



中国民用航空总局

2005 年度 中国民用航空政策报告

目 录

第一部分 改革与开放	(1)
一、理顺行政管理机构设置和职责,进一步深化改革	(1)
二、积极稳妥地实施对外开放,促进国际航空运输发展	(2)
1、促进国际航空运输发展	(2)
2、进一步向港澳开放内地民航市场	(3)
第二部分 法制和科技建设	(3)
一、法制建设	(3)
二、科技振兴计划	(7)
第三部分 安全监管	(7)
一、飞行标准和适航管理	(8)
1. 航空器运营人运行合格审定	(8)
2. 飞行模拟设备的鉴定和使用	(9)
3. 航空器维修单位和航空器维修培训机构管理	(9)
4. 油料适航管理	(10)
5. 规范航空承运人外站签派服务代理工作	(10)
二、专业技术人员管理	(11)
1. 规范飞行人员流动	(11)
2. 航空器维修人员执照管理	(13)
三、航空安全信息管理	(13)
四、机场安全管理	(14)
五、空中交通管理	(15)
六、空防安全和保安	(16)
第四部分 经济管理	(17)
一、放松和规范市场准入	(17)
二、加强和改进宏观调控	(19)
1. 改进航班时刻管理	(19)

2. 建立财经信息采集制度	(19)
3. 规范民航企业机场联合重组	(20)
4. 调整价格收费政策,促进行业健康发展	(20)
三、促进支线航空运输发展	(21)
四、加强航班正点工作	(22)
第五部分 民航北京奥运会行动计划	(22)
尾注	(24)

2005 年度中国民用航空政策报告

第一部分 改革与开放

一、理顺行政管理机构设置和职责,进一步深化改革

为进一步理顺民航总局、地区管理局和监管办之间的工作关系,明确各级行政机构行业管理工作职责,提高行业监管水平,2005 年,民航总局作了大量调研工作,本着“权责明确,利于监管”的原则,细划了三级机构行政管理职责分工¹;为更有效的开展行业监管工作,取得中编办的支持,明确了七个地区管理局所在省(区、市)监管办的机构设置,也即分别设立民航北京、辽宁、上海、广东、四川、陕西、乌鲁木齐 7 个安全监督管理办公室;并将民航天津、河北、山西、吉林、安徽、福建、江西、河南、湖南、广西、重庆、贵州、宁夏、青海等 14 安全监督管理办公室升格为副司局级单位;调整后,民航安全监督管理办公室由 26 个增加为 33 个²。同时进一步修改完善民航监察员管理制度³,细划监察员证件的类别,明确监察员职责和权限,明确监察员取证条件,建立监察员培训和管理制度。

2002 年至 2004 年的民航改革,使全行业进一步呈现持续、快速、健康、协调发展的态势,但影响民航发展的深层次矛盾和问题

没有完全解决,新的矛盾和问题也在不断出现。无论在政府管理层面、行业组织层面还是企业经营层面依然存在与民航快速发展不相适应的矛盾。继续深化改革,为行业发展提供体制和机制保障依然是今后一段时期保证行业发展的必要工作。2005年,民航总局就深化改革问题进行了深入的调研,全行业也开展了深入的讨论,在此基础上,民航总局初步制定了《深化民航改革指导意见》,提出了“十一五”期间全行业进一步深化改革的指导思想,改革内容、思路、措施。

二、积极稳妥地实施对外开放,促进国际航空运输发展

1、促进国际航空运输发展

继续按照“积极、有序、渐进、有保障”的原则,在推进双边航空关系的基础上,以我与东盟航空运输安排框架为试点,启动区域/多边航空运输安排机制,全方位发展民航对外关系。

为解决我国国际航空运输存在的总量规模偏小、航线分布不均、枢纽港建设和配套措施滞后以及国际竞争力不强等制约因素,2005年民航总局出台了促进我国国际航空运输发展的一揽子指导政策⁴。包括:实施分阶段开放我国航空运输市场、优先开放国际航空货运市场、支持中西部和东北地区发展国际航空运输、促进门户枢纽机场建设的政策;建立公平、公正、公开的定期国际航班经营许可申请和审批机制,改革定期国际航班加班和包机的审批制度;设立国际航空运输发展特殊风险财政机制,鼓励和扶持航空公司开辟市场需求少且是国家外交需要的国际航线;建立和完善

航班时刻管理、全球分销系统管理、机场地面服务等领域的法规建设；配套实施推进国际航空运输简化手续工作、推广电子客票、协调降低有关环节税费等措施。同时民航总局成立了“促进国际航空运输发展领导小组”，改革和协调国际国内航空运输发展政策，负责各项政策措施的落实；明确了各地区管理局国际航空运输市场监管的职能。

2、进一步向港澳开放内地民航市场

在内地与港、澳地区更紧密经贸关系安排(CEPA)框架下，允许香港、澳门服务提供者以跨境交付、合作、合资或独资形式提供中小机场委托管理服务，合同有效期不超过20年；允许香港、澳门服务提供者以跨境交付、境外消费、合作、合资或独资形式提供机场管理培训、咨询服务；允许香港、澳门服务提供者以合资或独资形式在内地提供代理服务、装卸控制和通信联络及离港控制系统服务、集装设备管理服务、旅客与行李服务、货物与邮件服务、机坪服务、飞机服务等七项航空运输地面服务⁵。在2005年的CEPA第三阶段磋商中，向港澳服务提供者进一步开放了航空运输销售代理业，允许港澳服务提供者在内地设立合资、合作航空运输销售代理企业，注册资本要求与内地企业相同。

第二部分 法制和科技建设

一、法制建设

2005 年民航继续加大规章立、改、废的工作力度。截至 2005 年底完成审改的规章 32 部,其中发布 20 部,为历年来数量之最。同时,全面清理了 2005 年以前的现行有效规章和规章性文件,废止了 20 部规章和 20 件规章性文件⁶。

废止的规章是:中国民用航空飞行签派工作细则(1990 年 5 月 26 日民航局令第 4 号发布)、单方经营中国大陆与台湾间民用航空运输补偿费的规定(1990 年 7 月 6 日民航局令第 10 号发布)、民用航空机场停车场建设和管理暂行规定(1990 年 7 月 21 日民航局令第 11 号发布)、民航局关于对航空运输服务方面罚款的暂行规定(1990 年 7 月 29 日民航局令第 12 号发布)、中国民用航空机场生产统计实施办法(1990 年 12 月 10 日民航局、国家统计局令第 16 号发布)、中国民用航空卫生工作规则(1991 年 9 月 5 日民航局令第 21 号发布)、全民所有制民航企业转换经营机制实施办法(1993 年 3 月 11 日民航总局令第 32 号发布)、雇用外籍飞行人员从事公共航空运输飞行的暂行规定(1993 年 6 月 8 日民航总局令第 33 号发布)、民用机场运营管理暂行办法(1993 年 7 月 13 日民航总局令第 34 号发布)、民用机场工程设计管理规定(1995 年 8 月 26 日民航总局令第 42 号发布)、民用机场工程施工许可证管理规定(1995 年 8 月 26 日民航总局令第 43 号发布)、民用机场工程建设监理规定(1995 年 8 月 26 日民航总局令第 44 号发布)、中国民用航空内部审计工作规定(1996 年 9 月 19 日民航总局令第 54 号发布)、民用航空器运行适航管理规定(1997 年 1 月 6 日民航总

局令第 60 号发布)、民用航空企业规范化基础管理规定(1997 年 1 月 15 日民航总局令第 62 号发布)、民用航空维修技术人员学校合格审定规定(1997 年 7 月 28 日民航总局令第 63 号发布)、中国民用航空快递业管理规定(1998 年 1 月 13 日民航总局令第 73 号发布)、中国民用航空飞行人员训练管理规定(1998 年 7 月 3 日民航总局令第 77 号发布)、公共航空运输承运人运行合格审定规则(1999 年 5 月 5 日民航总局令第 83 号发布)、中国民用航空总局关于修订《公共航空运输承运人运行合格审定规则》的决定(2000 年 7 月 18 日民航总局令第 92 号发布)。

废止的规范性文件是:中国民用航空领航条例(1980 年 7 月 12 日民航局发布实施)、中国民用航空专业飞行工作细则(1981 年 1 月 28 日民航局发布实施)、中国民用航空局关于租用外国飞机和直升机以及雇佣外籍飞行(技术)人员在中国飞行的有关规定(1984 年 12 月 26 日[85]民航局字第 004 号发布实施)、中国民用航空直升机近海飞行规则(1985 年 5 月 8 日民航局发布实施)、直升机吊挂飞行暂行规定(1986 年 4 月 30 日[86]民航局字第 146 号发布实施)、关于提高国内行李赔偿额和临时生活补偿额的通知(1986 年 8 月 2 日[86]民航局字第 262 号公布,1986 年 9 月 1 日起实施)、中国民用航空油料工作条例(1986 年 8 月 8 日[86]民航局字第 272 号公布,1987 年 1 月 1 日实施)、关于不准货机载运旅客的通知(1986 年 10 月 15 日[86]民航局字第 351 号发布实施)、航空公司航行资格审定规则(1986 年 11 月 12 日民航局发布实施)、

关于下放不正常航班旅客地面服务费用标准的通知(1987年8月19日[87]民航局字第282号发布实施)、民航系统实施技师聘任制的实施意见(1987年10月13日[87]民航局字338号发布实施)、民航局关于技师考评和聘任试行办法(1988年5月12日民航局发布实施)、民用机场建设行业管理暂行规定(1988年8月22日民航局发[1988]290号发布实施)、民航基本建设项目档案管理细则(1988年11月12日民航局发布实施)、民用航空安全保卫工作规则(1987年9月6日发布实施)、关于民用机场土地使用和管理有关问题的通知(1988年12月29日国家土地局[1988]国土[籍]字第186号发布实施)、中国民航机载农用设备主要技术性能指标暂行规定(1989年1月27日民航局发[1989]31号发布实施)、实施居民身份证查验制度后民航办理乘机的货运手续的有关规定(1989年9月29日民航局发[1989]280号发布实施)、民航机场管理建设费征收管理办法(1996年1月11日民航财发[1996]7号发布实施)、关于地方、部门组建民用机场管理机构的暂行规定(民航局发[1989]383号)。

民航行政执法制度建设取得进展。2005年民航总局起草了9个行政执法规章和制度⁷,包括民航行政检查工作规则、民航行政许可工作规则、民航行政复议办法、民航行政赔偿实施办法、民航行政执法案卷管理制度、民航行政诉讼应诉程序规定、民航行政机关规范性文件和指导文件制定程序规定、民航行政执法统计办法、民航行政机关政务公开办法。《中国民用航空监察员行政执法手

册》已编写完成,该手册将为行政检查、行政许可、行政处罚工作提供直接帮助,将有力地推动民航三级执法机构的执法工作迈上新台阶。

二、科技振兴计划

2005 - 2010 年,我国民航科教振兴的主要目标是:以党的“十六大”精神和“三个代表”重要思想为指导,落实科学发展观,实施“科教兴业”和“人才强业”战略,构建民航科技创新和人力资源开发体系,实现科学技术是第一生产力和人才资源是第一资源的要求。大力开展民航科技创新活动,在重大工程技术研究等领域实现突破,发展民航科技产业,进一步完善民航信息系统;通过深化教育改革,优化教育结构,建立现代化民航教育、培训体系,为我国民航改革发展培养和输送高素质的各类人才;努力促进我国民航强国战略目标的全面实现和国际竞争力的大幅提升。为此,2005 年民航制定颁布了 2005 - 2010 年科教振兴行动计划⁸。该计划分九个方面共 40 条,包括实施科技、教育、培训、人才四大建设工程与依法管理、制度创新、科学发展、对外开放、保证投入五大保障措施。

第三部分 安全监管

2005 年是“十五”时期的最后一年,民航继续加大安全方面的立法力度,夯实安全基础,新制定颁布的安全规章涉及运行合格审

定、专业人员执照、安全信息管理以及机场使用许可等多方面；此外，针对安全方面出现的新情况、新问题，及时出台相关政策。全行业安全生产保持了平稳态势，飞行事故征候万时率 0.40，万架次率 0.68，实现了航空运输安全年。“十五”期间，全行业每百万飞行小时重大事故率为 0.29，比“九五”期间下降了 55%，好于世界平均水平。

一、飞行标准和适航管理

1. 航空器运营人运行合格审定

颁发运行合格证和运行规范的目的是提高各类航空运营人的安全运行水平。按照民用航空器运行规章体系的规划，航空器运行规章主要由《一般运行和飞行规则》(CCAR-91 部)、《小型航空器商业运输运营人运行合格审定规则》⁹ (CCAR-135 部)和《大型飞机公共航空运输承运人运行合格审定规则》¹⁰ (CCAR-121 部)组成。这三部规章按照不同航空运营人使用的民用航空器类型和运行类别进行划分，而与持有的经营许可证的类别(即公共航空运输企业或者通用航空企业经营许可证)没有对应关系。其中 CCAR-91 部是基础规章，适用于所有在我国空域内运行的民用航空器，而 CCAR-121 部和 CCAR-135 部是在 CCAR-91 部的基础上，对大型飞机公共航空运输承运人和小型航空器商业运输运营人提出的更高运行标准。CCAR-135 部适用于旋翼机、单发航空器和起飞全重较小或者载运能力较低的多发航空器的运输飞行，CCAR-121 部则适用于除此之外的起飞全重较大或者载运能

力较强的多发飞机的运输飞行。

2. 飞行模拟设备的鉴定和使用

近年来随着我国民航的发展,飞行训练方面已具规模,鉴于原使用的飞行模拟设备鉴定标准虽然可以满足国际民航组织的最低要求,但与发达国家的标准存在差距,为推动我国民用航空训练与国际接轨,提高我国民航飞行机组成员的训练质量,2005年民航制订并颁布了新的飞行模拟设备的鉴定和使用规则¹¹。新规则旨在规范对飞行模拟设备进行鉴定和持续监督检查,保证飞行模拟设备的管理和使用达到并持续保持规定的等级和相应飞行模拟设备鉴定性能标准,确保飞行模拟设备在飞行机组成员进行训练、检查或获取飞行经历中发挥重要的作用。要求凡是使用或提供为中国民用航空飞行机组成员进行满足规章要求的训练、检查和获取近期飞行经历的飞行模拟设备的任何人应当遵守该规则的规定。

3. 航空器维修单位和航空器维修培训机构管理

民用航空器维修单位合格审定最早于1988年颁布,并分别在1993年和2001年进行了修订,2005年又进行了一次修订¹²,主要是为符合行政许可法的要求,以及解决近几年规章实施以来出现的一些新问题。这次修订的主要内容包括增加维修人为因素、自制件和工作时间的定义;明确维修许可证的申请受理、审查和批准的有关期限;民航总局与香港民航处、澳门民航局的维修合作安排作为特殊批准的一种方式单独列出;明确了异地维修的具体限制;增加了劳动保护的相关要求;增加供应商的评估和入库检验要求;

增加人员体检要求,明确具体培训要求,增加维修管理和支援人员的要求;增加了培训大纲的要求;增加对维修人员工作时间限制的要求;对处罚的名称和设定根据行政处罚法进行了调整;增加国内维修单位工作单和维修记录可使用英文的有关规定和限制。

2005年颁布的民用航空器维修培训机构合格审定规定¹³适用于为取得民用航空器维修人员执照的人员提供培训的机构的合格审定及其监督检查。该规定确定了培训机构的管理部门和管理形式;明确了培训机构类别及专业划分;制定了申请受理、审查、批准的时限要求;制定了维修培训机构的合格审定要求。

4. 油料适航管理

民用航空油料包括航空燃油、航空润滑油、航空润滑脂、航空特种液及添加剂等。航空油料的质量直接关系到航空器的安全。近几年,随着国内民用航空油料市场逐步开放,越来越多的油料供应企业进入民用航空油料供应市场,加强对油料牌号和供油质量保证系统的政府审查和监管成为民航行业监管部门的关注重点之一。2005年,民航从法规角度建立了民航油料适航管理体系¹⁴。凡在中华人民共和国境内从事民用航空油料储运、检测并为民用航空器提供加注油服务的,具有法人资格的组织或机构,或经其书面授权从事上述活动的组织或机构,应当根据要求取得适航批准书。为民用航空油料储运、加注、监控等活动提供检测服务的组织或机构应取得民用航空油料检测单位批准函。

5. 规范航空承运人外站签派服务代理工作¹⁵

1998年3月5日民航总局试行《民用航空飞行签派服务代理工作管理规定》，要求各航空公司在外站选择经审定合格的签派服务代理人提供服务，民航地区管理局负责对辖区内的代理人进行资格审定。随着航空公司机队的扩大，这种做法导致了有些航空公司通过签订协议完全将签派放行责任交给了代理部门，失去了对飞行运行的签派放行和控制权等问题。鉴于《公共航空承运人运行合格审定规则》(CCAR-121部)已明确了航空承运人的运行控制责任，对于外站运行，航空承运人可以直接派送合格的人员到外站完成运行控制工作，也可以通过签订协议委托代理机构或人员将飞行资料传递给机组。委托他人为机组提供服务是航空承运人的内部行为，代理人的行为视为航空承运人的行为，航空承运人应当对代理人的行为负责。因此，从2005年7月1日起，民航废止了《民用航空飞行签派服务代理工作管理规定(试行)》。有关运行控制和签派放行工作严格按照121部实施，航空公司在外站委托签派服务代理的名称改为“外站航务服务”。

二、专业技术人员管理

1. 规范飞行人员流动

随着近几年民航业的快速发展以及一批新的航空公司进入市场，飞行员短缺现象日益突出。为进一步规范民航飞行人员流动管理，保证飞行队伍稳定，确保飞行安全，民航总局会同人事部、劳动部、国资委和国务院法制办认真研究，及时出台指导政策，规范飞行人员流动¹⁶。要求对招用其他运输航空公司在职飞行员的，

应当与飞行员所在单位进行协商并达成一致,参照 70 - 210 万元 的标准向原单位支付费用。在确定具体补偿费用标准时,原则上以飞行人员初始培养费 70 万元为基数,从飞行员参加工作开始,综合考虑后续培养费用,以年均 20% 递增计算补偿费用,最高计算 10 年,即最高补偿费用为 210 万元。45 岁以后再从 210 万元开始,以 70 万元为基数,以年均 20% 递减计算补偿费用。航空企业招用其他通用航空企业在职飞行人员的,根据现行通用航空企业招收录用培训飞行人员的实际费用情况,参照 50 - 110 万元 的标准向原单位支付费用,即以初始培养费用 50 万元为基数,按年均 15% 递增计算补偿费用,最高计算 8 年,最高补偿费用为 110 万元。40 岁以后再从 110 万元开始,以 50 万元为基数,按年均 15% 递减计算补偿费用。对飞行安全上发生问题的飞行人员,在问题处理过程中,未经用人单位同意,不得调离。对因政治、组织纪律、飞行作风、安全事故、技术等原因被停飞的飞行人员,必须经民航总局批准后,才能在运输航空公司恢复飞行。此外,还要求:要加强航空运输企业的劳动合同管理,建立健全有关规章制度;要进一步深化工资分配制度改革,工资分配向一线飞行人员倾斜;要进一步完善飞行人员的飞行准入和资质管理;加大民航飞行人员的培养力度,探索建立飞行人员市场化的培养机制,探索建立多渠道、多层次、多元化的飞行人员市场化培养途径。

在规范国内飞行人员流动的同时,适应各航空公司雇佣外籍飞行员越来越多的情况,民航及时出台相关政策加强外籍飞行员

参加中国航空单位飞行的管理工作¹⁷。规定申请参加中国航空单位飞行运行的外籍驾驶员,如运行期限超过 120 个日历日,必须按照《民用航空器驾驶员、飞行教员和地面教员合格审定规则》(CCAR-61)第 93 条规定取得中国民航总局颁发的相应航空器驾驶员执照;参加航空单位商业飞行运行期限不超过 120 个日历日的外籍驾驶员可以按照 CCAR-61.95 条办理外籍航空器驾驶员执照认可证书。

2. 航空器维修人员执照管理

原《民用航空器维修人员执照管理规则》是 2001 年 12 月发布,2003 年 1 月 1 日施行的。这次修订¹⁸是为满足《行政许可法》的要求和解决实行中存在的问题,涉及的主要内容是:取消了上岗资格的定义;明确了执照或资格证书的申请、受理和颁发的有关期限;增设维修人员执照/修理人员执照基础部分申请人经历的满足条件;增加基本技能考试要求;明确了获得机型 I、II 类签署人员具有的权利;增加管理人员资格证书持有人的续签条件;明确执照考试要按照考试大纲的要求进行;对《航空器部件项目通用代码表》进行了修订和补充。

三、航空安全信息管理

航空安全信息是指与民用航空器飞行事故、民用航空地面事故、民用航空器飞行事故征候和其他不安全事件¹⁹有关的信息。安全信息是研究事故原因、发现安全隐患和制定安全措施的依据。为此,2005 年民航正式颁布了安全信息管理规定²⁰,统一了信息报

告表格、明确了安全信息的报告程序和信息发布相关制度²¹。同时,也通过发布航空安全指令,加强对外国航空公司飞机在我国境内发生不安全事件的管理²²,建立涉及外航不安全事件的报告程序及管理办法。

四、机场安全管理

2005年民航重新制定的《民用机场使用许可规定》²³以机场使用许可管理为中心内容,规定了民用机场开放使用的初始条件,并对达到条件要求的以许可证制度加以管理。规定也对机场管理机构,民用机场使用许可证的申请、变更和换发,机场手册内容,机场名称,设立国际机场事宜等做出了明确规定。

民用机场专用设备管理工作是机场安全运行的基础之一。机场专用设备担负特种作业功能,属特殊产品,其安全性和适用性对飞行安全、机场运行安全具有直接的影响。早在1991年民航就制定了《民航特种车辆、地面专用设备生产许可证管理暂行规定》,2005年,民航对该规定进行了修订,并更名为《民用机场专用设备使用管理规定》²⁴。这次修订将管理方式转变为“使用管理”,以使用许可证为手段控制设备的行业准入;重新规范了机场专用设备范围;强化了产品检测环节,以全面模拟试验替代真实的试运行;对产品检测环节做出进一步规范,完善产品检测体系;明确提出民航用户对保障设备安全适用性的责任;增加对进口产品的发证管理。

鸟击造成的飞行事故征候已经成为当前机场安全运行中的一

个突出矛盾,2005年民航再次要求各机场要完善、补充鸟害防治工作计划²⁵,在2005年务必完成各机场附近区域的生态环境调研报告,同时要因地制宜地采用多种安全、有效的驱鸟方式综合防治鸟害。同时,明确机场围界以内,飞机起飞阶段高度100米以内或进近阶段高度60米以内的区域为机场鸟害防治工作“责任区”。也明确了机场、航空公司和空管部门在机场鸟害防治工作的职责。

五、空中交通管理

为进一步提升空管部门、航空公司和机场各运行保障单位的运行管理效率和安全水平,2005年民航在民航空中交通管理部门、航空运输企业和机场公司之间建立了运行协调决策体制²⁶。明确了各成员单位职责和工作程序,通过专用电视电话会议系统采用定期运行协调会议、不定期协调会议和应急协调会议等多种形式开展协调工作。为及时、高效地协调、解决运行过程中出现的矛盾和问题,科学、合理地利用有限的航空资源打下了良好基础。

民用航空气象工作是空管工作的重要组成部分,其基本内容包括探测、收集、分析和处理气象资料,制作发布航空气象产品,及时、准确地提供民用航空活动所需的气象情报。为规范民用航空气象工作,民航对1990年颁布的中国民用航空气象规则进行了修订²⁷,加强对民航气象工作的统筹规划,实现航空气象台的合理布局,实现资源共享,统一气象技术标准,从而进一步提高航空气象工作的总体水平。

气象探测提供的情报和资料,是天气预报和气象服务工作的

基础。为了保证民用航空气象探测环境符合探测要求,确保航空气象探测信息具有代表性、准确性和比较性,2005年颁布的《民用航空气象探测环境管理办法》²⁸规定了航空气象探测环境的要求(条件);航空气象探测环境的申请、审批程序和时限以及保护航空气象探测环境的内容。

六、空防安全和保安

根据2002年国务院批准的民航体制改革方案,民航从2002年起着手组建民航空中警察队伍,派驻航空公司。为了规范空中警察队伍建设和管理,保证其依法履行保护民用航空器及其所载人员生命财产安全的职责,2005年民航开始试行《空中警察管理规定》²⁹。该规定对空警的职责进行了明确的界定,也规定了空警队伍的组织管理、勤务管理、训练安排等。

为保证民航安全检查措施的有效性和持续性,2005年民航对航空货物安全检查进行了专项整治³⁰,从6月至11月组成检查组对行业内单位对相关法规规章的执行情况和货物运输安全保卫工作管理制度及程序进行了检查,并在条件成熟单位逐步实施航空货运管理代理人制度。

航空保安审计是通过对被审计单位的航空保安系统进行全面检查,保证其满足民航的安全运行要求。根据国际民航组织航空保安审计工作要求,民航也制订了我国的民航保安审计规则³¹,对如何组织和实施保安审计工作进行了规定。

第四部分 经济管理

2005年,民航继续以市场化为导向,改进宏观调控和市场管理,促进统一开放竞争有序的航空运输市场的形成。

一、放松和规范市场准入

随着我国经济的持续快速发展,全社会对航空运输服务量的需求和质的需求同时大幅提高,同时这也为民航业的发展提供了良好的机遇。民航是一个高投入产业,必须解决投资渠道单一,投资数量不足的问题,需要调动各方面的积极性,拓宽投资渠道,增加投入,加快民航企业和机场的发展。对包括民营资本在内的国内资本开放是加快民航业发展的客观要求,也是贯彻落实《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》的要求。民航于2005年开始从资本角度全面放松行业准入³²,鼓励、支持国有、非国有投资主体包括集体企业、私营企业、其他非国有经济组织和个人投资民用航空业;鼓励、支持各种投资主体以独资或参股形式投资经营航空运输、通用航空、航空维修、航空燃油供应、航空地面服务及其他民航相关项目;鼓励、支持各种投资主体以参股形式投资建设和经营机场;为了保持国有经济主导地位,同时明确国航、东航、南航应当国有控股;鉴于机场是垄断部门,明确省会所在地机场和主要旅游地机场应当国有控股。同时,为国内资本进入民航业创造一个良好的公平竞争环境,也为

行业发展奠定一个合理的产业组织结构,对行业内部的相互投资也进行了规范。这一政策不仅进一步调动了地方政府投资民航业的积极性,而且已有相当数量的民营资本开始进入民航业,一个投资经营民航企业、机场的新形势已经出现。

在放松资本准入的同时,民航继续放宽国内航线航班管理³³,减少事前审批,强化事后监管。对国内航线进行分类管理,旅客吞吐量前20位的城市机场之间的航线作为调控航线,实施评审核准管理;另20个旅客吞吐量较大城市机场之间只对非基地公司航线进行调控;其它93个城市机场航线作为非调控航线,由各航空公司自行确定航线航班安排,实行登记备案管理。

在2004年颁布《公共航空运输企业经营许可规定》的基础上,2005年民航又颁发了《公共航空运输企业经营许可管理程序》³⁴,明确对航空运输企业筹建认可、经营许可的申请、受理、审核等方面的管理程序,强化对取得经营许可证的航空公司的持续监督管理,为放松航空运输市场准入进一步创造条件。《公共航空运输企业经营许可规定》、《通用航空经营许可管理规定》和《非经营性通用航空登记管理规定》颁布实施以来,有效地促进和规范了国内各类资本进入民航运输和通用航空领域,截至2005年底,已有奥凯、春秋和鹰联三家民营航空公司获得了经营许可并开始了运营,有七家民营航空公司获得了筹建许可,还有多家正在申请筹建;2005年全国新取得通航航空经营许可证的通用航空企业有14家,同时自行购置小型航空器从事非经营性通用航空活动也

有了很大的发展。

二、加强和改进宏观调控

1. 改进航班时刻管理

航班时刻是民航业的稀缺性资源,它是民航市场资源的直接体现之一,航班时刻的分配与管理直接关系到航空公司和机场的切身利益。因而,航班时刻的管理也是行业监管当局的重要工作之一,是民航管理政策的一个关键性环节。由于我国民航业近年来飞速发展和竞争的加剧,运输总量的急剧上升与机场保障能力、空域容量等限制条件之间越来越不平衡,现行粗放式、经验型的航班时刻分配办法已不能满足需要,亟需研究、设计一个与我国民航发展进程相适应的新办法、新机制。2005年4月民航总局研究出台了《民航航班时刻管理试行办法》³⁵,并开始在华北、华东两地区试点实施。该办法建立了航班时刻的申请、协调、交换和退出机制,并在特别繁忙机场建立由政府、航空公司、机场和有关保障单位共同参加的航班时刻管理委员会,保证航班时刻分配的公平,提高空域、机场可用容量的利用率,创造更高的经济和社会效益。

2. 建立财经信息采集制度

掌握行业财经信息是民航行业主管部门履行行业监管职能的要求,是行业主管部门全面、及时地掌握行业经济运行状况,从而为制定价格收费、航线航班、资金投向等宏观调控政策提供决策支持的要求。随着民航政企脱钩逐步到位,民航行业主管部门对民航企业财经信息的管理,不能再按行政隶属关系提出要求,必须纳

入法律规范。2005年,民航制定规章建立了行业主管部门与企业间新型的财经信息管理制度³⁶。要求民航企业无论隶属关系如何,都要按国家统一会计制度的要求和有关规定向行业主管部门和上级企业报送财务会计报告和其他财经统计信息,并对财经信息的构成、编报、工作组织和提供等整个工作程序做出规范。

3. 规范民航企业机场联合重组

反对和防止垄断,推进公平竞争,是市场经济体制下政府对市场管理的主要职责。因此,民航对民航企业机场联合重组改制进行了规范³⁷,其根本目的是为保证安全和维护公众利益,减少联合重组改制对民航安全和消费者利益可能带来的负面影响。要求民航企业机场的下列行为都需报行业主管部门审批认可,包括:合并、参股、公司制改制、股权重组、分立、公开发行募集股份和股票上市、债权转换股权以及发行可转换为股票的公司债券、所有权经营权转让、承包经营、委托管理、租赁以及其它任何导致民航企业的资产所有者股权结构和经营权发生改变的行为。

4. 调整价格收费政策,促进行业健康发展

由于国际市场油价持续上涨,2005年国内航空煤油价格也相应上调,造成航空公司运输成本明显增加。为适当缓解航空公司成本增支压力,国家价格主管部门与民航相继出台相关政策³⁸,8月份开始降低航油进销差价;落实我国航空公司国际航班使用保税航油有关税收政策。恢复对国内航线旅客运输收取燃油附加(800公里以下航段,每位旅客20元;800公里及以上航段,每位旅

客40元);11月开始对国内货物运输加收燃油附加(每公斤0.2元)。以上政策措施的及时出台,有力地促进了航空运输业的健康发展。

为适应国际航空运输发展的需要,自2005年11月1日起,调整在中国境内起降的外国飞机航路费最低收费标准³⁹,即:由最大起飞全重小于50吨(含)每公里0.4美元调整为最大起飞全重小于25吨(含)每公里0.2美元。最大起飞全重小于50吨(含)大于25吨飞机的航路费收费标准按每公里0.4美元执行;其他航路费收费标准维持不变。

三、促进支线航空运输发展

对一个成熟高效的航空运输网络而言,支线应是其重要组成部分,但长期以来,虽然我国民航业取得了长足的发展,但支线航空的发展却相对滞后。我国的支线航空面临着支线飞机数量少、运营效益差、支线机场利用率低等诸多困难。为促进支线航空发展,使其真正成为我国民航发展的一个新的增长点,2005年,民航制定发布了一揽子指导政策⁴⁰。区分支线涉及的不同地区经济情况,不同支线的市场情况以及公益性情况,分别采取市场化、市场化和政策扶持相结合、加大政策扶持力度等办法分类促进不同支线的发展。以登记备案制、航线专营保护等鼓励航空公司开辟支线航线。简化购租进口支线飞机审批手续,改善支线飞机、发动机及零备件进口税赋,鼓励增加支线飞机充实机队。加强支线航空机场建设,“十一五”期间,机场建设投资向支线机场倾斜。完善

对政策性亏损的支线航线和机场的补贴政策。

四、加强航班正常工作

航班正常是民航优质服务工作的一个重要体现,民航总局将提高航班正常作为 2005 年的一项重要工作⁴¹。明确各航空公司是保证航班正常的责任主体,要求各航空公司全面落实航班正常工作责任制,切实降低因航空公司自身原因造成的航班延误,尤其是公司计划原因造成的航班延误;大力降低航班平均延误时间,搞高航班运行品质;进一步完善航班延误处置机制,与其它保障单位共同做好延误航班的服务工作。要求空管部门、机场和其它部门切实承担起保障航班正常的责任,为航空公司运行创造良好的秩序和环境。同时,通过有关新闻媒体定期公布各航空公司航班正常率,发挥社会舆论监督的作用。实行航班正常率与航线航班经营许可审批挂钩的机制。对航班正常率低于 80% 的航空公司,以及因公司自身原因造成航班经常延误,或长时间延误航班处置不力造成恶劣影响的,在全行业内进行通报批评并加大处罚力度。2005 年,在航班总量大幅度增加、空域更加紧张、非民航飞行活动影响增大的情况下,全年航班正常率达到 81.99%,比上年提高了 2.1 个百分点,各公司航班正常率都达到或高于 81%,实现了全行业航班正常率 80% 的目标。

第五部分 民航北京奥运会行动计划

为确保 2008 年北京第 29 届夏季奥运会和第 13 届残奥会顺

利举行,为奥运会和残奥会开幕式、闭幕式、比赛和相关活动的航空器以及所有参与者和物资进出航空港提供安全、快捷、便利的航空运输服务,2005年,民航正式颁布了《中国民航2008年北京奥运会行动计划》⁴²。该计划是未来四年民航为保障奥运会顺利举办的航空运输指导性文件,计划包括总体行动计划、机场规划建设、航空安全保卫、民航信息建设、奥运宣传工作、航空运输组织和保障措施与建议等八个部分,涉及完善奥运会航空运输保障的各个方面。

行动计划分为三个实施阶段:

第一,前期准备阶段:2003年8月—2004年12月。组建民航奥运协调领导小组;制定并实施《中国民航2008年北京奥运会行动计划》;民航总局与北京奥组委签署《第29届奥运会交通服务谅解备忘录—民航部分》;首都机场三号航站楼全面开工;空中交通管理、机场运营保障、安全保卫、民航信息建设、新闻宣传工作、运输组织保障全面启动。

第二,全面建设阶段:2005年1月—2007年12月。全面完成此行动计划确定的各项任务;首都机场新航站楼投入试运营,各项准备工作全面进行。

第三,实施运行阶段:2008年1月—2008年8月。民航保障奥运会各项服务设施建设全面完成,符合奥运会的要求;对各项准备工作进行检查、调整、测试,确保运营正常;安全保卫、空中交通管理、组织工作以及各项服务工作全面就绪。

尾注：

- ¹《关于印发〈民航总局、地区管理局及其安全监督管理办公室行业管理工作职责分工表(试行)〉的通知》(民航人发[2005]120号)
- ²《关于民航安全监督管理办公室机构设置和规格调整的批复》(中央编办复字[2005]172号)
- ³《中国民用航空监察员规定》(民航总局令第144号)
- ⁴《关于促进我国国际航空运输发展的若干意见》(民航际发[2005]219号)
- ⁵《〈外商投资民用航空业规定〉的补充规定》(中国民用航空总局令第139号)
- ⁶《中国民用航空总局关于废止部分民用航空规章和规章性文件的决定》(中国民用航空总局令第147号)
- 《大型飞机公共航空运输承运人运行合格审定规则》(民航总局令第140号)
- ⁷《民航行政机关行政诉讼应诉管理规定》(民航政法发[2005]132号)
- 《民航行政机关执法案卷管理规定》(民航政法发[2005]133号)
- 《民航行政机关行政赔偿办法》(民航总局令第157号)
- ⁸《关于印发〈2005—2010年民航科教振兴行动计划〉的通知》(民航人发[2005]59号)
- ⁹《小型航空器商业运输运营人运行合格审定规则》(民航总局令第152号)
- ¹⁰《大型飞机公共航空运输承运人运行合格审定规则》(民航总局令第140号)
- ¹¹《飞行模拟设备的鉴定和使用规则》(民航总局令第141号)
- ¹²《民用航空器维修单位合格审定规定》(民航总局令第152号)
- ¹³《民用航空器维修培训机构合格审定规定》(民航总局令第154号)
- ¹⁴《民用航空油料适航管理规定》(民航总局令第145号)
- ¹⁵《关于废止〈民用航空飞行签派服务代理工作管理规定(试行)〉有关的通知》(民航飞发[2005]68号)
- ¹⁶《关于规范飞行人员流动管理保证民航飞行队伍稳定的意见》(民航人发[2005]104号)
- 《关于贯彻落实规范飞行人员流动管理保证民航飞行队伍稳定意见有关问题的通知》(民航人发[2005]109号)
- 《关于贯彻落实民航总局等五部委意见切实做好飞行人员流动管理工作的通知》(民航人发[2005]172号)
- 《关于规范通用航空飞行人员流动管理有关问题的通知》(民航人发[2005]199号)
- ¹⁷《关于印发〈外籍民用航空器驾驶员参加中国航空单位飞行运行的规定〉的通知》(民航飞发[2005]130号)
- ¹⁸《民用航空器维修人员执照管理规则》(民航总局令第153号)
- ¹⁹《民用航空“其它不安全事件”样例》(AC-396AS-03)
- ²⁰《民用航空安全信息管理规定》(民航总局令第143号)
- ²¹《民用航空安全信息发布程序》(AC-396AS-01)
- ²²《对外国航空公司飞机在我国境内发生不安全事件的管理》(航空安全指令总第3号)
- ²³《民用机场使用许可规定》(民航总局令第156号)
- ²⁴《民用机场专用设备使用管理规定》(民航总局令第150号)
- ²⁵《关于进一步加强鸟害防治工作的通知》(民航机发[2005]102号)
- ²⁶《关于建立民航运行协调决策机制有关问题的通知》(民航空发[2005]31号)

- 《关于印发民航运行协调决策机制工作制度的通知》(民航空发[2005]178号)
- ²⁷《中国民用航空气象工作规则》(民航总局令第146号)
- ²⁸《民用航空气象探测环境管理办法》(民航总局令第158号)
- ²⁹《关于印发〈空中警察管理规定(试行)〉的通知》(民航公发[2005]78号)
- ³⁰《关于印发〈民用航空货物安全检查专项整治工作实施办法〉的通知》(总局公发[2005]89号)
- ³¹《关于印发〈国家民用航空保安审计/检查工作手册〉(试行)的通知》(总局公发[2005]82号)
- 《关于试行〈国家民用航空保安审计规则〉的通知》(民航公发[2005]112号)
- ³²《国内投资民用航空业规定(试行)》(民航总局令第148号)
- ³³《关于下发2005/06年冬春航季国内航线航班经营许可评审规则的通知》(总局发明电[2005]2207号)
- ³⁴《公共航空运输企业经营许可管理程序》(AP-TR-2005-001)
- ³⁵《关于〈民航航班时刻管理试行办法〉试点施行的通知》(民航政法发[2005]77号)
- ³⁶《民用航空财经信息采集办法》(民用航空总局令第142号)
- ³⁷《民用航空企业机场联合重组改制管理规定》(民航总局令第149号)
- ³⁸《关于调整航空煤油销售价格的通知》(民航规财发[2005]147号)
- 《国家发展改革委、民航总局关于国内航线收取燃油附加有关问题的通知》(发改价格[2005]1347号)
- 《关于国内航空货物运输实行“燃油加价”有关问题的通知》(民航规财发[2005]207号)
- ³⁹《关于调整中国境内部分航路费收费标准的通知》(民航规财发[2005]146号)
- ⁴⁰《民航总局关于促进支线航空运输发展的若干意见》(民航规则发[2005]218号)
- ⁴¹《关于进一步加强航班正常工作的通知》(民航运发[2005]30号)
- ⁴²《民航总局关于印发〈中国民航2008年北京奥运会行动计划〉的通知》(民航运发[2005]131号)