

## 我國參與國際民航組織(ICAO)之歷程

陳駕譽 戴宏傑

國防大學陸軍指揮參謀學院

### 摘要

當前世界兩大經濟體，均以正面態度支持我國進入國際民航組織，顯見我國在飛航安全方面確有極大助益，然而臺北飛航情報區並非始於今日，殊值進一步探究其歷史脈絡。本研究方法以歷史研究法為主，文獻分析為輔，藉由《國軍檔案》、《外交部檔案》等官方文檔，探討我國參與國際民航組織之歷程，希能提供政府相關政策單位參酌精進。

關鍵詞：國際民航組織、觀察員、南沙群島、東沙群島

### 一、前言

美國聯邦參議院於民國 100 年 9 月 21 日通過支持我國參與國際民航組織(International Civil Aviation Organization, ICAO)的「參院第 17 號」共同決議案後，眾議院也在民國 101 年 9 月 11 日晚間以口頭表決方式通過支持。決議案文指出，美國會參眾兩院均認為： [1]

1. 臺灣以觀察員(Observer)身分有意義參與國際民航組織會議及活動，有助達成其所追求的目標，也可透過有效的國際合作，讓降低航空安全威脅的全球戰略更為成功。
2. 美國政府應該領銜爭取國際支持，以協助臺灣在國際民航組織取得觀察員地位。
3. 美國國務院應就美國政府支持臺灣取得國際民航組織觀察員地位所作努力，向美國會簡報或與國會諮商。

美國總統歐巴馬於民國 102 年 7 月 12 日正式簽署支持臺灣參與國際民航組織的第 1151 號法案，宣布支持臺灣入會。此外，前副總統連戰先生於民國 101 年 9 月 7 日代表總統馬英九先生，前往俄羅斯海

參崴出席亞太經濟合作會議(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)經濟領袖會議。會前表示我國自民國 98 年起，即積極加入國際民航組織，為掌握亞太地區飛安和保安(security)，大陸方面有必要支持臺灣加入。而大陸前國家主席胡錦濤先生亦回應，大陸將根據國際民航組織的章程，認真研究臺灣以「適當方式」參與攸關人民飛航安全的國際民航組織。[2]這是迄今大陸對臺灣參與國際民航組織的明確表態，亦是臺灣拓展國際空間的另一道曙光。

當前世界兩大經濟體，均以正面態度支持我國進入國際民航組織，顯見我國在飛航安全方面確有極大助益，然而臺北飛航情報區(Taipei Flight Information Region, Taipei, FIR)並非始於今日，殊值進一步探究其歷史脈絡。目前有關國際民航組織學術研究，大多以法律或政治途徑進行研究探討，仍欠缺歷史研究途徑相關研究。回顧民國 44 年 10 月 27 日在菲律賓馬尼拉(Manila)召開的第一屆國際民航組織太平洋地區飛航會議，會中決議要求我國政府每天提供 4 次南沙群島(Spratly Islands) [3]的高空氣象探測資料，並交由駐軍負責執

行。此一史實足以證明國軍有效支持政府施政，維護我國南海主權，並達成保衛國家安全、維護世界和平之使命。故本研究目的在探討我國參與國際民航組織之歷程，除彌補有關國際民航組織主題欠缺歷史研究之缺口，並希望能提供政府相關決策單位參酌精進。

研究範圍自民國 33 年至 102 年之間，探討我國參與國際民航組織之歷程，故研究方法以歷史研究法(History Research)為主，文獻分析(Document Analysis)為輔，史料運用以史料運用以國防部典藏之《國軍檔案》、中央研究院近代史研究典藏之《外交部檔案》為主，文獻部份以「民航局年鑑」、「外交部南海諸島檔案彙編」官方出版品，並輔以國內外相關文獻，如專書、期刊、研討會論文集。

本研究在第 2 部分為介紹國際民航組織；第 3 部分為回顧我國參與國際民航組織之歷史脈絡；第 4 部分為探討我國參與國際民航組織之意義與價值；最後則提出本研究之結論與建議。

## 二、國際民航組織介紹

萊特兄弟於民國前 8 年飛機試飛成功後，自此改變了人類運輸模式，而在航空產業日漸蓬勃的發展過程，也逐漸衍生了國與國之間對於飛航技術、安全及法律上的問題。以下將簡介國際民航組織之源起、組織架構及運作模式、會員及觀察員制度。

### 1.源起

民國 33 年 11 月 1 日，美國政府出面邀請各國於芝加哥舉行國際民航會議(International Civil Aviation Conference)，會中 52 國簽署一項國際民航公約(Convention on International Civil

Aviation)，亦稱作芝加哥公約(Chicago Convention)，[4]決定成立國際民用航空組織。在永久性組織建立之前，先設立一個暫時性機構—臨時國際民航組織(Provisional International Civil Aviation Organization, PICA0)，民國 36 年(1947 年)4 月 4 日正式成立，總部設於加拿大蒙特婁。[5]此一公約吸納依民國 8 年 10 月 13 日《巴黎公約》成立之國際航空委員會(International Commission for Air Navigation, ICAN)，與民國 14 年 2 月 20 日夏灣拿泛美商業航空公約(Pan-American Convention on Commercial Aviation)。其成立目的包括：[6]

- 1.確保全世界國際民航之安全而有秩序的發展。
- 2.鼓勵航空器設計及操作的技巧，以為和平之用。
- 3.鼓勵國際民航航線、機場及空運設備的發展。
- 4.適應世界人士對安全、定期、有效、經濟空運的需要。
- 5.預防不合理競爭所發生的經濟浪費。
- 6.確保締約國經營國際定期航線的公平機會。
- 7.避免締約國間的差別待遇。
- 8.促進國際空運的飛行安全。
- 9.促進國際民航學術的全盤發展。

民國 36 年 5 月隨聯合國的成立而正式納入其組織體系，為世界各國在民用航空領域合作的論壇，亦是聯合國下轄專責規範國際民航事務之技術性專門機構(聯合國組織系統如圖一所示)，迄民國 101 年止，國際民航組織在全世界已有 191 個會員國。[7]

### 2.組織架構及運作模式

國際民航組織組織包括大會、理事會、秘書處。分別簡介如下：

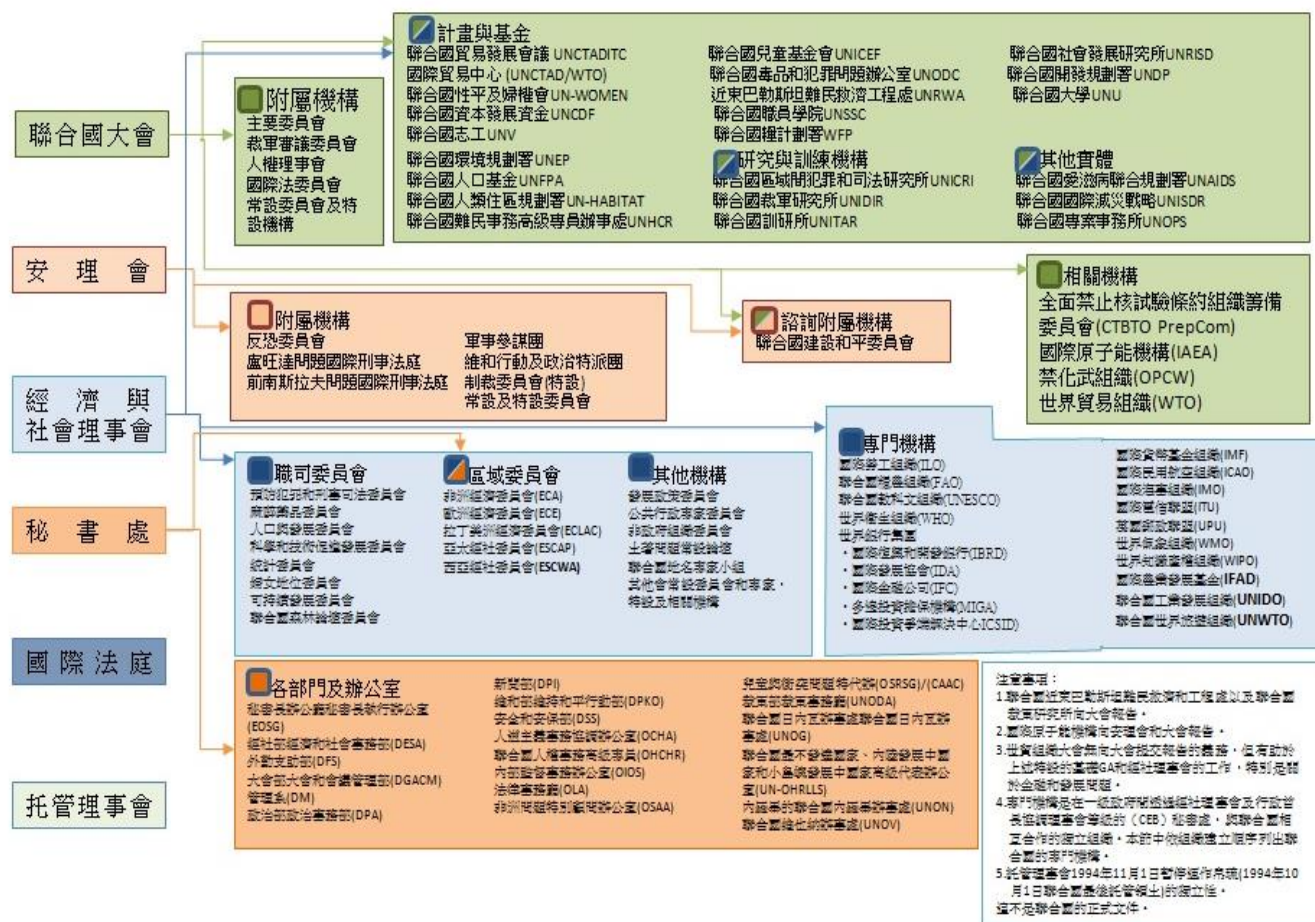
### 2.1.大會(The Assembly)

為國際民航組織之最高權責機構，其成員由國際民航公約會員國組成，每一會員國有一投票權。大會每3年至少召開一次會議，或經理事會召集或1/5以上會員國向秘書長提出要求時，可隨時舉行大會之特別會議。根據公約第49條規定大會一般權責包括：選出參加理事會之會員國、審查理事會各項報告，並採取適當的行動；批准組織的預算、大會可仲裁理事會、附屬委員會或任何其他職權範圍內的行動、授與、撤銷或修改理事會或其他附屬

委員會權責，並有權修改國際民用航空公約。[8] 最近一次年會，亦即第38屆大會將在民國102年9月下旬召開。

### 2.2.理事會(The Council)

理事會為大會所轄之常設機構，由大會選出的36個會員國組成，會員每3年選舉乙次，其成員分成：在航空運輸占有極重要地位者、可為國際民航組織之設施提供最大貢獻者、確保主要地域在理事會中有代表之國家等三類。[9]但因其選舉考慮空運占有首要地位之國家與對民航設備貢獻最大的國家，故航空強權總能囊括席次。[10]



圖一：聯合國組織系統

資料來源：整理自 聯合國官方網站(<http://www.un.org/en/aboutun/structure/index.shtml>)

理事會下轄航運委員會(Air Transport Committee)、航空服務委員會(Committee on Joint Support of Air Navigation

Services)、財務委員會(Finance Committee)、非法干擾委員會(Committee

on Unlawful Interference)、技術合作委員會(Technical Co-operation Committee)和人力資源委員會(Human Resources Committee)等6個委員會，其成員由理事會任命，工作內容亦須向理事會報告，各委員會之費用由其所代表之國家支付。另值得一提的是，除了前述委員會之外，尚有一重要的專門委員會—航行委員會(Air Navigation Commission, ANC)，根據公約第10章，明确了有關「航行委員會的設立及職權」，[11]其職掌為專司制定國際標準與建議措施及程序(Standards and Recommended Practices, SARPs)和飛航服務程序(Procedure for Air Navigation Services, PANS)，規約第56條規定航行委員會由理事會在會員國提名的人員中任命19員組成，且必須符合「在航空科學領域具執行能力及富有經驗」的資格。常設於大會之下的理事會職能可分為行政管理權、準立法功能(quasi-legislative)及準司法功能等，簡介如后：

### 2.2.1. 行政管理權：

主要功能為向大會負責並提出年度報告，在理事會完成某項決議時，亦可針對各會員國所提出的申訴案件行使職權予以否決或同意。理事會主要功能為履行國際民航公約所賦予的職責、管理組織的財務狀況，任命理事會秘書長及其他各委員會的成員，並且向大會報告國際民航公約及各大會決議案執行成效。

### 2.2.2. 準立法功能(quasi-legislative)：

為使國際航空之規範可迅速配合最新技術更新，國際民航組織得制定「國際標準與建議措施及程序」，[12]以統一各國航空、執行標準及組織規範等，而國際標準與建議措施及程序通常以「附件(Annex)」

形式訂定，對各國亦具有約束力。依照公約54條第12款，[13]國際民航組織對準立法權的實踐，即為有權制定或修改公約的「附件」。[14]其附件之制訂程序是由理事會提案召開會議，經1/3會員國同意通過後，知會各會員國3個月後生效，或是依公約第90條，超過1/2以上的會員國反對該新修訂的附件時，可在該案生效前提案否決。

### 2.2.3. 準司法功能：

「解決爭端」係理事會之重要功能之一。公約從第84條至第88條的第18章「爭端和違約」之規定，賦予理事會相當大的司法權力，爭端問題內容若涉及公約條款內容時，理事會就變成司法仲裁機關，依國際法進行裁決。惟截至民國101年為止，準司法權尚未被理事會真正行使過。根據第84條之規定：「如有兩個或兩個以上會員國對公約內容及其附件之解釋或適用性發生爭議時，經任何與爭議有關的一國申請，應交由理事會裁決。理事會會員國若為爭端方之一，在理事會審議過程中不得參加表決。任何會員國可以依第85條，對理事會的裁決向爭端他方同意的特設仲裁法庭，或常設國際法院上訴，且應在接獲理事會裁決通知後60天內通知理事會」。[15]

### 2.3. 秘書處(Secretariat)：

依據國際民航公約第11章(第58-60條)所規範，秘書處由秘書長及其他人員所組成。另第58條規定：「在符合大會制訂的所有規則和本公約條款的情況下，理事會可確定秘書長及組織其他人員的任命及終止辦法、訓練、薪餉、津貼及服務條件，並可雇用任一會員國之國民或使用其服務。」此外，公約第59條亦規定：「理

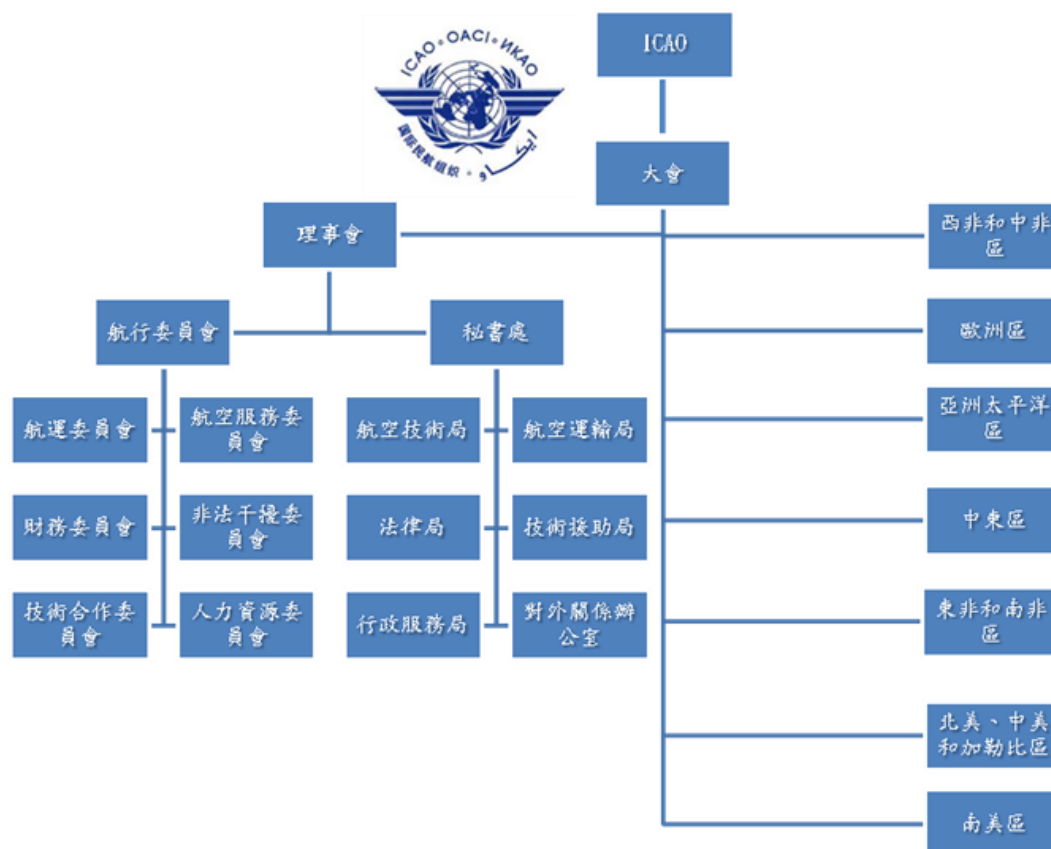
事會主席、秘書長及其他人員對自身職務之履行，不得徵求或接受本組織以外任何當局的指示。各會員國必須承諾完全尊重秘書處人員職務的國際性質，且不企圖影響任何履行公約職務的人」。[16]相關秘書處成員之豁免及特權亦由公約第 60 條規定，以確保秘書處之國際性。

秘書處設有一位由理事會任命的秘書長(General Secretary)，所轄各局設有局長一職，分別負責履行公約規定、執行大會及理事會決議之事項，並與理事會所轄各委員會相關連：[17]

1. 空中航行局(Air Navigation Bureau, NB)
2. 航空運輸局(Air Transport Bureau, ATB)

3. 法律事務暨對外關係局 (Legal Affairs and External Relations Bureau, LB)
4. 技術合作局(Technical Co-operation Bureau, TCB)
5. 行政服務局 (Bureau of Administration and Services, ADB)

此外，為了方便飛航管理，國際民航組織將世界分成 9 個地區，分別為北美(NAM)、北大西洋(NAT)、歐洲(EUR)、中東(MID)、加勒比海(CAR)、南美(SAM)、亞洲(ASIA)、太平洋(PAC)及非洲—印度洋(AFI)。每個地區各自定期舉行會議，並討論該地區之問題。我國臺北飛航情報區即屬於太平洋地區。國際民航組織系統整理如圖二所示。



圖二：國際民航組織系統

資料來源：本研究整理。

### 3.會員及觀察員制度

#### 3.1.會員制度

依據公約第 92 及 93 條規範，國際民航組織的會員類別概可分為下列兩類：[18]

1. 二戰期間聯合國會員或有關之國家：凡簽署芝加哥公約或加入國際民航組織的國家，均可在美國政府收存通知書後第 30 日起，即成為會員國，而美國應負責通知各會員國。
2. 二戰期間保持中立或其它國家：除公約第 91 條及 92 條 a 款以外之國家，欲申請加入國際民航組織者，須經二戰期間曾在被申請國入侵或攻擊國家同意後，尚須滿足下列條件：
  - (1) 聯合國組織同意。
  - (2) 大會 4/5 票數通過同意。

### 3.2. 觀察員制度介紹

#### 3.2.1. 緣起

觀察員制度乃源自於民國 35 年，瑞士因中立國政治背景之因素，不尋求加入聯合國，而以派遣觀察員的模式正式進駐聯合國總部後，逐漸發展成非聯合國會員或非政治實體參與聯合國及其專門機構之「約定俗成」的模式，是依需求而產生的一種制度。[19]依照國際民航組織在民國 69 年公布之「區域空中航行會議指南及其議事程序規則」(Directives to Regional Air Navigation Meetings and Rules of Procedure for their Conduct)，亦將觀察員定義為「此會議會員國代表外，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」。[20]談到國際民航組織觀察員，高聖惕教授認為，依據公約第 10 條第 9 款所規範，國際民航組織之宗旨及目的，其一便是普遍促進國際民航各方面之發展，[21]故為達成此

一目標，便是使所有國家均具有會員資格，然在達成之前，「國家代表普遍化」(Universal State Representation)及「領域代表普遍化」(universal territorial representation)二種概念應然而生，以觀察員方式邀請非會員國、非政治實體或非政府組織出席國際民航組織會議，可具體實現普遍促進國際民航各方面之發展的宗旨。

#### 3.2.2. 觀察員制度定義

依據「理事會程序規則」第 24 條，觀察員之定義：「代表未於理事會佔有席位之會員國、非會員國、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。」[22]若要成為國際民航組織之觀察員，首要條件仍須由理事會主動邀請。[23]

#### 3.2.3. 觀察員之權利

一般而言，觀察員之權利，僅止於參加表決或提案的資格。[24]而會議區分兩類，即公開或秘密會議。觀察員必須先由秘書長審查經合法簽署具法定資格及能力的授權文件後，方能參加國際民航組織的會議[25]或經特別邀請，亦可參加秘密性質的會議，或在會議中發言，或直接由理事會邀請參與理事會任何會議。[26]另外，值得一提的是：在立法會議中，與提案有關之非會員國，經法律委員會推薦並經理事會授權者，除了得以參加會議外，亦有可能享有投票權。[27]

我國非國際民航組織之會員國，且觀察員雖不具會員資格，本當無義務遵

守公約之條文，然國際民航組織所訂定之各項有關航安及技術性規範，均為世界各國所共同遵守，故公約所規範之內容，在加入該組織前，我國有必要全力配合，此舉亦可增加我國在國際的支持度。

### 三、我國參與國際民航組織歷程

#### 1. 國際民航組織創始會員國

民國 33 年，我國即與以美國為首的 26 個國家，共同參與國際民航公約制定過程，負責規範國際間的民航作業規範，透過通用一致的標準來維持飛航安全，迄民國 36 年，國際民航組織正式成立，故我國在其成立之初即為 26 個創始「會員國」之一。[28]

民國 38 年政府遷臺後，因當時國家財政困難，漸無力支付鉅額會費，為樽節支出，便依公約第 95 條規定，遂於民國 39 年向國際民航組織提出聲明退出，退出聲明於民國 40 年生效。[29]

#### 2. 以觀察員方式再度重返國際民航組織

民國 42 年 1 月，我國初次以「觀察員」身份獲國際民航組織邀請，參與東南亞及太平洋空中航行第 18 屆理事會議，當時由民航局局長賴遜岩與會，會中決議劃定臺灣臺北為國際空中飛行管制中心區之一，同年 8 月正名為「臺北飛航情報區」。在這項決定的基礎之上，同年 7 月的倫敦會議，國際民航組織通過我政府重新加入的申請案。[30] 同年 12 月 2 日我國重返國際民航組織再度成為「會員國」。[31]

#### 3. 第一屆太平洋地區飛航安全會議

由於噴射飛機在飛行航務上逐漸普遍，對中高空層的運用日漸廣泛，國際民航組織為及早完成噴射飛機在太平洋

地區的規範，於民國 44 年 11 月，在菲律賓首都馬尼拉召開第一屆太平洋地區飛航安全會議，當時除我國派遣駐菲大使周書楷出席外，另有澳大利亞、加拿大、智利、多明尼加、法國、日本、韓國、寮國、荷蘭、菲律賓、泰國、英國、美國、越南及紐西蘭等共計 17 個國家，派遣代表與會，會中論及南沙各島氣象臺[32]之地面及空中氣象資料之蒐集及發送方式，[33]英國及國際航空運輸協會(International Air Transport Association, IATA)代表鑑於噴射機定期航線所需之氣象資料須提升至 40,000 英呎，故聯合與會各代表一致提議南沙島每日 4 次之測風氣球觀測(pilot-balloon observation, PIBAL)氣象報告，因攸關國際飛航安全至鉅，應由我國負責蒐集並提供各國使用，當時該會議由菲律賓代表 Flores 先生為主席，經決議後擬定「中華民國應補充南沙群島每日 4 次之高空氣象觀測」案，[34]由委員會討論無異議一致通過，列為 24 號議案交由大會採納，並列入會議報告書中。

#### 4. 海軍南沙氣象發展計畫

由於在南沙群島設立氣象臺乙案，對我中華民國維護南沙群島之主權是一項極度重要的措施，據此，行政院首先採行交通部建議，為有利海、空航行及航運應先在太平島設立氣象臺，另考量駐島人員安全及補給問題，氣象機構宜納入軍事體系較佳，隨後便要求國防部統一籌劃氣候測報人員之安全及後勤補給問題，以利國際義務履行，並要求為適應國際航空需要，仍應持續研究發展相關作為。[35]

國防部在民國 45 年 7 月開始發展南海氣象工作，除派遣人員隨威遠部隊至

太平島駐島，執行氣象測報任務，逐步發展氣象觀測工作，並建立氣象站執行地面觀測，每日提供 0300、0900、1500、2100 時等 4 次觀測資料，交由海軍左營氣象臺轉播，以利艦艇航行。[36]

民國 46 年 1 月 21 日行政院《台(46)防字第 376 號令》核覆交通部等部會，高空測風站乙案重點應置於領土主權及安全保障，尤其東沙、南沙兩島地位重要，高空氣象設施極需加強，[37]有關文中所提東沙島部份，因東沙島[38]在南海中地勢險要，附近海域長年以來為颱風發源地，故該地之氣象報告對菲律賓、香港等國際航海及航空影響至大，為該地區航線極所仰賴，[39]

另早在民國 42 年 1 月在澳洲墨爾本 (Melbourne) 所召開之第二屆東南亞及南太平洋地區飛航會議時，大會決議即要求我國提供高空觀測數據，且世界氣象組織 (World Meteorological Organization, WMO) 地區會議亦曾有同樣要求，但囿於預算不足及技術有限之窘境，直到第一屆太平洋地區飛航安全會議後，政府有感東、南沙群島在國際間的重要性日益攀升，才再度重視此問題，並積極辦理高空觀測事宜。[40]

為了維持國際信譽，國防部及交通部在行政院指導下，分別由海軍總部及航政司研擬「海軍南沙氣象發展計畫」[41] 及「籌設南沙氣象台計畫」[42]，考量計畫整體周延性，國防部採取較為完備的「籌設南沙氣象台計畫」，[43]然因太平島的氣象臺因人員不足及缺乏高空觀測所需之設備，僅勉可對左營提供 4 次地面觀測的資料，[44]無法依「籌設南沙氣象台計畫」每日執行高空測風 4 次、高空探測 2 次的觀測任務。[45]

## 5. 海軍東沙、南沙氣象臺執行高空氣象廣播

鑑於國際氣象會議履建請我國政府恢復東、南沙群島高空觀測，此案雖獲高度重視，但在資源及預算均不足的惡劣條件下，單以國軍之力量實不足完成國際氣象情報工作，經過多方協調，除部份器材可透過中央氣象局籌獲之外，國防部並轉向美方顧問團請求協助，協調初期屢碰瓶頸，美方對本案並無明朗態度，預算不明的狀況下，我方提案幾經修改仍無法定案，[46]但在國軍努力下，仍終獲美方同意協助籌辦兩島高空觀測。[47]

另民航局亦與海軍總司令部完成協商，訂定觀測時間自民國 48 年 1 月 1 日起 0000、0600、1200、1800 時等 4 次時間實施氣象廣播，相關經費由民航局提供。[48]原訂民國 49 年 10 月 15 日氣象臺就應增建完成，當時因颱風的關係船隻無法靠岸，且淡水用盡只能先駛回左營等待颱風離去後再續行原任務，[49]後經多次協商及整修氣象臺，計耗時 2 年有餘，東沙、南沙終於在民國 48 年 4 月 1 日及 49 年 5 月 1 日正式執行高空氣象探測任務，南沙群島依前述執行每日 4 次時間實施高空氣象廣播，而東沙群島除則維持每日 2 次高空探測，2 次地面觀測等 4 次廣播。[50]

但國際民航組織在民國 50 年 8 月期間來文：「經由航空固定通訊網路收得東沙群島每 3 小時一次之地面天氣報告有失正常根據，最近之統計此間每日所收到之報告不及 5 成」，且國際航空運輸協會亦來文要求，在颱風距離東沙島為 300 浬範圍內時，該地地面天氣報告增為每小時一次，[51]然當時我海軍東沙氣象臺因休息空間嚴重不足影響工作人員致產



生精神耗弱、眼疾等問題，民國 50 年 9 月行文要求海軍總司令部情參室協處，並減少 1800 時之高空觀測及 1500 時與 2100 時之地面觀測次數以抒緩其困境。[52]

據此，國防部情參室即完成相關評估，同年 11 月經與國際民航組織遠東太平洋辦事處協調結果，改採颱風期間於東經 112-123 度，北緯 16 至 25 度地域，或在颱風 300 浬範圍內[53] 每小時發佈 1 次[54]，並撥發專款協助東沙島提升硬體設備，另為提升空層氣象探測整體效能，我國復於民國 60 年底在東沙島增建氣象探空雷達，於民國 61 年正式開播，俾更貼近國際需求。

此外，另一個聯合國專門機構-世界氣象組織 [55]於民國 57 年至 60 年間推行之「三 W 計畫」(World Weather Watch)時，我國東沙島 46810 及南沙島 46902 亦列冊於氣象觀測站名錄(No.9 TP.4 Volume A)，[56]亦可顯示國軍在東沙、南沙氣象臺多年努力成果，促使我國在氣象方面獲得國際認同。

## 6. 我國退出聯合國後之困境與努力

因聯合國大會 2758 號決議，我國於民國 60 年 10 月 25 日退出國際民航組

織。[57] 臺灣自此未能直接取得國際民航組織第一手資訊，僅能透過第三方或購買國際民航組織所公開販售的資料，方能取得不甚完整的資料。

為確保臺北飛航情報區安全，政府自民國 91 年啟動航空氣象現代化系統(Advanced Operational Aviation Weather System, AOAWS)，[58]提升航空氣象服務品質。[59]

然可嘉勉的是我國臺北飛航情報區對國際飛航標準持續不懈的要求與配合，自民國 98 年 9 月爭取加入國際民航組織迄今，先是歐洲議會在民國 99 年通過決議，支持我加入國際民航組織及聯合國氣候變化公約，民國 100 年美國聯邦參議院院會以無異議方式一致通過共同決議案，支持臺灣成為觀察員，參與「國際民航組織」。提案指出，臺灣被摒除在國際民航組織之外，已使該組織無法有效發展處理全球安全威脅的策略，並要求美國政府應發揮領導者角色，協助臺灣爭取國際支持成為國際民航組織觀察員。[60]有關我國與國際民航組織大事紀要整理如表一所示。

表一：我國參與國際民航組織大事紀要

項次	日期	主要事件
1	民國35年2月20日	為簽訂國際民航公約之簽約國。
2	民國36年4月4日	國際民航組織成立，我國為全世界26個創始會員國之一。
3	民國39年5月30日	我國在鉅額會費壓力之下，主動向國際民航組織提出聲明退出。
4	民國40年	退出聲明經國際民航組織宣布，遂於民國40年生效
5	民國42年1月	獲國際民航組織邀請，參與東南亞及太平洋空中航行會議，大會決議要求我東沙群島負責提供氣象報告。
6	民國42年7月	倫敦會議通過我再次加入國際民航組織申請案。
7	民國42年12月2日	完成協商分期攤還會費，經大會同意而再度成為國際民航組織會員國。
8	民國44年10月27日	參與第一屆國際民航組織太平洋地區飛航會議，會中決議要求我國每天4次提供南沙群島的高空氣象探測資料。
9	民國47年4月	國際民航組織遠東及太平洋區辦事處氣象專家Mr. Rath來臺與海軍總部氣象處潘九如科長，在中央氣象局開會商討氣象改進計劃。[61]
10	民國60年11月19日	國際民航組織通過決議，承認大陸為「中國」唯一合法代表，臺灣同時再度宣布退出國際民航組織。
11	民國99年3月10日	歐洲議會代表歐盟27國「強烈支持」我國參與「國際民航組織」
12	民國99年7月	美國眾議院以無異議方式通過第266號決議案支持我國參與國際民航組織。
13	民國100年9月21日	美國參議院通過第17號共同決議案，支持我國以觀察員身分加入國際民航組織。
14	民國101年9月7日	亞太經濟合作會議經濟領袖會議，大陸方面前國家主席胡錦濤同意研究，以適當方式支持臺灣加入國際民航組織。
15	民國101年9月12日	美國眾議院以口頭表決方式通過參院第17號共同決議，完成立法程序，要求美國國務院就美國政府支持我國取得國際民航組織觀察員地位，向美國國會簡報或與國會諮商。
16	民國102年7月12日	美國總統歐巴馬正式簽署支持我國參與國際民航組織的第1151號法案，宣布支持臺灣入會。

資料來源：本研究整理。

#### 四、我國參與國際民航組織之意義與價值

自從「世界衛生組織」(World Health Organization, WHO)分於民國 98、99 年邀請我國以「觀察員」身分，出席世界衛生大會，除完全符合聯合國「普遍化」之精神，亦具體展現我國有機會參與技術性及功能性為目的之聯合國「專門機構」(Specialized Agencies)，如聯合國氣候變化

綱要公約 (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) 及國際民航組織。

尤其是臺北飛航情報區銜接福岡、馬尼拉、香港及上海飛航情報區，空域涵蓋 18 萬平方海哩，內有 14 條國際航線和 4 條國內航線提供航管服務，每年提供超過 135 萬航管架次服務，進出及飛越臺北飛航情報區的旅客多達 4 千多萬人次，為東

亞航空運輸往來不可或缺的一環。目前有 50 多家國內外航空公司由臺灣飛航全球 110 個城市，每年國際航線旅客數約 3,000 萬人次。民國 99 年桃園國際機場的國際航線客運量達 2,313 萬人次，居全球排名第 16 位，國際貨運量達 175 萬公噸，全球排名第 9 位。兩岸航線從民國 98 年 8 月 31 日開始實施定期航班，已成為東亞最繁忙航線之一。以民國 101 年 4 月為例，兩岸客運及貨運航班飛航約 4,700 架次，搭載約 81 萬旅客及 14,600 噸貨物。[62]顯見，臺北飛航情報區對國際飛航安全方面，極具關鍵性之地位，臺灣能參與國際民航組織，殊具有彌補國際飛航安全缺口之重要價值。

國際民航組織是目前最具影響力的聯合國「專門組織」。[63]也因此成為臺灣重返聯合國，所列為重點的推動對象。目前國際民航組織的觀察員，幾乎都是國際組織及非政府組織。我國近年來能屢獲國際支持，甚至大陸方面亦表正面態度支持臺灣成為國際民航組織觀察員，顯見臺北飛航情報區近年來對國際飛航安全的貢獻，已逐漸超越敏感的主權爭議及政治問題，成為臺灣在國際舞台展露頭角的新契機。

## 五、結語

所謂「國無史恆亡」，回顧此一歷程，我國政府是國際民航組織的創始會員國，曾因無力繳納會費，因而於民國 39 年退出。因第二次世界大戰結束後，國際空運大幅成長，在臺灣也有民航公司投入營運，我國政府便於民國 42 年，初次以「觀察員」身份重返國際民航組織。國軍亦在此一歷程中，以東沙、南沙氣象臺執行高空氣象廣播任務，扮演支持政府施政、維護國家主權之關鍵性角色。

直到民國 60 年我國囿於國際現勢，被

迫退出聯合國安理會等聯合國組織，如本研究之國際民航組織即屬其一。當時交通部曾於民國 60 年 7 月 31 日函文內政部、外交部表示，民用航空局於民國 44 年 10 月 27 日應國際民航組織要求，於東沙及南沙群島提供高空探測通報，已行之有年，以維護南海空域民航安全。[64]尤其是中華民國立國迄今已百年有餘，藉由本研究益加凸顯我國政府典藏極為豐富之官方文檔，此實為我立足臺灣、放眼世界之「軟實力」，建議政府相關政策單位應正視並善用此一力量。

能在國際舞台有一席之地，一直是全體國民之共同心聲，也是政府一貫的政策方針。此次若能再度以「觀察員」身分，將是我國繼民國 42 年後，第三次進入國際民航組織，除具有特殊之歷史意義與價值外，亦將有助我國即時獲得遵循國際民航規定所需的相關技術資訊，這對確保我國、美國、亞洲，乃至全球旅客的飛航安全都將極有助益。

我國自民國 98 年起即再次申請加入國際民航組織，數年來已獲歐洲議會及美國國會等多個政府、組織支持，已逐漸形塑國際支持氣氛。國際民航組織第 38 屆大會即將在民國 102 年 9 月下旬召開，繼美國總統歐巴馬先生於今年 7 月 12 日正式簽署支持臺灣參與國際民航組織的第 1151 號法案後，國際民航組織以理事會主席「特邀貴賓」身分，此一創新務實作為，使得我國在睽違 42 年後重返國際民航組織，歐盟亦隨即以正式聲明支持我參加國際民航組織。惟政府及全體國人仍應持續努力，朝向國際舞台邁進，期達成政府「有尊嚴」及「有意義」的原則加入國際性組織，並與國際民航組織共同追求強化全球民航安全之目標。

## 參考文獻：

- [1] 崔慈悌，我參與國際民航組織(ICAO)，中時電子報，<http://news.chinatimes.com/focus/11050106/122012091300115.html>，民國 101 年 11 月 17 日查閱。
- [2] 仇佩芬，我加入國際民航組織(ICAO) 陸釋善意，中時電子報，<http://news.chinatimes.com/politics/50207220/112012090800142.html>，民國 101 年 11 月 17 日查閱。
- [3] 南沙群島是華人對該群島的稱呼，國際社會一般稱之為斯普拉特利群島(Spratly Islands)，馬來西亞和印尼沿用「斯普拉特利群島」這一稱呼(馬來語、印尼語：Kepulauan Spratly)。越南方面則稱之為長沙群島(越南語：Quần đảo Trường Sa/群島長沙)，菲律賓方面稱之為卡拉揚群島(他加祿語：Kapuluhan ng Kalayaan)。維基百科，<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/南沙群島>，民國 102 年 3 月 15 日查閱；「西南沙群島概況」(民國 45 年 7 月 19 日)，〈撤回西沙南沙島戍守案〉，《總統府檔案》，國防部藏，檔號：2132501/1，影像編號：000429320047-58。
- [4] 作者不詳，朱肇筠譯，國際民航組織(ICAO)紀要(二)，交通建設，第 1 卷第 7 期，p. 24, 1952。
- [5] 國際民航組織(ICAO)除了蒙特婁總部外，尚有北美辦事處設於墨西哥城，南美辦事處設於利馬，歐洲辦事處設於巴黎，中東辦事處設於開羅，遠東太平洋辦事處設於曼谷，西非及中非辦事處設於達卡，東非及南非辦事處設於奈諾比。國際民用航空組織 > 名詞解釋，國史館「國家歷史資料庫」，[http://nhd.drnh.gov.tw/AHDPortal/msg.jsp?pk=359\\_1](http://nhd.drnh.gov.tw/AHDPortal/msg.jsp?pk=359_1)，民國 102 年 5 月 25 日查閱。
- [6] 同上註。
- [7] “ICAO in Brief,” International Civil Aviation Organization, <http://www.icao.int/Pages/icao-in-brief.aspx>，民國 102 年 1 月 14 日查閱。
- [8] “Governing Bodies: Assembly,” International Civil Aviation Organization, <http://www.icao.int/Pages/assembly.aspx>，民國 102 年 1 月 14 日查閱。
- [9] “Governing Bodies: Council,” International Civil Aviation Organization, <http://www.icao.int/Pages/governance.aspx>，民國 102 年 1 月 14 日查閱。
- [10] 同註 5。
- [11] 董加欽，國際民用航空組織(ICAO)之介紹，空軍學術月刊，第 514 期，pp. 72-74, 1999。
- [12] 黃居正，國際航空法的理論與實踐，臺北：新學林出版股份有限公司，pp.112-113, 2006。
- [13] “Convention on International Civil Aviation”, Article 15, Montreal, Quebec: International Civil Aviation Organization, doc7300/9, 2006, pp. 26-27.
- [14] 趙維田，國際航空法，北京：社會科學文獻出版社，pp.86-87, 2000。
- [15] 同註 11。
- [16] “Secretariat,” International Civil Aviation Organization, <http://www.icao.int/Secretariat/Pages/default.aspx>，民國 102 年 3 月 21 日查閱。
- [17] “Bureaus,” International Civil Aviation Organization, <http://www.icao.int/Pages/bureaus.aspx>，民國 102 年 3 月 26 日查閱。
- [18] “Convention on International Civil Aviation,” Montreal, Quebec:

- International Civil Aviation Organization, 2006, p.41.
- [19] 姜皇池，論聯合國觀察員制度：我國參與聯合國可行模式之探討，政大法學評論，第 55 期，pp. 160-161, 1996.
- [20] 左正東，臺灣參與國際民航組織(ICAO)之可行性分析，亞太和平研究基金會，<http://www.faps.org.tw/issues/subject.aspx?pk=301>，民國 102 年 2 月 20 日查閱。
- [21] “Convention on International Civil Aviation”, Article 44, Montreal, Quebec: International Civil Aviation Organization, doc7300/9, 2006, p.20.
- [22] ICAO, “Rules of Procedure for the Council,” 5th ed., 1980, Doc 7559/5, pp.1-2. 轉引自 高聖惕，國際民航組織(ICAO)觀察員制度暨領域代表普遍化之概念，東吳法律學報，第 11 卷第 1 期，pp. 77-84, 1998.
- [23] 高聖惕，前揭文。
- [24] 同註 22。
- [25] ICAO, “Rule 2 of the Rules of Procedure for the Council,” 5th ed., 1980, Doc 7559/5, p. 3; “Rule 6(a) of the Standing Rules of Procedure of the Assembly of the ICAO,” 5th ed., 1990, Doc 7600/5, p. 2. 轉引自 高聖惕，前揭文，p. 86.
- [26] ICAO, “Rule 16 of the Rules of Procedure for Standing Committees of the Council,” 2nd ed., 1981.
- [27] 同註 23，p. 87.
- [28] 中廣新聞網，重返國際民航組織(ICAO)需 4/5 會員同意 難度更高，<http://dailynews.sina.com/bg/tw/twchn/bcc/20090916/2213676000.html>，民國 102 年 1 月 28 日查閱。
- [29] 高聖惕，國際民航組織(ICAO)與中華民國：就國際民航組織(ICAO)與聯合國的法律關係而論中華民國派遣觀察員參加前者活動之法律障礙，政大法學評論，第 68 期，p. 269, 2001.
- [30] 同註 29，p. 274.
- [31] 張國政，民用航空局 60 週年紀念特刊，臺北：交通部民用航空局，p. 114, 2007.
- [32] 「彭孟緝致蔣故總統簽呈」(民國 44 年 8 月 6 日)，〈撤回西沙南沙島戍守案〉，《總統府檔案》，國防部藏，檔號：2132501/1，影像編號：000429320025-32。
- [33] 「為東南沙島氣象設施測風氣球觀測部分之經過與現況函請查照由」(民國 60 年 7 月 31 日)，《外交部檔案，西南沙群島說帖、圖表資料》，中央研究院近代史研究所藏，檔號：019.3/89001，影像編號：11-EAP-04589-149-153。
- [34] 「關於在南沙群島設立氣象台事」(民國 45 年 9 月 15 日)，〈東南沙群島建設案〉，《國軍檔案》，國防部藏，檔號：944/5090.4，影像編號：000339660035。
- [35] 原文如下：准行政院陳秘書長慶瑜 6 月 27 日函略以「關於南沙群島今後應採取對策乙案據交通部意見似可先於該島設置氣象測報機構以利航運與航空唯為顧及駐島人員之安全與補給提議該島氣象機構仍以列入軍事體系為宜而由該部(國防部)予以協助等函請研辦惠覆等由」。「希研究發展南沙群島氣象測報工作並迅即具報由」(民國 45 年 8 月 13 日)，〈東南沙群島建設案〉，《國軍檔案》，國防部藏，檔號：944/5090.4，影像編號：000339660027。
- [36] 政府為因應民國 45 年克洛馬事件，國

- 防部於同年 6 月底重新派兵進駐南沙群島之太平島，計畫代名威遠計畫。「為函覆南沙島已於 7 月 23 日開始地面觀測由」(民國 45 年 8 月 3 日)，〈東南沙群島建設案〉，《國軍檔案》，國防部藏，檔號：944/5090.4，影像編號：000339660025。
- [37] 「為東南沙島高空測風觀測乙案函復查照由」(民國 47 年 4 月 29 日)，〈東南沙群島建設案〉，《國軍檔案》，國防部藏，檔號：944/5090.4，影像編號：000339660048-49。
- [38] 「為呈報本處氣象台沿革史等資料請核示由」(民國 50 年 1 月 25 日)〈東南沙群島建設案〉，《國軍檔案》，國防部藏，檔號：944/5090.4，影像編號：000339660417-421。
- [39] 「為請專案報請國防部撥款興建東沙氣象台營舍由」(民國 50 年 9 月 23 日)，〈東南沙群島建設案〉，《國軍檔案》，國防部藏，檔號：944/5090.4，影像編號：000339660429。
- [40] 「為請迅核海軍總部舉辦東南沙島高空風觀測並賜復由」(民國 47 年 4 月 11 日)，〈南沙群島氣象臺燈塔防波堤建築案〉，《國軍檔案》，國防部藏，檔號：927/4022，影像編號：000331900022-23。
- [41] 「為檢呈與沙島氣象發展計劃由」(民國 45 年 9 月 23 日)，〈東南沙群島建設案〉，《國軍檔案》，國防部藏，檔號：944/5090.4，影像編號：000339660031。
- [42] 「函復為南沙設立氣象台一案請向美方洽請支援由」(民國 46 年 8 月 17 日)，〈國軍檔案〉，國防部藏，檔號：927/4022，影像編號：000331900008-010。
- [43] 原文如下：查南沙群島氣象設施，不及貴部(交通部)航政司所擬之「籌設南沙氣象台計劃發展計劃」完備。「為東南沙島高空風觀測一案函復查照由」，(民國 47 年 4 月 29 日)，《國軍檔案》，國防部藏，檔號：927/4022，影像編號：000331900024-000331900026
- [44] 「為會銜呈報研商南沙群島問題結論及擬具處理計劃，懇請鑒核由」(民國 45 年 11 月 1 日)，《外交部南海諸島檔案彙編(下冊)》(臺北：外交部研究設計委員會，民國 84 年 5 月)，頁 1126-1130。
- [45] 「為會銜呈報研商南沙群島問題結論及擬具處理計劃，懇請鑒核由」(民國 45 年 11 月 1 日)，《外交部南海諸島檔案彙編(下冊)》(臺北：外交部研究設計委員會，民國 84 年 5 月)，頁 1123-1124。
- [46] 「為東南沙島高空風觀測一案函復查照由」(民國 47 年 5 月 31 日)，〈東南沙群島建設案〉，《國軍檔案》，國防部藏，檔號：944/5090.4，影像編號：000339660051。
- [47] 「為東南沙島高空風觀測一案函復查照由」(民國 47 年 5 月 31 日)，〈東南沙群島建設案〉，《國軍檔案》，「為呈報東南沙島增設高空風觀測籌辦情形」(民國 47 年 5 月 24 日)，《外交部南海諸島檔案彙編(下冊)》(臺北：外交部研究設計委員會，民國 84 年 5 月)，頁 1149-1150。國防部藏，檔號：944/5090.4，影像編號：000339660051。
- [48] 「函請派員商訂東、南沙島二地高空測風站合作辦法由」(民國 47 年 10 月 27 日)，〈東南沙群島建設案〉，《國軍檔案》，國防部藏，檔號：944/5090.4，影像編號：000339660064。
- [49] 「為南沙新建氣象站建材因颱風達能

- 下卸以致延誤工期及該營舍斜頂改建為水泥平頂由」(民國 49 年 9 月 9 日)，〈東南沙群島建設案〉，《國軍檔案》，國防部藏，檔號：944/5090.4，影像編號：000339660148。
- [50] 「研討東南沙高空測風報告及有關氣象通信事項座談會」(民國 49 年 12 月 14 日)，〈東南沙群島建設案〉，《國軍檔案》，國防部藏，檔號：944/5090.4，影像編號：000339660169。
- [51] 「為請專案報請國防部撥款與建東沙氣象台營舍由」(民國 50 年 5 月 18 日)，〈《國軍檔案》〉，國防部藏，檔號：944/5090.4，影像編號：000339660370。
- [52] 「為請准予減少 1800 高空觀測及 1500 與 2100 之地面觀測次數由」(民國 50 年 5 月 27 日)，〈東南沙群島建設案〉，《國軍檔案》，國防部藏，檔號：944/5090.4，影像編號：000339660386。
- [53] 「為請專案報請國防部撥款興建東沙氣象台營舍由」(民國 50 年 9 月 23 日)，〈東南沙群島建設案〉，《國軍檔案》，國防部藏，檔號：944/5090.4，影像編號：000339660429。
- [54] 「東沙管理處電呈海軍總司令部錄電紙」(民國 50 年 5 月 22 日)，〈東南沙群島建設案〉，《國軍檔案》，國防部藏，檔號：944/5090.4，影像編號：000339660374。
- [55] 世界氣象組織(World Meteorological Organization, WMO)是聯合國的專門機構之一。其前身為國際氣象組織(International Meteorological Organization, IMO)，於 1873 年在維也納成立。
- [56] 世界天氣偵察計畫曾要求我國，在該兩島上加強探空觀測，交通部航政司曾于民國 56 年 12 月 7 日以航字第 1409 號函外交部國際組織司，轉向該組織申請自願援助方案(VAP)，援助建立東南沙島探空站二處(東沙島探空站已獲美國允援助協建)。「為請迅核海軍總部舉辦東南沙島高空風觀測並賜復由」(民國 47 年 4 月 11 日)，〈南沙群島氣象臺燈塔防波堤建築案〉，《國軍檔案》，國防部藏，檔號：927/4022，影像編號：000331900022-23。
- [57] 富權，臺灣要參加國際民航組織(ICAO)有較大難度，新華澳報，<http://www.waou.com.mo/detail.asp?id=46839>，民國 102 年 1 月 28 日查閱。
- [58] “Advanced Operational Aviation Weather System(AOAWS),” The National Center for Atmospheric Research (NCAR)，<https://nar.ucar.edu/2011/lar/ral/advanced-operational-aviation-weather-system-a-oaws>，民國 102 年 3 月 29 日查閱。
- [59] 同註 31，頁 55。
- [60] 這也是參院自 93 年通過支持臺灣參與世界衛生組織決議案後，再次支持臺灣參與國際組織之決議。劉芳，袁健生撰文籲支持臺灣參與國際民航組織 (ICAO)，選舉網，[http://www.election.org.tw/news\\_642.htm](http://www.election.org.tw/news_642.htm)，民國 102 年 2 月 20 日查閱。
- [61] 「為呈報海總舉辦東沙、南沙兩島高空測風站由本局提供器材等案及訂立合作辦法辦理情形敬祈鑒核由」(民國 47 年 11 月 25 日)，〈東南沙群島建設案〉，《國軍檔案》，國防部藏，檔號：944/5090.4，影像編號：000339660069。
- [62] 外交部，參與國際組織，外交部官網，<http://www.mofa.gov.tw/Organizations/ThreeColumnList/ThreeColumnListDownload/?opno=f9561613-2de8-444f-96f>

c-e8031d7eae6e，民國 102 年 3 月 10 日查閱。 [63] 同註 28。  
[64] 同註 33。



## **Republic of China to participate in the process of International Civil Aviation Organization (ICAO)**

**Chia-Yu Chen, Hung-Chieh Tai**

**Army Command and Staff College, National Defense University,  
Taiwan, R.O.C.**

### **Abstract**

On March 13, 2011, the Taiwan retired Army 1<sup>st</sup> Specialty Personnel gathered to protest the central government in front of the Presidential Building in requesting additional compensations for their one year extended military service. In addition, “Taiwan Commissioned and Non-Commissioned Officer Directorate Group” and “Matzu Self-defense Team” also seeks compensations from the government, according to the media. This study regards those cases as unique events on military service system during the Cold War era; however, there is no such research or literature on those events. Research method for this study is primarily adopting the historical case study and is associated with literature review. Taiwan’s military service system during the Cold-war era is as the focus over this study, and with an emphasis on events of the Army 1<sup>st</sup> Specialty Personnel, Taiwan Commissioned and Non-commissioned Officer Directorate Group, and Matzu Self-defense Team. The origins, applied laws and regulation, execution, effects and impacts on those events will be discussed. Suggestions will be provided to help Taiwan Armed Forces to deal with future contingency (including severe disaster) and military conscription and mobilization during a war time.

Key words : International Civil Aviation Organization (ICAO), observer, Spratly Islands, Pratas Islands.

