



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

理由陳述

民航活動法

(法案)

針對民用航空業（下稱“民航業”）迅速的發展及當中巨大的變化，亦鑑於現行提供航空運輸服務的批給合同期限即將屆滿，為落實逐步開放澳門民航市場的政策，澳門特別行政區政府擬透過發出牌照的方式批准設立更多以澳門特別行政區為基地的航空公司。

而現行第 10/2004 號行政法規《澳門民用航空活動綱要法規》第三條第一款規定，可按照公共事業特許制度許可在澳門特別行政區從事商業航空運輸業務，並訂定批給合同及不適用公共服務制度的規定，但未提及在沒有訂定批給合同的情況下所適用的制度。因此，有必要修改相關規定，以配合新政策。同時，第 10/2004 號行政法規已公佈近二十年，當中內容已未能適應現時澳門民航業的變化，因此，須對該法規進行全面修訂，以符合澳門社會發展的需要。

法案的主要內容如下：

1. 適用範圍

法案第二條規定，本法案不僅適用於在澳門特別行政區及在澳門特別行政區管轄空域進行的民航活動、由本地或外地航空器營運人營運的以澳門特別行政區為目的地或出發地的航空器的運作、在澳門特別行政區註冊的航空器，亦適用於位於澳門特別行政區的機場。



澳門特別行政區政府
Governho da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

法案旨在規範民航活動，因此，法案不適用於旨在進行軍事、關務、警務、搜索和拯救、消防、邊境管制和其他同類活動或提供服務的航空器，亦不適用於涉及進行該等活動或提供服務的人員和組織，包括軍用機場。

2. 澳門空中航行規章

民航業是一個在國際上受高度規管的行業。由於一九四四年十二月七日在芝加哥開放供簽署的《國際民用航空公約》（《芝加哥公約》）適用於澳門特別行政區，因而本澳承擔了許多確保民航安全的義務。《國際民用航空公約》的十九個附件載有對成員國（或地區）屬強制性的標準，以及載有被認為對國際航行安全、正常運作或效率有利而屬非強制性的建議措施，成員國（或地區）應致力遵守公約的規定。

在澳門特別行政區，這些標準和建議措施大多載於經第 43/2021 號行政命令核准的《澳門空中航行規章》。由於國際民用航空組織（*International Civil Aviation Organization*）經常對標準和建議措施進行修改（通常每年兩次），因此需要經常更新《澳門空中航行規章》，以維持澳門特別行政區民航業的安全標準達到國際水平，因此法案亦建議規定《澳門空中航行規章》必須每兩年重新制定。此外，鑑於該規章亦適用於外地航空器營運人，因此除澳門特別行政區正式語文外，法案亦訂明該規章應同時以英文公佈。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

3. 主管當局

法案訂定民航局為監管、規範、管制及監察民航活動的主管當局，並規定民航局具有制定規章權、監察權、處罰權，亦為確保具監察職務的人員能有效履行職務，亦賦予有關人員享有公共當局的權力。

另外，法案訂定民航局發出指令及豁免的職權，以及徵收費用的權力。

4. 民航活動

4.1 執照、許可、證明書及同類文件

如上所述，民航業是一個受高度規管的行業，其營運取決於由民航局發出的各種執照、許可、證明書及同類文件等。因此，法案第三章規定了民航局向擬從事該行業的人及實體發出的主要執照、證明書及具技術性質的許可。此外，考慮到發出以上執照、許可、證明書及同類文件的條件和要求眾多，法案訂明原則性規定，而《澳門空中航行規章》及補充法規將訂明更為詳細的技術要求。

4.2 執照、許可、證明書及同類文件持有人的義務

法案訂定由民航局發出的執照、許可、證明書及同類文件持有人的一般義務，以及與民航局合作及提供資訊的義務，並規定須准許當局人員進入其設施、場所或設備及提供進行監察所需的資料、紀錄及文件，依法負有義務但拒絕合作者可構成普通違令罪。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

5. 商業航空客運業務准入制度

5.1 發給牌照

為落實逐步開放澳門特別行政區民航市場的政策，批准設立更多以澳門特別行政區為基地的航空公司，有必要訂定有關商業航空客運業務的准入制度。法案訂定從事商業航空客運業務前需先獲發業務牌照，有關牌照透過公開競投的方式發出。在例外情況下，基於公共利益的原因，得以直接磋商方式發出牌照。

同時，考慮到有關業務牌照旨在規範市場的運作，並不具技術性質，因此建議訂定由行政長官批示發出有關牌照，正如其他法律對相同性質牌照所作的規定。

此准入制度僅適用於商業航空客運，並不包括貨機貨運。換言之，未來貨機的專屬航空貨物運輸將完全開放。同時，有關准入制度亦不適用於直升機客運及商務航空。

5.2 限制牌照數量

為完善澳門特別行政區的民航業政策，特區政府於二零一七年對澳門航空客運業未來的發展進行研究，得出結論認為限制牌照的數量是對澳門特別行政區整體發展最有利的方案，而具體的牌照數量將由行政長官批示訂定。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

5.3 牌照期限

法案為經營牌照訂定的期限為二十五年。該期限相對較長的原因是考慮到設立一間航空公司需要大量的財務資源，因此，適宜准許一段能使獲發牌實體在正常盈利情況下分期攤還投資資本的經營服務期限。

5.4 資格要求

特區政府經參照澳門特別行政區多項現行法例及對其他國家或地區的現行法例進行比較研究，例如中國內地、香港特別行政區及新加坡，並考慮到澳門特別行政區的具體情況和需要，訂定了法案所指的最低要求，包括擬獲得業務牌照的公司須在澳門特別行政區以股份有限公司的形式設立並作為主要營業地點，以經營空運業務為主要所營事業、按要求提供一項擔保金，以保證其法定及牌照義務的履行、具備適當資格並證明具備技術能力及財力。

5.5 限制轉讓獲發牌實體的牌照及股份

為確保營運的穩定性及避免利用獲發牌照的權利進行投機活動，法案不允許轉移牌照。同時，法案規定除屬獲許可在證券交易所買賣的股份，以及屬死因移轉或解散的情況外，自開業起三年內，禁止以任何名義將獲發牌照實體的全部或部分股份設定負擔、移轉或讓與第三人，以及作出涉及將表決權或其他股東權利賦予其持有人以外之人的任何行為；在此期間後，以上行為均須獲得行政長官的許可。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

5.6 禁止作出限制競爭的行為

法案亦載有旨在禁止獲發牌實體以任何方式作出阻礙、限制或破壞競爭的協議或行為，又或不當利用其在市場所佔的主導地位的規定。

6. 防範措施

鑑於有關民航活動的不法行為及不當情事會對市民的生命及財產造成嚴重損害，故有必要賦予民航局相關監察職權，以便其及時介入有關危險情況。因此，如在需要為組成卷宗或為維護民航安全的情況下，民航局可命令採取防範措施，包括防範性中止進行某一或某些活動，限制執照、許可、證明書及同類文件所授予的特權，以及命令處於地面的航空器即時停航等。

不遵守或故意妨礙所定的任一防範措施者，可構成加重違令罪。

同時，法案訂明民航局在採取防範措施時應遵守的必要、適度及與既定目標相符的原則，並在有關措施不再適合時立即予以廢止。

7. 處罰制度

法案第六章（處罰制度）規定了刑事責任和行政責任。

上文第 4.2 點及第 6 點已提及有關刑事責任的規定。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

在行政責任方面，法案按處罰行為的嚴重性規定了兩級罰款。在第一級中，如屬自然人，罰款金額為澳門元五千元至三十萬元；如屬法人，罰款金額為澳門元五萬元至一百萬元。而在第二級中，如屬自然人，罰款金額為澳門元一千元至二十萬元；如屬法人，罰款金額為澳門元一萬元至五十萬元。同時，法案亦對特別嚴重或危險的違法行為規定了相應的附加處罰。

而為有利新法律制度的適用及實施，並使民航局針對潛在的影響較輕或危險較小的實際情況作出適當的行動，以及配合國際民用航空組織所主張的在安全運行管理環境下的執法政策，法案訂定了勸誡制度。

8. 過渡及最後規定

為確保現有的航空運輸服務承批人營運不被中斷，並能維持向澳門特別行政區居民提供航空服務，法案建議訂定一項過渡性規定，以確保以上承批人繼續營運，並規定在法案生效後將正式向其發出牌照，且無需參與任何為發出牌照而開設的公開競投。

最後，對民航局執行監管民航活動職責所需的組織架構及工作人員，法案規定民航局的組織及運作由專有法規規範，而其人員則由專有人員通則規範。