

# 关于加强国家公共航空运输体系建设的 若干意见

民航各地区管理局，各航空公司，各机场公司：

为深入贯彻落实党的十七大精神，以科学发展观为指导，以实现民航强国为目标，促进民航事业又好又快发展，民航总局就当前加强国家公共航空运输体系建设提出以下意见。

## 一、当前加强国家公共航空运输体系建设的意义

国家公共航空运输体系是指符合一个国家的经济地理特征，满足国民经济发展和民众生活水平的需要，使用民用航空器运送旅客、行李、邮件或者货物的运输系统，主要由航空公司、机场、空管等子系统组成。完善的国家公共航空运输体系是实现民航强国的重要内容。近年来，我国航空运输持续快速发展，运输能力和运输品质不断提高，综合实力全面增强，国家公共航空运输体系具备了一定规模，较好地适应了国家经济社会发展、外交外贸和广大人民群众的需要。但目前国家公共航空运输体系还不完善，主要表现在：航空枢纽建设刚刚起步；国际运输与国内运输、货运与客运、支线与干线、区域航空运输发展不协调的问题仍较突出，民航适度超前发展带动区域经济增长的动力作用不明显。应通过加强国家公共航空运输体系建设，对此逐步加以解决。

当前和今后一个时期，我国航空运输发展面临重要战略机遇。

遵循航空运输发展规律，实施政策引导和扶持，调动和发挥航空公司、机场等市场主体的积极性和创造性，建设完善协调的国家公共航空运输体系，对于调整行业发展中的结构性矛盾、促进协调发展，推动民航迈进科学发展的轨道，提高民航的普遍服务能力，增强国际竞争力和可持续发展能力，不断提高民航服务国家经济社会发展的水平，实现由民航大国向民航强国的历史性跨越，具有重要意义。

## 二、国家公共航空运输体系建设的指导思想、目标和原则

加强国家公共航空运输体系建设，要以党的十七大精神为指导，深入贯彻落实科学发展观，以人为本，坚持全面协调可持续发展的要求，坚持统筹兼顾的基本方法，充分发挥市场对航空运输资源配置的基础性作用，加强和改善宏观调控，着力解决结构性矛盾，促进航空运输又好又快发展。当前加强国家公共航空运输体系建设，应加快门户复合枢纽建设，拓展国际航线网络；加强区域枢纽建设，完善干线网络；促进支线运输发展，提高支线机场通达能力；鼓励航空货运发展，构筑航空货运网络。建设的目标：未来三至五年基本形成东中西部、支线干线、客运货运、国内国际比较协调、完善、高效、便捷的国家公共航空运输体系。建设的原则：一是主动适应国家、区域经济社会发展需要；二是提高行业内协调发展的能力；三是增强航空运输产业国际竞争力；四是推动航空运输普遍服务。

## 三、加强大型门户复合枢纽建设

(一) 加强三大门户复合枢纽建设，北京首都国际机场以国航

运营为主，国内其他航空公司为辅；上海浦东国际机场以东航、相关联盟为主，其他航空公司为辅；广州白云国际机场以南航为主，国内外其他航空公司为辅，建设成为大型门户复合枢纽。

（二）参与门户复合枢纽建设的航空公司，应以波音787和空客380远程飞机引进和加入航空联盟为契机，尽快制定和完善枢纽建设计划，开辟中远程国际航线，增加枢纽的网络辐射范围和广度，实施捆绑航线分配政策，并配以相应的国际、国内航线航班做支撑。增强三大枢纽机场的国际转国内、国内转国际、国际转国际的门户枢纽集散功能。

（三）积极拓展航线网络，构建国内航班与国际航班有效衔接的高品质的航班波，简化手续，优化流程，完善信息系统，提高中转联程服务质量，提高中转旅客比重。基地航空公司的市场份额与资源享有率保持平衡。

（四）继续加强对门户复合枢纽建设的领导，充分发挥三大枢纽机场建设领导小组的作用，强化以政府为主导，基地航空公司和机场当局为主体的门户复合枢纽建设模式，充分发挥协调机制作用，大力推进门户复合枢纽建设。

#### **四、加快区域性枢纽建设**

（五）为促进中西部地区和东北地区的航空运输发展，根据区域经济社会状况、机场发展规划、机场吞吐量规模、中转旅客比例和与其他交通方式的衔接等，按照中枢辐射的原则，选择适宜的机场作为区域性枢纽，予以相应支持和建设。

(六) 鼓励航空公司、机场与地方政府或大型企业合作建设区域性航空枢纽，重视发挥其在建设枢纽中的积极性和重要作用。完善区域枢纽与门户复合枢纽、区域枢纽之间及区域枢纽与其他机场间航线网络的有效衔接性。

(七) 鼓励航空公司之间的合作，支持中小航空公司为网络航空公司提供中转客源，建立各方共赢的长效机制。

## 五、完善干线网络建设

(八) 在提高保障能力的基础上，重点建设连接三大门户复合枢纽的航空快线，改善运输品质，提高运输效率，提高竞争能力。

(九) 在与三大门户复合枢纽相连的干线中，依据旅客运输量（年旅客运输量排名前50位）、中转客源比例等指标，在一定周期内遴选若干条予以政策支持。

(十) 加密三大门户复合枢纽与区域性枢纽、省会城市、沿海开放城市、重点旅游城市和国际旅客客源中转城市的航班密度，在时刻分布上要适应市场需求，满足一天中不同时间旅客出行的要求。

## 六、促进支线航空发展

(十一) 依据民航发展“十一五”规划和机场布局与建设专项规划，为促进中西部地区和东北地区航空运输的发展，重点实施中西部地区和东北地区支线机场建设项目。

(十二) 支持航空公司与地方政府及机场当局共同开发支线市场，提高国内航线航班的通达性。

(十三) 鼓励航空公司、机场探索低成本航空运输的运行模式，

促进航空运输大众化服务程度。

## 七、建设国家公共航空运输体系保障措施

(十四) 对于大型门户复合枢纽,在新增时刻分配上向参与枢纽建设的航空公司倾斜,优先保障开辟远程国际航线,并根据航空公司枢纽实施计划,对新开洲际远程航线的给予3-5个国内航班时刻支持。

(十五) 以2008年北京奥运会召开为契机,充分利用奥运协调委工作机制,进一步协调海关、检验检疫、边防等相关部门,不断简化和优化航空服务流程,开展与国际接轨的国际转国内、国内转国际、国际转国际的中转联运业务。

(十六) 鼓励网络航空公司和中小航空公司合作经营区域性枢纽,航空公司中转旅客比例达到20%以上的,给予网络航空公司增加至三大枢纽的航线航班。

(十七) 进一步研究并落实对航空公司和机场开展支线经营的资金补贴政策。

(十八) 对于按规定给予时刻支持的机场开辟至三大枢纽、区域枢纽和省(区、市)机场的航线航班,如航空公司停飞,则收回相关航班时刻,分配给其他航空公司经营。

(十九) 继续对航空货运实施开放的管理政策,国内货运航线航班实行备案制,鼓励航空公司更多地开辟国际货运航线,参与国际竞争。

(二十) 分步实施航线准入制度改革,2009年夏秋航季开始,国内航线除与三大门户复合枢纽相连接的航线外全部实行登记管

理制度。

（二十一）研究对运价和其他收费制度的改革，营造有利于低成本航空运输模式发展的政策环境。

（二十二）航信、航油、航材等民航保障部门要加强自身能力建设，提高运行保障能力，满足国家公共航空运输体系建设的需要。

（二十三）加快公共航空运输领域法规体系建设，完善监管手段，着力提高监管能力和监管水平。

（二十四）民航总局成立航空运输协调委员会，加强领导，保证国家公共航空运输体系建设各项政策的协调一致和有效落实。

（二十五）深化对国家公共航空运输体系的研究，不断完善体系建设。同时对通用航空、紧急救援和货物运输等问题进行研究，制定相关政策和措施，健全国家航空运输体系。

附件：国家公共航空运输体系未来3 -5年阶段性建设目标

附件：

# 国家公共航空运输体系

## 未来 3-5 年阶段性建设目标

依据“关于加强国家航空运输体系建设的若干意见”，为了有重点地推进大型门户复合枢纽、区域性枢纽和干线建设，根据“十一五”机场建设规划、目前4E机场类别及布局、2006年航线运量排名、机场旅客吞吐量排名以及地缘关系和历史地位等因素综合考虑，确定未来3-5年国家公共航空运输网络按以下目标实施和推进。

(一) 加强北京首都、上海浦东、广州白云三大门户复合枢纽建设。

未来3-5年，新辟三大枢纽出发的中远程国际航线30条。

三大枢纽之间原则上按每30分钟一个航班安排(不含0100-0700，以下同)，每天已达36个航班的，经营公司应改换大机型经营。

(二) 加快昆明、成都、西安、重庆、乌鲁木齐、郑州、沈阳、武汉八大区域枢纽建设。

八大区域枢纽至三大枢纽之间达到每1小时或每1.5小时一个航班。每天已达12-18个航班的，经营公司应改换大机型经营。

其他机场年旅客吞吐量达到1500万(含)的，按区域枢纽标准调控至三大枢纽每天航班量。

(三) 完善深圳、杭州、大连、厦门、南京、青岛、呼和浩特、长沙、南昌、哈尔滨、兰州、南宁与三大枢纽间干线建设。

上述机场至三大枢纽之间的干线航线达到每1.5小时或2个小时一个航班。每天已达9-12个航班的，经营公司应改换大机型经营。

其他机场年旅客吞吐量达到1000万(含)的，其至三大枢纽每天航班量，按干线航线标准调控。

(四) 对八个区域枢纽或上述十二个机场至三大枢纽每天航班量未达到最低标准的，可按航季评审规则增加航班。

(五) 保证省会、自治区首府、直辖市机场至三大枢纽每天不少于5个航班，并使每天航班分布均匀；凡未列入上述(二)和(三)中的机场，以2007年旅客吞吐量为基数，每增加100万旅客吞吐量可增加一班至三大枢纽的航班。

(六) 引导航空公司建设区域枢纽，提高网络航班密度，扩大航线覆盖面，除对开辟至北京、上海、广州三大枢纽航线航班实施调控外，对航空公司申请经营至其他任何机场的航线航班从2009年夏秋航季开始全部实行登记备案制。

(七) 对上述(二)和(三)中的机场至三大枢纽的航班量目前已达到最低标准的，原则上不再增加航班量。

鼓励中小型航空公司与网络航空公司间进行合作，对网络航空公司有数据证明和经确认从某一机场中转至北京/上海/广州旅客量达到20%的，可适度再增加该机场至三大枢纽的航班。

(八) 鼓励航空公司进行多式联运，积极开辟国际货运航线，增强国际竞争能力。继续对国内货运航线航班采取登记备案制。

注：未来3 -5年建设目标中所指北京、上海、广州与每条区域和干线航班布局量，可在实施前进行测算，每条航线标准量可进行调整确定。