**国家发展改革委 民航局**

**关于促进航空货运设施发展的意见**

发改基础〔2020〕1319号

各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委，民航各地区管理局:  
  为深入贯彻落实国务院常务会议精神，稳定产业链和供应链，针对新冠肺炎疫情防控中暴露出我国航空货运体系存在的问题，加快补齐航空货运短板和弱项，促进我国航空货运设施发展，现提出以下意见：  
  **一、总体要求**  
  **（一）重要意义。**  
  航空货运是国家重要的战略性资源，具有承运货物附加值高、快捷高效等特点，在应急处突、抢险救灾、军事保障等方面具有重要作用。随着我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，电子商务和快递物流业持续快速增长，航空快件比例上升，企业经营模式由货物运输为主向全产业链延伸，传统航空货运企业逐步向提供全流程服务的航空物流企业转变，新兴的航空物流企业不断涌现，迅速成长。航空货运的专业化、物流化发展趋势，对航空货运设施的布局、运行环境和效率提出了更高要求。促进航空货运设施发展，对集聚和优化航空要素资源配置、提升航空货运企业国际竞争力、促进民航业和物流业持续健康发展具有重要意义，是深化航空业供给侧结构性改革的必然选择，是航空业转型升级实现高质量发展的重要途径。各有关方面要充分认识促进航空货运设施发展的重要意义，适应发展形势，加强研究论证，促进我国航空货运和物流业有序健康发展。  
  **（二）指导思想。**  
  以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚持以人民为中心，坚持新发展理念。以深化供给侧结构性改革为主线，以货运市场需求为导向，聚焦航空货运设施发展短板和弱项，提高国际航空货运能力，畅通供应链、稳定产业链。坚持统筹兼顾、多措并举，优化资源配置，强化要素保障，充分利用既有机场的货运设施能力，科学有序推进专业性货运枢纽机场布局建设。统筹民航与铁路、公路、水运等多种交通运输方式的有效衔接和一体化协同发展，着力提升航空货运设施专业化运营能力和服务质量，逐步构建功能完善、布局合理、衔接顺畅的航空货运设施布局和通达全球的航空货运网络体系。大力培育航空货运企业，支持航空公司扩大货运机队规模，更好服务我国经济社会发展和人民美好生活对现代化航空物流的需要。  
  **（三）基本原则。**  
  **市场主导、政府引导。**始终坚持市场导向，充分发挥市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府作用，坚持市场主导、企业主体、政府支持的理念，有力有序促进航空货运设施发展。  
  **融合发展、积极创新。**充分整合各种资源，加强航空与物流新业态、新模式的深度融合，提升航空货运供给质量，适应我国物流供应链发展需求，逐步形成航空货运网络系统，培育航空运输的新增长点，形成新动能。  
  **客货并举、协同发展。**转变“重客轻货”观念，培育专业化航空物流企业，提升货物运输专业化水平，推进机场客货并举、协同发展，打造具有国际竞争力的航空货运枢纽。  
  **盘活存量、优化增量。**对已具备航空货运优势的机场，进一步优化完善货运设施布局和运行环境，提升效率、效益和竞争力。鼓励有条件的既有支线机场强化和提升货运功能，稳妥有序推进专业性货运枢纽机场建设。  
  **（四）主要目标。**  
  近期2025年，建成湖北鄂州专业性货运枢纽机场，优化完善北京、上海、广州、深圳等综合性枢纽机场货运设施，充分挖掘既有综合性机场的货运设施能力，结合空港型国家物流枢纽建设，研究提出由综合性枢纽机场和专业性货运枢纽机场共同组成的航空货运枢纽规划布局。  
  展望2035年，在全国范围内建成1-2个专业性货运枢纽机场，并结合《全国民用运输机场布局规划》修订，进一步完善国际航空货运枢纽布局，综合性枢纽机场和专业性货运枢纽机场布局相辅相成、更加成熟。培育若干具备国际竞争力的大型航空物流企业，覆盖全球的航空货运网络骨架初步形成，航空货运发展核心要素资源配置进一步优化，设施布局进一步完善，效益显著提高，综合保障能力大幅提升，成为服务国家重大战略、促进经济结构转型升级、深度参与国际合作、推动我国经济高质量发展的有力支撑。  
  **二、完善提升综合性机场货运设施能力和服务品质**  
  **（一）提高综合性机场现有货运设施能力和利用率。**统筹机场客货运区域的规划、建设、运营和管理。既有机场应合理布局货运设施，充分利用既有货运资源，可通过货运设施改扩建、扩大货运区域进深尺度、合理区分全货机和客机腹舱带货区、顺畅货运车辆进出通道等措施，提升机场内货物运输的便捷性以及快速运输的高效性。新建机场应集中布局货机站坪、货运库等货运设施，优化机坪与货运设施距离和货运流线，确保场内货运组织便捷通畅。  
  **（二）优化机场货物运输组织。**加强货运枢纽机场之间的货运航线联系，鼓励结合实际需求开展空空中转等业务，充分利用客机腹舱、卡车航班、货运班列等资源，编织多层次的航空货物运输网络。建设便捷高效的机场集疏运系统，建立综合运输管理协调机制，优化运输组织实施方案，搭建综合交通信息共享及发布平台，实现货物便捷中转和快速集散。  
  **（三）提升机场货运服务品质。**完善前端收运核查，积极推动运单电子化，强化地面服务科技集成和信息化应用，优化简化货运安检流程，完善机场口岸联检设施，加强专用设备配套，不断提高通关效率。积极引入国内外航空货运处理专业力量，按照快捷高效、准时可控的要求简化货运流程，打造机场高质量货运服务体系。  
  **（四）强化机场内外设施的协同联动。**鼓励在航空业务规模较大或具备条件的机场周边规划设立临空经济区，集聚发展临空产业，符合要求的推动建设临空经济示范区、综合保税区，缩短货运设施与临空经济区和综合保税区的间距，推进机场与临空经济区、综合保税区规划建设和设施运行的高水平联动，实现区港一体化运营，提高通关效率，降低物流成本，充分发挥航空物流业引擎作用，加快形成航空物流与临空经济区之间相互促进、相互提升的共同发展态势。  
  **三、稳妥有序推进专业性货运枢纽机场建设**  
  **（一）充分遵循航空货运发展规律。**借鉴国际航空货运枢纽发展成功经验，结合我国航空货运发展基础和实际，多方面深化发展认知，先试点，再总结，后推广，不盲目铺摊子，不贪大求全。总结鄂州货运枢纽建设和运营经验，“十四五”期间研究提出专业性货运枢纽机场规划布局，结合市场需求稳妥有序推进建设。  
  **（二）符合民用运输机场布局规划。**支持将有条件的既有支线机场打造为专业性货运枢纽机场。新建专业性货运枢纽机场，应从《全国民用运输机场布局规划》中选取，并按照国家和民航行业关于民用运输机场建设的相关规定，履行民用运输机场基本建设程序。  
  **（三）引入专业化航空运输企业。**专业性货运枢纽机场可引入拥有全货机机队的专业化航空物流企业，由其出资建设机场专业化货运设施，并作为主基地航空公司运营。航空物流企业可与地方政府或机场签订合资合作文件，共同制定中长期运营发展规划。驻场运行全货机数量原则上大于20架。  
  **（四）具备良好的发展条件。**专业性货运枢纽机场周边空域条件良好，土地发展空间充足，满足长远发展需要。机场所在地区位优势突出，有利于构建中枢辐射式航线网络体系，且产业基础良好。综合交通运输体系较为完善，便于组织多式联运，实现货物快速集散。  
  **四、全面提升航空货运设施使用效能**  
  **（一）完善飞机引进政策。**优化机队结构，适应航空货运企业的发展需求，采取更加灵活的全货机引进政策，鼓励通过融资租赁、购买以及湿租等方式增加货机，支持货运航空公司壮大机队规模，发展全货机运输。  
  **（二）持续改善空域条件。**推进国家空域管理体制改革，扩大空域资源供给，推进空域灵活高效使用，依据区域特色优势和资源禀赋，结合机场功能定位，持续优化航空货运航线和时刻资源配置，加大航权开放力度，简化货运航班审批程序，为航空货运发展释放更大空间。  
  **（三）培育航空货运企业。**鼓励航空货运企业与快递物流企业打破所有制限制，加快培育具有国际竞争力的大型快递物流企业，以大型快递物流企业为主体，以其组建的货运航空公司为主基地航空公司，参与主导专业性货运枢纽机场规划、建设和运营。研究优化整合国内航空公司全货机机队资源和市场资源，培育航空货运超级承运人，提升国际航空货运市场竞争力。  
  **（四）提升机场管理水平。**建设航空物流公共信息平台，支持加快开展航空电子货运试点，研究构建“单一窗口”空港通关系统，提升航空货运信息化、标准化水平，加快民航与铁路、公路等物流标准对接，推动航空物流操作标准、信息标准、运行标准和设备标准的建设工作。加强大数据、云计算、人工智能、区块链等新技术在机场货运中的综合运用，鼓励科技创新、业务创新、管理创新，努力实现资源优化配置和精细化、智能化管控，共同打造专业化、现代化的航空物流体系。  
  **五、保障措施**  
  **（一）加强主体责任落实。**发展改革部门要加强对设施布局、综合交通方式的统筹协调，做好规划政策整合。民航行业管理部门要加强对航空货运设施建设发展的行业管理和指导，统筹把握发展进程和行业标准制定，减少无序竞争和重复建设。积极发挥民航行业协会和社会团体的管理、服务和协调作用，有力支持航空货运设施持续健康发展。切实强化航空运输企业和机场公司在航空货运发展方面的协作合作，实现共商共建共享共赢。  
  **（二）做好资源要素保障。**坚持机场的公共基础设施属性，鼓励地方政府加大对机场货运及其重要配套设施的规划选址、土地使用、建设运营等要素支持，严格规划用地预留和控制，统筹综合交通基础设施布局，落实《国家发展改革委关于促进枢纽机场联通轨道交通的意见》，同步规划临空物流园区等配套设施建设。  
  **（三）创新设施融资模式。**鼓励借鉴国际经验，由地方政府、机场公司、航空物流企业以及社会资本多方合作，采取BOT、BOO、BOOT等多种模式开发建设和管理货运设施，由航空物流企业出资建设适合自身运营发展需要的转运中心、航空货站、仓储设施等，实施专业化运营。  
  **（四）强化专业人才培养。**加大民航管理技术人才、航空物流专业人才培养以及科技研发投入支持力度，鼓励科研机构建立航空物流研究方向和航空物流领域行业智库，充分发挥专业智库在航空货运发展中的政策咨询和技术支持作用，提升航空物流企业和机场货运设施运营管理能力和水平。

国家发展改革委

民  航  局

2020年8月24日