

# 关于进一步提升民航服务质量的指导意见

民航各地区管理局，各运输（通用）航空公司、服务保障公司，各机场公司，直属各单位，各协会、基金会：

根据党的十九大关于“中国特色社会主义进入新时代、我国经济已由高速发展阶段转向高质量发展阶段”的论断，民航局党组做出新时代民航强国建设的战略谋划。民航强国建设的本质是推动高质量发展。服务质量是民航高质量发展的集中体现，提升服务质量是民航高质量发展的必然要求。近年来，民航秉承“真情服务”理念，持续改善服务质量，不断提升服务水平。但是随着人民生活水平的提高，人民群众对民航服务种类、服务范围、服务能力和服务水平的要求也越来越高，民航服务供给不平衡、不充分问题逐渐凸显。特别是航班正常、延误处置、行李运输、票务服务、餐饮服务等方面存在诸多短板，民航服务的传统优势和品牌影响力正在减弱。

为深入贯彻党的十九大精神，进一步提升民航服务质量，推动民航高质量发展，更好地满足人民群众日益增长的航空运输需求，增强人民群众对民航服务的满意度和获得感，现提出以下指导意见。

## 一、总体要求

### （一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大精神，坚持发展为了人民理念，坚持稳中求进总基调，推进高质量发展。按照“一二三三四”民航总体工作思路，落实真情服务工作要求，大力践行当代民航精神，聚焦人民群众需求和关切，抓重点、补短板、促创新，不断提升服务质量，增强人民群众对民航服务的满意度和获得感，为民航强国建设提供有力支撑和坚强保障。

## **(二) 基本原则**

**坚持高质量发展方向。**高质量是民航服务的本质要求和永恒主题。安全和服务同为民航质量的关键组成要素，相互支撑、相互促进。要正确处理安全与服务的关系，夯实安全基础，为服务提供坚实保障；提升服务质量，为安全营造有利环境。要正确处理发展与服务的关系，协调发展、稳中求进，把发展建立在质量有保证的基础上，避免盲目追求速度和规模。要始终把服务质量、航班正常等因素作为衡量民航发展质量的关键指标，使行业沿高质量发展轨道前行。

**坚持以人民为中心。**民航服务的根本目的是满足人民群众的航空运输需求。要努力保持行业服务水平与广大人民群众对航空运输日益增长且逐渐多样化、个性化的需求同步提高，把广大人民群众最关心、最关注的服务问题，作为改进服务的方向。要把广大人民群众的满意度和获得感作为评价民航服务的主要标准。

**坚持运行单位为主体。**航空公司、机场、空管、服务保障企业等运行单位是提升民航服务质量的主体。要充分激发各运行单位提升服务质量的内生动力，积极、主动地建立健全内部服务质量管理体系，打造标准化、规范化服务流程，完善服务质量绩效考核机制，加大资金投入和人才培养力度，努力打造服务品牌，争创一流服务，努力实现行业领先，早日达到国际先进水平。要不断加强民航服务的系统性建设，增强各运行主体单位间协同联动和信息共享，不断提升运行效率，共同打造优质高效、衔接顺畅的民航服务供应链。

**坚持改革创新为动力。**改革创新是提升民航服务质量的动力源。要从人民群众最关注、行业发展最迫切的问题入手，破除体制机制弊端，破解阻碍发展难题，以新技术、新理念、新业态带动各种创新要素向服务供给端集聚，推进民航服务质量快速提升。要坚持制度创新，加快服务法规、标准的“立改废”，为民航服务质量提升创造良好政策和法规环境。要坚持管理创新，从考核激励机制入手，充分调动服务人员践行真情服务的主动性和创造性。要坚持技术创新，充分利用先进科技手段，提升全要素生产效率，提供精准高效服务，更好满足广大人民群众多样化需求。

### **（三）主要目标**

根据新时代民航强国战略部署，围绕新时代民航强国建设的阶段性特征，配合新时代民航强国的战略进程，聚焦每

一个发展阶段的主要矛盾，找准主攻方向和重点任务，明确奋斗目标。

**第一阶段，提质增效阶段。**重点解决人民群众不断增长的航空运输服务需求和民航服务能力不足之间的矛盾。到2020年，初步建成系统完善的航班正常保障体系，航班正常水平稳步提升，全行业航班正常率达到80%以上，机场始发航班正常率达到85%以上；民航服务主体的服务质量管控能力和创新能力显著加强；旅客投诉率、行李运输差错率明显下降，旅客满意度明显提升；具有系统完善的民航服务质量法规标准及监管体系；服务基础设施建设力度不断加大；全行业服务从业人员服务意识和综合素质显著提升。

**第二阶段，超越跨越阶段。**到2035年，民航服务要全方位满足人民日益增长的航空服务需求，涌现出一批服务质量国际领先，能够代表中国服务品牌的民航企业，中国民航服务进入世界民航服务先进行列。

**第三阶段，国际领先阶段。**至本世纪中叶，形成高效、便捷、舒适、绿色、和谐的民航服务供给体系，中国民航的服务产品、服务标准、服务理念得到国际普遍认可，中国民航服务水平全面进入国际前列。

## **二、主要任务**

### **（一）健全法规标准体系**

**完善民航服务质量法规体系。**及时修订和制定民航相关

法律法规，引领消费者权益保护和行业服务质量提升。修订《民航法》，增加民航消费者权益保护的基本要求，为健全民航服务质量法规体系提供上位法支撑。推进《中国民用航空旅客、行李国内运输规则》、《中国民用航空旅客、行李国际运输规则》等规章的修订工作，逐步形成民航消费者权益保护法规体系。围绕贯彻落实法律法规，修订和出台相关的配套规范性文件，逐步形成体系健全、层次分明、行之有效的民航服务质量法律法规体系。

**完善民航服务质量标准体系。**制定未来三到五年的民航服务标准体系规划。评估、修订现有民航服务标准，根据行业服务质量提升需求，分阶段、有重点地制定新的行业标准。用3年时间建成比较完善的民航服务行业标准体系，逐步实现民航服务质量管理的标准化和规范化。推动部分行业标准成为国家标准。

## **（二）加强航班正常管理**

**持续抓好航班正常工作。**一是严格把控发展质量。在增加航线航班、引进运力等方面坚持严格的标准，确保发展速度与机场容量和资源保障能力相匹配，严格控制长期超负荷运行。二是科学把握运行标准。统筹协调好运行标准与安全裕度、运行安全与运行效率的关系，优化航空公司、机场、空管的运行标准及流程，防止过度挤占效率的“内部标准”。三是持续改进保障能力。着眼于提高运行效率和地面保障能

力，着力增加和优化空域，调整航路结构，统筹机场新建、改扩建项目，适度超前建设航站楼、停机坪和跑道、滑行道系统，充裕配备牵引车、摆渡车、客梯车；要加快推进二三类盲降系统建设和运行、机坪管制移交。四是不断增强技术支撑。大力推进新技术运用，全面推进广播式自动相关监视(ADS-B)应用，继续加大平视显示器(HUD)技术应用力度，深入开展基于性能的导航(PBN)运行，加大对 FOD 探测技术和装备的研究和推广应用。完善 CDM 系统运行，实施协同决策全国一体化，推进 A-CDM 系统建设。

**着力健全航班正常管理体系。**加强资源能力、信息畅通、协同联动、快速处置等方面建设，提升航班正常管理能力。一是构建以运行控制为核心的航空公司运行管理体系。航空公司要转变生产组织管理方式，进一步整合内部机构，突出运行控制部门核心地位，加强运行控制部门能力建设，发挥运行控制部门组织职能；抓好系统建设，完善内部考核，形成航班编排科学、运行监控全面、风险预警及时、应急处置有效的航空公司运行控制管理体系。二是构建以提升运行效率为核心的机场保障管理体系。机场要明确自身定位，调整组织结构，加快基础设施建设和信息资源整合，以提升地面运行保障能力为核心，形成保障有力、信息共享、运行高效的机场地面保障管理体系。三是构建以流量管理为核心的空管运行服务管理体系。空管部门要加快深化空管体制改革，

努力提升服务效能，完善流量管理体系。要加强信息共享，与机场和航空公司建立协同决策机制，实现不同层面容量与需求的平衡，形成协同联动、指挥高效的空中交通运行服务管理体系。四是构建以考核机制为核心的政府监督管理体系。行业管理部门要紧紧围绕考核机制这一核心，改进航班正常统计，强化航班时刻管理，完善考核指标和管理措施，将航班正常性与资源分配挂钩，丰富航班正常监管手段，强化一线监管力量，严格依法实施监管，对未能达标的严格限制、对违反规定的严厉处罚、对未能落实主体责任的严肃追责，形成法规健全、机制完善、监管有力的航班正常监督管理体系。

### **（三）规范基础服务工作**

**规范票务服务。**要加强对客票销售代理人资质管理和经营监督，严肃查处客票欺诈、价格违法等违规销售行为。要严格规范互联网机票销售平台经营行为，加强客票使用条件和服务内容的告知，杜绝误导购票旅客的消费陷阱，改善旅客购票环境。要进一步优化客票退改签流程，简化退改签手续。要切实做好旅客个人信息保密工作。

**提高行李运输质量。**规范行李运输服务标准，优化行李运输服务保障流程，推广应用 FRID 行李全程跟踪系统，提升行李运输保障效率和质量，减少行李丢失、错运等事件发生。要规范行李运输操作，杜绝野蛮装卸，防止行李破损，

逐步实现行李作业全程监控。要加大行李运输设施设备和人员投入，努力缩短行李提取时间。修订《国内航空运输承运人赔偿责任限额规定》，合理提高国内行李运输赔偿限额，并建立定期复审制度。

**优化航班延误服务。**要健全航班延误后旅客服务协调机制，提升应急处置能力，最大限度降低因航班延误给旅客出行带来的不便。要确保信息顺畅，综合运用短信、微信、手机 APP、机场航显和广播等多种方式，确保旅客及时了解航班延误预警和动态信息。按照规定要求为旅客及时办理客票退改签业务和提供食宿服务。避免因航班延误处置不当导致群体性事件。

**提升旅客投诉处理能力。**建立基于 PC 端和 APP 端的民航服务质量监督平台（旅客投诉集中受理平台），对接航空公司和机场的投诉管理系统，规范投诉处理流程，加强投诉处理闭环管理，健全投诉反馈机制，提高旅客投诉处理的效率和质量。加强民航局消费者事务中心能力建设，加大资金支持力度，提升投诉处理能力，改进投诉管理系统，完善投诉调解工作机制。加强投诉数据和典型案例分析，及时发现带有普遍性的服务薄弱环节，从法规制度上加以改进，完善行业管理规范。

#### **（四）大力推进服务创新**

**提升个性化服务能力。**以旅客需求为导向，开展个性化

特色服务。全面推进并优化机场“母婴室”、“军人依法优先”等服务项目，完善无障碍设施设备配备，实现残疾军人（警察）网络优惠购票。加强残疾人、病人、老人、无成人陪伴儿童等特殊群体航空运输服务保障，优化服务流程，满足特殊人群的服务需求，让全社会感受到民航服务的人文关怀。

**提升民航餐饮服务水平。**要加强民航食品安全工作，出台《民用航空运营食品安全管理办法》，关注“舌尖上的安全”。要提升机上餐食质量，丰富机上餐食供应，建立机上餐食质量评价机制，鼓励航空公司根据航线旅客构成、航点地域特点，结合中国传统节日特点，推出具有地方风味、“家乡味道”、节日特点的机上餐食，提升旅客满意度。要推动机场餐饮“同城同质同价”，发挥机场服务质量评估作用，创新机场特许经营管理模式，杜绝候机楼餐饮服务乱收费。

**优化旅客服务体验。**着力民航服务理念创新、技术创新和管理创新，开展创新示范并加以推广。统筹规划机场建设，提高近机位所占比例，简化旅客进出港流程，缩短枢纽机场旅客中转时间。推行“无纸化”便捷出行，推广人脸识别技术；改进安检手段，完善安检设施，增加繁忙时段安检通道，提高安检效率。推广“互联网+民航服务”，利用互联网信息手段为旅客实时推送航班动态信息；试行高空移动终端接入局域网或互联网服务，鼓励航空公司在确保安全的条件

下，在具备客舱无线局域网的飞机上，实现旅客利用自备移动终端接入客舱娱乐信息系统；在具备客舱空地通信能力的飞机上，实现空中接入互联网。鼓励航空运输企业开展“多式联运”，与其他运输方式实现无缝衔接，为旅客出行提供更大便利。

### **（五）完善企业内控机制**

**提升企业服务全面质量管理能力。**以推动开展民航服务质量管理体系建设为抓手，完善企业服务质量管理组织架构，明确服务质量管理部门职责定位。健全企业服务质量管理规章制度，对标民航法规规章和标准，完善服务管理手册和员工业务操作手册。建立服务质量目标体系，健全内部督查和绩效考核机制，完善投诉处理机制和整改机制，实现服务质量全闭环管理。

**着力打造民航企业“中国服务”品牌。**引导民航企业提升服务附加值，形成独有的比较优势。民航企业要弘扬劳模精神和“工匠精神”，营造精益求精、爱岗敬业的良好风气，注重服务质量精细化管理，对标国际标准，加强品牌建设。支持优秀企业申报国内外权威服务质量奖项，着力打造中国民航的世界级服务品牌。

### **（六）强化服务监督管理**

**加强政府服务监管。**制定民航服务质量监察员手册，完善服务质量监管事项库，加强服务质量日常监察，同时推动

企业开展法定自查工作，把法规要求内化为企业手册和内部检查单。建立服务质量专项督查机制，针对旅客关心、社会关注的民航服务热点和痛点问题，及时开展服务质量专项督查。建立服务质量综合评价指标体系，明确评价指标、模型和方法，充分利用大数据等新技术，在公正、客观、透明等方面不断完善服务质量评价机制，支持社会第三方开展服务评价工作。健全服务质量评价结果运用机制，将评价结果与购租飞机、航权、时刻、专项资金安排等资源分配挂钩，促进行业持续提升服务质量。

**强化行业服务自律。**民航运输协会、机场协会等行业协会要完善行业服务质量自律规范，加强行业服务质量自我监督，评估会员企业服务水平，曝光行业服务事件，形成有效的行业自律和自我监督机制。要充分发挥行业协会的桥梁纽带作用，为会员企业提升服务质量提供沟通交流平台，为政府部门制定行业服务政策措施献计献策。

**加强服务信用体系建设。**建立民航企业服务信用管理制度，大力倡导服务承诺制，推动航空公司、机场、销售代理企业等航空市场主体面向社会公布服务承诺。将其遵守服务法规、标准和履行服务承诺情况纳入民航行业信用管理体系；对于违反服务法规、违背服务承诺的行为实施联合惩戒，做到“一处受罚，处处受限”。完善旅客信用信息记录，对旅客扰乱航空运输秩序、危及航空安全、造成严重社会不良影

响的行为予以记录并实施约束惩戒措施。

### **三、保障措施**

#### **(一) 加强组织领导，严格责任落实**

加强对民航服务质量提升的统筹规划和组织领导，建立健全责任落实机制和协调机制，明确任务分工和推进计划，确保各项工作举措和要求落实到位。民航局负责全国民航服务质量提升的总体部署和统筹推进。加大对民航局直属单位的考核力度，研究将航班正常和服务质量工作情况与年度经营业绩和绩效考核挂钩。局机关各有关职能部门要按照本指导意见的要求，根据工作职责，制定落实意见的具体工作措施。各地区管理局及监管局要从辖区实际出发，加强监管，督促落实，有计划有步骤地推进本地区民航服务质量提升工作。航空公司、机场、地面服务代理企业、各服务保障单位和行业协会，要建立服务质量提升工作责任制和考核机制，确立工作目标，制定工作方案，细化任务分解，确保落到实处。

#### **(二) 加大投入力度，提高保障能力**

加大对民航服务领域基础研究、科技创新、信息化建设、设施设备配备等方面的资金投入；研究补助补贴与航班正常率、旅客满意度挂钩的政策激励机制；加大对服务监管系统建设的投入，提高行业监管信息化水平；促进服务领域科技成果转化和新技术推广应用，建立目录清单制度，对目录项

目给予财政资金支持。航空公司、机场、空管以及服务保障单位要有效增加对运行和服务的投入，确保设施设备完善和人员配备充足。要特别注重加大对新技术应用的投入，通过应用先进技术实现服务水平的跨越式提升。

### **（三）强化“三基”建设，提升服务技能水平**

强化民航服务工作“三基”建设，推动服务理念、服务标准、服务手册、服务培训、服务资源到班组，不断提升民航基层服务队伍的业务技能、专业素养，使其具备扎实的基本功，夯实民航服务提升的基础。鼓励行业协会、工会、共青团等组织，以服务质量提升为主线，在全行业开展民航服务比知识、比技能、比作风活动，进一步增强民航服务一线员工的行业归属感和职业荣誉感。要进一步优化基层岗位职责和工作程序，实施合理有效授权，增强一线服务人员的主动性和掌控力，使其既能掌握原则，又能灵活应变，从而及时处置问题、有效化解矛盾。

### **（四）加强政策研究，提供服务智力支持**

充分发挥民航院校、科研机构、企事业单位的作用，加强服务质量管理领域专家和急需紧缺人才培养，形成一批具有国际化视野的民航服务管理人才和服务专家团队，逐步推进服务质量管理专家库建设。充分发挥服务质量专家库作用，着力研究服务管理、制定服务标准、解读服务政策、提供服务咨询。充分发挥服务质量专家库作用，客观、公正开

展第三方服务质量评价和咨询工作，为全行业服务质量提升提供智力支持，为各服务主体提升服务质量提供对策建议。

### **(五) 加大宣传力度，构建服务质量文化**

大力宣传民航服务质量提升的重要意义、总体要求和政策措施，突出服务质量提升在民航强国建设中的重要作用，让高质量服务和高质量发展形成行业共识，成为各级领导干部的工作理念和工作责任，成为全行业各单位共同的价值追求。民航各单位要充分借助网络、报刊等媒体，加大宣传力度，为民航服务质量提升工作创造良好的舆论环境。要大力宣传倡导服务文化，不断提高全行业的服务意识。要发挥中国民航报的主阵地作用，深入报道民航服务先进事迹，树立民航服务典型模范，激发全行业员工提升服务质量的积极性和主动性。积极宣传民航服务质量提升的措施和成效，不断增进社会和广大旅客对民航服务工作的理解、认可和支持，为民航改革发展营造良好氛围。

中国民用航空局

2018年1月26日