创新民航治理方式提高服务能力

□课题组

党的十八大提出“建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”，十八届三中全会进一步将建设服务型政府作为推进国家治理现代化的重要举措，为民航改革指明了方向和目标。建设民航服务型政府机构是贯彻落实党和国家战略部署，适应发展需要，应对行业挑战，实现民航治理模式转换升级的必然选择。建设民航服务型政府机构必须创新政府治理手段，提高民航公共服务能力。

提高制度供给能力，创造公平、公正、公开的法制环境

法制建设是民航政府治理的基础，民航事业的发展离不开法制的保障和支持。在构建民航服务型政府机构的过程中，应首先从法制建设入手，为民航业的发展带来公平、公正的制度环境，用法律引导、推进和保障民航的改革和发展。创设民航服务型政府机构的法制体系，在简政放权、废止部分规章的基础上，补上原本缺位、缺少的有关政府服务方面的法制内容，完善民航公共服务的政策体系和法规体系。当前，在交通大部制建设背景下，民航政府应该从更高层次来考虑立法规划和建设，努力使民航立法向着综合交通运输法规体系靠拢，有利于规范、促进和保障综合运输体系建设，保障相关交通法规之间能够形成有机的联系、衔接、协调和配合。其次，加强军民航法规的协调建设，对军民航涉及的空域等共同问题应着力探讨系统性、整体性的一体化制度安排，避免国家立法的差异化、重复化和分散化，解约立法资源和减少立法成本。再次，加强我国低空空域管理法规建设，着重加强有利于推进、保障低空开放的法规制度建设。最后，加强消费者权益保障的相关立法，为提升民航服务，提高民航消费者满意度提供法律保证。

深化管理体制改革 释放民航发展活力

构建民航服务型政府机构必须全面深化民航政府管理体制改革，推进民航政府治理体系和治理能力现代化，释放民航发展活力。

总的来说，可以从四个方面着手，推进民航改革。第一，充分发挥市场的决定性作用，完善民航市场体系。放宽市场准入政策，引导构建多元化投融资机制，推动民航产业投融资渠道多元化发展；完善价格形成机制，逐步放开国内航线运价浮动的上限，实行市场调节；进一步完善机场、空管收费政策，根据资源条件和供求关系实行不同的收费标准；减少简化行政审批，下放审批权限，建立飞行计划备案制度，更好地为航空企业和其他飞行单位提供服务。第二，科学履行职能，健全民航管理体系。科学设置机构，优化职能配置；强化安全管理，维护公共安全；改善宏观调控，优化行业结构；改进市场监管，充分发挥市场决定性的作用；扩大国际合作，维护国家权益；提高空管水平，提升运行效率；健全法律规章，理顺权责关系，坚持依法行政。第三，推进空管体制改革，有效释放空域资源。在宏观层面推动国家空域体制改革，在中观层面推进民航空管改革，在微观层面优化航班时刻配置，尽力缓解空域资源紧张状况。第四，继续深化企事业单位改革，增强行业发展活力。加快建立现代企业制度；稳步实施事业单位分类改革；积极培育民航教育培训市场；支持和发展行业协会、中介机构、咨询公司等第三方服务；构建第三方信息服务平台，建立完善社会公众和民航企业共享的、统一的公共信息管理和服务体系。

简政放权，建设高效的服务型政府机构

精简和下放行政权力是建设服务型政府的基础工作。民航服务型政府机构的构建中，民航局政府应该最大限度地减少政府对行业微观事务的管理，把应该交给社会、企业、个人的权力真正交还，以优质的行政服务，高效的运行效率保障行业的健康和谐发展。

一方面，民航局要精简行政审批，提高民航政府服务效率。政府做减法，市场才能增活力。自2012年底民航局提出“依法行政、简政放权、依托市场、促进发展”以来，民航局减少了行政审批、国内航线实行登记管理，改进了运输飞机引进管理办法，简化了具体审核项目；进一步完善了航班时刻公开审批办法和航权分类分级管理办法。同时，放开部分航线票价，统一境内外航空公司国际航班的机场收费标准。另一方面，还应该下放权力，激发民航政府和行业发展动力。关于“放权”，在民航系统可以分两个层次，一是民航政府对民航企业的放权，二是政府内部上级对下级的放权。因此，上级机关可结合各辖区实际，逐步下沉一些行政审批权，充分发挥监管局的主观能动性，加强对地方民航产业发展的引导和监督。同时，在日常工作中，上级机关可适当减少对一些具体事项的干预，下级机关可减少一些不必要的请示报告，让各级各部门在法定的职责范围内、自主地开展工作，从而提高行政效率。

强化安全责任 加强民航安全监管体系建设

安全是民航发展的生命，是民航发展的第一要务。确保安全，是包括民航政府在内的行业所有行政、企事业单位的第一要务。

第一，在构建服务型政府过程中，民航政府部门必须引导和强化全行业牢固树立持续安全理念，强化理念体系、规章体系、队伍体系和责任体系建设，确保民航安全管理的延续性和持久性。第二，严格落实“四个责任”。实现安全发展的关键在于落实责任，要严格落实生产单位的主体责任、政府部门的监管责任、领导干部的领导责任和从业人员的岗位责任；重点从法定代表人对安全生产负总责、规章标准落实、安全组织管理、安全资金投入、员工队伍建设等五个方面入手，严格落实安全生产主体责任；摒弃安全评比、安全大检查、安全大整顿等突击式、运动式的工作方式，代之以安全审计、安全管理体系建设等常态化的系统安全管理手段，提高行业安全监管水平。第三，狠抓核心队伍建设。严把准入、训练、转型、实践和重点人员等各个关口，深入开展思想、技术和作风排查，确保航空队伍资质能力符合要求。采取有力措施，减少全行业人为原因航空运输严重事故征候，提升飞行安全品质。第四，持续推进系统安全管理体系建设。一方面，强化对所有运输航空公司、机场、维修和空管单位进行安全审计，确保民航企业的规章符合性和设施设备的完备性；另一方面，按照国际民航组织的要求，大力推进安全管理体系（SMS）建设。第五，切实提高安保水平。完善航空安保体制机制，重点关注新疆、藏区维稳形势，研究把握反恐反劫机斗争的新动态，做好重点防范和全面防范。第六，提高监管效能。继续完善安全责任考评体系，制定较为合理的企事业单位安全考评方法，变结果考核为过程考评；继续完善安全监管制度体系，突出过程管理、标准管理、记录管理、持续改进等要素，形成一套完整的对监管工作具有较强指导作用的制度体系；构建全面收集安全信息的安全保证体系，推动企事业单位提高信息报告的及时性和准确性，积极探索对安全信息的分析应用，建立安全形势分析制度；建立行之有效的风险管理体系，依靠科技手段提高安全监管能力，积极推进安全监管技术平台试点工程；有效提高监察员监管能力的培训体系，通过积极参加民航局和业务系统的各类培训及管理局组织的法律法规培训和复训、危险品运输培训等专业培训，不断提升监察员执法能力和专业技能。

优化服务流程，实施“办审分离”

竞争激烈的市场环境下，快速发展的民航行业对民航局政府效能提出新的要求。2002年民航的机构改革以来，民航局机构设置和职权划分日趋合理，行政审批事项大幅减少，服务市场和行业发展能力明显增强。但行政审批环节多、程序复杂，办理时间长、效率不高的问题依然存在，一定程度上制约了民航更快发展。为了更好地实现服务社会、服务行业的职能，需要民航局进一步深化行政审批制度改革，减少行政审批事项，优化办理流程，实施“办审分离”。

经过几轮改革和行政调整，民航局政府规制已经大为变化，从对行业大包大揽的全能型行业政府逐渐演变为主要承担行业规划、政策法规、安全监管等职能的部管国家局，在“大交通”体制改革下，相关职能仍在不断整合中。但民航局仍然保有行业行政审批权力，在实施审批权力过程中，在建立民航服务型政府机构中，民航局可以参考商务部、农业部等部委提高政府效能经验，创新管理与服务模式，考虑设立政务服务中心，开设服务窗口，将民航局政府涉及审批事项受理和办理的机构前置到行政服务中心，把相关职能司局的部分职权前移至行政服务中心，同时抽派服务人员，加强统筹管理，优化服务环境，提升工作人员业务能力和服务意识，通过改革创新，合并减少审批环节，压缩审批时限，简化审批程序，优化政府项目审批流程，对服务对象提供一站式行政服务，实现审批流程扁平化，进一步确保民航局政府项目审批提速提效。

在提高民航政府效能、优化服务流程中，为了体现公平、公正、公开，要创新管理方法与体制，坚持政务“办审分离”制度，以便有效避免暗箱化操作，防止腐败滋生。对于审批对象，坚持一站式受理和限时办结。在接受审批申请后，要坚持办审分离制度，接办审批申请与决定审批事项的部门各司其职，加强督查，限期办结。以此提高政府内部机构运行效率，提升事务办理和政务处理效率，提高服务水平，规避拖拉和权力滥用。同时全程采用电子化办公平台，推行全程服务信息公开，确保审批申请人知情权，真正实现服务行业、服务社会，让权力在阳光下运行，让企业贴心、让群众满意。

创新服务手段，推进电子政务建设

公共信息的公开透明和高效能是服务型政府的基本特征，建设民航服务型政府机构要加强电子政务的建设与推广应用，建设民航电子政府机构。

民航电子政府机构的建设包括信息内容建设和交互平台建设。在内容建设方面，除了做好政务信息的电子化、公开化，行政审批的电子简化等之外，还要重点增强社会公众和其他部门所关注、所需要的信息的发布和提供等。这些信息包括航班信息、时刻信息、法规信息、统计信息、规划信息、人事信息、科教信息、机会类信息等等；在信息平台建设方面，加强民航政府网（民航政务信息网、民航行政网）、民航航班信息网、民航航线网、民航航班时刻管理网、民航行业质量投诉与评价网等民航信息平台建设，以切实增强社会公共信息服务。

构建电子服务政府机构，民航局可以根据《政府信息公开条例》相关规定，借鉴其他部门经验，制定行业规章，促进行业内的信息资源共享。解决数据孤岛、多个政府部门向同一企业重复采集同一数据资源、企事业单位向政府报送的数据不真实等问题，用制度来保障数据的集约化采集和普遍式共享。在电子政府建设过程中，民航局可以通过梳理民航数据目录和交换标准，推动跨部门共享利用信息资源的研究，实现数据资源的整合利用；建设在民航主管部门领导下的统一的数据中心，确保信息资源的采集、处理和管理的一致性、独立性和公正性，并不断致力和推动信息资源的开发和利用工作；通过利益共享的原则，吸引民航业各主体单位共同参与信息资源整合和开发，将民航业各主体单位的信息资源汇集到一个统一的数据中心，通过数据中心和相关应用系统，实现数据资源的全行业共享。集中整合的信息资源，再以信息技术的手段对数据进行比对、整理、分析，为我国民航业的发展提供科学的管理、决策、咨询、研究依据，促进全行业的科学发展，为全社会提供更加及时、全面、准确的民航信息服务。

（中国民航管理干部学院《建立民航服务型政府研究》课题组 执笔人：汪勇）

变“背靠背”为“面对面”

□祁玉江

信访工作既是群众工作的重要组成部分，也是群众反映突出问题的重要渠道，更是践行群众路线的着力点。领导干部特别是基层领导干部如能扑下身子去化解一个个具体的信访问题，就能最大限度地解民忧、解民困、解民怨。近年来，宝塔区坚持把解决信访问题作为有力抓手，主动开展领导干部大接访，实现了被动接访向主动服务转变，赢得了群众的信任，连续三年被评为陕西省信访“三无县（区）”和全市平安建设先进县（区）。

转变信访理念，树立群众观点。群众观点是党的基本观点，是党的宗旨的体现。当前不少信访案件久拖不决，很大程度上是少数领导干部没有把群众观点融入到信访工作中，没有把群众放在心上，见了问题躲着走，遇到矛盾和困难上推下卸，对群众缺乏真感情，导致“惹事的不着急、着急的没办法”。因此，做好信访工作，首先要转变理念，树立群众观点，增强公仆意识，认识到解决信访问题也是为人民服务，更是践行群众路线的重要方法。我区在区、乡、村三级分别成立群众工作部（站、室）的基础上，强化了职能作用发挥，构建起了上下联通、高效便捷的群众工作网络，主动发挥督促检查、指导协调、直接调查、情况通报、目标考核、责任追究等职能，综合运用经济、法律、行政和教育引导、民主协商、提供服务等手段，积极主动化解矛盾纠纷，有效地促使信访工作实现三个转变：即由“等访”到“下访”、由“抓信访干部”到“抓领导干部”、由“以信访部门为主”到“以党委政府为主”的转变。广大党员干部牢记宗旨，自愿组成乡镇（社区）便民志愿服务队，主动深入群众，倾听群众呼声，排查矛盾纠纷，随时随地接访、下访、回访，实现了“以当地人化解当地事”的效果，将大量信访矛盾化解在了萌芽状态，最大限度地增加了和谐因素，全区信访案件总量大幅下降，到市赴省进京案件得到有效控制，信访案件结案率再创新高。

搭建诉求平台，架起干群桥梁。信访秩序混乱的一个重要原因就是群众诉求渠道不畅，本应合理的诉求找不到地方、找不到人倾诉，为使人民群众能及时有效地表达诉求，我们注重发挥“三座便民桥梁”的作用。一是发挥温馨贴心的“陆地桥梁”作用。对多方筹资建成的信访联合接待大厅，我们加强日常服务管理，变有来访时开放为正常工作日全天开放，并添置饮水机、电风扇、电暖风等必要的生活设施，为来访群众提供无微不至的关怀和服务，营造了良好的接访环境。大厅建成以来，已接待来访群众1357批13498人（次）。二是发挥快捷高效的“空中桥梁”作用。为畅通群众诉求渠道，我们公开了各级领导干部的办公电话和手机号码，进一步拓宽了区委书记和区长热线电话受理范围，在新闻媒体上多次重申，来电量成倍增加。开通了“人民来信绿色通道”，对于群众来信，区委、政府主要领导亲自批办，回复当事人，确保群众所反映的问题“件件有着落，事事有结果”。三是发挥畅通高速的“网络桥梁”作用。依托区政府网站，增设了“政民互动”版块，内置区长信箱、公众留言、公众投诉、公众举报、建言献策等栏目，通过网上渠道听民声、察民意，回应社会关注，对群众反映的信访案件及时责成有关部门解决或回复，今年已处理网上反映问题26件。同时，我们还通过网络信息办对网络舆情进行收集，第一时间掌握信访人借助网络表达和反映的诉求内容，及时批办涉区网络舆情，有效维护了群众的合法权益。

直面信访难题，增进群众感情。能否倾听民声、关注民生、解决处理好人民群众的热点、难点问题，是检验是否对群众有真感情的重要标准。我们把解决好信访问题作为密切联系群众、增进群众感情的重要途径，全面落实领导干部大接访、双向预约、诉求代理等制度，不推不拖不绕，直面信访矛盾，妥善解决信访积案，在解决问题中深入群众，在化解矛盾中增进同群众的感情。认真落实党政领导大接访。坚持每周一区级领导轮流排班到区信访大厅接访，亲自处理问题，化解矛盾纠纷，实现了从“背靠背”到“面对面”的转变。各乡镇各部门也相应建立了主要领导信访接待日制度，倾听群众呼声，了解群众疾苦，为群众排忧解难。今年以来，区级领导共接待来访群众300批1559人次，乡镇、部门领导共接待来访群众404批1152人次，解决群众实际困难482件。其中我本人公开接访6次，涉及156批790人次，解决群众实际困难96件。大力推行“双向预约”制度。继续推行群众预约领导、领导预约群众的做法，避免群众“空跑”现象发生，既提高群众信访效率，又降低群众信访成本，受到了群众的好评。今年以来，仅区级领导就约访群众21次，共涉及239批1236人（次），解决疑难信访问题230件。积极推行诉求代理制度。由基层乡镇、街道办社区干部出面，代表信访困难群众到有关部门反映信访人诉求，协助解决问题。今年以来，全区共成功代理群众诉求104件，帮助困难群众解决了一大批涉及群众生产生活的突出问题。

化解信访矛盾，站稳群众立场。信访案件要做到案结事了，让每一名来访群众都能够感到公平正义，就需要站在大多数群众的立场上设身处地为群众着想。为此，我们实行领导包案制度，按照“分类施策、一事一议”的原则，力争做到群众满意，全力维护群众利益。同时，强化定期督查，对信访工作不力的领导干部进行诫勉谈话、黄牌警告、直至“一票否决”，公平公正地解决信访问题，实现了“事要解决”的目标。针对多年来无正当理由缠访、闹访的，我们反复举办法制学习班，对其进行法制宣传教育，引导其依法上访；针对信访老户长期缠访和闹访的，我们邀请人大代表、政协委员、法律工作者参与旁听，召开案件终结听证会，将信访案件一次性“终结”，避免重访、缠访；针对涉及市级部门单位的信访案件，主动请示市委、市政府，建立了市区两级党委政府、信访部门、职能部门、政法部门的联动机制，有效地维护了群众利益；针对个别无理取闹、冲击党政机关、组织串联、造谣惑众、带头闹事的首要分子，依法分别给予相应的处理；针对多年来上访造成家庭困难的，在说服教育的基础上，根据本人意愿，从人道主义出发给予救助，教育引导群众息诉罢访；针对疑难复杂、不符合政策、暂时无法解决的案件，积极与中、省信访部门沟通，反映真实情况，形成上下共识，创造条件，逐步加以解决。

（作者系延安市人大常委会副主任、中共延安市宝塔区委书记）

叩开大数据机遇之门

□陈庆修

大数据，顾名思义就是海量数据的形象描述。从技术角度来说，大数据就是对海量数据的采集、存储、分析、整合、控制，以及与之相关的技术与产业，其特点是数量大、速度快、多样性、真实性。大数据是座金矿，其诱人前景在于通过数据的处理来挖掘其中的价值，帮助政府、企业、社会做出更加明智的选择，从而少走弯路、节省成本、提高效率。

大数据的来龙去脉

大数据2009年开始在互联网信息技术行业流行开来，2012年美国将“大数据战略”上升为国家战略，目前世界上许多国家均已推行大数据战略。

人们对于海量数据的挖掘和运用，作为云计算、物联网之后信息技术行业又一重大技术革命，也有人将大数据看成第三次浪潮的华彩乐章。当然，大数据并非单纯指互联网上所发布的信息，而是因互联网和信息行业的发展而引起人们关注，是互联网发展到当前阶段的一种表象或特征。云计算为大数据提供了处理手段。盘活大数据资产，是大数据发展的核心议题，也是云计算内在的灵魂和必然的升级方向。

在以云计算为代表的技术创新背景下，企业内部的经营交易信息，物联网世界中的商品物流信息，互联网世界中的人与人交互信息、位置信息等，这些原本很难收集和使用的海量数据变得可以掌握和利用了。

大数据与云计算的关系形象地说就像一枚硬币的正反面。大数据的获得不用随机分析法（抽样调查）这样的捷径，而采用所有数据的方法，它必然无法用单台的计算机进行处理，必须采用分布式架构，需要数十、数百、甚至数千的电脑分配工作，必须依托云计算的分布式处理、分布式数据库和云存储、虚拟化技术。因而，大数据是对海量数据进行分布式挖掘，需要计算机网络新处理模式、具有更强洞察发现力和流程优化能力、高增长率和多样化的信息资产。

从海量数据中筛选出有用的信息是一场革命，这对信息网络和数据处理能力都是巨大的挑战。大数据的战略意义不在于掌握庞大的数据信息，而在于如何对其进行专业化处理，并将正确的信息在正确的时间交给正确的人手中，才能实现其价值和效益。加工能力是大数据产业增值的核心竞争力，也是大数据产业实现盈利的关键。

大数据的应用前景

撬动地球需要一个支点，而大数据就是一个理想的支点。微软通过跟踪智能建筑的取暖器、空调、风扇以及灯光等积累下来的大数据，优化能源利用，实现智能化运营，可以节约40%的能源。

大数据预示着生产率增长和新一轮消费浪潮的到来。通过对大数据开发利用能够催生新的业态，进而可拓展成为战略性新兴产业。

由于人类90%以上的行为能够通过有效的数据分析而进行预测。随着信息技术的迅猛发展，互联网数据的价值从量变到质变，能够直观地呈现经济社会运行的规律，这样人们的决策将日益基于大数据作出，而并非基于经验和直觉，决策的科学性、准确性得以大幅提升。在消费行业、金融服务、食品安全、医疗卫生、电子商务、军事、交通、环保、气象等众多领域，大数据都具有广阔的应用前景，并产生巨大的经济社会价值和产业发展空间。

尤其在服务领域，通过用户行为分析实现精准管理、科学决策和人性化服务是大数据的典型应用。大数据已经成为与物质资产和人力资源相提并论的重要生产要素，企业利用大数据可以优化人力、物力资源的配置，创造更大的价值。今后企业能否取得成功，从宏观上来说将取决于管理层是否能够制定符合自身的大数据战略，取决于能否充分掌握并用好有关的大数据。

显然，大数据背后隐藏着巨大的利益，它对提高生产效率、降低经济社会运行成本、提升政府治理能力以及维护国家安全具有重要作用。

大数据的健康发展

我国是数据大国，但还不是数据强国，要实现由大变强，就应抓住大数据发展机遇。

——将发展大数据上升为国家战略，加强顶层设计，完善管理体制机制，制订大数据的技术标准和规范，通过战略规划和制度设计，整合政府数据、行业数据、企业数据等，建立全国统一的网络数据中心，规划好大数据健康发展的路线图。

——着力发展自主芯片、操作系统、数据库等核心技术、关键技术，以数据分析技术为核心，推动与云计算、物联网、移动互联网等技术的融合。

——面向大数据应用，加强网页搜索技术、知识计算（搜索）技术、知识库技术等核心技术的研发，开发出高质量的单项技术产品，并与数据处理技术相结合，为实现商业智能服务提供技术支撑。

——面向医疗、能源、金融、电信、流通等数据量大的领域，培育形成一批具有较高集成水平、较强市场能力的大数据解决方案提供商，为大数据在各行业领域的应用提供成熟解决方案，推动数据应用。

——推动大数据立法，制定涉及个人隐私、商业秘密和政府保密数据采集使用和保护的有关法律法规，规范数据拥有者、使用者、管理者等各方的职责，完善数据资源标准，依法保障数据安全。

（作者单位：国家机关事务管理局）