

# 中国民用航空总局令

第 149 号

《民用航空企业机场联合重组改制管理规定》已经 2005 年 7 月 18 日中国民用航空总局局务会议通过，现予公布，自 2005 年 8 月 20 日起施行。

局 长



二〇〇五年七月二十日

# 民用航空企业机场联合重组改制管理规定

## 第一章 总则

**第一条** 为规范民用航空企业、机场联合重组改制行为，保证安全生产和安全飞行，推进建立公平有序竞争的市场秩序，防止垄断和恶性竞争，维护国家、企业、机场和消费者的合法权益，根据《中华人民共和国行政许可法》、《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》中有关设定民航企业及机场联合、重组、参股和改制审核许可项目的规定和其他有关法律、法规，制定本规定。

**第二条** 本规定适用于民用航空企业、机场（以下统称民航企业）的下列联合重组改制行为：

（一）合并，指两个或两个以上具有独立法人资格的民航企业合并为一家企业。

（二）参股，指两个或两个以上具有独立法人资格的民航企业之间投资参股和非民航企业向民航企业投资参股。

（三）公司制改制，指具有独立法人资格、单一投资主体的民航企业改制为有限责任公司或股份有限公司。

（四）股权重组，指具有公司法人资格的民航企业改变股权结构，但上市公司流通股 5% 股份以下持有者发生变化除外。

（五）分立，指一个具有独立法人资格的民航企业分立为两个或两个以上具有独立法人资格的民航企业。

（六）公开发行募集股份和股票上市。

（七）债权转换股权以及发行可转换为股票的公司债券。

（八）所有权、经营权转让。

（九）承包经营。

（十）委托管理。

（十一）租赁。

（十二）其它任何导致民航企业的资产所有者、股权结构和经营权发生改变的行为。

**第三条** 本规定所称民航企业，包括但不限于：公共航空运输、通用航空、航空油料、航空运输计算机信息、航空器维修、航空运输地面服务等企业和民用机场（包括军民合用机场的民用部分）或对其拥有经营权的法人。

#### **第四条** 民航企业联合重组改制应当符合下列条件：

- (一) 符合国家国内投资民航业规定、外商投资民航业规定和反对垄断、推进公平竞争规定；
- (二) 符合国家产业发展和宏观调控政策；
- (三) 符合国家有关法律、法规和政府部门规章；
- (四) 有利于保证安全生产和安全飞行；
- (五) 有利于兼顾国家、企业、消费者利益；
- (六) 利害关系人对联合重组改制申请无重大异议。

**第五条** 民航企业联合重组改制应经中国民用航空总局(以下简称民航总局)或中国民用航空地区管理局(以下简称民航地区管理局)许可。其中民航企业公开发行募集股份和股票上市应经民航总局审核。

未经民航总局或民航地区管理局许可、审核，民航企业不得联合重组改制。

已经许可并联合重组改制的民航企业应接受民航总局或民航地区管理局的监管。

**第六条** 民航总局负责民航企业跨地区联合重组改制的许可、监管以及民航企业公开发行募集股份、转让股权以及股票上市的审核、监管。

民航地区管理局负责所辖区域内民航企业联合重组改制的许可、监管。

### **第二章 申请、受理、决定**

**第七条** 民航企业与在同一民航地区管理局所辖区域内的其他民航企业联合重组改制或者本企业重组改制，许可申请向企业所在地民航地区管理局提出，由民航地区管理局办理。民航地区管理局准予许可后，报民航总局备案。

民航企业跨地区联合重组改制，许可申请和审核申请向民航总局提出。民航总局征求联合重组改制企业所在地民航地区管理局意见后办理。准予许可的，应通报企业所在地民航地区管理局。

民航总局、民航地区管理局办理许可申请，指对申请人的申请进行审查，并作出受理、不受理，准予许可、不准予许可，审核同意、审核不同意等决定。

#### **第八条** 下列法人、组织或自然人为民航企业联合重组改制

许可申请人或审核申请人：

- (一) 拟合并的各方或其资产所有者；
- (二) 拟参股、被参股的各方或其资产所有者；
- (三) 拟进行公司制改制、股权重组、分立、公开发行募集股份和股票上市、债权转换股权以及发行可转换为股票的公司债券的民航企业或其资产所有者；
- (四) 拟进行所有权、经营权转让的出售方和购买方；
- (五) 拟承包经营的发包方和承包方；
- (六) 拟委托管理的委托方和受托方；
- (七) 拟租赁的出租方和承租方；
- (八) 其它导致民航企业资产所有权、股份结构和经营权发生改变的双方或多方法人、组织、自然人。

**第九条** 申请人向民航总局或民航地区管理局申请联合重组改制许可或审核应提供下列文件：

- (一) 申请人的基本资料，包括法人执照、经营许可证、资质证书等证照复印件和申请人资产、经营等简况；
- (二) 拟联合重组改制企业的基本资料，包括资产负债表、股权结构、资产评估报告、经营记录、员工状况等；
- (三) 联合重组改制方案；
- (四) 各方签订的联合重组改制协议；
- (五) 拟联合重组改制企业的资产所有者或上级主管单位出具的同意企业申请联合重组改制的文件；
- (六) 民航总局或民航地区管理局认为应该提交的其他材料。

**第十条** 申请人应当对所提交的文件、资料的真实性、合法性、完整性负责。

**第十一条** 民航总局和民航地区管理局对申请人提出的许可申请或审核申请，应当根据下列情况分别作出处理：

- (一) 申请材料齐全、符合要求的，应当受理许可或审核申请；
- (二) 申请材料不齐全或者不符合要求的，应当当场或者在5个工作日内一次告知申请人需要补正的全部内容。申请人补正全部内容后，民航总局或民航地区管理局应当受理申请。申请人不补正全部内容的，民航总局或民航地区管理局不受理申请。

民航总局或民航地区管理局收到申请人的许可申请或审核

申请和申请人补正内容之后，应在 5 个工作日内做出是否受理的决定。民航总局或民航地区管理局受理或者不予受理许可或审核申请，应当向申请人发出加盖民航总局或民航地区管理局专用印章和注明日期的书面通知。

**第十二条** 民航总局对申请人提出的联合重组改制申请作出受理决定后，根据联合重组改制的条件，在 20 个工作日内完成就此申请向有关民航地区管理局征求意见的工作，然后在 20 个工作日内完成审查并作出准予或不予许可、审核同意或不同意的决定。

民航地区管理局对申请人提出的联合重组改制申请决定受理后，应依据联合重组改制条件，在 20 个工作日内完成审查并作出准予或不予许可的决定。

20 个工作日内不能作出决定的，经民航总局或民航地区管理局负责人批准，可以延长 10 个工作日，并应将延长期限的理由告知申请人。

作出准予许可或审核同意决定的，应当向申请人颁发加盖民航总局或民航地区管理局印章的批准文件。

作出不予许可或审核不同意决定的，应向申请人下发书面通知，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。

**第十三条** 民航总局、民航地区管理局认为申请事项属于涉及公共利益的重大联合重组改制行为的，应向社会公告或举行听证，并书面通知申请人和利害关系人。民航企业联合重组改制行为利害关系人可以对该联合重组改制行为提出异议，可以向民航总局或民航地区管理局申诉。民航总局或民航地区管理局应当根据申请人和利害关系人的意见及听证笔录，作出是否准予许可或是否审核同意的决定。

### 第三章 监督检查

**第十四条** 获得联合重组改制准予许可或审核同意的申请人，应当按照准予许可或审核同意的联合重组改制方案实施联合重组改制，未经民航总局或民航地区管理局同意不得擅自变更，如需变更，应将变更后的联合重组改制方案或变更事项报民航总局或民航地区管理局重新获得许可或审核同意。

申请人应在联合重组改制行为完成法律程序后将联合重组

改制情况书面报告民航总局或民航地区管理局。

**第十五条** 民航总局、民航地区管理局对经许可或审核同意的民航企业联合重组改制行为实施监督检查，对已经联合重组改制的企业实施持续监督检查，每年检查 1-2 次，必要时可随时检查。

**第十六条** 企业、经济组织和公民对民航企业联合重组改制中和联合重组改制后的违规行为可以投诉、举报，对民航总局、民航地区管理局承办许可的工作人员的违规行为可以投诉、举报。民航总局或民航地区管理局对被投诉举报的企业或工作人员应当认真查处，并将结果告知投诉、举报人。

## 第四章 法律责任

**第十七条** 未经民航总局或民航地区管理局许可或审核同意而联合重组改制的，民航总局或民航地区管理局对该民航企业不予颁发行业经营许可证照和安全运行许可证照，并对联合重组改制的各方企业处以一万元以上三万元以下罚款。

**第十八条** 申请人违反本规定第九条和第十条的规定，隐瞒有关情况或者提供虚假材料骗取许可或审核同意的，民航总局或民航地区管理局依照《中华人民共和国行政许可法》的有关规定撤销行政许可或审核同意决定，并撤销行业经营许可或安全运行许可。

**第十九条** 申请人在联合重组改制过程中不按经许可或审核同意的方案实施或在联合重组改制后不按经许可或审核同意的方案运营，民航总局和民航地区管理局应责令改正，不予改正的，撤销各项许可和审核同意决定。

**第二十条** 申请人或利害关系人对民航总局或民航地区管理局根据本规定作出的决定和处罚不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

**第二十一条** 民航总局、民航地区管理局许可审核办理人员应保守申请人的商业秘密，应依法公正对申请人的许可申请或审核申请进行审查，提出准予或不予许可、审核同意或不同意的建议。违反法律、法规、规章和本规定受理、审查、办理申请人提出的联合重组改制申请的，民航总局或民航地区管理局应责令改正，并对直接负责的主管人员和直接责任人员给予行政处分；构

成犯罪的，依法追究刑事责任。

## **第五章 附则**

**第二十二条** 本规定自 2005 年 8 月 20 日起施行。

## 关于《民用航空企业机场联合重组改制管理规定》的说明

根据《国务院对确需保留的行政许可审批项目设定行政许可的规定》(国务院令第412号)中有关设定民用航空企业及机场联合、重组、参股和改制审核许可项目的规定，中国民用航空总局(以下简称民航总局)制定了《民用航空企业机场联合重组改制管理规定》(以下简称《规定》)。现做如下说明：

### 一、关于《规定》的起草依据和过程

1993年，为规范国内投资民航业和民航企业股份制改制行为，民航总局发布了《关于国内投资民航业政策的函》(民航局发[1993]1023号)，规定民航企业实行股份制改制应报民航总局批准。1998年，为规范航空公司投资机场行为，民航总局发布了《关于航空运输企业投资机场的暂行规定》(民航体发〔1998〕101号)，规定航空公司投资机场应报总局审批，并对投资比例作了限制。根据《国务院对确需保留的行政许可审批项目设定行政许可的规定》(国务院令第412号)，民航企业、机场联合重组改制属民航总局行政许可项目，从而为制定相应的规章提供了法律依据。

从2004年下半年开始，民航总局着手起草《规定》(讨论稿)。2005年3月，将该稿征求民航各地区管理局、航空公司、机

场公司和航油、航信、航材集团公司的意见。各单位均反馈了意见，基本被采纳。修改后，于 2005 年 7 月 18 日经民航总局局务会议讨论通过，2005 年 7 月 20 日杨元元局长签署公布，自 2005 年 8 月 20 日起施行。

## 二、关于《规定》的基本框架

《规定》共分 5 章 22 条。第一章总则，规定了立法目的、适用范围、授予许可的条件和管辖划分。第二章申请、受理、决定，规定了许可申请人的条件、应提交的文件、许可办理时限，是《规定》的核心内容。第三章监督检查，规定了许可授予后的监督检查事项。第四章法律责任，规定了对违反本《规定》行为的处罚措施。第五章为附则。

## 三、关于《规定》涉及的几个问题

### 1、关于《规定》的适用范围

从已经发生的案例看，民航企业、机场的联合重组改制多以合并、控股、改制为股份有限公司、公开发行募集股份并上市等方式为主。近几年，又出现了机场委托管理的案例。随着民航业的发展，以后还有可能出现新的联合重组改制方式。为明确适用范围，增强针对性，同时又避免可能的遗漏，《规定》采取列举与概括相结合的办法，列举了几种主要的联合重组改制方式，并予以定义，最后作了概括规定。

### 2、关于管辖划分

根据《行政许可法》的规定，为发挥民航地区管理局的作用，

《规定》确定了属地管辖的原则，即在一个民航地区管理局管辖范围内，民航企业、机场的联合重组改制由民航地区管理局负责许可审批和检查监督。跨民航地区管理局的民航企业、机场的联合重组改制由民航总局负责许可审批，同时要征求相关民航地区管理局的意见。鉴于民航企业、机场公开发行募集股份和上市最终由证券管理部门许可，《规定》明确由民航总局予以审核。

### 3、关于授予许可的条件

企业联合重组改制本质上是一种市场行为。在市场经济中，政府对企业的管理首要的任务是防止垄断，推进公平有序竞争，以促进经济在竞争中发展。之所以对民航企业、机场联合重组改制设定行政许可，主要是为了保护公平竞争，防止和反对垄断，是为了贯彻实施关于民航业投资的有关法规，同时也是为了保证安全和维护公众利益，减少联合重组改制对民航安全和消费者利益可能带来的负面影响。考虑到有关实体条件在其他法律、法规、规章已有规定，而民航企业、机场联合重组改制行为的政策性又比较强，因此，《规定》关于授予许可的条件的规定，既有硬性的，如必须符合国家有关法律、法规、规章中关于国有股份、外资股份比例限制条款和平竞争的规定，也有弹性的，如符合民航行业发展政策，有利于资源配置，有利于保证安全和企业、机场正常运行等。

也正是由于民航企业、机场联合重组改制的实体条件在其他法规、规章中已有规定，所以本《规定》主要是一个程序性规章。

### 4、关于对违规行为的处罚

由于此前只有相关文件规定，缺乏专门的规章，民航总局在审批民航企业、机场联合重组改制时法律依据不足，有的民航企业联合重组改制不事前报民航总局、民航地区管理局取得许可，有的是事后报告补办许可手续。对于违规的联合重组改制行为，民航总局、民航地区管理局也难以实施处罚。为加大监管力度，《规定》规定了对违规行为的处罚措施。根据有关法律，民航总局规章设定的罚款限额不得高于 30000 元，而民航企业、机场联合重组改制的标的额巨大，30000 元的罚款难以对违规行为进行有效制止，《规定》规定了对违规的民航企业、机场不予颁（换）发行业运营证照的条款，把是否取得联合重组改制许可作为取得其他行业运营证照的一个前置条件。这一条款将有利于保证《规定》的贯彻执行。