

出國報告（出國類別：實習）

參加國際航空運輸協會航空法規課程 出國報告

服務機關：交通部民用航空局

姓名職稱：王敏郁，專員

派赴國家：盧森堡，盧森堡市

出國期間：102年9月6日至9月15日

報告日期：102年11月28日

公務出國報告提要

報告名稱：參加國際航空運輸協會航空法規課程出國報告

頁數： 附件： 是 否

主辦機關：交通部民用航空局

聯絡人：王敏郁

電話：2349-6035

出國人員姓名：王敏郁

服務機關：交通部民用航空局

職 稱：專員

出國類別： 1.考察 2.進修 3.研究 4.實習 5.其他

出國期間：102年9月6日至9月15日

出國地區：盧森堡，盧森堡市

報告日期：102年11月28日

分類號/目：交通運輸類/航空目

關鍵詞：航空法規、航空自由(航權)、芝加哥公約、國際民航組織、雙邊/多邊航空服務協定、開放天空協定、航空運輸責任、華沙系統。

內容摘要：有關國際航空運輸協會(IATA)於盧森堡市所舉辦之「航空法規」課程，含國際民航相關法規議題、芝加哥公約、航權、國際民航組織、政府規章、雙邊/多邊航空運輸服務協定、航空運輸責任、歐盟相關法規之介紹。透過參與本課程，對於因應航空運輸服務衍生所產生規範各國政府、國際組織、航空承運人、航空乘客、航空安全、航空犯罪等國際航空法規，除可瞭解其產生背景、法源，及各國際法規後續發展，並得掌握國際環境變化，對職掌我國民用航空運輸之民航局至為重要。因參訓學員均為來自不同國家民航相關機關人員，專業背景、工作經驗各不相同，藉上課期間於課堂上、用餐時間之互動、討論，有助與不同國家民航主管機關人員建立情誼，對後續業務推展亦有助益。

目 錄

壹、目的	3
貳、過程	3
參、課程內容	5
一、航空法規.....	6
二、航空保安公約體系.....	11
三、政府規章.....	14
四、雙邊/多邊航空運輸服務協定.....	17
五、航空運輸的責任與義務.....	23
六、歐盟相關規範.....	27
肆、心得及建議	31
伍、附錄	33
附錄一 課程表.....	33
附錄二.....	34

壹、目的

有關國際航空運輸協會(International Air Transport Association，以下簡稱 IATA)所開辦之航空法規課程，課程名稱為 Aviation Law for Managers，內容含括國際民航相關法規議題、芝加哥公約、航空自由（航權）、國際民航組織、政府規章、雙邊/多邊航空服務協定、開放天空協定、航空公司間商業合作、航空運輸責任(民法、刑法、運送契約、相關法令等)，涵蓋層面可謂既廣泛又深入，因此本課程所設定之參訓對象係以非法律專業背景之民航主管單位、機場單位、航管單位、航空公司及其他航空相關主管人員，期待參訓人員於相關業務熟稔之實務基礎上，對於航空相關法規及其應用有更全面性的了解。

航空運輸發展至今超過百年期間，所提供之航空運輸服務已是國家與國家間進行商業貿易、觀光等經濟、文化交流活動不可獲缺的一環，透過參與本課程，對於因應航空運輸服務衍生所產生規範各國政府或國際組織、航空承運人、航空乘客、航空安全、航空犯罪等國際航空法規，除瞭解其產生背景、法源，及各國際法規後續發展，並掌握國際環境變化，對於職掌我國民用航空運輸事業之本局至為重要。

貳、過程

本次訓練課程係 IATA 假歐盟歐洲航管（EUROCONTROL）設於盧森堡市之航管服務機構（Institute of Air Navigation Services，簡稱 IANS）開設本次課程，課程日期為 102 年 9 月 9 日至 13 日，每日課程安排自上午 9 時至 12 時、下午 1 時至 5 時，並於課程最後一天安排 1 小時筆試測驗。從 EUROCONTROL IANS 前往盧森堡機場或盧森堡市火車站皆是 30 分鐘內可及之距離，地點位置適中便利，並提供學員商務中心、圖書館、餐飲、無線網路、服務臺諮詢、交誼咖啡區及吸煙區等各式設施完備之服務。筆者觀察於 EUROCONTROL IANS 上課期間亦有相當多其他課程於同期間進行，顯見該機構訓練設施確實受各單位青睞。

本次課程參訓學員共有 14 位，分別來自民航主管單位及航管服務機構業務人員，有 1 位為 EUROCONTROL 航管訓練組組長、2 位比利時民航局政策組多邊/雙邊航空協定業務官員，3 位斯洛伐克民航局航管服務機構之國際及法律事務業務人員、7 位匈牙利航管服務機構從事航管、國際、法律事務等業務人員，筆者則是我國民航局國際科業務承辦人員；課程講師 Poolust N Udai Fulena（以下簡稱 Udai）先生則由 IATA 退休資深法律顧問擔任，Udai 先生於 IATA 日內瓦總部擔任 16 年資深律師及 3 年資深法律顧問後退休，目前自行開設法律顧問公司，提供航空相關法律諮詢服務，並常於各種會議、課程等場合擔任航空運輸相關之法律議題講座、講師。

課程進行時，基於各主題實際內容多寡、說明時間安排、學員背景等因素，講師並未完成參照課程表（詳如附錄 1），惟已涵蓋所有內容，簡要說明如下：

第 1 天課程介紹，講師及學員自我介紹，國際民航法規；

第 2 天國際民航公約及國際民航組織；

第 3 天政府規章及雙邊通航協定，航空公司運送責任；

第 4 天航空公司運送責任及歐盟相關規定；

第 5 天上午安排考試，航空公司商業合作、單一歐洲天空。

原則上，每次一個主題告一段落，便安排學員就學習內容進行分組之個案討論，後各組學員分別發表討論內容，並由學員就各組報告內容相互提問、討論，再由講師視討論內容補充及評論；另於課程進行中講師並主動詢問未積極參與討論之學員問題或鼓勵其發言。此外課後則於週三安排晚上聯誼餐會，費用由講師及學員自行負擔，而之所以選則週三則是為利學員於週四晚上讀書準備週五的考試。



EUROCONTROL IANS 外觀



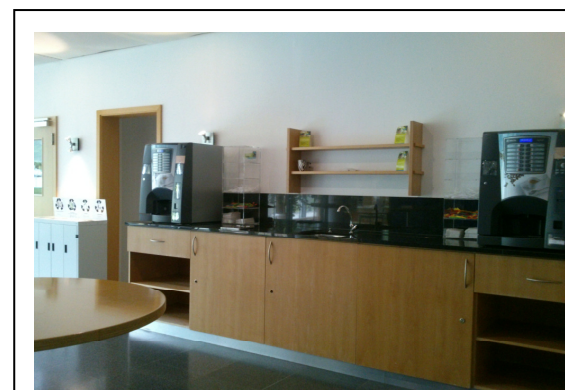
講師、工作人員及全體學員合照



教室一隅



圖書館



交誼咖啡區

參、課程內容

一、航空法規

(一) 什麼是航空法規 (Air Law) ?

指管理民航運輸法律活動之公法、私法、國際法及國內法。

航空法規主要法源為國際多邊公約、雙邊或多邊航空運輸協定、各國民航相關國內法規。國際公法係指國家與國家、國家與國際組織、國家與個人之法律關係，例如各類民航公約、刑法等。

私法係指個人與個人之間的法律關係，例如契約。

(二) 國際航空公法之發展

1.1919年巴黎公約：1919年10月23日在法國巴黎會議上，對於「航空自由」及「國家領空主權」的爭辯，終由支持「國家領空主權」那一派勝出，並建立國家領空主權、航空器的國籍登記、對軍事航空器飛行的限制、建立航空器適航性及駕駛證照的規定、航空器導航規定、無害通過領空的權利和限制、成立國際空中導航委員會等原則。

2.1944年芝加哥公約：

- 1944年12月在美國芝加哥舉行會議之目標有二，一是就國際民航相關重要法規及技術標準達成協議以管理國際民航事務；二是成立一國際性組織以發展民航技術標準並監管其應用。

- 芝加哥會議中草擬之三項重要文件

1.國際民用航空公約 Convention on International Civil Aviation (簡稱「芝加哥公約」)

2.國際航空服務過境協定 International Air Services Transit Agreement (簡稱「兩項自由協定」或「過境協定」)

3.國際航空運輸協定 International Air Services Transport Agreement (簡稱「五項自由協定」或「運輸協定」)

- 航空自由(Freedoms of the Air)：
 1. 技術自由（即「國際航空服務過境協定」，簡稱「兩項自由協定」或「過境協定」之兩項自由）
 - (1) 第一自由：不降落而飛越其領域之權利（亦稱飛越權）。
 - (2) 第二自由：非營運目的而降落之權利（亦稱技術降落權）。
 2. 商業自由（即「國際航空運輸協定」，簡稱「五項自由協定」或「運輸協定」之第一至第五項自由）
 - (1) 第三自由：將載自航空器登記國領域內之乘客、郵件及貨物卸下之權利（亦稱卸載權）。
 - (2) 第四自由：裝載乘客、郵件及貨物飛往航空器登記國領域之權利（亦稱裝載權）。
 - (3) 第五自由：裝載乘客、郵件及貨物飛往任何其他締約國領域與卸下來自該領域之乘客、郵件及貨物之權利（亦稱第三國經營權，惟其班機之起點或終點必須於航空器登記國內），依據第三國的位置又可分為中間點第五自由（intermediate）及延遠點第五自由（beyond）。
 3. 附加自由
 - (1) 第六自由：在航空器登記國外之兩國間載運客貨，且中間經過其登記國之權利，可謂第三與第四航權的結合。
 - (2) 第七自由：完全在航空器登記國以外成立營運基地獨立營運之航線，在境外兩國間載運客貨之權利（通常在境外其中一國，無該國自己的航空公司時，給予此自由）
 - (3) 第八自由：有限制的境內營運權（limited cabotage），獲得協議國第八自由，本國航空公司，可來往於本國至協議國城市，並再飛至協議國另一城市。
 - (4) 第九自由：完全的境內營運權（full cabotage），不再限

制航班一定要在登記國出發，而可安排往返於協議國內兩個城市之自由。

- 芝加哥公約全文可至國際民航組織（以下簡稱 ICAO）網站 <http://www.icao.int/publications/Pages/doc7300.aspx> 讀取，重點內容如下：

1. 為國際航空公法的最主要架構及法典編纂。
2. 為國際民航組織(ICAO)之設立憲章。
3. 重點原則(Main Principles)：
 - (1) 各國（非僅限締約國）均擁有完整且獨立的領空主權。
(Article 1)
 - (2) 本公約僅適用民用航空器，其他用於軍事、關務及警察服務之國家航空器不在規範範圍。(Article 3)
 - (3) 不定期航空服務(non-schedule services)享有第一自由及第二自由之權利。(Article 5)
 - (4) 不定期航空服務得在依據裝卸地締約國訂定之條件及限制下，擁有第三自由、第四自由及第五自由之權利。
(Article 5)
 - (5) 各國均得保留其境內營運權予登記於該國之航空公司。
(Article 7)
 - (6) 要求所有締約國均應遵守國際航空標準及措施以符合最高安全標準。(Article 37)。

目前 ICAO 已訂定 19 個附約(Annex)，內含各締約國應遵守之標準及建議措施（Standards and Recommended Practices，簡稱 SARPs），涉及航空通訊、機場起降區域特性、航管措施規則、航空器適航、航空人員證照、航空器國籍登記、航空氣象資料、海關及證照查驗程序、

航空器意外調查…等，以確保安全、有序、效率之航空服務。其中標準是法定須強制遵守，若有締約國無法符合則須依芝加哥公約第 38 條向 ICAO 公告其差異性，至於建議措施則不具強制性，由締約國視情採用。

(7) 成立國際民組織 ICAO。(Article 43~63)

4. 芝加哥公約重要修正

(1) 禁止對航行中的民用航空器使用武器。(Article 3 bis)

本條款於 1998 年 10 月生效，當時係因韓航進入蘇聯領空而被擊落，造成機上人員全數罹難之悲劇。另該條款 bis 係拉丁文第 2 之意，插入原第 3 條下之新條款，類似我第 3 條之 2 的意思。

(2) 某航空器登記國營運業者以租賃另一登記國之航空器營運者，部分功能及責任得移轉之條款。(Article 83 bis)

至於可移轉之功能及責任則是航空規則(Article 12)、航空器無線電執照核發(Article 30)、適航證書(Article 31)、人員證照(Article 32(a))。但是要讓功能及責任移轉生效的前提為，應有航空器登記國及操作國間之同意協議、登記國得就已移轉責任可免除及國際義務，須有第三方認同其協議。

● 國際民航組織 (ICAO)

1. 國際民航組織(International Civil Aviation Organization)係聯合國轄下處理國際民航事務的專責組織，目前總部設在加拿大蒙特婁，至今已有 191 個會員國。該組織是依據芝加哥公約第二篇所成立，其宗旨和目的為：

(1) 確保全世界國際民航安全、有序的發展。

- (2) 鼓勵以和平目的航空器設計和操作發展。
- (3) 鼓勵發展國際民用航空之航路、機場和導航設施。
- (4) 滿足全球民眾對安全、定期、有效率和經濟的航空運輸需求。
- (5) 防止不合理的競爭所造成的經濟浪費。
- (6) 確保各締約國的權利受到充分的尊重，且各締約國均有公平營運國際航空公司的機會。
- (7) 避免各締約國間有差別待遇。
- (8) 促進國際飛航安全。
- (9) 促進國際民用航空全面性之發展。

2. ICAO 於 2011 至 2013 年間之短期策略目標

- (1) 安全
- (2) 保安
- (3) 航空運輸環境保護及永續發展

3. ICAO 組織架構依公約設大會、理事會及秘書處：

(1) 大會 Assembly

大會由所有締約國組成是國際民航組織的最高權利機構，各締約國於大會中享有均等權利，每一締約國有一張選票，決定權採多數決，大會每三年至少舉行一次會議。主要功能為決定一般政策、授權理事會、表決預算及決定財務安排、交議委員會處理事項、審查及提議公約修正之提案等。

(2) 理事會 Council

理事會為執行機構，直接隸屬於大會，由大會選出的 36 個締約國組成，任期 3 年，理事會決議亦為多數決，理事會主席由理事會自行選出。依公約第 50 條(b)款理事會成員分為三類：

第一類係航空運輸領域中地位重要的締約國；

第二類是對提供國際民航設施貢獻卓著的締約國；

第三類是區域代表締約國。

理事會下設導航委員會、航空運輸委員會、人事委員會、技術合作委員會、導航航服務聯合支援委員會、財務委員會、非法干擾委員會等。其功能為採納不同專家提議之 SARPs、指派秘書長及常設委員會成員、向大會提交年度報告、管理組織財務、執行組織目標業務。

(3) 秘書處 Secretariat

秘書處由理事會指派的秘書長帶領，其職員多由技術專家組成，分為導航、航空運輸、法律事務、技術合作及行政服務等 5 個局分別對應理事會轄下之各種委員會。

二、航空保安公約體系

芝加哥公約並未有保安相關條款，畢竟 1944 年芝加哥公約草擬時期，保安並非關切議題。針對保安議題目前 ICAO 係採雙軌方式辦理，即「預防」(prevention)和「制止」(repression)措施。

「預防」指的是芝加哥公約第 17 號附約，並提供雙邊通航協定有關保安之範本條款，條款內容為確保民航保安免於非法干擾行為並符合公約規範、相互間提供所有必要協助以預防非法干擾行為發生、採用第 17 號附約標準、考量特殊保安措施安排、促進溝通、安排協商。

「制止」則是在被動情況下，因應某一行為發生而產生的數個多邊公約，例如：1963 年東京公約、1970 年海牙公約、1971 年蒙特婁公約、1988 年蒙特婁公約補充議定書等。茲就各公約適用性、司法管轄權等內容簡要說明如下：

(一)1963 年東京公約 Tokyo Convention - 航空器上所犯罪行及特定其他行為公約(Convention on Offences and Certain Other Acts Committed

on Board Aircraft)

- 1.適用性：適用於飛航中之航空器上所發生之刑事犯罪行為，該罪行可能或將危害航空器、航空器上所載人員及財產之安全、或危害航空器上良好秩序與紀律。
- 2.司法管轄權：航空器登記國有司法管轄權；任何國家應採取必要措施維護其司法管轄權。
- 3.航空器機長職權：機長有權採取合理措施以保護航空器、機上乘客及財產、維持航空器上良好秩序與紀律、將引起問題之旅客送交有關當局或要求問題旅客下機。
- 4.簽約國之義務：如有犯罪、違法或危害航空器、承載人或財產安全之行為發生，締約國有下列義務：
 - (1) 允許機長卸下問題旅客；
 - (2) 接受運送該違法者；
 - (3) 接受運送並羈押該違法者；
 - (4) 立即做出準備處置；
 - (5) 告知航空器登記國、犯罪者所屬國籍國家及其他相關國家。

(二)1970 年海牙公約 Hague Convention - 制止非法劫持航空器公約 (Convention for Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft)

- 1.適用性：於航空器飛航中，即指於艙門關閉直至艙門開啟期間，犯下非法劫持航空器之罪行，或意圖犯罪或為共謀。
- 2.司法管轄權：航空器登記國、罪犯在機上時航空器之降落國、航空器租賃業者主事務所國家、罪犯所在國(若該國不願引渡罪犯)。
- 3.締約國之義務：引渡罪犯或起訴罪犯。另外亦須通知罪犯國籍之駐外外交人員、航空器登記國國家、其他有國家及 ICAO。
- 4.另已於 2010 年訂定制止非法劫持航空器公約之北京補充議定書

(Beijing Protocol Supplementary to the Convention for Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft)，目前該公約尚待認可國家數達法定數額後始得生效階段，主要係納入各種不同劫機形式，擴大海牙公約適用範圍。

(三)1971 年蒙特婁公約 Montreal Convention - 制止非法危害民航安全之非法行為公約(Convention for suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation)

- 1.適用性：該公約將犯罪行為明訂為以暴力傷害機上乘客、破壞使用中航空器、於航空器上放置可能危害飛航安全的任何裝置、破壞助導航設施以致對危害航行中航空器、傳播不實訊息以致危害航行中之航空器，另企圖犯及從犯亦均視為犯罪。
- 2.司法管轄權：犯罪行為發生地、航空器登記國、罪犯在機上時航空器之降落國、航空器租賃業者主事務所國家、罪犯所在國(若該國不願引渡罪犯)。
- 3.締約國之義務：引渡罪犯或起訴罪犯。

(四)1988 年蒙特婁公約補充議定書 Montreal Protocol - 遏止於國際民航機場之非法干擾行為議定書(Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation)

- 1.適用性：為 1971 年蒙特婁公約之補充議定書，係增加提供國際民用航空服務之機場，即以暴力傷害機場內人員(包含旅客及工作人員)、破壞機場設施及非屬使用中航空器、危害機場安全之行為等均視為非法干擾行為。
- 2.締約國之義務：引渡罪犯或起訴罪犯。

(五)1991 年制定有關「在塑膠炸藥中添加識別劑以便偵測公約」(Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection)。

1.適用性：為使現有的煙霧偵測技術可偵測及辨識塑膠炸藥，必須於塑膠炸藥製造過程中加入識別劑(marking agent)，於各締約國境內控制塑膠炸藥之製造及未標示塑膠炸藥之運輸。

2.締約國之義務：

- (1) 禁止並防止製造未添加識別劑塑膠炸藥。
- (2) 禁止並防止未添加識別劑塑膠炸藥運進或運出其國境。
- (3) 銷毀未添加識別劑塑膠炸藥。
- (4) 成立國際技術委員會以評估製造、辨識及偵測炸藥之發展趨勢。

(六)2010 年北京公約 Beijing Convention - 制止與民航相關之非法行為公約 Convention on the Suppression of Unlawful Acts Retating to Civil Aviation。

1.適用性：強化現行國際反恐作為之法制架構並加速對企圖犯下恐怖攻擊行為者之起訴及引渡。該公約係定位為取代 1971 年蒙特婁公約及 1988 年蒙特婁公約補充議定書。

2.締約國之義務：要求各國將運送生化、核武及相關物質等行為亦視為犯罪行為。

三、政府規章

政府規章之課程內容主要係探討政府要管什麼（What）、為什麼管（Why）、怎麼管（How）及政府之角色變化等 4 個面向，內容包括：

(一)管什麼（What）

- 1.技術性規範：透過技術性法規管理導航以及所有操作營運、安全面之事務，例：航空人員證照、航管、空域、適航、機場、消防救援等相關法規。
- 2.經濟性規範：透過經濟性法規管理航空運輸事務，例：指定營運、容量班次、規費費率等相關法規。

(二) 為什麼管 (Why)

- 1.技術性管理：主要係確保航空運輸安全及保安獲最大之保障。依據芝加哥公約各國均有義務遵守公約附約之技術規定。各國航空自由化政策均不得影響技術性法規之適用。
- 2.經濟性管理：則因運輸服務之公共財概念、各國社經政策、對國籍航空業者之培養或保護政策、經貿及觀光政策等考量所訂定之規範。近來之自由化趨勢主要係指經濟性法規而言，其自由化考量之開放壓力可能來自市場、較強勢國家、鄰近區域國家或國際金融機構等；抑或是為使航空業者提供消費者廉價且更好之服務而提高航空公司間競爭等。

(三) 如何管 (How)

- 1.制定國家航空政策，確定航空運輸產業之管理目標及管理程度。至政策考量究竟應採保護主義？完全或部分自由化？複合運具 (Multi-modal) 之整體交通運輸政策？偏遠地區的交通需求？相同國內運輸和國際運輸政策？對提供定期和不定期服務業者採取相同政策？政府所有權比例？
- 2.制訂相關法律：法規內容應包含技術性管理、經濟性管理、發生意外時責任義務歸屬、組織結構、監督制度、制裁權及被處罰者的上訴權等。
- 3.設立專職管理機構：設置管理機構時可考量由單一運輸部門綜合管理所有的運具，依陸海空等分設不同管理部門、或以運輸、通訊、觀光等分設管理部門、針對特殊功能成立管理部門等不同方式(如失事調查部門、民用航空法庭、機場管理機構、安全局、空域管理、時間帶管理、消費者保護委員會等)。

政府若預採取航空自由化政策，可如何進行？茲從技術性、經濟性

法規及國際、國內市場等面向說明如下：

- (一)技術性法規部分：對於採取自由化或民營化政策之國家而言，因仍須遵守芝加哥公約安全相關附約標準、暨國內其它技術性標準規範，因此前述標準規範不受自由化或民營化政策之影響。
- (二)經濟性法規部分：
 - 1.經濟法規：透過放寬經濟性法規規範，例如：降低或全面開放業者市場進入門檻/障礙、價格及容量管制、營運條件。
 - 2.航空公司及航空設施所有權部分：芝加哥公約並未對航空公司、航空設施(如機場、航管)等之所有權及營運有相關之法律義務性規範，因此各國得視情將其民營化，民營化即是將其所有權自由化。
- (三)國際市場部分：對外籍航空公司的管理因係透過雙邊或多邊空運服務協定進行，爰可協商更自由或開放天空型之雙邊或多邊協定。
- (四)國內市場部分：對國籍航空公司的管理則主要可透過降低市場進入門檻，解除進入或離開航線營運之規範、解除對費率及容量之管制等方式。

採取自由化政策後，政府應扮演之角色為何？

- (一)安全把關：對於航空運輸而言，安全和保安依然是最重要的。無論國家採用何種管制主義，都必須遵循芝加哥公約第 37 條中有關國際標準及程序之採用。採取經濟自由化政策之政府，仍須考量該政策不對安全及保安標準造成任何影響。
- (二)公平競爭

- 1.在自由競爭的環境下，政府應注意到反競爭的潛在可能性，如業者可能在惡性競爭下失去生存能力，以及服務品質降低等，因此，預防不公平的競爭(如濫用主控地位優勢、合併與聯盟、傾銷、掠奪性的訂價、機場收費、直接與間接的政府補貼、時間帶的問題

等)是政府很重要的責任。

- 2.定義不公平競爭，何謂不公平？何謂非法？因仍有其主觀性問題，爰有一定程度之困難。
- 3.相關爭端處理機制之必要，可參考 ICAO 第 9587 號文件(Doc 9587) 以作為指導原則。另 ICAO 第 5 屆世界航空運輸會議 (ATConf5) 相關決議略以，自由化必須伴隨適當防護措施以確保公平競爭、除適用一般業別之國家競爭條款外，仍須就航空相關業別制定特定之防護條款、處理涉外籍航空公司之競爭議題時，建議與他國以合作方式解決。
- 4.各國公平競爭法規應用之問題。

(三)保障消費者利益：

- 1.公共運輸服務之義務。
- 2.旅客權益：對於航空公司拒絕旅客登機、吸煙、準點，身障乘客、資訊揭露、取消政策、誤導廣告、責任等議題，旅客應如何維護其權益。
- 3.依 ICAO 第 5 屆世界航空運輸會議 (ATConf 5) 相關決議，在政府法規手段和業者之自願承諾間取得平衡。

(四)區域合作主義：進行區域合作，與有相同利益之鄰近國家採取一致性的航空政策。例：歐盟、阿拉伯民航協議、東南亞國協航空公司合作、安地斯協約等。

四、雙邊/多邊航空運輸服務協定

(一)建立國際航空運輸發展政策

- 1.本節重點在瞭解國際航空運輸於雙邊或多邊協定架構下之發展、重要議題及挑戰，以建立國際航空運輸發展政策。簽署航空運輸協定係政府對於進出該國領土之國際航空運輸服務之經濟管理。

2. 協定類型則視協商成員而定，若為兩國間則為雙邊協定(Bilateral Agreement)，依據芝加哥公約第 81 及 83 章內容，雙邊協定除機密部分內容，應向 ICAO 登記；若為區域間(例：歐盟)則為多邊協定(Multilateral Agreement)，朝自由化發展趨勢後，多邊協定數量已逐漸增加；若為 2 個以上國家間複邊協定(Plurilateral Agreement)，例：美國-新加坡-智利-汶萊-紐西蘭於 2001 簽署之開放天空協定，後續並開放秘魯及薩摩亞等其他國家簽署加入。

現存雙邊協定模式因仍有外資持股比例限制、市場仍屬管制的且多以雙邊協定規範、境內營運權亦未開放，因此航空全球化之願景尚未達成。

3. 政策形成，究竟要採取保護主義、部分或完全的自由化？互惠平等、機會均等的定義是什麼？我國籍航空公司在國際市場是否具競爭力？民營化可提升競爭力嗎？如果不能，是否可藉由市場機制使其淘汰？目前硬體公共設施是否足以支持自由化政策所增加的使用量？加入區域性國家聯盟是否真的較有利？對於國內市場和國際市場是否採相同政策？對於觀光旅客、貿易、國外投資…等之重要性及優先順序為何？以上均為形成政策所需考量之因素。

4. 雙邊協定存在之法律、政策面因素：

- (1) 法律面：國家主權因素、涉商業營運之航權（因芝加哥公約並未在多邊架構下賦予第 3、4、5 自由）、且 1944 年「國際航空服務運輸協定」(International Air Services Transport Agreement)簽署認可僅國家太少。
- (2) 政策面：保護國籍航空業者、維持國家形象、促進觀光及貿易發展、賺取外匯收入、強化經濟發展、

避免服務中斷、對於非常時期得徵用民用航空器，和友邦或互惠國家間可進一步拓展關係。

5.多邊協定存在因素：協助較小國家與大國競爭、強化同一區域內之航空運輸政策同步發展、鼓勵專業經理人才及技術交流移轉。

6.雙邊協定樣態概述

- (1) 百慕達一號協定（Bermuda 1）：多於 1944 年至 1976 年間，容量採自由化措施，運價採限制性措施（交由 IATA 運價會議決定），自由授予第 5 航權。
- (2) 百慕達二號協定（Bermuda 2）：多於 1977 年至 1982 年間，對容量規範採新的管理機制，運價仍採限制性措施，即交由 IATA 運價會議決定且必須事前提送及確實之成本、安全保安考量等計價基礎，另亦發展包機原則。
- (3) 開放天空型協定：始於 1990 年代初期，主要係朝多家無限制指定、開放航線架構、無限制第 5 航權及開放之第 6 航權、容量班次機型不限，一定規範下自由決定運價，包機及貨運自由化、可自由簽署任何型態之商業條款、增加自辦地勤權利及反托拉斯豁免等。
- (4) 自由型協定：包含部分開放型協定特性。
- (5) 雙邊協定規範架構之缺點：ATConf/5 會議對於雙邊架構缺點獲致結論略以，缺乏透明度、爭端解決機制不洽當、缺乏標準(每一雙邊協定均具個別特性)、對航權描述缺乏一致性、部分名詞缺乏標準定義等。
- (6) 近期發展：美國-歐盟開放天空協定可為參考標竿。

(二)協定內容

1.主文：含前言、定義、協定條款及簽署等部分。

- (1) 經濟條款：含航權交換、航空公司指定、運價機制、容

量等，係簽署雙方協定之主要目的。

- 航權交換

即所謂「硬權」的交換，大部分的航權是指結合乘客、貨物及郵件的載運權。過境權(第 1、2 自由權)對於已簽署國際航空業務過境協定 International Air Services Transit Agreement 之國家不是問題。至於航權(第 3、4、5 自由權)，通常第 3、4 航權為雙邊協定中的最主要爭論點，至於第 5 航權(中間第 5 航權及延遠第 5 航權)，則還須視第三國是否准許而決定。第 6 航權除於自由化協定中，少被單獨准許，因為仍可透過與另兩個國家的第 3、第 4 航權結合來達成。第 7 航權因為全貨運服務有時候會在自由化協定中被准許，第 8、第 9 航權則涉及境內營運權爰不被授予。

- 航空公司指定

指定依限制程度不同可分為：單家指定 single designation，係指締約國各方僅得指定一家航空公司營運；多家管制式指定 multiple designation，係指各航線、航點或航段指定規定家數之航空公司；多家無限制式指定 multiple and unlimited designation，指得指定不限家數之航空公司營運任何航線。同一雙邊協定內可能同時存在以上 1 種或多種指定情形。

此外「實質所有權及有效控制權」內容也是本條款之重點。依據 ICAO 第 5 屆世界航空運輸會議 (ATConf 5) 有關指定之相關決議，指定國之航空業者在該國是否有主營業所，指定國對受指定業者是否具有有效控制權，指定國遵守協定內安全及保安相關條款等，均為考量內容。

- 運價機制

運價 (Tariffs) 指費率(price)加上條件。費率 (Price) 則包含載運旅客(fares)、貨物 (rate) 所收取之價格。

雙邊協定的運價條款有以下幾種形式：

雙核准制 (double(or dual)approval)：如運價必須經兩國政府核准才生效，則稱為協議之運價或雙核准制。啟程國核准制 (country of origin)：在啟程國體制下，各國控管由其領域啟程之客貨 (由兩國之航空公司運送) 之票價與運費。雙批駁制 (double disapproval)：雙批駁制則為較自由的模式，其運價除非經雙方當事國在特定期間內予以批駁，否則即自動生效。

- 容量條款

本條款可透過下列幾種形式訂定：

百慕達一號協定型條款 (Bermuda 1)：指定營運的航空公司對於所提供的容量、班次及使用機型應符合市場的需求。

事先確定型條款 (Predetermination of capacity)：容量、班次及使用機型須雙方協商事先同意。

自由決定型條款 (Free determination of capacity)：指定營運的航空公司不須經雙方主管機關同意，可自行依市場需求彈性提供容量，並有公正、平等的機會與其他營運業者競爭。

(2) 公平交易措施條款

本條款內容主要含貨幣兌換與盈餘匯出、電腦訂位系統、避免雙重課稅、地勤安排、雙方對各方航空公司所提供之服務與收費不得有差別待遇、設施與服務之使用費應合理、雙方航空公司機上供應品或維修用零件等均免納關稅、相互承認對方主管機關所

核發之適航證與人員執照使用規費等議題。

(3) 行政管理條款

本條款含前言與名詞定義、主管機關之准駁、遵守當地之法律規章、實質所有權與控制權、班表申請、飛航安全與航空保安相關規定、提供統計資料之義務、諮商或修訂條款、包機服務之適用性、爭端解決程序、協定簽署後向 ICAO 登記之程序、生效日期等。

2.附約：如時間表等。

3.協議修正文件：指協議備忘錄及外交註釋，可能含括所有權及控制權之聲明、航線及容量之限制及其他未列入公開範圍的項目。

(三)協商之準備與過程

1.內部準備

- (1) 幕僚作業：收集資料、時間表、議程、場地、溝通、協商成員(主協商代表、主持人、個別成員、觀察員等)
- (2) 初擬協商議題：評估是否具均衡經濟利益(即在我們要的和我們拿到的東西間取得均衡點)、考量市場價值、定義公平均等機會、衡量航權交換優缺點、訂定協商策略。

2.會議進行

- (1) 全體成員會議
- (2) 協商回合
- (3) 工作小組或專家小組
- (4) 文件草擬小組
- (5) 會議工作文件/報告
- (6) 協議會議紀錄/協商記要
- (7) 協議聯合新聞發布資料
- (8) 協議協定草案

五、航空運輸的責任與義務

本章節內容主要為一般賠償責任法規介紹，以及航空業者、航管服務提供者、機場營運者及民航主管機關之責任，而責任的類型又分為民事、刑事、契約、法定等 4 類，綜合形成一龐大又複雜的華沙體系（The Warsaw System），基於該體系自 1929 年演化至今已發展了 8 項法規，其中 6 項公約，2 項則為民間機構間之協議，因此講師在本章節也花費最多時間說明，期學員瞭解航空意外事件所產生之法律責任，以評估可適當採取之風險管理作為。

(一)責任義務之原則

- 造成傷害者必須賠償受害者。
- 如員工在工作職責範圍內犯錯，雇主必須負起賠償責任。
- 在某些國家，是無法對國家提起訴訟的(君主豁免主義)，不過也已漸漸式微。
- 如果犯錯者不只一人，可同時向多人提起訴訟，並共同負擔賠償金。
- 原則上受害者可提出全部損失金額之索賠請求，惟締約主體得同意制定賠償上限金額。
- 一般來說，提起索賠訴訟是有時間限制的。以蒙特婁公約為例，對航空公司提出損害賠償的期限為 2 年。

(二)責任認定制度

- 過失責任制 Liability for fault，受害者必須證明過錯是屬於被告的。
- 推定過失責任制 Presumed Liability，如推定過錯是屬於被告，被告必須證明自己是無罪的。
- 絕對法律責任制 Strict Liability，直接認定被告負有法律責任。

(三)民法(Civil)與刑法(Criminal)之區分

民法	刑法
1.不需有犯罪意圖	1.須有犯罪之故意(或重大過失)
2.提供受害者財務上補償	2.對加害者課以監禁或罰鍰
3.由受害者(或其家屬)提出法律訴訟	3.由具公權力機關提出法律訴訟(檢方起訴)

(四)航空運送人的責任

如為國際運輸，相關運送人的責任規範於華沙體系以及 1999 年的蒙特婁公約；如為國內運輸則依國內法規範。

1.華沙體系特性為整合航空運輸責任之相關法規，及航空運送相關文件(例：客運機票、行李條、貨運艙單等)規定。華沙體系下主要國際公約、協議文件及重點內容為：

- (1) 1929 年華沙公約，全稱為「國際航空運輸特定規則的標準化公約」，俗稱，1929 年 10 月 12 日在華沙簽署，1933 年 2 月 13 日起生效。
 - 適用於從事航空運輸公司法人於營運國際航空運輸業務所載運之旅客、行李及貨物。
 - 整合航空運輸責任之相關法規，及航空運送相關文件(例：客運機票、行李條、貨運艙單等)規定。
 - 航空運送人對於發生於航空器上及登機或下機過程中的任何意外事件均應負責。
 - 於前述過程中造成旅客死亡或受傷或其他身體傷害，航空運送人應負損害賠償責任，另對於行李及貨物損害也應負賠償責任。
 - 航空運送人過失為推定過失責任制。爰若航空公司證明其

已採取所有必要措施避免意外之發生，則可免責。

- 賠償責任上限為每一旅客約 1 萬美元，每公斤行李及貨物為 20 美元。惟若是意圖過失則無賠償上限。
- (2) 1955 年海牙議定書，1955 年 9 月 28 日在海牙簽署的「修訂 1929 年簽訂的華沙公約之議定書」。
- 修訂及補充華沙公約。
 - 每位旅客的賠償上限提高至約 2 萬美元。
- (3) 1961 年瓜達拉哈拉公約，1961 年 9 月 18 日在瓜達拉哈拉簽署的「華沙公約的補充公約」。
- 擴大華沙公約所指航空運送人範圍，將實際營運者(actual carrier)納入。
- (4) 1966 年蒙特婁協議，1966 年 5 月 13 日在蒙特婁簽訂的「蒙特婁承運人協議」，它不屬國際公約，而是由美國民航委員會與世界各主要航空公司之間訂立的民間協議，因其對國際航空業的重大影響而被歸入華沙體系。
- (5) 1971 年瓜地馬拉市議定書，1971 年 3 月 8 日簽署於瓜地馬拉的「修訂經海牙議定書修訂的華沙公約」。
- 對人員、行李損傷採用絕對法律責任制。
 - 對旅客或行李延誤責任則為推定過失責任制。
 - 但本議定書因未獲足夠法定數之國家認可，從未生效。
- (6) 1975 年蒙特婁第 1、2、3、4 號附加議定書，1975 年 9 月於蒙特婁簽署的四份法律文件。
- 取代華沙公約上限數額並以國際貨幣基金(IMF)之特別提款權(Special Drawing Rights, 簡稱 SDR)為計算單位。惟上限數額未變。
 - 第 3 號議定書未生效。

- 第 4 號議定書則將電子機票之規範納入。
- (7) 1995 年簽署之吉隆坡協議，非公約，係由 IATA 所屬航空公司會員間的協議。
- 1975 年至 1995 年間之亂象，部分航空公司於運價中單方面提高賠償責任上限；部分政府(例：日本、澳洲、歐盟等)亦有不同作為，形成不同國家、航空公司、航線各有不同賠償上限，適用的賠償責任亦有推定責任或絕對責任之別。
 - 1995 年吉隆坡協議達成雙軌制，以賠償金額劃分，10 萬 SDR 以下者為絕對法律責任制，超過 10 萬 SDR 者則為推定賠償責任制。
- (8) 1999 年蒙特婁公約，於 2003 年 11 月 4 日生效，係修訂及補充華沙體系相關國際航空運送法規，並增加相關條款如下：
- 延誤賠償責任上限為 4,150SDR。
 - 上限額度將每 5 年檢討。
 - 簡化相關運送文件。
 - 納入電子機票規範。
 - 公告仍適用之其他公約。
 - 精神上的損害賠償並未納入條款內容。
 - 要求簽署國對其航空業者規定適當保險。

2. 羅馬公約

1952 年羅馬公約，係適用對地面第 3 人之責任，採絕對法律責任制，責任限制依航空器重量，曾於 1978 年修訂但未生效。

(五)航管服務、機場營運者及民航主管機關之責任

1. 航管服務提供者

- (1) 芝加哥公約第 11 號附約僅說明航管服務之角色，未有其他任何國際公約提出航管服務提供者之責任。
- (2) 責任分攤，機長仍應負主要責任，而航管服務提供者則應負警告之責，即任何管制員對於知道(或應該知道)存在的危險，應提出適當警告，且重複警告如情況需要。
- (3) 責任議題，含多重服務提供者(其中可能含非政府組織)、適用法律問題、自動化設備失靈、主權豁免問題等。

2. 機場營運者

- (1) 航廈建築、內部設施及周邊相關作業等之管理責任，如建築本身、電扶梯、電梯、行李轉盤、車輛、跑道、安檢等。
- (2) 航空器運作部分，是否造成航空器意外、加油作業、修護棚廠管理、地勤作業、消防救援缺失等責任。

3. 民航主管機關主要在於證照發放及法規執行上是否有疏失之責。

六、歐盟相關規範

本章節講師概要說明歐盟成員國、歐盟主要機構及一般立法程序，並特別介紹歐盟第 261 號、2111 號、1107 號及 2027 號等規則，主要係因其內容涉及旅客權益及航空公司責任，對於各規則內容有興趣者也可於 EU 法規搜尋網站

(http://eur-lex.europa.eu/RECH_naturel.do?ihmlang=en) 輸入年份及規則編號下載閱讀。茲分就旅客權益及航空公司責任等二面向簡要說明各規則內容。

(一)旅客權益

1. 歐盟第 261 號規則(EU Regulation 261/2004)

- (1) 主要規範旅客遭拒登機、班機取消及延誤賠償及協助等事

項。

(2) 適用範圍：

- 自任一歐盟區域機場出發之旅客
- 自任一機場搭乘歐盟航空公司前往歐盟區域機場
- 已訂位確定之旅客
- 不含非購票乘客(例持員工票者)
- 適用實際營運航空業者

(3) 要求航空公司告知旅客之義務

- 指實際營運航空業者
- 於旅客報到處提供充分資訊
- 旅客若遭航空公司拒絕登機或班機取消或延誤至少 2 小時以上，應於報到櫃臺要求航空公司提供旅客權益之書面說明資料，其內容應特別含括賠償及協助事項。
- 提供受影響旅客有關賠償及協助事項之書面通知，並告知投訴機關資訊

(4) 遭拒登機旅客

- 航空公司應協助旅客更改行程並提供相關照顧(例：餐點、住宿等)。
- 賠償金額視原行程距離而訂(例：1500 公里範圍內賠償 250 歐元，又如協助更改行程後於 2 至 4 小時內抵達原訂目的地，則賠償金額可減半)。

(5) 取消

- 賠償(但若事前已充分告知可免責，另亦有不可抗力條款可使用)
- 退費及更改行程
- 提供照顧之責

(6) 延誤

- 退費及更改行程(若延誤時間達 5 小時以上)
- 提供照顧之責(若延誤時間達 2 至 4 小時以上)

2. 歐盟第 2111 號規則(EU Regulation 2111/2005)

(1) 主要規範歐盟航空公司安全並公告有安全疑慮之航空公司名單(俗稱黑名單)等事項。背景係因 2004 年 Flash 航空公司墜機意外。

(2) 適用範圍：

- 公告歐盟區域內遭停航之航空公司名單
- 告知旅客所搭乘航空公司之相關資訊

(3) 歐盟區域內遭停航之航空公司名單

- 於 2006 年 3 月首次公告黑名單
- 黑名單之 90 個業者多為非洲籍業者
- 判定標準係芝加哥公約附約規範
- 航空業者有申訴權

(4) 所搭乘航空公司之相關資訊

- 所指航空公司(含定期及包機業者)與乘客訂有運送契約，且該航班起始於歐盟區域機場後，再自任一歐盟區域機場出發、或由非歐盟區域機場前往歐盟區域機場、或於兩個非歐盟區域機場間往返。
- 對航空公司要求(於旅客訂位時，向旅客充分揭露實際營運者資訊)
- 補救措施(提供退費或更改行程)

3. 歐盟第 1107 號規則(EU Regulation 1107/2006)

(1) 主要規範身障或行動不便旅客之權益事項。

(2) 適用範圍：針對機場及航空業者對於身障或行動不便旅客

提供服務及保障其權益訂定規範。除安全或機型致無法載運該等旅客之理由外，原則為對於身障或行動不便旅客不得拒絕訂位。

(3) 機場

- 應負提供協助之責
- 得委託第三人提供服務
- 得於機場使用費卓收費用補貼

(4) 航空業者

- 適用自歐盟區域內機場起飛之所有航空業者
- 對歐盟航空公司而言，亦適用前往歐盟區域之所有航班
- 不得拒絕訂位
- 提供協助(運送導盲犬、醫療設備等、提供安全資訊、座位安排等)
- 航空業者或代訂機位之旅行業者應確保於足夠時間前通知有關單位。

(二)航空公司責任

1. 歐盟第 2027 號規則(EU Regulation 2027/1997)

就蒙特婁公約對於旅客死亡、身體受傷之賠償上限金額規定，特於歐盟法規內訂定以為執行。此限額規定亦適用於歐盟航空業者營運歐盟區域外之其他國際航線。

有關航空公司之最低保險金額規定如下：

- 旅客：25 萬 SDR/每人
- 行李：1,131SDR(之前為 1,000SDR)/每位旅客
- 貨物：19SDR (之前為 17)/每公斤
- 第三方：75 萬 SDR 至 700 萬 SDR 間(視航空器重量而定)

其乘客仍負有協助及賠償的責任。

肆、心得及建議

一、心得

- (一)課程內容含括國際民航相關法規議題、芝加哥公約、航空自由（航權）、國際民航組織、政府規章、雙邊/多邊航空服務協定、開放天空協定、航空公司間商業合作、航空運輸責任(民法、刑法、運送契約、相關法令等)，涵蓋層面可謂既廣泛又深入，對於民航從業人員(不管來自公部門、私部門)而言，能在短短 5 天接收到這麼全面、完整民航相關法規資訊，實屬難得，助益良多。
- (二)課程介紹國際民航組織時，適逢媒體報導我國是否得出席國際民航組織第 38 屆大會，講師特別表達對此新聞之關注，也讓筆者有機會利用課堂機會說明我國民航概況。並因此得知除講師外，鄰座斯洛伐克民航官員亦對臺灣現況十分瞭解。
- (三)課堂介紹航權時，來自比利時民航局學員提出數年前我國籍航空公司申請貨運航班第 5 航權案例，讓非從事航權業務學員有實際案例參考，儘管大家在課堂上未有充分時間討論，但亦使筆者得於課後與該民航局官員討論交換意見。
- (四)對於筆者較不熟悉之航空保安、航空公司責任等領域，經講師完整介紹後對該等國際公約發展有了較全面的認識，且因該等公約之適用情況複雜，講師利用分組討論機會讓學員從討論案例中更加瞭解其中之適用情形。又以東京公約及海牙公約為例，雖都以” in flight(飛行中)” 期間發生事件為適用範圍，但該二公約對” in flight” 定義大不相同，仍是我們須注意之處。另講師亦針對課堂所發之公約規範資料說明，有標註” Unified Text” 者，並非法律文件，而係將後來年度修正部分結合於原公約內以方便閱讀
- (五)主動提問、積極參與之學習態度是讓你獲取所有學員及講師肯定的不二法門。以本次課程為例，筆者遇有疑問即隨時發問，對於講師

之提問總是首先回應，事後回想課堂上學習氛圍莊重不失輕鬆，即便課程內容均為法律相關課題，但 5 天下來所有學員均十分專注且積極投入，使所有學員都覺得收獲滿滿，臨別也特別不捨。

(六)參訓學員均為來自不同國家民航相關機關人員，藉此上課期間於課堂上、用餐時間之互動、討論，有助與不同國家民航主管機關人員建立情誼，對後續業務推展亦有助益。

二、 建議

(一)持續派員參訓，以加強我國民航專業人員對國際民用航空法規發展之相關知識。

(二)本課程係由 IATA 主辦，每年均於 IATA 全球各地訓練中心開班、地點遍及美洲、歐洲、中東等地，派員參訓有助我民航相關從業人員與不同國家民航主管機關人員建立關係。

(三)建議參訓人員可事前準備或瞭解相關國際法規內容，並與本身工作內容或國內發生案例相結合，於課堂上與各國學員分享討論，相信藉由大家不同專業背景、工作經驗，這樣的討論過程必定是精彩可期的。

伍、附錄

附錄一 課程表



Aviation Law for Managers
 EUROCONTROL Institute of Air Navigation Services, Luxembourg
 9-13 September 2013
Course Schedule

	Monday	Tuesday	Wednesday	Thursday	Friday
	9 September	10 September	11 September	12 September	13 September
Period 1	Session 1	Session 3	Session 5	Session 6	Session 7
9:00	Course Introduction	Government Regulations	Liability In Air Transport	EU Regulations	Single European Sky
9:50					
Period 2	Session 2	Session 3	Session 5	Session 6	Session 8
9:50	International Legal & Regulatory Framework	Government Regulations	Liability In Air Transport	EU Regulations	Cooperation Agreements between Airlines
10:45					
Pause (10:45 - 11:00)					
Period 3	Session 2	Session 3	Session 5	Session 6	Session 8
11:00	International Legal & Regulatory Framework	Government Regulations	Liability In Air Transport	EU Regulations	Cooperation Agreements between Airlines
12:00					
Lunch (12:00 - 13:00)					
Period 4	Session 2	Session 4	Session 5	Session 6	Session 8
13:00	International Legal & Regulatory Framework	Bilateral & Multilateral Agreements	Liability In Air Transport	EU Regulations	Cooperation Agreements between Airlines
14:00					
Period 5	Session 2	Session 4	Session 5	Session 7	
14:00	International Legal & Regulatory Framework	Bilateral & Multilateral Agreements	Liability In Air Transport	Single European Sky	Written Examination
15:00					
Pause (15:00 to 15:15)					
Period 6	Session 2	Session 4	Session 5	Session 7	
15:15	International Legal & Regulatory Framework	Bilateral & Multilateral Agreements	Liability In Air Transport	Single European Sky	Course Review and Closing Ceremony
16:15					

附錄二

本次課程資料 IATA 印製之講義及課堂所發之相關公約資料，因涉智慧財產權，雖不便印附於本出國報告，惟已另以專夾彙整成冊存放本局企劃組辦公室，有興趣者可洽筆者(mingyu@mail.caa.gov.tw, [TEL:02-23496035](tel:02-23496035))