第一章
航空安保法的一般理论

本章学习目标：通过本章的学习，使学生理解航空安保法的概念、本质和特征，了解航空安保法的作用，理解航空安保法的渊源的含义，掌握航空安保法的立法体系，了解航空安保法的适用范围，掌握各种国家管辖权原则的含义和应用，为后续内容学习奠定基础。

航空安全员承担了航空器在飞行中的安保工作，在航空安保整体工作中发挥着重要的作用，因此，调整客舱安保工作的法律自然也是航空安保法体系中的重要组成部分。虽然航空安全员主要承担的是飞行中客舱安保的工作，但为了让大家更好地理解客舱安保的立法，帮助航空安全员更好地履行岗位职责，我们有必要基于我国法律的一般理论，对航空安保法做一个总体性的介绍。

第一节　航空安保法的概念、本质和特征

案例导入

小张同学在学习《中华人民共和国民用航空安全保卫条例》时，看着看着不禁笑出声来，说："为什么会有在机场控制区内禁止狩猎、放牧、晾晒谷物和教练驾驶车辆这种奇怪的规定啊？还有为什么在办理承运手续时，不核对乘机人和行李的直接责任人员，对他们这么严重的违法违规行为，处罚仅仅是警告和五百元以下罚款？"老师向小张解释，这是二三十年前的立法。小张立马迫不及待地问道："为什么不赶紧出台一部新的法规呢？"

请问：我们该如何解答小张同学的疑问呢？

一般而言，对于"法律"可以从广义和狭义两个角度去理解。广义的法律是指一切国家机关依照法定权限和程序制定的规范性法律文件，是整体意义和抽象意义上的法律，包括宪法、法律、行政法规、地方性法规和规章等。狭义的法律，就我国目前的立法体系而言，指的是国家最高立法机关，即全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会制定的规范性文件。航空安保法中法的规范主要是以法律、行政法规和民航规章的形式出现。因此，本书所称的航空安保法是从广义上加以理解的。

一、航空安保法的概念

基于法的一般概念，航空安保法指的是国家有关立法机关制定或认可的，由国家强制力保障实施的，体现为法律、行政法规、规章和国际条约等多种形式的，主要关于航空安保工作实施过程中相关各方主体的权力和职责、权利和义务的国际、国内法律规范的总和。

二、航空安保法的本质

法的本质是决定法的存在和具有各种表现形式的根据。从法的一般概念可以看出，法的本质集中体现在以下几个方面。第一，法的正式性，又称法的官方性、国家性，是指法是由国家制定或认可的并由国家强制力保证实施的正式的、官方确定的行为规范。第二，法的阶级性，是指在阶级对立的社会，法所体现的国家意志实际上是统治阶级的意志。第三，法的物质制约性，是指法的内容受社会存在这个因素的制约，其最终也是由一定社会物质生活条件决定的。

从整体性角度出发，作为整个法律体系的其中一个细小分支的航空安保法在本质上也具有同一性。航空安保法的本质具体表现以下三个方面。

第一，航空安保法的正式性体现在无论就其形成方式、实施方式，还是表现形式来看，航空安保法都是正式的国家制度的组成部分。首先，航空安保法的正式性体现在其总是由有关立法机关按照一定的权限和程序制定或认可的，立法机关主要包括全国人民代表大会及其常务委员会、国务院和交通运输部等。其次，航空安保法的正式性还体现在其总是依靠正式的权力机制保证实施，例如，对于扰乱机场和客舱秩序的行为人，公安机关可以依法给予其行政处罚，对于实施非法干扰行为者，可以给予刑事处罚。最后，航空安保法的正式性也体现在其总是借助于正式的表现形式予以公布。人类早期社会曾经历过一定的神秘法时期，之后在法的发展历史上，法一般都以官方文件的方式加以公布。近代以来，法的表现形式趋于规范化，包括法律文件的格式、名称、术语、结构都有一定的规格和要求。例如，《中华人民共和国立法法》《行政法规制定程序条例》《规章制定程序条例》和《民航规章立法技术规范》等法律、法规和规范性文件就对立法形式进行了明确的规定。航空安保法的正式性表明了其与国家权力存在着密切的联系，直接形成于国家权力，是国家意志的体现。

第二，航空安保法的阶级性体现在其总是上升为国家意志的统治阶级意志的反映。《中华人民共和国宪法》第一条即规定："中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。"这一条有关国体的规定充分表明我国的统治阶级是广大无产阶级。因此，航空安保法反映的是广大无产阶级的意志，是打击极少数敌视和破坏社会主义制度的敌对势力、敌对分子的有力法律武器。当然，从航空安保工作的实际来看，并非所有对民用航空活动实施扰乱行为或是非法干扰行为的人员都可以被划归到敌对势力或敌对分子中。实施这些行为，尤其是扰乱行为的人员其实很大一部分可能仍然属于广大无产阶级中的一员，那航空安保法为什么要将其作为规范对象呢？原因主要在于，法所体现的国家意志从表面上看，具有一定的公共性、中立性。这种意志由于形成于与社会相脱离的国家，因而具有统摄全体社会成员的"公共性"优势。然而，由于国家形成于阶级矛盾不可调和的历史时期，因此，法必然反映阶级对立时期的阶级关系。法所体现的国家意志实际上只能是统治阶级意志，国家意志就是法律化的统治阶级意志。统治阶级为什么"自愿"接受法律的约束呢？由于国家具有公共权力和普遍权力的形式，因此，通过国家意志表现出来的统治

阶级意志也就具有高度的统一性和极大的权威性。鉴于此，统治阶级总是把自己的共同意志和根本利益通过法律加以确认。要求所有社会主体对法律的一体化遵守，维护和保持良好的社会安全和秩序，恰恰也是对本阶级最大利益的维护。

第三，航空安保法的物质制约性主要体现在其内容是由统治阶级的物质生活条件决定的。法律是社会的组成部分，也是社会关系的反映；社会关系的核心是经济关系，经济关系的中心是生产关系；生产关系是由生产力决定的，而生产力则是不断发展的；生产力的发展最终导致包括法律在内的整个社会的发展变化。我国航空安保法体系的建立过程正体现了这一点。相较于发达国家，我国的民航事业具有底子比较薄、起步相对晚、初期发展速度较慢等特点。基于这样的发展状况，我国的民航法体系发展尚存不足。我国虽然在 20 世纪 70 年代末 80 年代初就加入了《东京公约》《海牙公约》和《蒙特利尔公约》，但直到 1996 年，我国才制定和颁布了《中华人民共和国民用航空法》，这是我国国内法中第一部民航法。然而，自此以后，我国直到现在仍然没有形成一个专门的、独立的民航法律部门，而在当前我国由民航大国努力发展为民航强国的背景下，《中华人民共和国民用航空法》也亟待修订。作为民航法律体系的一个分支，航空安保法在立法上自然也显得滞后。然而，进入 21 世纪以后，随着中国民航事业的发展，民航的立法也正在迅速进行规范和完善。这些历程充分反映了法的发展离不开社会的物质生活条件，法作为上层建筑，不得不受到特定经济基础的制约。

三、航空安保法的特征

航空安保法除了具有一般国家立法都有的强制性、规范性等特征外，还主要具有以下三个特征。

（一）国际性和国内法的统一

民用航空器的诞生使人们的活动半径不断增大。飞机的发明，使国家和地区间的交往变得快速而便利。因此，飞机迅速成为国家和地区间重要的交通工具。与其他交通方式不同，飞机在很多时候需要突破国家的界限，需要利用人类共同的空气空间。在共同利用和相互交往的过程中，要求国家和地区之间对民用航空器飞行的规则等方方面面进行协调和统一，直接促成了《国际民用航空公约》（即《芝加哥公约》）的签订。

然而，飞机在给人们带来便利的同时，也为航空犯罪提供了极具诱惑的场所。民用航空器由于天然存在的弱点，同时对民用航空的犯罪行为又容易形成较大的国际影响，使得极少数对社会不满的人和恐怖势力越来越倾向于针对民航实施非法干扰行为。发生在航空器的犯罪行为不同于在一国境内的犯罪，最主要的差异在于发生在航空器上的犯罪，特别是发生在国际航线上的犯罪行为可能涉及国家管辖权的问题，而司法管辖又关乎一个国家的主权。因此，国际社会有必要对航空犯罪行为的管辖等一系列问题形成统一的规则。同时，20 世纪六七十年代至今，航空犯罪活动日益猖獗，而且国际航空犯罪往往涉及多个国家和地区。为了更好地打击犯罪，加强各国和地区间的合作显得非常重要。在国际民航组织（ICAO）和各国政府的努力下，迄今为止，国际社会就航空安保方面已经签订了不少公约，除了《东京公约》《海牙公约》和《蒙特利尔公约》及《蒙特利尔公约补充议定书》，还包括对这三个公约的修订——《蒙特利尔议定书》《北京议定书》和《北京公约》等。此外，《国际民用航空公约》以附件的形式，专门规定了针对航空安保的标准和建议措施。这些公约的签订以及国际社会在

打击航空犯罪和扰乱行为方面合作的不断深入，也明确体现了航空安保法的国际性。

虽然航空安保法具有显著的国际性，但其也具有国内法的一般特征。原因包括两个方面。一方面，并非所有的非法行为都发生在国际航班上，这些行为在国内航线上同样会出现，由于此时一般不存在涉外因素，因此完全可以根据国内法进行处理。而且即便此时存在涉外因素，例如犯罪行为人为外国人或无国籍人，或者受害人是外国人或无国籍人，按属地管辖的原则，我国同样有管辖权，可以适用我国的国内法。另一方面，我国航空安保法在调整范围上具有特殊性，上述国际公约主要是针对航空犯罪行为，虽然在共同打击扰乱秩序的行为方面，国际社会也做出了一定的努力，但效果始终难以尽如人意。我国航空安保法的调整范围却不仅限于此，除了犯罪行为外，还主要包括一些违反民航运输规定的扰乱行为，这些行为可能尚达不到犯罪的严重程度。

（二）实体法和程序法的统一

从法规定的具体内容来看，法可以分为实体法与程序法。实体法是具体规定人们在各个社会活动领域中的主要权利和义务（或职权和职责）的法，如民法、刑法、行政法等。程序法是指为保障权利的实现和义务的落实而规定的有关程序或手续的法，如民事诉讼法、刑事诉讼法等。

从这个角度出发，法律规范自然也可以分为实体法规范和程序法规范。

在与航空安保工作相关的法中，《中华人民共和国刑法》和《中华人民共和国民用航空安全保卫条例》等主要规定的是具体的权利和义务，是实体法。而扰乱行为处置中经常适用的《中华人民共和国治安管理处罚法》中除了实体的权利和义务，还有专章规定了处罚程序，《航空安全员合格审定规则》中也有很多有关管理程序的规定，再加上航空犯罪后续审判工作要适用的典型程序法——《中华人民共和国刑事诉讼法》等，足以证明航空安保法还具有程序法的内容。因此，航空安保法在内容上是实体法和程序法的统一。

（三）航空安保法是公法

公法与私法的划分，最早是由古罗马法学家乌尔比安提出来的："公法是关于罗马国家的法律，私法是关于个人利益的法律。"依照此标准，私法遵循当事人意思自治原则，确立财产所有权，保障自身利益的追求，如民法、商法。公法是利用国家权力，宏观调整社会财富分配，调整国家与公民的关系，维护国家利益的法律，如行政法、刑法、诉讼法。

航空安保法针对的是航空犯罪等非法干扰行为和违反民航运输规定的扰乱行为，目的是维护民航运输秩序，保护人民生命财产的安全。因此，在制定和适用法律过程中，航空安保法主要涉及的都是行政法、行政诉讼法、刑法和刑事诉讼法等公法。

在航空安全员执勤的过程中，还有人认为航空安全员作为航空公司职员与机上旅客之间发生的联系应为合同关系（即私法关系），但航空安全员的执勤是基于国际公约和国内法确认的机长的治安权，在机长授权下航空安全员的客舱安保执勤工作本质上具有行政执法性质。我国曾有观点认为："机长是作为承运人航空公司的代理人，机长行使的权力显然不是公权，而是私权，所谓私权就是指公民、法人和其他组织依法享有的私人权益，它是市场经济的权利和目的。[①]"然而，一方面，治安本来就应该属于公权力调整的范畴，而从性质和行使

① 参见车彤：《浅论机长治安权与空警执法权的关系》，载于《四川政法管理干部学院学报》2007 年第 3 期。

的目的上看，机长治安权维护的是人民生命财产安全甚至是国家安全这样的公共利益和国家利益，相比生命健康权和国家、公共利益，保护公共运输企业的财产只是治安权行使目的中相对小的一部分。另一方面，机长治安权行使的主要依据是行政法规和规章。因此，从执法主体性质上看，似乎机长和航空安全员行使的是私权，但就权力的本质和保护的利益，以及权力行使的法律依据而言，机长治安权应该是属于公权力的一部分。因此，航空安保法应该归属于公法的范畴。

导入案例评析

通过本节的学习，我们知道了航空安保法和所有的法一样，具有物质制约性，其立法技术、制定的内容等一定和当时的立法水平、行业发展的实际情况及当时的社会经济发展水平紧密相连，我们很难在特定时空条件下制定出一部超越时代的法。在制定《中华人民共和国民用航空安全保卫条例》的20世纪90年代，我国经济还不够发达，群众生活水平还有待提高，民航业的发展也尚处于蓄势待发的阶段，故针对当时实际发生的危害航空安全的事例，在禁止的行为中作了一些现在看来似乎有些不可思议的列举，同时对一些违法行为，罚款的数额也相对较低。法的这种滞后性之所以不能迅速得到改善，一方面是法具有相对稳定性；另一方面其制定和认可的过程需要经过有权机关特定的、严格的立法程序，具有正式性。值得欣慰的是，我国近年来正在通过修订和新的立法，不断完善航空安保法的体系，在立法上保障航空安保工作的顺利开展。

第二节　航空安保法的作用

案例导入

国内某航班，平飞阶段，位于35C和35B的旅客孙某和李某因为座椅扶手的问题发生了争执，经过周围旅客的劝解以及航空安全员的法律宣讲，李某不再说话，但孙某仍然不依不饶，继续辱骂，甚至动手殴打李某，众人纷纷指责孙某。当班航空安全员见劝阻无效，经请示机长后，在旅客的帮助下，对孙某实施了管束措施。航班落地后，孙某被移交给了降落地的机场公安局。机场公安局经过调查，依据《中华人民共和国治安管理处罚法》的相关规定对其进行了行政处罚，事后该事件被当地电视台进行了报道。

请问：该案反映了航空安保法的哪些作用？

法的作用泛指法对社会产生的影响，故航空安保法的作用就是指航空安保法对社会产生的影响。依据法的基础理论，法的作用可以分为规范作用与社会作用，航空安保法也不例外。

一、航空安保法的规范作用

由于法律规则均包括假定条件、行为模式和法律后果三个部分，因此，航空安保法自然也就具有以下五种规范作用：指引、评价、教育、预测和强制。

指引作用是指航空安保法对人的行为具有引导作用。在这里，行为的主体是个人。航空安保法通过规定什么是扰乱行为和非法干扰行为等内容，使个人明确哪些行为是不能做

的，哪些行为是可以做的。

评价作用是指航空安保法可以作为一种行为标准，起到评判和衡量他人行为是否具有合法性的作用。这里评价的对象是他人。在利用航空安保法现有法律规范评价他人行为的基础上，也可以促进本人更好地知法和守法。

教育作用是指通过航空安保法的实施对一般人的行为产生直接或间接的示警或示范作用。例如，对劫机行为人的刑事处罚可以教育其他人，尤其是那些潜在的、意欲进行航空犯罪的人员，打消其犯罪念头，消除其犯罪心理。航空安保法的教育作用对于强化公众的航空安保意识，促使公民自觉守法具有重要作用。

预测作用是指凭借航空安保法的存在，人们可以预先估计自己的行为会产生什么样的法律后果，从而对自己的行为做出合理的安排。社会规范的存在就意味着行为预期的存在。而行为的预期是社会秩序的基础，否则公众就会在社会生活中无所适从。

强制作用是指可以通过制裁违反航空安保法的行为来强制人们守法。这里强制作用的对象是违法者的行为。强制的目的在于实现法律的规定，保证公平正义，维护法律的权威和尊严，保障航空运输的有序和安全。

二、航空安保法的社会作用

首先，有利于维护航空运输的正常秩序，保障群众交通出行的便利与安全。航空安保法的切实施行，可以有效地打击有关航空运输的违法和犯罪行为，提高人们自觉守法的意识，从而确保航空运输安全、有效地运行，也能为货物的流转、邮件的运输和人们的出行提供坚强有力的保障。

其次，有利于维护国家安全和社会稳定。2014 年 4 月 15 日，习近平总书记在主持召开中央国家安全委员会第一次会议时，首次提出并阐述了总体国家安全观。党的二十大报告也明确提出：“推进国家安全体系和能力现代化，坚决维护国家安全和社会稳定”。航空安保法的有效实施是保证空防安全的重要手段，而空防安全既是航空安全的“半壁江山”，也是反恐工作的重点，是构成国家总体安全的社会安全的重要组成部分。

最后，有利于经济的安全稳定发展。民航业是国家的重要战略产业，在经济社会的发展中发挥着不可或缺的作用。安全是发展的基础，稳定是强盛的前提，空防安全的维护是航空业发展的基础。空防安全事件可能会带来难以估量的直接和间接损失，因此，航空安保法的有效实施在保障空防安全，防范和制止航空违法犯罪行为的同时，也成为保障总体国民经济安全稳定发展的基石之一。

导入案例评析

通过本节的学习，我们可以知道本案主要体现了航空安保法的规范作用，经过航空安全员的法律宣讲，李某知悉航空安保法的相关规定后，主动放弃了争执甚至殴打的行为，反映了航空安保法对行为人的指引和预测作用。旅客纷纷对孙某的行为进行指责，说明旅客正在依据航空安保法的规定对孙某的行为进行合法性的判断，体现了评价作用。公安机关对孙某的制裁维护了公平和正义，保障了航空运输的正常秩序，也使得孙某接受了应有的处罚，对其将来类似行为的产生起到了抑制作用，因此反映了航空安保法的强制作用。之后新

闻媒体对本案的报道为众多电视观众看到，起到了宣传和普法的效果，反映了航空安保法在实施过程中的教育作用。

第三节　航空安保法的渊源

案例导入

某国内公共航空运输企业在经营过程中违反了相关规定，未按规定执行航空安全员飞行值勤期限制、累积飞行时间、值勤时间限制和休息时间的要求，违规派遣航空安全员刘某参与执勤，而刘某在明知自己的工作安排不符合执勤限制和休息时间要求的情况下，仍然违规接受了派遣。以上行为被民航主管部门查实，遂责令该公共航空运输企业停止违法行为，并处以三万元罚款，同时，对接受违规派遣的航空安全员刘某处以1000元罚款。处罚结果出来以后，有空勤人员认为处罚似乎并不重，甚至可以说很轻。

请问：为什么《中华人民共和国反恐怖主义法》和《中华人民共和国安全生产法》规定的处罚却可以达到数十万元，甚至责令停产停业整顿呢？

一、法的渊源的概念

法的渊源指法的源泉、来源、源头。在历史上，学者们通常将法的渊源分为历史渊源、本质渊源、思想理论渊源、效力渊源、文件渊源、形式渊源等来加以认识。

我国目前所讲的法的渊源一般有实质意义法的渊源和形式意义法的渊源两种不同的解释。在实质意义上，法的渊源指法的内容的来源，如法渊源于经济或经济关系。在形式意义上，法的渊源也就是法的效力渊源，指一定的国家机关依照法定职权和程序制定或认可的具有不同效力和地位的不同表现形式，即根据法的效力来源不同，划分的法的形式，如制定法、判例法、习惯法、法理等。在我国，对法的渊源的理解，一般指效力意义上的渊源，主要是各种制定法。

二、当代中国法的渊源

当代中国法的渊源主要为以宪法为核心的各种制定法，包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、民族自治法规、经济特区的规范性文件，规章，特别行政区的法律，国际条约、国际惯例等。

（一）宪法

宪法是一个民主国家最根本的法的渊源，具有最高的法律效力，一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触，是国家最高权力的象征或标志。宪法的权威直接来源于人民。

《中华人民共和国宪法》于1982年通过并施行，至今共有五个修正案，最近一次修正案是在2018年3月11日第十三届全国人民代表大会第一次会议通过的。

（二）法律

法律有广义、狭义两种理解。广义上讲，法律泛指我国一切立法机关依照法定程序制定

的规范性文件；狭义上讲，法律仅指全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会制定的规范性文件。这里仅指狭义的法律。在当代中国法的渊源中，法律的地位和效力仅次于宪法，高于行政法规、地方性法规和规章。

全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构和其他基本法律。全国人民代表大会常务委员会制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改，但是不得同该法律的基本原则相抵触。全国人民代表大会常务委员会的法律解释同法律具有同等效力。

《中华人民共和国立法法》规定，下列事项只能制定法律：国家主权的事项；各级人民代表大会、人民政府、监察委员会、人民法院和人民检察院的产生、组织和职权；民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度；犯罪和刑罚；对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚；税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度；对非国有财产的征收、征用；民事基本制度；基本经济制度以及财政、海关、金融和外贸的基本制度；诉讼制度和仲裁基本制度及必须由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的其他事项。

全国人民代表大会通过的法律由国家主席签署主席令予以公布。法律应当明确规定施行日期。签署公布法律的主席令载明该法律的制定机关、通过和施行日期。

法律签署公布后，法律文本以及法律草案的说明、审议结果报告等，应当及时在全国人民代表大会常务委员会公报和中国人大网以及在全国范围内发行的报纸上刊载。在常务委员会公报上刊登的法律文本为标准文本。

法律根据内容需要，可以分编、章、节、条、款、项、目。编、章、节、条的序号用中文数字依次表述，款不编序号，项的序号用中文数字加括号依次表述，目的序号用阿拉伯数字依次表述。

（三）行政法规

行政法规是指国家最高行政机关，即国务院，根据宪法和法律所制定的规范性文件，其法律地位和效力仅次于宪法和法律，高于地方性法规和规章。

行政法规可以就下列事项作出规定：一是为执行法律的规定需要制定行政法规的事项；二是《中华人民共和国宪法》第八十九条规定的国务院行政管理职权的事项。

目前我国行政法规的数量远远超过全国人大和全国人大常委会制定的法律的数量。

行政法规由总理签署国务院令公布。行政法规签署公布后，及时在国务院公报和中国政府法制信息网以及在全国范围内发行的报纸上刊载。在国务院公报上刊登的行政法规文本为标准文本。

依据 2001 年 11 月国务院发布，2017 年修订的《行政法规制定程序条例》，行政法规的名称一般称“条例”，也可以称“规定”“办法”等。国务院根据全国人民代表大会及其常务委员会的授权决定制定的行政法规，称“暂行条例”或者“暂行规定”。国务院各部门和地方人民政府制定的规章不得称“条例”。

行政法规根据内容需要，可以分章、节、条、款、项、目。章、节、条的序号用中文数字依次表述，款不编序号，项的序号用中文数字加括号依次表述，目的序号用阿拉伯数字依次表述。

（四）地方性法规、民族自治法规、经济特区的规范性文件

地方性法规是一定的地方国家权力机关根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不

同上位法相抵触的前提下，依法制定的在本行政区域内具有法的效力的规范性文件。

民族区域自治是我国的一项基本政治制度。民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例，但应报全国或省、自治区、直辖市的人民代表大会常委会批准之后才生效。

经济特区是指我国在改革开放中为发展对外经济贸易，特别是利用外资、引进先进技术而实行某些特殊政策的地区。经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常务委员会根据全国人民代表大会的授权决定，制定法规，在经济特区范围内实施。

（五）规章

规章是行政性法律规范文件，从其制定机关而言可分为两种。

（1）由国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构以及法律规定的机构，根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内，制定的规范性文件。部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项。

（2）省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府，根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，依照法定程序制定的规范性文件。

部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力，在各自的权限范围内施行。部门规章应当经部务会议或者委员会会议决定。地方政府规章应当经政府常务会议或者全体会议决定。

部门规章由部门首长签署命令予以公布。地方政府规章由省长、自治区主席、市长或者自治州州长签署命令予以公布。

部门规章签署公布后，及时在国务院公报或者部门公报和中国政府法制信息网以及在全国范围内发行的报纸上刊载。地方政府规章签署公布后，及时在本级人民政府公报和中国政府法制信息网以及在本行政区域范围内发行的报纸上刊载。

在国务院公报或者部门公报和地方人民政府公报上刊登的规章文本为标准文本。

依据2001年制定，2017年修订的《规章制定程序条例》的规定，规章的名称一般称“规定”“办法”，但不得称“条例”。规章用语应当准确、简洁，条文内容应当明确、具体，具有可操作性。法律、法规已经明确规定的内容，规章原则上不作重复规定。除内容复杂的外，规章一般不分章、节。

（六）特别行政区的法律

《中华人民共和国宪法》第三十一条规定：“国家在必要时得设立特别行政区，在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。”这是“一个国家、两种制度”的构想在宪法上的体现。特别行政区实行不同于全国其他地区的经济、政治、法律制度，在立法权限和法律形式上具有特殊性，特别行政区的法律、法规在当代中国法的渊源中成为单独的一类。

全国人民代表大会已于1990年4月和1993年3月先后通过了《中华人民共和国香港特别行政区基本法》和《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》，并分别于1997年7月1日和1999年12月20日开始施行。

（七）国际条约、国际惯例

国际条约是指我国作为国际法主体同外国缔结的双边、多边协议和其他具有条约、协定性质的文件。条约生效后，根据“条约必须遵守”的国际惯例，对缔约国的国家机关、团体和公民具有法律上的约束力，因而国际条约也是当代中国法的渊源之一。

国际惯例是指以国际法院等各种国际裁决机构的判例所体现或确认的国际法规则和国际交往中形成的共同遵守的不成文的习惯。国际惯例是国际条约的补充。

三、中国航空安保法的渊源

由于民航行业和航空安保工作的特点，我国航空安保法的渊源主要集中在以下方面。

（一）法律

我国几乎没有直接就航空安保工作作出规定的法律，其中仅《中华人民共和国民用航空法》中存在部分和航空安保的条款。《中华人民共和国反恐怖主义法》和《中华人民共和国安全生产法》经常作为航空安保规章的制定依据，《中华人民共和国刑法》和《中华人民共和国治安管理处罚法》等则是航空安保工作中违法犯罪行为的定性和违法犯罪行为人法律责任承担的依据。

（二）行政法规

与航空安保工作直接有关的行政法规只有一部，即《中华人民共和国民用航空安全保卫条例》，其中对运输机场、公共航空运输企业和民航安全检查等工作进行了总体和原则上的规定。

（三）规章

航空安保规章涉及全行业的安保工作规范，主要是部门规章，具体包括《公共航空运输企业航空安全保卫规则》《民用航空运输机场航空安全保卫规则》《公共航空旅客运输飞行中安全保卫工作规则》《航空安全员合格审定规则》和《民用航空安全检查规则》等。

《民航规章立法技术规范》（MD-LR-2013-01）重申了规章基本体例为“规定”与“办法”，不得为“条例”，规章名称应该与其体例相一致。同时，该文件也明确，实践中还有“实施细则”“规则”“决定”“规范”等。我国航空安保规章大多以“规则”[①]形式出现。

（四）国际条约

航空安保国际条约体现了国际社会在航空安保工作协同与合作方面的努力，是各国共同打击危害航空安全与秩序等行为的重要保障。

迄今为止，我国已经批准或加入的涉及国际航空安保工作的条约主要有《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》）、《制止非法劫持航空器的公约》（即《海牙公约》）、《制止危害民用航空安全的非法行为的公约》（即《蒙特利尔公约》）以及对《蒙特利尔公约》起补充作用的《制止在用于国际民用航空的机场发生非法暴力行为以补充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公约〉的议定书》（即《蒙特利尔公约补充议定书》）、《制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》（即《北京公

① 相比较“规定”与“办法”，“规则”更侧重于技术性与操作性，用于对某些技术性、操作性较强的工作的规定。