高举改革开放伟大旗帜
昂首阔步迈上新时代民航强国之路

　　中共民航局党组理论学习中心组

　　伴随着我国改革开放的伟大历史进程，中国民航从一个原来隶属于军队建制的行业成长为世界第二大航空运输系统，在我国改革开放和社会主义现代化事业中正发挥着越来越重要的作用，在国际民航界正发挥着越来越大的影响力。回顾民航改革开放四十年的历程、总结民航改革开放四十年的经验，对新时代进一步深化民航改革开放，实现民航强国建设目标具有重要而深远的意义。

　　**民航改革开放四十年的生动实践和辉煌成就**

　　中国民航改革开放的历程，始终伴随着我国改革开放的伟大历史进程。党的十一届三中全会以来，民航经过四个阶段系统性的改革，极大地解放和提升了民航生产力，发展成为一个现代化的战略性、基础性产业，大踏步地赶上了时代。

　　**（一）1980—1986：“民航一定要企业化”**

　　改革开放前的中国民航归属空军，实行军队的管理制度。1980年，改革开放总设计师邓小平同志提出“民航一定要企业化”，拉开了我国民航以“军转民和企业化”为核心的第一轮改革序幕。随后，国务院、中央军委发布《关于民航管理体制若干问题的决定》，民航局不再由空军代管，归属国务院。1980年到1986年间，民航按照中央的要求，进行了以经济核算和人事劳动制度为核心的一系列管理制度改革，在企业化的道路上疾步快走。在对外开放上，民航勇于“第一个吃螃蟹”，1980年成立的北京航空食品有限公司是改革开放以来新中国第一家中外合资企业；同年，通过国际航空租赁公司租赁了第一架波音飞机；1982年利用国外贷款建设厦门高崎国际机场。“军转民”和实行企业化管理不仅使民航面貌迅速发生了变化，更为民航按自身规律正常发展打下了基础。

　　**（二）1987—2001：政企分开，航空公司与机场分设**

　　随着改革开放的浪潮在全国掀起，社会对航空运输的需求急速增长。当时的民航在经营管理方面仍沿袭半军事化管理和计划经济体制，政企合一，管理落后，远远不能适应改革开放形势的需要。1987年1月30日，民航系统管理体制改革方案获得国务院批准。按照方案部署，中国民航紧锣密鼓地开始了以“政企分开”、“机场与航空公司分设”为主题的第二轮改革。至1991年4月，全民航设立了华北、华东、中南、西南、西北、东北六个地区管理局，成立了北京首都、上海虹桥、广州白云、成都双流、西安西关和沈阳桃仙机场，组建了中国国际、东方、南方、北方、西南和西北六大骨干航空公司。部分省市政府、国内企业纷纷通过合资或单独投资，组建了20余家航空运输公司和20余家通用航空公司。航空运输服务保障系统也按专业化分工要求，在1987年到1994年间分别组建中国航空油料总公司、中国航空器材进出口总公司、计算机中心和中国航空结算中心等，组建了相对独立的民航空中交通管理系统。在此期间，民航进一步向外资开放，允许外商投资航空公司、机场、飞机维修等民航相关企业，一批外商投资的飞机维修公司和配餐公司纷纷诞生；东航、南航、首都机场、中国航信等先后在香港、纽约等境外上市。

　　通过这次改革，民航系统基本打破了原政企不分、用行政和军事办法实行高度集中统一管理的单一部门体制，初步形成了符合国家经济体制改革目标和民航自身发展规律的民航管理体制全新架构，这是新中国民航发展史上前所未有的一次巨大而深刻的变革，民航发展进入现代化的快车道。

　　**（三）2002—2012：政资分开、联合重组、机场属地化**

　　根据中央完善社会主义市场经济体制和深化国有资产管理体制改革要求，2002年3月，民航开始了以“政资分离、联合重组、机场属地化管理”为主要内容的新一轮改革。当年10月11日，中国航空集团公司、中国东方航空集团公司、中国南方航空集团公司、中国民航信息集团公司、中国航空油料集团公司和中国航空器材进出口集团公司正式成立，并与民航总局脱钩，交由国务院国有资产管理委员会管理，民航总局不再代行国有资产所有者职能，中国民航成为交通行业首家完成政企、政资分离的运输部门。2004年7月8日，以民航甘肃省内机场正式移交甘肃省政府管理为标志，除北京首都国际机场和西藏自治区内的民用机场外，原民航总局直属的近90个民用机场的资产、人员和业务平稳移交地方政府管理，民航机场属地化改革顺利完成。同时，撤销民航省（区、市）局；机场公安机构、人员和业务也随机场下放移交地方管理；组建了空中警察队伍，并于2003年上岗执勤；按照集中统一原则，改革空中交通管理体制，形成了总局空管局—地区空管局—空管中心（站）为一体的空中交通管理体系。

　　在理顺行业管理体制的同时，民航继续深化市场化改革，鼓励民营资本进入民航业、放松航线准入、放松价格管制，奥凯航空、春秋航空、吉祥航空等一大批民营航空以各具特色的方式加入市场参与竞争，成为我国民航业新的生力军。

　　**（四）2013至今：进一步深化民航改革**

　　党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央迎难而上、立柱架梁，坚定不移地全面深化改革。2016年以来，民航局党组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，认真梳理民航发展的特点和规律，分析面临的矛盾和问题，运用改革创新思维，谋划解决对策，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”的总体工作思路。为了确保这一工作思路落到实处，为民航发展凝聚新动力，民航局党组在深入调查研究的基础上，集中全行业智慧制定《关于进一步深化民航改革工作的意见》，确定了“提升安全监管能力、提升枢纽机场集散功能、提升运行信息监控能力、提升空域资源保障能力、提升民航服务品质、提升适航审定能力、提升应急处置能力、提升通用航空服务能力、提升民航行政管理能力、提升民航科教支撑能力”共10个方面、40个专项任务，形成了“1+10+N”的深化民航改革工作总体框架。民航掀起了新一轮全面深化改革的新高潮。

　　四十年弹指一挥间，改革开放为民航发展注入了强大动力和活力，使我国民航面貌发生了巨大而深刻的变化，取得了举世瞩目的成就。

　　**——改革开放四十年是航空安全管理不断创新的四十年，我国航空运输安全达到国际先进水平。**安全是民航业的生命线。四十年来，民航始终坚持“安全第一，预防为主、综合治理”的方针，以改革开放和发展促进行业的持续安全与稳定，以航空安全保证行业的不断改革开放与持续发展。自1978年以来，中国民航不断创造新的安全飞行纪录，1978年至1987年十年间，运输航空百万小时重大事故率为4.37，2008年至2017年的十年间下降为0.015。特别是党的十八大以来，我国民航运输航空百万小时重大事故率为0、亿客公里死亡人数为0。截至目前，运输航空实现了持续安全飞行99个月、6737万小时的安全纪录，保持了16年零7个月的空防安全零责任事故记录，航空运输安全达到国际先进水平。

　　**——改革开放四十年是不断解放民航生产力的四十年，我国一跃成为世界航空运输大国。**1978年，我国民航旅客运输量仅230万人，运输总周转量2.99亿吨公里，列国际民航第37位，排在印度、黎巴嫩、菲律宾、印尼、马来西亚等发展中国家之后。预计2018年，民航将完成运输总周转量1217亿吨公里、旅客运输量6.15亿人次、货邮运输量750万吨，现在民航一天完成的周转量比1978年一年的还多。中国民航运输总周转量连续14年位居世界第二，2005年我们相当于美国的17%，2017年约为美国的58.8%，今年预计突破60%，差距在不断缩小。民航基础设施和设备获得极大改善，截至目前，全行业运输机队规模达到3588架，一年引进的飞机可以装备一家中型航空公司；颁证运输机场数量为234个，比1978年增加156个，年旅客吞吐量超过1000万人次的机场今年已经达到37个，超过3000万人次的10个，首都机场旅客吞吐量今年突破1亿人次几无悬念，将连续9年居全球第二，浦东机场货邮吞吐量连续11年保持世界前三；全球航空旅客吞吐量超过1亿人次的10个城市中，中国占2个；机场和空中交通管制设施、设备的现代化水平大幅度提高。飞行、机务等各类专业技术人员的培养渠道不断拓宽，规模扩大，水平提高。

　　**——改革开放四十年是不断确立民航市场主体地位的四十年，我国民航市场体系得到充分孕育发展。**四十年来，经过政企分开、联合重组以及放松市场准入管制，航空运输企业群取代改革前的政企合一运行体，航空市场的垄断经营模式被打破。在公共航空运输领域，目前全行业共有运输企业60家，其中国有资本控股45家，民间资本控股15家，形成了由中航、东航和南航三大国有控股航空集团、众多地方性航空公司、中外合资航空公司、民营航空公司等多元化市场主体共同参与的竞争格局。既有从事综合运输业务的大中型航空公司，也有专门从事全货运、支线运输的航空公司，竞争方式呈现出多样化与专业化并存的态势。原来的国有独资民航企业逐步走向产权多元化，一批民航企业进入国际国内资本市场，完善了公司治理结构，经营管理水平明显提高，现代企业制度基本形成。运输生产的人、财、物由统购、统分、调拨逐步过渡到主要通过市场配置。法治化的市场运行规则基本建立，平等竞争、效率优先、优胜劣汰的市场机制基本确立。

　**——改革开放四十年是不断调整民航行业政府职能的四十年，我国民航行业治理体系现代化建设初见成效。**随着民航管理体制改革的不断深化，民航从改革开放之初的政企不分、军民合一，实现了真正意义上的政企分离、政资分离。民航行业管理部门形成了“民航局—地区管理局—民航省（区、市）安全监督管理局”的管理架构，安全管理成为民航行业管理机构的首要职能，市场管理、空中交通管理、宏观调控、维护消费者合法权益以及对外关系等成为行业管理重要职责，实现了向有限责任政府的转变。2008年，按照《国务院机构改革方案》的要求，民航总局由国务院直属机构改制为部委管理的国家局。原来单一的、相对封闭的行业管理模式被彻底打破，代之以多元的、相对开放的行业治理模式，民航局主动完善与中央相关部门的沟通协调机制，积极规范与地方政府的事权关系，支持和发展行业协会、中介机构等第三方服务，基本上形成了与民航发展相适应的现代化治理体系。

　　**——改革开放四十年是不断扩大民航对外开放的四十年，我国在世界民航业的地位大幅提升。**四十年来，中国民航积极学习世界民航发达国家的发展实践和经验，实现了与国际民航标准的全面接轨。截至目前，我国批准加入26个国际民航多边条约。通过外国政府贷款、中外合资、外商独资、融资租赁、海外上市等方式，民航累计利用外资约600亿美元。截至目前，我国与126个国家签署了双边航空运输协定，其中近90%是在1978年改革开放以后新订立的。现在每周有15684个定期客运航班和1894个定期货运航班往返于中国与世界主要国家之间，一年开通的国际航线比改革开放前三十年的总和都多。民航企业通过加入航空联盟，开展代码共享、股权合作等方式，积极主动地参与世界航空运输的竞争。中国民航在世界航空运输业的重要性不断提升，2017年中国民航对全球航空运输增长贡献率超过25%，居全球第一。2004年以来，我国已经连续5届在国际民用航空组织当选第一类理事国。2015年，我国政府提名的候选人柳芳当选国际民航组织秘书长，今年3月成功实现连任。

　　**——改革开放四十年是不断提升民航服务国家战略能力的四十年，我国民航对国家经济社会发展的战略作用日益凸显。**经过四十年改革发展，民航旅客周转量占全社会旅客周转量由1978年的1.6%上升到目前的31%，在国家综合运输体系中的优势越来越明显，与航空运输密切相关的高科技、金融和旅游等行业从民航发展中获得充足的支持。目前，全国各地规划了近百个航空经济区，其中国家级临空经济示范区12个，民航业越来越成为各级政府调整产业结构、转变发展方式的重要抓手。中国民航适航审定体系不断完善，有力地支持了国产民机发展，2016年ARJ21支线客机投入商业运营，截至目前安全载客近20万人次，2017年C919大型客机成功实现首飞。民航在政治、军事、外交、文化等领域的作用也日益凸显，出色完成历次抢险救灾、海外撤侨等重大和紧急航空运输保障任务，在加强两岸交流、服务国防建设和提升国家软实力等方面做出了重要贡献。通用航空在农林、地勘、旅游、救灾等行业和社会生活的许多领域也发挥了重要作用。

　　回顾我国民航近四十年的发展历程，可以清晰地看到，我国民航航空市场空间越发广阔，航空公司竞争力不断增强，机场网络布局日趋合理，空管服务能力稳步提升，安全安保和技术保障水平显著进步，通用航空产业化发展蓄势待发、参与国际民航合作和交流程度愈加深入、民航自主创新发展体系初步形成。正是这些基本特征逐渐明显，标志着我国已经牢固地确立了民航大国地位，迈向了民航强国的关键阶段。

　　**民航改革开放四十年的宝贵经验和深刻启示**

　　伟大实践波澜壮阔，经验启示弥足珍贵。习近平总书记指出，中国四十年改革开放给人们提供了许多弥足珍贵的启示，其中最重要的一条就是，一个国家、一个民族要振兴，就必须在历史前进的逻辑中前进、在时代发展的潮流中发展。民航改革开放四十年深刻表明，没有国家的改革开放，民航业就不可能有良好的发展环境，就难以获得如此广阔的发展空间；没有民航业自身的改革开放，民航业就难以获得如此巨大的发展动力和活力，就难以取得今天的发展成就。在民航改革开放的艰辛探索中，我们也积累了不少经验和启示，这些经验和启示是指导我们进一步推进民航改革开放的精神财富和强大力量。

　　**——必须把满足人民群众需要作为推进民航改革开放的根本宗旨。**新中国民航创立伊始，就确立了“人民航空为人民”的行业宗旨。民航四十年改革开放，始终把满足人民群众的航空出行需求作为根本出发点和奋斗目标，把人民群众的期盼作为改革的方向，把人民拥不拥护、赞不赞成、高不高兴作为衡量改革开放效果的根本标准；始终致力于增强服务能力、扩大服务范围，建成了覆盖世界最多人口的机场网航线网，使航空服务更多更广地惠及人民群众；始终致力于为人民群众提供更加放心的航空安全水平，通过创新安全管理理念，完善安全法规标准，强化专业技术人员资质能力，采用现代化科技手段，在生产规模扩大、发展速度加快的情况下，创造了世界领先的安全飞行纪录；始终致力于为人民群众提供更加满意的服务品质，让更多人民群众享受到更加便捷、舒适、多样、个性化的真情服务。

　　**——必须把破除体制机制障碍作为推进民航改革开放的主攻方向。**通过变革生产关系和上层建筑，从而推动生产力发展是马克思政治经济学重要思想。民航四十年改革开放始终坚持问题导向，通过改革破除束缚生产力发展的体制机制障碍，激发民航发展活力。“军转民和企业化”改变了民航的领导体制，破除军事化管理体制的桎梏，重新明确了民航的经济属性；“政企分开”破除了高度计划经济管理体制的僵化管理，使民航企业成为自主竞争、自负盈亏、自我发展、自我约束的市场竞争主体；“机场移交地方管理”极大激发了地方政府投资建设运营管理民用机场的积极性；“联合重组”优化了资源配置，极大增强了我国航空运输企业在国际市场上的竞争力。

　　**——必须把发挥市场配置资源作用作为推进民航改革开放的基本原则。**民航几轮改革都是紧紧围绕打破市场分割、市场封闭、市场垄断、市场混乱，建立统一开放、竞争有序的市场体系展开。放松市场主体准入管制，允许民营资本、外资进入民航业，民航发展迸发出前所未有的活力。逐步放松票价管制，不断完善机场、空管收费政策，市场机制在航班、航线、航权、时刻等资源配置中作用越来越大。努力处理好政府和市场的关系，民航行业管理部门从既是行业管理者，又是企业资产所有者的双重角色中解脱出来，尽量减少政府对民航企业微观层面经营活动的干预，政府管理的着力点落实在为民航企业培育良好的市场环境，保证市场配置资源的作用充分发挥上。

　　**——必须把运用法治思维和法治方式作为推进民航改革开放的基本方略。**民航推进改革开放过程中始终坚持依法合规按程序。在改革途径的选择上，既树立创新思维，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；又强化法治思维，运用法治方式推进改革进程，严格遵守宪法法律要求规范改革行为，通过完善法规体系体现改革成果。四十年来，民航改革实践中一些成功的经验上升到法规层面，初步建立了以《民用航空法》为核心，内容比较齐全、比较配套的民航法律、法规、规章体系。坚持打造法治政府，将权力关进制度的笼子，把政务公开贯穿政务运行全过程,民航局实现了由行政指令管理向依法行政的转变。

　　**——必须把维护民航行业系统性和运行链条完整性作为推进民航改革开放的重要基础。**民航是一个集高投入、高技术、高风险为一体的多层次的复杂运行系统，任何一个单位、一个部门或环节出现问题，整个行业运行的系统性都将受损，轻者影响运行质量，重者危及航空安全，长远则影响民航的整体竞争力。体制改革使民航主体管理关系发生变化，客观上打破了原来一体化管理的格局，但行业系统的内在逻辑关系没有改变，行业运行业务链条没有改变。民航在改革中始终自觉维护行业的系统性，自觉保持民航安全运行链条、运输服务链条、业务协作链条的完整性，坚持运用法治手段和市场机制，调整、协调业内各市场主体之间的关系，实现业内分工合理、结构合理、利益合理和协调发展，维护行业唇齿相依、荣衰与共的合作关系。

　　**——必须把坚持党的领导作为推进民航改革开放的根本保证。**没有党的领导，民航改革就没有明确的方向，就没有了政策保障。四十年来，每当民航改革发展到关键时刻，中央领导都亲自“问诊把脉”，为民航指明改革方向和发展道路。民航坚决贯彻执行党中央、国务院的路线、方针、政策，将其作为保持民航改革正确方向的根本保证，自觉将民航改革开放置于国家改革开放大局中统筹推进，保证了民航发展适应国民经济发展的需要。民航各级党组织围绕中心工作，为民航改革发展提供了强有力的思想和组织保证。在结束“文化大革命”后的重大历史关头，坚决拨乱反正，保证了民航工作重心的转移；在上世纪80年代末90年代初，勇敢面对国内外政治风波和经济风险的严峻考验，坚定了社会主义市场经济道路的正确方向；进入21世纪以来，紧紧把握民航发展重要战略机遇期，奠定了民航和谐发展、科学发展新起点；党的十八大以来，以党的政治建设为统领，以坚定理想信念宗旨为根基，以调动民航全系统党员干部积极性、主动性、创造性为着力点，不断提高党的建设质量，为建设民航强国提供根本政治保证。长期的奋斗历程，民航孕育形成了“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。

　　**把全面深化民航改革开放**

**贯穿于新时代民航强国建设的全过程**

　　改革开放四十年的成功实践开阔了民航人的视野和胸襟，赋予了我们前所未有的智慧和自信。站在历史的新起点上，继续解放思想、推进改革、扩大开放，是对历史的最好纪念。我们要认真贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神，坚持新发展理念，坚持稳中求进总基调，坚持供给侧结构性改革这条主线，以更高水平改革和更深层次的开放，破除制约民航强国建设的体制机制障碍，从现在起至2020年加快从航空运输大国向航空运输强国的跨越，至2035年实现从单一的航空运输强国向多领域民航强国的跨越，至本世纪中叶实现从多领域民航强国向全方位民航强国的跨越。

　　**——破除制约核心竞争能力提升的体制机制障碍。**资源配置效率决定着一个行业或地区的核心竞争力。我国民航国际竞争力不够强、辐射范围不够广、运营效率不够高、服务品质不够优，资源配置效率偏低以致整体产出水平不高是主要原因。航空运输要素资源的配置效率主要取决市场机制是否发挥作用以及运输组织方式是否高效，从市场机制的角度看，我国民航业中干预市场的因素还有很多，有的来自行业外部、有的来自行业内部；有的来自企业外部，有的来自企业内部。由于单位、部门利益的切割，行业关键要素资源的流动性较差，一些领域仍存在垄断现象。从运输组织方式的角度看，由于航班时刻资源配置不合理，难以形成航班有效衔接，导致一些大型机场枢纽功能不强；由于现代管理意识和契约精神不够，支撑民航跨地区、跨部门运行的环境还没有完全形成，行业运行链、服务链仍然存在缝隙和断口；由于低空空域开放不够、飞行审批过于严格等问题，我国通用航空发展仍然任重道远。此外，在综合交通体系建设中各种交通运输方式衔接度不高，地区机场群协调发展中功能定位不清晰，全国机场布局中东西部不平衡，支线、低成本航空等商业模式发展缓慢等方面同样存在很多体制机制障碍。

　　提升民航核心竞争能力，关键就在于破除这些制约民航要素资源配置水平的体制机制障碍，形成一套基于市场的、高效的、有机的资源配置方式。要进一步减少行政审批项目，简化行政审批程序，最大限度减少对生产经营活动的干预；构建公开透明的市场环境，在市场准入方面推行负面清单管理模式，清单以外市场主体可以平等自由进入；鼓励航空公司重组整合、优胜劣汰，促进航空企业建立健全运转协调、有效制衡的法人治理结构，稳妥推进混合所有制改革；推进国内航空运输价格市场化改革，完善运价主要由市场决定的机制；进一步完善机场收费和空管收费政策，为航空企业实施差异化战略提供更大空间；引导构建多元化投融资机制，构建民航生产要素市场，引导社会资源在航空运输业优化配置，建立起规模经济与市场竞争相互兼容的市场结构以及国有资本与民营资本相互补充、相互混合的产权结构，提高行业资源配置效率。

　　**——破除制约资源保障能力提升的体制机制障碍。**近年来，航空运输快速增长与关键资源不足、保障能力不强的矛盾日益凸显。一是空域资源严重不足。自2000年移交29条航路给民航后，民航飞行总量年均增速达13%，而固定航路航线的年均增长率仅为2.1%。航路航线繁忙程度加剧，民航空管保障系统不堪重荷，安全运行风险不断加大。这一方面是由于空域资源管理主体、配置原则方式以及空域运行管理等方面改革存在不少难点，空管体制改革尚未最终完成；同时，民航空管系统运行效率还需要进一步提高，这其中涉及运行信息共享、管制标准执行、单位绩效管理、人员激励约束机制等问题。二是地面保障能力不足。虽然改革开放以来，民航基础设施建设对行业发展的贡献率不断增强，但是基础设施建设对民航可持续发展的约束尚未得到有效缓解。由于投融资困难、审批程序复杂等导致建设进度相对滞后，不能满足旺盛的发展需求；由于规划建设不同步、建设标准不相容、系统配置不衔接等问题，造成基础设施建设协调性不够，影响整个系统的正常、高效、顺畅运行；由于在规划设计等方面前瞻性和创新能力不强、项目设计不合理等，直接影响人民群众对民航真情服务的获得感。同时，我们对机场多跑道运行等技术的研究还比较滞后，机场地面运行效率有待提高，基础设施的潜力不能有效发挥。三是关键人力资源紧缺。飞行、空管、机务等专业技术人才结构性不平衡状况较为突出，尤其是运输机长十分紧缺。由于人才培养周期较长，加之没有建立科学的人才预警机制，相应的学科体系建设和专业设置、培养方向、素质要求、招生规模具有一定的滞后性，使得行业发展对专业技术人员的需求总是处于一种“饥饿”状态。

　　提升资源保障能力，关键要继续推动国家空域体制改革以及地区空域精细化管理改革；加快建设“强安全、强效率、强智慧、强协同”的现代化空管体系，进一步激发空管系统挖潜增效的内生动力。对标全球一流机场，建立“平安机场、绿色机场、智慧机场、人文机场”标杆体系，着力打造和运营集内在品质和外在品位于一体的现代化民用机场；加强新技术应用战略目标的统筹和系统化，结合我国空域使用管理规划，综合确定未来什么技术能用、先用。积极培育民航教育培训市场，以开放包容的姿态，充分利用社会力量，加大飞行、机务、空管等民航特有专业人才的培养投入。

　　**——破除制约行业治理能力提升的体制机制障碍。**构建民航治理体系和实现治理能力现代化，是民航深化改革的总目标。建设民航强国需要一个强有力的高效决策和协调机制，但我国民航业空域分配、行业规划、产业政策制定、飞机引进、机场建设、国有航空企业的资产管理等方面职能分别由多个国家部门与民航管理部门参与决策，决策效率和政策执行力还有提升空间。机场属地化改革之后，一些地区因财力、管理能力等原因无法将机场经营下去，作为一种过渡和变通，出现了一些新的体制模式，给机场的发展与运营带来诸多问题。此外，面对民航发展的新业态、新领域和新模式，行业规章调整明显滞后，治理手段不够丰富，机关各部门的相互协同和内在联动也不尽如人意，行业协会、中介机构等第三方作用发挥还有相当空间。

　　针对这些问题，我们要对照国家行政机构改革要求，对民航局现行工作内容进行逐项梳理，理顺民航各级行政机构的权责关系，优化职能配置和机构设置。推进修改《民航法》，持续完善法规体系，确保规章标准建设与时俱进。改进行业管理方法，主要以发展战略、行业规划、财经政策，实施宏观调控；主要以市场规则和事后监管，规范市场秩序。在安全管理方面，更加注重规律把握和形势预判，增强前瞻性和预防性；更加注重标准规范和手册管理，减少具体认证和公文指令；更加注重长效机制和“基层、基础、基本功”建设，摒弃突击性、运动式管理方法。合理界定涉及民航管理中央事权和地方事权的关系，进一步完善机场管理体制，建立体现公益性与经营性要求的运营制度，条件成熟的机场要向管理型转变。完善航空央企经营业绩考核政策。稳步实施事业单位分类改革，稳妥推进局属企业改革。支持和发展行业协会、中介机构、咨询公司等第三方服务。推动解决机场和公安、空警体制改革遗留的问题。积极探索公务员分类管理制度，健全行政经费保障机制。

　　**——破除制约行业创新能力提升的体制机制障碍。**具有制定国际民航标准规则的主导权和话语权、具有引领国际民航业发展的创新能力是民航强国的标志性特征和动力源泉。提升行业创新能力，需要从加强条件保障、激发创新活力和培育创新环境等多方面入手，破立结合。要破除国外技术的盲目迷信，改革开放之初，我们往往都是成套地引进国外设备和系统，亦步亦趋地照搬学习别人的东西，现在我们已经有了需要独立面对的特殊问题，必须破除不利于民航自主创新的体制机制障碍，不搞照搬照抄的伪创新，走出一条有中国特色的自主创新道路。要破除固步自封的行业壁垒，民航不能关起门来搞创新，必须要打破单位、隶属关系、身份等壁垒，充分利用行业内外创新力量，为民航发展所用。要破除项目管理的机制障碍，必须广开资金渠道，破除限制资本投入民航创新的制度瓶颈，增大创新投入。必须解决好科研经费分配使用管理方法的问题，对于不同类型的科教项目建立不同的支持方式。要破除束缚人才的制度藩篱，要改变唯学历、唯职称、唯论文的评价方式，突出对重大科技贡献、优秀创新团队和青年人才的激励；破除分配体制机制障碍，探索科技成果产权制度改革，让创新人才凭自己的聪明才智和创新成果合理合法的享有应有的待遇。

　　改革越向纵深推进，遇到的阻力风险越大，碰到的硬仗也会越多。我们要坚持全面从严治党，加强党的政治建设，强化“四个意识”，坚定“四个自信”，切实加强党对深化民航改革工作的领导，为全面深化民航改革开放提供根本政治保证。认真贯彻中央关于更加注重改革的系统性、整体性、协同性的精神，切实加强改革工作的组织领导，坚持既大胆创新，又慎重稳妥，看准的、成熟的要坚决改，不具备条件的要积极创造条件。积极争取国家有关部门、地方政府和军队的大力支持，共同破解改革难题。加强改革督查考核力度，确保改革落地见效。大力弘扬和践行当代民航精神，动员广大干部群众积极参与和支持改革，保证深化民航改革开放扎实稳步顺利推进，特别是要引导民航广大青年坚定信念、志存高远、脚踏实地，在全面深化民航改革开放的伟大实践中贡献力量、创造人生辉煌，同时也要充分发挥老同志在民航改革开放事业中的积极作用。

　　成就已经载入史册，目标更加催人奋进。今年9月30日，习近平总书记在接见“中国民航英雄机组”时勉励民航人继续努力，一个航班一个航班地盯，一个环节一个环节地抓，为实现民航强国目标、为实现中华民族伟大复兴再立新功。我们相信，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全体民航人按照民航局党组确定的改革总体框架，全身心地投入到进一步深化民航改革工作实践中，最大努力地探索改革路径，最大范围地凝聚改革共识，最大程度地形成改革合力，我国就一定能够跻身世界民航强国之林，民航人一定能为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦，贡献更大的智慧和力量！

（来源：民航局）

**附件：**