国外法制

航空法动向

赵维田

一九八六年初，到北美初步调查了一下国际航空法的新动向："少管"(deregulation，直译应为"减少管理")的问题，颇有点感触。

什么叫"少管"？顾名思义，它是相对于多管或者管得过死而言的。严格说起来，这是经济政策所使用的语言，并非法学概念。在资本主义社会传统里，长期认为：经济是企业家的事情，政府干预（管理）得越少，经济越繁荣①。但是，对有些特定经济部门，例如通讯、交通运输等所谓"公用事业"，却是从一开始就主张政府要"管理"（regulation）的。因为这类"公用"经济部门直接关系到广大群众的利益，而且容易为少数人操纵。尤其是对航空，它更与国防有密切关系，当然更要管理。因此，民用航空作为公共运输的新兴运输部门，从其发展伊始，就被置于政府的直接控制与管理之下。以世界上航空最发达的美国来说，在1938年制定联邦航空法时，就规定了要设置一个由国会和总统共同领导的机构——民用航空航天局（CAB）专司管理之责。这个局握有准司法大权，从航线开辟，由哪儿家航空公司经营该航线，航班次数以至票价多少，往往由这个局确定、审批或裁决。结果，管得越多，统得越死，弊端百出，民怨鼎沸，阻碍着民航发展。1975年一位经济学家提出了一个切中时弊的新对策："少管"。其理论根据是：对航空市场亦应和其他商业市场一样，一切通过市场自由竞争决定，把政府干预减至最低限度。谁愿经营哪条航线，每周开几次航班，票价多少，由各航空公司决定（在形式上仍保留有审批手续）。1976年卡特政府采纳了这种"少管"政策，1978年国会正式制定了"减少对空运企业管理法"。几经曲折，1985年起连民用航空航天局（CAB）的管理权也给取消了。

这种政策实行后的社会效益如何？总的说，效果是好的：票价降低了，有的航空公司从纽约到旧金山（其距离相当于北京至广州往返）的票价99美元，老百姓高兴；航班次数增加，坐飞机的人多了；给各航空公司千方百计改善经营添了动力与活力，出现了"人民快车"、纽约航空公司等一批新起的经营大众化企业。当然也有副作用的一面，例如据说已有125家航空公司破产。1月9日我在纽约看到《纽约时报》上一篇文章说，位居美国第五的环球航空公司每天赔一百万美元。

从1978年起，美国把这种"少管"政策推行到国际之间，先后与荷兰、联邦德国、比利时等一批国家签订了"自由式"双边航空协定。所谓"自由式"是相对于国际航空管理中"百慕大式"而言的。国际航空法的格局是由1944年芝加哥"国际民用航空公约"确定的：各国对本国领空拥有主权，一国飞机飞经、飞入他国的权利，要经过该他国的批准或同意。这就是说，由双边按对等原则来规定对国际航班的管理模式。1946年英美率先在百慕大签订了一种标准模式的航空协定（通称"百慕大式"）。其后，遍布全球的双

① 这是三十年代前美国流行的政治格言。三十年代大经济危机时罗斯福新政，开始改变了这种局面。以后，政府对经济有不同程度的干预。

边航空协定网，基本上都遵循这一模式。这种模式中，从航线、指定航空公司、运力（飞机型号、航班次数）等都按对等原则，卡得比较严。而运费（票价）则是由“国际航空运输协会”（IATA）①，经由国际会议统一制定，各国不得自行其是。美国推行的“自由式”航空协定，冲破了百慕大式限制，提倡在航空市场上竞争，双方政府对从票价、航空公司数目、航班次数，都尽量少管。当然，在国际上实行“少管”，涉及的因素要比国内复杂得多，但“自由式”协定却基本上保持了“少管”的主要特征。或者说，“自由式”协定基本上是“少管”的法律形式。实行几年来的统计数字表明：在跨北大西洋航空市场（世界上最大航空市场）取得了双方都还满意的效果。在此形势下，原来持抵制态度的英国、加拿大、澳大利亚等国，态度上有了转变。预计将在英美、英加、美加之间签订三个“自由式”航空协定，从而形成了国际航空法中一股颇具影响力的潮流。

目前，对“自由式”航空协定，法国、意大利、日本等国仍持不同程度的抵制或观望态度。一般认为，在航空发达国家与第三世界国家之间，不宜采取此种模式。当然，就国内航空而言，我认为，“少管”政策我国也还有借鉴价值。

专题讨论

关于法的本质属性的思考

——与殷勇同志商榷

蒋兆康

什么是法律？法律的本质属性是什么？这是法学有史以来一直争议的问题。可以这样说，不同的阶级，从不同的利益观出发，对此有不同的看法。西方一些思想家、法学家对法的看法主要有以下观点：神学派将法归结为上帝意志的体现；自然法学派认为法是人类理性和人民公意的体现；哲理法学派认为法是作为理念的自由；历史法学派将法推崇为世代相传的“民族精神”的表现；分析法学派又强调“法是一种强制秩序”；社会法学派把法解释为“以国家强制力保障的社会生活条件的总和”，仅仅是一般的“社会控制器”。中国历史上的思想家们认为法是“天意神旨”、“自然”、“理”等等。总之，关于法的本质的学说有史以来，众说纷纭，莫衷一是。十九世纪四十年代，马克思主义法学的产生，对法又有了新的认识：法是由物质条件所决定的统治阶级集体意志的体现。马克思、恩格斯批判地吸取了以往关于法的研究成果，并在研究大量现实材料的基础上，在辩证唯物主义和历史唯物主义指导下，开辟出认识法律现象的新途径。

随着社会主义建设实践的深入发展和马克思主义理论的不断丰富，我国法学界也正在对

① “国际航空运输协会”，是世界各国航空公司之间的民间组织，但它的决定要经各国批准后如能生效。