

民航监察员素质提升的内在逻辑探究

殷志新¹, 叶玉华²

¹ 中国民用航空飞行学院民航监察员培训学院, 四川广汉, 中国

² 中国民用航空飞行学院遂宁分院, 四川遂宁, 中国

【摘要】本研究旨在深入探究民航监察员素质提升的内在逻辑, 以回应新时代民航强国战略对监管队伍能力建设的迫切需求。研究采用文献分析与政策梳理相结合的方法, 系统阐释“培养什么样的监察员、怎样培养、为谁培养”这一时代命题, 并基于中国民航监察员培训体系的演进, 归纳出涵盖问题逻辑、理论逻辑、实践逻辑与历史逻辑的四维分析框架。研究发现, “一个素质(政治素质)、三个能力(法治思维与法治方式能力、行业管理能力、业务能力)”构成监察员素质提升的核心指标体系; 同时, 以“1+4+N”架构为代表的培训体系改革创新, 有效推动了全职业周期培养模式的落地。该研究不仅为民航监察员队伍建设提供了系统的逻辑支撑, 也为提升行业安全监管效能和治理能力现代化水平奠定了理论基础。

【关键词】民航监察员; 素质提升; 内在逻辑; 培训体系

1.引言

领导人在会见四川航空“中国民航英雄机组”全体成员后强调: 安全是民航的生命线, 任何时候任何环节都不能麻痹大意, 要健全监管工作机制, 加强队伍作风和能力建设。实践证明, 民航安全是“飞出来”的, 更是“管出来”的。因此, 要做到监管有力就必须要增强监管意识, 充分认识到安全监管是民航行业政府的首要职责。履行这个首要职责的关键队伍便是民航监察员队伍。在全面开启新时代安全监管高质量发展的进程中, 民航监察员队伍更是领导人对民航重要指示精神的学习者、贯彻者、落实者。提升民航监察员的素质, 是民航监察员落实民航强国战略任务的必然要求, 是民航监察员适应新时代要求的自我需要, 具有深刻的内在逻辑。其中蕴含的问题逻辑、理论逻辑、实践逻辑和历史逻辑构成了民航监察员素质提升的内在逻辑体系, 为新时代民航监察员队伍建设提供了强大的逻辑力量和理论支持[1]。

2.民航监察员素质提升的问题逻辑

培养什么样的民航监察员, 怎样培养民航监察员, 为谁培养民航监察员这个时代之间构成了民航监察员素质提升的问题逻辑。民航局在各类安全工作会议中反复强调要贯彻国家对干部的教育方针, 解决好培养什么样的民航监察员, 怎样培养民航监察员, 为谁培养民航监察员这个问题[2]。对这三个问题的思考一直贯穿于民航局对民航监察员培养的重要文件之中, 构成了我国民航监察培

养的时代之问, 也成为民航监察员培训的逻辑起点。

“培养什么样的民航监察员”回答的是干部培养教育的本质问题。《关于费尔巴哈的提纲》中指出: “人的本质不是单个人所固有的抽象物, 在其现实性上, 它是一切社会关系的总和”[1]。对于由各种关系构成的社会、各种专业环节组成的民航行业来讲, 民航干部教育的本质是适应社会发展、民航业发展需要的人才, 而对于工作在民航行业的个人, 干部教育是实现个人社会化的主要途径。交通强国民航新篇章战略的提出, 需要民航监管人员有必要的使命担当、有必要的专业能力、有必要的综合素质。落实到具体要求上就是深刻领会“一个素质、三个能力”的总要求即: 政治素质、法治思维和法治方式的能力、行业管理能力及业务能力[3]。

“怎样培养民航监察员”回答的是培养方式问题, 是培养什么样的监察员的逻辑延伸。针对2019年前的监察员培训中实训资源少、整合度不高等短板, 在2019年民航局安全工作会议上初步提出对培训资源配置提出了“1+4+N”架构。“1”是在飞行学院建设监察员培训学院(培训基地), 将监察员培训各阶段的实训部分统一在培训基地开展, 各专业可以根据实际需要, 提出实训内容和形式的要求。“4”是发挥现有的管干院、民航大学、上海职院、广州职院四所院校的特长, 继续承接各专业入门培训、强化培训和研究类培训中的理论部分, 逐步过渡。“N”是充分调动

社会力量，开展自办培训等多种方式的培训。同时合理引导监察员培训机构之间的竞争，通过公平、适度的竞争促进监察员培训质量的整体提升。重点通过飞行学院的学科优势、运行强项，发挥监察员能力建设中的核心作用[4]。

“为谁培养民航监察员”回答的是目的问题，是培养什么样的民航监察员和为谁培养民航监察员的逻辑归属。十九大报告中指出：要坚持全面深化改革，不断推进国家治理体系和治理能力现代化；十九届四中全会上强调国家治理体系和治理能力建设，要求各行各业建设好根本制度、基本制度、重要制度三类制度；最新全国代表大会提出：把我国制度优势更好地转化为治理效能，民航局在贯彻会议精神过程中对监察员的素质提出了更高地要求[5]。总书记提出：民航主管部门要牢固树立以人民为中心的思想，树立制度自信，充分发挥集中力量办大事的政治优势；并多次强调：民航业是重要的战略产业，要始终坚持安全第一、严格行业管理、强化科技支撑，着力提升运输质量和国际竞争力，更好地服务国家发展战略，更好满足人民群众需求[6]；民航监察员队伍是国家公职人员中重要的行业监管队伍，他们的能力在一定程度上会影响群众对民航类公职人员的认知、乃至对政府治理体系和治理能力的认知。为人民群众、为民航业发展、为行业安全培养民航监察员至关重要[7]。

3. 民航监察员素质提升的理论逻辑

在新的民航监察员培训体系中，分为入门培训（含通识和业务）、强化培训（含通识和业务）、研究类、督导类四类培训，按照行业治理体系和治理能力现代化的要求，民航局将监察员的培训目标总结为“一个素质，三个能力”，这一培训目标在上述各类培训中均应体现[8]。“一个素质，三个能力”中“一个素质”是指政治素质，“三个能力”分别是法治思维和法治方式的能力、行业管理能力和业务能力。政治素质要求监察员提高政治站位，能够结合行业监管实际，站在国家治理、行业治理的高度，深刻领会关于思想建设、作风建设、廉政建设等方面的要求；经过培训，要求监察员能够从公务员、执法人员角度理解、把握国家和民航局关于行业发展的思路和政策，了解相关法律制度的背景、目的和意义[9]。法治思维和法治方式的能力要求监察员以合法性为出发点，以公平

正义为目标，具备运用法律原则、法律规则、法律方法思考和处理问题的能力，包括熟悉和掌握最新有效法律体系的相关规定、民航有关国际公约及域外管辖规定、行政执法基本知识和技能的能力[10]。行业管理能力要求监察员了解行业历史、文化和特点，掌握行业运行的基本流程和协作关系、民航核心业务流程的运行方式、突发事件处置等应急管理要求，具备运用系统思维以发现的问题为线索，推动责任主体从组织层面、系统角度完善自身管理体系，以更好地履行主体责任的能力[11]。业务能力是指监察员对专业知识和法规标准的运用能力。民航监察员队伍要理清“一个素质三个能力”的理论逻辑关系：一个素质是统领，三个能力是支撑。从理论逻辑上可以这样认识，即哲学家曾经指出的那样：历史从哪里开始，思想进程也应当从哪里开始。而思想进程的进一步发展不过是历史过程在通向理论上前后一贯的形式上反映；这种反映时经过修正的，然而是按照现实的历史过程本身的规律修正的。这段话表明理论是在实践基础上对历史修正的再现，面对民航监察员素质提升我们需要这样的理论思维和逻辑思维，即我们要从中国民航各个历史阶段出发，站在当时的历史环境、历史语境思考行业对民航监察员的能力要求，国内外民航历史，发展到现在，历史思维出发，得出当前时期需要“一个素质三个能力”的民航监察员。

4. 民航监察员素质提升的实践逻辑

民航监察员培养适应时代需要进行的改革创新构成了民航监察员素质提升的实践逻辑。当前，我国的民航事业的内外环境发生了深刻的变化。随着民航业发展的规模越来越大、发展的需求越来越高，对民航监察员资质能力的要求相应地也提出了新的挑战和考验。当前，我们的监察员还存在较多的和突出的短板和弱项。

基于对民航监察员队伍的调研和实践判断，当前我们的监察员还存在较多的和突出的短板和弱项，主要表现在部分新进监察员行业背景缺失比例较高、对运行实践和专业管理核心流程感性认识较少、实际开展工作的效能不理想，监管的效果和形象有待提高等短板。为此民航局制定了相关文件（《关于进一步加强监察员资质能力建设的实施意见》和《中国民航监察员行政执法能力考评暂行办法》2个文件），针对以前的监察员

培训中实训资源少、整合度不高等短板，对培训资源配置提出了“1+4+N”架构。“1”是在飞行学院建设监察员培训学院（培训基地），将监察员培训各阶段的实训部分统一在培训基地开展，各专业可以根据实际需要，提出实训内容和形式的要求。“4”是发挥现有的管干院、民航大学、上海职院、广州职院四所院校的特长，继续承接各专业入门培训、强化培训和研究类培训中的理论部分，逐步过渡。“N”是充分调动社会力量，开展自办培训等多种方式的培训。要合理引导监察员培训机构之间的竞争，通过公平、适度的竞争促进监察员培训质量的整体提升。重点通过飞行学院的学科优势、运行强项，发挥监察员素质提升建设中的核心作用。

5.民航监察员素质提升的历史逻辑

中国民航历来重视民航监察员的素质提升。监察员资质能力建设每一步的推进，都旨在增强与国家战略的契合度。监察员资质能力建设自建立监察员以来，伴随着中国民航发展的进程逐步完善和强化。回顾新中国民航安全管理工作历程，正是在一步一步地艰难探索中逐步走向成熟，先后经历了摸索管理阶段（主要特征：“飞飞整整”、“人盯人”等）、经验管理阶段（主要特征：“八该一反对”、“四不放过”等）、规章管理阶段（主要特征：倚重他律、规章符合性等）。而在当前，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进行转变。面对当前民航安全管理方式的转变，民航局在2020年安全工作会上提出：落实“加压、减负、撑腰、充电”要求，加强监员队伍建设，提升民航安全监管能力和水平。当今中国正处在迈向民族复兴的伟大时代，中国民航正从民航大国到民航强国迈进，这一过程更需要历史经验的总结、历史资源的发掘和历史智慧的传承，借以解决现实存在的问题。从这个角度来讲，为进一步提高监察员建设与国家战略的契合度、更加优化“行业之治”，亟需对监察员资质素质进行提高，持续推进监察员素质提升建设工程。

6.基于上述四方面内在逻辑目前中国民航飞行学院监察员培训学院的具体推进情况

对于入门通识课程的优化。入门通识课程是监察员培训的夯实基础、打根基的课程体系，民航监察员培训学院，民航监察员培训学院从2020年到2024年对该课程体系的

优化情况路径是：新建第一版入门通识课程（2020年）——第二版入门通识课程（2021年优化：6周变7周）——第三版本分级分类（2022-至今），监察员学院成立以来，监察员入门通识培训已举办12期，课程体系更新了3版。第一版，适用于13个监管专业的通用版，包括4个版块（政治素质、行业组织与管理知识、民航专业基础知识和法治能力），28个模块，90门课程，共计339课时，其中远程教学74课时（主要是宏观政策和规范监管的内容），现场教学265课时。第二版，优化了现场教学内容，增加了民法典、公务礼仪等内容，现场教学培训时长从6周延长至7周。第三版，建立了分级分类的课程体系和机场、安保专业、通航市场监管专业一体化培训课程体系。政治素质、行业组织与管理知识和法治能力3个板块的课程内容进行优化，并作为所有监管专业必修的通用知识；民航专业基础知识板块按监管专业分为运行安全类、非运行安全类和经济类3个类别，分别进行针对性的课程开发。机场专业和通航市场监管专业将入门通识和入门业务衔接为一个整体进行课程体系的建设，安保专业在非运行安全类入门通识课程体系的基础上衔接入门业务培训。第三版课程体系共开发了211门课程。

2022年8月，民航局监察员培训和管理领导小组会确定要求监察员培训学院开展全职业周期培养工作。监察员培训学院统筹考虑逻辑规律，监察员素质提升的各类因素，参考国际民航组织相关附件内容，建立符合中国民航特点的培养方案。具体而言，首先确定培养目标，该目标以“基于能力的教育”为指导，构建包括核心胜任能力、通用胜任能力和专业胜任能力三个方面的监察员岗位胜任能力指标体系，在全职业周期内，将监察员分为新进公务员、见习监察员、监察员、资深监察员四个阶段，岗位胜任力指标和各阶段监察员的匹配是目标；其次是构建科学的培养方式，建立包括个人自学、单位养成、机构培训、企业锻炼在内的多样化培养模式，借鉴ICAO培训开发工具，将岗位胜任力转化为课程，根据全职业周期四个阶段特点，分别建课和优化师资队伍；最后是建立相应的质量管理体系，质量体系对于培训条件、师资队伍、培训课程、学员评价、送培单位评价、主管业务司局评价等观测点进行相应检测。

在政治素质方面，监察员培训学院全职业周期科研小组尝试对标“ICAO10070 道德与价值观”做了 10 个基本项，2 个增加项，其中 10 个基本项为：“尊重他人，公平、客观地对待他人，不计较彼此的差异”“如实回答问题，不粉饰或掩饰相关知识的不足”“适当地坚持隐私和保密原则”“处理专业关系时采用适当的角色界限”“在采取行动和做决策时坚持专业行为准则”“为个人行为负责”“识别并有效缓解利益冲突”“诚实正直”“合理利用民航当局与各民航实体资源”“展现民航当局的价值取向”；2 个增加项是“具备奉献精神”“做到廉洁自律”，基于基本项和政治素质的相应解释和监管释义，让监察员能够具体执行层面有所参照，能够把行为具象化，即 OB（可观测行为）可执行。在“三个能力”方面，法治思维和法治方式的能力、行业管理能力和业务能力在全职业周期与政治素质同理，亦参照 ICAO 相关文件，找到 OB，内含基本项目（增加项目）、二级释义、三级释义，把相关要求融合到师资库建设、课程建设、质量体系建设中。

通过把监察员素质提升内在逻辑体系研究透彻，然后具象化在课程、体系、师资等方面建设中，让民航监察员素质提升的问题逻辑、理论逻辑、实践逻辑、历史逻辑脉络更加清晰、分级更加详细、执行更加彻底，以交通强国民航新篇章宏观背景为底色、以智慧民航建设为指引，把民航监察员培养好，发挥好监察员培训学院的主阵地作用，切实做到让民航监察员培训学院是民航监察员学习提升的家园，达到学有所获。真正从监察员培训学院各层级培训体系中持续获得赋能。

综上所述，掌握新时代民航监察员素质提升的内在逻辑体系，有利于坚持以更高标准、更深层次、更大视野思考和谋划监察员素质提升建设工程设工作；有利于在监察员

能力建设工程的实践中，为民航业高质量发展理清思路，推动工作。同时在具体工作中亦可以通过掌握逻辑体系，指导工作落实。

参考文献

- [1] 张佳琳.《关于费尔巴哈的提纲》中人的本质思想探析[J].西部学刊, 2025, (11) : 64-67.
- [2] 饶晓豪, 张玉城, 满永政, 等.基于民航安全监察员培训质量评估的差异化培训方案设计[J].中国科技信息, 2025, (08) : 45-48.
- [3] 杨嵘均.我国公共部门人力资源开发与管理的价值转型与制度设计——基于环境—价值—制度研究范式的探讨[J].中国行政管理, 2014, (04) : 73-78.
- [4] 苏维, 郭晖云, 吴晓懿, 等.全职业周期视角下加强民航监察员日常培养的研究[J].民航管理, 2023, (08) : 45-48.
- [5] 唐卫贞, 于千容, 成昌浩, 等.基于 DEMATEL 和 SE-DEA 的民航监察员培训效能评价[J].舰船电子工程, 2024, 44(01): 158-163.
- [6] 朱承杰.提升民航运输服务质量的要点分析[J].中国航务周刊, 2023, (28) : 77-79.
- [7] 曹珍.新时代提升民航法治队伍建设的思考与建议[J].民航管理, 2024, (11) : 69-71.
- [8] Velis C A. Book Review: Regulation of Air Transport, the Slumbering Sentinels [J]. Competition and Regulation in Network Industries, 2014, 15(3): 301-302.
- [9] 胡洪彬.法治政府建设: 理论依据与实践出路[J].求索, 2015, (04) .
- [10] 胡建淼.行政法学(第五版) [M].中国人民大学出版社, 2022
- [11] Metzgar C, Reason J T. Managing the Risks of organizational Accidents [J]. Professional Safety, 2008, 53(7): 43-43.