公约后遵守的原则和方法”。在54个被邀请的国家中只有两个国家没有接受——沙特阿拉伯和苏联。苏联的缺席是一大遗憾，因为苏联是全世界国土最大的国家，预计在战后世界秩序的安排中具有重要的作用。苏联负面的态度是“冷战”中互相不信任以及孤立政策的最初的信号，实施隐秘政策的苏联不愿意将空域开放进行国际合作。苏联没有参与的官方理由是“参与会议的一些国家如瑞士、西班牙、葡萄牙等国多年以来对苏联都采取敌视的态度”。由于被占领的苏联和泰国代表仅是大使级的官员以个人身份参加，因此参会的代表团总数是52个。

芝加哥会议是国际航空法发展的里程碑，迄今为止其成果都是国际民用航空领域基本的法律渊源。对芝加哥会议的动态和最终成果有大量的评论发表，大部分集中在政治学和经济方面，尤其是航空运输服务的自由竞争和国家保护主义之间的争论。这些问题反映了国家之间深层次的利益冲突，而在战争时期这些国家是紧密合作的。最明显的利益和意见的分歧是美国和英国之间的例子。美国的经济和航空业很景气，而英国受到战争的重创，面临殖民帝国的崩塌。战争期间美国的工业强劲发展，制造大型的轰炸机，这项技术可以轻易地转化为民用；英国的工业能够有效率地制造战斗机，但是在大型航空运输设备的生产方面比较落后。竞争的利益势必影响竞争方面的方案。美国非常支持沿承《哈瓦那公约》原则的空中自由，以及建立一个国际航空机构，其指令限于技术和咨询问题。在这样的情况下，美国的航空承运人将很容易主导全世界的航空运输，而不会遭遇实质性的竞争，至少在战后的一段时期内。这种“自由”的方式面临强烈的反对，尤其是英国，它希望保护全世界的广大殖民地。对美国自由主义和自由竞争最强烈的反对来自于澳大利亚和新西兰的联合议案，反对国际性的国家所有权以及在世界航线上运营民用航空服务。英国建议建立一个国际性的机构，该机构有权分配航线、固定运价以及确定班次。加拿大的建议与英国的建议类似，建立对商业权利的



国际性管制。简而言之，芝加哥会议上的政策讨论主要是经济自由化和国家保护主义的对垒。即使是几十年后的今天，这种基本的争议分歧仍然存在，尽管主要的支持者已经有所变迁。

从历史的角度来说，很明显，关于国际民用航空的芝加哥会议是重大进步，它起草了对国际民用航空的法律管制，其重大进步不仅在战后时期内体现出现，时至今日仍然发挥作用。

大会起草并且通过以下文件：

1. 《国际民用航空公约》，1944年12月7日开放签署。
2. 《国际航班过境协定》（两种航权协定），开放签署日期同上。
3. 《国际航空运输协定》（五种航权协定），开放签署日期同上。
4. 交换航线的双边协议标准版本，帮助双边谈判的各国实现操作中的高度协调一致。
5. 《国际民用航空临时协定》，在临时国际民用航空组织（PICAO）成立后、《国际民用航空公约》生效前的期间作为章程性文件。
6. 大量的“技术附件草案”，体现民用航空运营和技术领域达成的国际一致意见和合作的范围。

“根据记录的成果，可以说，芝加哥国际民用航空会议是有史以来最成功、最有成果和最具有影响的国际会议之一。”

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

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关系；（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。

作为联合国体系下的专门机构，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。

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3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。秘书长对理事会任命并对其负责，执行理事会指定的义务，向其定期报告秘书处各项活动的进程。秘书处由五大机构组成：航行局、航空

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13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 www.caac.gov.cn，访问时间：2016年9月10日。

3 参见 www.icao.int，访问时间：2016年8月11日。



运输局、法律局、技术合作局、行政局。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，任期为三年，即从2015年8月1日至2018年7月31日。柳芳女士为国际民航组织自成立以来首位中国籍秘书长，也是该组织历史上首位女性秘书长。¹

纵观七十年来的发展，国际民航组织在国际航空立法方面居功甚伟，其统一国际航空法的成就主要体现在以下几个方面：

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是以本公约为基础，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》（以下简称《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》（以下简称《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》（以下简称《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》（以下简称《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》（以下简称《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》（以下简称《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》（以下简称《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》（以下简称《1975年蒙特利尔第四号附加议定书》）。

¹ 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。

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,修订后的《中华人民共和国民用航空法》大量吸收了1999年《蒙特利尔公约》的内容。

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》(以下简称《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》(以下简称《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》(以下简称《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》(以下简称《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》(以下简称《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》(以下简称《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）面第三方造成损害的某些规则的公约》（以下简称 1933 年《罗马公约》），然而，这个公约并未被国际社会所普遍接受。¹ 国际民航组织成立后，又重新启动了这一公约的立法进程。国际民航组织法律委员会第五和第七次会议研究了 1933 年《罗马公约》的修改问题，会议准备了一份更为详细的公约草案。1952 年 9 月和 10 月在罗马举行的国际会议上对这项草案进行了研究，参加会议的有 28 个国家，另有 3 个国家派出了观察员。1952 年 10 月 7 日本次会议通过了《关于外国航空器对地（水）面第三方造成损害的公约》（以下简称 1952 年《罗马公约》）。本公约签署国为了确保在地（水）面上受外国航空器损害的人获得适当的赔偿，同时合理地限制因此损害而引起的责任范围，使其不致阻碍国际民用航空运输的发展，并认为有必要，通过一种国际公约，在最大可能范围内统一世界各国适用于此种损害所引起的责任规则。1978 年国际民航组织在蒙特利尔会议上通过了旨在修订 1952 年《罗马公约》的议定书。目前，只有近四分之一的国际民航组织成员国批准本公约，许多重要国家，如丹麦、法国、希腊、荷兰、挪威、瑞典、瑞士、葡萄牙、菲律宾和英国都只是签署而没有批准本公约。德国和美国没有签署，澳大利亚、加拿大和尼日利亚甚至退出了该公约。² 由此可见，有些国家对 1952 年《罗马公约》的某些规定并不满意，其主要原因在于对本公约下的责任体制和赔偿责任限额不能达成共识，尤其是某些航空运输大国认为该公约的赔偿责任限额太低，未能对受害人提供充分的保护，所以，该公约并未被国际社会所广泛接受。这也是促使国际社会启动罗马公约现代化的重要原因。

实际上，早在世纪之交国际民航组织就开始关注罗马公约现代化的问题，2004 年 5 月，国际民航组织理事会决定成立一个特别小组，以推进这方面的工作。罗马公约现代化特别小组共召开了六次会议，草拟出了两个公约草案，一个是针对普通风险的公约，另一个是针对非法干扰的公约。特别

1 赵维田：《国际航空法》，社会科学文献出版社 2000 年版，第 373 页。

2 Jarom Britton: Roads from Montreal do not Lead to Rome: Criticism and Alternatives to the Draft Convention on Third Party Liability, P269, air & space law, vol. xxx/4 - 5 (September 2005).