

民航普遍服务的理论与实践

——基于和谐与市场的视角

刘光才 著



天津教育出版社
TIANJIN EDUCATION PRESS

民航普遍服务 的理论与实践

——基于制度与管理的视角

王健 著



中国民航出版社

F5/236

001395213

天津市社科规划一般项目资助(TJYO7-1074)

民航普遍服务的理论与实践

——基于和谐与市场的视角

刘光才 著



天津教育出版社
TIANJIN EDUCATION PRESS

贵阳学院图书馆



GYXY1395213

图书在版编目(CIP)数据

民航普遍服务的理论与实践——基于和谐与市场的视角/刘光才著. —天津:天津教育出版社,2010.4

ISBN 978-7-5309-6002-8

I. ①民… II. ①刘… III. ①民航航空—旅游运输—商业服务 IV. ①F560.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 047766 号

民航普遍服务的理论与实践——基于和谐与市场的视角

出 版 人 胡振泰

作 者 刘光才

责任编辑 张 洁

装帧设计 李闪闪

出版发行 天津教育出版社([www. tjeph. com. cn](http://www.tjeph.com.cn))

天津市和平区西康路 35 号

邮政编码 300051

印 刷 北京市通州富达印刷厂

版 次 2010 年 4 月第 1 版

印 次 2010 年 4 月第 1 次印刷

规 格 16 开(710×1000 毫米)

字 数 180 千字

印 张 13.5

书 号 ISBN 978-7-5309-6002-8

定 价 38.00 元

序

“普遍服务”和“放松管制”是1978年以来促成美国民航业发展的航空运输政策的两翼。“放松管制”、航空运输市场机制的确立带来了美国民航业的飞速发展。而“普遍服务”政策则是航空运输得以商业化运作的保障性条件,通过保障美国一些交通不便地区民众出行的基本需求,成为推进航空公司服务社会、以及在市场化过程中赢取公众支持的关键政策。

借鉴国外民航业走过的道路,对我国民航业的建设具有重要意义。随着我国民航体制改革的深入,初步形成了比较完善的市场机制,为我国民航业数十年持续高速增长奠定了政策基础。我国民航业从规模和总量上取得长足进步,从2005年开始我国航空运输总量已高居世界第二,成为世界民航大国。但与此同时,资本和市场也开始显现其负面作用。由于在边远、贫困地区运营的航班盈利比较困难甚至会出现较大亏损,部分航空公司纷纷将我国西部地区的飞机、资金和优秀人才东调沿海地区,追逐高额利润,加剧了东西部民航发展的不平衡性,甚至部分地区完全失去了空运服务,出行更加困难。实践表明,我国民航部门必须正确处理商业化和社会责任的关系,行业发展和和谐社会建设的关系问题。开展民航普遍服务,采用投资、补贴等政策优惠等手段,重点保证在老、少、边、穷地区航空基本服务,是现实的选择和实践的要求。中国民航要实现民航大国向民航强国的历史跨越,必须建立中国特色的民航普遍服务

本书稿的选题抓住了民航政策转型的关键问题,探讨了普遍服务与民航发展的关系、民航普遍服务与中国民航特点的关系,并对我国开展普遍服务提出了具有针对性的对策和建议,具有较强的理论价值和应用价值,对我国建立新型航空运输政策具有一定借鉴意义。

中国民用航空局政策法规司司长

庄文斌

2010.1

前 言

本书的主要内容来自天津社科基金项目的研究成果。

普遍服务作为行业发展的重要政策,主要集中在邮政、电讯、电力等部门,民航业是否应实施普遍服务?民航业的普遍服务与其他行业相比有什么样的特点?现阶段是否我国民航业开展普遍服务的合适时机。理论界和实践部门对这三个问题都有着不同的回答。

本书直面这几个尖锐的问题。本书分析了民航普遍服务的内涵与外延、主体与客体、原则与目的等理论问题,系统研究了世界各主要国家开展民航普遍服务历史背景、实施现状、体制机制、补贴标准和资金来源等现实问题,并在此基础上提出民航普遍服务的局部性特点、我国民航普遍服务的阶段性特色,以及实施的紧迫性等创新观点,为我国民航业开展普遍服务提供了理论支撑、实践框架和具体的实施机制。

本书主要分为十二章。第一章是引言,介绍了本选题研究的目的意义,以及国内外研究现状;第二章分析了在市场机制背景下民航普遍服务的特点,以及我国建设和谐社会的总体要求与开展民航普遍服务的关系;第三章研究了服务均等化等关于普遍服务的理论,提出了民航普遍服务的理论框架;第四章考察了美国的 EAS 项目和 SCPSDP 计划的实施状况、欧盟的“公共服务责任航线”鼓励政策,以及其他一些国家的民航普遍服务政策机制,指出民航普遍服务不是一刀切的低价服务,而是重点保证边远、交通不便地区空运服务的特点,为我国开展民航普遍服务提供了实践基础和经验借鉴。第五章考察了邮政、电信、电力等普遍服务的机制,提出了对民航普遍服务的启示意义;第六章分析了我国民航业开张普遍服务的必要性、紧迫性;第七章提出我国民航普遍服务的总体思路,指出我国民航普遍服务不是一蹴而就的,应有步骤、分阶段地进行;第八章就现阶段民航普遍服务的范围和遴选机制进行了研究;第九章重点研究了补偿机制;第十章提出了关于监管机制的设想;第十一章、第十二章分析了民航普遍服务的保障机制和配套措施。

本书得到 2007 年天津社科基金一般项目的资助,成书过程中李微微、褚天琦等贡献良多,在此一并表示感谢。

本书可供民航业以及对民航政策研究感兴趣的读者参考,希冀对我国民航发展提供一些新的思考。由于水平有限,错漏在所难免,希望各位专家、同仁批评指正。

刘光才
2009.12

第七章 中国民航机场建设的总体布局

1 中国民航机场建设的指导思想 1

2 中国民航机场建设的总体布局 2

3 中国民航机场建设的总体布局 3

4 中国民航机场建设的总体布局 4

5 中国民航机场建设的总体布局 5

6 中国民航机场建设的总体布局 6

7 中国民航机场建设的总体布局 7

8 中国民航机场建设的总体布局 8

9 中国民航机场建设的总体布局 9

10 中国民航机场建设的总体布局 10

11 中国民航机场建设的总体布局 11

12 中国民航机场建设的总体布局 12

13 中国民航机场建设的总体布局 13

14 中国民航机场建设的总体布局 14

15 中国民航机场建设的总体布局 15

16 中国民航机场建设的总体布局 16

17 中国民航机场建设的总体布局 17

18 中国民航机场建设的总体布局 18

19 中国民航机场建设的总体布局 19

20 中国民航机场建设的总体布局 20

21 中国民航机场建设的总体布局 21

22 中国民航机场建设的总体布局 22

23 中国民航机场建设的总体布局 23

24 中国民航机场建设的总体布局 24

25 中国民航机场建设的总体布局 25

26 中国民航机场建设的总体布局 26

27 中国民航机场建设的总体布局 27

28 中国民航机场建设的总体布局 28

29 中国民航机场建设的总体布局 29

30 中国民航机场建设的总体布局 30

31 中国民航机场建设的总体布局 31

32 中国民航机场建设的总体布局 32

33 中国民航机场建设的总体布局 33

34 中国民航机场建设的总体布局 34

35 中国民航机场建设的总体布局 35

36 中国民航机场建设的总体布局 36

37 中国民航机场建设的总体布局 37

38 中国民航机场建设的总体布局 38

39 中国民航机场建设的总体布局 39

40 中国民航机场建设的总体布局 40

41 中国民航机场建设的总体布局 41

42 中国民航机场建设的总体布局 42

43 中国民航机场建设的总体布局 43

44 中国民航机场建设的总体布局 44

45 中国民航机场建设的总体布局 45

46 中国民航机场建设的总体布局 46

47 中国民航机场建设的总体布局 47

48 中国民航机场建设的总体布局 48

49 中国民航机场建设的总体布局 49

50 中国民航机场建设的总体布局 50

51 中国民航机场建设的总体布局 51

52 中国民航机场建设的总体布局 52

53 中国民航机场建设的总体布局 53

54 中国民航机场建设的总体布局 54

55 中国民航机场建设的总体布局 55

56 中国民航机场建设的总体布局 56

57 中国民航机场建设的总体布局 57

58 中国民航机场建设的总体布局 58

59 中国民航机场建设的总体布局 59

60 中国民航机场建设的总体布局 60

61 中国民航机场建设的总体布局 61

62 中国民航机场建设的总体布局 62

63 中国民航机场建设的总体布局 63

64 中国民航机场建设的总体布局 64

65 中国民航机场建设的总体布局 65

66 中国民航机场建设的总体布局 66

67 中国民航机场建设的总体布局 67

68 中国民航机场建设的总体布局 68

69 中国民航机场建设的总体布局 69

70 中国民航机场建设的总体布局 70

71 中国民航机场建设的总体布局 71

72 中国民航机场建设的总体布局 72

73 中国民航机场建设的总体布局 73

74 中国民航机场建设的总体布局 74

75 中国民航机场建设的总体布局 75

76 中国民航机场建设的总体布局 76

77 中国民航机场建设的总体布局 77

78 中国民航机场建设的总体布局 78

79 中国民航机场建设的总体布局 79

80 中国民航机场建设的总体布局 80

81 中国民航机场建设的总体布局 81

82 中国民航机场建设的总体布局 82

83 中国民航机场建设的总体布局 83

84 中国民航机场建设的总体布局 84

85 中国民航机场建设的总体布局 85

86 中国民航机场建设的总体布局 86

87 中国民航机场建设的总体布局 87

88 中国民航机场建设的总体布局 88

89 中国民航机场建设的总体布局 89

90 中国民航机场建设的总体布局 90

91 中国民航机场建设的总体布局 91

92 中国民航机场建设的总体布局 92

93 中国民航机场建设的总体布局 93

94 中国民航机场建设的总体布局 94

95 中国民航机场建设的总体布局 95

96 中国民航机场建设的总体布局 96

97 中国民航机场建设的总体布局 97

98 中国民航机场建设的总体布局 98

99 中国民航机场建设的总体布局 99

100 中国民航机场建设的总体布局 100

目 录

序	1
前言	2
第一章 绪论	1
一、研究目的与意义	1
二、以往的研究情况和本课题的研究思路	2
第二章 和谐社会与民航普遍服务	4
一、和谐社会的主要思想	4
二、和谐社会与民航普遍服务	6
第三章 民航业普遍服务的理论研究	8
一、民航业普遍服务的福利经济学理论基础	8
二、民航业普遍服务的公共物品理论基础	16
三、民航业普遍服务的区域发展理论基础	25
四、民航业普遍服务的理论框架	27
第四章 国外民航普遍服务的发展现状及启示	38
一、国外民航普遍服务产生的背景	38
二、国外民航普遍服务的发展现状及特点	43
三、国外民航普遍服务的补贴范围和标准	55
四、国外民航普遍服务的补贴标准	58
五、国外民航普遍服务的资金来源	59
六、国外民航普遍服务机制对我国民航业的启示	62
第五章 电信、电力和邮政业的普遍服务及对我国民航业的启示	67
一、电信业普遍服务	67

二、电力普遍服务	76
三、邮政普遍服务	83
四、电信、电力和邮政业对我国民航普遍服务的启示	86
第六章 我国民航的状况、问题及开展普遍服务的必要性	90
一、现阶段我国民航业存在的主要问题	90
二、我国开展民航普遍服务的状况	98
三、我国实施民航普遍服务的必要性	101
第七章 我国民航普遍服务的总体思路	111
一、我国民航普遍服务的指导思想	111
二、我国民航普遍服务的总体目标	111
三、我国民航普遍服务的阶段和步骤	112
第八章 我国民航普遍服务的范围和标准	117
一、我国民航普遍服务的申请范围和资格	118
二、我国民航普遍服务补贴资格标准	132
第九章 我国民航普遍服务的补偿机制研究	144
一、民航普遍服务的补偿模式	144
二、民航普遍服务的筹资方式	149
三、民航普遍服务补贴数额的确定	155
四、小结	160
第十章 我国民航普遍服务监管机制研究	161
一、民航普遍服务中监管的必要性	161
二、市场准入监管	162
三、价格监管	165
四、资金监管	168
五、服务质量监管	171
六、质量监管的博弈模型	173
七、对民航普遍服务监管的建议	192
第十一章 我国实施民航普遍服务的保障机制	195
一、战略层次保障	195
二、法律保障	196

三、组织保障	197
四、资源保障	198
五、人才保障	199
第十二章 民航普遍服务配套政策研究	200
一、确立指导方针	200
二、支线飞机	201
三、中小型机场	205
四、空域支持政策	206
五、地方政府的支持	207
参考文献	211

第一章 绪论

一、研究目的与意义

民航普遍服务,是指民航业采用投资、补贴及其他政策优惠等手段,保证在老、少、边、穷地区的基本需求服务的制度。它是民航业与社会协调发展、和谐共建,在社会大众面前树立民航业正面形象的重要政策。

自 2002 年开始,我国民航产业进入了快速增长期,发展速度平均年递增 18% 左右,至 2006 年我国航空运输总周转量已经跃居世界第二,已经成为名副其实的民航大国。但是,出于资本和市场的本性,航空运输企业缺乏在边远、艰苦、赢利困难地区或航线从事航空运输活动的动力。民航行业主管部门,必须强化社会管理职能,采用投资、补贴及其他政策优惠等手段,鼓励航空运输企业在边远地区提供民航基本需求服务。

(一)落实科学发展观、建立和谐社会客观上要求开展民航普遍服务

按照党的十七大建立和谐社会的要求,以及民航业建立和谐民航的指示,和谐民航的建设包括两层含义:一是民航业内部要素的协调发展;一是民航发展与社会发展的和谐。民航业的发展,不能单纯追求自身的发展规模与速度,要转变思路,更加注重民航的发展能否满足消费者需求,能否实现社会福利最大化,是否有利于建立和谐型社会。而建立有效的发展边远地区民航服务机制,正是结合民航力量、回报社会、服务社会的重要举措,所以研究建立有效的发展边远地区民航服务机制是民航业贯彻科学发展观,更好地实现建设和谐社会目标的要求。

(二)建设“民航强国”,要求民航业开展民航普遍服务

从 2006 年开始,我国航空运输总周转量一直稳居世界第二,我国已经拥有了可以与世界主要航空公司相比较的骨干航空公司规模,拥有了增长速度最高的超大型机场。但是我国民航服务的区域、受惠的人员比例等与民航发达国家有着较大差距,我国尽管是名副其实的民航大国,但仍然不是民

航强国。必须大力开展民航普遍服务,为社会普通大众服务,才能建设真正的民航强国,这也是我国民航产业发展演化到一定阶段的必然选择。

(三)开展民航普遍服务,是以人为本、树立民航业正面形象的重要政策

随着航空运输成为人们出行的常项选择,我国民航服务已经成为近年来的社会热点话题。但是与之相应的,民航业在社会上的负面新闻较多。因此,在十七大建设和谐社会精神的背景下,研究建设边远地区航空运输事业的发展,对于重塑民航健康形象,实现以人为本,具有十分重要的现实意义。

(四)建立边远地区民航事业的发展政策,是民航业发展思路的重大调整

建立边远地区民航事业的发展政策,是社会主义市场经济的重要表现。一方面,它标志着民航业的发展不再单纯追求行业发展的数量,而是更加注重发展的质量;不再单纯关注行业本身的增长,而是更加注重民航发展对消费者需求的满足和社会福利的最大化。另一方面,通过目前扩大民航社区服务的范围、建立社区服务监管制度、建立社区服务基金等一整套政策,可以行业统一思想,统一步调。同时,有利于争取国家配套扶持措施,有利于建立民航良好形象,从而实现民航业健康、稳定和可持续地发展。

二、以往的研究情况和本课题的研究思路

(一)以往的研究情况

虽然民航普遍服务在欧美国家已经推行近 30 年,但在我国民航普遍服务还是一个新生事物,理论上的研究较少,陈淑正在《论必要航空服务原则在中国空运管理制度之适用》(2005)中提出必要航空服务原则适合中国国情,能合理调适开放民航市场与确保国内航线正常平稳发展的潜在冲突,对完善航空管理制度,平衡国家、航空公司以及乘客各方之利益将起到积极作用。但政府对航空公司之经济援助应受到一定限制,否则会对航空业造成过度干预,从而导致不公平竞争。必要航空服务原则的适用,要求完善我国的航线网络,并对我国航空管理法律制度产生诸多深刻的影响。其中他提到的必要航空服务原则就是美国民航普遍服务中的基本需求服务。其他文章只是在支线航空服务、中小型机场建设中提到民航普遍服务,并没有作深入分析。

(二)本课题的研究思路

本课题首先对民航普遍服务进行理论研究,通过福利经济学理论、公共物品理论、区域经济发展理论来构建民航普遍服务的理论基础,提出民航普遍服务的内涵和外延、主体和客体、原则和目的。其次,对民航普遍服务进行实践研究,通过借鉴国外民航普遍服务机制,其他行业普遍服务机制,分析我国民航的状况、问题以及开展普遍服务的必要性。再次,提出我国民航业开展普遍服务的总体思路和民航普遍服务机制。总体思路包括我国民航开展普遍服务的指导思想、总体目标、阶段与步骤。民航普遍服务复合机制包括我国民航普遍服务的范围和标准,我国民航普遍服务的补偿机制,我国民航普遍服务的监管机制,我国民航普遍服务的保障机制,民航普遍服务的配套政策。

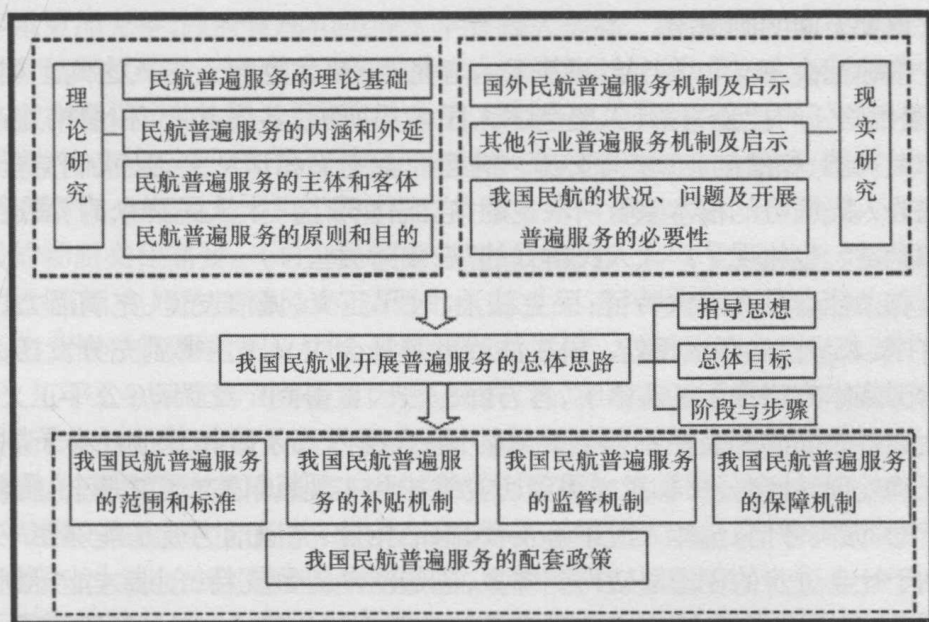


图 1-1 本课题的研究思路

第二章 和谐社会与民航普遍服务

一、和谐社会的主要思想

十六大把“社会更加和谐”作为全面建设小康社会的目标之一提出来,十六届四中全会又把“提高构建社会主义和谐社会的能力”作为执政能力的一个重要方面明确提出。

构建社会主义和谐社会的基本内容是:一要建立起人与人之间互相尊重、互相信任的社会关系;二要全体人民各尽所能、各得其所、和谐相处;三要和谐兴国、和谐创业、和谐安邦。构建社会主义和谐社会,是我们党全心全意为人民服务的根本宗旨所决定的,它既体现了广大人民群众“最近目的和利益”,也体现了人民群众的“未来”利益。

和谐社会具有六大特征:民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处。民主法治就是社会主义民主得到充分发扬,依法治国基本方略得到切实落实,各方面积极因素得到广泛调动;公平正义就是社会各方面的利益关系得到妥善协调,人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理,社会公平和正义得到切实维护和实现;诚信友爱就是全社会互帮互助、诚实守信,全体人民平等友爱、融洽相处;充满活力就是能够使一切有利于社会进步的创造愿望得到尊重,创造活动得到支持,创造才能得到发挥,创造成果得到肯定;安定有序就是社会组织机制健全,社会管理完善,社会秩序良好,人民群众安居乐业,社会保持安定团结;人与自然和谐相处就是生产发展,生活富裕,生态良好。

和谐社会的目标包括以下几点:(1)社会主义民主法制更加完善,依法治国基本方略得到全面落实,人民的权益得到切实尊重和保障。就是要发展社会主义民主政治,把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来,不断用法律形式加以完善;使广大人民群众依法参与经济、政治、文化和社会管理;不断完善法律体系,确保司法公正,维护司法权威,切实尊重和

保障人民的经济、政治、文化和社会权益,保护人权和产权。(2)城乡、区域发展差距扩大的趋势逐步扭转,合理有序的收入分配格局基本形成,家庭财产普遍增加,人民过上更加富足的生活;社会就业比较充分,覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立。就是要做到:城乡、区域发展二元结构强化的势头得到扭转,高收入和低收入者比重较小、中等收入者比重不断扩大的“橄榄型”收入分配格局以及确保这个格局的分配秩序逐步形成,按劳分配为主体、多种分配方式并存的社会主义分配制度进一步规范,机会和过程公平的分配秩序使分配结果趋于合理,全体社会成员的人均收入水平普遍提高,走共同富裕的道路取得新的进展,广大人民群众的家庭财产普遍增加。通过经济结构调整和体制创新实现充分就业,在提高城市社会保障水平和统筹层次的基础上,基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系。(3)基本公共服务体系更加完备,政府管理和服务水平有较大提高。就是要做到:政府的公共财政体制框架进一步完善,各级政府的事权和财权更加合理,城乡居民逐步享有均等化的基本公共服务,教育、医疗、就业、社保等公共产品的质量显著提高,符合社会主义市场经济体制要求的政府职能转变有较大进展,政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务水平更适应广大人民群众日益增长的物质文化需要。(4)全民族的思想道德素质、科学文化素质和健康素质明显提高,良好的道德风尚、和谐的人际关系进一步形成。就是要做到:社会主义核心价值观深入人心,爱国、敬业、诚信、友善的道德规范取得广泛共识,九年义务教育得到普及,人民群众的生理健康和心理健康水平明显提高,人人为我、我为人人的社会风气蔚然成风。(5)全社会创造活力显著增强,创新型国家基本建成;社会管理体系更加完善,社会秩序良好。就是要做到:全社会更加团结和睦,公平竞争机制更加完善,现代产权制度进一步健全,全社会的创造能量充分释放,创新成果不断涌现,社会生产力得到不断解放和发展。在整合社会管理资源的基础上,形成政府与市场分工明确、上级政府与基层政府分工合理、各类社会组织服务功能完善的互补型网状结构,更好地适应社会结构转型的需要,不断增强人民群众的方便感和安全感。(6)资源利用效率显著提高,生态环境明显好转。就是要做到:加快转变经济增长方式,全面降低能源和其他资源的消耗水平,以切实解决危害群众健康和影响可持续发展的环境和生态问题为重点,使广大人民群众喝上干净的水、呼吸上新鲜的空气、享用上安全的食物,在建设资源节约型、环境友好型社会方面取得新的进展。

二、和谐社会与民航普遍服务

(一) 和谐社会对实施民航普遍服务的意义

和谐社会的一个目标就是将城乡、区域发展差距扩大的趋势逐步扭转。民航业是带有公共服务性质的交通运输行业,对于一个地区而言,交通便利将促进该地区的对外联系和交往,使得该地区不会被“边缘化”,而民航普遍服务正是基于这点考虑。民航普遍服务是向那些偏远地区或经济不发达地区提供航空服务,使得这些地区能够接入国家航线网络,从而尽量缩小由于交通不便利引起的区域发展的差距。

和谐社会的另一个目标是使基本公共服务体系更加完备,政府管理和服务水平有较大提高。普遍服务虽然与基本公共服务之间有差异,但本质是一样的,都是使基本服务能够惠及全体公民,都是构建社会主义和谐社会的内在要求,使得无论住在哪里的居民都可以能承受的价格,享有较为公平的出行权利,这是增进社会福利的一种方式。

民航普遍服务是和谐社会理念在民航业的重要体现,和谐社会理念也为民航普遍服务提供了指导思想。民航普遍服务就是以建设和谐社会为指导,以维护全体公民的基本出行权益,缩小贫富差距为出发点,以保证航空服务的区域协调发展,构建我国国家航线网络为目标,实现全民享有民航普遍服务,推进服务型政府,全力保障我国公民的基本出行权利。

(二) 民航普遍服务对构建和谐社会的作用

在我国,建立社会普遍服务体系的落脚点是保障人的基本权利,包括生存权、发展权和迁徙自由权等,以维护社会公平,在此基础上,实现社会的和谐发展和全面的现代化。这一体系的建构分成两个层次,最基础的层次是体现人文关怀的“人文普遍服务”,这是一个社会文明程度的象征,也是实现社会和谐和全面现代化的必由之路。当全体公民都能享受到政府提供的人文普遍服务,获得了基本的生存和发展权利时,对物质生活和精神生活就会有更高的追求,也就需要再构建一个以基础服务为主导的“产业普遍服务”体系。这是社会普遍服务的高级层次,让每一个公民都能分享现代化的成果,缩小社会个体和区域差距,并以此为主要途径完成由二元分割社会向城市文明、工业文明的转型。民航业的普遍服务正是社会普遍服务的高级层次——“产业普遍服务”体系中的子系统。

十六大以来,民航贯彻党的重大战略思想及工作部署,提出了建设民航强国奋斗目标和建立新一代民用航空运输系统的构想,是推动民航迈进科学发展轨道,更好地服从服务于国家经济社会发展的行业总体发展战略。目前,从运输总量看,我国民航已成为全球仅次于美国的第二大航空运输系统,对国家经济建设和改革开放、社会发展和人民生活水平的影响日益加深。如何努力推动民航发展由量的积累到质的提高的转变,建立新一代航空运输系统,进而实现民航强国目标是民航业亟待解决的问题,其中一条主要路径就是实施民航普遍服务。民航普遍服务的目标是维护全体公民的基本权益,缩小贫富差距,使得全体公民无论居住在本国的任何地方都能获得某种能够满足基本生活需求和服务。民航普遍服务也是将效率与公平结合起来,使边远地区和经济不发达地区的公民也能享受到出行的权利,促进民航业发展方式的转变,不单单是以效益为中心,同时,促进了区域协调发展(城乡协调发展,中西部地区的协调发展),实现了社会公平公正,缩小贫富差距,维护全体公民的出行权益。因此,民航普遍服务的思想契合中共中央提出的推动科学发展、促进社会和谐的要求,是全面建设小康社会的路径之一。