

航空事业管理概论

秦菊波 肖华锋 易申波 编著

航空工业出版社

北 京

内 容 提 要

本书着眼于当前航空业发展的前沿趋势,以航空业的公共产品性质为基础,从公共事业管理的角度,阐述我国航空业公共管理和发展的基本理论和方法、航空业的宏观政策及微观管理方法;汇集了航空业相关法律、政策和管理等各种知识。具有视角新颖、综合性强、适应面宽等特点。

本书既可作为航空管理及服务专业的大中专院校教材,也可作为航空企事业单位的员工培训及继续教育用书。

图书在版编目 (C I P) 数据

航空事业管理概论/秦菊波,肖华锋,易申波编著.

北京:航空工业出版社,2010.4

ISBN 978 - 7 - 80243 - 475 - 2

I. 航… II. ①秦…②肖…③易… III. 航空航天工业—
工业企业管理—高等学校—教材 IV. F407.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 055751 号

航空事业管理概论 Hangkong Shiye Guanli Gailun

航空工业出版社出版发行

(北京市安定门外小关东里 14 号 100029)

发行部电话: 010 - 64815615 010 - 64978486

北京地质印刷厂印刷

全国各地新华书店经售

2010 年 4 月第 1 版

2010 年 4 月第 1 次印刷

开本: 787 × 1092 1/16

印张: 17

字数: 422 千字

印数: 1—3000

定价: 24.00 元

目 录

上篇 概 述

第一章 导论	(3)
第一节 航空事业的基本内涵	(3)
一、传统“航空事业”的界定	(3)
二、从社会公共事务的角度看航空事业	(4)
三、从公共产品理论的角度看航空事业	(6)
四、航空事业的基本内涵及分类	(7)
第二节 航空事业管理界定	(8)
一、航空事业管理主体——航空组织	(9)
二、航空事业管理中的权力——航权	(11)
三、航空事业管理的含义	(14)
第三节 航空事业管理概论的研究对象、方法及意义	(14)
一、航空事业管理概论的研究对象	(14)
二、航空事业管理的研究方法	(15)
三、当前学习和研究航空事业管理的意义	(16)
第二章 航空事业管理历史与发展	(20)
第一节 航空业发展历史回顾	(20)
一、航空业的出现	(20)
二、民用航空的大发展时期	(21)
三、民用航空的全球化 and 大众化时期	(22)
第二节 航空器的分类和发展	(23)
一、航空器的分类	(23)
二、航空器的发展	(25)
第三节 美国航空业发展回顾	(29)
一、形成期	(29)
二、成长阶段	(29)
三、成熟期	(30)
四、放松管制期	(30)
第四节 中国航空业历史发展概况	(31)
一、中国航空业发展回顾	(31)
二、中国航空事业管理体制沿革	(33)



第三章 航空事业管理中的组织	(40)
第一节 航空事业管理中的政府主管部门	(40)
一、政府的概念及其基本属性和基本职能	(40)
二、现代市场经济条件下的政府职能	(40)
三、航空事业政府主管部门是航空事业管理的主体和核心	(41)
四、中国航空事业政府主管部门概况	(43)
第二节 航空事业管理中的企事业单位	(46)
一、国家与社会的关系	(47)
二、航空企事业单位是航空事业管理主体系统的必要组成部分	(47)
三、中国航空企事业单位概况	(48)
第三节 航空事业管理中的国际航空组织	(54)
一、经济全球化与国际航空运输的发展	(54)
二、国际航空组织是航空事业管理主体系统的重要补充	(55)
三、当前主要国际航空组织概述	(55)
第四章 航空事业管理模式、层次与方法	(61)
第一节 航空事业管理模式	(61)
一、航空事业管理模式的基本内涵	(61)
二、航空事业管理模式的历史演变	(61)
三、航空事业管理模式的影响因素	(65)
第二节 航空事业管理的层次	(66)
一、航空事业管理的宏观层次	(66)
二、航空事业管理的微观层次	(69)
第三节 航空事业管理的基本方法	(70)
一、航空事业管理基本方法的概念和分类	(70)
二、刚性方法的主要形式	(71)
三、柔性方法的主要形式	(73)
四、当代航空事业管理方法运用的发展趋势	(74)

中篇 航空事业宏观管理

第五章 航空事业管理的法律制度	(79)
第一节 国际航空法规的演变过程	(79)
一、航空法概念	(79)
二、航空法的主要特征	(79)
三、航空法的历史发展	(81)
第二节 航空法律关系概述	(84)
一、国内航空运输和国际航空运输	(85)
二、航空法律关系的构成要素	(86)



三、航空法律关系的演变	(88)
四、航空运输合同	(89)
五、承运人的责任	(94)
六、纠纷解决方式	(99)
第三节 我国航空法律法规的发展与现状	(99)
一、我国民航法律的历史发展	(100)
二、我国民航法律体系	(101)
三、我国《民用航空法》的完善	(103)
第六章 航空事业的空中主权管理	(108)
第一节 空中主权及国际立法	(108)
一、空中主权学说	(108)
二、国际民用航空公约的主要内容	(109)
第二节 航权与八大自由	(112)
一、航权问题的缘起	(112)
二、航权与八大自由	(113)
第三节 航权自由的国际谈判	(115)
一、航权谈判的基本含义	(115)
二、国际航权双边协议的分类	(115)
第四节 我国对外航权开放与航权谈判	(118)
一、中国航权开放历程	(118)
二、中国航权谈判	(119)
第七章 航空事业的政府规制与管理	(124)
第一节 航空业政府规制理论内涵	(124)
一、航空业的自然垄断性特征	(125)
二、航空业的政府规制理论	(127)
三、航空业政府规制改革理论	(130)
第二节 航空业的政府规制改革与我国航空业政府规制历程	(131)
一、航空业放松规制的现实背景与理论背景	(131)
二、放松规制的理论内涵及其现实影响	(132)
三、我国航空业政府规制的历史进程	(133)
第三节 我国航空业政府规制的方式及未来发展前景	(136)
一、我国航空业政府规制的基本方式	(136)
二、我国航空业政府规制过程中存在的问题	(139)
三、我国航空业政府规制发展的前景	(141)
第八章 航空事业的发展与政策管理	(146)
第一节 国际航空业的发展政策与历史经验	(146)



一、美国航空政策的变化与影响	(146)
二、其他发达国家的航空政策及经验	(149)
三、航空发达国家航空政策的经验与启示	(151)
第二节 我国航空业发展政策	(151)
一、我国的航空运输政策	(152)
二、机场建设政策	(155)
第三节 我国的国际航空政策	(157)
一、天空开放政策与航空自由化趋势	(157)
二、我国的航权开放政策及影响	(158)
三、我国未来的国际航空政策	(160)

下篇 航空事业的微观管理

第九章 航空事业的服务质量管理	(167)
第一节 质量管理的基本要义	(167)
一、质量管理概念	(167)
二、全面质量管理的基本内容	(168)
三、六西格玛管理的基本内容	(170)
四、六西格玛管理与全面质量管理(TQM)的区别	(171)
第二节 航空服务质量管理的主要内容和基本状况	(171)
一、航空服务质量的观念和构成	(172)
二、我国航空服务质量管理发展的历史过程	(172)
三、航空服务质量管理的主要内容	(173)
四、航空服务质量管理的基本方法	(175)
第三节 航空业服务补救	(178)
一、我国航空业服务质量存在的问题	(178)
二、航空业服务补救产生的客观原因	(179)
三、服务补救的含义	(180)
四、顾客抱怨和服务补救	(181)
五、服务补救程序与服务承诺	(182)
第十章 航空事业的公共危机管理	(185)
第一节 公共危机管理概述	(185)
一、公共危机的概念	(185)
二、公共危机管理	(188)
第二节 航空业公共危机管理的概念、特点与原则	(189)
一、航空业的公共危机	(189)
二、航空业公共危机管理的概念和特点	(190)
三、航空业公共危机管理的基本原则	(192)



第三节 航空业公共危机管理机制	(193)
一、应急管理机构	(193)
二、应急机构的人员组成及职责	(194)
三、应急管理实施程序	(195)
四、建立合理的航空公共危机管理系统	(196)
第四节 我国航空业公共危机管理	(197)
一、我国航空业公共危机管理的基本现状	(198)
二、我国航空业危机因素分析	(199)
三、我国航空业公共危机管理的完善	(201)
 第十一章 航空事业的公共关系管理	(207)
第一节 航空公共关系概述	(207)
一、公共关系与航空公共关系	(207)
二、航空公共关系的构成要素	(208)
第二节 航空公共关系的职能	(208)
一、塑造形象	(208)
二、信息管理	(213)
三、协调关系	(215)
四、咨询决策	(218)
五、教育服务	(218)
第三节 航空公共关系的工作程序	(219)
一、航空公共关系调研	(219)
二、航空公共关系策划	(221)
三、航空公共关系实施	(224)
四、航空公共关系评估	(225)
 第十二章 航空事业的经营管理	(230)
第一节 航空公司的经营管理	(230)
一、航空公司排班与营运规划	(230)
二、航空公司机队规划	(232)
三、航空公司收益管理	(235)
四、航空公司营销管理	(236)
五、航空公司财务管理	(240)
第二节 机场经营管理与规划	(242)
一、机场规划	(242)
二、机场安全管理	(243)
三、机场财务管理	(243)
四、机场商业经营管理	(244)
第三节 航空器维修管理	(246)



一、航空器维修管理的目的和意义	(246)
二、航空器维修的理论和文件体系	(247)
三、航空器维修的生产管理	(251)
四、维修技术和发展趋势	(254)
参考文献	(260)
后记	(262)

上 篇

概 述

第一章 导论

航空业是一个新兴行业，航空事业管理也是一个正在形成和逐步发展的新兴学科。航空事业管理作为管理学的分支，管理学的一般原理、理论和方法可以在其中应用。但航空业有其自身的特殊性，航空事业管理的具体内容构成以及适用其行业特性的管理理论和方法等，都需要实际从业者和研究者进一步研究和探索。因此，学习研究航空事业管理，首先必须正确认识和把握其基本规范和问题，即认识航空事业、航空事业管理的基本内涵及其特征，了解航空事业管理的概念界定，明确其研究对象与方法，把握当前学习和研究航空事业管理的意义。

第一节 航空事业的基本内涵

一、传统“航空事业”的界定

《现代汉语词典》中对“事业”的解释是：（1）人所从事的，具有一定目标、规模和系统而对社会发展有影响的经常活动：如革命事业，科学文化事业；（2）特指没有生产收入，由国家经费开支，不进行经济核算的事业（区别于“企业”）：如事业费，事业单位。^①

后一种解释带着明显的计划经济色彩，代表着我国在特定计划经济管理体制下对特定社会事务的一种规定。新中国建立后，我国在特定的计划经济管理体制下，对非政治、非经济的关系到人民大众基本利益的社会公共事务，是以事业来代表，并以特殊的事业单位体制即政府事业体制进行管理的。事业被认为是没有生产收入、所需经费由国库支出、不进行经济核算的社会工作，其基本内容主要包括教育、科技、文化、卫生、体育、人口、资源与环境保护以及通信、邮电、铁路和公共交通、水、电、煤气组成的公用事业等。

从概念上来说，航空事业属于公共交通的一种，与陆路水路交通运输一起共同满足人们多样的出行需要。1949年新中国成立之后到1978年底改革开放之前，中国的航空事业一直是按照传统政府事业体制进行管理的。

1949年11月9日当时总部迁至香港的中国航空公司和中央航空公司的总经理刘敬宜和陈卓林宣布两个航空公司4000余名员工起义，服从中央人民政府领导，并率领12架飞机飞回祖国大陆，这就是著名的“两航起义”。“两航起义”奠定新中国民航事业基础。1949年11月中央军委民航局成立，统管全国的民航事务，1954年民航局归国务院领导更名为中国民航总局，中国仿照苏联的经济体制建立起自己的民航体系。中国民航总局作为政府的一个部门，对民航机场、飞机、经营、航路各方面进行划一的垂直领导，在业务上中国民航局仍然从属于空军的领导，是一个半军事化的行业，主要服务于各项政治和军事

^① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室. 现代汉语词典. 5版. 北京：商务印书馆，2005：1246.

目的, 航空运输和通用航空的发展受到很大制约。从 1949 年到 1965 年这一时期中国航空业发展的重点是航空制造和空军, 民用航空是军事航空的从属单位, 它的首要任务是保障政府和军事人员的交通和国际交往的需要以及一些紧急事态的处理。从 1965 年到 1976 年是文化大革命的 10 年动乱时期, 我国的航空事业受到严重的干扰和损害, 处于停滞状态。

改革开放后, 随着社会主义市场经济体制逐步建立和完善, 我国传统事业开始转型。传统的事业范围明显扩大, 并且开始从传统的政府事业向社会公共事业转型, 与社会主义市场经济相一致的新型社会公共事业逐步形成。与此相适应, 中国的航空事业也开始了意义重大的转变。经过 1978 年和 1979 年两年的酝酿, 1980 年 3 月中国民航总局正式从空军代管, 直接归国务院领导, 同年 6 月中国民航总局更名为中国民航局, 成为一个从事经济发展的业务部门, 民航管理开始走上现代化的道路。

二、从社会公共事务的角度看航空事业

(一) 社会公共事务的概念

从历史来看, 公共事务是随着人类社会的产生而产生的一个人类活动范畴。早在原始社会的生产和生活中就产生了一些有关全体社会成员(氏族成员)共同利益的事务, 如防洪、水资源的管理和分配、调解内部纠纷、占星、巫医、祭祀、文字研究、历法研究, 以及道路、桥梁的建设和维护等。随着生产的发展和社会的进步, 政府产生而氏族消亡, 原有的且日益繁杂的公共事务就被政府接管, 并成为政府的最基本的职能之一。

从理论来看, “公共事务”这一概念 18 世纪就在西方产生。最早系统论述社会公共事务当推经济学家亚当·斯密。斯密在其名著《国民财富的性质和原因的研究》中规定其理想的“守夜型政府”应承担的公共事务包括三个方面: “第一, 保护社会, 使其不受其他独立社会的侵害; 第二, 尽可能地保护社会上各个人, 使其不受社会上任何其他人的分割或压迫, 这就是说, 要设立严正的司法机关; 第三, 建设并维护某些公共事业及某些公共设施(其建设或者维持决不是为着任何个人或任何少数人的利益)。”^①

因此, 所谓社会公共事务, 是指涉及社会公众整体的生活质量和共同利益的那些社会事务, 是对整个经济和社会的发展, 也对社会全体公民基本生活必不可少的社会事务。公共事务的范围广泛, 从劳动管理到国防、行政、治安等国家事务, 以及法律事务、艺术、教育、科学等都在其中, 且其范围随着社会和经济的发展不断变化。

(二) 作为社会公共事务的航空事业

航空者, 航行于空中也。1903 年美国莱特兄弟制造的飞机在北卡罗来纳州腾空而起, 尽管只在空中停留了不到 1min, 却意义重大。它意味着人类自进入文明社会后曾在数千年的时间里, 踌躇于地上活动的时代结束, 正式开始通天航行史。自这一标志性事件算起, 人类的航空事业不过百余年历史。

然而, 人类的飞行梦想却要从远古时期算起。在古老而又遥远的年代, 女娲补天、嫦娥奔月或是普罗米修斯飞天盗火……这些数不清道不明的神话和传说, 都是人类期盼着升空飞翔的美好愿望和朦胧幻想的反映。公元前 2000 年左右, 中国人就已经发明了风筝。公元前 850 年, 英国人布拉德双臂绑上鸟翅从罗神殿上一跃而下, 试图飞越伦

① 斯密. 国民财富的性质和原因的研究. 北京: 商务印书馆, 1974: 253.



敦城,结果坠地身亡。这是先人为实现飞行梦所做的一次早期尝试。公元前468年—前376年间,中国春秋战国时代的墨子,一说是春秋战国时代鲁国著名工匠公输般,即著名的“鲁班”(公元前770年—前481年),耗费三年制成木鸟并进行了试飞,据说“连飞三日不下地”。这是有关中国古人试验飞行器模型的最早记载。公元9—23年,在中国的王莽时代,相传已有人用大鸟羽毛制成翅膀,浑身贴上羽毛,利用机关(即机械结构),“飞数百步”远。据说此举是为窥视匈奴的动态,从一高塔上跃下进行了滑翔飞行。

以今天人类的眼光来看,可能会觉得古人为实现空中飞行的梦想而做的种种尝试非常可笑或者充满浪漫主义色彩。但推究其背后的动机,却是非常现实的,无非是为了满足人类衣食住行基本需求之一——便捷出行的需要。常人的步行速度大约在 $5\sim 10\text{km/h}$,而现代超声速飞机时速往往达到两三千千米。因出行速度的提高带来的生产效率的提高可想而知。航空业从梦想到现实,其发展大大提高了人类整体的生活质量,对经济和社会的发展起到了无法估量的推动作用。毫无疑问,航空事业也是一种社会公共事务。

作为社会公共事务,航空事业有以下特殊性。

(1) 航空事业的产生,比其他社会公共事务晚得多。

从人类社会的形成伊始,就开始产生了很多社会公共事务,如防洪、用水等。虽然可以想象人类很早很早就有了飞天的梦想,但这种梦想的真正实现——航空事业的产生迄今为止才100多年的历史。

(2) 航空事业是工业革命、交通革命的产物,是现代科学技术的产物。航空百年是在战争与和平的交替刺激下而逐渐发展的百年。

首先,和平促进交通发展,交通便捷快速提升生产力。19世纪中叶,德国境内小邦林立,各自为政,幸而当时境内公路建设颇具规模,已经把大家连成一片,铁路前途亦极其乐观。哥德预言:“从此将不必考虑德国之不能统一,德意志之完整良好的道路,以及未来之铁路等,将定能完成此种任务”。不久后德国统一,确实得益于交通运输的进步所起加速剂之作用。1872年,加拿大决定开始修建横贯大陆的太平洋铁路,原因之一是美国太平洋铁路于1869年完成,与美国接壤的州威胁说,如果加拿大不修铁路,它们将考虑是否脱离加拿大而加入美国。

其次,战争刺激交通进步,也直接破坏交通。在历史长河中,战争与和平是永恒的主题。世界各地无论何民族,无不渴望及追求和平,然而数千年来,战争却连绵不断。对于交通运输业的发展而言,战争是一把双刃剑。战争刺激交通进步的例子比比皆是,战争对交通运输的巨大破坏,又成为阻碍社会进步之最野蛮和最具杀伤力的行为。回顾航空业的发展,两次世界大战起到了极大的推动作用。一战爆发后,飞机首先被用于侦察,随后不久便出现了专门的轰炸机。二战后期,喷气飞机被研制出来,开创了航空事业发展的新阶段。

(3) 作为一种社会公共事务,航空事业是宏观上的公共性与微观上的私人性的有机统一。

就整体而言,航空是为满足人们快捷出行的共同需要,其发展符合全体社会公众的根本利益和共同需要,具有公共性。就个别而言,除军事航空之外无论是航空运输还是通用航空,首先都是直接满足个别消费者的需要,具有私人性。因此,航空事业是宏观上的公

共性与微观上的私人性的有机统一。

三、从公共产品理论的角度看航空事业

(一) 公共产品理论

所谓公共产品，又称为公共商品、公共物品或公共品，是指用于满足社会公共消费需要的物品或劳务。1945 年，美国经济学家萨缪尔森（Paul Samuelson）提出了学界公认的确认公共产品的两个标准，即非排他性和非竞争性。所谓非排他性是指一个人在消费某产品时，无法排除其他人也同时消费该产品，或者说，虽然在技术上可以排斥其他人消费，但这样做是不经济的或者是与公众的共同利益相违背的。所谓非竞争性，是指增加一个消费者对供给者增加的边际成本为零，每个消费者的消费都不影响其他消费者的消费数量和质量。

严格满足上述两个标准的公共产品，可以称为纯公共产品，如国防、行政管理、基础科学研究、社会科学研究、立法、司法、环境保护等。也有许多公共产品不能同时完全满足上述两个标准。它们可能满足其中某个标准，但并不满足或者不严格满足另一个标准，或者两个标准都不能严格满足却具有较强的正外部性^①。这样的公共产品严格地应称之为准公共产品。准公共产品的特点，一是具备非排他性和非竞争性的不充分性，即具备一定程度的排他性和竞争性；二是具备外部性，准公共产品普遍具有外部性，而且是正的外部性，即外部收益。

与公共产品相对应，社会总产品中另一大类产品是所谓的私人产品，即满足私人消费需求，具有排他性和竞争性的产品。类似地，完全具有排他性和竞争性特点的产品，称为私人产品。私人产品中也有相当多的产品虽然具有私人产品的基本特点，但在一定范围内具有公共产品的特征，这样的产品称为俱乐部产品，如通常的一些会员制的运动俱乐部、读书社、行业协会等。

通过以上分析，我们可以得出一个社会总产品的分类图如下：^②

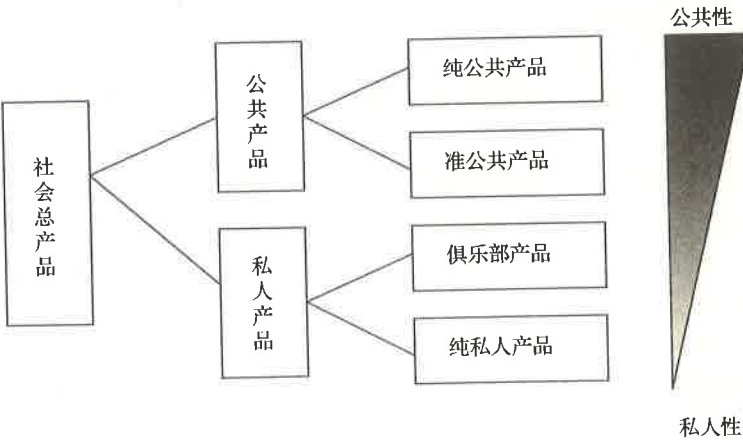


图 1-1 社会总产品的分类

① 外部性是指经济主体（包括厂商和个人）的行为对他人和社会造成的非市场化影响，分为正外部性和负外部性。前者是指某个经济作为主体的活动使他人或社会受益，而受益者不需要花费代价，也称为外部收益。

② 崔运武. 公共事业管理概论. 北京：高等教育出版社，2006：20.



（二）作为公共产品的航空事业

如图 1-2 所示，不同类型的航空事业作为公共产品其公共性纯度有很大的差别。军事航空服务于国家安全和国防的需要，其作为公共产品通常是由政府负责生产和提供，在消费上具有完全的非排他性和非竞争性，属于纯公共产品。作为航空基础事业一部分的机场、导航（助航）、空中交通管制等设施 and 系统，其公共性纯度也比较高，而航空制造业公共性略低。至于民用航空运输，其公共性纯度在各航空活动部门中最低，尤其从微观层面来看，往往体现为航空公司的服务产品提供和消费者搭乘民航班机的消费活动，具有明显的私人性；但即使是这个细分部门的航空活动，就其作为公共交通运输系统的构成来说，在宏观和整体层面上也具有一定的公共性。

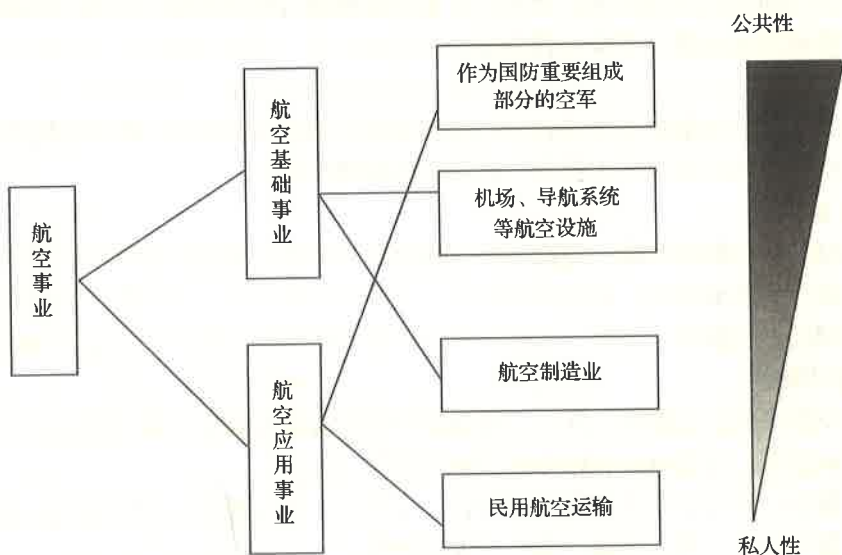


图 1-2 不同航空事业的公共性纯度

四、航空事业的基本内涵及分类

（一）航空事业的定义

通过以上分析，我们可以将航空事业定义为：人们为了特定目的所从事的与航空相关的全部活动。从社会公共事务的角度来看，航空事业是一种特定的社会公共事务。航空事业的发展，事关全体公众的根本利益，但其实际运作却是通过一项一项的服务提供来实现，因此航空事业是宏观上的公共性与微观上的私人性的有机统一。从公共产品的角度来看，航空事业是一类特定的公共产品。不同类别的航空事业具有不同的公共性纯度。服务于国防目的的军事航空具有完全的公共性，属于纯公共产品；而民用航空则主要是服务于个别顾客群体，具有较强的私人性。但无论是军事航空还是民用航空都具有极强的外部收益。从范围来看，航空事业涵盖的范围非常广，从航空活动的准备和软硬件支持到航空活动的最终实现以及不同领域的军事、商业、农业等应用，包括航空器制造、机场建设和规划、相关设备和软硬件的开发、军事航空、商业航空、通用航空，以及相关活动领域的规划、经营、管理与研发等。



(二) 航空事业的分类

根据产业链上下游标准划分可划分为航空基础事业和航空应用事业。航空基础事业是指为航空活动的最终实现奠定基础的事业,包括航空器的研发与制造、航空机场的规划与建设及经营与管理、航空设备仪器和软硬件的开发等。航空应用事业是指将航空技术、设备和人力应用于不同领域,服务于不同目的的活动。

根据不同的应用目的,可以将航空应用事业再进一步划分为军事航空和民用航空。

1. 军事航空

军事航空是为了保卫国家以及维护国家内部安定而进行的军事性质的航空活动。其中主要部分是空军,执行着保卫国家领空、歼灭入侵之敌以及国家需要的其他军事任务。另外,如警察使用航空器执行任务,海关为打击走私而进行的国家航空活动,都属于军事航空活动。军事航空是国防的重要组成部分。

2. 民用航空

使用各类航空器从事除了军事性质(包括国防、警察和海关)以外的所有航空活动称为民用航空。民用航空分两大部分:商业航空和通用航空。

(1) 商业航空

商业航空又称为航空运输,是指以航空器进行经营性的客货运输的航空活动。它的经营性表明这是一种商业活动,以盈利为目的。它又是运输活动,这种航空活动是交通运输的一个组成部门,与铁路、公路、水路和管道运输共同组成国家的交通运输系统。

(2) 通用航空

民用航空除去航空运输这一部分,其余部分统称为通用航空。通用航空可以划分为工业航空、农业航空、石油航空和特种航空四大类^①。

①工业航空:是为工业生产服务的飞行,主要有:航空摄影、航空遥感、航空测绘、航空物探、航空吊装、海上采油、航空环境监测等。

②农业航空:是为农、林、牧、渔各行业提供的航空服务活动,如森林灭火、除虫、撒播农药、除草、观测渔情等。

③石油航空:是以直升机为主要工具,辅以小型固定翼飞行,为海洋与陆地石油、天然气资源的勘探、开发和管理,提供空中运输与空中吊挂、吊装服务的飞行活动。

④特种航空:是指除了以上种类通用航空活动,统称特种航空。主要包括空中游览和航空医救、科研、体育、教育、训练及公务和通勤、视察飞行、公安巡逻等。

本书中所说的航空事业,如果不加特别说明,是指广义的航空事业,既包括航空基础事业,也包括航空应用事业;既包括民用航空,也涉及军事航空;但以民用航空,尤其是民用航空中的商业航空(航空运输)为主。

第二节 航空事业管理界定

要定义某个领域的管理活动,有三个最为基本的要素必须明确界定,即管理的对象、主体以及所依托的权力。上节我们从传统航空事业的界定、社会公共事务及公共产品的角

^① 中国航空百科全书编辑部. 中国航空百科词典. 北京:航空工业出版社,2000:1351.



度探讨了航空事业管理的对象,即航空事业的内涵。本节我们界定航空事业管理的主体及开展航空事业管理活动所依托的权力。

一、航空事业管理主体——航空组织

(一) 航空组织的基本概念

所谓航空组织,或称航空事业相关组织,是指出于特定目的,凭借一定的权力对航空事务进行管理或协调的组织与机构。

现代社会是一个高度组织化的社会,大多数情况下人们只能通过组织才能参与社会公共生活,也通常是通过组织生产、提供和消费使用各种产品和服务。从航空事业的一般活动过程来看,组织是航空事业活动最基本的要素。从空中航行的各项准备工作,机场航站的建设、经营和管理,各项航空硬件和软件的开发与应用,一直到各种航空应用活动,如军事航空、商业性的航空运输和通用航空,以及对这些活动的相关管理,无不是通过相关组织进行的。这些航空相关组织是航空事业管理中最基本的组织,是管理的主体。

(二) 航空组织的类型

航空事业管理中的航空组织是一个复杂的、涵盖面非常广泛的组织系统。虽然本质上都以提高社会公共利益,服务于国家、社会和民众的航空需要为根本目标,但各自由于其依靠的资源(权力)、在社会中所处的地位、具体的组织目标并不完全相同,其行为方式也不完全一样。因此,根据不同的标准可以将航空组织划分为不同的组织类型。

通常,根据航空组织拥有相关权力(航权)的大小以及其本身的组织性质可以将航空组织划分为三大类,即航空事业政府主管部门、航空企事业单位和国际航空组织。具体来说,包括以下组织和机构。

1. 航空事业政府主管部门

政府主管部门在航空事业管理中占有极为重要的、不可替代的地位,是航空事业管理最主要的组织,就其地位与作用来说,也是航空相关组织中的主体部分。政府主管部门在航空事业管理中的作用主要体现在:依托国家权力和空中主权,代表国家对航权进行分配、设立行业门槛、发放行业许可(允许特定组织从事航空业的经营)。其主体地位也体现在对其他航空相关组织的监督和管理上。政府主管部门对航空事业的管理往往具有强制性。从其性质来说,航空事业政府主管部门是事业性质的政府机构。

航空业对安全的要求高,必须进行严格管理;而且涉及国家主权和交往的事务多,要求迅速的协调和统一的调度。因此,几乎每个国家都设有独立的政府机构来管理航空业务,尤其是民航业务。我国设立中国民用航空局(Civil Aviation Administration of China, <http://www.caac.gov.cn/>)来负责管理。中国民用航空局(简称民航局)内设综合司、航空安全办公室、政策法规司、发展计划司、财务司、人事科教司、国际司、运输司、飞行标准司、航空器适航审定司、机场司、公安局等部门管理相关业务。根据地域原则设立华北地区管理局、东北地区管理局、华东地区管理局、中南地区管理局、西南地区管理局、西北地区管理局、新疆管理局,共7个地区管理局,直接管理各地区的民航事务。

航空事业政府主管部门从事的主要工作包括:

(1) 制定民用航空法规、条例,并监督这些法规、条例的执行;



(2) 对航空企业进行规划、审批和管理;

(3) 对航路进行规划和管理,并对日常的空中交通实行管理,保障空中飞行安全、有效、迅速的实行;

(4) 对民用航空器及相关技术装备的制造,对使用制定技术标准进行审核、发证,监督安全,调查处理民用飞机的飞行事故;

(5) 代表国家管理国际民航的交往、谈判,参加国际组织,监督外国航空企业在国内的活动,维护国家的利益;

(6) 对民航机场进行统一的规划和业务管理;

(7) 对民航的各类专业人员制定工作标准,颁发执照,并进行考核和培训民航工作人员。

2. 航空企业

航空企业指从事和航空事业有关的各类企业,包括航空器制造业、航空运输企业、相关硬件设备制造商和软件开发商等。其中最主要的是航空运输企业,即我们通常所说的航空公司,它们利用航空器进行生产运输,是民航业生产收入的主要来源。其他航空企业都是围绕着运输企业开展活动的。航空公司的业务主要分为两个部分:一是航空器的使用(飞行)、维修和管理,另一部分是公司的经营和销售。航空公司必须安全飞行和占有市场才能获得利润。

航空企业能够得以从事相关活动,是来自于航空事业政府主管部门的授权。政府主管部门依托国家权力对航权进行分配,为企业颁发许可。航空企业是航空运输公共服务的直接提供者,但从其经营方式和组织性质来看,它们是以追求盈利为目标的企业。

3. 机场

机场是民用航空和整个社会的结合点,也是一个地区的公共服务设施。机场既带有盈利的企业性质,同时也带有为地区公众服务的事业性质,因而世界上大多数机场是地方政府管辖下的半企业性质的机构。主要为航空运输服务的机场称为航空港(简称空港),使用空港的一般是较大的运输飞机,空港要有为旅客服务的地区(航厦/候机大楼)和相应设施。

截至2006年1月,全国共有航班运营机场147个(不含香港、澳门和台湾地区),其中起降波音737以上机型的113个(包含起降波音747机型的机场25个),起降波音737以下机型的机场34个。^①据民航局局长李家祥在2009年全国民航机场工作会议上表示,我国将进一步加大民用机场建设投资力度,使我国民用机场数量在2010年达到175个左右。^②

4. 参与通用航空活动的事业单位

参与通用航空活动的事业单位包括飞行学校、通用航空公司、为通用航空服务的各类航空研究单位、航空体育活动以及拥有飞机的企事业单位。这是一个庞杂的群体,其活动形式多种多样,用来满足人们对航空活动的多种需要。

5. 国内行业协会

^① 中国民航总局官方网站(<http://www.caac.gov.cn>),数据截至2006年1月。

^② 2010年我国机场数量将达175个。中华建筑报,2009-07-07(1)。



行业协会也是航空事业管理主体系统的重要组成部分。目前我国民航业的主要行业协会主要有四家,分别是中国民航飞行员协会、中国民用航空维修协会、中国民用机场协会以及中国航空运输协会。具体内容详见第3章。

6. 国际航空组织

国际航空组织也是航空事业管理主体系统的重要补充,是各国间为协调航权,开发航空合作,共同致力于航空事业发展的国际组织。主要包括国际民用航空组织(International Civil Aviation Organization, ICAO)、国际航空运输协会(International Air Transport Association, IATA)、国际货运代理协会联合会(International Federation of Freight Forwarders Association, FIATA^①)、国际机场理事会(Airport Council International, ACI)等。

二、航空事业管理中的权力——航权

虽然我们说航空事业即包括航空基础事业如机场、飞行器制造等,也包括航空应用事业即军事航空和民用航空,但是航空事业的核心活动终究还是空中航行。无论航空活动是在一国领空范围之内进行,还是跨越两个或两个以上国家的领空,都必须涉及到国家领空的占有和使用。也正因如此,航权也就成为航空事业中一个特别重要的问题。

(一) 航权的一般含义

所谓航权,通俗地理解,就是航空器在空中飞行的权力。如前所述,航空器飞行所需要的空间范围,通常属于国家的领空范围。所以无论是国内飞行还是国际航行,都与航权问题紧密相关。然而,这两种活动涉及的航权问题还是有区别的。

前一种活动,即航空器在所属国领空范围内飞行,涉及的航权问题比较简单。它主要体现的是一个国家的空中主权,这种权力属于公共权力。马克思主义认为,公共权力来源于氏族权力,并经过其异化形式——国家演化而来。西方契约论和市民社会思想认为,公共权力来源于个人权力,政府经由人民选举产生,代表人民行使人民通过社会契约让渡的一部分主权,即国家权力。因此,在航空事业管理活动中,政府对国内航空活动的管理主要体现在航权的分配,即允许特定组织(公司企业法人)从事航空活动。具体地说,一般是通过法规政策设立行业准入门槛,并通过主管部门发放许可证来进行。

后一种活动,即航空器在外国领空范围内飞行,涉及的航权问题较为复杂。它涉及的是国家与国家之间的主权交换问题。目前理论界所称的“航权”问题主要是指这一类问题。因为在一个国家领空范围内从事飞行活动,是一国主权的体现。所以未经他国政府的同意,任何组织都不得在他国领空范围内飞行。随着世界贸易的发展和全球经济互动性的增强,国际航空运输需要日益增强。出于互利的需要,现代国家往往通过签订多国协议或双边协定,互换空中主权,相互允许对方国家的相关组织在自己的领空范围内进行航空活动(主要是商业性的国际航空运输活动)。

(二) 航权的历史缘起与法理基础

1. “航权”概念是历史的产物

航空发展史表明,航空技术首先用于军事。人们发现航空的商业价值并用于民用航空

^① FIATA 是国际货运代理协会联合会法文名称 Fédération Internationale des Associations de Transitaires et Assimilés 的缩写。



运输,那是第一次世界大战之后的事情。“航权”是国际航空运输中的概念,最早出现于1944年芝加哥国际民航会议,是历史的产物。

1919年10月13日,32个国家签署了巴黎《空中航行管理公约》。这是第一部国际航空法条约,航空法学界将其视为航空法的“出生证”,具有极其重要的历史意义。该条约由巴黎和会航空委员会及其技术、法律和财务小组委员会起草,巴黎和会最高理事会批准,对空中航行明确了法律规范,其核心是确定了领空主权原则。该公约除在第15条中提到飞越、建立国际空中航路、开辟和经营定期国际航线等问题之外,并没有涉及航空运输的商务问题。

1928年2月20日,美洲16国签订了哈瓦那泛美商业航空公约。该公约第21条规定:“从事国际商业航空的一缔约国的任何航空器,可以在抵达另一缔约国的一个机场卸下旅客和其一部分货物,继续飞往该国另一个或另几个机场,以便卸下剩余的旅客和货物,并可以同样方式装上前往一个或几个外国的旅客和货物,但航空器必须遵守其飞经国的法律要求,这些法律要求对从事国际航行的本国航空器和外国航空器应当是一样的,并应通过适当途径通知各缔约国和泛美联盟。”

从上述规定可以清楚地看出,这应该是向国际商务航空运输自由化迈进的重要一步。但当时的拉丁美洲成员国采取保护主义政策,使这一条款并未产生作用。

第二次世界大战极大地刺激了航空技术的发展,特别是给美国创造了极大的航空运输能力,为战后将航空用于民用提供了物质条件。

1944年11月1日至12月7日,由美国邀请,52个国家派代表出席,在芝加哥举行了国际民用航空会议。据统计,在1944年底,美国经营了当时已开通的国际航线的80%以上。因此,美国主张“空中自由”,为其在战争中膨胀起来的航空实力开航世界扫清道路。罗斯福总统在开幕式致辞中说得十分清楚。罗斯福宣称:“为争夺公海的归宿而斗争,结果是导致战争。只有自由的海洋,才为全世界带来和平和经济利益。”为了建造永久的和平,在承认每个国家的主权和平等的同时,他祈求国际贸易的完全空中自由。

芝加哥会议未完成的主要问题,是进行贸易的权利。以英国为首,针对美国的贸易自由论,提出了经济管制论。经过激烈争论,最后签订的《国际民用航空公约》,除第6条关于国际定期航班、第5条关于不定期飞行、第7条关于国内载运权作了原则规定外,并没能就国际航空运输的运营权利问题达成协议。正如美国出席芝加哥会议代表团成员、首任国际民用航空组织理事会主席爱德华所说,芝加哥会议未完成的主要问题,是进行贸易的权利。

为了弥补这个缺陷,这次会议在《芝加哥公约》之外,签订了《国际航班过境协定》(通称“两大自由协定”)和《国际航空运输协定》(统称“五大自由协定”)。协定规定:

“每一缔约国给予其他缔约国以下列定期国际航班的空中自由:

- (一) 不降停而飞越其领土的权利;
- (二) 非商业性停降的权利;
- (三) 卸下来自航空器国籍国领土的旅客、货物、邮件的权利;
- (四) 装载前往航空器国籍国领土的旅客、货物、邮件的权利;
- (五) 装卸前往或来自任何其他缔约国领土的旅客、货物、邮件的权利。”

这就是“航权”概念的起源,当时称为“空中自由”(Freedoms of the Air)或称“特



权”(Privileges)。之后,在实践中,发展成“Traffic Rights”的概念,除上述“五大空中自由”外,还发展成“第六、七、八种自由”,甚至还有“第九种自由”。中国民用航空局国际司一直将“Traffic Rights”译成“业务权”,即承运旅客、行李、货物、邮件业务的权利,而台湾民航同行定名为“航权”。随着两岸民航界交流日益频繁,“航权”的称谓也就在祖国大陆叫开了。1962年,著名航空法专家郑斌教授发表了他的名著《国际航空运输法》,对什么是“Traffic Rights”(“业务权”或“航权”),做了清晰的论述。WTO《服务贸易总协定》的“航空运输附件”也有“Traffic Rights”一词,按其定义规定,它包含航线权、业务权(或航权)、经营权、运力权、运价权五种权利,因此汉语中就不能再称之为“业务权”或“航权”,而把它定名为“运营权”。

2. 航权以空中主权为基础

公认的看法是:地球以外的整个空间分为空气空间和外层空间两个区域,两者各受不同法律制度的调整。外层空间(Outer Space),在自然科学上一般是指地球表面大气层以外的整个宇宙空间;在法律上是指国家主权范围以外的整个空间。“外层空间”目前已成为国家法和空间科学的一个通用名称,但是外层空间究竟从何处开始,一直没有定论。

1963年联合国一致通过的《各国探测和利用外层空间的法律原则宣言》(简称《外层空间法律原则宣言》)确立了九条原则,其中包括“外层空间供一切国家自由探测和使用”以及“不得为任何国家所占有”的两条原则。1967年《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内外层空间活动的原则条约》,又称《外层空间条约》,成为确定外层空间法律地位的第一个条约。它确立了外层空间任由各国在平等基础上探测和使用,但不得据为己有的原则,否定了地面国家对外层空间的主权。

外层空间是全人类的共同继承财产,是“共有物”而不是“无主物”,任何国家或主体不得通过主权要求、使用和占领等方法,以及其他任何措施,把外层空间(包括月球和其他天体)据为己有。

国际法的规定与国际实践是一致的。各国探索外层空间的活动表明,国家主权只能及于领土之上的空气空间,不能及于外层空间。各类航天器反复在各国上空的外层空间部分飞行,从未受到任何国家的抗议。因此,外层空间的非主权化原则已经在国际实践上得到了各国确认。

所谓空气空间是指地球表面上空大气层以内,不包括外层空间的空间。国家领土以上的空气空间,是一国领土的组成部分,也就是一国的领空。国家在其领空享有完全的和排他的主权,是国际法上一项确定的规则。

空气空间的法律地位在国际法上曾有过不同的主张。按照罗马法,土地所有人的权利上至天空下至地心。1900年和1911年,国际法学会两次举行会议讨论空气空间的法律地位问题,概括起来有以下几种理论:空气空间完全自由论;空气空间有条件自由论;空气空间海洋比拟论;空气空间国家主权论;空气空间有限制的国家主权论。

理论上的这种争论在第一次世界大战前结束了,各国的实践彻底否定了空气空间自由的主张,空气空间主权原则得到正式确立。第一次世界大战结束后,1919年在巴黎签订了世界上第一个关于空中法律问题的国际条约,即《巴黎航空公约》。《巴黎航空公约》正式确认了空中主权原则。

1944年在芝加哥签订的《国际民用航空公约》即《芝加哥公约》,再次确认了国家



对其领土上空的主权原则。国家对在其上的空气空间享有主权,并不排斥国际航空事业的发展,国家可以在互惠和对等的基础上,通过达成协议的方式,相互允许对方国家的民用航空器进入或通过其领土上的空气空间。随着空间科技的飞速发展,人类的空中活动已穿越空气空间,开始探索和利用外层空间。1957年10月4日苏联第一颗人造卫星上天后,外层空间的法律地位逐渐为各国所关注。一般认为,外层空间不能成为国家主权的对象。根据1967年的《外层空间条约》,外层空间应供各国自由探索和使用,不得为任何国家所占有。空气空间与外层空间的分界问题仍未得到妥善解决。

三、航空事业管理的含义

管理是在一定环境中,管理主体为达到一定目的,运用一定职能和手段,对管理客体加以调节控制的过程。所谓航空事业管理,即以航空事业政府主管部门为核心的航空组织,为确保航空业的经营并促进航空事业的发展,采取一定的方法对航空事业进行调节和控制的过程。

从以上定义可以看出,航空事业管理这一定义包括如下基本内涵:

第一,航空事业管理的主体是航空组织。在这一特定领域中,航空组织的核心是航空事业政府主管部门,同时还包括航空企事业单位、国内航空行业协会及国际航空组织等。

第二,航空事业管理的目的,是为规范航空业的经营与管理,促进航空事业的发展。这既是公众根本利益的体现,也是国家和社会发展的要求。

第三,航空事业管理的对象是航空事业,航空事业的外延非常广,即包括航空基础事业,也包括航空应用事业。

第四,航空事业管理具有明显的层次性,它既包括宏观层次上航空事业政府主管部门对航空事业的整体规划、调节与管理,以及相关政策法规的制定、应用和修订,也包括微观层面上航空企事业单位内部的管理。

第五,航空事业管理具有公共性,这表现在管理的根本目标上。同时,航空事业以市场为导向,引入市场竞争机制是航空事业管理的发展方向。

第三节 航空事业管理概论的研究对象、方法及意义

经过短短的百余年时间,航空事业已经有了长足的进步。然而,相关理论的建立却尚需进一步努力。航空事业管理活动早已伴随航空事业的发展而开展,但航空事业管理的系统理论却不完善,尤其是在我国还非常欠缺。这给相关教学和研究增加了很多麻烦。在当前我国社会主义建设大发展的条件下,学习和研究航空事业管理具有十分重要的意义。

一、航空事业管理概论的研究对象

概论即概括的论述^①。它是将选取对象的基本和重要的内容从总体上进行分析阐述。^②航空事业管理概论即是对航空事业管理的概括论述,通过按一定标准确定航空事

① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室. 现代汉语词典. 2版. 北京:商务印书馆,1983:352.

② 崔运武. 公共事业管理概论. 北京:高等教育出版社,2002:33.



业管理的研究对象,展示航空事业管理的学科体系框架,有侧重地分析航空事业管理的基本内容。

航空事业管理概论从总体上概要地阐述航空事业管理的重要内容,研究航空事业管理的基本原理、规律、原则、方法和程序等。它主要包括:航空事业管理相关的基本概念、属性和特点,航空事业管理的主体系统、层次与方法,宏观与微观航空事业管理的基本内容构成等。

二、航空事业管理的研究方法

航空事业管理是一门理论和实践结合相当紧密的学科。作为一门管理的分支学科,它体现管理学基本原理、原则和方法在航空事业中的应用。作为一种特性极其显著的活动和行业,它要求有特殊的工作方法和程序。因此,航空事业管理在研究方法上有很多与公共管理共同的基本方法,但也有一些特殊要求。

(一) 基本方法

航空事业管理的研究方法主要有以下几类。

1. 实践抽象法 (Abstract Analysis of Practice)

实践抽象法,即从人们长期的实践活动中,抽象出一些较稳定的、定型化的行为有效的操作方式或思考方式。航空事业管理中实践抽象法的应用,就是通过分析航空事业管理相关组织怎样进行实际操作,从如何判断、选择并解决问题等活动中抽象出航空事业管理的理论、原则和方法等。实践抽象法的基本取向是从实践中来,再回到实践中去。实践抽象法是航空事业管理中最为重要的一种方法,航空事业管理的所有理论和成就都来自于航空实践的持续进步。

2. 文献法 (Literature Research)

文献法,又称资料分析法或间接调查法。与直接调查法相对,它是指研究者不直接与研究对象进行交流,而是利用手头可以找到的历年统计资料、档案资料、样本资料以及日常收集、整理、储藏的资料等,进行分析研究,从而获得信息。航空事业经过百余年的发展,已经从实践中积累了丰富的经验,也形成了大量的相关文献资料,如各国航空主管部门的政策法规、国际间航空公约、协议和协定、航空公司内部操作手册等。从这些文献资料,我们可以获取大量信息,可以了解航空事业的发展历史、航空政策的发展演变、航空公司的经营管理等。因此,文献法是航空事业管理中另一种极其重要的方法。

3. 案例分析法 (Case Study)

案例分析法是指在对特定对象的研究活动过程中,有机地结合社会生活中的典型个案进行分析、综合和评价,从而由具体到抽象得出概念、范畴和理论的研究方法。在航空事业管理中,案例分析法主要是对航空事业发展和航空事业管理实践中的典型案例进行分析,从而获得信息、发现问题并找出解决问题的方法。其目的,是通过对相应的案例发生全过程进行回顾与评价,发现其成功与失败的原因,并提出各种对策建议。

4. 比较分析法 (Comparative Analysis)

比较分析法是指对两个或几个有关的可比数据进行对比,揭示差异和矛盾的一种方法。比较是分析的最基本方法,没有比较,分析就无法开始。分析法有两种类型,一种是



纵向对比分析,另一种是横向对比分析。纵向对比分析又称历史研究法,通过对比同一对象在不同历史时期的状况和表现获取信息,主要用于研究事物的发展历史和过程。横向对比分析法是指对不同的国家、地区和行业或企业间就同一比较对象进行对比分析,找出其差别,分析其原因,并提出自己的看法。

(二) 学习航空事业管理的特殊要求^①

(1) 航空事业管理的内容涉及范围很广,包括航空、管理、法律、经济等学科的内容,这些内容是围绕航空事业统一在一起的。学习时,围绕发展航空事业这个统一的目的来总体掌握,融会贯通。

(2) 学习和研究航空事业管理,要培养全面综合的能力,对于每一部分的问题都要具体地研究,然后达到对航空事业管理的整体把握。

(3) 航空事业管理概论只是对航空事业管理相关内容作概要阐述,对各方面的问题只能作蜻蜓点水式的介绍,不能进行深入的探讨和研究。学习航空事业管理,应培养继续学习的能力,在领会基本概念的基础上作进一步深入研究。

(4) 航空事业是一个迅速发展变化的领域,新的方法、新的技术很快就被采用,旧的方法和技术被迅速更新。学习航空事业管理,要与时俱进,始终紧跟新的事物,保持变化更新的眼光,不能拘泥于学到的和僵化在书本上的东西,在掌握基本要领的基础上不断更新。

三、当前学习和研究航空事业管理的意义

在目前经济发展呈现国际化、自由化、全球化的趋势下,航空事业的发展已经逐渐成为世界各国发展的主题之一,尤其民用航空运输已经成为世界贸易的主流;航空运输和国家经济成长之间有着密切的关系。因此,如何发挥航空运输系统(包括航空公司、航空机场和航空管理单位)的经营与管理效率,不但影响民众出行效率和日常生活的便利,而且也在很大程度上影响国家整体经济发展。

从航空业的早期发展来看,中国并不落后于其他国家。但由于中国在20世纪从30年代一直到70年代末,一直缺乏一个良好的航空事业发展的环境,目前中国的航空事业落后美国等航空强国甚远。中国要重新崛起于世界强国之林,没有强大的航空事业是断然不行的。因此,当前学习和研究航空事业管理极为重要。主要体现在:

第一,学习和研究航空事业管理,有利于我国航空事业的发展。

中国的航空事业;无论是从基础设施的建设,还是航空运输市场的规模与发展来看,都与美国等航空强国有较大差距。这种差距固然有其历史原因,但我们更应该立足现实,找准差距,分析原因,学习先进,力求早日实现航空强国的梦想。

第二,学习和研究航空事业管理,有利于我国建立高效的航空事业管理体制。

当前我国航空事业管理体制仍然存在不少问题,主要体现在政府主管部门管制过多,范围不明确,权力集中而又效率低下;航空企事业单位缺乏活力和竞争力;管理方式与市场经济条件下的航空事业属性不相吻合。要改革种种不合理的现象,建立和完善高效的航空事业管理体制,需要我们提高管理水平。

^① 刘得一. 民航概论. 北京:中国民航出版社,2005:4.



第三,学习和研究航空事业管理,有利于培养航空管理专业人才,提高航空企事业单位的生产力和竞争力。

第四,学习和研究航空事业管理,有助于促进社会的整体进步和发展。航空事业根本目的是满足人们多元化的出行需要,改善人们的生活品质。

【知识链接】

新中国航空制造业重大事件纪要^①

1950 年

1月5日 重工业部代部长何长工与空军司令员刘亚楼联名向中央提出《关于航空工业建设的意见》。建议成立航空工业建设委员会,成立航空工业管理局以及设立航空研究院等。

1951 年

4月17日 中央人民政府革命军事委员会和政务院颁发《关于航空工业建设的决定》,宣布成立航空工业管理委员会,以聂荣臻、李富春、刘亚楼、何长工、段子俊、马文为委员。聂荣臻为主任、李富春为副主任。

4月18日,中央决定在重工业部下设航空工业管理局。

4月29日,周恩来总理签发中央人民政府文件,正式批准航空工业管理局成立,局址设在沈阳。

1954 年

7月11日 新中国生产的第一架飞机——南昌飞机厂试制的初教5(雅克-18)教练机首飞成功,并通过国家鉴定。8月1日,毛泽东主席为此亲笔签署了嘉勉信。

8月18日 株洲航空发动机制造厂试制爱姆-11(M-11)发动机成功。10月25日,毛泽东主席也给该厂亲笔签署了嘉勉信。

1956 年

7月19日 我国制造的第一架喷气式飞机歼5(米格-17)由沈阳飞机厂试制成功,经国家鉴定验收,成批生产交付部队使用。它的试制成功,标志着中国航空工业从此跨入喷气时代。

1958 年

7月26日 我国自行设计制造的第一架喷气教练机歼教1,首次试飞成功。8月4日,叶剑英元帅参加了在沈阳飞机厂举行的庆功大会。

12月14日 我国自行研制的第一架直升机,7t级直5直升机在哈尔滨首飞成功。

1963 年

歼6飞机是我国制造的第一种超声速喷气式歼击机,是60~70年代中国空军主力战斗机,于1963年9月23日首飞。

^① 中国航空工业集团公司官方网站 (http://www.avic.com.cn/index_hylc.asp)。



1964 年

第一代空空导弹“霹雳”1 空空导弹经国务院特种武器定型委员会批准定型，投入小批生产。

1980 年

运 10 飞机是我国自行设计的大型客机，于 1980 年 9 月 26 日首次飞行，也是第一架首先飞越世界屋脊的中国制造的飞机。

1998 年

3 月 23 日 具有我国自主知识产权的第三代战斗机——歼 10 飞机首飞成功，于 2004 年 7 月 19 日被批准设计定型。

1999 年

10 月 3 日 由中美合作生产上海飞机制造厂制造的 MD-90-30 干线客机在上海首飞成功。10 月 28 日通过 FAA 适航审查。

2000 年

3 月 12—14 日 “新舟”60 飞机给国家领导人做了汇报表演，得到了吴邦国、李岚清、邹家华等领导人的称赞，被认为是适合我国支线航空运输的飞机。

6 月，中国民航适航部门批准“新舟”60 (MA60) 飞机型号合格证，同时正式批准将改进后的运 7-200A 飞机定名为“新舟”60 (MA60)，列为产品型号。

8 月 3 日，首架“新舟”60 飞机交付四川航空公司，8 月 12 日正式投入运营。

2007 年

2 月 27 日 在国家科技奖励大会上歼 10 飞机获 2006 年度国家科技进步特等奖。

12 月 21 日 ARJ21-700 新支线飞机首架试飞机按计划如期完成总装下线。

2008 年

6 月 29 日 国产新型涡桨支线飞机“新舟”600 飞机在西安总装下线，新舟家族再添“新生儿”。

10 月 10 日 “新舟”600 飞机在西安首飞成功。

【要点提示】

1. 航空事业是一个新兴领域，应从传统航空事业及其转型、社会公共事务和公共产品理论的角度来理解我国的航空事业。我国航空事业经历了从传统航空事业向现代航空事业的转型过程。从社会公共事务和公共产品理论的角度来看，航空事业具有公共事务和公共产品的共同属性，它与公众的根本利益和生活质量密切相关；然而它又具有自身的特殊性，对此必须重点理解和把握。

2. 航空组织，或称航空事业相关组织，是指出于特定目的，凭借一定的权力对航空事务进行管理或协调的组织或机构。包括航空事业的政府主管部门、航空企事业单位以及国际航空组织等。

3. 航空事业相关组织依托其所掌握的或经授权而来的航权开展航空活动。所谓航权，



通俗而言,即航空器航行于空中的权力。航权概念是历史的产物,它以空中主权为基础,其背后往往隐藏巨大的经济和商业利益。

4. 在当前我国社会主义建设大发展的背景下,学习和研究航空事业管理具有十分重要的意义。在研究方法上,航空事业管理既有许多与一般管理和公共管理共同的基本方法,也有其自身的特殊要求。

【复习思考题】

1. 如何理解航空事业作为社会公共事务以及公共产品的特殊性?
2. 什么是航空组织?航空组织包括哪些组成部分?
3. 如何理解航权的含义?
4. 当前学习和研究航空事业管理有何意义?