



中国民用航空总局

---

# 2004 年度 中国民用航空政策报告

# 目 录

<b>第一部分 改革与开放</b> .....	(1)
一、新一轮行业体制改革完成 .....	(1)
二、贯彻落实党的十六届三中全会精神,进一步深化民航改革 .....	(4)
三、积极稳妥推进对外开放 .....	(8)
<b>第二部分 法制建设</b> .....	(9)
<b>第三部分 安全监管</b> .....	(12)
一、民航安全工作的指导思想与目标 .....	(13)
二、飞行标准 .....	(14)
1、一般运行和飞行规则 .....	(14)
2、危险品运输管理 .....	(14)
3、运行合格审定 .....	(15)
4、专业人员管理 .....	(18)
三、适航管理 .....	(21)
1、正常类、实用类、特技类、通勤类飞机适航规定 .....	(21)
2、民用航空化学产品适航规定 .....	(22)
四、机场建设管理 .....	(22)
五、空防安全与航空保安 .....	(23)
六、空中交通管理 .....	(25)
1、进一步加强空管工作 .....	(25)
2、平行跑道同时仪表运行管理规定 .....	(27)
3、民用航空使用空域办法 .....	(28)
4、空管突发事件处置规定 .....	(28)
5、区域导航飞行程序实施暂行规定 .....	(29)
七、飞行事故征候标准和不安全事件处置程序 .....	(29)
<b>第四部分 经济管理</b> .....	(29)
一、逐步扩大航空公司定价自主权 .....	(30)

二、加快发展国内航空货运 .....	(31)
三、改革基金和机场建设费征收办法 .....	(32)
四、推进机场特许经营权改革试点 .....	(33)
五、维护消费者权益 .....	(33)
六、完善市场准入规则 .....	(34)
七、加强市场监管 .....	(36)
八、加强行业统计管理 .....	(37)
尾注: .....	(38)

# 2004 年度中国民用航空政策报告

## 第一部分 改革与开放

### 一、新一轮行业体制改革完成

2004 年 7 月 8 日,甘肃省内机场移交甘肃省人民政府管理,民航甘肃安全监督管理办公室和甘肃省机场集团有限公司挂牌成立,由此标志着国务院 2002 年 6 号文件规定的民航体制改革各项任务完成<sup>1</sup>。

这次改革包括两个主要阶段,一是改革方案的调研、起草、论证、修改阶段,从 1995 年开始,历时 8 个年头。二是改革的具体实施阶段,2002 年 3 月国务院正式批准民航体制改革方案后,民航全体干部职工以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,在党中央、国务院的正确领导下,利用两年的时间,顺利完成了 6 号文件确定的各项改革任务。

从改革的内容看,这次民航体制改革是一次带有根本性的变革,彻底打破了长期以来形成的高度集中的民航管理体制,形成了行业内多元主体、互不隶属、相互依存、依法调整相互关系的新体制。改革主要包括三个方面。一是实现民航业政企分开、政资分离,优化行业结构。原民航总局直属的九家航空公司和四家服务

保障企业联合重组为中航、东航、南航和航信、航油、航材六个集团公司,资产、人员移交国务院国有资产监督管理委员会管理。机场进行属地化改革,除北京首都机场和西藏自治区内机场继续由民航总局管理外,其他 90 个原由民航总局直接管理的机场的资产、人员移交地方政府管理,大多数省(区、市)政府以省会所在机场为核心组建了机场管理集团公司,对本地区机场实行统一管理。

二是调整和强化民航安全管理体制。改革民航空中交通管理体制,将民航省(区、市)的空管部门从省(区、市)局和机场分离出来,组建空管中心(站),成为负责空管工作的运行实体,直属地区管理局空管局领导。形成民航总局空管局 - 7 个地区空管局 - 32 个空管中心(站)为一体的民航空中管理体制。根据航空安全新形势的需要,组建民航空中警察队伍,由民航总局派驻航空公司,实行民航总局和航空公司双重管理。

三是改革民航行政管理机构。理顺和强化行业监督管理体制。改革前,民航实行民航总局 - 地区管理局 - 省(区、市)局三级管理体制,三级管理部门既行使行业管理职能,又行使国有资产所有者管理职能。在这次改革中,民航总局机关的职能按照政企分开、政资分离的要求进行了调整,取消了国有资产管理职能,加强了安全管理、市场管理、宏观调控、空中交通管理及对外关系职能,并调整了内设机构和人员。完成以调整职能、精简机构、精简人员为主要内容的民航七个地区管理局机构改革,取消了管理局管理民航机场人财物的职能,加强了行业管理职能。撤销民航省(区、市)局,组建省(区、市)民航安全

监督管理办公室,监管办作为地区管理局派出机构承担航空安全与市场管理职能。经过改革,建立以民航总局、民航七个地区管理局和 27 个省(区、市)监管办为主体的民航新型行业管理体制。

在行业结构和体制进行调整的同时,作为行业主管部门,民航总局积极支持和推动民航企业内部改革重组。中国航空集团公司组建后,经过内部重组,中国国际航空股份有限公司于 12 月 15 日在香港和伦敦两地成功上市,共募集资金 102 亿元人民币。至此,我国三大骨干航空运输企业全部实现改制并上市。12 月 14 日,民航总局批复同意由上海航空股份有限公司、中国航空器材进出口集团公司、北京天衢投资管理有限公司重组原中国联合航空公司<sup>2</sup>。重组后,新联航注册资本 1 亿元,上航持股 70%,中航材持股 20%,北京天衢投资公司持股 10%。

同时,民航也积极探索发展中小机场的有效途径。10 月 8 日,民航总局批复同意陕西机场管理集团公司与宁夏机场集团有限公司实施联合重组<sup>3</sup>。重组后,宁夏机场集团有限公司成为陕西机场管理集团公司的全资子公司。11 月 9 日,民航总局批复同意四川航空集团公司托管万州机场<sup>4</sup>。

适应改革完成后民航新体制的要求,民航按中央财政预算改革的要求,积极推进民航行政财务管理体制改革,建立以民航总局和民航地区管理局两级预算为主体的财务管理体制,在民航行政事业系统内实施全面预算管理<sup>5</sup>。成立民航总局资金清算机构,负责对各项收费及基金实行专业化管理;建立预算标准体系,改革

预算编制方法；建立健全规章制度，加强预算和财务管理；逐步实施会计委派制加强对财务和预算的监督，提高资金的使用效率；委托社会中介机构对各单位财务及预算管理情况实行定期和不定期审计监督。

## **二、贯彻落实党的十六届三中全会精神，进一步深化民航改革**

为贯彻落实党的十六届三中全会精神，深化民航改革，建立健全符合社会主义市场经济要求的民航管理体制和运行机制，促进我国民航事业持续快速协调健康发展，民航总局党委于2004年1月18日下发了《关于贯彻落实党的十六届三中全会精神若干问题的决定》<sup>6</sup>。

《决定》指出，深化民航改革的目标和任务是：抓紧建立和完善民航行政管理体制，转变政府职能，强化安全管理、市场管理、空中交通管理、宏观调控及对外关系等五项职能；建立健全民航法律、法规体系，逐步实现民航运营与管理的法制化；建立统一开放竞争有序的航空运输市场体系；进一步提高对外开放水平；推进民航企业股份制改造，实现投资主体多元化，建立现代企业制度和规范的法人治理结构；健全有利于实施“科教兴业”和“人才强业”战略的有效机制。

深化改革、促进发展的指导思想和原则，是以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实党的十六大及十六届三中全会精神，紧密结合国民经济发展和民航发展新阶段的要求以及世界民航发展的大趋势，解放思想，实事求是，与时俱进，以创

新的观念、科学的思维、务实的精神,推动改革向纵深发展。坚持社会主义市场经济的改革方向,树立科学的发展观,用市场的办法、法治的办法、发展的办法解决民航前进中的问题,注重制度建设和体制创新。坚持以开放促改革促发展。正确处理改革发展稳定的关系,协调好改革进程中的各种利益关系,维护好行业运转的系统性。

《决定》要求进一步转变政府职能。民航行政管理部门行使行业管理职能要紧紧围绕三个目标:促进民用航空在多领域的广泛应用,为国民经济发展构筑安全、高效、便捷、较低成本的运输平台;确保在较宽松的经济审批、较严格的安全审定、统一有序的市场竞争环境下行业的整体利益;保障广大旅客、货主等消费者和人民群众的合法利益,不断满足社会对民用航空日益增长的各类需求。要树立法治、服务、有限、责任、透明政府意识,以法治手段为主而不是行政手段为主,以监督和引导为主而不是以审批和指挥为主,建立合理的市场准入制度,强化安全监管和市场监管,促进公平竞争,反对垄断,为民航市场主体创造良好的发展环境。要抓紧完成行业协会的改革,充分发挥中介组织在民航发展中的作用。全面推进制度建设,切实转变政府作风。合理划分总局和地区管理局的责权。进一步完善空管体制。

加快法制建设步伐。建立健全适应民航事业发展要求的法律法规体系。以贯彻实施《行政许可法》为契机,全面推进依法行政。完善执法体制。

加强和改进宏观调控。认真做好民航发展“十一五”规划,制定至2020年民航发展的远景规划,按规划对行业实施宏观调控。加快制定促进中西部航空运输发展的扶持政策,加快推动支线航空、航空货运的发展,制定促进通用航空发展的政策措施。积极推进航空枢纽战略的实施。建立科学有效的信息体系。搞好对基本建设的宏观管理。

调整市场管理政策。逐步放松国内航线经营权审批。对国内航线经营许可制度及与之相关的涉及企业市场经营活动的管理,按有序放开方向分步骤予以调整,建立较为宽松的、公平合理的管理制度,用市场化办法配置航线资源。放宽市场准入。引导、促进国有投资主体和非国有投资主体按照国家产业政策和民航法规规定,投资公共航空运输、通用航空、民用机场和其他民用航空相关项目,促进支线航空、航空货运和西部航空的发展。放宽通用航空企业准入条件,简化非经营性通用航空主体的登记手续,促进各类通用航空主体的发展,稳定现行运价幅度管理政策。进一步完善政府宏观调控、反映市场供求变化、企业自主有限浮动的客货运价格形成机制。继续打击非法价格行为,规范市场秩序,防止恶性竞争。根据企业改革的进程和市场规则的完善情况,按政府规范市场、市场引导企业的方向,逐步放松并适时取消对运价低限的管制。加强对航班时刻使用权的依法监督管理。通过试点和立法调整大型机场起降时刻的管理办法,建立航班时刻公平分配管理程序与有效使用机制。

大力加强安全管理。强化安全监管,提高安全标准,加强重点安全问题的防范,强化空防安全管理。

继续扩大对外开放。逐步开放国际航权。按照积极、有序、渐进的原则,统筹兼顾“引进来”和“走出去”,分阶段推进航空运输市场的开放,使我国的国际航空运输市场体系更具活力。按照国家对外关系发展布局,在批准国内各航空公司增加国际航线和港澳地区航线经营范围的同时,继续大力发展航空运输双边关系,同时积极探讨发展区域航空运输关系,在区域航空运输合作中发挥建设性作用。按国际惯例,调整现有的国际航线经营格局,增强对外竞争的动力和能力。建立国际航线进入与退出的评判机制,改进国际航线经营权的分配,引入竞争,支持有条件和能力的航空公司发展国际航线运输。更好地发挥外资的作用。鼓励和支持有实力的民航企业,根据自身发展需要和市场情况对外投资。积极开展对外交流与合作。做好世界贸易组织新一轮谈判中有关我国民航方面的工作。继续做好对台工作,推动两岸空中直航。

坚持以市场经济为导向,促进民航企业改革。鼓励和支持企业依照国家有关政策法规,实行股份制改造,实现投资主体多元化,建立现代企业制度,规范法人治理结构,建立适应社会主义市场经济和竞争需要的企业管理和运行机制。引导和推进机场建立新的管理模式,由生产经营型向生产经营与资产经营相结合转变,实现良性发展。开展机场委托管理、机场特许经营的研究,并进行试点。认真研究对机场特别是中西部和东北地区中小机场的扶持

政策。通过立法调整行业内各业务主体之间的权益格局,理顺关系。调整机场的收费结构,完善机场收费体系,保护机场建设投资和航空公司双方的利益。研究逐步、适度放开航空运输服务保障业务的准入政策问题。

切实保护消费者利益。加强消费者权益保护工作。在起草法律、法规和制订规章、标准时,要注重保护消费者的合法权益,明确航空运输服务提供者和消费者之间的权利与义务。建立法规强制要求与企业“承诺”相结合的保护消费者利益体系。做好信息发布和投诉处理。定期向社会发布航空公司和机场航班正常率、旅客有效投诉率和货物、行李运输差错率、安全事故征候率等统计信息,把这项制度作为实施运输服务质量监督、维护消费者权益的重要手段。认真负责地做好消费者投诉的有关工作,严肃查处重大服务质量事故。积极务实地组织一些行业内的竞赛、评比及推广特色服务典型的活动,推动服务质量的提高。

认真实施科教兴业战略和人才强业战略。深化科技体制改革,完善科技创新体系。健全人力资源开发体系。

### **三、积极稳妥推进对外开放**

2004年,民航继续扩大与航空大国和周边国家的航权安排,积极稳妥地推进对外开放。与美、英、德、俄等15个国家举行了双边会谈,不同程度地扩大了双边航权。其中,《中美航空运输协定议定书》是对1980年《中美民用航空运输协定》的全面修正。该议定书首次对我国西部、东北和海南省区域全面开放至美国所有

城市的航空运输市场准入,并且在国际上开创允许双方空运企业在对应国境内地点建立货运枢纽并享有全面开放的市场准入权的先例。该议定书从指定空运企业数量、运力安排、代码共享、货运枢纽、运价管理、空运企业的商务活动等若干方面详细规定了未来六年分阶段、循序渐进地扩大两国间航空运输市场准入<sup>7</sup>。另外,与澳大利亚重签航空运输协定,与墨西哥和阿根廷签署协定,与塞舌尔和瓦鲁阿图草签协定。我双边航空运输协定数量达到 96 个(其中 5 个为草签)。

与泰国等东南亚国家签署的新航权协议,在我与东盟国家的航空运输合作中发挥了较好的先导和建设性作用。

在 2004 年召开的国际民航组织第 35 届大会上,我国高票首次当选国际民航组织一类理事国。

## 第二部分 法制建设

2004 年是民航历年来规章修改制订最多的一年,全年经审改规章共 29 部,其中 19 部正式通过并对外发布。

同时民航认真贯彻落实《行政许可法》和国务院《全面推进依法行政实施纲要》,按照政企分离、政资分离的行业管理体制的要求对行政许可项目进行了全面清理,经国务院审核,由现有法律法规设定的和由国务院发布决定设定的民航行政许可和审批项目 77 项<sup>8</sup>。

现有法律、行政法规设定的民航行政许可项目 23 项,包括:民用航空器维修单位维修许可,民用航空器维修人员资格认可,民用航空器驾驶员、领航员、飞机机械员、飞行通信员、飞行签派员合格审定,航空人员体检合格认定,民用航空器适航证(A/C)和外国民用航空器适航认可,民用航空器及其零部件出口适航批准,民用航空器(发动机、螺旋桨)型号合格证书/型号认可(TC/VTC),民用航空器改装设计批准(MDA),民用航空器(发动机、螺旋桨)生产许可(PC),计量检定员资格认可,民航空中交通管制员资格认可,在我国境内国际国内定期和不定期飞行计划审批,民用机场命名(更名)、设立国际机场、机场使用、机场报废审批,新建、改建和扩建民用机场的审批和审核,民航无线电台(站)址、频率及呼号指配、电台设立批准,民航空管设备使用许可和空管设备开放、关闭、撤消、报废许可,中外航空运输企业定期和不定期、国内和国际航线、航班审批,外航驻华常设机构设立审批、驻华人员就业审批,公共航空运输企业经营许可,通用航空企业经营许可,非经营性通用航空活动登记,国内通用航空企业执行境外通用航空任务审批,民用航空器国籍登记证书核发。

以《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》设定的项目 44 项,包括:中外公共航空运输承运人运行合格证核发,航空营运人运输危险品资格批准,民用直升机海上平台运行许可,商业非运输运营人、私用大型航空器运营人、航空器代管人运行合格证核发,民用航空器维修管理人员资格、民用航空器部件

修理人员资格认定,国外(境外)民用航空器维修人员资格认定,民用航空器飞行教员、地面教员执照核发,民用航空器领航员、飞行机械员、飞行通信员教员合格证核发,民用航空器驾驶员 II、III 类运行许可,民用航空器外国驾驶员、领航员、飞行机械员、飞行通信员执照认可,飞行训练中心合格认定,民用航空器驾驶员学校审定,民用航空维修技术人员学校合格认定,飞行签派员训练机构审批,用于民用航空器驾驶员训练、考试或检查的飞机模拟机、飞行训练器鉴定审批,民用航空器特许飞行资格认可,民用航空器补充型号合格证(STC)/补充型号认可(VSTC),民用航空器型号设计批准(TDA),民用航空器生产检验系统批准(APIS),民用航空进口材料、零部件、机载设备设计批准或认可(VDA),民用航空产品技术标准规定项目批准(CTSOA),民用航空器零部件制造人批准(PMA),民用航空器适航委任代表和适航委任单位代表认可,民用航空器零部件适航批准,民用航空油料供应商适航批准、油料测试单位批准,民用航空化学产品设计、生产批准,民用航空器噪声合格证和涡轮发动机飞机排放物合格认可,航空安全员资格认定,民用航空安全检查仪器设备使用许可,民用航空油料企业安全运营许可,航空气象探测环境审批,民用航空电信人员、航行情报人员、气象人员资格认定,民用机场场址及总体规划审批,民用机场不停航施工审批,民用机场专用设备使用许可,民用机场环保工程方案审批,民航专业工程及含有中央投资的民航建设项目初步设计审批,民航专业工程施工图设计审批,民航企业及机场联合、重

组、参股和改制审核，民用航空运输凭证印刷企业资格认定，特殊通用航空飞行活动任务审批，限额以下外商投资民航项目建议书和可行性研究报告审批，境外民航计算机订座系统准入审批，境内航空公司之间、境内航空公司与境外航空公司之间的代号共享等商务合作审批。

此外，现有法律、行政法规设定的民航总局非行政许可审批项目共7项，包括：国际航空运价审批，国内航空运价审批，航路收费标准审批，公共航空运输企业的营业收费项目审批，计算机订座、离港系统收费标准审批，民用航空器权利登记，民用机场收费标准的制定。

法律、行政法规之外的规范性文件设定的民航总局非行政许可审批项目3项（其中涉密的一项按有关规定内部公布），包括：民用航空煤油销售价格审批，民用航空器地址编码指配。

### 第三部分 安全监管

2004年民航总局在安全监管方面，一是明确指导思想和工作目标。针对民航运输高速发展的新形势，贯彻落实国务院加强安全生产工作的决定，全面部署加强安全管理的各方面要求，提出民航加强安全工作实施方案；二是继续加大规章标准的制订、修订力度，夯实安全生产基础；三是针对安全工作的新情况及时出台相关政策，切实保证民航安全生产。

## 一、民航安全工作的指导思想与目标

国务院《关于进一步加强安全生产工作的决定》下发后,围绕这篇指导安全生产的纲领性文件,民航总局积极研究制定贯彻落实的实施意见<sup>9</sup>,提出民航安全工作要以建立健全符合社会主义市场经济要求的民航安全管理体系和运行机制为主线,以完善安全生产法规规章、落实安全生产责任制为重点,以“五严”要求为准则,坚持“安全第一、预防为主”的方针,坚持以人为本的安全理念,严字当头,奖罚严明,坚持技术、装备、培训并重,实施“科技兴安”战略,建立安全长效机制,大力加强安全基础建设和安全生产监督管理,确保民航生产运行始终处于安全稳定协调持续的可控状态;提出民航新世纪头二十年安全的奋斗目标,即到2005年,运输飞行重大事故率比1990-1999年降低50%,低于0.6/每百万飞行小时;2006-2010年,运输飞行重大事故低于0.3/每百万飞行小时;到2020年,力争运输飞行重大事故率低于0.1/每百万飞行小时,使中国民航安全水平接近世界航空发达国家水平。

民航航空运输连续安全飞行达到30个月、500多万小时,创造新的安全生产记录后,民航总局作出进一步加强航空安全工作的决定<sup>10</sup>。指出在航空运输需求快速增长的情况下,务必保持清醒的头脑,要正确处理安全与发展、效益的关系。坚持“谁主管、谁负责”的原则,强化地区管理局和监管办的“属地监管”责任,强化机场管理机构的安全责任,明确由航空公司和空中警察总队负责航班飞机(包机)上的空防安全工作,全面落实安全生产责任

制。并指出要加强宏观调控,严格执行飞行员训练和执勤标准,大力强化适航和维修管理,抓好空管运行管理,提高机场安全运营水平,加强空防安全工作,认真做好安全信息工作等全方面的安全工作要求。

## 二、飞行标准

### 1、一般运行和飞行规则

航空器运行规章主要由《一般运行和飞行规则》<sup>11</sup> (CCAR - 91)、《大型飞机公共航空运输承运人运行合格审定规则》(CCAR - 121 - R2) 和《小型航空器商业运营人运行合格审定规则》(CCAR - 135) 组成。其中《一般运行和飞行规则》是基础规章,适用于所有航空器的所有运行。《一般运行和飞行规则》的出台填补了基础运行规章这一空白,进一步完善了民用航空运行规章体系。《一般运行和飞行规则》的发布,一方面完善了对公共航空运输活动的运行管理,另一方面为我国广泛分布和日益普及的航空作业和通用航空飞行运行提供了管理依据,为我国航空作业和通用航空飞行的系统化、法制化管理奠定了基础。

《一般运行和飞行规则》内容大致可分为以下几个部分:一是适用于所有航空器运行的一般飞行、适航、维修规则;二是对非公共运输运营人和航空器代管人进行运行审定和监督的程序和标准;三是对某些较大航空器和某些特殊类型运行的附加运行要求;四是对超轻型飞行器单独提出的要求。

### 2、危险品运输管理

为了加强民用航空危险品运输管理,保障飞行安全,2004年7月12日民航总局颁布了《中国民用航空危险品运输管理规定》<sup>12</sup>(CCAR-276)。该规定要求使用在中华人民共和国登记的民用航空器,和在中华人民共和国境内运行的外国民用航空器载运危险品的运营人,应先行取得局方的危险品航空运输许可。实施危险品航空运输应满足国际民用航空组织发布的现行有效的《危险品航空安全运输技术细则》(Doc 9284-AN/905),包括经国际民用航空组织理事会批准和公布的补充材料和任何附录(以下简称技术细则);应满足局方的危险品航空运输许可中的附加限制条件。从事航空运输活动的单位和个人应当接受民航总局及其地区管理局关于危险品航空运输方面的监督检查。

该规定于9月10日实施后,由于航空运输承运人按规定要求的程序提出申请并获得许可尚需一段时间,为解决航空承运人在取得许可前,载运属于危险品的急需航材的现实矛盾,民航总局同意在航空承运人满足一定条件下,采取等效安全措施后,在2004年9月1日至2005年8月31日可以载运某些属于危险品的急需航材<sup>13</sup>。

### 3、运行合格审定

#### (1) 外国公共航空运输承运人运行合格审定规则

对外国航空公司进行安全审批和安全监督,已经成为国际上的通行做法。随着加入WTO和我国民用航空市场的扩大,在我国境内运行的外国航空公司也逐渐增多,成为影响我国境内的航空

安全的一个重要因素。为规范外国航空公司在我国境内的运行，保证运行安全，民航总局制订颁布了《外国公共航空运输承运人运行合格审定规则》(CCAR-129)<sup>14</sup>，并于2005年1月1日起施行。

《规则》建立了对外国航空公司进行运行合格审定的行政许可制度。飞入中国、在中国境内起降的外国航空公司应当通过中国民用航空总局指定管辖权的民航地区管理局实施的运行合格审定，取得民航地区管理局签发的《外国公共航空运输承运人运行规范》，方可在中国境内实施公共航空运输飞行。外国航空公司满足以下两个条件不需申请运行规范，一是每年的飞行次数少于10次或出于特殊任务在特定时间段内实施运行(如奥运会、世界博览会期间)，二是达到同等安全。

在制订相关法规的同时，民航总局通过机构设置保证对外国航空公司运行监管工作的有效进行<sup>15</sup>，在华北、华东和中南地区管理局安全运行监督办公室内设立外国航空公司监管处，具体负责实施对外国航空公司的运行合格审定和持续监督。其中北京外航监管处负责监管欧洲地区、独联体国家和蒙古的航空公司；上海外航监管处负责监管美洲地区、韩国、日本、朝鲜的航空公司；广州外航监管处负责其他地区的航空公司。参照对外国航空公司的监管方法，我国香港、澳门特别行政区的航空公司亦由广州外航监管处负责管理。

## (2) 民用航空器驾驶员学校合格审定规则

2004年12月16日中国民用航空总局局务会议通过《民用航空器驾驶员学校合格审定规则》(CCAR-141)<sup>16</sup>,并于2005年1月15日起施行。《规则》分别对民用航空器驾驶员学校合格证和临时合格证,人员、航空器和设施,训练课程和课目,考试权,运行规则,记录,罚则等方面做出了规定,并对境外驾驶员学校认可做出了特殊规定。

《规则》适用于从事驾驶员、飞行教员和地面教员执照和等级训练的航空器驾驶员学校,包括在中国境外设立的为中国运营人或者其他航空机构从事驾驶员执照和等级训练的驾驶员学校。

《规则》施行后,取代1998年7月3日发布的《中国民用航空飞行人员训练管理规定》(CCAR-62FS)中对飞行院校进行飞行训练的养成学员,为获取私用驾驶员执照、商用驾驶员执照和仪表等级而需要完成的飞行训练时间的相关要求。没有获得按该《规则》颁发合格证的驾驶员学校(取得从事航空器驾驶员执照训练的商业非运输运营人运行合格证的运营人)按照CCAR-61部规章实施相应的执照或者等级训练。CCAR-62部规章的有关规定不再作为航空器驾驶员执照和等级训练的依据。

### (3) 飞行训练中心合格审定规则

2004年10月12日《飞行训练中心合格审定规则》(CCAR-142)的出台<sup>17</sup>,旨在进一步规范政府对飞行训练中心的管理,提高飞行员的训练质量。飞行训练中心必须取得民航总局或民航地区管理局颁发的合格证和运行规范,方可为中国的航空公司或飞行

员提供训练。《规则》详细规定了飞行训练中心合格证的申请条件,涉及训练手册要求、训练大纲和教材要求、人员和设备要求、记录要求等各个方面,同时也明确了许可的程序和期限等。该《规则》自 2005 年 6 月 1 日起施行。

#### (4) 对独联体货包机进行运行合格审定

鉴于独联体货包机在我国运行多次发生危及安全的事件,民航总局自 2004 年 5 月 9 日零时起,暂停批准独联体国家航空公司在我国境内从事普通货物加班包机。今后对申请飞入我国的独联体货客包机需进行安全运行合格审定,合格后方批准其在我国境内运行。<sup>18</sup>

### 4、专业人员管理

#### (1) 修订民用航空器驾驶员、飞行教员和地面教员合格审定规则

2004 年 12 月 16 日出台的《民用航空器驾驶员、飞行教员和地面教员合格审定规则》(CCAR-61R2)第二次修订版<sup>19</sup>,增加了执照申办程序等相关内容,明确申办执照的一般程序、审查期限以及申请人享有申请行政复议或者提起行政诉讼的权利等。同时,根据 2003 年 6 月 1 日该规则第一次修订版实施以来出现的问题,对个别条款进行了补充修改完善。放宽了驾驶员的年龄要求,小型航空器商业运输运营人在国际航空运输运行的航空器上担任驾驶员的年龄允许超过 60 周岁,但必须事先得到运行所在国的允许。对商用驾驶员飞机等级执照申请人增加了 5 小时特技飞行训练要

求。在关于地面教员执照的规定中增加了航空器类别等级。明确了依照香港或澳门特别行政区民用航空主管部门颁发的民用航空器驾驶员执照颁发中国的驾驶员执照或认可证书的条件。《规则》第二次修订版于2005年1月15日起施行。

### (2) 民用航空签派员执照管理规则

《民用航空飞行签派员执照管理规则》(CCAR-65)于1999年10月15日正式实施以来,随着民航的发展与民用航空规章的日趋完善,一些条款已不能体现现代航空领域技术发展对飞行签派员执照持有人的要求。此外,在近几年的执照管理实际工作中,也出现了一些亟待解决的问题。为使中国民航飞行签派员执照管理和训练标准更加符合《国际民用航空公约》附件1《人员执照》的要求,民航总局参考国际与国内对飞行签派员执照管理的经验,对原规定进行了修改<sup>20</sup>,并于2005年1月15日起施行。修订后的执照管理规则提高了对获得飞行签派执照人员的技能标准和基础专业知识的要求。同时根据《行政许可法》的要求,规范了飞行签派员执照和执照课程培训机构资格申请、审批的管理程序。

### (3) 乘务员资格管理

经过清理,民航客舱乘务员资格管理不再作为行政审批项目,改为由政府主管部门按公共航空运输运行规章规定,作为公共航空运输承运人运行合格审定的一部分,批准公共航空运输承运人的客舱乘务员训练大纲,对其客舱乘务员训练的组织实施和训练质量进行监督;公共航空运输承运人按批准的训练大纲组织客舱

乘务员训练,包括质量检查和考试,对合格乘务员颁发训练合格证<sup>21</sup>。

在乘务员训练方面,针对客舱乘务员一些必需训练正被推向多元化或商业化现象,为了确保合格证持有人和训练机构通过协定安排的训练符合规章要求和标准,质量得到保障,使合格证持有人的责任得到明确和落实,民航总局要求合格证持有人必须对训练机构的组织机构、人员能力、训练大纲进行检查认可后方可做出委托训练的安排,同时对训练机构应当具备的条件也提出了要求<sup>22</sup>。

#### (4) 维修人员技能培训

近年来,民航维修系统内发生了几起影响较大的维修差错,而其中由于维修人员技能较差导致的维修差错所占维修差错的比例较高。维修人员基本技能的培训多年以来没有一个基本的衡量标准,导致各维修单位的人员素质参差不齐,直接影响了航空器的维修质量。为了提高维修人员的技能水平,减少维修差错,民航总局提出了维修人员的基本技能培训的基本要求,并规定了相关内容的最低培训课时<sup>23</sup>。将基本技能培训作为维修人员取得上岗资格的条件之一,也是取得维修人员执照的前提条件。

#### (5) 通用航空飞行人员执照和训练管理

为进一步明确和规范通用航空单位的执照管理训练管理工作,民航总局颁布了《通用航空飞行人员执照和训练的管理》(AC-61FS-008)咨询通告<sup>24</sup>。在执照和等级的要求、训练的实施和

训练大纲、为取得执照或增加等级的训练和考试的实施以及检查方面做出了要求。

### (6) 修订航空医学人员标准和体检合格证管理规则

2004年《中国民用航空人员医学标准和体检合格证管理规则》(CCAR-67FS-R1)的修订<sup>25</sup>主要是为贯彻《行政许可法》的要求。修订后增加了对体检合格证持有人行使权利情况实施监督管理的规定；删除了申请人应当按照有关规定缴纳办理体检合格证的相关费用的规定；将原规定的“三十天内对体检鉴定结论进行审核”修改为“20天内完成对体检鉴定结论的审核”，增加10天内向申请颁发、送达体检合格证或认可意见的规定；明确了提交延长许可证申请的期限，同时理顺了延长许可证的条件和理由之间的关系；增加了行政机关工作人员违反规定作出许可决定应负的法律 responsibility。

## 三、适航管理

### 1、正常类、实用类、特技类、通勤类飞机适航规定

《正常类、实用类、特技类和通勤类飞机适航标准》(CCAR-23)规定了小型飞机的适航标准，该标准第二次修订版于1993年12月13日发布施行后十多年来，国际上各种正常类、实用类、特技类和通勤类飞机的设计和制造技术都出现了新的发展，同时在安全性研究方面也有了新的进展。为保持我国适航标准与各国适航标准在安全性水平上总体一致，同时也为促进我国民用航空事业发展、加强国际交往，民航总局主要参考了美国联邦航空条例的

相关规章,对该规章进行了第三次修订。内容包括增加对涡轮发动机飞机的进气道吸水、吸冰雹和吸鸟的要求,增加对通勤类飞机金属件的损伤容限和疲劳评定要求等等。修订后的《规定》于2004年10月12日颁布,自2005年1月1日起施行<sup>26</sup>。

## 2、民用航空化学产品适航规定

民用航空用化学产品是指在民用航空产品使用、维护、维修中所用的化学产品,是航空材料的一部分,其品质的优劣直接影响到民用航空器的适航性。为此,民航总局于2004年10月12日颁布了《民用航空化学产品适航规定》<sup>27</sup>,要求在中华人民共和国境内从事民用航空用化学产品设计、生产等活动,对列入原民用航空产品制造人维护手册、材料清单及服务通告等文件中的对民用航空用化学产品进行生产、分装、配制、加工等活动的法人,必须取得民用航空用化学产品设计/生产批准函。《规定》主要由申请与受理、审查与决定、延续与变更、监督检查等章节构成,以规范申请方和审查方的行为。该规定自2005年1月1日起施行。

## 四、机场建设管理

机场属地化管理以后,原有的民用机场规划与建设的监管方式已不适应形势发展要求。2004年民航总局重新修订了民用机场规划与建设的有关规章。

2004年10月12日颁布的《民用机场建设管理规定》<sup>28</sup>,强化和细化了新机场选址和机场总体规划的审批和监管内容;明确建设项目的监管范围为民航专业工程和使用中央投资的工程。明确

机场选址、机场总体规划、工程初步设计等由项目法人直接向审批机关申报,实行一次性审查或审批;工程竣工验收改变为行业验收,验收的内容围绕机场的使用许可证发放和使用手册审批的相关内容进行;对于使用中央投资的项目,行业验收的内容还包括建设规模及投资。从加强安全管理及机场总体规划管理的角度出发,增加了对运输机场内工程项目建设方案的审核程序。民航总局和地区管理局对民用机场工程项目的监管分工,由原规定按“机场飞行区指标 4D(含)以上,工程投资 500 万元(含)以上”与“机场飞行区指标 4C(含)以下,工程投资 500 万元以下”的划分改变为“机场飞行区指标 4E(含)以上,工程投资 5000 万元(含)以上”与“机场飞行区指标 4D(含)以下,工程投资 5000 万元以下”进行划分。此外,根据实际情况需要,增加了工程建设项目信息报告制度的有关内容。

## **五、空防安全与航空保安**

为防止非法干扰民用航空活动,维护民用航空的安全正常,保护旅客、机组、地面人员和一般公众的安全,2004 年民航制订并下发各单位试行《国家民用航空安全保卫规划》<sup>29</sup>,该规划的目的在于符合《国际民用航空公约》附件 17 所载的国际标准和建议措施,以及其他附件中关于航空安全保卫的规定。安全保卫规划对涉及航空安全保卫的航空安全保卫主管当局、空中警察、机场管理机构、机场租户、航空器经营人、机场公安机关、军事部门、其他机构及服务代理人等各部门和单位的职责做出了明确规定;对机场、

航空器和导航设施的安全保卫、机上人员和物品的安全保卫明确了工作要求和工作程序；明确安全保卫设备的采购和使用、安全保卫人员选择标准及培训；同时也从先期处置、指挥、管制、人员支持等 10 个方面明确了对非法干扰行为的应对措施。

2004 年 8 月，俄罗斯连续发生几起恐怖袭击民航客机和地铁爆炸、劫持人质事件，这对民航空防安全工作提出新的要求，也使得中国民航进一步认识到空防安全工作的重要性。为防止在新旧体制交替的过渡期中出现空防安全管理上的漏洞，杜绝空防安全隐患，民航总局要求民航各地区管理局、各运输航空公司、各机场管理公司进一步落实空防安全工作责任制，建立和完善空中警察和航空安全员队伍双轨制的空中安全保卫体系，加强空中安全保卫力量的配备，切实进一步加强民航空防安全工作<sup>30</sup>。

2004 年是民航运输高速增长的一年，与此同时由于航空运输的特殊性，航班延误现象时有发生。针对个别旅客不能理性对待航班延误，采取过激手段，激化矛盾，影响航班正常运行，甚至违反《中华人民共和国治安管理处罚条例》、《中华人民共和国民用航空安全保卫条例》的有关规定的现象，为遏制此类事件的发生，民航总局、公安部共同发布通告<sup>31</sup>指出，航班延误时，旅客应当以合法手段，通过正常渠道维护自己的合法权益，禁止冲击安检现场、堵塞登机通道等扰乱机场秩序行为，禁止以拒绝下机等方式强占航空器，侮辱、谩骂工作人员，打砸和哄抢公共财物等违法犯罪行为。对遇有违反法律、法规或者规章，扰乱机场、航空器内秩序的

事件,机场公安机关、空中警察应当向当事人宣讲有关法律、法规或者规章,引导旅客依法维护自身权益;对不听劝阻的当事人,机场公安机关可以根据《中华人民共和国治安管理处罚条例》、《中华人民共和国民用航空安全保卫条例》的有关规定分别给予警告、罚款、行政拘留的处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

2004年7月21日,《民用航空安全检查设备的使用许可程序规定》<sup>32</sup>正式施行。对民用航空安全检查设备的鉴定、使用许可的受理、批准及监督管理做出明确规定。

## 六、空中交通管理

### 1、进一步加强空管工作

为适应改革后的民航空中交通管理和较快速增长的飞行量,2004年3月5日民航总局提出进一步加强空管工作的意见<sup>33</sup>:

进一步明确界定各级职责。明确地区管理局在行政、人事、劳资、财务方面负责对本地区空管局的管理,同时承担空管安全的责任。明确总局空管局负责拟定空管系统的规章制度、规划及标准,并监督检查执行,履行民航总局职能机构在空管方面的行业管理职责。明确地区空管局负责落实监督检查辖区内的各空管单位执行规章和标准情况,履行地区管理局职能机构在空管方面的行业管理职责。空管中心(站)作为基层运行单位,不承担对本省(区、市)空管工作的行业监管职责。

切实加强空管运行业务一体化的建设。强化总局空管局运行管理中心的职责,地区空管局在空管运行业务上接受总局空管局

管理,切实加强总局空管局-地区空管局-空管中心(站)和机场塔台管制单位运行业务一体化的建设。

加强民航两级预算管理。地区空管局作为地区管理局的直属单位,其财务由地区管理局管理;空管中心(站)的财务归口地区空管局管理。完善建设投资项目,加大对空管系统的资金投入。

合理调整空管单位的内设机构。总局空管局要重点加强法规、标准、规划、研发、监管等职能机构,地区空管局除保证业务运行管理的需要外,还要合理设置负责行业监管的职能机构。空管中心(站)作为基层运行单位,内设机构要精简,重点保证空管运行工作的需要。在重点保证空管运行和服务保障部门一线生产人员需要的前提下,严格核定各级空管部门的人员编制。

加强运行监控和技术支持体系的建设。本着运行监控与立法监督职能相对分开的原则,强化总局空管局运行管理中心的机构设置,调整和强化民航飞行校验中心的机构设置,同时加强对其他技术支持机构的研究。

切实做好区域管制中心的组建工作。北京、上海、广州区域管制中心在机构设置上暂分别为华北、华东、中南地区空管局的二级运行单位,以目前地区空管局的区域管制室为基础组建。

逐步调整和优化空管系统的组织结构。组建技术中心负责空管系统的建设、设备维修及研发,探索对保障系统实行企业化的管理模式。对空管后勤服务、三产等附属实体要实施相对剥离,逐步

向企业化和社会化方向发展。

健全和完善空管法规体系,提高依法行政、依法运行和运行监控能力。总局空管局和地区空管局要加强自身建设,在两年时间内,逐步建立起权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的监督执法体系。

深化三项制度改革,完善培训激励机制,造就高素质的管制员队伍。深化人事和劳动制度的改革,加强工资总量管理和完善分配制度。管制员的工资改革先行,进而深化空管系统的工资制度改革,建立统一的阳光工资管理模式,启动空管系统的内部分配制度和薪酬激励机制的改革工作。切实关心职工的身心健康,建立健全管制员健康保障和休养休假制度。围绕培养、吸引和使用人才三个关键环节,注重对管制人员的引进和培养。在近两年内,使管制人员占空管系统人员总数的比例由目前的 17% 增加到 25%。积极拓宽对外合作渠道,有计划地组织优秀的管制人员到国外进行交流。为提高小机场空管工作的质量,逐步探索和推行管制员的委托制或派出制。

要加强分工协作,继续深化改革,保证空管各项工作同步协调发展。

## 2、平行跑道同时仪表运行管理规定<sup>34</sup>

2004 年 5 月 24 日民航总局局务会议通过了《平行跑道同时仪表运行管理规定》,并从 2004 年 6 月 26 日起施行。该规定的出台规范了民用航空机场的平行跑道同时仪表运行工作,有利于提高

机场的容量和运行效率,有利于保证民用航空飞行活动安全、高效、有序地进行。《规定》分别就平行跑道同时仪表运行的基本原则、运行模式和跑道间距、非侵入区和正常运行区、平行跑道运行、申请和批准、罚则和其他内容作了规定。

### 3、民用航空使用空域办法

鉴于我国民用航空活动所用空域的建设和使用一直缺乏完整的规则,在实际工作中大多借鉴国际民用航空公约附件中的标准和建议措施,其主要内容尚未转化为国内法规的实际情况,2004年5月26日民航总局出台了《民用航空使用空域办法》<sup>35</sup>,从空域分类、空中交通服务区域、空域规范、空域数据和空域使用程序等几个方面规范了民用航空所用空域的建设和使用活动。《办法》自2004年6月26日起施行。

### 4、空管突发事件处置规定

为提高空管系统在特殊情况下的反应和处置能力,维护空中交通秩序,保障人员、货物、航空器的安全,根据国务院突发事件处置工作的总体要求与部署,民航总局颁布了《中国民航空中交通管制突发事件处置规定》<sup>36</sup>,要求各地区空管局、空管中心(站)和航站空中交通管制部门,对突然发生的,由于地震、洪水等自然灾害,重大传染性疾病,或由于重大设备或技术故障等原因,造成或者可能造成空中交通管制职能部分或全部丧失,无法提供正常的空中交通管制服务的事件,制订相应的突发事件处置方案。并对人员和设备的备份、突发事件处置管理组织和职责、对突发事件的

预警与响应、处置原则、学习和演练等方面做出规定。

#### 5、区域导航飞行程序实施暂行规定

区域导航是一种先进的飞行运行方式,它可以充分发挥机载设备性能,增加空域容量,改善运行环境,提高运行效率。为推进区域导航(RNAV)技术的应用,规范区域导航程序设计,认真做好我国区域导航的实施工作,2004年1月7日民航总局颁布了《区域导航飞行程序实施暂行规定》<sup>37</sup>。

#### 七、飞行事故征候标准和不安全事件处置程序

清晰界定航空器飞行事故征候和完善航空器出现不安全事件的处置程序有利于民航安全监管工作的有效进行。

为此,2004年民航发布民用航空器飞行事故征候标准<sup>38</sup>,对飞行事故征候、严重飞行事故征候和训练飞行事故明确界定标准。

同时,对发生的与民用航空器运行相关的不安全事件(包括民用航空器飞行事故、民航航空地面事故、民用航空器飞行事故征候及虽未构成飞行事故、事故征候,但影响或可能影响飞行安全的事件),制定了报告、调查和处罚工作的相关程序<sup>39</sup>。

## 第四部分 经济管理

2004年民航经济管理继续坚持逐步放松的思路,遵循市场化方向,加快建立和完善市场机制。在价格管理、货运市场、基金征收、地面服务市场以及消费者保护等方面进行了大胆的改革与实

践。

### 一、逐步扩大航空公司定价自主权<sup>40</sup>

改革开放以来,特别是近几年,随着社会和经济发展,民航运输保持持续快速增长,民航运输市场结构发生深刻变化,民航运输企业间竞争日益激烈。而长期以来民航运输价格形成机制不合理,市场机制的基础性作用发挥不够,价格形式单一等深层次问题日益显现。

2004年4月民航对航空运输价格管理方式进行了改革,改革的基本原则和目标是在政府宏观调控下,逐步扩大民航运输企业定价自主权,建立市场形成价格的机制,优化资源配置;鼓励航空运输企业降低成本,拓展航空运输市场;同时保护消费者合法权益。

航空运输价格改革的主要措施包括,国内航空运价以政府指导价为主,政府价格主管部门由核定航线具体票价的直接管理改为对航空运输基准价和浮动幅度的间接管理。国家发展改革委同民航总局,依据航空运输的社会平均成本、市场供求状况、社会承受能力,确定国内航空客货运输基准价和浮动幅度。省、自治区内,及直辖市与相邻省、自治区、直辖市之间的短途航线,已经与其他替代运输方式形成竞争的,实行市场调节价,不规定票价浮动幅度;其他民航国内航空旅客运输票价实行浮动幅度管理,票价上浮幅度最高不得超过基准价的25%;部分以旅游客源为主的航线票价下浮幅度不限,航空运输企业独家经营的航线票价下浮幅度不

限；除上述实行市场调节价和票价下浮幅度不限的航线外，其他国内航线票价下浮幅度最大不得超过基准价的45%。

## 二、加快发展国内航空货运

从我国经济发展与世界民航发展看，航空货运有着极大的发展潜力。但当前我国航空货运业仍处于成长发育期，规模小、水平低。并且存在着重客轻货的现象，尚未形成适应货运特点的管理政策和经营策略；货运市场竞争无序，货运代理良莠不齐，运价水平偏低；地面配套与延伸服务存在诸多不足，严重影响航空货运的时效性和可靠性。这些问题已经成为加快我国航空货运发展的制约因素。

为此，民航总局通过放松管制，以市场化和产业化为导向，通过完善配套政策与措施<sup>41</sup>，加快航空货运发展，这些政策措施包括：放宽国内航空货运市场准入。鼓励发展全货运航空公司，对全货运航空公司和客运航空公司实行分类管理，在符合安全规章的前提下，调整全货运航空公司审批设立的经济条件。鼓励建设货运枢纽，选择天津、上海、广州、深圳、武汉、昆明机场在货运枢纽建设方面先行一步，鼓励航空公司在上述机场设立国内货运基地。改革对国内货运航线和航班审批管理办法，航空公司在经营许可证规定的范围内经营国内定期和不定期货运航线和航班，实施报民航总局或地区管理局备案机制。调整购租飞机审批管理办法，对货运飞机进口放宽审批条件、简化审批程序。在对国内航空货运价格实行政府指导价的基础上，进一步完善国内航空货运价格

体系。国家有关部门依据国内航空货物运输的成本情况、市场供求状况以及社会承受能力,确定国内航空货物运价基准价及最高上浮幅度,在规定幅度内,航空运输企业可自行制定具体运价并对外公布。国家有关部门在加强国内航空货运价格监管方面,重点查处低价竞销行为、暗扣销售行为、非法代单销售行为和货运乱收费行为。此外还包括放宽机场地面服务市场准入,推行航空货运管制代理人制度试点,建立非盈利性质航空货物运输公共信息系统等。

### 三、改革基金和机场建设费征收办法

国务院批准的民航体制改革方案中要求,民航要建立航线资源有偿使用制度。为加强民航基础设施建设基金的征收和使用管理,民航总局会同财政部、国家发展改革委按航线资源有偿使用原则,制定了新的民航建设基金征缴办法<sup>42</sup>,并经国务院批准,财政部正式发布实施。民航基金征收标准按照航线类别、飞机最大起飞全重分别确定,其中航线划分为三类,飞机最大起飞全重分为四个等级。凡在我国境内注册设立的航空运输企业,使用国家航线资源从事商业客货运输业务,均需缴纳民航基金。同时,为鼓励和支持支线航空运输发展,支线飞机运营支线航线的,基金征收标准减半征收。民航基金专项用于民航安全、空管、机场、科教、信息等基础设施建设。该《办法》自2004年4月1日起实施。

为减化乘机手续,提高机场运营效率,民航总局、财政部对机场管理建设费的征收方式进行了改革<sup>43</sup>。从2004年9月1日起旅

客在中国境内机场乘坐国内、地区和国际航班,不再在机场购买“机场费”,而是由旅客在购买机票时一并购买。“机场费”在机票价外单列,并向实际承运人征缴。旅客在办理退票时,航空公司及销售代理机构应随票款一并全额退付旅客已缴纳的机场建设费。

#### **四、推进机场特许经营权改革试点**

从世界民航业发展的规律看,管理型应是大型机场运营模式的发展方向。为引导我国机场从直接经营型向管理型转变,建立公平、公正的民用航空市场环境,2004年民航总局决定选择北京、上海、厦门和深圳机场开展机场特许经营试点工作<sup>44</sup>,探索进一步理顺机场各运营主体关系,建立公平、竞争、有序的经营环境。

#### **五、维护消费者权益**

国家利益、公众利益和企业利益并重是民航体制改革后,民航行业管理的重要思路之一。为了落实以人为本,推进全面、协调和可持续的发展,促进航班正常率的提高,妥善处理航班延误,民航总局发布了关于国内航空公司因自身原因造成航班延误给予旅客经济补偿的指导意见<sup>45</sup>,并自2004年7月1日起试行。“指导意见”要求航空公司对因自身原因造成的航班延误,除按照《中国民用航空旅客、行李国内运输规则》的有关规定,做好航班不正常情况下的服务工作之外,还应根据航班延误的不同时间,对旅客进行经济补偿。具体的补偿方法和方案由各航空公司在此原则下根据各自的情况制定。鼓励航空公司将航班延误后的经济补偿办法纳入对旅客的服务承诺之中。对由于天气、突发事件等不可抗拒原

因导致的航班延误,航空公司应坦诚和及时向旅客做好告知和解释工作,妥善做好延误旅客的各项服务工作。

## 六、完善市场准入规则

改革开放后,国务院和民航总局先后发布了《国务院关于开办民用航空运输企业审批权限的暂行规定》、《关于开办民用航空运输企业审批程序的通知》、《开办航空运输企业审批基本条件和承办程序的通知》。但随着我国社会和经济的发展,经济环境和法律环境都发生了很大的变化,适应新形势的要求,民航加快了规范公共航空运输企业经营许可的法规建设。2004年12月16日颁布并于2005年1月15日施行的《公共航空运输企业经营许可规定》<sup>46</sup>,侧重在公共航空运输企业设立的经济性条件,对设立公共航空运输企业的注册资本最低限额、航空器数量以及申请所需提交的手续做出了要求。规定了经营许可证的变更、注销和换发的条件、程序。明确了公共航空运输企业经营许可与运行许可的关系,公共航空运输企业在取得经营许可证后,需按规定完成运行合格审定,经审定合格后方可投入航线航班运营。考虑到民航业的特殊性,规定要求成立公共航空运输企业需经过筹建认可阶段。

根据国务院批准的民航改革方案和《国务院关于第三批取消和调整行政审批项目的决定》(国发[2004]16号)的要求,改变民航销售代理行政审批管理方式,改由行业协会认可资格。在修改相应规章和筹备设立行业协会的过渡期内,为贯彻落实《行政许可法》,切实做到依法行政,下发了《关于加强民航空运销售代理

审批管理工作的通知》，以规范和加强过渡期内航空运输销售代理的行政审批工作<sup>47</sup>。

结合贯彻《行政许可法》，2004年民航总局分别颁布了《通用航空经营许可管理规定》<sup>48</sup>和《非经营性通用航空登记管理规定》<sup>49</sup>，规范通用航空市场的管理。

2004年12月2日颁布的《通用航空经营许可管理规定》共分为六章49条，分别对通用航空经营许可的条件、程序、变更、终止、管理，以及监督检查做出了规定。针对航空俱乐部发展的实际情况，在规定的增加了航空俱乐部的设立条件等相关内容，对航空俱乐部的设立与管理予以规范。根据通用航空经营项目要求的技术条件难易程度、经营项目的重要性及复杂性等因素，在甲类通用航空经营项目中增加了私用或商用飞行驾驶执照培训、直升机引航作业、航空器执管业务、出租飞行、通用航空包机飞行。新规定体现了放宽经济准入的思路，取消了筹建通用航空企业申请人要报经所在地人民政府或其所属国家主管部门同意的要求；取消筹建阶段出具验资机构的验资证明的要求；放宽了通用航空企业的经营范围，允许跨地区在全国范围内经营；简化了有关审批程序，充分发挥民航地区管理局的职能，乙、丙类通用航空企业和航空俱乐部全部由民航地区管理局审批发证，加快审批速度，方便了申请人。该《规定》自2005年1月2日起施行。

2004年10月12日颁布的《非经营性通用航空登记管理规定》规范了对使用民用航空器开展不以营利为目的通用航空飞行

活动的管理。根据“简化程序,方便办理,提高行政管理效率”的原则,考虑到民航两级管理机构的职责分工,在非经营性通用航空活动登记工作中实行分级管理,即民航总局负责全国范围内从事非经营性通用航空活动登记情况的汇总工作,各民航地区管理局负责受理所辖区域内非经营性通用航空活动的登记和管理工作。该《规定》自2004年11月12日起施行。

## 七、加强市场监管

航空集团公司所属的航空运输企业在航空运输中,实行“统一”运营是适应航空集团重组的必然要求。统一运营涉及企业名称、企业两字代号及其所经营的航班号、企业的客票及货运单、企业的服务标志(字号)、企业的经营范围和企业的安全生产责任(包括空防安全责任)。但在实行“统一”运营的过程中,有些企业片面从自身经营需要出发,忽视国家法律、法规的基本要求,淡化了企业法人的主体地位,扭曲了企业应当“统一”的内容、范围;导致企业的法定责任模糊,消费者的知情权、选择权受到损害,政府的监管对象和监管方式移位。为此,民航总局要求<sup>50</sup>空运企业间在实行统一运营中,其法定名称不得相互混用。法人企业之间不得相互替代或统一混用两字代号。不允许空运企业之间相互混用或统一适用一家企业的客票及货运单。每一独立法人企业的经营范围及其航线经营许可不得在不同法人企业之间混用。企业的服务标志、字号具有企业财产权属性,一经注册登记,具有排他的专有使用权,企业转让或许可其他企业使用其注册服务标志,应当签

订相关合同并报民航总局核准。空运企业新设或重组、改制、改造,必须加强运行合格审定工作。并要求对现已实行或正在施行统一运营的空运企业,2005年第三季度前需按要求补充和完善相应手续,否则将做出相应的处理。

## 八、加强行业统计管理

真实完备的行业数据信息是实施行业有效监管的基础。为保证统计资料的准确性,强化统计服务,提高统计工作质量,针对民航体制的变化,民航总局对统计管理办法进行了修订<sup>51</sup>。修订后的办法对专业统计调查项目作了较大修改,增加了地区管理局拟定专业统计调查项目的职责,专业统计调查项目实施改为报国家统计局批准实施,并且增加遇发生重大事件或其他不可预料的情况,依据法律法规规定或经国家统计局批准,可在原定调查项目以外进行临时性统计调查的规定。修订后的规章明确了民航行政机关统计机构应当充分利用可以公开的统计信息,为社会公众服务,民航企事业单位在统计制度规定之外提供统计咨询,符合国家有关规定的,可以实行有偿服务。修订后的规章也对统计报表进行了调整。该《办法》于2004年12月12日颁布,自2005年1月11日起施行。

## 尾注：

- <sup>1</sup>《关于民航体制改革工作的总结报告》民航总局[2004]138号
- <sup>2</sup>《关于中国联合航空公司重组的批复》民航政法函[2004]851号
- <sup>3</sup>《关于陕西机场管理集团公司与宁夏机场集团有限公司联合重组的批复》民航政法函[2004]667号
- <sup>4</sup>《关于同意四川航空集团公司托管万州机场的批复》民航政法函[2004]768号
- <sup>5</sup>《关于改革民航财务管理体制、全面实施部门预算管理的通知》民航规财发[2004]40号
- <sup>6</sup>《关于印发〈民航总局党委关于贯彻落实党的十六届三中全会精神若干问题的决定〉的通知》民航党发[2004]2号
- <sup>7</sup>《关于中美就扩大航空运输市场准入达成协议的报告》民航总局[2004]124号
- <sup>8</sup>1、《关于转发〈国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定〉的通知》民航政法发[2004]125号  
2、《关于公布法律行政法规设定的民航总局行政许可项目目录的通知》民航政法发[2004]155号  
3、《关于公布法律行政法规设定的民航总局非行政许可审批项目目录的通知》民航政法发[2004]156号
- <sup>9</sup>《民航总局贯彻〈国务院关于加强安全生产工作的决定〉的实施意见》民航安发[2004]144号
- <sup>10</sup>《民航总局关于进一步加强航空安全工作的决定》民航安发[2004]194号
- <sup>11</sup>《一般运行和飞行规则》(CCAR-91)中国民用航空总局令第120号
- <sup>12</sup>《中国民用航空危险品运输管理规定》(CCAR-276)中国民用航空总局令第121号
- <sup>13</sup>《关于运输属于危险品类急需航材有关问题的通知》民航飞发[2004]168号
- <sup>14</sup>《外国公共航空运输承运人运行合格审定规则》(CCAR-129)中国民用航空总局令第127号
- <sup>15</sup>《关于加强外国航空公司运行监管工作的通知》民航飞发[2004]126号
- <sup>16</sup>《民用航空器驾驶员学校合格审定规则》(CCAR-141)中国民用航空总局令第135号
- <sup>17</sup>《飞行训练中心合格审定规则》(CCAR-142)中国民用航空总局令第128号
- <sup>18</sup>《关于对独联体货包机进行运行合格审定的若干问题通知》民航飞发[2004]104号
- <sup>19</sup>《民用航空器驾驶员、飞行教员和地面教员合格审定规则》(1996年8月1日发布,2002年10月21日第一次修订,2004年12月16日第二次修订)(CCAR-61R2)中国民用航空总局令第137号
- <sup>20</sup>《民用航空签派员执照管理规则》(CCAR-65FS-R1)中国民用航空总局令第136号
- <sup>21</sup>《关于民用航空客舱乘务员资格管理若干问题的通知》民航飞发[2004]82号
- <sup>22</sup>《关于合格证持有人使用非所属训练机构进行客舱乘务员训练问题的咨询通告》AC-121-00
- <sup>23</sup>《民航航空器维修人员技能培训大纲》AC-145-13
- <sup>24</sup>《通用航空飞行人员执照和训练的管理》AC-61FS-008
- <sup>25</sup>《中国民用航空总局关于修订〈中国民用航空人员医学标准和体检合格证管理规则〉(CCAR-67FS)的决定》中国民用航空总局令第125号

- <sup>26</sup>《正常类、实用类、特技类和通勤类飞机适航标准》(CCAR-23R3)中国民用航空总局令第132号
- <sup>27</sup>《民用航空化学产品适航规定》中国民用航空总局令第131号
- <sup>28</sup>《民用机场建设管理规定》中国民用航空总局令第129号
- <sup>29</sup>《关于下发〈国家民用航空安全保卫规划〉(试行)的通知》民航公发[2004]72号
- <sup>30</sup>《关于进一步加强民航空防安全工作的通知》民航公发[2004]174号
- <sup>31</sup>《民航总局、公安部关于发布〈关于维护民用航空秩序保障航班正常运行的通告〉的通知》民航公发[2004]205号
- <sup>32</sup>《民用航空安全检查设备的使用许可程序规定》AP-339SB-003
- <sup>33</sup>《民航总局关于进一步加强民航空管工作有关问题的意见》民航人发[2004]44号
- <sup>34</sup>《平行跑道同时仪表运行管理规定》中国民用航空总局令第123号
- <sup>35</sup>《民用航空使用空域办法》(CCAR-71TM)中国民用航空总局令第122号
- <sup>36</sup>《关于印发〈中国民航空中交通管制突发事件处置规定〉的通知》民航空发[2004]71号
- <sup>37</sup>《区域导航飞行程序实施暂行规定》民航空发[2004]9号
- <sup>38</sup>《民用航空器飞行事故征候标准》
- <sup>39</sup>《民用航空不安全事件的处置程序》MD-AS-2004-01
- <sup>40</sup>《民航国内航空运输价格改革方案》中华人民共和国国家发展和改革委员会 中国民用航空总局公告2004年第48号
- <sup>41</sup>《关于加快发展国内航空货运若干政策措施的意见》民航运发[2004]28号
- <sup>42</sup>1、《财政部关于印发〈民航基础设施建设基金征收使用管理暂行办法〉的通知》财综[2004]38号
- 2、《关于印发〈民航基础设施建设基金征收实施细则〉的通知》民航规财发[2004]94号
- <sup>43</sup>1、《财政部 民航总局关于改革民航机场管理建设费征收管理方式等有关问题的通知》财综[2004]51号
- 2、《关于改变民航机场管理建设费征收方式的通知》民航规财发[2004]109号
- <sup>44</sup>《关于在部分机场开展特许经营试点工作的通知》民航机发[2004]164号
- <sup>45</sup>《民航总局关于国内航空公司因自身原因造成航班延误给予旅客经济补偿的指导意见(试行)》民航运发[2004]106号
- <sup>46</sup>《公共航空运输企业经营许可规定》中国民用航空总局令第138号
- <sup>47</sup>《关于加强民航空运销售代理审批管理工作的通知》民航运发[2004]110号
- <sup>48</sup>《通用航空经营许可管理规定》中国民用航空总局令第133号
- <sup>49</sup>《非经营性通用航空经营许可管理规定》中国民用航空总局令第130号
- <sup>50</sup>《关于印发〈关于规范公共航空运输企业间实行“统一”运营行为的管理办法〉的通知》民航运发[2004]95号
- <sup>51</sup>《中国民用航空统计管理办法》(CCAR-241)中国民用航空总局令第134号