中国民用航空局

2008年度

中国民用航空政策报告

民航年度政策白皮书

2009年4月23日

目　录

第一部分 改革与开放 …… 1
一、进一步理顺空中交通管理体制 …… 1
二、积极稳妥推进对外开放 …… 2
第二部分 法制建设 …… 3
一、法规建设稳步推进 …… 3
二、完善民航行政机关信息公开制度 …… 4
三、规范公职律师管理 …… 5
第三部分 安全监管 …… 5
一、进一步全面加强安全监管工作 …… 5
二、飞行标准管理 …… 6
三、适航管理 …… 7
四、机场安全管理 …… 8
五、空中交通管理 …… 9
六、空防安全 …… 10
第四部分 经济管理 …… 11
一、加强国家公共航空运输体系建设 …… 11
二、进一步规范机场建设费的财政财务管理 …… 12
三、加强行业内固定资产投资管理 …… 15
四、价格管理 …… 15
五、加强和规范航空运输市场准入 …… 17
六、规范航空运输市场秩序 …… 18
七、做好北京奥运会航空运输保障工作 …… 19
八、充分发挥社团等行业中介组织的作用 …… 20
第五部分 应对国际金融危机 …… 20
尾注： …… 24

第一部分　改革与开放

一、进一步理顺空中交通管理体制

在2007年民航空中交通管理体制按“政事分开，运行一体化”的原则进行改革后，为进一步理顺新体制后的空管工作，2008年民航制定了各级空管行业管理机构和空管单位的“三定”方案。

方案明确了民航局空管行业管理办公室的主要职责[1]，进一步对民航地区管理局和各监管办空管行业管理机构予以调整[2]。撤消民航地区管理局空管行业管理办公室，在各地区管理局设立空中交通管制处、通信导航监视处和航空气象处；各监管办空管行业管理办公室更名为空中交通管理处。

民航局空中交通管理局、民航地区空中交通管理局、民航省（区、市）空中交通管理分局（站）为民航局所属事业单位，实行企业化管理，按授权负责民航空中交通管理工作。民航局空中交通管理局的主要职责为：贯彻执行国家空管方针政策、法律法规和民航局的规章、制度、标准；制定民航空管运行管理的规范性文件；实施民航局制定的空域使用和空管发展建设规划，组织协调全国民航空管系统建设；组织协调全国航班时刻和空域容量等资源分配执行工作，负责全国民航空中交通流量管理；提供民航空中交通管制和通信导航监视、航行情报、航空气象服务，监控全国民航空管系统运行状况；负责专机、重要飞行活动和民用航空器搜寻救援空

管保障工作;研究开发民航空管新技术,并组织推广应用等工作。民航局空中交通管理局下设民航局空管局运行管理中心、民航局空管局技术中心、民航局空管局航空气象中心和民航局空管局航行情报服务中心等;同时负责管理中国民用航空飞行校验中心、民航第二研究所和民航博物馆。

民航地区空中交通管理局的主要职责是:贯彻执行国家空管方针政策、法律法规以及民航局的决定、指令和规章制度;实施本地区空域使用和空管发展建设规划,组织实施本地区民航空管系统建设;负责本地区民航空管业务管理和专业技术培训;提供民航空中交通管制、航行情报、通信导航监视、航空气象服务;负责本地区专机、重要飞行活动和民用航空器搜寻救援空管保障工作;负责辖区内航班时刻和空域容量等资源分配的执行工作;监控本地区民航空管系统运行状况;负责所属单位民航空管设施设备的维修维护以及领导管理民航省(区、市)空中交通管理分局(站)。

民航省(区、市)空中交通管理分局(站)的主要职责是:贯彻执行国家空管方针政策、法律法规以及民航局的决定、指令和规章制度;执行辖区内航班时刻和空域容量等资源分配工作;提供民航空中交通管制、航行情报、通信导航监视、航空气象服务;负责本地专机、重要飞行活动和民用航空器搜寻救援空管保障工作以及根据授权实施本地民航空管工程建设项目[3]。

二、积极稳妥推进对外开放

2008年,我国与10个国家举行了14次双边航空谈判,与坦桑

尼亚、安哥拉正式签署了双边航空运输协议，与朝鲜重新签署了新的双边航空运输协议。与我国有民航双边关系的国家数量达到111个，其中97个国家与我国正式签署了双边航空运输协定，14个国家与我草签了航空运输协定。

2008年4月13日，中国和智利签署了《中智自贸协定关于服务贸易的补充协定》。民航业的航空器的维修服务、空运服务的销售和营销、计算机订座系统（CRS）服务、机场运营服务、机场地面服务及通用航空服务六个领域纳入了中智自贸区。

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，2008年7月29、30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〉补充协议五》和《〈内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排〉补充协议五》。在这两个补充协议的航空运输服务项下，民航对港澳服务提供者进入内地航空运输销售代理市场提供进一步的便利安排，允许香港、澳门服务提供者在内地申请设立独资、合资或合作航空运输销售代理企业时，出具由内地的法人银行或中国航空运输协会推荐的担保公司提供的经济担保。

第二部分　法制建设

一、法规建设稳步推进

2008年民航局发布规章两部，分别是：《外国航空运输企业航

线经营许可规定》(2008 年 6 月 11 日民航局令第 192 号发布)和《公共航空旅客运输飞行中安全保卫规则》(2008 年 10 月 8 日民航局令第 193 号发布);与公安部联合发布《国际航班载运人员信息预报实施办法》(2008 年 3 月 12 日中华人民共和国公安部令第 99 号发布)。

《航空安全员管理规定》(1997 年 12 月 31 日民航总局令第 72 号发布)因《公共航空旅客运输飞行中安全保卫规则》的生效而废止。

2008 年 10 月 28 日第十一届全国人民代表大会常务委员会第五次会议审议批准《移动设备国际利益公约》和《关于航空器设备特定问题的议定书》在我国生效。公约和议定书创设了航空器的国际利益,通过维护债权人(融资人、卖方和出租人)的利益,从而降低购买、租赁航空器的融资成本和担保费用,为融资多样化创造了条件,便利了航空器的国际交易。

二、完善民航行政机关信息公开制度

为提高民航行政机关行政透明度,促进依法行政,根据《中华人民共和国政府信息公开条例》(国务院令第 492 号)和国家有关法律、法规,结合民航行政机关的实际,2008 年民航进一步建立完善了民航行政机关政府信息公开制度[4]。明确民航行政机关(包括民航局、民航地区管理局及其监管办)在履行民航行政管理职责过程中,应依据法律、法规和规章的规定,按照规定程序和方式,主动向社会公众或依申请向特定的公民、法人或其他组织公开相

关政府信息的活动。明确了民航局主动公开信息的内容、形式和时限;依申请公开信息的受理机构和程序。

三、规范公职律师管理

2004年7月7日民航局开展了公职律师试点工作,结合几年来的工作情况,为进一步做好民航公职律师队伍的建设和管理,发挥公职律师在民航行政机关依法行政中的积极作用,2008年民航局进一步对民航公职律师的职责、权利和义务,执业证书的申请、办理和年检注册,以及公职律师的管理等进行了规范[5]。

第三部分　安全监管

安全监管是促进民航企事业单位安全运行与行业持续安全的重要手段,是民航行业管理工作的重中之重。2008年是民航的“规章落实年”,民航以科学发展观为指导,全面贯彻“持续安全”管理理念,坚持“安全第一,预防为主,综合治理”方针,落实安全责任,加大监管力度,改进安全管理。截至2008年12月31日,全行业运输航空连续安全飞行49个月、1375万小时,再次刷新了持续安全记录。

一、进一步全面加强安全监管工作

安全监管是民航行政机关依据法律法规对民航企事业单位的安全生产活动实施审批、审定、审核、监督、检查的行为。为适应安全监管工作面临新的形势,民航局对全行业进一步加强安全监管

工作提出了新的要求[6]：一是要更新安全监管理念；二是要明晰监管职责，落实监管责任，尤其是落实监管办的安全监督、监管责任；三是要突出监管重点，强化现场监管；四是要完善规章标准，规范监管行为；五是要创新监管机制，改进监管手段。六是要加强组织建设，提高队伍素质。

鉴于行业安全奖杯评比已不能适应新时期航空安全工作的需要，不能真正反映企业安全运行水平，民航局决定自2008年底取消行业航空公司、机场安全奖杯评比，修订《中国民用航空安全奖励办法》[7]。

二、飞行标准管理

——加快中国民航PBN技术应用。基于性能的导航（Performance Based Navigation，简称“PBN”）是国际民航组织（ICAO）提出的一种新型运行概念，涵盖了从航路、终端区到进近着陆的所有飞行阶段。ICAO要求各缔约国在2009年底前制定PBN实施规划，2016年完成全部实施工作，全球一致地从基于传统地面导航台的飞行过渡到PBN运行。PBN也是我国建设新一代航空运输系统的核心技术之一，对有效促进民航持续安全、提高飞行品质、增加空域容量、减少地面设施投入和节能减排等具有积极作用。为此，2008年民航局开始着手组织PBN全面实施工作[8]，明确了制定PBN总体规划、建立完善规章标准、组建PBN程序设计中心、制订飞机设备加改装标准等近期重点工作。

——建立空勤人员责任追究制度。为规范航空运行，保障飞

行安全,2008年民航建立了空勤人员有关责任追究制度[9]。对于特别重大或重大飞行事故责任人,终身禁止从事公共航空运输飞行;较大飞行事故责任人,十年内不得参与公共航空运输飞行;一般飞行事故责任人,两年内不得从事公共航空运输飞行;对于事故征候责任人,至少一至六个月内不得从事公共航空运输飞行。

——**加强专业人员管理。**为缓解我国飞机驾驶员短缺和民航运输快速发展的矛盾,合理地利用现有飞行人员资源,允许航空公司在满足有关条件下使用不超过年满65周岁的驾驶员参加飞行运行[10]。进一步规范对客舱乘务员、教员和检查员的资格管理[11]。完善对航空器驾驶员和担任通信工作的机组人员英语无线电通信等级管理[12]。2008年开始,以北京首都机场作为试点,逐步在国内各国际机场推行英语无线电陆空通话[13]。

——**规范民用运输机场应急救护工作。**为了及时有效地实施机场应急救护工作,最大限度避免或者减少人员伤亡。根据相关法规,2008年,民航对民用运输机场及军民合用机场的民用运输部分应对突发的各种紧急事件实施的应急救护工作制定了规范[14],建立了包括机场应急救护条件、应急救护人员条件、各有关方的职责、各种紧急情况处理程序等在内一整套相关制度。

三、适航管理

2008年,民航局全面加强适航管理工作,颁布了一系列适航管理的规范性和指导性文件。对民用航空产品和零部件适航证件的颁发和管理程序进行了全面修订,进一步规范了民用航空器及

其相关产品的适航检查以及适航证、出口适航证、外国适航证认可书、特许飞行证和适航批准标签的申请、颁发和管理程序[15]；明确适航检查工作中运营人的责任和义务，指导运营人实施航空器适航检查[16]；规范在型号合格审定过程中为研发试飞和验证试飞为目的而颁发特许飞行证的颁发程序[17]；进一步加强对民用航空油料适航证书持有人的持续监督管理[18]，保障航油的适航要求；制订运输类飞机炭刹车盘替换件进行适航审查的符合性验证方法[19]；规范各级适航审定部门在颁发各类适航证件、适航指令等工作中对民用航空器及航空发动机型号的书写[20]；颁布飞机厨房手推车、物品箱及相关组件的技术标准[21]。

四、机场安全管理

——加强机场安全管理体系建设。2008年民航发布了机场安全管理体系建设指南，对机场安全管理体系十要素（即机场安全管理的政策、目标、组织机构及职责、安全教育与培训、文件管理、安全信息管理、风险管理、不安全事件调查、应急响应和机场安全监督与审核）进行了规范[22]，指导各民用机场建立相应的安全管理体系。

——保障跑道安全。跑道安全是民航运输系统安全的重要组成部分，对跑道运行工作加以系统管理，对于提高行业安全水平具有重要意义。2008年民航制定发布了跑道安全规划[23]，通过实施全行业跑道安全运行管理体系，制定和实施相关法规、规章、标准、措施与程序，促进民航相关企事业单位持续改进跑道安全运行水

平，保障航空器在跑道、滑行道及其临近空域安全、高效地运行。

——确保民用机场航空燃油供应安全运行。为保证民用机场范围内航油供应的安全运行，2008年民航发布了相关规定[24]，明确民航局对全国民用机场航油供应安全运行实施统一的监督管理，地区管理局对辖区内机场的航油供应安全运行实施监督管理，航油供应单位需按规定在安全管理、运行安全、安全检查和应急处置等各方面建立相应的规章制度、操作规程、作业程序、应急预案。

——完善机场建设的国家和行业技术标准。2008年民航制定了民用机场工程项目建设的全国统一标准[25]，该标准是编制、评估、审批、核准民用机场工程项目可行性研究报告和项目建议书的重要依据，涵盖机场分级及工程项目构成、机场场址、机场生产主体设施和辅助设施等共八章内容。为适应我国直升机场设计和运行的发展，2008年修订了民用直升机场飞行场地技术行业标准[26]，主要内容包括飞行场地的物理特性、直升机场净空、目视助航设施、救援和消防等。考虑到A380机型在大陆现有民用机场的起降需要，对主降和备降机场的技术指标、机场设备设施的配备和运行要求进行了明确规定[27]。

五、空中交通管理

——改进机场飞行程序设计。2008年民航局从规范飞行程序设计管理、明确各部门职责关系、建设飞行程序设计专家队伍、加快推进新技术手段应用和发挥系统人力与技术优势五个方面提出了加强和改进机场飞行程序设计服务工作的意见，由各地区空

管局进行具体落实[28]。

——扩大实施目视间隔和进近试点。为实施航空器目视间隔和进近运行，根据广州白云和深圳宝安机场开展的目视间隔和进近试运行工作情况，民航进一步完善了目视间隔和进近实施的相关要求[29]。进一步明确目视间隔和目视进近的定义、配备条件及程序，并将试点范围扩大到华北和华东地区。

——实施A380机型尾流及尾流间隔标准。为避免A380机型对其附近运行的航空器产生尾流影响，规范和明确了管制部门为其配备的尾流间隔标准，确保飞行安全。明确自2008年9月1日起对A380－800机型采取特殊的尾流类型标识、非雷达纵向尾流间隔最低标准和雷达尾流间隔最低标准[30]。

——修订和制定民用航空气象行业标准[31]。2008年民航修改了五个民用航空气象行业标准，分别是：观测和报告、预报、服务、设备配备和设备技术要求；新颁布了三个标准，分别是：电码、气候资料整编与分析、天气图填绘与分析。

六、空防安全

——国际航班载运人员信息预报规定。为维护国家安全，便利国际航班及搭乘国际航班的人员入境、出境，公安部、民航局要求经营国际航班的航空公司应当完整、准确、及时地向有关出入境边防检查站预报载运的旅客、机组人员信息。预报信息的内容包括：航班载运旅客和机组人员的姓名、国籍、性别、出生日期、护照证件号码、护照证件有效期截止日期、人员类别[32]。除此之外，还

应报送有关航班信息:航空公司及航班号、入境前的最后一个起飞机场、入境后的第一个到达机场、计划起飞日期时间(当地)、计划抵港日期时间(当地)、旅客或机组成员人数[33]。

——加强航空安全保卫。2008年民航对公共航空旅客运输飞行中安全保卫工作进行了规范:公共航空运输企业负责旅客运输飞行中航空器的安全保卫工作;明确了机长、航空安全员、其他机组成员的责任,对旅客的权利、义务和责任进行规定;规定了安全保卫勤务程序、非法干扰和不文明旅客行为的处置程序,规范了航空安全员及其他机组人员的训练要求;对航空安全员值勤期、飞行时间和休息期提出了要求[34]。

2008年发布的运输机场的安保设施行业标准[35],针对航空器活动区、航站楼、货运区、停车场和要害部位等不同区域提出了具体的安保设施要求。

根据航空安全需要,2008年民航还出台了特别措施调整旅客随身携带液态物品乘坐国内航班的相关规定[36],禁止随身携带打火机、火柴乘机[37]。

第四部分　经济管理

一、加强国家公共航空运输体系建设

2008年,民航明确了加强国家公共航空运输体系建设的二十五项措施[38],重点是:加快门户复合枢纽建设,拓展国际航线网络;

加强区域枢纽建设，完善干线网络；促进支线运输发展，提高支线机场通达能力；鼓励航空货运发展，构筑航空货运网络。国家公共航空运输体系建设要主动适应国家、区域经济社会发展需要，提高行业内协调发展的能力，增强航空运输产业国际竞争力和推动航空运输普遍服务。在未来三至五年基本形成东中西部、支线干线、客运货运、国内国际比较协调、完善、高效、便捷的国家公共航空运输体系。

为满足西部欠发达地区对民航运输的需求，在内蒙古阿拉善盟开展了通勤航空试点[39]。适当降低机场建设及配套设施标准，组建或引进通勤（支线）航空公司，选择30座级以下飞机作为通勤航空初期运营的主力机型，以阿拉善盟内和内蒙古内航线运行为主，探索开展高频率、低成本的通勤航空运输。

二、进一步规范机场建设费的财政财务管理

民航机场管理建设费是经国务院批准征收，专项用于民航基础设施建设和民航事业发展的政府性基金。为进一步规范机场建设费的财政财务管理，充分发挥资金使用效益，推动民航事业全面、协调、持续发展，2008年财政部和民航局共同制定了机场建设费财政财务管理办法。办法规定机场建设费的使用范围包括：机场飞行区、航站区、机场围界、安全和消防设施及设备、空中交通管制系统、民航科教、信息等基础设施建设以及上述建设项目的前期费用；归还外国政府贷款和空管基本建设贷款本息，以及民航基础设施建设贷款贴息支出；对支线航空、特殊政策性航线、中小型民

用运输机场(包括军民合用机场)进行补贴;代征基金手续费以及国务院批准的其他支出[40]。

在此基础上,为提高民航政府性基金使用效益,加大行业财经宏观调控力度,完善机场建设费使用管理制度,2008 民航局会同财政部研究制定了一系列财经宏观调控政策,推动实现普遍服务,推进和谐民航建设。

一是规范和加强中小机场补贴管理[41]。明确对吞吐量在 500 万人次以下的中小机场进行补贴,覆盖范围达到国内机场的 80% 以上。中小机场补贴改变原有以亏定补的办法,主要以生产量为依据、结合实际盈亏情况确定。补贴由固定和变动两部分组成,按所在地区和规模划分类别,分别确定不同的补贴标准。按所在省份经济发展水平将机场分为:东部地区、中部地区和西部地区机场三类。在确定补贴标准时向中、西部地区适当倾斜。符合补贴条件的机场按吞吐量分为四档,规模越小的机场补贴标准越高。军民合用机场生产运营受到空军飞行影响,补贴标准按同类机场补贴标准上浮 20%。

二是规范和加强支线航空补贴管理[42]。航段至少一端连接支线机场的省内航段或距离小于 600 公里的跨省区航段可以享受补贴。部分 600 公里以上的跨省航线若支线特征明显,确有必要予以扶持,经批准也可享受补贴。客座率在 80% 以上的航线,连接北京、上海、广州三地枢纽机场航线和连接部分旅游热点城市机场的航线则明确不在补贴之列。客座率 80% 以下支线分为 3 个等

级，补贴标准向中西部地区、老少边穷地区以及新开辟航线和尚处于市场培育期的航线倾斜。淡旺季补贴标准可上下浮动20%。

三是加强基础设施建设贷款贴息管理[43]。基建贷款贴息政策目的在于创新融资方式，拓宽融资渠道，改政府直接投入为间接引导，充分调动社会各方参与民航建设；促进企业充分利用银行信贷手段筹集资金，放大了财政资金使用效应。符合贴息条件的贷款必须是由项目建设单位（项目法人）直接从商业银行借入的贷款。贴息期限原则上从建设开始到资产投入使用后3年，特殊情况经民航局批准后可适当延长。贴息审批实行分级管理，项目建设单位（项目法人）按其注册地向民航地区管理局提出贴息申请，地区管理局负责初审，由民航局核定后报财政部审批执行。

四是加强机场管理建设费用于地方机场建设项目资金管理[44]。对机场建设费用于地方管理机场建设项目的投资补助资金，明确其使用应贯彻国家宏观经济政策和行业发展规划，加强机场基础设施建设，提高机场安全、技术和管理水平。资金安排向安全建设倾斜，向不发达地区倾斜，向中小机场倾斜。鼓励地方政府根据实际情况对本地区机场建设给予支持。

此外，进一步加强民航政府性基金征缴管理[45]。2008年民航局进一步规范政府性基金的征缴程序，明确了航空公司和具体负责征缴工作的民航局清算中心的权利、义务。规范机场建设费代征手续费管理制度[46]，提高机场建设费代征手续费计提比例，用于弥补相关单位开展代征机场建设费业务所发生费用和清算费用，

对航空公司代征情况进行考核和奖励。

三、加强行业固定资产投资管理

——加强固定资产投资项目管理。加强民航固定资产投资项目评估工作，提高前期工作质量和评估工作水平[47]；加强固定资产投资项目资金和财务管理[48]，为规范固定资产投资行为，合理有效使用资金、提高投资效益提供了制度保障。

——加强空管系统固定资产投资管理。适应空管体制改革的需要，加强了对空管系统固定资产投资管理，规范空管系统固定资产投资行为，合理界定项目审批权限，理顺项目管理职责和程序[49]。

——规范民用机场建设工程（预）可行性研究报告编制。加强民用运输机场建设工程前期工作管理，提高前期论证质量，对项目（预）可行性研究阶段的基本资料收集、整理、分析、论证等工作进行了规范[50]。

——规范民用机场建设工程概算编制。对中央政府直接投资或资本金注入方式投资的新建、改扩建民用机场工程及空管建设工程的概算编制和设计变更引起的概算调整进行了规范[51]。

四、价格管理

——实施民用机场收费改革方案。《民用机场收费改革方案》和《民用机场收费改革实施方案》经民航总局、国家发展改革委批准，自2008年3月1日起执行。此项改革措施建立了适应社会主义市场经济体制和民航管理体制及运行机制发展要求的机场

收费形成机制[52]。

——调整航空煤油销售价格。2008年，受国产航油出厂价格和进口航油采购价格变动的影响，内地航空公司内地航班航油销售价格共调整六次[53]。其中，国家发展改革委两次调整国产航油出厂价格；民航局根据《国家发展改革委关于改革航空煤油销售价格作价办法的通知》（发改价格〔2006〕1430号），按季度四次调整内地航空公司内地航班航油综合采购成本（以下简称航油综合采购成本）。

1月1日，航油综合采购成本由5970元/吨上调至6180元/吨；4月1日，航油综合采购成本由6180元/吨下调至6100元/吨；6月20日，国产航油出厂价格由5950元/吨上调至7450元/吨，航油综合采购成本相应由6100元/吨上调至7600元/吨；7月1日，航油综合采购成本由7600元/吨上调至8320元/吨；10月1日，航油综合采购成本由8320元/吨下调至7750元/吨；12月19日，国产航油出厂价格由7450元/吨下调至5050元/吨，航油综合采购成本相应由7750元/吨下调至5350元/吨。内地航空公司内地航班航油销售价格随航油综合采购成本的变动相应进行调整。

——调整国内航线燃油附加收取标准。为积极应对航空燃油价格上涨对国内航空运输的影响，根据燃油附加与航油价格联动机制，7月1日上调国内航线燃油附加收取标准，800公里以下航段由每位旅客60元调整为80元，800公里以上航段由每位旅客100元调整为150元；12月25日下调国内航线燃油附加收取标

准,800公里以下航段由每位旅客80元调整为20元,800公里以上航段由每位旅客150元调整为40元[54]。

——改革通用航空作业收费标准。为促进我国通用航空发展,民航根据行政审批制度改革和依法行政的要求,改革通用航空作业收费管理体制,通用航空作业收费标准实行市场调节价[55]。通用航空企业可根据各自机型成本,按照作业方式的不同与用户协商确定通用航空作业收费标准,并于每年底向所在地民航地区管理局报送各项作业的平均收费标准。

五、加强和规范航空运输市场准入

——进一步规范航空公司经营许可工作。2008年民航对航空公司经营许可工作提出进一步要求。明确筹建航空公司应在取得企业经营许可证后,方可申领企业法人营业执照;航空公司变更经营许可证所载明的事项,应及时向民航局申请办理变更手续,持民航局的许可件向工商行政管理机关办理企业法人营业执照的变更手续;航空公司应在经营许可证有效期届满30个工作日前,向民航局提出换证申请[56]。此外,为规范经营范围管理,运输航空公司企业经营许可证的经营范围中不再载通用航空业务,航空公司在申请到期换发或变更企业经营许可证时,另行向地区管理局申请通用航空经营许可相关事宜[57]。

——制订外国航空公司航线经营许可程序[58]。2008年发布的相关规章进一步明确了外国航空公司航线经营许可的申请方式、受理方式、审查和颁发许可的期限以及对申请材料的要求。港、

澳、台地区航空公司的航线经营许可参照此程序进行。

——**完善国内航线经营许可管理**[59]。根据相关规章，进一步明确了航空公司国内航线航班经营许可的申请、颁发和撤(注)销程序，细化国内航线经营许可换证和国内航线经营许可核准书及登记证管理，加强正班、加班和临时航班的管理。

——**推进航班时刻相关工作**[60]。进一步明确和规范外国和台、港、澳地区航空公司航班时刻申办工作程序，明确了外航定期航班时刻协调原则，明确外航定期、包机、加班等各种时刻的申请程序。

——**出台新的购租飞机管理办法**。民用航空运输承运人以购买、融资租赁、经营租赁和湿租等方式引进民用运输机实行民航局和管理局两级管理。民航局负责项目申请的审批，管理局负责飞行人员、签派人员、机务维修等综合保障实力的评估。通用航空营运人、其他企业和个人以购买、融资租赁、经营租赁、湿租等方式进口通用航空器，应向民航局报送引进申请，获得批准后方可引进[61]。上述引进民用运输飞机管理暂行办法和进口通用航空器管理暂行办法均自2009年1月1日起施行[62]。

六、规范航空运输市场秩序

——**规范电子客票管理**。电子客票是由空运企业或其销售代理企业销售并赋予运输权利的以电子数据形式体现的有效运输凭证，是纸质客票的电子替代产品。为规范电子客票管理，维护市场秩序，保障各方的合法权益，民航对电子客票使用和管理中的各方

职责、行为规范及违规处理进行了明确[63]。与此同时，民航局与国家税务总局共同研究制定了《航空运输电子客票行程单》（以下简称《行程单》）作为电子客票的报销凭证，并规范管理[64]：将《行程单》纳入发票管理范围，由国家税务总局负责统一管理，套印国家税务总局发票监制章；经国家税务总局授权，民航局负责全国《行程单》的日常管理工作；各地区管理局及其派出机构负责所辖地区的公共航空运输企业、航空运输销售代理企业《行程单》的领购、发放、开具、保管和缴销等环节的监督检查；《行程单》打印系统由民航局授权中国民航信息网络股份有限公司开发，由民航局清算中心通过信息管理系统统一管理发放。

——改革销售代理手续费管理方式。2008年10月1日起，国内航空运输销售代理手续费支付标准由原统一规定标准改为由航空运输企业与销售代理企业双方协商确定[65]。航空运输企业与销售代理企业按照平等自愿原则，签订委托代理合同，在委托的业务范围内协商确定手续费支付标准、支付条件、奖励办法以及管理办法，并于双方签订委托代理合同后三十个工作日内，报所在地民航地区管理局备案。国内航空客货销售一律实行明折明扣，严禁任何形式的暗扣销售，不得向旅客、货主额外加收服务费；由中国航空运输协会对销售代理企业销售代理活动进行管理、监督和检查，对销售代理企业的违规行为依据有关规定进行处理。

七、做好北京奥运会航空运输保障工作

2008年，民航采取多项措施确保了北京奥运会（残奥会）的航

空运输保障。加强对北京奥运会、残奥会期间涉奥国际、地区航班、加班和包机备降保障服务，统一涉奥机场及各个备降机场的服务标准[66]，制定航空公司和机场服务质量检查单[67]，制定奥运期间残疾人的特殊航空运输政策[68]，重点在涉奥机场开展了航班延误专项治理[69]。

八、充分发挥社团等行业中介组织的作用

2008年发布的民航社团组织管理办法[70]明确社团依法独立开展活动，民航局履行业务主管单位的管理职责，对社团进行监督，引导社团规范发展。社团有职责依法维护会员权益，反映行业诉求；规范会员行为，开展行业自律；开展行业研究，组织学术研讨；根据授权承担本行业的资质审查、专业技术职务任职资格评定、职业资格考试等工作。另外，还对民航社团成立、变更及注销登记的条件、程序，社团工作的监督管理进行了规定。

第五部分　应对国际金融危机

2008年下半年以来，国际金融危机对我国民航发展的负面影响开始显现并日益加重，为促进行业平稳较快发展，民航认真贯彻落实党中央、国务院的重大决策和部署，采取有力措施，沉着应对各种风险[71]。具体包括：

1、突出安全监管重点，确保安全形势稳定

坚定地贯彻“安全第一、预防为主、综合治理”的方针，全力以

赴确保持续安全。继续严格落实安全责任制，强化安全的主体责任、监管责任、岗位责任和领导责任；在效益下滑、资金紧张的情况下，要防止安全投入减少、安全裕度降低；加强对老旧飞机的跟踪监管，避免因追求效益而忽略安全；落实飞行员流动的有关规定，保持飞行等专业技术队伍的稳定；加大对小型航空公司的监管力度，保障安全运营；根据国际国内反恐形势，有针对性地加强航空安保工作。投入民航专项基金100亿元，用于安全设施建设。

2、规范航空市场秩序，改善企业市场环境

2010年以前，对于新设航空公司的申请，原则上仍不予受理；加快审批已申请并符合条件的货运航空公司和分公司的设立；规范市场价格行为，采取有效措施，防止和避免航空公司恶性竞争；严格治理销售代理人的小广告过滥、不实现象。

3、严格控制运力增长，促进市场供需平衡

加大运力调控力度，严格2009年新增引进运输飞机项目的审批，鼓励航空公司尽可能取消或推迟已订购并于2009年引进的飞机；及时退租到期的由境外经营租赁和湿租的飞机，采取停飞、出售或客改货等方式，加大退出老旧飞机的力度；引导航空公司之间的运力调剂，减少境外飞机引进数量。

4、实施特殊航线政策，挖掘客货市场潜力

对于老少边穷地区有市场前景的100条航线在现有基础上增加补贴，对新开辟的独家航空公司运营的航线给予3年保护期，对特殊政策性远程国际航线实行补贴，同时继续落实支线航空补贴

政策;在确保安全的前提下,增加繁忙机场起降时刻50个左右;充分利用大都市周边辅助机场,缓解大都市机场压力;规范国际航权分配,增强我国航空公司国际竞争能力;加强对已实施航线优惠政策的监管,把政策落到实处;结合国内枢纽机场建设,支持航空公司开拓国际市场。

5、落实国家财经政策,增强企业运营能力

对国内航空公司缴纳的2008年下半年和2009年上半年民航基础设施建设基金实行先征后返政策;落实国家已经确定的对部分航空公司注资、免征燃油附加营业税、国际及港澳航班使用国产航油增值税返还等相关政策;在免收部分机场飞行校验费的基础上,对于部分中小机场2009年免收的航空公司起降费予以补偿。

6、实行价格收费调节,实现资源优化配置

会同国家有关主管部门,理顺航空煤油价格,合理调剂国内国际航空煤油采购数量,适当降低航空煤油综合采购成本;完善国内航线头等舱、公务舱票价政策;2009年上半年机场收费标准最高按照基准价执行,起降费收费标准暂不上浮;鼓励民航计算机信息系统收费实行优惠政策。

7、积极推进节能减排,提高行业运行效率

优化空域和航路航线结构以及进离场航线飞行程序,积极推进区域导航和新技术的应用;在有多条跑道和多个航站楼的机场,择优选择起降跑道、滑行道;在繁忙机场引进终端区进离场排序系统;合理安排飞机推出、开车时间,积极与有关方面协商,使用直飞

航线，缩短飞行时间，每个航班空中飞行和地面等待时间平均减少3分钟，每年减少虚耗近20万小时，可节支约45亿元；在确保安全的基础上优先使用最佳巡航高度、巡航速度；推广地面电源和气源的应用，替代飞机辅助动力装置，降低燃油消耗。总之，在确保航空安全和运输质量的前提下，以提高能源利用效率为核心，以航空节油、控制排放为重点，以科学技术为支撑，夯实工作基础，强化监督管理，加强国际交流，逐步把我国民航建设成为资源节约型、环境友好型民用航空运输系统。08年的工作主要围绕整章建制等基础性工作、落实国家要求和应对国际谈判等方面展开[72]。

8、加强基础设施建设，促进国家经济增长

在加快“十一五”建设项目，特别是中西部支线和西部干线机场建设项目的同时，提前实施一批具备条件的“十二五”项目。加快民航运行管理中心和西安、成都区域管制中心等大型空管项目建设；抓紧完成民航灾后重建项目建设；加大对民航企业安全保障设施的投入；增加民航行政监管、院校培训、科研项目及民航应急救援体系建设的投入。

9、促进通用航空发展，扩大航空服务范围

以农林航空、紧急医疗救护以及短途客货邮等为主要服务对象，在东北和西部偏远地区或经济欠发达地区兴建通用航空机场；大力支持有条件的通用航空企业在上述地区使用小型航空器，从事短途客货邮业务，与干支线航空运输有效衔接，进一步增强航空运输网络的通达性；支持社会力量购买私用、自用航空器，简化引

进、适航管理及登记程序，完善空域保障服务的基础设施建设，引导和促进公众对通用航空的消费。

10、支持企业联合重组，提升抵御风险水平

引导和推进行业以联合促发展，以整合聚能力，不断优化市场结构。在国际市场竞争中要形成“拳头”，国内市场要形成有序良性竞争格局。督促民航企业全面加强和改善内部管理，大力增收节支。

尾注：

1《关于调整民航局空管行业管理办公室主要职责和机构编制的通知》（民航发[2008]102号）

2《关于调整民航地区管理局及其安全监督管理办公室空管行业管理机构有关问题的通知》（民航发[2008]103号）

3《关于印发〈民航局空中交通管理局、民航地区空中交通管理局、民航省（区、市）空中交通管理分局（站）主要职责、内设机构和人员编制方案（试行）〉的通知》（民航发[2008]104号）

4《关于印发〈民航行政机关政府信息公开办法〉的通知》（民航发[2008]32号）

5《关于印发民航公职律师管理办法的通知》（民航发[2008]74号）

6《中国民用航空局关于进一步加强安全监管工作的意见》（民航发[2008]62号）

7《关于取消行业安全奖杯评比的通知》（局发明电[2008]4753号）

8《关于加快中国民航PBN技术应用的通知》（民航办发〔2008〕47号）

9《关于印发〈中国民用航空空勤人员有关责任追究暂行规定〉的通知》（民航发[2008]53号）

10《大型飞机公共航空运输承运人延长驾驶员飞行年限管理程序》A P－121－FS－2008－03

11《关于规范客舱乘务员、客舱乘务教员、客舱乘务检查员资格管理的咨询通告》AC－121－FS－2008－27

12《关于ICAO英语无线电通信等级有关问题的规定》AC－61－FS－2008－05R2

13《关于北京首都机场逐步推行英语无线电通话有关事宜的通知》（民航办发〔2008〕21号）

14《民用运输机场应急救护工作规范（试行）》（MD－FS－2008－06）

15《民用航空器及其相关产品适航审定程序》（AP－21－AA－2008－05R2）

16《运营人航空器适航检查单》（AC－21－AA－2008－15）

17《研发试飞和验证试飞特许飞行证颁发程序》（AC－21－AA－2008－213）

18《民用航空油料适航证后监管程序》（AP－55－AA－2008－03）

19《运输类飞机炭刹车盘替换件合格审定符合性方法》（AC－25－AA－2008－02）

20《民用航空器及航空发动机型号书写指南》（AC－21－AA－2008－11R3）

21《技术标准规定—飞机厨房手推车、物品箱及相关组件》(CTSO－C175)

22《机场安全管理体系建设指南》(AC－139/140－CA－2008－1)

23《关于印发中国民用航空跑道安全规划的通知》(民航发[2008]107号)

24《民用机场航空燃油供应安全运行规定》(AP－191－CA－2008－03)

25《民用机场工程项目建设标准》(建标105－2008)

26《民用直升机场飞行场地技术标准》(MH5013－2008)

27《供A380使用的现有民用机场采用的技术标准及运行要求》AC－139－CA－2008－02

28《关于加强和改进机场飞行程序设计服务工作的意见》(民航空发[2008]71号)

29《关于印发〈目视间隔和进近实施暂行规定〉的通知》(民航办空发[2008]1号)

30《关于下发〈空中客车A380机型尾流及尾流间隔标准规定〉的通知》AC－93－TM－2008－03

31《民用航空气象第1部分:观测和报告》(MH/T4016.1－2007)

《民用航空气象第2部分:预报》(MH/T4016.2－2007)

《民用航空气象第3部分:服务》(MH/T4016.3－2007)

《民用航空气象第4部分:设备配备》(MH/T4016.4－2008)

《民用航空气象第5部分:设备技术要求》(MH/T4016.5－2008)

《民用航空气象第6部分:电码》(MH/T4016.6－2007)

《民用航空气象第7部分:气候资料整编与分析》(MH/T4016.7－2008)

《民用航空气象第8部分:天气图填绘与分析》(MH/T4016.8－2008)

32《国际航班载运人员信息预报实施办法》(中华人民共和国公安部令第99号)

33《关于做好〈国际航班载运人员信息预报实施办法〉有关问题的通知》(民航运发[2008]4号)

34《公共航空旅客运输飞行中安全保卫规则》(CCAR－332)中国民用航空局令第193号

35《民用航空运输机场安全保卫设施》(MH/T 7003—2008)

36《关于禁止旅客随身携带液态物品乘坐国内航班的公告》([2008]2号)

37《关于禁止旅客随身携带打火机火柴乘坐民航飞机的公告》([2008]3号)

38《关于加强国家公共航空运输体系建设的若干意见》(民航运发[2008]10号)

39《关于在内蒙古阿拉善盟开展通勤航空试点的批复》(民航函[2008]1453号)

40《财政部 民航总局关于印发〈民航机场管理建设费财政财务管理暂行办法〉的通知》(财建[2008]1号)

41《民航总局、财政部关于印发民航中小机场补贴管理暂行办法的通知》(民航发[2008]15号)

42《关于印发支线航空补贴管理暂行办法的通知》(民航发[2008]17号)

43《关于印发民航基础设施建设贷款贴息管理暂行办法的通知》(民航发[2008]18号)

44《民航总局、财政部关于印发机场管理建设费用于地方机场建设项目资金管理暂行办法的通知》(民航发[2008]19号)

45《关于印发〈民航政府性基金征缴规程〉的通知》(民航财发[2008]39号)

46《关于印发民航机场管理建设费代征手续费管理暂行办法的通知》(民航发[2008]14号)

47《关于印发〈民航固定资产投资项目评估管理办法〉的通知》(民航发[2008]119号)

48《关于印发民航固定资产投资项目资金管理办法的通知》(民航发[2008]38号)

《关于印发民航固定资产投资项目财务管理办法的通知》(民航发[2008]37号)

49《关于印发民航空管系统固定资产投资管理暂行规定的通知》(民航发[2008]109号)

50《民用运输机场建设工程项目(预)可行性研究报告编制办法》MD－PL－2008－01

51《民航建设工程概算编制办法》AP－129－CA－2008－01

《民航建设工程设计变更及概算调整管理办法》AP－129－CA－2008－02

52《关于印发民用机场收费改革方案的通知》(民航发[2007]158号)

《关于印发民用机场收费改革实施方案的通知》(民航发[2007]159号)

53《关于调整2008年第一季度航空煤油销售价格的通知》(总局发明电[2007]4830号)

《关于调整2008年第二季度航空煤油销售价格的通知》(局发明电[2008]982号)

《关于提高航空煤油销售价格的通知》(局发明电[2008]2399号)

《关于调整2008年第三季度航空煤油销售价格的通知》(局发明电[2008]2660号)

《关于调整2008年第四季度航空煤油销售价格的通知》(局发明电[2008]3729号)

《关于降低航空煤油销售价格的通知》(局发明电[2008]4738号)

54《国家发展改革委、中国民用航空局关于调整国内航线旅客运输燃油附加收取标准的通知》(发改价格[2008]1568号)

《国家发展改革委、中国民用航空局关于降低国内航线旅客运输燃油附加收取标准的通知》(发改价格[2008]3539号)

55《关于通用航空作业收费标准问题的通知》(民航发[2008]121号)

56《关于加强公共航空运输企业经营许可证管理的通知》(局发明电[2008]3024号)

57《关于公共航空运输企业经营许可证的经营范围中不再载通用航空业务的通知》(局发明电[2008]3386号)

58《外国航空运输企业航线经营许可规定》(中国民用航空局令第192号)

59《中国民用航空国内航线经营许可管理程序》AP－160－TR－2008－1

60《关于印发外航航班时刻申办工作程序的通知》(民航发[2008]47号)

61《关于印发引进进口通用航空器管理暂行办法的通知》(民航发[2008]116号)

62《关于印发〈民航局关于引进民用运输飞机管理暂行办法〉的通知》(民航发[2008]97号)

63《关于印发〈中国民用航空电子客票暂行管理办法〉的通知》(民航发[2008]27号)

64《国家税务总局 中国民用航空局关于印发〈航空运输电子客票行程单管理办法(暂行)〉的通知》(国税发[2008]54号)

65《关于改变国内航空运输销售代理手续费管理方式的通知》(民航发[2008]39号)

66《关于印发2008年北京奥运会、残奥会期间涉奥国际、地区航班、加班和包机备降保障服务指南的通知》(民航办发[2008]18号)

67《奥运安全、正常、优质服务年活动检查单》MD－124－TR－2008－1

68《关于印发〈北京奥运会(残奥会)残疾人航空运输政策〉的通知》(民航发[2008]75号)

69《关于印发民航局开展航班延误治理工作实施方案的通知》(民航发[2008]50号)

70《关于印发民航社团组织管理办法的通知》(民航发[2008]95号)

71《民航局关于应对国际金融危机促进行业平稳较快发展的十项措施》(民航发[2008]118号)

72《关于全面开展民航行业节能减排工作的通知》(民航发[2008]85号)