

第5辑

航空法评论

HANGKONGFA PINGLUN

主编/杨惠 郝秀辉



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

航空法评论

(第5辑)

主 编：杨 惠 郝秀辉



法律出版

LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

航空法评论. 第5辑 / 杨惠, 郝秀辉主编. —北京:
法律出版社, 2015. 12
ISBN 978-7-5118-8657-6

I. ①航… II. ①杨… ②郝… III. ①航空法—研究
—中国 IV. ①D922.296.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 261739 号

航空法评论(第5辑)

杨惠 郝秀辉 主编

责任编辑 周丽君
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16
版本 2015 年 11 月第 1 版
出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
印刷 三河市兴达印务有限公司

印张 31 字数 560 千
印次 2015 年 11 月第 1 次印刷
编辑统筹 独立项目策划部
经销 新华书店
责任印制 张建伟

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-8657-6

定价:65.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

卷首语

1995年,第八届全国人民代表大会常委会第十六次会议通过了《中华人民共和国民用航空法》,这是我国民用航空事业纳入法制轨道的重要标志。但自该法颁布施行二十年来,一直未能进行与时俱进的修订,在一定程度上影响和制约了我国民航业的健康发展。为此,2012年,国务院(国发[2012]24号)《关于促进民航业发展的若干意见》,明确提出要健全空域管理相关法律、法规,推动修订《民用航空法》,加强航空安全、空中交通、适航审定、通用航空等方面的立法工作,建立比较完备的民航法规和标准体系。2014年12月,国务院法制办在北京召开航空立法专家座谈会,召集有关高校和民航部门的航空法专家,研究和探讨我国《民用航空法》修订和《航空法》立法问题。2015年4月,国务院办公厅印发(国办发[2015]28号)《国务院2015年立法工作计划的通知》,明确由交通运输部、民航局负责起草修订《民用航空法》,由总参谋部、交通运输部和民航局负责起草《航空法》,同时并列为《国务院2015年立法工作计划》的研究项目。中国民用航空局也相应召开了《民用航空法》修订和《航空法》起草立法论证会议,并在相关科研机构课题研究的基础上,形成了《民用航空法》(修订征求意见稿)。

为了能够总结和梳理《民用航空法》实施以来存在的问题,广泛听取航空业界对于航空法制现代化的意见,凸显科学立法的精神,推动我国航空法学的发展和繁荣,《航空法评论》(第5

辑)特别刊出了《航空立法问题研究》专刊,汇集和展出各种《民用航空法》修订和《航空法》立法的学术观点与建议,期冀对现行《民用航空法》的修订和《航空法》的未来立法有所裨益。

本辑刊出的航空立法的专题文章,主要涉及航空立法理念与价值、航空运输责任立法、航空安保立法、机场立法、通用航空立法、航空市场立法、航空器权利立法和航空工业立法等研究主题。3篇域外航空立法研究学者的文章,分别介绍了印度尼西亚的亚航 QZ8501 航班坠海空难及航空事故调查的立法制度、韩国商法修订案所涉及的航空运输法的立法制度。特别组织翻译了《俄罗斯联邦航空法》和《印度尼西亚航空法》两部国外航空法。

编者

2015年9月10日

于中国民航大学航空法律与政策研究中心

目 录

卷首语

[航空立法理念与价值]

新常态下的民航法治建设

吴建端 1

《民用航空法》的修订应往何处去

郝秀辉 13

航空法的价值研究

贺富永 平 旭 22

民航法的基本价值结构

胡超容 32

[航空运输责任立法]

从契约到身份

——航空旅客权益保护法律的演变

袁发强 38

华沙公约责任限额的提示

——从李斯案到陈氏案的历程

[美]George N. Tompkins, Jr. 著 吴文余 译 51

我国与中亚国家航空旅客运输的法律适用

——兼评《民用航空法》第 107 条

张望平 64

航空旅客“黑名单”的制定规则与我国《民用航空法》的修订

许凌洁 71

我国航空行李运输差错的赔偿责任及其立法完善

陈 晓 81

航班延误旅客非理性维权的博弈分析与我国《民航法》的修订

张 军 97

我国航班延误中承运人补偿与赔偿体系之重构

张同同 107

超售的合同法解读与《民用航空法》的修订

张纳川 116

公共航空承运人载运“特殊旅客”的困局及立法对策

王锡柱 125

航空客运电子合同的订立、成立与生效	丁茜瑶	139
我国《民用航空法》关于航空货运承运人责任制度的完善	师 怡	148
《危险品航空运输安全管理条例》的立法问题研究	姚昌金	156

[航空安保立法]

实践视野下我国航空安全制度的完善	马选玲	162
从机上安保员法律地位看中国《民用航空法》的完善	陈诗麒	168
论《国际航空安保公约》非法运输类犯罪及其与我国刑法之衔接	刘晓山	176
领空“不作为”的国家责任	张婉露	186

[机场立法]

机场净空区立法探析	陈 茜 郑婷婷	195
机场管理人安全保障义务的类型	韩 姣	208

[通用航空立法]

从“无人机入刑第一案”看无人机法律规制的缺失	张起淮	220
通勤航空的法律地位与我国《民用航空法》的修订	刘洛言	231
Deficiencies of China's General Aviation Law and its Improvement	Weimin Diao Chrystal Zhang	243

[航空市场立法]

从监管看我国民用航空立法改革趋向	李晨丹	272
------------------	-----	-----

[航空器权利立法]

完善我国民用航空器物权立法的若干问题研究	于 丹	285
----------------------	-----	-----

[航空工业立法]

我国振兴民用航空工业法律政策评析	薛桂烨 许光县	295
------------------	---------	-----

[域外航空立法]

Law and Regulations of Aircraft Accident Investigation in Indonesia

Dr. Amad Sudiro and Dr. H. K. Martono SH,LLM 303

Some Considerations on the Air Transport Law enacted in the new Korean

Revised Commercial Law – Compare with Civil Aviation Law of China

Doo Hwan Kim 金斗焕 323

Law and Regulations Related to Air ASIA QZ8501 Crash

Dr. Ariawan Gunadi and Dr. H. K. Martono 353

[域外航空法译文]

俄罗斯联邦航空法

陈晓霞 译 374

印度尼西亚航空法

孔得建 聂晶晶 译 412

《航空法评论》征稿启事

485

[航空立法理念与价值]

新常态下的民航法治建设

吴建端*

经过改革开放三十多年的快速、超常规发展以后,我国已经从一个落后、经济影响力很小的国家,变成世界第二大经济体。^①与此同时,我国国民经济的发展速度也从20世纪80年以来的年均两位数的增长速度,减缓至7%左右,这说明我国的经济在某种程度上进入内涵式发展的新常态,体现在四个方面:首先,中国经济正在进入从国富到民富的内涵式发展新常态,表现在人均可支配收入增速不仅高于GDP,而且远高于税收增幅;其次,我国经济开始从重规模向重效益转变,从看数据到看利润转变;再次,中国经济正在进入从传统动力到新型动力的内涵式发展;最后,我国人均GDP达到5000美元以后,第三产业快速发展,在国民经济中所占的比重越来越大。^②2014年我国人均GDP为7485美元,正处在旅游大发展的阶段,特别是国际旅游的快速发展阶段,给我国的民航运输业的发展,特别是国际航空运输带来新一轮新的发展机遇。

* 吴建端,男,1964年生,法学博士,中国航空法研究会常务理事、上海社会科学院研究生院特聘研究员。本文表述仅为个人观点,与所服务的单位无关。

① 例如,1978年我国的GDP总量为3650亿元,世界排名第15名,人均GDP全球倒数第二。2014年中国国内生产总值(GDP)达到636463亿元人民币,排在世界第二位。中国的GDP已远远超过日本,相当于日本的两倍多。

② 郭文婧:“中国经济正在进入内涵式发展的新常态”,载 http://guancha.gmw.cn/2015-07/18/content_16340478.htm,2015年7月18日访问。

我国民航的发展与我国经济的发展保持同振共频,2005年起我国就已经成为仅次于美国的全球第二大航空运输系统。近两年来,我国国际航空的发展速度远高于国内航空的发展速度。^①我国正在致力于建设民航强国,我国民航企业开始大规模的国际化 and 全球化进程。如何在新常态下保持民航的发展,实现我国从民航大国向民航强国的转变,民航的法治建设将扮演越来越重要的角色。做好民航法治建设也是落实我国政府提出“四个全面”的战略布局的重要组成部分。

一、我国民航发展面临的新常态

(一) 国际航空格局的新变化

1. “三国时代”。民航企业近年来兼并重组,格局深刻调整之后,民航业内逐渐进入了“三国时代”。从全球来看,欧洲、美洲和亚洲三个航空市场中,出现了三分天下、三足鼎立的局面。美国拥有达美航空、美国联合航空、美国航空三家大型航空巨头;欧洲形成了国际航空集团、法航—荷航集团、汉莎航空三大集团彼此竞争的局面;中国拥有三大国有大型航空运输集团,国航、东航和南航提供全方位的服务。

根据美国福布斯杂志近期公布的数据来看,2014年全球收入十强中有九家是上述航空公司。这些航空公司实力在全球市场上举足轻重,牵一发而动全身,如何在法治的规范下重组与运作,值得探讨。

2. 中东航空迅速崛起。中东迅速崛起的阿联酋航空、阿提哈德航空、卡塔尔航空,凭借独特的区位优势正在改变全球航空竞争格局。中东航空业有几个突出特点:一是中东地区6小时的飞行半径可以覆盖全球三分之二的人口;二是大量订购大型新飞机;三是运营服务全球化,大量聘用各国员工。

3. 低成本航空迅速发展。近年来,低成本航空发展迅速,低成本航空的全球市场份额已经超过26%,而且这一比例仍将上升,不断挤压全服务航空公司的生存空间,开始向国际远程航线进军。低成本航空影响力日益扩大,像英国王子、首相都乘坐低成本航空旅行。

4. 商业模式发生革命性变化。传统的航空运营模式是点到点的模式,主要解

^① 2014年,全球民航旅客周转量同比增长5.9%,而中国民航旅客周转量同比增长12%,全球民航国际航线旅客周转量同比增长6.1%,而中国民航国际航线旅客周转量同比增长14.9%;中国民航完成国际航线旅客运输总量3152万人,同比增长18.8%,国际航空运输旅客运输量占全国出入境总人数的21%,2015年1~5月,中国国际航空旅客运输量增速达到39.4%,2014年,中国国际货邮运输量占全国进出口总额的17%。

决的是机场到机场出行方案。民航业在“互联网+”时代提供的不再只是一张机票和一次从机场到机场的服务,而是包括“衣、食、住、游、购”在内的集成服务,原有的机票应该是这一站式集成服务的基础,航空公司不再只享有一张机票的收益,而是借助“互联网+”打造产业链,获得系列产品的收益。非航收入和非航利润迅速增加。据统计,2014年全球航空业辅助收入占航空总收入7.6%,达到499亿美元。2013年全球航空旅游旅客33亿人次,平均每个旅客为航空业贡献15美元非航收入,航空辅助性收入利润高达40%,也就是说6%的辅助收入贡献了61%的利润。

(二)我国民航业的现状

2015年6月,国际航协召开的第201届理事会和第71届年会上散发的会议材料表明,我国三大航空从旅客运输量来看已经跻身世界前十。2014年达美旅客运输量为1.29亿人次,南航为1亿人次,东航为8000万人次。

从宏观层面来看,2014年中国GDP为10万亿美元,实际对外投资已经超过利用外资的规模,成为资本的净输出国,对外投资比吸引外商投资多出200亿美元,达到1400亿美元,境外旅游消费超过1万亿元人民币。从民航层面来看,中美航线上,中方承运人的每周往返航班达到2000班,比美国承运人多出200班,这是中国航企在中美航线上首次占据优势。

民航的其他领域也正在迅速崛起,有些还处在领先的地步,例如,无人机制造,大量的私人飞机、民航制造,也是在蓬勃发展之中,并且与民航运输业息息相关。

二、进一步弘扬法治精神,建设法治文化

富强、民主、文明、和谐的国家,首先是法治的国家;一个在世界上举足轻重的民航运输业,更离不开法治。加强民航法治建设既意味着更完备的制度与秩序,也意味着民航事业利益相关者获得更多的公平和正义,更能保障行业的健康发展。

法治精神是对法治的崇尚、遵守、捍卫的心理状态的内外表现,法治文化则是对法治的思想观念和行为趋向沉淀和积累的总和。人类社会发 展至今,尽管各国的社会制度有很大的不同,但人类普遍追求法律至上、公平正义、尊重程序、保障人权。

我国政府总结了国外先进的法治经验和做法,提出了独特的社会主义法治理念,致力于走出一条中国特色社会主义法治道路。民航是我国最早开放的行业之一,也是国际性色彩很强的行业,需要较强的法治理念和精神。我国早在1974年

和1958年就分别加入了《国际民用航空公约》和《华沙条约》。^①多年来,我国严格恪守国际义务,大量吸收、参照国际规则与惯例。我国1995年颁布的《民用航空法》中许多条款参考或参照了国际法和国际惯例来制定的。

在新的历史条件下,我们要进一步弘扬法治精神,建设有特色的民航法治文化,重点要做到以下几个方面:

1. 要有法治信仰,要维护法律的权威和尊严。我们知道,信仰是人们的一种理性选择,表现出一定的社会意识形态和文化形式。社会主体在法治方面的情感寄托、态度取向和自觉意识,乃是推动法治进程的精神支柱和文化动力。“法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。人民权益要靠法律保障,法律权威要靠人民维护。”^②在民航系统,特别需要利益相关者具备法律信仰,弘扬法治精神,建设法治文化,增强依法治理的积极性和主动性,形成守法光荣、违法可耻的社会氛围,使民航活动的参与者都成为法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

2. 营造遵纪守法的良好氛围。加强科学立法,加快诚信建设,加大执法力度,针对企业、个人、社会甚至政府部门的不诚信行为,开展专项行动。积极探索通过有代表性、有说服力、有教育警示作用的民航法治事件或案例剖析,通过媒体宣传等有效方式,解决在民航活动中不知法、不守法、不用法等问题,增强民航活动相关利益者崇尚法治、遵循法治的意识,努力在全民航营造良好的法治氛围,扎实推进民航法治建设。

3. 法治教育宣传。宣传的历史源远流长,在人类社会的早期就已经萌芽,并且一直伴随人类社会的发展。例如,远古人类在建立、处理社会关系时需要相互交流、把个人观点传播给周围的人,这就构成了最早的宣传。尽管我国民航已经建立起了相对完备的航空法律规章体系,也一直在开展法治宣传,利益相关人的法治意识明显增强,但依然存在盲区和薄弱环节,法人违章运行、从业人员违章操作、旅客空闹、传递虚假信息、擅自打开飞机应急门等问题时有发生。在新的常态下,有必要进一步加强和改进安全法治宣传教育,创新宣传方式。除了传统的宣传方式之外,要利用微博、微信、App等新手段,大力宣传法治理念,既要普及民航安全知识、权利保护,更要普及法律法规、规章标准的硬性要求,力求覆盖盲区、重点人群和薄弱环节,真正做到让大家知道,在法律框架下哪些可为哪些不可为,要让那些动辄

① 中国于1974年2月15日重新加入了《国际民用航空公约》,同时,该公约自1997年7月1日、1999年12月20日起分别适用于香港特别行政区、澳门特别行政区。我国于1957年7月通知加入《华沙公约》,《华沙公约》1958年10月对我国生效。

② 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(简称《决定》)。

使用暴力进行所谓维权的人知道,暴力是违法行为,不是维权的武器,引导全社会的力量共同维护民用航空安全和健康发展。

三、新时期我国民航法治建设的思考

(一) 天空开放的法律问题

1978年,美国颁布《航空公司放松管制法》(《Airline Deregulation Act》),以继续保持联邦航空局的安全管理为条件,全面放松了对航空客运业的经济性管制,即实行取消航线认可,允许航空公司自由地选择航线,自行决定运价,自主地提供新服务,并且相互间可自由地合并(在禁止垄断的范围内)。美国政府在推行国内改革时,同时迅速将自由化改革推向国际。1979年,美国国会制定《国际航空运输竞争法》(《International Air Transport Competition Act》),^①1980年由美国总统签署成为法律。该法强调应“使国内、国际航空运输一体化”和“最大限度减少对经营业务与市场销售的限制”。该法减少了各个航空公司进入新的国际市场的法律障碍,有权在合理的范围内不受行政干预改变机票价格。1992年,美国与荷兰签订了第一个天空开放协定,到2015年7月14日,美国与世界各国与地区签订了117个天空开放协定。^②

欧盟通过的三个“一揽子”自由化方案将建立起区域内部航空运输管理体制,它们逐步取代成员国之间的双边协定,在成员国之间开放领空。^③随后欧盟又确定将来由欧盟统一代表欧盟成员国与外国谈判航空公司指定标准条款,使欧盟成员国的航空公司可以从欧盟任何一个成员国飞到中国来。^④由此,欧盟一直在催促各国政府与其签订平行协议,并将此与民航业的其他领域相联系,其中的诸多法律问题值得研究和应对。

为了适应国际国内民航发展的态势,我国从原来较多考虑我国航空运输企业实力比较弱小、强调对我国航空运输企业的保护,转向全面综合考虑国家、公众、行业和航空运输企业的利益来规划和实施国际航空运输市场的开放。2004年,我国

^① In 1979, the United States enacted the International Air Transportation Competition Act, which formally laid down the principle of promoting liberalized bilateral ASAs with foreign countries.

^② 美国国务院经济暨商业局(Bureau of Economic and Business Affairs)2015年7月14日发布的数字。

^③ Peter Morrell, air transport liberalization in Europe: the progress so far, *Journal of Air Transportation World Wide* Vol. 3, No. 1 1998, at pp. 42-43, Cranfield University, UK.

^④ Louise Butcher, Aviation: European liberalisation, 1986-2002, Standard Note: SN/BT/182 Last updated: 13 May 2010, Business and Transport.

提出国际航空运输实行积极、渐进、有序、有保障地实施国际航空运输自由化进程并延续至今,这项政策通过双边和多边谈判而在各类法律协定中得到体现。

近十几年来,先是美国的航空运输受到“9·11事件”、2008年金融危机的冲击,航空运输业进入破产保护和大规模重组合并期,发展速度有所降低。最近几年欧盟传统大型航空企业受到经济不景气、主权债务危机和低成本航空等冲击,目前举步维艰。与此同时,我国民航业虽然也受到金融危机、欧美低迷经济的影响,但受益于国内经济发展的拉动,恢复较快,增长率基本保持在年均10%以上。

面临新的发展机遇与挑战,我国有必要完善法律法规建设。令人高兴的是,我国民用航空局在2015年全国民航工作会议暨航空安全工作会议的工作报告中提出制订国内航空运输市场放开路线图,有序开放国际航空运输市场,进一步放松通用航空管制的总体思路。下一步,我国应当相应地有针对性制定立法计划,以维护我们民航业的健康发展。比如,我国可以根据不同的国家发展实际,积极与其他国家签订更加开放的双边协定或参与制定有利于我国航空参与国外并购参股外航空、机场等的双边条约或规定;从政府层面与投资接受国达成协议,保护我国民航业在国外投资的合法权益;从税收政策上制定有利于我国航空运输企业增加国际航班的法规制度等。

(二)放松管制可能面临的安全问题

经过全体民航人的共同努力,我们的安全管理系统化、规范化、标准化程度达到国际领先水平,效果也比较明显。近年来,中国民用航空安全是平稳的,根据联合国以及国际民航组织统计显示,我们各项指标的平均指数,高于世界平均水平的10倍。

尽管如此,我国民航仍然存在安全隐患,既有民航发展速度快、规模大,管理难度加大,航路拥挤,特定技术人才短缺等内部原因,又有小型公司和机场投入少、经营困难,日益复杂严峻的恐怖主义、空闹和诈机等对航空安全构成的外部威胁。

中国民航国内的放松管制始于2004年,原鹰联航空、奥凯航空、东星航空、春秋航空在内的多家民营航空企业获得准入。民航运输业本质上是一个四高一低(高投入、高技术、高风险、高敏感性、低盈利)的行业,当时由于资质门槛较低,^①个别投资较少的航空公司出现了经营困难,而且还存在安全风险,影响了民航整体形象。

2007年,随着我国民航业的快速发展,专业技术人员、空域资源和机场保障能

^① 事实上8000万元注册资本是我国设立公共航空运输业的最低门槛。

力不足等问题日益突出,还要进行高度层改革、^①奥运航路预演和空管体制改革,全行业安全工作面临前所未有的压力。当年7月,民航总局发布《民航总局关于调控航班总量、航空运输市场准入和运力增长的通知》,明确提出2010年之前民航总局将暂停受理新设立航空公司的申请,对已受理的申请严格审核,每年批准筹建的数量不超过3家,目的是确保安全,实现健康有序的发展而采取宏观调控。由此,当年有15家航空公司的筹建申请已向民航局提交但未获批准。

2008年以后,仅有友和道通航空有限公司、顺丰航空有限公司两家民营货运航空公司以及幸福航空有限公司、西藏航空有限公司两家国有控股的航空公司获准筹建。

2010年“8·24”伊春空难后,民航局决定继续暂停受理新设航空公司申请,提高了行业准入和扩张的门槛,并大幅提高设立分公司、子公司的硬性要求,并加强对筹建、运营航空公司及分公司的监管。2013年5月,中国民航局再次批准新建航空公司,截至2015年6月底,我国共有航空运输公司52家,通用航空公司、企业263家。

2010~2014年我国运输航空公司数量对比表(单位:家)

2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年6月
43	47	46	46	51	52

民航局审批政策的放宽对于我国民航业的发展尤其是民营航空的成长具有十分重要的意义,但由于我国航空运输市场的竞争体系尚未完善,政策、法规、基础设施保障没有及时跟上,少数新进入市场的航空公司为了争夺市场,在票价、飞行员待遇方面采取非常规政策,对我国现有的航空市场秩序造成很大的冲击。另外,个别航空公司投入少、管理能力差,也增加行业发展的安全压力。2012年6月29日公布的伊春空难调查报告也指出,事故的直接原因是由于机组违规操作,而间接原因则是航空公司的安全管理薄弱、投入不足、管理不力等。面临各地兴办航空事业热情的高涨,如何加强对中小航空公司的法治化管理,难度很大。2015年7月26

^① 2007年11月22日,北京时间零时起,中国民航在8400米以上、12500米以下的空域实施缩小飞行高度层垂直间隔,飞机的巡航高度层由过去的7个增加到13个,此次缩小垂直间隔的实施,使空中交通管制员可以灵活选择更加优化的飞行高度层,以减少航空器地面延误和空中等待,加大空中飞行流量,实现了我国与周边国家和地区飞行高度层的顺畅衔接,可以提高我国境地带航班飞行的安全水平。

日凌晨发生在深圳航空 ZH9648 航班的纵火案^①中,犯罪嫌疑人将打火机、刀具和汽油带上飞机并造成严重后果,暴露出我国个别中小机场安全管理的巨大漏洞。事故发生后,民航华东地区管理局立即对台州机场进行了专项安保安全检查,综合评估后认为台州机场继续运行存在重大安全风险并决定其自 2015 年 29 日上午 6 时起暂停运行,进行整改。

我国有必要进一步完善现有的法规,在飞行、运行、机务、安全和服务等系统设立红线制度和预警制度,实施安全管理评审和市场准入考量制度。例如,进一步完善并严格遵守飞行手册、程序、标准和各类运行声明,适应机队规模不断扩大与飞行量的需要。通过制定或补充相关法规,建立市场准入的预警机制,一旦安全问题、飞行员的供需达到一定界面,就可依法暂时停止批准。同样,要考虑建立航空公司或机场安全黑名单制度,一旦某个航空公司安全或机场问题达到一定程度,便可列入黑名单,限期整改,或者实行面临停运等更严厉的处罚。

(三)要有超前意识考虑新的法律问题

我国民航业发展壮大,将会有越来越多的航空企业参与全球化的资产运作、投资、开发产业、参与经营,这些都将面临相关的法律问题。我国一些民航企业开始零星在国外投资、并购航空公司、机场。此外,有些相关的行业发展,也与我国民航运输业的未来的发展有很大的关系。比较突出的问题,一是无人驾驶飞机(以下简称无人机)法律体系的建立。近年来,无人机从军事领域加速广泛应用于应急救援、环境监测、航拍测绘、投递药品等多个领域,并且有向互联网、物流等新领域发展的趋势,前景广阔,特别适合航空运输企业借此提供附加或者说非航服务。对于政府监管部门而言,无人机可能会干扰到航空、消防、行政行动等诸多方面,如何在使用和限制方面达到平衡,需要制定相关的法规来规范。2015 年 2 月 15 日,美国联邦航空局发布规则咨询通告(Notice of Proposed Rulemaking),征询立法建议。^②其他国家如日本、英国等国也已经开始或者正在开始进行相应的立法。二是海湾政府补贴问题成为近期航空运输业界的热点问题。美国三大航空巨头(达美航空、美利坚航空、联合航空)指责海湾三大航空公司(阿联酋航空、卡塔尔航空、伊蒂哈

^① 1 时 08 分,广播里通知飞机就要降落,此时一名男子突然起身从经济舱后排跑向头等舱,用打火机将头等舱的布帘点着。工作人员随即将火扑灭,并试图对该男子进行围堵,双方对峙几分钟之后,该男子非但没有放下打火机,反而拿出一把 20 多厘米的长刀挥舞。整个过程持续了半个小时左右,这名纵火的男子两次点燃可燃物。最终,空乘人员和乘客一起将该男子制服。飞机在白云机场安全着陆后,机上人员被紧急疏散离开机舱,其中有 2 人轻伤被送医救治,嫌疑人被警方控制接受调查。

^② 美国将无人机分为:公共运行(政府的)、民用运行、模型飞机(爱好或者娱乐)。

德航空)获得(Qatar 和 UAE)300 亿~400 亿美元的政府补贴。^①海湾国家三大航空公司回击称,自 2000 年以来,美国三大航获得 714.8 亿美元补贴。这项争议将持续多久不得而知,但相关的反垄断问题将长期影响全球航空运输企业背后的各种利益之争,我国民用业也将牵涉其中。三是集成服务模式下航空服务的法律体系。现在的航空运输业已经不是一种单纯的位移,而互联网时代下系列产品与服务、平台经济与体验、产业链条与集成关怀,在每一领域与链条的法律关系的确立,权利与义务的区分,责任与债务的分担,需要法规制定以时代的眼光、互联网的意识来仔细打磨。

(四)配套“一带一路”的“空中丝绸之路”法规

国家提出了“一带一路”的发展战略,具有深远的历史意义,给我国民航的发展提供战略机遇。为了更好地建设“空中丝绸之路”,我们应开展以下相应立法工作来保驾护航。

1. 修订相关财政税收法规。“一带一路”沿线国家的航空市场有待逐步培养,航空公司在开通相关国际航线后的市场培养期可能面临亏损,因此亟须通过修订现有税费法规,加大中国航空企业在税收方面的减免扶植力度。给予航空企业“一带一路”航线上运营的航班合法补贴。

2. 帮助放宽沿线国家政策限制。中亚及西欧国家存在航权限制,需要政府进行航权协议的谈判,通过外交手段,敦促“一带一路”沿线国家能适时放宽航权限制,允许中国航空公司经营更多的“一带一路”空中航线。

3. 进一步完善航空领域配套法规制度。解决国内主要机场时刻资源紧张,建议给基地航空公司更多的航班时刻资源,完善航线网络布局,并促进航空枢纽的建设,更好地服务国家“一带一路”战略。建议放开国内相关航点的过境免签政策,实现旅游通关便利化。

四、围绕国家产业战略加快立法

国务院于 2012 年 7 月 8 日颁布了《关于促进民航业发展的若干意见》(以下简称《意见》),确定民航业是我国经济社会发展重要的战略产业,指出民航业发展中不平衡、不协调的问题仍较为突出,空域资源配置不合理、基础设施发展较慢、专业人才不足、企业竞争力不强、管理体制有待理顺等制约了民航业的可持续发展,有必要加快立法(单行法或者行政法规或规章),从法律层面上保障《意见》的实施。

^① Forbs, March 27, 2015.