

政府规制主线下的“通用航空法”课程建设探索

贾圣真

(中国民航大学法学院, 天津, 300300)

[摘要] “通用航空法”定位为法学专业特色课程, 应该体现法学思维和学术性。政府规制理论的兴起为分析通用航空领域的政府与市场关系、界定政府和企业的权利义务边界提供了工具。以“政府规制”为主线, 利用行政法学新兴的政府规制理论作为分析工具, 可以整理出通用航空法的课程体系。在此理念下设计“通用航空法”的课程目标、课程内容和评价体系, 有助于实现教学一体化, 提高学生能力, 保证课程教学质量。

[关键词] 通用航空法; 课程建设; 政府规制

[中图分类号] D912.01

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-893X(2021)04-0135-07

在促进通用航空业发展的过程中, 通用航空法律体系建设处于重要且基础的地位。2019年民航局发布《关于推进通用航空法规体系重构工作的通知》, 以“两个框架”为抓手推进独立通航法规体系的建设, 通用航空法律体系由此进入密集变动期。法学界对通用航空法的理论研究相对沉寂, 已经落后于实践发展, 而通用航空法的教学更是存在明显的短板。在高等院校进行通用航空法课程建设, 探索适合中国国情的通用航空法课程体系, 既能为行业输送通用航空法律人才、储备通用航空法科研人才, 又能在教学相长中深化对通用航空法理论体系的认识, 对通用航空事业的发展具有深远意义。中国民航大学法学院开设“通用航空法”课程已经有3年, 课程组对此进行了一些探索, 现将思考陈述如下, 以求教于方家。

一、“通用航空法”的课程概况与定位

(一) 课程概况

“通用航空法”课程是中国民航大学法学院法学专业2016年版培养方案中的专业限选课, 18学时, 1学分。“通用航空法”是中国民航大

学法学专业的特色课程, 由宪法与行政法教研室承担, “通用航空法讲义研究”纳入法学院2018—2020年教育教学改革与研究项目(院级)。课程建设项目实施以来, 在既有的基础上进行了教学内容的完善、调整和设计, 并进行了2020版教学大纲的编写, 制作了PPT课件, 确定了课堂讲授内容、教学方式和考核方式。以此为基础, 教研组确定了讲义的框架, 着手撰写了6万余字的讲义, 在2018—2020年秋季学期进行了三轮授课。

“通用航空法”课程在法学院是一门新课, 放眼全国其他法学院校, 也未发现有开设“通用航空法”课程的先例。在参考文献方面, 国内并无专门的通用航空法教材。一般的航空法教材对通用航空领域的讲授并不重视, 例如《航空法学原理与实例》在民用航空法下用一章讲授通用航空法内容^[1], 《民航法规与实务》则根本不体现通用航空的内容^[2]。总之, 通用航空法是一个相对偏僻的领域, 真正从法学角度对通用航空进行系统性、专门性的研究并不充分, 成果非常有限^[3-4]。因此, 该课程的建设面临着许多需要课程组和任课教师解决的新问题。

[收稿日期] 2021-03-11; **[修回日期]** 2021-05-26

[作者简介] 贾圣真, 河北深州人, 法学博士, 中国民航大学法学院讲师, 主要研究方向: 行政法, 联系邮箱: Jiashengzhen1989@163.com

(二) 课程定位

明确课程的定位,制定预期要达到的知识和能力目标,是实现良好教学效果的前提。法学院的“通用航空法”课程,应该是一门法学课程,体现法学思维和学术性,而不应混同于民航院校培养实务人才的民航法规教育或培训课程。本课程应该重点培养学生的法律思维、训练学生对现行通用航空法律体系“为什么”这样规定的理解能力、对法律和政策的分析思辨能力。关于课程的定位,笔者主要有三点考虑。

第一,根据学生的学习阶段安排讲授的内容和深度,协调与其他课程的关系。“通用航空法”是法学院开设的专业特色选修课之一,被安排在大三上学期,这时学生已学习了宪法、民法、国际法等基础法律知识,并有“航空法总论”等前续课程作为铺垫。从补充航空法课程授课空白的角度来看,“航空法总论”“航空运输法”“航空保险法”等课程主要涉及私法领域,本课程可以侧重于公法,尽量避免重复其他课程已经讲过的知识内容。从打通课堂之间联系的角度分析,学生在本学期按教学计划需修习“行政法与行政诉讼法学”,应该充分利用宪法与行政法课程组授课老师的知识背景,补充学生的行政法知识,并调动学生运用行政法知识思考通用航空领域中的问题的积极性。

第二,凸显通用航空法律体系背后的逻辑,保持课程体系的相对稳定。“通用航空法”作为一门法学课程,不能局限于对规章条文的讲授,而应该在课程设计中体现通用航空法的逻辑性、体系性,揭示通用航空领域法律体系的特殊问题。因此,在课程内容上必须加以取舍,突出主线,形成相对稳定的授课内容,不至于使课程体系因法律规定的变化而“坍塌”。纵观多年来通用航空产业发展的情况,政府与市场、政府与企业的关系构成了这一领域的主要矛盾,通用航空活动的各个环节都面临着政府是否干预、如何管理和对行政权力自身规范的问题。行政法学新兴的政府规制理论,恰恰为我们分析这一矛盾提供了工具^[5]。以“政府规制”为主线,可以整理出通用航空法的课程体系,作为讲授此门课程的

主线。

第三,准确定位学生的知识和能力目标,培养学生的学习能力。讲授一门课程的预期目标通常不超过五个或六个,预期学习成效过多,反而破坏关于课程基本内容的整体观,且会使教学活动及评价任务与预期学习成效的一致性建构更为困难^[6]。通用航空法作为相对小众的领域,涉及的法规规章多而散,离日常生活较远,课时又很有限,不宜对学生在“知识内容”层面上要求过高。课程的基本目标是培养学生对通用航空产业的认知和兴趣。在此基础上,通过传授国际、国内通用航空法知识,使多数学生能理解通用航空法律体系框架和我国通用航空法律的基本制度,具备相应的法律检索和阅读能力,其中的一部分学生具备处理通用航空法实务、从事通用航空法研究的初步能力。学生的能力目标可以分解为三个方面:一是对通用航空产业和通用航空法的基本认知能力,了解我国通用航空的产业情况和基本知识,掌握通用航空法的基本概念和调整对象。二是对通用航空法的持续学习能力,理解通用航空法理论与实践知识,掌握我国通用航空法的框架体系和基本制度。由于近年来通用航空法律制度处于快速变革的阶段,应当有意识地培养学生自主学习、持续学习的能力,为以后深入学习通用航空法相关内容打下基础。三是超越通用航空领域的部门法研究能力。借助在通用航空这一领域的训练,能够触类旁通,正确检索某一法律部门所涉及的主要规范,分析具体案例。以通用航空领域为样本,对政府规制理论有初步认识,思考政府与产业、政府与市场的关系,厘清政企之间权利、义务、责任的边界。

二、以政府规制为主线建立“通用航空法”课程体系

2005年前后,政府规制理论和规制法研究,成为新行政法的一种有影响的研究进路^[7]。在中国语境下,规制活动以政府监管为核心,是政府管控市场经济活动和社会问题的行为,规制法基本上具有公法性质。政府规制理论考察正式法律制度与实际运作之间的关联,关注规制政策的实施,关注“行动中的法”。相对于传统行政法而

言，规制法关注的中心不是诉讼阶段的救济和司法裁判，更关注事前的行政过程，关注规制政策的形成和实施，关注行政任务的实现。它超越了传统行政法中的行政行为类型化理论，将各种规制手段都纳入可供选择的“工具箱”，在部门法律制度建构的层面研究法律实施的合理性，探讨在法治框架下，政府如何更为有效地规制市场和社会，如何形成更为理想的公共政策^[8-9]。

政府规制理论的分析思路可以运用于通用航空法的教学过程中，成为建构通用航空法课程体系的主线。尽管通用航空领域涉及的法律问题比较广泛和复杂，但其主要矛盾(政府与市场、政府与企业的关系)属于行政法领域，因此通用航空法可以视为行政法总论之下的一个部门行政法领域。也正因如此，政府规制理论的分析思路可以应用于政府对通用航空产业的监管之中。通用航空法强烈的政策性和实体法性质，为规制法理论提供了一个具体行政领域的落脚点，同时又提供了大量可以反哺行政法总论的素材。特别是在近年来简政放权的大背景下，2019年初民航局印发了《关于推进通用航空法规体系重构工作的通知》，提出了通航业务框架和法规框架(以下简称“两个框架”)，其背后的思想在很多方面与政府规制理论有契合之处。例如，在通航业务框架中，以“经营能力”和“运行能力”为主要标准划分通航飞行业务领域，基本能对应规制理论中的“经济性规制”和“社会性规制”，反映政府分类监管的原因。在通用航空检查改革中，强调减少全覆盖式的行政检查，代之以企业的法定自查，变政府规制为企业自我规制，属于规制方式的变化。运用政府规制理论分析通用航空法律制度，有助于我们更好地理解法律制度变革的动因，分析各类监管政策的合法性、有效性，将分散繁杂的通航法规串联汇总，形成清晰的理论脉络。当然，政府规制理论对通用航空法的分析具有思维和论证上的指引功能，但并非放之四海而皆准，可以将通用航空领域作为检验该理论的试金石，在对具体问题的分析中反思、修正和发展政府规制理论。

总之，在课程建设层面，引入政府规制理论的分析框架，可以对庞杂的通用航空法规体系进行重新编排取舍，从高度技术化、专业化的法律条文中抽象出一般意义上的法理问题，增强通用航空法课程的体系性、条理性、逻辑性。在授课内容和教学方法层面，政府规制理论可以作为分析通用航空法领域具体问题的工具(详见本文第三部分论述)。课程组以政府规制为主线，设计了通用航空法的课程体系，课程整体的框架如表 1 所示。

表 1 通用航空法授课框架

序号	授课内容	课时
1	通用航空与通用航空产业	
1.1	通用航空的概念和分类	2
1.2	通用航空产业的发展	
2	通用航空法概述	
2.1	通用航空法的界定和特点	
2.2	通用航空法的原则	2
2.3	通用航空法律责任	
2.4	把握通用航空法的一条线索：政府规制	
3	通用航空法律体系	
3.1	我国的通用航空法规体系	4
3.2	通航业务框架	
3.3	通航法规框架	
4	通用航空规制机构	
4.1	美国联邦航空管理局	2
4.2	中国民用航空管理局	
4.3	我国民航管理体制的发展	
5	通用航空从业	
5.1	通用航空经营许可	2
5.2	非经营性通用航空登记	
5.3	航空器驾驶员执照	
6	通用航空飞行管理	
6.1	空域	2
6.2	我国的通用航空飞行管理	
6.3	低空空域改革	
7	通用航空检查和事故调查	
7.1	通用航空检查	2
7.2	通用航空事故调查	
8	通用航空法律制度的完善	
8.1	通用航空产业发展对立法的需求	2
8.2	我国通航法规体系存在的问题	
8.3	通航法规体系重构的思路	

这样的授课安排省略了通用航空法的一些枝节部分。关于通用航空器的适航、航空安保、航空保险等,可归结为民用航空法的一般问题,放在“航空法总论”等其他航空法课程中解决;关于通用航空领域的侵权、合同、融资租赁等,属于民事法律问题,本课程不过多涉及,但是给学生提供必要的指引,引导学生自己学习和思考;还有一些通用航空领域的特有内容,例如无人机、通航机场等内容,由老师列明所涉及的法律规范,提供相应的参考资料,由有兴趣的学生自己学习和探索,限于课时和课程主线,不在课堂上作统一讲解。本课程突出政府规制的主线,将通用航空法 18 课时的内容分为 8 讲,每部分讲授的内容相对完整,各部分之间有前后相继的逻辑关系,主要从政府规制理论的角度,讨论政府与通用航空企业的关系、通航产业现状对政府规制的影响、政府对通航的监管体制、规制目标、规制对象、规制理念、规制手段和方式等问题。这样的线索安排,可以在有限的授课时间内,保证课程体系的相对完整和授课内容的相对集中。

三、运用政府规制理论深化“通用航空法”教学内容

通用航空法理论基础薄弱,且涉及大量法律规范,在这种情况下讲课,容易出现罗列法律条文、照本宣科的现象。学生不但感觉枯燥无味,而且容易陷入“知其然不知其所以然”的状态,只是被动接受,而不能主动思考。这就需要教师在教学方法上加以调整,将行政法课程中所学的知识与政府规制理论运用到通用航空法的教学过程中,可以纠正上述弊端,深化教学内容,拓展学生的思考空间。

引入行政法学和政府规制理论后,通用航空法的课程教学可以分为三个层次。第一个层次是对通用航空法基本制度、法律条文的讲授,完整呈现法律规范,解释其含义,使学生知道通用航空法某一部分的规定“在哪里”“是什么”。第二个层次是将视野拓展到行政法规范和行政法学的理论体系,阐释通用航空法的条文所关联的行

政法制度和在行政法学体系中的理论定位,运用行政法理论分析通用航空法领域的具体规定,使学生理解通用航空法条文的射程可以“到哪里”。第三个层次是利用政府规制理论分析通用航空法现行规定背后反映的政府与市场、政府与企业的关系问题,分析政策形成的过程、理由和规制手段的效果,追问政府权力和责任的边界,思考未来改进的空间。通过这一层次的讲授,使学生知道“为什么”和未来“怎么办”。

例如,对通用航空“两个框架”的内容,第一个层次是讲授通用航空法律制度的本体,即《关于推进通用航空法规体系重构工作的通知》及其附件,使学生能够理解通航“两个框架”的主要内容,并可以查找运用。第二个层次为运用行政法学的知识分析通用航空法律制度,涉及该通知的性质、效力、与现行的民航法律法规规章体系的关系等问题。第三个层次是利用规制法理念剖析“两个框架”的分类标准,探究其纵横坐标的分类原因及背后的规制理念和规制策略。这是“两个框架”的精髓所在。再如,在对通用航空从业规范的讲授中,第一个层次需要将通用航空从业条件即行政许可规范进行梳理,并讲授其主要内容。第二个层次需要关联《行政许可法》的规定,分析通用航空许可制度与《行政许可法》、行政审批制度改革之间的关系。第三个层次需要追问某些事项设置行政许可的利弊,分析设置行政许可的理由和妥当性,事前事中事后监管的各种手段之间的组合和可替代性^[10]。

作为民航大学特色课程,本课程在网络上无相应的完整课程资源,也缺乏相关的法学教育资料,目前建设成为纯线上课程还比较困难。但是在三层次体系下,可充分利用已有的线上教育资源,实现线上线下教学的融合与合理分工。通用航空法本体知识的讲授,网上课程资源较少,提供的网络资源以法律条文、数据库、现实素材(通航视频、相关新闻报道)为主。行政法的相关内容,网上有丰富的课程资源,可提供名校名师相应章节的教学视频,或合适的微课、慕课资源,供学

生课下预习。这样既有助于打通行政法和通用航空法两个课堂，也能大幅度节约在通用航空法课堂上铺垫讲授行政法知识的时间。政府规制理论相对比较前沿，属于行政法研究的学术热点，经历疫情后，很多学术讲座都可在网上观看，大大便利了学生的参与。虽然讲座内容不一定针对通用航空法领域，但面向其他领域的规制法研究，势必对学生思考通用航空领域的政府规制具有启发性。由此可见，与上述三个层次的教学内容和教学目的相匹配，本课程提供的网络资源也有所差异，呈现出越来越前沿、越来越精深的递进关系。

在课堂教学上，与上述三层次相对应，可融入新颖的线上教学方法。通用航空法的专业性和学生对该领域的陌生感注定了在第一个层次，即通用航空法知识传授层次，仍应以教师讲解为主。在第二个层次，亦即行政法理论的运用层次，可以引入随堂提问，用选择、判断等小测试对学生加以考查，考查方式可以运用“智慧树”“雨课堂”等APP中的相应功能。通过互联网技术的应用，老师可以即时获取学生的答题正确率，并进行有针对性的讲解。在第三个层次，亦即政府规制理论运用层次，应较多设计开放性问题的引入讨论互动，学生可以采取留言、弹幕等方式即时发表观点。根据不同的教学主题，也可以引入情境教学(例如模拟一个通航企业的设立过程、模

拟一次通用航空飞行活动)、案例教学等方法，提高学生的参与程度。受制于课时限制，不可能在一轮授课中完全应用各种方法，但可以根据实际情况，在每轮授课中选取一到两个专题，采取比较新颖的教学方法。

可以看到，这种三层次的安排丰富了课程内容，增加了课程的思考量和趣味性，为设问解题、课堂互动提供了空间，也为线上线下融合教学创造了条件。在确定授课内容后，便有针对性地设计教法与学法，使教学方法与教学内容相匹配。

四、“通用航空法”课程的实施与修正

本课程作为新开课，在2018年秋季学期进行了第一轮授课，2019年大幅充实了通航“两个框架”的内容，2020年交通运输部全面修改了《通用航空经营许可证管理规定》(CCAR-290-R3)、《民用航空器事件调查规定》(CCAR-395-R2)等重要民航规章，为此，课程组及时更新授课内容，力求反映通用航空法发展的最新状况。本课程按百分制计分，平时成绩占30%，期末考试占70%，综合计算总分。平时成绩中，作业、出勤、课堂表现各占10%。期末考试采取开卷笔试，减轻学生对于法律条文记诵的负担，命题着重考查学生对课堂讲授内容的理解能力，对通用航空法基本概念、制度的把握能力和对通用航空领域内政府规制手段、规制策略的分析能力。课程实施以来，学生的期末成绩分布情况如表2所示。

表2 “通用航空法”成绩分布表

年份	优秀		良好		中等		及格		不及格	
	90~100		80~<90		70~<80		60~<70		<60	
	人数/人	比例/%	人数/人	比例/%	人数/人	比例/%	人数/人	比例/%	人数/人	比例/%
2018	17	19.77	55	63.95	13	15.12	1	1.16	0	0.00
2019	3	3.3	48	52.75	29	31.87	11	12.08	0	0.00
2020	12	13.79	64	73.56	9	10.34	2	2.30	0	0.00

整体来看，本课程教学实施过程较为顺利，出勤率较高，教学过程能获得学生的配合，最终结课成绩也比较理想。在课程实施过程中，要注意通过各种途径听取老师、同学们的意见。从不

同途径收集的反馈意见，成为课程改进的重要参考材料。在实施教学过程中，笔者发现本课程存在的问题主要有：第一，个别同学反映本课程对行政法知识涉及较多，对私法内容涉及较少，

由于其刚接触行政法知识,理解起来比较困难;第二,对通用航空领域较为陌生,入门较难,涉及法律法规多,部分学生兴趣不大;第三,开卷考试难度偏低,区分度不大,导致整体分数偏高。对此,本课程未来需进一步完善以下方面:第一,开课时着重说明本课程的定位,授课进度与行政法授课进度相协调,使两门课程在内容和进度上能进一步呼应和互动。第二,授课内容需进一步充实完善,紧密结合通航领域近年来的发展情况特别是“两个框架”的实施情况,及时更新教学内容,对属于通用航空法领域但本课程不专门讲授的内容,应向学生加以说明,并给予适当的指引,以便学生自行学习。第三,期末考试应适当增加难度,引入更灵活、更复杂的题目类型,增加区分度。第四,如有可能,组织学生去通航企业调研参观,或邀请实务界人士来校做讲座,增加学生对通用航空领域的感性认识,激发学生的学习兴趣。

五、结语

笔者结合自身授课经验,论述了以政府规制理论为主线建构的“通用航空法”课程体系。“通用航空法”课程教学模式改革符合法学教育的自身规律,为人才培养模式的改革奠定了基础;创新了课程内容体系,体现通用航空法律体系背后的政府与市场、政府与企业关系的核心问题,具有内容上的创新性和课程逻辑体系的完整性,在理论和实践层面都融合了前沿问题;创新了课程教学实施模式,改进传统教学模式下的课程体系设置、实施模式和评价标准,实现教学互动,有助于提升学生的实践能力和综合素质,保证了课程的教学质量。

教学过程是一个系统的循环模式,需要不断反馈修正、持续改进。在今后的教学过程中,本课程仍应不断接受反馈,不断完善。近年来,随着通航法律体系重构工作的展开,通用航空领域涉及的法律规范进入频繁变动期,这要求教师在教学过程中随时注意通用航空法的修订,及时更新授课内容,做到与时俱进。但同时也应看到,作为一门独立的课程,本课程应该有相对稳定的

价值取向、理论逻辑、分析思路和内容安排。这也正是笔者引入政府规制理论、聚焦课程体系建设的关怀所在。

参考文献:

- [1] 杨惠,郝秀辉.航空法学原理与实例[M].北京:法律出版社,2017:202-232.
YANG Hui, HAO Xiuhui. Theory and examples of air law[M]. Beijing: Law Press, 2017: 202-232.
- [2] 杨祖高.民航法规与实务[M].北京:国防工业出版社,2013:1-10.
YANG Zugao. Civil aviation regulations and practice[M]. Beijing: National Defence Industry Press, 2013: 1-10.
- [3] 杰里·A.艾肯伯格.美国通用航空法:法规解析与应用[M].3版.陈静娴,译.北京:航空工业出版社,2014.
EICHENBERGER J A. General aviation law[M]. 3rd ed. Trans. CHEN Jingxian. Beijing: Aviation Industry Press, 2014.
- [4] 高志宏.通用航空发展路径法治化研究[M].北京:法律出版社,2018.
GAO Zhihong. Research on the rule of law of general aviation development path[M]. Beijing: Law Press, 2018.
- [5] 于立深.概念法学和政府管制背景下的新行政法[J].法学家,2009(3):55-66,157.
YU Lisheng. On the new administrative law between conceptual jurisprudence and government regulation[J]. Jurist, 2009(3): 55-66, 157.
- [6] 约翰·比格斯,凯瑟琳·唐.卓越的大学教学:建构教与学的一致性[M].王颖,丁妍,高洁,译.上海:复旦大学出版社,2015:85.
BIGGS J, TANG C. Teaching for quality learning at university: What the students dose[M]. Trans. WANG Ying, DING Yan, GAO Jie. Shanghai: Fudan University Press, 2015: 85.
- [7] 李洪雷.中国行政法(学)的发展趋势——兼评“新行政法”的兴起[J].行政法学研究,2014(1):112-119,126.
LI Honglei. Development trend of administrative law in China — Concurrent discussion on rise of ‘new administrative law’[J]. Administrative Law Review, 2014(1): 112-119, 126.
- [8] 朱新力,宋华琳.现代行政法学的建构与政府规制研

- 究的兴起[J]. 法律科学: 西北政法学院学报, 2005(5): 39-42.
- ZHU Xinli, SONG Hualin. Construction of modern administrative jurisprudence and rise of governmental regulation theory[J]. Law Science, 2005(5): 39-42.
- [9] 章志远. 民营化、规制改革与新行政法的兴起——从公交民营化的受挫切入[J]. 中国法学, 2009(2): 22-35.
- ZHANG Zhiyuan. Privatization, regulation reform and the rise of new administrative law—A perspective of frustration in public transportation privatization[J]. Chinese Law, 2009(2): 22-35.
- [10] 应飞虎. 规制工具的选择与运用[J]. 法学论坛, 2011(2): 48-51.
- YING Feihu. Selection and application of regulation tools[J]. Forum of Law Science, 2011(2): 48-51.

Exploration on General Aviation Law course construction under the mainline of government regulation

JIA Shengzhen

(School of Law, Civil Aviation University of China, Tianjin 300300, China)

Abstract: General Aviation Law is a feature course in law major, which should reflect legal thinking and academic character. The emerging of government regulation theory provides a tool to analyze the relationship between government and market relevant to general aviation, define the rights and duties between government and firms concerning the rights and duties. Focusing on the government regulation as a mainline, taking government regulation theory as a tool, we can design the curriculum system of General Aviation Law. Based on this idea, we can design the teaching goal, content and evaluation system of the course of General Aviation Law, so as to achieve the integration of teaching and learning, to improve students' ability and ensure teaching quality as well.

Key Words: General Aviation Law; course construction; government regulation

[编辑：苏慧]