

航空保安法导论

HANGKONG BAOANFA DAOLUN

王怀玉 薛煜 薛荣国 著

中国民航出版社

航空保安法导论

王怀玉 薛煜 薛荣国 著

中国民航出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

航空保安法导论/王怀玉, 薛煜, 薛荣国著. —北京:
中国民航出版社, 2007.5
ISBN 978-7-80110-782-4

I. 航…
II. ①王… ②薛… ③薛…
III. 航空安全-航空法
IV. D993.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 049434 号

责任编辑: 马瑞

航空保安法导论

王怀玉 薛煜 薛荣国 著

出版	中国民航出版社 (010) 64290477
社址	北京市朝阳区光熙门北里甲 31 号楼 (100028)
排版	中国民航出版社照排室
印刷	长城印刷有限公司
发行	中国民航出版社
开本	787×960 1/16
印张	19.75
字数	310 千字
版次	2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷

书号	ISBN 978-7-80110-782-4
定价	45.00 元

(如有印装错误, 本社负责调换)

序

航空保安工作不仅承担着民航安全运行的重要任务，而且还肩负着保障国家和社会稳定的重大责任。航空保安是一件只能做好不能做坏的重要工作，必须确保航空保安的万无一失。要实现这一目标，必须依靠从事航空保安工作的全体同志共同努力。由于航空保安涉及面广、专业性强，因此同志们在工作过程中要加强学习，特别是要加强相关法律知识的学习，只有这样才能够更好地胜任新形势下的航空保安工作。

《航空保安法导论》提出了航空保安法的概念、渊源、构成要素，介绍了国际组织和欧盟、美国航空保安法情况，对中国航空保安立法现状和趋势进行了论述，是一部专业性和实用性都很强的著作。通过这本书可以使我们很好地了解航空保安法的过去、现在和未来；可以清楚地了解当今国际航空保安法发展的最新动向；可以为我们下一步如何发展我国的航空保安法提供很好的思路。这本书是国内首部航空保安法学理论研究著作，是一本值得航空保安从业人员仔细研读的好书。

最后，希望这本书的出版，能够推动航空保安领域研究工作的开展，促进民航空防安全和航空保安工作，为实现民航强国的目标做出更大贡献。

王长川

目 录

第一章 航空保安法概述	1
第一节 航空保安与航空保安法	1
第二节 航空保安法的形式渊源	5
第三节 研究航空保安法的意义	8
第四节 航空保安法研究的对象与任务	9
第二章 航空保安法与邻近部门法的关系	11
第一节 航空保安法与国际法的关系	11
第二节 航空保安法与国际刑法的关系	12
第三节 航空保安法与国内刑法的关系	15
第三章 航空保安法的构成要素	17
第一节 航空保安法的反恐怖主义构成要素	17
第二节 航空保安法的技术标准的构成要素	21
第三节 航空保安法的其他构成要素	23
第四章 国际组织对航空保安法发展的作用评析	29
第一节 联合国在航空保安法发展过程中的作用	29
第二节 国际民航组织在航空保安法发展过程中的作用	34
第三节 其他国际和地区组织在航空保安法发展中的作用简介	46
第五章 航空保安国际公约述评	51
第一节 联合国主持下制定的国际公约	51
第二节 国际民航组织主持下制定的国际公约	67

第三节 区域性国际组织主持制定的国际公约	84
第六章 航空保安法在欧盟区域的发展	89
第一节 欧盟航空保安立法的概况	89
第二节 欧盟航空保安统一立法的主要内容	96
第七章 航空保安法在美国的发展	107
第一节 美国航空保安法概览	107
第二节 美国航空保安法的主要内容	112
第八章 航空保安法在我国的发展	118
第一节 我国航空保安法发展的历程	118
第二节 我国航空保安法发展的现状	120
第三节 我国航空保安法在未来发展中的若干问题	132
第九章 航空保安法的未来发展趋势	137
第一节 反恐怖主义将成为航空保安法的永恒主题	137
第二节 促进航空保安的国际合作将成为航空保安法的重要任务	140
第三节 技术标准将成为航空保安法的重要组成部分	142
主要参考文献	144
后记	146
欧盟航空保安统一立法汇编	149

第一章 航空保安法概述

航空保安活动是伴随着非法干扰行为对民用航空安全造成的危害而产生的。航空保安法是调整航空保安活动的行为规范。国际上的航空保安法研究开始于 20 世纪 50 年代，但是一直不为人所关注而只限于航空法范围内研究。但是自“9·11”事件之后，航空保安活动被纳入了人类反恐怖主义体系之中，航空保安法也由此逐步为更广泛人士所关注，成为国际反恐怖法律研究的一个重要组成部分。本章将从航空保安法的概念、特点、渊源及表现形式、研究意义等角度对航空保安法展开研究论述，以便帮助读者对航空保安法加以理解和认识。

第一节 航空保安与航空保安法

一、航空保安与航空安全的区别与联系

在《布莱克法律大辞典》中，对“Security”一词的解释是“the state of being secure, esp. from danger or attack”^①，意思是处于一种不受攻击的安全状态，在牛津双解词典中“Safety”一词的含义是“not being in dangerous or in danger”^②，意思是使之不处于危险状态。由此可见，这两个词在英语中的含义是有区别的，但是这两个词在翻译过程中通常都被翻译为“安全”。根据《现代汉语词典》的解释，“安全”包含 3 种含义：“没有危险；不受威胁；

① Black's Law Dictionary (eighth edition), west group.

② 《牛津高阶英汉双解词典》(第四版)，商务印书馆。

不出事故”^①。由此可见，汉语中“安全”一词同时包含英文单词“Security”和“Safety”的含义。而汉语的“安全”一词只有在特定语境中才能够区分出不同的含义。为了便于国际交流和体现“Security”与“Safety”两词在汉语中的区别，近年来民航业内开始引入“保安”一词，以示与“安全”一词相区别。至此，航空保安与航空安全之间逐渐形成了各有侧重但又彼此联系的两个领域，共同确保航空运输的安全。两者的区别主要体现在三个方面：

第一，航空保安的防范对象是针对民用航空的“非法干扰行为”^②，而航空安全的防范对象则是影响与航空器正常运行有关的各种技术规范与机械装置。

第二，航空保安的参与主体不仅包括民航部门，而且还包括国家的警察、海关、军队等多个部门，是一项需要各个部门联动协作才能完成的复杂工作。而航空安全的参与主体一般只有民航部门。

第三，航空保安受法律法规的调整较多，是一种依靠法学与各种工程技术学科共同参与的系统工作。而航空安全则更多地受各种技术规范的调整。

尽管航空保安与航空安全之间存在诸多区别，但两者的联系也是显而易见的。一方面，只有两者相互配合才能够确保航空运输的全面安全，任何一方出现问题都会使另一方的努力前功尽弃。另一方面，两者在科学技术应用方面存在着密不可分性，有些技术手段的运用就兼具航空保安与航空安全两方面的功能。

二、航空保安法的概念与特征

“保安（Security）”一词在民用航空当中的涵义是“为保卫民航安全不受

① 中国社会科学院语言研究所编，《现代汉语词典》；商务印书馆，1983年版，第6页。

② 根据《芝加哥公约》附件十七的定义，“非法干扰行为”是指危害民用航空和航空运输安全的行为或未遂行为，包括：非法劫持飞行中的航空器；非法劫持地面上的航空器；在航空器上或机场扣留人质；强行闯入航空器、机场或航空设施场所；为犯罪目的而将武器或危险装置或材料带入航空器或机场；散播诸如危害飞行中或地面上的航空器、机场或民航设施场所内的旅客、机组、地面人员或大众安全的虚假信息。

非法干扰行为的影响而采取的措施和使用的人力物力资源的总和”。^① 通常与航空一词合称航空保安 (Aviation Security)。据考证,保安一词最早出现于1945年6月6日成立的国际民航组织 (ICAO) 的前身——临时国际民航组织 (PICAO) 的临时决议当中。^② 虽然在《芝加哥公约》中没有出现“Security”一词,但作为一项对国际民用航空的安全有着至关重要影响的因素,却始终以“确保航空运输中人的生命安全”目的为载体受到国际社会的广泛重视。

结合上述关于航空保安的涵义,我们认为航空保安法是指为了保护民航安全不受非法干扰行为的影响而制定的各种法律文件的总称。据此定义,航空保安法应当包括与防范针对民用航空非法干扰行为有关的国际公约、国际组织的法律文件、国际法判例、国内立法与国内案例等。航空保安活动的复杂性决定了航空保安法的复杂性,从航空保安法的内容来看,它包括国际法、国际刑法、刑法、技术性立法等多种法律门类,是一门新兴的边缘性部门法学。其特征包括:

(一) 国际性

航空保安法的国际性表现在3个方面:调整范围的国际性、立法形式的国际性以及执法形式的国际性。调整范围的国际性是指航空保安法的调整范围一般不限于一国行政疆域的范围,而是按照航空活动的特点体现出一种国际性,这一点在国际公约中体现的较为明显。航空活动的中介是空气空间,而围绕地球的空气空间是一个立体存在,并无有形边界可言,这点与海运、铁路或公路不同。人类在空气空间的航空活动把世界上所有地理区域联结起来,既不受海洋的分隔,也无高山可以阻挡,这恰恰是轮船、火车、汽车等交通工具所不具有的。^③ 在实践中也证明了航空保安活动作为一个完整的链条是由许多环节组成的,任何一个环节出现问题都会给整个航空保安活动带

^① 《芝加哥公约》附件十七 2006年7月第八版,其英文表述为:“Safeguarding civil aviation against acts of unlawful interference. This objective is achieved by a combination of measures and human and material resources”。

^② Abeyratne, R. I. R., *Aviation Security: legal and regulatory aspects*, Ashgate Publishing Limited 1998, P48.

^③ 赵维田:《国际航空法》,社会科学文献出版社,2000年版,第2页。

来致命的损害。所以只有国际社会的共同努力才能确保航空活动的安全。航空保安法立法形式的国际性，主要体现在国际公约和国际组织的法律文件成为航空保安法法律规范的主要存在形式和载体。而执法形式的国际性则较多地体现在国际合作当中，比如航空保安法规标准交流与互认、打击航空犯罪的国际合作等。

（二）公法性

航空保安法调整的法律关系全部是公共关系，解决的都是公法问题，特别是调整国家之间在航空保安领域的权利义务以及合作与配合，不涉及私法领域的财产权利、合同法、侵权行为等。正是因为这一特点，使得航空保安活动往往涉及国家主权和国家秘密，此特点也为国际航空保安合作带来了一定的障碍，这就要靠航空保安法通过法律手段来加以解决。

（三）技术性

为了应对非法干扰行为对民用航空的危害，国际社会一方面通过制定一系列的国际公约和国内立法对非法干扰行为进行惩处，以作为事后震慑手段。另一方面，随着科学技术的发展以及在民用航空领域中的运用，人们更加注重利用先进的技术手段和设备提高针对非法干扰行为的事先预防能力。在此背景下，一系列的高科技设备被广泛应用到航空保安领域，因此也就相应出现了调整这些高科技设备的技术性立法。这些技术性立法也构成了航空保安法的重要组成部分，使得航空保安法的技术性特点不断加强。除此之外，现在的航空保安领域的国际公约也呈现出技术性特征，比如《关于注标塑性炸药以便探测的公约》（1991年）就是一部技术性很强的国际公约。

（四）广泛性

随着恐怖主义对全球威胁的广度和深度的扩大，针对民用航空的非法干扰行为在性质上也逐渐发生了变化，即由过去的针对民用航空自身实施转变为借助民用航空器，特别是飞行中的民用航空器对地面的重要目标实施攻击。对民用航空的非法干扰方式也由过去的简单实施直接破坏转变为利用核、生、化、便携式防空导弹系统等现代化手段实施更大的威胁。因此，航空保安法也从过去的以“确保航空安全”这一单一目标逐渐向融入国际社会

反恐怖综合措施的方向转变。在联合国的多个反恐公约中都直接或者间接地出现了航空保安法的内容，这在后文中将做专门介绍。

第二节 航空保安法的形式渊源

渊源一词本意指水源，也泛指事物的本源、根源。^① 探讨法的渊源，实际上就是研究法来源于什么。法来源于什么，可以作两种理解，即法的内容是由什么决定的、法是通过什么表现出来的。探讨前者是为了说明法产生、存在和发展的内在根据；探讨后者是为了说明产生的过程和存在形式。所以在法学界，人们习惯于把法的渊源区分为实质渊源和形式渊源。法的实质渊源说明法为什么会产生、存在和发展；法的形式渊源说明通过何种方式创立并表现为何种形式。^② 关于航空保安法的实质渊源已经在上节中有所涉及，本节着重探讨航空保安法的形式渊源。按照航空保安法渊源的定义，航空保安法的形式渊源包括以下内容。

一、国际公约

前面在讨论航空保安法的国际属性时提到航空保安法的一个重要表现形式就是国际公约。国际公约是航空保安法的一个重要的组成部分。可被列为航空保安国际公约的国际公约大致可分为两类，一类是相关性航空保安国际公约，另一类为专门性航空保安国际公约。

所谓相关性航空保安国际公约是指公约的制定直接目的或者主要内容不是航空保安，但其部分目的或者部分内容涉及航空保安内容。可以归入这一类的国际公约包括《国际民用航空公约》（1944年《芝加哥公约》）、《日内瓦公海公约》（1958年）、《制止恐怖主义爆炸的国际公约》（1997年）、《反对劫持人质的国际公约》（1979年）和《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》（1999年）。

^① 《辞海》，上海辞书出版社，1999年版，第2704页。

^② 张智辉：《国际刑法通论》（增补本），中国政法大学出版社，1999年版，第30页。

所谓专门性航空保安国际公约是指以航空保安为主要目的的国际公约。此类性质的国际公约有 5 个《关于在航空器上犯罪以及其他某些行为的公约》(1963 年《东京公约》)、《关于制止非法劫持航空器的公约》(1970 年《海牙公约》)、《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》(1971 年《蒙特利尔公约》)、《制止在用于国际民用航空的机场发生的非法暴力行为以被 1971 年 9 月 23 日订于蒙特利尔的制止危害民用航空安全的非法行为的公约的议定书》(1988 年《蒙特利尔议定书》)和《关于注标塑性炸药以便探测的公约》(1991 年)。

二、国际协定

协定一般是政府部门为解决有关技术和行政方面比较具体的问题所达成的协议。它没有条约、公约那么正规,一般不具有国家元首授权的形式,也不需要立法机关的批准。^① 国际协定是民航领域内较为常见的国家间双边或多边法律文件。目前我国已经与世界上 107 个国家签订了双边航空运输协定。在双边或多边航空运输协定中添加航空保安条款甚至制定专门的航空保安双边或者区域航空保安协定,是国际民航组织历来所倡导的一项航空保安立法措施,国际民航组织为此还制定了航空保安条款范本和双边或区域航空保安协定范本^② 供成员国参考。目前我国与绝大多数国家签订的双边协定中都含有航空保安条款。

三、国际习惯

国际习惯(International custom),亦称国际习惯法,指在长期的国际交往中逐渐形成的不成文的行为规则。国际习惯是因国家默示的共同同意而对所有国家产生约束力的,它是创立具有普遍法律约束力规则的方式。构成国际习惯的要素有两个:一个是各国的重复的类似行为,即物质因素,或称客观因素,指惯例的出现和国家在相当长时期内“反复”和“前后一致”的实

① 万鄂湘、石磊、杨成铭、邓洪武:《国际条约法》,武汉大学出版社,1998 年版,第 9 页。

② 国际民航组织:《防止对民用航空非法干扰行为的保安手册》(Doc 8973)。

践；二是被各国认为具有法律约束力，即心理因素，或称主观因素，指这项惯例被接受为法律，得到“法律确信”（*opinio juris*）。两个因素缺一不可。此外还包括持续时间、重复频率或次数、一般默认以及证据等因素。^① 在航空保安领域，国际习惯包括各国对被劫持航空器提供必要的帮助、在航空器犯罪调查中提供必要协助等都属于国际习惯，有些国际习惯已经通过国际立法的形式确定下来。

四、国际组织法律文件

某些国际组织的法律文件具有造法功能，具有法律强制效力，比较典型的是联合国大会决议和联合国安理会决议。鉴于历史上航空保安领域出现的航空器因遭受非法干扰行为而发生的大规模的人员伤亡案例，航空保安历来是联合国及其安理会比较重视的一个传统安全领域。截至目前，据不完全统计，联合国大会和安理会共做出与航空保安内容有关的具有国际法效力的决议 40 余件，这些决议直接或间接地推动了航空保安法的发展。除了联合国之外，国际民航组织、欧洲民航委员会等国际和地区性组织也制定过与航空保安有关的具有约束力的法律文件。

五、司法判例

司法判例在英美法系国家具有造法功能，法官在审案过程中应当本着“遵循先例”的原则作出判决，在相似案例之间判决结果不应存在较大差异。因此一些著名案例的判决结果或者是法官的观点往往成为后续案件的判决依据。在国际法院中，虽然根据《国际法院规约》第 59 条规定，国际法院的判决既不能约束当事国以外的国家，也不能约束法院自己，它不具有作为先例的效力。但是《国际法院规约》第 38 条也明确准许它适用司法判例作为“确定法律原则之辅助资料”。在“利比亚诉英国关于与洛克比空难有关的 1971 年《蒙特利尔公约》的适用和解释问题案”中，Schwebel 法官关于国际

^① 慕亚平、周建海、吴慧：《当代国际法论》，法律出版社，1998 年版，第 19 页。

法院没有审查安理会决议的司法权力的论断^① 成为日后处理类似问题的一个重要辅助参考依据。

六、国内法

国内法是航空保安法的另外一个重要的形式渊源。为了保障航空运输的安全,世界上绝大多数国家制定了以防范和打击危害民用航空犯罪等针对民用航空的非法干扰行为为目的的国内法。比如英国 1971 年的《反劫机法》、1973 年的《保护飞机法》、《航空安全法》、《反恐怖法》;美国 1973 年的《反劫机法》、1978 年修订的《联邦航空法》、2001 年的《航空运输安全法》;德国的《反恐怖法》;日本的《关于危及航空安全行为的处罚法》、《关于劫持航空器等行为处罚法》、《关于处罚劫持航空器等行为的法律》;韩国的《航空安全法》;我国的《民用航空法》第 191 条、第 192 条、第 193 条、第 195 条、第 196 条、第 197 条、第 198 条,《刑法》第 116 条、第 117 条、第 121 条。以上部分国家的国内法有些是专门就航空保安内容制定的,有些则是将航空保安内容作为一个重要组成部分融入其中的。

第三节 研究航空保安法的意义

国际恐怖主义罪行是二战以来给人类造成危害程度最大的一种反人类罪行,是全人类的公敌。从冷战时期频繁发生的劫机、炸机行为到以“9·11”事件为代表的利用民用航空器作为武器对地面目标实施攻击的新恐怖行为,民用航空活动以其脆弱性、易攻击性和广泛影响性等弱点成为国际恐怖主义活动的主要目标。因此重视研究航空保安法对国际反恐怖法的发展与合作具有重要意义。

首先,航空保安法的发展推动和发展了国际反恐怖立法。迄今为止,国

^① 边永民:《国际公法案例选》,对外经济贸易大学出版社,2006 年版,第 122 页。

际上生效的反恐怖主义公约共 13 项^①，其中有 5 项公约是属于航空保安领域的国际公约^②。除了在数量上占据优势之外，航空保安领域的公约还将一些重要的国际法原则和立法技术^③ 率先引入国际反恐立法当中，从而解决了一些棘手的问题，为国际反恐立法的发展做出了重要贡献。

其次，研究航空保安法有利于促进国际航空保安的合作。航空保安工作是一个需要参与国际航空活动的各国共同合作的复杂工作。整个航空保安工作就像一个木桶，其功效是由最短的一块木板决定的，因此任何一个国家或者任何一个环节出现问题，都会给整个航空保安工作带来巨大的负面影响。加强航空保安法的研究，促进各国航空保安法规标准的统一将有利于促进国际航空保安的合作，进而整体提升国际航空的保安水平。

第四节 航空保安法研究的对象与任务

由于航空保安工作是一个系统性工程，涉及到犯罪与违法行为的技术预防、对犯罪与违法行为的管辖与引渡、对犯罪与违法行为的法律制裁、航空保安的国际合作等众多方面。因此，作为调整航空保安工作的法律规范也应当是能够涵盖航空保安的所有活动。鉴于此，笔者认为，航空保安法的研究对象至少应当包括以下 5 个方面：

1. 危害民用航空犯罪与行为的准确定义；
2. 明确对危害民用航空犯罪与行为的管辖权；

① 除了《东京公约》、《海牙公约》、《蒙特利尔公约》、《蒙特利尔公约议定书》和《关于标注塑性炸药以便探测的国际公约》这 5 部航空保安公约之外，另外 8 项国际反恐公约分别是：(1)1973 年联合国通过的《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》；(2)1979 年联合国通过的《反对劫持人质的国际公约》；(3)1980 年在维也纳签署的《核材料实物保护公约》；(4)1988 年在罗马通过的《制止危及海上航行安全非法行为公约》；(5)1988 年在罗马通过的《制止危及大陆架固定平台安全非法行为的议定书》；(6)1997 年在联合国通过的《制止恐怖主义爆炸的国际公约》；(7)1999 年在联合国通过的《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》；(8)2005 年在联合国通过的《制止核恐怖行为国际公约》。

② 赵秉志：《国际恐怖主义犯罪及其防治对策专论》，中国人民公安大学出版社，2005 年版，第 310 页。

③ 这些原则和立法技术包括：“或引渡或起诉”原则、3 项新型的域外管辖原则（“登记国管辖”原则、永久居所与主要营业地的管辖原则）、对恐怖行为罪行非政治（罪）化的努力等。

3. 共同应对危害民用航空犯罪与行为的国际合作渠道与方式；
4. 航空保安的国际技术标准立法；
5. 航空保安的国家审计计划。

通过以上 5 个方面的研究，航空保安法应当完成以下 5 项任务：

1. 制定严密的国际和国内两张法网，共同打击危害民用航空的犯罪与行为；
2. 协调国际法与国际法之间、国内法与国内法之间、国际法与国内法之间的衔接关系，尽可能减少法律冲突的发生；
3. 统一国际航空运输中的保安技术标准，实现国际航空保安的一体化，尽量防止薄弱环节对整个国际航空保安工作的影响；
4. 通过各国各地区的航空保安技术标准互认，便利国际航空旅客的出行；
5. 通过航空保安审计计划，推动国际航空保安标准的实施。

第二章 航空保安法与 邻近部门法的关系

航空保安是一项涉及范围极为广泛的活动，作为调整和规范航空保安活动的航空保安法，也就需要呈现出复杂多样的表现形式和广泛的内涵才能适应航空保安活动的顺利开展。尽管经过近一个世纪的发展，航空保安法已经初步形成一个自成体系、相对独立的法学研究领域，但是在考察、研究航空保安法时，又不可避免的要借鉴和运用其他部门法的研究成果。所以说，航空保安法是一个综合性、边缘性的部门法学学科，它与邻近部门法之间逐渐形成了既有区别又有联系，彼此交错，相互促进的关系。

第一节 航空保安法与国际法的关系

国际法，旧称“万国法”或“万国公法”，主要是国家之间的法律，也就是说，它是主要调整国家之间关系的有约束力的原则、规则和规章、制度的总体。这里说“主要”，是因为在国家之间，还有类似国家的政治实体以及国家组成的国际组织，它们之间的关系也受国际法原则、规则的规章制度的约束。^① 国际法是一门古老的学科，自从人类社会中出现主权意义上的国家之后就出现了调整国家之间关系的法律规范。航空保安法与国际法的发展有着密切的关联。

在起源上，航空保安法起源于国际法。一般认为，航空保安法研究起源于 20 世纪 50 年代，当时云集世界国际法顶尖研究专家学者的两大国际法团

^① 王铁崖：《国际法》，法律出版社，1981 年版，第 1 页。