

内部资料  
注意保存

# 航协资讯

2020 年第 10 期（总第 129 期）

中国航空运输协会

2020 年 4 月 7 日

## 新冠肺炎疫情防控下调整国际航班 第一入境点的法律依据分析

**按：**为及时、有效防范疫情给各航空公司带来的政策、法律风险，中国航协组织有关专家撰写系列文章，供各会员单位工作中参考。

当地时间 1 月 30 日，世界卫生组织（WHO）总干事谭德塞在日内瓦召开新闻发布会，宣布新型冠状病毒肺炎疫情为“国际关注的突发公共卫生事件”（PHEIC）；当地时间 3 月 11 日，世界卫生组织将此次新冠病毒的流行趋势形容为“Pandemic”，新冠病毒进入全球大流行状态。

经过中央和地方各级政府和全国人民的全力防控，付出

巨大代价的努力之下，国内疫情传播趋势已经得到控制，防控形势持续向好，一些地方已经连续保持多日新增确诊病例零增长，取得了全国抗疫的阶段性胜利，外防输入已经成为目前疫情防控的重中之重，北京作为我国重要的国际航空运输枢纽点，更是成为疫情外防输入工作的重心。

经国务院批准，民航局、外交部、国家卫健委、海关总署和移民局先后于3月19日和22日，先后发布第1号和第2号《关于目的地为北京的国际航班从指定第一入境点入境的公告》，将所有目的地为北京的国际始发客运航班，均调整为从天津、石家庄、太原、呼和浩特、上海浦东、济南、青岛、南京、沈阳、大连、郑州、西安12个指定的第一入境点入境。此次国际航班第一入境点的调整，是基于疫情发展和国际法、我国国内法所做出的决定，有着充足的法律依据。

## 一、国际法

在国际法层面，可以援引的依据有国际公约方面的《国际民用航空公约》和《国际卫生条例（2005）》，以及我国与相关国家签订的双边航空运输协定。

### （一）《国际民用航空公约》

该公约于1944年12月7日在美国芝加哥订立，1947年4月4日正式生效，公约目前加入国共193个。该公约为民用航空领域的宪章性文件，对国际法在航空领域的具体适用

作出了整体性规定。1974年2月15日，中华人民共和国政府函告国际民航组织，承认1944年12月9日当时的中国政府签署并于1946年2月20日交存批准书的该公约。该公约自1997年7月1日、1999年12月20日起分别适用于香港、澳门特别行政区。

该公约通过第十条“在设关机场降落”、第十一条“空中规章的适用”、第十二条“空中规则”、第十三条“入境及放行规章”，明确地表明，一国关于航空器运行的法律和规章，适用于在该国运行的所有航空器，而不论其国籍。而且，一国关于入境、放行、移民、护照、海关及检疫的规章，也同样应当被遵守。特别是该公约第十四条“防止疾病传播”，更是明确“缔约各国同意采取有效措施防止经由空中航行传播霍乱、班疹伤寒（流行性）、天花、黄热病、鼠疫、以及缔约各国随时确定的其他传染病。……”赋予了缔约国为防控传染病而采取相应措施的权利。

## （二）《国际卫生条例（2005）》

根据2005年修订的《国际卫生条例》，引入了“国际关注的突发公共卫生事件”（Public Health Emergency International Concern, PHEIC）的概念。该公约修订前，针对公共卫生防治的国际立法主要针对鼠疫、霍乱和黄热病三种严重的传染病。随着国际社会对传染病跨地域传播的认识更为深入，尤其是2003年“非典”的爆发，促使《国际

卫生条例》进行了一系列变革，一方面扩大了适用疾病范围为“对人类构成或可能构成严重危害的任何病症”，另一项创举便是创设了“国际关注的突发公共卫生事件”的概念，以协调传染病防控的国际合作。这就突破了公约修订前仅强调对边界地区控制的局限，为从源头控制突发卫生事件提供了必要法律框架。该公约于 2007 年 6 月 15 日对缔约国生效，我国是其缔约国。该公约目前缔约国共 196 个。

该公约第二十八条第一款规定，如果入境口岸不具备执行本条例规定的卫生措施的能力，可命令船舶或飞机在自担风险的情况下驶往可到达的最近适宜入境口岸，除非该船舶或飞机有会使更改航程不安全的操作问题。

该公约第四十三条明确，缔约国可以按照其国家有关法律和国际法之下的义务执行为了应对特定公共卫生危害或国际关注的突发公共卫生事件而采取的卫生措施。这些措施包括该公约第 25 条“过境船舶和航空器”、第 26 条“过境货车火车和客车”、第 28 条“入境口岸的船舶和航空器”、第 30 条“接受观察的旅行者”、第 31 条“入境旅行者”和第 33 条“转口货物”禁止使用的措施。

在首都机场作为入境航空港，面临的防疫压力巨大，无法满足对同时涌入的大量旅客进行筛查检验的情况下，设定第一入境点进行前置的筛查检验工作，符合条件的旅客再由首都机场入境的做法，公约的上述规定提供了支持。

### （三）双边航空运输协定

双边航空运输协定在航空法内占有十分重要的地位，国际航空运输管理基本上是由一个一个具体的双边协定所构成的，双边航空运输协定的主要内容是交换过境权和营运权，确定航路、运力和运费价格，以及围绕权利行使的法律适用、有关争议解决程序等。

法律适用是双边航空运输协定中的重要条款。例如，中美航空运输协定第五条“法律适用”规定：

“一、一方关于从事国际航班飞行的飞机进出其领土和在其领土内运行的法律和规章，另一方指定空运企业在进出一方领土和在该领土内时应予遵守。

二、一方关于旅客、机组、行李、货物和邮件进出其领土和在其领土内停留的法律和规章，对另一方指定空运企业及其所载运的旅客、机组、行李、货物和邮件在进出一方领土和在该领土内停留时，均应适用。

……”

由此，根据双边运输协定，我们依法做出的第一入境点的相关决定，同样适用于与我有双边航空运输联系国家的航空器。

## 二、国内法

### （一）《中华人民共和国国境卫生检疫法》及其实施细则

该法第六条规定，在国外或者国内有检疫传染病大流行

的时候，国务院可以下令封锁有关的国境或者采取其他紧急措施。这里所说的紧急措施，在该法的实施细则第九条中有所规定，其中一项措施即为：在国内或者国外检疫传染病大流行的时候，国务院卫生行政部门应当立即报请国务院决定指定第一入境降落机场，国外疫区航空器没有经第一入境港口、机场检疫的，不准进入其他港口和机场。

该法第三条明确了该法所规定的传染病是指检疫传染病和监测传染病，其中检疫传染病，是指鼠疫、霍乱、黄热病以及国务院确定和公布的其他传染病。1月20日，中华人民共和国国家卫生健康委员会发布2020年第1号公告：经国务院批准，将新型冠状病毒感染的肺炎纳入《中华人民共和国传染病防治法》规定的乙类传染病，并采取甲类传染病的预防、控制措施；将新型冠状病毒感染的肺炎纳入《中华人民共和国国境卫生检疫法》规定的检疫传染病管理。

## （二）《中华人民共和国民用航空法》

该法第三条规定，国务院民用航空主管部门对全国民用航空活动实施统一监督管理；根据法律和国务院的决定，在本部门的权限内，发布有关民用航空活动的规定、决定。这就赋予了国务院民用航空主管部门对包括国际航空运输在内的航空运输活动发布相关决定，调整相关运输政策和规则的权力。

综上，五部门根据疫情的发展，疫情防控重点的变化，

经国务院批准，发文决定将所有目的地为北京的国际始发客运航班进行第一入境点的调整，在国际法与国内法层面都具有坚实的法律基础。在依法做出上述决定，上述决定施行的过程中遇到的法律问题，还需要我们继续开展深入研究，在今后的行政立法、企业相关制度完善等方面加强相关工作，追求行政管理秩序、企业和个人合法权益三者之间的最大平衡，不断提高国家依法治理水平和能力。

**(注：本文作者为张清春，原中国民用航空局政策法规司副巡视员，现中国民航科学技术研究院民航法规与标准化研究所所长。)**

编校：杨杰 吴维维

核签：朱耀春

---

送：各理事会成员，各会员单位。

---

编印单位：中国航空运输协会研究部

电话：010-50955619

---