

《关于进一步深化民航改革工作的意见》 的起草情况说明

纵观中国民航近三十多年的发展历程，民航的历次改革都极大地解放和发展了民航生产力，为民航的成长壮大提供了持续动力。“十三五”时期是实现民航强国战略目标的关键阶段，是行业转型升级的战略机遇期。目前民航发展仍然面临一系列深层次矛盾和问题，对此，民航局党组进行了认真深入的分析研究，认为要实现民航强国战略目标，必须通过进一步深化改革，坚决破除沉疴痼疾，才能为行业发展提供新的动力。

民航改革领导小组办公室在广泛调研、深入讨论、反复征求各方意见、多次修改完善的基础上，形成《关于进一步深化民航改革工作的意见》（以下简称《意见》），经民航局党组会审议通过，已正式印发。为了使各单位、各部门更好的理解和把握《意见》的内涵，做好《意见》的贯彻落实工作，现对《意见》起草情况说明如下：

一、《意见》基本框架

《意见》共分五个部分，8600 多字。

第一部分是“指导思想”。进一步深化民航改革需要进一步解放思想，需要科学的理念引领。《意见》强调要在进一步深化民航改革的过程中，深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，以“创新、协调、绿色、开放、共享”

发展理念为引领，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，充分发挥民航在综合交通体系中的比较优势，着眼行业全局，聚焦行业关键，精准发力，努力解决民航深层次矛盾和问题。

第二部分是“总体思路和目标”。面对民航发展的新形势新机遇新挑战，民航局党组研究提出了“践行一个理念、推动两翼齐飞、坚守三条底线、完善三张网络、补齐四个短板”的工作思路。《意见》紧紧围绕落实局党组工作思路，梳理和解决影响行业发展质量和效益的关键问题，明确“改什么”和“怎么改”的问题。通过进一步深化民航改革，力争到2020年，形成有利于提升安全保障能力、巩固民航发展安全基础的的安全管理系统；形成有利于促进行业调整结构、提质增效、转型升级的政策措施；形成有利于提高政府行政效率、增强行业监管能力的体制机制；形成有利于激发市场活力、规范市场行为的法规体系，初步实现民航治理体系和治理能力现代化。

第三部分是“基本原则”。《意见》强调改革要坚持“四个结合”，即：坚持目标导向与问题导向相结合，坚持市场配置资源与政府发挥作用相结合，坚持创新思维与法治思维相结合，坚持整体推进与分类实施相结合。

第四部分是“主要任务”。《意见》提出了10个方面40项改革任务，每个方面的改革都提出分项目标，作为下一步制定改革具体实施方案的指引，分项目标下面有若干项具体改革任

务支撑。一是提升安全监管能力，包括 3 项任务；二是提升枢纽机场集散功能，包括 8 项任务；三是提升运行信息监控能力，包括 2 项任务；四是提升空域资源保障能力，包括 4 项任务；五是提升民航服务品质，包括 3 项任务；六是提升适航审定能力，包括 3 项任务；七是提升应急处置能力，包括 3 项任务；八是提升通用航空服务能力，包括 5 项任务；九是提升民航行政管理能力，包括 6 项任务；十是提升民航科教支撑能力，包括 3 项任务。

第五部分是“组织保障”。《意见》强调进一步深化民航改革工作，必须加强组织领导、严格责任落实、注重统筹协调，以确保改革工作取得实效。

二、《意见》形成过程

主要分为三个阶段，即：调研阶段、形成阶段、征求意见阶段。

（一）调研阶段（3 月上旬-3 月底）

在调研阶段，《意见》起草组深入学习领会党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，认真研究了《国务院关于促进民航业发展的若干意见》、《建设民航强国的战略构想》以及《民航“十三五”规划》（草案）等重要文件和材料，并于 3 月 10 日向民航局机关各司局和相关单位发出通知，征集有关改革事项，经汇总整理，共梳理出各类改革事项 49 项，此外还于 3 月 21 日和 22 日，先后两次组织行业内 16 位专家召开座谈会，

就民航改革工作听取各专家意见建议。

（二）形成阶段（4月上旬）

起草组在广泛调研的基础上，于3月31日完成《意见》初稿。董志毅副局长分别于4月1日和6日，召集局机关有关司局就《意见》初稿深入征求意见。会后起草组立即着手修改，并于4月7日和8日，再次书面征求各司局意见。在各部门意见的基础上，起草组对《意见》初稿的框架结构、任务梳理进行了较大调整，于4月11日形成《意见》征求意见稿。

（三）征求意见阶段（4月中旬-5月中旬）

4月12日民航局发出通知，向全行业征求对《意见》征求意见稿的意见建议，共累计收到120多家单位和个人的700多条意见建议。冯正霖局长分别于4月15日、5月10日在广州、上海召开改革工作专题座谈会，听取相关单位的意见建议。李健副局长、王志清副局长也结合其它调研、出差任务，听取有关单位对民航改革工作的意见建议。冯局长还于4月20日邀请行业内外9位知名专家学者，就《意见》征求专家的意见建议。起草组在全面汇总、广泛吸纳各方意见建议的基础上，经多次修改完善，于5月13日形成《意见》送审稿，并于5月16日提交民航局党组会讨论审议。

三、起草基本思路

（一）《意见》功能定位

《意见》是落实民航局党组“一二三三四”工作思路的抓

手，要通过改革进一步激发行业发展活力，充分释放行业发展动力。局党组研究提出的“一二三三四”工作思路体现了三个导向，即：目标导向、问题导向和效果导向。在《意见》起草过程中，起草组把这“三个导向”作为主线贯彻始终。

以目标为导向，就是要通过进一步深化改革凝聚民航发展共识和动力。改革开放三十多年来，中国民航保持了快速发展，取得巨大成就，目前已成为全球第二大航空运输系统。2015年，中国民航运输总周转量、旅客运输量和货邮运输量较改革前的1978年分别增长了285倍、189倍和98倍。民航旅客周转量在综合交通运输体系中的比重由改革前的1.6%增长到2015年的24.2%，中国已经成为名副其实的民航大国。但是，对标民航强国战略目标、对标国际民航先进水平，我国民航的整体水平还有较大差距，主要表现为我国的航空公司总体规模较小、枢纽机场中转率偏低、资源保障能力较弱，运行效率较低、适航审定能力不足等等方面。以目标为导向，找准标杆、看清差距，就能够更好的找到改革的方向，凝聚起进一步深化民航改革的动力，早日形成民航发展“量大质优”的新形态，确保民航强国战略目标顺利实现。

以问题为导向，就是要通过进一步深化改革破解民航发展中的体制机制性障碍。在《意见》起草过程中，起草组认真梳理制约我国民航发展的突出矛盾和关键问题，努力把调整行业结构、优化资源配置、加大基础设施建设等作为推进民航供给侧结

结构性改革、实现行业提质增效的突破点。如：在调整行业结构方面，重点围绕推进“两翼齐飞”，推动公共运输航空与通用航空协调发展。《意见》强调要认真落实国务院出台的《关于促进通用航空业发展的指导意见》，大力完善通用航空基础设施，创新通用航空发展政策，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，为通用航空普及发展创造条件，努力建成功能齐全、服务规范、类型广泛的通用航空服务体系。在优化资源配置方面，重点围绕完善“三张网络”，以北京、上海、广州为重点，打造与世界级城市群相适应的、以大型国际枢纽为核心的世界级机场群。《意见》提出要在北京首都机场开展非国际枢纽功能疏解试点，希望在带动京津冀民航协同发展的同时，也为优化全国民用机场、航线资源探索出一条新路。在加大基础建设方面，重点围绕补齐“四个短板”，提升空域资源保障、民航服务品质、适航审定能力和应急处置能力。

以效果为导向，就是要通过进一步深化改革提升民航发展的质量和效益。改革的成效要经得起检验，检验的标准就是要看民航的发展结构是否优化、发展动力是否增强、发展方式是否转变，发展的质量和效益是否得到提高，人民群众是否有更多获得感。如：在提升安全监管能力方面，民航发展基础要更加牢固。安全是民航工作的重中之重，是发展的前提和基础，没有安全就没有一切。《意见》强调这次改革要围绕建设安全长

效机制，创新安全管理体制机制和方式方法，切实把安全监管重点从盯个人转到盯组织、从盯事件转到盯系统上来，充分挖掘现有监管资源的潜力，有效提升安全监管能力。在突破民航发展瓶颈方面，民航发展环境要有较大改善。当前制约民航发展的主要瓶颈是空域资源短缺。《意见》强调要积极推进国家空管调整改革民航相关工作，同时要将眼睛向内，挖潜增效，通过推进空管系统体制机制改革，逐步建立符合空管实际、适应民航发展需要的管理体制，并通过建立民航运行效率考核激励机制，切实提高民航现有可用空域使用效率。在切实转变发展方式方面，民航发展质量要显著提高。当前，我国民航业已进入发展新常态，消费拉动行业增长的基础性作用越来越突出，行业发展方式越来越从重规模转向重质量。随着进一步深化民航改革，这一特征会更加明显。例如，随着枢纽机场集散功能的提升，枢纽机场综合保障能力和运行效率提高的同时，支线机场的利用率也会大大增强，支线机场资源得到盘活。随着运行信息监控能力的提升，信息开放、资源共享、协同决策的运行信息监控网络加快形成，民航信息化建设水平进一步提升，行业整体运行效率将进一步提升。随着民航服务管理体系的完善，民航服务品质进一步提升，旅客对民航真情服务的获得感将进一步增强。这些都是《意见》所强调的民航供给侧结构性改革重要内容，完成后民航的运行形态将发生根本性改变，发

展面貌将为之一新。在均衡发展结构方面，民航战略作用要进一步凸显。当前国家实施“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带等重大战略，民航业作为重要的战略产业，在服务国家发展战略过程中大有可为。通过进一步深化民航改革，依托京津冀、长三角、珠三角等城市群发展，形成错位发展、优势互补、互利共赢的机场群，充分发挥机场资源的集聚效应；顺应产业向中西部转移加速的趋势，以各省省会等二线城市为支点，打造区域航空枢纽，整合各省航空资源，促进干支航线航班衔接，进一步加快中西部和支线航空市场发展；抓住消费结构升级的契机，大力发展航空物流业，特别是要鼓励有条件的大型机场发展货物中转业务，建设具有国际竞争力的航空货运枢纽。预计到2020年，全国运输机场总数将达到270个左右，100公里范围内覆盖全国91%的人口、94%的经济总量和93%的地级行政单元；在国家综合运输体系中，民航所占比例也将越来越大，在经济社会发展中民航业的战略地位和作用将更加凸显。

（二）意见建议采纳原则

《意见》的起草广泛吸纳了行业内外不同单位、部门以及个人等各方面的意见建议，尽最大可能凝聚改革共识，形成推动改革的合力。

在《意见》起草过程中，起草组努力做到：把党中央关于改革的精神和国务院相关决策部署，转化为进一步深化民航改革的具体任务和措施；把中央巡视组提出的巡视整改意见和建

议，纳入改革的具体方案和任务中；把“两会”代表委员所提的提案和建议尽可能吸纳；把民航局机关各司局“十三五”期间的改革事项尽可能吸纳；把民航业各企事业单位及专家个人的意见建议尽可能吸纳。总的来说，《意见》起草的过程是一个集思广益的过程，汇集了行业内外多方智慧，听取了各方不同声音；同时也是一个精准聚焦的过程，紧盯重要问题、扭住关键环节，着力解决制约行业发展的体制机制性问题和结构性矛盾。

在研究采纳各方反馈意见和建议的过程中，《意见》起草组秉持“分清主次、轻重缓急”的处理原则。对涉及行业体制机制方面的意见尽可能采纳，对反应行业当前面临的主要矛盾和突出问题的意见尽可能采纳，对于一些倾向于技术层面或操作层面、或者是针对某些具体领域、具体单位的问题和诉求的意见建议，起草组在汇总概括的基础上，给予了整体采纳。在后续制定改革任务的具体落实方案和措施时，改革领导小组办公室将把这些具体意见建议进行分门别类的整理，移交给相关部门或单位，供其制定改革任务落实方案和措施时参考。

《意见》凝聚了全行业广大干部职工的智慧，宣示了全行业对改革的决心和勇气，但《意见》的印发仅仅是进一步深化民航改革工作迈出的第一步。《意见》确定的各项改革任务相互关联、相互影响、相互衔接、相互促进，牵一发而动全身，在改革的推进落实过程中，要高度注重改革的系统性、整体性、

协同性，广大民航干部职工要上下联动、左右配合、齐心协力，凝聚成最强大的改革合力。民航当前改革的深度、广度和难度丝毫不亚于以往的改革，需要解决的问题甚至更加复杂、更加艰巨，都是难啃的硬骨头，广大民航干部职工要以更大的勇气、更强的韧性，攻坚克难，坚定不移地推进和不折不扣地完成，为实现民航强国战略目标扫清障碍，为中国民航的持续安全发展、科学发展奠定更加坚实的基础。