

□ 张 凤



# 我国通用机场建设与运行管理现状与思考

关键词: 航空运输 通用机场 建设管理 运行管理 使用许可

通用航空是指除军事、警务、海关缉私飞行和公共航空运输飞行以外的航空活动;通用机场是指专供通用航空器起降使用,设有必要设施的规定场地。作为通用航空发展的重要基础设施,通用机场的建设近年来得到了极大的发展。然而,截至2013年底,我国通用机场和通用航空临时起降点仍然不足400个,无论是从机场的数量、规模还是运行管理水平上与航空发达国家相比都存在很大的差距。究其原因,当前我国在通用机场建设和

运行管理方面的法律法规有待进一步健全,某些相关法律法规的缺失给投资主体、建设单位、审批部门在履行相应职责时造成了一定的困难和盲目性,因而亟需尽快研究和完善。

## 一、通用机场分类

对通用机场进行分类的重要意义在于因此而便于设定不同类别通用机场的建设标准、建设程序和使用许可程序,简化相关项目报批手续。当前,通用机场的分类通

场,将机场打造成为汇集各种交通运输方式的“零换乘、无缝隙”的城市区域性综合交通枢纽。

(2) 扩充机场的交通枢纽功能,建设特色航空城。航空城的建设和发展,可以带动地方经济发展,机场成为该区域和城市的经济中心和人口集聚地,产生巨大的人流和物流。航空城作为新兴的城市化发展模式,对于促进城市经济优化、社会健康发展具有重要意义。

## 3. 提升航空服务能力,大力发展航空运输

(1) 扩大国际航空运输,完善国内干线网络,促进支线航空发展,大力发展旅客运输。发展快线化旅客运输,构建骨干航空运输通道。提高枢纽机场与省会城市、沿海开放城市、重点旅游城市的航班密度,引导航空公司提供多层次、差异化的航空服务。鼓励支线航班开展代码共享、联营联运等合作,构建“干支衔接、协调发展”的航线网络结构,提升支线航空的通达、通畅能力。政策扶持低成本航空在二线及支线机场多基地枢纽建设,通过市场竞争和价格弹性优化运输结构,提升航空运输量。

(2) 提高国际货运能力,推动航空货运物流化,加强

货运枢纽建设,积极发展货邮运输。打造具有较强国际竞争力的全货运航空公司。引导我国航空货运企业开辟国际航线,加入国际航空货运联盟,扩展国际货运网络。加强与海关等联检部门的协作,实行便利通关、异地清关,提高货物通关效率。支持和鼓励综合型物流公司发展,发挥不同运输方式的协同优势,开展多式联运,促进航空货运向现代物流转型。鼓励口岸机场建设航空保税物流园区。引导建立航空物流公共信息平台,促进航空企业与其他物流企业实现信息对接。支持和鼓励航空货运企业建设航空货运枢纽、货运集散地和快件处理中心,在航线经营权、航班时刻等方面给予支持。引导形成3个国际航空货运枢纽群:环渤海地区以北京、天津为主,大连、青岛、济南、石家庄为辅;长三角地区以上海为主,杭州、南京为辅;珠三角地区以广州为主,深圳为辅。加强沈阳、厦门、郑州、武汉、成都、重庆、昆明、西安和乌鲁木齐等机场航空货运枢纽的建设。(作者单位:中国民航管理干部学院)

常有如下几种依据:按照机场对公众利益的影响程度和起降架次进行分类,按照机场使用频率进行分类,按照机场场址所处位置进行分类。由于机场规模的大小与报批程序关系最大,而机场对公众利益的影响程度和起降架次直接决定着机场建设规模的大小,因此根据机场对公众利益的影响程度进行分类的方法更容易为被业界普遍认可。《通用机场建设规范》中根据对公众利益的影响程度将机场分为3类:一类是指具有10~29座航空器经营性载人飞行业务,或最高月起降架次达到3000以上,或纳入政府应急救援及公共服务基础设施体系的机场;二类是指具有5~9座经营性航空器载人飞行业务,或最高月起降架次600~3000,或具有对公众提供公共服务类飞行活动的机场;三类是指除一、二类外的通用机场。

## 二、通用机场建设管理

当前,我国通用机场的建设管理尚缺少专业、统一的标准。《民用机场管理条例》中规定“通用机场的规划、建设按照国家有关规定执行”,《民用机场建设管理规定》中规定“通用机场工程的规划与建设参照本规定执行,并由所在地民航地区管理局实施监督管理”;《通用机场建设规范》中也只是给出了通用机场建设的基本技术要求和指导原则。以上法规和标准均未对通用机场的建设标准和审批程序给出明确的规定,从而造成各地区管理局在制定本地区的通用机场建设管理规定时,仍然很大程度上是在参照运输机场的标准和程序执行。这种状况使得新建通用机场面临审批时间过长、建设标准过高的问题,从而阻碍其正常建设和快速发展。

比较分析当前各地区民航管理局制定的通用机场建设管理规定可以发现,各地的思路基本一致。一方面,为了简化通用机场建设管理程序,无论对什么类别的机场,都是将预可研和可研两个审批阶段合二为一;另一方面,按照《通用机场建设规范》中的分类方法,按照不同类别对基本建设管理程序进行分类。其中,一类、二类通用机场民航行业监管的建设程序包括场址审核、立项代可行性研究报告审核、初步设计审查、试飞、工程验收等5个阶段;三类通用机场由于规模较小,建设程序进一步简化,包括场址审核、设计方案审查、工程验收等3个阶段。

考虑到一类通用机场未来承担大型航空器起降的可能性较大,对机场建设的基本设施条件要求较高,因此建议其建设程序应与小型运输机场一样,立项审批权在总参和国家发改委,场址审批权在民航局。而对于三类小型机场,由于它更多的是作为临时机场来考虑的,因此对

其建设管理程序可以不做专门设定,即不需要到民航管理部门办理行业审查和验收手续。

## 三、通用机场使用许可管理

目前,通用机场使用许可和安全运行尚缺少统一的行业管理文件。各地民航管理局主要依据《民用机场管理条例》、《民用机场使用许可规定》和《民用机场安全运行管理规定》,就审批颁发通用机场使用许可证专门做出地区性的管理规定。其中,东北地区管理局将通用机场许可证审查和审批权限下放至省监管局;中南地区管理局规定通用机场首次颁证审批权在管理局,换证审批权下放至省监管局;华东地区管理局目前的做法是颁证审批权在管理局,许可证审查由管理局和省监管局联合组织。

建议一类和二类通用机场实行使用许可制度,在开放使用前应取得通用机场使用许可证。其中,一类通用机场的颁证审批由管理局负责,二类小型通用机场的颁证审批权可以下放到省监管局。其申请许可证的基本条件,应与《民用机场管理条例》保持一致,建议可以设定为:有与运营业务相配套的组织机构及相应的管理人员和专业技术人员;有与其运营业务相配套的飞行场地;有符合国家规定民用航空安全保卫条件;有满足机场运行要求的健全的安全生产管理制度;有处理突发事件的应急预案;有已经批准的飞行程序和运行最低标准(适用于实施仪表飞行的通用机场);有与其运营业务相配套的空中交通管制服务、航行情报服务、通信导航监视、航空气象等设施。

建议三类通用机场不需申领机场使用许可证,建成后只要求机场所有者及时向所在地监管局报送机场信息资料,由地区管理局定期公布相关信息即可。此外,对于三类机场的地面保障安全责任,不需由机场所有者承担,而应该由通用航空运行单位或个人负责。

## 四、通用机场设施设备和人员配备

目前通用机场设施设备和人员配备标准的主要依据有《通用机场建设规范》、《通用航空机场空管运行保障管理办法》和民航局《关于通用机场投入使用基本条件等问题的批复》。

关于通用机场空管设施设备和人员的配备,《通用航空机场空管运行保障管理办法》中做了比较具体的规定。根据该办法,通用机场一般应当提供管制服务和航行情报服务,但允许有例外。对于仅有一个通用航空单位组织除经营性载人飞行以外的飞行活动的一、二类机场、无航空器经营性载人飞行业务的三类通用机场,经地区管理局批准,机场可以不提供管制服务,可以由从事通用航空



飞行活动的单位负责组织实施机场的飞行活动,并对其安全负责。对于仅有一个通用航空单位在通用机场开展空中游览等经营性载人飞行业务仍要求机场提供管制服务的要求过于严格,建议也应按例外情况办理。

关于通信导航监视设备的配备,《通用航空机场空管运行保障管理办法》中要求“通用机场根据运行需要配置满足机场管制服务所需的通信导航监视设施设备”;《通用机场建设规范》中规定“一、二类通用机场应配备管制指挥波道甚高频通信系统、多声道通信记录仪、配置航空气象情报信息终端、航空情报信息终端”的最低配置要求,但没有明确三类通用机场最低配置要求。综合上述规定可以得出,如果通用机场不提供管制、情报服务,可以不配备上述相关设备。

关于气象设备和人员的配备,《通用航空机场空管运行保障管理办法》中要求设置气象台或气象站的通用机场应当配备相应的气象设备和人员,从事气象观测、预报、设备保障的人员应当获得相应类别的气象人员执照;没有设置气象台和气象站的通用机场,应当具有获得安全运行所需的飞行气象情报和气象信息的能力,配置自动气象观测设备,并与临近的民航气象服务机构或当地气象部门签订协议,配置远程气象服务终端、天气查询终端等设备,以网络访问的方式获取气象信息;从事航空气象服务的人员应当具备相应的航空气象专业知识,并经过技能培训,由通用机场管理机构组织的考核、批准后方可上岗,通用机场的4类空管专业技术人员(空中管制人员、航行情报人员、通导人员和气象人员)应当取得相应的执照。考虑到通用机场相关设施设备的配置较简单,建议另行制定这4类专业人员执照考试的相关规定,应当有别于运输机场。

关于消防救援设备配备,《通用机场建设规范》与国

际民航组织公约(附件14“救援与消防”章节)内容基本一致,对于是否需要配置消防车辆并未做强制的规定。此外,《通用机场建设规范》中只要求一、二类通用机场按要求配置,且允许依托当地市镇消防力量,对于三类通用机场没有做明确的要求。比较美国等通用机场发达国家的先进经验和实践,建议我国通用机场的消防力量同样应主要依托当地市镇的消防力量;对于起降量大的一类机场(如飞行学院驻场的机场)可以视情配备消防车,起降量小的一类和二类机场可以配备灭火剂储备数量和喷射率符合ICAO的标准要求的移动式灭火罐。

关于通用机场安全保卫,目前国内并没有出台针对通用机场安全保卫方面专门的规定或标准,建议各地区管理局应按照民航局下发的《民用运输机场航空安全保卫规则》和《公共航空运输企业航空安全保卫规则》两部规章的要求出台相关规定,以指导通用机场有关安保机构、人员、设施设备的配备及安保方案的制定。

关于通用机场航油保障,研究《民用机场管理条例》和《民用机场使用许可规定》的相关规定可以看出,通用机场的航油保障能力无须作为机场使用许可证取证的基本条件。但是,根据《民用机场运行安全管理规定》,可以明确民航各级管理部门需要承担通用机场内航油供应安全的监管责任。

通用航空和运输航空是民用航空发展的两翼,两者全面、均衡的发展,是中国民航事业当前的重要任务。当前,针对我国通用机场的建设审批和运行管理规定尚未完全统一的情况,亟需从国家层面出台统一、明确的规定或标准,以指导投资主体、建设单位、审批部门履行相应的职责,从而更好地推进、提高我国通用机场的建设和管理水平,推进通航产业持续快速的发展。(作者单位:中国民航管理干部学院机场管理系) ④

## 邮政行业确定“十三五”规划体系

国家邮政局局长马军胜8月27日主持召开局长办公会,审议通过《邮政行业“十三五”规划编制工作方案》。

据悉,邮政行业“十三五”规划体系为“1+3+3+31+332”,包括1部总体规划即邮政业发展“十三五”规划,邮政普遍服务发展、快递服务发展、邮政业监管体系建设等3部专项规划,京津冀、长三角、珠三角等3部区域快递服务规划,31部省(区、市)邮政业发展“十三五”规划和332部市(地)邮政业发展“十三五”规划。

马军胜要求,邮政管理部门要通过规划编制,充分挖

掘行业发展潜力。要利用规划编制的机会,对本部门的各项工作进行全方位、多维度认真梳理,研究面对新业态和新趋势如何按照法定职责和权限做好本职工作,尤其是要加强基础性工作,加强薄弱环节的工作。要集中力量做好总体规划的编制工作和制约行业发展的难点问题的工作。要扩大社会参与度,多渠道听取社会各界的意见和建议,并广泛借鉴国际先进经验,保证规划的先进性。(摘自交通运输部网站)