

民用航空机长的管束权和空警的强制措施权的冲突与应对

杨彦鑫

中国民航空警察总队三支队三十四中队，广东 广州 510525

DOI:10.61369/SDR.2026010012

摘 要： 现代社会大众乘坐飞机出行成为常态，航空业繁荣发展的同时带来机上治安案件激增，“机闹”行为时不时成为社会关注的焦点，此类行为给民航安全运营产生了负面影响。在机上处置此类案事件的过程中，机长的管束权和空警的行政强制措施权通常发挥着重要作用。民用航空国际安保公约和国内安保法规范对机长行使管束权做出相应规定。同时，空警作为行政执法力量，在机上处置“机闹”行为，依法行使强制措施。但是，由于两种权力的行使主体不同，法律渊源不同，权力边界差异性，使得各自在行使权力时难免产生冲突或者空白。分析现有法规范，依据相应的理论，以期找出管束权和强制措施权的法律边界，形成相应的协调机制。

关 键 词： 民用航空；管束措施；空警；行政强制措施

Conflict and Response Between the Captain's Right of Restraint and the Air Marshal's Right to Take Compulsory Measures in Civil Aviation

Yang Yanxin

The 34th Squadron, 3rd Branch, China Civil Aviation Air Police Corps, Guangzhou, Guangdong 510525

Abstract： In modern society, it has become commonplace for the public to travel by airplane. While the aviation industry is thriving, there has been a surge in onboard security incidents, with disruptive behavior on aircraft occasionally becoming the focus of social attention. Such behavior has a negative impact on the safe operation of civil aviation. During the handling of such incidents on board, the captain's right of restraint and the air marshal's right to take administrative compulsory measures typically play crucial roles. International and domestic civil aviation security conventions and regulations provide corresponding provisions for the captain's exercise of the right of restraint. Meanwhile, as an administrative law enforcement force, air marshals handle disruptive behavior on aircraft and exercise compulsory measures in accordance with the law. However, due to differences in the subjects exercising these two rights, their legal sources, and the boundaries of their powers, conflicts or gaps inevitably arise when each exercises their respective powers. By analyzing existing legal norms and relying on corresponding theories, this paper aims to identify the legal boundaries between the right of restraint and the right to take compulsory measures, and to form corresponding coordination mechanisms.

Keywords： civil aviation; restraint measures; air marshal; administrative compulsory measures

一、机长的管束权和空警的强制措施权的法律渊源

（一）机长的管束权法律渊源

1. 国际法渊源

机长治安权是机长对飞行中的航空器上发生的犯罪或危及航空安全或正常秩序行为实施管束和处置的警察权力。虽然该定义界定机长的权力属于警察权力，但属于广义上的警察权，不属于传统意义上的公安机关警察行使警察权力。在理论上，对于机长

的安保权力性质有诸多观点，这里不再赘述，但是，总的来说，机长属于航空公司的雇员，代表航空公司执行航班任务，其在机上的治安权，不具有公权力的属性，属于私主体范畴，只不过是特别法规定，机长对于在航班中发生的影响航空器及旅客人身财产安全的行为人实施一定的治安管理权，即在特殊情况下，根据航空法规赋予机长行使类似公共权力的权限^[1]，但是这和空警行政执法主体行使国家赋予的公权力有本质的区别。当机上发生扰乱行为或非法干扰行为时，机长有权依据相关法规范对行为人实

作者简介：杨彦鑫（1981-），男，汉族，山西平陆人，硕士研究生，研究方向：民商法。

施管束措施。

1963年,国际民航组织召集外交会议,在会上签订了《关于在航空器内犯罪和犯有某些其他行为的公约》(以下简称《东京公约》),它是国际上首个航空安保公约。《东京公约》第6条第1款规定了机长管束权行使的条件^[3],第2款规定了机长可以将该管束权授权于他人(机组其他成员、旅客)。在对《东京公约》进行现代化的2014《蒙特利尔议定书》中规定,当管束条件达到时,机长可以请求或授权机上保安员行使该权力^[3]。根据Rocco等(2022)的研究,机长的管束权在不同国家的适用标准存在显著差异,这也为跨国航空安全管理带来了挑战^[4]。

2. 国内法渊源

我国的《民用航空法》第46条规定了机长“采取必要的适当措施”的权力,该权力的内涵在实定法上没有一个具体的有效解释,学理上的解释亦未获得统一意见。从文义解释的角度出发,该适当措施应当包含国际公约的管束权。《民用航空安全保卫条例》第23条第2项对机长行使管束权做出规定,即在航空器飞行中,对扰乱航空器内秩序,干扰机组人员正常工作而不听劝阻的人,采取必要的管束措施^[5]。可见,机长在行使管束权时,主要针对机上扰乱行为,该扰乱行为大多属于“机闹”行为。从行政法角度解析,实施管束措施,大多属于违反治安管理的行为。同时,《民用航空安全保卫条例》第23条第3项规定机长在遇到劫持、破坏航空器或者其他危及安全的行为,采取“必要的措施”。《公共航空旅客运输飞行中安全保卫工作规则》第10条第2项也对机长的管束权做出规定,在第3项中规定机长在遇到非法干扰等严重罪行时,可以采取“必要的制止、制服措施”。上述法规范,对机长管束权的行使条件及适用范围做出概况性规定。同时,近年来随着旅客权益保护意识提升,对机长管束行为的合法性提出了更高要求^[6]。

(二) 空警的强制措施权的法律渊源

1. 国际法渊源

根据《国际民用航空公约》附件17的规定,机上保安员(In-Flight Security Officer,IFSO),指由航空器的运营国和航空器的登记国政府授权配属在某一航空器上,以确保航空器及其使用者抵制非法干扰行为的人员,不包括私人安保人员^[7]。这里的机上保安员指的就是空警,以此,空警这一警种取得了国际法支撑。2014年《蒙特利尔议定书》第6条第3款规定机上保安员在有理由认为必须立即采取行动保护航空器或所载人员的安全,防止非法干扰行为,以及如果该协定或安排允许采取行动防止犯下严重罪行时,可在未经授权的情况下,采取合理的预防措施^[8]。该条赋予空警机上行使预防措施的权力,但是何为“合理的预防措施”,该概念的法律边界,国际法未给予明确的有效解释。因此,在各国空警行使该权力时,在遵循该原则的情况下,依据各自国内法实施强制措施,以实现国际法与国内法的有效衔接。

2. 国内法渊源

在国内法体系探讨空警的强制措施的法律渊源,主要是从警

察法体系分析。以《治安管理处罚法》、《人民警察法》为统领,形成的一系列警察执法的法规范^[9],可以作为空警机上行使强制措施的法源。这里有实体法和程序法作为支撑,规定更为具体明确,可操作性强。比如《治安管理处罚法》第15条规定了对醉酒的人实施约束措施;《人民警察法》第14条规定对精神病人采取保护性约束措施;《公安机关办理行政案件程序规定》第54条规定对违法嫌疑人采取保护性约束措施,第58条规定对醉酒的人可以使用约束带或警绳采取保护性约束措施。同时还规定了盘查、扣押、强行驱散等行政强制措施。空警机上执法具有执法环境狭小,人员高度密集,时空变化快的特点,其行使强制措施,具有与地面警察的共性,也有所区别。笔者认为,机上案件有涉及到行政案件和刑事案件,空警机上执法具有综合性,在行政法层面,空警的强制措施一般有盘查、约束、扣押、强制带离等,如果涉及到刑事犯罪,对行为人可能适用到搜查的刑事强制措施。由此可见,相比于机长的管束措施,空警依法拥有的强制措施,手段更为多元,其适用性强,更具有现实可操作性。但正如王浩然等学者所指出的,空警的强制措施尚缺乏专门法规体系,执法统一性和效果均由此受到一定影响^[10]。

二、两种权力存在的现实困境与成因分析

(一) 机长管束权的现实困境

首先,尽管法规范对机长的管束权进行了实体设置,但是在现行实定法中,程序规范有所欠缺或不足。例如,《民用航空安全保卫条例》虽然规定了机长可在机上采取必要措施,但对于何时采取措施、如何实施管束措施等方面缺乏明确细化,造成了实际操作中的不确定性^[9]。我们知道,权力的行使,必以程序正当为前提,一个规范的程序才是实体权力的保障。其次,对于机长管束权规定,原则性、概括性较强,在实务中,什么情况下应该行使管束权,对行为人如何管束,法律没有给出明确答案。在学理上,有人对于机长行使“必要的适当措施”给出相应的解释,指如果机长不采取某些措施,行为人有可能给民用航空器及其所载旅客、货物的安全进一步带来危害或危险,那么采取措施就成为必要。因为管束权属于“必要的适当措施”的下位概念,机长在行使管束权时,可以此判断机长行使权力的节点。因此,机长采取管束权的前提是行为人的行为有可能在机上出现现实的危险,并且此种权力在行使时应当以必要性为前提。再次,在管束权的内涵中,法规范也存在不足,比如对于机上打架斗殴、强占座位、寻衅滋事等行为,这些行为都会带来现实的危险,那么对行为人如何管束,口头约束、用约束带约束,还是使用其他警械限制其人身自由。法规范的泛化性规定导致在实际操作中容易产生莫衷一是的状态,不利于处置效率。再次,在实务中,机长作为机上最高的指挥者和决策者,大部分时间在驾驶舱工作,对于客舱内发生的非法干扰和扰乱行为,都是通过客舱机组或航空安全

员的报告获得相应信息，可能会对客舱内的情况判断不够全面，这加剧了机长在行使管束权时可能产生的主观偏差^[6]，在决定采取相应措施时，通过机长作为理性人的主观判断，给予客舱机组或航空安全员的整体授权，至于具体该采取何种措施，往往由客舱机组自己把握，自我判断，这就导致在处置事件过程中规范性不足，往往出现同一种行为给予行为人不同的处置措施，或者实施过轻或过重的管束行为。这必然有机组主观自我判断因素的影响，更重要的是法规范的明确性不足所引发。学者 Abeyratne（2022）分析指出，机长的决策往往过度依赖个人判断，缺乏统一指导原则，导致实际执行效果差异明显^[11]。

（二）空警强制措施权的自我失范

谈到空警强制措施权的行使，必然对警察法体系进行探讨。在依法治国背景下，我国警察法体系已趋于成熟完善，不仅有实体性规范，更有程序性规范相衔接。空警属于警察的一个警种，依据警察法规范中的强制措施规定，完全可以对机上非法干扰和扰乱行为进行处置。从行政管理部门和刑法部门的角度，空警在机上可以实施强制措施权，包括盘问、检查、强制带离、搜查的人身强制措施和扣押、收缴的对财产的强制措施。这些措施分散在《人民警察法》《治安管理处罚法》《行政强制法》、《刑事诉讼法》《公安机关办理行政案件程序规定》《公安机关办理刑事案件程序规定》《公安机关人民警察武器器械使用条例》《公安机关人民警察现场制止违法犯罪行为操作规程》《公安机关人民警察盘查规范》等法规范中。这些法规范为空警机上行使强制措施提供强有力的法律支撑。由于空警实施的权力属于公权力，既有行政性也有部分司法性，控权是主导，要在执法中做到打击违法犯罪和保障人权的平衡，因此，警察法的强制措施对程序性的规定更为严格，排除人的主管因素更强，讲究客观标准，这和机长行使管束权形成鲜明的对比。

1.虽然空警依据上述法律法规可以依法行使权力，但是没有一部专门的空警执法规范出台，空警在机上执勤还是以机长为主导的，以航空安全员的身份被动授权性执勤，空警机上执法权力始终得不到体现。从现阶段来看，以航空法为体系的机长管束权和以警察法为体系的空警强制措施权的二元结构的存在，在实务中经常导致权力冲突^[10]。比如，针对机上旅客吸烟的行为，行为人违反了治安管理处罚法，构成机上寻衅滋事，空警按照《治安管理处罚法》的规定依法对行为人控制，认为行为人触犯了法律，在向机长报告要求移交地面公安而机长认为不予移交的情况时有发生。此种冲突在二元权力结构模式下，必将长期存在。

2.空警长期受航空公司管理，缺乏警察的责任感和认同感，执法水平参差不齐，这必将导致队伍的归属感不强。在实际执勤中，空警长期依赖机长的授权，一切以机长意见为主的被动执勤模式，必然导致机上出现危害安全的行为，首先想到的是要报告机长获得处置权限，而不是依据当时的危害情况及时采取相应措施。空警本身有法律赋予的权力而要靠机长的授权去执法，导致相互权力处

于矛盾的纠缠状态中。空警执法意识不高的状况，不仅造成警力资源的浪费，而且必然导致执法效率低下^[12]，特别是在一些紧急情况下，可能因未能及时采取措施而导致事态恶化^[9]。

三、两种权力的协调路径

（一）完善立法创制

不论是机长的管束权还是空警的强制措施权，都需要在立法层面加以完善。虽然机长管束权的实体设置比较充分，但是，程序性的法规需要进一步夯实。对管束权需要进一步细分种类，何种情况需要采取何种管束措施，要制定详细的操作规定，在不足立法条件的情况下可以先制定相应的操作手册，明确行为模式、实施流程等内容^[13]。根据不同的案件，明确不同的管束标准，实现管束权的可操作性。对于空警的执法规范完善方面，需要制定专门的空警执法指引，确保空警在执行任务时能根据实际情况做出迅速、有效判断，减少依赖机长授权的被动模式^[10]，此外需要根据空警执法的特点，将一般警察的强制措施纳入到空警的执法中去，有所取舍，建立具有空警特点的行政或刑事强制措施规范。同时，对于两种权力，建立衔接机制，使得既符合空警执法规范，又不违背机长权力，做到权力之间协同配合，以有效打击“机闹”行为。建议参考美国 FAA 与 TSA 标准，结合国内情况调整，提高立法的科学性和操作性^[8]。

（二）提高机长和空警执法能力水平

根据国际航空发展实践，机长愈发需要具备更强的独立判断与应变能力^[6]，具体地，应进一步强化提高机长及其他机组成员安保法规学习，建立案事件分析回溯机制，提高机长的业务理论水平，实现从宽泛的自由裁量到以客观标准决断的转变，实现正当授权，及时授权，有效授权。针对空警执法水平不高的问题，要开展专门的执法教育，构建多层次执法培训体系^[9]。新警入职时，开展基础法律知识及执法技能集中培训，涵盖机上处置相关法律法规。在日常训练中，开展执法处置实操，使理论应用于实践。加强执法能力考核，鼓励队员参加警察执法资格考试、法律资格考试，建立考核机制。优化警力配置，根据航线特点，利用情报分析，合理分配警力，建立动态调整机制，在案件高发航班或地区，及时调配警力，保障执法工作顺利开展。定期举行机组和空警处置机上突发事件的联合演练，使得机长的最高指挥权与空警的执法权都得以充分实现，形成执法合力，有效打击违法犯罪，保护广大乘客的出行安全。构建执法责任追究，对空警执法过程中存在违法违纪的行为，依法依规严肃处理，建立执法过错责任倒查制度，只要发现执法过错，都要追究相关人员责任，将执法责任追究情况进行公示，起到警示作用。此外，应通过跨部门联合培训，建立有效沟通协作机制，显著提升反恐等突发事件处置效率^[14]。

（三）加强执法监督

执法监督是规范空警执法行为，提升执法质量的关键环节，需要内部约束和外部监督，强化执法责任与职业道德^[12]，构建全方位、多层次的监督体系。建议增加信息公开与透明度，对“机闹”案件全过程进行记录和反馈，保障公正性^[15]，具体地，应严格落实空警执法全过程记录制度，通过执法记录仪、监控视频等手段，对常规执勤，机上处置案事件进行同步或事后检查，确保

执法行为可回溯，可核查。接受社会公众监督，空警在机上依法执勤，接受周围乘客的执法监督。邀请法律专业人士组成监督评议组，定期参与执法检查，听取其对执法工作的意见建议。通过内外部监督相结合，形成全方位全过程跟踪的执法监督格局，推动空警执法活动严格依法进行。

参考文献

-
- [1]Abeyratne, R.I.R. (2020). Aviation Security and Public Safety: Perspectives on International Law. *Journal of Air Law and Commerce*, 85(4), 1012–1035.
- [2]ICAO. (1963). *Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft* (Tokyo Convention).
- [3]ICAO. (2014). *Montr é al Protocol 2014*.
- [4]Rocco, S., et al. (2022). The Role of Aircraft Captains in Managing In-Flight Security. *Journal of International Air Law*.
- [5]《民用航空安全保卫条例》.
- [6]《民用航空法》.
- [7]ICAO. (2022). Annex 17: Security – Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference.
- [8]Price, J., & Forrest, J. (2021). *Practical Aviation Security: Predicting and Preventing Future Threats*. Butterworth-Heinemann.
- [9]《治安管理处罚法》.
- [10]Wang, H. (2021). Legal Gaps in the Enforcement of In-Flight Security Measures. *Chinese Journal of Aviation Law*.
- [11]Abeyratne, R.I.R. (2022). The Future of Aviation Security: Reforming Airline Protocols. *International Air Safety Review*.
- [12]Shawcross & Beaumont. (2020). *Air Law: International Air Carrier Liability and Aviation Security*. LexisNexis.
- [13]Abeyratne, R.I.R. (2023). Legal and Policy Aspects of In-Flight Security Officers in Aviation Law. *Air and Space Law Review*, 48(2), 45–60.
- [14]Price, J., & Forrest, J. (2021). Security Measures for Airline Personnel: International Challenges. *Journal of Aviation Security*.
- [15]ICAO. (2022). *Annual Safety Report*.