

## 附件 2

# 优化国际客运航权配置政策的若干措施

(征求意见稿)

为落实促进民航高质量发展有关政策要求，聚焦打造枢纽功能体系和国际通道体系目标，深入整治“内卷式”竞争。结合《国际客运航权市场准入和配置规则》（民航规〔2025〕2号，以下简称《配置规则》）实施情况、存在问题和行业主体的意见建议，现对《配置规则》进行优化完善，提出以下措施：

### 措施一、进一步提升主枢纽运营人航权配置优先级

修订《配置规则》第五条“主基地优先原则”和第六条“主基地认定原则”，修订后的条款如下：

#### 第五条 优先原则

鼓励航空公司从主基地所在城市始发拓展国际航线网络，按以下优先级依序配置：

1. 第六条第（一）款认定的航空公司；
2. 第六条第（二）款认定的航空公司；
3. 其他航空公司。

#### 第六条 主基地认定原则

（一）主枢纽运营人<sup>1</sup>在相应枢纽机场始发的航权配置享有主基地优先级；

---

<sup>1</sup> 根据《关于推进国际航空枢纽建设的指导意见》（民航发〔2024〕28号，以下简称《指导意见》）及有关配套文件，综合考虑航司保障能力、运行效率等指标遴选确定主枢纽运营人，并按照有关规则动态调整。

(二) 航空公司持有的“公共航空运输企业经营许可证”载明的主运营基地机场，以及《关于北京新机场基地建设方案有关事项的通知》(民航发〔2016〕50号)明确的主基地机场，认定为该航空公司的主基地。其中，对于主运营基地机场位于海南自贸港内的航空公司，在海南自贸港内其他机场享有主基地优先级。

## **措施二、强化远程、非远程航线航权差异化配置，相应弱化一、二类航线航权差异化配置**

修订《配置规则》第八条“一类航线市场准入和航权配置规则”和第九条“二类航线市场准入和航权配置规则”，修订后的条款如下：

### **第八条 非远程航线市场准入和航权配置规则**

(一) 任一城市对航段不超过2家航空公司经营，本措施生效起两个航季内(至2027年10月30日)主枢纽运营人在相关航空枢纽、主基地航空公司进入一类非远程航线不受此限制。

(二) 尚无中方航空公司运营的城市对航段，首次配置航权允许1家航空公司进入；仅1家中方航空公司运营的城市对航段，周均班次达到14班或同期无增班意愿的，允许第2家航空公司进入。如在飞航空公司同期拟增加航班量少于新进航空公司申请量，允许第2家航空公司按航班量差额进入。

(三) 涉及加密和新进航线的，城市对航段连续3个月客座率均达到上一年度国际非远程航线平均水平(2025年为81.0%)，方可启动该城市对航段航权配置。中方航空公司加密独家运营(不含外航)至每周7班的城市对航段不受上述指标限制。

（四）每航季每家航空公司每条航线新增班次不超过每周7班；季节性明显的航线，可使用上年同航季实际执行航班为基数。

（五）涉及北京、上海、广州3个国际航空枢纽，每航季每家航空公司单一国别可在不超过1个枢纽获得二类航权资源配置。

（六）航空公司申请涉及枢纽机场始发的航段，除以下列明的情形外，须符合《指导意见》及相关政策文件明确的枢纽特定区域方向：

1.在外籍旅客占比超过50%的航段增加航班量；开通运营包机满3个月、且外籍旅客占比均超过50%的航段；

2.国家有关部门明确的引进外资、对外投资等重大项目需求涉及的航线，每个城市对航段班次不超过每周7班；

3.周边“一圈”航线网络建设及基本通达需求：

（1）国际航空枢纽每个城市对航段班次不超过每周14班；

（2）区域航空枢纽每个城市对航段班次不超过每周7班。

在外籍旅客占比超过50%的航段增加航班量不受上述限制；既有城市对航线航班量超出上述额度的，可接近两个航季航班最大量保持航班量规模。

（七）航空公司申请涉及非枢纽口岸机场始发的航段，除以下情形外，不予配置涉及东京、首尔的航权，且每个城市对航段班次不超过每周7班。

1.在外籍旅客占比超过50%的航段增加航班量；开通运营包机满3个月、且外籍旅客占比均超过50%的航段；

2.东北地区口岸机场至东京和首尔、山东地区口岸机场至首尔航线。

## （八）航段准入优先级

航空公司基地优先级相同时，按以下规则依序配置。

1.一类航线航权按照先到先得原则，以航空公司在“系统”提交申请时间确定准入优先顺序。

2.二类航线航权按照以下航段优先级排序：

（1）航空公司新开涉及北京、上海、广州3个国际航空枢纽的城市对航段；

（2）在飞航空公司涉及北京、上海、广州3个国际航空枢纽的城市对航段加密至每周7班；

（3）在飞航空公司涉及北京、上海、广州3个国际航空枢纽的城市对航段加密至每周14班，或航空公司新开涉及7个国际航空枢纽的城市对航段；

（4）航空公司新进涉及北京、上海、广州3个国际航空枢纽的航线，将中方航空公司运营的相关城市对航段加密至每周7班；

（5）在飞航空公司涉及北京、上海、广州3个国际航空枢纽的城市对航段加密至每周14班以上，或涉及其他7个国际航空枢纽的城市对航段加密至每周7班，或新开涉及29个区域航空枢纽的城市对航段；

（6）其他情形。

上述优先级相同的情况下，三大国际航空枢纽至同一国家加密至每周7班的优先，涉及使用第五业务权的申请优先。涉及串飞国内两个机场的，按照城市对优先级高的航段进行认定。

（九）基地和航段优先级均相同时，按附件3的评分从高到低确定配置顺序。

## 第九条 远程航线市场准入和航权配置规则

(一) 任一城市对航段不超过 2 家航空公司经营。

(二) 尚无中方航空公司运营的城市对航段，首次配置航权时允许 1 家航空公司进入。

(三) 对于已有 1 家中方航空公司运营的，新进第 2 家非主枢纽运营人航空公司须同时满足以下条件：

1. 2025 年 3 月 30 日起，航空公司经营 3 年（含）以上；

2. 在飞航空公司上一年度该航线客座率超过 90%，周均班次达到 14 班且同期无增班意愿。

如在飞航空公司不是主枢纽运营人，主枢纽运营人作为第 2 家航空公司新进该航线不受上述限制。

(四) 涉及加密和新进航线的，城市对航段连续 3 个月客座率均达到上一年度中方航空公司国际远程航线平均水平的（2025 年为 78.8%），方可启动该城市对航段航权配置。中方航空公司加密独家运营（不含外航）至每周 7 班的城市对航段不受上述指标限制。

(五) 每航季每个城市对航段新增班次不超过每周 7 班。

(六) 涉及北京、上海、广州 3 个国际航空枢纽，每航季每家航空公司单一国别仅可在 1 个枢纽申请二类航线航权。

(七) 航空公司申请远程航线航权，除以下列明的情形外，原则上须自北京、上海、广州 3 个国际航空枢纽出境：

1. 符合《指导意见》明确的特定区域方向；

2. 在外籍旅客占比超过 50% 的航段增加航班量；开通运营包机

满 3 个月、且外籍旅客占比均超过 50%的航段；

3.国家有关部门明确的引进外资、对外投资等重大项目需求涉及的航线，每个城市对航段班次不超过每周 7 班。

（八）C 类航空公司原则上仅可新开自第六条认定的主基地出境的航线；B 类航空公司原则上仅可新开自第六条认定的主基地出境的航线、或自其上一年度运营国际客运航班量占比达到 10%的国际航空枢纽机场出境的航线；A 类航空公司不受此限。

（九）航段准入优先级

航空公司基地优先级相同时，按以下规则确定顺序。

1.一类航线按照先到先得原则，以航空公司在“系统”提交申请时间确定准入优先顺序；

2.二类航线按照以下航段优先级依序配置：

（1）航空公司新开涉及北京、上海、广州 3 个国际航空枢纽的城市对航段；

（2）在飞航空公司涉及北京、上海、广州 3 个国际航空枢纽的城市对航段加密至每周 7 班；

（3）在飞航空公司涉及北京、上海、广州 3 个国际航空枢纽的城市对航段加密至每周 14 班，或航空公司新开涉及 7 个国际航空枢纽的城市对航段；

（4）在飞航空公司涉及北京、上海、广州 3 个国际航空枢纽的城市对航段加密至每周 14 班以上，或涉及其他 7 个国际航空枢纽的城市对航段加密至每周 7 班，或新开涉及 29 个区域航空枢纽的城市对航段；（5）其他情形。

上述优先级相同的情况下，三大国际航空枢纽至同一国家加

密至每周 7 班的优先，涉及使用第五业务权的申请优先；涉及串飞国内两个机场的，按照城市对优先级高的航段进行认定。

（十）基地和航段优先级均相同时，按附件 3 的评分从高到低确定配置顺序。

### **措施三、优化既有航线调整要求**

修订《配置规则》第十二条第（三）款，修订的条款如下：

**第十二条（三）**既有航线可调整为经国际航空枢纽出境，调整后的新增航段须符合《指导意见》及相关政策文件明确的特定方向（本措施附件）以及第九条第（八）款要求。既有符合第九条第（八）款要求，同时符合《指导意见》及相关政策文件明确的特定方向的国际航空枢纽出境航线，可在不改变出境点的情况下调整为串飞国内其他区域航空枢纽或非枢纽口岸机场。上述调整涉及的国内航段，须使用航司自有航线航班资源。

### **措施四、优化航权使用监测要求**

修订《配置规则》第十五条“运力使用效益监测要求”，修订后的条款如下：

#### **第十五条 航权使用监测要求**

（一）航空公司非远程航线连续 3 个月、远程航线连续 6 个月航权使用率低于 80%的，民航局收回低于 80%部分的航权；其中对于完全未使用（周均执行班次不足 1 班）的，收回全部航权并取消该航线承运人资格。

（二）航权部分收回后，相关航空公司重新申请须符合以下

时限要求：

1.一类航线主动交回3个月后、强制收回6个月后可重新申请同一城市对航权；

2.二类航线主动交回6个月后、强制收回12个月后可重新申请同一城市对航权；

（三）航权全部收回后，自主交回9个月后、强制收回18个月后相关航空公司可重新申请同一城市对航权。

（四）二类航线主动交回6个月内、强制收回12个月内，相关航空公司申请同一国家航权的配置优先级降为最低。

（五）航空公司任一国家连续6个月航权使用率未达到90%的，不予配置新增该国航权（一类、二类航线分类配置）。

（六）航空公司持有的航线经营许可，应当与其《公共航空运输企业经营许可证》载明的经营范围保持一致。因《公共航空运输企业经营许可证》所载明的经营范围发生变更，导致相关航线经营许可超出其经营范围的，航空公司应当在规定期限内主动注销相应航线经营许可。

说明：季节性明显的航线，航空公司可仅申请成为夏秋或冬春航季承运人，也可申请按夏秋或冬春航季配置航权量，航权监测工作相应按航季开展。

## **措施五、整合行政配置内容**

修订《配置规则》第九条第（十一）款和第十三条，修订后的条款如下：

### **第十三条 行政配置**

结合国家战略和行业规划要求，民航局根据市场容量、效益指标，按以下方式实施市场调控和行政配置：

（一）民航局综合评估并按国别调控中方航空公司数量，远程航线任一国家中方航空公司数量原则上不超过4家，其中新兴市场国家原则上不超过2至3家，开通暂无外航运营的新兴市场航线给予5年独家（不含外航）经营保护期，保护期满后可根据市场成熟度综合评估结果视情延长。

（二）对于高度稀缺的二类航权资源，民航局结合国家战略和行业规划，参照主基地优先级和航段准入优先级等予以统筹。

（三）按照国际航空枢纽建设目标，二类航权配置过程中视情进行调控，涉及北京、上海、广州3个国际航空枢纽，优先支持主枢纽运营人在该枢纽获得不低于60%的航权配置；涉及成都等7个国际航空枢纽，不超过2个主枢纽运营人，优先支持主枢纽运营人在该枢纽共获得不低于70%的航权配置。

本措施自2026/27冬春航季换季起实施。《国际客运航权市场准入和配置规则》根据本措施作相应修改，重新公布。

附件：枢纽机场、国家战略特定方向及主基地航空公司

## 附件

### 枢纽机场及国家战略特定方向

类型	枢纽	特定方向安排
全方位门户 复合型国际 航空枢纽	北京	全方位
	上海	全方位
	广州	全方位
区位门户 复合型国际 航空枢纽	成都	亚洲、欧洲、非洲
	深圳	全球创新型城市和经济、金融、科技中心城市（旧金山、波士顿、首尔、多伦多、纽约、新加坡、悉尼、柏林、特拉维夫、伦敦、洛杉矶、西雅图、班加罗尔、东京、巴黎）及共建“一带一路”国家节点城市
	昆明	南亚、东南亚
	西安	中东欧、中亚
	重庆	东南亚、欧洲
	乌鲁木齐	中亚、欧洲、东南亚、非洲
	哈尔滨	俄罗斯远东、东北亚
区域航空	天津	无

石家庄	无
太原	无
呼和浩特	蒙古、俄罗斯
大连	俄罗斯远东、东北亚
沈阳	东北亚
长春	东北亚
杭州	无
厦门	无
南京	无
青岛	日本、韩国、上合国家
福州	无
济南	日本、韩国
南昌	无
温州	无
宁波	中东欧
合肥	无
南宁	东盟
桂林	无
海口	太平洋、印度洋国家
三亚	无
郑州	无
武汉	无
长沙	非洲
贵阳	无
拉萨	南亚
兰州	中西亚
西宁	无
银川	阿拉伯国家

**注：**此目录根据国家战略规划安排及相关配套文件及时更新。