

民航论丛

Collection of Civil Aviation Studies



第**2**辑

(2012)

中国航空运输协会 编

中国民航出版社

F562

11

V2

014030541

民航论丛

Collection of Civil Aviation Studies



第②辑

(2012)

中国航空运输协会 编



北航

C1717306

中国民航出版社

F562
11
V2

图书在版编目 (CIP) 数据

民航论丛. 第2辑/中国航空运输协会编著. —北京: 中国民航出版社, 2014. 1
ISBN 978-7-5128-0164-6

I. ①民… II. ①中… III. ①民用航空-中国-文集
IV. ①F562-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 011192 号

责任编辑: 马瑞 韩景峰

民航论丛 (第2辑)
中国航空运输协会 编

出版 中国民航出版社
地址 北京市朝阳区光熙门北里甲 31 号楼 (100028)
排版 中国民航出版社照排室
印刷 北京华联印刷有限公司
发行 中国民航出版社 (010) 64297307 64290477
开本 787×960 1/16
印张 24.5
字数 304 千字
版本 2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-5128-0164-6
定价 56.00 元

(如有印装错误, 本社负责调换)

前 言

理论来源于实践，又指导实践。经过 60 多年的发展，中国民航已经成为世界第二大航空运输系统。要在新的历史起点上把中国民航业继续推向前进，就需要对丰富生动的民航实践加以理论总结，并根据民航发展面临的新形势，经济社会发展提出的新要求，行业发展的新情况新问题，以深刻的分析、创新的思维、前瞻的判断，为民航发展提供有力的理论支持。

近年来，中国民航局党组以中国特色社会主义理论为指导，解放思想，锐意创新，深刻总结新时期民航发展实践，顺应世界民航发展大势，提出了一系列推进民航科学发展的新观点、新论断，集中体现在持续安全理念和民航强国战略构想中，对民航业的战略地位和发展规律有了更加深刻的认识。全行业围绕科学发展、持续安全、深化改革、企业管理、文化建设等，进行了积极探索和深入研讨，形成了丰硕的理论成果。把这些成果汇集起来，不仅可以指导实践，而且可以在已有的基础上不断深化，丰富民航发展理论，这无疑是一件非常有意义的事情。

正是基于这种认识，中国航空运输协会联合中国民航报社中国民航出版社、中国民航科学技术研究院、中国民航管理干部学院等单位，共同编辑出版《民航论丛》（以下简称《论丛》）。《论丛》为年度出版物，每年出版一辑。以思想性、理论性和创新性为编辑原则，重点选编本年度《中国民航报》、《中国民用航空》、《民航管理》等行业报刊和有关社会报刊刊载的民航理论学术类和工作研

究类文章，同时选编民航机关和企事业单位领导有代表性的讲话和其他重要文献。

《论丛》根据当年选编文章的内容，适当加以分类。由于 2011、2012 两个年度的文章选编工作同时进行，这两辑所选文章均根据文章内容和年度工作重点做了混编，即同一栏目下的文章既有 2011 年发表的，也有 2012 年发表的。

第二辑设五个栏目，分别是发展战略篇、运行质量篇、基础保障篇、科技人才篇和绿色民航篇，总共收录了 40 篇文章。

发展战略篇主要围绕如何落实《国务院关于促进民航业发展的若干意见》收录文章；运行质量篇收录如何治理航班延误问题及如何提高民航服务水平方面的文章；基础保障篇收录文章的范围比较广泛，有机场规划、经营管理和改革方面的文章，也有关于空域使用问题的探讨、应急处置的研究、法律修改及财务保障方面的文章；科技教育篇收录了两篇如何落实《若干意见》关于人才科教意见的文章，其他文章则主要集中在对飞行员这一民航关键队伍建设和管理方面的探讨；绿色民航篇主要是关于民航碳排放问题的调研和探讨。

为不断提高民航理论研究水平，推进民航强国战略目标的实施，衷心希望大家对这项工作给予大力关心和支持，踊跃提供稿件，对编选工作提供宝贵意见，使《论丛》的编辑工作水平不断提高，成为汇集、宣传、利用民航理论成果的一个重要载体。

愿民航实践之树长青，理论之花盛开！

《民航论丛》编委会

2014 年 1 月 20 日

《民航论丛》编委会

- | | | |
|-----|-----|-------------------------|
| 主 任 | 李 军 | 中国航空运输协会理事长 |
| 副主任 | 吴桐水 | 中国航空运输协会副理事长 |
| | 马松伟 | 中国民航报社出版社副社长、
出版社总编辑 |
| | 刘树国 | 中国民航报社出版社副社长、
报社总编辑 |
| 委 员 | 柴海波 | 中国航空运输协会副秘书长 |
| | 姚祖梁 | 中国民航出版社编辑部主任 |
| | 乔建民 | 《民航管理》杂志社长 |
| | 陈爱刚 | 《民航管理》杂志总编 |
| | 苏 宁 | 《中国民用航空》杂志主编 |
| | 严 宽 | 《中国民航报》新闻专刊部主任 |

《民航论丛》编辑部

- | | | | |
|-----|-----|-----|-----|
| 主 任 | 柴海波 | | |
| 副主任 | 姚祖梁 | 李 韧 | |
| 成 员 | 祝明皎 | 冯金平 | 韩景峰 |
| | 程 婕 | 赵叶琼 | 牟方旗 |

目 录

发展战略篇

加快形成民航业发展整体合力	李家祥 (3)
发挥临空产业体系的辐射力量	周来振 (18)
全面提升机场发展品质	董志毅 (26)
在推进民航强国建设中实施基本航空服务	刘雪松 (32)
民航业发展政策框架设计	邹建新 (43)
我国民航法修改的几个关键问题	赵劲松 (52)

运行质量篇

以新视角提供新服务	马须伦 (61)
改革空域管理缓解航班延误	袁冬霖 (72)
航班延误情况下服务不延误问题研究 李勇 冯静 朱敏 杨小菊 姚洁 邹建军	(79)
航班延误治理问题建议	张春枝 (93)
科学界定航班延误原因是治理的基础	吴淑华 (101)
机场治理航班延误的策略研究	邓松武 (108)
航空公司应对大面积航班延误的策略	邱红平 (114)

民航监管机构处置大面积航班延误的经验	马 新 (126)
建立“黑名单”的法与理	张昭辉 (131)
航班延误补偿标准研究	王 旭 (137)

基础保障篇

提高空域使用效率 确保飞行安全顺畅	王利亚 (153)
美国下一代航空运输系统对我们的启示	吴成昌 (159)
做好民航空管应急工作的思考	丁长峰 (165)
对民用机场布局的思考	熊朝 关羽 (171)
中国枢纽机场发展展望	施少华 (181)
破解支线机场发展困境的思考	侯庆平 (187)
如何给力“大支线、小干线”机场	张世元 (203)
新竞争环境下的民用机场管理变革策略	徐向东 (210)
民航应急救援现场指挥中心建立与运行	杨荣盛 潘卫军 孔金凤 (244)
以政策整合与保障能力建设为重点创新民航财务管理	才 晴 (258)

科技人才篇

在建设民航强国中发挥科技人员的独特作用	姚津津 鱼海洋 (267)
民航飞行员非技术技能的特点	郑孝雍 罗晓利 李明亮 (272)
飞行员资质必须 $\geq$ 岗位需求	刘清贵 (281)
民航飞行员有序流动问题初探	郑 伟 (291)

从心理学角度激励飞行员落实安全责任 何 吼 (298)

绿色民航篇

以绿色航空低碳飞行助推动航空运输业可持续发展..... 魏振中 (307)

中国航空公司致力节能减排 柴海波 杨芳 (314)

欧盟将民航纳入欧盟排放交易体系的相关因素分析
..... 马湘山 周剑 (323)

欧盟排放交易体系对我国航空公司竞争力的影响
..... 赵凤彩 闫娟 (333)

警惕欧盟利用排放交易全球扩张 林 鹏 (341)

低碳时代的航空业发展 张辉 王政元 (347)

用好临时航线发展绿色民航 张 莹 (354)

生物航油的发展和挑战 罗群 王惠 (359)

我国航空运输业噪声治理现状及政策建议 陈 林 (367)

发展战略篇

加快形成民航业发展整体合力

李家祥

去年2月初开始，民航局全力配合开展《国务院关于促进民航业发展的若干意见》的起草工作，在行业内外深入开展调研，广泛征求包括国家27个部门在内的各方面意见。今年7月8日，《若干意见》正式出台。这是新中国成立以来，国务院出台的第一部全面指导民航业发展的重要文件，是民航业发展史上的一个重要里程碑。

一、《若干意见》出台标志着发展民航业上升为国家战略

中央始终高度重视加强基础产业建设，加快发展综合交通运输体系。民航业是国民经济的重要基础产业，是综合交通运输体系的有机组成部分，其发达程度对内反映了一个国家（地区）的现代化水平、经济结构和开放水平等状况，对外则是衡量国家、地区经济竞争力的重要指标。《若干意见》开篇即明确“民航业是我国经济社会发展重要的战略产业”，标志着发展民航业上升为国家战略，建设民航强国战略构想纳入到国家战略体系。这充分体现了党和国家对民航业发展的高度重视。这对统一全社会的认识，凝聚业内外的力量，改善行业内外发展环境，加快形成民航业发展合力，具有重大的现实意义和深远的历史意义。这对改革创新，破解民航发展

难题，加快推动民航强国战略的实施，必将起到巨大的推动作用。

（一）《若干意见》出台是我国民航业发展新的历史起点

任何产业都有一个生成、成长、成熟和衰退的演变过程。从建国初期到上世纪末，经历了漫长的行业生成和成长过程，我国民航业形成了一定的发展规模，但服务社会、推动经济发展的作用相对还比较弱。民航业进入成熟期的重要标志是，在服务我国整体经济社会发展战略中，不仅能够更好地发挥主动作用，而且能够成为战略性先导性产业。

改革开放 30 多年来，伴随着我国经济社会的发展，民航年均增长 17.3%，远远高于其他交通运输方式。我国已成为仅次于美国的全球第二大航空运输系统。2011 年，民航运送旅客 2.9 亿人、货邮 552 万吨；首都机场客运量稳居全球第二，浦东机场货运量稳居全球第三，旅客吞吐量超过 1000 万人次的机场达 21 个。目前，民航有从业人员 120 多万人，客货航空公司 46 家，机场 182 个，通用航空企业 134 家，民航飞机 3098 架，其中客货运输飞机 1853 架。与此同时，民航业在国民经济和社会发展中的战略作用日益凸显，服务社会公众的能力显著增强，航空安全处于世界先进水平。

我国民航业发展已站在新的历史起点上。我们应该看到，我国是发展中大国，疆域辽阔、人口众多、经济规模大，正处在工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的阶段，民航业发展的潜力巨大。当前和今后一个时期，是全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期，民航业发展必将迎来新的历史机遇期。《若干意见》的出台，将进一步促进民航业又好又快发展。

（二）《若干意见》出台意味着民航业的战略地位作用更加凸显

不同交通运输方式的演变过程，与人类文明、社会进步、经济

发展、科技创新有着密切的互动关系。从世界范围看，航空运输已成为继海洋运输、内河运输、铁路运输、公路运输之后，驱动经济社会发展的第五个冲击波。同样在中国，上世纪80年代，人们讲要致富先修路！现在是，要开放修机场，要想强上民航！这是因为，在经济全球化背景下，航空运输适应了国际贸易距离长、范围广、时效强等要求，因而成为经济发展的驱动力，是现代化国际经济中心城市迅速崛起的重要依托。

事实上，城市的发展走向与交通运输方式密切相关。如今，人类发展已进入城市化阶段，交通运输方式进入航空运输时代。去年2月26日，《华尔街日报》刊登题为“航空大都市，全球城市的未来”的文章，被各国媒体广为转载，影响比较大。这篇文章摘自一本专著——《航空大都市：我们未来的生活方式》。这本专著以许多知名的国际化大都市发展案例作为佐证，详细论述了以机场为中心的未来城市发展新模式。我国民航业的快速发展，也将进一步促进我国由城镇化向城市化方向发展。

不仅如此，民航在政治、社会、军事、外交、文化等领域，也发挥着十分重要的战略作用。许多国家（地区）把民航定位为战略性新兴产业，把发展民航业上升为国家（地区）战略，使之成为在全球化过程中获取利益的有力工具。《若干意见》的出台，是中央着眼于经济社会发展全局，对促进民航业发展所作出的战略部署，意味着民航业的战略地位作用更加凸显。

（三）《若干意见》出台有利于形成民航业发展的整体合力

这些年来，各级政府越来越重视民航业，许多地方政府将发展民航业作为加快转变经济发展方式、调整经济结构的重要抓手，发展现代服务业和新兴产业的平台。但我们也要看到，站在服务国家经济社会发展总体战略的全局高度，从世界民航发展的基本规律

看，当前和今后较长时期，我国民航业发展仍主要存在以下五对基本矛盾：一是社会需求巨大与关键资源不足的矛盾，二是行业快速发展与安全基础不牢的矛盾，三是战略地位凸显与体制机制不顺的矛盾，四是国际航空运输自由化与整体竞争力不强的矛盾，五是行业可持续发展与创新能力不强的矛盾。这五对基本矛盾，集中表现为内涵做强与外延做大的矛盾。

与此同时，我国民航业还面临着以下四方面的结构问题：一是东中西部民航业发展不平衡，亟待提升支线航空对区域社会经济发展的促进作用；二是民航业与其他交通运输方式联动发展不足，亟待建设以机场为中心的现代综合交通运输体系；三是民航企业不同运营模式和分工合作格局尚未形成，亟待提升大网络型客货航空公司和大型国际客货枢纽机场对全行业整体发展和综合竞争实力的带动作用；四是通用航空滞后于运输航空发展，亟待满足现代社会经济对通用航空快速增长的各种需求。这四方面的结构问题，集中表现为民航业发展还不能进一步满足我国社会经济总体战略发展要求。

相比其他交通运输方式，民航业发展涉及诸多领域，许多工作需要相关部门支持和参与。同时，民航业集技术密集、资金密集和高风险于一体，具有天然的国际性、准军事性，行业系统性极强，安全生产运行要求高。《若干意见》出台，有利于营造良好的内外部环境，形成民航业发展的整体合力。

二、《若干意见》提出了民航业发展的总体要求和主要任务

《若干意见》是指导当前和今后一个时期我国民航业发展的纲领性文件。我们必须准确领会、深刻理解其丰富内涵和精神实质，

将《若干意见》的要求变为我们自觉的行动。

（一）总体要求明确，具有指导性

《若干意见》指出，要以邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，以转变发展方式为主线，以改革创新为动力，遵循航空经济发展规律，坚持率先发展、安全发展和可持续发展，提升发展质量，增强国际竞争力，努力满足经济社会发展和人民群众出行需要。

《若干意见》提出了促进民航业发展必须坚持的五条基本原则：以人为本、安全第一；统筹兼顾、协调发展；主动适应、适度超前；解放思想、改革创新；调整结构、扩容增效。

第一，“安全第一”是发展的前提。过去相当长一段时期，我们抓安全习惯于“运动”式、“整顿”式、“阶段”式的方式。2008年，民航局党组总结新中国民航安全管理的实践经验，提出了“持续安全”理念，意在实现安全管理的常态化、长效性，这在《若干意见》中也得到充分肯定。确保航空安全是民航工作的永恒主题，是民航发展的基础和前提条件。坚持“以人为本、安全第一”，民航必须始终将公众的生命财产安全放在第一位，正确处理好安全与发展、安全与效益的关系。

第二，转变发展方式是发展的主线。过去，民航业总体上走的是外延扩张的道路，这种发展方式难以为继。我们必须改变粗放型发展模式，实施集约化和便捷化的发展，提高资源使用效率，不断提升发展质量。民航基础设施建设要主动适应国家经济社会发展要求，适度超前，扩容增效，提高服务保障能力。

第三，改革创新是发展的动力。民航在发展过程中遇到了不少矛盾和问题，一些矛盾和问题将继续存在，新形势下还可能出现新的矛盾和问题。解决这些新旧矛盾和问题，需要我们不断解放思

想，与时俱进，改革创新，破除体制机制障碍，促进民航业又好又快发展。

第四，统筹兼顾是发展的手段。民航产业链较长，涉及面较广，其发展涉及与军航、其他运输方式、关联产业以及与国家其他部门、地方政府之间的关系，要统筹兼顾好这些关系，形成支撑民航发展的有利氛围。

第五，建设民航强国战略是发展的统领。坚持走大众化、全球化发展道路，使社会大众能够普遍享受到便捷、经济的航空服务，努力提高我国民航的国际竞争力和影响力，形成对国家战略的有力支撑。

（二）目标任务具体，具有挑战性

《若干意见》明确提出了民航的发展目标：到2020年，我国民航年运输总周转量达到1700亿吨公里，全国人均乘机次数达到0.5次。服务质量明显提高，安全水平稳居世界前列，运输航空百万小时重大事故率不超过0.15，航班正常率提高到80%以上。国际竞争力和影响力明显提升，可持续发展能力明显增强，服务领域明显扩大，通用航空实现规模化发展。经济社会效益更加显著，航空服务覆盖全国89%的人口。初步形成安全、便捷、高效、绿色的现代化民用航空体系。

《若干意见》提出的发展目标有四个鲜明的特点：一是阶段性特征。《若干意见》将发展目标定到2020年，恰好是两个五年规划的时间，也是建设民航强国打基础的阶段，为民航制定中长期发展规划确定了方向和目标。二是一般性工作与重点任务相结合。《若干意见》指出了民航需要常抓不懈的工作，即安全保障、满意服务、便捷运输、高效运行等，同时也明确了民航需要发展和建设的重点领域，如空域资源、基础设施建设、国际竞争力以及通用航空