

# 关于进一步深化民航改革工作的意见

“十三五”时期是实现民航强国战略构想的关键时期，按照建设民航强国“两步走”的推进方案，至2020年我国将初步建成民航强国。但是，现阶段我国民航仍然面临许多深层次矛盾，安全保障资源不足、发展结构不平衡、发展方式比较粗放等问题还没有根本改善，制约民航发展的体制机制障碍仍然存在。实现民航强国战略目标，必须树立强烈的历史使命感和责任感，运用改革创新思维，进一步深化民航改革，坚决破除束缚民航发展的各种瓶颈，不断解放和发展民航生产力，充分释放民航发展的活力，努力开创民航发展新局面。

## 一、指导思想

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，围绕民航的科学发展、持续安全发展，充分发挥民航在综合交通体系中的比较优势，坚持依法行政，坚持问题导向，通过进一步深化民航改革，突出重点、精准发力，着力解决民航深层次矛盾和问

题，确保实现民航强国战略目标。

## 二、总体思路和目标

**改革的总体思路：**以持续安全为前提，以实现民航强国战略构想为目标，以推进民航供给侧结构性改革为引领，以调整结构、提质增效为主线，围绕推动“两翼齐飞”（公共运输航空与通用航空）、完善“三张网络”（机场网、航线网、运行信息监控网）、补齐“四个短板”（空域资源、民航服务品质、适航审定能力、应急处置能力），梳理和解决影响行业发展质量和效益的关键问题，努力实现在行业发展动力、发展结构和发展方式等方面取得新突破。

**改革的总体目标：**到 2020 年，在民航科学发展、持续安全发展重要领域和关键环节取得突破性改革成果，形成有利于提升安全保障能力、巩固民航发展安全基础的安全管理系统；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。

## 三、基本原则

**——坚持目标导向与问题导向相结合。**在改革任务的确定上，既要以建设民航强国、满足国家战略要求和人民大众需求为目标进行倒推，将距离目标的差距作为改革方向；又

要从行业自身发展的瓶颈和短板进行顺推，将当前迫切需要解决的问题作为改革重点。

——**坚持市场配置资源与政府发挥作用相结合。**在改革手段的运用上，要正确处理政府和市场的关系，既要进一步简政放权，在已经或者能够形成市场竞争的领域，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用；又要进一步精准调控，在市场机制不能充分发挥作用的领域，通过规划和政策进行调节，围绕国家战略和目标，科学合理地配置资源。

——**坚持创新思维与法治思维相结合。**在改革途径的选择上，既要树立创新思维，不固步自封，不因循守旧，敢于破除自身思想和行动上、体制和机制上的束缚，把是否有利于提高民航安全、质量和效益作为检验改革成效的最终标准；又要强化法治思维，善于运用法治方式推进改革进程，严格遵守法规要求规范改革行为，通过完善法规体系体现改革成果。

——**坚持整体推进与分类实施相结合。**在改革的组织领导上，既要注重整体推进，把握改革的系统性、整体性、协同性，使各项改革举措向中心目标靠拢，实现重点突破，取得整体效应；又要注重分类实施，将改革责任和任务分解到各相关部门和单位，做到目标清晰、任务明确、责任到位。

#### **四、主要任务**

##### **（一）提升安全监管能力**

**目标：**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。

**改革任务：**

1. 深化安全管理体系（SMS）建设，推进安全绩效监管试点，积极探索和试行基于安全绩效的安全监管模式。推进民航安全绩效分析系统、飞行标准监督管理系统二期、机场安全监管平台、航空安全信息系统升级、民航安全保卫信息系统、无线飞行品质监控系统等建设和整合，实现信息共享、监管协同，逐步形成以大数据为驱动、以风险管理为核心、以安全绩效为标准的行业安全监管平台。适应控股航空公司统一运行需求，探索航空公司合格证管理运行模式。推进民航安全生产诚信体系建设，建立信用惩戒机制。

2. 建立科学合理、简明有效、分类分级的航空安全保障能力主要指标体系，使之成为航空公司设立、运力增加、航线航班时刻资源分配和机场容量调整的重要依据，确保行业生产规模与安全保障能力总体动态匹配。

3. 按照《国务院办公厅关于转发民航局等部门进一步推动民用机场公安机关管理体制改革的方案的通知》要求，推动解决机场公安机关移交地方政府管理的历史遗留问题，进一步理顺各级民航公安机关与地方机场公安的关系。理顺空警管理关系，细化管理政策，完成空警支队机构调整、

干部配备及“三定”工作。深化航空安保体系（SeMS）建设，建立运输机场、运输航空公司空防安全保障能力评估机制和境外航空安保评估专项工作机制。进一步优化货邮安检管理机制。

## （二）提升枢纽机场集散功能

**目标：**明确机场功能定位，以《国务院关于促进民航业发展的若干意见》确定的大型国际枢纽、门户枢纽和区域性枢纽为龙头，结合“十三五”规划的实施，大力提升枢纽机场中转功能和中小机场的输送作用，带动国家综合机场体系建设，形成功能健全、相互协调、相互支撑的运输机场网络以及覆盖面广、衔接度高、通达性强的航线网络。

### **改革任务：**

4. 以北京、上海、广州等大型国际枢纽为核心整合区域机场资源，实现区域机场群一体化发展，服务国家打造京津冀、长三角和珠三角等世界级城市群，建设三大世界级机场群。疏解北京、上海、广州等机场非国际枢纽功能，以北京首都机场为试点，研究制定大型国际枢纽航班分流补偿机制，优化航权、航线、航班时刻结构，增加国际航线覆盖面和国际中转比例。推动大型枢纽机场不断完善自身硬件设施满足长远发展需要的同时，同步考虑在周边建设功能疏解机场，提升多机场系统综合容量。开展首都机场与北京新机场双枢纽运营模式研究，超前规划北京新机场航线网络。

5. 以乌鲁木齐、昆明等门户机场为支点，不断优化面向特定地区的国际网络。在乌鲁木齐机场开展从国家层面推进门户枢纽机场建设试点，在航线资源、资金补贴等方面，特别是在中西亚国家的航权、航线准入、时刻分配方面给予更大力度的政策倾斜和支持。

6. 以区域性枢纽机场为支点，不断优化国内航线网络，提高通达性和便捷性。加密大型枢纽、门户枢纽与区域枢纽之间航班，优化枢纽间衔接。修订支线航空补贴办法，鼓励支线机场通过区域枢纽连接大型机场，增强区域枢纽机场中转功能。在交通条件较差的偏远落后地区实施基本航空服务计划，将其融入全国综合交通运输体系。

7. 支持大型航空物流企业根据自身发展需求，打造具有现代物流转运中心功能的航空速递枢纽。支持货运航空企业入驻物流关键节点城市机场，培育若干以货运功能为主的机场，进一步优化全国航空货运布局。在航权时刻分配、基础设施建设、飞机引进等方面出台更加符合航空物流业发展特点和要求的行业政策。

8. 研究制定增强枢纽机场中转功能的资源配置政策，在航线、航班、时刻方面向主基地航空公司倾斜，提高枢纽机场中转比例，打造有国际竞争力的网络航空公司。调整民航发展基金投资补贴办法，加大对枢纽机场建设投资支持力度。

9. 进一步扩大航权开放，优化国际航权分配政策，为航空运输企业参与国际竞争提供更多的航权资源。启动“一带一路”沿线国家航权自由化试点。研究出台“一市两场”国际航权分配办法。鼓励民航企业走出国门，通过资本运作方式参与国际航空市场竞争。积极参与国际民航治理，提升国际话语权。

10. 建立机场规划与其他交通运输规划有效衔接机制，推动以机场为核心的综合交通枢纽建设，推动在大型国际枢纽与其功能疏解机场之间、机场与城市高铁车站之间建设快捷的轨道交通系统。推进民航与其他运输方式之间实现运营系统对接、数据资源共享。

11. 完善口岸单位协调机制，争取更加宽松的国际机场过境免签、免检政策，推动“一关两检”进一步优化工作流程，构建更加便利的通关环境。

### **（三）提升运行信息监控能力**

**目标：**进一步健全民航运行信息资源管理机制，加快形成信息开放、资源共享、协同决策的运行信息监控网络，提升民航信息化建设水平。

#### **改革任务：**

12. 制定统一的民航运行信息资源管理政策。建立民航运行数据分类开放使用机制。制定民航运行信息系统建设标准。改进民航信息系统投入管理办法，在发挥民航运行单位

主体作用的基础上，统筹考虑建设资金和运维经费需求，确保系统不断迭代更新、优化升级。

13. 整合各类民航运行信息资源。加快推进全国流量管理系统、全国统一的协同决策系统、飞行计划集中处理系统、监视信息集中处理系统和航空器全球跟踪监控系统等信息系统建设，整合分散在空管、航空公司、机场、保障单位的信息资源，设立民航数据中心，加强运行信息统一集中管控，提升信息数据综合分析能力，促进信息资源共享。

#### **（四）提升空域资源保障能力**

**目标：**推动国家空管调整改革，深化军民航联合运行，扩大民航可用空域资源，提高民航空域使用效率。

#### **改革任务：**

14. 全面推进国家空管调整改革民航相关工作。遵循“扩大共识、搁置论争、着力融合、务实推进”的工作原则，按照国家空管委《空管调整改革工作总体方案》要求，扎实推进改革总体方案、法律法规、空域规划、解决繁忙地区空域紧张问题、“低慢小”飞行管理、空管委办公室实体化论证、中南地区空域精细化改革试点等七个方面的具体工作。推动空管委加快推进低空空域开放进程。

15. 建立空管运行领域军民融合发展机制。明确未来一段时期军民航深度融合发展方向，进一步健全协调机制，完



善工作程序，形成军民航职责明确、运行高效、监管有力、共赢发展的良好格局。

16. 结合国家事业单位改革，创新空管系统薪酬制度、定岗定编和用工制度，优化人员收入分配的激励机制。明确空管系统属性定位和发展方向，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企业化管理体制。

17. 通过建立基准空域模型，明确评价指标体系，建立空域规划评估和监控制度，对空域规划方案和运行效率进行评估。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。

### **（五）提升民航服务品质**

**目标：**完善民航服务管理体系，持续改进服务质量，打造民航“真情服务”品牌，增进旅客对民航真情服务的获得感。

#### **改革任务：**

18. 建立完善航班正常管理体系，重点强化民航地区管理局及其监管局航班正常管理职能，进一步完善航班正常工作奖惩机制、大面积航班延误处置机制和航班运行监测评价机制，丰富航班正常监管手段和工具，提升航班正常管理能力。

19. 督促民航企业改进服务质量管理系统，以信息化、智能化为支撑，以大数据利用、移动互联网为平台，推进服务质量管理体系与生产运行体系全面融合，建立全流程服务质量管控体系。

20. 对标民航服务管理先进国家，梳理、更新现有服务规章标准，填补漏洞和空白。完善服务质量评价机制，定期开展航空公司、机场用户服务质量评价，实现运输质量监管常态化。加强服务质量评价结果应用，并将评价结果与飞机引进、航线航班、时刻容量、投资补贴等挂钩。鼓励第三方独立开展服务质量评价活动。修订《公共航空运输服务消费者投诉管理办法》，完善旅客投诉渠道和响应机制，加强消费者权益保护。

#### **（六）提升适航审定能力**

**目标：**健全适航审定体系，全面提升适航审定能力，满足我国民航和国产民机发展需求。

#### **改革任务：**

21. 编制《适航攻关专项方案》，进一步加强适航审定组织机构和人才队伍建设，加强适航审定技术研究和硬件设施建设，健全适航审定指导文件，提高适航验证能力，强化适航国际合作，建成能够满足和促进我国航空工业发展的适航审定体系。

22. 统筹规划建设适航审定运行系统，满足适航审定的信息管理和协同工作需求，实现适航审定系统和行政相对人

的信息交流；集成适航证件管理、委任管理、适航指令管理和适航信息发布等功能模块，实现数据互通和共享，提升信息化工作水平。

23. 创新轻、小型航空器适航管理政策。调整修改轻型、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型、小型航空器和无人航空器适航审定验证工作试点。

### **（七）提升应急处置能力**

目标：健全应急工作的规章制度，理顺应急工作的管理体制，强化应对突发事件的工作机制，完善应急预案体系与预案，全面提高民航应对各类突发事件的能力。

#### **改革任务：**

24. 进一步理顺民航应急管理组织体系和责任体系，修订完善民航应急工作规章标准，建设统一、规范的突发事件应急指挥信息平台，完善应急处置指挥体系，强化行业内外共同应对的协调联动机制。推动有关部门特设航空应急救援飞行计划审批“绿色通道”。

25. 健全民航应急预案体系，提高应急预案的针对性与可操作性。建立应急救援实训基地，更加贴近实际需要地开展应急演练，提高应急演练的适用性与真实性，切实提高应对突发事件的协调指挥能力和现场处置能力。

26. 科学谋划、建设应急处置资源支持保障体系，探索建立区域应急处置资源支持保障中心，完善资源调用机制，

进一步完善资源征用补偿机制，积极促进民用航空成为应急处置专业队伍的重要组成部分。统筹民航现有直升机资源和社会各类直升机救援力量，发挥交通运输部海上救助飞行队应急救援作用，支持组建高高原地区直升机救援队伍，促进政企合作的国家直升机应急救援体系建设。

#### **（八）提升通用航空服务能力**

**目标：**落实国务院《关于促进通用航空业发展的指导意见》，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，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。

#### **改革任务：**

27. 创新通用航空发展政策。系统修订与通用航空相关的法律规章，建设与通用航空发展相适应的法规体系。降低经营性通航企业许可、通用航空器引进门槛，通航企业设立实现网上申请、网上受理、网上审批。对通用航空安全、通用航空运营和通用机场实施分类管理。简化非经营性通用航空登记管理。

28. 提升通用航空保障能力。完善通用机场建设标准，简化通用机场建设审批程序，加快通用机场建设，逐步形成布局合理、功能协调、兼容互补的通用机场系统。支持支线运输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立通用机场。完善财税政策，加大对通用航空

机库、油库、维修等基础设施建设的支持力度。政府扶持与社会资本相结合，加快通用航空固定运营基地（FBO）、飞行服务站（FSS）建设，特别是在气象服务、导航监视等保障服务方面加大公共投入力度。

29. 改善通用航空运行环境。加强与军方部门的沟通协调，理顺通用航空飞行任务审批流程，简化飞行计划申请和审批（报备）程序，推动建立空域使用与飞行申请“负面清单”制度。建立应急救助飞行审批绿色通道。规范公务机运营和通用航空作业使用机场服务收费项目和标准。

30. 拓展通用航空服务领域。修订通用航空短途运输管理办法，制定通勤航空管理办法，推广通用航空短途运输试点经验。支持通用航空企业拓展航空医疗救护和公共应急救援等业务。加快发展公务航空、航空旅游、私人飞行等消费型服务。巩固发展工农林航空和飞行培训等传统业务。

31. 改进通用航空监管模式。建立支持性的通用航空安全监管和市场管理体系，融服务于管理之中，引导通航企业全面提升安全能力，规范经营行为。加快建设“通用航空管理平台”，提高监管能力和效率。建立通用航空企业诚信记录档案和运营评价体系。

### **（九）提升民航行政管理能力**

**目标：**建设“创新型、学习型、效能型、和谐型、廉洁型”的法治政府，持续推进政府职能转变，进一步简政放权，

在促进行业发展中更好地发挥政府作用。

### 改革任务：

32. 按照统一、精简、高效的原则，进一步优化民航行政机关机构设置、职能配置和 workflows，调整行政机关“三级”职责分工，清晰界定民航监管部门与地方政府相关部门行业管理职责。加强监察员资质能力建设，完善监察员分级分类管理制度，推行监察员安全监管绩效考核和工作激励机制，探索建立监察员行政职务和技术职务双向晋升渠道。推行公务员平时考核。规范民航行政机关飞行人员空勤取酬制度。

33. 进一步深化行政审批制度改革，制定并公布行政审批“权力清单”，进一步提高简政放权的含金量，继续取消、下放一批行政审批事项，清理中介服务事项，简化审批程序；完善行政审批事项承接落实和协调机制，加强事中事后监管。筹建实体行政审批大厅，实现“一个窗口”受理行政审批申请，积极推行网上申请和在线审批。

34. 进一步优化民航财经政策，强化引导与调节功能，有效保障行业发展重点领域和关键环节的资金需求，盘活存量资金，提高使用效益。推动机场收费改革和航路费调整机制改革。扩大民航国内航线客运经营者自主定价范围。深入研究财政资金和民航发展基金向不同性质企业单位的投资补贴政策。

35. 进一步完善民航法规体系。编制和落实民航“十三五”立法规划，建立立法规划动态调整机制。重点加强行政强制和经济类管理规章的立法工作，优化民航法规结构。完善民航规章制定程序，改进民航企事业单位和社会公众参与民航立法方式，健全立法后评估制度，提高立法工作质量。推动各地加强机场建设规划、安全环境保护、安全保卫等立法工作。建立健全民航规章和规范性文件清理的常态机制，完善定期清理和公告制度。建设开发民航行业监管执法系统。

36. 贯彻落实《关于深化国有企业改革的指导意见》，不断深化民航局直属企业改革，进一步为企业松绑。剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题，减轻企业负担。改进对首都机场集团的资产财务管理，调整和完善现行管控制度，为集团发展提供更为宽松的政策环境。调整民航机场建设集团公司和民航工程咨询公司行政隶属关系和财务管理关系。按照国家统一部署，稳步实施事业单位分类改革、工资改革和公车改革。加快后勤服务社会化改革，稳步推进经营类后勤事业单位转企改制。积极稳妥推进行业协会与行政机关脱钩工作，使行业协会以社会中介组织和行业自律组织的角色更好地发挥作用。

37. 进一步改进民航党建和反腐倡廉工作体制机制。全力配合中央纪委驻交通运输部纪检组的工作，自觉接受监

督，建立健全工作对接的具体办法。加强政工办(机关党委)工作力量，增设内设机构、人员编制和领导职数，统筹推进民航党建工作、反腐倡廉工作和巡视工作。开展民航局党组向民航直属单位派驻纪检组长制度试点。加强党内监督、审计监督、群众监督等各种监督力量的统筹协调，形成监督合力。

### **(十) 提升民航科教支撑能力**

**目标：**按照“出成果、出人才、出效益”的要求，深化民航科技教育改革，为行业持续发展提供科技和智力支撑。

#### **改革任务：**

38. 推进民航科研院所改革，提升民航科研基地创新能力，围绕适航审定能力建设等国家重大攻关项目，外联内合，培育 1-2 个民航专业的国家重点实验室或工程技术中心。发展民航工程技术创新及应用验证基地，推动建设民航工程技术研究院。加强科技人才队伍建设，培养和遴选一批行业专家，造就高水平的创新队伍。注重理论储备、研究储备，加强民航特色新型智库建设。

39. 推动新技术研发和示范应用，吸引社会资本参与，搭建民航科技成果转化平台。构建以企业为主体、以市场为导向、“产学研用”紧密结合的技术创新体系，在科研单位和企业间形成良性互动机制。

40. 适应行业需求，推进民航院校学科专业结构体系改



革，提升民航特色专业办学能力，注重发展新兴急需专业。构建多元化的飞行员培训体系，进一步提高飞行院校培训质量，有效增加飞行员供给。推进课程内容改革，在优化专业课程内容的基础上，加强包括职业道德、民航文化在内的人文素养教育。推进培养模式改革，深化“产教融合、校企合作”，培养更加适应民航行业岗位需要的、具有“工匠精神”的应用型人才。推进培养方式改革，加快行业在线教育培训平台建设。完善学历学位证书和资格证书“双证书”制度，允许并鼓励民航局直属高职院校申请设立民航特有工种职业技能鉴定站。积极引入第三方机构参与院校学科、专业、课程等水平和质量评估工作，创新人才评价和质量保障机制。

## 五、组织保障

（一）加强组织领导。民航局深化民航改革领导小组（以下简称“领导小组”）在民航局党组领导下开展工作，负责民航改革的总体安排、统筹协调、整体推进、督促落实。领导小组下设办公室，承担领导小组日常工作。民航局机关各司局都是领导小组的工作机构，承担涉及本部门职责范围内的改革工作。各部门要认真贯彻落实民航局党组有关改革决策部署，根据本意见提出的、属于本部门职责范围内的改革任务，深入开展调查研究，制定落实专项改革任务的具体意见和实施办法，提交领导小组审议通过后付诸实施。

（二）严格责任落实。改革目标和任务确定后，只有落实责任、扎实推进，才能确保取得实效。凡是承担改革任务的部门和单位，必须知责明责、守责尽责。特别是牵头部门要对主办的改革事项全程负责、一抓到底。要把改革任务列入重点督办事项，明确责任部门、责任人和完成时限，对于未按期完成的改革任务要视情挂牌督办。

（三）注重统筹协调。各项改革任务既各有侧重、又密切相关，必须加强统筹协调，承担改革任务的部门和单位要密切协作、支持配合，确保改革工作形成整体推进之势。要主动加强和中央、国务院相关部门的沟通协调，努力创造协同推进民航改革良好外部环境。凡属于中央和有关部门已经明确的，民航应该配合做好贯彻落实工作的改革事项，要不折不扣抓好落实；凡属于民航局能够主动推进的改革事项，要抓紧安排部署、扎实推进；如涉及超出民航局职责范围的重大改革事项，要及时上报，争取在国家层面上予以推进。