

中国民用航空法

简明教程

ZHONG GUO MIN YONG HANG KONG FA JIAN MING JIAO CHENG

马松伟 李 永 编著



中国民航出版社

中国民用航空法简明教程

马松伟 李永 编著

中国民航出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国民用航空法简明教程/马松伟, 李永编著. —北京:
中国民航出版社, 2007.8
ISBN 978-7-80110-805-0

I. 中…

II. ①马… ②李…

III. 民用航空-航空法-中国-高等学校-教材

IV. D922.296

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 116075 号

责任编辑: 李 永

中国民用航空法简明教程

马松伟 李 永 编著

出版	中国民航出版社
社址	北京市朝阳区光熙门北里甲 31 号楼 (100028)
发行	中国民航出版社
电话	(010) 64290477
印刷	北京今典印刷有限公司
开本	787 × 1092 1/16
印张	14.5
字数	280 千字
版次	2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷

书号	ISBN 978-7-80110-805-0/V·296
定价	29.80 元

(如有印装错误, 本社负责调换)

目 录

绪论	(1)
第一章 总则	(13)
第二章 民用航空器国籍	(28)
第三章 民用航空器权利	(37)
第一节 一般规定	(37)
第二节 民用航空器所有权和抵押权	(41)
第三节 民用航空器优先权	(45)
第四节 民用航空器租赁	(53)
第四章 民用航空器适航管理	(61)
第五章 航空人员	(75)
第一节 一般规定	(75)
第二节 机组	(82)
第六章 民用机场	(91)
第七章 空中航行	(117)
第一节 空域管理	(117)
第二节 飞行管理	(119)
第三节 飞行保障	(127)

第四节 飞行必备文件	(134)
第八章 公共航空运输企业	(135)
第九章 公共航空运输	(143)
第一节 一般规定	(144)
第二节 运输凭证	(147)
第三节 承运人的责任	(161)
第四节 实际承运人履行航空运输的特别规定	(172)
第十章 通用航空	(177)
第十一章 搜寻援救和事故调查	(190)
第十二章 对地面第三人损害的赔偿责任	(194)
第十三章 对外国民用航空器的特别规定	(202)
第十四章 涉外关系的法律适用	(207)
第十五章 法律责任	(211)
第十六章 附则	(226)

绪论

民用航空是自 1903 年飞机发明和使用后,在 20 世纪产生和发展起来的一种新型交通运输业,由于这种运输方式在空间上频繁地、快速地突破国与国之间的界限,进而引发了一系列需要多国甚至国际间协商及法律手段解决的问题。民用航空法则是一国、多国或国际间用于预防、发现、调整、规范因民用航空活动而引起的各种社会关系的法律体系的总称。那么,如何准确定义民用航空法的概念?它的具体内容或体系是什么?为什么民用航空与法律是那样的密不可分?中国民用航空法的立法过程、原则特点、内容如何?为什么还要不断修订完善?这些问题应该是所有民航工作从业者和学习者关心和了解的。

一、民用航空法的概念、体系

对于民用航空法的定义,各国学者有不同的表述。

法国学者大多数认为:航空法是一套关于飞机、空中航行、航空商业运输以及由国际国内空中航行引起的公法或私法的全部法律关系的国内国际规则。

荷兰的航空法专家迪得里克斯·弗斯霍尔(Diederiks Verschoor)认为:管理空气空间的使用,并使航空、公众和世界各国从中收益的一系列规则。

阿根廷的著名航空法学者文斯卡拉达(Escalada)则认为:航空法是一套支配由航空活动引起的或经其修改的制度与法律关系的公法与私法、国际与国内的原则与规范。

把三种说法结合起来,即是比较完整的民用航空法定义。

依据民用航空法的定义,其体系组成一般分为三个部分:

① 被各国承认的国际公约和国际惯例。主要有三个序列:一是 1944 年芝加哥《国

际民用航空公约》为主体的序列；二是 1929 年华沙《统一国际航空运输某些规则的公约》及一系列修订该文件形成的序列；三是由 1963 年东京《关于在航空器上犯罪和其他某些行为的公约》、1970 年海牙《关于制止非法劫持航空器的公约》、1971 年蒙特利尔《关于制止危害民用航空安全非法行为的公约》等形成的航空刑法序列。

② 本国的民用航空法。在航空发展较早和发展较快的欧洲及美洲等国家，其国内民航法也普遍较早颁发并比较完善。

③ 本国的民航管理部门颁发的各项民用航空法规、规章、规范性文件、条例及实施细则。

中华人民共和国民用航空法就是关于航空器、公共航空运输、通用航空运输活动以及中国境内涉及国内和国际空中航行所产生的行政管理和民商法律关系的一整套规则。

其目的是：规范、调整、维护我国在国际航空运输中产生的与他国之间的空中利益分配关系；航空器使用过程中产生的对航空器的所有权、租赁权、债权等权利关系及航空器的管理关系；在航空运输过程中产生的承运人与旅客、货主之间的权利义务关系及赔偿损害关系；对航空犯罪的管辖问题中产生的与他国之间的合作关系；因民用机场的建设、使用和管理引起的社会关系；对空中交通进行管理引起的社会关系；航空保险的相关关系；对民用航空安全的保障引起的社会关系等。

二、民用航空法与民用航空发展紧密相关

民用航空法的建立和发展与民用航空器的发展和使用是分不开的，而航空器的发明最早可以追溯到 18 世纪的欧洲。

1783 年 6 月 4 日，法国人蒙哥尔费兄弟（Joseph Michel Montgolfier 和 Jacques Etienne Montgolfier）利用热空气变轻而上升的原理制成了世界上第一个热气球，并在巴黎 300 多米的上空飞行了 3.2 公里。不久，热气球开始载人飞行，并出现更多的人制造的更多种类的热气球。

热气球的放飞逐渐造成了对城市安全、治安秩序及多种关系的影响，最先出现热气球飞行的法国巴黎的市政府开始对此进行司法干预，1784 年，巴黎市政府颁布了一个治安法令，规定未经相关当局批准，禁止气球升空。这一规定标志着航空活动一开始就受到了政府、法律的干预、约束，所以，这个治安法令被誉为第一部航空法令。

1785 年，人们驾驶热气球飞越了英吉利海峡，跨越了国界；随后，英国、意大利、西班牙、美国、德国、比利时等国都进行了热气球的自由飞行，并利用到战争中的侦察、情报、人物转移等。这种情况下，关于气球的空中国界问题、相关国家的管理权问题等航空立法活动开始出现。

真正的航空立法是在 20 世纪初期，特别是 1903 年莱特兄弟研制成功飞机之后，大量的气球、飞艇、飞机飞行活动造成了经常的飞越他国边界行为，甚至在他国降落，影响了国防安全和国际贸易。为有效解决这些问题，航空活动开展较早的国家如法国、德

国等把研究制定航空法的问题提上国家议事日程,1910年5月18日至6月29日,由法国、德国为主的20多个国家在巴黎召开了第一次国际空中航行会议,主要议题是讨论关于航空器飞行空域的法律地位以及空域所属国对飞越其领陆和领水上空进行管理和限制的权限。会议最终没有达成协议,但公约草案所提出的许多关键性词汇、概念和条文,均被后来的国际民航公约所采纳,并至今保持不变。另外,此次会议更直接的后果是促使各国颁布了首批空中航行管理法令,有力地推动了航空法的发展进程。

民用航空法正式形成的标志是1919年《巴黎公约》的签订。1914年第一次世界大战爆发后,飞机因其高速、机动、空中远程的特点和优越的运载能力,被用在了战争之中,它带来的立体性使其在战争中发挥了非常巨大的作用,并反过来促进了对飞机的需求和飞机制造业的发展,各国的飞机拥有量获得爆发性增长。战后,民用航空制造业和运输业得到了快速发展,航空邮运业务、航空旅客运输业务先后展开,到1919年初,欧洲各国首都之间的定期国际航班已经建立。空前发展的民航运输业促使各国改变了对民用航空法律的态度,分歧的认识逐渐统一起来。1919年1月,第一次世界大战的战胜国在法国巴黎召开会议,即巴黎和会,10月13日,本次会议通过了《空中航行管理公约》,简称1919《巴黎公约》。它是国际上第一部民用航空法典,该法典所确立的领空主权原则,为制定国际空中航行的法律制度奠定了坚实的基础,被誉为“航空法的出生证”。

随着国际航空运输的发展,有关航空器及其经营人的责任问题、航空器引发对第三人损害的责任问题等涉及私法领域的冲突与协调冒了出来。对此有重要意义的是《统一国际航空运输某些规则的公约》,即1929《华沙公约》。1925年10月,法国政府邀请欧洲为主的43个国家在巴黎举行了第一次航空私法国际会议,商讨关于航空器的登记、产权及国际航空运输中的承运人责任问题及航空器造成的第三人损害的责任问题等,最后提出了一个公约草案,由会议成立的国际航空法律专家委员会修改完善。1929年9月,第二次航空私法国际会议在波兰华沙召开,经过反复讨论制定通过了《统一国际航空运输某些规则的公约》,它为统一航空运输凭证和明确航空运输中的承运人责任作出了重要贡献。此后,又陆续制定了1933年《统一关于飞机对地(水)面第三人造成损害的某些规则的公约》(《罗马公约》)、1933年《航空器预防性扣留公约》、1938年《布鲁塞尔保险议定书》等法律文件,使航空器权利、对第三人赔偿等问题有了法律依据,被视为国际航空私法的重要发展。

国际航空立法的成熟和完善是在第二次世界大战后期及其结束之后,因为这一时期的航空活动特别是航空运输已经完全突破欧洲、美洲等区域而演变为真正的全球范围,而且发展速度极快。第二次世界大战的爆发为航空业的发展提供了广阔的发展空间,史无前例的战争促进了航空业获得史无前例的发展,二战期间空前规模的飞机投入战争中使用、超常速度发展的航空科技、战后大量飞机退役转为民用以及民用航空自身技术的不断进步,再一次把民用航空制造业和民航运输业推向新的高峰。

1944年11月1日至12月7日,在美国的倡导下,以同盟国为主的52个国家(美国邀请了55个国家,实际到会52个国家)在美国芝加哥召开了国际民用航空会议,以面对、调整和规划国际民用航空事业发展的新局面。会议讨论签订了《国际民用航空临时协定》、《国际民用航空公约》、《国际航班过境协定》、《国际航空运输协定》、《国际民用航空会议最后决议书》等五个文件,为现代民用航空法奠定了基础。其中《国际民用航空公约》重申了《巴黎公约》关于各国对其领土(水)之上的空气空间具有完全的和排他的权利原则,使之成为国际航空活动的基础性原则,被称为《芝加哥公约》,它也因此成为国际民用航空法律体系中占宪法性地位的文件,而且按它的规定,各国均同意设立国际民用航空组织,并使之成为联合国的专门机构及国际民用航空领域中最重要国际组织。

这一时期,国际航空私法也随着国际民用航空业的发展得到了长足的进展:1948年,国际民用航空组织召开了瑞士日内瓦会议,讨论通过了《关于国际承认对航空器权利的公约》,它对航空器的登记、产权、购买、租赁以及抵押等问题作了统一规定;1952年9月,国际民用航空组织在意大利罗马召开会议,重新制定了旨在取代1933年《罗马公约》的新条约文本《外国航空器对地(水)面第三人造成损害的公约》,也称1952年《罗马公约》。随后,国际民航组织又分别在1955年和1971年对《华沙公约》进行了修改,提高了对旅客损害的赔偿额度。

对航空犯罪进行预防、制止和制裁的相关法律也是随着民航业的不断发展而出现的,它是国际民用航空法体系的重要组成部分。20世纪60年代,伴随着航空业的发展和国际形势的变化,航空犯罪行为不断出现,特别是国际恐怖主义分子,为了吸引社会的注意力而把目标定在对全球社会、政治、经济、外交等影响巨大的民航飞机或机场设施上,导致劫机、炸机活动日益增多:从1963年的2起,发展到1969年的91起、1970年的84起。航空犯罪行为不仅严重地威胁到各国民航旅客及相关人员的生命财产安全和民用航空业的发展,也严重地扰乱了国际民用航空的秩序。在联合国和世界多国的共同努力下,先后制定了针对航空犯罪的三个著名的国际公约,即1963年9月14日在日本东京签订的《关于在航空器内的犯罪和其他某些行为的公约》,即《东京公约》;1970年12月1日在荷兰海牙签订的《关于制止非法劫持航空器公约》,即《海牙公约》;1971年9月23日在加拿大蒙特利尔签订的《关于制止危害民用航空安全的非法行为公约》,即《蒙特利尔公约》(1988年2月24日,《蒙特利尔公约补充议定书》签订)。这些公约对航空犯罪的定义进行了明确规定,确立了有关航空犯罪的管辖权及对航空犯罪的处理、原则和相应制度。

上述民航法律法规及公约的制定和实施,使国际民用航空法体系逐渐成熟和完善,一直到现在,这些公约仍在维护国际民用航空秩序和调整民用航空活动方面发挥着重大作用。

三、中国民用航空法制的建设与发展

中国航空先人的飞翔思想和实践在数千年以前就已存在并延续到近代,有些航空科技发明和航空活动曾经走在当时世界各国的前列。但是在近现代航空事业特别是民用航空业的发展中,中国要比世界上各先进国家的发展时间晚些、发展速度慢些,加上中国长期处于内外战争之中,民用航空法制的建设与发展相对不足。但是,随着中国民用航空事业的日益发展,中国政府越来越重视民航法制的完善,1996年颁布执行的《中华人民共和国民用航空法》及其此后一系列法规的实施,标志着中国民用航空法体系的基本确立。

1. 中国积极参与国际民航组织及相关法律法规的创建

战争,不管是正义的还是非正义的,因其武装性而具有极大的破坏性,它往往以前所未有的残酷性与破坏性大规模地迅速地击溃着一切旧秩序。但是,战争过后,经历战争创伤的幸存者会顽强迅速地建设新秩序,恢复正常的生产和生活秩序,补充被消耗的大量物质,这便是历次大战后世界经济出现大繁荣、大发展、大辉煌的原因所在。在第二次世界大战尚未结束时,大多数工业化国家已经从空中交战的猛烈炮火和日益发展的各国空军中看到战后民用航空事业兴旺发达的曙光,英国、加拿大、美国的表现最为突出。国际航空界迫切需要将当时已经存在但却不完善的1919年《巴黎公约》、1928《哈瓦那条约》等统一、修改、完善,制定新的管理全世界航空运输的“国际公约”,组织新的世界民航组织机构。正是在这种背景下,1944年11月1日,美国政府正式邀请各盟国及中立国共计55国(实际出席52国)代表出席在美国芝加哥举行的国际民航会议。当时被认为是同盟国四强之一的中国政府很重视这次会议,派出了高级别代表团,以国民政府交通部长张嘉璈为代表团的团长、首席代表,以航空委员会副主任毛邦初、驻美大使刘锴为代表,以南开大学教授李卓敏为顾问,以中国空军驻美代表处行政主任、后任中国航空公司总经理的刘敬宜为专员等8人出席了这次国际会议。

大会成立了4个技术委员会,即第一委员会:多边航空公约和国际航空机构;第二委员会:技术标准和程序;第三委员会:临时航路;第四委员会:临时理事会。会议开得很成功,中国作为地区性代表国家当选为理事国,在主席台上依英国、美国代表之后而坐的张嘉璈团长当选为会议副主席,并任会议执行委员会和指导委员会成员及第四委员会副主席。刘敬宜任第二委员会(技术标准和程序委员会)第五小组的委员会主席。中国代表团团长在大会开幕式闭幕式上都做了发言。12月7日,大会通过了六个重要文件:①《国际民用航空运输公约》;②《国际民用航空临时协定》;③《国际航班过境协定》,一般称为“两种自由”协议;④《国际民用航空运输协定》,一般称为“五种自由”协定;⑤完成了公约的12个附件的起草工作;⑥通过了《最后决议书》。

中国代表团当时认为《国际航班过境协定》生效,必须先签订商业性入境协定,否则有违中国主权的行使,没有在该文件上签字,而只在其中5份文件上签了字。根据

《国际民用航空临时协定》的规定，国际民航组织临时理事会第一次会议于1945年8月15日在加拿大蒙特利尔市举行，选举理事会主席和秘书长，并确定临时国际民航组织第一届大会的召开时间。中国派代表参加了此次会议。

1946年5月21日，临时国际民航组织第一届大会在蒙特利尔召开，中国驻加拿大大使率团参加，成员有临时国际民航组织中国理事刘敬宜、临时国际民航组织航行技术委员会中国专门委员王承黻、临时国际民航组织航空运输委员会中国专门委员李景枬等11人。代表团在国际民航组织的永久驻地、民航组织技术性文件的使用语言、民航组织的技术标准对各国的约束力等限程度及航空运输中的航权及费用问题的讨论上积极参与，给国际民航界留下深刻印象。

此次会议决定将世界航空区域划分为10个航行区，并在相应国家举行地区航行会议和建立国际民航组织地区办事处，如北大西洋地区在爱尔兰、欧洲及地中海地区在法国、中东地区在埃及、东南亚地区在印度、南太平洋地区在澳大利亚或新西兰、北太平洋地区在中国。其他地区（南美、非洲等）的东道国以后再定。代表中国担任国际民航组织理事会理事的刘敬宜多次参加各航行区的民航会议。1947年后他又被选为国际民航组织理事会副理事长、国际民航组织西南太平洋地区会议副主席。

与此同时，中国航空公司还参加了国际航空运输协会的创建与发展完善工作。国际民航运输协会是以各国航空公司为主体组成的国际性民航组织，最早出现在1919年，各称为“国际航空业务协会”（Internaitonal Air Traffic Association），成立后开创性地开展了工作，但由于战争原因于1941年正式关闭。随着战争的即将结束特别是临时国际民航组织的筹建，建立一个新的国际航空运输协会的工作也启动了。当各国政府代表团1945年11月在美国芝加哥举行国际民航组织临时组织会议时，航空公司的代表也在芝加哥举行会议，参加会议的35个航空公司决定起草新的章程，并邀请更多的航空公司于1945年4月到古巴哈瓦那聚会审议。中国国民政府交通部决定参与这一组织的筹建，并派出专业人士前往。中国航空公司和其他30个国家的航空公司成为该协会的正式成员（半年后会员增加到60个）。

1945年10月，国际航空运输协会第一届全体年会在协会总部所在地蒙特利尔召开，正式完成了该协会的组建工作，中国航空公司总经理沈德燮当选十二名执委会委员之一。此后，中国国民政府代表中国参加国际民航组织的各项工作并执行其签署的各项公约、文件等规定的义务，直至1971年11月19日被国际民航组织取消其代表中国的资格，由中华人民共和国作为惟一合法的中国代表取而代之。

2. 中华人民共和国成功担当世界航空大国的法律责任与义务

在1971年10月25日中国恢复在联合国的合法席位后，1971年11月19日，国际民航组织第74届理事会第16次会议上，以20票赞成、2票反对、8票弃权通过决议，承认中华人民共和国政府的代表为中国在国际民航组织中的惟一合法代表，从而否定和驱逐了台湾代表。国务院总理周恩来作出指示：中国应该参加国际民航组织，参加进去发

言权就大了。1974年2月15日,中国外交部部长姬鹏飞通知国际民航组织秘书长:中国政府决定承认1944年《国际民用航空公约》和加入有关修改议定书,并决定自即日起参加国际民航组织的活动。1974年9月24日到10月15日,中国民航总局副局长沈图率领中国代表团出席国际民航组织第21届大会(大会每三年召开一次),在会上中国当选第二类理事国,任期3年,这是中华人民共和国第一次出席这个组织的大会并进入其领导机构。此后中国连续当选国际民航组织二类理事国。2004年10月2日,在国际民航组织第35届大会上以150票的高票(有投票权的缔约国代表共159个)当选为该组织一类理事国,完成了30年的跨越。

中国加入国际民航组织后,积极参加了该组织召开的部分技术业务会议,特别是法律、航行、通信、气象、防止事故等会议,也根据我国实际情况有选择地参加了国际民航组织下属地区办事处召开的会议或与国际民航组织有关的地区性民航国际组织的会议。

在航空法律的协调方面,中国政府先后承认《国际民用航空公约》(1944年芝加哥公约)、《海牙议定书》(《修改1929年10月12日在华沙签订的统一国际航空运输某些规则的公约的议定书》)、《东京公约》(《关于在航空器内的犯罪和某些其他行为的公约》)、《海牙公约》(《关于制止非法劫持航空器的公约》)、《蒙特利尔公约》(《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》)、《蒙特利尔公约》(《统一国际航空运输某些规则的公约》1999年)等,并参与制定、修改、完善有关航空保安、航空环保、CNS/ATM新航行系统法律框架、空域管理等法律、规定等,在与国际民用航空组织及世界各国民航管理机构友好合作的过程中,成功地担当着世界航空大国的法律责任与义务。

现任国际民用航空组织理事会主席阿萨德·科泰特对此有过评价:中国民航的快速发展使中国成为世界民用航空运输大国,也使中国在世界民航事务中发挥着越来越重要的作用。中国作为国际民航组织的理事国,在国际民航组织内发挥着十分重要的作用。中国在发展航空运输的同时,较好地落实了国际民航组织为保障民航安全所制定的相关标准,参加了国际民航组织专家小组的一些工作,并提出了可行的建议。此外,中国在培训人员、特别是在建立经北极的国际航线方面作出了贡献。他表示相信:随着中国进入国际民航组织一类理事会的行列,中国在未来的国际民航事务中将能发挥更大的作用。

【参考资料】

国际民航组织理事国

国际民用航空组织成立于1944年12月7日,目前拥有188个成员国,其中36个为常任理事国。常任理事国分为3个类别:在航空运输方面占主要地位的国家为第一类理事国;在为空中航行提供设施方面贡献最大的国家为第二类理事国;在航空方面拥有重要地理区域性位置的国家为第三类理事国。

中国是国际民用航空组织的创始国之一，曾于1947年当选为第二类理事国。1949年，中华人民共和国在该组织的合法权利被剥夺，由台湾地区行使。1971年，中华人民共和国恢复在联合国的合法席位后，也恢复了在国际民用航空组织中的合法权利，并于1974年9月在该组织第21届大会上再次当选为第二类理事国。此后，中国连续当选国际民航组织第二类理事国。随着中国改革开放和经济持续快速增长，中国的民用航空业发展迅速。近年来，航空运输总周转量、旅客运输量和货物运输量年均增速分别达到18%、16%和16%，高出世界平均水平两倍多。

2004年10月，中国第一次竞选国际民航组织第一类理事国，并以150票高票当选，这说明中国民航运输的实力在国际上得到了普遍承认。

四、《中华人民共和国民用航空法》的颁布实施

1995年10月30日，在第八届全国人民代表大会常委会第16次会议上，《中华人民共和国民用航空法》（以下简称《民用航空法》）获得通过，并自1996年3月1日起施行。《民用航空法》是我国第一部规范民用航空活动的法律，它对于维护国家的领空权和民用航空权利，保护民用航空当事人各方的合法权益，保障民用航空活动有序进行，促进民用航空事业的发展等，起着积极、重要的作用，可以说，《民用航空法》的颁布，是中国民航发展史上的重要里程碑。

《民用航空法》具有以下五个特点：

1. 根据航空运输工具速度快、技术要求高、系统关联性强的特点，《民用航空法》突出和强化了安全管理的内容

民航安全的保障，取决于很多因素，如航空器的适航性能、飞行员和其他航空人员的素质和能力、机场与地面设备的技术与管理水平、空中交通管制的管理能力和技术条件等。《民用航空法》用了五章篇幅规范安全管理，即民用航空器适航管理制度（第四章）、民用航空人员执照制度（第五章）、民用机场管理和使用制度（第六章）、民用航空企业许可制度（第八章）、飞行管理和飞行保障制度（第七章），大部分的规定都是强制性的，甚至采用刑事追责规定，这对保障民航飞行安全具有重大意义。

2. 《民用航空法》以法律形式进一步肯定和明确了民航工作的宗旨和要求，即安全第一，正常飞行，优质服务

民航运输是高技术性的交通运输业，更是有特色的服务业。这种特点要求民航业必须极为重视安全与服务。中华人民共和国成立后，党和国家政府对民航事业的发展非常重视，寄予厚望，特别是周恩来总理，在50年代为民航发展提出了“保证安全第一，改善服务工作，争取飞行正常”的指导方针。长期以来，中国民航遵照各届国家领导人的重要指示，不断满足和适应全社会对民航事业的需求，取得了令世人震惊的成绩。此次《民用航空法》以法律的形式把这些指导思想和要求予以确定，明文规定：

“公共航空运输企业应当以保证飞行安全和航班正常,提供良好服务为准则,采取有效措施,提高运输服务质量;公共航空运输企业应当教育和要求本企业职工严格履行职责,以文明礼貌、热情周到的服务态度,认真做好旅客和货物运输的各项服务工作。”

3. 根据民用航空活动国际性强的特点,《民用航空法》妥善处理了与有关国际公约的关系,使我国的民用航空法律制度与国际通行的法规接轨

在数十个国际航空公约中,凡是我国已经批准或加入的公约,均对我国具有法律约束力,所以《民用航空法》中的相关条款与这些公约的规定基本一致;而对我国尚未批准或者尚未加入,但是其内容合理且与我国现行政策不相抵触,或者其部分内容正确合理、代表国际民用航空立法发展方向的,则吸收其正确合理的内容,以健全、完善我国的民用航空法律制度;至于那些与我国民航事务关系不紧密或尚不需要涉及的公约,《民用航空法》未予吸收,留待以后择机处理。

4. 《民用航空法》在规范民用航空业行政管理的同时,注重了民商法律规范的建立和完善

本次通过的《民用航空法》对保护航空承运人(航空公司)、旅客及货物托运人、地面第三人等与民用航空活动有关的各方当事人的合法权益、应该履行的义务及违反义务应承担的责任,都进行了明确规定。这些规定既符合我国《民法通则》对高速运输工具等所规定的原则,也与世界上大多数国家的规定相一致。但是,随着社会经济的不断发展,依据实际情况需要,这些规定应该进行调整或完善。

【参考资料】

中国民航旅客赔偿责任限额提高到四十万人民币

中国 2006 年 2 月 28 日发布《国内航空运输承运人赔偿责任限额规定》,并于 2006 年 3 月 28 日起正式施行。新《规定》将承运人对每名旅客的赔偿责任限额由过去的 7 万元人民币提高到 40 万元。

与此同时,对每名旅客随身携带物品的赔偿责任限额规定为人民币 3000 元;对每名旅客托运的行李和对运输的货物的赔偿责任限额,规定每公斤为人民币 100 元。航空承运人在规定的赔偿责任限额内按照实际损害承担赔偿责任,实际损害超过限额的,航空承运人对超过限额的部分则不予赔偿。

民航总局政策法规司袁耀辉司长在此间介绍,新《规定》确定限额为 40 万元,主要考虑公民收入水平和航空公司承受能力。2004 年中国城镇居民年人均可支配收入为 9421.6 元人民币,2005 年预计为 10450 元人民币。新《规定》以此为依据,按照遇难旅客 30 年的收入计算,再加上遇难旅客丧葬费、家属往返食宿费等,所以将航空运输承运人对每名旅客的赔偿责任限额定为 40 万元人民币。

他认为,赔偿责任限额太低,不足以保障旅客权利;限额太高,企业也难以承受。

袁耀辉表示,按照中国批准的国际民用航空条约和现行法律、法规,对于航空运输中的赔偿问题是以运输性质属于国际航空运输还是国内航空运输来划分的。在中国国内航空运输中,承运人对于旅客的赔偿责任,不论旅客国籍是外国籍还是本国公民,均按中国的有关规定办理,赔偿标准在法律上是相同的。在具体理赔中,航空公司可能考虑对收入高的一部分外国旅客给予适当补偿,这是航空公司的事。

本规定仅适用于中国国内民用航空运输中发生的损害赔偿,不适用于国际民用航空运输过程中发生的损害赔偿。

袁耀辉强调,自新《规定》施行之日起发生的空难赔偿或对旅客、货主的各种损害赔偿,适用于新《规定》。新《规定》施行之前的空难赔偿或各种国内航空运输中的损害赔偿,按照法不溯及既往的原则,则不按照新《规定》执行,而是按照原《暂行规定》执行。

【参考资料】

现行航空法律需要细化——航空法专家董念清答记者问

记者:对于航班延误的责任处理,我国有无具体的法律规定?

董念清:《合同法》、《民航法》及《中国民用航空旅客、行李国内运输规则》都有这方面的规定。如《中国民用航空旅客、行李国内运输规则》第57条规定,由于机务维护、航班调配、商务、机组等原因,造成航班在始发地延误或取消,承运人应当向旅客提供餐食或住宿等服务;第58条规定,由于天气、突发事件、空中交通管制、安检以及旅客等非承运人原因,造成航班始发地延误或取消,承运人应协助旅客安排餐食和住宿,费用可由旅客自理;第59条规定,航班在经停地延误或取消,无论何种原因,承运人均应负责向经停旅客提供膳食服务。

记者:但《民航法》第126条规定:“旅客、行李或者货物在航空运输中因延误造成的损失,承运人应当承担责任;但是,承运人证明本人或者其受雇人、代理人为了避免损失的发生,已经采取一切必要措施或者不可能采取此种措施,不承担责任。”这一条常常被航空公司引用,作为在航班延误时规避自身责任的依据。

董念清:由于航空运输的特殊性,现行的航空法律在很大程度上照顾了承运人的利益,而对旅客的利益考虑较小。《民航法》第126条就是极好的说明。按照这一条,在发生延误并造成实际损失的情况下,承运人才承担责任;但同时只要承运人证明它已经采取一切必要措施或者不可能采取此种措施的,不承担责任。这种举证义务对承运人来说,是比较容易的,从而使承运人在很多情况下以采取了“一切必要措施”或者“不可能采取此种措施”而逃避责任。

再者,如何解释“一切必要措施”?在实践中,有些损失是可以举证证明的,有些很难举证。比如,有人去某地签订合同,如果没有发生延误,就可以签订该合同,从而

给订约人带来利益；但由于航班延误，耽误了行程，订约未成，这个损失如何举证？

因此，本着权利义务对等的原则，我建议对相关法律法规加以细化，明确界定什么原因导致的延误承运人不承担责任，反之则要承担责任，以及如何承担赔偿责任。否则，就会一方面损害了旅客的利益，另一方面也助长了承运人的消极不作为，导致旅客与航空公司的纠纷不断，最终也影响了我国航空运输业的发展。

记者：航班延误问题，在全世界广泛存在，并非中国独有的现象。欧美等法制健全的国家是如何处理这一问题的？

董念清：美国和欧洲都日益重视对旅客权益的保护，制定了相关的法规，美国甚至有专门的《反航班延误法》。欧盟的法规规定，在发生航班取消和长时间延误的情况下，乘客有权得到由航空承运人（航空公司）支付的一定数额的金钱赔偿：航程在 1500 公里以内为 250 欧元；航程在 1500 公里至 3500 公里之间为 400 欧元；3500 公里及其以上为 600 欧元。这一规定适用于从欧盟境内的机场始发的所有航班，以及在欧盟境外始发的由欧盟的承运人运营的航班。美国的规定与此大体相同。

记者：《民航法》的修订程序已经启动了。您认为修订后的《民航法》在保护旅客权益方面会有什么新举措？

董念清：1996 年 3 月 1 日起施行的《民航法》与当前航空运输现实不相适应，主要表现在几个方面：一是对航空运输企业的限制较多，二是对旅客权益的保护不够，三是未能借鉴国际航空运输法律制度的最新发展成果。在旅客权益保护上，有两个问题比较突出，一个是：在发生航班延误的情况下，如何处理，如何对旅客进行赔偿？现行法律对此的规定缺乏可操作性；另一个是：在造成旅客伤亡的情况下，对其的赔偿数额与国际标准差距较大。

世界航空法的发展趋势是保护处于弱势地位的旅客的利益，而我国现行的民航法律对此并没有作出明确回应。但我相信，修订后的《民航法》会有比较大的变化，它将借鉴国际上最新的航空运输法律制度，在规范航空公司的运作并保护其利益的同时，更好地保护旅客的权益。

5. 《民用航空法》比较现实地解决了民用航空与军用航空之间的关系

任何国家的航空法，都会涉及军用航空与民用航空，也因此要妥善地处理好二者的关系，特别是要确定二者共同使用空域和统一的空中交通管制系统的行为准则。《民用航空法》第七章规定的“国家对空域实行统一管理；划分空域应当兼顾民用航空和国防安全的需要以及公众的利益……空域管理的具体办法，由国务院、中央军事委员会制定。”这样，比较容易协调军用航空和民用航空之间的关系，也有利于今后空中交通管理体制改革的实施，如 1996 年京沪、沪穗等航路空中指挥权由军航移交民航及 2000 年 6 月起全国 26 条航路由空军移交民航指挥的实施，都得到顺利进行。

总之,《民用航空法》的颁布实施,标志着民航开始迈向依法治理的阶段,它不仅会积极推进民航法律体系的逐步建立健全,更将推动民航事业在法律框架中健康快速协调地发展。

本书所讲民用航空法,均指《中华人民共和国民用航空法》。