

民航发〔2024〕28号

中国民用航空局 国家发展和改革委员会 关于推进国际航空枢纽建设的指导意见

民航各地区管理局、各运输（通用）航空公司、各服务保障公司、各机场公司、民航局属各单位，各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团发展改革委：

国际航空枢纽是航空运输服务体系的核心节点，是现代综合交通运输体系的重要组成，是民航服务国家对外开放和构建新发展格局的重要支撑，对服务国家重大战略实施、服务区域经济社会发展、服务人民群众便捷高效航空出行具有重要作用。为解决我国国际航空枢纽战略谋划不深、枢纽竞争力不强、协同运行效

率不高、国际运输服务能力不足等问题，高水平建设国际航空枢纽，提升民航国际竞争力，更好发挥民航国家重要战略产业作用，提出以下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，完整、准确、全面贯彻新发展理念，着力推动民航高质量发展，服务构建新发展格局。牢牢把握国家对特定地区的战略定位，落实国家区域重大战略和区域协调发展战略，打造定位清晰、各具特色、竞争力强的航空枢纽功能体系。以推进一批夯基础、强功能、利长远的重大规划、重点工程、重要政策实施为抓手，以推动国际航空枢纽顶层设计更加完善、规划建设更加优化、运行管理更加协同、运输服务更加高效为重点任务，推动国际航空枢纽资源优化配置，打造2—3家世界级超级航空承运人，强化北京、上海、广州等国际航空枢纽全方位门户复合型功能，打造一批面向特定区域的国际航空枢纽和区域航空枢纽，为更好推动国家重大战略实施，服务高水平对外开放，满足人民美好航空出行需求，加快谱写交通强国建设民航新篇章提供有力支撑。

到2025年，国际航空枢纽功能体系基本成型。运输生产规模和国内国际服务覆盖全面恢复，连通度和中转效率加快提升，国际竞争力加快恢复。

到2035年，国际航空枢纽功能体系全面建成。其中，具有

全方位门户复合型功能的国际航空枢纽运输生产规模、国际覆盖度、连通度和中转效率加速迈向国际一流水平。

到 2050 年，建成一批世界一流航空企业和一流航空枢纽，国际航空枢纽功能体系进一步完善，支撑我国建成保障有力、人民满意、竞争力强的一流航空运输强国。

二、细化功能定位，提升枢纽发展能级

（一）强化国际航空枢纽全方位门户复合型功能。增强北京、上海、广州等国际航空枢纽的洲际连接能力和全球辐射能力，在辐射周边航空运输圈基础上，支撑“空中丝绸之路”建设，稳固发展欧洲、北美通道，积极拓展六大国际经济合作走廊及拉美、南太、印度洋及非洲通道。结合国家国土空间规划部署和城市功能定位，进一步加快提升国内国际互转、国际转国际中转能力，拓展“第六种业务”。建成通达全国、辐射“一圈”、连通洲际、连接国内航空运输网络与国际航空运输通道的核心链接节点，强化国际航空枢纽全方位门户复合型功能。

（二）提升国际航空枢纽区位门户复合型功能。加快成都、深圳、重庆、昆明、西安、乌鲁木齐、哈尔滨等国际航空枢纽建设，结合城市功能定位，发挥各自区位优势，提升枢纽能级，建成辐射区域、连接国内航空运输网络与相关国际航空运输通道的链接节点。引导同一机场群内始发的远程航线在通航国家、航点、班期、时刻上协同发展，避免同质化竞争。基于功能定位优化航权时刻安排，构建具有区位优势的国际航线网络，提升国际

航空枢纽面向特定区域的区位门户复合型功能。

（三）加强区域航空枢纽面向特定区域国际功能。基于国家赋予的特定功能定位，提升大连、南京、杭州、合肥、福州、厦门、济南、青岛、武汉、长沙、南宁、海口等若干区域航空枢纽功能，增强与十大国际航空枢纽连接，鼓励构建“干支通，全网联”通程航班，提升对非枢纽机场辐射带动作用。鼓励区域航空枢纽根据区域和城市对外经贸、文化交流、人员往来需求以及政策产业优势，积极拓展面向特定区域的国际航空运输网络，加强特定方向航空运输通道建设，增强面向特定区域国际航空枢纽功能。

（四）稳步推进专业和综合性航空货运枢纽建设。有序推进专业性货运枢纽布局建设和综合性航空枢纽货运能力建设，高质量推进鄂州专业性航空货运枢纽运营，加快郑州国际物流中心、合肥国际航空货运集散中心、天津国际航空物流中心建设，支持外贸活跃度高的城市依托机场积极发展航空货运，打造航空物流枢纽集群，统筹推进机场群货运能力协同发展。优化资源配置政策，引导航权和时刻向专业货运枢纽和空港型国家物流枢纽倾斜，不断提升航空枢纽货运功能。

三、做好战略谋划，强化规划引领作用

（五）切实加强枢纽战略谋划。深入贯彻国家区域重大战略和区域协调发展战略，深化落实京津冀、长三角、粤港澳大湾区等区域民航发展指导意见以及国际航空枢纽战略规划，以提升国

际航空枢纽竞争力、完善区域航空枢纽服务能力为重点，持续强化航空枢纽基础设施、空域空管、航线网络、综合交通、临空经济等领域的顶层设计，支持依托航空枢纽发展临空经济，高质量建设国家级临空经济示范区。按照枢纽功能定位，合理优化核心资源供给和配置，加快完善区域运输服务、运行协同、空管保障、联程联运等政策体系，科学谋划近中远期建设方案和协同运行机制。做好航空枢纽体系战略谋划，加强枢纽规划与其他规划的统筹衔接，提高资源和政策供给水平，高质量引领航空枢纽建设。

（六）科学做好机场总体规划。以落实国家国土空间规划和统筹枢纽安全与发展为导向，科学合理做好枢纽机场总体规划。超前谋划区域多机场体系功能布置、错位发展策略，确保依据总体规划推进航空枢纽重大项目建设，注重机场总体规划法定规划的严肃性和权威性。加强民航与地方政府协同，优化本场布局流程，促进枢纽提质增效，按照“一张蓝图”思路，统筹规划与未来建设发展空间匹配性，做好综合交通规划、建设用地预留、区域噪声管控、电磁环境保护等工作，打牢未来航空枢纽中远期建设发展基础。

四、加强系统布局，统筹重大项目建设

（七）系统做好航空枢纽设施布局。根据战略规划和机场总体规划，聚焦“便捷高效、智慧绿色、国际一流”航空枢纽建设目标要求，坚持“适度超前、不过度超前”，科学合理、实事求是

是对航空枢纽设施布局进行系统谋划，持续优化航空枢纽基础设施布局、结构、功能和系统集成。充分借鉴国内外航空枢纽设施布局和运行经验，持续优化客货运行流程。以旅客为中心，做好航空客运设施功能布局，根据航空枢纽航站区功能分区，做好旅客中转设施布局衔接，优化海关、边检等设施布置，积极服务支撑国际国内流程便利化。以专业化为导向，加强与专业航空货运企业设施共建共享，强化航空货运枢纽转运中心布局建设，努力构建功能完善、布局合理、衔接顺畅的航空货运设施布局。

（八）统筹推进枢纽重大项目建设。北京首都机场重点围绕“提质、增效、强安”，对建设项目进行系统评估，提出项目建设方案和建设时序；推进北京大兴机场卫星厅等后续项目建设，合理把握建设规模时序，满足目标年容量保障需求。推动上海浦东机场扩建以及虹桥机场扩能改造，稳步推进南通新机场前期工作，支持东方枢纽国际商务合作区和虹桥国际开放枢纽建设，注重场内场外建设项目匹配衔接，合理确定建设时序。推进广州白云机场第四、第五跑道建设，加快完善航站区设施，稳步谋划好珠三角枢纽（广州新）项目前期工作，合理划定服务范围和功能定位。实施成都、深圳、重庆、昆明、西安、乌鲁木齐、哈尔滨等国际航空枢纽改扩建，推进厦门、大连等区域航空枢纽建设，持续提升航空枢纽综合保障功能和服务水平。

五、突出指标牵引，提高协同运行水平

（九）提升枢纽多主体协同运行水平。在枢纽机场大力推进

智慧民航建设的场景应用，促进民航各运行主体数据共享和协同联动，以持续提升枢纽机场与空管、航空公司等协同运行水平。以支撑国际航空枢纽高效运行为导向，优化空域结构，强化空中大通道建设，推进枢纽机场进离场航线分离，加快提升多跑道运行模式和空域方案匹配性，持续改进优化管制方式，提升跑道运行效率，支撑国际航空枢纽扩容增效。以提升枢纽运行安全、容量、效率为目标，以枢纽机场航空器近机位靠桥率、飞机滑行时间、最短截载时间、中转流程时间等指标为牵引，提升旅客中转和行李衔接效率，推动国际航空枢纽多主体资源管理和协同运行不断优化，增进旅客出行便利度。

（十）强化综合交通集疏运体系建设。围绕国际航空枢纽高时效、集疏运、广覆盖特点，持续推动民航与包括轨道交通在内的其他交通运输方式协同运行。以北京大兴、上海虹桥、成都天府为参考，科学规划综合交通枢纽集疏运体系建设，与干线铁路、城际铁路、市域（郊）铁路以及城市轨道交通、主干路网、公共交通等方面加强规划协同融合和设施有效联通，提高枢纽机场轨道交通接入率。持续提高枢纽机场与其他交通方式在制度、标准、信息等方面的统一性和协同性，在服务流程、班次衔接等方面进一步做好有效对接，加快提升国际航空枢纽综合交通集疏运能力。推进“空铁联运”走深走实，推动民航与高铁在布局规划、项目建设、协同运行、服务对接上深入有效衔接融合。

六、优化资源配置，提升运输服务能力

(十一) 围绕枢纽运营人配置资源建设枢纽。建设国际航空枢纽是一个系统工程。作为枢纽运营人的航空公司是枢纽建设的主体，机场、空管等是枢纽建设的平台和保障。政府主管部门要尽力提供适于国际航空枢纽发展的政策环境。要创新航空枢纽与枢纽运营人战略协同机制，枢纽资源优先向枢纽运营人倾斜，构建激励考核机制，既赋予枢纽运营人地位和政策资源优先权，又赋予其相应的责任与义务，形成枢纽机场与枢纽运营人的有机绑定长效机制，打造航空枢纽与枢纽运营人命运共同体。在国际航空枢纽机场重点遴选 1—2 家有基础、有能力、有意愿的航空公司作为枢纽运营人，引导枢纽运营人依据航空枢纽区位优势、功能定位和发展侧重，优化航线网络规划，加强运力投入，拓展航空枢纽国际国内航线覆盖的宽度和厚度。打造国内骨干航空运输通道，创新服务产品，积极稳妥开展枢纽机场跨航司快线签转试点，提升中转运行效率。

(十二) 实施枢纽导向的航权开放和航权配置。以增强我国国际航空枢纽功能和国际竞争力为导向，充分考虑枢纽运营人航权需求，根据不同国际航空枢纽的功能定位，采取相匹配的国际航权开放政策，在航权开放及单项航权自由化试点中予以相应支持。修订国际航权配置与使用管理办法，优化航权配置指标体系、国际航线准入条件，引导重点航权、稀缺航权资源向枢纽运营人配置。原则上，远程国际航线合理有序向北京、上海、广州等集中。

（十三）提升航班时刻资源配置效能。建立完善以服务航空枢纽为导向的航班时刻资源管理政策，充分发挥航班时刻资源集中集约管理优势，分级分类实施航班时刻差异化协调配置，确保枢纽运营人在航空枢纽时刻资源中占据较大份额。支持枢纽运营人充分运用时刻资源占比和机队规模优势积极构建便捷通达的航线网络，建设大容量、多频次、高效率的空中快线运输通道，进一步提高时刻使用效能。支持优化国内通程航班支线航段时刻，增强支线对骨干航线的支撑作用。

（十四）强化枢纽发展政策环境支持。积极营造有利于枢纽建设的便利化政策环境。推动民航、地方政府、枢纽运营主体与外交、海关、移民等部门加强沟通协作，优化航空枢纽通关政策，不断完善过境免签政策，切实提升航空旅客出行便利性和中转效率，增强国际航空枢纽吸引力。积极创造有利于航空枢纽发展的竞争政策环境。加强与市场监管部门合作，规范市场竞争行为。连接除国际枢纽机场外其他机场的国际航线，地方政府不得安排航线补贴。开展国际航线航班补贴合法性审查，防止一些补贴做法扰乱我国国际航空运输政策环境和公平竞争市场秩序。引导地方政府支持国际航空运输有序发展，创造国际航空运输市场公平竞争环境，促进我国航空枢纽政策有效实施。

七、组织实施

（十五）加强统筹协调。国际航空枢纽居于国家战略要津，肩负国家使命，引领区域发展，参与国际竞争。必须坚持系统观

念，形成国际航空枢纽建设的工作合力。要加强中央各政策主管部门间以及中央与地方的统筹协调和协同联动，落实好民航与地方政府战略合作协议部署，加强定期会商，统筹分工合作。持续完善枢纽导向型的行业政策、便利化政策和竞争政策，充分利用国家便利运输委员会等部际工作机制，优化和完善国家航空运输简化手续委员会机制，切实提升枢纽机场通关便利化水平。

（十六）强化要素保障。坚持国土空间规划部署，在集约节约利用土地基础上，加强空域资源的统筹协调工作和航空枢纽规划预留空间供给。积极协调国家加强中央投资和各类政策性资金对航空枢纽建设的资金支持。鼓励新技术应用和数字化转型，加强智慧赋能，推进现代化航空枢纽建设。

（十七）做好监测评估。持续做好民航经济运行情况监测，强化航空枢纽建设发展监测评估，适时调整航权、时刻等政策，适应航空枢纽建设高质量发展需要。定期做好航空枢纽建设目标考核，做好重大项目和重点指标调度，持续做好行业指导工作。

此指导意见由中国民用航空局负责具体解释。

中国民用航空局

国家发展和改革委员会

2024年7月31日