

國際航空法導論*（上篇）

José Tomás Baganha * *

前 言

在一七八三年孟高爾費 (Montgolfier) 兄弟首次使熱空氣的大氣球由地面升空。

翌年就頒佈了可被視為第一個的航空公法：巴黎警察法令，它規定在未預先獲得特別執照前禁止使用熱氣球升空¹。

一八一九年在法國執行的第一個有關空中航運安全規章要求熱氣球配備降落傘。追溯至一八二二年，第一件著名因空運而導致的損失，在美國依據“普通法”的原則而作出判決。在一八五六年，勒氏 (Le Bris) 首次使用全球最重的飛行器升空的英勇事蹟就是用模仿信天翁的翅膀而建造的滑翔機飛行。

首次航空法的國際會議在一八八九年於巴黎召開，並於兩年後，在意大利及法國頒佈首個航空法條約²。

一九九五年八月七日，澳門《政府公報》頒佈適用於本地區民航活動的法例³。同年十一月九日，澳門國際機場 (AIM) 開展國際空運，標誌着葡國政府在過渡期內

* 本文分上下兩篇，下篇將於下期（第三十五期）刊登。

* * 澳門民用航空局副局長、法律專家

本文僅代表作者個人意見，其內容與其在澳門民用航空局之職務無關。

1. 法律這樣要求是可以理解的，因為當時熱氣球被用作郵件及其他信息的傳遞，以及作為軍事上的偵察和轟炸用途。
2. 所述歷史參考自Shawcross和Beaumont所著的《航空法》，卷一，第一章，Butterworths，第四版。
3. 於八月七日澳門《政府公報》，第一組，第32期頒佈第36/95/M號法令，就其技術內容，不值得敘述在澳門國際機場被視為是一項必然計劃前在澳門零碎地頒佈的一些共和國的航空法律。同樣，略去不提在一九九四年頒佈有關保安計劃的準備和對航空運輸提供便利的法例，亦略去不提航空役權。

所投入的一項計劃達至頂峰。同年年底，《政府公報》將兩項最重要的國際法文件——華沙公約⁴及芝加哥公約⁵納入本地法律體系，此舉在法律上確定了澳門完全加入國際航空運輸界。

在本文付梓之時，可能已超過一百萬的乘客使用了澳門國際機場，他們乘搭二十多間航空公司的航機，當中包括本地區的航空公司——澳門航空。

澳門國際機場發展潛力的前景不僅在於客運，而且更需着眼於貨運。

值得一提的是，一項嶄新而又重要的本地區社會及經濟活動的結構性元件經已存在。其各方面的利益，不管是公共或是私人性質的，設想出一項合適司法監護，無論在本地區法律方面或是在適用於空運的國際法律文件方面。

基於上述原因，本人認為發表有關國際航空法知識及資料⁶可能有助於人員、翻譯員及未來的本地學者有系統地及選擇性地找尋資料，作為日後其他工作和目的之用。

國際航空法的性質

在搜集國際及本地航空演進的簡短史料中主要有以下特徵：（1）航空科學應用方面，航空是在短時間內取得絕大部分實踐成果的人類活動。（2）飛行器的使用衝破了疆界的障礙、地理或海洋的阻隔，並在航空技術發展的影響下，驅使各國以（還未盡完善及完成的）國際法體系逐步取代其本國有關航空規範的法律體系，用以指引交通及商業的流動。

事實上，幾乎所有航空法的問題都涉及國際層面：主權、司法權、領土、國與國之間的關係以及與具有國際人格的其他法人的關係、國籍、私法協調、法律衝突等。

因此有必要扼要闡述國際法的性質和目的，使到源自國際法原則的航空法的特定問題得以正確地解決。

-
4. “統一某些國際航空運輸規則的公約，該公約於一九二九年十月十二日在華沙簽訂”及一九五五年的海牙議定書，按共和國部長會議主席在九五年十一月二十五日的第72 / 95號規範性批示規定，並於一九九五年十二月十一日在澳門《政府公報》第50期公佈將之延伸至澳門適用。
 5. 在一九四四年於芝加哥簽訂的“國際民用航空公約”，按共和國部長會議主席在九五年十一月十七日的第73 / 95號規範性批示規定，並於一九九五年十二月二十九日在澳門《政府公報》第52期公佈將之延伸至澳門適用。嚴格而言，眾所周知，芝加哥公約文本已於一九四七年延伸至澳門，而其附件一（一九六七年）、附件二和四（一九七四年）及附件九（一九六六年）亦先後延伸至澳門。然而，考慮到該公約文本由於需要足夠國家的確認以使某些已修改或新的條文得以實施（45a, 48a, 49e, 56, 61及前後兩個版本的第93條）而作出的修改，有需要透過澳門《政府公報》將之刊登以確定其適用於澳門，而其過時的附件亦需一併刊登。
 6. 在澳門，除了澳門國際機場與外港直升機機場的航空聯繫是分開外，澳門所有航空運輸均為國際性的，不單只因為其地域細小，而且還因為其特殊的政治地位而喪失本身的空域。自然地，適用於民用航空的本地法例在利益監護的目標計劃上反映出這空運的國際特徵。
至於將來一九九九年後，中華人民共和國特別行政區的《基本法》（第8、18、117條）的規定已確保作為廣泛規範整體一部分的民用航空法律體系的連續性。因而亦確保了澳門空運的國際性質。

規範各國及具有國際人格的其他法人的關係之法律規範的體系屬國際公法，它有別於國際私法，國際公法的目的在於建立一套適用於解決法律衝突及管轄權衝突的規範性準則。（第一組的例子：因人身傷害、財物損失、航空器的權利及保障所導致的責任問題。第二組的例子：在國際空運中由非本國元素所導致的法律及管轄權的衝突。）

無論是公法或國際私法都不能與私法的規範混淆，而為了建立統一規範的制度而訂的國際公約導致私法規範在許多國家共通。例如華沙公約，其規範就納入了各締約國的法律體系內。

此外，國際航空法是公法及國際私法的組合，其目的在於（a）提供一套國際規範的體系，用以規範各種民航活動及（b）消除衝突或在執行內國法律時的不一致。茲列出兩個例子以助瞭解在國際航空法中各組成部分如何運行及其相互關係：

例一：一位德國乘客，搭乘一架在英國註冊的飛機在比利時發生空難而死亡。機票購自波蘭，行程是由波蘭出發經德國前往目的地美國。遺孀在英國法庭提出訴訟，狀告飛機操作員，索取死亡賠償。無可置疑，該訴訟可按照包括英國國際私法的英國法律裁決，但英國法院遇上了一個涉及德、波、比、美、英各國法律之間錯綜複雜的衝突。然而，由於存在一個由國際公法原則所規定的多邊公約（華沙公約），所以各有關國家內國法律所涉及的管轄權是一致的。因而使各國間絕大多數的法律衝突獲得解決，不管受理法院屬那一國家該遺孀的索償訴訟會獲得相同的處理。

例二：一架在英國註冊的飛機，飛越比利時及荷蘭，前往目的地瑞典，途中需在比、荷兩國著陸。機師可能在不同情況下觸犯這些國家的法律。例如，違反空中航運或海關的有關規範。同樣可能作出一些飛越某些特定區域的違法行為。此外，那些被飛越領空的國家亦可能不提供空中航行的支援，因而危及飛行安全。然而，實際上這類國際民航的威脅可透過各國間的多邊公約及雙邊協定得以解決。顯而易見的，本例中所涉及的國際公法的主體比前例更廣泛，因為不單止其應用的私法規則係由一項國際公約所統一，而且還因為存在一個頒佈有關空中安全等方面的規範及建議措施的國際組織（國際民航組織）。

國際航空法並不能消除所有法律衝突，因為並非每個國家都是多邊公約的成員，另這類公約亦未能涵蓋所有問題。最後，各國之間的合作很少可作為典範的。儘管如此，國際間在維護各國的利益及拓展民航領域上的合作，尤其在保障航空運輸安全方面，給人留下了深刻印象⁷。

國際航空法的淵源

國際航空法的淵源有國際習慣法、國際協定法、國際航空法公約及由可以構成適用法律參考的法院裁決。

7. 參閱 Shawcross 和 Beaumont 的《航空法》（參閱註2）

國際習慣法

國際習慣法是國際航空法的最重要淵源。但直至一九一九年巴黎公約後，其重要性已開始減弱。自一九四四年起，由於芝加哥公約⁸的優越性，統一了各項多邊或雙邊性質的公約及條約，且多份雙邊條約均源於此公約（雖然後者情況僅為締約雙方適用法律的淵源）。

然而，我們認為有必要講述該公約，首先並不是由於其歷史上的嚴謹理由，而是因國際航空法的構建及發展與國際法的核心——主權原則的密切聯繫。

在國際法中，當行使國家權力時就表現出主權。但亦有例外者，如國際航班在飛越很多國家的領土及領空時，未能預先獲得被飛越國家的允許。但自第二次世界戰爭至八十年代⁹這數十年間，透過作為國際航空交通權的互換及國際航空法本身的構成的主要淵源的各國之間雙邊主義的全面發展，國家主權亦得已體現。

另一方面，主權概念在國際法中衍生出其他方面，諸如管轄權、國籍或由國際航空法所採用或制訂的責任，尤以航空器所註冊之所在國的國籍，實質所有權及各國航空公司的有效控制，航空器指揮官的國籍等。

國際習慣法假想出一套訂定國家某些行為的一般性常規。這些國家接受這套常規是有法律價值的。若不遵受這一般性常規，“不服從”的國家，按照事件的嚴重性，有可能受到國際社會的制裁。

而國際習慣法和國際航空法的歷史及系統上的根本涵義在於闡明這些原則在應用上從未被國際協定法工具所修改或取代，亦不相互對立。接着講述國際協定法。

國際協定法

國際航空法較重要的淵源是透過兩國或多國或國際組織之間的協議所訂定的公約及條約¹⁰，在從屬於國際適用法律下，建立國家之間的相互關係。

8. 參閱註5

9. 隨着歐共體的組成及運輸政策一體化的形成，致令歐洲航空運輸自由化，自一九八七年起，以主權概念作為國際航空法的依據出現困難。此為一項對多邊性質的回應，解除各成員國疆土的限制，令歐共體每個國土的航空運輸活動變得更靈活。

歐共體透過歐洲委員會開展一項漫長的內部程序，去確認超越歐共體的權限，代表歐共體各成員國（今天稱為歐盟）去簽訂航空運輸協議。各國及各家航空公司的利益衝突令談判難有所進展，美國亦因此而受惠。

在大西洋彼岸，亦作出了一項多邊的回應，在一九九五年，美、加兩國同時宣佈兩國航空運輸實行全面自由化。

同樣於一九九六年九月，澳紐兩國政府亦宣佈，為在兩國註冊的航空公司設立單一市場，並於一九九六年十一月一日生效。

這樣便形成一種趨勢，把國際航空運輸偏離於主權概念，或本國航空公司（公司標誌）。只考慮其為一項提供國際（全球）服務的經濟活動，就如關貿總協定一樣。遂引起由美國帶領這種趨勢的發達國家與國家航空政策絕大部分建基於國家主權概念的發展中國家之間的爭論。這種爭論很可能在未來十年仍以贊成自由化為主。

10. 在國際航空法文本內，經常將“公約”、“條約”或“協議”等名詞混為使用。因此，這裏亦不作其他釋義。

由此可知，國際條約的規律原則，在無指定限制下，可應用至國際航空法的公約及雙邊協議，表現在條約的方式和能力、簽署、確認、同意、保留、應用，履行及解釋上¹¹。

我們不會述及超越本文原先構想的範圍或作者能力所限者。但即使是短暫的仍值得提及最後一點：在未取得同意前，未訂立契約的國家不受該等條約的權利或義務所約束。然而，第三國仍可透過書面方式接納其不屬締約方的條約內所載的義務，只要各締約方認為該意願表達與義務之接受切合便可。

這亦是在澳門簽定的航空運輸協議上其中較為突出而有趣的一點，該協議是中葡兩國的雙邊國際合作成果¹²。

國際航空法的公約

由於本文目的旨在綜述全景，故需扼要地按照Tapias Salinas¹³教授的系統方法闡述國際航空法的主要公約：

政治 – 法律文本

A. 空中航運的國際公約，巴黎，一九一九年

在第一次世界大戰時，航空工具普遍應用在軍事上，戰後有需要組織一次國際會議，目的是完成一個規範國際空中航運的公約。

11. 有關係約法的維也納公約是國際法及航空法規的重要淵源。

一九八六年三月二十一日在維也納簽訂一項國際組織間或各國與國際組織間之條約法的新協議。該公約在一九八七年六月二十九日由國際民用航運組織簽訂。

12. 澳門被普遍承認為國際航空法的主體，因而可簽訂傳統的航空運輸雙邊協議。

在此一提的是，《澳門組織章程》規定“在國際關係中代表澳門的乃屬共和國總統權限，同時當為了本澳專有利益時，總統可授權總督代表澳門”（第三條第二款）。由此可知，有權代表澳門與其他國家或地區簽訂航空運輸協議是共和國總統或獲得前者適當授權的總督。此外，航空運輸協議嚴格依從在一九九三年六月二十五日中葡兩國所達成的一項協議範本中的條款。

這法律上的附帶條件，使澳門雖然未擁有源自本身的國際法主體的權力，但根據中葡兩國在協議範本上的特別授權，澳門仍能享有全面的權利及透過共和國總統授權總督的機制而獲得全面的自治。任何航空運輸協議在協商之後需交由中葡聯合聯絡小組審議通過，使其在一九九九年後仍然有效。

這個複雜的政治法律依據是無庸置疑。這個依據在上述每個協議的前提裏，以清晰而明確的方式說明，相對於與澳門簽訂航空運輸協議的國家而言，中華人民共和國為第三國，因而要承擔有關的國際義務，同時亦要按協議內容得到這些國家對中華人民共和國的同意聲明表示合適。

13. 航空法課程，第二章，第33頁。

該公約於一九一九年十月十三日在巴黎簽署，並於一九二二年七月十一日生效，該公約一直實施至一九四七年當芝加哥公約達致生效所要求確認或加入的最少締約方數量時為止，而芝加哥公約早於一九四四年已被簽訂了¹⁴。

巴黎公約展示出三種不同的特徵，能預示現今國際航空運輸法律依據的芝加哥公約：

- (1) 該公約承認每個國家對其領土上空具有完全的和排他的主權。
- (2) 該公約建立了航空器國籍的原則，任何航空器必須具有其中一個締約國的國籍，該國籍透過國家登記的所在國而決定，排除一切非締約國國籍的航空器。
- (3) 該公約規定設立一個國際組織，透過共通規範，擔負起調整國際空中航運的功能¹⁵。

上列三項為其主要特徵。該規範定出了容許他國在其領空飛行的權利以及建立所謂的過境權。當中包含了有關航空器的國籍和註冊、空中適航性、航向設備足夠性、飛行中機組人員的職權、國際運輸中的空中航運及著陸等複雜的規範。

該公約受到很多的批評，如這公約是勝利國之間的合作成果排除戰前的中立國或敵對國，同時亦是報章方面批評的對象。

然而，該公約是航空法領域上的第一個偉大的多邊公約，透過其文本內容及實踐經驗對芝加哥公約的草擬作出了巨大貢獻。

B. 伊美空中航運公約、馬德里，一九二六年

就巴黎公約而言，伊美公約雖含分離主義性質，但仍保留既有原則，並計劃成立一個名為伊美空中航運委員會的組織，但從未有運作。

C. 商業航空公約，哈瓦那，一九二八年

它是一份出色的商業文本，其適用的地域範圍與馬德里公約適用地域範圍無異，且仿照巴黎公約的原則而制訂。自會員國加入芝加哥公約後，哈瓦那公約及巴黎公約已不再約束其會員國。（芝加哥公約第八十條）

D. 國際民用航空公約，芝加哥，一九四四年

該公約是國際法體系的基礎，用以規範航空活動並且是一份普遍的國際民用航空文件。

14. 公約草案由和平會議的航空委員會草擬，該會議由五大戰勝國（美、英、法、意、日）各派出兩名代表及其他七國各派一名代表所組成（比利時，巴西，古巴，希臘，葡萄牙，羅馬尼亞，及賽爾維亞－克羅地亞－斯洛雲尼亞）。參閱Nicolas Mattesco Matte 所著《航空法條約》，第三版，第103頁及續後數頁，McGill Institute and Centre of Air and Space Law。

15. 此機構為空中航運國際委員會，該委員會權力相當於目前的國際民用航運組織。在技術決定層面上擁有廣泛的權力，而此等技術決定亦包括適用於在表決權上的少數成員國。參閱前註。

在未進行分析該文本前，其重要性值得我們在臨時性不安環境下圍繞其效果瀏覽一會，因此描述芝加哥會議的主要施行方針有助我們明瞭其所採用的解決辦法，以至其“無時間限制性”。

一九四四年九月十一日，美國政府邀請五十五個國家的代表到芝加哥出席一個民航會議。此為戰時盟國間有關國際性質事務的其中一個會議。五十二個國家出席了會議。至於拒絕參加會議的國家中，以蘇聯最為突出，其代表團在赴會途中被下令折返莫斯科。

是次會議在十一月一日召開，由美國代表團的團長Adolph Berle主持，他由七百名與會者中選出。

在耗時三十七天，以進行熱切及密集討論的工作會議初期，各與會者桌上放有四份由澳紐、加拿大、英國及美國所提交的公約草案，供他們審議。

工作會議分成四個技術委員會進行。該四個委員會分別負責的主題如下：

第一組委員會：航空多邊公約及空中政策的國際實體

第二組委員會：技術標準及程序

第三組委員會：臨時空中航綫

第四組委員會：臨時委員會

第一組委員會在整個會議中很快便成為大眾關注的中心和討論的焦點。其實，該四份公約草案非常分歧。澳紐聯署的提案一開始就被否決，該提案維護航空器所有權的國際化及國際主要航綫的經營。加拿大的提案建議成立一個擁有專有權力的國際組織，有關權限在會議上決定，以訂定航綫、核准及修改空中收費及決定國際空中服務的班次。英國的提案認為以一個具有較大自由裁量權的章程為基礎的國際組織的介入，優於採用本身會議剛性權的決定。而美國的提案則爭取建立一個擁有限制權的國際組織，以確立技術的標準。對於國際空中服務的航綫、收費及班次等問題，該國際組織只有資格研究及履行諮詢功能。至於商業飛行的條件則由有關國家的雙邊協議處理。事實上，美國堅決維護開放天空的環境，不畏懼任何的競爭，擁有實力推行其他國家接受的條件，包括英國，英國的經濟及空中運輸工業，由於戰爭關係已顯得衰弱。

由討論航空服務的航綫、收費和班次開始就顯得矚目，然沒有一份公約草案可以被接受。其他委員會的工作已有一定進展及較容易達成結論，第一組委員會，則剛巧相反，不久便中斷會議了。

其實，經濟領域內的困難幾乎不能解決：除了沒有涵蓋可延續技術性質問題的不同內容之國際公約先例，亦要面對英、美兩國的政治經濟利益。綜論而言，英國尋求維護與英聯邦地區的聯繫，堅決抗拒美國提出的自由化政策，當時美國正操控國際空中航綫的營運（大約百分之八十）。

是次會議於一九四四年十二月七日結束，雖有上述的障礙，但在很大程度上已回應了最初的目標：一旦軍事情勢容許，隨即開展國際航空運輸活動，以及在戰後推動國際民航事業有秩序及健康的發展。

該會議在五個星期的工作當中制訂了六份重要的文件，其中最突出者為國際民用航空公約。該文件完成後公開給其他國家簽署，經兩年多一點的時間（原預計為三年）由第二十六個國家確認後生效。時至今日，已有一百八十四個國家¹⁶參加此公約，使它成為涵蓋地域使用範圍最廣的國際法文件¹⁷。

文章下篇將重點分析政治法律的最重要方面。

16. 《國際航空法文件的地位》，刊於國際民用航運組織報，卷六，九六年七 / 八月。

17. 歷史資料取自《國際民用航運組織——五十周年全球慶典（1944-1994）》，Mark Blacklock主編，倫敦。