

第 15 期

民航局综合司

2016 年 8 月 24 日

冯正霖局长在民航局通用航空 工作领导小组第二次全体会议上的讲话

(2016 年 8 月 12 日)

按:8 月 12 日,民航局召开通用航空工作领导小组第二次全体会议暨贯彻落实国务院办公厅《关于促进通用航空业发展的指导意见》会议。冯正霖局长出席会议并作重要讲话。现将冯局长讲话印发,请结合本单位、本部门实际,认真学习、贯彻落实。

5月13日,国办印发了《关于促进通用航空业发展的指导意见》,这是建国以来国务院出台的第一个促进通用航空业发展的政策性文件,明确了未来五年我国通用航空业发展的总体思路和主要任务,也是“十三五”时期指导我国通用航空改革发展的纲领性文件。今天民航局召开第二次通用航空工作领导小组会议,主题就是贯彻落实《指导意见》,回顾上次领导小组会召开以来的工作,对今后一个时期的通用航空发展工作进行部署。总体来讲,就是**“坚持安全第一、放管结合,让通用航空器飞起来!让通用航空飞行爱好者热起来!”**刚才,大家讨论非常热烈,也提了很多好的意见建议,借此机会,我对通用航空发展讲几点意见。

一、立足发展全局,充分认识贯彻《指导意见》的重大意义

“十三五”时期是我国全面建成小康社会的重要战略机遇期,也是实现民航强国目标的关键时期。国务院办公厅发布《关于促进通用航空业发展的指导意见》,是站在全局的角度,谋划民航服务于国家发展战略、促进经济社会发展的一个重要文件,具有十分重要的意义。

(一)《指导意见》为实施通用航空业供给侧改革指明了方向

当前,我国民航发展需求特别是通用航空发展需求,已经出现了结构性变化,交通服务、公益服务、娱乐服务和大众消费等开始成为主要需求,但长期以来,由于低空空域不够开放、通用机场数量不足、服务保障设施不配套、通航飞机制造和引进受限、人员资

质门槛要求过高,导致通航发展经营成本居高不下,经营活动结构性失调,市场需求得不到有效满足。《指导意见》契合供给侧改革的要求,从降低准入门槛、减少简化审批、完善基础设施、开放低空空域、提升制造能力等方面都提出了要求,对于降低通航企业经营成本,培育新兴通用航空市场,从而更好地适应和满足社会需求将起到十分重要的作用。

(二)《指导意见》为实现运输航空与通用航空“两翼齐飞”绘就了蓝图

通用航空与运输航空并称民航的“两翼”,但目前两翼的发展并不平衡,也导致民航业的发展不平衡。截至去年底,我国航空运输总周转量已经连续 11 年稳居世界第二,与民航业最发达的美国比,客运量和机队规模分别占美国的 1/2 和 1/3,但通用航空飞行小时和机队规模仅为美国的 1/30 和 1/100,差距巨大。今年年初,局党组提出“一二三三四”民航工作总体思路,其中“二”就是推动运输航空与通用航空“两翼齐飞”。《指导意见》提出到 2020 年建设 500 个机场,形成 5000 架机队,达到 200 万小时飞行量、万亿经济规模和培育一批具有市场竞争力的通航企业发展目标,并为此明确了一系列政策措施。落实《指导意见》提出的政策措施,实现未来五年的发展目标,民航局应该积极作为、主动担当,为实现我国运输航空与通用航空“两翼齐飞”奠定坚实基础。

(三)《指导意见》为把通用航空培育成国民经济发展新动能提供了政策支点

“十三五”时期,我国经济发展的显著特征是进入新常态,在结构调整、动力转化和换档升级期,需要培育新的经济增长点和市场新动能。通用航空业产业链条长、服务领域广、带动作用强的特点不断被发掘出来,发展通用航空对国家经济社会发展具有非常重要的作用。《指导意见》明确了通用航空业的战略性新兴产业体系地位,突出了通用航空对上下游相关产业、区域经济乃至国民经济发展的助推作用,指明了通用航空与互联网、创意经济、旅游业、体育娱乐等大众产业融合的发展方向。贯彻落实好《指导意见》,大力发展通航产业,能够改造升级民航的发展方式,改变人民群众的交通方式和消费方式,既可带动投资需求和消费需求,也为国家在新常态下的经济持续健康发展提供新的内生动力。

二、抓住有利契机,以改革创新思维完成《指导意见》确定的发展任务

《指导意见》根据我国通用航空发展的薄弱环节,提出“突出通用航空交通服务功能,大力培育通用航空市场,加快构建基础设施网络,促进产业转型升级,提升空管保障能力,努力建成布局合理、便利快捷、制造先进、安全规范、应用广泛、军民兼顾的通用航空体系”的指导思想,明确了培育通用航空市场、加快通用机场建设、促进产业转型升级、扩大低空空域开放、强化全程安全监管五大任务,这些任务都是多年形成的难啃的“硬骨头”。有些任务的主要责任单位虽然不在民航局,但也需要我们协调配合,推动落实。因此,各部门一定要以改革创新的精神和久久为功的毅力,主

动作为,勇于担当,努力完成通用航空发展的各项任务。

(一)以转变观念为抓手转变通用航空管理方式

通用航空发展遇到的困难相当多,问题也存在于不同领域,既有内部的,也有外部的。首先在解决外部问题上要转变观念,体现在:要把通航发展从部门行为转变为政府行为,从行业行为转变为社会行为,“两个转变”的核心,就是要放开市场,激发社会资本活力,调动各方面积极性,形成促进通航发展的合力。《指导意见》明确提出地方政府要切实承担起促进产业发展、加强安全监管等主体责任。民航各级管理机构要按照这一要求,在通用航空发展的管理方式上积极探索,要善于“借船出海”,要有“功成不必在我”的境界,放开搞活市场,激发社会资本活力,以大的格局和视野创造性地做好通航工作。

在确立地方人民政府在通用航空安全管理和产业发展主体地位的基础上,民航局对通航发展的工作重点,要重在规范通用航空发展的法制建设上,重在通用航空技术标准规范的制度建设上,重在法规和标准规范的监督执行上,重在通航企业运行的安全监管上,逐步建立起科学合理、责任清晰的工作机制,把通航发展的“根”扎正扎好。

要认真研究国外通用航空的发展特点和规律,找准适合我国国情的行业管理的切入点和监管重点。从通航运行看:一是种类繁多,从公务航空、短途运输到海洋监测、农林飞行,多达几十种;二是以作业飞行和个人娱乐体验为主;三是不少项目以目视飞行

为主,对天气及地形条件依赖度高;四是机型普遍较小,不载客或载客人数较少,发生事故对社会公众影响比较小。针对这些特点,通用航空发达国家和地区也都建立了独特的管理制度和规则。比如欧洲“通航发展路线图”提出,通用航空管理应依据“分类最简”原则,其核心理念是:一个标准不能适合全部情况,要“分类管理”,要有“底线思维”和“风险评估”的意识,适时采用“聪明监管”原则。管得更少,才能管得更好,才能管到位,才能服务到位。当前我们的着力点应当放在促进通用航空市场放开搞活、推动扩大低空空域开放、加快通用机场建设和强化安全监管的重点上来。民航局发展通用航空就是要“坚持安全第一、放管结合,让通用航空器飞起来,让通用航空飞行爱好者热起来。”各司局在问题清单和工作任务落实上,要围绕“安全第一”的原则,积极探索“放管结合”,当前要更注重放,让通用航空“飞起来、热起来”。

(二)以树立“大通航”意识为抓手加快培育通用航空市场

《指导意见》把短途运输纳入通航领域,提出拓展通用航空新业态,大大丰富了对通用航空的认识,我们要按照“大通航”的思路拓展通航应用领域,以“飞起来”为牵引,放管结合,培育通用航空市场。

一是发挥交通功能。过去由于观念问题,通用航空的交通功能未得到足够的重视和发挥。2015年,通航短途运输和公务飞行不足5%,海上石油平台、部分航空护林等具有典型的交通和通勤的特点,但一直统计为工农林作业项目。在交通基础设施网络建

设和综合运输体系布局中,要积极发挥通用航空作为交通方式的比较优势,特别是在老少边穷地区,通用航空具有一次投入成本低、安全便捷高效、不易受地质灾害影响等特点,具有陆路交通所不具有的独特优势,可以有效解决偏远地区人民群众便利出行问题,要通过开展通勤航空试点,积极探索更能有效发挥通用航空交通功能的发展模式。同时,要客观理性地对待公务航空的发展,严格按照党的十八大以来党风廉政建设要求,坚决抵制和纠正在公务航空领域片面追求奢靡消费和享乐享受的做法,有效发挥公务航空在提升工作效率、补强政务职能、完善运输结构等方面的作用,使其基本功能回归到正常的交通出行方式,健康有序地拓展公务航空的发展空间。

二是服务社会公益事业。改善民生是全面建成小康社会的基本内容。通用航空服务社会公益事业方面是可以大有作为的领域。在汶川、玉树地震和舟曲泥石流等重大自然灾害应急救援中,通用航空都发挥了“空中生命线”的作用。按照《指导意见》提出的扩大通用航空公益服务范围、提升民生服务功能的要求,要加快应急救援体系建设,支持在灾害事故多发地区建设通用机场,开辟应急救援“绿色通道”,支持通用航空公司开展医疗救护,鼓励多种运营模式,鼓励政府购买通用航空服务。

三是发展新兴业态。从国外经验看,通用航空发展到成熟阶段,包括私人飞行在内的消费类飞行活动通常占比在60%以上。我国存在巨大的消费市场,大众消费能力潜力也很大,要大力挖掘

市场潜力,支持消费型通用航空活动,采取措施使飞机能够引进来、飞行爱好者能够玩起来。要充分发挥通用航空与产业融合能力强的特点,鼓励“互联网+通用航空”、“通用航空+创意经济”发展,促进产业融合创新。

近年来,我们持续推进简政放权工作,取得了较好效果。但审批繁琐、行政干预较多的情况仍然存在。要继续按照国务院“放、管、服”的工作要求,减少审批事项、优化审批流程,在企业设立、运力引进、计划申请等环节不得再增设条件,已经取消的事项不得以备案方式变相审批。要按照通航“十三五”规划部署,研究推进通用航空经营许可与运行审定联合审查、一次发证。

(三)以推动扩大低空空域开放为抓手开拓通用航空的发展空间

低空开放是通航发展必不可少的外部条件。2010年,国务院、中央军委出台了低空空域管理改革的意见,低空空域改革取得一定成效。从试点情况来看,还存在以下问题:一是管制、监视和报告三类空域中,报告空域所占比例很小且未连接成片,绝大多数飞行活动还需要按管制空域报批;二是低空空域高度较低,目前是按照1000米划设低空空域,与国际惯例真高3000米差距较大,而且还有很多地区达不到1000米,不利于通用航空飞行活动开展和特情处置;三是低空目视航线数量较少,且多在管制空域划设,不能满足各类通航飞行作业活动的需求;四是审批较多,飞行任务、飞行空域和飞行计划等等需要不同的部门审批,且审批周期较长,

不利于发挥通航飞行活动快速便捷的优势；五是通航飞行服务保障能力较低，航空汽油、飞行服务站（FSS）、固定基地运营商（FBO）、航空情报和气象资料等服务保障“短板”凸现。

《指导意见》提出加快低空空域管理改革的任务，要求科学规划空域、优化飞行服务、简化各类审批程序，并明确提出将低空空域扩大到真高 3000 米。我们要抓住这一有利契机，进一步推动低空空域改革，为通航发展创造良好条件。一是要主动作为，积极推动。及时总结推广低空空域管理改革试点经验，推动划设低空目视飞行航线，研究制定并组织实施空域分类标准，简化通用航空审批手续，提高审批效率。按照《指导意见》要求，要在空域、土地等条件具备的地方，建设 50 个综合或专业示范区，目前有多少个基础较好的，示范区分别试点什么内容，谁来推动等问题，都要认真研究。二是要苦练内功。加快推进飞行服务保障体系建设，完善基础性航空情报资料体系，提升低空空域航空情报、航空气象情报、飞行情报与告警服务能力。

（四）以完善规章标准为抓手加快通用机场建设

通用机场是通用航空业发展的基础。我国目前约有 300 个通用机场，仅为美国的 1/60、巴西的 1/8、法国的 1/7。通用机场少成为制约我国通航发展的重要因素。造成这种状况的一个重要原因是标准问题，我们缺乏通航机场建设的分级标准，今后要研究针对不同的功能用途、不同的环境条件、不同的发展需求，按照“灵活、简化、安全”原则，对三类以下通航机场以备案管理方式代替审批

制,对水上机场、直升机起降场等迫切需求,要优先制定相应建设标准。

(五)以创新管理方式为抓手提升通用航空适航审定能力

在通用航空器的适航审定方面我们做了大量工作,通过设立专业机构、扩充人才队伍、扩大委任范围等措施,有效提升了适航审定能力,但与国际先进水平和市场需求相比仍有差距。应当借鉴国外成功的经验,不断创新适航管理方式。捷克国土面积不足8万平方公里,人口仅过千万,拥有航空器近万架。今年一季度美国新增的轻型运动航空器中,捷克制造份额达到22%,超过除美国外所有其他国家。捷克轻型航空器制造业之所以如此发达,缘于政府自1989年后逐步将该项适航审定职能下放给行业协会。我们要在继续加强行业核心审定能力建设的同时,与国内大型制造企业合作,扩大委任范围,与社会组织和行业协会合作,分类下放审批职能,节约行政资源,提升审定效率,更好满足国内通用航空制造业对提升适航审定能力的迫切需求。在通用航空器的发展上,要坚持自主创新,鼓励发展拥有自主知识产权的航空器,要合理引进国际先进的通航飞机,加大研发新能源飞机力度,从全产业链角度,促进新能源飞机的发展应用。

三、加强安全监管体系建设,促进通用航空安全有序发展

(一)始终坚持“安全第一”的原则

“安全第一”是民航发展的底线和生命线。无论通用航空还是运输航空,都要牢固树立“安全第一”的理念,处理好安全与发

展的关系。一是“安全第一”是通航企业生存发展的基础和前提。通航企业普遍规模较小,抗风险能力较低,出现一次飞行事故就可能停产歇业。二是“安全第一”是行业运行特点的必然要求。通用航空作业环境复杂、飞行技术要求高、服务保障条件也不完备,需要更加关注各个环节的运行安全。三是“安全第一”是产业持续健康发展的有力保障。在社会各界发展通航热情日益高涨的情况下,更要坚持安全底线,为通用航空发展营造良好的外部环境。四是“安全第一”是市场培育的根基。安全事故频发,通用航空市场则难以扩大。我们要切实重视安全能力建设,在发展中系好“安全带”,让通用航空飞得更稳更高更远。

(二) 建立区别于运输航空的安全规章标准体系

坚持“安全第一”的发展理念,不等于用管运输航空安全的方式管通航安全,而是要加快形成区别于运输航空的安全规章标准体系并严格执行。一是明确“分级分类”的安全管理思路。区分任务性质,是载人运输还是作业飞行;区分作业地点,是城市上空还是野外田间;区分航空器类型,是较大型还是轻小型;区分用途,是自用还是经营取酬。要根据上述情况,分类评估风险,逐步建立一套适合通用航空各类作业特点的安全规章标准体系。二是积极推进立法进程。加快修订与通航运行紧密相关的91部、135部等规章及相关规范性文件中不符合通航运行特点的限制性条款。针对无人机等“低慢小”航空器的安全运行管理,要抓紧完善相关法规、标准,加强对驾驶员的培训和管理工作,确保安全,保障无人机健康

有序发展。三是严格落实规章要求。既要严格执行规章,依规运行、依规监管,也要防止出现过度监管、上限监管和越位监管。

(三)加快建设通用航空安全监管平台

《指导意见》提出要强化通用航空全程安全监管,并明确了各部门承担的职责。民航局的职责是建设通用航空安全监管平台。一是要充分利用移动互联网、大数据等现代信息技术,提升对通用航空器地面和空中活动的监控与追踪能力,实现飞行动态实时监控。二是鼓励以多种方式建设无人机等“低慢小”航空器监管平台,不断提升以信息技术手段保障安全的能力。三是加强对批准运行的第三方无人机云平台的监管,维护市场秩序,保证公平有序竞争。

(四)加大企业经营活动监管力度

首先,规范市场准入退出制度。要严格把好人员资质、经营条件“准入关”,这既是依法行政的要求,也是前移运行安全关口的有效手段。要建立退出机制,清理“僵尸”企业,长期未开展实际运行或整改后仍不符合持续运行条件的企业,要强制退出市场。第二,加大“黑飞”查处力度。“黑飞”既存在较大的安全隐患,又扰乱市场秩序,一直是监管的重点和难点。按照《指导意见》确定的职责边界,加强与工信、军方、地方公安等有关部门的协调配合和协同监管,严厉打击各类“黑飞”活动,确保低空飞行安全有序。第三,要组建专业监察队伍。目前,行业内没有通用航空专职监察员,各监管局也没有设置通航处,大量监管任务均由运输处市场类

监察员兼任,运输与通航无法兼顾的矛盾突出,要通过通航管理的体制机制改革,逐步研究解决这个问题,体现通用航空的专业性和独立性。第四,建立诚信体系。通过公布企业诚信记录的方式,强化行业自律,鼓励诚信经营,培育一批具有核心竞争力的通航企业,逐步形成统一规范、竞争有序的通用航空市场。

四、明确责任分工,确保《指导意见》落实到位

刚才各司局对《任务分工》进行了讨论并达成共识。下一步,要紧紧围绕发展目标,对时间紧、难度大、关注度高的任务,要凝心聚力、改革创新、制定措施、务实推进。

(一) 抓好试点,以点带面推进

《指导意见》提出要建设 50 个综合或专业示范区的目标。根据通用航空特点和不同区域的发展条件,结合地方政府需求,要分类选择试点,积极推进示范区建设。我们要在调动“两个积极性”上,在实现“两个转变”上,在更好发挥地方政府促进产业发展和安全监管的主体责任上,从更适合通航发展的体制机制改革上进行试点。要重点抓好低空空域开放、通用机场建设、通勤航空、通用航空器适航审定标准、运动飞行、航空娱乐消费、应急救援和医疗救护等方面的试点工作,及时总结和关注不同类型、不同条件下发展通航的经验、教训和问题,使我国的通航产业始终走在快速、科学、持续安全发展的轨道上。

(二) 协同配合,形成工作合力

要加强局方内部司局之间、局方三级管理机构之间以及行业

内外部之间的沟通协调,最大限度争取各种有利资源,形成支持促进通航发展政策的统筹效应,改善通航发展环境。民航空管系统要抓住《指导意见》关于低空开放的有利契机,结合空管体制改革任务,积极主动作为,在飞行计划审批、空域分类划设、目视航图绘制等方面提出建议方案,积极与军方做好沟通和对接。安全管理部门要支持经济管理部门简政放权、培育市场、促进发展,经济管理部门也要理解支持安全管理部门肩负的确保飞行安全、空防安全的重要职责。要压力共担,共同促进通用航空发展。

(三)定期督办,狠抓工作落实

《任务分工》已经明确了各单位的职责和任务的完成时限,关键是要扎扎实实抓好落实。这次会议我们不但把《指导意见》的主要任务进行了分解,还列出了通用航空发展的“问题清单”。今后,要定期把发展的问题、难点和痛点都列入清单,建立滚动台账。综合司要和运输司一道,做好《任务分工》和“问题清单”的定期督查,每季度形成督查报告,包括计划完成情况、存在问题及相关建议,一件一件的进行销号落实。运输司要切实承担起通航领导小组办公室职责,根据督查报告反映的情况及时提议召集领导小组会议,集体研究讨论,提出解决问题的方案,不断推动通用航空发展。

同志们,通用航空业是国家的战略性新兴产业。我们一定要解放思想,更新观念,开拓进取,尽职尽责,让通用航空器飞起来、让通用航空飞行爱好者热起来,让通用航空业的发展成为拉动我

国经济增长的又一内生动力,充分发挥通用航空在国家经济社会发展中的重要作用!

分送：局领导，总飞行师、总工程师、安全总监。

民航各地区管理局，各运输（通用）航空公司、服务保障公司，各机场公司，直属各单位，局机关各部门。

西藏区局，各监管局，各地区空管局，各协会。

民航局综合司

2016年8月25日印发
