



航空法与外层空间法丛书

Aviation Law and Outer Space Law Series

航空法律汇编

AVIATION LAW COLLECTION

黄 卉/主编

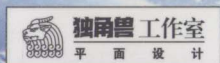


法律出版社

LAW PRESS·CHINA

航空航天法是北京航空航天大学法学院的重点特色学科。为推动航空航天法研究，并为我国航空航天立法提供必要的理论支持，北航法学院召集本领域内的青年专家、学者合力编写了这套航空法与

丛书共分十册。本书是该丛书中国际航空法领域是国家重点管制领域，相关部门（中国）余件规范性文件法律文件。因此，本书内容重点相对全面而准确的航空法“概貌”。便于教



上架建议 航空航天法

ISBN 978-7-5118-0185-2



9 787511 801852 >

定价:42.00元



航空法与外层空间法丛书

Aviation Law and Outer Space Law Series

航空法律汇编

AVIATION LAW COLLECTION

黄 卉/主编



法律出版社

LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

航空法律汇编/黄卉主编. —北京:法律出版社,
2009. 12

(航空法与外层空间法丛书)

ISBN 978 - 7 - 5118 - 0185 - 2

I. ①航… II. ①黄… III. ①航空法—汇编—中国
IV. ①D922. 296. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 220706 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/张立明

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/法律教育出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京外文印刷厂

责任印制/张宇东

开本/A5

印张/14 字数/481 千

版本/2009 年 12 月第 1 版

印次/2009 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010 - 63939781/9782 西安分公司/029 - 85388843 重庆公司/023 - 65382816/2908

上海公司/021 - 62071010/1636 北京分公司/010 - 62534456 深圳公司/0755 - 83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 0185 - 2

定价:42.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

航空法与外层空间法丛书

丛书总策划:北京航空航天大学法学院

总 主 编:龙卫球 高全喜

编委会成员:	龙卫球	高全喜	刘保玉	肖建华	赵 明
	郑显文	孙新强	孙国瑞	付翠英	郑丽萍
	任自力	胡象明	王湘穗	陈金良	何包钢
	马 正	孟庆芬	刘伟民	宣增益	王 瀚
	李乾贵	高国柱	黄 卉	李 斌	刘 浩

执行编辑:高国柱 李 斌 刘 浩

学术秘书:夏春利 杨彩霞

编者导读

北航法学院将航空航天法作为特色学科予以重点建设,工作之一便是将相关规范性法律文件编辑成书。本书为(我国)航空法专辑,预设的服务对象是研读航空法的教师 and 法科学生,换言之,编辑任务主要是方便航空法教学以及以教学为基础的航空法研究。

航空领域是国家重点管制领域,相关部门(主要指中国民用航空总局)就大小事项颁发了千余件规范性法律文件,内容相关但名称中不包含“航空”两字的法律文件就更多了。既然本书编辑在于为大学教研工作提供方便,其中包括需要兼顾学生的购买能力,所以编辑重点不在“求全”,而在于利用有限的篇幅,尽量为读者提供一个相对全面而准确的航空法“概貌”。

在介绍本书的编排体例以及文本选择标准之前,编者有几点工作体会向读者交代,它们会对本书的使用有所助益:

1. 我国航空法律规范一方面数目庞大、内容事无巨细,俨然可以构成一个“独立”的法律部门,另一方面——与其他以行业为划分标准的部门法一样——其有效运作还须依赖如民商、行政法、刑法等基础性法律的配合。如果将航空法仅仅局限于与航空业直接相关的法律文件,那么学习和研究以及法律实践都会困于“见木不见林”的局限。此外,现有的航空法律文件,除了1995年全国人大常委会颁发的《中华人民共和国民用航空法》等少数综合性立法外,大多是中国民用航空总局制定的、针对具体事项的低位阶规章,^[1]重在解决管理和司法实践中凸显的问题,整体上过于“行政化”,内容有“就事论事”倾向,疏于整理其背后的法理以及与其他

[1] 《编者导读》中引用的法律文本,如果没有特别注明,立法者便是指中国民用航空总局制定的规章。——编者注

相关(尤其上位阶)立法之间的关系,所以时不时会显得庞杂无序。

笔者建议读者将航空法看做一个综合了民商法、刑法、行政法等部门法之基本元素的综合性法律学科,庞杂的航空法律文件是这些基础立法在航空领域的具体化,其行业特殊性并没有突破“平等主体法律关系”(民商法律关系)、“垂直主体法律关系”(刑法、行政法律关系)的传统法律框架。总之,阅读航空法律文件时,第一步工作就是需要分辨其在整个航空法体系以及在整个法律体系中的位置。基于这样的认识,编者利用这次编辑机会,通过法规的结构安排,加上本篇导读,努力整理出在法理层面站得住脚的航空法体系。教、研、习者一册在手,就会对我国航空法的外部框架和内部结构有一个较为清晰的把握。在这个层面上,法律实务界的同行,也可以借助本书结合自己的工作重点,有效克服失之全局观、时不时迷失在航空法律丛林中的感觉,在有限的时间内尽快深入到航空法的核心领域。

2. 本书收入的规范性法律文件仅仅是民用航空法(主要围绕航空运输和航空飞行)的一部分,那些主要涉及航空技术和技术指标的、并非不重要的法律文件,由于篇幅之限制,以及考虑到教研工作原则上不会涉及,所以只能略过或者作删节处理。这自然会影响体系之完整,为了弥补这一缺憾,编者将那些没能收入但依然有助于体系完整、对于法律实践者不无作用的规范性法律文件,仍然保留在目录中,深度阅读者仍然可以“一手在册,一目了然”。比如,2004年的《民用航空使用空域办法》涉及近年来成为讨论热点的空域管理问题,但编者认为这主要在立法层面,相关的政策选择所需要的知识并不以法律(学)为主,所以只在目录中保留了该规章的名称。再如,有些法律文件标题非常诱人,如《中国民用航空安全检查规则》(1999年),《民用航空行政检查工作规则》(2006年),但文本其实只涉及行政工作流程,虽然从这些操作规则中也许可以推演出某些(主要公法)法律义务,但鉴于目前我国法律解释理论及其实践还没有深入到这个层面,所以本书也只将其保留在目录中。

编者建议,阅读者可以先仔细地通读一遍目录,然后在“编者导读”指导下通读一遍法律文本,那么即便是走马观花似的阅读,即便像编者这样的航空法新手,也都会具备进一步研习的基础。那些包含在目录中、其文

本没有或者删节后收入的法律文件,也建议找来完整文本通读一遍,会有收获。比如,《民用航空器驾驶员和飞行教员合格审定规则》(1996年8月1日颁布、1997年1月1日施行),长达四万三千字,本汇编只收入了第九章“罚责”的六条规定(第86—91条),但其实那些省略的、不那么“法律”的部分更有意思,它会带你进入一个以飞行员专业水准为划分标准的等级世界(那可是一个精彩的世界),对于与飞行世界非常隔膜、只想对飞行员专业管理有一个大致的了解的读者,读了这部审定规则后几乎不用再翻看其他专业书籍。再如,编者非常关注前一阵子热闹非凡的“飞行员转会事件”及其所蕴涵的法律问题,就是从那些枯燥的数字中读出了许多背景故事,大大加深了——不仅在理论层面,也在经验层面——对飞行员劳动保护制度的法律理解。对于那些已经比较全面掌握了的基础性法律知识、想在较短时间内成为航空法律专家的读者,那么阅读航空法律文件几乎就是捷径中的捷径。

3. 统一法律规范的标题(主标题和副标题),可能是所有法律汇编者必须面对、必须头疼的事情。编者目力所及的几家数据库、网络甚至官方网站公布的文本,多少都有“不规范”之处,其原因可能在于立法者或者立法起草者长期以来严重忽视标题的规范性。编者根据自己的教研工作经验,对立法标题做了一些“规范化”处理:

首先,只有全国人大及其常委委员的立法在标题中使用“中华人民共和国”字样,本书只收得全国人大常委会制定的《中华人民共和国民用航空法》一例。类似的问题是如何处理标题中的“中国”字样。编者发现,航空规章的标题在使用“中国”字样时比较随意,比如,1999年的《中国民用航空飞行签派员执照管理规则》使用了“中国”字样,但2006年的《民用航空电信人员执照管理规则》就没有“中国”字样。咨询相关立法专家后得知,主要问题出在规范制定者的随意性上。编者考虑再三后决定尊重这种随意性,不做任何技术处理。

其次,一些像“通知”、“指导意见”等非典型规范性法律文件,经常会碰到是否在标题中标示文件制定者的问题。比如,中国民航总局、人事部、劳动和社会保障部、国务院国资委、国务院法制办于2005年5月25日联合颁布了《关于规范飞行人员流动管理保证民航飞行队伍稳定的意

见》，有的文本在标题中包含了五家制定单位，所以标题十分冗长，有的则并不包括。笔者决定采用后一种做法，即标题不体现制定者。例外是，为了强调司法解释的特殊性，司法解释标题保留“最高人民法院”字样，比如，《最高人民法院关于公路运输和航空运输案件受理问题的通知》（2005年7月25日颁发并施行）。

最后，基于编者的工作经验，对于专业法律使用者，副标题最好能包含立法者、法律颁布和生效时间以及新旧法交替过渡期的法律安排等信息。编者以此为标准作了统一处理，在可能的情况下添加了立法依据，以及被取代的旧法。这是一项不起眼但煞费公夫的活儿，因为，大量立法只规定“自发布之日起施行”，确切的“发布”、“通过”和“施行”日期需要“侦探”出来，遇到文本不统一的时候更是为难。其实解决办法很简单，就是破除“自发布之日起施行”的立法惯例，代之以一个确定的法律生效日期。另外，有同行指出，规章以下级别的规范性文件都有统一的编号，最好能标示出来。编者没有这么做，主要是考虑到我国法律实践中的援引技术不依赖文件编号，即适用者引用法律文件时通常只引用规范名称，编号只是起到辅助作用，可有可无。还有一点，本书副标题中的立法者名称使用了通用的简称，这纯粹出于文字节约考虑，别无他意。

4. 必须承认，自民航总局于1964年1月11日公布第一部航空立法，即《外国民用航空器飞行管理规则》（该法已经被1979年2月23日颁布并施行的同名规章所取代）以来——20世纪50年代有过一份与航空有关的司法解释《最高人民法院办公厅对人民日报转来航空警备营营部、读者虫珍等询问有关婚姻问题的解答》，但主要涉及婚姻问题，与航空法没有直接关系——尤其自20世纪80年代以来，我国航空立法在立法内容和立法技术层面都有很大进步，但不足之处还是明显的。编者这里只列举几项比较惹眼的“外观”问题。

其一，我国立法通例以编、章、节、条、款、项、目做结构单位，基本使用中文数字排序，但编者发现了一些例外。比如，在《中国民用航空危险品运输管理规定》（2004年）中“章”的排序使用了英文字母，这是非常怪异的。再如，《民用航空器维修人员执照管理规则》（2005年）第42条使用了英文字母“(a)(b)(c)”作为项的排序，而没有使用通常的“(一)(二)

(三)”或者“(1)(2)(3)”,实为不必要的不统一。

其二,为法条制定条标,可以促使立法者思维缜密,更为妥当地安排文本结构,也会方便法律适用者的理解,各国立法都证明这是一项行之有效的立法技术,也为我国民航总局所采纳。遗憾的是,这项技术没有得到统一运用,比如2005年的《民用航空器维修人员执照管理规则》设有条标,但2006年6月21日颁布、2006年7月21日施行的《民用航空空中交通管制员执照管理规则》却没有,这种任意行为会让阅读者怀疑条标的法律性质及其设制的准确性。

其三,规范性法律文件力求用词清晰、准确,尤其反对相同意思使用不同的措辞和句法。以“旧法废止”为例:《民用航空器驾驶员和飞行教员合格审定规则》(1996年8月1日颁布、1997年1月1日施行)第95条规定,“(85)民航局字第350号《关于颁发民用航空器飞行人员执照暂行规定》及其有关的文件自本规则施行之日起予以废止”;2005的《民用航空器维修人员执照管理规则》第43条规定,“本规则自2005年12月31日起施行。2001年12月21日发布的《民用航空器维修人员执照管理规则》(CCAR-66)同时废止”;2006年12月31日颁布、2007年5月1日施行的《民用航空电信人员执照管理规则》第28条规定,“本规则自2007年5月1日起施行。1986年6月30日发布、1997年1月6日民航总局令第60号修订的《民航航空电信人员执照的暂行规定》同时废止”。这些都是纯粹立法技术问题,但从侧面可以反映出立法者还有较大的“严谨”空间。再如,关于立法依据的表述,编者始终不能把握书名号的使用方法,比如,正确的表述应该是“根据中国民航总局《关于修订和废止部分民用航空规章的决定》”,还是“根据《中国民航总局关于修订和废止部分民用航空规章的决定》”,还是“根据《中国民航总局〈关于修订和废止部分民用航空规章的决定〉》”。这些五花八门的句法,没有影响到实质内容,看似小事,但关系到立法态度是否严谨,编者在工作过程中不禁频频感慨,这种随随便便的做法,怎么能够培养出未来法律人员思维清晰、逻辑严密的工作习惯。

本书收入的法律文件分为十三编。第一编为“民用航空法(典)”,只收入了全国人大常委会1995年10月30日颁布、1996年3月1日施行

的《中华人民共和国民用航空法》(简称《航空法》)。这部立法在诸多方面都显得滞后,比如第十五章“法律责任”,一共只有 22 条规定(第 191—212 条),其中 14 处转引全国人大 1979 年出台的《刑法》(第 105—108 条,第 110 条,第 114—115 条,第 158—159 条,第 163 条,第 187 条),而目前施行的刑法是 1997 年 10 月 1 日起施行的、之后经历了六次修订的新《刑法》,条文排序以及内容都与 1979 年的刑法文本有较大出入,所以《航空法》转引的刑法条文不再作数。即便如此,《航空法》依然是我国航空领域的“宪法”,它的体例、结构和大部分内容仍能发挥“母法”效力。编者也是在参考了《航空法》结构后确定了本书的编排体例。

第二编关于航空管理主体,包括公法和私法层面的管理者。中国民航总局是民航最高主管机构,比较理想的情况是,制定一部类似“中国民用航空管理局法”的单行法规或规章,具体规定中央及地方各级民航主管机构的构成和职权以及相关责任,但这样的“授权机构法”还没能成为我国的立法惯例。本书取而代之收录了国务院办公厅于 1988 年 6 月 18 日颁发并施行的《中国民用航空总局职能配置内设机构和人员编制规定》,该规定外观上不符合“法”的形式,内容属于典型的行政内部规定,原则上不能构成公法上的权利义务关系,尽管如此,它至少明确了民航总局是民航领域的最高公权力机构。民航总局的职权很广泛,部分职权有专门立法,编者此处只收入了 2007 年出台的《中国民用航空总局规章制定程序规定》和《中国民用航空总局职能部门规范性文件制定程序规定》,目的(之一)在于提示,本书其实为立法学学者研究规章制定(权)提供了有效素材。

与作为公法主体的行政主管机构对应,2007 年 11 月 18 日颁布并施行的《关于促进民航行业民间组织发展的指导意见》在框架层面规定了民航业可以组织私法上的、自治性质的“民间组织”(参见第三、四点)。该规章没有规定相应的程序,所以具体落实还需要参照国务院 1998 年 10 月 25 日颁布并施行的《社会团体登记管理条例》的相关规定(尤其第 10 条),换言之,前者是后者在民航企业自治方面的具体化立法。

第二编还收入了规定自然人履行行政职务的法律文本,典型代表是《中国民用航空监察员规定》(2005 年)和《民用航空器适航委任代表和委

任单位代表的规定》(1992年12月7日颁布、1993年3月1日施行)。根据《中国民用航空监察员规定》第2条规定,民用航空监察员就是“航空行政执法人员”,因此监察员与被监察者之间无疑是公法关系。须得注意的是,根据《民用航空器适航委任代表和委任单位代表的规定》第4条规定,委任代表是指“在授权范围内代表民航局从事有关适航工作的专业技术人员”,委任单位代表是指“在授权范围内代表民航局从事有关适航工作的某些单位或机构”,既然代表了行政机构工作,那么虽然适航委任代表和委任单位本身并不一定是国家机构,但它在履行适航管理职务时与被管理人之间也是公法关系,所以一旦出现纠纷,须得适用行政诉讼程序。基于这样的理解,虽然航空监察员和适航管理员在广义上也属于“航空人员”,编者决定把该规定放在此编,而不编入第五编“航空人员”部分。

第三、四编以航空器为主。第三编关于航空器国籍和权利登记,收入了国务院1997年制定的两部条例,即《民用航空器国籍登记条例》和《民用航空器权利登记条例》,以及中国民航总局颁布的两部“实施办法”,即《民用航空器国籍登记规定》(1998年)和《民用航空器权利登记条例实施办法》(1999年)。航空器国籍和权利登记对于交易安全的重要性,无须多议。但国务院条例及其实施办法只是从正面规定了公示条件和相关证书的签发,别无其他,所以,关于登记的法律效力、登记错误的法律后果等棘手的法律问题,必须返回到更基础的法律,即《物权法》、《担保法》等相关立法规定。第四编关于航空器适航管理,民航总局颁布了诸多规章,目录中收入了十个法律文件,收入本编的只有三部,它们是国务院1987年制定的《民用航空器适航管理条例》,民航总局1990年制定的《民用航空器适航指令规定》和1995年制定的《民用航空器运行适航管理规定》。通读下来,这三部法律文件基本属于“内部”行政文件,因为,比如像《民用航空器适航管理条例》虽然规定了“适航责任”(第三条),但其实规定的是营运人“行为规范”,也许称做“义务”更为合适,真正的违反义务的(行政)法律责任,则没有任何规定。由此,如果出现纠纷、需要追究相关者法律责任时,得返回到基础行政立法及相关法律理论,这是航空法研习者特别需要注意的地方。

第五编收入了关于各种航空人员的法律文件。《航空法》第39条明

确界定了“航空人员”概念,即指“从事民用航空活动的空勤人员和地面人员”,前者包括“驾驶员、领航员、飞行机械人员、飞行通信员、乘务员”,后者包括“民用航空器维修人员、空中交通管制员、飞行签派员、航空电台通信员”。这种封闭性的列举技术,在编者看来过于僵化,所以编者突破了《航空法》关于“航空人员”的界定,将其扩展到飞行教员、航空安全员、航空气象人员。

第六编的目录中收入了编者搜索到的与“机场”相关的全部有效立法,分别按照机场主管机构、机场规划与建设、机场使用、机场治安管理、机场交通管理、机场建设费排列。

关于机场主管机构,根据《民用机场运营管理暂行办法》第3条规定,最高行政机构“负责全国民航事务的政府主管部门,对全国民用机场实行业务管理”,所以民航总局是机场事务的最高行政机构。现场管理则属于民用机场管理委员会,其法律基础是《国务院批转中国民用航空局关于成立民用机场管理委员会的请示的通知》(国务院,1984年)和《关于地方、部门组建民用机场管理机构的暂行规定》(1989年)。

《民用机场总体规划管理规定》(2000年)可以定性为“建筑规划法”,应该属于特殊的规划行政法领域,遗憾的是该法只规定行政义务但没有规定相关行政责任,所以适用者也需要返回一般行政法。与之相反,属于“建筑行政法”的《民用机场建设管理规定》(2004年)专章规定了“法律责任”(第65—71条)。《民用机场使用许可规定》(2005年)是典型的行政许可,无须多议。《民航机场治安管理工作细则》(1988年)可以看做《治安管理处罚法》(全国人大常委会于2005年8月28日颁布、2006年3月1日施行)在机场领域的具体化立法(特别法)。《关于民用机场道路交通管理的通知》(公安部、中国民航总局1990年10月27日颁布并施行)主要规定机场交通主管机构及其职权,追查机场交通事故的法律责任便需要上溯到《中华人民共和国安全交通法》(全国人大常委会2007年12月29日颁发、2008年5月1日施行),其中民事责任还应当适用《民法通则》的侵权规定(第117条以下)以及相关的司法解释。特别值得一提的是,编者附录了公安部、公安部交通管理局1991年2月6日颁布并施行的《关于机场“自建自管道路”如何理解问题的答复》,总共不到250个字,但

对于航空法教研却有很大意义:其一,这是一种特别的立法形式,目的是作出立法解释,所以是分析法律解释方法的绝好例子;其二,公安部和公安部交通管理局并列为该答复的制定主体,这引起了编者的注意,并联想到民航总局制定的好些规章是“征得国务院同意”后颁布的,于是产生这样的问题,即这些法律文件是否可以甚至应该将国务院、民航总局并列为该文件的制定者呢?其效力等级又如何呢?看来这也是立法学上的一个有趣的问题。

《民航机场管理建设费征收使用管理办法》(财政部于2007年11月15日颁布并施行)等一系列关于收取机场费的法律文件,涉及财政预算,税费征收、管理和使用,航运公司错误代收可能引起的民事纠纷,等等,可以看做一个庞杂的法律综合体的缩影。

第七编包括空域、飞行、飞行保障等空中航行管理,这是航空行政法的特有的核心领域,所以尽管每部立法都非常冗长,动辄一两万字甚至更多,还是值得通篇阅读。编者目录中列了八部立法,但只收入了其中五部文本,即国务院、中央军事委员会2001年制定的《飞行基本规则》,中国民航总局2006年制定的《民用航空预先飞行计划管理办法》和《中国民用航空国内航线经营许可规定》,1996年制定的《中国民用航空国内航线和航班经营管理规定》,和2006年10月20日颁布、2007年5月1日施行的《民用航空空中交通管理设备开放、运行管理规则》,虽然它们都规定了“法律责任”或者“罚则”,但编者迄今未查阅到行政诉讼案件,也许根本没有行政处罚案例,或者处罚都很公允,或者解决空中航行这样的交通管制纷争更多地依赖非法律机制。没有收入的三部立法,即《民用航空使用空域办法》(2004年),《中国民用航空空中交通管理规则》(1999年7月5号颁布、2000年1月5日施行)和《中国民用航空飞行规则》(1990年),涉及许多技术指标和数字,乍看有些枯燥,从航空法教研角度看也没有太大意义,但笔者通读下来觉得很有趣,仿佛进入了另一个技术世界,对理解航空法的特殊性有很大帮助。当然,阅读中编者经常冒出这样的念头,即在这类立法中,其他学科的专业人士更有发言权,因为判断那些技术标准制定得是否合适,法律人士是插不上话的。那么如何增加这一领域的法律专业性,便是一个值得深究的问题。

第八编“航空运输企业(涉外企业除外)”,基本属于民法范畴,虽然包含了诸多公法元素。目录中收入了20世纪80年代以来迄今有效的相关法律文件,并且按照时间顺序排列,读者从中可以了解大致的立法进程,也一定会注意到中国民航总局立法重点在于企业设立及其许可和审批程序。这些立法原则上属于《公司法》、《公司登记管理条例》以及若干企业法相关条款在航空领域的延伸,没有特别规定的内容就得回溯到这些基础法律上去。编者提示关注2005年的《民用航空企业机场联合重组改制管理规定》及其《实施细则》(2007年1月1日颁布施行),鉴于我国尚未像有些发达国家那样制定专门的公司重组立法,《公司法》相关条款也很粗线条(请比较《公司法》第七章),这两部文件可算作这方面的开先河之作。无论是理论还是实践,企业改制、企业合并与分立,均属于企业(公司)法中技术含量最高的领域,复杂而富有挑战性,既然航空企业和机场联合重组获得了专门立法,这是政策上的召唤和倾斜,可以说是企业法研究——尤其是国有企业如何在现代公司法框架中改制——的最佳素材。

编者整理第九编所耗费的时间最多,困难在于,围绕“航空运输”筛选出来的几十部法律文件显得主题过于分散,经过多种排列组合,最后确定分为航空运输管理、运输规则、民事赔偿和航空保险四小部分。航空运输管理中的《民用航空运输不定期飞行管理暂行规定》(国务院1989年3月2日颁布并施行)、中国民航总局1993年制定的《定期国际航空运输管理规定》和《民用航空运输销售代理业管理规定》,看似包含典型民法元素,其实立足于“行政管理”,也是民法中的公法。而《关于坚决打击暗扣销售和非法经营销售国内机票行为、规范航空运输市场秩序的通知》(中国民航总局、国家计委、公安部、国家税务总局、国家工商总局2002年5月22日颁布并施行)则属于典型的治安类行政法(警察法)。2008年的《中国民用航空电子客票暂行管理办法》主要为了规制电子客票,所以在第四章“违规处理”——一般行政机关的立法倾向使用“法律责任”或“罚则”作标题,“违规处理”显得很另类,不知是否有意为之——基本上规定的是行政责任,但也夹杂着相关主体向旅客赔偿的民事责任,也有提到内容不甚明确的“直接责任”(第24条)。如何确定电子客票造成的损害的责任要件及其赔偿范围,以及规章级别的立法能否作出违反《民法通则》

和《合同法》规定的民事赔偿新规则,恐怕需要在立法和民法框架内仔细推敲。

“运输规则”按照货运、客运排列并兼顾立法时间顺序。《中国民用航空货物国内运输规则》(1986年)、《中国民用航空货物国际运输规则》(2000年4月21日颁布、2000年8月1日施行)属于民事立法。与之相反,涉及“特殊货运”的《航空运邮规定》(邮电部、中国民航总局1991年12月14日颁布并施行)、《中国民用航空危险品运输管理规定》(2004年7月12日颁布、2004年9月1日施行)则“公、私兼顾”,这一点《航空运邮规定》第六条“责任与赔偿”和第七条“邮件的运费”表现得尤其明显。

“航空保险”部分的法律文件,编者反复几次后决定收入所有有效文本,内容很杂,典型的“一个问题一个法”,虽然编者不是“立法主义者”,但通读下来深刻地感觉到了“统一立法”的必要性。

第十编“通用航空”,对应《民用航空法》第十章。因为标题含有“通用航空”的法律文件数量有限,所以全部收入。国务院1986年1月8日颁布并施行的《关于通用航空管理的暂行规定》是关于通用航空的最高位阶立法;中国民航总局制定的《开办通用航空业审批程序》(1986年)、《非经营性通用航空登记管理规定》(2004年)和《通用航空经营许可证管理规定》(2007年)涉及审批登记问题。《通用航空飞行管制条例》可以比照前面提到的关于“非通用”的《飞行基本规则》来阅读和理解,2005年的《关于规范通用航空飞行人员流动管理有关问题的通知》和收入第十三编“综合执法”的《关于规范飞行人员流动管理保证民航飞行队伍稳定的意见》也是相互对应的法律文本,适合比照阅读。《关于通用航空作业收费标准问题的通知》(2008年)又是典型的民法中的公法,立法目的在于限制合同自治空间以服务于公共利益。

第十一编“航空事故调查和援救,对应《民用航空法》第十一章。由于航空事故引发的人和财产损失及负面影响都远远超过陆地交通事故,各国针对事故后续工作都有专门立法。国务院2006年1月22日颁布了《国家处置民用航空器飞行事故应急预案》,其目的在于建立一套应对空难的国家应急机制,包括组织、预案、应急级别、信息通报、搜寻、现场救济以及后期安置等内容,更为重要的是,该立法设立了“奖励与责任追究”机制

(参见 7.3),这意味着确立了相应的“国家义务”及“国家责任”,其基础当然应该回溯到全国人大常委会 1994 年制定的《中华人民共和国国家赔偿法》。民航总局颁发的规章,如《搜寻援救民用航空器规定》(1992 年)、《民用航空器飞行事故应急响应和家属援助规定》(2005 年 10 月 7 日颁布、2006 年 1 月 1 日施行)等,均针对国家应急机制的某一具体环节,编者注意到,只有《搜寻援救民用航空器规定》规定了粗线条的“罚则”(第四章,第 28 条),另两部则没有,毫无疑问,读者读到此处须得进一步思考法律衔接问题。空难应急机制技术性极强,民航总局也以规章形式颁布了一系列文件,对具体实施搜寻和事故调查者以及相应管理者来说,很重要,但尚不适合作航空法教研素材,故只在目录中保留标题。

第十二编收入了含有涉外元素的航空立法,编者比较关注向外资开放航空市场的管制的问题。最后即第十三编标题是“综合执法”,是编者认为重要但无法安置如前十二章的立法,所以目录中的法律文件均收入完整法律文本。

编辑这本法律汇编,工作量大大超出了编者的预计,主要原因在于编者是这一领域的新手,之前没有使用更谈不上研究相关法律文件。鉴于我国航空法研究还比较薄弱,相关法律著作和教材正在建设之中,编者确实非常希望航空法的研习者,像编者这样能够通过阅读法律文件,对我国航空法的发展水平有一个概括性的了解和判断,由此找到自己研究、学习的切入点和重点。这一目的是否达到,还有待同行的鉴定。对可能的错误,比如有重大文本遗漏甚至文本错误,编者十分惶恐,盼望得到师友和同学的指正。鉴于我国法规、规章的修订和废止非常频繁,建议法律实务界的朋友使用此汇编时,及时核查文本的有效性。

最后,特别感谢我的同事刘浩博士和法律出版社的张立明编辑,他们在法律数据库、文本有效性以及一些编排技术上,给予我极大的帮助。

黄卉 柏林

二〇〇九年七月七日

huang20000hui@yahoo.com.cn