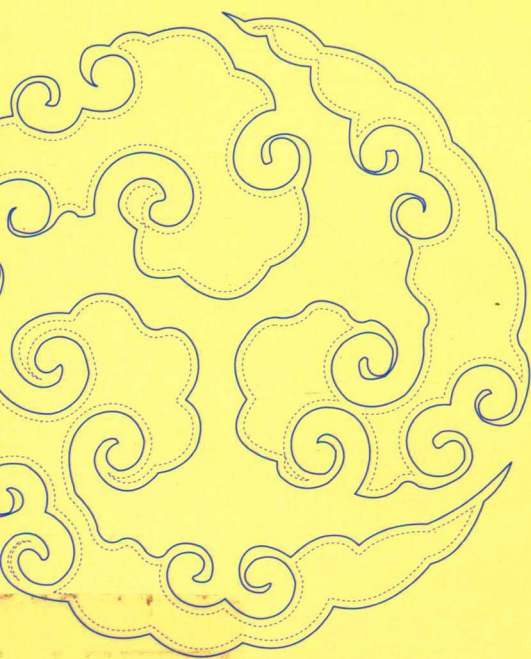


第1辑

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1辑)

主 编:杨 惠 郝秀辉

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

航空法评论. 第1辑/杨惠,郝秀辉主编. —北京:
法律出版社,2011. 10
ISBN 978 - 7 - 5118 - 2585 - 8

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(2011)第 201388 号

© 法律出版社·中国

航空法评论(第1辑)

杨 惠 郝秀辉 主编

责任编辑 周丽君

装帧设计 李 瞻

开本 787 毫米×960 毫米 1/16
版本 2011 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 北京北苑印刷有限责任公司

印张 24.75 字数 432 千
印次 2011 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 978-7-5118-2585-8

定价:49.00 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

航空业是当代经济全球化的主流形态和主导模式,也是区域经济发展和产业升级的驱动力。在现代综合交通运输体系中,航空运输以快捷、安全、舒适、通达的独特优势,不仅确立了独立的产业地位,而且成为战略性和先导性的产业。根据中国民航局副局长王昌顺在香港“2011年亚洲国际航空展览会暨论坛开幕式”上的演讲报告,预计到2015年,中国民航运输总周转量、旅客运输量和货邮运输量将分别达到990亿吨公里、4.5亿人和900万吨,年均分别增长13%、11%和10%;运输机队规模达到2700架左右,比2010年增加约1100架,年均增长11%;通用航空机队规模达到2000架以上,比2010年增加1倍以上,年均增长15%以上;通用航空作业飞行小时达到28万小时,年均增长16%。这意味着中国民航今后将以更快的速度向前发展,而航空业的快速健康发展离不开制度保障,航空法的研究与完善是保证航空业有序快速发展的重要基础和前提。然而,以航空法为研究对象的航空法学在中国还只是一门新兴学科,不仅研究起步较晚,而且研究成果、研究的广度和深度与国外的航空法学研究存在着明显的差距,有诸多理论和实际问题亟须深入探讨和研究。

航空法学本身具有很强的国际性、专业性、技术性和综合性等特征,航空法学研究不仅需要吾辈充分了解国内外以往的研究成果,尊重前辈、同行的研究贡献,理解学术脉络中的每篇研究文本,而且需要构筑一个学术交流的平台,展示研究成果,为各界同人提供一个对话切磋的机会,促使中国航空法学研究保持良好的学术交流传统。为此,中国民航大学航空法律与政策研究中心决定出版《航空法评论》系列丛书。该书将以不定期专论的形式,不断推出国内航空法务专家、学者的优秀研究成果,每辑拟列出10个专题,内容涉及航空法律与航空政策研究

的方方面面,所刊论文可为期刊论文、硕士和博士学位论文、判例研读或新解、译文等形式,力求多方位、多角度记录、展现和勾勒中国航空法学研究之状况。

《航空法评论》(第1辑)主要立足中国民航实践,紧紧围绕航空法理论与实践,对航空立法、航空安全保卫、航空运输责任、航空器物权、航空融资租赁、航空环境保护等问题进行了探讨,介绍了诸位作者对这些航空法律难点与热点问题的独到见解,期望能引起业界对相关问题的进一步研究,如能对航空法实务部门的工作人员和从事航空法学术研究和教学人员有所启迪和借鉴,实为幸甚。本辑《航空法评论》凝聚了许多人的辛劳,在此特向所有作者、校稿、编辑表示诚挚的感谢!

编 者
2011年8月30日

目 录

卷首语			1
【航空立法】			
低空空域管理法规体系建设研究		吴桐水	1
关于完善我国航空运输法规体系的若干思考		孟庆芬	8
完善国家空域资源利用政策的几点建议	徐肖豪	王莉莉	13
关于我国民航法律体系的反思与重构		杨万柳	18
【航空保安】			
航空保安的几个法律问题		杨 惠	31
欧盟的航空保安法规标准体系	王怀玉	薛荣国	薛 煜 40
机长在防范和打击航空器内犯罪的法律地位		林 泉	52
国际航班干扰性旅客行为及其管辖权分析		张宝佳	60
【 航空运输】			
新国际航空旅客运输责任制度及其影响		唐明毅	68
论国际航空旅客运输承运人责任期间		黄力华	81
论国际航空货物运输承运人责任期间		孙玉超	90
国际航空运输规则和责任制度的现代化		解兴权	104
试析《华沙公约》意义上的国际航空运输		董念清	112

【航空器物权】

航空器抵押权研究	郝秀辉	116
美国民用航空器留置权问题研究	郭玉军 陆 寰	131
航空器物权登记论	王立志	140

【航空侵权】

关于航空事故赔偿权利人的几个问题	杨 惠	148
论空难致第三人的精神损害赔偿	郝秀辉	159
航空视阈中的侵权法研究与适用	刘海安	175
国际航空侵权行为法律制度的新发展	赵劲松	186

【航空融资】

《移动设备国际利益公约》及《关于航空器设备特定问题的议定书》相关问题研究	任超英 孙仕柱	196
浅析民用航空器的融资租赁合同	贺富永	204
航空器租赁中的违约取回权制度研究	于 丹	210
民航飞机融资租赁的几个法律问题研究	胡超蓉	219

【航班延误】

航班无责延误后的侵权分析	王建平	224
航班延误全解析	刘光才	234
不可抗力与航空承运人延误责任	贺元骅	240
航班延误问题上的利益冲突和应对措施	王 勇	246

【航空环保】

国际民航组织航空排放权交易使用指南介绍	李 琦 张宝佳	253
论欧盟将国际航空活动纳入其排放交易机制的非法性	吴建端	270
欧盟排放交易系统在国际航空法下的合法性分析	黄 越 姚昌金	277

【航空垄断并购规制】

美国政府对航空公司经营的反垄断监管	刘 锋	290
航空公司并购的财务风险及其防范	章连标	305
民航运输业的垄断规制法律问题研究	刘吉旭	309
我国民航企业并购重组的问题透视	谢泗薪	317
美国西北航空公司和大陆航空公司合并案的法律分析	卢 敏	328

【其他航空法律】

我国公共航空运输的几个法律问题之思考	聂 颖	340
论航空产品责任的主体	张超汉 侯代悦	349
外资资本进入民航业引发的法律思考	包妹妹	364
论民航飞行员流动的原则与程序	马选玲	370
论空气空间与外层空间的定义和划界	聂晶晶	377

《航空法评论》征稿启事		385
-------------	--	-----

低空空域管理法规体系建设研究

吴桐水*

低空空域管理改革是国务院、中央军委的战略部署,是探索我国空域管理的重大创新,走法制化的道路是低空空域管理改革的基本要求。构建低空空域管理的法规标准体系,为合理、充分、有效开发利用低空空域资源提供法律保障,是低空空域管理改革的一项基础性工作。低空空域管理法规标准体系建设涉及空域管理、飞行和管制规则及通用航空管理等领域,内容广泛,体系庞大,是当前我国低空空域管理改革面临的最为紧迫的一项工作。

一、低空空域管理法规标准现状和主要问题

(一)低空空域管理立法状况

改革开放以来,我国相继出台了多部涉及低空空域管理相关内容的法规标准,对规范航空活动起到了较好的作用。这些法规标准主要有:

1. 在空中交通管理方面,颁布了《中华人民共和国民用航空法》、《中华人民共和国飞行基本规则》和《通用航空飞行管制条例》等行政法规以及《一般运行和飞行规则》、《民用航空使用

* 吴桐水,男,1954年生,博士,中国民航大学校长,教授,博士生导师,中国航空法学研究会会长,中国民航大学航空法律与研究中心名誉主任。

空域办法》、《中国民用航空空中交通管理规则》、《中国人民解放军空军飞行条例》、《中国人民解放军空军飞行管制工作条例》等规章。

2. 在运营管理方面,主要集中在规章层面,包括航空运营人经营许可和非经营登记管理、运行合格审定、适航管理、专业人员资质管理等规章。

3. 在服务保障管理方面,主要有《民用机场管理条例》等法规,有空管设施设备、机场建设、航空安全、安全保卫、航空油料、航空化学品等方面的规章。

随着经济社会发展和国防安全需要,低空空域的飞行需求不断增加,飞行种类更加多样化,对空域管理模式和方法提出了新的要求。在低空空域管理改革试点阶段,有针对性地出台了一些低空空域管理的政策规章,在一定程度上为通用航空发展起到了促进作用,也为全面构建低空空域管理法规标准体系奠定了良好基础。

(二)低空空域管理立法存在的问题

我们认为,当前低空空域管理法规标准仍然存在以下四个方面的问题:

1. 法规标准体系有缺失,难以有效规范低空飞行活动。

有关低空空域管理的法规标准在以下四个层面均存在不同程度的缺位:

(1)在法律层面,我国目前尚未出台一部普遍适用于国家空域内所有飞行活动的航空法。上位法的缺失造成在建立低空空域管理法规体系上缺乏统一的基础。

(2)在法规层面,现行《中华人民共和国飞行基本规则》和《通用航空飞行管制条例》中虽然涉及低空飞行,但严格来讲,前者并没有给出低空空域管理的原则和内容,后者只规定了通用航空使用空域的具体办法和程序。《民用航空法》第72条规定“空域管理的具体办法,由国务院、中央军事委员会制定”,但目前尚未出台正式的法规。长期以来,由于缺少统一遵循的法律和法规,低空空域管理中部门条块分割、管理交叉的问题突出。

(3)在规章和标准层面,大多由民航组织制定,但是民航只负责航线航路、机场和终端区的管制指挥,因此缺少有关低空空域空中交通管理的规章和标准。同时,在运行管理上,目视和仪表飞行规则中缺少对三类低空空域内飞行的具体要求,特别是在通用航空作业需要飞经大中型机场起降地带、国边境、沿海区域,以及政治、经济和军事重要目标附近的低空空域时,更加需要界定飞行的规则和要求。另外,在适航管理方面,缺少按照目视和仪表飞行规则,对低空空域运行的航空器特殊机载设备的要求;无人机作为未来低空飞行器的潮流,也缺少相关适航管理的标准和要求,这不利于无人机产业规范有序地发展。

(4)值得关注的是,作为低空空域管理法规体系的基础概念——“低空空域”至今法规中尚未给出明确界定。定义的缺失直接影响到对低空飞行活动的严格管

理,成为我国现行低空空域管理法律法规中一个主要的空缺。

2. 现行法规标准协调性不足,造成低空空域管理职能交叉和相互冲突现象突出。

按照现行体制,我国空域管理涉及军、民航等部门,各自制定了自成体系的规章标准。各个体系都适用于特定领域,各体系之间衔接不够,内容上存在着不协调现象。

首先,表现为各法规标准在内容上存在交叉重叠现象,系统性不强。例如,民航规章中《中国民用航空空中交通管理规则》和行政法规《通用航空飞行管制条例》在通用航空交通管理和服务保障方面就存在交叉重叠现象。

其次,表现为各法规标准在内容上存在不一致现象,协调性不够。我国现行涉及低空空域管理的法律之间、民航法规与军航法规之间、行政法规与地方性法规之间、各类规章标准之间都存在一定冲突。比如在通航飞行计划申报和审批程序上,实行军、民航双批准模式,就是比较突出的表现。《民用机场管理条例》在其他法规标准没有明确通航机场的类型和等级的情况下,笼统地规定了通航机场投入使用的4个条件,不利于特殊用途小机场和临时起降点的建设。《外商投资民用航空业规定》要求外商投资比例不得超过49%,而《中华人民共和国民用航空器国籍登记条例》规定的是35%,存在着较大差异。

3. 部分法规标准内容滞后,明显不适应低空空域改革的步伐。

我国军、民航出台了许多有关空域管理的法规标准,但随着低空空域管理改革的推进,其中有些规定已经难以适应当前低空飞行中呈现出的新情况、新特点。例如目前适用的低空空域飞行计划申请和审批程序较为复杂,在相当程度上影响了低空空域的利用效率。又如现行法规规定临时空域申请应提前7天,飞行计划应提前1天,执行紧急任务的飞行应提前1小时提交申请,但应急救援等快速反应性飞行活动往往要求15分钟左右时间到达,因此,该规定明显不适应低空飞行突发性、时效性的要求。再如至今适用的1996年《中华人民共和国民用航空安全保卫条例》,已难以适应当今国际国内恐怖活动新特点和航空安全保卫新形势的需要。

4. 部分现行法律规范已经不适应改革的要求,限制了通用航空产业的发展。

部分法规标准出台时间较早,曾适用于当时的时代背景,但随着改革的推进和时代的发展,其已与改革目标不相一致。比如在空域管理方面,当前对所有空域采用一种模式、一套标准的管理方式,无法满足通用航空灵活便捷运输目标的实现。在通用航空经营管理方面,严格的审批制度加高了通航企业进入市场的门槛,束缚了通航产业的发展。在法规标准制定过程中,对低空飞行的特点关注不够,比如在低空飞行的人员资质管理、安全安保、通用航空机场建设标准等方面简单套用运输航空的规章标

准,加大了通用航空飞行的成本和负担,客观上限制了通用航空的发展。

二、低空空域管理法规标准体系架构

(一) 总体思路

构建低空空域管理法规标准体系的总体思路是:以科学发展观为指导,根据低空空域管理改革的指导思想和目标,从国情军情出发,借鉴航空发达国家低空空域管理实践经验,以制定航空法为契机,依托我国现行的军民航法规标准,通过对低空空域管理法规标准的分层、分类、分项研究,逐步建成具有中国特色的低空空域管理法规标准体系。

在法规标准建设过程中,应始终贯穿科学合理、实际可行、保证安全和系统协调的原则。

(二) 体系架构

构建低空空域管理法规标准体系的基本目标是:建立一个以航空法为核心,以飞行基本规则、低空空域管理条例等为主干,以各类规章标准为基础,以相关配套法规和规范性文件为补充的,内容齐全、结构合理、协调统一、运行高效的低空空域管理法规标准体系。

该体系体现为横向联合、纵向贯通两大特征。横向联合,是指法规标准体系内容的统一协调性;纵向贯通,是指法规标准体系层次上的合理性。

从横向内容上看,主要解决低空空域军、民航的统一协调问题,使低空空域运行管理做到职责分明、运行高效,形成一套涵盖低空空域管理全部内容的法规标准体系。其中包括低空管理基本制度、低空空域划设和运行管理制度、航空器等准入制度、飞行申报制度、服务保障制度、经营管理制度、法律责任和行政处罚等方面的内容。

从纵向结构上看,低空空域管理法规标准体系应当是包括法律、法规、规章、标准以及地方法规等多层级的层次分明、架构合理的完整体系。

一是法律层面,制定一部普遍适用于所有飞行活动、统一管理我国空域的《中华人民共和国航空法》,在立法中应明确下列有关低空空域管理的原则性问题:如低空空域的性质、低空空域的使用和分类管理原则、确立统一飞行规则的原则、低空空域各主体职责等,从而统领全局,解决在低空空域飞行中存在的部门之间条块分割和管理交叉问题。

二是法规层面,针对较为具体的但需要在军、民航和各部门之间统一适用的问题,如低空飞行基本规则、通用航空管理规则、低空空域管理规则等,可以在法规层

面予以明确。

三是规章层面,则针对更为具体的问题,如一般飞行规则、运行管理规范、安全保卫规则、通用航空的准入、运行、有偿使用、人员培训等,由各个部门制定具体的实施办法或实施细则。

四是标准层面,就有关低空飞行的航空器机载设备、空管设施设备、通用机场建设、飞行服务站、人员培训等技术层面的问题,编制国家或部门标准。

五是相关配套法规标准。在前面四层内容之外,对于较为急迫的问题,可以采用规范性文件等形式解决,相关部门可以制定相关部门规章,地方政府可以制定地方性法规,作为低空空域管理法规标准体系的补充。

法规标准建设在军、民航部门外,还广泛涉及公安、工商、气象等部门及各地方政府。比如在气象服务方面,可授权各地气象部门编制低空飞行气象保障服务方案、气象服务观测记录技术规范的职责,由各地气象部门统一为低空飞行活动提供专业化气象服务,避免气象工作的重复建设。在联合执法方面,应在地方性法规中增补低空空域执法方面的条款,为将来建立顺畅的联合执法机制提供法律依据。在通航产业发展方面,各地方政府应制定本区域内的鼓励、扶持通用机场产业发展的政策法规,促进通用航空产业的发展。

对于上述法律内容的立法形式,我们建议:属于条款不适应的,可以在现行法规标准基础上进行修订;属于在现有法规标准中相关内容缺项的,可以进行增补;对于完全没有法规或标准的,可以采用新制定的方式。

(三) 建设任务

我国低空空域管理改革法规标准体系建设是一个长期的任务,我们计划通过三个阶段,逐步建构和完善我国低空空域管理法规标准体系。

1. 摸索阶段。在改革试点阶段,已制定通过了《低空空域管理改革试点实施方案》及实施细则,探索促进和保障低空空域使用的有效管理经验。在2010年以前,在总结经验的基础上,发布《低空空域管理暂行条例》及其实施细则,明确低空空域使用权的基本属性、使用管理立法的指导原则、低空空域使用管理的机关及其职责,明确低空空域的可有偿使用原则和监督管理原则以及法律责任等内容,在试点阶段使用并在全中国推广。

2. 建立健全阶段。2015年以前,一方面,制定新法:抓紧落实航空法的组织制定工作,作为我国空域资源的合理开发和利用的法律依据。制定当前急需的一些规章标准,如低空空域有偿服务标准,低空空域仪表和目视飞行规则、目视航图,制定空管、航空器和通用机场设备设施的建设标准,飞行服务站建设标准等。另一方

面,着手清理涉及低空空域管理的法规标准,组织修订《通用航空飞行管制条例》,在“空域划设”、“飞行管制”、“飞行间隔”和“飞行指挥”等方面补充低空空域管理的相关要求,增加有关“低空空域飞行”条款。完善通用航空器的准入标准、从业人员教育培训标准和飞行执照管理规章,完善配套的法规标准。这一阶段预计用5年左右的时间,力争保证低空飞行活动管理基本有据可依、有章可循。

3. 完善阶段。2020年以前,进一步健全和完善低空空域管理法规标准。期间,组织制定统一的空域使用管理办法,明确空域使用的统一管理原则。进一步清理前两个阶段已经制定的规范内容,修改和补充相关规范。制定专业人员教育培训大纲,完善考核制度标准。制定涉及低空飞行的设施设备、人员和第三者保险规章,以及噪声、排污等环境保护规章等,基本形成关于低空空域管理完整的法规标准体系。

三、应当关注的几个问题

针对低空空域改革试点中凸显出来的问题,我们认为低空空域管理法规标准体系建设现阶段的当务之急是做好下面几项工作:

(一) 成立领导机构,搞好法规标准建设的顶层设计

低空空域管理法规标准体系内容广泛涉及空域管理、运行管理、市场管理、安全管理和安全保卫等方面,牵涉军航、民航、航空工业、公安、工商、安监、消防、体育等诸多部门,从航空法的制定,到各项法规、规章、标准的制定、修改、完善,需要军、民航各级领导高度重视,有必要成立一个领导小组,统一负责法规标准体系建设的组织领导工作,要充分保障法规标准研究在人员、经费、条件等方面的要求,要组织法规标准研究重大问题和难点问题的攻关工作,要综合协调各部门之间的关系,积极解决在法规标准体系建设中出现的矛盾和问题。

(二) 建立专家协调工作机制,强化法规标准建设的底层探索

低空空域管理法规标准体系建设是一项专业性很强的工作,需要各方面专业人员协调互动、密切配合。目前我国低空空域处于试点阶段,今后将依次进入扩大试点和推广阶段,在此过程中,将不断出现新情况、新问题。我们建议专家协调工作机制,广泛吸收军航、民航、航空工业、公安、工商、安监等方面专家,加强国际国内最新动态的跟踪研究,及时反馈、消化到法规标准的建设活动中,保证法规标准建设的前瞻性、时效性和科学性。这应形成一个较为稳定的长效机制。

(三) 学习国际经验,实现法规标准建设与国际接轨

适度借鉴国外经验,特别是国际民航组织的标准和欧美的经验,将有助于我们

更好地立足国情军情,建设具有中国特色的低空空域法规标准体系。国际民航组织将空中交通服务区域划分为 A—G 七类空域,为世界各国广泛采用。美国在联邦航空法和联邦航空条例中建立了完善的低空空域管理和通用航空法规标准体系,确立了“公民享有空域使用自由和接受导航空域服务权利”的原则,确定了联邦航空局统一管理国家空域的权力,规定了低空空域所有的运营和飞行规则,包括机场使用、跑道要求、驾驶员培训、仪表飞行要求等日常管理基本准则,尤其是《通用航空复兴法案》对美国通航产业发展发挥了决定作用。欧盟在关于航空自由化、航空器运营人强制保险要求、民用航空保安等多个规章中,全方位规定了通用航空器的权利、市场准入标准、适航标准、责任保险标准、人员执照标准和豁免轻型航空器导航费用等内容。国外法规标准建设的启示:一是完善的法规标准是保证通用航空可持续发展的必要条件;二是法规标准建设要围绕低空空域效率提高和通用航空发展这个中心;三是要在本国实际情况基础上有针对性地借鉴国际经验。

(四)加强宣传教育工作,形成良好的法制环境

低空空域法规标准的宣传教育要做到全方位、宽口径、多渠道。全方位是指宣传教育要面向所有群体,不仅要对航空管制人员、所有执法人员进行法制教育,而且也要对通用航空用户和普通大众开展普及性法律知识宣传,提高各主体的低空管理法制意识。宽口径是把空域管理、空域使用、低空安全和安全保卫等法规标准系统地介绍给社会公众,引导社会公众了解掌握相关的法律法规、标准要求和基本常识。多渠道是指宣传教育要综合运用各种手段,通过电视、广播、互联网和报纸杂志等传播媒体,多渠道面向全国定期发布信息和宣传教育材料,开辟低空空域法制普及教育专栏,提供低空飞行的各类法规标准信息,使大众了解低空空域管理法规标准体系的相关内容,形成低空空域管理的法制化环境。

此外,培训也是宣传教育工作的重要环节,应当系统研究与各类低空飞行相适应的监察执法人员的执法知识单元,编制考核标准,完成军、民航统一的监察执法资质人员培训教材,进行监察执法培训。

综上所述,在国家空管委的领导下,我国低空空域管理改革已经迈出了重要一步。在低空空域管理法规标准体系建设研究中,我们已进一步认识到法规标准体系建设需要在军、民航协调配合下,周密部署、精心组织,与低空空域管理改革工作同步推进。我们坚信在国家空管委的组织实施下,通过深化低空空域管理改革必将形成具有中国特色的便捷、高效、安全的低空空域管理和服务保障体系。

(本文为作者在 2009 年 10 月由全国空管委主办的“全国低空空域管理改革研讨会”上的专题发言)

关于完善我国航空运输法规体系的若干思考

孟庆芬*

2002 年民航体制改革以来,我国的航空运输市场格局发生了前所未有的变化,突出的表现除了三大国有控股航空运输企业与其他航空运输企业之间的兼并、重组外,还表现在大量民营资本投资航空运输业、新设航空运输企业的不断涌现上。航空运输市场在被注入新活力的同时,也遇到了诸如无序竞争、航班延误增多、超售、整体安全水平不高等一系列问题。因此,应当站在新的视角,修改并完善我国的航空运输法规体系,发挥法规对我国航空运输业健康发展的保障与促进作用。

一、现有航空运输法规体系的基本情况

自 1996 年我国《民航法》施行以来,作为民用航空法规体系的一部分,航空运输法规体系基本上也是以《民航法》为龙头、以若干行政法规和法规性文件为依托、以部门规章为主要管理手段的 3 个层次的基本架构。《民航法》第八章(公共航空运输企业)专门规定了航空运输企业的准入制度;第九章(公共航空运输)主要规定了公共航空运输作为载体涉及的当事各方的权利与义务。有关航空运输的行政法规和法规性文件主要有《民用航空运输不定期飞行管理暂行规定》和《国内航空运输承运人赔偿责任限额规定》等,内容较为零散。

* 孟庆芬,女,法学硕士,中国民用航空局综合司副司长,公职律师。

民航部门规章当中涉及航空运输的规定从内容上大体可划分为以下三类:

1. 航空运输企业的安全许可。例如《一般运行和飞行规则》(CCAR-91)、《大型飞机公共航空运输承运人运行合格审定规则》(CCAR-121)、《小型航空器商业运输运营人运行合格审定规则》(CCAR-135),规定必须通过行业主管部门的运行许可,公共航空运输承运人、小型航空器商业运输运营人才能被批准运行。此类内容对于保障航空安全十分重要,但不属于本文探讨的重点内容。

2. 经营许可。包括《公共航空运输企业经营许可规定》以及有关航线航班的管理规定,明确了行业主管部门对于公共航空运输市场主体特定的准入要求。

3. 其他规定。包括投资与竞争规则、有关统计要求等。规定了国内、外商投资民航运输企业在投资比例等方面的要求和航空运输企业报送有关统计资料的要求等。

二、我国航空运输法规体系的若干特点

我国现有的航空运输法规体系对于我国民用航空运输的发展起到了一定的规范和促进作用,从20世纪90年代至今,我国的民用航空运输发展迅速,成绩有目共睹。但是,现有的航空运输法规体系仍存在一些漏洞和不足,主要表现在:

(一) 现有规定尚未形成科学完备的法规体系

我国的《民用航空法》起草、颁布于20世纪90年代,经过十余年的发展,民航体制已经发生了很大的变化,《民用航空法》当中的一些规定已经不能适应行业发展的需要。具体到航空运输企业的准入与监管问题,《民航法》主要解决了航空运输企业的经营许可——准入问题,但缺少后续监管的规定。此外,迄今为止,我国尚缺少比较系统的针对航空运输企业后续监管的行政法规,上述提到的几个与航空运输有关的行政法规和法规性文件都是比较单一的规定,往往涉及航空运输某一环节的问题,如不定期飞行、赔偿责任限额等。按照《立法法》的有关规定,行政法规属于层次较低的立法,在没有法律法规授权的情况下民航局难以就航空运输企业的后续监管作出较为严格的规定。

(二) 现有规定之间部分内容交叉甚至冲突

若简单以数量计,目前我国有关航空运输的法规体系包括法律1件、行政法规和法规性文件2件(间接相关的规定未计算在内)、规章20余件,为数不能算少。但现有规定除了上述提到的未形成较为完善的体系之外,在个别内容上也有交叉和冲突。例如《外商投资民用航空业规定》中明确规定,外商投资公共航空运输企业应当由中方控股,一家外商投资比例不能超过25%,换言之,两家以上外商的投