

航空保安

HANGKONG BAOAN

刁伟民 编著



中国民航出版社

航空保安

刁伟民 编著

中国民航出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

航空保安/刁伟民编著. —北京: 中国民航出版社,
2008. 8

ISBN 978-7-80110-863-0

I. 航…

II. 刁…

III. 民用航空 - 航空安全

IV. V328 F56

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 121409 号

责任编辑: 杜文晔

航 空 保 安

刁伟民 编著

出版 中国民航出版社

地址 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 北京亿隆达印刷厂

发行 中国民航出版社 (010) 64297307、64290477

开本 787 × 1092 1/16

印张 14.75

字数 329 千字

印数 2000 册

版本 2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-80110-863-0

定价 36.00 元

(如有印装错误, 本社负责调换)

序

1903年12月，美国莱特兄弟设计制造的飞机进行了成功的试飞，实现了人类的飞行梦想。在这之后的一个世纪里，航空运输业得到了空前的发展，而形形色色危害航空安全的违法犯罪行为也如影相随、层出不穷。航空运输是所有五大运输方式中最具有国际性、最容易遭受袭击的交通方式。“9·11”事件发生之后，各国当局和社会公众认识到危害航空安全犯罪的恐怖性和严重性，同时认识到仅仅依靠本国的力量，已经无法对付恐怖主义的破坏活动，只有国际合作才能有效地打击危害民用航空安全的行为。一国的航空保安已跨越了国界，越来越具有国际性的特征。

我国航空运输业的快速发展对航空法的研究提出了更高的要求。当《航空保安》这本书呈现在我面前时，我非常欣慰地发现刁伟民同志在该领域默默耕耘的足迹和所取得的成果。他对航空保安法律制度及其运行实践进行过了系统而深入的研究，力求理论与实践相结合，现实性与前瞻性相结合。本书立论正确，体系完整，观点鲜明，资料详实，分析透彻，内容涉及航空保安的国内和国际法规定、航空保安运行、非法干扰的应对、航空保安人员、航空保安审计等，介绍了美国、欧盟的航空保安法及其最新进展，探讨了航空保安立法完善、机长的权力、空警执法权、航空保安国际公约的现代化等热点难点问题。本书对我国航空保安法理论与实务领域的研究成果，对民航业和司法实践均有很高的参考价值。

安全是民航的生命线，航空保安是民航安全工作的重要组成部分，已成为国际民航发展和确保国家稳定的重大问题，关系到人民群众生命财产安全，关系到社会的政治稳定 and 经济发展，是民航工作的重中之重。《航空保安》的出版对保障航空安全、促进和谐民航建设无疑具有重要的现实意义。

百年奥运，中华梦圆。再过若干天，2008年奥运会将在盛世中国召开，中国民航将以全新的面貌展现在世人面前，全力保障奥运航空服务，为来自全球的旅行者提供安全、高效、舒适的服务。在这样一个特别的时刻，谨为此书援笔致贺，是以为序。

孙晓梅

2008年7月

前 言

飞机的发明和使用,使得我们生活的广袤天地日益变小,世界俨然已成地球村。在经济全球化的大背景下,航空运输业在国际交往中发挥着不可替代的重要作用,成为经济全球化潮流中的弄潮儿,航空公司联盟、天空开放、电子客票、代码共享,使得这片天空异彩纷呈。

随着我国经济持续快速发展,航空运输正逐步成为大众化的交通运输方式。安全是人的第一需要,安全是民航赖以生存、发展的重要基础,是航空消费者的利益核心,是建设和谐民航的着力点,是实现民航强国目标的重要保证。民航是高投入、高风险的行业,一旦发生事故,人民生命财产将造成不可挽回的巨大损失。民航又是高科技、国际性强的行业,服务效率越来越高,服务对象遍布国内外,容易成为国内外恐怖分子破坏的目标,一旦发生安全问题,影响很大,因此给航空保安工作带来很大压力。随着社会公众对航空安全的期望值越来越高,航空保安越来越吸引公众与媒体的关注。如何提高航空保安水平,为航空运输业的健康发展提供有力的保障,是摆在我们面前的一个现实问题。目前国内尚无一本系统介绍航空保安法律制度及其运行实践的书,为此笔者愿受伏案索肠之苦,对全球和我国的航空保安进行了系统而深入的研究,尤其通过自己多年积累的国际法、航空法的专业知识,对国内外的航空保安法律制度及其发展趋势进行了分析,并对我国航空保安法律制度的完善提出了不少建设性的意见。另外,出于严格遵守法律的规定,本书对航空保安运行实践的内容作了简要介绍,对涉密的内容一概不作介绍,在此请读者谅解。

本书除正文的十章外,还附录了航空保安法律法规。全书由刁伟民策划撰写并负责统稿,承蒙以下诸君参加编写,本书才得以付梓:李琦、张宝佳(第四章)、方瑞丰(第十章)、宋丽、张艺严、吴兴亮,在此深表谢意。还要感谢孙晓梅教授、许军珂教授对本书的审阅和校正,感谢高伟、杨帆、郭枫、王剑、刘秋霞参加了本书的资料搜集和整理工作。

本书可作为民航各类航空运输、航空安全培训的教材使用,适合广大民航工作者阅读,也是航空院系的学生学习航空法和航空保安知识的必备资料,也可作为从事审判、仲裁、律师业务的法律工作者的参考书籍。

由于作者水平有限,偏颇疏漏之处在所难免,敬请广大读者斧正。

航空运输与航空法的博大精深如同浩瀚无际的天空,人类探索的脚步永无止境。我

庆幸自己在青春的岁月里，作为一名求知者在这片天空翱翔，不求飞得高远，不问风雨后的彩虹。最后引用印度著名诗人泰戈尔的一段话作为自序的结尾：I leave no trace of wings in the air, but I am glad I have had my flight. 天空不曾留下鸟儿的痕迹，而我已飞过。

刁伟民
2008 年 7 月

目 录

上篇 航空保安法

第一章 航空保安法概论	3
第一节 航空保安概述	3
第二节 航空保安法	7
第三节 航空保安管理体制	11
第二章 国内航空保安法	18
第一节 危害民用航空安全的犯罪行为	18
第二节 危害民用航空安全的违法行为	23
第三节 机长的权力	25
第四节 空中警察制度	30
第五节 完善国内航空保安立法	35
第六节 制止危害机场安全的法律规则	38
第三章 国际航空保安法	43
第一节 航空保安国际条约体系	43
第二节 航空保安国际公约规定的非法行为	50
第三节 空中刑事管辖权	51
第四节 劫机犯罪的引渡、起诉和刑事处罚	55
第五节 制止犯罪的国际合作和司法协助	61
第六节 不轨旅客的法律问题	65

第四章 航空保安公约的现代化	69
第一节 航空保安公约现代化的背景	69
第二节 航空保安公约现代化所探讨的主要问题	70
第三节 航空保安公约现代化的发展趋势	76

下篇 航空保安运行实践

第五章 航空保安运行	85
第一节 分区管理措施	85
第二节 旅客与客舱行李的安全保卫	86
第三节 航空货邮的安全保卫	88
第四节 机供品及配餐的安全保卫	89
第五节 航空器的安全保卫	92
第六节 空中安全保卫	93
第六章 航空保安质量控制	97
第一节 航空保安质量控制概述	97
第二节 航空保安检查、测试和考察	97
第七章 航空保安审计	101
第一节 航空保安审计概述	101
第二节 国际航空保安审计	102
第三节 中国的航空保安审计	104
第八章 航空保安人员	111
第一节 航空保安人员招录与背景调查	111
第二节 航空保安人员培训	116
第九章 非法干扰的应对	124
第一节 航空保安应急管理	124
第二节 空中非法干扰行为	125
第三节 应急处置	127
第四节 应急救援预案	131
第五节 应急演练	133

第十章 美国、欧盟的航空保安..... 135

 第一节 美国航空保安法律制度与运行实践..... 136

 第二节 欧盟航空保安法律制度及运行实践..... 143

 第三节 美国和欧盟航空保安的历史经验对中国的启示..... 149

附录一：国际条约..... 151

附录二：国内法律..... 180

附录三：国内法规规章..... 206

参考文献..... 223

上篇 航空保安法

HANGKONG BAOAN FA

[illegible]

而交通运输中的民用航空，由于其本身的特点，它的安全比其他运输工具更易于受到威胁，因此更要特别强调安全。航空安全对于民航业而言其重要性无异于生命安全对于人生存的重要性，保护民用航空器及其所载人员和财产的安全一直是各国非常重视的问题。

民用航空具有易遭破坏、易遭人为非法干扰的特点，在航空犯罪学上来说具有被害的易感性。处于幼年时期的民用航空活动由于活动规模很小，干扰民用航空活动行为对民用航空的危害不大，并没有引起人们的关注。“二战”以后，民用航空得到飞速发展，尤其是大型喷气式客机的产生，使民航业成为国家政治经济发展的先导性产业，在各国政治经济生活中产生了重大作用，对民用航空的非法干扰行为，也随着民用航空的发展而日益增多。20 世纪 60 年代初以来，国际上以暴力劫持民航飞机和破坏民航设施的事件频繁发生。世界各国民航均发生过恐怖分子和犯罪分子使用爆炸物、武器等劫持

或破坏飞机的现象,防止劫持航空器和破坏航空器成为各国政府保证民航安全飞行的重要工作。航空安全分为飞行安全和空防安全,相比起气象、机械故障引发的飞行安全,各国对空防安全的关注和投入要弱很多。“9·11”事件^①是一个转折,“9·11”恐怖活动给全球民航业的发展带来巨大的灾难性打击,“恐怖主义”一词也第一次在联合国和国际民航组织的讨论中被公开使用,民航安全遇到了前所未有的挑战,公众对航空运输的安全信任度降到了有史以来的最低点。非法干扰行为不仅表现为对航空安全的显形危害,而且还表现为对国际和平与稳定的潜在破坏。对此,各国政府和民航当局十分重视对付恐怖主义的潜在威胁,纷纷加强立法,采取强有力的措施,预防、制止对民用航空器的非法干扰行为。国际民航界十分重视航空保安问题,2001年2月,蒙特利尔航空保安部长级高级会议专门研究航空保安,以预防、打击和根除涉及民用航空的恐怖行为,签署了国际民航组织加强航空保安行动计划,在所有188个国际民航组织缔约国中执行航空保安审计程序。近年来,在国际民航组织和缔约国政府高度重视和共同努力下,国际民用航空保安状况得到了很大改善,公众对航空安全的信心逐步恢复。

危害民用航空安全的行为是指破坏航空秩序(包括机场秩序、机上秩序纪律等与航空器航行有关的一切秩序),损坏或破坏民用航空器、民航设施,干扰民用航空器的正常航行,从而产生或足以产生危害民用航空安全后果的所有行为,包括犯罪行为和违法行为。随着我国民航事业的快速发展,危害民航安全的事件持续上升,不仅破坏了良好的航空秩序,也损害了旅客的生命财产利益,阻碍了民航事业进一步健康发展。

因此,如何合理预防、制止危害民用航空安全的行为是摆在我们面前的重要课题。世界各国都十分重视这方面的立法,注意制定完备的法律规则,以打击、惩治这些违法犯罪行为。^①

二、非法干扰行为(Acts of Unlawful Interference)的定义和分类

1963年8月,国际民航组织在东京召开的正式外交会议上,签订了一项《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》(即《东京公约》),首次将在民用航空器内违反国家刑法的犯罪行为(排除了没有危及飞行安全和扰乱机上秩序的政治性、种族、宗教歧视性的犯罪)和危及飞行安全、扰乱机上秩序、破坏机上纪律的行为,规定为国际法所禁止的行为。1970年12月,国际民航组织在海牙召开的外交会议上,签订了《关于制止非法劫持航空器的公约》(简称《海牙公约》),将以各种方式劫持或控制民用航空器的行为确定作为一种严重的犯罪行为,并规定要依法予以严惩。在其后制定的《蒙特利尔公约》和《蒙特利尔议定书》中,将“除非法劫持民用航空器以外的

^① 美国时间2001年9月11日上午,19名恐怖分子劫持四架民航客机对美国的两个城市发动了有史以来最为严重的袭击。美国航空公司的两架客机遭劫持,机上共有156名乘客和机组人员。8时48分,其中一架波音767飞机在超低空飞行后一头撞向世贸中心南侧大楼,大楼在爆炸后轰然倒塌。18分钟后,另一架被劫持的波音757飞机再次以极快的速度撞穿了世贸中心姊妹楼的北侧大楼,并引起巨大爆炸。大楼在爆炸中成为废墟,闻名世界的纽约世界贸易中心姐妹双塔从此告别了世界。

任何干扰民用航空安全的行为”亦规定为严重犯罪行为，首次提出了非法干扰行为的概念，并较为详细地列举了非法干扰行为的各种表现形式。

目前理论界尚未对“非法干扰行为”形成一个统一的明确的概念认识。笔者认为非法干扰，是指发生于飞行中的航空器内、使用中的民用航空机场内、航线上或者航行设施设备上的，由人为因素导致的危及航空运输安全或足以产生危害民用航空安全后果的所有实际或预谋的行为。包括破坏航空秩序、损坏或破坏民用航空器、民航设施，干扰民用航空器的正常航行的行为等。该行为的特征是：其一，行为发生于“飞行中”。所谓飞行中，是指自民用航空器为实际起飞而使用动力时起至着陆冲程终了时止的时段；就轻于空气的民用航空器而言，飞行中是指自其离开地面时起至其重新着地时止的时段；其二，该行为既包括发生在航空器内危及航空运输安全的行为，还包括发生在航空器外一定空域和地面范围内的危及航空运输安全的行为；其三，该行为在危害程度上已危及民用航空运输安全但还未达到犯罪的程度；其四，该行为的主体是人而不是其他动物。

非法干扰行为目前可以分为三类：第一类，触犯国际航空运输刑事公约和国内刑法的行为，如实施或者企图实施劫持、爆炸航空器，袭击、爆炸机场等行为。第二类，可能危及飞行安全的行为。此类行为对飞行安全的危害具有不确定性，如当面威胁或者电话威胁劫炸机；未经许可进入驾驶舱、企图打开驾驶舱门；违反规定不听机组人员劝阻；在客舱洗手间内吸烟；殴打机组人员或威胁伤害他人；谎报险情、危机飞行安全；未经允许使用电子设备；偷盗或者故意损坏救生设备；违反规定开启机上应急救生设备等。第三类，扰乱秩序行为：寻衅滋事、殴打乘客；酗酒滋事；性骚扰；破坏公共秩序；偷盗机上物品、设备；在禁烟区吸烟；冲击机场、强行登占航空器等。随着国际国内航空运输的发展，非法干扰的危害性日益凸现，特别是美国“9·11”事件后，国际民航组织和各国政府为此举行过多次会议讨论遏制非法干扰的问题，并且还出台了一系列法律措施。

依据实施对象的不同，对民用航空器的非法干扰行为可以分为：针对航空器实施的非法干扰行为（具体可分为对飞行中的航空器实施的非法干扰行为、对使用中的航空器实施的非法干扰行为和对停场的航空器实施的非法干扰行为），针对于民用航空有关的设施实施的非法干扰行为和针对于民用航空有关的人员实施的非法干扰行为。依据实施非法干扰行为的手段不同，可以将其分为对与航空安全有关的人员采取暴力行为（航空暴力），对航空器、空中导航设施和机场采取破坏或损坏行为和采取传递明知是虚假的信息而危及飞行中的航空器的安全的行为。对民用航空器的非法干扰行为从行为实施的场所来看又可以分为来自于航空器外部的非法干扰行为和航空器内部的非法干扰行为。发生在航空器内部的非法干扰行为按其危害程度和危害对象的不同，从性质上分为三种：严重犯罪行为、危害较小的轻微犯罪行为和扰乱机上秩序、干扰正常飞行的违法行为。

正确区分“非法干扰行为”和一般违法行为，准确地界定“非法干扰行为”的内涵和外延对于防止“非法干扰行为”的发生，保障航空器航行安全具有至关重要的

意义。“非法干扰行为”与一般违法行为有所不同。“非法干扰行为”不仅包括众所周知的劫机，暴力破坏损坏民航设施，对与航空安全有关的人员实施暴力的危害航空安全的犯罪行为，以及违反有关法规规章等一般违法行为，而且就某些行为而言，通常情况下并不违法，可一旦涉及到航空器或是航空安全就可以被规定在“非法干扰行为”的范围内。如使用洗手间在日常生活中只是一件小事，而在飞机上常常引起旅客和机组人员之间的纷争，从而产生足以危及航行安全的后果，还有在航空器内吸烟等等。

三、航空保安

目前理论界对航空保安的定义并没有一个系统的阐述。根据《国际民用航空公约》《附件17》的定义，“航空保安”（Aviation Security），是指为保卫民航安全不受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。

飞行安全（Flight Safety）与航空保安向来为保障航空器安全飞航之两大重要课题。飞行安全是指处理及防范于飞航过程中，因相关作业因素之影响而造成意外事故之工作。航空保安则是指于飞航过程、机场或其外围之犯罪行为，并且危及安全及正常飞航秩序者，如劫机及破坏事件等。因此飞行安全偏重于如何防制意外事故之发生，而航空保安则关注于如何防制犯罪行为及危害正常飞航秩序行为之发生。国际民航业界一般将民航安全保卫工作称之为“民航保安（Aviation Security）”。“空防安全”这一名词是中国民航的习惯用语，常见于民航安全保卫的各种文件中。

民航空防安全与飞行技术安全是民航航空安全的两大组成部分，两者缺一不可，共同构成民航工作的永恒主题。在航空安全的各种因素中，一般认为起主要作用的是航空器本身的性能及技术操作水平，即飞行技术安全问题。飞行技术安全问题一直是世界民航业者关注的重点，被当成航空安全的重点问题加以研究并已经形成较为成熟的理论研究成果。民航安全的另一重要组成部分是空防安全，其核心是防止人为干扰、破坏飞行安全的行为。随着科技的发展，人员素质的提高，飞行技术安全问题已逐步得到解决，从理论上讲，终究可以被完全消除，然而，空防安全的决定因素在于人，从民用航空器诞生至现在，干扰、破坏航空器正常飞行的违法犯罪行为没有丝毫减弱，反而更为突出。探讨如何加强航空安全保卫工作，预防和减少以致杜绝因人为干扰导致的航空运输事故是当前必须加以重视的研究领域。

空防安全和飞行安全既有联系又有区别，区别大于联系。空防安全属于社会安全，包括国家安全、公共安全，目的是防止人为破坏对航空运输安全造成的影响，保护旅客、机组、地面人员和一般公众生命与财产安全。飞行安全属于生产安全，目的是防止由于飞机自身故障、机务、天气等原因引起的危及安全的事件。飞行安全排除事件的人为破坏因素。空防安全的可控性较差，不能及时确定会在何时、何地、何架航空器或机场发生非法干扰事件。飞行安全的可控性较强，通过严密的质量控制程序可以防止或控制事故发生。空防安全事件造成的影响更大，不仅对航空业造成冲击，对于国家的政

治、经济和安全战略都会造成巨大的影响，如美国“9·11”事件，不仅影响了美国，也影响了世界。

第二节 航空保安法

一、航空法概述

1. 航空法的概念

法是由国家制定或认可并由国家强制力保证实施的行为规范的总称。

航空法是规定领空主权、管理空中航行和民用航空活动的法律规范的总称。航空法的调整对象主要是民用航空活动所产生的各种社会关系。

2. 航空法的特点

(1) 独立性

航空法的独立性是指航空法自成一类，成为一个独立的法律部门。民用航空是一种特殊的商业活动，平时服务于国民经济，一旦发生战争，将被征用保卫国家安全。要正确调整民用航空及其相关领域中产生的社会关系，需要由专门的法律即航空法来调整。

外层空间是国家主权范围以外的整个空间。确定外层空间法律地位的两个原则是：一是外层空间供各国自由探索和使用；二是外层空间不得为任何国家所占有。外层空间法是人类探索宇宙、适应空间科学技术迅速发展的产物，与航空法是相互独立的两个法律部门。

(2) 综合性

调整民用航空及其相关领域中产生的社会关系的各种法律手段纵横交错，法律调整的方法多样化，综合在一起构成为航空法。在航空实践中，公法和私法往往交织在一起。

鉴于航空法具有综合性的特点，在研究航空法的时候，一方面应紧密联系行政法、民法、经济法、刑法等法律的一般原则，另一方面应按“特别法优于一般法”的原则，正确处理好它们之间的关系，即处理航空事务首先应适用航空法；若航空法没有规定的，则适用有关的其他法律。

(3) 国际性

航空法的国际性，要求国际上有统一的航空技术标准和统一的航空法律规范。《国际民用航空公约》规定：“缔约各国承允在关于航空器、人员、航路及各种辅助服务的

规章、标准、程序及工作组织方面进行合作，凡采取统一办法而能便利、改进空中航行的事项，尽力求得可行的最高程度的一致”（第 37 条）。

航空法的国际性反映在国内法上，决定了国内航空法是一种涉外性很强的法律。国内航空法要尽可能采用国际航空法律规范，否则不利于国际交往。其次，国内航空法在一定程度上有域外效力。

（4）航空法是平时法

航空法权调整和平时期民用航空活动及其相关领域所产生的社会关系。如遇战争或国家处于紧急状态，民用航空要受战时法令或紧急状态下的非常法的约束。

《国际民用航空公约》亦明确规定：“如遇战争，本公约的规定不妨碍受战争影响的任一缔约国的行动自由，无论其为交战国或中立国。如遇任何缔约国宣布其处于紧急状态，并将此事通知理事会，上述原则同样适用”（第 89 条）。

3. 航空法的主要内容

（1）空中航行法

涉及空气空间的法律地位（领空制度和领空主权原则）、空域管理、航空器管理、航空人员管理、机场管理等法律制度。

（2）航空运输法

涉及对航空运输业的管理制度和航空运输民商法律关系的法律规范，又分为航空运输公法和航空运输私法两部分。

（3）航空刑法

涉及用刑法手段保障民用航空安全的法律规范，以惩治航空事故肇事者，打击航空犯罪活动。

二、航空保安法

航空保安法是有关规定制止危害航空安全的违法犯罪行为，维护空中航行秩序和纪律，保障旅客和机组生命和财产安全的法律规范的总称。航空保安法的调整对象主要是民用航空安全保卫活动所产生的各种社会关系。

航空保安法的内容以航空刑法为主，也涉及空中航行法和航空运输公法的内容，但不涉及航空运输私法。这是由于航空保安法只调整公法关系，不涉及合同、民事等私法关系。

根据国际民航组织保安手册之建议（2002），各国民航法规的内涵至少需包括以下三大项：第一大项为非法干扰行为之定义与规范，法规需定义各种非法干扰行为，使执法机构及保安相关部门了解其应处理事件之范畴与相关配合措施。第二大项需规范国家航空保安之组织体系与其责任分派，授予各机构拥有之权力与应尽之义务，与执行相关程序之法源；相关之机构包括：国家民航保安计划专责机构、警政及保安机构、机场、航空公司、助导航服务部门、查核机构等。最后一项为其他补充规定，例如：旅客携带