

DOI: 10.15918/j.jbitss1009-3370.2016.0314

航空法的功能研究

贺富永

(南京航空航天大学 人文与社会科学学院, 南京 210016)

摘要: 航空法具有社会功能、经济功能、政治功能、利益调控功能和激励功能等法律的一般功能,因调整对象的特殊性,有不同于一般法律功能的特定内涵。维护航空秩序,促进航空事业发展,解决航空法律关系主体之间的争端和纠纷,是航空法在调整航空活动时应达到的社会效果。控制航空权力,配置航空资源,规范航空政治行为,是国家制定航空法的政治需求。航空市场安全和有序运行需要航空法提供行为准则。因航空资源的稀缺性,要实现航空主体的利益表达、平衡和重整,需要航空法进行利益调控。发展航空事业和国家间的友好关系,是航空法激励功能的表现。也是制定航空法的目的之一。航空法的立、改、废、释,都要以航空法应对个人或社会产生作用的能力为依据。

关键词: 航空法功能; 航空安全; 航空秩序; 航空权力; 利益调控

中图分类号: DF991

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2016)03-0105-08

一、航空法功能的概念

“功能”一词,从字面意义上理解是指事物或方法所发挥的有利的作用或效能。对法律功能概念,代表性观点主要有4种:一是认为法律功能等同于法律的作用。如沈宗灵教授认为:“法的作用,又称法的功能,泛指法对个人以及社会发生影响的体现。”^[1]孙国华教授认为:“作用和职能(功能)所表达的意义十分相近、都说明研究对象的活动、运作和它对外界的影响。”^[2]二是认为法律功能是法律作用的导向或趋向。如俄罗斯法学家拉扎列夫认为:“法的职能就是由法的本质和法在社会生活中的社会意义所决定的,对社会关系所施加的法律影响的主要导向。”^[3]三是认为法律功能是法律通过自己的活动,从而体现自己在社会中的地位关系。如赵震江教授认为:“法律功能,是指法律作为体系或部分,在一定的立法目的的指引下,基于其内在结构属性而与社会单位所发生的,能够通过自己的活动(运行)造成一定客观后果,并有利于实现法律价值,从而显现自身价值在社会中的实际特殊地位的关系。”^[4]四是认为法律功能和法律作用是两个不同的概念。如黄建武教授认为:“功能是指一定结构决定的事物产生一定作用的能力,而作用则是一种实际影响。法的现象的功能,是法律由其特征和结构决定的发挥一定作用的能力。法的现象的作用则是法

律对人们的活动所产生的实际影响。”^[5]

笔者倾向于第4种观点,即法律功能是指法律对个人及社会产生一定作用的能力。航空法的功能是指航空法对个人及社会产生一定作用的能力。属于应然性范畴,即航空法应对个人及社会产生作用的能力。航空法具有法律的一般功能的类型,包括社会功能、经济功能、政治功能、利益调控功能和激励功能,因调整对象的特殊性,航空法的功能有不同于法律一般功能的特定内涵。

二、航空法的社会功能

航空法的社会功能是指航空法在调整航空活动及相关社会关系时应产生的社会效果。

第一,维护航空秩序,促进航空事业发展。航空活动是一个系统工程,参加主体较多,若没有航空法加以规范和约束,航空活动的发展就会受到极大影响。

第二,根据一定的价值准则分配利益,确认和维护航空活动参与主体的权利和义务。在航空法发展早期,由国家加以垄断性经营,航空活动风险较大,航空承运人不能通过航空保险等手段来转移风险。为保障处于幼年时期的航空运输业的发展,1929年《统一国际航空运输某些规则的公约》(简称《华沙公约》)规定航空承运人对消费者赔偿的最高限额;规定承运人承担责任的推定过失责任制,创造性地提出了举证责任

收稿日期: 2015-12-30

基金项目: 南京航空航天大学基本科研业务费科研项目青年科技创新基金(人文社科类)资助项目(NR2014005)

作者简介: 贺富永(1973—),男,副教授,博士研究生,E-mail:njhefuy@nuaa.edu.cn

倒置原则。随后对《华沙公约》的每一次修订,均按照公平公正的价值准则保证航空承运人和消费者之间在航空运输发展过程中达到动态平衡。

第三,为国家航空管理机关和相关航空主体航空执法提供航空法律依据,并对滥用权力或不尽责的行为实行制约。

第四,预防和解决航空法律关系主体之间的争端。在航空活动中,参与主体众多,法律关系复杂,既有众多的航空私法关系,如航空承运人与消费者之间的合同关系,航空器经营人或作业人与第三人之间的侵权关系,航空保险人和投保人之间的保险合同关系等;又有繁杂的航空公法关系,如国家间通航过程中形成的国际关系,一国国内航空行政机关与相对人之间的航空行政法律关系,航空行政机关之间的法律关系等。在这些复杂的法律关系中,产生争端和纠纷是必然的,判断这些纠纷的“对”与“错”,是航空法的主要职责。

第五,预防和制裁航空违法和犯罪行为。航空运输发展早期,航空违法和犯罪行为一般在各国刑法中加以规定,各国刑法对航空违法和犯罪行为的不同规定,给破坏航空秩序的航空违法和犯罪分子逃避制裁提供了方便。为此,国际上先后制定了1963年《东京公约》、1970年《海牙公约》和1971年《蒙特利尔公约》,为预防和打击航空违法和犯罪行为提供国际法依据。

第六,为航空法自身的运行与发展提供制度和程序保障。在国际航空法领域,1944年《国际民用航空公约》(即《芝加哥公约》)设立国际民航组织,并规定了该组织的职权和运作程序。《芝加哥公约》生效后,国际民航组织按照法定程序制定了国际航空术标准,为国际航空法的运行和发展提供了制度和程序保障。在国内航空法领域,中国《民航法》也提供了制度和程序保障,如该法第3条明确了中国民用航空活动的监督和管理机关,以及行使权力的制度和程序。

三、航空法的政治功能

政治功能是政治事物满足政治主体需要而产生的一种作用过程及其表现形式。政治功能的多层次结构,总是由政治本质所决定的^①;通过政治功能结构体系的分析,可以从多方面对政治的具体功能形式及其关联性进行具体考察。法律的制定,从本质上来说也是一种“政治需求”。从这个意义上

看,航空法的制定无疑也是一种“政治需求”,主权国家制定国内航空法,目的是对航空权力的控制,规范航空政治行为;国际航空法本身就是主权国家共同意志的产物,目的是规范国家之间的国际航空关系。

第一,实现国家对航空权力的控制。国家要控制航空权力,实现其统治和社会管理职能,必须要有航空法加以确认。航空权力包括对领空主权、航线审批、国家之间通航协议的签订等内容,这些内容都是由航空法加以确认,进而实现国家对航空权力的控制。以领空主权为例,只有国家才能占有、使用、收益和支配领空资源。”《民航法》第2条规定:“中华人民共和国的领陆和领水之上的空域为中华人民共和国领空。中华人民共和国对领空享有完全的、排他的主权。”国家之间通航,是由国家间通过签订双边航空协定的方式,实现国家之间航空资源的“互换”,排除私法主体对国家航空资源的控制,从而确保航空权力归国家控制。

第二,实现政府对公共航空权力的配置。公共权力配置是指政府通过对公共权力的分配,进行社会调控。从这个意义上说,政治制度的直接作用或首要功能就是通过规范各种追逐权力的政治力量,形成一种强制性的公共权力。政治制度是形成、维护和实施强制性公共权力的规则体系^②。在通过航空法实现了国家对航空权力的控制之后,随后就涉及到对公共航空权力的配置,即由谁来行使公共航空权力。各国虽对公共航空权力的配置方式有所差异,但主要通过航空法的规定来配置。如1958年《美国联邦航空法》规定,空中交通管理的权力在平时主要由美国联邦航空管理委员会行使,但战时移交给国防部。在欧洲,空中交通管理的权力主要是通过航空法的规定,由国家委托给其他组织来行使。在中国,根据《民航法》第3条之规定,由国务院民用航空主管部门和地区民用航空管理部门对民用航空活动实行监督管理。中国机场实行属地化管理改革完成后,国务院2009年通过了《民用机场管理条例》第4条对民用机场管理权力又进行了重新配置,即“国务院民用航空主管部门依法对全国民用机场实行业务监督管理。地区民用航空管理机构依法对辖区内民用机场实行业务监督管理。有关地方人民政府依法对民用机场实施监督管理。”另外,在航空运输企业的设立、航线审批等^③航空权力的

^①《中国民用航空国内航线经营许可规定》第5条规定:“中国民用航空总局和民航地区管理局根据空运企业经营国内客、货航线的申请,分别采取核准和登记方式进行管理。”第6条规定:“民航总局负责对国际航线实施经营许可的核准、登记管理,并对全国国内航线经营进行监督和管理。民航地区管理局负责对其所辖区内航线实施经营许可的核准、登记管理,并对涉及其辖区内所有航线经营进行监督和管理。”

配置也是由航空法加以规定。

第三,规范航空政治行为。政治行为是人们在特定利益基础上,围绕着政治权力和运用、政治权利的获得和实现而展开的社会活动。作为政治关系的直接动态表现,政治行为包括政治斗争、政治管理、政治统治和政治参与等多种形式^{[8]59}。表现在航空政治领域,航空法不仅应为航空政治行为提供合法性和合理性的解释,而且还能规范航空行政行为,实现依法管理、依法行政,并保证航空行政相对人依法参与航空活动。如《民航法》第3条不仅为航空行政机关航空政治行为提供了法律依据,而且严格限定政治行为的边界,规范了航空行政机关航空政治行为的行使。

第四,促进航空行政的发展。航空法相关价值理念为政府航空行政行为提供价值导向,促进航空行政的发展。如《民航法》第1条^①表明立法目的,体现了该法的价值,即保障民用航空活动“安全”和有“秩序”地进行。这就要求航空管理部门在进行航空行政时,都应以此作为价值导向。这个价值导向能使航空行政人员、航空行政组织内部的各种力量在共同价值观的指导下,引导到共同目标^[9]。航空法的价值理念将共同价值观向航空行政人员个人价值观内化,以看不见的方式操纵着航空行政组织的活动,规范、指导、约束着航空行政人员的行为。航空活动安全和有秩序地进行,才能实现中国从航空大国向航空强国的转变^[10]。

四、航空法的经济功能

在法律与经济的关系中,法律作为上层建筑的一个组成部分,是由经济基础决定的,但法律会对经济的发展产生促进或阻碍作用。航空法作为法律的一个组成部分,也不例外,也会对航空运输业的发展产生促进或阻碍作用。从目前国际国内航空业的发展实况来看。

第一,为航空市场提供了行为准则。市场经济即是法治经济,市场必须有规则。从事航空业务的主体必须依据航空法来规范自身的行为,享有根据航空法所设定的权利,并履行航空法所设定的义务,根据航空法规定来解决处理航空争端。航空市场和其他市场存在着较大的差别,要求有不同于其他市场领域的行为准则。如在航空运输企业的设置

上,就需要有不同于一般企业设立的条件。为此,《民航法》规定了设立公共航空运输企业的条件,并要求在企业设立前,须要获取国务院民用航空主管部门颁发的经营许可证。在公共航空运输企业的运行中,由于其公共性特征,因此,在与消费者签订合同时,航空法规定了其强制性承诺的义务,这和合同的自由原则有差异。

第二,促进航空企业的发展和壮大。在航空活动活动中,参与的航空企业较多,有航空器制造企业、航空运输企业、民用机场等。《民航法》第4条^②为航空器制造企业的发展和壮大提供了法律依据。《民航法》中确立了航空器权利等物权制度、航空运输合同法律制度、航空保险制度等,为航空运输企业更好经营提供了法律依据和保障措施;并根据国际航空公约的规定及对其他发达国家航空法内容的借鉴,确立了承运人赔偿限额责任制。中国诸多地方人大及常委会和地方政府也纷纷制定地方航空法规和规章,为促进本地区航空企业的发展壮大提供航空法保障。

第三,促进国民经济整体发展、增加出口创汇并能带来巨大的就业机会。航空运输对国民经济发展的贡献率是巨大的。国际航空权威机构研究表明,航空运输是经济和社会发展的催化剂。目前全球每年搭乘飞机的旅客约25亿人次,40%的国际旅游通过航空运输完成,通过航空运输的货物每年约4680万吨,占整个国际贸易货物价值的40%。全球航空运输产生3200万个就业岗位。航空经济的全球贡献率约占全球GDP的7.5%^[11]。航空工业能够促进国家出口创汇,并能带来可观的高技术行业就业机会。一个航空项目发展10年后会给当地带来的效益是:产出比为1:80,技术转移比为1:6,就业带动比为1:12^[12]。

第四,为其他产业的发展提供契机。航空业是经济发展的发动机之一,“对航空业在世界不同行业和地区的影响的分析越深入,就越能够理解航空业的重要性。无论是发达国家还是发展中国家,每个行业的增长都与航空业的增长密不可分。报告表明,全球经济的增长离不开航空业的增长,并在某种程度上取决于航空业的增长。”^[13]航空业是带动国民经济发展的一个重要产业,是尖端技术发展的引擎。现代航空产品是尖端技术的集成,先进航空产品的

①《民航法》第1条规定:“为了维护国家的领空主权和民用航空权利,保障民用航空活动安全和有秩序地进行,保护民用航空活动当事人各方的合法权益,促进民用航空事业的发展,制定本法。”

②《民航法》第4条:“国家扶持民用航空事业的发展,鼓励和支持发展民用航空的科学研究和教育事业,提高民用航空科学技术水平。国家扶持民用航空器制造业的发展,为民用航空活动提供安全、先进、经济、适用的民用航空器。”

研制生产必然带动尖端技术的发展。历史已经表明,先进航空产品的研制生产有力地促进了冶金、化工、材料、电子和机械加工等领域的技术进步。航空技术用途广泛。航空技术不仅可以用于航空领域,而且还可以转移应用于广阔的非航空领域,从而推动国民经济的发展。日本有人综合500余项技术扩散案例分析,发现60%的技术源于航空产业^[4]。

五、航空法的利益调控功能

利益是一种社会资源,是社会生存和发展的基础,资源的稀缺与匮乏意味着利益客体的缺失,会导致利益冲突。利益的享有就意味着人们对能满足其需要的资源的占有。由于社会资源的有限性,决定了人们要对利益进行调控,对利益进行调控的方式很多,如依据战争、政治权力、社会身份等。从人类历史发展来看,法律对利益的调控是常态。法律对利益的调调控功能主要表现为3个方面:利益表达、利益平衡和利益重整^[8]。

(一)航空法的利益表达功能

利益表达又称利益诉求,是指相关主体通过合法正当的途径和方式,表达自身需求和意见,以实现和维护自身利益。表现在法律领域,是指在法律制定时,要充分听取各个方面的意见和要求,并最大可能地将法律所涉及的各种利益主体的意见和要求,通过法律形式表现出来。航空法的利益表达就是在航空法制定时,要充分听取各种利益主体的意见和要求,并在航空法中最大限度地体现各种主体的意见和要求。

1. 国际航空法的利益表达功能

一方面,国际航空法确认了国家的航空权利。国际航空法是规范国家之间航空关系的原则、规则和制度的总和。承认国家航空权利是从事国家间通航的基础,因此,承认国家航空权利是国际航空法利益表达功能的直接体现。如《芝加哥公约》第1条规定,缔约各国承认每一国家对其领土之上的空气空间享有完全的和排他的主权。国家之间航空权利的交换等都是通过国际航空法的规定加以确认,是国家利益诉求的直接表达。而国际航空法本质上就是国家之间合意的体现,每一国都有权表达本国的利益诉求,且可通过参加、或退出国际航空条约的方式来直接表达自己的利益诉求。

另一方面,国际航空法也确认自然人和其他社

会组织的航空权利。自然人和其他社会组织也享有相应的航空权利,如:消费者有乘坐航空器的权利、索赔的权利等;其他社会组织也享有参与航空活动的权利,作为独立的市场主体享有自由定价权、运力调配权、自由签订航空运输合同等权利,这些权利均在国际航空法中得到了体现和确认。如1999年《蒙特利尔公约》不仅确认了国家的航空权利,而且确认了消费者和其他社会组织的航空权利。该公约还规定了承运人对消费者的双梯度责任制,就是对双方航空权利的确认。2001年通过的《移动设备国际利益公约关于特定航空器设备问题的议定书》^①是由国家、航空承运人和航空器制造商三方主体共同制定,且这三方的航空权利在该议定书中也得到了确认。

2. 国内航空法的利益表达功能

一方面,国内航空法表达或确认了国家的航空权利。如《民航法》第3条确认了中国民用航空活动的管理机关的航空权利。相关航空行政法规和规章具体承认管理机关的航空权利,主要有:航空保护行政规划权、行政许可权、行政处罚权、行政强制权、行政裁决权、行政确认权等^②。《民航法》第73条规定,国家对空域实行统一管理。

另一方面,国内航空法也应表达或确认其他航空主体的航空权利。主要包括自然人的航空权利和法人及其他组织航空权利,自然人航空权利是指自然人有合理享有航空活动权利;如乘坐航空器的权利,合理利用空域资源的权利,航空运输延误时的索赔权、设计航空器等实体法上的权利以及在航空权利被侵犯时或发生航空纠纷时,享有行政复议、行政诉讼、民事诉讼、仲裁等实体法上的权利。同时,在乘坐航空器等航空活动中,自然人也要遵守法律、行政法规和相关规章制度所规定的义务。法人及其他组织的航空权利是指法人及其他组织有合理开发、利用空域的权利。但同时也必须履行法律、行政法规及规章制度所规定的义务。

(二)航空法的利益平衡功能

利益平衡也称为利益均衡,是指在一定的利益格局和体系下出现的利益体系相对和平共处、相对均势的状态。在法律层面上,利益平衡是指“通过法律的权威来协调各方面冲突因素,使相关各方的利益在共存和相容的基础上达到合理的优化状态。”^[19]表现在航空法领域,是指通过航空法来协调各方在航空利

①2006年3月1日生效,中国于2008年批准。

②如航空器适航证件的颁发、适航标准的制定、航空器权利登记、航空人员执照的授予、机场规划和管理、航线的审批和许可、公共航空运输企业经营许可证的颁发、外国相关证件的承认等,都在航空法中加以明确规定,赋予了相关航空管理机关的航空权利。

益之间的冲突,实现各方航空利益的优化配置。

1. 国际航空法的利益平衡功能

在国际公平与正义原则的指导下,来平衡国家间的航空利益。

一方面,领空主权原则就是国家间利益平衡的一种表现。领空是一国的经济资源,由国家占有、使用、收益和支配。除此以外,凡是未经国家允许而行使上述权力者都是对国家领空主权原则的破坏。为了保证国家能够顺利行使领空主权,《巴黎公约》规定了国家不论大小强弱,都对其领空享有主权。

在国际航空运输领域,国家间通航本质上就是国家利益平衡在国际航空法中的具体表现。如《芝加哥公约》“使国际民用航空得按照安全和有秩序的方式发展,并使国际航空运输业务得建立在机会均等的基础上,健康地和经济地经营”。这里的“机会均等”本身就是国家间利益的一种平衡,在国家间的通航中,“机会均等”产生于利益平衡,“双赢”就是国家间利益平衡的具体体现。任何国家在航空运输领域谋求国家利益的同时,若不尊重对方的利益,国家间航空运输关系就难以正常发展。欧盟对非欧盟国家飞往欧盟的航企,通过法案要征收碳税,就是一个明显的例子。欧盟这种单方面征税行为,违背了利益平衡原则,遭到了多国反对,纷纷提出要对欧盟的这项规定采取反措施。在此压力下,欧盟委员会在2012年12日建议在2013年秋季之前,暂停实施征收碳排放税的措施,同时希望届时召开的国际民航组织代表大会能够就解决这一问题达成一个多边协议。

另一方面,平衡国家利益和其他航空主体的利益也是国际航空法利益平衡功能的体现。如消费者的生命健康权和国家领空主权之间的利益平衡,因国家对其领空享有完全的和排他的主权,凡未经允许而飞入他国的航空器从理论上说都是入侵,国家可采取包括击落该航空器在内的相关措施,来保障“完全的和排他的”主权的行使。但“入侵”的航空器上的人员也享有生命健康权,这已为国际习惯法所确认。在国际航空法中,平衡二者之间的利益是非常重要的,为此,国际民航组织大会于1984年5月10日举行第25届特别会议,“注意到国际民用航空大有助于建立和保持世界各国之间和人民之间的友谊和了解,而其滥用足以威胁普遍安全,注意到

渴望避免各国和人民之间的磨擦并促进世界和平赖以存在的合作,注意到需使用国际民用航空按照安全和有秩序的方式发展,注意到为符合对人道的基本考虑,民用航空器上的人员的安全和生命必须得到保证。注意到在1944年12月7日在芝加哥签订的国际民用航空公约中,各缔约国——承认各国对其领土上空的空间具有完全的和排他的主权,——承允在颁布关于国家航空器规章时,对民用航空器的航行安全予以应有的注意,——同意不将民用航空用于与本公约宗旨不相符合的任何目的,注意到各缔约国决心采取恰当措施,以防止对他国空间的侵犯和将民用航空用于与本公约宗旨不相符合的目的以及进一步加强国际民用航空的安全。”这几个“注意到”实际上就是注意到了领空主权原则(国家利益)和人的生命健康权之间的冲突,如何进行协调的问题,最后通过的《芝加哥公约》第3分条第1款规定:“缔约各国承认,每一国家必须避免对飞行中的民用航空器使用武器,如拦截,必须不危及航空器内人员的生命和航空器的安全。这一条款不应被解释为以任何方式修改联合国宪章规定的各国的权利和义务。”这就是平衡国家领空主权和人的生命健康权之间的关系,是国际航空法平衡国家利益和其他航空主体的利益的最直接体现。再如,习惯国际法中的群岛海道通过权和过境通行权^①等民用航空器所享有的权利,也是平衡国家利益和其他航空主体的利益的表现。

《有关航空器对第三方造成损害的赔偿责任的公约》规定:“希望国际航空运输业务有序地发展,旅客、行李和货物顺利地流通;深信通过一项新的公约,采取集体的国家行动,进一步统一和编纂关于因涉及飞行中航空器的事件而导致对第三方造成损害的赔偿的一些规则,是达到公正利益平衡的最适当而有效的方法。”可见,只有通过签订国际航空条约的方式,不仅能真正平衡国家间的国际航空利益,也能实现国家与其它航空主体之间以及其他航空主体之间的利益平衡。

2. 国内航空法的利益平衡功能

在“可持续发展”理念的指导下,在公平与效率原则的基础上,不仅要使航空法律关系参与主体之间的经济利益加以保护,而且还把航空利益提升到

^①根据1982年《联合国海洋法公约》的规定,所有国家的船舶和飞机均享有在群岛国指定的海道和其上的空中航道内的群岛海道通过权。群岛海道通过权是指按照公约规定,专为在公海或专属经济区的一部分和公海或专属经济区的另一部分之间继续不停、迅速和无障碍地过境的目的,行使正常方式的航行和飞越的权利。过境通行权是指在公海或专属经济区的一部分和公海或专属经济区的另一部分之间的用于国际航行的海峡,各国船舶和飞机享有的,为继续不停和迅速过境的目的而行使航行与飞越的权利。行使过境通行权不能对海峡沿岸国进行任何武力威胁或使用武力,应遵守有关的国际规章、制度和惯例。海峡沿岸国无权制定有关过境通行的法律和规章。

“公共利益”的重要位置予以保护;不仅要关注人们的物质利益,还要关注其履行过程中的精神享受;不仅要关注本代人对航空资源的利用权利,还要关注后代人对航空资源的利用。

一方面,平衡国家、航空企业和消费者之间的利益。

另一方面,平衡军用航空、民用航空以及公共利益之间的利益。由于一国空域资源的有限性,军用航空活动所占空域资源多,民用航空活动所占空域资源就少,反之亦然。如何平衡二者之间的关系,成为各国航空立法的重点。诚然,民用航空活动要获得充足发展,必须要有充足的空域资源,否则民用航空活动的发展就会受到很大的制约,据统计,美国、澳大利亚等航空大国的可航空域,占整个空域的90%之上^[6]。《民航法》第71条规定:“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,使空域得到合理、充分、有效的利用。”这就从法律上平衡了军用航空、民用航空以及公共利益之间的利益。

(三)航空法的利益重整功能

利益重整是指打破传统的利益格局,建立起新的利益格局。在法律层面上,就是要打破旧的法律所规定的利益格局,重新在法律上确立新的利益格局。航空法的利益重整功能也不例外。

1. 国际航空法的利益重整功能

国际航空法是为解决新的航空问题而不断发展的,而这些航空问题又是经济利益、物质利益、短期利益、代内利益与环境利益、精神利益、长远利益、代际利益之间的扭曲与错位而导致。因此,重新调整这几对利益之间的关系就成为国际航空法的主要任务。国际航空法通过设计新的原则与制度来改变人们的价值观念与行为模式。如规范承运人责任制度的国际航空私法的发展历程,就是不断地进行利益重整的过程,这个过程不仅有发达国家和发展中国家之间航空利益的重整,而且还有消费者和承运人之间利益的重整过程。再如,在统一航空器经营人对第三方造成损害赔偿责任的相关公约的发展过程中,不仅协调了国家之间航空利益,而且主要重整了经营人和第三方之间的利益。总体而言,国际航空法现代化的发展历程中,新的国际航空公约取代旧的国际航空公约,无不伴随着利益的重整。

2. 国内航空法的利益重整功能

国内航空法的利益重整功能主要表现在它逐步打破传统的以经济利益为保护核心的利益格局,从而建立了以经济利益、社会利益和航空利益相协

调的利益保护格局。利益的协调,而且还要用与时俱进的观念不断通过修订航空法来重整这些航空主体之间的航空利益,以便通过设计新的原则与制度来改变人们的价值观念与行为模式^[7]。例如,中国1996年颁布的《国内航空旅客、行李运输规则》规定,承运人对旅客的赔偿限额是7万元人民币,而2006年颁布的新的《国内航空旅客、行李运输规则》规定,承运人对旅客的赔偿限额是40万元人民币。再如,在2002年的国务院关于民航改革的相关规定中规定,民用机场要成为真正的企业法人,而2009年国务院颁布的《民用机场管理条例》第3条中,规定了民用机场是“公共基础设施”。

六、航空法的激励功能

法律的激励功能是指法律激发鼓励法律关系的主体从事一定行为的功能。航空法也不例外,也具有激发鼓励航空法律关系的主体从事一定行为的功能。

(一)国际航空法的激励功能

1. 发展国际航空业,促进国家之间的友好合作

航空活动的国际性决定了航空法的国际性,国家之间的通航必须由国家之间通过平等协商等方式进行,否则国际通航便不能实现。国家间法律制度差异较大,一旦发生航空纠纷,特别是国际航空私法纠纷,若没有统一的国际航空私法公约,几无解决之可能。因为仅依航空器上的旅客国籍作为连接点,来确定纠纷解决所适用的法律就很困难。这就会阻碍国际航空运输业的发展,不利于促进国家间的友好合作。因此,国家间通航时,往往通过签订多边航空条约或双边航空条约形式,统一国家间法律制度,以便通航能够顺利进行。国家间通航后,国际交流日益增多。所以,制定国际航空法,就是要鼓励发展国际航空业,鼓励国家间的友好合作。

2. 维护国家航空利益,处理国际航空争端

任何国家要进行国际航空活动都必须与其他国家相互接触和交往。国家相互通航,实际上就是国家间航空权益的相互交换。一国航空利益是否受到侵犯,应依国际航空法的规定加以判断;一国要维护本国的航空利益,也应依国际航空法或者国际法的规定进行。例如,在2001年的中美南海撞机事件中,中国就充分运用国际航空法的规定,揭示了美国严重违反国际航空法的行为,并迫使美国承认违反了国际航空法,维护了中国国家航空利益。

国际航空法对航空争端的解决进行规定,为国家间航空争端的解决提供了法律依据。如《芝加哥

公约》专门规定了一章,争端和违约,从第84条至86条用3个条文^①对国家间航空争端的解决进行了具体规定。再如,《东京公约》第24条第1款规定:“如缔约国之间对本公约的解释或引用发生争端而不能以谈判解决时,经其中一方的要求,应交付仲裁。如果在要求仲裁之日起6个月内,当事国对仲裁的组织不能达成协议时,任何一方可按照国际法院的法规提出申请书,将争端提交国际法院。”《海牙公约》第12条第1款和1971年《蒙特利尔公约》第14条第1款都做出了与《东京公约》第24条第1款相同的规定。

3. 维护国际航空安全和秩序

在国际航空业中,安全始终是第一位的。确保国际航空安全,必须签订国际航空条约,制定统一的标准和措施,并鼓励各国都采取相同的技术标准和措施。如《芝加哥公约》第2款和第3款,激励国家采取相同的航空技术标准,该规定为“(2)采取和实施根据本公约随时建议或制定的有关通信程序、简码、标志、信号、灯光及其他操作规程和规则的适当的标准制度。(3)在国际措施方面进行合作,以便航空地图和图表能按照本公约随时建议或制定的标准出版。”再如,为保障国际航空活动的安全进行,《芝加哥公约》第32条规定,国家在颁发证书所制定的标准“须等于或高于根据本公约随时制定的最低标准。”《芝加哥公约》第44条第1款也规定,设立国际民用航空组织的目的就是要“确保全世界国际民用航空安全地和有秩序地发展。”为保障航空安全和有秩序地运营,国际社会先后签订了《东京公约》《海牙公约》和1971年《蒙特利尔公约》,在鼓励国家加入的同时,鼓励国家将对航空的犯罪在国内法中列为重罪。这些规定,无疑也体现了国际航空法在维护国际航空安全和秩序方面的激励功能。

(二) 国内航空法的激励功能

1. 鼓励发展本国的航空业

鼓励发展本国航空业,是国内航空法激励功能的首要功能。这在各国国内航空法都能找到类似的

条文。例如,1958年《美国联邦航空法》在序言中指出,本法的目的和宗旨之一是管理和促进民用航空活动的发展。1997年《俄罗斯联邦航空法典》在序言中也指出,本法的目的和宗旨之一是确保俄罗斯航空运输业经济发展的需要。《民航法》在第1条中也规定,制定本法的目的之一是“促进民用航空事业的发展”。在第4条中又规定:“国家扶持民用航空事业的发展,鼓励和支持发展民用航空的科学研究和教育事业,提高民用航空科学技术水平。国家扶持民用航空器制造业的发展,为民用航空活动提供安全、先进、经济、适用的民用航空器。”另外,日本、英国、法国以及巴西等国国内航空法中也都有类似规定。可以说,鼓励本国航空业的发展是国内航空法激励功能的首要表现。

2. 鼓励航空法律关系主体守法

国内航空法主要是用来规范航空法律关系主体行为,只有航空法律关系的主体各方都遵守航空法的规定,才能真正维护各方的合法权益,要遵守航空法的规定,就要了解航空法、知悉航空法的内容,这就促使人们要学习航空法,并遵守航空法的规定^[8]。

通过对违反国内航空法的行为人进行制裁,也能间接地“鼓励”人们守航空法的规定。例如,《民航法》中所规定的制裁条款,即承运人应当出具客票、行李票或航空货运单而没有出具,或者出具的客票、行李票或航空货运单欠缺法律所规定的必须记载事项,承运人就不能援引《民航法》中所规定的最高赔偿限额的限制;若承运人故意导致航空事故发生,给消费者造成损害的,也无权援引《民航法》中所规定的最高赔偿限额的限制。承运人要避免被“制裁”,就应按照《民航法》的规定向消费者出具符合法律规定的客票、行李票或航空货运单。对其他航空法律关系的主体来说,也是同样道理。

因此,无论是从维护航空法律关系主体的合法权益来说,还是从航空法本身制定的根本目的而言,航空法都应有鼓励航空法律关系主体守法的功能。

^①《芝加哥公约》第84条规定:“如2个或2个以上缔约国对本公约及其附件的解释或适用发生争议,而不能协商解决时,经任何与争议有关的一国申请,应由理事会裁决。理事会成员国如为争端的一方,在理事会审议时,不得参加表决。任何缔约国可以按照第85条,对理事会的裁决向争端他方同意的特设仲裁庭或向常设国际法院上诉。任何此项上诉应在接获理事会裁决通知后60天内通知理事会。”第85条规定:“对理事会的裁决上诉时,如争端任何一方的缔约国,未接受常设国际法院的规约,而争端各方的缔约国又不能对仲裁庭的选择方面达成协议,争端各方缔约国应各指定一仲裁员,再由仲裁员指定一仲裁长。如争端任何一方的缔约国从上诉之日起3个月内未能指定一仲裁员,理事会主席应代替该国从理事会所保存的合格的并可供使用的人员名单中,指定一仲裁员。如各种仲裁员在30天内对仲裁长不能达成协议,理事会主席应从上述名单中指定一仲裁长。各种仲裁员和该仲裁长应即联合组成一仲裁庭。根据本条或前条组成的任何仲裁庭,应决定其自己的议事程序,并以多数票作出裁决。但理事会如认为有任何过分延迟的情形,可以对程序问题作出决定。”第86条规定:“除非理事会另有决定,理事会对一国际空运企业的经营是否符合本公约规定的任何裁决,未经上诉撤销,应仍保持有效。关于任何其他事件。理事会的裁决一经上诉,在上诉裁决以前应暂停有效。常设国际法院和仲裁庭的裁决,应为最终的裁决并具有约束力。”

3.鼓励航空执法主体认真执法

国内航空法立法的目的在于实施、在于执行,没有航空执法活动,国内航空法就没有存在的价值和意义。这就要求国家行政机关按照航空法的规定认真执法,司法机关应当按照航空法的规定认真处理航空纠纷,保障当事人的合法权益,同时要求这些机关的公职人员要严格按照航空法的规定履行职责、实施航空法。否则,就要受到法律的制裁。对

此,《民航法》从第191条到212条专门对违反航空法的违法和犯罪行为规定了按照《刑法》^①进行相关制裁,这就从负面鼓励航空执法主体认真执行航空法的规定,从而体现了国内航空法的激励功能。《民用机场管理条例》第83条^②也作出了类似规定。另外,鼓励人们监督航空执法工作也是国内航空法的激励功能之一。

参考文献:

- [1] 沈宗灵. 法理学[M]. 北京:北京大学出版社,2001:82.
- [2] 孙国华,朱景文. 法理学[M]. 北京:中国人民大学出版社,1999:54.
- [3] 拉扎列夫. 法与国家的一般理论[M]. 王哲,王成英,刘远生,译. 北京:法律出版社,1999:118.
- [4] 赵震江. 法律社会学[M]. 北京:北京大学出版社,1998:214-215.
- [5] 公丕祥. 法理学[M]. 上海:复旦大学出版社,2001:82.
- [6] 刘德厚. 广义政治论—政治关系社会化分析原理[M]. 武汉:武汉大学出版社,2004:213-214.
- [7] 黄泰岩. 试论行政审批制度的政治功能[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2006(6):786-790.
- [8] 付子堂. 法律功能论[M]. 北京:中国政法大学出版社,1999.
- [9] 贺富永. 航空运输法研究[M]. 北京:科学出版社,2014:85.
- [10] 贺富永. 航空运输自由化背景下我国航空运输中的政府参与研究[J]. 理论探讨,2008(3):73-76.
- [11] 夏兴华. 发展航空经济促进产业结构调整和经济发展方式转变[J]. 中国党政干部论坛,2011(6):4-8.
- [12] 贺富永. 航空法学——总论与体系研究[M]. 北京:科学出版社,2013:56.
- [13] 佚名. 航空业增长也关系到全球经济[EB/OL].(2010-05-27)[2015-03-20]. http://www.chinajilin.com.cn/lilun/content/2010-11/02/content_2112935.htm.
- [14] 佚名. 打破波音空客的“禁飞区”[N]. 成都商报,2008-05-12(05).
- [15] 陶鑫良,袁真富. 知识产权法总论[M]. 北京:知识产权出版社,2005:17-18.
- [16] 曹三明,夏兴华. 民用航空法释义[M]. 沈阳:辽宁教育出版社,1996:157.
- [17] 贺富永. 航空法学基本理论研究[M]. 北京:科学出版社,2014:76.
- [18] 贺富永. 全球化背景下我国航空运输业政府管理体制改革的历程及方向探析[J]. 中国行政管理,2013(6):32-36.

Research on the Function of Air Law

HE Fuyong

(College of Humanities and Social Sciences, Nanjing University of Aeronautics & Astronautics, Nanjing 210016, China)

Abstract: Air law has social function, economic function, political function, interest regulation function and incentive function of the general function of the law. They are different from general legal function of the specific connotation because of the particularity of the adjustment object. Air law in adjusting aviation activities should achieve social effect, including maintaining the order of aviation, promoting the development of the aviation industry, resolving disputes between the subjects of aviation legal relations. The development of air law serves the country's political needs, so as to control air power, configure aviation resources and regulate the political behavior in aviation. Air Law can provide a code of conduct for the safety and orderly operation of the aviation market. Due to the scarcity of aviation resources, it needs to regulate the interests by air law in order to achieve the interest expression, balance and reorganization of aviation subjects. The performance of incentive function by air law is to develop air transportation and friendly relations between the countries. If air law is legislated, changed, abolished and released, it should be based on the ability of the air law to deal with the individual or the society.

Key words: the function of air law; aviation safety; the order of aviation; aviation authority; interest controlling

[责任编辑:箫姚]

①因《民航法》的制定工作先于1997年《刑法》,故《民航法》中对相关航空犯罪依照《刑法》规定进行处罚,《刑法》是指1979年《刑法》。

②《民用机场管理条例》第83条规定:“国家工作人员违反本条例的规定,有下列情形之一的,由有关部门依法给予处分:(一)不依照规定实施行政许可;(二)不依法履行监督检查职责;(三)不依法实施行政强制措施或者行政处罚;(四)滥用职权、玩忽职守的其他行为。”