

中国民用航空总局令

第 148 号

《国内投资民用航空业规定（试行）》（CCAR-209）已
经 2005 年 4 月 1 日中国民用航空总局局务会议通过，现予
公布，自 2005 年 8 月 15 日起施行。

局长：杨元元
二〇〇五年七月十五日

国内投资民用航空业规定（试行）

第一章 总则

第一条 为规范国内投资主体投资民用航空业，根据公司法、民用航空法及国家其他法律，制定本规定。

第二条 鼓励、支持国内投资主体投资民用航空业，促进民用航空业快速健康发展。

国内投资主体投资民用航空业，应当有利于巩固和发展公有制经济，有利于鼓励、支持和引导非公有制经济发展，有利于坚持和完善公有制经济为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。

国内投资主体投资民用航空业，应当有利于促进公平、有序竞争，防止垄断和不正当竞争。

第三条 国内投资主体投资民用航空业适用本规定。

本规定所称国内投资主体包括国有投资主体和非国有投资主体。

国有投资主体是指各级政府及其授权国有资产投资机构、国有或者国有控股企业、其他国有经济组织。

非国有投资主体是指集体企业、私营企业、其他非国有经济组织和个人。

本规定所称民用航空业包括以下领域：

(一) 公共航空运输;

(二) 通用航空;

(三) 民用机场，包括民用运输机场和通用航空机场;

(四) 空中交通管理系统;

(五) 民用航空活动相关项目，包括航空燃油销售储运加注、飞机维修、货运仓储、地面服务、航空食品生产销售、停车场、客货销售代理、计算机定座系统服务、航空结算及其他相关项目。

第四条 中国民用航空总局（以下简称民航总局）及地区管理局依照民用航空法、有关行政法规、规章和本规定，对国内投资主体投资民用航空业事项实施许可和监督管理。

民用航空业在放宽投资准入的同时，对各类民用航空企业的管理政策实行同等待遇。

第二章 投资准入

第五条 国有投资主体和非国有投资主体可以单独或者联合投资民用航空业。但本规定有明确限制的，应当符合其要求。

第六条 本规定附件一所列的公共航空运输企业应当保持国有或者国有控股。

第七条 民用运输机场是自然垄断部门，鼓励各国内投资主体多元投资，非国有投资主体可以参股。但是本规定附件二所列的民用运输机场应当保持国有或者国有控股。

第八条 民用机场、航空燃油销售储运加注企业、计算

机定座系统服务企业，及其关联企业，不得投资公共航空运输企业。但是投资全货运航空公司的除外。

前款所述企业及其关联企业投资全货运航空公司，投资比例不得超过 25%，并且不得相对控股。

前两款所述关联企业不包括公共航空运输企业。

第九条 一家公共航空运输企业及其关联企业投资本规定附件三所列的民用运输机场或其共用航站楼，投资比例不得超过 25%，并且不得相对控股。

公共航空运输企业在有共用航站楼和停机坪的机场可以在符合机场总体规划的前提下投资建设或租用专用航站楼和停机坪。

第十条 本规定附件三所列的民用运输机场投资本机场范围内的航空燃油销售、储运、加注企业及其设施，投资比例不得超过 25%，并且不得相对控股。

在本规定附件三所列机场中，一个机场只有一家航空燃油销售、储运、加注企业时，一家公共航空运输企业及其关联企业投资该航空燃油销售、储运、加注企业及其设施，投资比例不得超过 25%，并且不得相对控股。一个机场已有一家航油销售、储运、加注企业时，公共航空运输企业及其关联企业投资建立或参股另外的航油企业不受投资比例限制。

前二款所述机场航油储运、加注设施，是指航油专用卸油站、场外场内航油专用储油库、场外航油专用输油管线、机坪航油管

线、航油运输车、加注车、机坪加油系统及航空加油站等。

第十一条 空中交通管理系统主要由中央政府投资。空中交通管理部门不得投资空中交通管理系统之外的其他领域。

第三章 管理人员

第十二条 有下列情形之一的，不得担任民用航空企业和民用机场的董事、监事、高级经营管理人员：

(一) 因犯有贪污、贿赂、侵占财产、挪用财产罪或者破坏社会经济秩序罪，被判处刑罚，执行期满未逾五年，或者因犯罪被剥夺政治权利，执行期满未逾五年；

(二) 担任因经营不善而破产清算的企业的董事、监事或者经理，并对企业的破产负有个人责任的，自该企业破产清算完结之日起未逾三年；

(三) 担任因违法被吊销营业执照的企业的法定代表人，并负有个人责任的，自该企业被吊销营业执照之日起未逾三年；

(四) 个人所负数额较大的债务到期未清偿。

违反前款规定选举、委派董事、监事或者聘任高级经营管理人员，该选举、委派或者聘任无效。

第十三条 公共航空运输企业的董事、高级经营管理人员不得在民用运输机场兼任高级经营管理人员，民用运输机场的董事、高级经营管理人员不得在公共航空运输企业兼任高级经营管理人员。

违反前款规定聘任高级经营管理人员，该聘任无效。

第四章 许可与监管

第十四条 国内投资主体投资设立公共航空运输企业、民用运输机场及其他需要许可的民航企业，应当按照有关法律、行政法规和民用航空规章，向民航总局或者地区管理局申请取得相应的许可。

第十五条 公共航空运输企业、民用运输机场和其他需要许可的民航企业联合、兼并、改制、增资扩股、变更股权等事项应当按照有关法律、行政法规和民用航空规章，向民航总局或者地区管理局申请取得相应的许可，并办理相关变更手续。

第十六条 国内投资主体申请投资公共航空运输企业、民用运输机场和其他需要许可的民航企业，公共航空运输企业、民用机场和民航其他企业申请联合、兼并、改制、增资扩股、变更股权，除向民航总局或地区管理局提交国家法律、行政法规、民用航空规章规定的各项文件外，应当向民航总局或地区管理局提交下列文件：

- (一) 投资主体的所有制性质和投资比例的证明文件；
- (二) 符合本规定第十二条和第十三条人员要求的证明文件。

非国有投资主体作为主要投资方申请投资民用运输机场，还应当提交机场所在地方人民政府与其签订的合同。除非法律、

法规另有规定，合同应当包括以下内容：

（一）经营期限；

（二）经营期限内投资方持续投资从事设施设备更新改造的义务；

（三）经营期满后合同终止或者延期的相关条件和规定。

申请人提交的文件应当真实有效。

第十七条 公共航空运输企业、民用运输机场和其他需要许可的民航企业应当在每年一月份向民航总局或地区管理局提交记载以下内容的文件：

（一）股权清单；

（二）持有股权不少于 5 % 的股东的名单及其持股比例；

（三）董事、监事、高级经营管理人员变动情况，新任董事、监事、高级经营管理人员的姓名和履历。

在民航总局或地区管理局认为需要的其他时候，公共航空运输企业、民用运输机场和其他需要许可的民航企业应当提交前款所述的文件。

第十八条 公共航空运输企业、民用运输机场和其他需要许可的民航企业作出下列决定，应当按照行政许可法第六十七条规定，报请民航总局或者地区管理局批准：

（一）停业或者歇业；

（二）解散或者关闭；

（三）其他涉及国家安全和重大公共利益的事项。

民用运输机场报请批准时应当同时提交所在地方人民政府的书面意见。

空中交通管理设施建设必须符合国家的统一规划、标准。投入使用后，发生转让、抵押、拆除、转移和其他停止使用情形前，应当按照有关规定报请民航总局或地区管理局批准。

前述三种情形对国家安全和公共利益造成不利影响的，民航总局或地区管理局不予批准。

第十九条 民用运输机场应当向使用机场的公共航空运输企业提供公平、公正的服务。

投资民用运输机场的公共航空运输企业不得利用其出资人权利操纵控制机场损害其他使用该机场的公共航空运输企业的权利。

公共航空运输企业在民用运输机场的平等权利受到损害时，可以向民航总局或地区管理局提出申诉。

第二十条 民用航空燃油企业应当向所有用油单位提供公平、公正的服务。

投资航空燃油销售、储运、加注企业的机场不得利用其出资人地位操纵控制航空燃油销售、储运、加注企业损害公共航空运输企业的权利。

投资航空燃油销售、储运、加注企业的公共航空运输企业不得利用其出资人地位操纵控制航空燃油销售、储运、加注企业损害其他公共航空运输企业的权利。

第二十一条 民航总局、民航地区管理局及其派出机构对可能违反本规定的行为实施调查，被调查人、利害关系人和证明人应当接受调查并如实提供证据、说明情况。

第五章 法律责任

第二十二条 民用机场、航空燃油企业、计算机订座系统服务企业违反本规定第八条，违法投资公共航空运输企业，公共航空运输企业违反本规定第九条，违法投资民用运输机场，民用运输机场、公共航空运输企业违反本规定第十条，违法投资民用航空燃油企业，民航总局或地区管理局责令其限期改正，逾期不予以改正的，没收其违法所得，并可处以其违法所得一倍至三倍的罚款。

第二十三条 空中交通管理部门违反本规定第十一条，违法投资空中交通管理系统之外的其他民用航空业领域，由民航总局或地区管理局责令其限期改正；逾期不予以改正的，对责任人给予行政处分。

第二十四条 国内投资主体违反本规定第十四条，未经许可设立公共航空运输企业、民用运输机场或其他需要许可的民航企业，民航总局或地区管理局责令其停止经营活动，情节严重的，没收其违法所得，并可处以非法所得一倍以上三倍以下的罚款。

公共航空运输企业、民用运输机场和其他需要许可的民航企业违反本规定第十五条，未经批准擅自联合、兼并、改制、增

资扩股、变更股权，民航总局或地区管理局责令其限期改正；对逾期不予改正的，中止该项目取得的相应许可，直至撤销该许可。

第二十五条 申请人违反本规定第十六条第三款，隐瞒有关情况或者提供虚假材料申请许可的，民航总局或地区管理局不予受理并给予警告，申请人一年内不得再次申请许可。

申请人以欺骗、贿赂等不正当手段取得批准或者许可的，由民航总局或地区管理局撤销批准或者许可，申请人在三年内不得再次申请许可。

第二十六条 公共航空运输企业、民用运输机场或其他需要许可的民航企业违反本规定第十七条，未按期提交相应文件，或者提供虚假文件，由民航总局或地区管理局责令改正，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。

第二十七条 公共航空运输企业、民用运输机场或其他需要许可的民航企业违反本规定第十八条，擅自停止运营和服务，由民航总局或地区管理局责令其立即改正。

空中交通管理设施投入使用后，违反本规定第十八条，擅自转让、抵押、拆除、转移和发生其他停止使用情形，由民航总局或地区管理局责令相关单位立即改正。

第二十八条 民用运输机场违反本规定第十九条第一款规定，未向使用机场的公共航空运输企业提供公平、公正的服务，民航总局或地区管理局责令其限期改正，并可给予警告或者三万元以下罚款的处罚。情节较重或者逾期不予改正的，中止其相关

业务的经营活动。

投资民用运输机场的公共航空运输企业违反本规定第十九条第二款规定，损害其他公共航空运输企业的权利，民航总局或地区管理局责令其限期改正，并可给予警告或者三万元以下罚款的处罚。情节较重且逾期不予改正的，民航总局或地区管理局不再受理其从该机场始发的航线、航班申请。

投资航空燃油销售、储运、加注企业的民用运输机场和公共航空运输企业违反本规定第二十条第二款、第三款规定，损害相关公共航空运输企业的权利，民航总局或地区管理局责令其限期改正，并可给予警告或者三万元以下罚款的处罚。

第二十九条 被调查人违反第二十一条规定，拒绝接受调查或者提供虚假情况，由民航总局或地区管理局给予警告或者处以一万元以下的罚款。

第三十条 民航总局和地区管理局工作人员违反本规定给以许可和滥用职权、玩忽职守的，由其所属机关给予行政处分。情节严重，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六章 附则

第三十一条 国内投资主体投资民用航空业，另有法律、行政法规和规章要求取得其他许可的，应当按照规定向相关主管部门申请取得相应的许可。

第三十二条 本规定所称控股是指在企业的全部资本中所

占比例大于 50%。

本规定所称相对控股是指在企业的全部资本中所占的比例不大于 50%，但相对大于企业其他投资主体在企业全部资本中所占比例。

第三十三条 本规定所称关联企业是指企业与另一公司、企业和其他经济组织（以下简称另一企业）有下列之一的关系：

- (一) 相互间直接及间接相对控股，或者持有其中一方的股份总和达到 25% 以上（含 25%）的；
- (二) 直接或间接同为第三者相对控股，或者持有股份达到 25% 以上（含 25%）的；
- (三) 企业与另一企业之间借贷资金占企业自有资金 50% 或者以上；
- (四) 企业的董事或者高级管理人员一半以上或有一名常务董事是由另一企业所委派的；
- (五) 企业的生产经营活动必须由另一企业提供特许权利，包括工业产权、专有技术等才能正常进行的；
- (六) 企业生产经营购进生产资料，包括价格及交易条件等是由另一企业所控制的；
- (七) 企业生产的产品或者提供的服务的销售，包括价格及交易条件等是由另一企业所控制的；
- (八) 对企业生产经营、交易具有实际控制的其他利益上相关联的关系，包括家族、亲属关系等。

第三十四条 投资军民合用机场民用部分，比照适用本规定。

第三十五条 本规定附件由民航总局根据实际情况修订并公布。

第三十六条 本规定施行前国内投资主体投资民用航空业，不符合本规定要求的，应当在本规定施行一年内达到本规定要求。逾期达不到本规定要求的，按照本规定第五章相关条款处理。

第三十七条 本规定自 2005 年 8 月 15 日起施行。民航总局 1993 年 6 月 24 日发布的《关于转发国内投资经营民用航空企业有关政策的函》（民航局函[1993]1023 号），民航总局 1998 年 5 月 22 日发布的《国内航空运输企业投资民用机场暂行管理办法》（民航体发[1998]101 号）同时废止。

附件一

应当保持国有或者国有控股的公共航空运输企业

中国国际航空股份有限公司；

中国东方航空股份有限公司；

中国南方航空股份有限公司。

附件二

应当保持国有或者国有控股的民用运输机场

各省、自治区、直辖市人民政府所在地机场；
深圳、厦门、大连、桂林、汕头、青岛、珠海、温州、宁波等九个城市的机场。

附件三

限制公共航空运输企业及其关联企业投资的民用运输机场 和限制民用运输机场、公共航空运输企业投资 民用航空燃油企业的民用运输机场

各省、自治区、直辖市人民政府所在地机场；
深圳、厦门、大连、桂林、汕头、青岛、珠海、温州、宁波、
三亚、张家界、西双版纳、晋江、烟台、九寨沟、丽江等十六个
城市的机场。

关于《国内投资民用航空业规定（试行）》的说明

一、“规定”制定的必要性

公有制为主体、多种所有制经济共同发展是我国社会主义初级阶段的基本经济制度。毫不动摇地巩固和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展，是国家长期坚持的基本方针。2005年2月24日《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》正式颁布实施，要求各部门“抓紧制订和完善促进非公有制经济发展的具体措施及配套办法”。为贯彻落实上述精神，有必要制定本规章，鼓励、支持和引导非公有制经济投资民用航空业。

随着民航业放开非公有资本进入，以及民航市场化程度不断提高，推进竞争，推进公平竞争，防止垄断和区域封锁，将成为民航总局行业管理的重要内容。民用航空业内相互投资行为，能够促进行业发展，但也容易导致垄断或限制竞争，因此，必须制定本规章加以引导和规范。

二、“规定”制定的主要目的

制定“规定”的主要目的是：

1. 调动中央、地方、各种所有制企业、公民和社会多方投资民航业的积极性，加快民航业的发展。改革开放以来，民航在发挥中央、地方两个积极性发展民航业方面不断探索，取得很大

成效。随着我国国民经济和社会的发展，为了增强我国民航企业和机场的国际竞争力，必须解决我们投资渠道单一，投资数量不足的问题，拓宽投资渠道，增加投入，加快民航企业和机场的发展。

2. 贯彻《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》。《意见》要求，“允许非公有资本进入垄断行业和领域。加快垄断行业改革，在电力、电信、铁路、民航、石油等行业和领域，进一步引入市场竞争机制。”“允许外资进入的行业和领域，也允许国内非公有资本进入，并放宽股权比例限制等方面条件。”

3. 促进民航企业、机场变独资为多元投资，促进民航企业、机场建立现代企业制度。

4. 进一步推进竞争，推进公平竞争、有序竞争，通过竞争促进民航更快发展。

上述目的主要体现在“规定”的第五条。这一条规定除了本规定有明确限制外，国有投资主体和非国有投资主体可以单独或者联合投资民用航空业。

三、制定“规定”坚持的原则

（一）坚持两个毫不动摇。

我国宪法第六条规定：“国家在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度”。十六大提出必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济，必须毫不动摇地

鼓励、支持和引导非公有制经济发展。

十五届四中全会的决定指出：“在社会主义市场经济条件下，国有经济在国民经济中的主导作用主要体现在控制力上。”“国有经济需要控制的行业和领域主要包括：涉及国家安全的行业，自然垄断的行业，提供重要公共产品和服务的行业，以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业。”“国有经济的作用既要通过国有独资企业来实现，更要大力发展股份制，探索通过国有控股和参股企业来实现。”

《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》要求，“允许非公有资本进入垄断行业和领域。加快垄断行业改革，在电力、电信、铁路、民航、石油等行业和领域，进一步引入市场竞争机制。对其中的自然垄断业务，积极推进投资主体多元化，非公有资本可以参股等方式进入；对其他业务，非公有资本可以独资、合资、合作、项目融资等方式进入。”

“规定”体现这一原则的条款主要有第六条和第七条。

在民用航空领域，民用运输机场，包括飞行区跑道、航油管网等基础设施，属于自然垄断环节；公共航空运输企业及其他多数业务属于竞争性环节。因此，第六、七条规定：

1. 通过附件形式指定重要的公共航空运输企业保持国有或国有控股；
2. 民用运输机场是自然垄断部门，鼓励各国内投资主体多元投资，非国有投资主体可以参股。同时通过附件形式指定大型

机场保持国有或国有控股。

（二）推进竞争，推进公平竞争，防止垄断和区域封锁。

这个原则体现在“规定”第八、九、十、十一、十三、十九和二十条。

1. 第八条明确民用机场、航空燃油企业、计算机定座系统服务企业，以及这些企业的关联企业（公共航空运输企业除外），不允许投资公共航空运输企业。同时考虑到我国航空货运正处于发展初期，市场规模仍不大，因此允许机场及上述企业投资全货运航空公司，但比例不得超过 25%，不得相对控股。

2. 为防止一家公共航空运输企业在机场取得垄断性地位，妨碍机场的中立性运营，第九条规定一家公共航空运输企业（包括其关联企业）投资大中型民用运输机场（省、自治区、直辖市、计划单列市所在地机场和部分重点旅游城市所在地机场），投资比例不得超过 25%；投资其共用航站楼的比例不能超过 25%。在有共用航站楼和停机坪的机场，公共航空运输企业可以投资建设专用航站楼和专用停机坪。

除上述机场外，其他机场（年吞吐量在 60 万人次以下）在航空市场中所占份额较小，主要面临发展问题，因此对公共航空运输企业的投资不作比例限制。

3. 为了在航油市场进一步引入竞争，“规定”鼓励国内投资主体投资航油企业，但是为了防止垄断，第十条对业内投资大中型机场的航油销售、储运、加注作了限制：

大中型机场投资本机场范围内的航空燃油销售、储运、加注企业及其设施，投资比例不得超过 25%，并且不得相对控股。

在上述大中型机场中，一个机场只有一家航空燃油销售、储运、加注企业时，一家公共航空运输企业及其关联企业投资该航空燃油销售、储运、加注企业及其设施，投资比例不得超过 25%，并且不得相对控股。一个机场已有一家航油销售、储运、加注企业时，公共航空运输企业及其关联企业投资建立或参股另外的航油企业不受投资比例限制。

4. 鉴于空管部门的特殊地位，第十一条规定空管部门不得投资空中交通管理系统之外的其他领域。

5. 为避免公共航空运输企业操纵和控制机场，损害其他公共航空运输企业的权利，第十三条规定公共航空运输企业的董事、经理不得在民用运输机场兼任高级经营管理人员，民用运输机场的董事、经理不得在公共航空运输企业兼任高级经营管理人员。

6. 第十九条规定公共航空运输企业在任何机场受到不公平对待可向民航主管部门提出申诉。民航主管部门可根据第五章有关条款，按情节轻重对机场或投资机场的航空公司采取不同种类的行政措施，给予行政处罚，包括中止机场有关业务的经营活动、不受理航空公司从该机场始发航线航班的申请。

四、“规定”对保证行业经济安全的规定

（一）关于涉及公共利益的有关规定

考虑到公共航空运输企业和民用运输机场涉及国家安全和公共利益，因此按照行政许可法第六十七条的规定，同时借鉴国外有关“金股”的做法，“规定”第十八条要求，公共航空运输企业、民用运输机场和其他需要许可的民航企业停业、歇业，解散、关闭，及其他涉及国家安全和重大公共利益的事项，须报民用航空主管部门批准。

鉴于机场已经实行属地化管理，“规定”第十六条第二款要求非国有投资主体作为主要投资方投资民用运输机场，应当与机场所在地方政府签订合同，就经营期限和经营期满后如何处置进行约定。

（二）关于民航企业重要管理人员的规定

安全对于民航业有着极为重要的意义，在放开国内各投资主体进入民航业的同时，“规定”第十二条借鉴外国作法并依据我国《公司法》等法律法规，明确有犯罪记录等情况的人员不能担任民航企业的董事、监事、经理等重要职位。

五、“规定”需要说明的几个问题

1. 关于“规定”附件。

附件一把三家中央企业列为应当保持国有或国有控股的公共航空运输企业。

附件二把省、自治区、直辖市，及其他九个重点城市民用运输机场列为应当保持国有或国有控股的民用运输机场。

附件三把省、自治区、直辖市所在地运输机场，以及 2004

年吞吐量在 60 万人次（全国机场总吞吐量的 0.25%）以上的运输机场列为限制公共航空运输企业及其关联企业投资的民用运输机场，列为限制机场和航空公司投资民用航空燃油企业的民用运输机场。

“规定”第三十五条规定，民航总局可根据实际情况对附件进行修订并公布。

2. “规定”涉及到的行政许可项目都是民航总局现有的，已有法律依据或经国务院令设定。

除涉及民航总局的行政许可外，国内投资主体投资民用航空业还涉及其他主管部门的行政许可。比如按照《国务院关于投资体制改革的决定》，对企业投资项目实行核准审批有明确规定。因此第三十一条规定，国内投资主体投资民用航空业，另有法律、行政法规和规章要求取得其他许可的，应当按照规定向相关主管部门申请取得相应的许可。

3. “规定”第三十六条对于过去投资民航业与本规定不符的，给予一年的期限改正，否则按照第五章相关条款进行处罚。

六、“规定”草案起草修改过程

民航总局政策法规司从 2002 年三季度开始起草“规定”草案，进行了反复修改，至今已形成近二十稿。期间五次征求了行业内意见。在 2003 年 9 月 16 日民航总局法规工作委员会第一次全体会议对规定草案进行了评审。2004 年 2 月书面征求了国家发展改革委、国资委、财政部的意见。2005 年 2 月 24 日，《国

务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》公布，根据该意见对“规定”再次进行了研究和修改。4月1日民航总局局务会议讨论通过后，又征求了国务院法制办和国家发展改革委的意见，并做进一步修改。