

以改革总揽全局， 努力推进民航事业 持续快速健康发展

To Highlight Reforms in Every Aspect and Endeavour to Promote Sustained, Fast and Healthy Development of Civil Aviation

中国民航总局局长 刘剑锋

(2002年2月5日)

同志们：

这次会议的主要任务是，以党的十五大精神为指导，认真贯彻江总书记“七一”重要讲话和党的十五届四中、五中、六中全会精神，按照中央经济工作会议要求，总结去年的民航工作，分析当前形势，贯彻经国务院第121次总理办公会议讨论通过的民航体制改革方案，动员干部职工以改革总揽全局，做好今年各项工作，实现我国民航深化改革和战略性结构调整的重大突破，推动全行业持续快速健康发展。

2001年是我国实施“十五”计划和现代化第三步战略部署取得良好开局的一年，民航发展的情况总体上是健康的。广大干部职工认真贯彻落实党中央、国务院关于做好民航工作的重要指示，与时俱进，齐心协力，克服世界经济增长放缓和“9·11”事件带来的安全、效益等方面的困难，各项工作取得较好成绩。

实现了运输飞行和空防安全年的目标。

全行业认真贯彻国务院关于加强安全工作的一系列重要指示精神，坚持“安全第一，预防为主”的方针，以规范化科学化管理为主线，严字当头，全面落实安全生产责任制，建立健全新的安全管理体系，强化法规、标准建设，加强了对通用航空的管理，顺利进行了民用机场高度表拨正程序和过渡高度层改革，正式启用了三亚管制责任区。“9·11”事件发生后，全行业迅速采取紧急措施，加强空防安全管



理，保证了飞行和空防安全，并圆满完成了国家领导人出访和上海APEC会议期间的专机保障任务。在干部职工的努力下，去年全行业没有发生运输、通用航空飞行事故和空防安全事故以及重大航空地面事故。事故征候103起；事故征候万时率0.57，万架次率0.65，同比分别下降0.03和0.02个百分点。南方、厦门、新华航空公司和飞行学院分别获得金鹏、金鹰、金雁、金鸡航空安全杯。特别要指出的是，到现在为止，我们实现了运输飞行19个月无事故，是1990年以来第二个较长的安全周期。

生产效益稳步增长。去年，民航广大干部职工继续贯彻落实民航总局提高经济效益的8条措施，控制运力增长见到成效，规范运价提高了国内客运收入水平，加强

企业内部管理降低了经营成本，行业生产增长和经济效益都取得一定成绩。全行业完成运输总周转量141.2亿吨公里，同比增长10.3%；旅客运输量7524.3万人，同比增长10.9%；货邮运输量171万吨，同比增长6.6%。在各种不利因素增加的情况下，做到了收支平衡，略有盈余，全行业实现利润6.9亿元。其中国航、西南航、北航、新华航扭亏为盈，东航、南航、中航浙江公司和上航、厦航、深航、海航继续盈利。尤其是国航，新班子到任一年，积极开拓市场，狠抓运输收入，强化成本管理，转换经营机制，实现了当年盈利，扭转了连亏三年的被动局面。

改革开放进入新阶段。总局党委认真贯彻去年3月28日第97次总理办公会议精神，稳步推进各项改革。直属航空运输和服务保障企业拟定了重组方案和具体实施方案。拟组建的三大航空集团公司内的航线、航班、机队、销售等方面的整合和重新配置工作已经开始。云南、新疆民航的改革分立工作已经完成并挂牌运行。集中统一管理的空管体制改革基本完成。另外，东航完成了对长城航空公司的吸收合并，海南航完成了与新华、山西航空公司的联合重组。总局机关积极改革行政审批制度，取消了77个审批项目。不断扩大对外开放，分别与伊朗和突尼斯重签或草签了民航协定；与俄罗斯、加拿大、塞浦路斯和墨西哥等国磋商修订已草签的协定文本。鼓励支持外商投资，审批了7个中外合资合作项目，投资总额1.25亿美元。

基础设施建设进展顺利。全行业完成固定资产投资150亿元,其中地方投资36亿元。为确保建设项目的顺利完成,有关部门积极筹措资金,加强预算管理和项目管理。在26个重点建设项目中,成都双流机场航站区扩建、首都机场东西跑道联络道、京广航路雷达管制工程等9个项目已验收投产;西安咸阳、宁波栎社机场航站区扩建等4个续建工程进展顺利;广州新白云机场等13个新建项目陆续开工。西部地区计划新建和改扩建的机场项目前期工作已全面展开。

法制与科教工作取得新成果。启动了《中国民用航空法》的修改工作,颁布了《中国民用航空总局关于修订〈中国民用航空空中交通管理规则〉的决定》等6部行业规章,签署了《移动设备国际利益公约》和《关于航空器设备特定问题的议定书》草案。加强执法队伍建设,对民航各类执法人员资格进行了全面清理和规范。科研工作成效明显,民航学院、北京飞机维修公司等单位承担的《民航发动机可靠性分析》荣获国家科技进步二等奖,西南航空公司《航空安全监察管理信息系统》等22个项目荣获民航科技进步奖。全面启动了民航科技工作的131工程。完成了全球分销系统(GDS)框架建设目标。改革民航院校内部体制,深化教学改革,加强师资队伍建设和后勤社会化改革取得较大进展。

党的建设和思想政治工作、廉政建设得到增强。各级党委注重加强领导班子的思想建设,深入学习江总书记“七·一”讲话和“三个代表”重要思想,提高了领导干部的整体素质。总局党委认真贯彻十五届六中全会精神,制定下发了《民航总局党委关于加强和改进党的作风建设的意见》和《关于加强和改进民航总局机关作风建设的意见》,促进了领导干部和机关作风的转变。调查研究工作得到明显加强,总局领导和各司局都较好地完成了年初确定的调研课题,增强了决策的科学性和预见性。重视领导班子组织建设,调整配备了74个司局级领导班子。进一步改革人事管理制度,创造良好的用人环境。继续加强干部培训工作,制定下发《民航教育培训“十五”计划》。深入开展创建精品

服务样板活动,有13个单位达标,有力地促进了服务质量的提高。工会、共青团组织分别举办了“安康杯”竞赛、青年技术比武等形式多样的活动,有力配合了中心工作。重视和做好老干部工作,使他们安享晚年。全面推进党风廉政建设和反腐败工作,领导干部廉洁自律意识不断增强。抓紧大、要案的初核调查,成功突破了原云南航空公司总经理李长信受贿等重大案件。此外,对95名人员实施了党纪政纪处分。继续做好“法轮功”痴迷者教育转化及巩固工作。

在充分肯定成绩的同时,我们要保持清醒的头脑,用一分为二的观点,看到工作中存在的主要问题。一是安全基础不牢,人为因素造成的事故征候呈上升趋势,而且性质严重。二是效益形势仍不容乐观,宏观调控措施没有及时到位,市场监管缺乏有效机制,效果不理想。三是企业转换经营机制滞后,人事、劳动、分配三项制度改革推进较慢。四是解放思想、转变观念的工作还要进一步加强,以适应深化改革的要求。这些问题不同程度地制约了民航的发展,必须在今年的工作中着重加以解决。

今年,我们党将召开第16次全国代表大会。这是全党、全国人民政治生活中的一件大事。今年又是我国加入世贸组织的第一年,各行各业都在应对挑战,寻求机遇。民航的发展同样有机遇,但也面临不少困难。美国“9·11”恐怖袭击事件给世界政治经济造成的深刻影响正逐步显现出来,国际政治经济中一些不确定因素使形势变得更加复杂。从去年下半年开始,欧美以及日本经济相继出现衰退,并在一个时期内持续低迷。由于这次经济不景气是全球性的,我国经济将面临更大、更多的困难,甚至比亚洲金融危机时还要严重,主要表现在外部经济环境偏紧,外贸出口难度增大。民航的发展也面临着更大的挑战。“9·11”事件使民航直接成为恐怖分子攻击的目标或攻击重要目标的武器,空防安全形势复杂,安全压力增大。民航行业国际化的特点,使世界经济的变化对民航效益的影响更直接、更严重。今年,民航改革已进入实施阶段。这次改革范围广、影响大,容易引起干部职工思想动荡。

做好今年各项工作的困难不可低估。当然,我们也要看到有利因素。经过改革开放20多年的努力,我国已经具备了抗御风险,克服困难的坚实基础。国内经济形势总体向好的方面发展,中央继续实行扩大内需的方针,国内公众消费信心指数增加,航空运输市场平稳发展,社会公众对确保航空安全重要性的认可程度增加,为我们做好工作提供了较好的条件。总之,纵观大势,困难与希望并存,挑战与机遇同在。能否抓住机遇,加快发展,关键是我们自己能否把握大局,发挥优势,脚踏实地地把民航今年的工作做好。

根据去年11月召开的中央经济工作会议的部署,从实际出发,今年民航工作的总体要求是,以邓小平理论和党的十五大精神为指导,进一步贯彻落实江泽民同志“七·一”重要讲话和党的十五届四中、五中、六中全会及中央经济工作会议精神,按照“三个代表”的要求,以改革总揽全局,加快民航管理体制改革的“安全第一、预防为主”的方针,严格实施规范化科学化管理,确保航空安全,狠抓宏观调控和市场监管,不断提高生产增长质量和效益,加强党的作风建设、思想政治工作和党风廉政建设,以优异成绩迎接党的十六大召开。

今年是民航由计划经济体制转向社会主义市场经济体制的关键一年,任务十分艰巨,困难一定很多。我们一定要认清形势,结合民航的实际,坚决贯彻中央提出的“统一思想、坚定信心,沉着应对、趋利避害,转变作风、扎实工作”的方针,努力完成各项任务。

一、实现运输飞行和空防安全年,创造更长的安全周期

当前,航空安全已经成为国际民航发展和确保国家稳定的重大问题,也是民航改革能否顺利进行的先决条件。我们要继续坚定不移地坚持“安全第一、预防为主”的方针,努力实现新的运输飞行和空防安全年,创造更长的安全周期,为改革和发展提供良好的环境。

(一)从实践“三个代表”重要思想、维护国家安全的高度,充分认识民航安全工作的极端重要性、长期性和复杂性

确保航空安全是民航实践“三个代表”重要思想的具体体现,也是维护国家安全的需要。江总书记在去年12月份召开的中央经济工作会议上,要求全党在复杂多变的国际形势下,必须以“稳定、安全、灵活、多元”为思路来筹划我们的工作,把安全提高到了大政方针和战略决策的高度,我们应当深刻领会,认真贯彻。作为国民经济的重要部门,航空安全与国家经济、政治、军事安全息息相关。从一定意义上说,航空安全是国家安全的重要组成部分,没有航空安全就难以保证国家整体安全。安全事关全局,责任重于泰山。随着我国现代化建设的推进和国际政治经济形势的变化,航空安全的极端重要性和复杂性将愈发凸现。我们一定要进一步提高认识,增强使命感和责任感,采取有力措施,把民航的安全工作提高到新水平。

(二)加大治本力度,提高安全管理水平

到这个月为止,我们实现了运输飞行19个月无事故。创造这一成绩十分不易。但是,安全周期越长,取得的成绩越大,巩固和持续发展的难度也越大。同时,我们还要看到,随着民航体制改革逐步深入,安全管理将面临着新的情况、新的问题,必须要在继承的基础上不断创新,加大治本的力度,才能从根本上提高安全管理的水平。要努力提高规范化科学化管理水平。运输航空公司的运行合格审定已完成,但不能一劳永逸,必须真正贯彻到企业运行管理的全过程。总局、地区管理局要把工作重点转移到持续监督检查上来,尽快制定一套完整的监督检查规章,对航空公司实行定期或不定期的检查。要坚持依法管理安全,根据民航体制改革后的新特点,加快管理方式方法的转变,强化政府对全行业安全工作的控制和监督,提高安全状态的可控性和可预测性,使我们对安全工作能够真正做到心中有数,胸有成竹。要继续坚持安全责任制。政企分开后,企业将与政府脱钩。但无论什么管理体制,安全管理、安全责任不能脱钩。在按照现代企业制度要求建立起来的新的企业管理机构中,安全责任必须有位、到位。要毫不动摇地坚持严格管理,严字当头是安全管理的真谛。管而不严,等于不管。多

年来,我们在实践中积累了一整套严格管理的办法,很管用,也很有效,必须继承下来,坚持下去。当然,安全管理也要创新。要立足于新的民航管理体制,把这些行之有效的办法加以总结、归纳、提高,以法规规章的形式固定下来,使严格管理也有章可循,严之有据。

(三)确保空防安全万无一失

当前,民航面临着恐怖主义的威胁。在国内,“藏独”、“东突”等民族分裂势力、邪教“法轮功”以及其他犯罪分子伺机破坏,发生带有政治性、恐怖性劫机事件的可能性进一步增加,这是民航空防安全的新特点。我们一定要认清形势,明确任务,确保空防安全。要加强空防力量。我国已决定成立空中人民警察队伍,依法提高反恐恐怖劫机的力度。要加强机场隔离区、控制区的管理。严格安全检查,所有进入候机楼隔离区的人员及携带的物品一律进行安全检查;规范要客免检和礼遇范围;要配备包括爆炸物探测仪器在内的安全检查设备,更新机场特别是西部中小机场的安检设备。货运安全管理问题多,隐患大,要严格安全检查,推行“管制代理人制度”。要克服侥幸心理,做好驾驶舱门加固工作。加强内部人员的法制教育,凡参与偷渡、运毒等违法犯罪活动或监守自盗的,一经发现坚决清除出民航队伍。认真抓好国家处置劫机事件领导小组办公室的建设,制定规范的工作制度,完善处置劫机预案。

二、进一步加强管理,巩固和发展扭亏为盈的成果

2002年,民航生产效益的预期目标是,全行业完成运输总周转量155亿吨公里,同比增长9.8%;旅客运输量8300万人,同比增长10.3%;货邮运输量185万吨,同比增长8.2%。全行业争取实现利润10-12亿元。今年,民航发展的外部经济环境不利因素增加,提高经济效益的工作面临更加复杂多变的形势和更大的困难。我们绝不能因为体制要改,隶属关系要变,就放松管理。恰恰相反,各级领导一定要以对国家、企业和职工负责的高度责任心,坚持以提高经济效益为中心,巩固和发展扭亏为盈的成果。

(一)适应深化民航体制改革的需要,真正树立市场意识

民航管理体制改革的改革重组后,将与民航总局脱钩,成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的市场主体。但是,许多同志对民航走向市场的深刻意义至今认识不足,无论是思想认识还是经营方式上,都还较多地停留在过去计划经济的框框里。因此,要适应政企分开后的形势,必须真正树立市场意识。从政府方面看,要加快转变职能,改变管理经济理念和方式,以市场为导向,按照社会主义市场经济的要求和世贸组织的原则重新定位。政府不再像现在这样管理企业,而是以维护国家利益、为企业创造公平的竞争环境、保护消费者的利益为主要职能,采取符合市场经济和世贸组织原则的方式和手段实施宏观调控,充分发挥市场的资源配置中的基础性作用,在运力管理、市场准入、竞争方式、航权分配、航班增减、运价管理、销售代理等方面,以法规规章、经济杠杆和必要的行政手段进行管理,不断提高在市场经济条件下驾驭行业有序发展的能力和水平。从企业方面看,要转换机制,改变经营理念和方式,坚持以效益为中心,积极、有效地参与市场竞争。坦率地讲,我们现在有些企业还不是真正的市场主体,企业行业也不是真正的市场行为。“9.11”事件后,面对效益严重滑坡,国际上航空公司纷纷采取减少运力、压缩航班、调整航线、裁减人员等措施,有些是我们近几年反复提出和要求的。但是,在市场、效益的压力下,他们能够主动减飞机、减航班、减人员,而我们的企业不仅不愿意减,反而一再扩大企业规模,一味打价格战。究竟哪一种才是真正的、理性的、有效益的市场行为,很值得我们企业的领导深思。大家看看前一时期的市场,价格战打得连本钱都不要了,还算是经营吗?企业的本质是获得利润,你连利润都不要,就无法自我发展,更无法立足于市场。国有资产在你手里不仅不能增值,而且一亏数亿元,是没有办法向国家、企业和职工交待的。这种不顾成本乱打折、乱扩张的行为,实际上是在体制转轨中的扭曲行为,是计划经济“大锅饭”弊端的表现。市场经济必然产生竞争,但

全国民航工作会议



竞争不等于就是单纯机票打折。成熟的企业的一切行为,包括价格折扣,都是围绕取得最大利润确定的,因此更多的是依靠非价格因素的竞争取胜,包括降低成本、改进服务、提高效益,而决不是仅靠价格竞争,更不能以亏损为代价参与竞争。对待发展我们也要有效益观念。企业要发展,要扩大规模,但必须建立在有效益的基础之上,必须是实实在在的发展。市场份额必须产生效益,没有效益的市场份额意味着失败。企业脱钩后,将真正面对市场,而市场是无情的。再这样不负责任地乱打折、乱扩张,迟早要被市场淘汰。此外,政企分开后市场也不是没人管了。政府仍然要通过法规规章和经济杠杆,对价格、市场实施管理和调控,而且更加规范、更加严格,使航空运输市场成为一个理性、有序、公平的市场,这样于国家、于企业、于消费者都有利。

(二)加强宏观调控和市场监管,创造有序竞争的经营环境

要按照中央关于扩大内需的工作方针,以我国加入世贸组织为契机,大力开拓市场,合理配置资源,促进效益稳步增长。一是继续抓好国内客运市场,特别是春节、“五·一”、“十·一”三个黄金周,积极组织加班、包机飞行,提高经济收入;重视市场调研工作,努力开发新的航空运输产品;加强市场运行分析工作,根据市场变化情况适时调整营销策略,销售窗口

前移,做好常旅客及常客单位的服务工作,提高服务质量;鼓励利用现有的计算机网络技术,大力推广电子客票,扩大航空公司的直销范围。二是加大国际航线营销力度。航空公司要认真分析市场需求变化的趋势,在巩固发展东亚和东南亚航线的同时,加大欧美市场的营销力度,尤其是要争取和巩固高品质的旅客,结合航空公司的改革重组,通过航权置换、联营等形式,优化整合国际航线,逐步减少多家飞一点的航线,形成统一的对外竞争局面。对空占航线航班而不飞的要收回经营权,交由其他航空公司经营。根据我国对外往来范围的扩大和出口贸易多元化战略,在巩固现有航线的基础上,积极开拓新航线、新市场,提高整体经营效益。三是大力发展航空货运。鼓励航空公司按照市场要求,采取多种形式联合,科学地整合货运运力和航线资源,形成有效规模,增强国际竞争力。积极与地方政府合作,探索建立物流中心的路子,积极、稳妥地参与我国物流业的发展。

加大控制运力的力度,优化航线航班布局。要继续把控制增加飞机作为一件大事来抓,严格控制大中型飞机购买,采取延期交付、出租、退租、转租等办法处理富余飞机。合理调整和安排航线航班。严格控制航线准入和航班安排,航空公司新增国内航班和安排加班或包机飞行必须按照规定程序申报。没有总局运输司的批

准,空管部门不得擅自安排航班时刻,机场也不得接受执行违规经营航班的飞机。要尽快调整经营者过多的航线,形成合理、适度的竞争。加强对支线飞机的管理,严格控制支线飞机的经营范围和经营区域,逐步取消由支线飞机执行的多经停点的航线航班。严格控制航空公司跨区经营支线航班。优化国内航线布局,加快分步实施枢纽航线网络建设计划。从2002年夏秋季起,停止非基地航空公司经营北京、上海、广州三大机场之间的航线航班;从2002年冬季起,停止经营经停三大机场的航线航班。在此基础上,逐步取消省会城市、沿海开放城市和重点旅游城市以外的城市直飞三大机场的航线航班,并相应增加支线航班,为最终形成以枢纽航线为主、城市对航线为辅的航线结构打好基础。

继续规范国内航线票价,整顿销售市场秩序。要坚决打击暗扣销售。暗扣销售直接侵害国家和企业的利益,是一种违法行为,不仅违反国家有关法律,而且还引发腐败现象,性质恶劣。航空公司领导对此要有足够的认识。按照总局有关规定,严格控制本票发放,堵住漏洞。今后凡是发现销售代理出售暗扣机票的,坚决摘牌取消其经营资格;发现航空公司严重违反行业管理规章,滥发本票的,坚决依法处罚。要坚决杜绝散客充团。总局将出台制止散客充团的措施,限制开团体客票的范围。航空公司要加强对销售、值机人员的教育和管理,严格按照总局的规定办。要切实加强包机管理,严格按照规定管理包机和加班飞行。正班航线不允许经营包机,更不允许航空公司将定期航班全部座位包给其他人销售或将整个航线、航班被人买断。空管部门要严格遵守总局有关规定,不准以任何形式经营或变相经营包机。继续整顿销售代理市场。民航销售代理业经过几年的整顿,情况有所好转,但秩序混乱的问题并未根本解决。总局有关部门和管理局要加大监管力度,规范销售代理行为,严厉打击非法销售行为。

(三)转变经营思路,做好机场经济效益工作

要结合自身特点拓展业务。中西部地区机场应利用地域广阔、小机场多、旅客

资源丰富的优势,大力开拓支线运输,逐步建立旅客航空网络。东部沿海机场应在扩大货物运输、增强特色服务上大胆创新。要正确处理与航空公司的关系,在为航空公司提供优质服务中加强相互合作,积极提供信息,大力组织客货源,实现优势互补、资源共享、利益同得。要逐步由经营型向管理型转变。机场内的餐饮、商业、广告等可以采取特许经营、对外招标和承包租赁等形式,引入竞争。要加强机场间的合作和联盟,通过投资、购买、置换股权等资本运作方式,发挥大型机场优势,也要授权经营中小机场,使之尽快扭亏为盈。

(四)加强企业内部管理,大力降低成本

去年,航空公司总体经济效益虽然实现略有盈余,主营业务成本低于生产的增长,但吨公里成本与前年基本持平,管理费用增长过快,经营管理粗放问题仍很突出。企业领导一定要有强烈的成本意识,以成本管理为核心,改善企业经营。各个航空公司结合本公司情况,都要推行“收益管理”的科学做法,提高收益水平。要下决心狠抓源头,控制运力增长,防止运力虚耗带来的固定成本和变动成本增长;禁止乱投资乱拆借,重大的投资项目要进行充分的论证,避免造成重大损失。要建立健全成本管理制度,完善成本费用开支标准、成本分析制度、成本核算办法、财务稽核制度,对各成本项目进行详细的动态分析,打出成本控制点,实行重点控制与全程控制相结合,形成有效持续的管理。继续坚持成本管理责任制,把成本控制责任落实到专人;定期进行成本分析和内部审计,发现问题,及时采取解决措施。要严格按照规定的销售代理费标准支付和核算,禁止净价结算;要采取多种手段提高资金使用率,加强结算资金管理。

三、全面推进民航管理体制改革的

经过多年的准备,去年,在我们上报国务院原则同意的《关于深化民航体制改革总体框架及直属航空运输企业重组方案》的基础上,国家计委分别听取各部委、省市、民航地区管理局以及航空运输、服务保障企业和部分机场的意见,对方案作



了进一步修改、完善。今年1月23日,国务院121次总理办公会议正式通过了这一方案。按照方案要求,今年将全面推开民航管理体制,完成三大航空运输企业集团和三大服务保障企业的改革重组,研究制定民航行政和机场管理体制,并开始实施。我们要努力做好深化改革的各项工作,在今年取得重大阶段性成果。

(一)深化民航改革的指导思想和主要目标

民航改革的指导思想是,以邓小平理论和江泽民总书记“三个代表”重要思想为指导,贯彻党的十五大和十五届四中、五中全会精神,根据中央关于完善社会主义市场经济体制的总体部署,从我国民航的实际出发,坚持市场取向的改革,实现政企分开,打破行政垄断,克服过度分散,规范市场竞争,发挥市场对民航资源配置的基础性作用,建立符合社会主义市场经济要求的新型民航体制,保证飞行安全和运输生产正常进行,更好地促进民航事业的健康发展,为现代化建设和社会公众服务。

民航改革的主要目标是,政企分开,转变职能;资产重组,优化配置;打破垄断,适度竞争;加强监管,保证安全;机场下放,属地管理;提高效益,改善服务。

(二)深化民航改革的主要任务

对总局直属的9家航空公司进行联合重组,实行政企分开,形成3个大型航空集团。以中国国际航空公司为主体,联合中国航空总公司和中国西南航空公司,组建中国航空集团公司,保留中国国际航空公司名称,继续使用中国国际航空公司的标识;以中国东方航空公司为主体,兼并中国西北航空公司,联合中国云南航空公司,组建中国东方航空集团公司,保留中国东方航空股份公司名称,继续使用中国

东方航空集团公司的标识;以中国南方航空集团为主体,联合北方航空公司和新疆航空公司,组建中国南方航空集团公司,保留中国南方航空股份公司的名称,继续使用中国南方航空集团公司的标识。三大航空集团组建后,即与民航总局脱钩。政府鼓励其他航空公司在自愿的基础上,根据现代企业制度的要求,联合重组为新的航空集团公司,或进入三大航空集团,也可以独立自主发展。各拟组建的航空集团要抓紧修改完善具体实施方案,由总局会同国家经贸委报国务院批准后,立即组织实施,尽快挂牌运行。

改组民航服务保障企业。以民航计算机信息中心为主体,将中国航空结算中心整体并入民航计算机信息中心,组成民航信息集团公司。中国航空油料总公司改组为中国航空油料集团公司,主营业务及相关资产重组为集团公司控股、三大航空集团参股的有限责任公司,并吸取国内石油石化企业参股。对中国航空器材进出口总公司实施股份制改造,允许三大航空集团和其他航空公司参股,组建中国航材进出口有限责任公司。

改革民航机场管理体制,实行属地管理。按照政企分开、属地管理的原则,对现有129个民用机场管理体制进行改革。民航总局直接管理的机场下放所在省(区、市)管理,相关资产、负债和人员一并划转;民航总局与地方政府联合管理的民用机场和军民合用机场,属民航总局管理的资产、负债及相关人员,一并划转所在省(区、市)管理。机场下放后,原则上以省(区、市)为单位组建机场管理公司,实行企业化经营。各省(区、市)不再设立民航管理机构。鉴于首都机场的重要地位和特殊性,仍由民航总局管理,但也要实行政企分开,企业化经营。西藏自治区内的民用

机场也由民航总局管理。机场属地管理的原则已定,但机场的改革十分复杂,要有一个过程。有关单位要加快制定具体实施方案,先选择2-3个省进行试点,然后与各省(自治区、市)协商,分步实施。机场公安管理由公安部、中编办和民航总局专题研究提出方案。

改革民航行政管理体制。根据航空运输跨省、地区运作的特点,将现行的民航三级行政管理,改为民航总局—地区管理局两级管理。民航总局是国务院进行民用航空行业管理的机构,不再代行国有资产所有者职能。保留民航华北、华东、中南、西南、西北、东北和乌鲁木齐7个地区航空管理局。撤销现有的24个省(区、市)局,改设精干的民用航空安全监督办公室。总局有关部门要抓紧会同中编办,开展各管理局的定编制、定岗位、定职能工作,在中编办批准地区管理局的机构编制和职责后,抓紧管理局和安全监督办公室的组建工作。

空管体制的改革已于去年基本完成,今年主要是抓紧解决遗留问题,保证新体制正常运行。

(三)统一思想,加强领导,保证民航改革顺利进行

这次民航体制改革涉及面广,任务重,是一项复杂的系统工程,各有关部门必须加强领导,周密筹划,统筹安排,稳步实施。国务院将成立由国家计委、国家经贸委、财政部、中组部、公安部、中央企业工委、中编办、税务总局、民航总局等相关部门组成的民航体制改革协调领导小组,协调指导民航改革。民航总局负责具体组织实施工作。民航总局直属的各航空公司、服务保障企业、管理局、省市自治区党委和行政领导,要按照总局的统一部署,认真负责地在保证安全生产的前提下,有领导有步骤地积极推进改革。各级党委和领导班子要明确分工,一部分同志抓改革,另一部分同志负责安全生产,切实做到改革和安全生产两不误。

要切实统一思想,保持职工队伍的稳定。今年,民航改革的力度大,范围广。要完成航空运输和服务保障企业的联合重组,并与总局脱钩,管理局和省局、机场的改革也同时开始。现在基层的思想比较

活跃,特别是省局、机场的同志,想法可能更多一些,改革必然要触及原有的利益格局和体制,尤其是习惯了几十年的体制说改就改,感情一下子接受不了,思想扭不过来,这是正常的,也是可以理解的。但是,我们的认识不能一成不变、长期停留在过去的水平上。改革是一个过程。既是不断向前推进的过程,也是不断解决思想、转变观念、逐步统一认识的过程。要大张旗鼓地宣传改革,做好统一思想的工作。尤其是各级领导干部,首先自己思想要通,要深刻认识到,深化民航体制改革是贯彻十五大、十五届四中全会精神的重大举措,是民航适应社会主义市场经济、加快自身发展的需要。不改革民航就难以发展,就没有出路。各级领导干部还要认识到,对于党员和领导干部来说,对改革的态度,不仅仅是个认识问题,而且是个党性问题。当个人利益、局部利益与国家利益、全局利益发展矛盾时,一定要保持清醒的头脑,坚守岗位,服从大局,积极推进改革。同时,还要通过深入细致的思想政治工作,将广大干部职工的思想认识统一到国务院批准的民航体制改革方案上来。总之,各级党委要切实负起责任,加强对改革工作的领导,正确处理改革与安全、效益的关系。当前正处于体制转换的过渡期,但确保安全、提高效益的目标没有变化;各级党委、领导对安全、效益的责任一点都不能减轻,依然和以往一样。改革要深化,安全不能出问题,效益也要不断提高,这是各级党委的责任。因此,我们要保证安全、效益工作的正常运转,积极稳妥地把改革推向前进。

四、认真抓好基础设施建设和法制工作

今年民航基本建设任务十分繁重。计划完成固定资产投资总额150亿元,重点建设项目22个。其中西安咸阳、宁波栎社机场航站区和敦煌机场扩建,哈尔滨太平机场飞行区应急改造工程、天津滨海机场飞行区整修加固工程、全球分销系统(GDS)、京沪和沪穗航路雷达管制等8个竣工项目;广州新白云机场和拉萨贡嘎、青岛流亭、重庆江北机场航站区扩建,北京、上海、广州区域管制中心等7个续建项目;

长春龙家堡、新疆和田机场改扩建、西藏林芝机场、三大区域管制中心VHF遥控系统以及西安、乌鲁木齐机场二类运行工程、三亚情报区二期等7个新开工项目。此外,还有北京首都机场扩建、上海浦东机场二期、昆明新机场以及大连周水子机场航站区扩建等4个重点前期准备工作项目。全力推动民航信息化建设八大工程,尤其是继续完善全球分销系统功能,努力完成吞吐量在前100位机场的离港系统工程,加快建设,加快推广电子商务和电子客票,加大推进电子政务建设力度。要集中精力,抓重点,保竣工,促西部,全面推进民航基础设施建设项目实施进度,确保工程质量。同时,为迎接奥运会的召开,加快首都机场扩建工程前期工作步伐,要认真贯彻落实国务院办公厅《关于进一步整顿和规范建筑市场秩序的通知》,进一步健全各项规章制度,依法加强监督检查,重点查处违反法定建设建设程序、在工程建设中规避招标和招投标中弄虚作假等问题,切实抓出成效,保证民航建设市场健康、有序发展。按照与建设部的职责分工,建立健全民航工程建设招标投标管理和质量监督机构,加强队伍建设,完善监督机制,加大执法力度。要加大民航基础设施建设基金征收力度,航空公司必须按照总局有关要求,按月交纳当期基金,尽快补交以往所欠基金。

加快民航法制建设。经过多年的努力,民航已经基本形成了比较完整的法律框架,法制建设取得很大成效。但相对而言,在安全管理方面的法制建设进展比较快,门类也比较齐全,但在市场运行、市场监管等方面却严重滞后,有的还是空白。民航企业与总局脱钩在即,加强市场监管必须有法可依,要尽快弥补这方面的缺陷。根据国家大政方针和民航发展的实际情况,参照世界贸易组织规则,抓紧《民用航空法》的修改工作。对现有的政策法规,要按照“立、改、废”的原则,尽快起草制定目前还没有的法规规章,特别是市场运行、市场监管方面的法规规章;逐步取消不符合市场经济要求和世贸组织原则的政策法规,符合的修改整理后,按规定进入审议程序,转换成行业法规规章,使市场运行和竞争做到有法可依、有章可

循,适应加入世贸组织后民航发展的需要。要加强执法工作,依法执法,严格执法,用法律保证安全,规范市场秩序。

五、切实加强党的建设和思想政治工作

今年民航党的建设和思想政治工作,要高举邓小平理论伟大旗帜,以学习贯彻江总书记“七·一”重要讲话、“三个代表”重要思想和迎接、学习、贯彻十六大为主线,全面贯彻党的十五届六中全会精神,做好改革中的思想政治工作,深入开展精神文明创建活动,进一步加大党风廉政建设和反腐败斗争力度,为完成今年各项任务提供有力的思想政治保证。

要高度重视理论武装工作,深入学习贯彻“三个代表”重要思想。各级党委要把江泽民同志“三个代表”重要思想、“七·一”讲话和十五届六中全会精神作为重要学习内容,深刻认识和正确把握一系列新观点、新论断,不断提高坚持“三个代表”的自觉性和坚定性,要坚持和完善党委中心组学习制度、领导干部自学制度和领导干部学习考核制度等,分层次、有重点地组织好学习。要紧密联系实际的放矢,学以致用,切实解决安全、效益、改革等各项工作中存在的突出问题。要根据中央部署,做好党的十六大精神的学习贯彻工作。

大力加强和改进各级党组织的作风建设。各级党委要认真贯彻《民航总局党委关于加强和改进党的作风建设的意见》,以密切党群关系、干群关系为核心,以领导班子、领导干部和领导机关为重点,对照检查思想作风、学风、工作作风、领导作风和生活作风等方面存在的差距和不足,抓思想教育、抓制度建设、抓检查处理,从源头上预防和治理各种不良作风。各级领导班子和领导干部、领导机关特别是总局机关要发挥表率作用,旗帜鲜明地落实六中全会提出的“八个坚持,八个反对”,并围绕作风问题,召开一次高质量的专题民主生活会。总局党委将适时对民航系统贯彻六中全会的情况进行了解和检查。

认真做好改革中的思想政治工作。今年,民航各项改革将陆续铺开,各级党委

要深入实际,了解情况,有针对性地做好改革中的思想政治工作。特别是在体制转换、企业重组、单位撤并、干部升迁、岗位变更、收入变化的时候,更要把握干部职工的真实思想,理顺情绪、化解矛盾,保证生产、改革两不误。要着重在飞行、机务、空管及安检队伍中开展职业道德和法制教育,明确岗位职责,强化安全意识,锤炼优良作风,严肃组织纪律,增强员工确保安全的自觉性。高度重视新闻宣传工作,充分发挥《中国民航报》、《中国民用航空》杂志等民航现有媒体的作用,加强与中央和地方重要媒体的沟通,营造有利的舆论氛围,使社会和公众更好地了解和理解民航,树立民航的良好形象。进一步发挥工会、共青团组织的作用,开展形式多样的思想政治工作。继续做好老干部工作,维护老干部的身心健康。进一步加强对“法轮功”痴迷者教育转化和巩固工作,争取在今年内完成教育转化任务。

切实加强基层党组织建设。深入研究改革中党的建设的新情况、新问题,从总局机关到各单位,要把加强党的建设同各项改革一起考虑,同步进行,绝不能由于改革而削弱党的工作和组织机构。严格党的组织生活,加强对党员的教育和管理,继续办好民航党校领导干部政治理论进修班和工商管理培训班。做好基层党组织换届选举工作。要把好党员“入口关”,严格按照党章要求发展党员,坚持民主评议党员制度,严肃处理不合格的党员,保证党员队伍的质量。

广泛深入开展精神文明创建活动。要认真贯彻《公民道德建设实施纲要》,大力倡导“爱国守法、明礼诚信、团结友善、勤俭自强、敬业奉献”的公民基本道德规范,以职业道德为主要内容,制定针对性强、可操作的实施细则,坚持教育与规范并举,使干部职工养成良好的职业习惯和遵章守纪的自觉性。认真贯彻《民航总局党委关于在民航系统开展第四个五年法制宣传教育规划》,不断提高民航员工的法制观念和法制化管理水平。要进一步深化精品服务样板创建工作,对已达标的单位实行动态管理;对工作滑坡、服务质量下降的单位,坚决摘牌。对申报达标单位,要严格标准,严格审批,坚持少而精,切实

发挥精品服务样板的示范作用。

坚持标本兼治,注重从源头上预防和解决腐败问题。认真抓好反腐败三项任务和《廉政准则》的落实,进一步规范领导干部从政行为,加强监督检查,强化领导干部廉洁自律工作。今年要继续抓好中央关于不准领导干部通过各种渠道和形式谋取私利、奢侈享乐的各项规定和要求的落实,特别是不准领导干部利用职权违纪收受现金和有价证券、报销应由个人支付的费用、为子女或配偶及他人办企业谋私利提供条件、用公款享受高消费娱乐及健身活动、动用企业资金以个人名义或伙同他人买卖股票。总局将对民航企业领导人员执行廉洁自律规定的情况进行专项检查。要继续执行2001年总局党委提出的关于民航改革中的“六项纪律”,保证民航改革的顺利进行。加快行政审批制度的改革。继续做好厂务公开工作。严肃财经纪律,进一步加强民航各类基金管理,清理行政事业单位的银行帐户和“小金库”。推进干部人事制度改革,加强对干部选拔任用工作的监督,建立健全党内民主监督制度,使权力沿着制度化、法制化轨道运行。继续加大办案力度,查办领导干部的违法违纪案。要认真查办民航运输销售、财务管理、物资和航材采购、基建工程中的违法违纪案件,特别是侵害国家、集体和群众利益的案件。要特别注意查处国有企业重组、改制中国有资产严重流失的案件。提高办案能力和水平,集中力量突破一批大案要案。

同志们,今年是民航改革、发展的关键一年,是民航体制实现根本转折的一年。做好今年民航各项工作,对于推进民航市场化进程,完成民航从计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变,理顺行业结构,合理配置资源,提高竞争能力,有着十分重要的意义。民航全体干部职工要认清形势,把握大局,明确任务,克服困难,努力完成各项任务,以优异成绩迎接党的十六大召开。●

(本文为刘剑锋局长在2002年全国民航工作会议上的讲话全文)