DOI: 10.11817/j.issn. 1672-3104. 2020. 03. 008

航空产品适航审定的政府责任:美国经验与中国应对

于丹

(华东政法大学国际法学院，上海，200042)

摘要：以飞机为代表的航空产品需经过政府部门的适航审定，才可投入市场。在承认行政侵权赔偿的背景下，适航审定机构可能面临航空产品事故受害者的索赔。美国判例法将适航审定活动归入政府享有自由裁量事项范围，豁免了政府的侵权责任。中国当前法律仅原则性地规定了适航管理机构承担赔偿责任，但对求偿主体、赔偿事项范围等具体问题均未予明确，使政府赔偿责任的范围边界不尽清晰。随着国产飞机陆续投入市场，长期未付诸适用的法律规定有可能被援引为赔偿责任的依据。然而，由政府承担航空产品事故的损害赔偿责任欠缺理论与实践理性。我国法律应及时作出修改，以防范给适航审定机构带来不合理的责任风险。

关键词：航空产品；适航审定；国家赔偿；行政侵权；产品责任

中图分类号：D912.1 **文献标识码**：A **开放科学(资源服务)标识码(OSID)**

文章编号：1672-3104(2020)03−0065−07

从 2018 年 10 月至 2019 年 3 月，波音 737MAX 8 系列飞机的两起坠毁事故引发了人们对航空产品责任的广泛探讨。737MAX 8 系列飞机的制造商波音公司，以及为飞机进行适航审定的美国联邦航空管理局(FAA)[①]，都成为潜在的责任主体。民用飞机属于纳入适航管理的特殊产品，从设计、制造、使用到维修的每个环节都需获得特定国家机构的审查，经审定合格后才能投入市场。那么，经审定合格投入市场的飞机如发生缺陷事故，受害者除了向制造(设计)商索赔外，是否也可以向承担适航审定职能的政府机构主张赔偿责任？

因适航审定工作中存在疏忽，美国联邦政府已经多次被航空事故的受害者列为侵权赔偿诉讼中的被告。美国法院围绕着政府是否应承担赔偿责任的问题，形成了丰富的案例法。近年来，我国航空制造业迈入起步发展阶段，自主设计和制造的 ARJ-21、C919 系列飞机陆续走向市场。对国产民用飞机承担适航审定职能的我国政府，也可能因飞机发生责任事故而被卷入赔偿责任的风险中。但迄今为止，关于我国法律应否支持该种情况下的政府责任，国内理论与实务领域均缺乏必要的探讨。适航审定活动是航空安全的必要保障，适航审定责任可以对审定者履行职权构成有力约束，但不当的责任制度也可能影响政府职能的发挥，进而对航空制造业的发展构成抑制。在我国航空制造业起步阶段，有必要分别从实然法与应然法的角度对航空产品适航审定的政府责任问题加以理论探讨。

一、航空产品适航审定责任的美国实践

航空工业发展较早的美国，在 20 世纪 40 年代就已形成了对航空产品的适航管理体制，由联邦航空管理局(FAA)对飞机、发动机、螺旋桨等航空产品进行检查、审定。后来，一些可归因于适航管理问题的航空事故发生后，受害者向联邦政府提出索赔要求，迫使美国法院对政府是否应当承担赔偿责任的问题作出回应。

(一) 美国的航空产品适航审定制度

按照 1958 年《联邦航空法》[②]，美国交通部有义务通过对飞机的设计、选材、制造和运营制定最低标准，来促进航空飞行的安全。交通部又进一步将上述职能授予 FAA 来履行[③]。为履行这一职能，FAA 建立起航空产品的适航审定管理制度，对包括飞机、发动

收稿日期：2019−07−09；**修回日期**：2019−10−16

基金项目：上海市哲学社会科学规划课题“促进航空制造业发展的产品责任制度研究”(2019BFX014)

作者简介：于丹，辽宁沈阳人，法学博士，华东政法大学国际法学院副教授，主要研究方向：航空法、国际私法，联系邮箱: keyiming04@163.com

机在内的航空产品进行检查和认证。具体来说，FAA 首先就航空产品的设计、制造、运营等制定适航标准，该标准是企业进行飞机设计、制造和运营必须达到的最低要求。接下来，FAA 接受企业申请，对其设计或产品是否达到标准进行审查，在确认达标后发放相关证书。以飞机为例，一架飞机从设计到投入运输服务，至少要获得 FAA 的三项审查和认证。首先，是飞机的设计要符合 FAA 标准才能取得“型号合格证”(type certificate)；其次，是飞机的制造要符合经批准的飞机设计方案才能获得“生产许可证”(production certificate)；最后，从飞机交付购买者到投入市场使用之前，还要取得“适航证”(airworthiness certificate)，以证明飞机性能良好并与型号合格证的要求相符。后续，已取得型号合格证和生产许可证的飞机，如果面临实质性改动或升级，还需再行取得“补充型号合格证”(supplemental type certificate)。

适航审查属“符合性审查”。FAA 依据既有的标准，对产品(或设计)是否达到标准进行审查。审查主要通过“书面检查”(data check)[④]和“现场检查”(spot check)[⑤]两种方式进行。由于适航审查工作量很大，FAA 还通过“适航委任制度”将部分审查工作委托给外部机构或个人来完成[⑥]。

(二) 美国联邦政府赔偿责任的制度基础

FAA 属美国联邦政府的一个独立机构。在美国，联邦政府对私人主体承担赔偿责任的法律依据，是 1946 年颁布的《联邦侵权赔偿法》(*Federal Tort Claim Act*)。该法放弃了联邦政府所享有的司法豁免权，规定联邦政府像私人主体一样，在相同的条件下，以相同的方式和在相同的范围内承担侵权责任[⑦]。依据该法的规定，如果联邦政府的行为按照所在州的侵权法规定属侵权行为，那么就要适用该侵权法来确定侵权责任。联邦政府以过失为基础承担侵权责任，责任的构成要件与针对私法主体的侵权责任要件一致[⑧]。同时，政府侵权责任也属“雇主责任”，无论是政府中的哪个机构或雇员造成他人损害，责任的主体都为联邦政府。

《联邦侵权赔偿法》的一项基本理念是，在侵权责任领域，政府与私人主体一样，都属于可被追责的对象。然而，政府毕竟不能完全等同于私人主体，政府的某些职能行为应该得到免责保护。所以，该法又同时规定了政府不受侵权责任约束的例外情形。一个最主要的免责情形就是“自由裁量权例外”。即，如果是政府(以及政府雇员)行使自由裁量权所产生的损害，不论该自由裁量权是否被滥用，政府都无需承担责任[⑨]。

(三) 适航审定政府责任的相关判例

美国判例法上有多起基于 FAA 适航审定过失而向联邦政府追责的诉讼，诉讼争议焦点最后都落在“适航审定行为是否属于政府的自由裁量权事项”这个问题上。其中最有代表意义的一个判例是，1984 年由联邦最高法院审理终结的“美国诉瓦瑞格航空公司”案[⑩]。1973 年，瓦瑞格航空公司的一架波音 707 飞机在运输途中起火，燃烧释放的有害气体造成机上 124 名乘客死亡。该次事故使用的飞机于 1958 年获得“美国民航管理委员会”(CAA，即 FAA 的前身)颁发的型号合格证。后经事故调查披露，致乘客死亡的有害气体来自机上卫生间燃烧的垃圾箱。根据联邦航空法规的规定，飞机卫生间的各构成部分都应当使用防火材料。CAA 在颁发型号合格证之前没有对飞机卫生间使用的材料进行检查，根据其颁发的适航审定工作手册，卫生间也不属于应该被现场检查的项目。瓦瑞格航空公司在向遇难者家属进行赔偿后，依据《联邦侵权赔偿法》提起诉讼，要求法院判定联邦政府对 CAA 的过失造成的损害承担侵权责任。联邦最高法院判决指出，适航审定属于政府行使自由裁量权的事项范围，据此应适用“自由裁量权例外”，免除联邦政府的侵权赔偿责任。“FAA 决定采用什么样的方式来对航空产品进行检查(如是否采用现场检查)”“对航空产品的哪些部分进行检查”，都属政府行使自由裁量权的事项。“自由裁量权例外”不仅适用于联邦政府机构，也适用于政府机构的工作人员。所以，即使 FAA 雇员或适航委任代表的审定行为存在过失，联邦政府也应免于侵权责任[⑩]。

联邦法院的其他判例进一步阐释了政府作为安全审查者被免于承担侵权责任的原因。在适航审定活动中，政府的职能是安全监管。但安全监管职能的承担，并没有使政府同时对产品使用者产生普遍的注意义务，也没有因此为受害者创设一项侵权法上的独立诉因[⑪]。允许受害者在向产品生产者求偿不能时，继续向承担审定职能的政府求偿，无异于将联邦政府置于产品“保险人”的地位，这样的结果显然不符合国会设置安全审查机构时的初衷[⑫]。

以“美国诉瓦瑞格航空公司案”为代表的一系列判例，确立了联邦政府免于因适航审定活动承担侵权责任的原则。这就使 FAA 所进行的适航审定活动享有

了豁免侵权责任的保护。“美国诉瓦瑞格航空公司”的终审判决作出后，美国学界不乏反对的声音，认为法院过于宽泛地解读了《联邦侵权赔偿法》中的“自由裁量权例外”原则，使联邦政府受到了过度的保护[1]。即使作为一个安全监管者，政府行为也可以被分为“决策性行为”和“操作性行为”两类⑬。正像法院在后续的判例中确认的那样，决策性行为的作出需经过判断和选择，属于自由裁量行为；而操作性行为仅是执行法律、规定的行为，不涉及自由裁量，因而不应该得到“自由裁量权例外”的保护⑭。只是，在此后的若干起因适航审查过失提起的侵权赔偿案件中，法院均遵循了“美国诉瓦瑞格航空公司案”所确立的宽泛性保护原则⑮，FAA 的适航审定行为一直处于被豁免侵权责任的保护中。

二、关于航空产品适航审定责任的中国法规定

(一) 中国的航空产品适航审定制度

中国自 1980 年代开始逐步建立民用航空产品的适航认证管理制度，但是由于本土飞机制造产业发展相对较晚，适航管理机构对于整机设计、制造认证的实践在近几年才真正展开。中国适航管理制度依托于一套由法律、法规、规章和标准共同组成的法律规则体系。《中华人民共和国民用航空法》第四章规定，民用飞机的设计、制造、维修、首次进口、飞行，需实施者分别取得型号合格证、生产许可证、维修许可证、型号认可证和适航证，才可进行⑯。适航审定活动的主管机关是国务院民航主管部门，该机构负责制定适航标准，审查产品是否达到标准。对航空产品适航管理的主体、内容乃至责任作出更详尽规定的，是 1987 年由国务院颁布的《民用航空器适航管理条例》(以下简称《条例》)。根据《条例》的规定，民航局具体负责适航管理工作，适航管理是以确保飞行安全为目的的技术鉴定和监督⑰。

在适航审定的项目、内容与方式上，中国的航空产品适航管理制度与美国保持了高度一致。这也正是航空工业起步之时，中国学习借鉴美国适航管理经验的结果。对美国相关制度的借鉴，保证了航空制造业发展初期的安全和效率。但是在国产的新舟 60，ARJ21 等系列飞机出现以前，中国适航管理工作主要围绕着颁发适航证、型号认可证展开，鲜有独立颁发型号合格证、生产许可证的实践。

(二) 中国法关于政府赔偿责任的相关规定

虽然未像美国那样以立法明确赔偿责任的性质，但在中国法律制度中，也不乏关于政府对私主体受害者承担赔偿责任的规定。我国《宪法》第 41 条规定：“由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利。”在此基础上，《民法通则》又进一步规定了政府对自身以及自身工作人员的侵权行为承担民事责任⑱。《行政许可法》和《国家赔偿法》也规定，行政机关要对违法行政行为造成的他人损害承担赔偿责任⑲。政府对私主体受害者承担的赔偿责任，在性质上属于行政赔偿。国内行政法理论上，对行政赔偿的性质尚有一定争议，通说认为其属公法责任[2]，与民事侵权赔偿存在本质的区别[3]。

航空产品适航审定的主体是民航行政管理部门，适航审定的目的是使申请人获得从事某类一般禁止性活动，如飞机设计、制造的权利或资格。从行为主体和行为性质来看，在中国法的框架下，适航审定可被界定为行政许可行为。这就意味着，民航管理部门从事适航审定活动，必须在《行政许可法》的框架内进行，违法行为也要根据该法承担责任。《行政许可法》中唯一对行政许可机关作出赔偿责任规定的是第 76 条，“行政机关的违法许可行为，如给当事人合法权益造成损害应承担赔偿责任”。行政许可机关承担赔偿责任需满足三项构成要件：违法许可行为，合法权益损害，许可行为与损害之间存在因果关系。但该条中的“当事人”，是否包括被许可人以外的其他受许可行为影响的人？本文探讨的航空产品责任事故受害者，即属于被许可人以外的其他受行政许可(适航审定)行为影响的人。在我国以及大陆法系国家的行政法理论上，将此类主体概称为“行政许可第三人”[4]。许可第三人针对行政许可行为是否具有寻求救济之权利，长期以来一直是行政法学界争议的焦点。尽管近年来学理上已经普遍接受了行政许可第三人享有救济权的观点[5]，但司法实践中尚没有支持第三人依据《行政许可法》获得赔偿的明确依据。1995 年颁布的《国家赔偿法》，明确肯定了行政第三人对行政机构主张救济的权利。构建在行政侵权理论基础之上的《国家赔偿法》行政赔偿部分，不再要求求偿者与行政机构处于同一行政法律关系当中，等于肯定了第三人向行政机关主张救济的权利[6]。凡是该法规定的因行政机关及其工

作人员违法行使职权而损及自身合法权益的公民、法人和其他组织，皆可依据该法规定要求行政机关承担赔偿责任[20]。虽然在该法第 3 条和第 4 条列举的被国家赔偿覆盖的行政侵权行为中，没有提到“违法行政许可”，但是该两条的兜底性款目“造成公民身体伤害或死亡、财产损失的其他违法行为”[21]，可以将造成死伤或财产损失的违法行政行为一并涵盖进来。

然而，许可第三人向行政机构主张赔偿责任始终存在不少难点。一个最主要的难点在于，行政许可行为侵犯第三人权益的间接性导致因果关系认定的复杂性。行政许可行为并不会直接侵犯第三人的利益，只有通过被许可人行为才能导致损害的发生[5]。以本文探讨的航空产品责任事故来看，违法的适航审定行为本身不会直接造成航空事故。只有结合制造商的行为，航空事故才会发生。这种间接性必然导致许可行为与第三人损害之间因果关系认定上的困难。第三人的损失是由被许可人和行政机构共同造成的，而且前者的行为往往是更直接、更主要的原因。所以在很多时候，违法许可这一行为可能为被许可人的行为所掩盖，行政赔偿责任可能为民事责任所吸收。

(三) 中国法关于适航审定责任的规定

关于适航审定机构是否能成为赔偿责任主体的问题，在 1987 年颁布的《民用航空器适航管理条例》(以下简称《条例》)中已经作出了解答。该《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重大财产损失的，应当承担赔偿责任……”只是该条并没有明确求偿主体的范围，仅从该条的字面含义无法判断，适航审定关系以外的第三人是否有权据此主张赔偿。

《条例》制定于中国的民航适航管理体制形成之时。从中国借鉴美国经验建构适航管理制度的背景来看，第 24 条关于政府赔偿责任的规定，很有可能是借鉴美国联邦侵权赔偿责任规定的结果。如果单纯按照美国联邦侵权法制的逻辑来看，《条例》第 24 条政府赔偿的范围也不应该局限于行政行为的相对人，任何权益受到行政行为侵犯的主体，都应被列入求偿主体的范围。但是，不管《条例》制定者的真实意图如何，对第 24 条的解释都不能脱离于本国法的原则和精神。在《条例》颁布的 1987 年，我国国家赔偿制度尚没有真正建立起来[22]，行政法理论上也似乎尚未接受行政许可第三人的救济权。所以，按照当时我国国内的理论和制度背景来看，《条例》第 24 条赔偿责任的求偿主体很难覆盖行政许可第三人。

在《国家赔偿法》《行政许可法》等上位法陆续出台以后，《条例》第 24 条的求偿主体范围也间接得以明确。适航审定行为如造成了他人人身伤亡或重大财产损失，受害者即使并非被许可人，也可按照《国家赔偿法》的规定来主张赔偿。但需注意的一点是，《国家赔偿法》中规定的赔偿责任构成是有别于《条例》第 24 条的。前者以违法行为为归责条件[7]，后者则以过失为归责条件。按照我国处理法律规范冲突的原则[23]，《国家赔偿法》作为“上位法”和“新法”，此规定的“违法”要件应取代《条例》规定的“过失”要件。所以，因适航审定行为遭受损害的受害者，必须首先证明审定机构行为的违法性，赔偿责任请求才可能获得支持。

三、关于航空产品适航审定责任的再思考

从以上分析可知，根据中国法律的现行规定，航空产品事故受害者对民航行政管理机构主张赔偿责任，有一定的法律依据和空间。然而，当前的法律规定是在本国航空制造业尚未真正有所发展之时概括借鉴域外经验的结果。这种规定，在当下的中国是否仍具备理论与现实的合理性，需要理性审视。

(一) 从赔偿责任制度功能视角的审视

无论在民事还是行政领域，赔偿责任制度的核心功能都在于对受害者的补偿。政府赔偿责任制度的初衷，也主要是使受害者的损失获得补偿。如果在政府赔偿责任以外，存在一个使受害者能够获得充分救济的渠道，政府赔偿责任制度也就失去了存在的主要意义。

航空产品责任事故损害发生的直接原因，乃是产品存在缺陷，产品制造者因此应承担责任。现代工业化国家普遍都确立了产品责任制度，规定制造者对存在缺陷的产品造成的他人损害承担赔偿责任。航空产品责任事故损害，受害者救济的主要渠道无疑正是产品责任制度。

相比尚需合理性论证的政府赔偿责任，在中国，产品责任是一套能够给受害者更确定、更充分、更高效救济的法律制度。首先，产品责任制度法律依据明确，求偿关系直接。《侵权责任法》[24]、《产品质量法》为产品责任制度提供了明确的法律依据，相关的司法

解释和丰富的司法实践也使产品责任求偿更具确定性和可操作性。产品责任中的责任主体是造成产品缺陷的人，受害者是因产品缺陷而遭受损失的人，行为和损害之间的因果关系明确而直接。但是在适航审定可能产生的政府赔偿责任中，政府的审定行为往往仅是导致损害发生的间接原因。因果关系认定上困难重重，受害者举证难度非常大。其次，产品责任涵盖的损害范围更广，对受害者的赔偿标准也可能更高。政府赔偿责任只限于违法行为所导致的损害，产品责任则覆盖因产品缺陷给受害者造成的所有人身、财产损害。政府赔偿责任只能依据实际损失确定㉕，产品责任还承认了惩罚性损害赔偿㉖，受害者在实际损失外还可以获得数倍于损失的补偿。再次，产品责任在司法救济程序上也更为简单，受害人可直接向责任主体提起民事诉讼。而政府赔偿责任普遍需经行政机关的先行处理程序㉗。

除了从受害者角度来看的诸多优势外，产品责任制度本身的经济理性也远远胜于政府赔偿责任。由生产者承担产品责任损失，通过提高产品价格将成本内化，在生产者和使用者之间形成了一个相对平衡和自洽的利益配置体系[8]。经济理性的另一个体现是，产品责任制度中，生产者承担的责任风险还可以通过责任保险的形式分散出去，责任负担并不会从根本上扼杀生产者的发展。相比之下，政府赔偿责任制度则远未形成如此的经济理性，目前尚未发展出能够合理分散政府责任风险的机制。

承认适航审定的政府赔偿责任的初衷是为了弥补产品责任制度的失灵。在生产者等主体无法承担或不能完全承担责任时，政府赔偿责任的规定无疑提供了另一种救济的渠道，是有利于受害者保护的。但是按照这种支持政府赔偿责任的逻辑来看，政府赔偿责任实际上承担了补充产品责任的功能。这样的制度设计，无异于将政府置于生产者的“保险人”地位，由政府承担本应由商业主体承担的风险[9]。事实上，加强对受害者的保护，可以通过完善和落实产品责任制度来实现。弥补产品责任制度失灵，可以通过完善和落实保险制度实现。加强受害者保护的基本路径是强化生产者责任(产品责任)，引入适航审定机构责任(行政责任)并非保护受害者利益的必要路径。所以，从补偿功能视角来看，承认适航审定的政府赔偿责任并非必要。

(二) 从中国航空产业发展视角的审视

安全是民用航空活动最基本的价值追求[10]，航空产品适航审定管理正是促进航空安全的根本手段。当前我国航空制造业方兴未艾，密集上市的各类航空产品亟需适航审定管理的跟进。相关法律制度的设计应当致力于促进政府适航管理职能的发挥。

对民用航空产品进行适航审定管理，是民航行政管理部门代表国家履行安全监管职能的具体体现。无论是制定航空产品(或设计)的适航标准，还是对航空产品(或设计)进行审查、认证，都是行使监管者职权的行为。政府履行法定职权的行为应受到法律的约束，而责任制度是约束政府依法行使职权的必要机制。不论是否承认适航审定的政府赔偿责任，我国行政法律中都已经存在一套约束行政主体及其工作人员依法行政的责任制度。根据《行政许可法》的规定，行政机关对不符合法定条件的申请人准予行政许可或超越职权准予行政许可，不仅行政许可将被撤销或改变，直接负责的主管人员和其他责任人员还要依法接受行政处分或被追究刑事责任㉘。按此规定，如果民航行政机构对不符合安全标准的航空产品进行适航认证，会导致机构和相关人员的双重责任。这样的责任制度安排，已经足以构成对政府及其工作人员行为的有力约束。

政府履行职能的行为受法律的约束，同时也需要得到法律的保障。尤其对于某些蕴含巨大经济风险的职能，应当辅以保护性的制度。因为潜在的责任后果，尤其是那些可能给其带来沉重经济负担的责任后果，可能影响政府职能的正常发挥。适航管理活动本身不具有盈利性，活动的收益因航空产品的销售而间接地归于生产者等商业主体。如果承认政府机构对航空事故受害者的赔偿责任，就意味着政府要以公共财政资金去为他人盈利行为的风险买单。这样的责任配置结果显然违背了公平原则。不合理的责任制度不仅可能使国家背负沉重的财务负担，也可能从根本上影响适航管理工作的效率。由于审定机构受赔偿责任制度风险的威慑，可能在审定工作中过分谨慎，影响适航审定工作的效率，最终累及我国航空制造业的发展。

从以上两个视角的审视来看，承认航空产品适航审定的政府赔偿责任，对中国有害无利。该责任制度不仅难以担负起加强受害者保护的任务，还可能对中国航空工业的发展构成不利影响。

四、结论

无论是从制度功能视角还是从本国产业发展视角

来看，中国都不宜肯定航空产品适航审定的政府赔偿责任。但与美国通过案例法豁免适航审定的政府责任不同，中国当前相关法律的规定还比较模糊。这种规定不明的状态，可能使政府成为航空产品事故损害的赔偿责任主体，进而使适航审定管理机构处于超出其职能的赔偿责任风险中。因此，当前亟需对立法中有关适航审定赔偿责任的规定进行梳理和澄清。

在当前的法律法规框架下，直接规定适航审定机构赔偿责任的是《民用航空器适航管理条例》第 24 条。结合上文分析可知，第 24 条的规定存在两个明显漏洞：一是该条对求偿权的主体范围没有作出限定。航空产品责任事故受害者，也即适航审定行政许可关系以外的第三人，也可能依据该条主张赔偿责任。缺乏求偿主体范围限定的不利后果是，适航审定机构的赔偿责任范围被扩大，风险被提高。二是该条规定的赔偿责任归责原则区别于相关的行政法律。《国家赔偿法》规定政府仅对违法行为承担赔偿责任，而《条例》规定的赔偿责任以政府行为存在过失为前提。规定内容的冲突将导致适用上的诸多不确定性。所以，当前一项紧迫的任务就是对《条例》第 24 条的内容进行修改。建议将该条修改为:“民航局因违法适航管理活动，造成相对人人身伤亡或重大财产损失的，应当承担赔偿责任。”一方面，对赔偿责任的求偿主体范围作出限定，另一方面，使赔偿责任的归责原则与上位法保持一致。此外，在修改适航管理条例的同时，还应加强对产品责任制度和强制责任保险制度的完善，以从根本上排除启动适航审定政府赔偿责任的空间。

注释：

① FAA(Federal Aviation Administration, 联邦航空管理局)设立于 1958 年。在 FAA 设立之前，美国承担适航管理工作的机构是“美国民航管理委员会”(CAA)。

② 已并入《美国法典(U.S. Code)》第 49 章。

③ 49 U.S. Code § 1421(a)(1).

④ 对申请人提交的材料进行审查，从材料记载的数据、流程等内容判断与标准的相容性。

⑤ 对飞机的性能进行审查。

⑥ “适航委任制度”于 20 世纪 40 年代为 FAA 的前身“美国民航管理委员会”(CAA)所创立。被委托的机构或个人被称为适航委任代表，必须符合特定的资质要求。这些代表主要由来自飞机制造企业的工程师构成。

⑦ 28 U.S. Code § 2674.

⑧ 28 U.S. Code § 1346(2).

⑨ 28 U.S. Code § 2680.

⑩ United States v. Varig Airlines, 467 U.S. 797 (1984).

⑪ Carroll v. United States, 488 F. Supp.757 (D. Idaho 1980).

⑫ Laird v. Nelms, 406 U.S. 797 (1972).

⑬ Mrichell E.F. Plave, United States v. Varig Airlines: the Supreme Court Narrows the Scope of Government Liability under the Federal Tort Claims Act, 51 Journal of Air Law and Commerce, 197 (1985).

⑭ Berkovitz v. United States, 822 F.2d 1322 (3d Cir. 1987).

⑮ Proctor v. United States (No CV 85-3415); Natural Gas Pipeline Co. v. United States, 742 F.2d 502, 504(9th Cir, 1984).

⑯ 参见《中华人民共和国民用航空法》第四章。

⑰ 《民用航空器适航管理条例》第 3 条。

⑱ 《中华人民共和国民法通则》第 121 条。

⑲ 参见《中华人民共和国行政许可法》第 76 条，《中华人民共和国国家赔偿法》第 2 条。

⑳ 《中华人民共和国国家赔偿法》第 2 条。

㉑ 参见《中华人民共和国国家赔偿法》第 3 条第 5 款，第 4 条第 4 款。

㉒ 《中华人民共和国国家赔偿法》的颁布，标志着我国国家赔偿制度的正式建立。参见房绍坤、毕可志:《国家赔偿法学》，北京大学出版社 2011 年版，第 11 页。

㉓ 参见《中华人民共和国立法法》第 88 条、第 92 条。

㉔ 参见《中华人民共和国侵权责任法》第五章“产品责任法”。

㉕ 参见《中华人民共和国国家赔偿法》第 34 条、第 36 条。

㉖ 参见《中华人民共和国侵权责任法》第 47 条。

㉗ 《中华人民共和国国家赔偿法》第 9 条规定：“赔偿请求人要求赔偿，应当先向赔偿义务机关提出，也可以在申请行政复议或者提起行政诉讼时一并提出。”

㉘ 《中华人民共和国行政许可法》第 74、77 条。

参考文献：

[1] MRICHELL F P. United States v. Varig Airlines: The Supreme Court narrows the scope of government liability under the Federal Tort Claims Act[J]. Journal of Air Law and Commerce, 1985(3): 197−239.

[2] 高家伟. 国家赔偿法[M]. 北京: 商务印书馆, 2005: 29−30.
GAO Jiawei. State compensation law[M]. Beijing: The Commercial Press, 2005: 29−30.

[3] 杨寅. 我国行政赔偿制度的演变与新近发展[J]. 法学评论, 2013(1): 107−112.
YANG Yin. The evolvement and recent development on administrative compensation system of China[J]. Law Review, 2013(1): 107−112.

[4] 方世荣. 论行政相对人[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2000: 24.
FANG Shirong. Private party in administrative process[M]. Beijing: China University of Political Science and Law Press, 2000: 24.

[5] 黎军. 国家赔偿行政许可第三人问题研究[J]. 法学, 2004(10):

50−56.
LI Jun. Study on the state compensation to interested party in administrative license[J]. Law Science, 2004(10): 50−56.

[6] 房绍坤, 毕可志. 国家赔偿法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011: 107.
FANG Shaokun, BI Kezhi. Study on state compensation law[M]. Beijing: Beijing University Press, 2011: 107.

[7] 孙峰, 唐莹瑞. 行政赔偿制度中违法性界定之建构[J]. 甘肃行政学院学报, 2018(1): 119−125.
SUN Feng, TANG Yingrui, On the illegality of administrative compensation[J]. Journal of Gansu Administration Institute, 2018(1): 119−125.

[8] 吴晓露. 产品责任制度的法经济学分析[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2014: 6.
WU Xiaolu. A legal-economic analysis of product liability system[M]. Hangzhou: Zhejiang University Press, 2014: 6.

[9] DOMBROFF M A. Certification and inspection: An overview of government liability[C]// WALKOWIAK V. The trial of a product liability lawsuit. New York: Matthew Bender & Co., 1981: 229−255.

[10] HUANG Jiefang. Aviation safety through the rule of law[M]. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2009: 5.

Government liability for the airworthiness certification: Experiences from the U.S. and countermeasures by China

YU Dan

(School of International Law, East China University of Political Science & Law, Shanghai 200042, China)

Abstract: Before being put into the market service of transportation, aviation products, with airplanes as the representative, shall be inspected and certificated by the pertinent authorities to prove its airworthiness. Under the regime of government liability on tort, government may be claimed for compensation for the reason of negligence or law-violation in airworthiness certification. In the U.S., FAA's act of airworthiness certification, which is attributed to the discretionary function of government, enjoys immunity under FTCA. Whereas, in China, claims against the certification authorities may be supported due to the ambiguous stipulations of pertinent laws and regulations. To make government liable for damage arising in aircraft accident is lack of rationality on both perspectives of theory and practice. It is necessary to revise the current Chinese law to exclude the government from the risk of unreasonable liability in airworthiness certification.

Key Words: aviation products; airworthiness certification; state compensation; administrative tort; product liability

[编辑：苏慧]