

二零零五年一月二十四日
討論文件

立法會經濟事務委員會

修訂《航空運輸條例》 以適用《蒙特利爾公約》

引言

本文件向議員介紹政府擬修訂《航空運輸條例》(香港法律第 500 章)的建議。該修訂旨在將 1999 年 5 月 28 日於蒙特利爾簽訂的《統一國際航空運輸某些規則的公約》(下稱 "《蒙特利爾公約》") 適用於香港，以確保香港特區政府在規管航空公司對乘客及付貨人的法律責任方面，符合國際水平。

背景資料

《華沙公約》體系

2. 多年來，航空公司經營國際航空運輸時，對乘客、行李和貨物所承擔的法律責任，受"華沙公約體系"內的國際條約所規管。通過《航空運輸條例》適用於香港的有關國際條約如下：

- (a) 1929 年在華沙簽署的《統一國際航空運輸某些規則的公約》；
- (b) 1955 年於海牙簽署的修訂華沙公約的議定書；以及
- (c) 1961 年在瓜達拉哈拉簽署的補充華沙公約的公約。

以上三項條約訂出國際性的統一準則，規管航空運輸憑證(即機票及航空貨運單)、航空公司對乘客傷亡、行李及貨物的損壞和遺失、航班延誤需負的法律責任，以及索賠訴訟的司法管轄權和時效。

3. 加入這三項條約必須為主權國，因此，香港特區是透過中央政府通知有關條約的保存人，將條約適用於香港。

《蒙特利爾公約》

4. 華沙體系在上世紀 20 年代訂立，當時民航業正處於萌芽階段。多年來，因應航空業的發展，該體系內的個別條款曾多次作出修改。1995 年，國際民用航空組織正式全面修訂華沙體系，並草擬《蒙特利爾公約》，該公約綜合和更新了華沙體系中的各項公約。《蒙特利爾公約》於 1999 年 5 月 28 日簽署；按照公約的規定，在第 30 個簽署國完成確認程序後，公約已在 2003 年 11 月 4 日生效。直至 2005 年 1 月為止，一共有 62 個國家確認了該公約，其中包括不少香港的民航夥伴如歐盟、美國及日本。中央政府也啓動了公約的確認程序。將《蒙特利爾公約》適用於香港，可使我們的規管框架符合國際水平，對保持香港作為國際航空中心的地位尤其重要。適用《蒙特利爾公約》的主要好處詳述如下。

(A) 加大賠償金額

5. 《蒙特利爾公約》大幅度提高了華沙體系中過時的賠償金額。在乘客傷亡方面，華沙體系中的單一賠償上限(約港幣 188,500 元等值的賠償額)，將由一雙重賠償制度取代：第一重賠償的上限是港幣 1,140,000 元，航空公司不得免除或限制此責任；第二重賠償則視乎航空公司的過失，不設上限。此外，行李損壞或遺失的賠償上限增加約 50% 至每位乘客 11,400 元。

6. 《蒙特利爾公約》亦引入一個新的定期覆審賠償限額機制，根據該機制，國際民航組織將每隔五年覆審賠償限額，當加權通脹因素超過 10% 時，限額便會相應調整。這個機制能及時更新限額，反映物價指數。

7. 《蒙特利爾公約》適用於香港後，我們有義務實施根據該覆審機制更新的賠償限額。我們建議在《航空運輸條例》加入條文，賦予民航處處長權力，每當國際民航組織修改賠償限額，即通過刊憲更新賠償限額。

(B) 增加可提出訴訟的地方

8. 華沙體系規定，乘客及付貨人可向以下四個地方的法院提出索償訴訟：

- (a) 航空公司的所在地；
- (b) 航空公司的主要營業地；
- (c) 航空公司與乘客或付貨人訂立運輸合同的營業地；以及
- (d) 旅程的目的地。

《蒙特利爾公約》引入第五個渠道，容許涉及乘客傷亡的法律程序在乘客的居住地進行，這令香港市民較容易在本地法院對外國航空公司採取法律行動。

(C) 認可電子機票

9. 順應航空業的新發展，《蒙特利爾公約》加入新的條文，除機票和航空貨運單外，還承認以電子機票和航空貨運單作為空運憑證。

立法修訂以適用《蒙特利爾公約》

10. 在現行的《航空運輸條例》中，適用於香港的華沙體系條約分別載於不同的附表。條例亦包括了執行條文，以賦予華沙體系效力，訂明在致命意外發生時可由誰人索償，賦予法院權力決定賠償額，訂下訴訟時效，以及就貨幣的換算作出規定。這些附表及執行條文須予保留，以規管香港與其他未確認《蒙特利爾公約》國家之間的運輸。為了適用《蒙特利爾公約》，我們建議將公約載於《航空運輸條例》中另一新附表，並制訂類似現行條例中的執行條文。

其他建議修訂

(A) 法定先行付款計劃

11. 《蒙特利爾公約》規定，當航機意外造成乘客傷亡，如航空公司所在地的當地法律有所規定，航空公司需向有權索償的人士先行付款，以應付其迫切經濟需要。雖然公約並

無強制要求制訂法定的先行付款計劃，但國際民航組織已通過決議，鼓勵各國政府以本地法律採取措施，推動航空公司先行付款。大部分歐洲國家已立法強制實施先行付款計劃。消費者委員會亦支持引入一項強制計劃。香港的航空公司願意在自願基礎上實施先行付款，但不贊同立法強制執行。作為一個國際航空中心，我們認為香港應依循最高的國際標準，向乘客提供法律保障。具體而言，我們建議採納以下的法定計劃：

- (a) 當香港航空公司的航機發生意外並造成乘客傷亡時，須作出先行付款；
- (b) 先行付款不得延誤，有權獲得賠償人士一經確定，款項應在十五天內支付，以應付其迫切經濟需要；付款額則視乎其實際困難；
- (c) 當意外造成乘客死亡，先行付款的金額不應低於賠償限額的 15%。以《蒙特利爾公約》目前的限額而言，最低付款額約為港幣 171,000 元。當賠償限額日後根據覆審機制作調整時，這個金額將自動相應調整；
- (d) 先行付款不構成航空公司承認責任，並可扣減航空公司其後支付的損害賠償；以及
- (e) 除非受害人促成航機意外，或先行付款的領款人並無權獲得賠償，否則先行付款不能收回。

(B) 將《蒙特利爾公約》適用於非國際運輸和郵包運輸

12. 現行《航空運輸條例》也規管華沙體系所不涵蓋的運輸（即包括香港區內，以及香港與內地、台灣及澳門間的非國際運輸）和郵包運輸，其規管模式是沿用華沙體系的條文，並載於一獨立附表。原則上，無論運輸是國際還是非國際性質，無論付運的物資是普通貨物還是郵包，乘客和付貨人都應享有相同程度的保障。故此，我們建議修訂該附表，以《蒙特利爾公約》的條文取代現有華沙體系條文。我們並建議，更新賠償限額的機制和法定先行付款計劃應同樣適用。

(C) 廢除關於指定締約方的條文

13. 條例賦權政府制訂附屬法例，核證誰是各項華沙條約的締約方。迄今我們並沒有制訂附屬法例。隨着科技的發展，有關締約方的資料可以很方便地從有關公約的保存人和國際民航組織獲取，因此，我們認為沒有需要引用有關條文制訂附屬法例，並建議刪去該條文。

(D) 廢除兩項關於貨幣單位換算的法令

14. 華沙體系中所訂的賠償限額以特別提款權或法郎為表達單位。為了將這些單位換算為港元，條例規定金融管理專員可發出證明書，指明在某一天這些單位的港元等值。同時，條例還訂下條文，保留在 1984 年頒佈的載有當時換算率的兩項法令，有關的換算率已過時，為避免混淆，我們建議廢除這兩項法令以及與法令有關的條文。金融管理專員將根據規定，在有需要時以證明書指明港元等值。

諮詢

15. 我們就以上修訂建議的框架在 2004 年 10 月 11 日諮詢航空諮詢委員會，委員會支持建議。我們亦曾在 1999 至 2001 年期間諮詢其他有關機構（包括香港航空界、消費者委員會、旅遊業和付貨人組織），了解他們對於在香港實施《蒙特利爾公約》的意見，他們原則上支持建議。我們亦已就修訂建議的框架，進一步徵詢他們的意見。在我們已收到的意見中，主要的關注點是上述第 11 段的法定先行付款計劃。我們會就草案的細節繼續與航空界磋商。

立法時間表

16. 我們將在本立法年度向立法會提交修訂條例草案。

徵詢意見

17. 請議員就以上立法建議提供意見。

經濟發展及勞工局
二零零五年一月十四日