

民航局文件

民航发[2017]1号

中国民用航空局关于印发 提升通用航空服务能力工作方案的通知

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，各协会、基金会：

提升通用航空服务能力是《民航局关于进一步深化民航改革工作的意见》确定的10个专项改革任务之一。《提升通用航空服务能力工作方案》已经民航局党组审定通过，现印发你们，请结合本地区、本单位、本部门的具体情况，认真学习领会，凝聚改革共识，形成改革合力，为下一步具体改革任务的实施提前谋划部署，做好相关准备。

— 请通用处、法规处阅。 —

— 1 —

高银31 2017.1.15

2/3/2017

工作中如有问题、意见，请及时向民航局运输司反馈。



关于提升通用航空服务能力工作方案

通用航空业是战略性新兴产业体系,近年来,民航局在通用航空市场培育、机场建设、低空试点和安全监管方面做了大量工作。但总体看,行业规模仍然较小,基础设施建设滞后,空域改革进展缓慢,运营保障能力薄弱,与经济社会发展和新兴航空消费需求差距较大,发展处于起步阶段。2016年5月,国务院办公厅出台《关于促进通用航空业发展的指导意见》(以下简称《指导意见》),确定了未来5年通用航空发展的主要目标和重点任务。结合民航局党组提出的“一二三三四”工作总体思路,为实现公共运输航空与通用航空“两翼齐飞”,根据《关于进一步深化民航改革工作的意见》要求,制定本工作方案。

一、总体要求

(一) 指导思想

牢固树立“发展为了人民”的理念,始终坚守“飞行安全、廉政安全、真情服务”三条底线,紧紧围绕“让通用航空器飞起来、让飞行爱好者热起来”的发展愿景深化通用航空改革工作,实现通用航空管理从部门行为向政府行为转变,从行业行为向社会行为转变,形成促进通用航空发展的整体合力。从提升通用航空服务能力方面助力国家建成布局合理、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。

（二）基本原则

1. 目标导向与问题导向相结合。按照《指导意见》设定的5年发展目标，针对当前通航发展瓶颈和痛点问题确定各项改革重点任务。

2. 市场主导和政府引导相结合。积极发挥市场配置资源的决定性作用，按照通用航空社会化属性，以简政放权、放管结合为主要改革手段，支持地方政府兴办通用航空产业，支持民营资本投资运营通用航空业务。在经营许可、机场建设、航空器引进、飞行计划等方面进一步清理审批项目，简化审批程序。

3. 创新思维与法治思维相结合。以试点方式推动改革，鼓励在基础较好、条件成熟的地区分类开展试点，在管理制度、监管模式、运营方式、补贴政策等方面进行大胆创新、先行先试，及时总结、推广试点成果，用法律、规章和制度对成功的试点经验和模式加以固化。

（三）主要目标

到2020年底，实现建成500个通用机场、运行5000架通用飞机、年飞行200万小时、培育一批具有市场竞争力的通航企业的发展目标。建立与通用航空发展阶段相适应的、区别于运输航空的安全监管和市场监管体系，初步建成功能齐全、服务规范、类型广泛的通用航空服务体系。

二、重点任务

(一) 创新通用航空发展政策

1. 系统修订法律规章。

(1) 预期目标:建立与通航发展相适应的独立的法规体系。

(2) 时间节点及阶段性任务:

2016-2020年:实施《民航“十三五”立法规划》,按照“通用航空立法规划项目表”,从完善基本制度、优化空域管理、改进适航审定、加强机场保障、强化运行监管、加强安全保卫、改善经济监管和无人机管理等八个方面完善通航法规规章,为促进通航发展提供法治保障。

2. 降低经营性通航企业许可和审定门槛。

(1) 预期目标:通用航空经营许可与运行审定双证合一。

(2) 时间节点及阶段性任务:

2017年:试点经营许可与运行许可联合审定。

2018年:实现经营许可证和运行合格证双证合一。

3. 降低通用航空器引进门槛。

(1) 预期目标:简化或取消通用航空器引进事前备案。

(2) 时间节点及阶段性任务:

2016年:组织开展通用航空器引进备案情况专题调研。

2017年:简化或取消通用航空器引进事前备案。

4. 启用通用航空管理系统,提高市场监管效率。

(1) 预期目标:实现通用航空经营许可网上申请、受理和许可。

(2)时间节点及阶段性任务:

2016年:启用“通用航空管理系统”,实现通用航空经营许可网上申请、受理和许可。

5.对通用航空安全实施分类管理。

(1)预期目标:改变过度监管的现状,构建区别于运输航空、符合通用航空特点和规律的安全监管机制,引导通航企业全面提升安全发展能力。

(2)时间节点及阶段性任务:

2017年:开展通航安全调研,研究制定分类监管政策、机制。

2018-2020年:完善通用航空事故调查处理机制,对通用航空飞行安全和空防安全实施精细化管理和适度管理。重点加强对载客类经营项目的安全监管,制定行业监管、社会化监管、属地化监管相结合的监管政策。研究制定通用航空安保政策和无人机安全监管政策。

6.对通用航空运营实施分类管理。

(1)预期目标:分类培育通用航空市场,强化交通服务,扩大公益服务和生产应用等作业服务,鼓励飞行培训服务。

(2)时间节点及阶段性任务:

2017年:修订《通用航空经营许可管理规定》(CCAR290部)规章条款,对通用航空经营项目按照载客类、作业类、执照培训类进行区分,实施分类管理。

7.对通用航空机场实施分类管理。

(1) 预期目标:逐步形成布局合理、功能协调、兼容互补的通用机场系统。

(2) 时间节点及阶段性任务:

2017年:编制通用机场管理规定,对通用机场划设分类方法,实施分类管理。

8. 对通用航空器适航审定实施分类管理。

(1) 预期目标:创新轻型、小型航空器适航管理政策,完善轻小型航空器和无人航空器适航管理规章,开展授权第三方承担轻小型航空器和无人航空器适航审定验证工作试点。

(2) 时间节点及阶段性任务:

2016年:完成《套材组装轻型运动航空器特许飞行证和限用类特殊适航证颁发和管理程序》(AP-21-38)、《自制航空器特许飞行证和限用类特殊适航证颁发和管理程序》(AP-21-39)、《用于航空比赛和展览的航空器特许飞行证颁发和管理程序》(AP-21-40)、《民用无人驾驶航空器系统适航管理要求(暂行)》《民用无人驾驶航空器特殊适航证颁发和管理程序》和《自制航空器、套材组装轻型运动类航空器、航空比赛和展览航空器及无人驾驶航空器适航检查委任代表管理程序》6份规范性文件草案编制。

2016年:完成第三方承担的轻小型航空器和无人航空器适航审定验证工作试点选取工作。

2017年:完成以上6份规范性文件的发布。

2017年:完成第三方承担的轻小型航空器和无人航空器适航

审定验证工作试点工作。

2018年：完成以上6份规范性文件的宣贯和培训。

9. 简化非经营性通用航空登记管理。

(1) 预期目标：修订相应规章，开发信息系统，采集非经营性通用航空活动登记信息。

(2) 时间节点与阶段性任务：

2017年：完成《非经营性通用航空登记管理规定》修订工作。与航空器国籍登记和持续适航年检等现有管理方式衔接，简化非经营性通用航空活动登记管理。

2018—2019年：研发非经营性通用航空活动登记信息系统。

(二) 提升通用航空保障能力

1. 完善通用机场建设标准，简化通用机场审批程序。

(1) 预期目标：逐步形成布局合理、功能协调、兼容互补的通用机场系统。

(2) 时间节点及阶段性任务：

2017年：编制通用机场管理规定，对通用机场划设分类方法，实施分类管理。加快水上机场标准编制工作。

2. 完善财经政策，支持支线机场建设通用航空设施，开展通用航空业务。鼓励企业和个人投资建设通用机场。加快固定运营基地、飞行服务站建设，加大气象服务、导航监视等保障服务公共投入力度。

(1) 预期目标：到2020年，能提供通用航空起降服务的机场达

到 500 个。

(2) 时间节点及阶段性任务:

2016 年:完成《民航基础设施项目投资补助管理暂行办法》修订工作,鼓励支线机场增设通用航空设施。制定鼓励社会资本投资建设运营民用机场政策,引导企业和个人投资建设运营通用机场。

2017 - 2020 年:民航局、民航地区管理局按照项目建设进度对符合条件的项目给予资金补助,加快推进项目建设。

3. 推广应用北斗导航、广播式自动监视等新技术。

(1) 预期目标:提升通用航空器地面和空中活动的监视追踪能力,实现飞行动态实时监控。

(2) 时间节点及阶段性任务:

2017 - 2020 年:推进北斗导航与 ADS - B 在通用航空器定位、监控、导航、搜寻救援方面的应用,促进 7 个 ADS - B 通航服务中心与 7 个 ADS - B 通航服务站建设。

(三) 改善通用航空运行环境

1. 简化飞行计划申请审批报备程序。

(1) 预期目标:建立空域使用与飞行计划申请“负面清单”制度。

(2) 时间节点及阶段性任务:

2016 - 2020 年:简化通用航空飞行计划申请和审批程序。原则上通用航空用户只向一个空管单位申请或报备飞行计划。涉及管制空域的飞行活动,长期飞行计划只作一次性申请,仅涉及监视

空域和报告空域的飞行计划,报备后即可实施。

2. 建立应急救助飞行计划审批绿色通道。

(1) 预期目标:应急救助通用航空飞行任务的飞行计划,做到随报随批。

(2) 时间节点及阶段性任务:

2016—2020年:对执行应急救援、抢险救灾、医疗救护与反恐处突等紧急、特殊通用航空任务的飞行计划,实施随报随批。设立航空应急救助飞行计划审批绿色通道。

3. 制定发布目视飞行航空图。

(1) 预期目标:完善基础性航空情报资料体系,制定并发布目视飞行航空图。

(2) 时间节点及阶段性任务:

2017年:制定行业标准《目视飞行航空图编绘规范》。制作并发布《目视飞行航空图》和《通用航空机场航空资料汇编》。

2018年:开发“通用航空飞行前自主式情报服务系统”。制作《1:1000,000 民航专题地图》《1:500,000 民航专题地图》和《1:250,000 民航专题地图》。

2019年:编写《航空情报管理手册》,用于通用航空培训教材。

4. 规范公务机及其他通用航空作业使用机场服务收费项目和标准。

(1) 预期目标:规范收费,加强收费监管,确保通用航空民用机场收费政策落实。

(2) 时间节点及阶段性任务：

2016年：组织开展专项检查、总结整改。

2017年：研究制定通用航空机场收费方案。

(四) 拓展通用航空服务领域，分类推进交通通勤、航空旅游、医疗救护、低空飞行服务等试点工作

(1) 预期目标：通用航空试点工作争取2年内初见成效，具备复制推广条件的予以全面推广，发挥示范作用。

(2) 时间节点及阶段性任务：

2016年：座谈调研，分类确定试点项目，编制试点总体方案。

2017年：正式启动试点工作，调整修正试点方案。

2018年：成效评估，固化试点经验，形成可复制推广的模式。

2019—2020年：推广试点经验，研究出台法律法规及相关政策，固化试点成果。

(五) 改进通用航空监管模式

1. 建立支持性通用航空安全监管体系

(1) 预期目标：融服务于监管之中，引导通航企业全面提升安全能力。

(2) 时间节点及阶段性任务：

2017—2020年：提升通用航空安全监管保障能力，优化监管手段，完善标准体系，建设通用航空安全监管平台。结合新技术应用，提升通用航空器机载安全设备的安装普及率，提升信息化安全监管能力。

2. 建立支持性的通用航空市场监管体系

(1) 预期目标:建立通用航空企业诚信记录档案和运营评价体系。通过加强事中事后监管,规范企业市场经营行为,提升通用航空企业运营和作业能力。

(2) 时间节点及阶段性任务:

2016年:建立通用航空经营活动信息报送考核公开制度。

2017年:建立通用航空信用评价体系,将飞行安全、服务质量、社会责任及义务履行情况等作为评价指标,培育行业示范企业。

三、相关要求

(一) 加强组织领导

根据本方案确定的各项改革任务,民航局成立提升通用航空服务能力改革专项工作组(成员名单见附件1)。运输司主要领导为小组总召集人,航安办、计划司和运控中心主要负责人为召集人,相关司局主要领导为小组成员。5项重点任务中,8.27、8.31项由运输司召集,8.28项由计划司召集,8.29项由运控中心召集,8.30项由航安办召集。总召集人应根据改革方案实施情况、改革过程中出现的问题及召集人的提议及时组织召开专题会议,听取各成员单位意见建议,形成汇总意见及解决方案报送民航局改革领导小组办公室。

(二) 形成工作合力

各部门要认真落实改革方案确定的各项重点任务,主办部门

大力推动，协办部门积极配合，分工合作，形成合力。要按照已确定的时间节点务实推进工作，创造有利条件，争取提前完成各项改革任务。

- 附件:1. 提升通用航空服务能力改革专项组成员名单
2. 提升通用航空服务能力工作方案分解表

附件 1

提升通用航空服务能力改革专项工作组成员名单

总召集人：刘 锋 运输司司长

召集人：唐伟斌 航安办主任

王长益 计划司司长

李宗冀 运控中心主任

成 员：刘鲁颂 综合司司长

颜明池 政法司司长

刘金波 财务司司长

任英利 人教司司长

韩 钧 国际司司长

胡振江 飞标司司长

殷时军 适航司司长

刁永海 机场司司长

许 浩 空管办主任

魏亚军 公安局局长

车进军 空管局局长

联络人：杜伟 综合司应急办处长

孙长华 航安办安全监察处处长

吉大鹏 政法司法规处处长

包 豹 计划司投资管理处处长
林 琼 财务司预算管理处副处长
赵洪海 人教司培训教育处处长
陶烨红 国际司国际关系二处副处长
商可佳 运输司通用航空处副处长
陈广承 飞标司通用飞行标准处处长
张 森 适航司航空器审定处处长
高 天 机场司综合处处长
李 宁 空管办空中交通管制处副处长
张洪威 公安局一处副主任科员
苏 杭 空管局空中交通管制部副部长
孙韶华 运控中心运行监控室主任

附件2

提升通用航空服务能力工作方案分解表

任务序号	具体改革任务	重点项目	预期目标	阶段性目标、任务		主办部门及责任人	协办部门
				时间节点	目标、任务		
8.27	创新通用航空发展政策	①系统修订法律法规规章	建立与通航发展相适应的独立的法规体系	2020	实施《民航“十三五”立法规划》，按照“通用航空立法规划项目表”，从完善基本制度、优化空域管理、强化安全保障、加强机场管理等八个方面完善通用航法法规规章，为促进通航发展提供法治保障。	政法司 颜明池	计划司、财务司、飞标司、适航司、空管办、公安局
		②降低经营性通航企业许可和审定门槛	通用航空经营许可证与运行审定双证合一	2017	试点经营许可与运行许可联合审定。	运输司 刘锋	飞标司
		③降低通用航空器引进门槛	简化或取消通用航空器引进事前备案	2016	组织开展通用航空器引进备案情况专题调研。	计划司 王长益	
		④启用通用航空管理系统，提高市场监管效率	实现通用航空经营许可证网上申请、受理和许可	2017	简化或取消通用航空器引进事前备案。	运输司 刘锋	
		⑤对通用航空安全实施分类管理	改变过度监管的现状，构建区别于运输航空、符合通用航空发展特点和规律的安全监管机制，引导通航企业在全面提升安全发展能力	2017	开展通航安全调研，研究制定分类监管政策、机制。	航安办 唐伟斌	飞标司、公安局
		⑥对通用航空运营管理实施分类管理	分类培育通用航空市场，强化交通服务，扩大公益服务和生产应用等作业服务，鼓励飞行培训服务	2020	完善通用航空事故调查处理机制，对通用航空飞行安全和空防安全实施精细化管理和适度管理。重点加强对载客类经营项目的安全监管，制定行业监管、社会化监管、属地化监管相结合的监管政策。研究制定通用航空安保政策和无人机安全监管政策。		
		⑦对通用机场实施分类管理	逐步形成布局合理、功能协调、兼容互补的通用机场系统	2017	修订《通用航空经营许可证管理规定》（CCAR29部）规章条款，对通用航空经营项目按照载客类、作业类、执照培训类进行区分，实施分类管理。	运输司 刘锋	飞标司
					编制通用机场管理规定，对通用机场划设分类方法，实施分类管理。	机场司 刁永海	

提升通用航空服务能力工作方案分解表

任务序号	具体改革任务	重点项目	预期目标	阶段性目标、任务		主办部门及责任人	协办部门
				时间节点	目标、任务		
8. 27	创新通用航空发展政策	③对通用航空器适航审定实施分类管理，创新轻型航空器适航管理政策，完善轻小型航空器适航管理规章和无人驾驶航空器第三方承运人航空审定验证工作试点	创新轻型、小型航空器适航管理政策，完善轻小型航空器适航管理规章和无人驾驶航空器第三方承运人航空审定验证工作试点	2016	完成《套材组装轻型运动航空器特许飞行证和限用类特殊适航证颁发和管理程序》(AP-21-38)、《自制航空器特许飞行证颁发和管理程序》(AP-21-39)、《用于航空比赛和展览的航空器适航管理要求（暂行）》《民用无人驾驶航空器特许适航证颁发和管理程序》和《自制航空器适航检查代表管理程序》6份规范性文件草案编制。	适航司 王京玲	政法司
				2016	完成第三方承担的轻小型航空器和无人驾驶航空器适航审定验证工作试点选取工作。		
				2017	完成以上6份规范性文件的发布。		
				2017	完成第三方承担的轻小型航空器和无人驾驶航空器适航审定验证工作试点工作。		
				2018	完成以上6份规范性文件的宣贯和培训。		
		②简化非经营性通用航空登记管理	修订相应规章，开发信息系 统，采集非经营性通用航空 活动登记信息	2017	完成《非经营性通用航空登记管理规定》修订工作。与航空器国籍登记和持续 适航年检等现有管理方式相衔接，简化非经营性通用航空活动登记管理。	运输司 刘锋	飞标司、适航司
				2019	研发非经营性通用航空飞行活动信息登记系统。		
		①完善通用机场建设标准，简化通用机场审批程序 ②完善财政金融政策，支持支线机场建设，开展通用航空业务。鼓励企业投资建设通用机场。加快固定运营基地、飞行服务站建设，加大气象服务、导航、监视等保障公共服务投入力度	逐步形成布局合理、功能协调、兼容互补的通用机场系 统	2017	编制通用机场管理规定，对通用机场划设分类方法，实施分类管理。加快水上 机场标准编制工作。	机场司 刁永海	
				2016	完成《民航基础设施投资补助管理暂行办法》修订工作，鼓励支线机场增设通用 航空设施。制定鼓励社会资本投资建设运营民用机场政策，引导企业和个人 投资建设运营管理机场。		
				2020	民航局、民航地区管理局按照项目建设进度对符合条件的项目给予资金补助， 加快推进项目建设。	计划司 王长益	财务司、机场司、 空管办
8. 28	提升通用航空保障能力	③推广应用北斗导航、广播式自动监 控、监视等新技术	提升通用航空器的地面对空 中活动的监视和追踪能力， 实现飞行动态实时监控	2020	推进北斗导航与ADS-B在通用航空器定位、监控、导航、搜寻救援方面的应 用，促进7个ADS-B通航服务站建设。	空管办 许洋	飞标司、空管局

提升通用航空服务能力工作方案分解表

任务序号	具体改革任务	重点项目	预期目标	阶段性目标、任务		主办部门及责任人	协办部门
				时间节点	目标、任务		
8.29	改善通用航空运行环境	①简化飞行计划申请审批报备程序 ②建立应急救助飞行计划审批绿色通道 ③制作发布目视飞行航空图 ④规范公务机及其他通用航空作业使用机场服务收费标准	建立空域使用与飞行计划申请“负面清单”制度	2020	简化通用航空飞行计划申请和审批程序。原则上通用航空用户只向一个空管单位申请或报备飞行计划。涉及管制空域的飞行活动，长期飞行计划只作一次性申请，仅涉及监视空域和报告空域的飞行计划，报备后即可实施。	空管中心 李宗冀	空管办、空管局
			完善基础性航空情报报资料体系，制定并發布目视飞行航空图	2020	对执行应急救援、抢险救灾、医疗救护与反恐处突等紧急、特殊通用航空任务的飞行计划，实施随报随批。设立航空应急救援飞行计划审批“绿色通道”。	空管中心 李宗冀	空管办、空管局
			规范收费，加强收费监管，确保通用航空民用机场收费标准落实	2017	制定行业标准《目视飞行航空图编绘规范》，制作并发布《目视飞行航空图》和《通用航空机场航空资料汇编》。	空军军械局 空管办	空管办、空管局
			分类推进交通通勤航空旅游、医疗救护、低空飞行服务等试点工作	2018	开发“通用航空飞行前自主式情报服务平台”和《1:100,000民航专题地图》《1:500,000民航专题地图》和《1:250,000民航专题地图》。	空军军械局 空管办	空管办、空管局
8.30	拓展通用航空服务领域	①建立支持性的通用航空安全监管体系 ②建立支持性的通用航空市场监管体系	通用航空试点争取2年内初见成效，具备复制推广条件的予以全面推广，发挥示范作用	2016	组织开展专项检查、总结整改。	计划司 王长益	计划司 王长益
			金融服务于管理之中，引导通航企业全面提升安全能力	2017	座谈调研，分类确定试点项目，编制试点方案。	飞标司、适航司、运输司 刘锋	飞标司、适航司、运输司 刘锋
			建立通用航空企业诚信记录档案和运营评价体系。通过加强事中、事后监管，规范企业市场经营行为，提升通用航空企业运营和作业能力	2018	正式启动试点工作，调整修正试点方案。成效评估，固化试点经验，形成可复制推广的模式。	飞标司、适航司、运输司 刘锋	飞标司、适航司、运输司 刘锋
			提升通用航空持续监管保障能力，优化监管手段，完善标准体系，建设通用航空安全监管平台。结合新技术应用，提升通用航空器机载安全设备的安装普及率，提升信息化安全监察能力。	2020	推广试点经验，研究出台法律规章及相关政策，固化试点成果。	飞安办 唐伟斌	飞安办 唐伟斌
8.31	改进通用航空监管模式	①建立支持性的通用航空安全监管体系 ②建立支持性的通用航空市场监管体系	建立通用航空信用评价体系，将飞行安全、安全投入、服务质量、社会责任及义务履行情况等作为评价指标，培育行业示范企业。	2016	建立通用航空经营活动信息报核公开制度。	航安办、财务司 飞标司、适航司	航安办、财务司 飞标司、适航司
			建立通用航空信用评价体系，将飞行安全、安全投入、服务质量、社会责任及义务履行情况等作为评价指标，培育行业示范企业。	2017	建立通用航空信用评价体系，将飞行安全、安全投入、服务质量、社会责任及义务履行情况等作为评价指标，培育行业示范企业。	航安办、财务司 飞标司、适航司	航安办、财务司 飞标司、适航司

抄送:局领导,总飞行师、总工程师、安全总监。

民航局综合司

2017年1月4日印发