

## 解读《关于进一步提升民航服务质量的指导意见》

日前，《关于进一步提升民航服务质量的指导意见》（以下简称《指导意见》）正式出台。作为首部全面指导民航服务质量的纲领性文件，该《指导意见》的出台对提升行业服务质量有什么促进作用？又将对旅客乘机出行带来怎样的影响？对此，记者专访了民航局运输司相关负责人。

### 首部全面指导民航服务质量工作的纲领性文件

问：请介绍下《指导意见》出台的背景和意义。

答：党的十九大提出“永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标”，落实到民航工作中，就是要全面贯彻“发展为了人民”的理念。因此，我们要深入研究人民群众对航空服务的需求，在服务范围、服务种类、服务环境、服务效率、服务能力和服务品质上下功夫。

自党的十八大以来，民航局高度重视服务工作，秉承“真情服务”理念，部署开展“民航服务质量提升”“民航服务质量规范”专项行动，持续提升航班正常和大面积航班延误应急处置工作水平，着力强化服务规范意识和质量管理能力，创新服务手段和服务技能，民航服务质量有所提升，服务管理更加规范。

当前，我国正处于由民航大国向民航强国迈进的关键阶

段，与此同时，航班量快速增长与空域资源、地面保障资源不足的矛盾依然突出，极端天气等影响航班正常运行的客观因素也在不断加剧，航班正常工作的外部环境未能得到根本改善，信息告知工作在及时性和准确性方面问题较为突出，行李运输服务水平仍有待提升，距离人民群众的期待仍有差距。

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。《指导意见》聚焦人民群众需求和关切，充分体现民航真情服务的内涵，不仅为提升民航服务质量提供了纲领性指导，对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具有重要意义。

问：为进一步提升民航服务质量，《指导意见》确定了哪些主要目标和关键指标？

答：刚才提到，这是民航业历史上首部关于提升民航服务质量的指导性文件。在《指导意见》起草过程中，我们根据新时代民航强国的战略部署，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。

第一阶段是提质增效阶段。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。

第二阶段是超越跨越阶段。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。

第三阶段是国际领先阶段。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。

### **构建航班正常管理体系**

问：此次《指导意见》把加强航班正常管理作为六大主要任务之一做了重点要求。这些要求与去年民航局出台的《航班正常管理规定》有何不同？对促进航班正常工作有何意义呢？

答：航班正常是真情服务工作的核心，是行业运行品质

的集中体现，是民航应对竞争和外来挑战的核心竞争力。

2017年1月出台的《航班正常管理规定》是民航局第一部规范航班正常工作的经济类规章。《规定》明确了航空公司、机场、空管、服务保障单位、销售代理人以及地面代理人等相关单位，在航班正常保障、延误处置、旅客投诉管理等方面需履行的职责、承担的义务以及相应的法律责任，为民航行业管理部门实施监督管理、维护旅客合法权益、规范航空运输秩序提供了法律依据。

而《指导意见》作为指导服务质量工作的纲领性、政策性文件，把航班正常定位为服务质量的核心内容，以提升旅客的满意度和获得感为目标，通过科学规划、全面部署、系统推进，持续做好航班正常工作，健全航班正常管理体系。

在持续抓好航班正常工作方面，《指导意见》提出了从严格把控发展质量、科学把握运行标准、持续改进保障能力、不断增强技术支撑四大措施。应该说，我们在这些方面已经取得了一些成效，比如自2017年8月民航局严格把控运行总量以来，2017/2018冬春航季航班计划总量增速同比减少2.9个百分点；在缩小运行间隔、规范流量控制程序等方面采取一系列措施；适度超前规划机场资源配备，推广空域精细化管理改革试点经验；推广HUD等航行新技术，推进CDM系统与A-CDM系统建设对接。去年12月，航班正常率达到88.33%，扭转了航班正常率下滑的态势。当前，民航保持了

较高的航班正常率，今年春节期间，在运输量同比增长 16.1% 的同时，航班正常率超过 90%。

在健全航班正常管理体系方面，《指导意见》明确，要通过加强资源能力、信息畅通、协同联动、快速处置等方面建设，着力构建以运行控制为核心的航空公司运行管理体系、以提升运行效率为核心的机场保障管理体系、以流量管理为核心的空管运行服务管理体系和以考核机制为核心的政府监督管理体系，实现航班正常工作从管理框架向管理体系转变的历史性跨越，推动行业提质增效。

问：近年来，航班延误问题一直是社会关注热点。为优化航班延误服务，提升航班正常整体工作水平，《指导意见》提出了哪些建设性的指导意见？

答：的确，航班延误是消费者反映较集中的问题。2017 年，民航局消费者事务中心共受理各类投诉 24738 件，其中航班问题类投诉 11936 件，航班类投诉占比 48.25%，投诉内容集中在航班延误和延误后的服务上，反映最突出的还是航班延误信息告知不及时、不透明。

因此，《指导意见》提出要确保信息顺畅，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。同时，我们还将进一步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。航空公司、

机场等要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。

### 提升服务品质 真情便民贴心

问：随着社会和科技的进步，人们的生活水平也越来越高，对服务的要求也更加多样化，为更好地提升服务品质，《指导意见》做了哪些创新？

答：当前，随着移动智能设备、大数据、云计算、“互联网+”等新技术、新理念在行业内大量应用，个性化、多样化服务产品层出不穷，极大地改善了旅客出行体验。人们也对服务提出了更高的要求，国际航空运输协会（IATA）2017全球旅客调研结果显示，153个国家的共10675名乘客都希望“让其对自己的出行体验有更强的掌控力”。

发展为了人民是民航工作的出发点和落脚点。2018年全国民航工作会议聚焦人民群众的需求和关切，对推行“无纸化”便捷出行、推动机场餐饮同城同质同价、推出航线特色餐饮服务、试行高空移动终端接入局域网或互联网服务等八项任务作出了具体部署，这些工作要求在《指导意见》中也有明确的要求和体现。

在提升个性化服务能力上，《指导意见》以旅客需求为导向，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。

在提升民航餐饮服务水平上，《指导意见》要求出台《民用航空运营食品安全管理办法》，加强民航食品安全工作，同时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。此外，我们还要推动机场餐饮“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。

在优化旅客服务体验上，《指导意见》提出要统筹规划机场建设，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。

问：《指导意见》专门讲到旅客投诉的问题。今后，旅

客投诉是否有更加快速、便捷的渠道？

答：是的。《指导意见》提出，要进一步整合民航旅客投诉受理平台，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。未来，旅客可以通过手机，直接借助这一平台进行投诉，并能够及时跟踪投诉的进展和处理情况。

此外，我们还将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，借助大数据分析为航空企业提供改进服务的建议措施，同时为监管部门提供决策方面的信息支持，从法规制度上加以改进，完善行业管理规范。

### **强化监督管理 提升服务效能**

问：我们知道，航空公司、机场等企业是民航服务工作的责任主体。为提升民航服务质量，《指导意见》对企业完善内部控制机制提出了哪些措施？

答：航空运输过程中所经历的服务感受，直接影响着旅客对民航服务质量判断。在提升企业服务全面质量管理能力上，《指导意见》提出，要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。

问：民航服务质量的提升不仅需要政府的政策指导和管理，更需要各方监督形成合力，《指导意见》如何保证这些措施落实到位？

答：服务体验上的每一点小的进步，离不开社会各方的努力。具体而言，《指导意见》提出了三方面的要求：在政府服务监管方面，《指导意见》提出，要通过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；通过建立服务质量专项督查机制，及时开展服务质量专项督查；通过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；通过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。

在行业服务自律上，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，同时要充分发挥自身的桥梁纽带作用，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。

在服务信用体系建设方面，要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。