

让航班时刻资源配置更公平、高效、竞争、廉政

——解读《民航航班时刻管理办法》

来源：中国民航报 记者：张丰繁

近年来，中国民航进入快速发展期，机队规模日臻庞大，航班运量持续增长，但也要看到，快速增长的市场需求与航班时刻之间的矛盾愈加明显。如何有效管理和配置航班时刻，实现时刻资源配置的公平、高效、竞争和廉政？时刻资源分配机制应如何与高速发展的民航业相匹配？在《民航航班时刻管理办法》（以下简称《办法》）出台之际，记者专访了民航局空管办相关负责人。

问：此次对《办法》进行修订有什么背景和重大意义？

答：现行《民航航班时刻管理办法》颁布于2010年，对促进航班时刻资源配置的公开透明，促进民航航班运行的正常与有序起到了积极作用。2017年，我国民航全年完成运输总周转量1083亿吨公里，旅客运输量达5.49亿人次，货邮运输量达712万吨，民航业在促进经济和社会发展中的战略性、先导性作用日益凸显。作为民航业重要的生产要素，航班时刻资源一直备受关注，面对民航发展的新形势、新任务、新要求，我国航班时刻管理工作还存在目标任务定位不清晰、制度程序不尽完善、时刻配置有定性原则无定量指标、

与国际规则接轨不够、各地区时刻管理政策措施差异大等问题，亟需对《办法》进行全面修订，以适应新时期航班时刻管理的需要。

近年来，围绕航班时刻管理工作，民航局出台了許多行之有效的管理制度和措施，开展了航班时刻资源市场配置改革试点等许多航班时刻管理实践。《办法》在总结、归纳、提炼的基础上，进一步固化了制度措施程序，促进航班时刻管理工作形成长效机制。

《办法》的修订有助于促进航班时刻资源配置的公平公正和公开透明，促进航班时刻有序流动，保证航空承运人公平参与航空市场竞争，保证国内外各航空公司依法、公平、平等地获得航班时刻；促进基于功能定位的机场群建设、基于便捷通达的航线网建设和基于发展成果共享的国家基本航空服务建设；促进航班时刻资源高效配置和高效使用；促进航班运行的有序顺畅，提高航班正点率；建立权力制约监督的长效机制。

问：《办法》修订和形成经过了哪些程序？

答：中国民航航班时刻配置问题是国内外航空业界、社会有关各方关注的问题，每年两会期间人大代表、政协委员均有提案，民航局高度重视《办法》修订工作。《办法》修订稿的形成，经历了较长时间的理论准备、调查研究，广泛征求意见，反复比较论证，不断修改完善等工作。

《办法》修订经过了充分的理论准备和调查研究。2014年6月，民航局启动了《办法》的修订准备工作，持续跟踪研究国际航班时刻理论研究和管理实践，对航班时刻管理的法理性问题、技术性问题、经济性问题进行了专题研究。

《办法》修订经过了充分的管理实践。为了探索建立航班时刻最佳配置模式，2015年10月，民航局启动了航班时刻资源市场化配置改革试点工作。近5个航季以来，针对航班时刻管理的政策、原则、制度、标准、程序，民航局还陆续出台航季分配政策和相关规范性文件，通过航班时刻管理实践来验证合理性、可行性。

《办法》修订经过了两次全球航空业界的广泛征求意见，共收到修订建议700余条。此外，《办法》修订还经过了中國航空运输协会的第三方评估。

在修订过程中，民航局有关部门深度参与了有关工作，在有关法规符合性审查、公平竞争性审查、工作职责设定、工作协调配合机制等方面均进行了论证并取得了一致意见。

问：本次《办法》修订过程中遵循了哪些原则，又做了哪些重大的调整？

答：此次《办法》的修订是一次全面彻底的修订，对航班时刻分类管理、航班时刻历史优先权资格、航班时刻优先配置量化规则等做了明确规定和重大改革。《办法》的修订也坚持了四大原则，即坚持问题导向和目标导向相统一、坚

持我国民航实际和与国际接轨相结合、坚持航班时刻需求侧与供给侧相同步、坚持规则稳定性和政策灵活性相协调。

首先，《办法》修订结合现阶段我国航班时刻管理中普遍存在的问题为导向，统一时刻配置制度、标准和程序，规范时刻配置的量化标准，更好为航空公司服务。同时，《办法》修订坚持以目标为导向，进一步提高时刻资源配置的公平、效率、竞争和廉政风险防控，促进民航航班运行的正常与有序，深入推进民航业供给侧结构性改革，助推民航强国战略目标实现。

其次，结合我国民航发展快，航班时刻高度紧张，存量管理和增量管理并重，管理难度大，统筹考虑事宜多的现状，同时考虑到民用航空具有鲜明的国际化特点，《办法》修订采纳了国际航空航班时刻管理的关键原则和核心规则，力求做到与国际通用规则一致。

再次，针对全国机场航班时刻总量供需基本平衡，但高密度机场需求远大于供给、中小机场供给高于需求的供需矛盾突出，《办法》修订从政策规则上进一步引导航空公司机队科学合理布局，提高中小机场的资源利用效率，促进国际地区飞行、干线飞行、支线飞行的协调发展，努力促进国家航线网的科学布局。

之前提到，这次修订是一次全面彻底的修订，《办法》修订中明确的基本内涵、原则、制度、标准经过了较长时间

的理论研究、法规符合性论证、实践检验，为航班时刻管理工作建立了基本制度标准，奠定了航班时刻管理的法理基础，需要保持长期稳定。但考虑到我国民航发展将在较长时期内保持中高速发展，各种新的矛盾和问题或不断出现，因此在《办法》修订过程中，坚持了制度标准长期稳定和政策灵活性相协调的原则，以保证民航持续健康发展。

问：如何理解《办法》中的航班时刻优先配置量化规则这项重大改革的内容和意义？

答：航班时刻优先配置量化规则，是《办法》修订中的一个重大创新内容，实现了由定性管理向定量管理的重大转变。《办法》明确规定了根据航空企业配置基数与时刻效能配置系数的乘积，从大到小确定优先配置次序，航空承运人按照优先配置次序在航班时刻池中选择航班时刻。该设定规则既吸纳了国际通用规则，又与我国民航航班时刻管理当前目标任务的实现相结合，既明确了量化规则设定，又给予民航各地区管理局结合本地区实际一定的裁量权，对航班时刻资源配置的公平、高效、竞争和廉政将起到重要作用。

具体而言，航空企业配置基数以航空承运人上一个同航季的航班时刻执行率监管记录、航班正常性监管记录、滥用航班时刻监管记录、航空安全水平监管记录的加权平均来确定，有明确的可操作标准。这几个指标是民航局行业管理职能的重要体现，体现了民航局对提高航班正点率、提高航班

时刻资源使用效率、建设行业诚信体系以及航空安全水平的高度重视和政策导向。

航班时刻效能配置系数，以申请时刻涉及航班的航班通达性、机场群与国家航线网建设的符合性、可用座公里数、飞行航段距离、市场公平有序竞争性、空中交通流向均衡、航线稳定性等要素的加权平均来确定，有明确的可操作标准。这几个指标体现对航班时刻资源高效利用、公平竞争以及维护公众利益的政策导向。

问：《办法》中航班时刻分类管理和航班时刻优先配置通用规则这两项改革的主要内容是什么？

答：航班时刻管理分类包括两方面，一是指全国机场航班时刻管理方式的分类。原《办法》分为协调机场和非协调机场两类，修订后的《办法》按照时刻资源供给与需求的矛盾程度，分为主协调机场、辅协调机场、非协调机场三类。主协调机场实施24小时航班时刻协调配置管理方式，辅协调机场在特定的时段实施航班时刻协调配置管理方式，辅协调机场其他时段和非协调机场实施“先申请先得到”的管理方式。这种分类管理方式与我国民航当前阶段发展特征相符合，有利于严格把控运行总量，科学把握运行标准，持续改进保障能力，强化技术手段支撑，正确处理好安全与正常的关系。二是指主协调机场时刻分为国际地区飞行时刻和国内飞行时刻，这是时刻管理制度的重大调整，也是航空业界

关注的焦点。实行分类管理一方面有利于提高大型枢纽机场国际航班占比，对促进世界级机场群建设具有重要意义，另一方面也有利于促进航空服务大众化战略，推进“国家基本航空服务”计划的实施。

此外，《办法》还对航班时刻优先配置通用规则进行了重大调整，采用了国际航空多年以来的惯例和规则，即历史航班时刻沿袭、历史航班时刻调整、新进入航空公司配置、在位航空公司配置的通用优先顺序，有利于进一步促进航班时刻配置的公平、效率和竞争，得到了国际航空的高度评价。

问：为进一步支持并鼓励航空物流发展，《办法》对货邮航空飞行时刻问题做了哪些重大调整？

答：2009年，民航局印发了《关于进一步做好航权航班和时刻管理工作的通知》，其中对货邮航空的时刻安排窗口作了限制，原则上安排在夜间。货邮航空时刻限制政策，造成了货邮飞机日利用率低下，机场货邮服务设施利用效率不高。尽管近年来中国航空物流发展速度较快，并保持向好的态势，但货邮航空发展仍落后于客运航空发展。

为贯彻落实国务院关于促进现代物流业发展的有关要求，促进航空货邮健康发展，《办法》对货邮航空的时刻政策作了重新规定：一是根据客货飞行的不同时刻需求，按照错峰运行的原则，拉长货邮时刻安排的时间窗口，即6时~8时可以安排进港时刻，22时~24时可以安排出港时刻；二是

航空货邮集散机场以及以货邮功能为主的机场，逐步放开高峰时段时刻安排窗口。

货邮航空飞行时刻的协调配置，有利于深化民航供给侧结构性改革，进一步缩小我国客货运发展差距，构建以物流为先导的高新技术产业链，加快我国现代物流业发展。

问：2015年，民航局曾启动航班时刻资源市场配置改革试点工作，如何评价当时的试点工作？试点结果对我国航班时刻管理有何指导意义？这次《办法》对航班时刻次级市场配置又做了哪些规定？

答：2015年10月，民航局发布《航班时刻资源市场配置改革试点方案》，启动航班时刻资源市场配置改革试点工作。广州白云机场开展以“时刻拍卖”为模式的初级市场改革试点，上海浦东机场开展以“时刻抽签+使用费”为模式的初级市场改革试点。两个机场各提供每周98个航班时刻，用于改革试点工作。同时，在航班时刻二级市场推进改革试点，初级市场以市场配置方式获得的航班时刻，允许航空公司在次级市场通过交换、转让、出租、出售等方式进行交易，原以行政配置方式获得的航班时刻，在次级市场允许航空公司基于“一对一”原则进行交换。时刻拍卖收入和时刻使用费收入超过5.5亿元，全部纳入国库。

从改革试点效果跟踪评估来看，改革试点取得了较大的成功。一是对初级市场和次级市场的航班时刻配置模式进行

了全面的实践探索，率先在全球航空业界开展了多种模式的航班时刻配置模式实践，提供了“中国实践样本”。二是通过改革试点，向全球航空业界展示了我国机场航班时刻的价值，对我国国际航空运输的发展起到了重大的积极作用，促进了我国世界级机场群的建设。三是通过改革试点，对有关各方的关切、专家学者的理论研究予以了实践验证，取得了经验，达成了共识。

《办法》中对航班时刻次级市场的航班时刻互换、代码共享、联合经营、转让、主动归还、撤销等的明确规定，就体现了航班时刻市场化配置改革试点工作成果，对积极稳妥地推进航班时刻次级市场的市场化配置工作有重要意义。

问：《民航航班时刻管理办法》如何保证对航班时刻进行协调分配的公开透明，在监督方面有哪些新举措？

答：以上提到关于航班时刻分类管理、航班时刻历史优先权资格、航班时刻优先配置量化规则等的重大改革都是规范航班时刻管理工作，促进航班时刻资源配置的公平、高效、竞争的重要手段。

此外，本次修订的《办法》还增加了由民航各地区管理局在本地区每一个协调机场，组织成立航班时刻协调委员会，这也是保证航班时刻管理公平透明的创新之举。航班时刻协调委员会由地区管理局、机场管理机构、空中交通管理机构、航空承运人代表和其他利益相关方组成。航班时刻协调委员

会定期召开协调会议，对航班时刻管理细则，包括航空承运人航班时刻配置基数量化规则、航班时刻效能配置系数量化规则；机场容量标准和协调参数；国际地区时刻池与国内时刻池的配置占比、新进入航空承运人与在位航空承运人的配置占比；航班时刻使用监控情况提出意见和建议。这一新规，不仅有利于航班时刻配置工作的公平公开，也有利于发挥有关方面的积极性，促进民航运行安全和运行品质的提升。

（本文表达系作者个人观点）