



中国民用航空总局

2003 年度
中国民用航空政策报告

前 言

增强民航政策的透明度,是民航总局实行政务公开的重要措施,是提高政策制定的民主性和科学性的基础,也是履行我国入世承诺的需要。现发表《2003 年度中国民用航空政策报告》白皮书,对 2001—2003 年民航总局出台的重大政策进行介绍和说明,以有助于有关部门、民航企事业单位、消费者和广大公众了解民航政策的现状与趋势。

目 录

第一部分 民航改革开放与发展政策	(1)
一、全面推进民航体制改革	(1)
(一)深化民航改革的指导思想和主要目标	(1)
(二)民航深化改革的主要内容	(2)
(三)民航改革的实施	(5)
二、进一步扩大对外开放	(5)
(一)我国入世承诺中关于民航的内容	(6)
(二)外商投资民用航空业规定	(7)
(三)逐步扩大航空运输市场的开放	(8)
三、加强民航可持续发展的基础建设	(9)
(一)加强民航法制建设	(9)
(二)提高民航科研水平	(12)
(三)加强民航干部教育培训和人力资源开发	(13)
第二部分 航空安全监管政策	(15)
一、飞行标准管理	(16)
(一)修订航空器机场运行最低标准规定	(16)
(二)修订有关专业人员资格管理规定	(17)
(三)修订民用航空器维修许可审定规定	(20)
(四)调整飞行标准管理方式	(21)
二、航空器适航管理	(22)
(一)修订航空器及其发动机适航标准	(22)
(二)制定航空器噪声和航空发动机排出物规定	(23)
三、空中交通管理	(24)
(一)修订空中交通管理规则	(24)
(二)制定通信导航监视设备使用许可管理办法	(24)
(三)完善民用航空航行情报员管理	(25)

(四) 制定极地航路飞行管理办法	(25)
(五) 其他有关空管规定	(26)
四、空防安全管理	(27)
(一) 应对“9.11”事件,加强空防安全工作	(27)
(二) 加强旅客随身携带液态物品管理	(27)
(三) 明确空防安全管理职责分工	(27)
五、飞行事故调查	(28)
六、机场安全管理	(28)
七、运输安全管理	(30)
第三部分 民航经济管理政策	(31)
一、加强宏观调控和航线结构调整	(31)
(一) 控制总量,优化航线航班布局	(31)
(二) 加大控制运力的力度	(32)
二、整顿和规范航空市场秩序	(33)
(一) 整顿航空运输市场秩序,规范市场销售行为	(33)
(二) 整顿和规范民航建设市场秩序	(34)
三、民航财经政策的调整	(35)
(一) 国家为民航飞机战争责任险提供政府担保	(35)
(二) 安排航空安全保障专项资金	(36)
(三) 调整机场收费标准	(36)
(四) 取消航线联营	(37)
(五) 其他民航财务政策的调整	(38)
第四部分 应对“非典”冲击的政策措施	(39)
尾注	(42)

2003 年度中国民用航空政策报告

第一部分 民航改革开放与发展政策

一、全面推进民航体制改革

我国实行改革开放政策以来,民航不断进行改革。但是随着社会主义市场经济体制的进一步完善和加入世界贸易组织后国际航空业激烈竞争的加剧,进一步深化民航体制改革已经成为一项紧迫任务。2002年3月3日,国务院批准了《民航体制改革方案》¹。中国民航一次全面、深刻的改革进入了实施阶段。

(一) 深化民航改革的指导思想和主要目标

民航改革的指导思想是,以邓小平理论和江泽民总书记“三个代表”重要思想为指导,贯彻党的十五大和十五届四中、五中全会精神,根据中央关于完善社会主义市场经济体制的总体部署,从我国民航的实际出发,坚持市场取向的改革,实现政企分开,打破行政垄断,克服过度分散,规范市场竞争,发挥市场对民航资源配置的基础性作用,建立符合社会主义市场经济要求的新型民航体制,保证飞行安全和运输生产正常进行,更好地促进民航事业的健康发展,为现代化建设和社会公众服务。

民航改革的主要目标是,政企分开,转变职能;资产重组,优化

配置；打破垄断，适度竞争；加强监管，保证安全；机场下放，属地管理；提高效益，改善服务。

（二）民航深化改革的主要内容

联合重组航空运输企业。对总局直属的9家航空公司进行联合重组，实行政企分开，形成3个大型航空集团。以中国国际航空公司为主体，联合中国航空总公司和中国西南航空公司，组建中国航空集团公司，保留中国国际航空公司名称，继续使用中国国际航空公司的标识；以中国东方航空公司为主体，兼并中国西北航空公司，联合中国云南航空公司，组建中国东方航空集团公司，保留中国东方航空股份公司名称，继续使用中国东方航空集团公司的标识；以中国南方航空集团为主体，联合北方航空公司和新疆航空公司，组建中国南方航空集团公司，保留中国南方航空股份公司的名称，继续使用中国南方航空集团公司的标识。三大航空集团组建后，即与民航总局脱钩。政府鼓励其他航空公司在自愿的基础上，根据现代企业制度的要求，联合重组为新的航空集团公司，或进入三大航空集团，也可以独立自主发展。

改组民航服务保障企业。以民航计算机信息中心为主体，将中国航空结算中心整体并入民航计算机信息中心，组成民航信息集团公司。中国航空油料总公司改组为中国航空油料集团公司，主营业务及相关资产重组为集团公司控股、三大航空集团参股的有限责任公司，并吸取国内石油石化企业参股。逐步放开航油市场，引入竞争机制。民航总局负责制定航油企业市场准入规则和

供油设施建设规范。改革航油价格形成机制,由政府定价逐步过渡到由市场形成价格。中国航空器材进出口总公司改组为中国航空器材进出口集团公司,集团公司对主辅业分离,主营业务及相关资产重组为集团公司控股,三大航空集团公司和其他航空公司参股的有限责任公司,实现航材进口企业与用户的利益共享、风险共担。

改革民航机场管理体制,实行属地管理。按照政企分开、属地管理的原则,对现有 129 个民用机场管理体制进行改革。民航总局直接管理的机场下放所在省(区、市)管理,相关资产、负债和人员一并划转;民航总局与地方政府联合管理的民用机场和军民合用机场,属民航总局管理的资产、负债及相关人员,一并划转所在省(区、市)管理。机场下放后,原则上以省(区、市)为单位组建机场管理公司,实行企业化经营。各省(区、市)不再设立民航管理机构。鉴于首都机场的重要性和特殊性,仍由民航总局管理,但也要实行政企分开,企业化经营。西藏自治区内的民用机场也由民航总局管理。

改革民航行政管理体制。根据航空运输跨省、地区运作的特点,将民航三级行政管理,改为民航总局—地区管理局两级管理。民航总局是国务院进行民用航空行业管理的机构,不再代行国有资产所有者职能。保留民航华北、华东、中南、西南、西北、东北和新疆 7 个地区管理局。撤销 24 个省(区、市)局,改设精干的民用航空安全监督管理办公室,作为地区管理局的派驻机构。

改革空中交通管理体制。按照集中统一的原则,改革民航空中交通管理体制,建立由民航总局空管局—地区空管局—机场空管中心(站)为一体的空中交通管理体系。空管系统按事业单位性质管理。民航总局空管局对全国民航空中交通管制实行统一指挥,对空管建设规划、标准、设备选型和人员培训等实行统一管理。地区空管局负责对本地区分管空域的飞行活动实施指挥和管理。各空管中心(站)对本中心(站)分管空域的飞行活动实施指挥和管理。不承担区域管制任务的支线机场的塔台管制由所在机场负责,业务上接受民航空管部门的统一指挥和行业管理。

改革机场公安管理体制²。根据机场公安机关随机场下放的原则,除首都机场集团公司所属机场(含首都国际机场、天津滨海国际机场)、西藏自治区内机场及中国民航飞行学院所属机场的公安机关外,原由民航总局、民航地区管理局、民航省(区、市)局管理的机场公安机关和民航省(区、市)局公安处随同机场下放,一并移交地方人民政府管理,列入地方公安机关建制序列,由地方公安机关直接领导,同时接受民航总局和民航地区管理局公安局的指导、检查、监督。移交地方人民政府管理的机场公安机关的职责是:贯彻执行国家有关空防安全工作的法律、法规、规章和上级政府机构及上级民航公安机关的指示、要求;负责对飞行机组、空中警察、安检部门移交的案件进行查处;负责安检现场执勤,维护安检现场秩序;负责空防安全信息和工作情况的收集、统计和上报;处置非法干扰航空安全事件;负责机场范围内治安管理和道路

交通管理(不含飞行区);负责危害民用航空安全犯罪和机场范围内其他刑事犯罪案件的侦破工作;负责民用机场消防监督检查工作;负责所在机场专机地面安全警卫工作。

组建空中警察队伍。为加强反劫机工作,国务院决定组建空中警察队伍,由民航总局公安局派驻航空公司,实行民航总局公安局和航空公司双重管理。

(三) 民航改革的实施

2002—2003年民航全行业认真贯彻落实《民航体制改革方案》,大力推进各项改革,新的行业架构和行业管理体制基本建立。

2001年基本完成空管体制改革。2002年10月11日,民航六个运输和服务保障集团公司正式挂牌成立,并与民航总局脱钩。民航总局机关完成机构和职能调整³,12个司局承担的141项职责改为11个司局137项职责。至2003年底,按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要求,完成了地区管理局机构改革⁴。除甘肃省外,其他25个省(区、市)安全监督管理办公室已挂牌成立。省(区、市)民航机场管理体制、行政管理体制改革和机场公安体制改革也全面同步开展,除甘肃省外,其余各省机场移交工作已经完成。按空中警察组建方案⁵,由现有安全员和其他公安机关选调构成的空中警察队伍初步组建。

二、进一步扩大对外开放

中国于2001年12月11日正式加入世界贸易组织(WTO),成

为 WTO 成员。2001—2003 年,民航在更多的领域和更多的层次上进一步对外开放。

(一)我国入世承诺中关于民航的内容

《中国加入世界贸易组织法律文件》中关于航空运输服务的承诺⁶是:在航空器维修方面,允许我国航空器送国外修理;允许设立合资、合作航空器维修企业,中方应控股或处于支配地位,中外合资航空器维修企业有承揽国际市场业务的义务。在计算机订座系统方面,允许国外计算机订座系统通过与我计算机订座系统联网,为我国的航空公司及其代理人提供服务,不允许外方在国内投资经营计算机订座系统服务。对航空运输销售和营销服务不作承诺。

我国政府入世承诺中与民用航空行业有关的内容⁷还有:1. 价格问题。运输服务价格不能对外国个人、企业和外商投资企业实行歧视;航油、航空货运实行政府指导价;对价格调整程序作出了明确规定。2. 航油问题。成品油(包括航油)实行政府指导价,进口主要实行国营贸易,非国营贸易量允许年增长 15%,2004 年 1 月 1 日取消进口许可证和配额。中国入世后 3 年内允许外商从事成品油的零售业务,入世后 5 年内允许从事成品油的批发业务。3. 民用航空器贸易。中国现阶段不准备承诺加入《民用航空器贸易协定》,但承诺中国在购买民用航空器时,将不实施任何补偿规定或其他形式的产业补偿,对《民用航空器贸易协定》所涵盖的产品不实行许可证、配额和招标要求。4. 其他内容。(1)允许外国

租赁公司以跨境交付和境外消费方式提供航空器干租服务。允许外商在中国境内设立合资企业从事航空器干租服务。不迟于中国加入后 1 年,允许外资拥有多数股权。不迟于加入后 3 年,允许设立外资独资公司。租赁服务提供者的全球资产应达到 500 万美元。(2)允许继续给予航空服务的国内提供者的所有现有补贴,但需向 WTO 通报。(3)允许外国保险公司以跨境交付方式提供国际空运保险服务。对于大型国际空运保险和再保险经纪:自加入时起,允许设立外资股比不超过 50% 的合资企业;不迟于加入后 3 年,允许外资股比增至 51%,不迟于加入后 5 年,允许设立外资独资公司。

(二)外商投资民用航空业规定

为了适应我国加入世贸组织和民航深化体制改革的新形势,进一步扩大民航的对外开放,经国务院批准,民航总局、外经贸部、国家计委于 2002 年 6 月 21 日联合发布《外商投资民用航空业规定》⁸,从 2002 年 8 月 1 日起正式施行。

该规定与原有政策相比,具有以下主要特点:一是扩大了外商投资范围。对于公共航空运输企业,取消试点的数量限制,允许外商投资现有的任一家公共航空运输企业。放宽了外商投资通用航空领域,除涉及国家机密的项目外,其它通用航空领域外商均可投资。二是增加了外商投资方式。除合资、合作方式投资民用航空业外,民航企业在境外发行股票和在境内发行外资股,外商可通过购买股票参与投资。同时还包括“其他经批准的投资方式”,为民

航企业,尤其是民用机场今后探索各种新的投资方式留有余地。三是放宽了外商投资比例。外商投资民用机场,由原来的中方控股改为由中方相对控股。外商投资公共航空运输企业,由原来的外资股比例不得超过35%,有表决权比例不超过25%,改为由中方控股,同时一家外商(包括其关联企业)不得超过25%。四是加大了外商管理权限。取消了外商投资的民航企业董事长、总经理均由中方担任的限制,可按《公司法》和外商投资企业法等法律法规办理。

2001年审批了7个中外合资合作项目,投资总额1.25亿美元。民航企业在香港、新加坡上市募集资金12.7亿港元和7800万元新币。2002年审批审核外商投资民航项目8个,合同利用外资8000多万美元。2003年审核批准外商投资企业6个,协议利用外资1.1亿美元。

(三) 逐步扩大航空运输市场的开放

在2003年3月召开的国际民航组织第五次全球航空运输大会上,中国首次表明积极、渐进、有序、有保障地推进国际航空运输自由化进程的立场。适应国际航空运输全球化、自由化发展的趋势,中国民航逐步推动双边和区域国际航空运输市场的开放与合作。民航双边关系不断发展,到2003年底,我国已与90个国家签署了民用航空协定。2003年,与澳大利亚、法国、日本等12个国家签署新的航权安排协议,扩大了航权安排。推动建立中国-东盟航空运输合作机制,与东盟发展更紧密的民用航空合作关系。

2002年9月举行的中国-东盟交通部长会议通过的《中国-东盟交通合作职责范围》要求⁹,在中国和东盟各国双边航空运输协定框架内,提供和扩大中国与东盟之间的航空联系。在部长会议上,中国代表团宣布了中国发展与东盟国家航空运输合作的政策,即:目前中国与东盟各国已实现首都和主要城市之间的通航,下一步的目标应争取在更多的二类城市之间建立航空联系。此外,还应积极推动航空货运的发展。在双边航空运输安排扩大到一定程度的基础上,各方应加快商讨中国与东盟达成多边航空运输安排的可能性。

2003年3月,民航总局同意将海南省作为开放第三、四、五种业务权的试点地区¹⁰,并组成了由民航总局和海南省政府有关领导参加的联合领导小组,推动航权开放试点工作,探索以航权开放促进民航发展的有效方式。

三、加强民航可持续发展的基础建设

依法治国和科教兴国是我国现代化建设的基本方略。民航实施依法治理民航战略和科教兴业战略,促进民航持续快速健康发展。

(一)加强民航法制建设

民航总局积极推进依法行政,转变政府职能,按照国务院的部署和要求,努力减少和规范行政审批。2002年11月民航总局转发¹¹了《国务院关于取消第一批行政审批项目的决定》¹²,其中涉及民航总局取消的行政审批项目共64项。取消的审批项目如下:隔

离区内商业网点的设置;民用机场进口消防车选型;增加航班地面滑行时间;民航企业发行股票(不含在境外、国外发行股票);5000万元人民币以下(含)机场航站楼改造建设项目,机场航站区给排水建设项目,机场航站区货运建设项目,机场外场指挥中心建设项目,机场航站区有线通讯建设项目,机场场内、场外供电建设项目,机场计算机系统建设项目,机场雨水、污水、污物处理建设项目,机场供冷、供热、供气建设项目,机场航站区道路与停车场建设项目,机场场务用房建设项目,机场绿化建设项目,机场航空食品配餐建设项目,机场总图建设项目,机场联检办公用房建设项目,机场旅客过夜用房建设项目,机场行政办公用房建设项目,机场单身宿舍、职工食堂建设项目,机场使用油库、中转油库、航空加油站建设项目,机场航油管线、站坪管线建设项目,民航企业行政办公用房建设项目,飞机维修基地与设施的建设项目,航空公司货运设施的建设项目,航空公司地面服务设施的建设项目,航空公司旅客过夜用房的建设项目,航空公司特种车辆与车库项目,航空公司行政办公用房建设项目,航空公司培训设施建设项目,航空公司生活福利设施建设项目,航空公司信息化建设项目;民航运输企业通过合资、联营、兼并等形式获得资金;民航运输企业申请建立股份有限公司;民航运输企业对外筹集资金,控制外债规模事项;民航运输企业折旧年限在区间内的选定;到期国际运输原始凭证的销毁;民航运输企业财务计划的调整;民航企业财务计划;民航企业对外投资规模;购、租送修飞机、发动机手续费;飞机所用发动机维修价

格；航空快递服务收费标准；民航营业大厦收费标准；出口代理手续费标准；包机收费标准；我航空企业加入境外定座销售系统；中国航空运输企业公务包机飞行；民航快递企业的设立；航空运输企业营业部的设立；飞行人员出国训练计划；航空公司接送飞机进厂翻修事项；一次性卫生用品民航准用证；领导干部转升机型训练计划；民航建设工程领导小组人员组成；民航建设工程指挥部机构及人员组成；民用机场专业工程设计资格许可；民用机场专业工程施工许可；民用机场专业工程建设监理资质；民用机场停车场设计方案；航空企业订购航行资料的资格；代理飞行签派收费标准。

2003年初，民航总局又对1990年至2002年发布的116部规章，1980年至2002年发布的108件规章性文件进行了全面清理，依据适应民航管理体制改革要求、适应行业发展需要、有利于民航法制建设，有利于推进依法行政的原则，明令废止了规章5件、规章性文件34件、其他政策性文件51件；重新公布已经废止过的规章14件、规章性文件25件¹³。

2003年6月1日，修订后的《中国民用航空行政处罚实施办法》¹⁴正式施行，这个办法与过去的办法相比，对监察员工作提出了更高要求，特别是规定了行政处罚工作的新程序，即由监察员检查后对违法者提出处罚建议，提供违法者违法证据，由地区管理局、监管办法规部门进行合法性审查，听取违法者意见，必要时重新调研并举行听政，而后提出处罚意见交管理局或监管办领导决定。这种程序实现了检查、处罚相分离，有利于公正公平，是执法

工作的一大进步。

为提高民航执法人员的素质,加强执法队伍的建设,民航总局修订了《中国民用航空监察员规定》¹⁵。原规定自1999年5月14日发布1999年9月1日施行,到2002年11月底,行政执法人员共计991人。但是该规定施行近三年也暴露出内容不够细致或者过于繁琐、不易执行的问题。这次修改的主要内容是,增加民航总局法制职能部门负责办理、发放和收回监察员证的职责,缩短办证周期;明确规定民航总局监察员的监察范围为全国,民航地区管理局监察员的管辖范围为本地区,但民航总局有关职能部门可以批准民航地区管理局部分监察员的监察范围为全国,可以书面授权民航地区管理局监察员在30天内到其他指定的地区履行监察职责;监察员证的有效期从三年修改为长期有效;增加监察类别,取消监察员监察专业;明确规定监察员证的办理程序。修订后的《中国民用航空监察员规定》已于2002年8月27日颁布,从2002年9月1日起施行。

(二)提高民航科研水平

为加强民航软科学研究与管理,推进软科学研究管理的科学化、规范化和制度化,2002年1月民航总局制定了《民航软科学研究管理办法》¹⁶,对民航软科学研究管理所包括的研究范围、立项管理和实施管理等环节做出了规定。为规范和加强民航科研基地(实验室)的建设和运行管理,2002年5月民航总局制定了《民航科研基地(实验室)建设与管理办法(试行)》¹⁷,对民航科研基地

(实验室)的设立与建设、变更与调整、运行与管理、考核与评估做出了规定。

(三)加强民航干部教育培训和人力资源开发

1、制定实施民航人才开发战略

为大力加强民航干部教育培训工作,努力建设高素质的民航干部队伍,2001年8月民航总局制定了《2001年-2005年民航干部教育培训规划》¹⁸。规划要求重点抓好民航党政领导干部的教育培训,推进民航中青年干部的教育培训,积极开展国家公务员的教育培训,加强民航企业管理人员的教育培训,加强师资队伍建设和民航专业技术人员的教育培训,扩大民航干部教育培训的对外交流与合作。为实现上述要求,规划提出要发挥民航党校、民航院校和各级培训中心等培训机构的作用,加强对教材选材、编审工作的指导,建设高素质的师资队伍,积极改进干部教育培训的手段,建立干部教育培训质量评估制度,推进干部教育培训的制度化。

为贯彻落实国家人才资源开发战略,做好民航的人力资源开发工作,为实现民航持续快速健康发展提供有力的人才和智力支持,2002年10月民航总局制定了《2002—2005年民航人力资源开发规划》¹⁹。规划提出了2005年民航人力资源开发工作的主要任务。要使人力资源总量适度增长,结构得到改善,到2005年民航全行业职工人数年均增长1.8%,全体职工中拥有大专以上学历的人员占55%,具有中高级技术职称的人员占20%,各类专业技术人员所占总人数的比例达到65%。要培养造就一支具有创新

意识和创新能力的专业技术人员队伍,到2005年具有中高级专业技术职称的人员所占总人数的比例达到20%,并使高、中、初级结构比例逐步向1:3:6的合理比例靠近。重点加强飞行、机务、空管专业技术人才队伍建设,保障飞行安全。到2005年,三类人员80%达到大专以上学历。专业技术人才中具有硕士学位以上学历的人员所占总人数比例由目前的0.4%提高到0.8%。建立高素质的公务员队伍,到2005年使民航公务员队伍在专业结构方面以专业管理人员为主,在学历结构方面,民航总局机关公务员95%达到大学本科以上学历;民航地区管理局机关公务员80%达到大学本科以上学历。提高民航特有工种从业人员的整体素质,到2005年民航特有工种从业人员达到10万人,均通过国家职业技能鉴定,达到国家职业标准的要求。逐步对民航特有工种从业人员实行就业资格准入控制,把从业人员职业资格作为企业资质审查的重要内容。建立健全民航重点学科师资和科研队伍,全面推进131工程,即建设10个民航科研基地和重点实验室,重点资助30名技术带头人,培养100名技术后备人才。同时,要建立民航人力资源开发工作机制,建立适应国际竞争的企业经营管理人才队伍,加大西部地区民航人力资源开发力度。

2003年10月,民航开始了选拔民航特聘专家和中青年技术带头人的工作²⁰,根据党中央、国务院《关于加强专业技术人才队伍建设的若干意见》和《2002-2005年全国专业技术人才队伍建设规划》文件精神,为适应我国加入世贸组织的新形势,充分发挥行业

内专业技术人才、专家的作用,民航制定下发了《中国民用航空总局特聘专家和中青年技术带头人选拔管理办法》,为民航行业人才的成长提供良好的政策导向,最大程度的优化和整合民航的智力资源,全面提升民航在科技领域的竞争力。目标是在“十五”期间,在全行业范围内,在民航各个重点专业技术领域分期分批选拔出30名特聘专家、100名中青年学术、技术、业务带头人,予以重点支持和培养,构成民航专家队伍的主体。

2、实施就业资格准入

根据民航实际,民航安全检查员工种率先实行了就业资格准入制度。2002年12月,经劳动和社会保障部批准,民航总局制定《民航安全检查员工种实行就业资格准入制度实施意见》²¹,自2003年3月1日起,民航安全检查员工种实行先培训、后上岗的就业资格准入制度。

第二部分 航空安全监管政策

民航具有高风险的特点,加强安全监管对民航业来说具有重大意义。同时,民航的安全管理又是一个由飞行、适航、空管、空防、机场安全运营、运输安全控制等多方面组成的系统工程。进入新世纪以来,民航进一步加强了安全体系的法规建设,进行了大量安全法规、标准的清理和修订工作,在制定和修改安全规章、标准中贯彻适当从严的原则,保证新颁布的法规和标准不低于国际民

航组织颁布的规章和标准的最低要求,加快安全规章、标准与国际接轨的步伐。同时,对空中交通管理、机场运行和航空运输中出现的新情况、新问题,及时出台相关政策与法规,保障了民航的安全生产。

一、飞行标准管理

机场的飞行程序和运行标准管理、民航专业人员资格管理以及持续适航维修管理是飞行安全管理的重要组成部分。2001—2003年,民航总局在飞行安全管理方面重点加强了这三方面规章的制定与修改。同时,适应新形势的要求,调整飞行标准管理方式。

(一)修订航空器机场运行最低标准规定

适应喷气飞机投入运行和各大机场开始装设仪表着陆系统的情况,民航从1980年开始进行了飞行程序的改革工作,设计了全国民用、军民合用机场的飞行程序和起飞着陆最低标准,并于1992年1月1日开始施行。由于民航30多年来一直沿用单一导航设施、直角程序和修正角程序,因此在原机场运行最低标准的制定与实施规定中还保留了习惯上使用的云高和夜航标准;所规定的起飞着陆最低标准仍较保守;机场各种导航设施的工作情况对航空器运行的影响,规定得不够清楚,甚至没有规定。为此,根据国际民航组织全天候运行手册,并参考FAA、JAA有关规定民航总局对原规定进行了第一次全面修订,于2001年2月26日正式发布实施《航空器机场运行最低标准的制定与实施规定》²²。新规定

适用于已建立仪表飞行程序的民用机场和军民合用机场制定民用飞机使用的机场运行最低标准,也是航空公司制定本公司在所用机场的运行标准和实施细则的指导和依据。规定明确地区管理局负责拟定所属地区民用机场的仪表进离场程序、仪表进近程序和机场运行最低标准;民航总局负责审查和批准全国民用机场的仪表进离场程序、仪表进近程序和机场运行最低标准。2003年6月,民航总局又根据实施情况,对规定中某些与其他航空规章不一致的条款进行了第二次修订²³,以利进一步提高民用航空安全水平。

(二) 修订有关专业人员资格管理规定

在专业人员资格管理方面,2001和2002年民航分别修改完善了航空器驾驶员和航空器维修人员的执照管理规定,同时航空人员体检合格证的相关管理规定也进行了修改。

1996年民航施行民用航空器驾驶员和飞行教员合格审定规则以来,我国已建立起一套比较完整的民航驾驶员执照管理体系。但原航空器驾驶员和飞行教员合格审定的规定与国际标准仍有差距,民航总局在对原规定修改完善后于2002年10月21日颁布了《民用航空器驾驶员、飞行教员和地面教员合格审定规则》²⁴,自2003年6月1日起施行。新规则的修订遵循执照管理和运行管理相分离的原则,同时借鉴了美国等其他民用航空发达国家的经验。增加了“地面教员执照”一章,引入了地面教员概念,新增地面教员执照的管理内容,对在执照教学中从事航空理论教学的人员资

格提出了明确的要求,予以规范管理。在执照管理中,将超轻型飞机、甚轻型飞机和民航总局确定的某些型号飞机从飞机类别中分离出来单独管理,在原有执照类别等级的基础上增加一个“初级飞机”类别等级。对定期检查要求作了修改,理顺了对各种执照的定期检查要求,简化了操作手续。修订了体检合格证的有效期,I级体检合格证和II级体检合格证的有效期分别是12个月和24个月;但是执照持有人年满40周岁之后获得体检合格证的,其有效期分别为6个月和12个月。修订后的规则对依据外国驾驶员执照颁发认可证书和外国驾驶员执照持有人申请按本规则颁发驾驶员执照的条件、要求、权利和限制做出明确规定。取消了正驾驶、副驾驶和见习正驾驶这三种技术授权和相应的技术审定批准书。对除从事国际商业航空运输以外的其他类型的航空运行放宽了对年龄的要求。取消了颁发执照的资格要求中对英语水平的要求。与国际上通用的做法保持一致,新规则将原有的执照和合格证统称为“执照”。

民用航空器维修人员的执照管理最早是基于1991年发布施行的民用航空器维修人员合格审定规定,后经过全面修订,形成了1995年的《民用航空器维修人员合格审定的规定》。为适应现代民用航空器新技术不断应用的新形势,2001年民航对维修人员的管理方法再次进行了调整,将民用航空器维修人员执照分为航空器维修人员执照、航空器部件修理人员执照和维修管理人员资格证书三个部分。取消了原规定中的维修人员上岗证、维修检验人

员执照、外籍维修人员认可证、维修人员管理指令。将维修人员执照基础部分专业划分为航空机械和航空电子两类。对维修人员执照基础部分考试分为笔试和口试,修理人员执照基础部分考试只进行笔试,均为70分及格,考试不合格者,不再限制补考期限。两执照基础部分培训考试对实际操作部分不再进行要求。新规定进一步明确各类申请人资格、持证人权限,增加了处罚条款,加强了对违章持证人的管理力度。2001年12月21日修订后的《民用航空器维修人员执照管理规则》²⁵正式发布,自2003年1月1日起施行,1995年修订的规定(CCAR65AA-R1)同时废止。

航空人员体检鉴定和体检合格证管理制度是保障飞行安全的重要内容,建立健全该项制度对保证航空安全具有十分重要的意义。就民用航空人员体格检查问题,民航总局从1986年以来先后颁布了一个暂行规定、四个国家标准和三个行业标准。这些规定和标准对民航的安全与发展起到了积极的作用,但与国际标准和国际通行做法相比,仍存在一定差异,而且比较零散、不规范。为此民航总局于2001年8月31日颁布了《中国民用航空人员医学标准和体检合格证管理规则》²⁶,保证中国民用航空人员的身体健康状况符合行使相关执照权利与飞行安全的要求。该规则规定的医学标准,基本采纳了国际民用航空公约附件一《航空人员执照的颁发》的标准和建议措施,同时参考和借鉴了美国联邦航空条例《医学标准和合格审定》(FAR-67部)和欧洲联合航空条例《飞行人员执照医学标准》(JAR-FCL3)等规章的优点。规则所定标

准是保证飞行安全的最低医学标准。规则分别对航空人员体检合格证的种类、适用范围、申请颁发程序、有效期、医学标准和处罚等做出了明确规定。规则颁布后,原有飞行人员、空中交通管制员、空中乘务员、航空安全员和飞行学生体格检查鉴定标准相应废止。

(三) 修订民用航空器维修许可审定规定

在持续适航维修管理方面,为保障民用航空器维修质量及规范民用航空器维修行业的发展,民航总局在1993年发布施行了《民用航空器维修许可审定的规定》。随着我国航空器数量和型号的快速增长,我国民用航空器维修业获得了很大的发展,已初步形成了一个独立于航空运输的产业。同时,航空器持续适航管理也渐趋国际化,持续适航管理与国际接轨的要求日益紧迫。为此,从2000年开始,该规定的修订工作正式启动,这次修订的一个重要特点是充分考虑国际民航组织的要求,并注意与FAA和JAA等民航当局相同规章的对应性,保证规定要求的国际性。新的《民用航空器维修单位合格审定规定》²⁷于2001年12月21日发布,自2003年1月1日起正式施行。在具体内容调整上,新规定增加了责任经理、质量经理和生产经理的定义和要求;增加了培训系统和培训设施要求;维修工作准则的内容进行了调整,并增加了人为因素和防止外来物的要求;增加了处罚条款,加强了对违章行为的管理力度。适应维修单位变化控制的需要,对国外和地区维修单位的维修许可证的有效期限进行了调整;调整了维修项目类别,工程技术和维修计划系统;维修单位手册的格式、编写及维修放行的形

式进一步明确。取消了对检验及检验人员的规范要求。

(四)调整飞行标准管理方式

适应民航体制改革与职能转变的新形势,2003年民航总局对飞行标准管理方式进行了相应调整。

一是改进对航空承运人文件手册批准方法²⁸。原各地区管理局运行管理办公室对航空承运人提交的各类文件、手册大都采用整体批准的形式。适应政府职能转变的要求,根据简化原则,在对航空承运人的运行合格审定和持续监督过程中,改为采用“批准”或“认可”两种方式确认承运人文件手册的有效性和合法性。对按照CCAR-121FS的要求应当得到局方批准的相对重要的文件手册必须得到局方批准方可使用,其他则采用认可方式,即备案审查形式。

二是完善对跨地区运行的航空公司实施飞行标准管理的方法²⁹。明确在航空公司合并运行过程中,由主运营基地所在地民航地区管理局负责实施对主控航空公司的合并运行审定,其他参与合并运行的航空公司主运营基地所在地地区管理局参与运行审定;航空公司合并运行完成后,地区管理局实施运行管理的对象为主控航空公司,保留企业法人资格的非主控航空公司应通过委托协议,由主控航空公司实施运行管理并承担安全责任。在航空公司合并后的持续适航维修管理方面,航空器年检由航空公司向主管地区管理局统一申报;航线维修许可证延伸申报及批准,既可由主控航空公司统一向主管管理局报批,也可由航空器执管单位报

批;维修机构设置及《维修管理手册》的申请、审核和批准仍按属地管理的原则。航空人员执照和体检合格证管理基本实行属地化管理。

二、航空器适航管理

航空器适航管理主要包括航空器型号审定、生产许可审定和适航许可审查等几个方面。2001—2003年,民航修改颁布的适航管理规定主要包括《正常类旋翼航空器适航规定》、《运输类旋翼航空器适航规定》、《航空发动机适航规定》、《航空器型号和适航合格审定噪声规定》和《涡轮发动机飞机燃油排泄物和排气物规定》。

(一) 修订航空器及其发动机适航标准

我国民航的正常类旋翼航空器、运输类旋翼航空器和航空发动机适航标准都是参考国际通行的适航标准进行制定的,并于1988年开始施行,这几个适航标准的颁布实施对提高我国民用航空器的安全水平,促进民用航空事业的发展发挥了重要作用。近十几年来,随着航空科学技术的进步,航空工业和航空运输业的发展,以及人们对航空安全性认识的不断深化,都对航空器适航标准提出了新的要求。在此期间国际通行的适航标准也进行了多次修订。为保持我国适航标准与各国适航标准在安全性水平上的总体一致性,防止国外不符合现行国际标准的航空器和发动机进入我国造成民用航空飞行隐患,促进我国民用航空事业的发展,民航着手修订了这三个适航标准,修订后的适航规定于2002年正式发

布³⁰。其中《正常类旋翼航空器适航规定》修订内容主要涉及到驾驶舱录音机和飞行记录器、座椅及约束系统、仪表飞行规则最低气象标准、冷却试验、乘员应急撤离、结构和操纵系统的防火、发动机进气道防冰等。《运输类旋翼航空器适航规定》修订内容主要包括外挂载重要求,对飞行性能部分内容重新编辑,对动力装置功率状态及燃油系统抗坠撞、安全带和肩带、飞行记录仪和舱音记录仪提出了新的要求等。三个适航标准的修订对提高航空器的固有安全性水平具有积极意义。

(二)制定航空器噪声和航空发动机排出物规定

与保持经济的可持续发展相适应,民航在航空器适航安全管理中对民用航空活动对自然环境的影响非常重视。民用航空活动对自然环境的影响主要包括航空器的噪声和航空发动机排出物,国际民航组织对此分别发布了国际民航公约附件16第I卷《环境保护国际标准和建议措施》和第II卷《航空发动机排出物》,为限制航空器噪声和航空涡轮发动机排放物提供了标准和建议。参考以上两个公约附件和民用航空发达国家的有关规定,2002年民航总局制定颁布了我国民航的《航空器型号和适航合格审定噪声规定》³¹和《涡轮发动机飞机燃油排泄物和排气物规定》³²,对航空器噪声和发动机排出物做了适航合格审定的相关要求。规定对航空器噪声和发动机燃油排泄物和排气物的水平规定了科学的标准,该标准定位于对航空器噪声和发动机排泄物、排气物造成危害的可接受程度与当代航空器设计制造能够达到的水平之间。这两个规

定要求的噪声标准、燃油排泄和排气排出物标准是航空器能否进行合法飞行活动的限制准则。

三、空中交通管理

2001—2003年,民航空中交通管理政策出台与调整的范围主要包括修订《中国民用航空空中交通管理规则》,制订《空中交通通信导航监视设备使用许可管理办法》、《民用航空航行情报员执照管理规则》、《极地航路飞行管理暂行办法》,出台配合启用三亚责任区、京广航路实施雷达管制的相关规定,实施机场特殊天气报告标准和新建改扩建机场空域调整相关要求等。

(一)修订空中交通管理规则

国务院、中国军委于2000年7月24日公布了《中华人民共和国飞行基本规则》,在飞行高度层配备方法上与国际接轨,同时也确定了民用机场可以使用机场修正海平面气压值。为使中国民用航空空中交通管理规章与该飞行规则保持一致,2001年民航总局对1999年发布的《中国民用航空空中交通管理规则》进行了一致性修订³³。主要修订内容是调整了民用机场使用机场修正海平面气压值的相关规定,按飞行规则的要求对飞行高度层的配备进行了调整。修订后的规则自2001年8月1日北京时间零时起施行。

(二)制定通信导航监视设备使用许可管理办法

空中交通管理中空管设备的使用和维护直接关系到民用航空运输的安全。随着我国加入世界贸易组织以及对外开放的进一步加大,大批外国空管设备生产厂家进入了我国市场;同时随着民航

机场属地化管理改革的推进,设备的采购资金呈现多元化的趋势。为在新形势下完善设备的行业管理及统一选型工作,保护国家利益及民用航空安全不受侵害和影响,民航总局颁发了《民用航空空中交通通信导航监视设备使用许可管理办法》³⁴,对提供民用航空活动空中交通通信导航监视服务的设备采用产品认证制度,明确设备质量标准,统一设备选型,明确空管通信导航设备必须领取使用许可证,设备使用许可证分为临时使用许可证和使用许可证两类,《管理办法》对两类许可证的申请、颁发、注销及复审做出了规定。

(三)完善民用航空航行情报员管理

2003年5月8日,《民用航空航行情报员执照管理规则》³⁵正式施行,从事航行通告、航行情报讲解、飞行程序设计、航行情报编辑和航行情报管理的人员必须取得资格证书方可从事航行情报服务工作。《管理规则》对航行情报员执照的申请、颁发与管理,执照申请人应当具备的基本知识、业务经历和业务技能做出了明确要求。

(四)制定极地航路飞行管理办法

为保证航空公司顺利开展在我境内选择航路(航线)加入极地航路飞行,保证航空器安全、有序的运行,2003年5月民航出台了《极地航路飞行管理暂行办法》³⁶,航空运输企业可以灵活选择中俄进出境点 SIMLI、ARGUK 和中蒙进出境点 POLHO 以及我国北京和沈阳飞行情报区内相衔接的航路和航线,进行飞越北极地区的

运输飞行活动,即实施飞行时可以任意选择上述三个进出境点之一以及相连接的航路和航线。管理办法对极地飞行申请的审批、飞行数据情报的通报做出了规定。但在初期该管理办法仅适用于美国、加拿大等地来往我国内地和香港、澳门等地的定期班机飞行活动。

(五) 其他有关空管规定

为配合三亚责任区的正式启用,民航总局和总局空管局 2001 年和 2002 年对三亚责任区的空中交通管理、气象服务、海洋空域垂直间隔等先后做出了明确规定³⁷,有效地保证了三亚责任区的空中交通安全和空中交通畅通,保证了该区域的航空气象服务的效益和效率,规范了该区域海洋低空空域的飞行活动。

随着我国经济和民航运输量的快速发展,京广沿线机场飞行流量保持连续增长的态势,给空管保障带来了一定的压力。为适应不断增长的飞行量的需要,民航决定于 2004 年 1 月 5 日 08:00 起,在郑州、武汉、长沙进近(塔台)区域,郑州、长沙全区域,以及武汉区域的一、二号扇区实施雷达管制³⁸,从而进一步改善京广航路沿线空中交通服务能力,加速飞行流量,提高飞行安全保障。

针对在改、扩建和新建机场中,一些单位和部门不了解飞行空域调整的作用和影响,以及飞行空域调整的有关程序,造成新建、改建或扩建机场在资料和有关文件尚未下发的情况下仓促开航,出现飞行安全隐患,民航总局 2002 年 3 月发出通知³⁹,对空域调整的可行性论证、拟定、协调、报批以及空域调整和班机开辟方案的

验收做出明确要求。

2002年8月,民航总局对我国民用机场特殊天气报告标准的制定和实施进行了标准化和规范化⁴⁰,其中用于本场外的特殊天气报告(SPECI报)与现用标准发生了重大变化,采用了国际民航公约附件三《国际航空气象服务》规定的统一数值,使之与国际标准接轨。

四、空防安全管理

(一) 应对“9.11”事件,加强空防安全工作

“9.11”事件发生后,民航加强了航空安全检查工作,出台了一系列相关政策⁴¹,充实机场安检人员配备;实施安全检查特别工作方案,禁止旅客携带任何刀具乘坐飞机,严禁将枪支、弹药等危险物品带上飞机或夹带托运;对免检和要客检查做出要求,严格区分免检对象和重要旅客,重要旅客及其随行人员都要经过安全检查,对香港、澳门特区政府官方高层人士乘坐民航航班机出入内地机场的免检和礼遇作了相应的规范;加强货物、邮件安全检查,要求货物安检必须在控制区内进行,控制区外的货物安检一律取消。

(二) 加强旅客随身携带液态物品管理

为保证旅客生命财产和飞机安全,防止犯罪分子利用汽油等液态物品对飞行安全造成损害,民航加强了对旅客随身携带液态物品乘坐民航飞机的管理⁴²。要求对旅客随身携带的液态物品实行开瓶检查;旅客不得随身携带酒类,如需携带,每人每次不得超过1公斤,且必须托运,包装须符合民航运输规定。

(三) 明确空防安全管理职责分工

民航体制改革后,民航总局对航空公司、机场、机场公安实行统一领导的局面发生了根本改变。作为空防安全组成部分的机场保卫、安全检查、消防、反劫机等工作部门和队伍,分别隶属于地方公安机关、机场、空中警察队伍。为此,民航进一步明确了空防安全管理职责分工:民航总局、民航地区管理局及其监管办作为空防安全的监察部门,代表政府履行监管职责,承担监管责任;航空公司和机场作为企业法人,对其空防安全责任负总责;地方人民政府对所属机场、航空公司的空防安全承担领导责任。

体制改革完成后,民航总局公安局作为公安部派驻机构,继续由民航总局和公安部双重领导,民航地区管理局公安机构由民航总局公安局派驻,实行属地化改革的机场公安机关由地方公安机关直接领导。

五、飞行事故调查

《民用航空器飞行事故调查规定》发布后,民航总局在 2001 年规范了民用航空器飞行事故调查程序⁴³,明确了事故调查的组织、事故信息的通知和报告、事故现场应急救援和保护、现场调查、专项试验验证、事故原因分析、事故结论和报告、重新调查和补充调查等要求。

六、机场安全管理

机场安全管理包括从建设到运行的全过程管理。在机场建设管理方面,为严把新建、迁建和改扩建的机场前期工作质量,规范(预)可行性研究报告编制内容,民航总局于 1999 年 10 月印发了

《民用机场建设工程(项目)(预)可行性研究报告编制办法》,从各单位执行情况看,机场建设工程(项目)(预)可行性研究仍存在预测方法可信度不高,基础资料调研和分析不够全面,图纸不清晰、不准确等问题。为此,民航总局 2001 年 5 月对机场建设前期工作再次做出规定⁴⁴,对机场建设项目的必要(可行)性、场址选择、机场性质功能、规模投资、项目效益等的分析和论证工作提出明确要求。同时,规范民航建设项目施工图设计文件的审查工作⁴⁵,保证新建、改建及扩建机场工程及通信、导航、航管、气象、机务维修、机场消防、公安、油料等民航建设项目的建设质量,确保飞行安全。明确由民航总局建设行政主管部门,根据国家和民航有关的法律、法规、技术标准和规范,对施工图进行结构安全和强制性标准、规范执行情况等的独立审查。

在机场运行过程的安全管理方面,根据实际生产中出现的相关问题,民航总局在 2002 年分别对跑道巡视检查工作⁴⁶和机场鸟害防治工作⁴⁷做出规定。规范了机场跑道巡视检查人员的行为,明确了跑道巡视检查人员与机场塔台管制员的职责,对机场管理机构与机场塔台管制部门之间建立有关跑道巡检工作规则及协调制度提出要求,防止因机场跑道侵入影响飞行安全。明确机场管理机构、航空公司、机场空管部门以及地区管理局等民航运输生产企业及相关部门在防治机场鸟害问题上的职责分工,强调共同协作,形成防治机场鸟害的综合体系,最大限度地降低鸟击航空器事故征候,保障飞行安全。

七、运输安全管理

国务院发布《关于特大安全事故行政责任追究的规定》后，为贯彻落实国家法律、行政法规和民航规章对企业安全运营审批管理的规定，2001年8月，民航总局发出通知⁴⁸，明确在民航企业重组期间，继续暂停审批设立新的公共航空运输企业；按照民航总局《通用航空企业审批管理规定》，加强对航空器、基地、专业技术人员等直接影响通用企业安全运营条件的审查；暂停对从事公务飞行类企业的审批；对安全运营条件不具备或者不达标的通用航空企业增加空中游览项目，不予审核认可等。

2001年民航总局对1996年发布的《通用航空企业审批管理规定》进行了修订⁴⁹，增加了从事公务飞行经营项目的通用航空企业的准入管理规定。规定要求从事公务飞行经营项目的企业注册资本应不少于5000万元；通用航空企业为其它单位或个人执管公务飞机，从事被执管单位或个人自用公务飞行业务，需向所在地区管理局提出申请，经地区管理局审核同意后，报民航总局审批。

为严格危险品运输管理，针对个别货运销售代理企业为谋私利，采取匿报、谎报等方式违规代理危险品运输，造成航空安全隐患的情况，民航总局加强了对货运代理企业违规代理危险品运输的管理⁵⁰。要求未经民航总局和地区管理局批准的航空货运销售代理企业不得从事或代理危险品运输；各地区管理局在发放航空货运销售代理业务经营批准证书时，经营范围要注明“危险品除外”；对严重违规销售代理企业可撤消其经营批准证书。此外，为

配合国家有关部门加强农业植物和植物产品的检疫管理,防止危害森林植林的危险性病、虫传播蔓延,民航总局分别和相关部委联合发文⁵¹,要求对规定的应施检疫的农业植物、植物产品和森林植物产品,在运输时要严格查验“植物检疫证书”。

第三部分 民航经济管理政策

2001年和2002年,世界经济持续低迷,尤其是“9·11”事件的发生,民用航空业面临前所未有的困难。我国政府采取有力措施支持民航应对挑战;民航总局加强宏观调控和市场监管⁵²,调整财务政策,为我国航空运输企业创造有序竞争和相对宽松的市场经营环境。

一、加强宏观调控和航线结构调整

民航总局把解决供大于求的突出问题作为制止无序竞争、规范市场秩序的一项治本之策;把航权管理、市场界定作为加强宏观调控,发挥市场对资源配置基础性作用的首要工作。

(一)控制总量,优化航线航班布局

严格航线经营许可制度,原则上只审批航空公司增加基地始发的直飞航线经营许可,非基地公司逐步退出。不再审批多经停点航线航班,串飞或临时经营只有在基地公司无力安排的情况下按航季予以审批。对航空公司现有航线经营许可逐步进行清理,连续两个航季不安排航班运营的航线经营许可自动失效,本航季

已批准的新航线经营许可而不安排航班运营的视为自动失效。结合航空公司联合重组,积极推进航线结构调整,发展中枢运营结构。从2002年夏秋季开始,停止非基地航空公司经营北京、上海、广州三大航空枢纽之间航线的航班。从2002年冬春季起,停止经营经停北京、上海、广州至其他城市的航线航班。进一步加强对支线运输的管理。对拥有支线飞机的公司应当控制在所在地区管理局范围内经营从基地始发航线的航班。不再批准支线飞机在干线上经营,现有的要逐步退出。“5·7”空难发生后,进一步严格控制航班总量⁵³。严格控制国内航线运力投放、减少空飞虚耗,取消国内跨零点飞行航班,严格暑假期间旅游航线加班包机的审批。

调整国内航线和航班审批管理办法⁵⁴,发挥航空运输企业市场主体作用,为企业创造宽松的经营环境。自2001年夏秋季起,民航总局不再审批省、自治区内的航线和航班,不再审批地区管理局辖区内的航线和航班。

加强国内包机、包座销售管理⁵⁵。航空公司在经营国内定期航班的航线上,不得经营包机。如有特殊需求,须经批准,方可执行。航空公司不得将定期航班全部座位包给其他人销售或将整条航线航班被承包人买断。

(二)加大控制运力的力度

2002年,民航总局根据航空运输市场供求状况,严格控制运力的增加和投放。按照“严格进入,引导退出”的原则,从严控制增加飞机。除已签合同外,不再审批当年新增飞机。飞机引进过

于集中,航线、航班尚未落实的航空公司,应设法推迟交付进度。置换运力的航空公司,严格按照“进出平衡”的原则予以落实。继续通过转租、退租等方式,消化富余运力。严格飞机购置评审工作,把市场需求作为基本依据,凡不具备可靠的航线、航班预期安排计划的,不予批准引进。继续严格控制国内航线的运力投放,减少空飞虚耗。坚持每一航季的航班或提供座位总量不超过上年同一航季,并要调整结构,减少客座率过低航线的航班,增加具有市场需求、客座率较高航线的航班。原有航线增加班次,客座率必须达到65%以上。

二、整顿和规范航空市场秩序

2001年国务院做出了整顿和规范市场经济秩序的决定。结合民航实际,民航总局在全国范围内开展了整顿和规范航空市场秩序的工作。

(一) 整顿航空运输市场秩序,规范市场销售行为

由于一些地区暗扣销售和非法经营销售民航国内航班机票问题比较突出,严重损害了航空运输企业和旅客的合法权益,扰乱了航空运输市场秩序,滋生腐败现象,甚至影响航空安全,民航总局单独并联合国务院有关职能部门出台了一系列通知⁵⁶,整顿国内航空运输市场秩序,规范航空运输企业及其销售代理人经营行为。

通知要求把制止暗扣销售违法行为作为重点。责令销售场所明码标价和客票明码实价,凡票面价格与实收金额不一致的,以价格欺诈和虚开发票论处。从客票销售和旅客办理登机手续等环节

采取措施,制止“散客充团”欺骗行为⁵⁷。全面清理整顿包机、包座、包舱等包销行为,禁止航空公司将定期航班以包机形式经营,禁止空管、机场等有行业控制权的部门和单位经营包机业务,违规合同一律废止。航空公司要严格执行销售代理手续费标准,不得以“3+X”、“净价结算”、“二次兑奖”等方式向销售代理支付任何超额费用。坚决取缔无证代理,严厉查处违规代理和倒卖机票的行为。

通知要求民航各级行政部门要进一步加大依法监管力度,改进监管手段,使检查监督经常化、制度化。依靠地方物价、税收、工商等部门加强市场监管工作。对情节严重、屡查屡犯、边查边犯的行为,要从严从重予以处罚,直至取消航空公司航线、航班经营许可和销售代理资格,并追究有关人员责任。对内外勾结,扰乱市场秩序,乱中取利的违法行为,坚决予以打击,清除腐败现象,遏制不正之风。

(二) 整顿和规范民航建设市场秩序

国务院明确把整顿和规范建筑市场秩序列为全国整顿和规范市场经济秩序工作的主要任务之一。2001年5月,民航总局发出通知⁵⁸,决定在全民航范围内开展整顿和规范民航建设市场秩序工作。

通知要求通过整顿和规范民航建设市场秩序,加强制度建设,加大监管力度,努力解决一些危害性大、社会反映强烈的突出问题,使工程建设各方主体的法律意识明显增强;规避招标、招投标弄虚作假以及转包、违法分包和恶性压价等问题得到有效整治;不

履行法定建设程序和不执行工程建设强制性标准的状况得到基本扭转；违法案件特别是大案要案得到清查，有关的责任单位和责任人依法受到惩处。要求凡2001年及以后新开工的民航建设项目，均应按照有关法律法规的规定，做到必须进行招标的工程项目（含勘察、设计、施工和监理）全部实行招标，必须进行公开招标的工程项目（含勘察、设计、施工和监理）全部公开招标（经依法批准邀请招标的项目除外），经依法批准的勘察、设计可以实行邀请招标，可以组织概念设计招标；必须报送审查的施工图设计文件，未经审查批准一律不得使用；必须依法办理施工许可的工程，全部依法取得施工许可证；必须进行政府质量、安全监督的工程，全部实行质量、安全监督。整顿工作的范围包括2001年在建及以后新开工的民航工程项目，重点是2000年1月1日《招标投标法》实施以来的工程建设项目。

三、民航财经政策的调整

2001-2002年，民航已经进入改革的攻坚阶段和发展的关键时期。为适应改革和发展的需要，多项民航财务政策做出了调整。国家提供了一些政策支持，帮助民航抵御“9·11”事件造成的影响。

（一）国家为民航飞机战争责任险提供政府担保

美国“9·11”事件发生后，国际航空险承保人采取联合行动，于2001年9月17日向全球航空公司投保人发出通知，增收附加保费，降低赔偿限额。自格林威治标准时间9月24日23:59起，

对飞机因战争引起的第三者责任赔偿限额,每次事故降为 5000 万美元。此保险赔偿限额将不能满足航空公司飞机的正常飞行需要。

为保障中国注册航空公司飞机正常运营,我国政府决定为航空公司飞机因战争引起的第三者责任赔偿超过 5000 万美元部分给予担保。政府担保随新的保险条款生效而生效。我国政府提供的飞机第三者战争责任赔偿超过 5000 万美元以上差额部分担保将于 2004 年 7 月 24 日终止。

民航总局还于 2001 年 10 月 5 日发出通知,允许航空公司在自中国内地始发的国际航线和至香港、澳门的国内航线上,向旅客收取航空保险附加费。中国内地各航空公司的收取标准为每位旅客每航段最高不超过 2.50 美元,外国和港、澳特别行政区航空公司的收取标准及执行时间由航空公司确定。

(二) 安排航空安全保障专项资金

为贯彻落实国务院关于加强航空安全工作的部署,2002 年经民航总局报请财政部同意⁵⁹,从中央政府性基金——机场管理建设费中安排 8 亿元,专项用于航空公司安全保障系统建设。该航空安全保障专项资金集中用于飞机客舱改造、购买货运安检设备、飞机系统改造(加装 ACAS 系统)、通讯系统改造、报警系统改造等项目。

(三) 调整机场收费标准

民航总局、国家计委、财政部 2002 年 9 月联合发出通知⁶⁰,决

定对 1992 年制定的国内机场收费标准和国内地面服务收费标准进行调整,自 9 月 1 日起执行。此次调整是将收费总体水平作适当上调,其中,起降费、停场费、安全检查费和地面服务费收费标准有不同幅度提高,旅客服务费(原旅客过港服务费)收费水平有一定幅度下降。航路费和机场进近指挥费暂按 1992 年制定的收费标准执行。调整后的《国内机场收费标准》和《国内地面服务收费标准》适用于国内航空公司在国内机场从事的定期和不定期航空运输以及通用航空企业从事的通用航空作业。国内航空公司与国外航空公司实行代号共享的国际航班,按《关于调整外国飞机机场、航路费收费标准的通知》(民航财发[1995]240 号)和《关于调整对外地面服务费收费标准的通知》(民航总局发[1994]128 号)中规定的收费标准执行。此次收费标准调整后,民航总局将进一步研究完善机场收费形成机制和机场收费体系,合理调整机场和航空公司的经济利益关系。

(四)取消航线联营

2002 年 11 月 4 日,民航总局发出通知⁶¹,决定取消国内航线联营。航线联营是民航总局为了适当控制运力投放,稳定国内航线运价,规范市场秩序,提高企业收益,自 2000 年 4 月 1 日起,组织航空公司在多家共飞航线上签订联营协议,实行收入联营。具体是通过航空公司间签订收入联营协议,由协议各方将共飞航线上实际的旅客运量乘以约定的结算价格作为待分配收入,联营各方按承运旅客比例、提供座位比例、航班比例根据约定的规则进行收

入再分配,各方成本自负。通过联营各方共同限制运力无效投入,减少成本支出,稳定市场价格,增加航线收益。到2002年3月28日续签第五次联营协议时,联营航线已由2000年4月的108条增至113条。113条联营航线约占国内航线数的11.2%,旅客运输约占国内旅客运输量的50%,航班约占42%,投入座位数约占53%,收入约占48%,涉及34个通航城市、22个航空公司。两年多的航线联营,对促进航空运输发展,提高经济效益起到了积极作用,达到了预期目的,取得了预期效果。

鉴于航空运输企业管理体制及航空运输市场情况发生了变化,三大航空运输集团公司已经宣布成立,并与民航总局脱钩;市场秩序经过以民航总局牵头的五部委的联合治理,混乱的局面已得到初步遏制,市场秩序逐步规范。民航总局决定不再组织进行航线联营,同时取消联营航线结算、清算,按现行国内航线票证结算规则及程序执行。取消航线联营后,民航总局将继续规范市场秩序,加强运力和航线航班控制。

(五)其他民航财务政策的调整

2002年3月23日民航总局财务司转发了国家税务总局关于交通运输企业征收营业税问题的通知⁶²。该通知规定航空运输企业从事湿租业务取得的收入,按“交通运输业”税目征收营业税;航空运输企业从事干租业务取得的收入,按“服务业”税目中的“租赁业”项目征收营业税。该规定执行后,对航空运输企业从事湿租业务取得收入所征收的营业税将从5%降为3%。

为认真贯彻中央关于扩大内需的方针,积极开拓航空运输市场,2002年5月,民航总局进一步完善了团体票价政策⁶³。

2002年7月10日民航总局转发了财政部关于同意调整航空公司部分资产折旧年限的复函⁶⁴。该函同意调整运输飞机折旧政策,飞机最大起飞全重小于100吨,飞机、发动机(含备份发动机)折旧年限为8年至15年(原为8-10年);飞机最大起飞全重大于100吨,飞机、发动机(含备份发动机)折旧年限为10年至20年(原为10-15年)。明确租赁已使用过的飞机,按照《企业会计准则——租赁》中有关规定执行。通用航空飞机、发动机(含备份发动机)折旧年限为8年至20年。以上调整从2002年1月1日开始执行。具体折旧年限由企业在规定范围内自行选择,折旧年限确定后报主管财政、税务部门备案。

第四部分 应对“非典”冲击的政策措施

2003年突如其来的“非典”疫情,给民航造成了重大冲击和影响。民航通过采取成立组织领导机构、制定防控工作预案和管理措施、建立信息报告和信息公开制度、实行国内旅客健康申报和进出港旅客体温测量制度等一系列措施,有效地防止疫情通过航空运输传播⁶⁵。在“非典”疫情得到有效控制后,民航依然把控制传染病传播作为一项重要工作,决定自2003年10月26日起在中国境内民用运输机场,对进出港的定期和不定期国际、国内航班实施

“预报旅客信息”制度⁶⁶,航空公司、机场需在航班起飞30分钟内将航班信息、机组和旅客信息以报文形式发送北京。根据防控“非典”工作的经验,民航增设专项应急资金,完善应急救助体系⁶⁷。为防范和化解民航安全生产等方面的突发事件带来的风险,促进行业健康、有序发展提供保障。应急资金主要用于民航总局应对突发事件中各项必要支出,包括购置设备,进行相关调查,用于受事件影响较大单位临时周转,追加必要的预算等。应急资金总额1亿元,由民航总局集中掌握,由财务主管部门实行专户管理。

2003年5月,面对“非典”给民航全行业经济运行造成的严峻影响,国家、部门和地方政府相继出台了一些扶助政策,财政部明确自2003年5月1日起至2003年9月30日止,减免民企的民航基础设施建设基金及其他一些政府性基金,后又将减免期限延至2003年12月31日⁶⁸。民航也积极采取措施减少“非典”影响,为避免运力出现闲置,民航对即将到期和已批准待引进的短期租赁飞机分别采取期满退租和暂停签订租赁合同措施以减少损失⁶⁹;为吸引国外航空公司保持和增加飞往我国的国际航班,民航决定在2003年5月1日至7月31日期间,对外国和港澳航空公司的机场起降费 and 航路费收费标准下调20%⁷⁰。2003年6月份,随着“非典”疫情缓解,民航及时研究制定并启动实施“蓝天振兴”计划⁷¹。在保证运输安全和继续做好“非典”防控的同时,大力开拓市场,扩大运输需求。一是在民航国内运价改革方案出台以前,先试行国内航空票价政府指导价,允许企业在规定幅度内自行浮动,最

低不低于现行票价的 60%，独飞航线不规定下限。二是会同国家旅游局，积极支持和鼓励航空与旅游企业开展合作，选择若干旅游专线，联手启动市场，并辅以更为灵活的票价。三是积极支持航空公司的各类促销活动，动员和组织机场等行业其它部门帮助航空公司促销。四是大力发展航空货运，调整国内航空货运有关政策，使航空物流成为民航经济新的增长点。五是继续整顿和规范航空运输市场秩序，坚决打击暗扣销售和非法经营销售民航机票活动，维护市场正常秩序，保护消费者利益。六是加强资金控制，严格收支预算、成本核算和资金调度，保证生产经营需要；从紧控制资金使用和经费支出，大力压缩非生产性支出；调整投资计划，把有限的资金用于投产项目和安全生产急需的项目建设，削减一般项目的投资。“蓝天振兴”计划的成功实施，使得民航运输生产取得了快速的恢复，全行业运输总周转量、旅客运输量、货邮运输量以及全行业主营业务收入相较 2002 年都取得了正增长。民航为全国取得抗击“非典”胜利做出了积极贡献。

尾注:

- ¹ 国发[2002]6号
- ² 关于印发民用机场公安机构改革的通知(民航政法发[2003]138号)
- ³ 关于印发《民航总局机关各部门人员编制、司局级领导职数和内设处级机构方案》的通知(民航人发[2003]60号)
- ⁴ 1. 关于印发《〈中国民用航空地区行政机构改革实施方案〉及相关配套文件的通知(民航政法发[2003]37号)
2. 关于印发民航地区管理局机构改革方案的通知(民航政法发[2003]48号)
- ⁵ 民航总局、公安部、财政部、人事部关于印发《中国民航空中警察组建方案》的通知(民航公发[2003]57号)
- ⁶ 关于印发我国加入WTO民航具体承诺的通知(民航政法发[2001]250号)
- ⁷ 关于印发《〈中国加入世界贸易组织法律文件〉与民航有关内容》的通知(总局政法发[2002]1号)
- ⁸ 民航总局令第110号,CCAR-201
- ⁹ 《中国-东盟交通合作职责范围》第三段第(三)条“空运服务的扩展”
- ¹⁰ 复海南省人民政府关于商请将海南作为开放第五航权和第六航权试点地区的函(民航际函[2003]236号)
- ¹¹ 关于转发《国务院关于取消第一批行政审批项目的决定》的通知(民航政法发[2002]224号)
- ¹² 国发[2002]24号
- ¹³ 民航总局令第117号,CCAR-19
- ¹⁴ 民航总局令第116号,CCAR-14R1
- ¹⁵ 民航总局令第114号,CCAR-18-R1
- ¹⁶ 关于印发《民航软科学研究管理办法》的通知(民航规发[2002]41号)
- ¹⁷ 关于印发《民航科研基地(实验室)建设与管理办法(试行)》的通知
- ¹⁸ 关于印发《2001年-2005年民航干部教育培训规划》的通知(民航人发[2001]149号)
- ¹⁹ 关于印发《2002—2005年民航人力资源开发规划》的通知(民航人发[2002]212号)
- ²⁰ 关于印发《中国民用航空总局特聘专家和中青年技术带头人选拔管理办法》的通知(民航人发[2003]184号)
- ²¹ 关于印发《民航安全检查员工种实行就业资格准入制度实施意见》的通知(民航人发[2002]258号)
- ²² 民航总局令第98号,CCAR-97FS-R1
- ²³ 民航总局令第119号,CCAR-97FS-R2
- ²⁴ 民航总局令第115号,CCAR-61
- ²⁵ 民航总局令第105号,CCAR-66AA
- ²⁶ 民航总局令第101号,CCAR-67FS
- ²⁷ 民航总局令第104号,CCAR-145-R2
- ²⁸ 关于对航空承运人的文件手册进行批准或认可的方法的通知(总局飞发[2003]2号)
- ²⁹ 关于对跨地区运行的航空公司实施飞行标准管理的方法的通知(总局飞发[2003]5号)

- ³⁰ 1. 民航总局令第 112 号,CCAR-27-R1
 2. 民航总局令第 113 号,CCAR-29-R1
 3. 民航总局令第 109 号,CCAR-33
- ³¹ 民航总局令第 107 号,CCAR-34
- ³² 民航总局令第 108 号,CCAR-36
- ³³ 民航总局令第 99 号,CCAR-93TM-R3
- ³⁴ 民航总局令第 111 号,CCAR-87
- ³⁵ 民用航空航情报员执照管理规则(CCAR-65TM-III-R2)
- ³⁶ 关于印发《极地航路飞行管理暂行办法》的通知(民航空发[2003]78号)
- ³⁷ 1. 三亚飞行情报区(责任区)空中交通管制规定(MD-TM-2001-35)
 2. 三亚飞行情报区(责任区)气象服务办法(试行)(MD-TM-2001-53)
 3. 三亚飞行情报区(责任区)海洋低空空域飞行管理规定(民航空发[2001]171号)
 4. 三亚飞行情报区(责任区)海洋空域缩小垂直间隔空中交通管制规定(暂行)(民航空发[2002]66号)
- ³⁸ 关于郑州、武汉、长沙区域实施雷达管制有关问题的通知(总局空发[2003]115号)
- ³⁹ 关于新建改建和扩建民用机场涉及飞行空域调整问题处理意见的通知(民航空发[2002]67号)
- ⁴⁰ 关于印发《民用航空机场特殊天气报告标准与规定》的通知(民航空发[2002]168号)
- ⁴¹ 1. 关于实施安全检查特别工作方案的通知(民航公发[2001]181号)
 2. 关于加强安全检查工作确保空防安全的紧急通知
 3. 关于免检及要客礼遇有关问题的通知
 4. 关于对香港及澳门特区政府官方高层人士乘坐民航班机给予免检和礼遇的通知》(民航公发[2002]204号)
 5. 关于规范货物安全检查工作的通知(民航公发[2002]134号)
 6. 关于加强安全检查工作有关问题的通知(民航公发[2002]189号)
 7. 关于发布《中国民用航空总局、中华人民共和国公安部关于民用航空安全的通告》的通知(民航公发[2002]185号)
- ⁴² 《关于对旅客随身携带液态物品乘坐民航飞机加强管理的公告》(民航机号[2003]215号)
- ⁴³ 民用航空器飞行事故调查程序(MD-AS-2001-001)
- ⁴⁴ 关于改进和提高民用机场建设工程(项目)(预)可行性研究工作质量的通知(民航规发[2001]96号)
- ⁴⁵ 关于印发《民用机场工程及民航其他建设项目施工图设计文件审查暂行办法》的通知(民航机发[2001]122号)
- ⁴⁶ 跑道巡视检查工作规则(MD-CA-2002-1)
- ⁴⁷ 关于机场鸟害防治有关问题的通知(民航机发[2002]207号)
- ⁴⁸ 关于加强民用航空企业安全运营条件审批管理的通知(民航运发[2001]150号)
- ⁴⁹ 民航总局令第 102 号,CCAR-135LR-R1
- ⁵⁰ 关于加强货运代理企业违规代理危险品运输管理的通知(总局运发[2002]116号)
- ⁵¹ 1. 关于加强农业植物及植物产品运输检疫工作的通知(农农发[2001]6号)
 2. 关于国内托运、邮寄森林植物及其产品实施检疫的联合通知(林造发[2001]523号)
- ⁵² 关于进一步加强宏观调控和市场监管提高航空公司经济效益的通知(民航财发[2002]53

号)

⁵³ 1. 关于严格控制国内航线运力投放减少空飞虚耗的紧急通知

2. 关于取消国内跨零点飞行航班的通知

3. 关于暑假期间旅游航线加班包机审批原则的通知

⁵⁴ 关于改革国内航线和航班审批管理办法的通知(民航运发[2001]37号)

⁵⁵ 关于重申加强国内包机、包座销售管理的通知(民航运发[2001]59号)

⁵⁶ 1. 关于整顿和规范航空运输市场秩序的通知(民航运发[2001]95号)

2. 民航总局、国家计委、公安部、国家税务总局、国家工商总局《关于坚决打击暗扣销售和非法经营销售国内机票行为规范航空运输市场秩序的通知》(民航财发[2002]101号)

3. 关于进一步做好整顿和规范航空运输市场秩序工作的补充通知(民航运发[2002]127

号)

⁵⁷ 关于国内航线全面推行规范团体销售制止“散客充团”行为有关措施的通知(民航财发[2002]87号)

⁵⁸ 民航总局关于整顿和规范民航建设市场秩序的通知(民航机发[2001]86号)

⁵⁹ 关于安排中央政府性基金用于航空安全保障系统建设的通知(民航财发[2002]155号)

⁶⁰ 关于调整国内机场收费标准的通知(民航财发[2002]179号)

⁶¹ 关于国内航线联营问题的通知

⁶² 1. 关于转发《国家税务总局关于交通运输企业征收营业税问题的通知》的通知(总局财发[2002]16号)

2. 国家税务总局关于交通运输企业征收营业税问题的通知(国税发[2002]25号)

⁶³ 关于进一步完善国内航线团体票价政策的通知(民航财发[2002]95号)

⁶⁴ 1. 转发《财政部关于同意调整航空公司部分资产折旧年限的复函》的通知(民航财发[2002]132号))

2. 财政部关于同意调整航空公司部分资产折旧年限的复函(财建函[2002]24号)

⁶⁵ 1. 关于加强航空器客舱和航站楼等区域卫生消毒工作的通知

2. 公安部、铁道部、交通部、卫生部、质检总局、民航总局、海关总署联合下发《关于加强卫生检疫预防控制非典型肺炎传播的紧急通知》

3. 关于下发《民用航空运输预防控制传染性非典型肺炎管理措施》的通知

4. 关于做好民航系统职工非典型肺炎预防控制工作的通知

⁶⁶ 1. 关于国内航班实施预报旅客信息的通知(民航运发[2003]142号)

2. 关于国际航班实施预报旅客信息的通知(民航运发[2003]141号)

⁶⁷ 关于印发《中国民用航空总局应急资金管理办法》的通知(民航规财发[2003]158号)

⁶⁸ 1. 转发《财政部关于对受“非典”疫情影响比较严重的行业减免部分政府性基金的通知》(民航机号[2003]927)

2. 财政部关于对民航企业和旅游企业减免部分政府性基金有关问题的通知

⁶⁹ 关于处理短期租赁运输飞机的紧急通知(民航规财发[2003]80号)

⁷⁰ 关于下调外国和港澳航空公司机场、航路费收费标准的通知(民航机号983)

⁷¹ 关于实施民航振兴计划的通知(民航规财发[2003]103号)