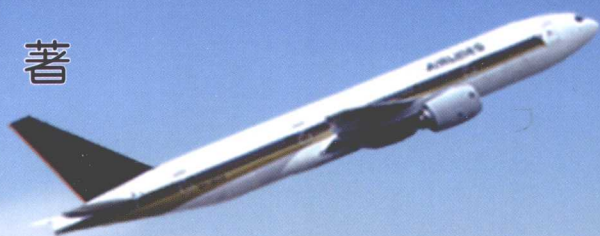


中国航空航天法律文库 李乾贵 / 主编

中国民用飞机 产业发展立法研究

庄浩刚 李乾贵 著



科学出版社

· 013024985

D922.292.4
05

中国航空航天法律文库 李乾贵/主编

中国民用飞机产业发展立法研究

庄浩刚 李乾贵 著



科学出版社



北航

C1633207

D922.292.4
05

内 容 简 介

本书共分五篇,从中国民用飞机产业发展立法的必要性与可行性、相关法律关系,典型国家民用飞机产业发展立法的实践及对我国的启示,中国民用飞机产业发展立法的基本设想、基本应对等方面,在我国首次比较全面和深入地研究了中国民用飞机产业发展立法的相关问题,提出了科学构建中国民用飞机产业法制环境的基本途径及对策,为我国民用飞机产业发展立法和相关研究提供了重要参考。

全书注重其理论研究、历史研究、比较研究、问题研究、对策研究,突出其研究性、实用性、指导性之特点,可为学界研究和相关立法提供有益参考,也适合相关高校师生、科研院所及立法机关的研究人员阅读。

图书在版编目(CIP)数据

中国民用飞机产业发展立法研究/庄浩刚,李乾贵著. —北京:科学出版社, 2013

(中国航空航天法律文库)

ISBN 978-7-03-037157-7

I. ①中… II. ①庄… ②李… III. ①民用飞机-航空工业-立法-研究-中国 IV. ①D922.292.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 050384 号

责任编辑:于盼盼 刘婷婷/责任校对:朱光兰

责任印制:赵德静/封面设计:许 瑞

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京市安泰印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2013年3月第 一 版 开本:B5 (720×1000)

2013年3月第一次印刷 印张:18 1/4

字数:355 000

定价:79.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

“中国航空航天法律文库”编审委员会

名誉主任：李国斌 刘伟民 王 瀚 王雪江 李申田

主 任：庄浩刚

副 主 任：陈夏初 夏品奇 平 旭 李乾贵

委	员：	龙卫球	孙新强	李寿平	赵海峰	陈金良	熊吉本
		黄解放	杨 惠	董念清	张起淮	李 斌	刘 浩
		范莉莉	郭耀平	陈宪民	袁发强	陈爱江	贺富永
		王 炳	张鸣胜	李栗燕	栾 爽	尤春媛	张光磊

主 编：李乾贵

副 主 编：贺富永 王 炳 张光磊 张鸣胜 郭 莉

作者简介



庄浩刚（1957～），男，江苏常州人，现为中国商用飞机有限责任公司总法律顾问兼法律部部长、研究员，获国务院特殊津贴。1982年毕业于南京航空航天大学电器工程专业，获学士学位；2009年9月至今，在南京航空航天大学攻读法学博士学位。先后担任过中航工业直属的国有大型企业的厂长、总经理、董事长、党委书记，参与多款飞机的研制工作，组织中国民用飞机产业发展立法相关课题研究，参与了我国民用飞机产业发展立法工作，系工业和信息化部《民用飞机产业发展条例》起草工作小组主要成员。在《中国行政管理》、《管理学家》、《法制与社会》、《中国商界》、《中国外资》等重要刊物上发表《WTO规则与中国民用飞机产业发展立法》、《WTO规则视野下的中国民机产业发展立法探讨》、《我国民用飞机及相关产品行政许可的法制环境探讨》、《试析司法实体性监督机制与仲裁制度的冲突》、《浅谈中国特色社会主义法治思想的演进过程》、《构建物质文明与精神文明相和谐的企业文化》等多篇相关学术论文。



李乾贵（1952～），男，四川乐山人，现为南京航空航天大学科技与经济法制研究中心主任、航空法与空间法研究所所长、法律系教授、法学博士生导师。担任国务院、中央军委空中交通管制委员会《航空法》专家咨询组成员、国家工业和信息化部《民用飞机产业发展条例》起草工作小组成员、中国法学会会员、中国航空法学会理事、中国航天学会会员、中国经济类院校经济法研究会副会长、中国行政管理学会政策科学研究会常务理事兼副秘书长、北京市航空法学会常务理事、江苏省教育厅法学学科教学指导委员会副主任、江苏省行政管理学会常务理事兼副秘书长、南京市人民政府咨询委员会法律委员、南京仲裁委员会仲裁员、东南大学兼职教授等职。出版《中国审计法学》、《中国仲裁法学》、《仲裁法学新论》、《依法行政问题研究》、《政府部门管理》等著作30多部，发表学术论文70多篇，主持“航空法立法研究”、“中国民用飞机产业发展立法研究”、“江苏航空产业发展的法律保障机制研究”等国家级和省部级项目10多项，荣获国家和省部级奖10多项。

序 言

民用飞机产业作为一个战略性产业,是衡量国家综合国力和科技发展水平高低的标志。通过立法来保障和促进民用飞机产业的可持续发展,已经成为世界上大多数国家的共识。唯有科学地对民用飞机产业发展进行立法和构建法制环境,才能确保其可持续发展。目前,我国民用飞机产业的发展尚处于不成熟阶段,迫切需要法律上的支持。面对入世的机遇和挑战,中国的法律体系尚不完善,部分民用飞机产业发展的法律、法规和规章还不符合 WTO 规则。因此,中国民用飞机产业的可持续发展迫切需要建立健全相关的法律法规,且要与 WTO 规则和国际惯例接轨。同时,还应比较与借鉴典型国家民用飞机产业发展立法的相关经验,真正科学地构建我国民用飞机产业发展的法制环境。

为此,《中国民用飞机产业发展立法研究》一书,正是运用了科学发展观的基本原理,通过比较研究的方法结合中外民用飞机产业发展的具体实践,在我国首次比较全面和深入地研究了中国民用飞机产业发展立法的相关问题。

全书以我国民用飞机产业的可持续发展为研究背景,以科学发展观为研究视角,以我国民用飞机产业发展立法为研究主线,以构建我国民用飞机产业可持续发展的法制环境为研究重点,以比较和借鉴相关国家民用飞机产业发展立法的实践经验为研究方法,系统地研究了中国民用飞机产业发展立法及其相关问题,并提出了科学构建中国民用飞机产业可持续发展的法制环境的基本途径与相关对策。

全书共分五篇。第一篇,中国民机产业发展立法的必要性与可行性,主要研究和分析中国民机产业发展立法对于构建中国民机产业法制环境和促进中国民机产业可持续发展的意义;第二篇,中国民机产业发展立法的相关法律关系,主要剖析中国民机产业发展立法与我国民用航空法及相关法律法规、WTO 规则和我国相关法律法规之间的相互衔接关系;第三篇,典型国家民机产业发展立法的实践及对我国的启示,主要阐述了美国、欧盟及其他国家和地区在民机产业发展方面的立法实践及对我国有益的启示;第四篇,中国民机产业发展立法的基本设想,主要探寻了中国民机产业发展立法的目的、基本原则、基本框架内容以及立法重点和特色;第五篇,中国民机产业发展立法的基本应对,主要研究中国民机产业发展立法的基本途径与相关对策,重点探讨了中国民机产业发展立法应与 WTO 规则相衔接、确立中国民机产业可持续发展的行政许可法律制度、科学构建中国民机产业可持续发展的法制环境等问题,并提出了一些见解独到的、可操

作性强的对策和建议，这对推进我国民机产业发展立法具有重要的参考价值，特别是对推动我国民机产业发展立法研究的进程，无疑有抛砖引玉之效。是为序。

李乾贵

2012年10月1日

目 录

序言

第一篇 中国民机产业发展立法的必要性与可行性

第一章 中国民机产业发展立法的必要性·····	3
1.1 基于民用飞机产业重要地位的战略需要·····	3
1.2 改善我国民用飞机产业发展落后现状的根本途径·····	13
1.3 我国新时期民用飞机产业发展决策的重要依据与保障·····	16
1.4 弥补我国现行有关立法规定不足的迫切需要·····	19
1.5 我国民用飞机产业管理体制改革的现实需要·····	23
1.6 我国民用飞机产业多元化主体发展的客观需求·····	25
1.7 我国政府扶持民用飞机产业发展的重要体现·····	29
1.8 民机产业发展立法是典型国家先进经验的有益借鉴·····	32
第二章 中国民机产业发展立法的可行性·····	33
2.1 党和政府对大型客机项目高度重视·····	33
2.2 我国制定民用飞机产业发展条例的条件已经成熟·····	35
2.3 我国民机产业发展立法研究提供了理论基础·····	37
2.4 我国民机产业发展立法符合社会发展的需求和民意·····	43
2.5 国外成熟的相关扶持政策与立法经验可供我国借鉴·····	44

第二篇 中国民机产业发展立法的相关法律关系

第三章 民机产业发展立法的相关法律关系概述·····	55
3.1 民用飞机产业发展立法可能涉及的法律问题·····	55
3.2 我国民机产业发展立法要处理的法律关系·····	57
第四章 民机产业发展立法与我国民用航空法律法规之间的关系·····	59
4.1 民用飞机的发展战略·····	59
4.2 民用飞机的适航管理·····	60
4.3 民用飞机的租赁管理·····	61
4.4 民用飞机的维修管理·····	62
4.5 民用飞机的产业投资·····	64
4.6 民用飞机的科教政策·····	65

第五章 民机产业发展立法与 WTO 规则及我国加入的国际航空条约之间的关系	66
5.1 WTO 的基本规则问题	66
5.2 有关飞机的贸易问题	66
5.3 有关飞机的服务贸易问题	73
5.4 有关飞机贸易的知识产权问题	74
第六章 民机产业发展立法与我国其他相关法律法规之间的关系	76
6.1 与竞争法律法规之间的关系	76
6.2 与财税法律法规之间的关系	79
6.3 与金融法律法规之间的关系	81
6.4 与科技法律之间的关系	85
6.5 与我国《产品质量法》之间的关系	89

第三篇 典型国家民机产业发展立法的实践及对我国的启示

第七章 典型国家民机产业发展立法的实践	93
7.1 美国民用飞机产业发展立法的实践	93
7.2 欧盟民用飞机产业发展立法的实践	99
7.3 加拿大民用飞机产业发展立法的实践	100
7.4 巴西民用飞机产业发展立法的实践	102
7.5 俄罗斯民用飞机产业发展立法的实践	104
第八章 典型国家民机产业发展立法的经验及对我国的启示	109
8.1 典型国家民机产业发展立法的共性内容	109
8.2 典型国家民用飞机产业发展立法的模式分析	111
8.3 典型国家民用飞机产业发展立法对我国的启示	112

第四篇 中国民机产业发展立法的基本设想

第九章 民用飞机产业发展的模式	119
9.1 美国的全面发展模式	119
9.2 日本的转包生产模式	120
9.3 欧洲的合作生产模式	120
9.4 巴西独立自主的专项发展模式	121
第十章 中国民机产业发展的现状与战略	122
10.1 中国民机产业发展的现状剖析	122
10.2 中国民机产业发展的战略设想	123
第十一章 中国民机产业发展立法的特色和重点	125

11.1	重点发展大飞机产业	125
11.2	重视通用航空的发展	125
11.3	加强民机适航的研究	126
11.4	明确政府的管理职能	127
11.5	与 WTO 规则相协调	127
第十二章	中国民机产业发展立法的基本框架及其内容	129
12.1	总则	129
12.2	产业发展	131
12.3	科技支撑	133
12.4	市场建设	134
12.5	法律责任	134
 第五篇 中国民机产业发展立法的基本应对		
第十三章	中国民机产业发展立法迫切需要与 WTO 规则相衔接	139
13.1	WTO 规则对我国民机产业发展及其立法的意义	139
13.2	WTO 规则体系下我国民机产业发展立法面临的主要问题	152
13.3	WTO 规则体系下我国民机产业发展立法的应对建议	185
第十四章	确立中国民机产业可持续发展的行政许可法律制度	196
14.1	我国民机及相关产品行政许可制度概述	196
14.2	我国民机及其相关产品行政许可的实施主体、职权及程序	202
14.3	美国与发达国家民机及相关产品行政许可制度的经验借鉴	205
14.4	我国民用飞机及相关产品行政许可制度存在的问题	216
14.5	我国民机及相关产品行政许可制度的完善及对策	221
第十五章	科学构建中国民机产业可持续发展的法制环境	229
15.1	科学发展观与法制环境构建的相互关系	229
15.2	科学发展观对构建中国民机产业法制环境的必要性和意义	244
15.3	科学发展观对构建中国民机产业法制环境的理论与实践指导	248
15.4	科学构建中国民机产业法制环境的基本途径及对策	253
 案例		
参考文献		280
后记		282

第一篇 中国民机产业发展立法的 必要性与可行性

第一章 中国民机产业发展立法的必要性

1.1 基于民用飞机产业重要地位的战略需要

民用飞机产业对于一国经济、政治和国家安全具有重大意义，是国家基础性、支柱性和战略性产业。民用飞机产业集中了高精尖技术，在制造业中附加值最高，被誉为“工业皇冠上的明珠”。因此，民用飞机产业的发展是一个国家科技水平与国防实力的标尺，也是一个国家作为航空强国的标志。当今世界，民用飞机产业发展是推动其他领域科技发展的巨大“引擎”，为国家综合国力的发展提供着强大动力。

一些发达国家甚至一些发展中国家已经意识到，一个国家能够制造民用飞机对于本国利益非常重要。关贸总协定有关民机贸易的一般协定的序言也证实了这一点。其中提到制定该协定的国家已经认识到民机产业部门是一个国家经济和产业政策中特别重要的部分，主要原因是该产业能够促进国家安全、技术更新加快以及其他产业的发展；通过民机出口能够有助于国际收支平衡，创造高薪工作机会，并给国家带来荣誉。^①为此，各国纷纷通过立法的形式促进民用飞机产业的发展，即先制定行业发展条例（航空法规），然后再上升到法律。我国也应通过立法的方式促进民用飞机产业的发展。

1.1.1 民用飞机产业发展的战略地位

民用飞机产业比较发达的国家，大多都将民用飞机产业发展列为国家的重大发展战略之一。在民用飞机的发展过程中，国家意志的色彩非常明显，即国家不仅对民用飞机发展的战略地位予以高度重视，而且经常直接参与投资，并通过制定法律、法规的形式来确保国家意志的实现。民用飞机产业拥有比其他大多数产业更大的产业规模。一个国家只要有民用飞机组装企业，该国政府就要在这个产业运行之中发挥主导作用。^①在民用飞机产业的定位上，诸多民用飞机产业比较发达的国家，都将其定位为国家战略性、支柱性和基础性的产业，并以此为出发点，通过长期的政策扶持、法律保障等措施来促进本国民用飞机产业的发展。

^① 美国国会技术评估办公室. 1994. 富有竞争力的经济区：美国、欧洲和环太平洋地区，（4）：341.

1.1.1.1 美国民用飞机产业的地位

美国政府将民用飞机产业发展定位为一项国家的长期发展战略,并通过立法来保障和促进民用飞机产业发展的稳定性和持续性。从飞机产业在美国建立之初,历届政府不仅高度重视,而且将其视为关乎国家命运的战略产业,并给予其持续的、有力的扶持。为了支持民机产业的发展,美国政府已经采取了多种措施:军、民机产业相互促进协调发展;向民机研发项目提供财政资助;对特定民机工程给予直接的金融支持;设法拉动有利于本土供应商的国内需求;支持出口;不断调整产业结构使其更好地适应国际竞争环境。^①

在航空产业初建的 20 世纪一二十年代,美国政府不仅直接投资参与飞机的研发,而且还采取措施鼓励民间资本投入飞机产业。第一次世界大战爆发后,美国提出了发展航空工业的“应急计划”。1915 年,国会通过决议组建国家航空咨询委员会(NACA)。1917 年,正式动工兴建第一个飞机试验中心,即兰利纪念航空实验室。至 1918 年,美国工业界交付了 1.4 万架飞机和 4 万台发动机,参与飞机制造的人员达 17.5 万人。^②

第二次世界大战期间,美国政府给予了飞机产业前所未有的重视,各大飞机制造企业在立法、预算、技术、人员等方面都得到了巨大的支持,并从军方获得了巨额订单。1939 年,第二次世界大战的爆发大大刺激了美国航空工业的发展。美国政府指示各军种资助航空工业公司进行扩建,并将其他行业的工厂转产飞机,兴建新工厂,实施转包和许可证生产等。1944 年,飞机的年产量为 10 万架,产值上升到美国工业的第一位。^③

第二次世界大战结束后,美国政府通过法律形式明确了飞机产业发展战略,从而将国家的政策上升为法律,为飞机产业发展战略的定位及持续稳定提供了法律保障。1950 年至 1953 年,共投资 35 亿美元,从业人员由 1950 年的 26 万人增至 1953 年的 72 万人,飞机年产量上升到 13 000 架。为了加强航空航天科学技术的发展,美国从 1958 年至 1961 年先后进行了一系列的组织体制的调整。1958 年,美国国家航空咨询委员会(NACA)改组成国家航空航天局(NASA),相继建立了各种科研管理机构。在此期间,航空航天科学技术向高精尖的方向发展,从业人员迅速增加(从 1954 年的 78 万人增加到 1961 年的 118 万人),且人员结构发生很大变化,科技人员所占比重大。20 世纪 60 年代末期,美国航空工业处于全面发展时期,在发展政策方面注重以技术创新促进发展。从 20 世纪 70 年代末到 80 年代初,干线客机除个别新研制的以外,改进、

^① 美国国会技术评估办公室.1994.富有竞争力的经济区:美国、欧洲和环太平洋地区,(4):345.

^② 马维强.2009.美国大飞机产业发展政府扶持的特点及启示.经营管理者,(22).

改型成为主流,其目的是在不大量花费研制费的条件下,改进燃油经济性,增加载客量,降低噪声,提高舒适程度,改善飞行安全性及飞行控制的自动化程度等,以此争夺市场。20世纪90年代,美国航空工业步入重要调整时期。1996年的总销售额将近1130亿美元,占制造业销售额的3.0%。全行业从业人员为79.8万人,占全美制造业从业人数的4.3%。^①在这方面,美国的民用飞机产业发展相关立法主要有:1958年的《航空航天法》、1976年的《联邦航空运输法》和1986年的《联邦技术转让法》。

在政策扶持方面,美国政府表现非凡。美国政府制定政策、建立和维持强大的国防工业体系并打牢技术基础,民机制造企业受益于这一政策。国防工业中使用先进技术,不仅为军机制造商,而且为民机制造商带来资金利益和技术利益。与其他民用产业研发项目相比,美国政府对民用航空研发项目的支持力度是强大的(图1-1)。政府支持NASA技术研发项目的传统理由就是私人部门不愿意补助结果难以预料的航空研发项目,因为这些研发项目很难完全收回投资,所以这个责任就落在了政府的身上。^①

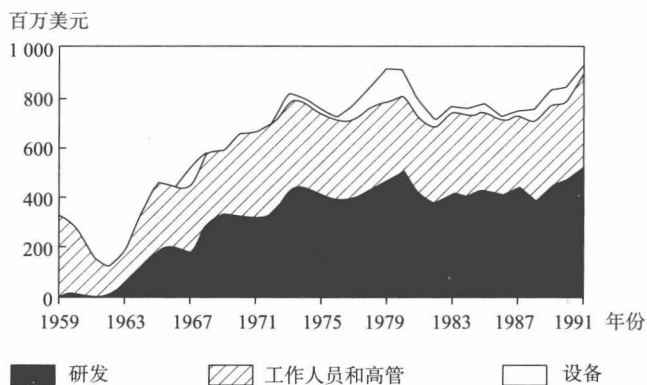


图 1-1 1959~1991 年美国政府对 NASA 航空研发项目的资助额

来源: 美国国家航空航天局 (NASA)

航空运输对于满足美国运输需求非常重要,这一信念促使政府采取多种措施保证航空产业的健康发展。这些措施包括:航空管制、航空邮政补贴、联邦和地方机场补贴、安全监测及空中交通环境监管。虽然大多数措施主要针对航空运输业,但明显拉动了国内民机市场的需求,促进了民机制造业的发展。^①

第二次世界大战后,美国的自由贸易政策一直很好地为国内民机制造商服

^① 美国国会技术评估办公室,1994. 富有竞争力的经济区:美国、欧洲和环太平洋地区,(4):345.

务。自由的贸易环境促进了美国航空工业的发展。美国政府也利用其影响阻止外国政府支持其民机制造业,并在1980年之前对飞机进口一直征收5%的关税,同时向美国民机制造商提供出口资助,以弥补民机制造商在海外受到的不公正待遇。20世纪80年代,美国贸易赤字达到创纪录水平,而民机出口量却在不断上升。实际上,航空产业是美国最大的出口产业,从1985年到1989年,美国运输机的贸易盈余达350亿美元。1989年,尽管民用运输机销售额占国民生产总值不到0.3%,但却占商业出口贸易总额的3.4%。^①

根据法律的授权,美国政府对民用飞机产业发展的立法进行细化,为民用飞机产业的发展提供了更为详细的战略规划。如克林顿时期的《先进技术计划》、2005年的《相应呼唤:保持美国领先的航空计划》和2006年的《国家航空研究与发展(R&D)政策》等。

此外,为保障民用飞机产业的持续、稳定和协调发展,美国政府还根据法律专门设立了航空委员会,这体现了美国对民用飞机产业发展的高度重视。因为美国政府认为:有效地支持一项产业是困难的,但是有效地支持一项产业是可能的。^②

1.1.1.2 欧盟成员国民用飞机产业的地位

20世纪五六十年代,欧洲民用飞机产业发展水平还比较低,但发展民用飞机产业的重要性却已被欧洲国家深刻地意识到。欧洲各国政府制定政策直接支持民用飞机产业发展^③。当时,由于欧洲国家在科研实力、资金等方面难以适应民用飞机产业,特别是大型民用飞机产业的技术和资金需要,欧洲国家于是采取了联合研发的方式来发展民用飞机产业,成立了空中客车公司,并在随后的近四十年中完成了欧洲民用飞机产业一体化的进程。作为欧洲民用飞机产业发展的代表,空中客车公司整合了英、法、德等国民用飞机制造企业的资源^④,在组织形式、技术上创新,以国家协作的方式进行研发与生产,形成了优势互补的良好局面,并通过专业化分工,降低生产与研发成本,极大地提升了研发与生产效率,形成了规模效应。欧洲国家的民用飞机产业,在20世纪60年代末的市场总和还不到全球的10%,而目前已形成了与美国双寡头垄断的格局。图1-2说明了从1971年至1992年空客公司所占的世界市场份额^⑤。欧洲民用飞机产业发展取得的巨大成功,与欧洲国家将民用飞机产业定位为战略性、基础性和支柱性的产业,是密不可分的。

^① 美国国会技术评估办公室.1994.富有竞争力的经济区:美国、欧洲和环太平洋地区,(4) 347-358.

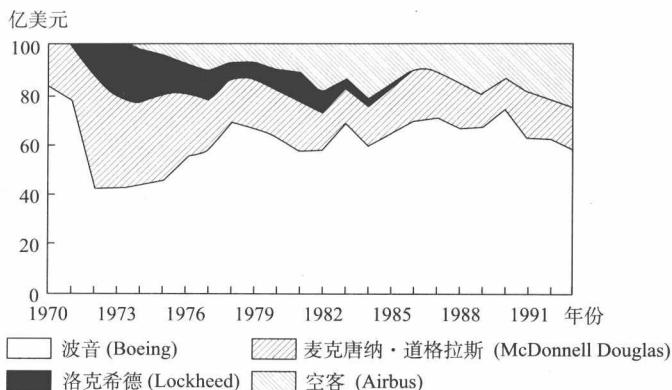


图 1-2 1970~1992 年大型民用运输机世界市场份额（根据销售额）

来源：波音公司

欧盟之所以重视民用飞机产业的发展，是因为欧盟认为民用飞机产业是十分重要的战略产业，是国防事业的柱石，对促进经济增长、维护地区安全和提高人民生活质量起着决定性作用，并直接影响着贸易、交通、环境、就业、安全和防务等方面。民用飞机产业的开放性和所采用技术的先进性，可以极大地促进军用航空的技术进步，从而提升欧洲的防御能力和国际政治地位。

从安全 and 经济政策的角度出发，欧盟认为航空产业是战略性产业，民用飞机的市场仍需要以政治决策的方式来决定。民用飞机产业不仅承担着工业上的责任，而且承担着政治上的责任。在这种情况下，欧盟结合民用飞机产业发展的特征和规律对其进行了持续的经济投入。有研究指出，欧盟每年将航空收入的 15% 用于科研，在全球建立了研究体系，以保证其航空产品的竞争优势。2003 年，欧盟在其制定的“第六框架计划”中，首次将航空产业单独作为一个发展领域，列入航空航天技术预先研究领域的经费为 10 亿欧元，占总科研投入费用的 9%，而且主要用于发展民用飞机技术。^①

为保持欧盟民用飞机产业的可持续发展和在世界民用飞机产业中的地位，欧盟于 2001 年 1 月成立了专门委员会，完成了《欧洲航空 2020 年展望》的报告，该报告强调“航空运输和航空工业都将成为欧洲未来的重要资源以及欧洲航空将在全球处于领先地位”。2002 年 7 月，欧盟又发布了《21 世纪战略航空航天工业展望》，涵盖了航空航天市场、欧洲内部的联合发展、民用航空工业、国防工业、航天工业五个方面的内容，再一次明确地将民用航空产业（包括民用飞机产业）

① 张辉. 2008. 我国大型民用飞机产业发展战略研究. 上海交通大学硕士学位论文: 11.