

庆祝中国共产党成立 100 周年

---

# 民航安全文化理论与实践

杨昌其 杨运贵  
杜亚倩 仇争平

◎ 编著

西南交通大学出版社

· 成 都 ·

---

图书在版编目 ( C I P ) 数据

民航安全文化理论与实践 / 杨昌其等编著. —成都 :  
西南交通大学出版社, 2021.6

ISBN 978-7-5643-8097-7

Ⅰ. 民... Ⅱ. 杨... Ⅲ. 民航运输 - 安全管理

Ⅳ. F560.69

中国版本图书馆 CIP 数据核字 ( 2021 ) 第 125926 号

---

Minhang Anquan Wenhua Lilun yu Shijian

民航安全文化理论与实践

杨昌其 杨运贵  
杜亚倩 仇争平 编著

---

责任编辑	郭发仔
封面设计	何东琳设计工作室
出版发行	西南交通大学出版社 (四川省成都市金牛区二环路北一段 111 号 西南交通大学创新大厦 21 楼)
发行部电话	028-87600564 028-87600533
邮政编码	610031
网 址	<a href="http://www.xnjdcbs.com">http://www.xnjdcbs.com</a>
印 刷	成都蜀通印务有限责任公司
成品尺寸	170 mm × 230 mm
印 张	13.5
字 数	200 千
版 次	2021 年 8 月第 1 版
印 次	2021 年 8 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-5643-8097-7
定 价	68.00 元

---

图书如有印装质量问题 本社负责退换  
版权所有 盗版必究 举报电话 : 028-87600562

## 前 言

近百年来，安全问题始终是民航业的首要问题，全球民航界经过长期不懈的努力，在航空安全保障方面取得了令人瞩目的成就。自 20 世纪初莱特兄弟第一次实现动力飞行以来，航空业潜在的经济和军事应用价值得到了肯定。然而早期的航空由于技术不成熟，设备可靠性差，事故频繁，一度被称为是“冒险者的事业”。到 20 世纪 30 年代，随着 DC-3 等飞机的成功设计，安全得到基本的保障，民用航空才得以迅速发展。20 世纪中叶，国际民航组织（ICAO）成立，并制定了庞大而相对完善的航空规章体系，投入巨资建设航路设施，全世界民用飞机能够在统一、规范的良好环境中运行，从而大大提高了航空安全的保障水平。随后，喷气式运输机投入使用，发动机的可靠性大大提高，更为民用航空的安全奠定了坚实基础。到 20 世纪 70 年代，定期航班飞行在所有现代运输方式中达到了最高的安全水平，但航空安全问题仍然是 21 世纪世界民航领域最重要且亟需紧迫解决的问题之一。其主要原因在于民用航空是一个处在蓬勃发展阶段的朝阳行业，随着世界经济一体化的推进，旅游、休闲时代的需求不断增加，民航运输将继续保持高速增长，因而降低航空事故率迫在眉睫。

党的十九届四中全会提出要坚持和完善中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。我国国家制度和国家治理体系具有多方面的显著优势，这些显著优势是我们坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信的基本依据。民航治理体系和治理能力是国家治理体系和治理能力的重要组成部分，民航治理体系和治理能力现代化建设有助于适应

新时代民航强国建设战略需要，提升安全保障能力、巩固民航发展安全基础。因此，我们要发挥制度优势，增强文化自信，在新时代民航强国建设进程中坚持和巩固民航治理体系和治理能力现代化建设成果，为建设民航强国提供有力保证。

民用航空是一个最能体现国家综合国力和时代科技发展水平的行业，具有技术装备程度高、资金密集程度高、运营风险程度高等特点。中国民航在长期的建设实践中，不断积累改革和安全管理的经验，努力探索现代化管理的客观规律，在安全、效益、服务、改革等许多领域，逐渐形成了包括行业发展和安全管理在内的思想、理念和精神。有关安全工作的价值观念、行业准则、道德规范、管理制度、经验总结等精神因素和保证安全所需的各类设备、设施等物质形态，构成了我国民航特色的安全文化。积极的安全文化是民航业积累的宝贵的精神财富，是构成行业文化的重要内容。民航安全文化可以指导、规范行业员工的言行，推进民航事业的安全发展。我国民航安全管理已经历了探索管理、经验管理、规章管理、体系管理四个阶段。通过各个安全管理阶段对安全文化的不断建设和提炼，我国民航安全水平不断提升，我国民航安全文化的特色更加凸显。

近年来，我国民用航空呈现迅猛发展之势，按照国际航空运输协会（IATA）的预测，在 2023—2025 期间我国将超过美国，成为世界上最大的航空市场。在新的目标要求以及我国民航快速发展的情况下，现有的法规、标准和组织规则无法为航空安全提供更多的保证。国际民航组织（ICAO）在其发布的《安全管理手册》（DOC9859 AN/460）中明确提出了建设积极的安全文化的要求，民航安全文化是在民用航空活动中形成的航空从业人员的安全价值观和行为准则。安全文化涵盖的范围比规章、标准和规则更大，可以在更大程度上保证航空安全。积极的安全文化能够为持续改进安全状况、提高安全水平提供良好的保障。

因此，我们需要梳理中国民航安全文化的发展脉络，研究中国民航安全文化的内涵、核心理念与价值观，进一步完善中国民航安全文化的构成与特色，推进中国民航安全文化建设，助力民航治理体系和治理能力现代化建设，为中国民航持续安全做出贡献。

本书由中国民用航空飞行学院杨昌其、杨运贵、杜亚倩、仇争平等编著，全书由杨昌其统编和审稿、杜亚倩统稿。全书共分为10章。第1章“概述”由杨昌其、杨运贵编写，从国家治理体系、治理能力现代化与国家文化自信，民航治理体系和民航安全文化等方面进行了概述。第2章“民航安全文化发展历程”由杜亚倩、仇争平编写，包括中国民航发展史、民航安全管理发展阶段、民航安全文化发展阶段以及民航安全文化发展展望四部分内容。第3章“民航安全文化理论体系”由杨昌其、杨运贵、陈连亮编写，包括民航安全文化概念和内涵、民航安全文化的内容、核心理念和民航安全文化的理论模型等内容。第4章“民航安全文化构成及特色”由杨昌其、杨运贵、仇争平编写，包括民航安全文化的模块构成、民航安全文化特色等内容。第5章“民航安全绩效分析”由杨昌其、杜亚倩、王馨悦编写，包括安全绩效有关概念及分析方法、近七十年来中国民航安全绩效分析、近十年来中国民航安全绩效分析和中国民航安全业绩原因分析等内容。第6章“民航安全文化测评”由杨昌其、陈连亮编写，包括安全文化测评的概念及方法、空管单位安全文化测评模型及应用等内容。第7章“空管单位安全文化”由杨昌其、王馨悦编写，包括空管单位安全文化概述、空管单位安全文化建设及空管安全文化不安全事件案例分析等内容。第8章“航空公司安全文化”由杨运贵、陈连亮编写，包括航空公司安全文化现状、航空公司安全文化建设、航空公司安全文化手册及航空公司安全文化不安全事件案例分析等内容。第9章“机场单位安全文化”由仇争平、杜亚倩编写，包括机场单位安全文化现状、机场单位安全

文化建设、机场单位安全文化手册及机场安全文化不安全事件案例分析等内容。第 10 章“总结”由杨昌其编写。

本书在编写过程中，得到了中国民用航空飞行学院科研处、组织部、宣传部和空管学院同事的大力支持，他们提出了很好的建议；民航局航安办、民航局空管办、民航局空管局、民航局事故调查中心等单位和个人提供了大量的资料，中国民用航空飞行学院文兴忠、周长春老师对本书部分内容提供了支持和授权；先后参加本书编写和校稿工作的还有程万臻、赵星森等人。在此一并表示衷心感谢！

民航业发展十分迅速，安全管理的要求越来越严，因而本书的部分内容可能更新不及时；同时，由于内容涉及范围广，编写时间仓促，加之编者水平有限，书中难免存在不足之处，敬请读者批评指正。

编 者

2021 年 4 月

## 目 录

第 1 章 概 述 .....	1
1.1 背 景 .....	1
1.2 国家治理体系和文化自信 .....	2
1.2.1 国家治理体系和治理能力现代化 .....	3
1.2.2 国家文化自信 .....	4
1.2.3 国家治理体系和治理能力现代化的文化支撑 .....	5
1.3 民航治理体系和安全文化 .....	6
1.3.1 民航治理体系和治理能力现代化 .....	6
1.3.2 民航安全文化 .....	7
第 2 章 民航安全文化发展历程 .....	10
2.1 中国民航发展史 .....	10
2.1.1 中国民航发展前期 .....	10
2.1.2 中国民航发展第一阶段 .....	11
2.1.3 中国民航发展第二阶段 .....	12
2.1.4 中国民航发展第三阶段 .....	12
2.1.5 中国民航发展第四阶段 .....	14
2.2 民航安全管理发展阶段 .....	16
2.2.1 探索管理阶段 (中华人民共和国成立—20 世纪 70 年代中后期) .....	16
2.2.2 经验管理阶段 (20 世纪 70 年代中后期—20 世纪 90 年代中期) .....	17
2.2.3 规章管理阶段 (20 世纪 90 年代中期—21 世纪 00 年代中期) .....	18
2.2.4 体系管理阶段 (21 世纪 00 年代中期至今) .....	19

2.2.5	文化管理（2020 年底至今）	20
2.3	民航安全文化发展阶段	20
2.3.1	萌芽探索阶段（1949—1978）	21
2.3.2	实践管理阶段（1978—1994）	22
2.3.3	规章管理阶段（1995—2004）	23
2.3.4	主动自我管理阶段（2005 年至今）	24
2.4	民航安全文化发展展望	25
<b>第 3 章</b>	<b>民航安全文化理论体系</b>	<b>26</b>
3.1	民航安全文化的概念和内涵	26
3.1.1	安全的概念	26
3.1.2	文化的概念	26
3.1.3	安全文化的概念	28
3.1.4	民航安全文化的概念	30
3.1.5	文化和民航安全文化的内涵	31
3.2	民航安全文化的内容及核心安全理念	34
3.2.1	民航安全文化的内容	34
3.2.2	民航安全文化理念	36
3.3	民航安全文化的理论模型	42
3.3.1	安全文化形态体系洋葱头模型	42
3.3.2	民航安全文化金字塔模型	43
3.3.3	其他理论模型	43
<b>第 4 章</b>	<b>民航安全文化构成及特色</b>	<b>46</b>
4.1	民航安全文化的模块构成	46
4.2	民航安全文化特色	47
4.2.1	管理及制度特色	48
4.2.2	党政同责，齐抓共管	51
4.2.3	“三基”建设	53
4.2.4	“三个敬畏”	57
4.2.5	当代民航精神	62



第 5 章 民航安全绩效分析	66
5.1 安全绩效有关概念	66
5.2 安全绩效分析方法	66
5.2.1 定量研究方法	67
5.2.2 定性研究方法	68
5.2.3 定量、定性相结合	68
5.3 近七十年中国民航安全绩效分析	70
5.4 近十年中国民航安全绩效分析	72
5.5 中国民航安全业绩原因分析	76
5.5.1 人员素质不断提高	76
5.5.2 飞机性能明显改善	77
5.4.3 基础设施得以改善	78
5.4.4 规章标准日趋完善	80
5.4.5 安全体系持续改进	81
5.4.6 安全文化凝聚自信	82
第 6 章 民航安全文化测评	84
6.1 安全文化调查与评价的概念	84
6.2 安全文化测评的方法	85
6.3 空管单位安全文化测评	86
6.3.1 空管安全文化研究概述	86
6.3.2 安全文化评价模型的建立	91
6.3.3 安全文化模型计算及分析	100
6.3.4 安全文化测量模型的实例应用	101
6.3.5 提升安全文化水平的建议	108
第 7 章 空管单位安全文化	110
7.1 空管单位安全文化概述	110
7.2 空管单位安全文化建设	111

7.3	空管安全文化不安全事件案例分析	119
7.3.1	不安全事件分析步骤	119
7.3.2	不安全事件案例及其分析	121
第8章	航空公司安全文化	132
8.1	航空公司安全文化现状	132
8.1.1	航空公司安全文化探索	133
8.1.2	航空公司安全文化建设的主要问题	137
8.2	航空公司安全文化建设	139
8.2.1	航空公司安全文化建设的基本原则	139
8.2.2	航空公司安全文化建设的行动步骤	143
8.3	航空公司安全文化手册	152
8.3.1	安全文化手册概述	152
8.3.2	安全文化的诊断	153
8.3.3	安全文化的提炼与设计	154
8.4	航空公司安全文化不安全事件案例分析	163
8.4.1	航空安全的重要性	163
8.4.2	不安全事件案例分析	163
第9章	机场单位安全文化	172
9.1	机场单位安全文化现状	172
9.1.1	我国机场管理体制现状	172
9.1.2	机场单位安全文化现状	173
9.2	机场单位安全文化建设	175
9.2.1	制定机场安全文化评估体系	175
9.2.2	开展调研,进行安全文化评估	176
9.2.3	采取措施,建设机场安全文化	177
9.3	机场单位安全文化手册	179
9.3.1	安全政策	180
9.3.2	安全目标	180
9.3.3	安全责任制度	181

9.3.4 安全管理方针 .....	181
9.3.5 运行和持续改进 .....	181
9.4 机场安全文化不安全事件案例分析 .....	182
9.4.1 景德镇罗家机场在飞行区内种植农作物 .....	182
9.4.2 全日空 114 航班与日航 788 航班刮碰事件案例分析 .....	183
第 10 章 总 结 .....	191
10.1 研究总结 .....	191
10.2 未来展望 .....	192
附录 .....	193
附录 .....	195
参考文献 .....	200



# 第1章 概述

## 1.1 背景

航空是 20 世纪人类的伟大成就之一。自 20 世纪初莱特兄弟第一次实现动力飞行以来，航空业潜在的经济和军事应用价值得到了肯定。然而早期的航空由于技术不成熟，设备可靠性差，事故频繁，航空一度被称为是“冒险者的事业”。到 20 世纪 30 年代，随着 DC-3 等飞机的成功设计，安全得到基本的保障，民用航空得以迅速发展。20 世纪中叶，国际民航组织（ICAO）成立，并制定了庞大而相对完善的航空规章体系，投入巨资建设航路设施，全世界民用飞机能够在统一、规范的良好环境中运行，从而大大提高了航空安全的保障水平。随后，喷气运输机投入使用，发动机的可靠性大大提高，更为民用航空的安全奠定了坚实基础。到 20 世纪 70 年代，定期航班飞行在所有现代运输方式中达到了最高的安全水平，但航空安全问题仍然是 21 世纪世界民航领域最重要而需紧迫解决的问题之一。其主要原因在于民用航空是一个处在蓬勃发展阶段的朝阳行业，随着世界经济一体化的推进，旅游、休闲时代的需求不断增加，民航运输将继续保持高速增长，因而降低航空事故率迫在眉睫。

近年来，我国民用航空产业呈现出迅猛发展之势。从中国民航网发布的 2020 年全国民航工作会议有关数据来看，我国在 2019 年全行业共完成运输总周转量 1292.7 亿吨千米、旅客运输量 6.6 亿人次、货邮运输量 752.6 万吨，同比分别增长 7.1%、7.9%、1.9%；全国千万级机场达 39 个；完成中国民航历史上范围最广、影响最大的一次班机航线调整，新增航路航线里程 9275 千米；民航旅客周转量在综合交通运输体系中的占比达 32.8%，同比提升 1.5 个百分点；运输机场总数达 238 个；在航班总量同比增长 5.57%等情况下，全国航班正常率达 81.65%，连续 2 年起

过 80%。按照未来的发展，在 2023—2025 年我国将超过美国，成为世界上最大的航空市场。在新的目标要求以及我国民航快速发展的情况下，现有的法规、标准和组织规则无法为持续改进并提高航空安全提供保证，国际民航组织（ICAO）《安全管理手册》（DOC9859 AN/460）明确提出了建设积极的安全文化的要求。民航安全文化是指在民用航空活动中形成的航空从业人员的安全价值观和行为准则。安全文化比规章、标准和规则涵盖的范围更大，可以在更大程度上保证运行安全。而积极的安全文化能够为持续改进安全状况、提高安全水平提供良好的保障。

随着现代民航业以资本密集、技术密集和高风险为标志的高度规模化发展，现在和未来的民航系统安全问题，已不仅仅是一个单纯的业务技术问题，还将成为一个更加系统的安全风险管理问题。民航行业的特殊性决定了安全文化建设的重要性和必要性。因此，我们需要梳理中国民航安全文化的发展历程，探索中国民航安全文化的内涵、核心理念与价值观，研究中国民航安全文化的构成与特色，助力中国民航安全文化的建设。

## 1.2 国家治理体系和文化自信

治理（Governance）是一个源于拉丁文和古希腊文的古老词汇，原意是控制、引导和操纵。长久以来，治理在近现代社会科学领域基本上只作为统治（Government）的替代词而出现。在现代社科领域广泛使用的“治理”，实际源于 1989 年世界银行在其报告《撒哈拉以南：从危机到可持续发展》（Sub-Saharan Africa：From Crisis to Sustainable Growth）中提出的“治理危机（Crisis in Governance）”一词。后来，“治理”被用来描述后殖民地和发展中国家的政治状况。作为学术界的标志性回应，《国际社会科学杂志》（International Social Science Journal）1998 年 3 月出版了以《治理》为题的专刊，至此“治理”正式进入全球政治发展研究的视野，并处于不断丰富和发展中。治理是指政府的行为方式，以及通过某些途径用以调节政府行为的机制。

---

王诗宗. 治理理论及其中国适用性[M]. 杭州：浙江大学出版社，2009.

自信又称自信心 (confidence)。在心理学中,与其最接近的是班杜拉 (A.Bandura) 在社会学习理论中提出的自我效能感 (self-efficacy),其是指个体对自身成功应付特定情境的能力的估价。自信原本是描述人在社会适应中的一种自然心境,即人尝试用自己有限的经验去把握这个陌生世界时的心理过程。但我们必须清楚,信心只是成功后的良性情绪,自信不是自大、自傲,但从逻辑来讲依然有其盲目性。从广义上讲,自信本身就是一种积极性,是在自我评价上的积极态度。从狭义上讲,自信与积极密切相关。没有自信的积极,是软弱的、不彻底的、低能的、低效的积极。自信是发自内心的自我肯定与相信。无论在人际交往上、事业上还是在工作上,自信都非常重要。只有自己相信自己,他人才会相信你。自信是对自身力量的确信,深信自己一定能做成某件事,实现所追求的目标。把许多“我能行”的经历归结起来,就是自信。

### 1.2.1 国家治理体系和治理能力现代化

2013年11月,党的十八届三中全会提出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标,对于中国的政治发展,乃至整个中国的社会主义现代化事业来说,具有重大而深远的理论意义和现实意义。

2019年10月,党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),是党的十八届三中全会提出的“全面深化改革、推进国家治理体系和治理能力现代化”的具体化和升级,是推进新时代国家治理体系和治理能力现代化的定星盘、指南针、行动令和愿景图,是中国之治宏观顶层设计的历史丰碑。国家治理体系和治理能力现代化,不仅使中国模式的制度图谱日趋系统,而且使中国现代化的路径图谱愈加完整。推进国家治理体系和治理能力现代化,有助于增强制度自信,开辟了中国现代化的全新境界。

国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。

国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,也就是一整套紧密联系、相互协调的国家制度。

国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力,包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面的能力。

国家治理体系和治理能力是一个相辅相成的有机整体,有了好的国家治理体系才能真正提高治理能力,只有提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。作为治理体系核心内容的制度,其作用具有根本性、全局性、长远性。

### 1.2.2 国家文化自信

2012年11月8日,胡锦涛同志代表十七届中央委员会向中国共产党第十八次全国代表大会作了题为《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》的报告。报告中指出了“三个自信”,即道路自信、理论自信、制度自信。

2016年7月1日,习近平总书记在庆祝中国共产党成立95周年大会上明确提出,中国共产党人“坚持不忘初心、继续前进”,就要坚持“四个自信”,即“中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信”。

“四个自信”是一个有机统一体,既相对独立,又相辅相成。

道路自信是对发展方向和未来命运的自信。坚持道路自信就是要坚定走中国特色社会主义道路,这是实现现代化的必由之路,是为近代历史反复证明的客观真理,是党领导人民从胜利走向胜利的根本保证,也是中华民族走向繁荣富强、中国人民幸福生活的根本保证。

理论自信是对马克思主义理论特别是中国特色社会主义理论体系的科学性、真理性的自信。坚持理论自信就是要坚定对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律认识的自信,就是要坚定实现中



华民族伟大复兴、创造人民美好生活的自信。

制度自信是对中国特色社会主义制度具有制度优势的自信。坚持制度自信就是要相信社会主义制度具有巨大优越性，相信社会主义制度能够推动发展、维护稳定，能够保障人民群众的自由平等权利和人身财产权利。

文化自信是对中国特色社会主义文化先进性的自信。坚持文化自信就是要激发党和人民对中华优秀传统文化的历史自豪感，在全社会形成对社会主义核心价值观的普遍共识和价值认同。

### 1.2.3 国家治理体系和治理能力现代化的文化支撑

党的十九届四中全会通过的《决定》指出：“中国特色社会主义制度和国家治理体系是以马克思主义为指导、根植中国大地、具有深厚中华文化根基、深得人民拥护的制度和治理体系。”“发展社会主义先进文化、广泛凝聚人民精神力量，是国家治理体系和治理能力现代化的深厚支撑。”因此，中国特色社会主义文化是国家治理体系和治理能力现代化的文化根基。

习近平总书记在十九大报告中指出：“中国特色社会主义文化，源自于中华民族 5000 多年文明历史所孕育的中华优秀传统文化，熔铸于党领导人民在革命、建设、改革中创造的革命文化和社会主义先进文化，植根于中国特色社会主义伟大实践。”因此，从来源看，中国特色社会主义文化应当包括中华优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化三个部分。三者接续传承、守正创新，缺少任何一部分都是对文化的割裂。

文化是国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑，文化的作用是不言而喻的，实现民族复兴，建设社会主义现代化强国，都离不开文化的推动和促进。

---

覃正爱. 谈谈中国共产党人的“四个自信”[N]. 光明日报, 2018-01-24(11).

李静. 筑牢国家治理体系和治理能力现代化的文化根基[J]. 国际公关, 2020(10): 271-272.

姚艳红. 国家治理体系和治理能力现代化的深厚支撑：历史文化，精神力量，文化制度[J]. 实事求是, 2020, 000(002): 32-39.

## 1.3 民航治理体系和安全文化

### 1.3.1 民航治理体系和治理能力现代化

习近平总书记高度重视民航安全工作，在对民航工作的系列重要批示指示中，安全方面的批示指示是最多、最明确的。在安全治理理念方面，习近平总书记强调，“安全是民航业的生命线，任何时候、任何环节都不能麻痹大意”“要牢固树立以人民为中心的思想，正确处理安全与发展、安全与效益的关系，始终把安全作为头等大事来抓”“要始终坚持安全第一”“严守安全底线”“对安全隐患零容忍”“确保民航安全运行平稳可控”，等等。在安全治理体系方面，习近平总书记强调，“要站在国家战略和国家安全高度，加强对我国航空安全保障体系建设”“要完善风险防控体系，健全监管工作机制”“切实把安全责任落实到岗位、落实到人头”，等等。在安全治理能力方面，习近平总书记强调，“要进一步强化政治意识，提高保障能力”“着力提高航空安全监控能力、技术装备支撑能力和应急响应处置能力”“加强队伍作风和能力建设”，等等。习近平总书记对民航安全工作的重要批示指示精神，涵盖了民航安全治理的治理理念、治理体系、治理能力、治理手段、治理目标等各个重点领域，具有很强的系统性、科学性、指导性，是推进民航安全治理体系和治理能力现代化的总遵循。

民航治理体系和治理能力是国家治理体系和治理能力的重要组成部分，实现民航治理体系和治理能力现代化既是我国民航发展到新阶段的必然要求，也是新时代民航强国建设的重大任务，要在总结历史经验中看到我国民航的制度优势，在分析发展趋势中明确我国民航制度的建设方向，在对标民航强国战略目标中谋划民航治理体系和治理能力建设的重点任务，把党的十九届四中全会精神转化为民航领域的生动实践。

推进民航治理体系和治理能力现代化，重在适应新时代民航强国建设战略的需要，更加适应行业发展规模增大、运行范围扩大、业务种类增多的新特点，更加适应行业结构、旅客需求、航空市场竞争格局变化

带来的新挑战，更加适应新一轮科技革命和产业变革正在全方位重塑民航业形态、模式的新趋势，更加适应深度参与国际合作和竞争、行业国际化程度不断提高的新需求，更加适应航空业全产业链发展、全面发挥服务国家战略作用的新要求。

## 1.3.2 民航安全文化

### 1.3.2.1 民航安全与发展

新中国民航发展史，也是一部民航安全管理不断创新发展的历史。新中国民航安全管理工作历程，就是一步一步艰难探索、逐步走向成熟的过程，先后经历了以“飞飞整整，整整飞飞”“干中学，学中干”“人盯人”等为主要特征的摸索管理阶段，以“八该一反对”“四不放过”等为主要特征的经验管理阶段，以倚重他律、基于规章符合性等为主要特征的规章管理阶段。当前，我国民航安全管理正逐步由他律向自律、由基于规章符合性的管理向规章符合性基础上的基于安全绩效的管理模式转变。党的十八届三中全会以来，民航局党组按照党中央关于全面深化改革的总体要求，出台《关于进一步深化民航改革的意见》，提出2020年要在民航科学发展、持续安全发展的重要领域和关键环节取得突破性改革成果，初步实现民航治理体系和治理能力现代化。通过这几年的系统化改革推进，民航治理体系和治理能力向着更加成熟、更加定型的方向不断迈进。特别是在安全治理领域，基本形成了有利于提升安全保障能力、巩固民航发展安全基础的安全管理制度和执行系统。

随着民航安全治理体系和治理能力的不断发展进步，我国运输航空事故率总体呈持续下降趋势，行业安全水平不断提升。从统计数据看，运输航空百万小时、百万架次重大事故率，1950—1959年平均分别为27.1次、125.5次；1960—1969年平均分别为6.8次、20.9次；1970—1979年平均分别为7.6次、19.2次；1980—1989年平均分别为4.5次、9.8次；1990—1999年平均分别为1.5次、2.1次；2000—2009年平均分别为0.11次、0.21次；2010—2019年平均进一步下降到0.012次、0.028次（约为全球平均水平的十分之一），远低于世界平均水平。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和亿客千米死亡人数保持“双零”，并不断刷新安全飞行纪录，安全水平稳居全球领先地位。这些成绩的取得，得益于我国民航安全治理体系和治理能力的不断与时俱进，充分体现了我国民航安全治理制度具有强大的生命力和显著的优越性，为我国新时代民航强国建设奠定了坚实的安全基础。

### 1.3.2.2 中国民航安全文化概述

1957年10月5日，周总理在民航局《关于中缅航线通航一周年的总结报告》上批示：“保证安全第一，改善服务工作，争取飞行正常。”这三句话，科学概括了民航工作的特点，特别是“保证安全第一”的重要指示，揭示了民航工作的本质，指出了安全在民航工作中的重要地位，体现了我们党以人民为中心的执政理念，为一代又一代民航人做好民航工作特别是抓好安全工作提供了根本遵循。我们党的历届中央领导同志在指导民航工作时，都始终强调安全工作的极端重要性。特别是党的十八大以来，习近平总书记更是站在国家战略和国家安全的高度，对民航安全工作作出了系列重要指示批示，对抓好民航安全工作提出了更加科学系统的要求。他深刻指出：“航空安全事关重大”“要坚持民航安全底线，对安全隐患零容忍”。特别是2018年9月8日，习近平总书记在《民航局关于安全工作有关情况的报告》上批示：“安全是民航业的生命线，任何时候、任何环节都不能麻痹大意。民航主管部门和有关地方、企业要牢固树立以人民为中心的思想，正确处理安全与发展、安全与效益的关系，始终把安全作为头等大事来抓。要加大隐患排查和整治力度，完善风险防控体系，健全监管工作机制，加强队伍作风和能力建设，切实把安全责任落实到岗位、落实到人头，确保民航安全运行平稳可控。”习近平总书记的系列重要指示批示，不仅指出民航安全工作的重要性、系统性和复杂性，而且给了民航人抓好民航安全工作的路径与方法，体现了战略思维与底线思维、战略与战术的完美结合，是我国民航安全文化的指南。

民航业是一个最能体现国家综合国力和时代科技发展水平的行业，具有技术装备程度高、资金密集程度高、运营风险程度高等特点。国际

民航组织（ICAO）在其发布的《安全管理手册》（DOC9859 AN/460）中明确提出了建设积极的安全文化的要求。民航安全文化是在民用航空活动中形成的航空从业人员的安全价值观和行为准则。积极的安全文化能够为持续改进安全状况、提高安全水平提供良好的保障。中国民航在长期的安全管理实践中，不断积累改革和发展的基本经验，努力探索现代化管理的客观规律，逐渐形成了行业发展和安全管理方面的思想、精神。有关安全工作的价值观念、行业准则、道德规范、管理制度、经验总结等精神因素和保证安全所需的各类设备、设施等物质形态，构成了民航安全文化。积极的安全文化是全行业累积的宝贵的精神文化财富，是构成行业文化的重要内容。

我国民航安全管理发展已经历了摸索管理、经验管理、规章管理、体系管理四个阶段。通过各个安全管理阶段对安全文化的不断建设和提炼，民航安全文化得以指导、规范行业员工的言行，推进了民航事业的安全发展，促进了我国民航安全业绩的不断提升，体现了我国民航安全文化的特色和自信。