

全国民航工作会议暨航空安全工作会议文件之一

不忘初心 强基固本 全力推进民航强国建设

冯正霖

(2016 年 12 月 22 日)

同志们：

这次会议的主要任务是，深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会和中央经济工作会议、马凯副总理主持召开的航空安全工作座谈会精神，总结 2016 年工作，研究部署 2017 年工作。现在，我代表民航局作工作报告。

一、关于 2016 年民航工作

2016 年是民航“十三五”规划开局之年。党中央、国务院领导对民航十分关心，习近平总书记对民航工作多次作出重要指示，李克强总理、马凯副总理也多次作出重要批示。交通运输部党组书记杨传堂、部长李小鹏同志亲自指导民航工作。杨传堂书记今天专门来参加民航工作会议，并将作重要讲话。全行业广大干部职工认真落实中央领导指示批示精神，坚持安全第一，稳中求进，深化改革，行业发展呈现新面貌。

(一) 谋篇布局有新思路

今年，民航局按照党中央、国务院的统一部署，制定了《中国民用航空发展第十三个五年规划》及 9 个专业规划，并经过广泛调研、深入思考，形成了“**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**”的民航十三五时期总体工作思路。为确保十三五规划和总体工作思路落到实处，制定了《关于进一步深化民航改革工作的意见》，确定了 10 个方面 40 项改革任务，各专项改革工作组向局党组提交了 13 个专项改革实施意见和工作方案。目前各项改革任务正在按照计划有序推进，安全监管能力提升改革、京津冀民航协同发展、国家空管调整改革、军民航深度融合发展、民航空管系统体制机制改革、投融资制度改革、运输价格改革、深化机场公安体制改革、行政能力提升改革、科教支撑能力改革等一系列改革取得积极进展，为做好今后一个时期民航工作奠定了基础。

（二）安全管控有新举措

一年来，面对日益增长的运行总量和复杂多变的安全环境，民航局始终坚守飞行安全底线，坚持严在治标、重在治本，强调肯管、敢管、会管、严管，深化基层、基础、基本功建设，不断提升安全管控能力。针对安全监管、机务维修、空管安全、应急处置中出现的苗头性问题，及时预警，采取有力措施防止小概率事件形成趋势性倾向。特别是 4 月份以后，针对安全形势出现波动的态势，及时组织开展安全大检查，对发现的 128 个问题，紧盯不放，目前整改完成率已达 96%；10 月份以来，

按照习总书记“对安全隐患零容忍”的重要批示要求，立即开展安全隐患深入排查。坚持“宁当恶人，不当罪人”，依法依规依程序严肃处理违规违章行为，对“5.1”和“10.11”事件中的有关责任人，做出近年来最严厉的问责处罚，处罚结果通过媒体向社会公布。开发“安全监管工具箱”，创制了一套安全管理和经济管理协同、行政约见和纪律惩戒并重、行业管理和社会监督兼备的“组合拳”，在安全监管中初见成效。今年，行政约见 80 次；首次公布安全管理失信“黑名单”；对千万级以上运输机场的运行安全保障能力进行量化评价，并将评价结果同机场容量调整及财政补贴等挂钩；与证监会、保监会、银监会等部门探索建立联合惩戒机制。实现了我国民航客机全球追踪监控。圆满完成了重要专包机、“两会”、G20 峰会、南海岛礁试飞、珠海航展等重大保障任务。全年安全形势总体平稳，没有发生运输飞行事故和空防事故。累计安全飞行 4596 万小时，全行业实现连续安全飞行 76 个月。

（三）结构调整有新进展

一年来，国家经济社会发展重大战略和供给侧结构性改革的不断推进，给民航业发展增添新的活力，行业保持快速发展态势。预计全年全行业完成运输总周转量 959 亿吨公里、旅客运输量 4.8 亿人次、货邮运输量 664 万吨，同比分别增长 12.6%、11.0%、5.5%。1 至 11 月，全行业实现利润 601.3 亿元，同比增长 10.5%。民航旅客周转量在综合交通运输体系中的比重达

26.4%，比去年末提升 3.3 个百分点。上海虹桥、浦东两场旅客吞吐量突破 1 亿人次大关，首都机场突破 9000 万人次，全国千万级机场数量已达 28 家。

一年来，全行业着力调整发展结构，航空市场出现可喜变化。1 至 11 月，行业新增飞机 270 架，新辟国际航线 260 条，国际航线可用座位数投入增长 22.2%，国际旅客运输量同比增长 23.4%；国内支线座位数增长 15.9%，支线机场旅客吞吐量同比增长 16.8%；低成本航空座位数增长 19.4%，旅客运输量同比增长 21.4%；北京、上海、广州、昆明、乌鲁木齐等机场枢纽功能不断提升。资源保障能力进一步增强，新建、续建重点基础设施项目 63 个，北京新机场等重大基础设施项目进展顺利；新增跑道 9 条，新增停机坪面积 461.5 万平米，新增航站楼面积 85 万平米、新增油库容积 3.6 万立方米。推进京广、沪昆空中大通道建设，完善全国主干航路布局，航线航路总里程新增 5896 公里；中南地区空域资源精细化管理改革试点成效显著，广州、深圳机场实现航班起降架次和正常率双增长。科教支撑能力进一步增强，全国所有航路航线实现 PBN 运行，全国 95% 以上的运输机场具备 PBN 飞行程序，21 个协调机场每周新释放航班时刻 2380 个；ARJ21 飞机投入商业运行，C919 飞机型号审定工作有序推进；航材共享平台公司正式成立；中航信客票交易系统实现国产化；新增飞行员 4890 名、机务人员 2393 名，管制人员 423 名，签派人员 567 名。认真落实国务院《关于促进通

用航空业发展的指导意见》，实施新的通用航空经营许可管理规定，全年新增通用航空运输企业 27 家，新增通用航空器 182 架，呈现快速发展态势。

（四）真情服务有新气象

始终坚守真情服务底线，坚持抓“痛点”、补“短板”，针对旅客反映强烈的航班正常、行李托运、票务代理、机上餐食品质等问题，开展“民航服务质量提升”专项行动，成效明显。1 至 11 月航班正常率达 76.46%，同比提高 9.16 个百分点，在构成航班延误的各类因素比重中，天气因素由 2015 年的 29.5% 上升到目前的 56.8%，成为影响航班正常的主要原因。规范互联网机票销售平台经营行为，处罚违规代理企业 91 家、下线严重违规代理企业 39 家。出台《航班正常管理规定》、《公共航空运输服务消费者投诉管理办法》，维护消费者正当权益，保障正常航空运输秩序。对 26 家千万级机场开展机场服务质量评价。厦门航空荣获第二届中国质量奖，成为中国服务业首家获此殊荣的企业。推出特殊旅客运输、人体捐献器官转运绿色通道等特色服务，让人民群众看到了民航提升服务质量的决心，增强了旅客对民航真情服务的获得感。

（五）国际合作有新拓展

今年是中国民航对外交往务实推进的一年，全年举行多边、双边会谈 20 余次，与我国签署航空运输协定的国家达 120 个。在国际民航组织第 39 届大会上，妥善处理了涉台问题，干净利落

地阻击了台湾试图在不承认“九二共识”的政治基础上从多边国际组织场合打开国际空间的图谋；妥善处理了涉南海问题，维护了国家利益；达成国际航空减排市场措施决议，维护了发展中国家的长远利益；再次高票当选一类理事国，提升了中国民航的影响力，展现了日益强盛的大国形象和国家实力。中英航权谈判取得突破性进展，中澳达成高水平航空运输安排。启动中国民航对中亚合作平台，编制印发《民航推进“一带一路”建设行动计划》，通航我国的“一带一路”沿线国家达43个。中非区域航空合作计划顺利推进，中非民航学院建设取得阶段性成果，中方承建的多哥国际机场航站楼正式投入使用。中加双边适航协议顺利签署，中欧适航合作进一步加强，国产运12F型飞机通过了美国联邦航空局（FAA）型号认可，国产新舟60飞机在汤加和布隆迪运行工作取得突破性进展。

（六）依法行政能力有新提升

法治型政府建设取得进步，出台行业第一个五年立法规划；修订《民航法》并向全社会征求意见；明确了大部制下民航法制建设程序，由交通运输部重新审查颁布了43部规章；新发布行业标准27部。服务型政府取得进步，扎实推进“放管服”，取消国内通用航空企业赴境外开展业务审批，放开800公里以下航线以及800公里以上与高铁等形成竞争航线旅客运输票价，放开特定市场航权申请，目前市场管理类的审批事项仅占审批总数的22%；取消12个行政审批事项的29项申报材料，占材

料总数的 37.2%；民航局行政审批服务大厅和网上预受理系统正式投入运行，实现线下、线上“一个窗口”受理行政审批事项；正式启用飞行员电子执照，为执照持有人提供更加便捷、高效的服务；民航政府网站完成改版升级，实现中文版、英文版、移动客户端全覆盖，政府网站发布政务信息 7155 条；民航办理“两会”议案提案情况通过媒体主动向社会公开。效能型政府建设取得进步，围绕推进适航攻关方案，完成适航审定中心筹建，实现了适航审定中心垂直管理；在华东局增设合格证管理办公室，在东北局、新疆局设置佳木斯、伊宁运行办；积极协调，向中车办争取基层监管用车编制 96 辆；建立机关公务员考核系统，完善机关公务员考核办法，切实加强对机关公务员的考核评价。

（七）从严治党有新成效

一年来，民航局党组始终坚守廉政安全底线，成立民航局党建工作领导小组、党风廉政建设领导小组和巡视工作领导小组，切实推进全面从严治党。深入学习贯彻党的十八届六中全会精神，自觉增强“四个意识”，特别是核心意识、看齐意识，坚决与以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。认真开展“两学一做”学习教育，轮训党员 6.8 万人次，党内政治生活的经常性、严肃性明显提升，广大党员遵守党规党纪意识得到进一步强化，党建基层基础工作进一步规范。严格选人用人标准和程序，积极推进干部选拔任用和交流工作。深入推进中央巡视

反馈意见整改落实，85项整改事项已完成74项，其余11项中长期整改任务取得阶段性进展。深刻吸取周来振等民航系统违纪案件教训，召开局党组专题民主生活会进行反思，受警示、知敬畏、明底线。严肃查处腐败案件和“四风”问题，在直属单位开展派驻纪检组试点，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，大力营造风清气正的政治生态。出台《关于加强和改进民航局党校工作的意见》，充分发挥党校“三阵地一熔炉”作用。加强思想政治工作，弘扬和践行“忠诚担当的政治品格、严谨科学的专业精神、团结协作的工作作风、敬业奉献的职业操守”这一当代民航精神，涌现出郦云平等一批先进典型。各级工会、共青团组织围绕主业，服务大局，开展系列活动。加强民航离退休干部工作，成立了民航局老年大学。

在总结成绩的同时，我们也要清醒看到，当前民航科学发展、安全发展的态势还不稳固，还存在诸多深层次矛盾和问题，特别是运输需求与供给质量的矛盾越来越凸显。突出表现在：行业持续快速发展与资源保障能力不足的矛盾依然存在；行业规模迅速扩大与安全管控能力不足的矛盾依然存在；推进开放、包容、法治的市场改革与行业自我封闭、缺乏活力、内生动力不足的矛盾依然存在；人民群众的多样化需求与行业服务创新能力不足的矛盾依然存在；国际与国内、干线与支线、东部与西部、运输航空与通用航空之间发展不平衡的矛盾依然存在；党风廉政建设力度与全面从严治党的要求依然存在一定差距。

这些矛盾和问题的存在，导致行业安全基础不牢，航空事故征候时有发生；服务品质问题突出，人民群众时有反映；专业技术技能人才不足，弘扬“工匠精神”尚未形成良好风尚；基础设施建设滞后，一些机场停机位不足已直接影响到运行效率；多元化投融资机制尚未形成，鼓励社会资本投资政策未完全到位。这也集中反映了民航业加快推进供给侧结构性改革的问题所在。对此，我们必须高度重视，认真研究，切实推动解决。

二、建设民航强国当前需要着重把握的几个问题

建设民航强国是我国民航发展的战略目标。“十三五”时期是我国从民航大国向民航强国迈进的关键阶段。综合分析世界民航强国发展规律和特点，民航强国应当具备八个基本特征：一是具有国际化、大众化的航空市场空间；二是具有国际竞争力较强的大型网络型航空公司；三是具有布局功能合理的国际航空枢纽及国内机场网络；四是具有安全高效的空中交通管理体系；五是具有先进、可靠、经济的安全安保和技术保障服务体系；六是具有功能完善的通用航空体系；七是具有制定国际民航规则标准的主导权和话语权；八是具有引领国际民航业发展的创新能力。

从这些特征看我国民航的发展定位，应当说实现民航强国战略目标，还是一个既近又远、既难又可实现的奋斗过程，需要我们付出艰苦的努力。改革开放三十多年来，我国民航发展

取得巨大成就，为建设民航强国奠定了坚实基础。虽然我们工作中还存在短板，但这些短板也正是牵引我们不断进步的动力所在。在建设民航强国进程中，需要我们开拓国际视野，借鉴世界民航发达国家的经验，把握特点规律，破解各种障碍。当前，要以推进民航供给侧结构性改革为主线，以满足需求为最终目的，提升安全发展能力，提高航空服务品质。要着重把握四个问题：

（一）努力破解行业保障资源约束，保持发展速度和保障能力相适应

世界民航发达国家从大到强的经验表明，为了支撑航空运输的增长和规模的扩大，必须超前谋划、加大投入、改革创新，大幅提升资源保障能力。当前，我国民航需求旺盛，发展迅速，这是建设民航强国的必要前提，但是行业发展的关键资源不足、保障能力不强的矛盾越来越凸显，已经成为我国民航发展过程中的“近忧远虑”。从当下看，现在航空运输量的增长已经触及保障能力的“天花板”，有的甚至突破了保障能力的“天花板”，直接带来航班正常率下降、旅客出行体验变差等一系列问题，甚至引发诸多安全风险，我们不得不采取一系列调控措施，尽力维持发展速度与保障能力的平衡；但是从长远看，如果一味强调“削足适履”，让发展速度去将就我们现有的保障能力，势必抑制市场需求，长此以往就将影响民航强国目标的实现。这就要求我们在今后工作中，一方面要坚守安全底线，严格把好公

司设立关、飞机引进关、人员疲劳关、容量评估关、安全诚信关、航班正常关，对行业发展速度规模进行精准调控、定向调控，保持行业规模与保障能力相匹配，推动行业安全发展；另一方面要全力推动空域管理体制变革，加大基础设施投入，加快先进技术应用，千方百计提升空管保障能力、机场保障能力、运行监控能力、人力资源保障能力，促进保障能力与行业规模相适应，推动行业持续健康发展。

（二）努力适应航空市场多样化，推动行业发展方式转型升级

世界民航发达国家由大到强过程中，航空市场迅速扩张，市场竞争更加充分，市场多样化趋势十分明显，民航管理理念、运行模式随着国际化、大众化的航空市场迅速扩展而不断改善。当前，我国航空运输市场已进入一个多元化时代，这就要求我们必须思变求新、改革图强，推动行业发展方式转型升级。一是加大航空枢纽打造力度。我国经济发展区域不平衡的特点，导致了航空运输市场集中度相对较高，继续发展点对点航线将持续加重繁忙机场负荷。采用枢纽航线结构可以有效提升现有保障资源的利用效率，我们必须保持战略定力，着力打造航空枢纽，提高我国民航核心竞争力。二是引导低成本航空健康有序发展。目前，我国低成本航空占市场份额已达 10.3%，在发展低成本航空的同时，也出现了安全监管、服务标准、市场秩序等一系列新的问题，要抓紧出台具体政策措施，引导低成本

航空公司健康有序发展。三是积极推进基本航空服务。要继续完善支线机场布局，构建区域支线网络，优化相关财政补贴政策，促进中小机场、支线航空和通航短途运输协调发展，“十三五”末航空服务覆盖率要达到 93.2%。四是创新和丰富航空服务产品。民航企业要明确市场定位，深耕细分市场、创新服务产品，形成差异化竞争优势。要充分利用大数据、云计算、互联网+等新技术，深入挖掘旅客个性化信息，掌握旅客真正消费需求，整体提高运输服务质量水平。

（三）主动融入国际民航合作，取得国际民航规则标准制定的主导权和话语权

世界民航强国占据制定国际民航规则和标准的主导权，有其历史原因，但归根结底还是凭借其深厚的航空管理、运营和技术实力。当前，国际政治经济结构正在发生深刻变化，我国经济快速发展，综合国力不断增强，国际影响力日益扩大；我国已经成为世界第二大航空运输市场，民航管理实践、技术创新的许多成果已经走在国际民航的前列，为国际民航组织和国际民航发展做出了重要贡献，国际话语权不断增强。只要我们扩大开放、主动融入、熟悉规则、善用规则，就一定能够把握主动，从规则的被动跟随者变为规则的积极参与者和引领者。当前的重点是：一要准确研判国际适航审定政策发展趋势，在国际民航界厚植实力。要积极参与美欧适航标准制定，深化美欧双边适航合作，实现中美运输类飞机双边适航拓展，建立中

欧全面双边适航；要在人才培养、适航标准、安全监管、运营支持等方面，重点开展与非洲等区域内运营国产民机国家的航空安全合作。二要努力克服航权制约瓶颈，积极开拓国际航空市场。目前，我国至北美、欧洲等热点区域的航权已基本用尽，大量需求无法得到满足，我国航空运输企业参与国际竞争遇到了前所未有的航权瓶颈。破解航权瓶颈，要加大欧美传统市场航权谈判力度，充分挖掘欧美传统市场潜力；要更加重视非主流市场的开发，打破我国对主流市场航空枢纽的依赖，改变我国民航在发达国家市场和发展中国家市场、传统市场和新兴市场上运力投入不均衡的现象；要鼓励航空公司通过航空联盟、代码共享等商务合作拓展航线网络，通过投资的方式克服航权障碍进入国际航空运输市场，努力构建结构优化、多元平衡、枢纽导向型的航权开放格局。

（四）准确把握政府职能定位，为民航业发展创造更好的市场环境

在世界民航发达国家从大到强的发展过程中，政府的角色举足轻重。一方面，政府的职能是“有限”的；另一方面，政府的功能是“有为”的。当前，我国民航发展的许多问题聚焦于政府部门，如行政审批、市场准入、运价管理、航权分配、时刻分配等等，民航政府部门必须切实提高决策水平和治理能力。首先，该放给市场的要坚定不移的放。最大限度地赋予市场主体自主经营权和决策权，充分发挥市场在资源配置中的决定性

作用。其次，该由政府管的要理直气壮的管。世界民航发达国家在放松经济管制的同时，在航空安全、消费者权益保护等方面强化了管制。更好地发挥政府作用，要着眼于维护社会公共安全，强化安全管理；着眼于充分发挥市场的作用，改进市场监管；着眼于优化行业结构，改善宏观调控；着眼于扩大国际合作和维护国家权益，处理国际事务。第三，要按照“统一、精简、高效”的要求，聚焦政府机关自身存在的内部协同性不够、政策前瞻性不强、科学决策水平有待提高等问题，加强政府自身依法行政能力建设，更好引领行业发展。第四，要重视发挥行业学会、协会的作用，增强行业自律，维护市场秩序，发挥政府和企业间的桥梁与纽带作用，依法依规开展活动。

三、2017 年工作总体要求和主要任务

2017 年民航工作的总体要求是：深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，认真落实中央经济工作会议精神，坚持稳中求进总基调，以民航强国战略目标为引领，以全面实施民航“十三五”规划为抓手，以进一步深化民航改革为动力，紧紧围绕民航业供给侧结构性改革这条主线，深入落实新时期民航工作总体思路，着力提升安全水平，着力提高发展质量，着力改善服务品质，着力增强治理能力，着力加强党的建设，全力推进民航强国建设。

落实好上述总体要求，一定要妥善处理好“安全与发展、安全与效益、安全与正常、安全与服务”四个关系，认真做好以下工作：

（一）着力建立安全隐患零容忍长效机制

2017年，民航安全工作主要目标是：**杜绝重特大运输航空事故，防止劫机、炸机和恐怖袭击事件，杜绝空防安全责任事故，防止重大航空地面事故和特大航空维修事故。**

天下大事必作于细，实现2017年民航安全工作目标必须从排查和整治安全隐患做起。10月份，习总书记对民航安全工作作出“**首先要坚持民航安全底线，对安全隐患零容忍**”的重要批示，这是党中央在新时期、新阶段对民航安全工作提出的更高标准、更高要求、更高信任，我们要准确把握、深入贯彻习总书记重要批示精神，走出一条有中国特色的“对安全隐患零容忍”的航空安全管理新路子。

准确把握安全隐患零容忍深刻内涵。“首先要坚持民航安全底线”，就是要把安全底线落实到思想认识上，始终坚持“安全第一”不动摇；把安全底线落实到发展决策上，始终坚持精准调控不偏移；把安全底线落实到生产运行上，始终坚持遵章守纪不违规；把安全底线落实到安全监管上，始终坚持严肃问责不留情；把安全底线落实到应急处置上，始终坚持枕戈待旦不懈怠。“对安全隐患零容忍”，就是要有“眼睛容不得沙子”的态度，对于任何可能导致飞行事故的隐患，始终保持高度警觉，

认真排查，尽力消除，不留死角盲区。全行业要把“安全隐患零容忍”作为安全教育的首要内容，真正落实安全隐患零容忍的新要求，切实增强从业人员安全底线意识。

全面开展安全隐患整治行动。在今年安全大检查的基础上，继续开展安全隐患排查整治。隐患排查要覆盖到航空公司、机场、空管、运行保障等所有生产运行单位；要深入到人员、飞机、设施设备所有安全生产要素；要渗透到发展决策、管理机制、规章制度、人员资质等所有安全管控层面；要触及到思想认识、责任意识、职业道德、工作作风等所有安全文化观念。要把安全隐患整治成效当作衡量一个单位安全制度是否落实、安全基础是否牢固、安全管控是否到位的重要指标，严格督查，严格考评，严格奖惩，确保安全责任落到实处。

建立治理安全隐患长效机制。安全隐患治理不到位，安全管理体系就会失去根基；不和安全管理体系相结合，安全隐患治理只是一时之功。只有将安全隐患排查治理和安全管理体系建设紧紧结合起来，才能真正形成安全隐患零容忍的长效机制。一方面，要以隐患排查治理促进管理政策、运行程序、资质能力等方面工作提升，并及时将隐患排查治理的好经验、好做法上升到制度层面，通过隐患排查治理促进安全管理体系落地。另一方面，要深入推进安全管理体系建设，健全安全管理政策、规范风险辨识、提升风险分析评估能力、改进安全管理手段、

培育积极的安全文化，通过提高系统的安全管理效能，增强行业的主动风险管控能力，有效杜绝安全隐患的滋生。

（二）着力提升行业资源配置效率

以提升民航核心竞争力为目标，优化行业资源配置，着力提升航空枢纽功能，完善基于功能定位的机场网和航线网。

强化机场网络功能。努力打造大型国际航空枢纽，扎实推进京津冀、长三角和珠三角世界级机场群建设；加快乌鲁木齐国际航空枢纽战略规划实施，推进昆明门户枢纽机场建设；提升区域枢纽机场功能，加快一批省会区域枢纽机场建设；完善中小机场功能，充分发挥支线机场输血功能；推进具有现代物流转运中心功能的航空速递枢纽项目建设，努力打造形成以枢纽机场为核心、带动其它机场协调发展的国家综合机场网络。

优化航线网络布局。完善航线航班评审、时刻资源分配、航权分配管理等规则，适度向主基地航空公司倾斜，提升枢纽中转功能；鼓励加密区域枢纽机场与大型枢纽、门户枢纽间航班，重点打造年旅客吞吐量1000万人次以上机场间的空中快线；鼓励中小机场通过区域枢纽机场连结大型枢纽机场；优化国际航空政策，扩充航权资源，构建枢纽导向型的航权开放格局；加快京津冀民航协同发展，疏解首都机场非国际航空枢纽功能，进一步提升国际及地区旅客数量和质量；推进“一带一路”沿线航空运输市场自由化，着力培育干支结合、支支相连、国内国际顺畅衔接的航线网络。

调整航空运输结构。着力培育具有国际竞争力的大型网络型航空公司，支持主基地航空公司做大做强，充分发挥主基地航空公司在打造航空枢纽中的主导作用，着力提升主基地航空公司市场份额；扎实推进基本航空服务，鼓励支线航空发展；满足大众出行需求，引导低成本航空健康发展；完善航空物流业发展政策，促进航空物流业发展，引导形成网络型航空与区域型航空、干线航空与支线航空、客运航空与货运航空、全服务航空与低成本航空相互协调、差异化发展的航空运输结构。

（三）着力增强行业发展保障能力

2017 年行业发展主要预期指标是：运输总周转量 1072 亿吨公里、旅客运输量 5.36 亿人次、货邮运输量 697 万吨，分别比上年增长 11.8%、10.8%和 5.0%。

加快推进基础设施建设。2017 年，全行业计划新开工重点项目 10 个，续建项目 34 个，预计固定资产投资 790 亿元。加快北京新机场建设，完成计划投资 137 亿元。进一步简化基础设施建设项目审批程序，加强项目储备。进一步放开民航基础设施设计、建设、服务等市场，鼓励社会资本以带案投标、投资建设、特许经营等模式投资建设运营民用机场等相关项目。提高民航专业工程质量监督能力，落实施工安全监督职责。实施大型民用运输机场运行安全保障能力评价工作。加快军民航机场运行标准统一工作。推进应急处置资源支持保障体系建设，组织实施一批安全应急专项建设。

着力提升空管保障能力。会同有关部门进一步提出国家空管体制改革意见，积极推动国家空管调整改革进程。总结中南地区空域精细化管理改革试点经验，将其推广到京津冀、长三角地区。统筹推进民航空管系统改革工作，在西北空管局、湖南空管分局改革试点的基础上，在空管系统全面启动定岗定员、劳动用工和薪酬体系改革，充分调动空管一线员工积极性。持续推进空域结构优化，加快沪兰、中韩等空中大通道建设，沿线航路空域容量分别提升 45%和 65%，优化整合海上航路航线。加快飞行计划集中处理，推进全国空中交通流量管理体系建设，提升空管运行效率。加强气象管制融合，加快亚洲航空气象中心建设。加快推进军民航联合运行试点，深入推进军民航深度融合发展。

努力强化科教支撑能力。对标“三出四型五基地”发展目标，推进民航科教创新发展。完善民航科技创新体系，突出企业科技创新主体地位，培育“产学研用”紧密结合的技术创新战略联盟。实施 3 项国家科技重点项目攻关，认定 5 个民航重点实验室，推进 6 大信息化工程，开展民航“互联网+”行动。加强科技人才、专业技术技能人才队伍建设，健全人才激励机制。完善民航科研成果转化机制，加大对自主创新先进技术、装备、系统等研究成果的推广应用。推进现代化空管建设，以航空组块升级（ASBU）为重点，加快基于性能的导航（PBN）、广播式自动相关监视（ADS-B）、平视显示器（HUD）、卫星着陆系统

(GLS)、北斗卫星导航系统等航行新技术的推广应用。突出行业特色，提升办学能力，着力打造民航特色一流大学、一流学科，支持广州民航职业学院申办应用技术大学，推动与教育部、天津市政府共建中国民航大学；着力提升行业人才培养质量，大力弘扬精益求精、追求完美的“工匠精神”，加快建设高素质的飞行、机务、空管、签派、乘务、安保等各类专业技术技能人才队伍，为民航业科学安全发展提供人力资源保障。

(四) 着力提升运行和服务品质

巩固服务质量提升行动成果，进一步完善航空运输服务管理体系，健全民航服务规章标准，将民航运行和服务品质提升到更高水平。

切实提升航班正常水平。认真实施《航班正常管理规定》，健全航班正常考核工作机制、航班延误信息通告机制、航班延误取消原因确认机制，构建航班正常监管体系，把航班正常管理纳入法制化轨道。落实航班正常工作主体责任和监管责任，航空公司要切实降低自身原因的延误比例，机场要切实提升航班运行保障能力，空管部门要切实加强空域资源精细化管理，行业管理部门要加强日常监察和专项督导，力争在航班总量快速增长的同时，航班正常率保持在75%以上。

切实提升民航服务质量。加强民航服务质量规章标准建设，推进服务质量管理系统化、制度化。修订航空旅客、行李运输规则，规范航空运输服务流程标准。制定航空公司、机场服务

质量评价指标体系，组织第三方开展服务质量评价工作。完善航空运输服务消费者投诉管理办法，推进旅客投诉管理系统建设，提升投诉处理能力，切实保护旅客合法权益。健全旅客投诉反馈机制，把旅客投诉管理融入服务质量管理体系。

切实维护运输市场秩序。制定《民用航空运输市场监管办法》，将航空公司、地面服务代理、销售代理企业等相关市场主体纳入其中，避免监管盲区。加强对公共航空运输企业市场准入的合理调控，防止市场无序竞争。建立航空公司运营综合评价指标体系，加强对公共航空运输企业经营许可的持续监管，及时收集市场监管工作中发现的市场主体不良记录，纳入国家社会信用体系。强化航线航权航班时刻监管，构建以执行率为核心的评价指标体系，建立航线航权航班时刻清理退出机制和联合惩戒机制，对执行率低于 50% 的航班进行全面清理。加大对外国航空运输企业在我国运营的监管力度。

（五）着力推动通用航空发展

深入贯彻落实国务院《关于促进通用航空业发展的指导意见》，努力推动让通用航空器飞起来，让通用航空爱好者热起来。

创新通用航空发展政策。降低经营性通航企业许可审定门槛，开展经营许可与运行审定联合审定试点工作，简化非经营性通用航空登记管理。降低通用航空器引进门槛，取消通用航空器引进事前备案，规范通用航空器引进审批程序。拓展通用航空服务领域，全面推进交通通勤、航空旅游、医疗救护、低

空飞行服务等 8 项试点工作，鼓励各地先行先试。制订无人机和运动类航空器经营许可管理办法。

创造通用航空发展环境。编制通用机场管理规定，对通用机场实施分类分级管理，研究通用与运输机场类别转换通道。完善通用机场标准建设，推进水上机场建设标准编制。加快通航基础设施建设，鼓励企业和个人投资建设通用机场。鼓励支线机场增设通用航空设施、开展通航业务。规范通航业务使用机场服务收费项目和标准，加强收费监管。推进建立空域使用与飞行申请负面清单制度，简化飞行计划审批流程。研究建立应急救援飞行审批绿色通道。推进目视飞行航图编制工作。

改进通用航空管理模式。推进分类分级管理，打破用运输航空管通用航空的旧模式，探索通用航空发展新路径。改进通用航空监管模式，坚持“放管结合”，重点解决好“放”的问题，加快构建区别于运输航空的通航安全监管体系。构建支持性的通用航空市场管理体系，建立通航企业诚信记录档案和运营评价体系。培育通航示范企业，引导通航企业全面提升安全能力。搭建通航安全运行综合管理平台，优化监管手段，拓展通用航空管理系统功能。

（六）着力提高行业治理能力

进一步深化民航改革，把改革作为推动行业发展的动力，作为实现行业治理体系和治理能力现代化的手段，作为加强政府自身建设的重要内容，全面完成各项改革任务。

努力提升行政效能。要坚持简政放权，进一步深化“放管服”改革，完善政府部门权力清单、责任清单、负面清单制度。进一步清理行政审批事项，将行政审批事项全部纳入行政服务大厅集中受理，实行受理单制度，定期开展满意度评价活动，规范行政审批行为。建立“智能、便捷”的民航行政审批信息系统，提供“规范、高效”的一站式行政审批服务，简化审批手续、规范审批流程、提高审批效率。

努力提升依法治理能力。加快《民航法》修订，积极参与《航空法》起草。实施民航立法规划，推进飞标、安保等重点领域 21 部法规制修工作，定期清理民航规章和规范性文件，完善执法程序和执法评估机制，加快推进行政执法管理系统建设，提升行政执法效率。推动落实行政机关三级职责分工调整，进一步做优做强一线监管机构，形成权界清晰、分工合理、权责一致、执行顺畅、管理有力的民航行政管理体系。优化监管模式，推行“企业法定自查制度”，综合运用多种监管手段，完善协同监管联合惩戒机制。加强监察员资质能力建设，完善监察员分级分类管理。抓紧推进《适航攻关专项方案》报批和实施工作，整合适航审定资源，加强适航审定组织体系、人才队伍建设，提升适航审定技术研究和硬件设施保障能力，全力开展 C919 大型客机等国产民用航空产品适航审定工作。推进行业协会与行政机关脱钩试点工作，完善行业协会参与行业治理的机制。推进公车改革，加快机关后勤服务社会化改革。深化民航

局直属企业改革，完善现代企业制度，切实增强国有企业活力，提高国有资本运营和配置效率，加强和改进党对局属国有企业的领导。

努力强化政策引导功能。整合民航财务资源，研究建立行业建设、运行、管理和发展的经费保障长效机制。完善民航发展基金管理使用政策，修订民航财经政策，优化结构、突出重点，加大对支线、通航、中小机场的支持力度，预计安排补助资金 105 亿元。深化部门预算改革，严格预算执行，加强绩效管理，充分发挥资金使用效益。推动机场收费改革，建立收费标准的动态调整机制。推进航路费调整改革，实现竞争性领域旅客票价全部由市场形成。

（七）着力弘扬和践行当代民航精神

在永暑礁试飞行动中展现出来的当代民航精神，是全行业的宝贵精神财富，是激励我们为实现民航强国而奋斗的强大精神动力。我们要以社会主义核心价值观为引领，大力弘扬和践行当代民航精神，研究制定加强民航行业精神文明建设的意见。深入研究、系统阐释当代民航精神的丰富内涵和实践要求，组织编写《当代民航精神读本》。依托各级党组织、工会、共青团组织，充分发挥离退休老同志作用，开展丰富多彩的宣传实践活动，深度挖掘和广泛宣传民航员工践行当代民航精神的先进人物、先进事迹，讲好民航故事，传播正能量，树立行业好形象。明年初将召开民航全行业精神文明建设会议，推选、宣

传一批践行当代民航精神的先进单位和个人。加强民航高校思想政治工作，推动当代民航精神进课堂、进教材、进头脑，培养德智体全面发展、热爱民航事业的后继人才。加强宣传文化阵地管理，改进新闻宣传和舆论引导，为民航发展营造良好舆论环境。

（八）着力推进全面从严治党

坚定不移推进全面从严治党，努力打造一支具有铁的纪律和规矩的党员干部队伍，营造民航系统风清气正的政治生态，为行业发展提供政治保障。鉴于在这次民航工作会后，即将召开民航系统党建与反腐倡廉工作会，全面系统部署从严治党工作，我在这里只做精要概括性要求。

深入学习贯彻党的十八届六中全会精神。全面准确领会六中全会精神重大意义和精神实质，进一步增强“四个意识”，特别是核心意识、看齐意识，坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威。紧密联系民航实际、突出问题导向，坚持边学边做，切实抓好《准则》、《条例》的贯彻落实及配套制度执行，全面落实党委在党内监督中的主体责任、纪委的专责监督责任、党的工作部门的职能监督责任以及基层党组织的日常监督责任，发挥好党员的民主监督作用，形成监督合力，确保党章党规党纪有效执行。

突出抓好领导班子和干部队伍建设。健全和完善各级领导班子工作运行和决策机制，突出抓好民主集中制的贯彻落实，

提高领导班子整体合力。认真执行党政领导干部选拔任用工作条例，充分发挥党组的领导和把关作用，坚持好干部标准，选拔任用忠诚、干净、担当的干部。加强干部选配工作，积极开展干部交流和挂职锻炼工作。抓住关键环节，实现干部监督工作制度化、常态化，2017年仍将按照10%的比例对全系统处级以上干部个人有关事项报告进行抽查。健全干部激励机制，在全行业营造干事创业的浓厚氛围，各级领导干部要争当民航改革发展的实干家、先行官。认真做好新形势下离退休干部服务保障工作。

加强民航党风廉洁建设和反腐败工作。严格落实“两个责任”，严格遵守党的政治纪律和政治规矩，严格落实中央八项规定精神，坚持不懈纠正“四风”，以零容忍态度惩治腐败。总结经验并继续做好民航直属单位派驻纪检组试点工作，健全纪律检查派驻工作机制，加强纪检干部队伍建设。加强巡视监督，实现巡视全覆盖、常态化。建立监督联席会议制度，实现各种监督力量统筹协调。坚持上下联动，在全行业构建起“不敢腐、不能腐、不想腐”的长效机制，切实筑牢行业廉政安全底线。

同志们，明年是实施“十三五”规划的关键之年、是进一步深化民航改革的关键之年。让我们紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，紧紧围绕全党全国工作大局，凝心聚力、改革创新、奋发进取、积极有为，全力推进民航强国建设，以优异的成绩迎接党的十九大胜利召开！