

“放管服”背景下通用航空市场监管法律制度的重构研究

范嘉伟

中国民航大学法学院, 天津

收稿日期: 2024年3月25日; 录用日期: 2024年5月12日; 发布日期: 2024年5月27日

摘要

通用航空法规体系的重构工作在近年来取得了进展, 在一系列法律规范颁布的过程中通用航空市场监管法律制度也初具雏形。文章在梳理通用航空业务分类和市场准入制度的重构历程的基础上, 发现在“放管服”的背景下当前通用航空市场监管法律制度的重构仍存在放权不彻底、监管不科学、服务不到位的问题。因此有必要立足于当下通用航空的发展, 关注新兴业态, 对通用航空市场监管法律制度的重构进行完善。

关键词

通用航空, 放管服, 市场监管

Study on the Reconstruction of the Legal System for the Regulation of the General Aviation Market in the Context of “Release Management and Service”

Jiawei Fan

Law School, Civil Aviation University of China, Tianjin

Received: Mar. 25th, 2024; accepted: May 12th, 2024; published: May 27th, 2024

Abstract

The restructuring of the general aviation regulatory system has made progress in recent years, and the legal system for the regulation of the general aviation market has also taken shape in the

process of promulgating a series of legal norms. Based on the reconstruction process of general aviation business classification and market access system, this paper finds that there are still problems of incomplete decentralization, unscientific supervision and inadequate service in the reconstruction of the legal system of general aviation market regulation under the background of "release, management and service". Therefore, it is necessary to improve the restructuring of the legal system of general aviation market regulation based on the current development of general aviation, focusing on the new industry.

Keywords

General Aviation, Decentralization, Market Regulation

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 通用航空市场监管法律制度重构概述

1.1. 通用航空市场监管法律制度的界定

学界关于通用航空的研究集中在通用航空法规体系的重构,通用航空空域管理,通用航空安全监管法律体系与通用航空市场准入机制等方面。在通用航空市场监管的研究中,学者都将研究重点置于市场准入方面,缺少关于市场退出与对市场行为进行持续监管的研究。换言之,学界缺少针对通用航空市场监管法律制度专门系统的研究。故本文在法律层面对通用航空市场监管制度进行了界定,以此来弥补我国通用市场监管法律制度研究的空白。

本文认为,通用航空市场监管法律制度是调整通用航空市场运行活动中监管主体对通用航空企业及其行为进行监督与管理所形成的法律关系的一系列法律制度的总和。通用航空市场监管贯穿于通用航空活动的全过程,主要分为对市场准入、市场行为的持续监管和市场退出这三个环节的监管。

1) 市场准入环节

市场准入是指市场主体要想进入通用航空市场必须具备的一定条件和应当遵守的一定程序。通用航空市场准入包括主体准入与业务准入。主体准入从正反两个方面进行了规范,既对进行通用航空活动的条件做了列举式的规定,又对不适合进行通用航空活动的主体进行排除。在业务方面,通用航空活动被分为经营性通用航空活动和非经营性通用航空活动,经营性通用航空活动包含载客类、载人类和其他类。针对不同类型的航空活动,通航市场监管法律制度设置了不同的进入市场的条件。市场准入环节是通用航空市场监管法律制度的基础,是国家监管通用航空市场的起点。

2) 市场行为的持续监管环节

通用航空市场行为的持续监管是对通航企业进入市场后的行为进行持续的监督,使得通航企业在进入市场后可以持续地保持主体的适格性。对通用航空市场行为的持续监管主要包括通用航空企业年度报告公示制度、通用航空企业诚信经营评价制度、处罚违法行为等制度。

3) 市场退出环节

市场退出机制,是指公司按照特定程序和渠道退出航空运输市场的一整套制度设计,包括退出市场的标准和条件、退出的方式和程序,以及航空公司市场退出的善后安排机制和退出的法律法规体系建设等。通用航空市场退出的方式包括主动退出和被动退出。主动退出是指通用航空企业自愿退出通用航空

市场，比如决议解散、收购兼并、申请破产等。被动退出是指通用航空企业被强制性退出，包括被责令解散、被撤销等。市场退出环节通过规范通航企业退出市场的行为，使得企业安全、及时、有序地退出市场，把有严重问题的通航企业对通航市场造成的波动降到最低，从而形成企业间持续的良性健康竞争的氛围，市场资源得到不断的优化配置。

1.2. 通用航空业务分类的重构历程

民航局在《关于促进通用航空业发展的指导意见》中提出了“分类管理、放管结合、以放为主”的监管要求。通用航空市场活动的分类需根据市场发展的现实情况进行及时的调整。通用航空的分类标准主要经历了以下两个阶段的变化过程。

1) 以作业业态为主的一维分类模式

2020年《通用航空经营许可管理规定》修订之前，民航局将通用航空的经营项目以作业形态为标准分为甲类、乙类和丙类三种。以列举的方式列明了甲类所包含的13种作业形态、乙类所包含的8种作业形态和丙类所包含的9种作业形态。还设置兜底条款由民航总局来确定甲乙丙三类未能涵盖的类别。其中，申请筹建甲类项目的通用航空企业，由所在地民航地区管理局初审提出意见，报民航总局审批；申请筹建乙类项目的通用航空企业和航空俱乐部，由所在地民航地区管理局审批，报民航总局备案^[1]。从上述规定可以得出民航局对甲类、乙类和丙类业务活动的监管强度在依次递减。因为甲类包含的陆上石油服务、海上石油服务、人工降水、医疗救护、航空探矿、空中游览、公务飞行、通用航空包机飞行等业务关乎人民群众的生命安全和财产安全，故甲类项目受到最严的管控。

在通用航空发展的初期，此种单一的以列举为主的分类模式可以勉强将所有的通用航空活动纳入调整的范围。但近年来我国通用航空的发展呈现出“井喷式”增长的态势，新兴业态顺势而生，甲乙丙类这种业务模式已经难以适应通用航空发展的趋势。由于此种单纯的以业务形态来作为标准的分类方式太过一维单一缺乏法律上的逻辑性，使得民航局在对通用航空市场活动进行监管时缺少统筹性，很难统一进行监管，导致监管太过于分散，既耗时又耗力，降低了行政效率且加剧了民航局本身就存在的执法资源不足的矛盾。

2) 以经营分类和运行分级为指标的二维分类模式

为了进一步释放通用航空市场活力，促进通用航空发展，2019年民航局研究制定了通用航空法规体系重构路线图，形成了通航业务框架和通航法规框架(以下简称“两个框架”)。《通航业务框架》(以下简称“业务框架”)开创了全新的通用航空业务分类模式。2020年新修订的《通用航空经营许可管理规定》在业务框架的指导下，将经营性通用航空活动分为载客类、载人类和其他类三类。

业务框架从通用航空活动本身的特点出发，以横轴经营分类和纵轴运行分级为分类标准，构建起一个涵盖47类业务的多维的业务框架模型。由此形成矩阵式、模块化的统一全方位的管理，同一类别通航活动运行能力可以实现向下兼容。业务框架的横轴以企业的经营能力为划分的指标，主要考量因素有是否属于经营活动而需要保护的消费者，是否涉及社会公众而具有较大社会影响，是否涉及市场秩序而需要经济监管和涉及第三人侵权责任而需要保险要求；纵轴以企业的运行能力为划分的指标，主要考量因素有航空器搭载人数是否达到国务院事故标准等级而具有较大社会影响，运行的航空器型别等级是否达到一定等级而需要严格管理和从事的飞行活动是否具有特殊性而需要区别对待。具体来说，在横向上以经营分类为指标，在第一层将通航业务分为经营性和非经营性，在第二层又进一步细化把非经营性活动分为载人类和非载人类，把经营性分为载客类、载人类和非载人类，在第三层又将载客类分为定期运输与不定期运输、将载人类分为面向社会公众、面向非社会公众和训练飞行，非载人类分为货运类和其他非载人活动。在纵向上以运行分级为指标，按照航空器数量和机组数量分为六个层级。

业务框架是民航局严格遵守“放管服”改革要义的产物，以当时的通用航空市场活动为依托而制定的。业务框架对企业持有航空器、注册资本、从业人员、航线、保险等方面的要求从右上角到左下角呈现出递减的规律。通用航空业务框架模块体系的右上角的模块主要突出“管”的特点，而左下角的模块主要突出“放”的特点。模块排列整体呈现出由右上角到左下角逐渐放松监管的趋势，反映出通用航空产业的管理模式已经由以政府主导的管理模式逐渐转向多元自主的管理模式[2]。

1.3. 市场准入制度的重构过程

我国对通用航空市场的监管重点主要放在市场准入这一环节上。国家用公权力介入市场运行是为了减轻市场的弱点与缺陷对市场机制的影响，从而使得市场在资源配置中的决定性作用得到更好地发挥。政府通过行使行政管理职能设置行政审批制度和工商登记制度来对通用航空的市场准入进行监管。当前，涉及市场准入的行政审批手段主要有行政许可，行政备案和告知承诺制。行政审批在通用航空市场准入领域主要经历了以下三个阶段的变化，每个阶段都伴随着通用航空法规的调整。

1) 1994 年以前的行政许可模式

1986 年颁布的《国务院关于通用航空管理的暂行规定》是我国最早颁布的关于通用航空市场监管的行政法规。该规定并未以是否具有经营性来对通用航空业务进行分类，仅用经营通用航空业务的企业来代称。该规定的第 5 条和第 6 条规定了经营通用航空业务的企业应当申请并持有通用航空许可证。民航局颁发通用航空许可证的行为性质为行政许可。民航局通过审查通航企业作为行政相对人提供的申请材料来判断企业是否有从事通用航空业务的主体资格。符合条件的通航企业被准予从事通用航空业务，由此取得进入市场的合法资格。但随着实践的发展，通航业务出现分类，对经营性业务和非经营性业务采取一样的审核标准意味着设置了较高的准入门槛，从而降低了行政效率，削弱了行政管理能力。

2) 1995 年至 2019 年，行政许可和行政登记模式

我国唯一一部调整民用航空的法律《民用航空法》于 1995 年颁布。《民用航空法》专门设置了第十章来规定通用航空，其中第 147 条规定了通用航空的市场准入。主要内容为：从事非经营性的需办理登记，从事经营性的申请领取通用航空经营许可证，并依法办理工商登记。由此可以看出，《民用航空法》回应现实的发展，对通用航空进行分类管理，并采取宽严程度不同的监管方式。对从事经营性业务的通用航空企业民航一如既往地采用行政许可这一比较严厉的管制方式。而对于非经营性业务则采取行政登记这一较为宽松的监管方式，民航局只需对申请材料进行形式审查，行政相对人对申请材料的真实性自我负责。这一变动减轻了民航局的行政审批负担，进一步降低了市场准入的门槛。在 2017 年，响应“先证后照”改为“先照后证”的工商登记制度改革，民航局取消从事经营性通用航空的企业需取得经营许可证才能办理工商登记的前置程序，从事经营性通用航空的企业仅需获得通用航空经营许可证。

3) 2020 年至今，行政许可和行政备案模式

2019 年民航局颁布了《关于推进通用航空法规体系重构工作的通知》，通用航空法规体系进入重构阶段。《民用航空法》在最新的一次修订中将从事非经营性通用航空的要求从行政登记改为行政备案。作为调整非经营通用航空活动的部门规章《非经营性通用航空登记管理规定》被废止，取而代之的是部门规范性文件《非经营性通用航空备案管理办法》。行政备案是行政相对人也即通航企业将有关事项告知民航局并主动报送材料，民航管理局对这些事项材料的审查通常是形式审查，而不是实质审查[3]。相比于行政许可，行政备案将监管从事前转移到了事后，政府介入市场的程度较低。此举为非经营通用航空的发展创造了极为宽松的市场环境，最大程度地鼓励企业发挥积极性和创造力，发挥市场的最大作用。

《通用航空经营许可证管理规定》在 2020 年进行了修订，该规定第 12 条明确民航局对从事其他类经营活动的经营许可实行告知承诺制审批，但是开展民用航空器驾驶员执照培训业务的被排除在外。告知

承诺制打破了传统行政许可机关占居主导地位的审查方式，偏向于事中事后监管，实现了行政许可机关与市场主体之间的“规制对话”，似乎缓和了行政权力介入市场活动的强度，体现了放松管制的趋势[4]。

由上述分析可以看出，在重构通用航空市场监管法律制度的过程中，国家逐步放松对市场的管制，这一系列举措符合“放管服”改革的基本逻辑放权，即向市场放权。对非经营性通用航空市场准入的监管的强度逐渐变弱：经历了从行政许可到行政登记再到行政备案的过程。与之相对应，民航局对载人类和载客类经营活动的经营许可仍然实行严格的行政许可，对从事其他类经营活动的准入条件进一步松绑，在许可方式上创新地采用了告知承诺制。

2. 通用航空市场监管法律制度重构存在的问题

2.1. 放权不彻底：载人类市场准入受到严格管控

近年来，民航局在重构通用航空市场监管法律制度的过程中将改革的重点放在事前监管，降低了非经营性和其他类通用航空市场准入的门槛。但仍存在行政机关向市场放权不彻底，严格管控载人类市场准入的问题。

《通用航空经营许可管理规定》仅用载客类、载人类和其他类对经营性通用航空业务进行了粗略的区分。但业务框架却早已根据通航实际发展情况精细的划分了 47 种业务类型，载人类业务主要包括医疗救护、空中游览、石油服务、个人娱乐飞行、跳伞飞行等子类别[1]。不同于与公共利益紧密联系而被采取一般许可这一严格管控方式的载客类，载人类业务不会对社会公共利益造成重大影响，主要靠私法调整。载客类包含不同的类型，各个业务具有不同的特点。运输合同主体的不同，导致合同的当事人法律地位的不同。法律应该根据合同当事人和签订合同形式的差异予以不同程度的保护。比如在空中游览和医疗救护中，通常是个人作为合同相对方进行合同的签订且订立合同的次数较少，此时接受服务的个人由于不清楚行业信息，导致与提供服务的通用企业相比其法律地位处于弱势地位。这时有市场失灵的风险，需要采取一般许可的模式。但是载人类业务中合同当事人并非完全相同，有些业务中的合同相对方为法人、非法人组织，有些业务合同当事人会选择长期从事各业务，这就导致合同双方之间在签订合同时由于信息不对称而导致法律地位不平等的现象得到改善，市场失灵发生的可能性锐减。若对载人类业务不加区分一律采取比较严格的一般许可模式，会增加行政成本，降低行政效率，增加相关企业进入市场的时间。

2.2. 监管不科学：事中事后监管环节薄弱且未将新兴主体纳入监管范围

通航市场准入的改革最为彻底，民航局在“放”的环节步子迈的最大。由于通用航空市场准入的门槛被进一步降低，有大量的企业进入市场给“管”带来了难点和挑战。但现行通用航空市场监管的事中事后监管环节薄弱，只做到了事前的“放”，事中事后“管”的力度没有与“放”相匹配，没有做到“放管结合”。

市场行为监管制度和市场退出制度属于事中事后监管。《民用航空法》和行政法规中缺少对市场行为的持续监管和通用航空市场退出的规定，见表 1。现行有效的通用市场监管的法律文件从企业年报制度，诚信经营行为，服务质量投诉管理制度入手来监管企业的经营行为。建立这些制度的初衷是为了规范市场行为，实现对行为的持续监管。但由于法律文件的效力层级较低，立法机关的立法水平较差，并没有规定监管的方式和措施，监管的程序都处于空白的状态，缺乏监管的实施细则，这就导致事中事后监管制度的不成熟。在事中事后监管环节，由于缺乏对企业经营行为的持续监管，不少企业在进入市场后不久就变为“僵尸企业”；由于缺乏优胜劣汰的市场退出机制，“僵尸企业”企业将长期存在市场中，占据有限的市场资源。同时。通用航空领域缺少有关联合、兼并、重组的规定。通用航空企业在退出市场前没有缓冲的时间，直接被判“死刑”。

Table 1. Provisions of different levels of legal norms in the regulatory segment of the general aviation market
表 1. 不同层级的法律规范在通用航空市场监管环节的规定

| | 市场准入 | 市场行为的持续监管 | 市场退出 |
|-------|------|-----------|------|
| 法律 | 概括规定 | 没有规定 | 没有规定 |
| 行政法规 | 没有规定 | 没有规定 | 没有规定 |
| 部门规章 | 详细规定 | 简单规定 | 简单规定 |
| 规范性文件 | 详细规定 | 简单规定 | 没有规定 |

随着通用航空的发展，衍生出一些新的业务形态。飞行汽车、利用电动垂直起降飞行器(eVTOL)等新兴主体发展势如破竹，已经掀起一阵风潮。截至 2021 年，已有超过 200 家企业或机构在研约 420 种型号的相关产品，整个行业融资超 20 亿美金[5]。问题随之而来，利用电动垂直起降飞行器(eVTOL)这一新兴业态在当前的通航业务框架中属于哪个板块，需接受何种程度的市场监管是当前通用航空市场监管急需解决的问题。eVTOL 是一种具有垂直起降功能，区别于传统固定翼、旋翼的特殊航空器形式。从动力产生方式看，可分为多旋翼、复合翼(或称“垂直起降固定翼”)、倾转旋翼、倾转涵道等类型。现行通航业务框架是在将纵向上将航空器分为飞机和直升机的基础上进行了业务框架模型的构建。但 eVTOL 中有复合翼的形态，其兼具固定翼和旋翼的特征。换言之，现行通航业务框架无法将上述新兴业态纳入具体的业务范围内进行监管，无法对其提出具体的监管要求。一旦飞行汽车真正进入通航市场，就会出现市场监管的空白地带，使其游走于市场监管之外，这将极大的破坏通用航空市场秩序，扰乱正常有序的通用航空市场。民航局按照传统的方法将从事通用航空的航空器分为飞机和直升机的底层逻辑已经受到了通用航空新兴业态挑战。有别于传统的特殊类型的航空器发展势不可挡。过去的通用航空业务分类已经不能满足通用航空发展，对通用航空分类进行优化升级从而实现更好的监管显得至关重要。

2.3. 服务不到位：未建立平等的政企关系

“服”是优化服务，是“放管服”改革的目标。“服”作为判断改革是否成功的衡量标准，判断人民大众的满意度和获得感是否从优化服务的措施中得到了提升。若政府在服务环节存在短板，就会使“放”和“管”的措施束之高阁，无法在实践中得到有效的实施。虽然在全国范围内飞行服务站的数量高达 32 个，但存在地域分布不均的问题，部分地区尚未有规划和建设飞行服务站的计划[6]。民航局将重构的重点放在降低通用航空市场准入的门槛上，仍然以“放”为主，忽视了后续的“管”和“服”，使得这个有机统一的整体失去平衡。后续“管”的环节出现了问题，进一步影响了“服”的价值目标的体现。

服务型政府正是对全球范围内政府监管强调合作型治理、回应性治理这一重要趋势的回应[7]。服务型政府要求政府与企业之间建立平等柔性的关系。当前通用航空市场监管中监管主体单一，中国民用航空局和中国民用航空地方管理局是唯一的监管主体。民航局实施的监管措施以强制性、命令性的行政执法方式为主，缺少柔性行政执法方式。在市场监管主体中忽视行业协会。行业协会在市场监管中对促进行业自律具有重要引导作用，除此之外还有监督企业自律，协调市场、企业与政府的关系的社会治理功能。我国对于行业协会等社会组织控制自始以来较为严苛，缺乏社会自治的历史传统[8]。政府不敢放权给行业协会，无法实现对企业和行业协会等社会组织的真正松绑。行业协会的发展空间始终受到较大限制，行业自律与自我规制的能力严重滞后于行政规制改革需求[9]。在现行通用航空市场监管法律制度中，缺少对行业协会行使具体职能的规定。行业协会这一监管主体的缺少难以让柔性措施发挥应有的作用。企业自律没有发挥真正的作用，仍然以政府命令式强制性的全方位监管为主。政府以高高在上的姿态来进行命令式的监管，企业的主体性并没有被看到，政企关系没有得到改善。

3. 通用航空市场监管法律制度的重构建议

3.1. 进一步放权：扩大告知承诺制的适用范围

为了让监管资源得到有效利用，进一步为市场松绑激发市场活力，可以在没有市场失灵风险的情况下，减少行政权力对业务活动的干预，进一步扩大告知承诺制的适用范围。告知承诺制与传统一般许可的不同在于从传统准入环节的静态监管变为后续的对行政许可申请人许可能力的动态监管。《通用航空经营许可管理规定》的第十二条规定了告知承诺制，弱化了审核的深度，促进通用航空形成“宽进严管”的市场监管模式。告知承诺制在通用航空领域的适用范围仅被划定为除开展民用航空器驾驶员执照培训业务之外的从事其他类经营活动的业务这一较小的范围。针对此问题，民航局应该对《通用航空经营许可管理规定》进行修订，改变过去对载人类一律实行一般许可的做法，扩大载人类适用告知承诺制的范围；新增告知承诺制的内容，在总则、监督检查、法律责任等其他章节中明确告知承诺制具体的实施程序和实施细则，完善配套措施[4]。在制定实施细则时应针对不同类型的通用航空市场业务展开分级分类监管，明确哪些类型采取告知承诺制是合适的，哪些类型是不合适的，实现精准监管。可以通过能否通过事中事后的监管来消除已经发生的危险来判断此类业务的审批是否适合适用告知承诺制。如果一类业务不能通过事中事后的监管来消除已经发生的危险，那么这类通用航空业务的审批就不能适用告知承诺制。载客类业务与公共利益的紧密程度更高，运行风险大，为了避免产生恶劣的社会后果，被排除在告知承诺制的适用范围之外。载人类需要根据不同业务合同当事人法律地位和获取信息难度的不同进行不同的监管。对于多次长期合作的合同当事人，接受通用航空服务一方的当事人获取信息的难度减弱，由于信息不对称造成双方法律地位不平等的困境得到改善。此种情况下，足以通过事中事后的监管来消除发生的危险，故对于此类载人类业务可以适用告知承诺制。

3.2. 科学监管：加强事中事后监管并及时调整通航业务分类

1) 增加主动退出市场的内容

市场经济是双向开放的，市场主体不仅要依法入市，也要依法退市。只有这样，才能实现优胜劣汰[10]。美国通用航空的退出方式对我国具有借鉴意义。美国通用航空市场退出的方式主要有破产清算和破产重组。相比于破产清算，美国《破产法》更倾向于企业先进行破产重组。破产重组是负债企业在退出市场前的一个选择，给企业一个“缓冲”的机会。濒临破产的企业如果选择重组，会面临两种结果：如果重整成功，企业员工、企业债权人的利益得到了保障；如果失败，就只能进入破产清算的程序，被市场淘汰。我国《民用航空法》和行政法规中缺少对通用航空市场主动退出的规定，只在部门规章和规范性文件中就注销经营许可证这一被动退出通用航空市场的方式进行了规定。主动退出是指通用航空企业自愿退出通用航空市场，比如决议解散、收购兼并、申请破产等。由于当前通用航空市场监管法律制度缺少主动退出市场的内容，可以借鉴公共航空运输业和美国关于破产重组的规定，在《民用航空法》第十章中专门新增一条来规定主动退出市场内容。同时，民航局应该把《通用航空经营许可管理规定》的修订提上日程，专门设置第四章来规定经营许可证的变更和注销，新增关于解散和宣告破产等企业主动退出市场的规定。解散事由应与《中华人民共和国公司法》的规定保持一致，既包括因合并、分立解散的，还包括公司章程规定的营业期限届满、股东会决议解散和公司经营管理发生严重困难，继续存续会使股东利益受到重大损失，通过其他途径不能解决的，持有公司百分之十以上表决权的股东请求人民法院解散公司的情形。

2) 完善事中事后监管环节

向市场放权并不意味着任凭市场放任发展，企业进入市场之后的后续监管措施也得同步跟进。既要

有“放”，也要有“管”，做到“放管结合”。我国在降低市场准入的门槛后，事中事后监管措施并未同步加强。我国可以借鉴欧盟关于持续监管的规定。欧盟在其理事会规章第 2407/92 号规章的第五条中规定首次获得经营许可证的航空运输企业申请者必须能够充分地向颁证成员国的主管当局证明以下情况：1) 其始终能够偿还根据现实预测的，在开始营运的 24 个月内的实际或者潜在债务；2) 不考虑其任何经营收入，能够支付其执行经营计划，根据现实的预测在开始营运的 3 个月内所产生的固定成本和营运成本^[11]。申请人需要提供至少两年的营业计划来证明上述情况。目前我国对航空承运人的经营许可规定仅限于提交一些必要内容，并无要求承运人提交具体的运营计划，不能帮助民航局判断企业的财务风险。民航局应及时修订《通用航空经营许可管理规定》，对企业增加提交具体运营计划的要求，增加企业对经营状况发生重大变化时的事先报告义务，为企业偿还债务设定一个合理的期限。若民航局在审核材料时认为其不具有偿还债务的能力，可以暂扣或者吊销该许可证。这样做可以在最大程度地减少航空运输企业会陷入经营困境的可能性。我国通用航空市场监管法律制度中应继续强化对企业运营能力和财务风险的监管，制定《通用航空市场行为持续监管规定》，将企业年报制度和“双随机、一公开”等原本被分散规定在低位阶的规范性文件中的事中事后监管措施上升到高位阶法律层级，在部门规章层面进行系统性的规定，以此形成事中事后监管的体系化。

3) 根据现实发展及时调整通用航空业务分类

未来市场监管的重点必将与通用航空短途运输、包机飞行、飞行汽车等新兴有关。无人机新业态发展势如破竹。截至 2023 年底，国内注册无人机 126.7 万架，同比增长 32.2%；运营无人机的企业 1.9 万家；有统计的民用无人机全年飞行 2311 万小时，同比增长 11.8%^[6]。一方面民航局应当随着通用航空实践的发展及时对通用航空市场监管的分类进行完善，对落后于市场的类型进行优化升级。另一方面必须加强市场监管与业务分类的联系，根据不同的业务分类对事前事中事后的各个环节进行区别待遇，以此来更好的配置市场监管的资源，提高市场监管的效率。在实践中，(e) VTOL 分为有人驾驶和无人驾驶。有人驾驶(e) VTOL 依靠驾驶员操控(e) VTOL 进行飞行，而无人驾驶(e) VTOL 依靠遥控台(站)、控制链路以及地面远程操控人员操控(e) VTOL 进行飞行。有人驾驶(e) VTOL 主要从事商业载客，无人驾驶(e) VTOL 又以是否载人、是否进行融合飞行或在人口密集区域上方飞行、危害严重等级做了区分。在通用业务框架中并未区分有人驾驶与无人驾驶。(e) VTOL 在现实中涉及的业务类型众多。无人驾驶(e) VTOL 也可从事商业载客类业务，在现行通用航空业务分类下无法将此类纳入调整范围，这就显示出现行通用航空业务未区分有人驾驶与无人驾驶航空器这一分类的弊端。《通用航空企业诚信经营评价管理暂行办法》以是否使用无人机为标准将通用航空企业分为传统通用航空企业和使用无人驾驶器开展经营活动的通用航空企业。该《办法》体现出民航局在实践中进行市场监管的一种分类倾向。在重构通用航空市场监管法律制度时应及时调整《通航业务框架》，引入有人驾驶航空器与无人驾驶航空器的分类，扩大通用航空业务范围，将新兴业态纳入市场监管的范围。

3.3. 优化服务：建立平等的政企关系

民航局应出台《关于通用航空优化服务的指导意见》的政策性文件，在企业自律，行业组织自治和社会公众参与三个方面进行改革，在五年内完成通用航空服务体系的重构工作。市场监管制度发挥作用有赖于政府监管和企业自律的共同作用。我国通用航空市场监管长期以来以政府监管为主导，对企业自律机制的关注不够。市场主体自律是营造健康有序的市场环境的首要基础。传统的监管理念下，政府与企业的关系是“管理者”与“被管理者”的关系。随着监管型国家理念的传入，企业从“被管理”变为自我管理。自我管理是企业通过自己制定内部规章来约束自己的行为。相较于政府的直接管理，企业自我管理的成本较低，主体的独立性与自主性得到更大的发挥。在市场监管中，强调通用航空企业作为市

场主体的自律，是重构通用航空市场监管法律制度的基础。

当前民航领域的行业协会主要有运输协会、机场协会、通用航空协会等，但这些组织在市场监管方面发挥的作用还有待加强[12]。为了使通用航空协会具有一定的权威性，在市场上发挥足够的影响力，真正成为自律性行业管理组织，通用航空协会应该积极行使在服务、自律、协调和监督方面的职能。一方面，通用航空协会可以进行行业内部管理。在通用航空协会的主导下，邀请通用航空企业一同制定行业章程，让行业自律有章可循；行使服务的职能，带头组织举办行业新兴领域的展览和会议，引领企业参加国内外交流访问活动；发挥协调的职能，组织行业人才的培训，协助通用航空企业进行内部资源与外部资源的转换，促进行业内部交流和外部合作。另一方面，通用航空协会可以进行外部的监督。通用航空协会立足于实践中出现的热点与新问题，梳理各项政策法规，对落后于通用航空现实发展的内容向立法机关提出科学专业的修正建议，以利于通用航空产业发展；监督政府监管行为，避免“政府失灵”，以此来保护通用航空企业的合法权益和促进通用航空产业的健康发展。基于上述做法，通用航空协会的管理效能被提升，社会活力被激发，由此形成民航局与通用航空协会合作共治的新格局。

在重构通用航空市场监管法律制度时，需要增加社会公众参与市场监管的内容。在通用航空市场监管领域也需要调动社会公众参与监管的积极性，弥补当前市场监管主体单一的缺陷。在参与社会生活的广大群体中，社会公众是社会生活得以正常运转的重要基础。社会公众作为监督主体参与通用航空市场监管的重要性是不言而喻的，其需面对的客体是民用航空管理局与通用航空企业。于通用航空市场监管而言，让社会公众参与有双重作用：一方面，通过参与协助民航局经济管理领域执法，辅助市场监管部门及时发现问题，帮助监管工作的开展，改善监管部门执法人手不足的局面；另一方面，可以监督民航局行使市场监管的权力，督促监管部门依法行使职权，有利于市场监管工作的公开透明与公正民主，避免监管部门执法不公进而损害企业的合法权益。

只有让行业协会和社会公众这些多元化的非政府主体加入市场监管主体的行列，才能极大地改善政企关系，让柔性措施真正贯彻到位，让“放管服”的改革成果得到人民大众的认可。

参考文献

- [1] 刘光才, 赵洁. 通用航空市场准入法律制度重构研究[J]. 载北京航空航天大学学报(社会科学版), 2022, 35(5): 153-159.
- [2] 吴笛, 姚立, 朱佳琪. 论我国通用航空法规体系构建的新发展[C]//上海市法学会. 《法学前沿》集刊 2023 年第 1 卷——航空法研究文集. 上海: 上海人民出版社, 2023: 92-98.
- [3] 叶光远. 民航企业联合重组的备案制研究[D]: [硕士学位论文]. 天津: 中国民航大学, 2023: 9.
- [4] 聂帅钧. 行政许可告知承诺制改革的内卷化风险及其治理[J]. 宁夏社会科学, 2023(6): 111-115.
- [5] 新飞行器. 中汽中心-飞行汽车产业发展现状研究[EB/OL]. <https://mp.weixin.qq.com/s/zwdhCOBNLx5tTovhgL0prw>, 2023-11-16.
- [6] 推进低空经济发展专题新闻发布会[EB/OL]. 中国政府网. https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202403/content_6942311.htm, 2024-04-25.
- [7] 王奇才. “放管服”改革中的行政许可: 功能定位与制度衔接[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2022(2): 147-156.
- [8] 卢超. 事中事后监管改革: 理论、实践及反思[J]. 中外法学, 2020, 32(3): 783-800.
- [9] 李洪雷. 《行政许可法》的实施: 困境与出路[J]. 法学杂志, 2014, 35(5): 64-70.
- [10] 王伟. 市场监管的法治逻辑与制度机理: 以商事制度改革为背景的分析[M]. 北京: 法律出版社, 2016: 29.
- [11] 中国民用航空局运输司, 中国民航大学, 编译. 航空运输市场管理政策与法规(欧盟、澳、日、新部分)[M]. 北京: 中国民航出版社, 2009: 31.
- [12] 中国民用航空局运输司, 中国民航大学, 编. 中外航空运输市场管理立法比较研究[M]. 北京: 中国民航出版社, 2011: 131.