



中国民用航空局

2013 年度
中国民用航空政策报告

前 言

2013年,民航系统认真落实《国务院关于促进民航业发展的若干意见》,全行业保持了健康发展。安全形势持续平稳,全行业未发生运输航空事故,持续实现空防安全年;运输生产稳步增长,全年完成运输总周转量671.7亿吨公里、旅客运输量3.54亿人、货邮运输量561.3万吨,同比分别增长10.1%、10.8%和3.0%;航线结构进一步优化,国内航空公司新开辟和恢复国际航线107条;加强航班延误治理,航班正常得到提升,航班正常率比治理前提高9.4个百分点;民航实力进一步增强,截止到2013年底,全行业完成固定资产投资1452.2亿元,新增10个机场,颁证运输机场达193个,飞机达3664架。

目 录

第一部分 宏观政策篇	(1)
一、明确促进民航业发展重点工作分工	(2)
二、完成民航“十二五”规划中期评估	(4)
三、持续推进安全体系建设	(5)
第二部分 改革开放篇	(7)
一、减少简化行政审批	(8)
二、实施对外开放	(9)
三、加强航班延误治理	(9)
第三部分 法制建设篇	(13)
一、突出立法工作重点	(14)
二、提高立法质量	(15)
第四部分 安全监管篇	(16)
一、人员资质能力管理	(17)
二、飞行标准管理	(21)
三、适航管理	(25)
四、航空安全行业标准管理	(27)
五、机场安全管理	(29)
六、空中交通管理	(31)
七、空防安全	(38)
八、危险品运输	(39)
第五部分 经济管理篇	(41)
一、以市场为导向完善航空运输价格管理	(42)
二、提高政府宏观调控水平	(43)
三、扩大航空运输普通服务	(44)
四、促进低成本航空及通用航空发展	(45)
五、加强行业节能减排	(46)

第六部分 行政执法篇	(47)
一、行政检查	(48)
二、行政处罚工作	(50)

第一部分 宏观政策篇

通过民航重点工作的推进以及民航“十二五”发展规划的顺利实施,民航安全保障基础得到巩固,航空运输服务能力有效提升,机场和空管系统保障能力进一步发展,发展方式转变继续深入,各项政策措施逐步到位,全行业沿着民航强国之路向持续安全、全球化、大众化方向不断迈进。

一、明确促进民航业发展重点工作分工

1月14日,国务院办公厅印发了《促进民航业发展重点工作分工方案》¹(以下简称《分工方案》),将《国务院关于促进民航业发展的若干意见》(以下简称《若干意见》)的各项目标和任务进行了细化和分解,进一步明确了各省(自治区、市)人民政府及国务院有关部门贯彻落实《若干意见》的具体责任,内容涉及16大项的56个方面。

《分工方案》对《若干意见》的十项主要任务进行了分解。在加强机场规划和建设方面,要抓紧完善布局,加大建设力度;按照建设综合交通运输体系的原则,确保机场与其他交通运输方式的有效衔接;着力把北京、上海、广州机场建成功能完善、辐射全球的大型国际航空枢纽,培育昆明、乌鲁木齐等门户机场,增强沈阳等大型机场的区域性枢纽功能。在科学规划安排国内航线网络方面,要重点构建以国际枢纽机场和国内干线机场为骨干、支线和通勤机场为补充的国内航空网络;在老少边穷地区和地面交通不便地区实施“基本航空服务计划”;优化内地与港澳间航线网络,增加两岸航线航班和通航点;完善货运航线网络,推广应用物联网技术,积极开展多式联运。在大力发展通用航空方面,要巩固农、林航空等传统业务,积极发展应急救援、医疗救助、海洋维权、私人飞行、公务飞行等新兴通用航空服务;推动通用航空企业创立发展;坚持推进通用航空综合改革试点,加强通用航空基础设施建设,完善通用航空法规标准体系,创造有利于通用航空发展的良好环境。

在努力增强国际航空竞争力方面,要统筹研究国际航空运输开放政策;鼓励国内有实力的客、货运航空企业增强国际竞争力;完善国际航线设置,积极参与国际民航标准的制定。在持续提升运输服务质量方面,要努力提高航班正常率,完善大面积航班延误预警和应急机制,规范航班延误后的服务工作;推广信息化技术;简化乘机手续,提高消费者满意度。在着力提高航空安全水平方面,要牢固树立持续安全理念,建立健全安全生产长效机制,严格落实生产运营单位安全主体责任,推行安全隐患挂牌督办制度和安全问责制度;加强专业技术人员资质管理;加大安全投入;加强应急救援体系建设。在加快建设现代空管系统方面,要重点调整完善航路网络布局,优化整合空管区划;完善民航空管管理体制与运行机制;大力推广新一代空管系统。在切实打造绿色低碳航空方面,要重点实行航路航线截弯取直,提高临时航线使用效率;鼓励航空公司引进节能环保机型,推动飞机节油改造,推进生物燃油研究和应用;制定应对全球气候变化对航空影响的对策措施;制定实施绿色机场建设标准;建立大型机场噪音监测系统。在积极支持国产民机制造方面,要鼓励民航业与航空工业形成科研联动机制,重点加强适航审定和航空器运行评审能力建设;鼓励国内支线飞机、通用飞机的研发和应用;引导飞机、发动机和机载设备等国产化。在大力推动航空经济发展方面,要通过民航业科学发展促进产业结构调整升级,带动区域经济发展;选择部分地区开展航空经济示范区试点,加快形成珠三角、长三角、京津冀临空产业集聚区。

《分工方案》要求有关部门要认真贯彻落实《若干意见》精神，将涉及本部门的工作进一步分解和细化，抓紧制定具体措施。民航局于2月8日发布关于分工方案的落实意见²，对于民航局牵头负责的33项工作进行细化。

二、完成民航“十二五”规划中期评估

2013年民航“十二五”规划中期评估表明³，“十二五”以来，全行业以科学发展为主题，以保障安全持续安全为前提，以增强基础保障能力为着力点，以提升发展质量为主攻方向，共同推动《中国民用航空发展第十二个五年规划》实施，较好地完成了既定目标和任务。并印发了评估报告。

“十二五”前半期，既定规划顺利实施，各项工作有序开展。一是航空安全保障基础更加牢固，未发生运输航空重大安全事故，安全水平远高于规划目标；二是运输机场保障能力稳步增强，机场布局得到优化，机场建设加快推进；三是空管系统保障能力大幅提高，空中交通网络进一步完善，空管运行效率取得提高，空管技术保障进一步加强；四是航空运输服务能力持续提升，机队规模适度扩大，差异化服务和空铁联运服务得以开展，国际航线航班稳步增长，主要基地航空公司国际枢纽战略成效初现；五是通用航空发展初见成效，基础设施建设加快，产业服务拓展较快，发展环境有所改善；六是发展方式转变得以推进，政府职能加快转变，改革开放继续深入，科教事业和节能减排取得进步；七是政策措施落实逐步到位，国家战略保障力度加大，法律规章体系继续完善，财经政策

作用更加突出,行业文化建设有序开展。

下一步将从以下方面对规划进行调整:一是合理调整发展速度,将总周转量、货邮运输量 2015 年目标分别调整为 830 亿吨公里和 670 万吨,年均增长分别为 9.1%和 3.5%,比原规划目标分别降低 3.9 和 6.5 个百分点;二是根据《国家“十二五”综合交通运输体系规划》将新建机场调整为 82 个,同时将 101 个改扩建机场项目调整为 120 个,迁建项目由 14 个调整为 18 个;三是完善行业机队管理,制定 2014-2018 年机队规划,机队规模增速仍按照 11%控制,预计 2018 年末机队规模达到约 3650 架;四是围绕规划实施中的突出问题,积极破解发展瓶颈,推进空域管理体制改革的和低空空域管理改革,努力保障航班正常,做好航班延误后的服务工作,加快基础设施建设,提高监管和适航审定能力,争取财税政策支持,充分释放市场活力,放宽国内航班航线许可准入条件,推进国内航空运输价格改革,支持低成本航空,航空物流,航空经济的发展,启动基本航空服务,提高航空公司国际竞争力。

三、持续推进安全体系建设

安全是民航工作的重中之重,2013 年民航颁布和修订了《中国民用航空危险品运输管理规定》、《中国民用航空气象工作规则》、《民用航空运输机场航空安全保卫规则》、《公共航空运输企业航空安全保卫规则》等 6 部规章和 33 个标准,下发 65 个规范性文件,进一步完善安全规章体系,强化安全基础建设。

同时,加强安全监管体系建设。民航各地区管理局与辖区各

单位签订了安全责任书,不断完善考核办法。开展监管局安全监管绩效考核和安全监管体系评估试点工作,建立民航安全能力建设资金。利用飞行标准监督管理系统(FSOP)完成了对121部航空公司的8514次监察,实现了维修领域跨地区监管模式创新。

第二部分 改革开放篇

按照党的十八届三中全会全面深化改革的战略要求,民航坚持深化改革与扩大开放,以开放促改革,以改革促发展,充分发挥市场对资源配置的决定性作用,民航产业的发展活力不断增强。

一、减少简化行政审批

——放松公共航空运输企业经营许可⁴。根据“依法行政、依托市场、简政放权、促进发展”原则，民航局简化了公共航空运输企业经营许可条件，取消部分限制性条款。同时取消对旅客运输量超 1000 万人次以上机场设立航空公司分公司的数量限制，取消对航空公司设立分公司时需盈利的要求。

——完善国内航线航班许可分类分级管理⁵。2013 年民航继续致力于建立和完善全国统一、开放、竞争、有序的航空运输市场。在对国内航线分为登记航线和核准航线两类进行管理的基础上，将涉及京沪穗与其他交通运输方式已形成充分竞争的航线航班全部改为登记管理，进一步扩大登记航线航班许可的范围，降低核准航线航班许可的准入条件，截至 2013 年底，航空公司国内航线许可共计 3269 条，其中登记航线许可占比达到 88%，管理局管理的航线许可占比达到 78%。具体措施包括完善枢纽机场间航线网络布局；适当增加千万级机场的航班量；鼓励航空公司调增京沪穗城市机场间及千万及机场间航线上宽体机航班比例；大力发展支线航空，试点通勤航空，增强支线机场通达性；继续鼓励和支持航空公司开辟和加密至新疆和西藏的航线航班，完善航线网络；加强航空公司航线许可使用和定期航班计划执行情况监管和通报制度等。

——完善通信导航监视设备开放与运行行政许可管理。根据“转变政府职能，落实简政放权”的有关要求，民航局对原通信导航监视设备开放与运行管理模式进行了大幅调整。将通信和监视

设备⁶的投产开放由行政许可改为备案管理,将导航设备⁷的特殊开放许可下放地区管理局执行,将导航设备的定期开放由行政许可改为备案管理,将政府职能由“管许可、管审批”转变为“定政策、制标准、抓督查、严监管”,在确保运行安全的前提下,简化了审批流程,提高了运行效率。

二、实施对外开放

2013年中国与厄瓜多尔正式签署航空运输协定。截止2013年底,中国已与115个国家(地区)签署航空运输协定,其中12个协定为草签协定临时实施。

2013年7月6日中国-瑞士自由贸易协定在北京签署。其中,中方在入世承诺的基础上对航空运输服务作出了进一步开放,取消了瑞士服务提供者投资航空器维修服务的经济需求测试的要求,允许瑞士服务提供者设立合资企业提供机场地面服务中的集装设备管理、旅客与行李、货物与邮件、机坪、飞机等服务;瑞方则在航空器维修和保养、航空运输服务的销售和市场推广、计算机订座系统服务、机场地面服务、机场管理服务等领域对我做出了完全开放。

三、加强航班延误治理

——明确航班正常工作职责分工⁸。为构建以运行管理(监控)部门为中枢的航班正常管理体系,进一步做好航班正常工作,民航进一步明确航班正常工作分工,由民航局运行监控中心承担

航班正常归口管理的相关工作,具体包括研究起草航班正常管理工作制度和规范并监督检查有关落实情况,对全行业航班运行总体情况实施日常监督和协调,发生大面积延误时及时启动大面积航班延误处置协调联动机制,负责组织协调空管、航空公司、机场等相关单位,有序实施统一放行,尽快恢复航班运营。民航局运输司着力做好完善规章、服务标准与规范、航班延误后的服务保障机制,以及维护消费者合法权益等方面工作。机场司为了进一步规范航班备降工作,保证飞行安全和航班正常,印发了《航班备降工作规则》⁹。

——多方面加强航班正常工作¹⁰。为做好航班正常工作,尽量避免和减少大面积航班延误,民航部署从多方面做好工作:一是加大先进技术使用力度,二是各运输航空公司飞机在2013年年底前都要安装ACARS系统,实现舱单传递电子化,三是加强对人员的训练力度;尽快建立大面积航班延误处置协调联动机制,建立信息发布机制,建立延误航班的恢复放行机制,建立旅客服务协调机制;加强航班运行管理;加强航班正常工作的组织领导,建立地区管理局运行监控中心,负责辖区内航班运行指挥协调,时刻管理部门要加大时刻执行情况的监管力度,航空公司要切实做好授权工作,确保航班延误时不需另行请示即可按协议或公司规定为旅客提供服务,同时进一步完善应急处置预案,提高针对性和可操作性。

民航局制定了做好航班正常工作规定¹¹,本着“抓源头、抓过程、抓善后”的原则,明确通过完善规章标准、科学管理、健全联动

机制和加强监督管理手段,重点解决影响航班正常和大面积航班延误应急处置中的突出问题,提出航班正常率力争达到75%—80%的目标,同时明确保障航班正常和处置航班延误的主体责任,规定了航班正常和航班延误处置工作约束处罚机制,为航班正常工作的开展提供了制度依据。

——制定航班正常运行标准¹²。为保障航班正常,民航在总结航空公司运营经验的基础上,制定了航班正常运行标准,就航班各环节运行标准作出规定,包括特种车辆到位及工作完成时间、机务维修、舱门开启、客舱清洁、餐食及机供品供应、航油加注、舱单上传或送达、货邮、行李装卸、机组、乘务组到达航空器或机位、办理乘机手续、登机、舱门关闭(开启)、运行控制、接机等。

——优化空中交通管制运行。为保证空中交通安全,维护空中交通秩序,加速空中交通流量,提高空中交通运行效率,依据《中华人民共和国民用航空法》和《中华人民共和国飞行基本规则》,制定下发了《优化空中交通管制运行规范的暂行规定》¹³,优化管制运行程序,提高跑道使用效率,加速航班运行,提高航班正常率。

——组织推进航空器机坪运行管理移交机场管理机构工作¹⁴。以持续安全理念为指导,以提高机场航空器运行安全和效率为牵引,以解决机场管制塔台代行航空器机坪运行管理的矛盾和问题提高机场运行效率为出发点和落脚点,在充分借鉴华东地区机坪运行管理试点工作经验的基础上,全面推进航空器机坪运

行管理移交机场管理机构工作,明确了机坪运行管理移交的工作目标、工作步骤和实施要求,提高航班运行效率。

——制定航班正常统计办法¹⁵。为规范航班正常统计工作,准确、及时、全面地反映航班运行的实际情况,为各部门制定发展规划和相关政策法规提供重要决策参考依据,民航局发布了航班正常统计办法。办法按照航班正常统计、始发航班正常统计、机场放行正常统计、机场平均滑行时间统计等不同分类制定了统计指标,明确了数据报告主体责任,并对统计报告和争议裁定时限做出了规定,为航班正常的统计制定了标准和依据。

第三部分 法制建设篇

法律、法规、规章和标准,是民航行业运行的规范。与我国民航的持续快速发展相适应,民航已形成了比较完备的行业管理法律法规体系,对行业的发展起到了至关重要的作用。民航在法制建设中结合行业实际坚持突出立法工作重点,不断提高立法质量。

一、突出立法工作重点

围绕行业发展大局,突出立法工作重点,2013年民航共制定发布规章6部均直接涉及航空安全,同时制定了涵盖了从人员资质和培训、飞行标准、适航管理、机场安全、空中交通管理以及空防安全等各个方面的大量规范性文件。

2013年民航局发布的规章分别是:《中国民用航空危险品运输管理规定》(民航局令第216号)、《中国民用航空气象工作规则》(民航局令第217号)、《民用航空运输机场航空安全保卫规则》(民航局令第218号)、《公共航空运输企业航空安全保卫规则》(民航局令第219号)、《民用航空导航设备开放与运行管理规定》(民航局令第220号)和《民用航空通信导航监视设备飞行校验管理规则》(民航局令第221号)。

2013年民航局发布的规范性文件主要有:《民用航空人员体检鉴定机构管理规定》、《民用航空人员体检医师管理程序》、《航空器驾驶员、飞行教员和地面教员执照理论考试》、《特殊机动飞行训练》、《运输航空公司外送学生飞行训练的要求》、《中国民航飞行标准监察员培训管理办法》、《飞行签派员执照理论考试命题管理程序》、《民用航空电信人员岗位培训大纲》、《私人驾驶员执照申请人和持有人体检鉴定及体检合格证管理》、《民航建设工程初步设计审查暂行办法》、《民航建设工程行业验收暂行办法》、《民用航空空中交通管制模拟机评估管理规定》、《通用航空机场空管运行保障管理办法》、《民用航空通信导航监视设备台(站)址

管理办法》、《民用航空通信监视设备开放与运行管理规定》、《民用机场风温廓线雷达系统技术规范》、《民用机场与地面航空无线电台(站)电磁环境测试规范》、《机场管制模拟机需求技术规范》、《程序管制模拟机需求技术规范》、《雷达(监视)管制模拟机需求技术规范》等。

二、提高立法质量

提高立法质量是法治政府建设的一项重要任务。法律条文表述的规范程度,直接影响执法工作,影响法律的实施效果。逐步统一和规范民航规章立法技术,是提高行业立法质量的有效途径。在总结民航规章立法工作实践和研究国内外立法理论的基础上,民航局从规章的结构、条文和语言三个角度,提出民航规章立法技术规范¹⁶,指导民航规章的起草、审查工作。

第四部分 安全监管篇

持续安全是实现民航强国战略业的第一要务,是民航产业取得进一步发展的先决条件。通过对人员资质能力的进一步规范、新设备和新技术的进一步运用以及安全监管规章的进一步完善,民航安全管理能力得到加强,行业总体安全形势保持稳定良好态势。

一、人员资质能力管理

——继续加强民用航空人员体检鉴定管理。2013年民航分别颁布了针对体检鉴定机构和体检医师的管理程序,对体检鉴定机构和体检医师的管理提供了明确依据。

《民用航空人员体检鉴定机构管理程序》¹⁷根据《民用航空飞行标准委任代表和委任单位代表管理规定》(CCAR-183FS)制定,对体检鉴定机构的申请、审查、委任和监督管理程序进行了规范,明确规定体检机构实施分级管理。民航局成立“民用航空人员体检鉴定体检机构评审委员会”,负责体检机构分级评审工作。该管理规定还对体检鉴定机构的分级管理标准作出了具体规定。同时,与该标准配套的《民用航空人员体检鉴定场所和设施设备配备规范》¹⁸也相应发布,对体检鉴定工作的场所和设备做出具体要求。

《民用航空人员体检医师管理程序》¹⁹依据《民用航空飞行标准委任代表和委任单位代表管理规定》(CCAR-183FS)制定,对体检医师的申请、委任、监督管理以及培训与考核程序进行了具体规定,将体检医师分为单科体检医师和主检医师两个等级,并分别规定了两者的任职条件和职责义务。民航局飞标部门对申请人提交的体检医师申请进行审批。对符合任职规定的,按照CCAR-183FS规章的规定进行委任,并颁发《民用航空人员体检医师委任证书》。体检医师的委任期限为三年,符合连任条件的,经申请可以连任。同时,民航局发布了用于规范体检医师体检鉴定诊断名称的标准²⁰。

——规范驾驶员和教员考试工作。自 2006 年《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 部第三次修订)正式实施以来,我国民用航空器驾驶员和教员执照管理工作已全部转入了新的管理模式。为对驾驶员和教员执照申请理论考试和实践考试进行规范,民航局分别颁布了《航空器驾驶员、飞行教员和地面教员执照理论考试》(第 3 次修订)和《驾驶员和飞行教员实践考试标准》(第 3 次修订)两部咨询通告,对有关执照考试工作作出了详细规定。

《航空器驾驶员、飞行教员和地面教员执照理论考试》²¹(第 3 次修订)主要修订了飞机类别航线运输驾驶员执照理论考试大纲,同时将飞机类别私用驾驶员执照理论考试大纲从原私用驾驶员执照理论考试大纲(飞机、直升机)中单独列出,并进行了修订。修订后的考试大纲,其结构由三层细化为四层,为今后明确具体的知识点奠定基础。直升机的私用驾驶员执照理论考试大纲继续使用原考试大纲。

《驾驶员和飞行教员实践考试标准》修订了原实践考试标准,包括:私用驾驶员执照实践考试标准(飞机)、私用驾驶员执照实践考试标准(直升机)、商用驾驶员执照实践考试标准(飞机)、商用驾驶员执照实践考试标准(直升机)、仪表等级实践考试标准(飞机、直升机)、航线运输驾驶员执照实践考试标准(飞机)、航线运输驾驶员执照实践考试标准(直升机)、飞行教员执照实践考试标准(飞机)、飞行教员执照实践考试标准(直升机)、飞行教员执

照实践考试标准(仪表等级)、私用驾驶员执照实践考试标准(滑翔机)、商用驾驶员执照实践考试标准(滑翔机)和飞行教员执照实践考试标准(滑翔机)。

该咨询通告同时公布了除自转旋翼机、初级飞机、飞艇、自由气球之外的航空器实践考试工作单。

——明确特殊机动飞行训练的标准和内容。为规范和明确飞机类别等级商用驾驶员执照以及教员等级训练中特殊机动飞行训练(CCAR-61部第61.159条所指的特技飞行训练)的标准和内容,民航局制定咨询通告²²,适用于按照CCAR-61部或CCAR-141部实施飞机类别等级商用驾驶员执照课程和教员等级课程的训练。该训练至少包括以下机动科目:螺旋的识别、进入和改出,失速的识别和改出、急盘旋下降、大坡度盘旋、急上升转弯和懒“8”字。

——进一步规定航空公司外送学生飞行训练要求²³。为进一步规范按照CCAR-121部运行的运输航空公司(以下简称航空公司)选送飞行学生前往境外飞机驾驶员学校(以下简称境外学校)进行航线运输驾驶员整体课程和高性能飞机训练,满足外送培训学生需求量较大的航空公司需求,民航局修订了咨询通告,对境外学校的资质和管理要求、外送单位的职责要求等作出了明确规定。

——制定飞行标准监察员培训管理办法²⁴。为全面系统实施中国民航飞行标准监察员的业务培训,规范课堂教学和在职培训管理工作,民航局制定管理办法,将民航飞行标准监察员分为运行、适航维修和航空卫生三个领域,对培训的目标、组织机构、形式

和课程设置、需求分析和评估等做了详细的规定。

——发布飞行签派员执照理论考试命题管理程序²⁵。为规范飞行签派员执照理论考试命题工作,提高命题质量,民航局制定了飞行签派员执照理论考试命题管理程序,对按照《中国民用航空飞行签派员执照管理规则》(CCAR65部)的命题与管理提出具体实施要求。该管理程序还在附录中详细列明了签派员执照理论考试命题的参考知识点和参考资料。

——发布民用航空电信人员岗位培训大纲²⁶。民航局结合民用航空通信导航监视专业的实际情况,2013年制定发布了电信人员岗位培训大纲,规范和指导民用航空电信人员岗位培训工作。培训大纲将培训内容分为岗前培训、熟练培训、复习培训和附加培训,在附件中详细列明了各项培训的主题、要求、内容和方式。

——加强私用驾驶员执照体检鉴定及合格证管理²⁷。为细化《民用航空人员体检合格证管理规则》规定的申请或者持有II级体检合格证的私用驾驶员体检鉴定和办理体检合格证管理,民航局发布咨询通告,为实施私用驾驶员体检鉴定和办理体检合格证提供指导。私用驾驶员体检鉴定标准和辅助检查项目按照《民用航空人员体检合格证管理规则》(CAR-67FS-R2)和《空勤人员和空中交通管制员体检鉴定》(AP-67FS-002)的规定执行,但通告所列特殊项目体检鉴定标准和辅助检查项目按照本通告执行。

——进一步规范民航安全检查人员培训工作²⁸。民航局2013年制定发布的国家民用航空安全检查培训管理规定,对民航安全

检查员职业技能鉴定培训、民航安检从业人员岗前教育培训、在岗继续教育培训和领导任职培训等在职教育培训进行了规范。

——加强民用航空安全保卫培训工作。对原《国家航空安全保卫培训大纲》进行了修订,为从事民用航空工作及其相关人员,包括航空安保人员和非航空安保人员,应接受的与其职责相适应的航空安全保卫提供了培训方案,并为民航企事业单位、国家航空安保监察员、国家航空安保教员、民航企事业单位分管安保负责人及安保管理人员、国家航空安保审计员提供了培训方案范本及培训课程内容²⁹。

二、飞行标准管理

——对部分直升机特殊训练和经历要求作出规定。为确保直升机安全运行,在参考了2009年生效的美国特殊联邦航空条例SFAR73-2和美国联邦航空局罗宾逊R-22/R-44航空器评审组1995年签发的相应机型的飞行标准化委员会报告的基础上,民航发布并修订了咨询通告³⁰中,对R-22、R-44两种直升机特殊训练和经历要求进行了规定。

——制定航空公司运行控制卫星通信实施政策³¹。为彻底解决飞机与航空公司运行控制中心之间语音通信联系和实时监控问题,民航局下发通知,为航空公司使用卫星通信系统在飞机与运行控制中心之间建立及时可靠的语音通信联系提供政策指南。该实施政策要求在2017年底前实现所有运输类飞机实用卫星通信系统与运行控制中心在4分钟内建立语音通信联系的目标,同时要

求民航各地区管理局、监管局,空管局及各地区空管局,各运输航空公司按照实施政策制定切实可行的计划,明确具体的时间表,通过推动卫星通信在运行控制中的应用,提升对飞行运行的风险控制能力。

——发布无人驾驶航空器驾驶员管理规定³²。随着无人驾驶航空器(也称遥控驾驶航空器,简称无人机)的生产应用的蓬勃发展,遥控驾驶人员的种类和数量快速增加。为加强对民用无人机驾驶人员的规范管理,促进民用无人机产业的健康发展,民航局发布相应咨询通告,对无人机及其系统的驾驶员实施指导性管理,目的是按照国际民航组织标准建立我国完善的民用无人机驾驶员监管措施。通告对无人机驾驶员管理规定的适用范围、管理机构、行业协会对无人机系统驾驶员的管理、民航局对无人机系统驾驶员的管理、运行要求等内容做出了规定,为无人机驾驶员的管理提供了初步的规范。

——制定民用航空器维修培训机构认可指南。根据中国民航规章 CCAR-66 规定,民航局认可的培训机构是指未按照 CCAR-147 部获得民航局颁发的民用航空器维修培训机构合格证,但民航局按照规定程序认可其培训结论的机构。为给认可民用航空维修培训机构及其课程培训结论提供指导,民航局制定了咨询通告³³,适用于航空器部件原制造厂家,以及除 CCAR-91R2 附录 A 中所定义的大型航空器以外的航空器原制造厂家申请认可维修培训机构及其课程。该咨询通告就认可培训课程的范围和要求进行

了描述,规定了民航局对维修培训机构培训课程的认可程序,以及相应的课程、教员、培训设施、考试、培训记录、培训报告等要求。

——规范飞行表演³⁴。由于大多数飞行表演活动需要申请偏离 CCAR-91 部第 119 条和 201 条相关要求,为规范此类飞行表演针对 CCAR-91 部有关条款偏离的申请和批准,给拟举办飞行表演的主办方和局方人员提供建议和指导,民航局制定了咨询通告,对举办飞行表演的基本要求、飞行表演人员的资格要求、场地运行的相关要求、运行管理中的其他要求、偏离许可证明的申请和批准程序等方面进行了规定,为飞行表演活动的进行提供了明确的指南。

——制定航空器驾驶员低温冰雪运行指南³⁵。低温和冰雪条件下造成事故的原因通常是由于当事飞行员缺乏对飞机限制以及在低温和结冰条件下性能的了解、错误理解飞机系统结冰的认证、对结冰这一术语的误解,以及人为因素等。为减少此类事故的发生,民航局发布相应咨询通告,为飞行员提供一般性的指南。该咨询通告不作为规章强制要求,不取代机型在特定的飞机飞行手册 (AFM) 或具体的飞行员操作手册中提到的具体信息,也不是建立一个最低标准。该咨询通告提供的指南和程序仅供咨询。该咨询通告内容主要包括低温天气航空器运行、结冰条件下的飞行以及大型飞机除冰作业三大部分,为防止低温冰雪条件下事故的发生提供了背景知识和指南。

——发布连续下降最后进近 (CDFA) 指南³⁶。CDFA 是一种与稳定进近相关的飞行技术,在非精密仪表进近程序的最后进近阶

段连续下降,没有平飞,从高于或等于最后进近定位点高度/高下降到高于着陆跑道入口大约 15 米(50 英尺)的点或者到该机型开始拉平操作的点。为提高非精密进近的安全水平,运营人应该尽早停止使用梯级下降或者“快速下降后平飞”的飞行方法,取而代之的是制定标准操作程序,训练和要求飞行员使用 CDFA 技术。为此,2013 年民航局发布了咨询通告,为在实施非精密进近程序过程中使用连续下降最后进近(以下简称 CDFA)技术的运营人提供指南,并说明了使用 CDFA 技术的运行程序,以及航空运营人将 CDFA 技术作为标准操作程序(SOP)实施所推荐的一般程序和训练大纲。该咨询通告适用于按照中国民用航空规章《大型飞机公共航空运输承运人运行合格审定规则》(CCAR-121 部)和《小型航空器商业运输运营人运行合格审定规则》(CCAR-135 部)运行的合格证持有人。其他航空运营人、飞行机组或飞行员可参照本咨询通告所描述的方法实施 CDFA。

——规范航空公司基于计算机的记录系统的申请和批准程序³⁷。按照《大型飞机公共航空运输承运人运行合格审定规则》(CCAR-121)实施运行的航空公司可以开发基于计算机的机组成员和飞行签派员记录存储系统,替代传统记录方式,对这两类运行人员的记录实施更为灵活和高效的管理,同时该系统也可为日常监管工作提供便利。为规范基于计算机的记录系统的管理,统一记录系统的申请、批准程序,为监察员在评估和批准承运人的记录系统提供帮助和指导,民航局发布咨询通告,适用于国内 CCAR-

121 部合格证持有人所申请使用的计算机记录系统,其他合格证持有人/航空公司可参照该咨询通告执行。

——发布运输航空公司维修工程管理外委指导文件³⁸。为帮助新航空公司学习母公司或其他公司成熟的维修管理经验,从而更好地保证安全,节约成本,在 2013 年上航委托东航进行维修工程管理的试点工作结束后,民航局总结经验和做法,发布了在同一辖区、同一集团下航空公司实施维修工程管理外委的相关要求。

——发布 CCAR-91 部通用航空使用困难报告(SDR)的填报要求。为及时掌握按照 CCAR-91 部运行的航空器使用、维修状况及安全动态,及时发现这些航空器在运行中的安全隐患,民航局开发了 CCAR-91 部通用航空使用困难报告(SDR)的填报系统,下发了 CCAR-91 部通用航空运营人上报使用困难报告的要求³⁹,要求通航企业填报 SDR。

——大力推进航空公司运行控制卫星通信应用政策实施。民航局下发《航空公司运行控制卫星通信应用政策》⁴⁰,要求各运输航空公司在 2017 年底前实现运输类飞机使用卫星通信系统与运控中心在 4 分钟内建立语音通信的目标,并明确了三阶段实施时间表。

三、适航管理

——明确适航审定工作表格使用要求⁴¹。为保证适航审定过程中使用规定的表格,民航局发布了管理程序,要求从事适航审定工作的机构和人员以及相应的申请人,根据有关程序的要求,在适

航审定工作中使用该程序附录所列工作表格。

——发布生产批准持有人供应商管理指南⁴²。为对生产批准持有人供应商进行规范管理,民航局 2013 年发布的相应咨询通告,提供了民航局可接受的生产批准持有人供应商管理指南,适用于所有民航局批准的生产批准持有人。管理指南对质量系统的建立、供应商控制、境外供应商的使用以及对供应商控制系统的监督等内容进行了详细规定,为供应商管理提供了明确依据。

——规范航空器标记标牌⁴³。为规范航空器内、外部标记和标牌,民航局发布的咨询通告,就飞机内、外部标记和标牌的选择、标记和标牌文字的尺寸、文字字体、中文翻译、中英文顺序以及标记和标牌的背景颜色等进行规定,从而为国内运营人和航空器制造厂提供指导。该咨询通告适用但不限于在中国注册登记,按照 CCAR-121 或 CCAR-135 部运行的航空器以及湿租的此类航空器(客运)。

——发布直升机适航检查单⁴⁴。为了规范通航运营人在航空器交付过程中对航空器的适航检查工作,保证重要检查项目实施贯彻,合理利用适航检查时间,提高适航检查的工作效率,民航局结合国内制造厂和通航运营人在直升机引进工作中的经验,制定了直升机适航检查单并发布咨询通告。检查单包括航空器基本信息、航空器的文件记录检查、航空器现场检查、总结等四部分,明确了适航检查工作中通用航空(以下简称通航)运营人的责任和义务,并为通航运营人所实施的直升机适航检查工作提供相应指导。

——发布型号合格证持有人持续适航体系的要求⁴⁵。为建立完善的持续适航体系,明确对型号合格证持有人的持续适航体系建设的要求,民航局综合了相关适航规章的要求,参照国外适航管理的做法并结合我国的工作实际,制定并发布了咨询通告,为指导、帮助型号合格证持有人建立持续适航体系提供了基本的原则、流程和方法。

——细化适航审查工作。一是对 ARJ21-700 飞机型号合格证审定和民航局航空器评审组(AEG)协调工作事宜提出明确要求⁴⁶。二是明确航空器型号认可中文标记标牌的审查要求⁴⁷,在管理程序《进口民用航空产品和零部件认可审定程序》(AP-21-01)和《美国民用航空产品和 TSO 件认可审定程序》(AP-21-AA-2009-19)的基础上,对航空器型号认可和补充型号认可中文标记标牌审查工作进行了进一步要求。三是发布专用条件,对 MA60 型飞机加装人工增雨系统的条件进行明确规定。

四、航空安全行业标准管理

——继续强化民用航空行业标准建设。2013 年民航行业标准工作主要有以下成果:

重新制定民用航空器事故征候标准⁴⁸。新标准修改了部分定义和表述,增加和修订了部分事故征候内容,包括增加了“平行跑道同时仪表运行时,航空器进入非侵入区(NTZ),导致其他航空器避让”,增加了“平行跑道同时仪表运行时,机组没有正确执行离场或者复飞程序导致其他航空器避让,或者管制员错误的离场或

复飞指令导致其他航空器避让”的内容；增加了“飞行时间内，餐车、储物柜等客舱内设备、行李或其他物品滑出或跌落，造成航空器受损或人员轻伤”的内容；修订了涉及危险品不安全事件的内容；修订了“飞行中遭雷击、电击、鸟击或其他外来物撞击，导致航空器受损”的内容；修订了“飞行中，遇有颠簸或其他原因造成人员轻伤”等。

制定空中交通方面标准，涉及：多点定位系统通用技术要求⁴⁹，空中交通管制 L 波段一次监视雷达技术要求⁵⁰，空中交通管制 L 波段一次监视雷达测试方法⁵¹，民用航空空中交通管制语音通信交换系统测试方法⁵²。

完善航空运输安全标准，包括：锂电池航空运输规范⁵³，航空运输锂电池测试规范⁵⁴，国内航空货运单规范⁵⁵，国内航空货物托运书规范⁵⁶等。

——全面加强民航网络信息安全管理。民航信息安全是民航安全的重要组成部分，为维护国家安全、公众利益和促进民航行业的发展，民航局制定了《民航网络与信息安全管理暂行办法》、《民航网络与信息安全检查办法》和《民航网络与信息安全信息通报办法》。

民航信息安全工作要按照“谁主管谁负责、谁运营谁负责、谁使用谁负责”的原则，民航各单位要对本单位的信息安全负主体责任，民航各级行政管理机构负监管责任。各单位应建立人员管理安全制度，加强对关键岗位和重要区域的人员管理，实行安全管

理等级保护制度,除日常管理和安全保障外还应做好应急管理和处置工作⁵⁷。

为保障民航网络与信息的安全,还应做好安全信息检查工作和通报工作⁵⁸。更好的掌握民航信息安全的总体状况,迅速发现信息安全漏洞和隐患,落实信息安全责任,提高信息安全保障能力,保证网络与信息系统的安全运行。

五、机场安全管理

——完善机场安全管理体系。建立和实施机场安全管理体系,可以实现从事后到事前,从开环到闭环,从个人到组织,从局部到系统的安全管理。民航局修订了《机场安全管理体系建设指南》,结合国际民航组织关于安全管理体系4个组成部分(安全政策和目标、风险管理、安全保证、安全促进)的要求,将安全管理体系归纳为安全政策、安全目标、组织机构与职责、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、突发事件响应和安全绩效监测与评估十个要素。机场管理机构应成立推进安全管理体系领导小组,明确分工,制定制度,形成推进工作机制⁵⁹。

为规范机场安全管理体系审核工作,落实持续安全管理理念,促进机场安全管理体系持续改进,民航局提供了机场安全管理岗位基本安全风险评估档案样例、风险管理样例、机场突发事件类型、基于结果和过程的安全绩效指标样例、内部审核步骤和计划样例,制定了机场安全管理体系审核指南供相关单位参考和借鉴⁶⁰。

——指导大型机场噪声监测系统的建设⁶¹。为保障公众利

益,为机场运行和发展创造良好环境,民航局制定了大型机场噪声检测系统建设指南,为年旅客吞吐量在 1000 万人次以上的大型运输机场噪声监控系统的建设、使用、管理和维护提供指导。

——进一步规范机场选址及总体规划审查、民航建设工程设计审查和验收工作。2013 年 2 月 1 日,修订后的《民用机场建设管理规定》(民航局令第 215 号)正式施行。为进一步规范民用运输机场场址及总体规划审查、民航建设工程初步设计审查和验收工作,制定并颁布实施了选址⁶²、总体规划⁶³、初步设计⁶⁴及验收⁶⁵管理程序,细化了审批工作内容、程序和要求,明确了项目建设单位、设计单位、咨询机构、质量监督机构及民航管理部门等相关各方的职责。

——规范特性材料拦阻系统(EMAS)行业审定工作。EMAS 是指敷设于跑道端安全区或升降带区域内,以特性材料或者结构形成软质地表面,可以对冲入其中的飞机起到运动阻滞作用的系统,经过行业审定机构的要求审核通过的 EMAS 才可用于民用机场。为对 EMAS 产品制造商及审定工作组的工作进行指导,民航局制定了 EMAS 行业审定管理办法⁶⁶,从 EMAS 的系统功能和设计要求、维护和修理、导航和灯光以及使用材料的安全性,耐候特性、力学性能等方面提出了具体要求。

——规范民用运输机场应急救援演练督导工作。由民航局负责编制机场应急救援演练督导工作的程序、规范以及相应的检查单、考核题库工作,并对民航地区管理局、民航省(区、市)安全监

督管理局开展的演练督导工作进行监督检查和指导⁶⁷。

——提高机场运行效率,保障航班正常⁶⁸。为进一步规范机场航班运行保障工作,民航局制定了机场航班运行保障标准,对计划/预计开舱门时间和计划/预计关舱门时间进行了定义,并以此作为所有航班运行保障单位作业的基准节点。该标准包含十个章节,主要包括航班信息、航空器始发、航空器过站、旅客流程、不正常航班(含备降航班)保障、除冰雪等,对机场航班运行保障的各个环节分别做出了量化要求,确定了机场航班运行保障的最大时间(保障作业时间只能小于该时间)。压缩了现有部分保障环节的作业时间,并进一步优化了现有保障作业的流程。

——发布民用机场岩土工程设计规范⁶⁹。为规范民用机场岩土工程设计,本着安全适用、技术先进、经济合理、确保质量、节约资源、保护环境的原则,民航局编制发布了设计规范,对专业术语及符号进行了定义和明确,对设计指标、岩土工程设计计算、场地平整、飞行区域特殊性岩土、飞行区不良地质作用、专项工程设计提供了指标标准及计算方法。

六、空中交通管理

——制定民用航空气象工作规范⁷⁰。根据《中华人民共和国民用航空法》、《中华人民共和国气象法》,民航局重新制定了《中国民用航空气象工作规则》,对观测与探测气象要素,收集与处理气象资料,制作与发布航空气象产品,提供航空气象服务等内容作出了规定。

规章具体包括气象服务机构的设立与职责,气象服务机构的运行条件和运行要求,气象人员的资质与培训,气象的观测与探测,航空天气预报和特殊气象情报和警报,飞行气象情报交换,气象服务,气象设施设备,气象资料管理以及质量管理等方面的内容,从而替代了 2005 年 6 月 27 日颁布的《中国民用航空气象规则》(民航总局令 146 号)。新制定的气象工作规则突出了明确责任、强化管理、提高气象工作质量的原则,增加和充实了应急管理、质量管理、实验运行的内容,调整了各级气象服务机构的职责和低空区域预报制作与发布的规定条款,为民用航空气象工作的发展进一步夯实了制度基础。

——修订民用航空导航设备开放与运行管理规定⁷¹。为了加强对民用航空导航设备的运行管理,保障飞行安全,依据《中华人民共和国民用航空法》、《中华人民共和国飞行基本规则》,民航局修订了《民用航空导航设备开放与运行管理规定》,对与民用航空飞行活动密切相关的,为航空器运行提供引导信息与位置数据的仪表着陆系统(包含航向信标、下滑信标)、全向信标、测距仪、无方向信标、指点信标、卫星导航地面设备等地面无线电设备的开放和运行管理进行了明确规定。

新规章取代了 2006 年 10 月 20 日民航总局颁布的《民用航空空中交通管理设备开放、运行管理规则》(民航总局令第 172 号,CCAR-85),调整了行政许可的流程,减少了审批环节;同时规章还增加了设备投产开放前试运行、台址和频率许可等要求;取消了

强制关闭措施,将强制关闭修改为责令关闭;增加了对台址和频率许可等要求,台址和频率许可等要求;明确了设备持续适用的要求,应当发布航行通告的情形,并完善了罚则的内容。

——发布民用航空通信导航监视设备飞行校验管理规则⁷²。为了规范民用航空通信导航监视设备飞行校验工作,根据《中华人民共和国民用航空法》和《民用航空通信导航监视工作规则》,民航局制定并发布了《民用航空通信导航监视设备飞行校验管理规则》。这是民航局第一部关于飞行校验的管理规章。第一次从规章层面明确了飞行校验活动的实施责任主体和管理主体,第一次明确了飞行校验活动的监督和管理机制,规定了飞行校验的实施程序和要求,规范了飞行校验实施过程中各方的责任和义务,为飞行校验活动的实施提供了依据。

——发布民用航空空中交通管制模拟机评估管理规定⁷³。为了规范空中交通管制模拟机的评估和使用,促进管制基础和岗位培训工作,民航局参照国际民航组织公约附件一《执照颁发》的要求制定了《民用航空空中交通管制模拟机评估管理规定》,适用于在管制基础和岗位培训中使用的模拟机的评估和管理。规定明确了模拟机按照管制模拟训练种类分为:程序管制模拟机、雷达(监视)管制模拟机、机场管制模拟机和其它特殊用途模拟机等四种;按照其实现功能和技术指标分为 I 类和 II 类,对评估专家的人员构成,评估依据和评估程序进行了明确的规定。

——制定通用航空机场空管运行保障管理办法⁷⁴。依据《民

用航空空中交通管理运行单位安全管理规则》等规章,制定的通用机场空管运行保障管理办法,适用于在我国领域内从事通用航空活动的单位和个人。管理办法将通用机场可根据其对公共利益的影响程度分为三类,对不同类别的通用机场的空管安全管理、空管运行保障服务要求等作了具体规定,为通用机场的空管运行保障提供了依据。

——发布民用航空通信导航监视设备台(站)址管理办法⁷⁵。管理办法对设备台(站)址的设置、迁移和撤销台(站)管理进行了明确规定。办法对台(站)设置的条件,台(站)址的申请和批准程序、台(站)的撤销标准以及设置临时无线电台的申请、批准与撤销程序进行了规定,为民用航空无线电通信监视设备台(站)址的管理奠定了制度基础。

——制定通信监视设备开放与运行管理规定⁷⁶。管理规定对通信设备和监视设备的开放和运行管理作出规定,明确通信导航监视运行保障单位负责本单位通信监视设备的投产开放备案,以及运行管理、应急处置和维护维修等运行保障工作,确保通信监视设备运行符合民用航空相关规定和标准,保持通信监视设备的持续适用。规定对通信监视设备的投产开放条件、备案程序,通信监视设备的运行要求、监督管理等作了详细要求。

——发布民用机场风温廓线雷达系统技术规范⁷⁷。民用机场风温廓线雷达系统的构成、功能、性能和环境适应性等技术要求应当符合民用机场风温廓线雷达系统技术规范的要求。规范对机场

风温廓线雷达系统的构成及功能进行了明确,对产品输出功能、系统性能以及环境适应性做了详细规定,并在附录中列出了信号功率的谱矩及信噪比计算方法、风速、风向及 Cn2 计算方法以及风温廓线雷达数据格式等内容。

——发布民用机场与地面航空无线电台(站)电磁环境测试规范⁷⁸。测试规范为对民用机场或对地面航空无线电台(站)电磁环境的测试提供了依据。规范对需要测试的无线电频段、测试地点的选择及其他测试要求进行了明确规定,并提供了电磁环境测试报告的标准格式,为电磁环境测试报告的编写提供了参考。

——发布管制模拟机需求技术规范。管制模拟机包括机场管制模拟机、雷达(监视)管制模拟机和程序管制模拟机等,其中机场管制模拟机是用于培训塔台管制员的设备,能够模拟包括塔台视景在内的机场管制场景和用户界面;雷达(监视)管制模拟机是用于雷达(监视)管制人员培训的设备,能够模拟包括进近(终端)和区域雷达(监视)管制场景和用户界面;程序管制模拟机是用于程序管制人员培训的设备,能够逼真地模拟包括进近和区域程序管制场景和用户界面;上述三种模拟机均能够为受训人提供一个接近真实的模拟管制训练环境。民航局 2013 年发布的管制模拟机需求技术规范⁷⁹,对上述三种模拟机的技术规范进行了明确。技术规范规定了三种管制模拟机的系统功能、技术要求、环境适应性和设备要求以及真实度评价等方面的内容,为机场管制、雷达(监视)管制和程序管制模拟机系统的技术规范提供了参考。

——发布航空无线电导航设备测试要求。根据《民用航空空中交通通信导航监视设备使用许可管理办法》(CCAR-87)和《民用航空通信导航监视工作规则》(CCAR-115)的有关规定,为强化通信导航监视运行安全水平,提高民用航空空中交通通信导航监视设备使用许可、工厂验收、现场验收工作质量,民航局分三部分以咨询通告形式发布了航空无线电导航设备测试要求,对仪表着陆系统(ILS)⁸⁰、多普勒甚高频全向信标(VOR)⁸¹和测距仪(DME)⁸²测试的总体要求进行规范。上述咨询通告对测试的一般要求、测试项目、测试人员要求、测试时间、测试报告等要求进行了明确规定,为航空无线电导航设备的测试提供了依据。

——发布民航空管防止跑道侵入指导材料⁸³。为便于民航各级空管管理部门和从业人员了解和掌握跑道安全知识,通过解析跑道安全提出安全建议,民航局依据相关规章、标准及文件编写了民航空管防止跑道侵入指导材料,阐述了跑道侵入的产生原因,将跑道侵入事件分为从A至E五级(其中A类属于航空器严重事故征候,B类属于一般事故征候),按照SHEL模型,将跑道侵入事件中的空中交通管理影响因素按照人、设备、环境、管理等几个方面来归纳分析,从明确职责、完善制度和加强内部检查三个方面阐述了跑道侵入的预防手段,为空管行业做好防止跑道侵入提供了帮助。

——发布II/III类仪表着陆系统场地设置与保护指导材料⁸⁴。在参考国际民航组织《国际民用航空公约附件十 航空电信》、美国联邦航空局《仪表着陆系统选址规范》(FAA ORDER 6750.16D)与

国际民航组织欧洲和北大西洋办事处《仪表着陆系统航向信标临界区与敏感区管理指导材料》的基础上,编制的 II/III 类仪表着陆系统场地设置与保护指导材料,适用于实施或者计划实施仪表着陆系统 II/III 类运行的机场对航向信标、下滑信标与指点信标的场地保护区域划设。指导材料对信标台的设置、场地和环境要求进行了明确描述,为此类仪表着陆系统场地设置与保护提供了指导。

——发布 ADS-B 地面站配置和设置场地指导材料⁸⁵。广播式自动相关监视(ADS-B)是航空器自动广播由机载星基导航和定位系统生成的精确的航空器、机场场面活动区域内其它地面活动目标自身定位信息,通过特定数据链和格式进行周期性自动的监视信息广播,并由特定地面站设备和/或其他航空器进行用于监视的接受和处理的手段。为规范 1090MHz 扩展电文广播式自动相关监视地面站(接收)的设计与建设⁸⁶以及设置场地的环境和安装方式⁸⁷,民航局分别发布信息通告,对有关要求提出指导意见,为 ADS-B 的建设实施提供了进一步参考。

——发布空域容量评估管理办法⁸⁸。空域容量是空中交通流量管理、空域规划实施、管制运行保障、设施设备及管制人员配备的重要依据。为了科学地确定空域容量,规范民航空管系统空域容量评估和管理工作,民航局依据《民用航空使用空域办法》制定了空域容量评估管理办法。办法规定空域容量可以自主评估,也可以委托空域容量专业评估机构评估并对委托专业机构评估的条件、评估方法要求等内容作出规定,为空域容量评估管理工作提供

了依据。

七、空防安全

——全面加强和规范公共航空运输企业及运输机场的航空安全保卫工作。为保证航空旅客、工作人员、公众、航空器、机组及机场设施设备的安全,民航局发布了公共航空运输企业⁸⁹和民用航空运输机场⁹⁰航空安全保卫规则,对航空安保管理体系,质量控制和经费保障,航空安保方案、运行航空安保措施、安保应急处置、监督管理及法律责任进行了详细规定。

——国际民航公约附件十七第十三次修订。本次修订包括旅客以外的人员进入控制区的管制措施,加入了对转机货物和高风险货物的定义,以及规定了对客机和全货机载运货物的共同基准安保措施⁹¹。

——发布公共航空运输企业安保审计管理规定⁹²。为明确地区管理局在公共航空运输企业安保审计工作中的职责,加强协同合作,民航局发布了公共航空运输企业安保审计管理规定,根据是否设有分公司以及分公司的分布情况,将公共航空运输企业分为三类,并根据类别的不同规定了不同的管辖地区管理局及审计小组,审计报告的编写。

——发布民用航空安保行政检查单⁹³。为充分发挥法规行政监督职能,推进行政检查工作的标准化和规范化,确保在行政检查过程中适用依据的统一性和一致性,民航局整理编制了行业统一的安保行政检查单,对包括民用航空运输机场、公共航空运输企业

在内的共计 24 章 132 节 489 个检查点进行了详细规定,确保所有行政检查点都有相应的航空安保规章、标准或规范性文件作为依据。

八、危险品运输

——制定发布规章规范危险品航空运输活动⁹⁴。为加强危险品航空运输管理,促进危险品航空运输发展,《中国民用航空危险品运输管理规定》对国内经营人、在外国和中国地点间进行定期航线经营或者不定期飞行的外国经营人以及与危险品航空运输活动有关的任何单位和个人从事危险品运输的行为作出规定。规章规定危险品运输应当遵守本规章和根据国际民航组织理事会制定的程序定期批准和公布的《危险物品安全航空运输技术细则》(Doc9284 号文件)规定的详细规格和程序,规章还对危险品航空运输许可程序,危险品航空运输的准备,托运人、经营人及其代理人的责任以及危险品航空运输培训和危险品航空运输监督管理等内容做了具体规定。

——加强湿租航空器运输危险品管理。为规范航空运营人使用湿租航空器运输危险品的活动,确保湿租航空器危险品运输安全,民航局下发通知,明确了航空运营人使用湿租航空器运输危险品的相关要求,航空运营人使用湿租的航空器运输危险品应当获得民航地区管理局的批准,运营人及出租人都应取得危险品航空运输许可⁹⁵。

——加强旅客携带锂电池乘机安全风险防范。为防控旅客携带锂电池乘机的安全隐患,进一步做好旅客携带锂电池乘机的安

全管理工作,民航要求各航空公司、安检机构严格执行关于旅客携带锂电池移动电源乘机的要求,做好托运行李中锂电池设备的安全管理工作,做好机上锂电池起火冒烟的应急处置,加强对旅客携带锂电池乘机安全管理的监督检查工作⁹⁶。

第五部分 经济管理篇

2013年民航进一步发挥市场在资源配置中的决定性作用,改善政府宏观调控。完善运输价格管理,整合调整民航行业财经政策,引导低成本航空和通用航空发展,提升航空运输普遍服务水平,推进行业节能减排,从而进一步转变行业发展模式,提升行业发展质量。

一、以市场为导向完善航空运输价格管理

——进一步完善民航国内航空旅客运输价格政策⁹⁷。为贯彻落实《国务院关于促进民航业发展的若干意见》的精神,发挥市场对资源配置的作用,民航局与国家发展改革委联合对国内航空旅客运输价格管理进行了调整,对于旅客运输票价实行政府指导价的国内航线,均取消票价下浮幅度限制,航空公司可以基准价为标准,在上浮不超过 25%、下浮不限的浮动范围内自主确定票价水平。对部分与地面主要交通方式形成竞争,且由两家(含)以上航空公司共同经营的国内航线,旅客运输票价由实行政府指导价改为市场调节价。航空公司在上述范围内制定或调整旅客运输票价时,应至少提前 7 日向社会公布,并通过航空价格信息系统抄报民航局、国家发展改革委。

——调整内地航空公司国际及港澳航班民用机场收费标准⁹⁸。内地航空公司港澳航班(含实际经营的与外国及港澳航空公司实行代码共享的航班)民用机场收费标准,在内地出(入)境机场的航空性业务收费项目的收费标准基准价,按照外国及港澳航空公司航班收费标准基准价执行;在内地非出(入)境机场,且旅客、货物邮件目的地是外国城市及香港、澳门时,旅客服务费、旅客行李安检费、货物邮件安检费收费标准基准价按照外国及港澳航空公司航班收费标准基准价执行。

二、提高政府宏观调控水平

——完善民航行业财经政策。根据民航发展基金管理规定，适应民航行业发展需要，制定出台《民航科技创新引导资金管理暂行办法》和《民航安全能力建设资金管理暂行办法》，进一步丰富完善民航财经宏观调控手段，对提升民航安全管理水平和科技自主创新能力具有重要作用。

——规范加强民航预算资金管理。为规范和加强各类民航预算资金管理和使用，盘活存量，用好增量，发布《民航局预算执行管理暂行办法》和《关于加强民航发展基金建设项目预算管理有关问题的通知》，进一步加强民航预算执行管理和监督，提高资金使用效益⁹⁹。

——加强民航固定资产投资管理程序¹⁰⁰。为进一步加强民航固定资产投资管理，建立健全科学民主的投资决策机制，简政放权，切实转变政府职能，民航局对民航固定资产投资管理程序进行了修订，根据民航固定资产投资项目的投资金额和复杂程度，将项目分为五类，对不同分类采取不同的审批程序。

——加强民航政府非税收入收缴管理¹⁰¹。制定出台《民航政府非税收入收缴管理暂行办法》，进一步加强民航政府非税收入收缴管理，规范收缴流程。民航发展基金、行政事业性收费、国有资源（资产）有偿使用收入、民航罚没收入等各类民航政府非税收入全面实施收入收缴管理制度改革，严格实行收支两条线管理制度，收入按规定程序和要求上缴财政国库。

三、推进航空运输普遍服务

——修订支线航空补贴办法。为进一步发挥航空运输的基础性作用,推进航空运输的普遍服务,2013年民航对支线航空补贴办法进行修订完善。支线航空补贴是对航空运输企业运营经济效益较差、运营困难的支线给予补贴,政策实施对于提高航空公司运营支线的积极性,优化支线航线网络,提升民航运输服务社会公众的能力和水平发挥了重要作用。为进一步增强补贴的前瞻性和针对性,本次修订将政府指定开通的政策性航线、通勤航空和通用航空短途运输业务纳入补贴范围,同时进一步加大对连接藏区、新疆区内和高原地区的航线,使用支线飞机执飞的航线以及通勤航线和通航短途运输航线等特殊航线的支持力度。

——引导低成本航空发展¹⁰²。为增强民航行业的持续发展能力,加快民航强国大众化战略的实施,民航局出台《关于促进低成本航空发展的指导意见》,是贯彻落实十八届三中全会精神,全面深化民航改革的重要举措之一。《指导意见》提出发展低成本航空要坚持市场配置和政府引导相结合,坚持迅速发展与持续安全相结合,坚持优势互补和协同发展相结合的三项基本原则。在政策保障方面,提出了要坚持安全发展,促进快速壮大,支持灵活经营,鼓励走出去,改善基础环境,加大政策扶持等六项措施,旨在为低成本航空的发展创造自由宽松的环境。

——推行通勤航空试点。民航局批准了华北局对公共航空运输企业从事内蒙古阿拉善盟通勤航空试点的运输管理办法¹⁰³,为

其他地区开展通勤航空提供经验,从而促进通勤航空发展。

四、促进通用航空发展

——加强公务航空及通用航空管理和保障工作¹⁰⁴。随着社会经济的持续增长对公务航空和通用航空需求的不断增加,近年来我国公务航空及通用航空运输机队的规模也在不断扩大,飞行总量迅速增加。为促进和规范公务航空及通用航空持续、安全、健康的发展,民航局成立了相应的工作领导小组,制定了相应的指导意见。提出规范管理,确保安全运行;加强监督,维护运行秩序;创造良好外部环境;完善保障设施的要求,并对通用航空飞行任务的申报与审批工作进行了规范。

——规范通用航空行政许可审批工作。民航局会同总参谋部联合下发了《通用航空飞行任务审批与管理规定》¹⁰⁵,自建国以来首次明确把通用航空飞行任务审批工作交由民航局负责,为特殊通用航空任务申报的行政许可事项完善了规章依据。该规定借鉴“负面清单”的方式,明确除9种情形外的飞行任务无需审批,此外在指挥保障方面也降低了相关审批层级,赋予通用航空企业更大的便利。

同时,民航局出台了规范特殊通用航空飞行任务申报工作的通知¹⁰⁶及补充通知¹⁰⁷,不仅为实施特殊通用航空任务申报的行政许可事项提供了具体操作规范,还针对通用航空企业赴境外开展通用航空业务的行政许可事项完善了管理依据。

五、加强行业节能减排

——鼓励和规范民用机场桥载设备的使用¹⁰⁸。为全面开展行业节能减排工作,鼓励和规范民用机场桥载设备使用管理,民航制定并发布了民用机场桥载设备替代航空器辅助动力装置(APU)运行暂行管理办法,从APU的使用管理、桥载设备的使用管理、桥载设备的使用操作规范以及价格收费标准等四个方面对桥载设备的使用进行了指导和规范。桥载设备包括400赫兹静变电源设备(电源机组)和地面空调设备,能够在航空器停靠廊桥期间替代APU,是保障航空器正常运行的重要装备,同时也可实现利用电能替代燃油,从而减少燃油消耗和温室气体排放,降低机坪噪声,是降低行业整体运行成本的有效手段。

第六部分 行政执法篇

行政执法工作是加强行业安全监管,保障民航持续安全的重要抓手。通过严格监管,及时发现安全隐患,督促企业切实履行安全主体责任,保障规章制度的落实,是实现持续安全战略不可或缺的重要环节。

一、行政检查

2013 年民航共实施行政检查 38116 次,其中按检查计划检查 28964 次,其他检查 9152 次,共计下发整改通知书 1684 份。

表 1 民用航空行政检查工作统计表

单位：次

项目 检查内容	计划 检查 总数	实际 检查 总数	检查对象类型								检查结果						
			国内 公共 航空 运输 企业	国外 公共 航空 运输 企业	通用 航空 企业	空管	民用 机场	航空 器设 计制 造企 业	航空 器维 修企 业	其他	下发整改通知书				下发 整改 建议书 (项)	检查 计划 完成 率	进 入 行 政 处 罚
											整 改 事 项 数 量 (项)	已 完 成	未 整 改	整 改 率			
按检查计划检查	28489	28964	12194	731	2263	2395	8733	206	1362	1080	5999	5230	474	92	1400	102	40
其他检查	—	9152	4139	104	819	472	2562	226	543	287	985	901	27	97	284	—	17
合计	—	38116	16333	835	3082	2867	11295	432	1905	1367	6984	6131	501	95	1684	—	56
其中：监管局实施按大纲检查 <u>26103</u> 次												参与其他检查 <u>7801</u> 次					

二、行政处罚工作

2013年民航在行业管理中共实施行政处罚161件,较2012年减少170件,其中罚款(56件)和暂扣许可证、执照(41件)是主要的行政处罚种类。

表 2 民用航空行政处罚案件情况表

单位：件

承办案件总数	行政处罚种类																	处罚程序			处罚执行情况						
	警告	罚款		没收违法所得 没收非法财物		责令停产停业	暂扣许可证、 执照	吊销许可证、 执照	其他	并处情况								简易程序	一般程序		当事人自动履行	申请法院强制执行		执行罚		未执行	
										警告并 罚款		没收并 罚款		责令停产停业													没收违法 所得收
		案件数	金额	案件数	金额									案件数	金额	案件数	金额		案件数	金额		案件数	金额				
件	件	件	万元	件	万元	件	件	件	件	件	万元	件	万元	件	万元	件	万元	件	件	件	件	件	件	件	万元	件	
161	40	56	74	0	0	1	41	2	6	14	15	1	0	0	0	0	0	0	17	144	0	143	0	0	18	16	0

-
- 1《国务院办公厅关于印发<促进民航业发展重点工作分工方案>的通知》
 - 2《关于贯彻落实<促进民航业发展重点分工方案>的通知》(民航发[2013]19号)
 - 3《关于印发民航“十二五”规划中期评估报告的通知》(民航发[2013]76号)
 - 4《关于调整公共航空运输企业经营许可管理有关政策的通知》(民航发[2013]41号)
 - 5《2013年夏秋航季国内航线经营许可和航班评审规则》(MD-TR-2013-1)
《2013/14年冬春航季国内航线经营许可和航班评审规则》(MD-TR-2013-2)
 - 6《民用航空通信监视设备开放与运行管理办法》(AP-115-TM-2013-02)
 - 7《民用航空导航设备开放与运行管理规定》(CCAR-85-R1)
 - 8《关于航班正常工作分工的通知》(民航发[2013]23号)
 - 9《航班备降工作规则》(民航发[2013]6号)
 - 10《关于进一步加强航班正常工作的通知》(民航发[2013]44号)
 - 11《民航局关于印发做好航班正常工作若干规定》(民航发[2013]80号)
 - 12《关于印发《航空公司航班正常运行标准》(试行)的通知》(民航发[2013]83号)
 - 13《优化空中交通管制运行规范的暂行规定》(民航发[2013]72号)
 - 14《关于推进航空器机坪运行管理移交机场管理机构工作的通知》(民航发[2013]75号)
 - 15《关于印发〈民航航班正常统计办法〉的通知》(民航发[2013]88号)
 - 16《民航规章立法技术规范》(MD-LR-2003-01)
 - 17《民用航空人员体检鉴定机构管理程序》(AP-183FS-004)
 - 18《民用航空人员体检鉴定场所和设施设备配备规范》(MH/T 7019-2013)
 - 19《民用航空人员体检医师管理程序》(AP-183FS-003)
 - 20《民用航空人员体检鉴定诊断名称及编码》(MH/T 7020-2013)
 - 21《航空器驾驶员、飞行教员和地面教员执照理论考试》(AC-61-FS-2013-09R3)
 - 22《特殊机动飞行训练》(AC-61-FS-2013-19)
 - 23《运输航空公司外送学生飞行训练的要求》(AC-141-FS-2013-01R2)
 - 24《中国民航飞行标准监察员培训管理办法》(MD-FS-2013-03)
 - 25《飞行签派员执照理论考试命题管理程序》(AP-65-FS-2013-02)
 - 26《民用航空电信人员岗位培训大纲》(WM-TM-2013-001)
 - 27《私用驾驶员执照申请人和持有人体检鉴定及体检合格证管理》(AC-67FS-2013-002)
 - 28《关于印发〈国家民用航空安全检查培训管理规定〉的通知》(民航发[2013]33号)
 - 29《关于印发〈国家民用航空安全保卫培训方案〉的通知》(民航发[2013]73号)
 - 30《关于部分直升机特殊训练和经历要求的说明》(AC-61-FS-2013-18)
《关于部分直升机特殊训练和经历要求的说明》(AC-61-FS-2013-18R1)
 - 31《关于印发〈航空公司运行控制卫星通信应用政策〉的通知》(民航发[2013]10号)
 - 32《民用无人驾驶航空器系统驾驶员管理暂行规定》(AC-61-FS-2013-20)
 - 33《民用航空器维修培训机构认可指南》(AC-66-05)
 - 34《飞行表演》(AC-91-FS-2013-17)

- 35《航空器驾驶员低温冰雪运行指南》(AC-91-FS-2013-18)
- 36《连续下降最后进近(CDFA)》(AC-121/135-FS-2013-46)
- 37《航空公司基于计算机的记录系统的申请和批准》(AC-121-FS-2013-47)
- 38《在同一辖区、同一集团下航空公司实施维修工程管理外委的相关要求的通知》(民航飞发〔2013〕7号)
- 39《在同一辖区、同一集团下航空公司实施维修工程管理外委的相关要求的通知》(民航飞发〔2013〕7号)
- 40《关于印发〈航空公司运行控制卫星通信应用政策〉的通知》(民航发〔2013〕10号)
- 41《适航审定工作表格使用要求》(AP-00-AA-2013-04)
- 42《生产批准持有人供应商管理指南》(AC-21-AA-2013-04-R1)
- 43《航空器内、外部标记和标牌》(AC-21-AA-2013-14R6)
- 44《通用航空器适航检查单(直升机)》(AC-21-AA-2013-18)
- 45《型号合格证持有人持续适航体系的要求》(AC-21-AA-2013-19)
- 46《关于ARJ21—700飞机型号合格审定与AEG协调工作的要求》(MD-AA-2013-002)
- 47《航空器型号认可中文标记标牌的审查要求》(MD-AA-2013-003)
- 48《民用航空器事故征候》(MH/T 2001-2013)
- 49《多点定位系统通用技术要求》(MH/T 4037—2013)
- 50《空中交通管制L波段一次监视雷达技术要求》(MH/T 4038—2012)
- 51《空中交通管制L波段一次监视雷达测试方法》(MH/T 4039-2013)
- 52《民用航空空中交通管制语音通信交换系统测试方法》(MH/T 4040-2013)
- 53《锂电池航空运输规范》(MH/T 1020-2013)
- 54《航空运输锂电池测试规范》(MH/T 1052-2013)
- 55《国内航空货运单规范》(MH/T 1053-2013)
- 56《国内航空货物托运书规范》(MH/T 1054-2013)
- 57《民航网络与信息安全管理暂行办法》(MD-PE-2013-01)
- 58《民航网络与信息安全检查办法》(AP-PE-2013-01)
- 《民航网络与信息安全信息通报办法》(AP-PE-2013-02)
- 59《机场安全管理体系建设指南》(AC-139/140-CA-2013-2)
- 60《机场安全管理体系审核指南》(AC-139/140-CA-2013-1)
- 61《大型机场噪声检测系统建设指南》(MD-CA-2013-03)
- 62《民用运输机场场址审查暂行办法》(AP-158-CA-2013-01)
- 63《民用运输机场总体规划审查暂行办法》(AP-CA-2013-02)
- 64《民航建设工程初步设计审查暂行办法》(AP-158-CA-2013-03)
- 65《民航建设工程行业验收暂行办法》(AP-158-CA-2013-04)
- 66《特性材料拦阻系统(EMAS)行业审定管理办法》(MD-CA-2013-01)
- 67《关于印发〈民用运输机场〉应急救援演练督导工作规则》的通知(民航发〔2013〕99号)
- 68《关于印发〈机场航班运行保障标准〉的通知》(民航发〔2013〕81号)
- 69《民用机场岩土工程设计规范》(MH/T 5027-2013)
- 70《中国民用航空气象工作规则》(民航局令第217号CCAR-117-R2)
- 71《民用航空导航设备开放与运行管理规定》(民航局令第220号CCAR-85-R1)
- 72《民用航空通信导航监视设备飞行校验管理规则》(民航局令第221号CCAR-86)

- 73《民用航空空中交通管制模拟机评估管理规定》(AP-70-TM-2013-01)
- 74《通用航空机场空管运行保障管理办法》(AP-83-TM-2013-01)
- 75《民用航空通信导航监视设备台(站)址管理办法》(AP-115-TM-2013-01)
- 76《民用航空通信监视设备开放与运行管理规定》(AP-115-TM-2013-02)
- 77《民用机场风温廓线雷达系统技术规范》(AP-117-TM-2013-01)
- 78《民用机场与地面航空无线电台(站)电磁环境测试规范》(AP-118-TM-2013-01)
- 79《机场管制模拟机需求技术规范》(AC-70-TM-2013-02)
- 80《航空无线电导航设备测试要求第一部分:仪表着陆系统》(AC-115-TM-2013-01)
- 81《航空无线电导航设备测试要求第二部分:多普勒甚高频全向信标》(AC-115-TM-2013-02)
- 82《航空无线电导航设备测试要求第三部分:测距仪》(AC-115-TM-2013-03)
- 83《民航空管防止跑道侵入指导材料》(IB-TM-2013-002)
- 84《II/III类仪表着陆系统场地设置与保护指导材料》(IB-TM-2013-003)
- 85《II/III类仪表着陆系统场地设置与保护指导材料》(IB-TM-2013-003)
- 86《1090MHz扩展电文广播式自动相关监视地面站(接收)配置指导材料》(IB-TM-2013-04)
- 87《1090MHz扩展电文广播式自动相关监视地面站(接收)设置场地指导材料》(IB-TM-2013-05)
- 88《关于印发〈空域容量评估暂行管理办法〉的通知》(民航局发[2013]299号)
- 89《公共航空运输企业航空安全保卫规则》(民航局令第219号)
- 90《民用航空运输机场航空安全保卫规则》(民航局令第218号)
- 91《国际民航公约附件十七第十三次修订》(IB-SB-2013-001)
- 92《公共航空运输企业安保审计管理规定》(MD-SB-2013-007)
- 93《民用航空安保行政检查单》(WM-SB-2013-001)
- 94《中国民用航空危险品运输管理规定》(民航局令第216号CCAR-276-1)
- 95《关于航空运营人使用湿租航空器运输危险品有关要求的通知》(民航发[2013]48号)
- 96《关于切实做好旅客携带锂电池乘机安全管理工作的通知》(民航发[2013]78号)
- 97《中国民用航空局 国家发展和改革委员会 关于完善民航国内航空旅客运输价格政策有关问题的通知》(民航发[2013]85号)
- 98《关于调整内地航空公司国际及港澳航班民用机场收费标准的通知》(民航发[2013]3号)
- 99《民航局预算执行管理暂行办法》(民航发[2013]77号)
- 《关于加强民航发展基金建设项目预算管理有关问题的通知》(民航发[2013]69号)
- 《关于印发民航科技创新引导资金管理暂行办法的通知》(民航发[2013]21号)
- 《关于印发民航安全能力建设资金管理暂行办法的通知》(民航发[2013]20号)
- 100《关于修订〈民航局固定资产投资管理权限和审批程序暂行办法〉的通知》(民航发[2013]65号)
- 101《民航政府非税收入收缴管理暂行办法》(民航发[2013]98号)
- 102《民航局关于促进低成本航空发展的指导意见》(民航发[2013]104号)
- 103《关于〈阿拉善盟通勤航空试点运输管理办法〉的批复》(民航函[2013]1190号)
- 104《关于印发〈关于加强公务航空管理和保障工作的若干意见〉的通知》(民航发[2013]17号)
- 《关于规范特殊通用航空飞行任务申报工作的通知》(民航发[2013]39号)
- 《关于规范特殊通用航空飞行任务申报工作的补充通知》(民航发[2013]61号)
- 《关于成立民航局通用航空工作领导小组和民航局通用航空办公室的通知》(民航发[2013]90号)
- 《印发〈通用航空飞行任务审批与管理规定〉的通知》(参作[2013]737号)
- 105《通用航空飞行任务审批与管理规定》(参作[2013]737号)

106《关于规范特殊通用航空飞行任务申报工作的通知》(民航发[2013]39号)

107《关于规范特殊通用航空飞行任务申报工作的补充通知》(民航发[2013]61号)

108《关于印发《民用机场桥载设备替代航空器辅助动力装置运行暂行管理办法》的通知》(民航发[2013]47号)