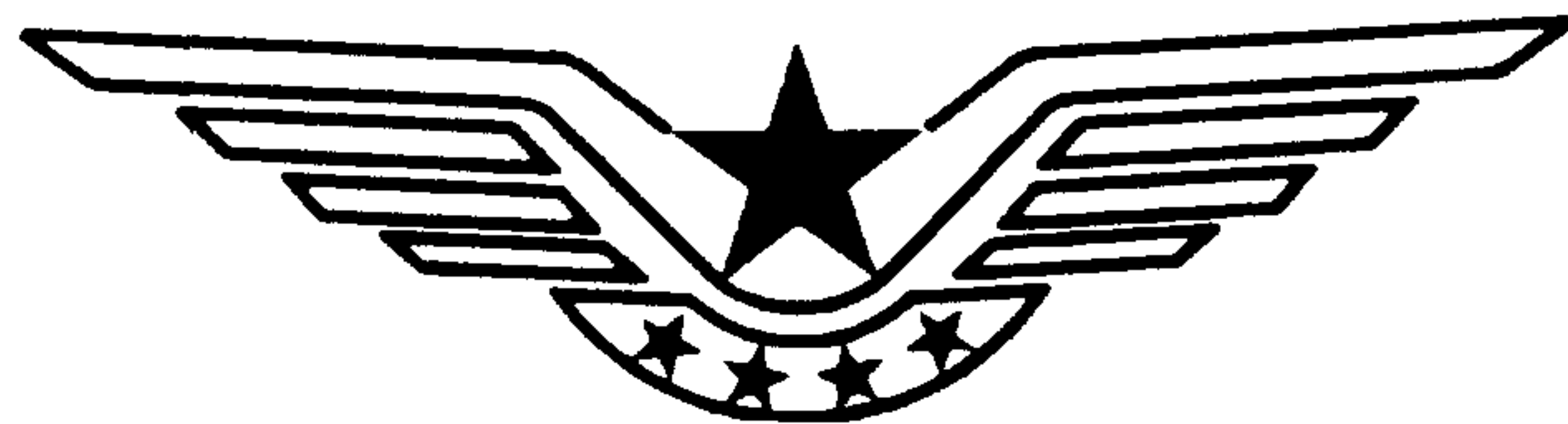




中国民用航空总局

2006 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、确定“十一五”期间深化改革主要内容 (1)
- 二、进一步转变政府职能,推动民航中介组织工作 (2)
- 三、配合国家外交战略布局,加强与发展中国家双边航空关系 (2)
- 四、对港澳服务提供者进入内地民航业提供优惠安排 (3)

第二部分 法制建设 (3)

- 一、民航法律制度建设全面推进 (3)
- 二、民航行政执法制度日趋完善 (5)

第三部分 安全监管 (7)

- 一、适航管理 (7)
 - 1. 明确航空器高强辐射场保护要求 (7)
 - 2. 开展民用航空油料适航审定相关工作 (8)
- 二、安全培训 (9)
- 三、机场安全管理 (9)
- 四、航空运输安全管理 (10)
 - 1. 开展危险品专项整治工作 (11)
 - 2. 制定航空公司跨地区运行管理制度 (11)
 - 3. 改进航空器维修管理方式 (12)
 - 4. 预先飞行计划管理 (13)
 - 5. 规范空管设备开放关闭管理 (14)
- 五、民航专业人员管理 (14)
 - 1. 加强民航飞行队伍管理 (14)
 - 2. 提高驾驶员英语水平要求 (15)
 - 3. 规范空管相关专业人员执照管理 (16)

第四部分 经济管理 (16)

一、规划“十一五”期间民航发展	(16)
二、放松与规范航线经营许可	(17)
三、规范民航基金和机场建设费的征收	(18)
四、建立政府投资补助机场建设资金管理制度	(19)
五、建立航空煤油销售价格管理政策,适时调整燃油附加费	(20)
六、试行民航电子客票报销凭证制度	(21)
七、规范外国航空运输企业管理	(22)
1. 外国航空运输企业不定期飞行	(22)
2. 外国航空运输企业常驻代表机构管理	(22)
八、维护消费者权益	(23)
1. 提高国内航空运输赔偿责任限额	(23)
2. 加强航班正常工作	(23)
3. 完善消费者投诉管理制度	(24)
 尾注:	 (25)

2006 年中国民用航空政策报告

第一部 改革与开放

一、确定“十一五”期间深化改革主要内容

改革的不断深化为中国民航业的持续快速发展提供了制度保证。民航以政企分开为主要内容的行业改革已基本完成,但随着行业的快速发展,一些深层次矛盾和问题以及发展带来的新矛盾、新问题开始出现。“十一五”是实现我国从民航大国向民航强国跨越的重要时期。为实现民航持续、快速、协调、健康发展,为实现民航强国的奋斗目标提供体制和机制保障,民航总局在广泛深入调研的基础上,出台了《关于深化民航改革的指导意见》,确定了“十一五”期间深化改革的主要任务¹。同时,为切实保证各项改革任务的按期完成,明确了各项改革的承担单位与时间进度要求²。“十一五”期间民航深化改革的目标是:建立精简、效能、统一和决策、执行、监督相协调的民航行政管理机构,建设法治政府、服务政府、有限政府、责任政府、透明政府;建立与国民经济和社会发展相适应,结构合理、运行顺畅、科学发展的民航行业;建立统一、开放、竞争、有序的民用航空运输市场;建设高灵活性和高适应性,能够为旅客提供安全、快捷、舒适旅行的新一代航空运输系统;

建设依法经营、充满活力的民航企业和机场,造就一批具有国际竞争力的企业和机场;建设知识广、业务精、数量足、作风硬的政府公务员、经营管理人员、专业技术人员队伍。深化改革的主要内容包括:改善和加强行政管理,改进和加强行业宏观调控,改革和调整市场管理,指导和推动企业、机场深化改革,调整和改进科研、教育制度等。

二、进一步转变政府职能,推动民航中介组织工作

根据国务院取消和调整行政审批项目的要求,2006年3月31日,民航将一、二类空运销售代理资格认定及相关管理工作正式由政府移交至中国航空运输协会,由中国航协按照《民用航空运输销售代理业管理规定》的有关要求,制定航空运输销售代理资格认定实施细则³,开展资格认定工作。大力推动行业协会组织工作,充分发挥民航行业协会组织在航空运输事业发展中的积极作用。继2005年中国航空运输协会成立后,按照政府引导、自愿发起、自主管理的原则,2006年,民用机场协会、民航维修协会先后宣布成立。

三、配合国家外交战略布局,加强与发展中国家双边航空关系

2006年,民航配合国家在新时期的外交战略布局,着力加强与非洲、中南美洲等发展中国家的双边航空关系。全年共与28个国家举行了双边航空谈判,与阿尔及利亚、缅甸、阿富汗正式签署了双边航空运输协议,草签了7个双边航空运输协定(利比亚、坦桑尼亚、乌干达、尼日利亚、赞比亚、沙特、克罗地亚),使与我国有

民航双边关系的国家数量达 106 个,其中 93 个国家与我国正式签署了双边航空运输协定,13 个国家与我草签了航空运输协定。中国国际航空公司成功开辟了北京 - 马德里 - 圣保罗航线,实现了中国与南美洲民航交往的突破,是中国与南美洲之间建立的第一条定期客运航线。中国南方航空公司开通了北京 - 迪拜 - 拉各斯航线,是中国民航开辟的第一条非洲航线。

四、对港澳服务提供者进入内地民航业提供优惠安排

为进一步提高内地与澳门、香港特别行政区经贸关系与合作的水平,2006 年 6 月 26、27 日,中央政府同澳门、香港特区政府在 CEPA 框架下,分别签署了《〈内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排〉补充协议三》和《〈内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排〉补充协议三》。在这两个补充协议的航空运输服务项下,民航进一步向港澳服务提供者开放内地航空运输销售代理市场,允许香港、澳门航空销售代理企业在内地设立独资航空运输销售代理企业,其注册资本要求与内地企业相同。

第二部分 法制建设

一、民航法律制度建设全面推进

2006 年民航继续稳步推进法规规章的立、改、废工作,全年发布规章 17 部,废止 7 部规章和 2 件规范性文件。

发布的规章是:《维修和改装一般规则》(2006 年 1 月 16 日民

航总局令第 159 号发布)、《中国民用航空国内航线经营许可规定》(2006 年 1 月 16 日民航总局令第 160 号发布)、《民用航空行政许可工作规则》(2006 年 2 月 20 日民航总局令第 161 号发布)、《民航总局行政复议办法》(2006 年 2 月 20 日民航总局令第 162 号发布)、《民用航空行政检查工作规则》(2006 年 2 月 20 日民航总局令第 163 号发布)、《国内航空运输承运人赔偿责任限额规定》(2006 年 2 月 28 日民航总局令第 164 号发布)、《外国航空运输企业常驻代表机构审批管理办法》(2006 年 4 月 3 日民航总局令第 165 号发布)、《民用航空预先飞行计划管理办法》(2006 年 4 月 3 日民航总局令第 166 号发布)、《外国航空运输企业不定期飞行经营许可细则》(2006 年 6 月 21 日民航总局令第 167 号发布)、《民用航空空中交通管制员执照管理规则》(2006 年 6 月 21 日民航总局令第 168 号发布)、《民用航空情报员执照管理规则》(2006 年 6 月 21 日民航总局令第 169 号发布)、《民用机场航空器活动区道路交通安全管理规则》(2006 年 7 月 12 日民航总局令第 170 号发布)、《民用航空气象人员执照管理规则》(2006 年 9 月 4 日民航总局令第 171 号发布)、《民用航空空中交通管理设备开放、运行管理规则》(2006 年 10 月 20 日民航总局令第 172 号发布)、《民用航空器驾驶员、飞行教员和地面教员合格审定规则》和《大型飞机公共航空运输承运人运行合格审定规则》(2006 年 10 月 30 日民航总局令第 173 号发布)、《〈外商投资民用航空业规定〉的补充规定(二)》(民航总局、商务部、国家发改委 令第 174 号)和《民用航

空电信人员执照管理规则》(2006年12月31日民航总局令第175号发布)。

废止的规章和文件是:《中国民用航空国内航线和航班经营管理规定》(1996年11月18日民航总局令第59号发布)、《外国民用航空运输不定期飞行管理细则》(1990年11月23日民航总局令第14号发布)、《中国民用航空空中交通管制员执照管理规则》(1999年1月8日民航总局令第82号修订发布)、《民用航空情报员执照管理规则》(2003年4月8日民航总局令第118号修订发布)、《民用机场航空器活动区道路交通管理规则》(1998年6月3日民航总局令第75号发布)、《关于颁发民航气象人员执照的暂行规定》(1997年1月6日民航总局令第60号修订发布)、《民航航空电信人员执照的暂行规定》(1997年1月6日民航总局令第60号修订发布)、1989年2月20日国务院发布、1993年11月29日国务院修订后重新发布的《国内航空运输旅客身体损害赔偿暂行规定》、《关于执行〈关于外国企业常驻代表机构的暂行规定〉的通知》[(80)民航际字第399号]。

二、民航行政执法制度日趋完善

为贯彻落实国务院《全面推进依法行政实施纲要》,加强行政管理体制改革后的民航行政机关的行业监管职能,全面推进行政检查工作制度化、规范化,民航以《民用航空法》和《安全生产法》等相关法律法规为法律依据,制定了《民用航空行政检查工作规则》⁴,对民航行政检查的定义、行政检查的实施机关和人员、行政

检查的管辖、行政检查的实施、行政检查中的强制措施以及行政检查的法律责任等内容进行了规定,保证民航行政机关依法行政,充分发挥行政监管职能。同时,在2006年正式颁布《中国民用航空监察员行政执法手册》,为民航行政执法机构提供了统一的行政执法依据、程序、标准及相关技术规范。

为促进民航行政机关规范实施行政许可,《民用航空行政许可工作规则》于2006年颁布施行⁵。明确要求民航各级行政机构的权力要遵循法定的原则,行政许可的设定、委托和授权必须依法进行。法律、法规或国务院决定中设定的行政许可事项未规定具体的许可条件、申请材料、程序、期限等实施规定的,民航总局只能发布规章予以规定,且不得以规范性文件随意变更。民航行政机关依据法律、法规、规章的规定,可以委托其他行政机关实施行政许可。没有法律、行政法规的依据,民航行政机关实施行政许可和对行政许可事项的监督检查,不得收取任何费用,规章不得自行规定收费。此外也建立了行政许可实施程序、听证程序、监督检查等相应制度。

随着行业内外各主体依法维护自身权利意识的增强,民航行政机关的行政复议工作不断增加,民航颁布了行政复议办法⁶,明确由民航总局法制职能部门负责办理复议案件,建立了民航行政复议的申请、受理、办法的制度程序,以防止和纠正违法和不当的具体民航行政行为,保护公民、法人和其它组织的合法权益,保障和监督民航行政机关依法行使职权。

为客观反映民航行政执法状况,也为相关部门对行政执法提出指导意见和建议提供数据材料,2006年颁布施行的《民用航空行政执法统计办法》⁷规定:民航行政执法统计每半年一次,由相关单位和部门于每年1月15日、7月15日分别填制上报。行政执法统计范围包括:行政许可信息、行政检查信息、行政强制措施信息、行政处罚信息、行政复议情况、行政诉讼情况、执法培训情况、规范性文件制发情况、执法意见和建议等。

在加强行政机关法制工作的同时,鉴于法制工作在民航企业和机场中发挥着防范风险、保证安全运行、保证依法经营、维护合法权益等重要作用,民航总局和国资委要求民航企业和机场要切实加强法制工作⁸。各航空公司、服务保障企业和机场集团(管理)公司、大型机场应当在二至三年内设置独立的法律工作部门,配备具备企业法律顾问执业资格的法律工作人员;其他机场应明确主管法律工作的部门,配备专职法律工作人员。中航、南航、东航集团公司,首都、上海、广东机场集团公司,航信集团公司、航油集团公司要尽快建立总法律顾问制度,设立总法律顾问。

第三部分 安全监管

一、适航管理

1. 明确航空器高强辐射场保护要求⁹

现代航空器机载设备中电子电气元件参数(例如输入的电

压、电流、功率)的降低,使得航空器电子电气系统经受电磁干扰的能力下降。在受到不断增多增大的来自地面、舰船、海上平台或航空器上的雷达、无线电、电视、卫星上行数据等高功率发射机的辐射时,由这类电子电气设备构成的机载系统的功能会受到严重影响,严重时将导致功能的丧失或混乱。由于近年来采用的先进数字式电子电气系统更容易受高强电磁辐射的影响,而越来越多采用的复合材料的屏蔽性能很差,进而使得电气和电子系统更多地曝露于外部电磁环境。为使各型号合格审定过程中制定的HIRF专用条件能遵守统一的原则,防止执行关键功能的航空电子系统和电气系统因直接或间接的HIRF作用造成器件损坏和功能中断进而导致灾难性事故,民航明确要求新申请型号合格证的民用航空器和为加装执行关键功能的新系统而更改的现有民用航空器必须具有足够的HIRF保护能力。

2. 开展民用航空油料适航审定相关工作

航油适航管理包括“航空油料供应企业适航审定”(含油料牌号和规范审定)、“民用航空油料检测单位审定”和“证后监管”等三方面工作内容。2006年,民航要求所有供油企业和检测单位,要做好接受适航预评审或审查的准备工作。根据《民用航空油料适航管理规定》,民航适航审定部门将在2007年10月1日前完成对全部现有航油供应企业和检测单位的适航审定活动。从2007年10月1日起,取得《民用航空油料供应企业适航批准书》的供油企业才能从事供油工作;列入《民用航空油料供应企业适航批准

书》项目单中的油料牌号才可在民用航油市场销售；具有《民用航空油料检测单位批准函》的检测单位才能提供航油检测服务。截至 2006 年底，民航总局适航审定部门已完成了对中国航空油料公司整个系统（涉及 102 个机场）的审定工作以及对所有民用航空燃油供应企业和检测单位的预评审¹⁰。

二、安全培训

为规范民用航空安全培训工作的，提高民用航空从业人员安全素质，达到预防民用航空事故的目的，民航建立了安全培训制度，要求航空公司、机场、空管和航空器维修单位、航油保障、航空信息服务等单位的主要负责人、安全管理人员以及与民航运行安全有关的其他从业人员必须参加安全培训¹¹。安全培训分为基础安全培训和专项安全培训。民航企事业单位主要负责人、安全管理人员和其他从业人员的基础安全培训时间分别不少于 20 学时、80 学时和 24 学时。民航企事业单位主要负责人、安全管理人员应当每两年至少参加一次知识更新的安全培训。

三、机场安全管理

以机场使用许可管理为中心内容的《民用机场使用许可规定》于 2005 年 11 月 7 日施行后，为保证该规定的有效贯彻落实，2006 年民航对有关事项进一步加以明确¹²：民航总局或者民航地区管理局经过特别批准颁发的民用机场使用许可证的批复文件中要注明“临时”二字，对于特别批准的机场使用许可证应当设定有效期，原则上有效期不得超过一年。飞行区指标为 4E（含）以上的

运输机场的民用机场使用许可证的申请,由机场管理机构将文件资料提交民航地区管理局初审,根据民航地区管理局的初审意见组织修改并再次上报,至文件资料基本符合《规定》要求时,民航地区管理局出示审核意见,再由机场管理机构将民航地区管理局的审核意见和文件资料一并送交民航总局审批。各民航地区管理局根据机场使用许可证的有效期 5 年的要求,组织开展机场使用许可证的换发工作。民航地区管理局在颁发、换发机场使用许可证时,应当以电话或者电报的方式向民航总局机场司申请全国民航统一的许可证编号。

机场航空器活动区的道路,是指机场内用于航空器起飞、着陆、停放以及与此有关的地面活动区域内标定的供人员、车辆通行的场地。2006 年民航通过发布规章¹³,规范车辆、人员在机场航空器活动区道路交通管理,保障航空器、车辆及人员在地面的交通安全。规则明确了民航总局、地区管理局、机场管理机构在机场航空器活动区道路交通安全管理中的相应职责,机场管理机构是本机场航空器活动区道路交通安全工作的第一责任人。规则也对在机场航空器活动区道路行驶的车辆、车辆驾驶员应具备的条件,车辆行驶应遵守的则进行了明确。

为适应民用机场建设发展需要,保障机场安全运行,2006 年民航修订了《民用机场飞行区技术标准》¹⁴和《民用航空支线机场建设标准》¹⁵,并将这两个标准设定为强制性民用航空行业标准。

四、航空运输安全管理

1. 开展危险品专项整治工作

目前经过合格审定并获得有效危险品运输资格的航空公司共有 41 家(国内航空公司 7 家,国外航空公司 34 家),但 2004 年 7 月《中国民用航空危险品运输管理规定》颁布后,部分国内航空公司、机场、货运代理机构等相关部门工作中仍存在安全隐患,发生了多起危害航空公司利益和工作人员人身安全的危险品事件。为保证危险品航空运输安全,防止因为管理不到位的原因造成不安全事件,2006 年,民航开展了危险品专项整治工作。要求各航空公司和机场完善企业内部的危险品管理措施,加强相关人员培训,完善报告程序;各地区管理局要加强对违法运输危险品事件的调查和依法惩处,督促并检查各航空承运人及机场公司与危险品运输有关的管理机构、培训、事件报告及应急处置程序的建立,制定详细的年度专项整治工作计划及监察方案¹⁶。

2. 制定航空公司跨地区运行管理制度

随着航空公司合并运行过渡期完成,为确保依法实施有效安全运行监管,民航根据“联合审定、属地管理”的原则对 2006 年跨地区运行管理的有关问题作了进一步明确¹⁷:对于航空公司运行合格证和运行规范的颁发、运行手册、维修工程管理手册等涉及多基地都需遵守的规范文件批准,由航空公司主运行基地所在地管理局负责;对于与机型有关的技术管理文件(如训练大纲、维修方案、飞机飞行手册等)的批准及补充运行合格审定,航空公司可根据机队地理位置布局及机型的专业特点向合格证管理部门提出书

面申请,得到批准后,其分、子公司或基地向所在地地区管理局提出有关文件的审定申请,由该地区管理局负责审定批准;该地区管理局需及时向合格证管理部门提供审定批准的文件清单,合格证管理部门负责将该地区管理局审定批准文件纳入运行规范;各地区管理局对四大集团航空公司在辖区内分、子公司或基地的运行承担属地监管责任;对于四大集团航空公司异地运行,即合格证管理部门或属地管理局辖区以外运行的监管,原属地管理局承担的管理责任不变。对于阶段性或长期在异地驻扎方式的运行,航空公司应当向合格证管理部门、属地和异地管理局递交异地运行报告,以便局方掌握运行动态,依法实施监管。

3. 改进航空器维修管理方式

随着我国国民经济的快速发展,航空业已经逐步进入从单一的公共航空运输发展为包括公务飞行、通用航空、航空体育运动和私用航空等多方面齐头并进的局面。航空器的维修活动作为保障航空器正常运行和飞行安全的基础工作,对其管理也需要根据运行和飞行管理方式的改变进行相应的调整。我国民航从1988年《维修许可审定》(CCAR-145)发布以来,一直根据CCAR-145部对所有民用航空器的维修活动进行管理。CCAR-145部适用的对象为包含一定组织机构的维修单位,难以适用机队规模小和涉及人员少的航空器运行的需要,因此需要一部不局限于CCAR-145部维修单位管理方式的管理法规,在保证维修标准和飞行安全的基础上,简化管理方式和程序,以适应我国航空业多方面共同

发展的需要。

2006 年民航制定发布了民用航空器维修和改装的一般规则¹⁸ (CCAR-43), 包含航空器维修和改装的依据文件、工具设备、航材、工作环境、人员资格、记录和放行要求、相关的管理规定等基本要求。CCAR-43 部作为民用航空器维修和改装的一般规则, 除运行规章确定要求按照 CCAR-145 部的规则对相应民用航空器进行维修的情况外, 航空运营人或者航空器的使用人则可以仅按照 CCAR-43 部的规则对其航空器实施维修和改装, 航空器维修单位需按照 CCAR-145 部实施的维修视为符合 CCAR-43 部的一种情况。

4. 预先飞行计划管理

预先飞行计划是指航空营运人为达到其飞行活动的目的, 预先制定的包括运行安排和有关航空器、航路、航线、空域、机场、时刻等内容的飞行活动方案。为保障民用航空飞行活动的安全和顺畅, 民航总局在 2006 年颁布预先飞行计划管理办法¹⁹, 对航空营运人在中华人民共和国领空以及中华人民共和国缔结或者参加的国际条约规定由中华人民共和国提供空中交通管制服务的公海上空实施的定期航班飞行, 加班飞行, 包机、调机、公务等不定期飞行的预先飞行计划进行管理。

航空营运人进行民用航空飞行活动, 其预先飞行计划应当获得批准; 未获得批准的, 不得实施飞行。航空营运人应当按照批准的预先飞行计划实施飞行; 取消获得批准的预先飞行计划, 应当及

时向预先飞行计划的批准部门备案。航空营运人进行民用航空飞行活动前,还应按照民航总局的有关规定取得相应的经营许可和运行合格审定证书。

5. 规范空管设备开放关闭管理

民用航空空管设备是指为飞行器活动提供通信导航监视气象服务的各类专用设备。空管设备所提供服务直接关系到飞行安全,直接关系到国家财产安全和人民群众的生命安全。在民航体制改革之前,对空管设备开放关闭以至报废的管理一直是属于民航系统内部的管理事项。但随着民航体制改革的推进,在对空管设备开放关闭的管理中出现了地方政府所属机场成为行政相对人的现象,无法按照原有方式进行管理。

随着《中华人民共和国行政许可法》的颁布后,空管设备开放关闭正式列为行政许可事项。2006年民航颁布相应规章²⁰,按照行政许可法的规定,对民用航空空管设备开放关闭管理过程中申请人、受理人、空管设备运行单位和相关人员的行为进行规范。

五、民航专业人员管理

1. 加强民航飞行队伍管理

飞行队伍是民航运输生产和保障安全的中坚力量,2006年民航对进一步加强飞行队伍建设提出了要求²¹。各航空公司作为安全生产的责任主体,要把飞行队伍管理作为各项工作的重中之重,逐级落实飞行队伍管理责任。要按照五部委文件精神,加强飞行人员流动管理。招用其他航空公司在职飞行人员,必须事先与飞

行人员所在单位协商,不允许私下与飞行人员个人联系。协商达成一致后方可办理有关手续,并按规定向飞行人员原单位支付相关费用,实现公司对公司的飞行人员流动。飞行人员辞职,要依据国家劳动合同管理的规定办理。飞行人员辞职时,其飞行执照、技术档案交原用人单位所在地的地区管理局暂存保管。辞职后到新的航空公司复飞,该公司仍须按照五部委文件规定,与辞职飞行员原单位主动协商,对没有经过协商而私自流动的飞行人员,各地区管理局不得办理其在新公司的注签手续,不准予其参加新公司的运行飞行。飞行人员办理辞职手续期间停飞超过规定时限的,要严格复训和考核,合格的方可恢复飞行。对发生严重飞行不安全事件并在调查处理过程中的飞行人员,以及因思想作风、组织纪律、安全责任及技术等原因暂停飞行的飞行人员,未经民航总局批准,任何航空公司不得接收,其飞行执照、技术档案一律交用人单位所在地区管理局暂存保管。积极建立多渠道、多层次、多元化的飞行人员培养机制,逐步缓解飞行人员短缺问题。加大对现有副驾驶的培养力度;航空公司间可通过劳务协议、有偿租用等方式飞行人员调剂余缺;各飞行专业院校要加强与航空公司的合作,加快飞行学员培养进度;各航空公司可以继续与经民航总局核准的境外飞行培训机构合作,培养飞行人员;适当引进境外飞行人员;做好军方飞行人员的接收工作。坚持实事求是、量力而行的原则,保持引进飞机的合理进度。

2. 提高驾驶员英语水平要求

为了与《国际民用航空公约》附件一有关要求相一致,进一步提高民用航空安全水平,2006年民航总局对《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-R2)和《大型飞机公共航空运输承运人运行合格审定规则》(CCAR-121-R2)进行了修订,对驾驶员与飞行机组的英语水平提出了更进一步的要求²²。

3. 规范空管相关专业人员执照管理

2006年民航进一步规范民用航空空中交通管制员、航空情报人员、气象人员、电信人员执照的管理²³,持有有效管制员、情报员、气象员、电信人员执照的人员,方可从事相应的空中交通管制、航空情报、航空气象和民用航空通信导航监视设备运行维护工作。规章明确了对管制员、情报员、气象员、电信人员的资质要求,明确了执照的申请颁发、变更、注销等执照管理制度。民航总局负责相应人员执照的统一颁发和管理,民航总局空中交通管理局负责具体承办执照的颁发和管理工作;民航地区管理局负责监督本辖区相应人员执照的管理,民航地区管理局空中交通管理局负责具体承办本辖区执照的管理工作。

第四部分 经济管理

一、规划“十一五”期间民航发展

2006年,民航以党的十六大精神和科学发展观为指导,根据

国家“十一五”规划纲要,围绕建设民航强国战略目标,制定了中国民用航空发展的第十一个五年规划²⁴。提出“十一五”期间民航发展要遵循持续快速、确保安全、全面协调、转变增长方式、实施科教兴业、深化改革开放的基本原则。到“十一五”期末,行业综合实力全面增强,在国家综合交通中的作用更加突出,对世界民航的影响进一步扩大,基本适应国民经济和社会发展的需要。“十一五”期间航空运输年均增长保持在14%左右,2010年航空运输总周转量达到500亿吨公里,旅客运输量达到2.7亿人次,货邮运输量达到570万吨;通用航空年均增长10%左右;民航运输机场服务覆盖的县级行政单元和人口比例均提高约10%。

为保证规划的落实,民航提出应主要发挥市场配置资源的基础性作用,政府要正确履行职责,调控引导社会资源,合理配置公共资源;充分体现政府和市场在“十一五”规划实施中的不同功能²⁵。

二、放松与规范航线经营许可

随着民航的持续发展和改革的深化,适应航空运输发展的实际情况,民航在国内航空运输市场准入方面一直遵循着有序放松的思路。先后采取了取消航空公司基地审批,扩大航空公司经营范围,下放区内航线管理权限,按登记和核准分类实施航线管理等政策与措施。同时,国内航线航班的经营许可作为行政许可事项,也需按照《行政许可法》的相关要求,采取依照法定的权限、范围、条件和程序实施管理,规范航空公司在申请经营国内航线航班方

面的行为以及规范民航主管部门依法行政做好服务和管理工作的。

为此,2006年民航在总结近两年国内航线航班管理思路调整与实践的基础上,对1996年发布的《国内航线和航班经营管理规定》的内容与结构进行了较大修改,并更名为《国内航线经营许可规定》²⁶。新规定在《民航法》尚未修改,按法律规定对航线经营均应实施许可管理的情况下,采取核准制和登记制的方式放宽国内航线经营许可管理。除民航总局核定的受综合保障能力及高峰小时飞机起降架次流量限制的机场的航线、繁忙机场的航线和飞行流量大的航线、在飞行安全方面有特殊要求的机场的航线实行核准管理外,大部分航线实行登记管理。新规定将申请许可应报送市场可行性研究报告等有关文件,简化为分别填写《国内航线经营许可核准申请书》和《国内航线经营许可登记表》。此外,新规定加强了航线经营许可的事后监督管理。

三、规范民航基金和机场建设费的征收

为规范民航基础设施建设基金和民航机场管理建设费的征收管理工作,并结合相关办法实施以来的实际情况,2006年民航修订了2004年颁布的《民航基础设施建设基金征收实施细则》、《民航机场管理建设费征收管理实施细则》²⁷。

修订后的民航基础设施建设基金征收实施细则进一步规范总局空管局、地区管理局所属空管单位、民航总局清算中心、航空公司等基金征收涉及单位在数据传输、开账与结算等方面的应履行职责与义务,同时也建立了争议处理、违规处罚及考评等工作制

度。

修订后的民航机场管理建设费征收管理实施细则规定,旅客购买国内航线联程、地区航线(香港、澳门)与内地航线联程、国际国内航线联程航班不定期客票(OPEN)时,国内机场费统一按50元/人缴纳,国际航线旅客、地区航线旅客按90元/人缴纳;航空公司填开国内、地区(香港、澳门)、国际航线免费机票时,免票持有人需缴纳机场费;不满十二周岁的“婴儿”和“儿童”免缴机场费。同时修订后的机场费征收实施细则也对数据传输、开账结算等程序进行了规定。

四、建立政府投资补助机场建设资金管理制度

改革开放以来,我国机场的建设与发展基本满足了国民经济和社会发展的需要,但仍存在机场布局不尽合理、枢纽机场功能尚需完善、机场安全设施设备建设还需加强等问题。为构建新一代民用航空运输机场体系,支持全国民用航空运输机场基础设施的建设,2006年民航明确了对专项基金补助机场建设项目的相关政策²⁸,规范民航专项基金投资补助机场建设项目行为,充分发挥民航专项基金的宏观调控作用和投资导向作用,支持和服务地方经济和社会的发展。

民航专项基金投资补助机场项目的范围是市场不能有效配置资源的建设项目,资金的来源为民航机场建设管理费的集中部分。投资补助资金作为政府性基金要求使用单位应作为国家资本金计列入帐。投资补助资金投向上充分体现“向安全建设倾斜、向不

发达地区倾斜、向中小机场倾斜”的政策导向,根据项目的重要程度、各省(自治区、直辖市)经济和航空发展状况以及机场的经营和融资能力进行分类,安排资金时采取逐级倾斜的机制。民航总局对各省(自治区、直辖市)五年规划期间机场投资补助额度实行总量管理。其中,新建机场资金额度根据各省(自治区、直辖市)纳入民航机场布局规划的新机场项目的情况,结合地区类别、机场类别测算确定;机场发展资金额度根据各省(自治区、直辖市)现有各机场的旅客吞吐量,结合地区类别、机场类别,按逐级向不发达地区和中小机场倾斜的原则,采用累进制的计算方法测算确定。民航总局和民航地区管理局根据测算的情况与各省(自治区、直辖市)协商确定五年规划期间机场建设项目实施计划、地方政府投入资金和民航总局补助规模。五年规划中期,视资金征收情况和项目实施情况进行必要的调整。使用投资补助资金的项目要接受民航总局和民航地区管理局按有关规定进行的检查和审计。同时接受国家投资主管部门、财政、审计、监察等部门依据职能分工对补助项目进行监督检查。

五、建立航空煤油销售价格管理政策,适时调整燃油附加费

为推进航空煤油销售价格定价机制改革,2006年4月1日,以改革航空煤油进销差价为主要内容的《航空煤油销售价格改革方案(试行)》正式实施,转变过去单一的航空煤油进销差价定价模式,实行不同供油公司、不同机场不同定价。

根据改革方案,内地航空公司内地航班的航空煤油进销差价

由政府定价改为以政府指导价为主。民航总局依据供油公司的供油成本、市场供求状况、航空公司的承受能力等,确定进销差价基准价及浮动幅度。航空公司与供油公司以基准价为基础,在上下各不超过8%的浮动幅度内协商确定具体进销差价;内地航空公司国际及港澳地区航班的航空煤油进销差价由政府定价改为市场调节价。

为积极应对航空煤油价格上涨对国内航空运输的影响,针对航空公司航油成本变化情况,国家发改委同意民航实行燃油附加费与航油价格联动机制。经国务院批准,2006年4月10日国内航线燃油附加费标准,800公里以下航段由每位旅客20元提高到30元,800公里以上航段由每位旅客40元提高到60元;9月1日再次调整国内航线燃油附加费标准,800公里以下航段由每位旅客30元提高到60元,800公里以上航段由每位旅客60元提高到100元,缓解了航空公司航油成本增加带来的经营压力。

六、试行民航电子客票报销凭证制度

为促进航空运输电子客票的发展,国家税务总局、民航总局就电子客票报销问题进行了规范²⁹。自2006年6月1日起,航空运输电子客票暂使用《航空运输电子客票行程单》作为旅客购买电子客票的付款凭证或报销凭证。法定报销凭证解决了民航电子客票发展中的瓶颈问题,民航电子客票使用量快速发展,从比例不足20%增长到约90%,极大的降低了航空公司的相关成本,方便了旅客,对于推进民航简化商务起到了积极的作用。

七、规范外国航空运输企业管理

1. 外国航空运输企业不定期飞行

为维护航空运输市场秩序,2006年民航颁布规章对外国航空运输企业在外国和中华人民共和国大陆之间从事旅客、行李、货物、邮件运输的不定期飞行经营许可活动进行管理。

民用航空运输不定期飞行经营许可是指除定期飞行和加班飞行以外的商业航空运输飞行,包括非固定团体包机、综合旅游包机、公共包机、社会团体包机、同益包机、特殊活动包机、学生包机、自用包机、货运包机、客货混合包机、合用包机等种类。外航在外国和中华人民共和国之间从事不定期飞行,应当按照规定向民航总局提出申请,取得经营许可并按照《外国公共航空运输承运人运行合格审定规则》完成运行审定后,方可飞行。民航总局对不定期飞行的经营许可实行互惠对等的原则。外国政府航空主管部门对中华人民共和国民用航空运输企业从事至该国的不定期飞行经营许可进行不合理限制的,民航总局也将给予该国航空运输企业同等限制。

2. 外国航空运输企业常驻代表机构管理³⁰

外国航空运输企业申请在中华人民共和国境内设立代表机构,必须经民航总局批准,并在国家工商行政管理总局或其授权的各省、自治区、直辖市及计划单列市工商行政管理局办理登记手续。外国航空运输企业未经批准和登记不得在中华人民共和国境内设立代表机构,不得开展与航空运输业务有关的各项业务活动。

外国航空运输企业设立代表机构,应当是根据该外国航空运输企业所在国政府与中华人民共和国政府签署的航空运输协定或有关协议,该外国航空运输企业获得从事两国间航空运输服务的指定资格;未获得从事两国间航空运输服务指定资格的外国航空运输企业设立代表机构,须经过民航总局的特别批准。

八、维护消费者权益

1. 提高国内航空运输赔偿责任限额

2006年1月29日,国务院批准《国内航空运输承运人赔偿责任限额规定》³¹。该规定于2006年3月28日正式施行,1989年国务院发布、1993年修订的《国内航空运输旅客身体损害赔偿暂行规定》同时废止。新颁布的规定大幅度提高了国内民用航空运输赔偿限额,将承运人对于旅客的赔偿责任限额7万元提高到40万元;同时,规定承运人对旅客随身携带物品的赔偿责任限额为3000元;对旅客托运行李和运输的货物赔偿责任限额为每公斤100元。

2. 加强航班正常工作

2006年,民航总局仍将航班正常作为提高运输服务质量,创造和谐的航空运输环境的工作重点³²。要求全年各航空公司航班正常率达到81%以上,全行业航班正常率达到82%以上;可控延误有明显降低,平均延误时间和长时间延误明显减少,航班延误特别是大面积的延误处置明显改变,建立航班正常基础工作和长效机制有明显进展。要求各航空公司要全面落实航班正常工作责任

制；各航空公司严禁低于规定时间安排不能正常运行的航班，要严格按计划执行航班；各管理局、航空公司、机场和服务保障等单位要建立和完善航班大面积延误应急处置预案；空管部门要加强对航班运行监控。

3. 完善消费者投诉管理制度

2006 年新颁布的消费者投诉管理办法明确，民航总局负责全国范围内公共航空运输消费者投诉的管理工作；地区管理负责本地区投诉管理工作；民航总局授权民航总局消费者事务中心负责投诉的日常受理工作；中国航空运输协会受理消费者对客货销售代理人的投诉；各航空公司要设立投诉处理部门，公布投诉受理电话并保证 24 小时值守。新投诉管理办法也明确了投诉的条件、内容和要求以及投诉的处理程序³³。

尾注：

- ¹《民航总局关于深化民航改革的指导意见》(民航发[2006]51号)
- ²《关于印发深化民航改革指导意见实施方案的通知》(民航发[2006]66号)
- ³《关于移交航空运输销售代理资格认定工作的通知》(民航函[2006]141号)
- ⁴《民用航空行政检查工作规则》(中国民航总局令第163号)
- ⁵《民用航空行政许可工作规则》(中国民航总局令第161号)
- ⁶《民航总局行政复议办法》(中国民航总局令第162号)
- ⁷《民用航空行政执法统计办法》(民航发[2006]126号)
- ⁸《民航总局 国资委关于加强民航企业和机场法制工作的意见》(民航发[2006]142号)
- ⁹《航空器高强辐射场(HIRF)保护要求》(AC-21-1317)
- ¹⁰《关于开展民用航空油料适航审定有关事项的通知》(总局发明电[2006]2666号)
- ¹¹《关于印发〈民用航空安全培训规定〉的通知》(民航发[2006]206号)
- ¹²《关于贯彻落实〈民用机场使用许可规定〉有关问题的通知》(民航发[2006]6号)
- ¹³《民用机场航空器活动区道路交通安全管理规则》(中国民用航空总局令第170号)
- ¹⁴《关于发布〈民用机场飞行区技术标准〉的通知》(民航发[2006]73号)
- ¹⁵《关于发布〈民用航空支线机场建设标准〉的通知》(民航发[2006]74号)
- ¹⁶《关于进一步明确危险品专项整治工作有关问题的通知》(民航发[2006]42号)
- ¹⁷《关于进一步明确航空公司跨地区运行管理若干问题的通知》(民航发[2006]14号)
- ¹⁸《维修与改装一般规则》(中国民用航空总局令第159号)
- ¹⁹《民用航空预先飞行计划管理办法》(中国民用航空总局令第166号)
- ²⁰《民用航空空中交通管理设备开放、运行管理规则》(中国民用航空总局令第172号)
- ²¹《关于印发〈关于进一步加强民航飞行队伍管理的意见〉的通知》(民航发[2006]109号)
- ²²《中国民用航空总局关于修订〈民用航空器驾驶员、飞行教员和地面教员合格审定规则〉、〈大型飞机公共航空运输承运人运行合格审定规则〉的决定》(中国民用航空总局令第173号)
- ²³《民用航空空中交通管制员执照管理规则》(中国民用航空总局令第168号)
《民用航空情报员执照管理规则》(中国民用航空总局令第169号)
《民用航空气象人员执照管理规则》(中国民用航空总局令第171号)
《民用航空电信人员执照管理规则》(中国民用航空总局令第175号)
- ²⁴《关于印发〈中国民用航空发展第十一个五年规划〉的通知》(民航发[2006]167号)
- ²⁵《关于落实〈中国民用航空发展第十一个五年规划〉任务分工的通知》(民航发[2006]211号)
- ²⁶《中国民用航空国内航线经营许可规定》(中国民用航空总局令第160号)
- ²⁷《关于印发〈民航基础设施建设基金征收实施细则(修订)〉的通知》(民航发[2006]91号)
《关于印发〈民航机场管理建设费征收管理实施细则(修订)〉的通知》(民航发[2006]92号)
- ²⁸《关于印发〈民航专项基金投资补助机场建设项目实施办法〉的通知》(民航发[2006]138号)
- ²⁹《关于试行民航电子客票报销凭证有关问题的通知》(国税发[2006]39号)

³⁰《外国航空运输企业常驻代表机构审批管理办法》(中国民用航空总局令第165号)

³¹《国内航空运输承运人赔偿责任限额规定》(中国民用航空总局令第164号)

³²《关于加强航班正常和延误处置工作的通知》(总局发明电[2006]419号)

³³《公共航空运输服务消费者投诉管理办法》(民航发[2006]207号)