

国际航空产品责任事故中 美国联邦航空局的适航责任探析

——以“埃航空难”为例的分析

张超汉

【摘要】埃航空难波音737机型全球停飞事件引发了美国联邦航空局在航空产品的适航监管与认证方面承担的适航责任问题,揭露其在适航验证与监管工作中委任代表制度存在的矛盾与冲突。该问题不仅涉及该机构内部行政责任的划分与委任机制的授权限度,更影响到受害人权益的保护和航空产品安全标准的审查。联邦航空局对此空难无须根据联邦航空法规和《联邦侵权赔偿法》规定的自由裁量权例外条款承担适航行政责任。美国最高法院对联邦航空局是否应承担适航责任的类似案件所作的判例实践,为埃航空难联邦航空局适航责任的豁免提供了另一种思路。我国在借鉴联邦航空法规建立中国特色适航法律体系的基础上,应反思埃航空难折射的适航法律问题,着重完善适航管理委任制度,通过限制适航委任比例与委任责任的范围,补充适航监管制度中的制裁措施,为国产大飞机的适航认证与飞行安全夯实制度根基。

【关键词】埃航空难;联邦航空局;适航责任;适航法规;委任制度

【作者简介】张超汉(1982-),男,甘肃武威人,西北政法大学国际法学院、军民融合发展研究院副教授,法学博士、博士后,硕士生导师,研究方向:国际公法、国际航空法(陕西 西安 710063)。

【原文出处】《河北法学》(石家庄),2019.12.122~133

【基金项目】教育部人文社会科学研究青年基金项目《冲突地区民航飞行风险预防机制及中国对策研究》(19YJC820070);陕西省教育厅哲学社会科学重点研究基地项目《“一带一路”国际多式联运法律问题研究》(17JZ074)阶段性研究成果。

一、引论:研究背景、现状及问题

2019年3月10日,埃塞俄比亚航空公司的一架波音737-MAX 8客机从其首都亚的斯亚贝巴飞往肯尼亚首都内罗毕途中失事,搭乘该航班的149名乘客和8名机组成员无一生还。这是波音737-MAX 8型飞机继去年10月印尼狮航空难后不足半年内发生的第二起重大事故。埃航空难发生的第二天,美国联邦航空局(Federal Aviation Administration,以下简称FAA)发布了针对波音737-8和737-9(737MAX)机型的国际持续适航指令,并声明:“外部报告显示该事故与2018年10月29日发生的印尼狮航空难之间有

相似之处,迄今为止我们尚未获取可以得出任何结论或采取任何行动的数据。”^①而在拥有波音737-MAX8全球运营总架数近1/4的中国已于同一天率先发出“暂停飞行令”,此后多国相继全面或部分停飞或禁飞波音737-MAX8型飞机。直至美国当地时间3月13日,FAA不得已下令停飞该款客机。该空难引发了百年航空史上前所未有的大规模停飞事件。波音公司总裁4月4日在波音官网上发表声明,承认最近两起波音737客机空难均因飞机自动防失速系统被迎角传感器的错误数据激活所致^②。这一因产品设计缺陷引发的航空产品责任事故使得作为

制造商的波音公司深陷诉讼泥沼^③,同时也使负有民航适航监管职责的FAA成为舆论抨击的焦点。

FAA作为航空产品的适航管理机构,此次空难引发了其在航空产品的适航监管和适航认证方面承担的适航责任问题。美国《西雅图时报》3月17日刊文披露,FAA因缺乏资金和技术资源,多年来一直授权波音公司承担更多的证明其飞机安全性的工作^④。这一报道使业界对FAA作为适航机构所负有的监管职责产生了质疑,造成了全球飞行恐慌,掀起了受害人向美国政府提起适航责任索赔的浪潮。对此问题,国外学者早已对美国的适航制度及FAA承担的适航责任问题进行过深入研究,且相关法院对FAA承担适航责任的司法实践也颇为丰富^⑤。但在国内,很少有学者结合具体案例对FAA适航责任的认定进行过探讨,仅有的几篇成果也仅停留在对FAA适航基本制度的初步介绍和解读上^⑥。

目前,中国自主研发的C919大飞机已完成4架次试飞。作为波音737MAX和空客A320NEO的直接竞争机型,C919要想进入欧美航空市场,就必须通过美国联邦航空局和欧洲航空安全局的适航认证。以埃航空难为警钟,为防范航空产品责任风险,防止航空产品责任诉讼泛滥,保障我国适航审定机构的权益和促进刚刚起步的大飞机制造业的发展,我们有必要深入研究美国航空产品责任判例实践及FAA在埃航空难中承担适航责任的应然性与实然性,从而为完善我国适航法规体系、健全适航管理机制提供有益的经验与启示。

二、美国联邦航空局承担适航责任的基础及其适航法律机制

(一)国际适航安全标准及美国的适航管理要求

1944年《国际民用航空公约》为规范全球民航安全的宪章性法律文件,其在第44条中规定了国际民用航空组织(以下简称ICAO)“确保全世界国际民用航空安全、有秩序地发展”的宗旨。ICAO及大会通过制定、采纳和修订被视为国际通行标准或推荐做法的19个公约附件,实现了国际民航活动的高度标准化。在适航安全方面,该公约第31条规定:“凡从事国际航行的每一航空器,应具备有该航空器登记国

发给或核准的适航证。”航空器的适航证是用于证明航空器处于安全状态且具有行政性质的证件,一般由航空器国籍国的适航机构颁发。该公约附件8-《航空器适航性》制定了各种航空器适航性的国际标准与建议措施。尽管ICAO强调适航标准的一致性,但是,并未强制要求成员国适用其适航标准,而是将该标准作为适航要求的底限,希望成员国将航空器适航制度制订得尽可能与之一致^⑦。也即每个主权国家都可以自由地制订符合本国国情的综合和详尽的适航性法规,或选择、采用或接受另一缔约国所制订的法规。而各国国内法规必须保持的适航水平主要体现在附件8规定的广泛的标准之中。目前,FAA对航空产品进行合格审定的适航标准是国际社会公认的标准之一,符合ICAO附件规定的标准。从实践来看,FAA合格审定过程基本基于国内标准,而非直接依据ICAO规定的国际标准,但其均在附件8规定的最低标准和要求之上^⑧。

民用航空器的适航性通常分为初始适航性(Initial Airworthiness)与持续适航性(Continuing Airworthiness),相应地,民用航空适航机构的监管也被分为初始适航管理和持续适航管理两个阶段。这两个阶段紧密联系、互相影响,被视为一个以适航为中心的立法、执法与监督的整体过程。美国联邦航空局作为承担美国适航工作的主管机构,履行保障航空器安全与管理职责。在美国的适航法律体系中,初始适航管理针对民用航空器的设计、制造等问题。FAA通过拟定的相关适航规章、标准和程序——如美国联邦航空法规(Federal Aviation Regulation,以下简称FAR),对民用航空器进行设计批准、生产批准和适航批准等管理。通过初始适航审定(主要为型号合格审定和生产许可审定)的民用航空器才有资格取得“适航证”。持续适航管理则集中在民用航空器投入运行后的使用、维修等方面,其规则非常复杂,并随着技术的发展不断变化和更新^⑨。FAA在此阶段参与和协助飞行事故的调查,针对存在的安全隐患及时发布“适航指令”^⑩,保证其符合适航安全标准,以确保民用航空器具备安全的飞行状态。

美国作为全球航空制造大国,在保障航空飞行

安全方面,无论是承担适航审定工作的联邦航空局还是波音公司,都建立了较为完备的适航管理与标准体系,并严格履行了国际民航组织规定的适航要求。尽管在以上两个阶段中,FAA 承担的职责不同,但其持续适航管理贯穿于适航工作的全过程,对航空器飞行风险的评估影响重大。

(二)美国民用航空产品适航法律机制——适航委任管理制度的产生

目前,美国民用航空器适航技术与管理体系已非常成熟。FAA 依托美国世界领先的航空制造业,已被默认为全球最具影响力的适航管理机构,其适航技术与标准亦成为全球其他国家或地区制定本国适航规范的范本,如欧盟和我国国内立法基本上都是借鉴 FAR 的适航标准来建立自己的适航法规体系。

FAA 的二级适航法规体系可分为两类:一类属于法规性文件,其执行具有强制性,如联邦航空法规、特殊联邦航空条例、专用条件、技术标准规定、适航指令、联邦航空条例修正案;另一类属于非法规性文件,不具有强制性,而是作为咨询、指导或交流之用,如咨询通报、指令、规章制定通告、科学技术报告和使用问题报告等⁶⁹。

与完备的适航法规体系相应的是,FAA 拥有较为健全的组织架构。其中,航空安全部门是其总部最重要的部门之一,负责航空器认证、生产批准、持续适航以及飞行员、机械师和其他与安全相关的职位的认证等工作⁷⁰。它下设的航空器合格审定司是负责航空器适航的关键机构,拥有 1300 多名工程师、科学家、检查员、试飞员和其他专家,负责监督所有美国民用航空产品和外国进口产品的设计、生产、适航认证和持续适航项目的审批工作⁷¹。2017 年 7 月,航空器合格审定司的组织结构有所调整和变动,旧有的某些部门与理事会不再作为其组织结构的一部分。改革后,该机构由执行理事办公室、行政支持人员、可替代燃料项目人员和六个部门(组织绩效部、国际部、政策与创新部、合规与适航部、系统监督部、企业运营部)组成⁷²。

在目前较为完善的适航法规体系与适航审定部

门的基础之上,FAA 虽拥有相当数量的航空技术专业人员,但在美国如此庞大的航空制造业面前就显得力不从心。更何况 FAA 为运输部的下属行政机构,其职能基本以行政管理与监督为主,工程师不可能有足够的时间和精力来学习、监督和测试所有适航项目,也不可能有足够的技术专长来做到这一点⁷³。在此情况下,因适航审定和管理工作的客观需求,美国适航委任管理制度应运而生,并在实践中发挥着极为重要的作用。

事实上,自 20 世纪 40 年代起,作为美国 FAA 前身的民用航空局(Civil Aeronautics Administration,以下简称 CAA)就已经实施了委任管理制,但当时的委任制还仅为委任某些机构中的个人承担一定的适航审定工作。该制度发展至今在实践中已基本形成了委任代表制和委任机构授权制两种形式,相关内容在现行 FAR 第 183 部的 C 与 D 分部中有明确规定。对大飞机制造商而言,FAA 选择委任机构授权制对其批准将是局方和制造商双赢的选择⁷⁴。例如,FAA 就长期授权波音公司为委任机构以代表 FAA 行事,此项授权系统使 FAA 专注于航空安全与认证的同时,将日常的合规性事项委派给制造商并允许其优先审查相关问题,以确保其技术专家致力于航空产品的检验与各类数据的分析等工作,但自始受 FAA 的严格监督⁷⁵。

三、美国联邦航空局适航责任的认定及其司法实践

(一)美国联邦航空局承担的适航责任之辩

安全是航空业永恒的主题。美国波音公司作为全球最大的民用航空器制造商,其生产的民用航空器每时每刻穿梭于世界各地,因而由各类产品缺陷⁷⁶引发的航空事故也往往牵涉诸多复杂因素。作为适航审定的政府主管机构,FAA 承担的适航验证工作无疑属于其履行的行政职责之一。因此,对于其适航责任的研究除了要关注一般行政责任的规定外,还应聚焦与适航有关的法规对适航责任这一特殊行政责任类型的规制。FAR 第 15 部就就对 1946 年《联邦侵权赔偿法》(Federal Tort Claims Act,以下简称 FTCA)下的行政索賠作出了相关规定,即因 FAA 在工作

范围内的疏忽或不法行为致使人员伤亡或财产损失,可以适用本规定提出行政赔偿诉讼。该法允许私人在联邦法院就代表联邦政府的人员所犯的大多数侵权行为起诉美国,将联邦政府作为此类诉讼的被告,主张由此产生的责任。

美国《联邦侵权赔偿法》的规定表征了对国家主权豁免的有限放弃,允许公民对政府提出某些侵权索赔,并使联邦政府以与私人主体相同的方式和程度,对因过错或过失行政行为承担侵权责任^⑩。在埃航空难中,波音737-MAX 8客机在起飞后不久坠毁,事发一个月后波音公司才承认其产品存在设计缺陷。也就是说,波音737-MAX 8的基本安全性能在其最初的设计环节就存在严重漏洞,未达到适航安全的最低标准。而FAA在737-MAX 8未达到技术状态评估要求和安全检测标准的情况下仍向此款机型颁发了适航证,其行为是否应依FAR第15部和《联邦侵权赔偿法》的规定承担相应的行政责任?对此,笔者认为,FAR第21部中明确规定了生产许可证、零部件制造人批准书和技术标准规定项目批准书持有者的责任,其中涉及“确保其(航空制造企业)产品符合适航性所必需的设计数据”这一责任内容。这意味着,航空制造企业是承担最基本的航空器适航责任的主体,737-MAX 8适航性最低标准的缺失首先应追究航空制造商的过失责任。FAA作为审批适航证件的行政机构,仅能在航空制造企业提供有关适航的基础数据之上完成测试与认证,除非航空器制造方主动纠正或与FAA共同处理航空产品的设计漏洞,否则,FAA因技术或人员限制很难独立对航空器具体机型的设计与构造进行无懈可击的验证。更何况,FAA对航空产品适航认证的业务量居全球前列,基于对机构正常运转及行政效率的考量,若判定FAA对埃航空难中航空产品适航安全的缺失存在疏忽并要求其依照相关法律承担行政责任,那么今后在正常的适航认证中,FAA无疑需承担更多的行政工作并产生额外的负担,波音公司也很可能避重就轻推卸其应承担的责任。

但是,这并不意味着FAA不承担其他行政责任。4月14日《西雅图时报》刊文质疑FAA将新波音

客机的大部分安全分析下放给波音公司的做法,并指出FAA在最终监督方面存在诸多不足^⑪。时隔3月,《纽约时报》也于7月27日发文爆料产品安全监管机构在波音MAX项目上几乎将控制权完全交给了波音公司,一些重要的机构官员对于像自动防失速系统这样的重要系统一无所知^⑫。FAA所扮演的角色原本应立于航空产品制造人,但其委任制度的运用,实际上却将部分验证程序交由制造人或其受雇人执行^⑬。

实际上,在波音737-MAX 8两起空难之前,FAA委任制度中的角色冲突问题就已极具争议性,其中大多数争论都围绕由美国道格拉斯公司生产的DC-10客机所引发的重大航空事故展开。1974年一架DC-10客机由巴黎飞往伦敦途中因货舱舱门于半空发生爆炸而在巴黎郊区坠毁,机上346人全部死亡。但在此事故发生的两年前,也有一架DC-10客机因相同原因致货舱门脱落,所幸未造成人员伤亡。尽管当时FAA的相关部门在调查事故之后,拟发布一份针对DC-10客机的适航指令以防止类似事件再次发生,但是FAA的行政长官与道格拉斯公司达成了一项君子协议,决定由道格拉斯公司纠正并修复事发机型,因此不需要发布FAA适航指令。FAA西部办公室最后果然未就DC-10舱门系统进一步发布适航指令^⑭,直至1974年悲剧发生。

诚然,历史不能反复推演,我们亦无法证明适航指令是否真的能够避免空难。但事实上,问题的要害并非在于是否发布适航指令,而在于FAA的行政长官认为作为飞机制造商的道格拉斯公司有能力强用自己的方式处理好航空器故障,并将关乎航空安全的重要事项全部交由其完成。至此,FAA委任制度中角色冲突的矛盾不言而喻——即保证航空安全、严格规范被委任方权限的同时又因自身机构的局限性仍须适时适度的“依赖”被委任方。即使FAR第183部严格规定了FAA有权在一定范围内授权合格的私人或机构承担某些适航审定工作,但任何权力的行使都应受“比例原则”的约束^⑮,FAA应当重视授权限度的平衡问题,在“委托授权”的“度”上合理权衡所涉各方因素。在本案中,如果FAA确如报道

所说将客机的安全认证任务过多地转于波音公司,不仅可能使FAA内部的某些行政机构架空,成为有适航认证之名却无审定过程之实的“空壳子”,也恐难免让外界怀疑是否存在官商结合的内幕。

委任制度的实施是为了更好的服务于航空器适航并促进航行安全,其存在具有客观性与必要性。但是,任何制度都具有两面性,如果过度依赖该制度或过度信任被委任方,不仅会影响对航空产品安全性的判断,更有可能减弱对被委任方的监管。另外,在FAA适航安全授权的监管问题上,笔者认为,FAA自身和其上属美国交通部应该在充分调查事实的基础上严格规范适航安全认证的授权范围,把控适航认证的主次环节;在行政责任划分和委托方面明确标准、权限与应承担的责任;在委任制度的监督管理中适当引入一定的制裁措施,以此增强被委任方的责任意识 and 适航安全观念。

(二)美国联邦航空局承担适航责任的司法实践

美国法院有诸多因FAA适航认证的疏忽而对联邦政府提起诉讼要求其承担适航责任的司法实践,最著名的判例是“美国诉里约格朗德航空公司”(United States v. Varig Airlines)^⑩案。此案中,美国最高法院将两起航空器失火的案件(另一起为“苏格兰联合保险公司诉美国”(United Scottish Insurance v. United States)^⑪进行合并审理。在第一批案件中,被告(Varig Airlines)的飞机在飞往巴黎途中厕所发生火灾,机上124人因吸入大量火灾产生的有毒气体而死亡。被告声称CAA在检查波音707飞机时存在疏忽并向不符合CAA防火标准的飞机颁发了型号证书。而另一起案件中,被告人Dowdle所有的DeHavilland Dove飞机前行李舱在半空中着火,致使飞机坠落并烧毁,所有乘客死亡。两起案件中被告均根据《联邦侵权赔偿法》起诉美国,并要求FAA为适航认证中的疏忽承担适航责任。

美国第九巡回法院依据加利福尼亚州法的“好撒玛利亚人(Good Samaritan)”^⑫原则认定检查和证明飞机适航性的私人主体应对疏忽检查负责。但最高法院认为,没有迹象表明波音707的垃圾箱或DeHavilland Dove的客舱加热器实际上是由FAA的检

查员或代表进行检查或审查的^⑬,满足FAA航空安全标准的基本责任在于制造商,而不是FAA,FAA也并不是航空产品安全性的担保人。FAA通过“抽查”计划完成其监测功能,旨在鼓励制造商和运营商完全遵守最低安全要求。FAA运用这一合规审查机制显然是受《联邦侵权赔偿法》规定的自由裁量权例外原则所保护的政府行为^⑭。该法第2680条a款规定了自由裁量职能例外(Discretionary Function Exception),即:“本章的条款……不适用于以下各项:(a)基于政府雇员以应有的谨慎实施法律或规则的作为或不作为提起的权利请求,无论该法律或规则是否有效;或者基于联邦行政机关或政府雇员行使或执行、未能行使和执行裁量权或职责提起的权利请求,无论该裁量权是否被滥用。”^⑮根据此规定,FAA即可在符合此例外原则的条件下主张免责。该自由裁量职能例外条款排除了FAA在认证商业航空器的过程中产生的侵权行为。最后,联邦最高法院根据第2680条规定的自由裁量职能例外判决FAA不能依《联邦侵权赔偿法》承担适航责任,并撤销了美国第九巡回上诉法院的判决。

美国是传统的普通法系国家,联邦最高法院的判例具有一定的指导作用。可以说,该典型判例为FAA在与之类似的埃航空难中是否也会成为受害人(航空公司、受害乘客家属,受害航空公司的飞行员等)提起行政诉讼的对象,并承担由此产生的适航责任提供了一种参考。

四、我国适航法律体系的现状及埃航空难对我国适航管理工作的影响与启示

20世纪80年代,中国民用航空局以《国际民用航空公约》的有关附件为基础,以FAR为主要参考,整合已制定的规章和发布的文件,开始进行适航立法工作。经过多年的努力,我国适航管理法规和文件体系已基本建立,适航管理工作已有法可依^⑯。目前,我国适航法规和文件体系基本可分为两个层次:第一层次为与适航有关的法律、行政法规和规章,即《中华人民共和国民用航空法》《中华人民共和国民用航空器适航管理条例》(以下简称《适航管理条例》)和《中华人民共和国民用航空器国籍登记条

例》与《中国民用航空规章》(CCAR);第二层次是与适航有关的规范性文件,实际上是为执行第一层次的法律法规而制定的实施细则,包括管理程序(AP)、咨询通告(AC)、管理文件(MD)、工作手册(WM)、信息通告(IB)和表格(CH)等。适航法规文件具有一定的强制性,从事民航活动的部门与人员必须严格遵守。但同时,适航标准和要求也会随着民航实践的发展与科学技术的进步而有所提高。

(一)我国适航法律法规体系存在的问题及其反思与完善

我国适航法律法规体系虽然已健全和完备,但“全”不代表“优”。目前,适航法律法规仍然存在不少问题,影响并制约着适航管理工作的具体实施,甚至有可能阻碍民航事业的发展。其中,适航法律体系缺乏切实有效的外部监督机制是影响航空产品安全性的最大阻碍。

当前,各国民用航空适航管理机构在初始适航与持续适航这两个阶段,普遍把适航管理立法、执法与监督几个阶段融为一体,贯穿到适航验证的全过程、全程序当中。当然,我国民用航空适航管理机构也不例外。具体来讲,中国民用航空局具有制定部门规章并建立适航管理体系、负责民航各类证件审定并承担民航安全监督和检查的职责,各地区管理局及新疆管理局在民航局的领导下执行与民航有关的法律法规及民航局的各类规章、标准外,还负责辖区内适航证件的认证与民用航空活动的持续监督检查等工作。其中,《适航管理条例》第3条对民用航空器的适航管理做出明确定义,即根据国家的有关规定,对民用航空器的设计、生产、使用和维修实施以确保飞行安全为目的的技术鉴定和监督,直接体现了国家对适航管理工作具有严格的监督职权。也即依照现有的适航法律体系,中国民用航空局不仅承担适航规章与标准的制定工作,同时还成为适航工作的执行者与监督者,扮演三重角色和身份。这种三位一体的“集权”现状一方面确实有利于全国适航工作顺利、高效的开展,毕竟只有具备民航专业知识与技能的民航机构及其工作人员才能胜任此项业务。另一方面,正是由于这样的专业特性,才有了滋

生权力“放纵”的土壤。长此以往,这将对我国民航行政管理工作和飞行安全积累了潜在的危险因素,如前文所述,FAA在波音停飞事件中暴露的缺陷也与此不无关系。

因此,逐步规划并完善我国适航法律体系中的监督机制应成为当前保障航空安全的关键任务之一。如果说民航局对适航工作的监管作为内部监督已初具雏形的话,那么外部监督的建立则应成为全面监督机制部署的重点。对此,《民用航空行政许可工作规则》(CCAR-15)第52条虽然作出了“个人和组织发现违法从事民航行政许可事项的活动,有权向民航行政机关举报,民航行政机关应当及时核实、处理”的规定,但是这一规定过于笼统,且未进一步对举报的途径、方式等详加说明,不具有具体的指导意义。笔者认为,适航法律体系外部监督机制的建立应更加强调和注重可操作性问题,即在监督主体上,可考虑社会组织尤其是同样具有民航专业技术的航空企业或航空业相关协会的监督;在程序方面,明确外部监督的范围、方式与具体程序,使其具备可行性;在保障环节,对监督主体的权益保护、违反适航法律法规的后果等相关机制和配套措施上进行重点规定。

(二)我国适航主管机构承担适航责任的法律依据

在我国,民航适航主管机构根据相关规定为航空器准予从事民航飞行颁发适航证的活动实际上是一种具体的行政许可行为。按照《中华人民共和国行政许可法》(以下简称《行政许可法》)第七章的规定,对于违反行政许可规定的主体应承担行政许可法律责任,而作为行政许可相对人的民用航空器制造商和行政机关及其工作人员若违反行政许可的规定均应承担相应的行政责任或刑事责任。对于民航局的行政责任,除了《行政许可法》有所规定外,《中华人民共和国民用航空法》(以下简称《民用航空法》)第212条对具有失职行为的民航机关工作人员应承担的法律责任也作了统一规范^⑥。此外,国务院颁布的《适航管理条例》第25条也作了进一步延伸规定,“民航局从事适航管理的工作人员,利用职务之便营

私舞弊的,应当给予行政处分;情节严重,构成犯罪的,由司法机关依法追究刑事责任”。但值得注意的是,该《适航管理条例》仅对适航管理人员“利用职务之便营私舞弊”这一种行为有所规制,因玩忽职守等过失行为产生的责任后果,仍应适用《民用航空法》第212条的规定。

至于民航局“对外”承担的行政责任,《适航管理条例》第24条规定:“民航局因适航管理工作的过失造成人身伤亡或者重大财产损失的,应当承担赔偿责任,并对直接责任人员给予行政处分;直接责任人员的行为构成犯罪的,由司法机关依法追究刑事责任。”这一条确立了适航工作中民航局因过失导致公民、法人或其他组织人身或财产受到重大损害所应承担的责任原则——即民航局对外承担行政赔偿责任^⑧、对内对直接责任人员进行相应的行政或刑事责任追究。在此,通过与美国 FAR 第15部和《联邦侵权赔偿法》的规定对比可知,美国行政机关可以就行政行为承担民事侵权责任,而在我国对其损害只有行政赔偿的方式。另外,《行政许可法》第76条规定:“行政机关违法实施行政许可,给当事人的合法权益造成损害的,应当依照国家赔偿法的规定给予赔偿”。由此可推知,对于民航局在适航认证过程中违反此规定对申请行政许可当事人之外的主体造成损害的情况,该法并没有适用的空间。但《中华人民共和国国家赔偿法》未局限于此,根据该法第3条和第4条的规定,与具体行政行为有关的利害关系人也可以作为行政赔偿的请求人,并享有获得赔偿的权利^⑨。此外,《民航行政机关行政赔偿办法》(以下简称《赔偿办法》)第5条和第6条也明确规定了民航行政机关及其工作人员行使行政职权侵犯受害人人身或财产权益时受害人有权取得赔偿的范围^⑩。笔者认为,该《赔偿办法》中的“受害人”不仅指民航行政机关作出具体行政行为时的行政相对人(大多为航空制造企业),还应包括因其具体行政行为受到人身或财产损害的行政第三人,如因适航管理机关的过失行为而使其人身或财产受到侵害的无辜乘客。除此之外,对于赔偿的程序、方式、计算标准与费用等在《赔偿办法》中也有具体规定^⑪。综上,如果我国民

航适航主管机构在适航监管过程中因过失等行为造成航空事故,受害人有权依上述法律法规主张行政责任赔偿。

(三)埃航空难停飞事件对我国适航管理工作及管理体制的影响与启示

埃航空难发生后的第二天,我国民航局就发出通知要求国内航空公司暂停波音737MAX-8飞机的商业运行。首先,对于此次停飞的性质,根据《行政许可法》第68条“行政机关在监督检查时,发现直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全的重要设备、设施存在安全隐患的,应当责令停止建造、安装和使用,并责令设计、建造、安装和使用单位立即改正”的规定,民航局在发现波音737MAX-8具有危害公共安全与人身、财产安全的可能时责令该型航空器停止使用是一种对行政许可的监督行为。可以说,此次停飞充分反映出我国民航局在行政监督中的敏锐性,体现了民航局对飞行安全 and 人权保障的极大重视。

以埃航空难停飞事件为警示,国产大飞机不久进入国际市场后,一旦发生飞行事故,我国航空器制造商和承担适航认证的民航机关有可能面临受害人提起产品责任和适航责任索赔之诉的法律风险。为防范航空产品责任诉讼泛滥和保护我国国家利益,笔者认为,考虑到未来可能发生的政治环境变化,我国民航局在适航行政监管方面参考欧美适航审定规则的同时,也要对非欧美体系的民用航空器持续适航管理保留一定的包容性^[6],并创新性地制定适合我国国产飞机生产、制造与飞行的监管体系;在适航责任的承担与委任方面,出台较为详尽的实施细则,提高行政责任信息的透明度。

其次,就我国当前的适航管理体制而言,我国在参照FAR体系的基础上,已建立了符合本国实情的适航监管体制,也同样制定了适航委任代表制度。民航局对委任管理形式,充分考虑了FAA从个人委任向机构委任的发展趋势,并在实际运行中借鉴吸收了欧洲航空安全局机构批准的相关要求和程序。其中,CCAR-183整部即为《民用航空适航委任代表和委任单位代表管理规定》,确立了民航行政机关以

外的个人与单位从事有关民用航空适航审定与检查工作的委任制度。这类委任事实上是一种行政委托行为,即民航局在其职权职责范围内依法将其行政职权或行政事项委托给有关个人与单位,受委托方以民航局的名义行使职权并实施管理行为,由此产生的法律责任由民航局承担。尽管CCAR-183规定了适航代表的范围和管理事项等内容,但并未涉及有关委任限制的规定,如民航局应以何种限度进行委任、以何标准衡量行政委托的比例问题等。民航局作为民航行政主管部门,在依据法律法规制定规章的同时应当对其权利委托的广度和深度进行一定程度的制约,在使行政委任制度充分发挥其优势、带动民航局适航认证与审定工作有效开展的情况下,应明确委任的“边界”概念,确定适当的适航委任比例范围,在此基础上对适航责任进一步细化,以免出现过授权某些个人或机构承担适航安全审定工作从而对适航安全产生威胁的现象。

此外,CCAR-183第五章虽然规定了委任制度的监管内容,但就其实质而言,委任代表违反有关规定的,民航行政机关只责令其改正;情节严重的,也仅为暂停或解除其委派。这样的监管未免“流于形式”,对于委任代表在委任期间违反规定、对适航安全造成严重后果应如何处理等问题也只字未提。委任代表制度作为适航审定体系中不可或缺的一部分,在排除适航审查障碍、提升适航认证效率及缓解适航机关人力资源紧张等方面发挥了关键作用。健全的监督管理体制是保障委任代表制度良好运行的重要组成,更是维护适航稳定的坚实后盾。民航行政机关应当在委任制度的监管方面增加相应的惩罚性制度,防患于未然,以对委任代表从事适航工作起到警示作用。

结语

目前,国产C919大飞机的研发、生产如火如荼,在获得欧美国家适航国际认证方面已取得了突破性进展。我国大飞机产业的发展也进入了从“制造硬实力”向“制度软实力”转型的关键期^[7]。民航局在适航安全审定方面严格遵守国际民航公约有关适航的标准和要求,确保了我国生产的大飞机在国内外

市场安全高效地运行,有力地保障了与美国波音和欧洲空客的竞争。

民用航空器的适航审定不仅是国家民航事业的工作需要,更是一种社会责任,关系到每一位乘客与机组人员的生命安全,是一项持之以恒的任务。埃航空难的惨痛教训再次敲响了全球民用航空产品适航安全的警钟。在负责航空产品安全第一关的波音公司未能保障其航空器具有适航安全的基本性能、确保飞行安全的前提下,FAA无须依据FAR与《联邦侵权赔偿法》的规定承担适航审定方面的行政责任。对于FAA应承担的适航责任我们应以理性的态度分析与对待,其在诸多司法判例中利用自由裁量权例外条款进行免责抗辩的实践可为我国理论与实务界提供参考。从我国民航适航安全的角度出发,埃航空难为我国国产大飞机的研发和航空制造业的长远发展带来了诸多启示。我国应立足自身发展实情,严把产品质量关,严格遵守适航审定程序与认证标准,防范产品责任诉讼风险,以法治保障大飞机产业又快又稳发展。

注释:

① Continued Airworthiness Notification to the International Community, https://www.faa.gov/news/updates/media/can_2019_03.pdf, 最后访问日期:2019年7月31日。

② Boeing CEO Dennis Muilenburg Addresses the Ethiopian Airlines Flight 302 Preliminary Report, <https://boeing.mediaroom.com/2019-04-04-Boeing-CEO-Dennis-Muilenburg-Addresses-the-Ethiopian-Airlines-Flight-302-Preliminary-Report>, 最后访问日期:2019年9月3日。

③截至2019年5月28日,全球有19家航空公司对波音公司提出了索赔,其中有13家来自中国。转引自《唯一向波音索赔的美航司:赔偿不急,怕复飞也没人坐》, https://www.guancha.cn/internation/2019_05_31_503893.shtml, 最后访问日期:2019年8月29日。

④ See John R. Harrison and Phillip J. Koleczynski, Government Liability for Certification of Aircraft?, *The Journal of Air Law and Commerce*, Vol. 44, 1978, pp. 23-44; Carolina Lenz Anderson, The Effects of Aircraft Certification Rules on General Aviation Accidents, *The Dissertation of Doctor of Philosophy in Avia-*

tion of Embry-Riddle Aeronautical University, 2013; Tim Scorer, The Liability of Aircraft Manufacturers and Certification Authorities in de United Kingdom, Air Law, Vol. X, 1986(1), pp. 28-43; John Saba, The Tort Liability of The United States Government for Negligent Inspection and Certification of Aircraft, A Thesis of the Degree of Doctor of Civil Law of McGill University, 1985.

⑤参见焦连跃,李华星:《从FAA看如何加强我国民航适航管理》,载《西北工业大学学报(社会科学版)》2009年第3期,第43-47页;洪德彬:《民用航空产品适航管理的权威性规章——美国联邦航空条例FAR-21部的介绍与分析》,载《航空标准化与质量》1988年第5期,第15-19页;蔡景等:《民用航空器适航管理》,北京航空航天大学出版社,2018年版;陈诗麒:《国际民用航空器适航责任研究》,华东政法大学硕士学位论文,2014年。

⑥Aviation Safety(AVS),https://www.faa.gov/about/office_org/headquarters_offices/avs/,最后访问日期:2019年7月31日。

⑦ Aircraft Certification Service, https://www.faa.gov/about/office_org/headquarters_offices/avs/offices/air/,最后访问日期:2019年7月31日。

⑧ Aircraft Certification Service— Organizational Structure and Functions, https://www.faa.gov/documentLibrary/media/Order/FAA_Order_8100.5C.pdf,最后访问日期:2019年7月31日。

⑨ Certifying Boeing's Airplanes, <https://787updates.newairplane.com/Certification-Process>,最后访问日期:2019年8月25日。

⑩主要表现为设计缺陷、制造缺陷、警示或指示缺陷三种类型。

⑪28 U. S. C. 2674.

⑫467 U.S. 797(1984).

⑬614 F. 2d 188, 188(9th Cir. 1979).

⑭该原则旨在保护在紧急情况下提供帮助的人,但重大过失、故意或肆意不端行为不在该法保护范围。See California Health & Safety Code 1799.102.

⑮467 U. S. 797, 815.

⑯467 U. S. 797, 816.

⑰1995年《中华人民共和国民用航空法》第212条规定:“国务院民用航空主管部门和地区民用航空管理机构的工作人员,玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊,构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,依法给予行政处分。”

⑱所谓民用航空行政赔偿是指民航行政机关及其工作人员行使行政职权,侵犯公民、法人或其他组织的合法权益,造成损害的,民航行政机关作为赔偿义务机关应当承担的赔偿责任。参见尤春媛:《民用航空行政法律规制研究》,法律出版社2018年版,第239-240页。

⑲1995年《中华人民共和国国家赔偿法》第3条规定:“行

政机关及其工作人员在行使行政职权时有下列侵犯人身权情形之一的,受害人有取得赔偿的权利:(一)违法拘留或者违法采取限制公民人身自由的行政强制措施的;(二)非法拘禁或者以其他方法非法剥夺公民人身自由的;(三)以殴打、虐待等行为或者唆使、放纵他人以殴打、虐待等行为造成公民身体伤害或者死亡的;(四)违法使用武器、警械造成公民身体伤害或者死亡的;(五)造成公民身体伤害或者死亡的其他违法行为。”第4条规定:“行政机关及其工作人员在行使行政职权时有下列侵犯财产权情形之一的,受害人有取得赔偿的权利:(一)违法实施罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财物等行政处罚的;(二)违法对财产采取查封、扣押、冻结等行政强制措施的;(三)违法征收、征用财产的;(四)造成财产损失的其他违法行为。”

⑳2006年《民航行政机关行政赔偿办法》第5条规定:“民航行政机关及其工作人员在行使行政职权时有下列侵犯人身权情形之一的,受害人有取得赔偿的权利:(一)违法拘留公民或违法采取其他限制公民人身自由的行政强制措施的;(二)非法拘禁或者以其他方法非法剥夺公民人身自由的;(三)以殴打等暴力行为或者唆使他人以殴打等暴力行为造成公民身体伤害或者死亡的;(四)违法使用武器、警械具造成公民身体伤害或者死亡的;(五)造成公民身体伤害或者死亡的其他违法行为。”第6条规定:“民航行政机关及其工作人员有下列违法行为行使行政职权,侵犯公民、法人或者其他组织财产权情形之一的,受害人有取得赔偿的权利:(一)违法实施罚款;(二)违法没收物品、运输工具或其他财产;(三)违法扣留或吊销许可证、执照;(四)违法责令停产停业;(五)违法对生产设备、货物、物品、运输工具等财产采取扣押、查封等行政强制措施的;(六)违法收取保证金、风险担保金、抵押物、质押物的;(七)擅自使用扣押的货物、物品、运输工具或者其他财产,造成损失的;(八)对扣押的货物、物品、运输工具或者其他财产不履行保管职责,严重不负责任,造成财物毁损、灭失的,但依法交由有关单位负责保管的情形除外;(九)违法变卖财产或应当拍卖而未依法拍卖,或者有其他违法处理情形造成直接损失的;(十)造成财产损失的其他违法行为。”

㉑参见该《赔偿办法》第四章、第五章和第六章的规定。

参考文献:

[1]Dominic Gates, "Flawed Analysis, Failed Oversight: How Boeing, FAA Certified the Suspect 737 MAX Flight Control System", Seattle Times, March 17, 2019.

[2]Troy A. Rolf, International Aircraft Noise Certification, The Journal of Air Law and Commerce, Vol. 65, 2000, p.390.

[3][意大利]菲利普·德·弗里奥·赵越让,孙有朝译.适航性:航空器合格审定导论[M].上海:上海交通大学出版社,

2013.7-9.

[4]陈诗麒,国际民用航空器适航责任研究[D].华东政法大学硕士学位论文,2014.48.

[5]毛可毅.FAA适航管理机构浅析[J].航空标准化与质量,2012,(4):25.

[6]徐浩军.航空器适航性概论[M].西安:西北工业大学出版社,2012.7.

[7]Gary Leff, "Why the FAA Delegates Certification to Boeing and Why That's a Good Thing", *Boarding Area*, March 25, 2019.

[8]蔡景.民用航空器适航管理[M].北京:北京航空航天大学出版社,2018.22.

[9]Dominic Gates, "With Close Industry Ties, FAA Safety Chief Pushed More Delegation of Oversight to Boeing", *Seattle Times*, March 25, 2019.

[10]Natalie Kitroeff, David Gelles and Jack Nicas, "The Roots of Boeings 737 Max Crisis: A Regulate or Relaxes Its Over-

sight", *New York Times*, July 27, 2019.

[11]吴志光.航空产品安全及产品责任之研究——兼论航空产品责任保险[D].台湾大学法律学研究所硕士学位论文,1998.54.

[12]Paul Eddy, Elaine Potter & Bruce Page, *Destination Disaster: From the Tri-Motor to the DC-10: The Risk of Flying, Quadrangle/The New York Times Book Co.*, 1976, pp. 153-155.

[13]姜明安.行政法与行政诉讼法[M].北京:北京大学出版社、高等教育出版社,1999.41.

[14]美]理查德·J.皮尔斯.苏苗罕译.行政法·第五版[M].北京:中国人民大学出版社,2016.1527.

[15]赵越让.适航理念与原则[M].上海:上海交通大学出版社,2013.31.

[16]肖峰.中国民航持续适航规章体系的问题及建议[J].中国民用航空,2012,(4):49.

[17]韩春晖.无人机监管的法治变革与公法建构[J].河北法学,2019,(10):57.

Analysis of the Airworthiness Responsibility of FAA in International Aviation Product Liability Accidents: Taking the "Ethiopian Air Crash" as an Example

Zhang Chaohan

Abstract: The Boeings 737 aircraft grounded globally in the Ethiopia Air Crash has triggered the airworthiness responsibility of the Federal Aviation Administration in airworthiness supervision and certification of aviation products, exposing the contradiction and conflict of its appointed representative system in airworthiness verification and supervision. This issue not only involves the division of the internal administrative responsibility within its organization and the authorization limit of its appointment mechanism, but also affects the protection of the victims' rights and the review of aviation product safety standards. The Federal Aviation Administration is not required to assume the administrative responsibility for airworthiness safety under the US Federal Aviation Regulations and the provision of the discretionary function exception of the Federal Tort Claims Act. The U. S. Supreme Courts judicial precedents of similar cases on whether the Federal Aviation Administration should be liable for airworthiness provide another way of thinking about the exemption of the Federal Aviation Administration from airworthiness liability. On the basis of establishing the airworthiness system with Chinese characteristics in reference to the Federal Aviation Regulations, China should reflect on the airworthiness legal system issues that reflected by the Ethiopia air crash, and focus on improving the appointment system of the airworthiness management, so as to lay a solid foundation for the airworthiness certification and flight safety of domestic aircraft by limiting the proportion of the airworthiness appointments and the scope of the appointment responsibilities and supplementing the sanctions in the airworthiness supervision system.

Key words: Ethiopia air crash; Federal Aviation Administration; airworthiness responsibility; airworthiness regulations; appointment system