

国际民航组织理事会争端解决职能的法律性质辨析

江军田

中国民航大学法学院，天津

收稿日期：2025年10月19日；录用日期：2025年11月13日；发布日期：2025年11月21日

摘要

1944年《芝加哥公约》第84条授权国际民航组织理事会就有关公约及其附件的解释与适用的争端作出决定。然而，作为由36个缔约国组成的常设和执行机构，其法律性质在理论界存在争议。从《芝加哥公约》的规则文本与立法意图来看，理事会的权力来源、程序设置及职能履行均具备形式上的司法性特征；从理事会争端解决的实践来看，理事会在司法独立性与裁判能力方面存在局限性，争端解决呈现出独特的准司法性特征。此外，国际法院的相关判决进一步肯定了理事会在争端解决机制中的法律地位。理事会职能的准司法性定位对理解该机制现状和推动未来改革具有重要意义。

关键词

芝加哥公约，国际民航组织，争端解决，准司法职能

Analysis of the Legal Nature of the Dispute Settlement Function of the ICAO Council

Juntian Jiang

Law School, Civil Aviation University of China, Tianjin

Received: October 19, 2025; accepted: November 13, 2025; published: November 21, 2025

Abstract

Article 84 of the 1944 “Chicago Convention” authorizes the Council of the International Civil Aviation Organization to make decisions on disputes regarding the interpretation and application of the Convention and its annexes. However, as a permanent and executive body composed of 36 contracting states, its legal nature is subject to debate in academic circles. From the perspective of the text and legislative intent of the “Chicago Convention”, the Council’s powers, procedural arrangements, and exercise of functions all exhibit formal judicial characteristics. From the practice of dispute resolution by

文章引用：江军田. 国际民航组织理事会争端解决职能的法律性质辨析[J]. 争议解决, 2025, 11(11): 186-195.

DOI: 10.12677/ds.2025.1111359

the Council, there are limitations regarding its judicial independence and adjudicative capacity, giving its dispute resolution a unique quasi-judicial nature. In addition, relevant rulings by the International Court of Justice further affirm the Council's legal status in the dispute resolution mechanism. The quasi-judicial positioning of the Council's functions implies that reforms of its mechanism should be pursued through gradual evolution, balancing political and legal considerations.

Keywords

Chicago Convention, The International Civil Aviation Organization, Dispute Settlement, Quasi-Judicial

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

国家之间的冲突和争端与国际社会一样古老，在国际法领域出现了一种趋势，特别是在具有经济性质的多边条约中，传统的国际争端解决方法在实践中愈加丰富，从战争到和平，从外交到法律，从契约到准司法，国际争端解决的路径在交替演进，宏观上呈现出争端解决路径的法律化与司法化。国际争端解决机制的司法性在制度设计及其实践中呈现司法功能不断提升的趋势，主要表现为管辖及裁判的强制性、裁决机构的独立性日渐增强[1]。除了运用国际法院专门以司法方法和平解决国际争端外，联合国专门机构的争端解决机制对和平解决国际争端产生重大意义，丰富和发展了国际组织解决争端的理论和实践。由于缺乏独立的司法机构，联合国专门机构争端解决机制往往因程序差异、国际背景以及案件的复杂性陷入功能定性困境。

作为联合国的一个专门机构，国际民航组织负有制定国际民航标准、安全规章、技术规定以及推动国际航空法的统一与发展的职责。1944年《芝加哥公约》赋予国际民航组织理事会诸多职权，包括行政管理权、准立法权和准司法权，这一制度安排超越了多数国际组织执行机构通常所具有的单纯行政或协调性职能，体现出国际民航治理体系中权力配置的独特架构。然而，正是由于理事会是一个由国际民航组织大会选举的国家组成，由各国委派本国的代表参加的常设和执行机构，在争端解决实践中，国际民航组织理事会主要侧重于外交谈判和调解等非司法手段，依据《芝加哥公约》第八十四条行使裁决权的实践并不多，多数情况下只扮演了一种调解人的角色。

2025年5月12日，国际民航组织理事会于加拿大蒙特利尔投票决定，俄罗斯联邦在2014年马来西亚航空公司MH17航班被击落事件中未能履行其根据国际航空法所承担的义务，这是80年来国际民航组织理事会首次就案件作出的实质性裁决，同时也暴露出其在机制使用频率、程序透明度、执行约束力以及应对新兴领域挑战等方面可能存在的一些问题。为推动国际民航组织争端解决机制的现代化发展，国际民航组织争端解决机制进行了前所未有的改革，其核心是对《解决分歧规则》的修订。法律委员会在其第37届会议上，审议了秘书处提交的LC/37-WP/3-2号文件“审查《解决分歧规则》”，并决定将“审查国际民航组织《解决分歧规则》”作为新的项目纳入其工作方案。在第二次小组会上，各国就十余项法律问题进行了深入讨论，其中的首要问题就是关于国际民航组织理事会职能的定位问题。

2. 理事会职能的司法性表征

1944年《芝加哥公约》为理事会履行争端解决职能奠定了合法性基础。了解立法者的意图是分析理

事会职能性质的首要任务，审查《芝加哥公约》体系下的规则文本是厘清理事会职能的重要手段。

2.1. 《国际民航组织临时协定》对理事会作为仲裁机构的授权

国际民航组织争端解决机制是在实践中不断发展完善的，为了更好地实现航空商业自由的原则并于战后时期建立一个新的法律框架，美国于 1944 年 11 月 1 日在伊利诺斯州的芝加哥主动召开了一次会议，在与会国家的广泛讨论与谈判中，预见性的设立了一个临时国际民用航空组织，第四委员会负责规划临时理事会的组成和组织以及权力和职责[2]。在《芝加哥公约》的谈判过程中，加拿大认为：任何两个或多个国家之间因解释或适用本公约而产生的争端，均应提交常设国际法院解决。如果争端一方不是常设国际法院规约缔约国，则可应其要求将该事项提交仲裁。而美国、英国、法国等国家则建议不对争端做法律争端与技术争端的区分，将所有争端提交执行理事会裁决[3]。1944 年《国际民航组织临时协定》第三条第 6 款第(8)项明确授权理事会处理成员国之间在国际民用航空事务上产生的任何分歧。对临时国际民航组织适用明确的“司法”一词，给予临时国际民航组织司法的功能[4]。此后，在 1947 年第一届会议上，大会采纳决议 A1-23 的规定批准并重复了延长的任务期限，授权理事会在缔约国之间发生有关国际民用航空事项的争端且各方明确要求时，作为仲裁机构行事。《国际民航组织临时协定》及其谈判历史表明，国际社会给予国际民航组织解决争端的广泛关注，赋予国际民航组织理事会争端解决的主体资格。

2.2. 《芝加哥公约》对理事会作为裁决机构的授权

《芝加哥公约》序言的宗旨和目的为航空领域国家间的交流奠定了和平的基调，在具体航空事务中，和平与争端的解决是不可分离的。《芝加哥公约》的最终文本确定了国际民航组织争端解决机制的具体内容，第十八章争端和违约为国际民航组织理事会履行争端解决职能提供了合法性来源，《解决分歧规则》的制定为国际民航组织理事会提供了司法化保障。

2.2.1. 权利的法定性

《芝加哥公约》第 84 条赋予国际民航组织理事会就缔约国之间关于公约的解释和适用产生的争端作出决定的权利。一方面要求理事会必须满足协商的前置性要求，另一方面“应由理事会根据分歧中任何有关国家的申请作出决定”为理事会作出决定的权利注入了强制性特征。此外，第 85、86 条规定了对理事会决定不服的仲裁、上诉程序。该上诉程序规定，在未上诉撤销的情况下，理事会对一家国际航空运输企业的运营是否符合本公约所规定的任何裁决，该裁决仍应有效。如果其决定未被遵守，依据公约的授权，理事会也保有制裁的权利，这一规定保障了理事会决定的司法约束力。

2.2.2. 程序规则的规范性

国际民航组织理事会的争端解决程序是参照国际司法诉讼的范本制定的，具有司法化的诉讼模式。在书面程序方面，要求当事国提交较为完备的诉状、答辩状，以便充分陈述事实与法律观点。在口头程序方面，当事双方享有进行口头陈述与辩论的机会，并可在理事会依其《解决分歧规则》许可的范围内申请听取证人或专家意见。此外，《解决分歧规则》条文充分保障争端各方的平等权利。首先，争端当事方具有获得通知与陈述意见的权利，各方有权在规定的程序阶段陈述自己的观点；其次，争端当事方具有平等对抗的权利，确保每一方都有机会对另一方提出的论点和证据进行回应和质证；最后，在符合条件并经过理事会许可的情况下，允许利益可能受到影响的其他缔约国提交意见或介入程序。这些正式化的程序规则确保了争端解决过程的公平、透明和中立，正是司法公正的核心原则。

2.2.3. 职能履行的独立性与公正性

根据《芝加哥公约》第 50 条的规定，理事会由 36 个缔约国组成，按照航空运输地位、贡献度及区

域代表性分配，第一类国家占 10 席，第二类国家占 13 席，第三类国家占 13 席。理事会应当作为一个整体，而不是由其个别代表作出决定，因此，《芝加哥公约》第 53 条规定了回避制度，即理事会成员国在理事会审议意向争端时，如其本身为争端的一方则不得参加表决。这种理事国的分类和无表决权参加会议的制度规定既承认航空大国的特殊地位，又防止单一国家或集团垄断决策，保证了理事会职能履行的独立性与公正性。

2.3. 小结

作为争端解决机构，国际民航组织理事会满足规则层面的司法标准，即通过严格的遴选程序产生其成员。此外，它遵循预先设定的程序规则，以国际法规则和原则作出对当事方具有约束力和执行力的裁决[5]。在法律分析的背景下，《芝加哥公约》的谈判历史以及规则文本的具体规定都体现了司法性的一面。

3. 理事会职能的准司法性本质

通过对规则文本的审查，国际民航组织理事会争端解决职能具有形式上的司法性表征，通过对其权力主体、运行实践和裁决执行的深入剖析，可以厘清国际理事会争端解决职能的本质。《芝加哥公约》80 多年的历史表明，国际民航组织理事会在争端解决方面发挥着巨大作用。

3.1. 有限的司法独立性

在解决国际争端方面，司法独立可被界定为与有关国家政府的利益保持一定距离，并被视为国际法院合法性的必要条件，这要求司法机构在体制上与其他政府部门或缔约国相分离，司法独立性是维护国际和国内裁决机构合法性的一个关键因素[6]。《国际法院规约》第一条明确强调国际法院作为联合国主要司法机关的作用，第二条强调国际法院由独立法官组成，法官不论国籍，从品格高尚、具备本国最高司法职位所需资格或公认具有国际法能力的非政府咨询人员中选出，注重真正的司法机关所需的公正和公平。在《芝加哥公约》的范围内，司法独立性可以表现为理事会成员有责任以个人身份进行审议，在履行第八章所规定的职能时，应作为中立和公正的法官，不受外来压力的影响。然而，在具体争端解决实践中，理事会做法政治性大于司法性。1971 年巴基斯坦诉印度案背景以及理事会的表决过程充分体现了裁判主体有限的独立性。该案中，印度对理事会管辖权提出异议，理事会需通过投票作出裁定。《芝加哥公约》第 84 条，争端双方不得参与投票，但其他成员的投票格局显示出强烈的政治属性。成员国代表的选择更多地反映了各自政府的外交立场，而非法律推理本身。更值得注意的是，部分国家代表在投票前公开表示需等待本国政府指示，最终在理事会主席的催促下才决定投票。

3.2. 有限的司法能力

由于航空业是一个以技术为导向的市场，解决争端可能涉及法律之外的技术问题，例如解释《芝加哥公约》的标准和建议措施，国际民用航空争端解决也需要司法和技术方面的专门知识。理事会的主要职责是确定国际民航组织的政策目标，因此理事会主要由航空官员和外交官组成，而不是由能够作出一致司法裁决的法学家组成，往往不具备司法专业性[7]。《国际法院规约》明确规定法官必须是公认的法律专家，并且在履行职责时不代表本国政府，以确保其裁决的完全公正与独立，这与理事会 36 个成员国，其成员多为外交官员或航空技术专家，而非法律专业人士形成了鲜明对比。另一方面，代表缔约国签署的全权证书是个人担任代表的唯一条件。《解决分歧规则》没有要求参与案件处理的代表的法律专业能力，这可能导致他们在面对法律问题时缺乏足够的专业判断力。由于代表的选任和任期由各自所属国决定，理事会在案件审理和表决中的司法中立性难以得到制度性保障。因此，国际民航组织理事会这个行

政机构在履行完全司法职能方面存在局限性。

3.3. 争端解决的非司法手段

《解决分歧规则》要求理事会行使司法机构的某些职能，重视程序之前或程序期间的调停和调解。第 14 条规定，如果理事会认为仍有可能通过解决争端或减少分歧的方式解决问题，可以在依据第 15 条第四款做出裁决前的诉讼期间，随时邀请争端各方进行直接协商谈判。此外，理事会可以为谈判提供任何可能有助于其圆满结束的协助。《解决分歧规则》具有两个方面的重要特征：一方面，在理事会做出决定前的争端解决过程中，重点一直在谈判解决上，包括可以在被告提交答辩状之后、在诉讼开始前、在理事会做出决定前和诉讼期间的任何时候；另一方面，第 15 条要求理事会必须阐明其决定背后的理由，这表明了，国际民航组织与任何司法机构一样，被赋予了准司法职能[8]。国际民航组织理事会在实践中严格按照《解决分歧规则》的规定，这种政治手段的争端解决并不意味着国际民航组织争端机制的无效，在许多实践中理事会作为调解人也发挥了重要作用[9]。然而过度使用非司法手段解决争端，在一定程度上会损害了其自身的司法权威性[10]。在 1952 年印度诉巴基斯坦案中，理事会确认管辖权后，并未启动实体审理，而是由临时工作组牵头组织双方谈判，提出巴基斯坦开放两条 20 英里宽的空中走廊，印度接受航线绕行的方案，最终促成和解。工作组在报告中明确表示司法裁决可能加剧印巴紧张关系，印度和巴基斯坦之间关系的性质和特点似乎决定不采用正式的法律程序，和解是更优选择[11]。这一案件对后续《解决分歧规则》的修订也产生了重大影响，国际民航组织理事会意识到旧的临时国际民航组织解决国家间的分歧规则是不充分的，印巴争端的和解经验促使理事会在拟订新规则时坚持规定各方在所有阶段进行谈判[12]。

国际民航组织理事会在争端解决中采取的非司法争端解决方法具有回避实体裁决的倾向。1967 年英国诉西班牙案是国际民航组织理事会被赋予争端解决职能后受理的第二个案件，该案是在两国就直布罗陀地位问题存在政治紧张局势的背景下提出的。理事会在受理后发现实体裁决可能触及两国核心利益，因此在没有根据案情对争端作出裁决的情况下，明确指出将争端和其中涉及的法律条款推迟到理事会进一步通知。直至 1969 年，在双方的联合请求下，理事会通过决议将案件推迟至双方达成争议解决方案后再审理，此后该案从未重启。任何裁决机构都不会采取这种无限期搁置的策略，理事会的司法职能进一步受到质疑[13]。

3.4. 与典型争端解决机制的对比分析

国际组织对争端解决机制的设计有四类。第一类，国际组织本身设立专门的司法机关，如世界贸易组织(WTO)设立专门的争端解决机制；第二类，国际组织宪章规定，由国际组织本身的机关负责解决争端；第三类，国际组织宪章规定，由国际法院或国际仲裁解决争端；第四类，混合型模式，即争端首先由国际组织本身的机关处理，如未能解决或者当事人不服解决的结果，则交由国际法院或国际仲裁裁决。国际民航组织争端解决机制则属于第四类混合型争端[14]。为界定国际民航组织理事会的准司法定位，有必要将其与国际法院及世界贸易组织争端解决机制进行系统比较。三者虽同属国际法框架下的争端解决机制，但在独立性、裁决终局性、执行力及程序刚性等方面呈现出显著差异。

首先，在独立性方面，国际民航组织理事会由缔约国组成，其立场往往受国家政策影响，独立性相对有限。从运作机制上看，WTO 专家组与上诉机构是理事会履行争端解决职能的机构。其中，专家组的裁决性质较接近仲裁，而上诉机构的裁决则更具司法化特征[15]。相较之下，国际法院法官以个人身份任职并须宣誓公正履职，制度上确保了较高的司法独立性。

其次，在裁决终局性上，国际民航组织理事会的决定根据《芝加哥公约》第 84 条可被当事方上诉至

国际法院或提交仲裁，因而不具终局效力。反之，国际法院的判决一经作出即为终局，仅在执行阶段可能受到安理会政治干预；而 WTO 争端解决机制在程序上正式采纳专家组与上诉机构报告，其裁决具有事实上的终局性与执行约束力。

第三，就强制执行手段而言，国际民航组织理事会缺乏直接的制裁权，仅能通过暂停成员国表决权等间接措施施压，执行力有限。国际法院判决的执行依赖安理会授权，常因否决权而受阻。WTO 的执行机制相对完善，允许胜诉方获得贸易报复的权利，形成较强的实际威慑^[16]。

最后，在程序刚性方面，国际民航组织理事会的程序设计相对灵活，缺乏系统化的证据规则与审理步骤，更多体现政治协商与技术仲裁的结合；而国际法院与 WTO 分别依据《国际法院规约》和《争端解决谅解》运作，程序明确、规范性强，体现出高度的法律化与制度化特征。

综合来看，国际民航组织理事会的争端裁决机制在独立性、终局性与强制性等关键维度上均显著弱于国际法院及 WTO 争端解决机制。其功能定位更接近于政治协商框架内的技术性仲裁机制，体现了国际民航治理体系中行政性与准司法性并存的制度特征。换言之，国际民航组织理事会虽具备一定的争端裁判功能，但其核心性质仍偏向于政治性协调与技术性调解的混合模式，而非严格意义上的国际司法裁判机关。

3.5. 小结

从实践维度来看，国际民航组织理事会的争端解决职能是一个形式上接近司法，而本质上是一种准司法职能，其准司法性体现在：它是由一个政治机构，通过一套类司法的形式程序，去履行一项旨在产生有约束力决定的裁判职能。

4. 国际法院判决对国际民航组织理事会争端解决职能的确认

4.1. 案件背景与程序回顾

2017 年 6 月 5 日，巴林、埃及、阿拉伯联合酋长国和沙特阿拉伯四国政府与卡塔尔断绝了外交关系，并采取了一系列与卡塔尔陆地、海上和空中交通线路有关的限制性措施，禁止所有在卡塔尔注册的飞机在其机场降落或起飞，并剥夺了飞越其各自领土的权利。2017 年 10 月 30 日，根据《国际航空运输协定》第二条第 2 款，卡塔尔向国际民航组织理事会提交了一份申请和诉状，指称巴林、埃及和阿拉伯联合酋长国违反了《国际航空运输协定》所规定的义务。2018 年 3 月 19 日，巴林、埃及和阿拉伯联合酋长国提出了两项初步反对意见。一方面，该争议的真实问题涉及超出该文书范围的事项，理事会无管辖权；另一方面，根据《解决分歧规则》第 2 条，卡塔尔未能满足谈判的先决条件。国际民航组织理事会在审查后决定驳回卡塔尔的初步反对意见。

4.2. 争议焦点及国际法院的判决

2018 年 7 月 4 日，中东四国向国际法院提起上诉，上诉理由有三：其一，国际民航组织理事会程序明显缺乏适当性。一方面违反了正当程序原则，另一方面违反了发表意见的权利原则；其二，国际民航组织理事会驳回第一项初步反对意见错误，因为该案件的争议与《芝加哥公约》的解释和适用无关，国际民航组织理事会审理卡塔尔的主张违反了司法适当性原则；其三，国际民航组织理事会驳回第三项初步反对意见错误，因为谈判并未满足先决条件，国际民航组织理事会不应受理此案。

国际法院驳回了以上三点上诉理由，确认国际民航组织理事会对该案具有管辖权。首先，国际法院认为：国际民航组织理事会做出的正确决定是一个客观的法律问题，四国指出的国际民航组织理事会程序违规行为并没有从根本上损害正当程序的要求。其次，国际法院审查了一系列会议记录，认为已满足谈判的先决条件，并且达到了谈判未果或陷入僵局的效果。最后，国际法院明确肯定国际民航组织理事

会有管辖权，并且在审理案情实质的程序中对反措施的管辖权本身并不影响国际民航组织理事会在《国际航空运输协定》第二条第2节规定的管辖权。因此，国际法院以15:1的投票结果，驳回了中东四国对国际民航组织理事会在2018年7月4日的上诉，维持了其在2018年6月29日做出的决定。

4.3. 国际法院对理事会争端解决职能性质的认定与分析

国际法院对第二个上诉理由进行了三层次的分析，其中与国际民航组织理事会争端解决职能性质直接相关的问题是，司法适当性的概念能否适用于国际民航组织理事会。法院指出，理事会是缔约国代表组成并向大会负责的常设机关，被赋有《芝加哥公约》第84条下之争端解决职能，但并非“严格意义上的司法机构”，因此，将司法适当性完整照搬至理事会并不恰当。

司法适当性难以适用于国际民航组织理事会可以从以下几个方面纾解。国际民航组织作为联合国框架下促进全球民用航空安全有序发展的重要专门机构，其理事会承担着制定国际民航标准、协调成员国关系、解决行业争端等多重职能。就争端解决功能而言，国际民航组织理事会类似于准司法机构[17]。根据《芝加哥公约》规定，理事会由36个缔约国组成，经国际民航组织大会选举产生，任期三年。与专职法官不同，理事会成员普遍具有外交官或政府官员背景，其任职首要考量是维护本国利益而非追求司法公正。这种任命机制导致理事会在处理争端时难以摆脱国家利益的影响，其决策过程必然掺杂政治考量。国际民航组织法律局前局长迈克尔·米尔德教授也表示国际民航组织理事会不能被认为是一个适当的裁决机构，它的决定总是基于政策和公平的考虑，而不是纯粹的法律的依据，只有一个真正的司法机构才能解决这些问题，该机构能够在程序中充分发挥司法超然性、独立性和专门知识。就职能的复合型而言，作为国际民航组织的执行机构，理事会既要制定技术标准、监督公约实施，又要处理成员国间的法律争端。这种“政策制定者”与“争端裁决者”的双重角色存在冲突。当涉及技术标准解释、公约条款适用等争议时，理事会往往需要在政治与司法公正性之间寻求平衡。《芝加哥公约》第54条和第84条之间的规范冲突，是造成国际民航组织理事会准司法职能范围不明确的根本原因[18]。根据公约第五十四条第n款，理事会“应审议任何缔约国向其提交的与公约有关的任何事项。”这一条款为理事会确立了法定职责。而面对成员国向理事会提交的对其他成员国的申诉，并要求理事会解决争端或分歧。若未明确根据第84条明确提出的，此类申请通常根据第54(n)条作为移交处理。这意味着，理事会面临选择条款的困境，但对于理事会而言，仅审议一个提交给它的问题是正当的。

5. 理事会准司法职能定位对未来争端解决机制改革的启示

目前，以国际法院、联合国国际海洋法法庭和世界贸易组织争端解决机构为代表的高度司法化的国际争端解决机制正面临正当性危机[19]。国际民航组织争端解决机制的整体利用率很低，缔约国公约框架内争端提交的意愿不高，实践中理事会航空争端解决的作用有限，国际社会对该机制的信任逐渐瓦解[20]。《芝加哥公约》的争端解决机制的核心价值不仅在于获得一项司法裁决，还在于为缔约国提供一种和平解决争端的途径。国家追求的是在政治层面解决争端，公约机制是这个政治过程中的一个环节或一种策略[21]。因此，未来的改革方向更应谨慎，不在于消除其政治性，而在于通过制度创新，从而实现政治手段与法律公正的平衡。

5.1. 增强司法性

目前国际民航组织理事会的司法有限性主要体现在缺乏司法独立性、缺乏司法能力以及缺乏司法透明度。《芝加哥公约》规定，如果就公约提出任何修正案，必须经国际民航组织大会三分之二票数通过，此外还需一定数量的缔约国批准，只有在获得批准后才对已批准的国家生效。因此，修订《芝加哥公约》在很大程度上是不可行的。因此，对《芝加哥公约》规定的争端解决机制只能“深化”已经存在的框架

[22]。在完善路径上可以选择设立一个常设法庭，可以维护理事会裁决的声誉。《芝加哥公约》授权理事会“为任命可能必要的其他人员做出规定”，这证明了法庭小组的合法性，以便妥善执行理事会的裁决职能。根据《芝加哥公约》第 55 条允许专家组行使调查职能，该条允许理事会研究和调查国际航空性质的事项，通过这些规定，法庭成员可以成为理事会提供法律的意见的一个非常有效的来源。

常设法庭成员组成和决策过程可类似于美国行政机构的行政法官的角色。挑选这些法官的主要条件是他们具有在国际领域中解决争端的各个领域的的能力。可以借鉴世界贸易组织的争端专家组的经验，法庭的法官可以是曾在政府负责航空事务的部门工作的前政府官员，也可以是国际民航组织秘书处的资深成员，或来自其他国际和区域组织，熟悉国际争端性质的专业人士。此外，这些法官可以部分是在国内和国际环境中处理冲突和仲裁问题的经验丰富的律师。这些专业人士的混合可以提供理事会这将使安理会的最后决定更具实质性，值得各方和国际社会尊重。

5.2. 优化政治性

协商是解决国际争议的重要方式之一。《联合国宪章》第 33 条规定，当国际争议足以危及和平与安全时，应首先寻求包括协商在内的多种和平方式来解决。从近 80 年的国际航空争端解决实践来看，无论是从缔约国的角度主动协商，还是从理事会角度强制协商义务，协商作为争议解决措施均被广泛适用，但其具体制度并没有得到统一的规定。《芝加哥公约》第 84 条文本规定了各国在国际航空争议中履行协商的义务。《解决分歧规则》进一步对理事会程序方面的行动进行规制，其中第 6 条和第 14 条，作为整部规则的关键条款，又一次强调了各方在争议解决过程中的协商义务，规定理事会在收到诉状以及答辩状以后，有权随时邀请争议各方再次展开协商。这种协商可以暂停实体审理的进度，且理事会可以通过各种方式介入协商程序之中[23]。虽然《芝加哥公约》和其配套规则都强调协商义务的重要性，但就协商启动的时间、协商期限以及协商到哪种程度均未做具体规定，这在争端解决实践中体现出因协商许久未果，而导致最后因为政治原因妥协的困境[24]。因此，需要针对具体问题做出具体规定。

首先，要明确协商的启动时间。可以参照 WTO《关于争端解决规则与程序的谅解》第 4 条的规定，协商义务的启动时间点以争议一方发出的请求为参照。这不仅尊重当事国的意愿，也在程序上能衔接协商与其他争议解决措施，避免因对于确有原因无法进行协商和无需进行协商的案件久滞协商环节。其次，要明确协商期限。在 WTO《关于争端解决规则与程序的谅解》中，各国不仅高度重视协商作为非对抗争议解决措施的优先性，更是规定了协商的时限，依据《关于争端解决规则与程序的谅解》第 4 条规定，如果收到磋商请求 60 日内磋商未能解决争议的，起诉各方可以启动下一步争议解决程序，但是如果各方协商一致磋商不能解决争议的，不受 60 天期限限制。反观国际航空争端领域，可以根据具体的一般性航空和技术性航空争端设置协商期限的底线。最后，要明确协商程度。申请方需提交书面协商记录，包含时间、地点、参与方职务、核心分歧点及未达成协议的原因。记录须经双方签署确认，若一方拒绝签署，需附送证明。

协商既是争端当事方的权利，也是争端当事方必须履行的前置义务，对于恶意规避协商，可以给予一定程度的制裁。若申请方未实际尝试协商，经一方附送无法开展协商的证明，理事会可驳回案件并裁定其承担对方诉讼成本。对于协商的监督，可以在理事会下设立协商程序检察员，对争议较大的协商记录开展独立调查。核查官有权要求双方补充证据、约谈外交人员，并可以就约谈记录形成报告，供理事会参考。

5.3. 明确规则的适用

第一，要明确争端解决机制的管辖范围。《解决分歧规则》第 1 条规定“两个或两个以上缔约国关于对《芝加哥公约》及其附件的解释或适用方面的任何分歧，而分歧在规则原文中使用的是“difference”，这与《芝加哥公约》第十八章争端和解决中的争端“dispute”使用不同，并未解释该规则所指的分歧

“difference”与《芝加哥公约》第18章项下的争端“dispute”之间的关系。因此，在《解决分歧规则》中应当明确仅适用于公约第18章项下的争端“dispute”解决，由理事会根据《理事会议事规则》解决第54条项下的政治性分歧。此外，《芝加哥公约》第84条具有局限性，其仅管辖“公约及附件的解释与适用”争议，但现代航空争端呈现复合性特征，最典型的例子是欧盟 ETS 碳税案涉及环境政策与航行权交叉，导致大量混合争端可能被排除管辖^[25]。国际法院在卡塔尔诉巴林案的裁判中强调：若争端核心涉及《芝加哥公约》项下权利，即使涉及反措施、环境政策等外围法律问题，仍应纳入管辖。

第二，要明确理事会裁决的理由。根据《解决分歧规则》第15条，理事会根据《芝加哥公约》第84条的裁决，包括关于初步反对意见、临时措施和实质问题的裁决，必须包含理事会结论及其做出这些结论的理由。然而，在实践中，特别是在通过无记名投票做出裁决时，理事会通常不会提供其裁决的理由。在2020年7月14日的国际法院判决中，国际法院强调，如果理事会的裁决包含理事会做出结论的法律理由和事实，则最利于法院对未来的任何上诉采取行动。明确理事会的裁决理由可以提高司法透明度，强化其争端解决的准司法职能。

第三，要确保临时措施的引入。法律委员会在其第37届会议上，审议了秘书处提交的文件审查《解决分歧规则》，并决定将“审查国际民航组织《解决分歧规则》”作为新的项目纳入其工作方案。同时委员会还决定成立一个工作组来进行审查，其成员将由委员会主席与理事会主席协商后提名。国际民航组织《解决分歧规则》审查工作组于2019年5月成立，于2023年9月完成其工作，在这段期间共举行了八次会议。在此次会议上，专家组工作组审议了一项提案，即引入一个新条款，澄清理事会指示临时措施的权力，可由理事会主动或根据其中一方在就案情实质问题做裁决前提出申请，而指示临时措施。在工作组审议期间，许多代表团支持以下观点：临时措施将有利于理事会履行在《芝加哥公约》第84条下的职责，并且在《规则》中纳入关于临时措施的规定将与其他国际法院和法庭的做法保持一致。而另外一些代表团则认为，考虑到理事会解决争端职能的性质，授权理事会指示临时措施是不合适的。国际民航组织理事会在《芝加哥公约》第十八章下的争端解决中发挥着独特作用，在争端仍有待理事会解决期间，临时措施的启动将减少可能对当事方权利与利益、国际民用航空安全与安保利益造成的损害。

6. 结语

航空业的发展是航空产业及其科学技术等硬性基础设施不断进步的体现，更是参与构建和完善航空制度体系、协调国内法治与涉外法治建设等软性基础设施的重要方面。国际民航组织争端解决机制作为维护国际民航秩序的重要基石，其完善与否直接关系到国际民航业的健康发展。在全球航空业面临气候变化、新兴技术等多重挑战的背景下，重新审视与重塑国际民航组织理事会的准司法职能，不仅是确保《芝加哥公约》体系有效运作的需要，也是构建安全、有序、可持续的全球航空治理秩序的核心。中国作为国际民航组织的重要理事国和航空大国，积极参与并推动此项改革进程，这既是对国际法治的贡献，也是维护自身与全球航空利益的必经之路。

基金项目

中国民航大学研究生科研创新项目。项目名称：国际民航组织争端解决机制的司法化改革路径研究。项目编号：2024YJSKC11007。

参考文献

- [1] 杲沈洁, 肖冰. 国际争端解决机制的司法化困境及其改革进路[J]. 外交评论(外交学院学报), 2023, 40(5): 128-154.
- [2] Rhyne, C.S. (1944) Legal Rules for International Aviation. *Virginia Law Review*, 31, 267-315.

<https://doi.org/10.2307/1068705>

- [3] 周亚光. 国际民用航空组织争端解决机制司法化改革论析[J]. 法律科学: 西北政法大学学报, 2020, 38(1): 152-160.
- [4] Abeyratne, R. (2014) *Convention on International Civil Aviation: A Commentary*. Springer International Publishing, 664-665.
- [5] 赵宏. 从“契约”到“准司法”——国际争端解决的发展进路与 WTO 争端解决机制改革[J]. 清华法学, 2023, 17(6): 108-123.
- [6] Onderco, M., Hola, B. and Ruiter, S. (2013) Testing Detachment of International Criminal Tribunals: Empirical Evidence from the ICTY. *Transnational Legal Theory*, 4, 396-418. <https://doi.org/10.5235/20414005.4.3.396>
- [7] 张鹿苹. 国际民用航空争端解决机制的改革路径及中国贡献[J]. 江汉论坛, 2021(12): 121-126.
- [8] Juneja, S. (2021) Can the ICAO Council Function as a Judicial Institution? The Decision of the ICJ on the Dispute between Qatar and Saudi Arabia, Bahrain, Egypt and the United Arab Emirates. *Annals of Air and Space Law*, 46, 107-130.
- [9] Mackenzie, D. (2010) *ICAO: A History of ICAO*. University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781442670143>
- [10] Bae, J. (2013) Review of the Dispute Settlement Mechanism under the International Civil Aviation Organization: Contradiction of Political Body Adjudication. *Journal of International Dispute Settlement*, 4, 65-81. <https://doi.org/10.1093/jnlids/ids017>
- [11] Dicker, R.T. (1970) The Use of Arbitration in the Settlement of Bilateral Air Rights Disputes. *Vanderbilt International*, 3, 124-163.
- [12] Fitzgerald, G.F. (1974) The Judgment of the International Court of Justice in the Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council. *Canadian Yearbook of international Law/Annuaire Canadien de Droit International*, 12, 153-185. <https://doi.org/10.1017/s0069005800012534>
- [13] Juneja, S. (2021) Can the ICAO Council Function as Judicial Institution? The Decision of the ICJ on the Dispute between Qatar and Saudi Arabia, Bahrain, Egypt and the United Arab Emirates. *Annals of Air and Space Law*, 46, 107-130.
- [14] 凌兵. 国际组织的争端解决机制——对国际法院管辖权的考察[J]. 中国法律评论, 2020(4): 2-11.
- [15] 杲沈洁, 肖冰. 国际争端解决机制高度司法化的危机与中国应对[J]. 国际经济法学刊, 2024(3): 32-46.
- [16] 韩立余. 论国际法上的请求权[J]. 政法论丛, 2025(5): 90-104.
- [17] 江河. 联合国专门机构争端解决机制的司法化[J]. 当代法学, 2023, 37(2): 148-160.
- [18] Abeyratne, R. (2020) Jurisdiction of the ICAO Council in the Settlement of Disputes—The Qatar Case. *Annals of Air and Space Law*, 45, 483-504.
- [19] 赵宏. 国际争端解决的发展进路与 WTO 争端解决机制改革[J]. 社会科学文摘, 2024(2): 109-111.
- [20] 赵润萌. 国际民用航空组织争端解决的准司法职能研究[D]: [硕士学位论文]. 长春: 吉林大学, 2025.
- [21] Sanchez, G.S. (2010) The Impotence of the Chicago Convention's Dispute Settlement Provisions. *Issues in Aviation Law and Policy*, 10, 27-38.
- [22] Sankovych, R. (2017) ICAO Dispute Resolution Mechanism: Deepening the Current Framework in Lieu of a New One. *Issues in Aviation Law and Policy*, 16, Article 319.
- [23] 郑韦晖. 论国际航空条约项下争议解决中的协商义务[C]//上海市法学会. 《法学前沿》集刊 2023 年第 1 卷——航空法研究文集. 上海: 华东政法大学国际法学院, 2023: 35-42.
- [24] 李心捷. 国际民用航空组织争端解决机制问题研究[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 中南财经政法大学, 2024.
- [25] 杨彩霞, 王梓. 国际航空碳减排措施下的航空碳排放争端解决路径研究[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2023, 36(6): 162-172.