

.....
JICHANG GUANLI JIGOU
XINGSHI XINGZHENG CHUFAQUAN DE
FALÜ YU SHIJIAN

机场管理机构 行使行政处罚权的法律与实践



北京首都国际机场股份有限公司◎编著



中国政法大学出版社

机场管理机构 行使行政处罚权的法律与实践



北京首都国际机场股份有限公司◎编著



中国政法大学出版社

2012·北京

图书在版编目(CIP)数据

机场管理机构行使行政处罚权的法律与实践 / 北京首都国际机场股份有限公司著. —北京: 中国政法大学出版社, 2012. 7

ISBN 978-7-5620-4372-0

I. ①机… II. ①北… III. ①机场管理-行政处罚法-研究-中国 IV. ①D922.296.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第144490号

- 书 名 机场管理机构行使行政处罚权的法律与实践
- 出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京100088 信箱8034 分箱 邮编100088
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
58908325(发行部) 58908334(邮购部)
- 编辑统筹 综合编辑部 010-58908524 dh93@sina.com
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 880mm×1230mm 32开本 9印张 215千字
- 版 本 2012年7月第1版 2012年7月第1次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-4372-0/D·4332
- 定 价 26.00元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由出版社负责退换。

编 委 会

主 任	张光辉
副主任	邓先山 孔 越
编 委	李 群 王 昊 李宁宁 王文雯
	孙 瀚 邹 沛 彭翠红

序 一

实践是丰富的，理论探讨永无止境。理论和实践的结合并非易事，它既要求我们具备扎实的理论根基，又要求我们有充分的实践经验。缺少前者，就不能敏锐地抓住实践中的理论问题，找出解决之道；缺了后者，理论阐述只能是无根之木，难免脱离实际。

北京首都国际机场股份有限公司所著《机场管理机构行使行政处罚权的法律与实践》一书，可以说是理论和实践相结合的可喜成果。作者凭借身处其间的实践经验，发现和总结了机场运行中的诸多问题，对其中的行政处罚问题，作了细致的理论梳理。借助机场管理机构这个平台，作者从独特的业务视角出发，秉持着创新的理论勇气，取得了难得的突破。

现代社会，公共服务以及与之相联系的公共管理的提供主体已经不限于国家。在行政机关之外，各种社会组织纷纷参与其间，这是社会发展的必然趋势。公务协助、公共行政、公共管理理论的引入，行政主体理论的重构，都提供着新的

解释的视角。这本书从依法行政的角度出发,以现行法律的规定为起点,提出和区分了“事业组织”和“事业单位”的概念,完成了在法律上“事业组织”的解释,从而论证了某些企业性质的组织,其中包括民用机场的性质。作者从民用机场的概念、特征、发展与改革、管理模式、管理创新,最后归结到民用机场管理机构的公共管理职能,由此进而论证了授予机场管理机构行政处罚权的合理性和必要性。论证路径丝丝入扣、逻辑分明、说理性强。不仅如此,作者还广泛地扫视了上海、湖南等各地方机场管理机构行使行政处罚权的立法实践,又从实际角度提供了结论的佐证,强调了法律依据。但作者的思考并未终结,还依行政监督理论,论说了机场行使行政处罚权的监督问题,使得行政处罚权的正确使用有了可靠保障。这不仅为机场管理机构,也为众多的其他公益性企业参与社会事务的管理,提供了理论上的依据,突显了法律上的逻辑结论。这是一个有益的尝试,也是一个很好的突破。

新中国的行政法学发展至今,已经有三十多个年头。它已由法律教学的理论,发展成了治世的显学,凝结着一代又一代行政法学人的劳动和理想。参与行政法研究的人以往多在高校、政府部门、司法机关和律师事务所,而今,行政法学理论队伍中又站立起企业人的身影,他们结合管理实践,学习、研究行政法学理论,而且著书立说,拓展了行政法学研究的视野,充实了行政法学理论,壮大了行政法学研究队伍,真是可喜可贺,足以为之鼓与呼!

拜读书稿，喜为之序！期待北京首都国际机场股份有限公司的同志们能够再接再厉，更有新篇。

庄松年*

2012 年仲夏于北京世纪城

* 我国著名的行政法学家，中国政法大学终身教授、博士生导师；第九届、第十届全国人民代表大会代表；内务司法委员会委员；全国人大常委会法制工作委员会行政立法研究组副组长；北京市第十至十三届人民代表大会代表、法制委员会副主任。兼任中国法学会行政法学研究会会长；国家减灾委员会专家委员会成员；中国法学会理事及学术委员会委员；最高人民法院、最高人民检察院、公安部特约咨询员、特约监督员；北京市、天津市、福建省人民政府及建设部法律顾问；浙江省法治浙江建设专家咨询委员会委员。

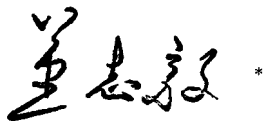
序 二

在世界经济一体化的进程中，出现了由一个或多个经济中心城市以及经济关联城市形成的大都市。当这些大都市的机场区域出现巨量的客流需求，以及区域性辐射范围扩大的趋势时，这些大都市的机场区域就由此而承担了越来越多的城市功能。无怪乎有个知名的管理学家曾说，对于一个大型机场的管理机构而言，它们所要管理的远不仅仅是一个企业，而是一座城市。机场作为公共基础设施，其管理机构承载的责任不仅仅是企业经营，还包括相关机场区域的行政管理。

西方现代城市管理理论认为，国家行政机关作为城市管理唯一主体的认识已不适应形势的要求了，城市管理主体除国家行政机关外，还应包括公益性的企业、社团组织等。国家行政机关、公益性的企业、社团组织等相关利益者，在一定的制度安排下互动合作，整合各种资源，实现高效协调运行，促进社会经济全面发展。这里所指的“制度安排”，是国家立法机关分配社会资源、社会利益的一种活动，亦即立法。立法是以审慎刻意的方式制定法律，是一种目的性明确的人为外部建构规则的行为，其本质是对社会关系的形式理

性化。自改革开放以来，相伴社会经济的发展，我国的立法实践取得了巨大的成就。单就目前相关民用机场管理法律法规而言，《中华人民共和国民用航空法》、《民用机场管理条例》、以及部分民用机场所在地人大所颁布的相关民用机场管理的地方性法规基本构成了一个管理民用机场的法律体系。除此之外，不论民航部门规章还是地方政府性规章，它们作为法定的立法机构在其职权范围内为执行法律而制定的规范性文件，也都在现实生活中发挥了不可替代的作用。与此同时，我们也应清醒地认识到现有的相关民用机场管理的法律法规中还存在相当多的缺位。例如，有的领域待规则的调整，有的领域虽有规则却不可操作。因此，立足我国基本国情，适应机场业迅猛发展的形势要求，深入研究发展过程中遇到的新问题，努力探寻如何在既有的宪政框架下通过立法解决新问题的途径，这无疑是一个需要获得更多关注的系统工程。

值此《机场管理机构行使行政处罚权的法律与实践》一书书稿告罄之际，再吁同道中人继续努力。是以为序。



2012年6月

-
- * 法国巴黎高等商学院高级管理人员工商管理硕士；华中科技大学管理学博士。现任首都机场集团公司总经理、党组书记；北京首都国际机场股份有限公司董事长；北京新机场建设指挥部总指挥。兼任国际机场协会全球理事会理事兼亚太区委员会第二副主席；华中科技大学兼职研究生导师；同济大学客座教授；高级经济师。

 目录 Contents

序 一	I
序 二	IV
引 言	1
第一章 行政处罚的基本理论	4
第一节 行政处罚的概念和特征 / 4	
第二节 行政处罚的基本原则 / 11	
第三节 行政处罚的种类 / 17	
第二章 行政处罚的设定与执行	25
第一节 行政处罚的设定权 / 25	
第二节 行政处罚的实施 / 32	
第三节 行政处罚的执行 / 46	
第四节 行政处罚的救济 / 51	



第三章	民用机场的公益性和收益性	72
第一节	民用机场的基本定位 / 72	
第二节	民用机场的政府管理 / 86	
第三节	民用机场的企业管理 / 98	
第四章	机场管理机构的公共管理职能	110
第一节	机场管理机构的属性 / 110	
第二节	机场管理机构的职责 / 121	
第五章	机场管理机构的行政处罚权	129
第一节	机场管理机构的行政处罚主体资格 / 129	
第二节	机场管理机构行使行政处罚权的立法 实践 / 134	
第三节	机场管理机构行使行政处罚权的行政 监督 / 164	
结 语		172
附录一	民用机场管理条例	174
附录二	中华人民共和国行政处罚法	191
附录三	上海市民用机场地区管理条例	205
附录四	重庆市民用机场保护条例	222
附录五	湖南省民用运输机场管理条例	230
附录六	云南省民用运输机场保护条例	241
附录七	深圳市宝安国际机场管理办法	255

引言

改革开放以来,我国民用机场发展迅速。截至 2011 年年底,我国境内民用航空(颁证)机场共有 180 个(不含台、港、澳地区),其中年内定期航班通航机场 178 个,通航城市 175 个。运输机场完成旅客吞吐量 62 053.7 万人次,比上年增长 10.0%,其中国内航线完成 57 116.8 万人次,比上年增长 9.9%(其中内地至香港、澳门和台湾地区航线为 2003.9 万人次,比上年增长 13.6%);国际航线完成 4936.8 万人次,比上年增长 10.5%。2011 年我国运输机场完成货邮吞吐量 1157.8 万吨,比上年增长 2.5%,其中国内航线完成 750.2 万吨,比上年增长 3.9%(其中内地至香港、澳门和台湾地区航线为 69.3 万吨,比上年增长 0.3%);国际航线完成 407.6 万吨,比上年增长 0.1%。^[1] 民用机场作为公共基础设施,为国家和地方经济发展做出了巨大贡献。

我国民用机场由传统的军用机场演变而来,它是民用航空活动的主要场所。民用机场的公共基础设施的基本属性,一方面使其在国民经济、社会发展和国家安全中具有非常特殊的地

[1] 《2011 年全国运输机场生产统计公报》,载 http://www.caac.gov.cn/II/K3/201203/t20120321_47038.html.

位，另一方面也对其管理提出了一些特殊的要求——民用机场既要遵循市场规律进行企业化管理，又要发挥行政管理的特殊功能。民用机场在建设、运行管理的过程中，与民用航空各级管理部门、所在地各级人民政府、联检单位、航空运输企业和驻场单位、旅客、货主以及其他过往公众之间产生了各种不同的社会关系。为了调整规范这些不同的社会关系，把民用机场的管理与运行纳入法制化轨道，对于保证民用航空事业持续、快速、健康地发展，具有重要的意义。

第八届全国人大常委会第16次会议于1995年10月30日通过的《中华人民共和国民用航空法》是我国第一部规范民用航空活动的法律。它的颁布实施，标志着民用航空开始迈向依法治理的新阶段。民用航空活动由依靠行政手段管理，转到主要依靠法制管理辅之以行政管理道路上来。《民用航空法》的第六章“民用机场”共17条，主要包括民用机场的概念、民用机场的布局和建设规划的审批程序、新建和扩建民用机场的公告程序、民用机场的安全保卫及净空保护、障碍物的清除、民用机场使用许可证的申请条件及审批程序、国际机场开放使用的特殊条件及审批程序、民用机场保证安全及搞好服务工作的原则要求、民用机场的环境保护、民用机场及其助航设施的使用费和服务费以及民用机场废弃或改做他用的报批程序等内容。这些相关民用机场管理的规定，对民用机场的建设和管理起到了积极的推动作用。但随着2002年民航体制改革的推进，全国绝大部分民用机场都已经下放地方管理，管理体制发生了较大变化，原来的管理模式已经失去其现实基础。《民用航空法》的相关规定，对民用机场管理中出现的一些新情况、新问题缺乏前瞻性，部门规章受立法权限所限难以对一些机场管理根本性

问题作出规定。^{〔1〕}因此,出台一部关于民用机场管理的行政法规,以明确民用机场的主要管理制度,显得尤其重要。

2009年4月1日国务院第55次常务会议通过的《中华人民共和国民用机场管理条例》是我国第一部全面规范民用机场建设与管理活动的行政法规。其将《民用航空法》的一些原则规定具体化,也在一定程度上弥补了民航机场专门立法的空白,开创了民航机场依法经营、政府依法监管的新局面,对民用机场的改革、发展、建设、运营和管理,产生了深远的影响。《民用机场管理条例》在保障民用机场的安全运营;加强运输机场管理,提高运输机场服务水平;民用机场的净空环境和电磁环境保护;民用机场环境保护等方面均有所涉猎。

《民用机场管理条例》将我国民用机场定性为公共基础设施,与此同时,因《民用机场管理条例》没有赋予机场管理机构任何行政处罚权,故本书在对行政处罚权的理论以及民用机场的属性进行梳理的基础上,围绕机场管理机构行使行政处罚权问题进行理论上的探讨和实证研究,以期能够为规范和完善民用机场的管理提供必要的思考和启示。

〔1〕“进一步提高机场安全运行水平——民航局局长李家祥就即将实施的《民用机场管理条例》答记者问”,载《中国民航报》2009年5月4日。

第一章

行政处罚的基本理论

行政处罚是国家权力的一项重要内容，在国家的整个行政权力体系中占有十分重要的地位，也与公民、法人和其他组织的切身利益密切相关。因此，在对本书的内容展开全面研究之前，有必要对行政处罚的基本理论做简单梳理和研究。

第一节 行政处罚的概念和特征

一、行政处罚的概念

从逻辑上讲，任何一个概念都是在与其他概念的比较之中抽象出其自身独特的内涵和外延的，行政处罚的概念也不例外。但是，由于不同国家政治制度的差异、法律体系和结构的不同，对行政处罚概念的认识也呈现出多样性的特点。

（一）行政处罚的外国法律表达

行政处罚是国家行政权运用的结果之一，所以几乎任何国家都有行政处罚制度。但由于政治、经济、法律以及文化传统的差异，各个国家对行政处罚制度在文字表述上并不统一，具体的制度设计也各有特点。

1. 大陆法系国家的行政处罚

大陆法系国家多将行政处罚表述为“行政罚”，指违反行政法上规定的义务，根据一般统治权给予的制裁，包括行政刑罚和秩序罚。行政刑罚是指对构成犯罪的行政违法行为给予的刑罚制裁；秩序罚则是以罚款为手段，对不遵守行政法规或不履行行政义务的人给予的金钱上的制裁。大陆法系在行政处罚方面比较有代表性的国家主要有奥地利、德国、意大利、日本等。奥地利于1925年颁布了《奥地利行政罚法》，开创了制定行政处罚法典的先例。在这部法律中，行政处罚被称作“行政罚”，是指官署对违反行政义务行为给予的处罚，但这种处罚的实施以行为前已有处罚规定为前提。德国也颁布了《违反秩序法》，该法中秩序罚仅指行政机关对违反秩序行为的处罚。德国的秩序罚仅限于罚款、警告和没收，从而将剥夺或限制人身自由的处罚排除在秩序罚之外。在意大利，行政处罚是指由有关行政机关依据各单行法规对违反法律、法规的行为予以的处罚，属于行政制裁。在日本，一般认为行政处罚是指对行政上违反义务的行为给予的处罚，包括行政刑罚和秩序罚。而在我国台湾地区，行政罚通常是指在行政上有一般统治关系者所为的处罚，即是对违反行政罚上义务的人所科处的处罚，不包括惩戒罚和执行罚。

2. 英美法系国家的行政处罚

英美法系国家大多也没有明确的行政处罚的概念，而是将各种类型的行政处罚统称为“行政制裁”。由于英美法系国家崇尚司法至上的理念，因此对违法行为的制裁权一般由法院按司法程序行使。但是，在现代国家，经济社会的发展对行政效率提出了越来越高的要求，传统的由法院通过司法程序行使行政制裁权的方式难以适应社会发展的需要，于是这些国家将法院难以处理的某些专业性和技术性强的违法案件，交由行政机关

予以制裁，赋予行政机关准处罚权。但行政机关的处罚权比法院行政处罚权的范围要窄得多，仅限于对交通管理、海关监管、环境保护等行政管理领域的罚款权。而且行政机关决定的罚款不具有执行力，被罚款者对罚款决定可以不予理睬或者拒绝缴纳罚款或者起诉于法院。作出罚款决定的行政机关可以向法院提出检控，而不能申请强制执行。一旦法院受理了此项检控，行政机关的罚款决定即停止执行。如果法院认定违法事实清楚、证据充分，就要对被罚者处以更重的罚款。对违法行为处罚款以外的处罚，或者对其他违法行为的处罚，都要由行政机关向法院提出检控，由法院审理、处罚，而不能由行政机关自行处罚。正因为行政机关的处罚不具有执行力，所以行政机关只具有“准处罚权”。

（二）我国行政处罚的概念

1996年3月17日第八届全国人民代表大会第四次会议通过了《中华人民共和国行政处罚法》，并于同年10月1日起施行。《行政处罚法》第3条第1款规定：“公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，应当给予行政处罚的，依照本法由法律、法规或者规章规定，并由行政机关依照本法规定的程序实施。”依据这一法律规定，行政处罚就是指特定的行政机关，法律、法规授权的组织或者受委托的组织对于违反行政法上义务的公民、法人或者其他组织依法采取的一种行政惩戒。

我们可以从以下几个方面进一步理解行政处罚的概念：

第一，行政处罚是行政机关的一项重要职权。首先，行政机关之外的其他国家机关不得享有和实施行政处罚权。其次，并不是任何一个行政机关都有行政处罚权，只有法律、法规规定有行政处罚权的行政机关，才能实施行政处罚。最后，有行政处罚权的行政机关也不是在任何一个方面、任何一个领域都可以实施行政处罚，特定的行政机关只能对其职权范围内的特