

# 國際民航組織觀察員制度暨領域代表普遍化之概念

高聖揚\*

## 壹、前言

自一九九三年起，中華民國政府每年不斷地努力尋求友邦支持其參與聯合國之活動，國內學者對此一「政治性」國際組織其制度遂多有著墨<sup>1</sup>。然對於聯合國之各種「專門機構」(Specialized Agencies)其會員制度乃至於觀察員制度之討論，相較下，垂青者幾希。從我國政府努力取得「關稅暨貿易總協定」(GATT)之觀察員資格，到奮力企圖成為「世界貿易組織」(World Trade Organization)之會員，以至我國政府代表團於本年(一九九七年)五月份嘗試參與「世界衛生組織」(World Health Organization)之活動未果。在在顯示了參與以「技術性及功能性」為目的之聯合國專門機構似已成為我政府今後一外交重點。對此領域之學術研究，實方興未艾。鑑於中華民國政府於亞太地區國際民用航空市場內，已將台灣建立為一不可忽視之行為者(actor)，甚至為主角之一。領導世界各國政府從事有關國際民用

\* 國立台灣大學法學士，英國劍橋大學國際法碩士(LL.M.)，英國倫敦大學國際法碩士(LL.M.)，荷蘭萊登大學國際航空法博士(Ph.D.)，現任職中華航空公司，並於東吳大學法律系任兼任助理教授。本文內容僅為個人研究見解，不代表任何團體之意見。ICAO 在 Montreal 總部圖書館之館員 Mr. Dobrica Savic 及 Ms. Ghislaine Giroux 所提供之協助，對本文有關鍵之重要性，特此致謝。

<sup>1</sup> 參見姜皇池博士所著，“論聯合國觀察員制度：我國參與聯合國可行模式之探討”，載於〈政大法學評論〉，頁159至190。(第五十五期；民國八十五年六月)；另見陳純一博士所著，“非會員國駐聯合國觀察員地位”，載於〈問題與研究〉，頁33至44，(第三十三卷第一期；民國八十三年一月)；鍾嘉謀，〈重返聯合國之路〉，(台北：黎明文化事業公司；民國八十三年八月)。有關中華民國政府之友邦在聯合國所提之理由，參見U.N. General Assembly (G.A.) Distr. General, A/48/191, 9 August 1993, 93-44202 (E), 100893; U.N.G.A. Distr. General, A/49/144, 19 July 1994, 94-29246 (E), 210794; U.N. G.A. Distr. General, A/50/145, 19 July 1995, 95-21554 (E), 190795, 200795。中華民國政府之友邦在聯合國大會為此事之提案(自一九九三年至一九九五年)之名稱為：「根據會籍普遍原則並按照分裂國家在聯合國已建立之平行代表權模式，審議在台灣之中華民國在國際體系中之特殊情況。」一九九六年之提案有了一些修正，刪去「分裂國家」、「平行代表權」等字眼。一九九七年之提案更有不同之訴求，關鍵點在於要求聯合國「撤銷一九七一年聯大所通過二七五八號決議案有關排除中華民國參與聯合國之部份決議」，立即恢復台北在聯合國及相關一切組織之合法權力。然而對二七五八號決議內恢復中華人民共和國在聯合國合法權力，確認中華人民共和國政府為中國在聯合國唯一合法代表等部份，均不做挑戰。參見〈聯合報〉第九頁(民國八十六年七月十八日)。

航空事務之「國際立法」(International Law-Making)之「國際民航組織」(簡稱 ICAO, 全名為 International Civil Aviation Organization), 其功能極具規範性, 有必要為國人研究, 自不待言。

然而放眼國際航空法之學術界, 不論國外或是國內, 鮮有學者談論 ICAO 觀察員制度 (Observership) 及該組織內領域代表之概念<sup>2</sup>。因為一九四四年芝加哥國際民用航空公約 (Chicago Convention on International Civil Aviation, 以下簡稱本公約) 並未提到此種制度; 更重要之原因為本公約之「普遍性」。依據公約之規定, 各國極易成為公約之當事國<sup>3</sup>, 使世界上絕大多數國家均已成為 ICAO 之會員<sup>4</sup>。因而

---

<sup>2</sup> 此一主題在討論國際民航組織之專論, 如 Jacob Schenkman 所著 INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION (Geneva: Librairie E. Droz, 1955) 一書中未曾討論。Thomas Buergenthal 所著 LAW-MAKING IN THE INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION (New York: Syracuse University Press, 1969) 一書中亦未觸及。對國際組織之觀察員制度做較一般性之討論者, 參見 R.G. Sybesma-Knol 所著 THE STATUS OF OBSERVERS IN THE UNITED NATIONS, Chapter Three, pp. 45-78 (Brussels: Verji Universiteit Brussels, 1981)。亦請參考 E. Suy 之 'The Status of Observers in International Organizations' 在 RECUEIL DES COURS pp. 79-179 (1978-II)。另請參考 H.G. Schermers & N.M. Blokkers 合著之 INTERNATIONAL INSTITUTIONAL LAW, pp. 119-134 (3rd revised ed.; The Hague/London/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1995)。以及 Frederic L. Kirgis, Jr., INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN THEIR LEGAL SETTING, pp. 166-176 (2nd ed.; St. Paul, Minn. U.S.: West Publishing Co., 1993)。並請參考饒戈平 (編) <國際組織法> 頁 94-100 (北京: 北京大學出版社; 1996)。

<sup>3</sup> 芝加哥國際民航公約第 92 條規定:

- 一、本公約應對聯合國成員國、與聯合國有聯繫之國家以及在此次世界戰爭中保持中立之國家開放加入。
- 二、加入本公約應以通知書送交美利堅合眾國政府, 並從美利堅合眾國政府收到通知書後第三十天起生效, 該政府並應通知各締約國。

本公約第 93 條則規定:

第九十一條與第九十二條第一款規定以外之國家, 受世界各國為保持和平所設立之任何普遍性國際組織之許可, 經 (國際民航組織) 大會五分之四之票數通過, 並滿足大會可能規定之各種條件下, 得准許參加本公約。但就每一個案, 應以取得在此次戰爭中曾受該申請國入侵或攻擊之國家之同意為必要條件。

至於本公約第 91 條之規定, 則為:

- 一、本公約應由各簽署國 (Signatory State) 批准。批准書應交存美利堅合眾國政府檔案處, 該國政府應將交存日期通知各簽署國及加入國 (Adhering State)。
- 二、本公約業經二十六個國家批准或加入後, 應於第二十六件文書交存後第三十日起在各批准國或加入國之間生效。爾後就每一批准本公約之國家, 本公約應於其批准書交存後第

在本組織中代表非公約當事國之觀察員遂日益減少<sup>5</sup>。

儘管普遍性原則在國際組織中之貫徹，績效卓著。領域代表權之爭議卻不曾止息。最具嘲諷性之例證為，自一九四九年至一九七一年，退居台灣之中華民國政府在ICAO以及其他國際組織中繼續代表全中國發言。同時實際有效控制廣闊中國大陸之中共政府卻一直無法派代表出席ICAO之會議，遑論以觀察員身份參與本組織之活動<sup>6</sup>。中國大陸在ICAO之代表權於一九七四<sup>7</sup>年「不幸地」由中共政府接收，

三十天起對該國生效。

三、美利堅合眾國政府應將本公約之生效日期通知各簽署國及加入國。

參見ICAO Doc 7300/6 (1980)。本公約全文另刊印於XVIII-II ANNALS OF AIR AND SPACE LAW (AASL) pp. 3-75 (1993)。中譯本公約全文，請參見趙維田所著〈國際航空法〉，頁570-609（台北：水牛出版社；民國八十年十一月）。根據前引之本公約第九十三條，似乎對某些國家而言，成為本公約之當事國並非易事。然而根據Buergenthal及Michael Milde兩位學者之實證研究，本組織為了使第三國加入本公約更形容易，即使當第九十三條適用時，亦採極為寬鬆之解釋。參見Buergenthal, *supra* note 2, pp. 17, 19, 21, 23。及Michael Milde, “The Chicago Convention - Are Major Amendments Necessary or Desirable 50 Years Later?” in XIX-I AASL 401 at 443 (1994)。及Michael Sheng-ti Gau, *supra* note 8, pp. 126-128。

<sup>4</sup> 據ICAO理事會主席稱截至一九九四年十二月十五日止，全球祇剩九個國家不是締約國。參見ICAO, PRES. AK/441, E 1/1 (30 January 1995)。

<sup>5</sup> 然而，在ICAO代表政府間國際組織（Inter-Governmental Organizations）及非政府間國際組織（Non-Governmental Organizations）之觀察員卻越來越多。請比較獲邀參加法律委員會第一會期〔參見ICAO, *Proceedings of the Council - 1<sup>st</sup> Session (1947)*, Doc 6808-C/791, p. 42〕及第二屆大會〔參見ICAO, *Proceedings of the Council - 3rd Session (1948)*, Doc 7310-C/846, p.36〕之國際組織名單，與獲邀參加第三十一屆大會〔參見ICAO Doc A31 (2/10/95), pp. 40-44〕之國際組織名單。

<sup>6</sup> 參見本文附註128-136及其相關內文。並請參見東德與北韓之案例。

<sup>7</sup> 為處理中國於聯合國中之代表權問題，聯合國大會於一九七一年十月二十五日通過第2758號決議（XXVI）。該決議隨即轉交ICAO及其他聯合國專門機構供參，此項聯合國對於各專門機構之建議案中附帶提到聯合國大會第396(V)決議：建議各聯合國專門機構（包括ICAO）應將聯合國大會對會員國在聯合國中之代表權問題所採之態度，列入考量。ICAO理事會於一九七一年十一月十九日決定承認中共政府為中國在ICAO唯一之合法代表，隨即中華民國政府之代表離開ICAO。但中共政府直到一九七四年方承認於一九四六年由彼時統治中國之政府（國民黨政府）所批准之芝加哥公約，之後中共代表團才進入ICAO。第2758號決議全文，請參見11 INTERNATIONAL LEGAL MATERIALS (ILM) p. 561 (1972); 及8 UN MONTHLY CHRONICLE, pp. 60-61 (No. 10, November 1971)。基於聯合國與國際民航組織於一九四七年十月一日簽署之條約，ICAO遂成為聯合國之專業機構，該條約之全文參見8 UNTS 316-342 (1947)，亦參見聯合國大會第50(1)號決議UN Doc A/64/Add. 1 (1947)；及ICAO Assembly,

對普遍性原則雖可視為一項實踐。但政治顧慮仍持續扭曲在ICAO中普遍性領域代表之原則。ICAO眼中台灣之「不存在」<sup>8</sup>之現象就證實了邁向領域代表權普遍化之目標尚未達成。因此，代表非本公約當事國及其他領域之ICAO觀察員制度，作為國際組織法之一項課題，在學理上更值得吾人探討。

## 貳、ICAO觀察員制度之緣起

探討ICAO觀察員之制度，追本溯源，必須檢視明訂於芝加哥公約第二篇（PART II），即本公約第43至66條之ICAO憲章<sup>9</sup>。其中第44條揭櫫本組織之目的<sup>10</sup>。在九項目的中，公約締約國賦予本組織最重

---

*Proceedings of the First Session (1947)*, Doc 7325 (C/852), pp. 82-87 (1952)。相關歷史記載參見鄭斌教授（Bin Cheng）所著之THE LAW OF INTERNATIONAL AIR TRANSPORT, pp. 32-33 (London: Stevens & Sons Limited, 1962)；及Jacob Schenkman, *supra* note 2, pp. 136-137；及Thomas Buergenthal, *supra* note 2, pp. 39-40。

<sup>8</sup> ICAO視台灣為中國之一省，自一九七四年起即由中共政府在該組織中代表。然而台灣之領域卻受事實上獨立存在之中華民國政府之排他管轄，該領域在國際民航舞台上扮演著重要角色。使用頻繁之中正國際機場、班次密集之台北-香港、台北-東京航線，以及活躍於國際之中華航空公司與長榮航空公司皆不受中共之管轄，中共政府並未將有關台灣之資料送交ICAO，因而在此組織之中，台灣並不存在。相關討論，詳見Michael Sheng-ti Gau之博士論文GOVERNMENTAL REPRESENTATION FOR TERRITORIES IN THE INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION, pp. 5-20 (Ph.D. thesis defended at Leiden University on 25 February 1997)。

<sup>9</sup> 參見Shawcross and Beaumont, AIR LAW, Vol. 1, p. 100 (4<sup>th</sup> ed.; London: Butterworths; 1977); 及D.H.N. Johnson, RIGHTS IN AIR SPACE, pp. 58-59 (Manchester University Press, 1965); 亦參見H. G. Schermers, INTERNATIONAL INSTITUTIONAL LAW, pp. 558-559 (2nd ed.; Alphen aan den Rijn, The Netherlands: Sijhoff & Nordhoff, 1980)。

<sup>10</sup> 該 條 文 如 下：  
本組織之宗旨與目的，在發展國際航空之原則及技術，並促成國際空中運輸之規劃及發展，俾達成：

- (1) 確保全世界國際民用航空安全及有序之成長；
- (2) 為和平之目的鼓勵航空器之設計與操作技術；
- (3) 鼓勵國際民用航空之航路、航空站及航空設施之發展；
- (4) 滿足全世界人民對安全、正常、有效及經濟之空運之需要；
- (5) 防止因不合理競爭所造成之經濟浪費；
- (6) 確保完全尊重締約國之權利及確保各締約國享有經營國際航線之公平機會；
- (7) 避免締約國間之差別待遇；
- (8) 促進國際飛航之安全；

要之責任似為第六款所述之「保證締約國<sup>11</sup>之權利充分受到尊重」。觀察國際航空運輸之實際情況，航線所及之範圍並不限於雙邊航約締約國國內之航點。締約國之航空公司在商業利益趨使下自當選擇經營有運量需求之航線。該航線啟始點、中間點、目的地點或延遠點所在區域之國際法地位，或有無法稱為國家或國家地位具爭議者，皆不為航空公司考慮飛航與否之因素<sup>12</sup>。ICAO既然不能阻止其會員國之航空公司經營此種業務，為促進會員國航空公司與國民全球空中旅行之安全，確保本公約當事國之權利<sup>13</sup>充分受到尊重，以切實執行上述本公

---

(9) 普遍促進國際民航各方面之發展。

參見XVIII-II, AASL, p. 35 (1993)。

<sup>11</sup> 依據一九六九年五月二十三日於維也納簽訂之條約法公約(Vienna Convention on the Law of Treaties)第二條，稱「締約國 (Contracting State)」者，謂不問條約已未生效，同意承受條約拘束之國家。稱「當事國(Party State)」者，謂同意承受條約拘束及條約對其有效之國家。鑑於芝加哥公約已於一九四七年四月四日生效，本文凡提及同意承受該公約拘束之國家，皆以「當事國」稱呼之。又芝加哥公約為國際民航組織之憲法，故而本公約當事國亦具有本組織「會員國」之身分。此二名稱在本文實代表同意承受該公約拘束之國家之兩重身分。維也納條約法公約之中譯本，見丘宏達（編輯），〈現代國際法基本文件〉，頁49-73，（第四版，台北：三民書局；民國八十年三月）。其英文本，請參見1155 UNTS 331。及Ian Brownlie (ed.), BASIC DOCUMENTS IN INTERNATIONAL LAW, pp. 388-425 (4th ed., Oxford: Clarendon Press; 1995)。另外有關芝加哥公約締約國之經濟權之保障，參見H.A. Wassenbergh, POST-WAR INTERNATIONAL CIVIL AVIATION POLICY AND THE LAW OF THE AIR, pp. 12, 22 (2<sup>nd</sup> ed.; The Hague: Martinus Nijhoff, 1962)。

<sup>12</sup> 台灣即為最佳例證，美國、加拿大、巴拿馬、日本、香港、澳門、越南、菲律賓、馬來西亞、泰國、印尼、新加坡、南非、澳大利亞、紐西蘭、奧地利、義大利、瑞士、法國、比利時、荷蘭、盧森堡、英國及德國均承認中華人民共和國之北京政府為中國之合法政府，均不挑戰或不反對中共政府所持之「台灣為中國之一部份」之立場。然而這些國家均與台灣有通航關係。詳細討論，請見Michael Sheng-ti Gau, *supra* note 8, pp. 14-17 & 82-84。並請詳參李子文教授在中華民國立法院外交及僑務委員會中（於民國八十三年六月一日及八十四年二月十日）所提出之兩篇研究報告，見〈立法院公報〉第八十三卷第四十一期（下）頁225-234；及第八十三卷第八十二期，頁276-283。在此兩篇報告中，李子文教授就所有與中共政府建交之國家所簽之建交公報，檢視外國政府對於中共政府所持之上述主張所持之立場。

<sup>13</sup> 國際法中「國籍」(nationality)之功能，在於提供國家對於一受到損害之個人或公司在國際法體系中向造成損害之另一國提起國際索賠要求(international claim)，以遂行對該人或該公司之外交保護(diplomatic protection)前，所必須證明存在之「法律上之聯繫」。理論上來說，當個人受到損害時，國際法認為該個人之國籍國(即與該個人有國籍上聯繫之國家)才是真正之受害者。該國籍國為該個人提起國際索賠要求所得之賠償金，得不交付予該個人。如不交付，國籍國並不違反國際法。因此國家對於擁有其國籍之個人之「不受到」侵害，擁有國際法上之利益

約第44條第六款所課予之義務，本組織遂受法律之拘束，應致力「促使有效統治全球所有領域之所有政府當局普遍採行及適用其所頒行之國際標準與建議措施（International Standards & Recommended Practices）」<sup>14</sup>。在國際組織「功能性概念（notion of function）」指導下，為達上述目的<sup>14</sup>，ICAO迄今已採行下述三項措施。

首先也是最直接之方法就是努力達成ICAO會籍之普遍化，使所有國家在國際法上均受拘束以履行芝加哥公約之所有義務，包括由ICAO所制定之國際標準與建議措施中所含之義務<sup>15</sup>。此目標已幾近完

---

（legal interests）。參見Michael Akehurst, *A MODERN INTRODUCTION TO INTERNATIONAL LAW*, p. 88 (6<sup>th</sup> ed.; London: Allen & Unwin, 1987); Ian Brownlie, *PRINCIPLES OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW*, p. 480 (4<sup>th</sup> ed.; Oxford: Clarendon Press, 1990); R. Jennings & A. Watts, *OPPENHEIM'S INTERNATIONAL LAW Vol. I, PEACE, INTRODUCTION AND PART 1*, p. 512 (9<sup>th</sup> ed.; London: Longman Group U.K. Limited, 1993)。

<sup>14</sup> 各國際組織為實現其創設之目的，滿足會員國對某特定利益之需要，而有不同之結構設計及運作之方式，國際組織與其會員國間之權利義務關係亦為有效執行該組織任務之必要而有個別之設計，此為研究國際組織法之最基本之原則。有關國際組織之功能之概念（notion of function），請見此領域之權威學者 M. Virally 之論述：

...it (Notion of function) is an organization's function that constitutes its true *raison d'être*. And it is in order that it may perform this function that its members states have established it and take part in its operation, bearing the cost and accepting the constraints that inevitably derive from it. Moreover, the organization's structure is directly determined by this function or purpose. The structure is designed to enable the organization to fulfil the purpose assigned to it as efficiently as possible having regard to the conditions and limitations that the founding states have deemed it necessary to impose, so that it may be achieved in accordance with their interests, as defined by them. In other words, the organization's structure is itself subordinate to the requirements of its function. Experience also shows that in many cases modifications occur in the structure as and when these requirements change, and in accordance with them.

參見 M. Virally, "Definition and Classification: A Legal Approach", 29 *INTERNATIONAL SOCIAL SCIENCE JOURNAL*, 58 at 66 (1977)。轉引自 H.G. Schermers & N.M. Blokker, *supra* note 2, p. 34。同時參考饒戈平之書，*supra* note 2, pp. 104-108。

<sup>15</sup> 依據既已接受之「會籍普遍化」原則，理事會在一九四七年第三次會議中通過下述決議：  
理事會指示主席

1) 對未依國際民用航空公約成為締約國之國家表明其達到國際民航組織會籍普遍化之期望，俾便該組織得以完全實現其宗旨及目標，...

參見ICAO, *Proceedings of the Council-2<sup>nd</sup> Session (1947)*, pp. 62-63, Doc 7248-C/839。該決議在Doc 4595-C/564。關於ICAO所制定之國際標準及建議措施其「種類及事項」，可參見本公約第三十

成，因為迄至一九九六年底，本公約當事國已達185國<sup>16</sup>。

在進一步討論前，必須將會籍普遍化（Universal Membership）與代表性普遍化（Universal Representation）兩大概念做定義上之區別。會籍普遍化之目的在促使世界上「所有國家」成為ICAO之會員（Member），雖然其合法政府未必實際控制及管轄其所有領域。而代表性普遍化之概念其涵蓋面則較廣，不祇會員，更包括觀察員（Observer）。此概念又可細分為國家代表之普遍化（Universal Statal Representation）與領域代表之普遍化（Universal Territorial

七條：

締約各國承允在關於航空器、人員、航路及各種輔助服務之規章、標準、程序及工作組織方面進行合作，就以採用統一辦法即能便利及改進空中航行之事項，應儘力求得可行之最高程度之一致。

為此，國際民航組織應根據需要就下列事項隨時制定並修改國際標準、建議措施、及程序：

- 一、通信系統及助航設備，包括地面標誌；
- 二、機場及降落地區之特證；
- 三、空中規則及空中交通管制辦法；
- 四、飛行及機務人員證件之頒發；
- 五、航空器之適航性；
- 六、航空器之登記及識別；
- 七、氣象資料之收集及交換；
- 八、航行記錄簿；
- 九、航空地圖及圖表；
- 十、海關及移民手續；
- 十一、航空器遇險及失事調查；

以及隨時認為適當之有關空中航行之安全、規律及效率之其他事項。

至於此種國際標準及程序之「法律效力」，請參見本公約第三十八條：

任何國家如認為對任何上述國際標準或程序在所有方面之遵行並非可行，或在任何國際標準或程序修正後，對於令其國內之法規或實踐完全符合此種國際標準或程序，並非可行者，或該國認為有其必要在任何特定方面訂定不同於國際標準所載之法規或實踐者，均應立即將其本國之實踐與國際標準所定不同者二者間之差別通知國際民航組織。任何國家在國際標準修正後，不欲對國內有關法規及實踐上加以適當修正者，應在國際標準之修正條文通過後六十天內通知理事會，或表明其擬採行之措施。遇此情況，理事會應將該國際標準與該國有關實踐之間在一項或幾項上存在之差別立即通知所有其他國家。

參見趙維田，*supra* note 3, pp. 583-584。另見XVIII-II AASL, pp. 29-31（1993）。

<sup>16</sup> 參見ICAO, Annual Report of the Council - 1996, Doc 9685, Appendix 1, p. A-1（1997）。

Representation) 二項子概念。國家代表之普遍化其目標為促使所有非會員「國」以觀察員身份在ICAO之會議中出席。領域代表之普遍化目標更廣，除邀請ICAO非會員國外，同時再邀請具爭議性、或依據國際法並不滿足國家定義<sup>17</sup>之領域政府實體 (Territorial Governmental Community) 成為ICAO之觀察員。由於祇有國家能成為ICAO之會員而持有會籍，吾人遂不必再區別國家會籍之普遍化與領域會籍之普遍化兩者間之差異。

在會籍普遍化之目標完成前，ICAO為達到國家代表之普遍化，已採取第二項行動，即邀請非會員國以觀察員身份出席其活動，尤其針對其制定法律之會議 (Law-Making Conferences) 及相關之研討會以聽取意見<sup>18</sup>。如此擬定之公約草案便能反應更多國家之觀點，因而提高日後全球一致遵行之機會。ICAO並將所制定之國際標準與建議措施分發給各國，俾便非會員國納入其國內民航法規之中<sup>19</sup>。

<sup>17</sup> 習慣國際法中對於國家屬性 (Statehood) 所設之條件，請參見於 1993 年 12 月 26 日於 Montevideo 簽訂之國家權力義務公約 (Convention on the Rights and Duties of States) 第一條之規定：「國家作為國際法人，應具備下列資格：(1) 固定之居民；(2) 一定界限之領土；(3) 政府；及 (4) 於他國交往之能力。(The State as a person of international law should possess the following qualifications: - (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) a Government; and (d) a capacity to enter into relations with other States.)」此定義性條文銜認為習慣法之成文化，不但拘束該條約之當事國，亦拘束該條約之第三國。參見 165 League of Nations Treaties Series (LNTS) 19，及丘宏達 (主編) 陳治世、陳長文、俞寬賜、王人傑等合著，〈現代國際法〉，頁 172，(第五版；台北：三民書局；民國七十五年二月)。

<sup>18</sup> 邀請非會員國以觀察員身份參與ICAO活動之理由亦見諸於理事會第二會期第三次會議。ICAO, *Proceedings of the Council-2<sup>nd</sup> Session* (1947) pp.62-63, Doc 7248-C/839. 其中記載道：

期望達到各國普遍採行ICAO之標準與建議措施，為本組織最重要之目標之一，以利促進民航安全。理想地狀況為，此目標經由所有政府普遍接受本組織之會籍來達成。鑒於會籍普遍化之目標尚未達成，為鼓勵非締約國採行這些標準與建議措施，本組織已盡一切努力邀請這些國家參與本組織之會議，並將所有相關文件送達各該國……

參見ICAO Doc 4651-C/568 (5/9/47), para. 1。

<sup>19</sup> *Ibid.*。亦參見Rule 59 of the *Rules of Procedure for the Council* (5<sup>th</sup> ed. 1980)，載述如下：

理事會文件，除了非公開會議之會議紀錄外，得提供給非締約國、國際組織及大眾。但理事會或其主席另有不同指示者，不在此限。

Doc 7559/5, p. 21。至於1988年修改之Rule 40 of the *Rules of Procedure for Standing Committees of the Council* 則 提 到

委員會文件，除了非公開或機密會議之決議摘要或紀錄外之，得提供給非締約國、國際組織及大眾，但委員會或理事會主席另有不同指示者，不在此限。



吾人必須注意，ICAO非會員國，本非芝加哥公約之當事國，自無法律義務遵守本公約之條文，遑論ICAO所制定之各項國際標準與建議措施。不過，倘若這些國家之官員以觀察員身份出席ICAO之會議，仍可有效地令其政府感受到國際輿論壓力，以迫使其遵行ICAO相關之法規。

其三，為了將遵守ICAO法規一事轉化成非會員國之國際法義務，ICAO一直呼籲所有會員國與非會員國簽署「並行協定」(Collateral Agreements)<sup>20</sup>，否則在法律上該非會員國（非本公約當事國）不負條約之義務去遵守芝加哥公約法律體系下之各種規定<sup>21</sup>。所有會員國都被ICAO要求在其與非會員國簽署之航空協定（Air Services Agreements）中以一「納入條款」明定：芝加哥公約、及ICAO所制定之國際標準與建議措施應適用於兩造之航空關係<sup>22</sup>。因

---

參見Amendment No. 3 to the Rules of Procedure for Standing Committees of the Council (Doc 8146), in Doc 8146-C/930/2 Amendment No. 3 (18/3/88)。亦請參見以下註61之內容。中華民國政府對ICAO所制定頒行之諸項規則亦納入國內法予以遵守。請參考中華民國民用航空法第一條及第九十二條第二款之規定。

<sup>20</sup> 若甲條約之某條款受抄錄而納入就該條約而言為第三國（A國）自身所締結之乙協定（與甲條約並行之國際協定），則該條款「依據乙協定」對A國即具法律約束力，並賦與其權利及義務。詳見Fitzmaurice對聯合國國際法委員會（International Law Commission, ILC）所提之條約法公約之草案第11條及第24條，請參考II ILC YEARBOOK, pp. 78-79, 82, 91, 105 (1960)。亦請見59 AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW (AJIL), p. 219 (1965)。同時參考常設國際法院（Permanent Court of International Justice, PCIJ）在 *Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory* 一案中所提之諮詢意見（Advisory Opinion），PCIJ Ser. A/B, No. 44, p. 31（Advisory Opinion of 4 February 1932）。以及PCIJ在 *Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex* 一案中所下之判決（Judgment），PCIJ Ser. A/B, No. 46, pp. 141, 147 (Judgment of 7 June 1932)。另參考哈佛大學法學院為草擬條約法公約所曾準備之草案，Research in International Law Under the Auspice of the Faculty of the Harvard Law School - Law of Treaties Draft Convention for the Codification of International Law (Harvard Research)，詳見29 AJIL SUPPLEMENT, p. 934 (1935)。同時詳參國際條約法權威學者Lord McNair之著作LAW OF TREATIES，頁311-312，（Oxford: Clarendon Press, 1961）。

<sup>21</sup> 依據習慣國際法，條約之第三國並不負擔該條約之義務，亦不享受該條約之權利。此一原則已明定於1969年維也納條約法公約第34條：「條約非經第三國同意，不為該國創設義務或權力。」參見丘宏達，註11之前引書，頁58。以及8 ILM 679 (1969)。

<sup>22</sup> 參見ICAO, *Proceedings of the Council-2<sup>nd</sup> Session (1947)*, p. 63, Doc 7248-C/839. 另Doc 4651-C/568中提供一遵循之範例如下：

此，依據此種雙邊協定，這些非會員國在國際法上便負擔條約義務，必須遵守芝加哥公約以及ICAO所制定之國際標準與建議措施。

事實上，前述第三種作法可拘束國際民航行為者之數量要比第一與第二種措施所能涵蓋者為多。換言之，法律地位具有爭議之領域政府實體仍可經由雙邊空運協定（並行協定）被納入ICAO主導制定之國際航空法規範體系中<sup>23</sup>。然而，若「領域代表普遍化」之原則得以實現，情況便能更趨完善。只要該實體能在ICAO會議中出席，即便僅以觀察員身份參加活動，亦不妨礙該實體感受到來自所有ICAO會員國之輿論壓力。事實上，倘若牽涉ICAO會員國國民之空中旅遊安全，會員國即擁有法律上之利益，得在ICAO這個論壇中給與此種領域政府實體相關之批評與壓力。

綜合上述初步觀察，「領域代表之普遍化」似未能在所有法律層面（如立法、執行、以及透過ICAO論壇抵制不遵行者）中體現，因而ICAO所採之措施似尚難滿足前述之「促使有效統治全球所有領域之所有政府當局普遍採行及適用ICAO頒行之國際標準與建議措施」之目標。然而，就ICAO現行內部規定而言，是否其涵蓋之範圍及條文之設計足以充分達成、甚至已然達成此項目標？為回答此問題，吾人則必須對ICAO觀察員制度做實證研究。以下之討論將集中於各種述及觀察員之ICAO程序規則（Rules of Procedures）之條文。為解釋此類規則，吾人必須參酌ICAO相關實踐、檢視自一九四七年ICAO召開第一次會議以來理事會（Council）及大會（Assembly）之相關作業，尤其著重於理事會每次決定選擇及邀請觀察員時之政策考量。

## 參、由ICAO各類程序規則論代表非締約國之觀察員

### 一、觀察員之定義

---

締約雙方同意，國際民航中既定並獲一般承認之標準與建議措施，適用於彼等之國內措施與規定中。

<sup>23</sup> 例如一九九二年七月二十四日中華民國與盧森堡雙方民航局間簽署之交換航權協定第九條（一）及（三）項及第十條；及一九九一年十一月十五日簽署之中華民國與南非之雙邊空運協定修訂本第八條及第九條。並請參考一九五七年英國與蘇聯（當時尚未成為芝加哥公約之當事國）之雙邊空運協定（U.K.-U.S.S.R. Air Services Agreement）其附件（Annex）中第十四段。轉引自鄭斌（Bin Cheng），*supra* note 7, pp. 68 & 329。

依據「理事會程序規則」<sup>24</sup>，觀察員定義如下：

「代表一未於理事會佔有席位之締約國、一非締約國、一國際組織或其他團體之個人，經其國家或組織指定並授權參與理事會一項或多項會議，對動議或修正案不具投票、提案、或附議之權利，並符合理事會所定之其他此類條件，持有其被任命之憑證文書者。」

與其他ICAO機關之規定相較，此一定義涵義最廣<sup>25</sup>。觀諸ICAO「區域空中航行會議指南及其議事程序規則」，觀察員定義為「此會議會員國代表之外，受理事會邀請，代表任何國家或其他團體參加會議之個人者<sup>26</sup>」。後者文字短，卻陳述一重點：就是首先必須受理事會邀請，方有可能出席ICAO各類會議<sup>27</sup>。參加大會之邀請可由大會本身發給<sup>28</sup>。然而大會可以並業已將此邀請之權力授與理事會行使之<sup>29</sup>。

值得吾人注意的是，除了締約國、非締約國及國際組織，包括政府間與非政府間國際組織外，還有另一類稱之為「其他團體<sup>30</sup>」者亦

<sup>24</sup> ICAO, *Rules of Procedure for the Council*, (5<sup>th</sup> ed. 1980), Doc 7559/5, pp.1-2。

<sup>25</sup> 亦參見*Rules of Procedure for Standing Committees of the Council*, (2<sup>nd</sup> ed. 1981) Doc 8146-C/930/2, pp. 1-2所下之定義。該定義經理事會於1961年3月10日通過，之後分別於1962年11月28日、1964年5月27日、1969年3月17日、1973年6月1日及1976年3月17日修正。亦參見*Rules of Procedure for the Air Navigation Commission* (2<sup>nd</sup> ed. As revised on 17 March 1975), Doc 8229-An/876/2, p.1。

<sup>26</sup> 參見ICAO, *Directives to Regional Air Navigation Meetings and Rules of Procedure for their Conduct* (6<sup>th</sup> ed. 1991) Doc 8144-AN/874/6, p.15。

<sup>27</sup> 亦參見Rule 1(3) of the *Standing Rules of Procedure for Meetings in the Air Transport Field (Worldwide Conferences and Division Session)*, (5 June 1967) Doc 8683-AT/721, p. 1; Rule 5 of Section I of *Rules of Procedure for Legal Committee*, (4<sup>th</sup> ed. 1989) Doc 7669-LC/139/4, p. 6; *Rules of Procedure for the Conduct of Divisional-Type Air Navigation Meetings*, in *Directives to Divisional-type Air Navigation Meetings and Rules of Procedure for their Conduct* (1983) Doc 8143-An/873/3, p. 13; and Rule 33 (a) of *Rules of Procedure for the Council* (5<sup>th</sup> ed. 1980) Doc 7559/5, p. 13; and Rule 16 of the *Rules of Procedure for Standing Committee of the Council* (2<sup>nd</sup> ed. 1981) Doc 8146-C/930/2, p. 7。

<sup>28</sup> 參見Rule 5 of the *Standing Rules of Procedure of the Assembly of the ICAO* (5<sup>th</sup> ed. 1990) Doc 7600/5, p. 2。

<sup>29</sup> ‘第五屆大會決議：

邀請非締約國及公、私國際組織參與未來大會之權力，於此授與理事會，理事會得依其裁量轉授此項權力。

參見Assembly Resolution A5-3, in ICAO, *Assembly Resolutions in Force* (as of 8 October 1992), Doc 9602, p. I-18. 及下面附註100-102及其內文。

<sup>30</sup> 參見*Rules of Procedure for the Council* (5<sup>th</sup> ed. 1980) Doc 7559/5, p. 1; *Rules of Procedure for*

有資格受理事會邀請派代表以觀察員身份參與ICAO之活動。就此而論，「領域代表普遍化」之概念作為ICAO觀察員制度之一部分，促使具爭議性或不為國家之領域政治實體得以「其他團體」為名，獲取資格受邀派遣觀察員參與ICAO活動，基於國際組織之「功能之概念」（Notion of Function），似亦言之成理。然而此項論點尚須透過ICAO之實踐來確認，作者稍後將在本文探討之。

## 二、觀察員參與ICAO之會議

觀察員參與ICAO會議前，必須將經合法簽署並載明其法定資格及能力之授權文件存放於秘書長（Secretary General）處<sup>31</sup>。在秘書處審查授權文件並提出合格與否之結果報告前<sup>32</sup>，觀察員有權參與會議，唯須遵守程序規則所訂之限制<sup>33</sup>。若發現該授權文件不充分者，ICAO得禁止其繼續參與活動<sup>34</sup>。一般而言，觀察員參與ICAO會議時，對動議或修正案不具投票、提案、或附議之權利<sup>35</sup>。

ICAO之會議舉行方式有兩種--不為公開即為祕密（即非公開或機密）之會議。觀察員得參與公開之會議。但代表非締約國及其他團體之觀察員，除非特別邀請，不得參加祕密會議或於祕密性會議中發

---

*Standing Committees of the Council* (2<sup>nd</sup> ed. 1981) Doc 8146-C/930/2, p. 1; *Rules of Procedure for the Conduct of Divisional-type Air Navigation Meetings* (1983) Doc 8143-AN/873/3, p. 13; and *Rules of Procedure for the Conduct of Regional Air Navigation Meetings* (6<sup>th</sup> ed. 1991) Doc 8144-AN/874/6, p. 15。

<sup>31</sup> 參見Rule 2 of the *Rules of Procedure for the Council* (5<sup>th</sup> ed. 1980) Doc 7559/5, p. 3; Rule 6(a) of the *Standing Rules of Procedure of the Assembly of the ICAO* (5<sup>th</sup> ed. 1990) Doc 7600/5, p. 2。

<sup>32</sup> 參見Rule 3 of the *Rules of Procedure for the Council* (5<sup>th</sup> ed. 1980) Doc 7559/5, p. 3; and Rule 6 (b) of the *Standing Rules of Procedure of the Assembly of the ICAO* (5<sup>th</sup> ed. 1990) Doc 7600/5, p. 2。

<sup>33</sup> 參見Rule 4 of the *Rules of Procedure for the Council* (5<sup>th</sup> ed. 1980) Doc 7559/5, p. 3; and Rule 7 of the *Standing Rules of Procedure of the Assembly of ICAO* (5<sup>th</sup> ed. 1990) Doc 7600/5, p. 2。亦參見Rule 7(1) of the *Standing Rules of Procedure for Meetings in the Air Transport Field (World-wide Conferences and Division Session)*, 其中載述道：

觀察員得參與全體大會、委員會及附屬委員會之審議，除非該相關會議另有相反之決定或邀請其出席會議之文件排除某審議項目。

請參考Doc 8683-AT/721 (5 June 1967) p. 3。

<sup>34</sup> *Ibid*。

<sup>35</sup> 見前附註24。

言。依據理事會程序規則第三十九條<sup>36</sup>：

「理事會非公開之會議應對代理人（Alternates）及陪同代表與會之顧問開放之；除非理事會另有決定，亦應對代表其他締約國之觀察員開放；並對秘書處成員開放，倘若其出席係為舉行該會議所必要，或為秘書長所要求者；以及對理事會所邀請之任何其他個人開放之。」

此外，一經理事會邀請，該觀察員即得參與理事會之任何會議<sup>37</sup>。

### 三、非會員國參與法律委員會（Legal Committee）

ICAO法律委員會為一常設委員會，創設於一九四七年召開之ICAO第一屆大會<sup>38</sup>。此委員會繼承了於一九二五年創設而於一九四七年召開最後一次會議之「航空法專家國際技術委員會」（Comite International Technique d'Experts Juridiques Aeriens，簡稱CITEJA）。本質上，法律委員會之職責即為航空私法之成文化（法典化）<sup>39</sup>。「國家代表之普遍化」原則最能在本機關之工作中落實<sup>40</sup>。非會員國

<sup>36</sup> (5th ed. 1980) Doc 7559/5, p. 14; Rule 19 of the *Rules of Procedure for Standing Committees of the Council* (2<sup>nd</sup> ed. 1981) Doc 8146-C/930/2, p. 8; Rule 25 of the *Standing Rules of Procedure of the Assembly of the ICAO* (5<sup>th</sup> ed. 1990) Doc 7600/5, p. 7; Rule 22 of the *Rules of Procedure for the Legal Committee*, Doc 7669-LC/139/4, pp. 10-11; Rule 14 of the *Rules of Procedure for the Air Navigation Commission* (2<sup>nd</sup> ed. As revised on 17 March 1975) Doc 8229-An/876/2, p. 4。

<sup>37</sup> 參見Rule 33(a) of the *Rules of Procedure for the Council* (5<sup>th</sup> ed. 1980), Doc 7559/5, p. 13。亦參見Rule 16 of the *Rules of Procedure for Standing Committees of the Council* (2<sup>nd</sup> ed. 1981), 其中載述道：

委員會，經理事會主席同意，得邀請非締約國及國際組織或其他團體派一位或多位觀察員代表出席該委員會之任何會議。

參考Doc 8146-C/930/2, p. 7。

<sup>38</sup> 其組織章程（Constitution）以及公約草案之核准程序（The Procedure for the Approval of Draft Conventions）均於此次會議中通過。該組織章程條文參見ICAO Doc 4411 A1-P/45 (3/6/47) p. 49。「核准程序」之建議條文，參見ICAO Doc 4382 A1-LE/65 (24/5/47) p. 13。「核准程序」之建議條文經大會通過。見ICAO, *Proceedings of the Council-1<sup>st</sup> Session (1947)* Doc 6808-C/791, p. 41。該二項文件均於一九五三年第七屆大會中修正。修正條文見Legal Committee - Constitution, Procedure for Approval of Draft Conventions, Rules of Procedure (4<sup>th</sup> ed. 1989) in ICAO, Doc 7669-LC/139/4。

<sup>39</sup> 有關此二機關之簡史與其成就，參見ICAO Doc 7669-LC/139/4, pp. (I)-(iv)。

<sup>40</sup> 見大會決議16-36, 引述如下：

本大會

回顧先前關於各國參與航空法國際公約之決議A10-39, A12-23及A14-38;

...

在此情況下所扮演之角色將於後段加以詳述。

ICAO法律委員會之國際航空私法成文化工作，乃經由該委員會在會議中討論業經同意之議程<sup>41</sup>，及附屬委員會（Sub-Committee）<sup>42</sup>或由附屬委員會成立之工作小組（Working Groups）<sup>43</sup>準備之條文草案。就此種會議，非會員國經法律委員會<sup>44</sup>推薦並由理事會<sup>45</sup>授權者，得派觀察員出席。於此階段，受邀之觀察員<sup>46</sup>雖有權在附屬委員會或工作小組內發表意見，仍不享有投票權<sup>47</sup>。

當法律委員會認為某公約草案業已充分討論，足以以最終草案（Final Draft）之形式提交各國時，該草案須先呈送理事會<sup>48</sup>。理事會選擇適當時機<sup>49</sup>將草案分送各國（包括非締約國）傳閱，並徵詢其意見<sup>50</sup>。公約最後草案接著應在與大會同時召開之國際立法會議（International Law-Making Conference）中討論。於此立法會議中，理事會視情況得邀請其認為必須參與之非會員國參加，並決定其是否享有投票權<sup>51</sup>。非會員國在此所扮演之角色，相較於ICAO其他機關會

---

認知一事實：即唯有此等公約受到普遍參與，為此等公約所涵蓋之國際規則其統一化之利益方得獲致並強化之；

...

1. 表達其對所有相關國家儘快成為航空法公約之當事國之希望。...

參見ICAO, *Assembly Resolutions in Force* (as of 8 October 1992), Doc 9602, p. VI-1。

<sup>41</sup> 參見Rules 9-11 of the *Legal Committee Rules of Procedure*, in ICAO Doc 7669-LC/139/4, pp. 7-8。

<sup>42</sup> 參見 *ibid.* Rule 12, p. 8.及*ibid.* Rule 28A p. 12. 成為附屬委員會之委員所必須符合之標準中，最重要者即為該會員國對該委員會之工作所能提供之貢獻。其他之考慮因素例如，地理區域代表性、語言之分布以及各種法律體係彼此之平衡等。參見Paragraph 1.1.1. of Attachment A - *Procedure for the Preparation of Draft Conventions*, *ibid.*, p. 23. 應注意的是，附屬委員會得透過秘書長要求非締約國對所研究之主題引發之問題提出其看法與其他資訊。*ibid.* p. 23。

<sup>43</sup> 參見Rule 15, *ibid.*, p. 9。

<sup>44</sup> 見Article 2 (d) of *Legal Committee Constitution* as revised in 1953, in ICAO Doc 7669-LC/139/4, p. 1.

<sup>45</sup> 參見Rule 5 of the *Rules of Procedure of the Legal Committee*, *ibid.* p. 6。

<sup>46</sup> 參見Rule 24, *ibid.*, p. 11。

<sup>47</sup> Rules 22 & 36, *ibid.*, pp. 10及14。

<sup>48</sup> Paragraph 1 of the *Procedure for Approval of Draft Conventions as revised in 1953*。參見ICAO Doc 7669-LC/139/4, p. 3。

<sup>49</sup> 見Paragraph 2, *ibid.*。

<sup>50</sup> 見Paragraph 3, *ibid.*。

<sup>51</sup> 見Paragraph 4, *ibid.*。

議中之角色更為重要。

#### 肆、ICAO觀察員之候選人

一九九五年一月三十日，ICAO理事會主席阿薩德·柯泰得博士（Dr. Assad Kotaite）向理事會代表們<sup>52</sup>發布了一份「ICAO非締約國之修正名單」（Revised List of ICAO Non-Contracting States），其目的之一即在決定參與ICAO各項活動之觀察員候選人。在附件中陳列了截至一九九四年十二月十五日前之九個ICAO非締約國名單<sup>53</sup>，其子標題為「聯合國或其專門機構之會員（Member of the UN or of a Specialized Agency）」<sup>54</sup>。因此，在ICAO體制中「非締約國」似乎被定義為聯合國或其專門機構之會員但非芝加哥公約之當事國者。由此引發了幾個值得吾人探討的問題。

首先，聯合國或其專門機構之會籍是否為一領域政治實體（包括國家）獲邀為ICAO觀察員之必要條件？換言之，是否不具聯合國及其專門機構會籍之其他非芝加哥公約當事國及法律地位有爭議之領域政治實體，因其不為此處所謂之「非締約國」，即不予考慮？假設答案係肯定，那麼自何時起此項條件被列為必要條件？倘若答案為否定，此類會籍與決定邀請為ICAO觀察員又有何關連？其次，聯合國及其專門機構之會籍是否為一領域政治實體獲邀為ICAO觀察員之充分條件？是否只要具有此項資格者即受邀為ICAO觀察員？若答案為否定者，尚須那些其他條件加以配合？

關於上述問題，ICAO實務中涉及邀請非會員國為觀察員之政策考量將於本文下一部份做廣泛之討論分析，以尋求解答。

#### 伍、ICAO邀請非會員國派遣觀察員所考量因素之分析

早在一九四七年九月十日，ICAO理事會之法律委員會於布魯塞爾為草擬某些航空法公約<sup>55</sup>召開了第一次會議。獲邀派代表以觀察員

<sup>52</sup> 見ICAO, PRES. AK/441, E 1/1 (30 January 1995).

<sup>53</sup> 九個國家為Andorra, Dominica, Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro), the Holy See, Liechtenstein, Palau, Saint Kitts and Nevis, Samoa, Tuvalu. *ibid*, p. 2。

<sup>54</sup> *Ibid*。

<sup>55</sup> 相關主題清單參見ICAO Doc 4382 A1-LE/65 (23/5/47) p. 15。由起草委員會準備之有關承認航空器權利公約草案條款（Articles of the Draft Convention on the Recognition of Rights in Aircraft），

身份出席之團體<sup>56</sup>中有二十三個非會員國<sup>57</sup>，其中十七國當時已為聯合國之會員國。僅有奧地利、保加利亞、芬蘭、匈牙利、義大利及羅馬尼亞等六國例外<sup>58</sup>。

誠如第四委員會（Commission No. 4）於一九四七年五月二十四日提出之最終報告中所指出，建議邀請為法律委員會第一次會議之觀察員之非締約國事實上即為「被邀請出席大會之所有非締約國」<sup>59</sup>。因此，吾人必須回顧理事會稍早邀請非會員國以觀察員身份出席一九四七年五月六日起召開之第一屆大會之原因<sup>60</sup>。依據一九四七年四月一日提出之理事會報告：

「理事會繼續遵循其於臨時階段（interim period）即已採行之政策，邀請非會員國及聯合國會員國以觀察員之身分出席本組織各區域及其他會議。為努力尋求對於臨時國際民航組織（Provisional International Civil Aviation Organization，簡稱PICAO）所制定之標準（Standards）、措施（Practices）與程序（Procedures）之普遍接受，各技術部門之最終報告、關於標準、措施與程序之建議（Recommendations）、以及空中航行服務（Air Navigation Services）之程序等文件，均已分送此等國家。遵循第一屆臨時大會（First Interim Assembly）之先例，非締約國將受邀派遣觀察員出席即將召開之ICAO大會。」<sup>61</sup>

顯然地，「國家代表之普遍化」原則是ICAO理事會邀請所有非會員國參加ICAO第一屆大會之原因，無論其是否具有聯合國會員資格。此原則源於臨時國際民航組織之實踐。第四委員會以其為基礎向理事

參見*ibid.* p. 19。最重要之草案包括：程序規則（法律委員會）、華沙公約修正案、詞彙定義、羅馬公約修正案、布魯塞爾議定書修正案、航空器機長之責任限制、衝突與法律地位等。

<sup>56</sup> 有某些國際組織派代表以觀察員身份出席此會議。

<sup>57</sup> 參見ICAO, *Proceedings of the Council, 1<sup>st</sup> Session* (1947), p. 41, Doc 6808-C/791.

<sup>58</sup> 參見Yb UN 1947-1948, pp. 313-318 (1949)。這些國家取得ICAO會籍之日期如下：奧地利(27 August 1948)、保加利亞(8 June 1967)、芬蘭(30 March 1949)、匈牙利(30 September 1969)、義大利(31 October 1947)、羅馬尼亞(30 April 1965)。參見XVIII-II, AASL, pp. 77-79 (1993)。這六個國家在一九五五年十二月十四日皆取得聯合國之會員資格。見47 Yb UN 1993, p. 1333 (1994)。

<sup>59</sup> 參見ICAO, Doc 4473 C/536 (20/6/47) p. 2。

<sup>60</sup> 參見ICAO, *Journal of the First Assembly* (1947)。

<sup>61</sup> 參見ICAO Doc 4023 A1-P/3 (1/4/47), p. 7。芝加哥國際民用航空公約於一九四四年十二月七日簽署，於一九四七年四月四日生效。因其為國際民航組織之憲法，因此國際民航組織必須自本公約生效日起方能成立。然而為了在過渡期間處理國際民航之事務，一九四四年芝加哥會議中即決定，先行成立一「臨時國際民航組織」，待本公約生效後由「國際民航組織」取而代之。參見趙維田，*supra* note 3, p. 106。



會提出建議，獲得後者同意邀請二十二個非會員國<sup>62</sup>。值得注意的是，這些國家在聯合國專門機構中之會籍，當時並未提及<sup>63</sup>。如下文所述，此一因素直到一九六一年才列入考慮<sup>64</sup>。

不過，理事會最後決定再增列一國緬甸<sup>65</sup>。讀過以下兩項文件後吾人就不難瞭解個中原因。其一為理事會法律委員會當時之組織章程，有關係文如下：「II、本委員會之宗旨為（a）研究並準備有關國際航空法之公約草案，尋求可能最多數之國家予以採行」<sup>66</sup>，其二為委員會所提之「關於公約草案通過程序決議之建議案」<sup>67</sup>，文字如下：

「大會茲決議

...

3. 在有關國際航空法之事務中，非締約國及國際組織應被邀請參加大會會議或任何研討會（conference），以儘可能符合本組織之一般政策；

...

5. 在討論及通過某公約草案之法律委員會之會議中，非締約國及國際組織，得由理事會決定，依據法律委員會程序規則之規定充分參與其活動（不享有投票權）。」

簡言之，選定這二十三個非會員國為觀察員之根據即為「國家代表之普遍化」原則，起初由第一屆臨時大會採行，隨後由ICAO理事會於第一屆大會加以實踐，其後再經第四委員會建議、由理事會同意採納為第一屆ICAO法律委員會之政策。在此原則指導下，「聯合國會

<sup>62</sup> 參見ICAO Doc 4473 C/536 (20/6/47), p. 2。

<sup>63</sup> 奧地利在一九一九年至一九三八年間曾為國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）之會員，第二次世界大戰後該國在一九四七年恢復會籍。保加利亞與芬蘭均於一九二〇年成為ILO之會員。匈牙利於一九二二年成為會員，義大利在一九一九年至一九三九年間持有ILO會籍，自一九四五年再度恢復會籍。有關萬國郵政聯盟（Universal Postal Union, UPU）之會籍，羅馬尼亞則在一九四八年十月二十二日前批准一九四七年巴黎郵政公約（Universal Postal Convention）。參見Yb UN 1947-1948, p. 892 (1949)。

<sup>64</sup> 見本文附註113。

<sup>65</sup> 理事會通過之國家名單，參見ICAO, Proceedings of the Council-1<sup>st</sup> Session (1947) Doc 6808-C/791, p. 41。

<sup>66</sup> Appendix A' to Resolution A1-46, Legal Committee Constitution, 見ICAO Doc 4411 A1-P/45 (3/6/47) p. 49。此組織章程係於一九四七年採行。其後於一九五三年第七屆大會中受修訂。此處引述之段落在一九五三年修訂之組織章程中遭刪除。參見ICAO, *Legal Committee: Constitution, Procedure for Approval of Draft Conventions, Rules of Procedure* (4<sup>th</sup> ed. 1989) Doc 7669-LC/139/4, p. (ii)。

<sup>67</sup> 參見ICAO Doc 4382 A1-LE/65 (24/5/47) p. 13。此程序也在一九五三年大會以A7-6決議修訂。參見ICAO Doc 7669-LC/139/4, p. (ii)。A7-6之條文，參見ICAO Doc 7669-LC/139/4, p. 3。

籍」並非不可或缺之考量因素，當然不為必要條件。

必須澄清的是，該六個前敵對國家，當時既非ICAO之會員，又不為聯合國會員，卻獲邀以觀察員之身份出席ICAO法律委員會第一次會議。他們受邀之理由何在？莫非基於其所擁有之聯合國專門機構之會籍？依據理事會一九四七年四月一日之報告指出<sup>68</sup>：

「理事會對於另一類非會員團體（前敵對國家）之政策，視其是否處於盟軍軍事佔領控制下而有區別。在盟軍軍事政府統治下之前敵對國家之代表權問題，迄今只出現過一次，就是在歐洲-地中海區域會議，彼時管領之軍事政府被要求代表受其控制之領域。未在盟軍控制下之前敵對國家之政府亦直接受邀參加同一會議。此二種情況皆為經考量技術之觀點後，認為確有必要讓該區域內所有領域皆有代表出席。

前敵對國家更多地參與本組織活動，係於第一屆臨時大會開始。大會授權理事會，當其認為前敵對國家之參與有助於此種會議目標之推動（根據第十七號決議）時，得邀請此種國家以不享投票權之方式參加區域空中航行會議及技術分組之會議。理事會於此授權下採取之第一項行動就是邀請前敵對國家派觀察員出席特殊無線電技術分組於英國及美國之通訊裝備展示會議。不久後，作為一般政策，理事會決定“邀請不在盟軍控制下之前敵對國家派遣觀察員出席臨時國際民航組織技術分組之會議”。」

因此，為外國軍隊佔領之前敵對國家所以被邀請，並非因其為聯合國專門機構之會員（這點根本隻字未提）。真正理由有二：其一，讓該區域內所有領域（包括這些前敵對國家各自之領域）都有代表出席會議，以達成ICAO會議之目標，確屬技術性上之必要。其二，因其本國政府實質上係控管自身領域之政府，有能力於其中實施所有ICAO之標準與建議措施。同理，如德國、日本及韓國之前敵對國家，外國佔領者實際上控管其領土，握有於該等領域內執行ICAO法律規章之權力，理事會認為（將於稍後詳加討論<sup>69</sup>），佔領國政府應負責代表其所佔領之領域，參與會議。簡言之，「技術上之必要性原則（Principle of Technical Necessity）」與「有效性原則（Principle of Effectiveness）」所導出之「務實原則」為指導原則。祇要某一領域確與會議主題有關，實際控管該領域之政府即受邀代表該領域參與該會議。

兩個月後，自十一月四日起「關於國際空中運輸商業權利之多邊協定會議」於日內瓦召開<sup>70</sup>。邀請非會員國以觀察員身分出席之函件

<sup>68</sup> 參見ICAO Doc 4023 A1-P/3 (1/4/47), pp. 7-8 (emphasis added)。

<sup>69</sup> 參見本文第「陸」之「一」段。

<sup>70</sup> 參見Wenceslas J. Wagner, INTERNATIONAL AIR TRANSPORTATION AS AFFECTED BY

送達義大利政府（該國當時尚非聯合國會員），以及身為「臨時國際民航組織」會員國但尚未成為芝加哥公約當事國之國家<sup>71</sup>。義大利於會議開始前一刻成為ICAO會員，因而享有投票權<sup>72</sup>。至於其他非會員國並不具投票權<sup>73</sup>。邀請這些國家派觀察員出席係因其為「臨時國際民航組織」之會員，此次日內瓦會議討論之協定草案原為該組織所起草，其目的為促成多邊交換航空營運權條約之簽署，實則係一九四四年芝加哥國際航空公約立法會議中未完成之任務<sup>74</sup>。

一九四八年ICAO理事會第三期第九次會議中，再度通過將受邀出席北大西洋暨歐洲-地中海區域空中航行會議之國家名單。在獲邀為觀察員之十一個非會員國中<sup>75</sup>，有六國當時尚非聯合國會員。是為阿爾巴尼亞、奧地利、保加利亞、芬蘭、匈牙利及羅馬尼亞<sup>76</sup>。其他五國為聯合國會員，包括黎巴嫩、盧森堡、敘利亞、蘇聯及南斯拉夫。顯然地，這十一國都是其領域與會議主題相關者。

在同一會議中亦對邀請以觀察員出席ICAO第二屆大會之國家名單加以討論。經決定應邀請二十四個非會員國<sup>77</sup>，其中有七國當時非聯合國會員，即奧地利、保加利亞、錫蘭、芬蘭、匈牙利、義大利及羅馬尼亞<sup>78</sup>。理事會主席在一九五二年曾指出提列擬邀請為觀察員之

---

STATE SOVEREIGNTY, pp. 163-171 (1970)。

<sup>71</sup> 參見ICAO, *Proceedings of the Council -2<sup>nd</sup> Session* (1947), pp.47-48, Doc 7248-C/839.及Doc 4598-C/566. 結果，多邊協定委員會（Commission on the Multilateral Agreement）通過墨西哥之提案，支持利用當事各國間輔助性之雙邊協定授與航權。多邊主義於此次會議並未成功。

<sup>72</sup> 義大利在一九四七年十月三十一日取得ICAO會籍，該國即為最初支持獲通過之墨西哥提案之五個國家之一。參見Dr. Paul J. de Dongo, *PROGRESS TOWARD THE MULTILATERAL EXCHANGE OF COMMERCIAL AIR TRANSPORT RIGHTS* (his LLM thesis submitted to McGill University), p. 238 (1954)。

<sup>73</sup> *Ibid.*。

<sup>74</sup> *Ibid.*, pp. 203-204。參見趙維田，*supra* note 3, pp. 20-21,123。

<sup>75</sup> 見ICAO, *Proceedings of the Council-3<sup>rd</sup> Session* (1948), p. 21, Doc 7310-C/846。

<sup>76</sup> 見Yb UN 1948-1949, pp. 1120-1121 (1950)。阿爾巴尼亞於一九九一年三月二十八日成為ICAO會員，奧地利之ICAO會籍始於一九四八年八月二十七日。見XVIII-II AASL, p. 77 (1993)。至於聯合國專門機構之會籍，阿爾巴尼亞在一九四八年即已成為萬國郵政聯盟之會員。見Yb UN 1947-1948 p. 892 (1949)。

<sup>77</sup> 見ICAO, *Proceedings of the Council-3<sup>rd</sup> Session* (1948), p. 36, Doc 7310-C/846。

<sup>78</sup> 見Yb UN 1948-1949, pp. 1120-1121 (1950)。錫蘭，後來改名為斯里蘭卡，在一九四八年六月一日成為ICAO之會員。見XVIII-II AASL, p. 79 (1993)。錫蘭自一九四八年起亦成為國際勞工組織之

國家名單中並無主導原則<sup>79</sup>。但本文作者則認為鑑於第二屆大會並未更改第一屆大會時所制定之邀請所有非會員國為觀察員之政策，「國家代表普遍化」原則似仍為「主導原則」。

理事會在同一會期之第十五次會議中又同意法律委員會在其第二屆會議應邀請二十二個非會員國派遣觀察員<sup>80</sup>。其中有六國當時尚非聯合國會員，包括奧地利、保加利亞、錫蘭、芬蘭、匈牙利及羅馬尼亞<sup>81</sup>。比較本會期之觀察員名單與（前一）第一屆會議觀察員名單後，可看出第二屆之名單中祇少了哥倫比亞，因為該國已成為ICAO之會員國<sup>82</sup>。可見法律委員會第一屆會議所採納之「國家代表普遍化」原則仍為理事會此時選擇觀察員之考量因素。聯合國會員之會籍並非必要條件之事實再次得到證實。

有趣地是，理事會於一九四九年第六會期第十次會議中決定不邀請任何非會員國參加第三次大會，因為其議題範疇僅限於<sup>83</sup>行政事務之性質<sup>84</sup>。第八屆大會所討論之事因亦極為有限，故理事會於一九五四年三月二日決定不邀請非會員國為觀察員與會<sup>85</sup>。第十一屆大會似乎亦有相同之狀況<sup>86</sup>，但理事會主席指出，因在該屆會議之暫定議程中至少有三項是「非行政性質」之重要事項，故應邀請所有聯合國會員中之非ICAO會員國以觀察員身分出席<sup>87</sup>。主席之此項提案後獲理事會通過<sup>88</sup>。

一九五〇年一月二十七日，理事會第九會期會議審議之焦點又在邀請非會員國以觀察員身份出席即將舉行之第四屆大會此項問題。協

---

會員國，見Yb UN 1947-1948, p. 826 (1949)。

<sup>79</sup> 見本文後附註103。

<sup>80</sup> 參見ICAO, *Proceedings of the Council-3<sup>rd</sup> Session (1948)*, p. 35 Doc 7310-C/846. 亦參見ICAO *Legal Committee-2<sup>nd</sup> Session-Minutes & Documents*, Doc 6014 LC/111 (16/8/48), p. (ix)。

<sup>81</sup> 見Yb UN 1948-1949, p. 1120-1121 (1950)。

<sup>82</sup> 哥倫比亞於一九四七年十月三十一日成為ICAO的會員。見XVIII-II AASL, p. 77 (1993)。

<sup>83</sup> 見ICAO, *Proceedings of the Council-6<sup>th</sup> Session (1949)*, p. 53, Doc 6957-C/807。

<sup>84</sup> 見ICAO, C-WP/811 (31/1/51), Subject No. 24.2, para. 1。

<sup>85</sup> 見ICAO, *Action of the Council-21<sup>st</sup> Session (1954)*, p. 26, Doc 7484-C/872 (1954)。

<sup>86</sup> 見ICAO, *Action of the Council-32<sup>nd</sup> Session (1957)*, p. 41, Doc 7857-C/904。

<sup>87</sup> 見ICAO, C-WP/2621 (3/3/58), p. 1。

<sup>88</sup> 見ICAO, *Action of the Council-33<sup>rd</sup> Session (1958)*, p. 32, Doc 7895-C/908。

議後列出十五國之名單<sup>89</sup>。其中有四國尚非聯合國會員國，包括阿爾巴尼亞、保加利亞、匈牙利及羅馬尼亞<sup>90</sup>。依據理事會主席之說詞，此次之邀請政策亦不含任何特定主導原則<sup>91</sup>。

在一九五〇年ICAO歐洲-地中海區特高頻頻道分配規劃會議於六月六日在巴黎舉行前，理事會又通過了擬邀請為觀察員之六個非會員國名單<sup>92</sup>。其中四個國家，即阿爾巴尼亞、保加利亞、匈牙利及羅馬尼亞，尚非聯合國會員<sup>93</sup>。另外兩國是蘇聯與南斯拉夫。此六國其領域與此次會議主題皆有相關。

當理事會討論計畫於一九五〇年十月十七日召開之第二次中東區域空中航行會議時，有四個相關之非會員國獲邀派遣觀察員出席<sup>94</sup>。其中阿爾巴尼亞當時尚非聯合國會員國<sup>95</sup>。其他三國是沙烏地阿拉伯、葉門與南斯拉夫。此四國似因其領域與此次會議相關而被邀請。

一年後，第三屆歐洲-地中海區域空中航行會議於一九五一年六月二十六日召開，此次係以一般委員會形式召開之全面性會議。理事會於一九五〇年決定邀請七個非會員國為觀察員<sup>96</sup>，其中四國當時尚非聯合國會員國，即阿爾巴尼亞、保加利亞、匈牙利與羅馬尼亞<sup>97</sup>。其他國家為蘇聯、南斯拉夫與西德。西德係由「聯軍駐德高等委員會之民航委員會」（Civil Aviation Board of the Allied High Commission for Germany）代表之<sup>98</sup>。此七國似皆因其領域與此會議有所關聯而受邀請。

當ICAO討論修訂羅馬公約之工作時，理事會於一九五二年第十五會期會議中決定邀請具聯合國會籍之非會員國派遣觀察員出席，亦

<sup>89</sup> 見ICAO, *Proceedings of the Council-9<sup>th</sup> Session (1950)*, p. 22, Doc 7313-C/848。

<sup>90</sup> 見Yb UN 1950, pp. 1012-1013 (1951)。

<sup>91</sup> 見本文後面附註103。

<sup>92</sup> 見ICAO, *Proceedings of the Council-10<sup>th</sup> Session (1950)*, pp. 13-14, Doc 7194-C/829。

<sup>93</sup> 見Yb UN 1950, pp. 1012-1013 (1951)。

<sup>94</sup> 他們是阿爾巴尼亞、沙烏地阿拉伯、葉門及南斯拉夫。見ICAO, *Proceedings of the Council-11<sup>th</sup> Session (1950) Part I*, pp. 16-17, Doc 7188-C/828。

<sup>95</sup> 見Yb UN 1950, pp. 1012-1013 (1951)。

<sup>96</sup> 見ICAO, *Proceedings of the Council 11<sup>th</sup> Session (1950) Part II*, pp. 22-23, Doc 7188-C828。

<sup>97</sup> 見Yb UN 1950, pp. 1012-1013 (1951)。

<sup>98</sup> 參見本文後面附註150。

為此事邀請了身為羅馬公約當事國之羅馬尼亞<sup>99</sup>。顯然，羅馬尼亞在此修法會議成為觀察員係因擬修訂之公約關涉其權利及義務。

前述ICAO邀請非締約國以觀察員身份出席其活動之作法，隨著大會將邀請觀察員參加大會之權力授與理事會行使，又跨出一步。秘書長在一九五一年一月三十一日建議<sup>100</sup>：

「過去數年來，多屆大會都不曾否決理事會邀請國家或組織（為觀察員）之行動。鑒於大會係於不同會期召開而具有延續性之機構，且大會幾無對此項理事會行動予以否決之可能。為簡化程序，本人在此進一步建議，第五屆大會可考慮通過一項決議，將邀請出席未來大會之權力授予理事會或在理事會授權之情況下授權理事會主席行使之…。」

因此，大會在第五屆會議通過了A5-3號決議案<sup>101</sup>，將邀請非會員國及政府間與非政府間國際組織之權力授與理事會行使<sup>102</sup>。最重要的是，在一九五二年十一月二十八日理事會主席於審議此案時，發表其對邀請觀察員之原則之看法。他說<sup>103</sup>：

「2. 理事會回顧一九四八年及一九五〇年對出席大會之邀請擴張至由理事會同意之非締約國名單所列之國家，該名單並未一致地依照任一主導原則製作。

3. 理事會亦回顧羅馬會議所採之原則，邀請應及於具聯合國會籍之所有非會員國；但不及於不具聯合國會籍之非會員國，唯一之例外係因某國與該會議之特定主題有所關連。本人建議邀請出席大會之決定因素應採此一基本法則。

4. 若理事會決定以聯合國會籍之有無，或其他考慮，作為一般原則以決定邀請出席下屆大會之非會員國。本人建議，鑒於日本持續申請成為ICAO會員之事實，該國應視為特例，在任何情況下均應受邀…」

於是在一九五三年一月十三日，理事會通過了一項基本原則，邀請僅發給具聯合國會籍之ICAO非會員國，特殊案件則應經理事會進一步討論。日本與利比亞就第七屆大會而言被視為「特殊案件」，理事會決定對其發出邀請<sup>104</sup>。

據此方針，理事會於一九五五年十一月十七日一致通過主席之建議，在第十屆大會邀請所有具聯合國會籍之非會員國，以及德意志聯

<sup>99</sup> 見ICAO, *Action of the Council-16<sup>th</sup> Session (1952)*, p. 10, Doc 7314-C/849 (1952)。

<sup>100</sup> 見ICAO C-WP/811 (31/1/51), Subject no. 24.2, paragraph 4。

<sup>101</sup> 見ICAO, *Assembly Resolutions in Force (as of 8 October 1992)*, p. I-18, Doc 9602。

<sup>102</sup> 見ICAO, C-WP/1348 (28/11/52), p. 1, subject no. 24, paragraph 1。

<sup>103</sup> 見ICAO, C-WP/1348 (28/11/52), p. 1, subject no. 24。

<sup>104</sup> 見ICAO, *Action of the Council- 18<sup>th</sup> Session (1953)*, p. 26, Doc 7388-c/860 (1953)。

邦共和國、高棉與尼泊爾，以觀察員身份出席<sup>105</sup>。應注意的是，高棉與尼泊爾彼時均尚非聯合國會員；該二國係於一九五五年十二月十四日取得聯合國會籍<sup>106</sup>。德意志聯邦共和國則遲至一九七三年九月十八日方成為聯合國會員國<sup>107</sup>。

三年後，此一基本原則經理事會於一九五八年十一月十九日之決議，又再度適用於一九五九年之第十二屆大會<sup>108</sup>。不過，這次並無任何「特殊案件」存在。

因此，上述做法顯然並非基於ICAO對於聯合國之義務。受邀之國亦不限於聯合國之會員。然而，不具聯合國會籍之非會員國此後非經理事會特殊考量與個案同意，即不被邀請派遣觀察員身份出席ICAO之活動。

當理事會於一九五八年審議有關非會員國參與由ICAO/WMO（世界氣象組織）合組之氣象/通訊（MET/COM）會議所建議之審查小組之工作，以研發並協調歐洲航務氣象資訊交換電信網路之實施此問題時，亦討論到基於技術理由邀請東歐非會員國為觀察員一事。理事會於六月九日決定，應邀請此類國家提名專家參與審查小組之工作。邀請函中解釋，因其非ICAO之會員，若需投票（儘管機率極微），其所提名之專家將無投票權。除此之外，審查小組內之活動得充分參與。重要的是，此八國得就涉及其領域、為聯合會議提出之計畫草案中所擬定之設施與安排等事項表示意見<sup>109</sup>。值得注意的是，此八國之聯合國會籍與其之受邀出席本次會議無關。真正原因在於其領域位於東歐地區。若此類國家在該會議中缺席，計畫草案顯然無法執行<sup>110</sup>。

當理事會於一九六〇年十二月七日討論各國參與幾項航空私法國際公約之立法會議之事時，再度商討非會員國應扮演之角色。結果理

<sup>105</sup> 見ICAO, *Action of the Council - 26<sup>th</sup> Session (1955)*, p. 27, Doc 7660-C/889. 應注意的是，德意志聯邦共和國、高棉與尼泊爾在一九五四年十二月三十一日前均已是糧食及農業組織（Food and Agriculture Organization, FAO）之會員國，見Yb UN 1954, p. 485 (1955)。

<sup>106</sup> 見Yb UN 1956, pp. 489-490 (1957)。

<sup>107</sup> 見47 Yb UN 1993, pp. 1333-1334 (1994)。

<sup>108</sup> 見ICAO, *Action of the Council-35<sup>th</sup> Session (1958)*, p. 36, Doc 7958-C/914。

<sup>109</sup> 見ICAO, *Action of the Council - 34<sup>th</sup> Session (1958)*, p. 17, Doc 7903-C/911; 亦參見ICAO, C-WP/2713 (23/5/58)。

<sup>110</sup> 見ICAO, C-WP/2713 (23/5/58), p. 2, paragraphs 2.1-2.2.

事會決定不僅致函會員國，亦發函給曾受邀參加羅馬及海牙立法會議之非會員國。函中首先檢討受ICAO贊助締結之三項國際航空私法公約其受各國批准之進展情況，接著請求各國批准或加入（adhere to）其尚未表示受拘束之條約、並說明其對此之想法、以及提供不參加公約之理由<sup>111</sup>。可見非會員國參與先前ICAO立法會議之事實即構成該國再度受邀出席ICAO嗣後召開之相關立法會議之理由。

到了一九六一年底，另有一類國家加入受邀以觀察員身份出席ICAO大會之候選行列。基於理事會主席之建議，理事會於十二月六日同意邀請十八個非會員國出席第十四屆大會，此十八國全為聯合國會員國<sup>112</sup>，或於大會開幕前成為聯合國或其專門機構之會員者<sup>113</sup>。此一新增觀察員候選人範疇後續適用於第十五屆<sup>114</sup>及第十六屆<sup>115</sup>大會，機場與航路助航設施收費會議<sup>116</sup>，以及ICAO法律委員會第二十一會期之會議<sup>117</sup>。

前述觀察員候選人之範圍在一九七〇年再度擴大。依據主席之建議，理事會在十二月七日決議，受邀以觀察員身分出席第十八屆大會之團體，不僅包括具有聯合國或其專門機構會籍之國家或在大會開始前成為此類組織會員之非ICAO會員國，亦邀請國際原子能總署（International Atomic Energy Agency，簡稱IAEA）之會員國或在ICAO大會開始前成為IAEA會員之非ICAO會員國<sup>118</sup>。此一寬鬆之標準後來亦適用於第二十一屆<sup>119</sup>、二十二屆<sup>120</sup>、二十四屆、二十七屆、二

<sup>109</sup> 見ICAO, Action of the Council-41st Session (1960), p. 20, Doc 8124-C/928.及ICAO, C-WP/3217 (25/10/60)。

<sup>110</sup> 見Yb UN 1961, pp. 683-684 (1963)。

<sup>111</sup> 見ICAO, Action of the Council - 44th Session (1961), pp. 36-37, Doc 8217-C/935。

<sup>112</sup> 見ICAO, Action of the Council - 54th Session (1964), p. 26 Doc 8537-C/960及ICAO, C-WP/4152 (5/2/65), p. 3, Annex I。

<sup>113</sup> 見ICAO, Action of the Council - 63rd Session (1968), p. 29, Doc 8744-C/979。

<sup>114</sup> 見ICAO, Action of the Council - 59<sup>th</sup> Session (1966), p. 19, Doc 8665-C/970; 及ICAO, C-WP/4474 (31/10/66)。

<sup>117</sup> 見ICAO, Action of the Council - 81<sup>st</sup> Session (1974), p. 8, Doc 9105 C/1018及ICAO, C-WP/5931 (15/2/74)。

<sup>118</sup> 見ICAO, Action of the Council - 71<sup>st</sup> Session (1970), p. 33, Doc 8923-C/998。應該注意的是，此一新標準首先是在一九七〇年三月二十四日理事會討論修訂華沙公約與非法劫持航空器公約時所考量的。見ICAO, Action of the Council - 69<sup>th</sup> Session (1970), pp. 19-20, Doc 8904-C/995。

<sup>119</sup> 見ICAO, Action of the Council - 81<sup>st</sup> Session (1974), p. 28, Doc 9105-C/1018。



十八屆<sup>121</sup>、以及二十九屆<sup>122</sup>大會，成為一既定之作法<sup>123</sup>。一九五五年於海牙修訂華沙公約之國際立法會議以及研討非法劫持航空器公約草案之國際立法會議均適用之<sup>124</sup>。但重要的是，獲邀出席此二國際立法會議之此類觀察員享有等同於ICAO會員國之參與會議全部活動之權利<sup>125</sup>。

ICAO非會員國參與草擬國際航空法公約之角色在一九七〇年再獲證實。ICAO法律委員會在第十八會期（一九七〇年九月二十九日至十月二十二日）於倫敦舉行為草擬有關非法干預國際民航行為之國際公約之會議後<sup>126</sup>，理事會於十一月十六日同意該公約之草案不僅應傳閱各會員國，亦應傳閱受邀參加會議之其它國家及國際組織<sup>127</sup>。該等非會員國業已參與先前之立法會議，既然影響該公約內容之形成，不宜在後續相關會議中缺席。

值得注意的是，捷克斯拉夫社會主義共和國代表於一九七〇年十二月七日提案建議邀請中華人民共和國、德意志民主共和國（東德）以及高麗民主共和國（北韓）之代表以觀察員身份出席第十八屆大會。儘管有關中華人民共和國此一部份之提案獲得法國代表之附議，理事會卻決定將整個提案延至一九七一年一月底之會議再議。因為有三名理事會代表要求暫緩其決定，以便先行請示其政府<sup>128</sup>。

到了一九七一年一月二十六日，捷克代表在知悉有數位代表缺席後，要求將前述提案再度延至三月十五日討論，以便理事會所有代表皆能參與。經知悉其要求將受反對後，捷克代表依據理事會程序規則

<sup>120</sup> 見ICAO, *Action of the Council - 90<sup>th</sup> Session (1977)*, p. 16, Doc 9230-C/1038；及ICAO, C-WP/6467 (7/1/77)。

<sup>121</sup> 見ICAO, *Council -129<sup>th</sup> Session, 2<sup>nd</sup> Meeting, C-DEC 129/2 (26/1/90)*, P. 4；及ICAO, C-WP/9014 (24/1/90).P. 2。

<sup>122</sup> 見ICAO, *Council -134<sup>th</sup> session 17<sup>th</sup> Meeting, D-DEC 134/17 (6/12/91)*, p. 2；及ICAO, C-WP/9396 (24/10/91)。

<sup>123</sup> 見ICAO, *Action of the Council - 90<sup>th</sup> Session (1977)*, Doc 9230-C/1038, p. 16；*Action of the Council - 81<sup>th</sup> Session (1974)*, Doc 9105-C/1018, p. 28。

<sup>124</sup> 見ICAO, *Action of the Council - 69<sup>th</sup> Session (1970)*, pp. 21-22, Doc 8904-C/995。

<sup>125</sup> *Ibid*，亦參見本文前述之第「參」之「三」段。

<sup>126</sup> 見ICAO, C-WP/5273 (6/11/70), p.2, paragraph 4。

<sup>127</sup> 見ICAO, *Action of the Council - 71<sup>st</sup> Session (1970)*, p. 23, Doc 8923-C/998。

<sup>128</sup> 見ICAO, *Action of the Council -71<sup>st</sup> Session (1970)*, p. 33, Doc 8923-C/998。

第(42)(a)(5)項之規定提出特許動議 (privileged motion)<sup>129</sup>。該特許動議在得到阿拉伯聯邦共和國代表之附議以及突尼西亞與坦桑尼亞代表之支持後<sup>130</sup>，以八票對七票通過，另有七票棄權。應注意的是，此動議之主題僅在邀請中共政府以觀察員之身份出席第十八屆ICAO大會。至於上述其他兩國（東德及北韓），一開始即未獲任何附議支持<sup>131</sup>，因而在此次會議不予討論。

當理事會在三月十五日再度回到上述事項時，當初在（前一年）十二月七日即支持此提案之法國代表撤回其附議。該代表解釋其係甫獲指示對此案須投反對票，理由為中共應被邀請以正式會員（而非觀察員）之身分參與ICAO之活動。隨後，阿拉伯聯邦共和國代表對此案補提附議。當捷克代表被詢及何以其僅提案邀請中共為觀察員時，渠答稱當中共政府尚未對ICAO預算有所貢獻時，無法提案邀請該政府成為本組織之正式會員。然倘若邀請中共為觀察員之提案獲得通過，亦不妨礙大會嗣後授與中共代表團完全參與活動之權利、並撤銷台北政府於ICAO之參與權。此提案付諸表決之前，美國代表要求適用法定多數規則 (statutory majority rule) 並以唱名投票行之。結果為十一票<sup>132</sup>對八票<sup>133</sup>，五票棄權<sup>134</sup>，三國未出席<sup>135</sup>。由於同意票之八票尚不及法定多數（尚欠三票），導致該提案未獲通過<sup>136</sup>。

<sup>129</sup> 該 42(a)(5) 段 之 規 則 如 下 :

a) 下述動議應優先於其他動議，且應依下列順序採納：...5) 延遲對某問題之進一步辯論之動議，無論是無特定期限或有特定期限，但期限較第43條規則所定者長者；’

第 43 條 則 為 :

應理事會任一成員之要求，除非理事會大部分成員提出反對，有關事務項目進一步辯論之延緩期限不得超過兩個工作天，或延至第二日起之下一次理事會會議；倘若因理事會會期將休會，致使延緩討論事項無法在緩議行動之後之第七天前重被考量，本段所述之緩議行動則不得認可。此類要求應享特權，一經提出即應受理。

見ICAO, *Rules of Procedure for the Council* (5<sup>th</sup> ed. 1980) Doc 7559/5, p. 16. 應注意的是，自一九六九年以來，第42及43條規則均未曾修訂過。*Ibid.* p.1。

<sup>130</sup> 但美國代表反對。見ICAO, *Action of the Council -72<sup>nd</sup> Session* (1971) Doc 8985-C/1002, pp. 38-39.

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> *Ibid.* 他們是比利時、加拿大、捷克斯拉夫、丹麥、印度、義大利、奈及利亞、坦桑尼亞、突尼西亞、阿拉伯聯邦共和國及英國等國之代表。

<sup>133</sup> *Ibid.* 他們是阿根廷、澳大利亞、巴西、法國、瓜地馬拉、荷蘭、西班牙及美國等國之代表。

<sup>134</sup> *Ibid.* 他們是哥倫比亞、西德、日本、黎巴嫩及墨西哥之代表。

<sup>135</sup> *Ibid.* 他們是剛果、印尼及塞內加爾之代表。

<sup>136</sup> *Ibid.*, pp. 39-40。

事實上，此類挫折在理事會同一會期稍早之兩個月前亦曾出現。一九七〇年九月二十二日，理事會曾討論過一件更抽象之提案，是有關邀請參加國際立法會議研討非法劫持航空器公約草案及一九五五年海牙修訂版之華沙公約之修正事宜。該「抽象」之提案亦為捷克代表所提：

「a) 鑑於此事之特性並企望達到全體國際社會成員國家儘可能最廣泛地接受將於一九七〇年十二月於海牙外交會議中所考慮制定之非法劫持航空器公約，理事會補充其於一九七〇年三月二十六日<sup>137</sup>關於邀請出席該會議所作成之決定，宣告本會議將對各種國際民航多邊條約或公約之所有締約國開放，包括先前決定所未涵蓋之國家。秘書長代表理事會，應審諸情況直接或間接地對相關國家提出邀請，同時並應採取必要措施提供該等國家本次立法會議之文件。

b) 遵從一九五四年四月六日經理事會決定適用於邀請出席一九五五年海牙立法會議之程序，理事會補充於一九七〇年三月二十六日有關邀請出席修訂華沙公約之外交會議其所作之決定，表明該項決定未涵蓋之華沙公約當事國應受邀出席會議，秘書長代表理事會，應審諸情況直接或間接地對相關國家提出邀請，同時並應採取必要措施提供該等國家本次立法會議之文件。」

此二提案似皆因西德代表不願見到東德代表出現於ICAO，乃要求投票表決時適用法定多數決規則。其反對係基於理事會在大會A17-3號決議指示下，在進一步考慮會議安排時，應考慮大會表達之觀點<sup>138</sup>。

到了一九八八年三月二十八日，理事會就參加ICAO便利措施小組（Facilitation Division）第十會期之會議（FAL/10）一事，同意應邀請非會員國以觀察員身份出席<sup>139</sup>。理事會主席所提報告中有關邀請觀察員之部份，透露了有趣之信息。主席陳述道<sup>140</sup>：

「2. 空運事務會議常設程序規則（Doc 8683）規定理事會得邀請非締約國以觀察員身份參加此類會議（見規則第一條第三段）。本機關（即理事會）之實踐顯示，自第三會期便利措施小組之會議（1951年）起，非締約國即受邀以觀察員資格出席各屆之會議。

3. 目前大約有十三個非締約國。過去邀請此類國家派遣觀察員出席便利措施小組會議已被視為將第九號附約之原則與措施儘可能適用於締約國與非

<sup>137</sup> 見ICAO, *Action of the Council - 69<sup>th</sup> Session (1970)*, pp. 21-22, Doc 8904-C/995。

<sup>138</sup> 見ICAO, *Action of the Council - 71<sup>st</sup> Session (1970)*, pp. 10-12, Doc 8923-C/998。

<sup>139</sup> 見ICAO, *Council - 123<sup>rd</sup> Session, 17<sup>th</sup> Meeting, C-DEC 123/17 (28/3/88)*, p. 2。

<sup>140</sup> 見ICAO, *C-WP/8577 (7/3/88)*, p. 1。

締約國以改善全球便利措施之良方。…爰促請理事會同意如以往一般邀請非締約國以觀察員身份出席第十屆便利措施會議。」

應注意的是，主席所建議之十三個非會員國中，有三國當時並非聯合國之會員，包括列支敦士登，那密比亞、及聖瑪利諾<sup>141</sup>。可見缺乏聯合國會籍並不至於剝奪非ICAO會員國獲邀以觀察員身份出席FAL會議之機會。為了切實改善「全球」便利措施，非會員國之受邀將有助於第九號附約之原則與措施適用於所有之國家。

當理事會在一九九二年考慮邀請「所有」非會員國參加法律委員會第二十八會期之會議時，義大利代表表達其顧慮。隨即理事會主席就ICAO對非締約國之定義提出澄清，認其係依據聯合國之標準（必須具備聯合國之會籍），以及視該非締約國（是否先前）參與ICAO（相關）活動而定。然而荷蘭、印度、法國及俄羅斯聯邦共和國（Russian Federation）等代表卻贊成擴增名單以利與「所有國家」接觸。結果理事會同意將邀請出席第二十八會期法律委員會會議之觀察員名單擴及ICAO「所有」非會員國<sup>142</sup>。此一寬鬆標準，亦即「國家代表之普遍化」原則，在理事會於兩年後（一九九四年三月三日）作出相同決定之情況下，再度適用於第二十九會期之法律委員會<sup>143</sup>。

## 陸、其他領域性政治實體於ICAO中之代表

### 一、第二次世界大戰後盟軍佔領下之德國領域

二次世界大戰甫結束後，時「德國」尚非聯合國會員國，甚至其

---

<sup>141</sup> Liechtenstein於一九九〇年九月十八日成為聯合國會員。Namibia於一九九〇年四月二十三日被聯合國接納。聖瑪利諾在一九九二年三月二日獲得其於聯合國之席位。見47 Yb UN 1993, p. 1333 (1994)。

<sup>142</sup> 見ICAO, Council -135<sup>th</sup> Session, 1<sup>st</sup> Meeting, p. 5, C-DEC 135/1 (10/2/92).

<sup>143</sup> 見ICAO, Council -141<sup>st</sup> Session, 10<sup>th</sup> Meeting, p. 3, C-DEC 141/10 (3/3/94).

國家屬性（Statehood）於國際法中亦受質疑<sup>144</sup>。然位於「德國」境內之領域政治實體在ICAO中之活動，仍由當地軍事佔領當局代表出席參與之。

此問題係於一九四七年理事會第二會期第十八次會議提出。秘書長之報告中論及，由英美兩國於德國合組之民航管理局（Anglo-American Bipartite Civil Aviation Panel in Germany）建議：除臨時理事會（Interim Council）於一九四六年九月十九日所做之決定外，即「理事會原則上應邀請不受盟軍軍事控制之前敵對國家派遣觀察員出席臨時國際民航組織各技術小組之會議」，臨時理事會（一九四四年至一九四七年）及後來之理事會（一九四七年後）在此之前均不曾就位於德國、日本與韓國境內之外國軍事佔領當局參與ICAO會議一事制定明確政策。儘管依據波次坦協定（Potsdam Agreement）德國不得成為任何國際航空組織之會員，然為促進國際民航與德國經濟之發展，ICAO「亟欲」（desirable）個別邀請當地佔領當局派遣代表以觀察員身份出席本組織於歐洲舉行之會議<sup>145</sup>。

根據理事會對該「民航管理局」之回答，理事會相信該「民航管理局」派遣代表出席某些ICAO會議或將有所助益，但仍應由美英政府負責決定欲參加孰種ICAO會議<sup>146</sup>。

理事會於第三會期第九次會議討論召開北大西洋及歐洲-地中海區域空中航行會議之時，德國之領域在主席所提報告內亦與許多國家並列進入受邀以會員或觀察員身分出席會議之團體名單中。主席建議德國之領域應由佔領之政府當局代表之<sup>147</sup>。結果，四個佔領國都納入理事會同意之名單中<sup>148</sup>。

兩年後（一九五〇年），為召開ICAO歐洲-地中海區域特殊HF頻率分配計畫會議，德國之情況又引起理事會注意。這回討論及於「整個」德國領域。結果決定美、英、法、俄四國除了代表其本國領域外，亦應以軍事佔領者之身分代表其於德國境內各自負責控制之佔領

<sup>144</sup> 見前註13中R. Jennings & A. Watts之書中之討論。

<sup>145</sup> 見ICAO, C-Draft/355 (4/11/47)。

<sup>146</sup> 見ICAO, *Proceedings of the Council - 2<sup>nd</sup> Session (1947)*, pp. 63-64, Doc 7248-C/839。

<sup>147</sup> 見ICAO, [working draft] C-Draft/487 (20/2/48)。

<sup>148</sup> 見ICAO, *Proceedings of the Council - 3<sup>rd</sup> Session (1948)*, Doc 7310-C/846, p. 21。

區域<sup>149</sup>。

當理事會決定於一九五一年六月召開全面性之第三屆歐洲-地中海區域空中航行會議時，盟軍於西德（Federal Republic of West Germany）領域之高層指揮部之民航委員會（Civil Aviation Board of the Allied High Commission for Germany）再度獲邀以觀察員之身分代表西德領域參加會議<sup>150</sup>。

一九五三年六月十二日，理事會再度同意英國代表之提案，邀請盟軍之高層指揮部民航委員會（Civil Aviation Board of the Allied Control Commission for Germany）以觀察員之身分代表德國領域參加第七屆大會<sup>151</sup>。

## 二、ICAO為非自治領域參與組織活動所作之安排

除了二次大戰後受四國統治之德國領域此案例外，本文將簡要地討論另一種相關且有趣之領域，即受殖民國統治之「非自治領域」（Non-Self-Governing Territories）。不同於德國之處在於，德國未曾受美、英、法、蘇四國之殖民統治，此四國戰後於德國境內享控制權之法律基礎為國際法中之軍事佔領（military occupation）。

達成獨立之前，非自治領域在ICAO中被視為與其殖民國歸於相同之主權（殖民國主權）下<sup>152</sup>。因此ICAO負責服務各非自治領域之代表即為ICAO負責其殖民統治國所在地理區域之代表<sup>153</sup>，而非ICAO負責該非自治領域本身所在地理區域之代表。此種作法係基於此類殖民領域之航空事務原本均由其位於歐洲之殖民母國（如英國、法國及葡萄牙）所直接掌控。不過隨著時代變遷，此三國到了一九五〇年皆已各自於其屬地內指定「民航主管機關」，便於主事之ICAO代表與其聯繫。就法國與葡萄牙而言，均限制此種「民航主管機關」僅得就屬地內有關設施與服務之資訊做交流之工作；唯英國則同意ICAO代

<sup>149</sup> 見ICAO, *Proceedings of the Council - 10<sup>th</sup> Session (1950)*, pp. 13-14, Doc 7194-C/829。

<sup>150</sup> 見ICAO, *Proceedings of the Council - 11<sup>th</sup> Session (1950) Part II*, p. 23, Doc 7188-C/828。

<sup>151</sup> 見ICAO, *Action of the Council - 19<sup>th</sup> Session (1953)*, p. 26, Doc 7408-C/864 (1953)。

<sup>152</sup> 見1944芝加哥公約第二條：「本公約所指一國之領域，應認為係在該國主權、宗主權、保護或委任統治下之陸地區域及與其鄰接之領海。」Vol. XVIII-II AASL, p. 5 (1993)。

<sup>153</sup> 這些責任區係於理事會第二會期第十五次會議中所決定。見ICAO Doc 4955, C/614; ICAO C-WP/711, paragraph 1。

表得就所有具區域性質之例行技術事務與其指定之屬地內「民航主管機關」聯繫<sup>154</sup>。由於ICAO於各區域之代表處就「本身」區域性事務之負荷不斷加重，改變這些海外殖民屬地（非自治領域）之責任區之必要性便日趨顯著。因此理事會於一九五〇年十月十三日同意秘書長之建議，將ICAO對英國在東非與南非十二個屬地<sup>155</sup>之責任，從設於巴黎之ICAO歐非辦事處（European and African Office）轉移至設於開羅之ICAO中東辦事處（Middle East Office）<sup>156</sup>。並在葡萄牙政府之同意下，對安哥拉與莫三鼻克亦為相同之處置<sup>157</sup>。唯有馬達加斯加例外，因法國希望維持原狀，理事會因而決定原先負責該非自治領域之ICAO巴黎辦事處，不必移交對該地區之責任<sup>158</sup>。

由上述ICAO實務顯示，隨著管理前述殖民屬地（非自治領域）民航事務之權利逐漸自歐洲殖民國之首府下放移轉至位於屬地之「民航主管機關」，ICAO區域辦事處在殖民國之同意下即應與此「民航主管機關」（而非歐洲殖民國之首府）交涉，「務實原則」在此再度獲得實踐。

### 三、指導原則

在檢視過前述有關二次戰後受盟軍佔領之德國領域與非自治領域兩類案例後，吾人明顯得知，在處理此類領域之代表權問題上，ICAO行事之指導原則係基於「有效性原則（principle of effectiveness）」及「必要性原則（principle of necessity）」所導出之「務實原則」<sup>159</sup>。依此「務實原則」，有效控制該領域、得於其中實施ICAO標準與建議措施之政府機關，往往受邀出席本組織討論主題涉及該領域之會議。尤其就非自治領域而言，殖民國在當地設立之民航主管機關其與ICAO區域辦事處直接聯繫時所擔負責任之多少，適相當於該主管機關當時被授予管理該領域內民航事務權力之大小。

<sup>154</sup> 見ICAO C-WP/711 (20/9/50), Paragraph 2.1.。

<sup>155</sup> 十二個屬地分別為Basutoland, Bechuanaland, Kenya, Mauritius, Norther Rhodesia, Southern Rhodesia, Nyasaland, Swaziland, Seychelles, Tanganyika, Uganda, 及Zanzibar. 見ICAO, *Proceedings of the Council - 11<sup>th</sup> Session (1950) Part II*, p. 16, Doc 7188-C/828.。

<sup>156</sup> 見ICAO C-WP/711 (20/9/50), Paragraph 2.2.。

<sup>157</sup> 見ICAO, *Proceedings of the Council - 11<sup>th</sup> Session (1950) Part II*, p.16, Doc 7188-C/828.。

<sup>158</sup> 見ICAO C-WP/711 (20/9/50), P. 2, paragraph 2.4; 請與在 Doc 7188-C/838, p. 16中之清單相比較.。

<sup>159</sup> 見本文前註68所附之文字。

## 柒、結語

經過前述之實證觀察，讀者應已了解各類ICAO之程序規則、理事會所製作之「非締約國」名單、理事會由非會員國中選擇邀請觀察員時考慮之事項、受外國軍事佔領下之領域及受殖民國控制之非自治領域其參與ICAO活動時「代表權」之安排等等。吾人可歸納出下述幾點結論。

在此必須區分二事：研究「得」受邀為觀察員之「所有候選國」之「非締約國」名單為一事；而尋求在實際情況下受理事會「決定邀請」之國家（不論其是否被列於「非締約國」名單之內）所依憑之考慮因素及原則為何，則為另一事。

首先，就「候選國名單」而言，ICAO之實踐顯示，做為本組織觀察員候選人之所謂「非締約國」，原本係涵括非芝加哥公約當事國之「所有其他」國家，此類國家中當然包括具聯合國會籍者，而其指導原則即為「國家代表之普遍化」原則。此對「非締約國」含意之解釋早已於臨時國際民航組織（PICAO）時期建立。非芝加哥公約當事國其聯合國之會籍以及其聯合國專門機構之會籍，倘若作為一項考慮因素，在一九六一年前並不曾存在；因此在一九六一年前，此二類會籍均非芝加哥公約第三國成為ICAO觀察員之必要條件。到了一九七〇年，國際原子能總署（IAEA）之會籍加上聯合國或其專門機構之會籍構成「非締約國」之新定義，是否意味著具備任一此類會籍資格係「成為ICAO觀察員候選人」之必要條件？依據ICAO理事會屢次考慮邀請「非締約國」名單外之國家派遣觀察員之事實，證明此項答案為否定、前述三項資格均非必要條件。本文作者以為，最初對於ICAO「非締約國」之解釋，包涵「所有」芝加哥公約第三國（非當事國）並體現「國家代表之普遍化」原則，仍繼續適用。然此定義不免受到某種程度之修正，自一九五三年起，任一不具此類國際組織會籍之國家受邀派遣觀察員參與ICAO活動前，必須由ICAO以個案之方式加以討論同意之。

其次，在ICAO「非締約國」之定義歷經發展演變中，一些非會員國，特別是不為外國軍事佔領下之（二次大戰）前敵對國家、以及國際法上國家屬性（statehood）有問題之領域性政治實體，如德國受（美、英、法、蘇四國）軍事佔領區，皆不斷受邀派遣代表以觀察員之身分參與ICAO之活動。吾人業已觀察到若干主導原則：



(1) 「國家代表之普遍化」原則之適用，使所有在「非締約國」名單內與名單外之國家，包括不具聯合國會籍之前敵對國家，均得以受邀為觀察員。這種情況發生於歷次大會，僅第三屆與第八屆大會例外，因該二屆大會較具限制性與行政性。

(2) 「國家代表之普遍化」原則在實際適用上須考慮之因素，於一九四七年理事會之報告中已詳載之。邀請前敵對國家之理由係基於「技術上之考量」，使「所有」在受討論區域內之領域均有代表出席該會議。倘若該前敵對國家之領域係處於外軍佔領下，則佔領國應代表該受佔領之領域出席該會議。至於不受外軍佔領之前敵對國家，該國自身之政府即應代表該國領域於該會議中發言。因此，選擇代表某「當事領域」之政府時所採之標準為「基於技術需求之必要原則」及「有效性原則」所導引出之「務實原則」。此「務實原則」亦能解釋何以在許多情況下「只有」其領域與會議相關之國家方受理事會邀請派遣觀察員出席。因此，我們對「國家代表之普遍化」原則有了更精確之了解，此原則之適用實應考慮「地理區域性」之限制。換言之，與ICAO會議主題相關之所有領域，均應由有效統治之政府代表之，俾便於該會議獲致之決議日後得以完全執行。反之，地理位置與該會議主題無關之國家，儘管具有聯合國會籍或聯合國專門機構之會籍，均不受邀請。因之，此類國際組織之會籍不為受邀為ICAO觀察員之充分條件。

(3) ICAO之法律委員會，負責各國際航空法公約草擬或修正之準備工作，俾供稍後召開之國際立法會議討論與決議。所有ICAO非會員國均經常受邀派遣觀察員參與此類立法會議以提供意見，因而促使該全新或受修正之公約被最多國家所贊同、簽署、加入、並於其國內執行。另一重要考慮係非會員國是否以往曾參與相關之立法會議，以及非會員國是否已為擬修訂之公約之當事國等情況。吾人認為，為便於ICAO法律委員會研擬之航空法公約草案日後得享「普遍（全球）之拘束力」而採行之「國家代表之普遍化」原則，以及「繼續參與」之原則，已成為非會員國獲邀為觀察員參與由ICAO主辦之立法活動之重要標準，有時非會員國在國際立法會議中甚至享有完全參與之權利。

第三，基於ICAO邀請非會員國派遣觀察員參與其會議之實踐，已然建立「國家代表之普遍化」一原則，此原則係根據歷次理事會之決議所累積而成。ICAO理事會原本即具有選定觀察員之權利，嗣後又經大會授權得邀請觀察員參與大會之活動。就此而言，政治顧慮有

時確能阻礙「國家代表之普遍化」原則實踐於應受普遍性參與之大會活動。最有趣的是，觀察領域政治實體其國際法中國家屬性具有爭議之案例，就拒絕承認該領域政治實體為國家者之政府眼中，在領域相關之會議內不賦予其觀察員之資格將構成對「領域代表之普遍化」原則之反對；而對承認該領域政治實體為國家者而言，在領域相關之會議內不賦予其觀察員之身分，則形同「國家代表之普遍化」原則之挫敗。因此，否定之原因為何，正是關鍵所在。最具啟發性之案例即為理事會於一九七〇年十二月七日及一九七一年三月十五日否決邀請中共、東德與北韓政府以觀察員身分出席第十八屆ICAO大會之提案。因而，受此三個政府有效控制下之龐大領域便無法於該次會議中獲得代表<sup>160</sup>。然而，此提案失敗之理由並非基於該次理事會會議中有代表提出該三領域政治實體資格不符，不應派遣代表出席。事實上，本案無疾而終之理由係因部分提案（有關東德及北韓）起初即未得任何理事會成員之附議，另一部分提案（有關中共）則係因三位理事會代表聲稱需要時間獲得本國政府之指示。當理事會重新考慮邀請中共為觀察員之提案時，該案在法定多數決之規則下並未通過，然而贊成此案之理事會代表已為多數（11票對8票）。由此可見，即便在政治考量佔優勢時，理事會似仍無法公開挑戰或反對「領域代表之普遍化」及「國家代表之普遍化」二項原則在本組織活動上之適用。

第四，相對於「國家代表之普遍化」原則，義涵更廣者，為「領域代表之普遍化」原則。亦即將國際法中國家屬性有爭議者或依國際法根本不為國家之領域政治實體視為ICAO觀察員制度之一部分。吾人由先前討論中得知，存在四項不同之ICAO程序規則可作為「領域代表之普遍化」原則之法律基礎，使此種特殊之領域政治實體合法取得ICAO觀察員之身分。據此四項程序規則，「其他團體（Other Body）」本為ICAO會員國、非會員國與政府間及非政府間國際組織之外之團體，亦得受理事會之邀派觀察員參與ICAO相關活動<sup>161</sup>。雖然在所有ICAO相關實踐中尚無先例，基於國際組織功能性概念（the notion of function）之考慮，為履行本組織「促使有效統治全球所有領域之所有政府當局普遍採行與適用芝加哥公約法律體制」之法律義務，實踐芝加哥公約第四十四條第六款之要求，以有效並充分地確保

<sup>160</sup> 應注意的是，在中共政府統治下之中國大陸直到一九七四年方於ICAO受其有效統治之政府代表，而在中華民國政府統治下之台灣自一九七一年起就失去其於ICAO之代表。見前註7。北韓自一九七七年八月十六日起成為ICAO會員，東德自一九九〇年四月二日才成為ICAO會員。六個月後，東德併入了德意志聯邦共和國，完成了德國之統一。見XVIII-II AASL pp. 77 & 81 (1993)。

<sup>161</sup> 見本文第「參」之「一」段。

所有本公約締約國之權利，吾人援引國際條約法中之「條約之有效解釋原則（Effective Interpretation of a Treaty）」<sup>162</sup>後，「其他機構」應解釋為包括此類之領域政治實體，應無疑義。此種解釋在考量過「主導原則」後亦獲得確認，如前述第二點之（1）至（3）段所摘述。此外，如前第三段所明白指出的，此種解釋方式，在較不明確之案例上，亦不曾遭ICAO理事會所反對。

總之，聯合國、其專門機構及IAEA會籍這些資格皆不為領域政治實體被邀請派遣觀察員參與ICAO活動之必要或充分條件。至於此種資格與ICAO觀察員資格之相關性如何，則待另文研討之。

---

<sup>162</sup> 國際法委員會在討論條約法公約之草案時，對條約解釋之有效性原則曾做出說明：

當一條約可能有兩種解釋方法時，其中一種方法得以令該條約產生適當之效果，而另一種解釋方法則不能達此效果者。誠信原則及條約之宗旨及目的於是要求吾人採行第一種解釋方法。（When a treaty is open to two interpretations one of which does and the other does not enable the treaty to have appropriate effects, good faith and the objects and purpose of the treaty demanded that the former interpretation should be adopted.）

參見 II Yb ILC p. 219 (1966)。當今國際條約法權威 Sir Ian Sinclair 曾就此原則提出另一說明：

吾人可辯稱，條約解釋之有效性原則，基於條約諸制定者所持之令該條約約文生效，而非使該條約失效之利益，本為一必然之做法。（it can be argued that the effective interpretation of a treaty is a matter of necessity based upon the presumed interest of the authors to make the treaty provision effective rather than ineffective.）

參考 Ian Sinclair 所著之 THE VIENNA CONVENTION ON THE LAW OF TREATIES, p. 118（2nd ed. ; Manchester: Manchester University Press, 1984）。及 Ian Brownlie, *supra* note 13, p. 631。