

中国民用航空总局令

第 138 号

《公共航空运输企业经营许可规定》已经 2004 年 12 月 16 日中国民用航空总局局务会议通过，现予公布，自 2005 年 1 月 15 日起施行。

局长：杨元元

二〇〇四年十二月十六日

公共航空运输企业经营许可规定

第一章 总 则

第一条 为实施公共航空运输企业经营许可，促进民用航空运输发展，根据《中华人民共和国民用航空法》和国家其他有关法律、行政法规的规定，制定本规定。

第二条 本规定适用于中华人民共和国境内公共航空运输企业的经营许可。

本规定所称公共航空运输企业，是指以营利为目的使用民用航空器从事旅客、行李、货物、邮件运输的企业法人。

外商投资设立公共航空运输企业的经营许可，除适用本规定外，还应当符合国家有关法律、行政法规和规章的规定。

第三条 中国民用航空总局（以下简称民航总局）负责公共航空运输企业筹建认可、经营许可。中国民用航空地区管理局（以下简称民航地区管理局）负责所辖地区公共航空运输企业筹建认可和经营许可的初步审查。

第四条 设立公共航空运输企业，应当按照其设立条件经所在地民航地区管理局对申请人的筹建申请初步审查，并由民航地区管理局报民航总局办理企业的筹建认可手续。

经民航总局认可筹建的公共航空运输企业在规定期限内完成筹建工作后，申请人应向所在地民航地区管理局申请经营许可的初步审查，并由所在地民航地区管理局报民航总局办理公共航空运输企业经营许可手续。

第五条 实施公共航空运输企业经营许可，应当遵循以下基本原则：

- (一) 建立和完善统一、开放、竞争、有序的航空运输市场；
- (二) 符合国家航空运输发展和宏观调控政策；
- (三) 保障航空运输安全、提高运输服务质量、维护消费者合法权益；
- (四) 坚持公开、公平、公正的原则。

第六条 公共航空运输企业必须遵守国家法律、行政法规和民用航空规章的规定，依法开展经营活动。

第二章 公共航空运输企业设立的条件

第七条 设立公共航空运输企业应当具备下列条件：

- (一) 不少于 3 架购买或者租赁并且符合相关要求的民用航空器；
- (二) 负责企业全面经营管理的主要负责人应当具备公共航空运输企业管理能力，主管飞行、航空器维修和其他专业技术工作的负责人应当符合民用航空规章的相应要求，企业法定代表人是中国籍公民；
- (三) 具有符合民用航空规章要求的专业技术人员；
- (四) 不少于国务院规定的注册资本的最低限额；
- (五) 具有运营所需要的基地机场和其他固定经营场所及设备；
- (六) 民航总局规定的其他必要条件。

第八条 外商投资设立公共航空运输企业，应当符合外商投资民用航空业规定所规定的投资比例及其他要求。

第九条 具有下列情形之一的，民航总局不受理设立公共航空运输企业的申请：

- (一) 不符合本规定第五条第(一)、(二)、(三)项的规定；
- (二) 湿租我国现有公共航空运输企业或者外国公共航空运输企业的民用航空器用以筹建公共航空运输企业；
- (三) 民用机场、空中交通管理、航空器制造、航油供应、民航计算机信息等与公共航空运输企业有直接关联关系、可能影响航空运输市场公平竞争的企业或单位，单独设立或者违反规定参股设立公共航空运输企业；
- (四) 不符合民航总局规定的其他条件。

第三章 公共航空运输企业经营许可程序

第十条 申请人申请筹建公共航空运输企业，应当提交下列文件、资料一式三份：

- (一) 筹建申请报告；
- (二) 投资人的资信能力证明；
- (三) 投资各方签订的协议（合同）以及企业法人营业执照（或者注册登记证明）复印件或者自然人身份证明复印件；
- (四) 筹建负责人的任职批件、履历表；
- (五) 企业名称预先核准通知书；
- (六) 民航总局规定的其他文件、资料。

第十一条 筹建公共航空运输企业的申请报告应当包括以下内容：

- (一) 拟经营航线的市场分析；

- (二)拟选用的民用航空器型号、来源和拟使用的基地机场条件;
- (三)专业技术人员的来源和培训渠道;
- (四)拟申请的经营范围。

第十二条 筹建中外合资公共航空运输企业的，申请人应当按照国家有关规定报送拟设立企业的项目申请报告及其核准文件。

第十三条 申请人申请筹建公共航空运输企业，应当将申请材料提交所在地民航地区管理局初审。民航地区管理局收到申请人的申请材料后，将其置于民航总局网站（WWW.CAAC.GOV.CN），供申请人、利害关系人及社会公众查阅和提出意见。利害关系人和社会公众如有意见，应当自上网公布之日起 10 个工作日内提出意见。

民航地区管理局应当自收到申请人的申请材料之日起 20 个工作日内提出初审意见并连同申报材料一起报民航总局。

第十四条 对申请人申请筹建公共航空运输企业没有重大异议的，民航总局应当自受理其申请之日起 10 个工作日内作出准予筹建的初步决定，并将其置于民航总局网站，供申请人、利害关系人及社会公众查阅和提出意见。民航总局应自受理申请之日起 20 个工作日内作出是否准予筹建的决定。

对申请人的筹建申请有重大异议的，申请人、利害关系人如果要求听证，民航总局按规定组织听证。民航总局根据听证的结果作出是否准予筹建的初步决定并置于民航总局网站予以公布，供申请人、利害关系人及社会公众查阅和提出意见。申请人、利害关系人及社会公众如有意见，应当自上网公布之日起 10 个工作日内提出意见。民航总局根据征求意见的情况作出是否准予筹建的决定。

第十五条 民航总局对准予筹建的公共航空运输企业，应当自作出决定之日起 10 个工作日内送达筹建认可决定，予以公告。

对不予筹建的，应当自作出决定之日起 10 个工作日内书面通知申请人、说明理由，并告知申请人享有依法申请行政复议或者提起行政诉讼的权利。

第十六条 公共航空运输企业筹建决定应当包括以下内容：

- (一) 筹建企业名称；
- (二) 筹建企业地址；
- (三) 筹建企业拟使用的基地机场；
- (四) 筹建企业负责人；
- (五) 筹建企业类型；
- (六) 筹建企业经营范围；
- (七) 其他必要内容。

第十七条 经民航总局认可的筹建公共航空运输企业的有效期限为 2 年。

申请人自民航总局准予其筹建之日起 2 年内未能按规定条件取得经营许可证的，确有充足的事由，经申请人申请、所在地民航地区管理局初审，民航总局可准予其延长 1 年筹建期。在延长筹建期内仍未取得经营许可证的，丧失筹建资格。

丧失筹建资格的申请人，民航总局 2 年内不再受理其筹建申请。

第十八条 申请公共航空运输企业筹建延期，应当向民航总局提交书面材料，说明理由。民航总局自收到申请人申请之日起 20 个工作日内，作出是否同意延期的决定。

民航总局对准予筹建延期的公共航空运输企业，应当自作出决定之日起 10 个工作日内送达同意筹建延期的决定，予以公告。

对不予筹建延期的，应当自作出决定之日起 10 个工作日内书面通知申请人、说明理由，并告知申请人享有依法申请行政复议或者提起行

政诉讼的权利。

第十九条 经批准筹建的公共航空运输企业，应当按照国家有关法律、行政法规及民用航空规章的规定和认可条件，在筹建有效期内开展筹建工作。

第二十条 申请人完成筹建工作后，应当经所在地民航地区管理局初审，向民航总局申请公共航空运输企业经营许可。

第二十一条 申请人申请公共航空运输企业经营许可，应当提交下列文件、资料一式三份：

- (一) 公共航空运输企业经营许可申请书；
- (二) 企业名称预先核准通知书复印件；
- (三) 企业章程；
- (四) 具有法定资格的验资机构出具的验资证明；
- (五) 企业住所证明复印件；
- (六) 企业标志及其批准文件；
- (七) 购买或者租赁民用航空器的证明文件；
- (八) 客票、货运单格式样本及批准文件；
- (九) 与拟使用的基地机场签订的机坪租赁协议和机场场道保障协议；
- (十) 法定代表人、负责企业全面经营管理的主要负责人的任职文件、履历表、身份证件复印件；
- (十一) 投保地面第三人责任险的证明文件；
- (十二) 企业董事、监事的姓名、住所及委派、选举或者聘任的证明；
- (十三) 民航总局规定的其他文件、资料。

拟设立的中外合资公共航空运输企业，还应当提交合同、章程的

批准文件和外商投资企业批准证书。

第二十二条 筹建公共航空运输企业的组织形式为股份有限公司的，除应当按照第二十一条的规定提供文件、资料外，还应提交以下文件、资料一式三份：

- (一) 股东签订的投资协议（合同）；
- (二) 股东或者发起人的法人资格证明或者自然人身份证明；
- (三) 国务院授权部门或者省、自治区、直辖市人民政府的批准文件。

募集设立的股份有限公司，还应当提交国务院证券管理部门的批准文件。

第二十三条 申请人申请经营许可，应当将申请材料提交所在地民航地区管理局初审。民航地区管理局收到申请人的申请材料后，将其置于民航总局网站，供申请人、利害关系人及社会公众查阅和提出意见。利害关系人和社会公众如有意见，应当自上网公布之日起 10 个工作日内提出意见。

民航地区管理局应当自收到申请人的申请材料之日起 20 个工作日内提出初审意见并连同申报材料报民航总局。

第二十四条 对申请人的经营许可申请没有重大异议的，民航总局应当自受理其申请之日起 10 个工作日内作出准予经营许可的初步决定，并将其置于民航总局网站，供申请人、利害关系人及社会公众查阅和提出意见。民航总局应自受理申请之日起 20 个工作日内作出是否准予经营许可的决定。

对申请人的经营许可申请有重大异议的，申请人、利害关系人如果要求听证，由民航总局按规定组织听证。民航总局根据听证的结果作出是否准予经营许可的初步决定并置于民航总局网站予以公布，供

申请人、利害关系人及社会公众查阅和提出意见。申请人、利害关系人及社会公众如有意见，应当自上网公布之日起 10 个工作日内提出意见。民航总局根据征求意见的情况作出是否准予经营许可的决定。

第二十五条 民航总局对准予经营许可的，应当自作出决定之日起 10 个工作日内，向申请人颁发公共航空运输企业经营许可证。

对不予其经营许可的，应当自作出决定之日起 10 个工作日内书面通知申请人、说明理由，并告知申请人享有依法申请行政复议或者提起行政诉讼的权利。

第二十六条 公共航空运输企业经营许可证应当载明下列内容：

- (一) 企业名称；
- (二) 企业地址；
- (三) 基地机场；
- (四) 企业类型；
- (五) 注册资本；
- (六) 法定代表人；
- (七) 经营范围；
- (八) 其他必要的内容。

公共航空运输企业经营许可证的有效期限为 3 年。

第二十七条 申请人持民航总局颁发的公共航空运输企业经营许可证，按规定向工商行政管理机关申请设立登记。

申请人自领取企业法人营业执照之日起 10 个工作日内，将该执照复印件加盖公司印章报民航总局备案。

第二十八条 公共航空运输企业正式投入航线运营前，应当按规定完成运行合格审定，审定合格后方可正式投入航线运营。

第四章 经营许可证变更、注销和换发

第二十九条 公共航空运输企业经营许可证所载明的事项发生变更时，应当向民航总局提出变更申请，经民航总局准予变更后，按照有关规定向工商行政管理机关办理法人营业执照相应的变更手续。

第三十条 公共航空运输企业变更经营许可证所载企业名称、企业地址、注册资本、法定代表人，除应当向民航总局提交申请报告、股东会或董事会决议、修改后的公司章程或公司章程修正案、原企业经营许可证复印件、企业法人营业执照复印件外，还应当根据不同情况，分别提交下列文件、资料：

- (一) 企业名称变更核准通知书；
- (二) 企业新住所使用证明；
- (三) 具有法定资格的验资机构出具的验资证明；
- (四) 减少注册资本公告和公司债务清偿报告；
- (五) 股份有限公司增加注册资本的批准文件；
- (六) 原法定代表人的免职文件及新法定代表人的任职文件。

第三十一条 公共航空运输企业申请扩大经营许可证所载明的经营范围，应当向民航总局提交下列文件、资料：

- (一) 申请报告；
- (二) 企业所在地民航地区管理局出具的初审意见；
- (三) 经营许可证复印件；
- (四) 法人营业执照复印件；
- (五) 运行合格证复印件；
- (六) 民航总局规定的其他文件、资料。

第三十二条 公共航空运输企业申请变更经营许可证所载明的基地机场，应当向民航总局提交下列文件、资料：

- (一) 申请报告;
- (二) 企业所在地民航地区管理局的初审意见;
- (三) 与拟使用的基地机场签订的机坪租赁协议和机场场道保障协议;
- (四) 经营许可证复印件;
- (五) 法人营业执照复印件;
- (六) 民航总局规定的其他文件、资料。

第三十三条 公共航空运输企业扩大经营范围和变更基地机场的批准程序按照公共航空运输企业经营许可的批准程序办理。

第三十四条 公共航空运输企业申请扩大经营许可证所载经营范围或者经营项目有下列情形之一的，民航总局不予受理：

- (一) 最近三年发生重大以上（含重大）运输飞行事故的；
- (二) 违法违规经营并受到三次以上（含三次）行政处罚的；
- (三) 连续三年经营亏损的；
- (四) 民航总局规定的其他条件。

第三十五条 公共航空运输企业改制为股份有限公司，变更经营许可证的，应当向民航总局提交下列文件、资料：

- (一) 申请报告；
- (二) 国务院授权的部门或者省级人民政府的批准文件；
- (三) 股东的法人资格证明或者自然人身份证明；
- (四) 股东各方签署的相关协议及董事会决议；
- (五) 清产核资、资产评估报告和国有资产管理机构的批准文件；
- (六) 原企业经营许可证复印件；
- (七) 原企业法人营业执照复印件；
- (八) 修改后的公司章程；

- (九) 法定代表人的姓名和住所;
- (十) 载明公司董事、监事及高层管理人员姓名、住所的文件、身份证复印件、履历表及有关选举、委派或者聘任的证明材料;
- (十一) 企业名称变更核准通知书;
- (十二) 具有法定资格的验资机构出具的验资证明。

募集设立的股份有限公司还应当提交国务院证券管理部门的批准文件。

第三十六条 已准予运营的公共航空运输企业间新设合并或分立新设公共航空运输企业，申请经营许可，除应当提交第二十一条要求的有关文件、资料外，还应当提交下列文件、资料：

- (一) 新设合并或分立协议；
- (二) 合并各方或分立企业的经营许可证复印件；
- (三) 合并各方或分立企业的企业法人营业执照复印件；
- (四) 合并各方的资产负债表和财产清单；
- (五) 政府主管部门、国有资产管理部门的批准文件。

股份有限公司的新设合并或者分立，还应当提交经国务院授权的部门或者省级人民政府的批准文件。

第三十七条 外商投资公共航空运输企业新设合并或者分立设立公共航空运输企业，应当经外商投资企业原审批部门批准，并提供相应的批准文件、证书。

第三十八条 公共航空运输企业合并、分立，涉及吸收方公共航空运输企业或存续公共航空运输企业运行条件变化的，企业应按民航总局的规定，申请公共航空承运人补充运行合格审定。

第三十九条 公共航空运输企业合并、分立后的经营范围，由民航总局按规定另行核定。

第四十条 公共航空运输企业取得经营许可证 1 年内未能实际安排航班经营的，由民航总局注销其经营许可证。

第四十一条 公共航空运输企业合并完成后吸收合并的被合并方和新设合并的合并各方，以及破产、解散、歇业、被撤销的公共航空运输企业，其经营许可证自合并、破产、解散、歇业、被撤销之日起自动失效，并由民航总局予以注销。

第四十二条 公共航空运输企业经营许可证自注销之日起，其名称、标志、代号及有关票证等自行终止使用。

第四十三条 公共航空运输企业应当于企业经营许可证有效期届满 30 个工作日前，以书面形式向民航总局提出换证申请。

公共航空运输企业申请换发经营许可证，应当提交下列文件、资料：

- (一) 申请报告；
- (二) 企业章程；
- (三) 三年来的经营情况报告；
- (四) 具有法定资格的验资机构出具的验资证明；
- (五) 企业住所证明复印件；
- (六) 法定代表人任职文件、履历表及身份证件复印件；
- (七) 投保地面第三人责任险的证明文件；
- (八) 企业经营许可证复印件；
- (九) 企业法人营业执照复印件。

经民航总局同意后，领取新的经营许可证，并交回原经营许可证。

第四十四条 公共航空运输企业经营许可证有效期满，企业不再申请延期的，经营许可证自动失效。

第四十五条 公共航空运输企业变更经营许可证所载事项的，应

当自民航总局同意之日起 30 个工作日内向工商行政管理机关办理法人营业执照的变更登记。自工商行政管理机关核发新的法人营业执照之日起 10 个工作日内，将其复印件加盖公司印章报民航总局备案。

第四十六条 申请人应当对所提交的文件、资料的真实性、合法性负责。

第五章 监督检查

第四十七条 民航总局、民航地区管理局依据职责对公共航空运输企业按照经营许可条件开展经营活动的情况实施监督检查。

民航地区管理局应当定期对公共航空运输企业经营情况进行检查，并将监督检查中发现的问题及时报民航总局。

第四十八条 民航总局、民航地区管理局可以采取以下措施进行现场检查：

- (一) 进入公共航空运输企业有关部门、经营场所检查；
- (二) 询问公共航空运输企业有关工作人员，要求其对检查事项作出说明；
- (三) 查阅、复制与检查事项有关的文件、资料。

第四十九条 公共航空运输企业应当在民航总局许可的企业经营许可证所载明的经营范围内开展经营活动，未经许可不得超越经核准的经营范围。

第五十条 公共航空运输企业经营许可证不得涂改、出借、买卖或者转让。

公共航空运输企业经营许可证遗失、损毁或者灭失的，应当及时

报告民航总局，并在公共媒体上发布遗失公告、声明作废后，向民航总局书面申请重新领取。

第五十一条 公共航空运输企业应当保证其运营条件持续符合颁发公共航空运输企业经营许可证的条件。

公共航空运输企业因运营条件发生变化，不具备从事经营许可证所载明的经营范围内的经营活动的，由民航总局暂停、变更、取消其经营许可证所载明的有关经营项目或经营范围，或者颁发临时经营许可证。

临时经营许可的范围和期限由民航总局另行规定。

第五十二条 公共航空运输企业经许可开展航空运输经营活动，应当按照有关规定向民航总局报送企业有关统计数据。

第五十三条 公共航空运输企业之间联合、兼并、收购或变更投资人，涉及企业经营许可条件变化的，应当报民航总局许可。

第五十四条 具有独立法人资格的公共航空运输企业不得混用企业名称、字号、二三字代码、客票、货运单、经营范围。

未履行法定手续，公共航空运输企业之间不得混用服务标志。

第五十五条 民航总局根据监督管理的需要，可以要求公共航空运输企业按规定报送资产负债表、利润表以及注册会计师出具的审计报告。

第五十六条 公共航空运输企业应当对民航总局、民航地区管理局执法人员的监督检查给予积极配合，不得向执法人员隐瞒情况或者提供虚假情况。

第五十七条 民航总局、民航地区管理局实施监督检查，应当遵循公平、公正、公开的原则；不得妨碍公共航空运输企业正常的经营活动，不得索取或者收受公共航空运输企业的财物，不得谋取其他利

益，不得泄漏公共航空运输企业的商业秘密。

第五十八条 民航总局、民航地区管理局鼓励、支持和保护任何组织、个人投诉、举报公共航空运输企业的违规经营行为。

第五十九条 公共航空运输企业经营许可证颁发、变更、注销的，由民航总局在有关网站或报刊上予以公告。

第六章 法律责任

第六十条 违反本规定第四条的规定，未经同意，擅自筹建、设立公共航空运输企业、购租民用航空器从事航空运输经营活动的，责令其停止经营活动。情节严重的，由民航总局没收其违法所得，并可处以违法所得一倍以上三倍以下的罚款；没有违法所得的，处以一万元以下的罚款。

第六十一条 公共航空运输企业违反本规定第二十九条的规定，经营许可证所载明的事项变更时，未向民航总局申请办理企业经营许可证的变更手续，擅自对外开展经营活动的，给予警告，责令其办理有关手续。情节严重的，处以一万元以上三万元以下的罚款。

第六十二条 申请人违反本规定第四十六条的规定，隐瞒有关情况或者提供虚假材料申请筹建认可、经营许可，或者以欺骗、贿赂等不正当手段取得筹建认可或者经营许可的，民航总局依照《行政许可法》的有关规定予以处理。

第六十三条 公共航空运输企业违反本规定第四十九条的规定，超越经营许可证载明的经营范围从事公共航空运输经营活动，由民航总局责令其停止违法活动，没收非法所得，情节严重的，处以一万元以上三万元以下的罚款。

第六十四条 公共航空运输企业违反本规定第五十条第一款的规定，涂改、出借、买卖或者转让经营许可证的，由民航总局按规定责令停止违法行为，限期改正、没收违法所得，并可处以一万元以上三万元以下的罚款。对逾期未予纠正的，暂停其部分航线航班的经营权。情节严重的，由民航总局终止或撤销其公共航空运输企业经营许可证所载明的部分经营范围或经营项目，直至吊销其企业经营许可证。对于终止或吊销公共航空运输企业经营许可证的，由民航总局建议工商行政管理机关相应吊销其法人营业执照。构成犯罪的，由司法机关依法追究其刑事责任。

第六十五条 公共航空运输企业违反本规定第五十三条、第五十四条的规定，未经批准实施联合、兼并、收购、变更投资人，或者混用企业名称、字号、二三字代码、客票、货运单、经营范围，或者未履行法定手续使用其他企业的服务标志的，限期改正，给予警告。逾期不改正的，处以一万元以上三万元以下的罚款；情节严重的，吊销其经营许可证。

第六十六条 公共航空运输企业违反本规定第五十五条、第五十六条规定，拒绝提供监督检查所需要的资料或者提供虚假资料、拒绝进行现场检查，或者向执法人员隐瞒情况或者提供虚假情况的，责令改正，予以警告；逾期不改正的，处以一万元以上三万元以下的罚款。

第六十七条 民航地区管理局违反第十三条第二款、第二十三条第二款的规定，无正当理由未在 20 个工作日内提出初审意见的，由民航总局责令改正；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。

第六十八条 民航总局的工作人员，在办理公共航空运输企业经

营许可过程中有下列情形之一的，由主管部门责令改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）对不符合法定条件的申请人准予筹建公共航空运输企业、颁发公共航空运输企业经营许可证的；

（二）对符合法定条件的申请人不予筹建公共航空运输企业、颁发公共航空运输企业经营许可证的。

第六十九条 民航总局或民航地区管理局的工作人员办理公共航空运输企业筹建和经营许可初审、筹建认可和经营许可、颁（换）发经营许可证、实施对公共航空运输企业的监督检查，索取或者收受他人财物或者谋取其他利益，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

第七章 附 则

第七十条 本规定自公布之日起 30 日后施行。1993 年 1 月 16 日民航局发布的《开办航空运输企业审批基本条件和承办程序细则》同时废止。

关于《公共航空运输企业经营许可规定》的说明

《公共航空运输企业经营许可规定》是一部规范公共航空运输企业经营许可的民航经济管理类规章。现将有关情况说明如下：

一、制定本规章的必要性

改革开放以后，面对航空运输市场的巨大需求和航空运输业发展的新机遇，地方、部门纷纷要求开办航空公司。为此，国务院于 1985 年 5 月发布了《国务院关于开办民用航空运输企业审批权限的暂行规定》，明确了设立公共航空运输企业的基本条件、审批权限和程序。1985 年 10 月，我局与国家工商行政管理局联合发布了《关于开办民用航空运输企业审批程序的通知》，使设立公共航空运输企业的审批程序具体化。1993 年 1 月，我局又发布了《开办航空运输企业审批基本条件和承办程序细则》，对开办公共航空运输企业审批的基本原则、应具备的条件、公共航空运输企业筹建、经营许可证颁发和管理等作出了更为明确的规定。上述相关规定为规范公共航空运输企业经营许可提供了基本依据，有力地促进了我国民航事业的发展。

原有的有关规定由于制定于上个世纪 80 年代中期或 90 年代初期，已不能满足公共航空运输企业经营许可的需要。特别是随着社会主义市场经济的发展，我国加入 WTO，以及国内航空运

输的长足进步，民航发展面临的内外环境发生了深刻变化。目前，航空运输市场由卖方市场转变为买方市场；大多数航空公司进行了公司制、股份制改造，多家航空公司股票在境内外上市，投资主体由单一走向多元；三大航空运输集团组建完成，航空公司间实施了多种形式的联合重组；《民航法》、《公司法》、《行政许可法》以及有关行政法律法规相继颁布施行，政府管理航空运输业的方式方法需要变革。所有这些，必然带来公共航空运输企业经营许可条件、程序等一系列变化。再者，《民用航空法》第 92 条规定：“设立公共航空运输企业，应当向国务院民用航空主管部门申请领取经营许可证”。第 93 条对设立公共航空运输企业应当具备的条件作出了明确、原则性的规定。特别是《行政许可法》的施行，对实施行政许可作出了更为严格的规定。有鉴于此，以《民航法》以及国家其他法律、法规为依据，制定一部比较系统、完整的民航规章，规范公共航空运输企业经营许可，对于完善《民航法》的配套规章体系，把公共航空运输企业经营许可纳入规范化和制度化轨道，对于引导、推动公共航空运输企业按照社会主义市场经济和现代企业制度的要求科学运营、规范运作，对于贯彻行政许可法，政府依法加强行业管理、实施宏观调控和规范航空运输市场秩序，都具有重要意义。

二、本规章涉及的几个主要问题

《公共航空运输企业经营许可规定》共分 7 章 70 条，主要涉及了以下几个问题：

（一）关于运行许可与经济许可的关系。

在运行许可和经济许可的关系上，贯彻运行许可与经济许可分开的思路，本规章主要侧重在规定航空运输企业设立的经济性条件，以把运行许可与经济许可分开。一是在航空运输企业筹建认可与经营许可条件上，不对空勤、维修、签派、通信、航空安全等专业人员作具体规定。考虑到《民航法》的要求以及设立公共航空运输企业条件的完整性，规定对航空器和专业技术人员只是提出了原则要求（第7条第（1）、（3）项）。二是简化许可手续。不要求申请人提交运行合格审定中提交的文件资料和管理手册。三是在经营许可证和运行合格证的关系上，明确了公共航空运输企业在取得经营许可证后，按规定完成运行合格审定，经审定合格后方可投入航线航班的运营（第28条），使经营许可与运行合格审定形成有机衔接的关系。

（二）关于公共航空运输企业准入门槛、注册资本最低限额和航空器数量要求。

公共航空运输企业设立条件包括注册资本最低限额和航空器数量要求等内容。由于航空运输业是资本密集、科技密集的行业，利润率不高，又面临较大的安全风险，为了保证航空安全、提高服务质量，避免随意申办公共航空运输企业，应当对申请人提出较高的要求。对此，要具体落实到公共航空运输企业设立的注册资本最低限额和航空器的数量要求等条件上。

企业注册资本最低限额的要求是企业准入市场的一个基本“门槛”。不同行业的企业均有不同的注册资本要求。《民航法》第 93 条规定，设立公共航空运输企业，应当有“不少于国务院规定的最低限额的注册资本”。同时《公司法》也规定，特定行业的有限责任公司或股份有限公司高于《公司法》规定的注册资本的，“由法律、行政法规另行规定”。航空运输业属于直接关系人民群众生命财产安全的特定行业，注册资本只能由法律或者国务院行政法规规定，民航总局规章对此无权规定。但由于《民航法》和国务院有关法规尚未对设立公共航空运输企业的注册资本最低限额作出具体的数量规定，所以，本《规定》中对注册资本沿用了《民航法》的规定，即应当有“不少于国务院规定的最低限额的注册资本”（第 7 条第（4）项）。

对新设公共航空运输企业航空器的最低数量要求，既要满足其合理排班、正常周转的需要，具有经济合理性，又不至于带来盲目引进飞机的弊端。3 架航空器符合这样的要求，是比较合适的。不仅如此，3 架航空器这一最低数量的要求，还能使那些规模较小、专业化的公共航空运输企业得以设立，有助于形成大中小合理配置的完善的航空运输企业体系，更好地拾遗补缺、满足社会公众的需要。为了提高空公共航空运输企业的准入门槛，防止申请人拼凑成立公共航空运输企业，并可能带来的随意中断经营情况的发生，在航空器的要求上，在设立条件中增加了不得湿租我国公共航空运输企业或者外国公共航空运输企业的民用航

空器筹建公共航空运输企业的排他性内容（第9条第（2）项）。

（三）关于公共航空运输企业筹建认可。

要否设置公共航空运输企业筹建认可，征求意见中有不同看法。考虑到航空运输行业的特殊性，以及在经营许可前，企业组织机构建立、运力购租、人员招录、航空器登记、办理各种证照等有一个相应的过程，否则申请人难以满足设立公共航空运输企业的条件、手续要求。其次，为保证航空安全，企业应当在取得经营许可证前把民航总局的各项要求及手续落到实处。因此，设置筹建认可阶段更符合行业实际及企业申办的可操作性。

（四）关于外商投资设立公共航空运输企业。

随着民航对外开放的扩大，外商在我国参与投资公共航空运输企业会越来越多。为了更好地吸引外资发展我国民航业，需要对外商投资公共航空运输企业予以规范。本规章根据《外商投资民用航空业规定》（民航总局、外经贸部、国家计委令第110号），增加了外商投资组建公共航空运输企业的规定，要求外商投资公共航空运输企业应当符合《外商投资民用航空业规定》所规定的投资比例及其他要求，明确了外国投资者参与投资国内公共航空运输企业应提交的文件和办理的手续。

（五）关于公共航空运输企业许可程序和许可的公开性要求。

在公共航空运输企业筹建认可和经营许可程序上，由于地区管理局对当地的航空运输市场状况了解得更为具体，应

充分发挥地区管理局对申请人的审核作用；同时，申请人向地区管理局提交申请材料比较方便。因此，在规定中明确了申请人将申请材料提交地区管理局进行初审，作为总局筹建认可和经营许可的条件之一。初审完毕后，地区管理局将初审意见连同申请材料报民航总局，由民航总局作出决定（第13、23条）。

同时，为进一步体现许可的公开性和透明度，规定要求地区管理局收到申请人报来的材料后，即由地区管理局负责把申请材料在民航总局网站上公布，征求利害关系人和社会公众的意见。在利害关系人和社会公众没有重大异议的情况下，总局先作出初步决定置于民航总局网站，供申请人、利害关系人及社会公众查阅和提出意见。在利害关系人和社会公众有重大异议的情况下，申请人若要求听证，总局按照规定组织听证，听证后作出初步决定，并由民航总局将其公布在总局网站上，再次征求利害关系人和社会公众的意见，然后由总局作出决定（第14、24条）。这样做，有利于充分征求利害关系人和社会公众的意见，保护申请人的合法权益。

三、本规章的若干特点

与原有的相关规定相比，本规章有以下几个方面的特点。

（一）丰富、增加了有关内容。

除增加了外商投资设立公共航空运输企业的规定外，还增加了以下内容：一是公共航空运输企业运行合格审定的内容。《公

共航空运输承运人运行合格审定规则》(民航总局令第 83 号) 规定, 新设立的公共航空运输企业投入航线运营应当申请运行合格证; 公共航空运输企业成立后, 如修改运行规范, 要申请补充运行合格审定。本规章明确了公共航空运输企业取得经营许可证后正式投入航线运营以及合并、分立等环节需要进行运行合格审定或补充运行合格审定的要求, 使之与 83 号令相衔接。二是公共航空运输企业改制、联合兼并、重组的内容。适应企业联合重组、改制的需要, 增加了公共航空运输企业新设合并、公共航空运输企业分立成立新的公共航空运输企业申请经营许可证或者变更经营许可证的管理方面的内容。三是对公共航空运输企业申请筹建认可、经营许可所应具备的条件和履行的手续方面进行了充实。

(二) 贯穿了依法行政和行政审批制度改革的精神。

为了贯彻《行政许可法》, 切实体现依法行政、从严治政, 深化行政审批制度改革的要求, 规章进一步明确了公共航空运输企业设立的基本条件, 统一规范了企业筹建认可、经营许可的程序和步骤, 规定了明确的认可、许可期限; 在认可、许可过程中, 既要求申请人承担有关义务, 也赋予申请人知情权、听证权、行政复议和行政诉讼权; 在“法律责任”一章的第 69 条、第 70 条中, 明确了行政管理部门及其工作人员在实施初审、行政许可和监督检查中违反规定应当承担的责任, 从而有利于严格许可条件, 提高许可效率, 保证许可公平公正公开, 保护申请人的合法

权益。

(三) 强化了公共航空运输企业经营的监督检查和经营许可证的管理力度。

为了规范公共航空运输企业的经营行为，使公共航空运输企业按照经营许可的要求依法经营，《规定》第五章专门规范了政府管理部门对公共航空运输企业经营行为的监督检查。规定公共航空运输企业应当积极配合和协助政府管理部门的监督检查；同时，也明确规定了政府管理部门应当依法进行监督检查。对许可证的管理，原有的相关规定比较薄弱，条文少，规定不具体。本规章增加了企业变更、换证、注销方面的管理规范；对较为原则的处罚办法予以完善和具体化，加大了违规处罚力度，以利于依法监督管理。