

起草说明

为进一步落实“放管服”要求，支持航空货运以及航空物流业的发展，我司会同空管办，制定了《关于简化手续优化政策支持航空货运发展的通知》。现将制定情况说明如下：

一、制定的必要性

物流业是支撑我国经济社会发展的战略产业，航空物流是物流业的重要组成部分。近年来，我国航空货运取得了长足发展，但发展不平衡不充分的问题仍很突出，与客运航空公司相比，我国货运航空运输企业存在数量少、规模小、整体竞争力弱等问题，与经济社会发展和人民消费需求仍有较大差距。同时受中美贸易摩擦影响，货运市场呈下行趋势，有必要出台相关政策，以更好的支持货运航空发展。

同时，我国航空运输发展过程中，前期存在一定“重客轻货”的倾向，在已出台的航线航班管理相关政策中，往往未对客运航班、货运航班进行区分，部分措施的针对性较差，有必要提升政策的针对性、适用性，放松对货运企业的管制，使之能够更灵活应对市场。

此外，航线经营许可的“放开”是大趋势，但客运航线市场竞争激烈、同时政府还承担引导企业更好的打造国际枢

纽、建设高质量航线网络等职责，无法一步到位的放开。通过简化货运航线经营许可程序、手续，也可为客运航线经营许可的简化积累经验。

二、起草过程

（一）2018年5月，民航局出台《关于促进航空物流业发展的指导意见》，提出要着力优化航空资源配置、加大政策支持。

（二）2018年4月，民航局出台《民航航班时刻管理办法》，对货邮飞行时刻协调配置提出两项原则，一是以货邮功能为主的机场以及航空货邮集散的机场，遵照客货并举政策同等对待，二是其他机场逐步放开高峰时段时刻安排窗口。

（三）近年来，我司通过调研、会议、培训等方式广泛听取了货运航空运输企业关于航线航班管理过程意见和建议，深入了解货运航空运输企业经营过程的存在的难点和问题。

（四）2019年9月，运输司发布《关于征求进一步简化国内货运航线经营许可意见的通知》（局发明电〔2019〕2461号），就简化国内货运航线经营许可面向各地区管理局、全货运航空公司征求意见。征求期内，共收集7家单位反馈，反馈意见6条意见（部分单位无意见）。经梳理全部采纳。

（五）2019年12月，运输司向局内司局发函，就《关

于简化手续优化政策支持航空货运发展的通知》征求意见和建议。征求期内，共收集 11 单位反馈的 5 条意见（部分单位反馈无意见）。经梳理采纳 4 条，未采纳 1 条。

三、主要内容

《通知》坚持问题导向、目标导向，针对货运航空在日常运行中存在的便利问题，通过简化程序、明确相关要求的方式予以解决。

（一）关于国内货运航线经营许可的颁发。不再为单一具体国内货运航线单独颁发航线经营许可，将国内货运航线经营许可证合并，航空公司仅须办理一次许可，即可自主备案安排国内航班计划。

（二）关于国际货运航线经营许可的颁发。针对一类国际货运航线，国际货运航线经营许可由单一具体航线改为以目的地国为设定范围。

（三）货运航空公司在国内航班执行 3 日前、国际航班执行 1 日前将航班计划通过“中国民航航线航班管理系统”直接备案，并通过系统互联，将数据自动共享至运行监控中心“民用航空预先飞行计划管理系统”。

（四）民航局建立并及时更新“不予备案货运航班清单”，清单内容包括航线航班列表、不予备案原因和期限等。主要是落实安委会、运通委员会等要求，对航空公司、机场采取航线航班限制措施的需要。

（五）对货邮航班时刻与客运航班时刻实施差异化的管理。包括严格落实《民航航班时刻管理办法》关于货邮飞行时刻协调配置规则；主协调机场晚 10 点至次日 6 点的货运出港航班，0 点至 8 点的货运进港航班不纳入控总量的调控范围，其他机场的所有货运航班不纳入控总量的调控范围，使“控总量、调结构”的宏观调控措施更加精准。

（六）为满足各管理局、监管局日常对货运航班的监管需求，明确关于货运航班信息的获取途径，以在简化货运航线经审批手续的同时，不影响对货运航班的相关监管工作。

四、评估论证情况

（一）根据《民航局关于落实国办 37 号文要求开展行政规范性文件合法性审核工作的通知》（民航发〔2018〕105 号）《民航局关于印发〈民航局行政规范性文件合法性审核管理规定〉的通知》（民航发〔2019〕38 号）要求，我司按程序对《关于简化手续优化政策支持航空货运发展的通知》（送审稿）进行了自查，属于一般行政规范性文件。理由如下：该《通知》主要是支持航空货运发展的一揽子措施，既包括对现有审批工作流程的简化，也包括提升“控总量、调结构”政策的精准性，其中涉及行政审批的事项，审批条件不做大的调整，不构成对行政相对人权利义务的重大调整。

（二）职责依据。拟规范事项属于民航局法定职责，《民航法》第九十六、九十八条授权民航局对空运企业航线经营

许可申请实施行政许可管理。

(三) 规章依据。《中国民用航空国内航线经营许可规定》(民航总局第160号令), 第七条民航总局和民航地区管理局分别设立国内航线经营许可评审委员会。民航总局国内航线经营许可评审委员会负责划分核准、登记的航线经营许可管理范围, 根据本《规定》制定每航季航线经营许可评审规则, 负责每年度两次区际航线经营换季申请的集中评审工作, 审议决定国内航线航班经营许可管理中的其他重大事项。

《交通运输部关于修改〈定期国际航空运输管理规定〉的决定》(交通运输部令2018年第26号) 第二条规定, 本规定适用于在中华人民共和国境内设立的公共航空企业经营定期旅客、行李、货物、邮件的国际航空运输。

《民航航班时刻管理办法》第二十一条, 对货邮飞行时刻协调配置, 做了有别于客运航班的原则规定和强调。

(四) 制发主体。制发主体符合规范, 拟以民航局名义制发。

(五) 重复规定审查。不存在重复规定。

(六) 符合性审查。

1. 与《民航法》要求的行政许可不冲突。依据民航法《民航法》第九十六、九十八条, 此通知不涉及未取消航线经营许, 而是参照国际航线经营许可颁发的国家许可方式, 合并国内货运航线经营许可证, 主要目的是简化手续。

已经发布的规范性文件《国际航权资源配置与使用管理办法》《民航航班时刻管理办法》等政策导向一致，不存在冲突。

2. 符合社会主义核心价值观要求。本办法的制定坚持党的领导、坚持价值引领、坚持立法为民、坚持问题导向、坚持统筹推进，旨在完善航线航班管理体系，建立公开、公平、公正的营商环境。

3. 符合公平竞争审查要求，无限制或排除公平竞争的措​​施，无违法干预或者影响市场主体正常生产经营活动，无违法设置市场准入和退出条件等（详见附件）。

4. 符合证明清理要求。为贯彻落实党中央、国务院关于“减证便民、优化服务”的部署要求，本办法条款中未设定各类证明事项，企业无需提供材料。

5. 符合“放管服”改革要求。本通知第一、二项内容，旨在减少审批流程和程序，符合“放管服”精神。

6. 符合生态文明建设要求。办法着力为货运航班运营提升便利，有利于简化审批程序，提高飞机利用率，有利于资源高效利用，符合党的十八大关于大力推进生态文明建设的总体要求。

7. 符合规章标准与时俱进要求。规章标准要为民航企业强化自我管理提供动力，办法制定的不予备案航班清单突出了对民航企业的事中事后监管，符合规章标准与时俱进

要求。

8. 实施后的预期效果。简化货运航空公司航线航班申请办理手续，便利货运航空公司日常运行，提升宏观调控政策的针对性、精准性。

9. 行政处罚强制证明等审查。未设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项，未增加办理行政许可事项的条件，未规定出具循环证明、重复证明、无谓证明的内容。未对现行许可实施变相调整。

10. 相对人权利审查。无违法减损公民、法人和其他组织的合法权益的问题，无违法增加公民、法人和其他组织的义务，无侵犯公民人身权、财产权、人格权、劳动权、休息权等基本权利的规定。

11. 政府与市场企业社会边界。无超越职权规定应由市场调节、应由企业和社会自律的事项。