

国际民航组织在应对全球公共卫生危机中面临的挑战及中国方案

丁春宇*

摘要：新冠肺炎疫情大流行给国际民用航空运输带来前所未有的冲击，国际航空旅行、货物流动和供应链受阻，世界经济承压。航空运输的跨国性和疫情全球大流行的特征，决定了各国无法独自应对全球公共卫生危机下国际民用航空运输这一全球问题。国际民航组织虽可协调各国合作，但相关决议和决定缺乏约束力，民航公共卫生国际标准和建议措施不成体系，各国对国际民航组织授权有限且不能有效实施国际标准，这些是全球民航领域在应对新冠肺炎疫情中暴露出来的共同问题。在应对全球公共卫生危机中，中国民航业积累了丰富经验，在全球率先实现国内行业复苏，有关措施已列入国际民航组织的指导材料。中国可继续在国际民航组织提出完善民用航空旅行的全球方案，进一步推动全球民用航空卫生国际标准审计的扩展和完善，促进各国提高应对全球公共卫生危机的能力，实现全球民航复苏，加强全球民航治理。

关键词：全球公共卫生危机 新冠肺炎疫情 国际民航组织 国家授权 国际标准 审计

引言

新发、突发传染病是当前全球面临的最主要公共卫生危机之一，其中“国际关注的突发公共卫生事件”（Public Health Emergency of International Concern, PHEIC）一直是全球卫生安全领域的核心议题，对政治、经济、社会、贸易、旅行等产生重大影响，需要一系列全球紧急应对行动。2020年1月30日，世界卫生组织（World Health Organization, WHO）总干事宣布，新冠肺炎疫情构成“国际关注的突发公共卫生事件”。^①新冠肺炎疫情给国际民用航空运输带来前所未有的巨大冲击。

新冠肺炎疫情初期，超过150个国家援引2005年《国际卫生条例》（以下简称《条例》），以保护本国公共卫生安全为由，根据本国法律法规宣布紧急状态并采取了各种防控措施，包括

* 武汉大学国际法研究所博士研究生。本文所有网页最后访问时间均为2021年12月30日。本文仅为作者个人观点，不代表国际民航组织、中国民用航空局或其他相关部门的观点和立场。

① 《世卫组织总干事在关于2019新型冠状病毒的〈国际卫生条例〉突发事件委员会新闻通报会上的发言》，世界卫生组织，[https://www.who.int/zh/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihc-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/zh/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihc-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov))。

对经贸和旅行产生重大影响的临时卫生措施,^① 以及不同程度和不同类型的疫情管控和入境限制等额外措施。这些措施造成了国际商业航班混乱, 旅客滞留, 撤侨航班不能及时执行飞行任务等后果。国际航空运输协会(International Air Transport Association, IATA) 代表于2020年4月23日在亚太地区民航峰会上坦言, “9·11”恐怖袭击后, 全球对民用航空采取的“碎片化”航空安保管制措施, 导致国际航空运输恢复工作层层受阻; 而在新冠肺炎疫情期间, 各国对民用航空采取的公共卫生管制措施, 又严重阻碍了国际航空运输的恢复。^②

航空运输跨国性的特点和新冠肺炎疫情全球大流行的特征, 决定了一国无法独自应对这一全球问题。国际组织作为在多边外交会议制度基础上逐渐发展起来的国际交往形式, 是全球事务的管理者和协调者, 是全球治理的重要参与者, 承担着国家间多边合作的制度性安排角色, 可以在这一全球问题上为主权国家提供指导和帮助。^③ 在民用航空领域, 国际民航组织(International Civil Aviation Organization, ICAO) 作为负责协调全球民航事务的联合国专门机构, 可依据《国际民用航空公约》(Convention on International Civil Aviation, 通称《芝加哥公约》) 及其附件和大会决议发挥协调各国合作、汇总和分享信息、制定国际标准和建议措施等作用。但是, 国际民航组织在确保各国有效实施这些国际标准和建议措施的过程中也面临不少问题和挑战。

本文分析国际民航组织在应对全球公共卫生危机中面临的挑战及其原因, 并结合中国民航有效应对疫情和实现行业复苏采取的措施, 提出进一步解决问题的方案。中国加强参与国际民航组织此类应对行动的全球治理, 有利于提升中国的国际话语权和影响力, 也将促进各国民航提高应对突发公共卫生事件的能力, 为全球民航治理提供法治保障。

一 国际民航组织在应对全球公共卫生危机中面临的挑战

新冠肺炎疫情暴发后, 国际民航组织积极与世界卫生组织等联合国机构协作, 呼吁各国强化国际合作以遏制病毒, 保护旅客健康, 敦促各国遵守国际民航组织和世界卫生组织关于预防传染病传播的国际标准, 遵守《条例》。^④ 与此同时, 国际民航组织及时设立新冠肺炎疫情信息平台,^⑤ 在线发布国际民航组织、世界卫生组织和有关缔约国的规定、措施、实践和联络点等资料和信息, 并通过网络视频会议, 召集全球专家就疫情防控技术方案和实施程序等事宜开展交流和讨论。国际民航组织在新冠肺炎疫情期间的这些举措, 在一定程度上回应了缔

① 冯洁菡:《额外卫生措施的国际法规制——以〈国际卫生条例〉和SPS协定为视角》, 载《武大国际法评论》2020年第3期, 第18页。

② See “Agenda: Regional Air Transport Industry Restart Summit 24 April 2020”, IATA. 另可参见IATA于2020年4月21日发布的新闻稿, “Slow Recovery Needs Confidence Boosting Measures”, IATA, <https://www.iata.org/en/pressroom/pr/2020-04-21-01/>。

③ 参见余敏友:《二十世纪的国际组织研究与国际组织法学》, 载《法学评论》1999年第2期, 第9—10页; 陈一峰:《全球治理视野下的国际组织法研究——理论动向及方法论反思》, 载《外交评论》2013年第5期, 第113—114页; 戴月:《从迎战SARS危机看全球化背景下国际组织和国家主权的的关系》, 载《法学杂志》2004年第6期, 第72页。

④ “Joint ICAO-WHO Statement on COVID-19”, WHO, <https://www.who.int/news-room/articles-detail/joint-icao-who-statement-on-covid-19>。

⑤ “Aviation and COVID-19”, ICAO, <https://www.icao.int/Security/COVID-19/Pages/default.aspx>。

约国对加强协调合作、提供恢复国际航空运输指导等方面的要求，但仍然面临如下三个方面的问题。

（一）《芝加哥公约》对国际民航组织的授权问题

国际民航组织根据1944年《芝加哥公约》第43条设立，^①并于1947年成为联合国专门机构。国际民航组织的基本结构为大会、理事会和秘书处，其宗旨在于发展国际航行的原则和技术、确保国际民用航空安全有序发展、满足世界人民对安全正常及有效经济的航空运输的需求、避免缔约国间的差别待遇、促进国际航行的飞行安全，承担协调国际民航关系、解决争议、缔结条约、参与起草制定国际航空法等职能。^②

国际民航组织是国际法主体，这种主体资格是由缔约国通过《芝加哥公约》赋予的。国际民航组织的职责范围与各缔约国的授权是一种动态平衡的关系。《芝加哥公约》授权国际民航组织理事会制定国际标准和建议措施，而各缔约国有义务采用统一办法便利和改进空中航行事项，尽力求得与理事会的标准和建议措施达到最高程度的一致。但是，《芝加哥公约》第38条又准许缔约国在将本国措施和国际标准所规定的措施之间的差别通知国际民航组织的前提下，背离国际标准和程序。受新冠肺炎疫情影响，缔约国未向国际民航组织通报本国规章和措施与国际标准的差异，而事实上又不能有效实施国际标准的情况，成了普遍现象。《芝加哥公约》规定的可采取的强制措施类型有限。第一类措施是对于缔约国违反《芝加哥公约》或不执行理事会建议和决定的，理事会应按公约第54条向全体缔约国报告；第二类措施是缔约国在合理期限内不向国际民航组织履行财务义务的，或不遵守公约第18章“争端和违约”规定的，大会可依据《芝加哥公约》第62条或第88条规定暂停该缔约国在大会和理事会的表决权；第三类措施是如联合国大会建议将一缔约国排除出由联合国建立或与联合国有关联系的国际机构，或一缔约国如被开除出联合国，即根据第93条分条自动丧失国际民航组织缔约国的资格。由此可见，《芝加哥公约》所确定的缔约国义务的履行，以及国际民航组织在协调处理全球民航事务中的作用，仍然取决于各缔约国的合作意愿。

缔约国如缺乏授权国际民航组织的政治意愿，国际民航组织在处理国际民航事务，包括新冠肺炎疫情等突发公共卫生危机时，就不能超越《芝加哥公约》和大会的授权，无法发挥更大作用。一个明显的例证体现在国际航班的商业管理方面。1944年芝加哥会议的目的是从经济和技术两个方面促进国际航空运输，各国对统一全球民用航空航行技术标准达成高度一致，形成了《芝加哥公约》附件所载的一系列国际标准和建议措施，并决定设立国际民航组织，但对于是否应由国际民航组织对国际航空运输的航线、班次、业务权利（空中自由）等方面进行商业管理则存在重大分歧，^③最终的妥协方案是在《芝加哥公约》以外形成了《国际航班过境协定》和《国际航空运输协定》两个多边条约。^④

① 《芝加哥公约》现有193个缔约国，是具有相当普遍性的国际条约。

② 《芝加哥公约》第44条。另可参见姬瑞鹏、陈曦光、许家祺编著：《国际民航组织概论》，北京航空航天大学出版社2017年版，第2页。

③ Ronald I. C. Bartsch, *International Aviation Law: A Practical Guide* (Routledge, 2018), pp. 22 - 26.

④ 这两个多边条约确定了飞越权、技术降停权、第三业务权、第四业务权和第五业务权等5项空中自由，但由于《国际航空运输协定》仅有11个缔约国，《国际航空过境协定》有133个缔约国，与《芝加哥公约》193个缔约国在普遍性方面仍有巨大差距。

可见, 尽管国际民航组织在统一全球民航技术和运行标准方面取得了各缔约国的普遍认可, 在国际航空运输的经济管理领域, 各缔约国自1944年芝加哥会议开始就一直在努力尝试通过国际民航组织形成国际航空运输经济管理的自由化框架。然而, 由于各国立场各异, 无法就授权国际民航组织管理国际航班方面达成一致, 这项工作至今仍未取得实质性进展。^① 新冠肺炎疫情暴发后, 全球航空货运和供应链受到严重影响, 一些缔约国呼吁国际民航组织再次考虑制定全球航空货运自由化多边公约,^② 而另一些缔约国则强调应由航空运输监管专家组在前期论证航空货运自由化多边公约的基础上, 再深入研究这一多边公约的必要性, 对由国际民航组织主导制定货运空中自由化多边公约表现出谨慎的态度。此外, 国际民航组织在研究起草新冠肺炎疫情期间全球航空旅行指导文件时, 一些缔约国反复强调本国在疫情期间采取的入境、海关、卫生检疫等措施是应对突发公共卫生危机的主权行为, 国际民航组织不应干预缔约国的主权行为, 进一步凸显一些缔约国对国际民航组织超越《芝加哥公约》授权, 突破与各国主权之间的平衡现状存在疑虑。

那是否可通过修正《芝加哥公约》进一步扩大各国对国际民航组织的授权呢? 《芝加哥公约》第94条明确了公约修正的程序, 即任何公约修正案须经大会三分之二多数票通过, 并经缔约国总数三分之二以上国家批准后, 才对批准的国家生效。因此, 通过修正公约而给予国际民航组织更多授权, 需要三分之二以上多数缔约国的支持与配合。从修订《芝加哥公约》的实践来看, 《芝加哥公约》自1944年签署至今, 除会址、大会召开次数、理事国和空中航行委员会成员数量、公约语言文本等组织机构事项外, 仅有三次实质性修正实践: 一是于1947年增加了关于除名和暂停权利的第93条分条; 二是于1984年增加了关于避免对飞行中的民用航空器使用武器的第3条分条; 三是于1980年增加了关于在包用、租用或互换航空器的情况下航空器注册国的某些权利和义务转移给航空器运营国的第83条分条。从这三次修正实践来看, 《芝加哥公约》第93条分条的修正, 从1947年第1届大会提出修正案到1961年生效, 历时14年, 目前对119个缔约国生效; 第83条分条的修正, 从1980年第23届大会提出修正案到1997年生效, 历时17年, 目前对176个缔约国生效; 第3条分条的修正, 从1984年第25届大会提出修正案到1998年生效, 历时14年, 目前对157个缔约国生效。^③ 当前国际民航组织有193个缔约国, 因此, 对于《芝加哥公约》的任何修正, 需要至少三分之二缔约国的批准, 才能对批准修正案的缔约国生效, 而这将是一个漫长的过程。国际民航组织法律委员会和理事会在任何实质性修订《芝加哥公约》的问题上都持谨慎态度。^④ 由此可见, 虽然国际航空运输的特点决定了国际合作的重要性, 但不应夸大国际组织的作用, 国际标准制定和管理还是取决于各国自身利益和政策考量。^⑤

① David Mackenzie, *ICAO: A History of the International Civil Aviation Organization* (University of Toronto Press, 2010), p. 397.

② 参见智利向国际民航组织2021年高级别新冠肺炎疫情会议提交的第181号工作文件, “Importance of Freight Liberalization in the Context of the COVID - 19 Pandemic”, ICAO, <https://www.icao.int/Meetings/HLCC2021/Pages/working-papers.aspx>.

③ “Current lists of parties to multilateral air law treaties”, ICAO, <https://www.icao.int/secretariat/legal/Lists/Current%20lists%20of%20parties/AllItems.aspx>.

④ 1982年联合国第三次海洋法会议通过《联合国海洋法公约》后, 国际民航组织法律委员会审议了该公约对《芝加哥公约》的影响, 结论为该公约对《芝加哥公约》及其附件的影响不足以启动《芝加哥公约》的修订程序。

⑤ Chia-Jui Cheng, *Studies in International Air Law-Selected Works of Bin Cheng* (Brill Nijhoff, 2018), pp. 48 - 49.

（二）《芝加哥公约》附件所载国际标准和建议措施存在的问题

1. 附件所载国际标准和建议措施不成体系

国际民用航空 12000 多条国际标准和建议措施规定在《芝加哥公约》的 19 个附件和相关指导手册中，其中涉及公共卫生的国际标准和建议措施规定在附件 9《简化手续》、附件 6《航空器运行》、附件 11《空中交通服务》、附件 14《机场》以及附件 15《航空情报服务》等文件中，规定分散凌乱且不成体系。^①

在国际民航组织高级别新冠肺炎疫情会议上，附件 9《简化手续》的系统性和完整性问题，以及疫情期间附件 9 所载国际标准和建议措施的有效实施情况，受到了各国的关注。附件 9《简化手续》所载国际标准和建议措施涉及各缔约国的移民、边防、海关、检验检疫、公共卫生等多个政府部门，内容涵盖航空器灭虫和消毒、国际机场公共卫生措施、动植物检疫、接种证明等。根据附件 9，除按照《条例》采取的措施外，各缔约国不应以公共卫生为由阻止航空器在任何国际机场起降。各缔约国因公共卫生暂停航空运输服务之前，应事先与世界卫生组织和疾病发生国卫生主管部门磋商。如缔约国为应对“国际关注的突发公共卫生事件”而实施超出世界卫生组织建议措施以外的其他卫生措施，则应考虑科学原则、现有关于人类健康危险的科学证据、世界卫生组织和其他相关政府间组织或国际机构的信息、世界卫生组织特定指导或建议，并应向世界卫生组织报告所采取的明显干扰国际运输的额外卫生措施的公共卫生和科学依据。^②而被暂停国际运输的国家，可要求举行双边协商，请对方说明相关措施的科学信息和公共卫生依据，并寻求相应解决方案。可见，附件 9 的一些规定与《条例》是类似的，例如附件 9 关于“国际关注的突发公共卫生事件”和“公共卫生危害”的定义就直接援引了《条例》的定义；^③再如附件 9 中的额外卫生措施也与《条例》第 43 条规定相同；另外，附件 9 第 8.12 条的国际标准也明确要求各缔约国必须遵守《条例》中的相关规定。^④

但是，从各缔约国向国际民航组织反馈的信息来看，^⑤由于涉及公共卫生的民用航空国际标

① 附件 6《航空器运行》规定了对飞机客舱配备和使用多用途应急医疗箱以及对客舱乘务组的培训；附件 11《空中交通服务》要求空中交通管理部门必须制订应急计划，在空中交通服务中断时实施这一计划，必要时与负责邻近空域的空中交通管理部门及有关空域使用方协调制定；附件 14《机场》要求制定有关机场应急计划（包括公共卫生紧急情况）的国际标准和建议措施，明确在机场或其邻近地区发生紧急情况时的措施和协调方法；附件 15《航空情报服务》建议采取航行资料定期颁发制度，提供包括海关、移民和卫生服务的设立、撤销和重大信息变更等信息。

② 韩永红、梁佩豪：《突发公共卫生事件中过度限制性措施的国际法规制》，载《国际经贸探索》2020 年第 7 期，第 86—87 页。

③ 附件 9《简化手续》定义部分中的“国际关注的突发公共卫生事件”系指按世界卫生组织的《条例》的规定所确定的不同寻常的事件：(i) 通过疾病的国际传播构成对其它国家的公共卫生危害；以及 (ii) 可能需要采取协调一致的国际应对措施。“公共卫生危害”系指具有损及人群健康可能性的事件，特别是可在国际上传播或构成严重和直接危险的事件。

④ 《芝加哥公约》附件 9《简化手续》第 8.12 条要求各缔约国必须遵守《条例》的相关规定，这里的“相关规定”应理解为附件 9 第 8 章涉及具体专题的简化手续规定；而《条例》的相关规定是否满足《芝加哥公约》关于制定国际标准的程序，从而具有国际民航领域国际标准的地位，有待进一步讨论。

⑤ 参考沙特阿拉伯代表阿拉伯民用航空委员会 22 个缔约国向国际民航组织 2021 年高级别新冠肺炎疫情大会提交的第 179 号工作文件。“Inclusion of a Specific Area Relating to Travel Facilitation During Pandemics under Annex - 9 to the Chicago Convention and Recommendation of Common Standards and Practices to Facilitate Seamless International Air Travel During COVID - 19 and Similar Pandemic Situations in the Future”，ICAO，<https://www.icao.int/Meetings/HLCC2021/Pages/working-papers.aspx>。

准和建议措施分散凌乱且不成体系, 缔约国在面临突发公共卫生危机时往往无所适从, 只好纷纷采用各自的措施和标准, 造成各国间做法存在重大差异, 给有效实施民用航空国际标准和建议措施以及遵守附件9带来了相当程度的困难, 并严重阻碍了国际航空旅行的恢复。因此, 缔约国建议国际民航组织考虑梳理整合并制定成体系的涉及公共卫生的国际标准和建议措施, 包括旅行规定、检测要求、隔离规则、疫苗接种记录标准等, 以便在类似新冠肺炎疫情等公共卫生危机期间, 全球协同一致以保证国际航空运输的畅行无阻。

2. 各方对附件所载国际标准和建议措施的法律地位理解不一致

《芝加哥公约》附件所载国际标准和建议措施除了存在不成体系的问题外, 各方对这些标准和措施法律地位的理解也不尽一致。

第一, 各方对《芝加哥公约》附件是否可被视为公约整体的一部分存在争议。一方面, 一些学者认为, 《芝加哥公约》框架下的国际标准和建议措施不应视为公约整体的一部分, 正如第54条第12款所规定的, 仅仅是“为便利起见”(for convenience), 才将这种标准和建议措施称为本公约的附件。同时, 《芝加哥公约》第38条允许缔约国背离国际标准, 事实上剥夺了理事会所制定的国际标准和程序的约束力,^① 国际民航组织无法强制执行这些标准和措施。^② 在这一方面, 1919年10月13日在巴黎签署的《空中航行管理公约》或可提供借鉴。从条款上看, 《空中航行管理公约》包含了8个附件, 形成了国际航空标准。《空中航行管理公约》第39条明确规定, 附件作为公约的一部分, 与公约条款具有同等效力。^③ 然而, 1944年《芝加哥公约》在总结《空中航行管理公约》经验的基础上, 对公约附件的法律地位采取了不同的处理方法。根据《芝加哥公约》第37条和第54条第12款, 理事会在关于航空器、人员、航路及各种辅助服务的规章、标准、程序及工作组织方面, 通过国际标准及建议措施, 为便利起见, 将这种国际标准和建议措施称为公约附件。因此, 国际组织制定的一些规范性文件, 目的在于细化国际公约中的权利和义务, 并未给缔约国新创设任何国际权利和国际义务。^④ 另一方面, 也有学者认为, “从实践角度看, 附件应当作为公约的一部分, 否则, 国际民航组织和业界遵循空中航行安全和安保管理框架就失去基础。”^⑤ 也就是说, 如果国际组织的基本文件有具体的规定, 国际组织内部机构制定的一些技术性规范可以对其缔约国产生约束力。^⑥

第二, 1944年芝加哥会议的情况也反映了各方不同的理解。沃纳(Edward Warner)博士于1944年12月5日向芝加哥会议第3次全体会议提交第二技术委员会报告时,^⑦ 特别说明了《芝加哥公约》附件的法律问题, 即附件的通过和修订应随着航空技术的不断发展而保持最

① Chia-Jui Cheng, *Studies in International Air Law: Collected Works of Bin Cheng* (Brill Nijhoff, 2018), p. 51.

② Michael W. Pearson, Daniel S. Riley, *Foundations of Aviation Law* (Ashgate Publishing Limited, 2015), p. 312.

③ Michael Milde, *International Air Law and ICAO* (Eleven International Publishing, 1988), pp. 170 - 171.

④ 李亚凝:《国际疫情防控与国际航空运输的平衡——基于国际组织制定的规范性文件的分析》, 载《河北法学》2021年第5期, 第139页。

⑤ Ruwantissa Abeyratne, *Convention on International Civil Aviation: A Commentary* (Springer International Publishing, 2014), p. 422.

⑥ 参见孔庆江、王艺琳:《国际法与国内法的关系: 国际组织法律文件的视角》, 载《武大国际法评论》2018年第1期, 第72页。

⑦ “Proceedings of the International Civil Aviation Conference”, Volume I, Part I. “Work of the Conference”, pp. 91 - 92, ICAO, <https://www.icao.int/ChicagoConference/Pages/proceed.aspx>.

大程度的灵活性，其指出“公约未明确指定某个附件”，^①“制定公约时已明确附件没有强制约束力”。^②任何一个国家都可能对批准一个附带大量有约束力的技术文件的公约产生疑虑。^③但当时第二技术委员会认为，附件可促进全球在某些方面形成一致的做法。^④

3. 附件所载国际标准和建议措施的法律地位分析

首先，虽然各方对国际标准和建议措施是否构成公约一部分仍有分歧，但1944年至今，各缔约国对国际标准和建议措施还是存在共识的，即有效实施《芝加哥公约》附件所载国际标准和建议措施对于促进国际民用航空的安全和可持续发展至关重要。国际民航组织最大的成就是通过协商达成共识，从而获得各国的普遍承认和接受，即使国际民航组织不在其规范文件中使用“普遍遵守”这一表述。^⑤

其次，尽管《芝加哥公约》没有定义国际标准和建议措施，但《芝加哥公约》相关国际标准和建议措施是有不同分类的。一方面，在1944年芝加哥会议上，国际标准和建议措施是“为便利起见”而被指定为《芝加哥公约》附件。由于《芝加哥公约》中没有对标准和建议措施有所定义，理事会在1947年国际民航组织第1届大会的第A1—31号决议中明确了相应定义后，便将这一定义纳入各个附件中。“标准”是指凡有关物理特征、结构、材料、性能、人员或程序的规范，其统一应用被认为对国际航行的安全与正常是必要的，各缔约国将按照公约予以遵守，如不可能遵照执行时，则必须根据公约第38条通知理事会。“建议措施”是指凡有关物理特征、结构、材料、性能、人员或程序的规范，其统一应用被认为对国际航行的安全、正常或效率是有利的，各缔约国将力求按照公约予以遵守。^⑥另一方面，应当指出，由1944年芝加哥会议的10个技术委员会分别起草的相关国际标准，基本上可分为三类。第一类对确保航空安全至关重要，例如空中规则，各国必须遵守这方面的国际标准，保持本国规章与国际标准一致；第二类是通信、气象信息和航图标识的标准程序，各国应有义务遵循；第三类是各国应有义务按标准维护设施设备，以方便运行并降低成本。

再次，《芝加哥公约》关于公约和附件的不同修正程序可反映立法者的原意。《芝加哥公约》第94条规定，公约修正案须经大会三分之二多数票通过，经缔约国总数三分之二以上国家批准后，才对批准的国家生效。而第90条关于附件的修正程序为，“应经理事会会议三分之二的票数通过，然后由理事会将此种附件分送缔约各国。任何此种附件或任何附件的修正案，应在送交缔约各国后三个月内，或在理事会所规定的较长时期终了时生效，除非在此期间有半数以上缔约国向理事会表示反对。”

由此可见，《芝加哥公约》附件不具有与《芝加哥公约》同等的法律地位，不遵守附件所载的国际标准不应简单推定为不遵守《芝加哥公约》。具体而言，国际标准对于缔约国是存在一定程度约束力的。《芝加哥公约》第38条指出，各缔约国如不能遵守《芝加哥公约》附件所载国

① 英文表述为“*No Annex is specifically identified in the Convention*”。

② 英文表述为“*The Annexes are given no compulsory force*”。

③ 美国虽然于1919年在巴黎签署了《空中航行管理公约》，但一直未予批准。

④ “*Proceedings of the International Civil Aviation Conference*”, Volume I, Part I. “*Work of the Conference*”, p. 92, ICAO, <https://www.icao.int/ChicagoConference/Pages/proceed.aspx>.

⑤ David Mackenzie, *ICAO: A History of the International Civil Aviation Organization*, p. 396.

⑥ 参见《芝加哥公约》附件18《危险物品的安全航空运输》。

际标准,或者本国规章和措施不能完全符合国际标准,或者采取不同于国际标准的规章和措施,则有义务向国际民航组织通报本国规章和措施与国际标准之间存在的差异。^①也就是说,如果缔约国不向国际民航组织通报这些差异,那么缔约国就受国际标准的约束。同时,附件所载建议措施的性质仅为建议。《芝加哥公约》第38条并不要求各缔约国通知本国规章和做法与建议措施之间的差异,各缔约国也没有义务必须遵守建议措施,因此建议措施的效力低于国际标准。但是,国际民航组织第39届大会第22号决议仍然敦促各缔约国将本国规章和做法与标准和建议措施的规定之间的任何差异通知国际民航组织,^②以便及时提供给所有相关各方,从而促进国际民用航空安全,保持国际民用航空的正常和高效运转。

虽然国际标准和建议措施不具有与国际条约同等的法律地位,但在实践中,如果一缔约国在适航、人员执照或航空器运行等方面不能符合国际民航组织制定的最低国际标准,另一缔约国可依据《芝加哥公约》、双边协议和本国法律法规,拒绝承认相关证书和执照,拒绝接受其指定承运人经营两国间的国际航班,这属于双边层面的强制措施。

随着科技进步、全球经济发展和国际航空运输的快速增长,为适应不断变化的新形势和新要求,国际标准频繁修订,导致各缔约国不断申报差异情况。2016年,国际民航组织在第39届大会上通过了第A39—22号决议,各国表示注意到由于附件频繁修订,难以落实《芝加哥公约》第37条“国际标准及程序的采用”和第38条“背离国际标准和程序”的要求,因此决定每年最多只能修订一次附件。

(三) 国际民航组织大会决议和理事会决定的效力问题

1. 国际民航组织大会决议

国际民航组织大会决议可分为10类。第一类是根本法律和一般政策事项,第二类是空中航行,第三类是航空运输,第四类是合资联营,第五类是法律事项,第六类是技术合作,第七类是非法干扰,第八类是组织人事,第九类是语文和行政服务,第十类是财务。大会决议反映了各缔约国处理国际民航事务的共同意愿,在不同程度上有确认国际规则的作用。例如,1984年5月第25届大会作出了关于增加《芝加哥公约》第3条分条的A25—1号决议,强调“每个国家必须避免对飞行中的民用航空器使用武器,如果拦截,必须不危及航空器内人员的生命和航空器的安全”,^③体现了大会审议《芝加哥公约》修订案的职能。再如,1992年第29届大会通过了第A29—15号决议,“敦促各缔约国尽快采取必要措施,在所有国际客运航班上逐步限制吸烟,目

① 各缔约国向国际民航组织通报差异包括3类情况,A类是缔约国的要求严于或高于标准,B类是缔约国的要求与标准的性质不同或有其他遵守形式,C类是缔约国的要求保护力度较弱,仅部分实施或没有实施标准。附件2《空中规则》确定的公海上空空中规则的国际标准,即《芝加哥公约》第12条所指的“在公海上空,有效的规则应为根据本公约制定的规则”。这些规则缔约国必须遵守,没有例外。

② 国际民航组织第A39—22号大会决议《标准和建议措施(SARPs)及空中航行服务程序(PANS)的制定和执行以及差异的通知》(A39-22: Formulation and Implementation of Standards and Recommended Practices (SARPs) and Procedures for Air Navigation Services (PANS) and Notification of Differences),载《大会有效决议》(10140号文件),2019年,国际民航组织网站, <https://www.icao.int/Meetings/a40/Pages/resolutions.aspx>。

③ 国际民航组织第A25—1号大会决议:《对〈国际民用航空公约〉的修正(第三条分条)》(Amendment to the Convention on International Civil Aviation (Article 3 bis)),载《大会有效决议》(10140号文件)。

标是在 1996 年 7 月 1 日前实行全面禁止吸烟”等。^①

国际民航组织大会涉及公共卫生的相关决议^②明确要求，保护国际航班上旅客和机组的健康是安全航空旅行不可缺少的组成部分，理事会应审查更新有关旅客和机组健康的国际标准和建议措施，协调各缔约国和国际民航业加强保护旅客和机组健康工作。大会敦促各缔约国确保公共卫生部门与民航业开展协作，为民用航空制定符合《条例》、科学原理以及国际民航组织和世界卫生组织指南的国家航空应急计划，并将其列入国家总体应急方案。大会敦促各缔约国参加民用航空公共卫生事件防控和管理合作安排项目，防止通过航空运输传播传染病。这些大会决议对缔约国提出了期待，对理事会提出了要求。

通常认为，国际民航组织大会决议是具有建议性质的“软法”，对理事会和秘书处等组织内部事务有约束力，对各缔约国无强制约束力。^③但有学者认为，大会决议是政治妥协和安排的产物，不构成具有约束力的规范。^④但大会决议可以创造一种惯例，可被称之为“软法”的无约束力文书。^⑤缺乏约束力的文件，虽然一般只具有建议性质，不构成法律规范，但并非没有影响力，它代表了国际社会的态度，是国际社会主流观念的证明和国际法的发展导向。^⑥例如，在实践中，中国、印度、俄罗斯等国在 2019 年 9 月国际民航组织第 40 届大会上，发表了关于“国际民航组织关于环境保护的持续政策和做法的综合声明：气候变化”（第 A40—18 号）和“国际民航组织关于环境保护的持续政策和做法的综合声明：国际航空碳抵消和减排计划”（第 A40—19 号）两个决议的保留意见声明，有效排除了后续工作中一些国家援引大会决议某些条款在谈判中施加压力的可能性，表明了中、印、俄等国对授权国际民航组织处理国际航空碳排放等问题上的态度。

实践中，大会决议是可以对国际民航组织的内部事务产生约束力的。例如，国际民航组织第 38 届大会通过决议，就理事会主席和秘书长职位的任职期限，分别向缔约国和理事会提出了如下要求：大会敦促缔约国不提名已担任超过两个整任期的理事会主席和秘书长职位候选人；同时，大会也要求理事会不接受已担任超过两个整任期的理事会主席和秘书长的候选人。也就是说，即使缔约国不遵守该项大会决议而提名候选人，理事会也必须执行大会决议，不接受不符合大会决议的候选人。这是实践中大会决议对国际民航组织内部事务产生约束力的典型例证。

2. 国际民航组织理事会决定

国际民航组织理事会由大会选举的 36 个理事国组成，理事会决定按简单多数原则（即 19 票）通过。理事会具有通过国际标准和建议措施的“准立法职能”，还具有解决争端的“准司法职能”，即对缔约国因解释和适用《芝加哥公约》及其附件发生争议且不能通过协商解决而向理事会提出申请时，作出相应决定。

① 国际民用航空组织 A29—15 号大会决议：《国际客运航班上的吸烟限制》（Smoking Restrictions on International Passenger Flights），载《大会有效决议》（10140 号文件）。

② 关于与突发公共卫生事件相关的大会决议，主要包括 2004 年第 A35—12 号大会决议《保护旅客和机组的健康并防止通过国际旅行传播传染病》，2010 年第 A37—13 号大会决议《防止通过航空运输传播传染病》，2019 年第 A40—14 号大会决议等。

③ James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law* (Oxford University Press, 3th edn, 2012), p. 42.

④ See Malcolm Shaw, *International Law* (Cambridge University Press, 7th edn, 2014), p. 241.

⑤ Malcolm Evens, *International Law* (Oxford University Press, 2003), p. 145.

⑥ 曾令良主编：《国际公法学》，高等教育出版社 2016 版，第 65 页。

从理事会通过国际标准和建议措施的“准立法职能”看，如前所述，各缔约国可选择背离国际标准并向国际民航组织通报差异。从解决争端的“准司法职能”看，理事会的决定对争端各方有约束力，争端一方缔约国如不服理事会决定，可向特设仲裁庭或国际法院提出诉讼。《芝加哥公约》赋予理事会的职责还包括向全体缔约国报告违反《芝加哥公约》和不执行理事会建议或决定的情况，向大会报告缔约国违反《芝加哥公约》并经通告后在合理期限内仍未采取适当行动的情况。因此，理事会其他决定对于缔约国的效力，可理解为具有建议性质的“软法”。

国际标准和建议措施、大会决议、理事会决定等国际文件对于现行国际民用航空运输法律制度的完善和发展具有重要意义，^①但国际民航组织在面临新冠肺炎疫情这种突发公共卫生危机的全球问题时，虽然可以发挥促进国际合作和制定国际标准的作用，但如何确保各缔约国在受疫情影响的情况下有效实施国际标准和建议措施，仍然值得探讨。

二 国际民航组织应对公共卫生危机的中国方案

有学者指出，在国际法发展的进程中，如果愿意积极介入、努力参与，就有可能表达出自己的观点，就有可能影响国际制度的塑造，就有可能更加有效地维护自身的利益。^②新冠肺炎疫情暴发初期，各国对新冠肺炎疫情持警惕和观望态度，并依据本国法律规章采取了一些公共卫生措施限制国际旅行，^③影响了人员和航班入境。一些国家采取了过度的措施，明显与《芝加哥公约》附件所载的国际标准、国际民航组织大会决议、《条例》规定的额外卫生措施应适用的适度性原则，^④以及世界卫生组织发布的临时建议^⑤不相符。一些国家不遵循世界卫生组织的相关程序义务^⑥和建议，不遵守国际民航组织国际标准的种种情况，包括未提前通知突然中断国际航班、运送医疗物资飞行计划得不到及时批复、各国入境管制和航班中转安排混乱、旅客体温检测标准和机上发热旅客处置程序不统一、核酸检测证明认证混乱等，充分暴露了涉及公共卫生的民用航空国际标准和建议措施不成体系的弱点，以及国际民航组织缺乏针对突发公共卫生事件的全球应急方案和指导材料的问题。

国际组织承担着越来越多的全球治理职能。^⑦为解决这些可能再次遇到的突发公共卫生问

① 曾令良主编：《国际公法学》，第334页。

② 何志鹏：《国际法的西方传统与中国观念》，载《法学杂志》2018年第2期，第69页。

③ 周阳：《〈国际卫生条例（2005）〉的法理冲突与规则重构》，载《上海对外经贸大学学报》2020年第6期，第64页。

④ 郭中元、邹立刚：《全球卫生治理视域下〈国际卫生条例〉中额外卫生措施之适用》，载《江淮论坛》2020年第5期，第136页。

⑤ “WHO advice for international travel and trade in relation to the outbreak of pneumonia caused by a new coronavirus in China”，10 January 2020, WHO, <https://www.who.int/news-room/articles-detail/who-advice-for-international-travel-and-trade-in-relation-to-the-outbreak-of-pneumonia-caused-by-a-new-coronavirus-in-china>; 以及2020年1月30日《关于2019新型冠状病毒疫情的〈国际卫生条例（2005）〉突发事件委员会第二次会议的声明》，世界卫生组织网站，[https://www.who.int/zh/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/zh/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))。

⑥ 《条例》关于额外卫生措施的第43条，肯定了缔约国有权在符合法律的基础上执行本国的额外卫生措施，但缔约国应承担强制性程序义务，即在48小时内向世界卫生组织报告明显干扰的额外卫生措施及科学依据。参见何田田：《〈国际卫生条例〉下的“国际关注的突发公共卫生事件”：规范分析、实施困境与治理路径》，载《国际法研究》2020年第4期，第46页。

⑦ 饶戈平：《本体、对象与范围——国际组织法学科基本问题之探讨》，载《国际法研究》2016年第1期，第67页。

题，中国应坚持世界眼光和战略思维，秉承人类命运共同体理念，着眼于强化国际标准的实施，立足为解决全球问题提出中国建议和中国方案。

（一）促进形成理事会决定

1. 中国向国际民航组织理事会提交工作文件

中国在经历了新冠肺炎疫情早期影响后，为向全球民航疫情防控和恢复航空运输提供行为指引和执行依据，即按照相关议事规则紧急要求增加新冠肺炎议题，向国际民航组织理事会提出应对新冠肺炎疫情的工作文件。

2020年2月21日，中国向理事会^①散发了题为《在突发国际关注的公共卫生事件下的航空业应对措施和改进》（C-WP/15021号）的工作文件，介绍了本国疫情防控和减负降费等纾困措施，提出了中国民航在疫情期间遇到的问题，请理事会注意到中国应对新冠肺炎疫情的有效措施和初步成果。在工作文件中，中国呼吁各缔约国在应对“国际关注的突发公共卫生事件”中，基于科学和事实，遵守世界卫生组织和国际民航组织的建议和指导，在国际民航组织框架下加强国际合作和信息共享，协同行动。中国建议国际民航组织采取一系列行动，一是及时举办高级别特别会议讨论和总结应对措施，分享应对疫情的最佳实践；二是加强关于疫情对全球航空业影响的经济分析；三是成立工作队，梳理和更新国际标准并制定全球民航疫情防控的指导材料；四是研究在“普遍安全监督审计计划”中补充遵守检查单，协助各国检查应对突发公共卫生事件时的应急响应预案和行动能力。

在中国推动下，国际民航组织理事会于2020年3月2日和6日两次开会讨论审议中国提交的工作文件并一致作出决定，^② 认可中国等相关国家应对疫情的方式，强调多边努力的重要性，要求秘书处开展如下系列工作。一是适时举办高级特别会议讨论应对疫情的最佳实践；二是分析疫情对全球航空业的经济影响；三是继续与世界卫生组织等政府间国际组织和国际航空运输协会及国际机场协会等非政府间国际组织密切合作，制定关于保护旅客和航空人员健康并降低疫情传播风险的通用指导材料；四是审查国际民航组织现有国际标准和建议措施以及普遍航空安全审计方案，评估如何核实缔约国遵守与突发公共卫生事件相关的国际标准情况。理事会于2020年3月9日发表声明，^③ 强调各方应开展跨部门间协作，践行多边主义原则，大力加强国际合作与协调，敦促各国遵守现行《条例》，根据各国风险评估和各自情况适用世界卫生组织的建议，积极参加民用航空公共卫生事件防控和管理合作项目，建立国家简化手续委员会，加强与公共卫生等有关当局之间的协调和沟通。

中国通过国际民航组织理事会这一全球民航治理多边合作平台，积极推动理事会就解决新冠肺炎疫情这一影响全球民用航空的非传统安全问题作出决定，对全球民用航空给予指导性意见，这是中国向全球民航治理作出的贡献。

① 国际民航组织理事会第219届会议原计划于2020年1月20日至3月20日举行，但因新冠肺炎疫情，会议不得不于3月13日中断。

② 《国际民航组织理事会呼吁全球共同应对新冠肺炎疫情》，2020年3月10日，中国民用航空局网站，http://www.caac.gov.cn/PHONE/XWZX/MHYW/202003/t20200310_201382.html。

③ “Declaration adopted by the ICAO Council at the Fourth Meeting of the 219th Session on 9 March 2020 relating to the outbreak of novel coronavirus (COVID-19)”, ICAO, <https://www.icao.int/Security/COVID-19/Pages/Declaration.aspx>。

2. 国际民航组织的后续行动

理事会的决定为国际民航组织开展新冠肺炎疫情相关工作确定了方向。目前,理事会确定的各项工作正在不断推进过程中。

第一,国际民航组织已于2021年10月12日至22日通过在线视频方式举行了高级别新冠肺炎疫情会议,从航空安全和简化手续两个层面交流了各国民航部门应对疫情的最佳实践,发布了《全球大流行病之后航空恢复、韧性和可持续性共同愿景》的部长宣言,^①提出一系列恢复国际航空运输,增强全球航空运输系统复原能力的建议。

第二,国际民航组织自2020年2月起持续监测疫情对全球和各地区航空业的经济影响,包括客、货运航班及财务状况,并定期发布统计数据和相关分析。^②国际民航组织2021年12月公布的数据显示,受新冠肺炎疫情影响,相比2019年,2020年定期航班旅客量减少60%;2021年定期航班旅客量减少49%;预计2022年定期航班旅客量减少26%至30%。^③

第三,国际民航组织与世界卫生组织等政府间国际组织互派专家参加与新冠肺炎疫情相关技术工作组的活动,沟通和协调全球疫情防控和国际航空旅行的立场,^④起草疫情期间航空安全、运行、防控方面的相关手册和方案,强化对全球疫情防控和国际航空旅行的指导。2020年5月以来,国际民航组织分别发布了《关于民航当局管理新冠肺炎相关航空安全风险的手册》、^⑤《2019冠状病毒跨境风险管理指导手册》、^⑥国际民航组织理事会恢复航空工作队^⑦工作报告及其附录《起飞:2019冠状病毒病公共卫生危机期间全球航空旅行指南》,^⑧支持各国民航部门在新冠肺炎大流行期间加强疫情防控,做好航空安全风险管理和国际航空运输工作,促进全球有序安全恢复航空运输。同时,国际民航组织提出了关于重启和恢复航空的10项关键原则,提出了推

① “Ministerial Declaration of the High-level Conference on COVID - 19 ‘One Vision for Aviation Recovery, Resilience and Sustainability beyond the Global Pandemic’ (Adopted at the Ministerial Closing Plenary on 22 October 2021)”, ICAO, <https://www.icao.int/Meetings/HLCC2021/Pages/ministerial-plenary.aspx>.

② “Economic Impacts of COVID - 19 on Civil Aviation”, ICAO, <https://www.icao.int/sustainability/Pages/Economic-Impacts-of-COVID-19.aspx>.

③ “Economic Impacts of COVID - 19 on Civil Aviation”, ICAO, <https://www.icao.int/sustainability/Pages/Economic-Impacts-of-COVID-19.aspx>.

④ 国际民航组织在制定《起飞:2019冠状病毒病公共卫生危机期间航空旅行指南》时接受了世界卫生组织的立场,即国家当局和运输运营人不应将新冠病毒疫苗接种证明要求作为国际旅行出入境的条件。See “Interim position paper: considerations regarding proof of COVID - 19 vaccination for international travelers”, 5 February 2021, WHO, <https://www.who.int/news-room/articles-detail/interim-position-paper-considerations-regarding-proof-of-covid-19-vaccination-for-international-travellers>.

⑤ “Handbook for CAAs on the management of aviation safety risks related to COVID - 19 (Doc 10144)”, 11 May 2020, <https://www.icao.int/safety/SafetyManagement/Pages/COVID-19-Safety-Risk-Management.aspx>.

⑥ “New manual issued on COVID - 19 testing and cross - border risk management (Doc 10152)”, ICAO, <https://www.icao.int/Newsroom/Pages/New-manual-issued-on-COVID19-testing-and-cross-border-risk-management.aspx>.

⑦ 国际民航组织理事会恢复航空工作队成员包括澳大利亚、加拿大、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、科特迪瓦、法国、沙特阿拉伯、新加坡、西班牙、阿联酋、英国、美国、赞比亚等14个理事国,世界卫生组织、世界旅游组织、非洲联盟、欧洲航空安全局、阿拉伯民用航空委员会、欧洲民用航空会议、拉丁美洲民用航空委员会等7个组织和机构,以及国际航空运输协会、国际机场协会、国际民航组织与民用空中航行服务组织、国际航空航天工业协会协调委员会等4个行业组织。

⑧ “Council Aviation Recovery Taskforce (CART)”, ICAO, <https://www.icao.int/covid/cart/Pages/default.aspx>.

动全球航空业实现安全、稳定、可靠、可持续的重启和恢复的 20 项建议,^① 包括建立公共卫生走廊恢复国际航空运输、安全高效运输新冠肺炎病毒疫苗、全球接受且可核实的航空旅行检测证书、疫苗接种与国际旅行等,明确了全球统一实施并在缔约国间相互认可疫情期间偏离国际标准的航空安全相关措施、全球航空公共卫生程序相关措施、航空安保和简化手续相关措施、公正透明和不损害公平竞争的临时经济和财政纾困措施等。尽管这些指导材料的效力低于国际标准,对缔约国仅有建议作用,但指导材料及时回应了各国关切,提供了全球民航应对疫情以及恢复行业运行方面的有益建议。

第四,针对缔约国提出的关于公共卫生的民用航空国际标准和建议措施不成体系的问题,国际民航组织成立了航空突发问题工作队,梳理审查了现行涉及公共卫生的国际标准和建议措施,研究起草了关于修订附件 9《简化手续》的建议。^② 这些建议包括在附件 9《简化手续》中专门设立一个新的章节,内容涵盖《条例》和相关措施、检查与健康、预防和缓解传染病等相关文件,^③ 方便各方参考使用,^④ 并呼吁各缔约国加强国内各部门沟通协调,成立国家层面的协调机制并制定方案,确保及时向世界卫生组织通报任何旅行限制或额外的旅行措施。^⑤

在中国等各缔约国和相关国际组织共同推动和努力下,国际民航组织的上述工作有力推进了全球民航疫情防控和恢复运行,相关国家采取单方面承担义务的方法使理事会决定和国际民航组织相关指导材料发挥出良好的作用。

(二) 推动形成各方认可的有效措施

新冠肺炎疫情期间,中国努力推动在国际民航组织中形成各方认可的实践。

第一,推广远端核酸检测的实践。2020 年初,中国为应对新冠肺炎疫情,成立了国务院应对新冠肺炎疫情联防联控工作机制,依据相关国际公约和国内法律法规,采取了一系列疫情防控和复工复产措施,其中包括国际航班始发地核酸检测措施,即远端核酸检测。2020 年 7 月 20 日,民航局、海关总署、外交部联合发布公告,^⑥ 要求搭乘航班来华乘客在登机前完成核酸检测,有关航空公司负责在登机前查验健康码状态和健康状况声明书。^⑦ 乘客提供虚假证明和信息,须承担相应法律责任。该措施由于要求所有来华的中外旅客乘机前在当地医疗机构进行核酸检测,并

① “Council Aviation Recovery Taskforce (CART)”, ICAO, <https://www.icao.int/covid/cart/Pages/Recommendations-III.aspx>.

② “TF-HIOA: Recommendations for Health-Related Standards and Recommended Practices in Annex 9 – Facilitation”, ICAO, <https://www.icao.int/Meetings/HLCC2021/Pages/reference-documents.aspx>.

③ 参考国际民航组织高级别新冠肺炎疫情会议第 17 号工作文件。“Way Forward for the Management of New and Revisited Health-related Standards and Recommended Practices”, ICAO, <https://www.icao.int/Meetings/HLCC2021/Pages/working-papers.aspx>.

④ 其中,国际民航组织计划将附件 9 附录 13“公共卫生使用的查找旅客表”和第 8.15.1 条关于在机上分发收集“公共卫生使用的查找旅客表”的建议措施升级为效力更高的国际标准,便于各国追踪可能在飞机上接触过传染病原的旅客。

⑤ 国际民航组织于 2020 年 3 月 18 日发出第 EC 6/3-20/46 号信函,提醒各缔约国有义务按照附件 9《简化手续》第 8.17 条国际标准制定“国家航空运输简化手续方案”,按照第 8.19 条国际标准建立“国家航空运输简化手续委员会”,并强烈鼓励各缔约国国内各部门沟通协调,特别是航空和公共卫生主管部门,以确保及时向世界卫生组织通报任何旅行限制或额外的旅行措施。

⑥ 《民航局、海关总署、外交部关于来华航班乘客凭新冠病毒核酸检测阴性证明登机的公告》,中国民用航空局, http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/TZTG/202007/t20200721_203688.html.

⑦ 中国籍乘客通过防疫健康码国际版小程序拍照上传核酸检测阴性证明,外国籍乘客凭核酸检测阴性证明向中国使领馆申办健康状况声明书。

出具核酸检测阴性结果证明才能登机,一些国家以种种理由表达关切。但此后,鉴于国际航班始发前检测可限制旅行期间新冠病毒的潜在传播(最多可能降低75%),^①有助于降低疾病异地转移的风险,^②其他国家根据当时疫情发展和风险分析,纷纷采取了乘坐国际航班旅客始发前要求提供核酸检测阴性证明的措施。

第二,推动发布《2019冠状病毒跨境风险管理指导手册》等文件。中国以加强各国疫情防控措施协同、促进恢复全球航空运输为宗旨,积极参与国际民航组织恢复全球航空的工作,推动国际民航组织与各缔约国和世界卫生组织及国际航空运输协会等政府间和非政府间国际组织协商。国际民航组织于2020年5月发布了《2019冠状病毒跨境风险管理指导手册》^③和《起飞:2019冠状病毒病公共卫生危机期间全球航空旅行指南》。^④国际民航组织重启和恢复全球航空的建议指出,公共卫生部门出于优先等级和医疗资源的考虑,可能不会普遍建议将检测作为国际旅客的常规筛查方法,但稳健的检测战略有助于及早发现潜在的传染性旅客,建议那些在风险管理战略中使用检测的国家按照《2019冠状病毒跨境风险管理指导手册》提供的疫情风险等级分类评估方法,实施始发地国际航班旅客检测,并鼓励各国通过协商形成航空公共卫生走廊的双边或区域安排。此外,国际民航组织也建议各国根据科学证据和全面风险评估流程,今后逐步放松乃至取消某些风险缓解措施,或者根据新获得的科学证据和新出现的情况采取额外措施。

可见,虽然国际民航组织的指导材料仅为建议性质,对各缔约国不具有强制约束力,但国际民航组织将国际航班始发地核酸检测等措施作为疫情防控和恢复国际航班的一种风险缓解措施列入相关新冠肺炎跨境风险管理指导手册,是中国在分享国际航班疫情防控措施最佳实践方面对国际民航界的贡献,也是推动形成各方认可的国家实践的有益尝试,并为各缔约国采取国际航班始发地核酸检测手段来防控疫情乃至恢复国际航班提供了参照。

三 国际民航组织开展航空公共卫生国际标准审计的展望

尽管国际民航组织在一定程度上回应了缔约国要求,梳理并在附件9《简化手续》中初步修订、整合了涉及公共卫生的民用航空国际标准和建议措施,但如何更有效地促使各缔约国执行和实施这些涉及公共卫生的民用航空国际标准,如何使缔约国公共卫生部门认可国际民航组织疫情防控及行业复苏指导方案,仍存在进一步改进空间。中国可考虑继续以向理事会提交的工作文件为基础,支持国际民航组织制定指导材料,加强对缔约国开展与实施航空公共卫生国际标准相关的技术培训与核心能力建设,^⑤寻求缔约国更多授权,推动国际民航组织借鉴普遍航空安全和安

① “Testing and Cross-border Risk Management Measures Manual (Doc 10152)”, First Edition, 2020, ICAO, https://www.icao.int/safety/CAPSCA/PublishingImages/Pages/ICAO-Manuals/10152_unedited_en.pdf.

② 《2019冠状病毒跨境风险管理指导手册》(第3版),2021年,国际民航组织, https://www.icao.int/safety/CAPSCA/PublishingImages/Pages/ICAO-Manuals/10152_cons_zh.pdf.

③ “ICAO approves new edition of its Testing and Cross-border Risk Management Measures Manual”, ICAO, <https://www.icao.int/Newsroom/Pages/ICAO-approves-new-edition-of-its-Testing-and-Crossborder-Risk-Management-Measures-Manual.aspx>.

④ 《起飞:2019冠状病毒病公共卫生危机期间全球航空旅行指南》(第4版),国际民航组织, <https://www.icao.int/covid/cart/Documents/Fourth%20Edition%20CART%20Takeoff%20Guidance.ch.pdf>.

⑤ 魏庆坡:《〈国际卫生条例〉遵守的内在逻辑、现实困境与改革路径》,载《环球法律评论》2020年第6期,第185页。

保监督审计项目经验，分阶段对各缔约国开展系统审计。以此为基础，中国还可进一步推动国际民航组织探索其他国际标准遵守情况的审计。

（一）国际民航组织在航空安全和安保领域的审计实践

尽管《芝加哥公约》未授权国际民航组织对缔约国的国际标准实施情况展开强制符合性审计，但国际民用航空相互依存的特点要求各国适用全球统一的国际标准和建议措施。确保国际民用航空安全是全体缔约国的集体责任，同时也是每一个缔约国各自的责任。为推动各国加强实施《芝加哥公约》附件所载国际标准和建议措施，提高全球航空安全水平，在缔约国推动下，国际民航组织曾尝试根据大会决议，与各缔约国协商签署协议获得授权，在航空安全和安保领域对缔约国遵守国际标准（但不包括建议措施）情况实施强制符合性审计。^① 这些审计计划和审计实践可在一定程度上提供借鉴。

一是普遍航空安全监督审计计划。1998年，为评估各缔约国遵守国际标准的情况，国际民航组织理事会第154届会议决定实施普遍航空安全监督审计计划，对所有缔约国进行系统的强制性航空安全监督审计。出于对国家主权的考虑，26个国家表示不需要国际民航组织的航空安全审计，85个国家同意国际民航组织对本国开展审计。^② 鉴于各缔约国有效实施航空安全国际标准的情况不容乐观，第32届大会授权国际民航组织从1999年1月开始对缔约国实施强制航空安全监督审计，^③ 敦促各缔约国与国际民航组织签署谅解备忘录，同意由国际民航组织在充分尊重各缔约国主权的基础上实施航空安全监督审计，目的是评估各缔约国对航空安全监督体系关键要素的执行情况，以及对《芝加哥公约》及其附件关于航空安全国际标准的遵守情况，并针对审计过程中发现的问题和缺陷，提出相关改进措施和建议，从而提升全球航空安全水平。^④ 审计活动的形式包括现场审计、核实访问、非现场核实活动和国家安全方案实施评估等。^⑤ 相关数据显示，开展普遍航空安全监督审计后，全球航空安全国际标准的平均有效实施率提高到67.68%，其中135个缔约国执行国际标准的有效实施率达60%以上。^⑥

二是普遍航空安保审计计划。2001年“9·11”恐怖袭击事件后，国际民航组织于2001年9月25日至10月5日举行了第33届大会，要求理事会紧急处理恐怖主义活动对民航的威胁，讨论建立普遍安保监督审计计划，加强对各缔约国实施航空安保国际标准情况的审计。^⑦ 国际民航

① David Mackenzie, *ICAO: A History of the International Civil Aviation Organization*, p. 371.

② ICAO Assembly, “Transition to the ICAO Universal Safety Oversight Audit Programme”, ICAO, A32/WP-61 (1998), <https://www.icao.int/Meetings/AMC/Pages/Archived-Assembly.aspx?Assembly=a32>.

③ Paul Stephen Dempsey, Ram S Jakhu, *Routledge Handbook of Public Aviation Law* (Routledge, 2017), p. 24.

④ 国际民用航空组织第A32—11号大会决议《国际民航组织普遍安全监督审计计划的订立》(establishment of an ICAO universal safety oversight audit programme), 载《大会有效决议》(10140号文件)。

⑤ 全球普遍航空安全审计的8个关键要素是基本航空立法、具体运行规章、国家主管当局及职能、合格的技术人员、技术指导和工具及提供重要的安全信息、颁发执照和合格审定以及授权和批准的义务、监察的义务、解决安全问题。审计的8个领域包括基本航空立法和民航规章、民航机构、人员执照的颁发和培训、航空器运行、航空器适航性、航空器事故和征候调查、空中航行服务、机场和地面助航设备等。

⑥ ICAO Assembly, “Implementation of the ICAO Continuous Monitoring Approach (CMA) Audit Programmes”, ICAO, A40/WP-23 (2019), https://www.icao.int/Meetings/a40/Pages/WP_Num.aspx.

⑦ 国际民用航空组织A33-1号大会决议《关于滥用民用航空器作为破坏性武器和其他涉及民用航空的恐怖主义行为的宣言》(Declaration on misuse of civil aircraft as weapons of destruction and other terrorist acts involving civil aviation), 载《大会有效决议》(10140号文件)。

组织理事会第166届会议于2002年6月决定参照航空安全监督审计做法,自2002年11月开始,在尊重缔约国主权的基础上,由国际民航组织在航空安保领域对各缔约国进行强制性航空安保审计。相关数据显示,全球普遍航空安保审计后,全球航空安保国际标准有效实施率提高到72.69%,其中120个缔约国有效实施率超过65%。^①

(二) 推动实施全球航空卫生国际标准审计

国际民航组织通过普遍航空安全和安保审计活动的实践,显著提高了各缔约国航空安全监督能力,有效提高了全球航空安全和安保水平,并由此获得了某种强制各国执行国际标准的权力,促进了国际法实践的进一步发展。但是,目前的全球航空审计并不能很好地应对新冠肺炎疫情对全球民航带来的冲击。

国际民航组织普遍航空安全和安保审计活动范围有限,仅涵盖了附件9《简化手续》所载与传染病相关的国际标准中的5条国际标准。通过审计实践可发现,约49%的被审计国尚未根据附件9《简化手续》国际标准来制定本国航空运输简化手续方案,58%的被审计国尚未设立国家航空运输简化手续委员会等协调机构,35%的被审计国未能确保航空公司制定程序供机组人员在旅客出现发烧或其他传染病症状时进行评估,43%的被审计国未制定程序供机长及时向空中交通管制报告疑似传染病例,并传送关键信息以应对公共卫生风险。^②面对新冠肺炎疫情对航空运输的巨大冲击,许多国家在实施附件9《简化手续》国际标准方面尚未做好准备。

此外,附件9《简化手续》中还有一些类似“每一缔约国必须保证在国际机场提供高效和必要的海关、移民、检疫和卫生边防旅行服务”这样的国际标准尚未纳入审计活动范围。^③国际民航组织简化手续专家组曾提议,新增的“每一缔约国必须确保在机上或机场参与处理和分销消费品(即食物、饮料和水供应)的人员和实体,按照世界卫生组织和粮食及农业组织的相关指导原则,接受提供这类服务的适当培训”要求,^④由于未能明确界定“指导原则”和“适当培训”的内容,在执行层面以及审计方面可能会遇到许多问题。

国际民航组织开展航空安全和安保审计活动,客观上促进了相关国际标准的强制执行,这种做法在联合国系统没有先例,但得到各成员国的普遍认可。今后是否可以有关审计活动的大会决议为基础,以某种条约的形式或《芝加哥公约》修正案的形式赋予法律效力,从而得到成员国国内各部门的支持和配合,仍然需要进一步思考,需要各成员国展现解决全球问题的政治意愿。

考虑到上述全球航空审计存在的问题,中国提出了推动全球航空卫生国际标准审计的建议。中国于2020年初向国际民航组织理事会提交的工作文件为国际民航组织协助缔约国应对新冠肺炎疫情等全球问题创造了条件。理事会审议中国提交的工作文件后,要求秘书处审查国际民航组

① ICAO Assembly, “Implementation of the ICAO Continuous Monitoring Approach (CMA) Audit Programmes”, ICAO, A40/WP-23 (2019), https://www.icao.int/Meetings/a40/Pages/WP_Num.aspx.

② 参见国际民航组织高级别新冠肺炎疫情会议第25号工作文件,“Fostering Resilience of Air Transport Facilitation Systems and Processes in Preparation of Future Health Outbreaks”, ICAO, <https://www.icao.int/Meetings/HLCC2021/Pages/working-papers.aspx>.

③ “Standard 6.34 of Annex 9 Facilitation, ICAO SARPs (Annexes and PANS)”, ICAO, [https://www.icao.int/safety/CAPSCA/Pages/ICAO-SARPs-\(Annexes-and-PANS\).aspx](https://www.icao.int/safety/CAPSCA/Pages/ICAO-SARPs-(Annexes-and-PANS).aspx).

④ “Facilitation Panel (FALP) Twelfth Meeting Report”, ICAO, <https://www.icao.int/Meetings/HLCC2021/Pages/reference-documents.aspx>.

织现有国际标准和建议措施以及航空安全审计方案,评估如何核实缔约国与突发公共卫生事件相关的国际标准遵守情况。国际民航组织高级别新冠肺炎疫情会议也提出考虑开展涉及公共卫生的民用航空国际标准的审计事宜。

未来,中国可考虑以前期提交工作文件所形成的理事会决定为基础,继续推动国际民航组织借鉴此前在航空安全和安保领域实施各国政府监察能力评估的经验,在继续修订并形成系统的涉及公共卫生的民用航空国际标准和建议措施之后,探索通过专家组和理事会等渠道凝聚共识,通过大会决议寻求各缔约国的授权,允许国际民航组织与世界卫生组织合作,^①加强对缔约国实施附件9《简化手续》中与航空公共卫生相关的国际标准的指导和培训,扩展和完善全球航空卫生审计范围和方案,制定审计问题清单和遵守检查单。各国可对照审计问题清单和遵守检查单,先行自我评估本国在附件9《简化手续》有关公共卫生的民用航空国际标准执行情况,针对存在的问题制定纠正和整改计划,待条件成熟后分阶段对附件9与航空公共卫生相关的所有国际标准实施情况开展审计;进一步地,或可考虑对附件9《简化手续》全部国际标准执行情况开展审计,从而促进提高全球航空卫生国际标准乃至《简化手续》国际标准的实施水平,引导全球民航与本国外交、移民、边防、海关、卫生、检疫等部门加强协作,共同有效应对全球突发公共卫生等危机带来的挑战。更重要的是,推动此项工作,能够促进中国将成熟的实践推广形成国际标准,提高参与全球民航治理的能力,形成相应的国际话语权。

四 结论

进入21世纪以来,人类社会先后经历了SARS冠状病毒、脊髓灰质炎、埃博拉病毒、寨卡病毒等多起突发疾病的袭击,^②也经历了2001年的“9·11”恐怖袭击事件,这些非传统安全事件严重冲击了全球航空业的可持续发展。人类是相互依存的命运共同体,航空运输是全球互联互通的基本途径,没有哪个国家能够独自应对非传统安全对全球航空带来的挑战。全球问题的解决需要全球方案而不是各自为政,需要各国和国际组织加强合作共同应对而不是单打独斗。

新冠肺炎疫情对全球民航冲击的烈度、期限和范围,已远远超过“9·11”恐怖袭击事件带来的影响。应对重大传染性疾病和恐怖主义、网络攻击、气候变化等非传统安全问题,仅靠一国之力无法解决,任何国家都难以独善其身。各国应加强团结、合作和协调,共同协商解决全球问题的方案。面对百年未遇的新冠肺炎疫情全球大流行,中国宜站在人类命运共同体的高度,基于抗击疫情的丰富经验和深刻教训,在双边渠道努力推广成熟有效的实践,在多边层面与各缔约国共同推动国际民航组织按照相关公约和大会决议的授权和要求,构建起责任共同体。^③

在此基础上,中国还应与各缔约国共同推动国际民航组织加强与世界卫生组织的合作,积极响应缔约国的要求,参照先前全球普遍航空安全和安保审计模式,探索寻求各缔约国新的授权,

① 世界卫生组织是联合国系统内牵头应对新冠肺炎疫情的专门机构,《条例》第14条第1款指出:“世界卫生组织在实施本条例时应该酌情与其他有关政府间组织或国际机构合作并协调其活动,其中包括通过缔结协定和其他类似的安排。”国际民航组织第A35—12号大会决议要求国际民航组织应协调与各缔约国和世界卫生组织及国际航空运输协会等政府和非政府间国际组织在全球实施关于健康问题的活动。

② 晋继:《新冠肺炎疫情防控与全球卫生治理——以世界卫生组织改革为主线》,载《外交评论》2020年第3期,第26页。

③ 廖凡:《全球治理背景下人类命运共同体的阐释与构建》,载《中国法学》2018年第5期,第56页。

对各缔约国实施国际标准开展符合性审计, 促进和提高各缔约国关于国际标准和建议措施的有效实施, 增强全球民航应对突发公共卫生事件和突发公共危机的能力, 提高全球民航治理水平。从长远看, 中国应持续有效参与国际民航组织的活动, 深入参与大会决议以及国际标准和建议措施的起草和制定, 充分发挥中国作为国际民航组织理事国在全球民航治理方面的重要作用, 进一步加强对《芝加哥公约》等国际航空法的研究, 促进国际民航法治的繁荣发展。

Review of the Challenges to the International Civil Aviation Organization During the Global Public Health Emergency and China's Solutions

Ding Chunyu

Abstract: The COVID – 19 pandemic has deeply impacted the global air transport. The international air transportation of passengers and cargo was disrupted, the supply chain was blocked, and the world economy was under pressure. No single State can deal alone with the global issue of international air transport effectively, given the nature of trans-border air transport operation and the rapid spread of infectious disease of the pandemic. The International Civil Aviation Organization (ICAO), being one of the specialized agencies of the United Nations, plays a key role in promoting international coordination and cooperation among Member States and stakeholders on international civil aviation matters during the COVID – 19 pandemic, yet it still faces the challenge of the limited delegation of authorities from its Member States, the lack of binding force of the Chicago Convention and the Assembly resolutions, the lack of systematic and dedicated public health related international standards and recommended practices, and the low effective global implementation of the relevant international standards. China has gained rich experience in epidemic prevention and control and has taken the lead in its recovery of air transport. The relevant measures were included in the ICAO guidance materials to its Member States. It is recommended that China, together with other Member States and relevant stakeholders, continues the efforts within the multilateral framework of the ICAO, to improve the global air transport recovery guidance and documents, and to consider building consensus and seeking authorization from Member States for compulsory audit on the compliance of Member States to aviation related public health international standards, aiming at improving the capabilities of Member States in dealing with public health emergencies from the civil aviation perspective, recovering international civil aviation, strengthening the resilience of global civil aviation, and further enhancing global civil aviation governance.

Keywords: Global Public Health Emergency, COVID – 19, ICAO, Delegation of Authority, International Standards, Audit

(责任编辑: 何田田)