

突破传统航权配置方式 破解当前民航发展关切

来源：中国民航网 作者：邵凤茹

日前，民航局颁布《国际航权资源配置和使用管理办法》及配套实施的《北京“一市两场”国际航权资源配置政策》（以下分别简称《办法》、《政策》），明确了国际航权配置方法、使用与管理以及涉及北京新机场的国际航权使用管理规定，是未来时期指导我国国际航空业发展和改革的重要文件。《办法》通过建立新增承运人准入标准和量化管理体系，促进适度竞争并强化事中事后监管。《政策》是为贯彻落实习近平总书记关于新机场的重要指示精神，综合推进首都国际机场和新机场两个大型国际枢纽建设，统筹实施北京“一市两场”国际航权资源配置工作，依据《办法》专门制定的针对性政策。《办法》和《政策》是在对我国国际航空业发展规律以及现阶段发展特点科学分析判断的基础上，既遵循国际通用原则，又符合国情、具有特色，是在我国民航发展进入新时代、北京新机场建设进入新阶段的关键节点对国际航空运输管理做出的重大决策和前瞻部署。

一、具有现实而深远的里程碑意义

（一）是我国民航业确立开放发展新理念的实践创新

党的十九大确立了开放发展的新理念和新模式，提出“推动形成全面开放新格局”，坚持“发展更高层次的开放

型经济”，并且把建设交通强国列入重要战略目标，这是新时期党中央主动适应经济全球化新趋势、准确判断国际形势新变化、深刻把握国内改革发展新要求做出的重大战略部署，更是新时代我国民航发展的行动纲领。落实十九大精神，对标十九大提出的奋斗目标和战略安排，需要我们准确把握全面开放的基本内涵，综合研判民航发展的新形势、新特点，深入分析人民日益增长的美好生活在民航的具体体现，以发展为了人民的理念持续不断地深化民航改革、创新管理理念、破解发展难题，切实增强行业发展的活力和动力。

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，运输市场呈现高速发展态势，预计未来20年内将超越美国，成为全球航空运输量排名第一的国家。客源的旺盛需求要求我们要以发展的眼光看市场，而航空公司需要在市场竞争中通过提升自身发展实力获得竞争优势。因此，在经济一体化、市场全球化的大趋势以及我国改革开放的新格局下，继续坚持“国内放开、国际开放”的总体思路，进一步放开市场准入，高效利用航权资源，促进航权配置机制与高速发展的国际航空运输相匹配，成为民航服务国家改革开放发展战略的重要任务。《办法》和《政策》很好地以此为出发点和落脚点，在航权资源配置和使用管理方面主动适应新时代民航发展的需要，与时俱进地转变发展理念、调整管理政策、创新配置模式、强化市场监管，实现了多项

制度的重大突破，是我国民航业确立开放发展新理念、构建改革开放新格局的实践创新。

（二）是我国国际航空运输发展进入新阶段的重要举措

随着我国国际航空运输发展进入新阶段，人民群众对更加通畅便捷、差异化的国际航空运输服务的需求日益强烈。近年来，我国国际航空运输市场不断开放，与东盟国家、澳大利亚等国家和地区航权安排已不再限制承运人数量、航线及班次，其他航权受限的市场，开放度也呈逐步扩大趋势。市场的快速发展和地方政府的积极推动使得航空公司开辟国际航线积极性日益高涨。统计数据显示，仅近三年国内航企新开国际航线就达 658 条，其中远程国际航线 151 条。快速增长的市场需求与热点地区航权资源严重不足的矛盾愈加明显。截止 2018 年 4 月，我国已经与 124 个国家签署了双边航空运输协定，但目前，包括美国（一区和二区）、德国、加拿大、意大利、荷兰、印度等热点国家的运力额度已经用完或基本用完，航权资源不足已经成为我国航企扩大国际航空运输、推进国际化发展战略的主要瓶颈。

2019 年 10 月北京新机场即将投入运营，这是我国民航发展新阶段的标志性工程。国家层面已经明确北京新机场为“大型国际枢纽机场”，与首都机场“双枢纽运作、适度竞争”。如何科学配置并高效使用航权资源，充分发挥好航权资源的引导作用，以着力实现公共利益的最大化，有效推动

首都机场和北京新机场双枢纽建设，是我们必须面对并需要尽快解决的难题。《办法》和《政策》针对我国民航发展的新特点和新节点，放眼未来发展、系统科学论证、鼓励适度竞争，着眼于以航权资源的配置和管理来服务国家战略，促进国际航空运输高质量发展，为北京新机场国家发展新动力源作用的发挥和北京国际一流航空枢纽建设战略目标提供有力支撑。可以说《办法》和《政策》是我国民航发展进入新时代具有标志性的管理手段，是我国国际航空运输发展进入新阶段的重要举措，具有里程碑意义。

（三）是公平、公正、公开配置航权资源的内在需要

长期以来，我国民航当局一直秉承“积极、渐进、有序、有保障”的对外航权开放政策。此前执行的2009年版的《国际航权分配与使用管理暂行办法》（以下简称“《暂行办法》”），考虑到当时我国国际航空运输尚处于培育期和成长期，为保障市场的有序竞争和良性发展，对国际航线更侧重于市场准入管理，不鼓励相同航线竞争，定性原则较多，缺少量化的评价标准和方法，事中、事后监管比较薄弱，管理程序也不够细化。同时，为降低航空公司开拓远程国际航线的风险，对于大多数特别是航权资源较为紧缺的远程国际航线，主要遵循“一条航线一家承运人”的原则（仅有少量因历史原因存在一条远程航线两家承运人运营的情况，如：

北京-莫斯科航线由国航和海航执飞；浦东-法兰克福和浦东-巴黎航线由国航和东航执飞）。

国际航权资源是国际航空运输业务不可或缺的重要资源，其配置直接影响着航企这一市场主体的重大利益，应当做到条件明确、量化评定、程序清晰，最大限度减少自由裁量权。《暂行办法》在一定时期对我国民航航权资源的规范管理和国际航空运输的有序发展起到了积极的作用，但面对国际航空运输正处于快速发展时期的我国民航现行业态，定性分配、缺乏监管的方式方法已经不能适应当前国际航权管理的现实需要，调整和完善国际航权管理政策和管理方式已迫在眉睫。新《办法》系统全面地对接《定期国际航空运输管理规定》（24号令），采取分类管理、细化程序、明晰标准的方式，在鼓励适度竞争的原则下采用量化打分体系分配航权，并且强化了事中、事后监管力度。可以说《办法》是全球范围内首次对国际航权资源实施量化配置的行政管理政策，对公平、公正、公开配置航权资源以及促进航权资源的高效使用提供了“中国实践样本”。

二、具有新时代中国民航开放发展的鲜明特色

（一）创新发展思路，明确了航权配置的基本原则

修订《办法》和制定《政策》以深入贯彻党的十九大精神，坚持稳中求进为总基调，落实新时期民航工作总体思路，推进改革创新、深化供给侧结构性改革、促进世界级城市群

和机场群联动发展、提升行业国际竞争力，促进民航强国战略目标实现为总体思路，坚持做到“四结合”原则：一是立足当前与着眼长远相结合的原则。既立足当前，重点补齐枢纽建设、适度竞争等短板，提升航权资源使用效率；又谋划长远，通过一个阶段的探索和实践，为今后更大程度地放开市场积累经验。二是市场主导与政府引导相结合的原则。正确处理政府与市场的关系，既放宽市场准入，发挥市场在资源配置中的决定性作用，又更好地发挥政府主管部门的调控作用，引导航空公司适度竞争、差异化经营，促进国际航空运输持续、健康发展。三是定性管理与定量管理相结合的原则。既确立了国际航权管理的基本原则，又据此形成了国际航权资源配置的量化指标体系，为市场主体提供公正、公平、公开的竞争环境。四是从中国民航实际出发与借鉴国际经验相结合。我国航空运输市场空间巨大，近年来进入快速发展阶段，但国际航空运输市场仍处于成长期，空中和地面保障资源紧缺和区域市场发展不平衡的矛盾在相当一个时期内仍将存在，《办法》和《政策》充分考虑了这一发展阶段的特点和实际；同时又积极吸收了美国、欧洲等民航发达国家的航权资源配置和管理的经验，形成了既普适又创新的管理政策。

（二）实施分类管理，细化了航权配置的程序方法

《办法》的制定坚持精细化管理的理念，根据国际航线营运的性质和特点进行了合理分类，并据此分别采取不同的准入管理政策以及更为细化的管理程序和方法。一类国际航线为我国至航权资源开放或部分开放国家的航线，其余航权资源受限的航线划定为二类国际航线。二类国际航线根据航程等因素，又细分为二类远程国际航线和二类非远程国际航线。在具体准入管理政策方面，一类国际航线完全放开、引入竞争机制，不限定指定承运人数量、航线表、运营班次。二类远程客运国际航线航权资源在目前发展阶段属于稀缺资源，供给和需求的矛盾较为突出，为优化资源配置、维持良好的发展环境，采取“渐进、有序”的准入思路逐步引入竞争机制，对于满足新增承运人准入标准的，允许新增一家承运人；二类远程货运国际航线和二类非远程国际航线航权资源相对比较宽松，能够基本满足航企发展需求，因而采取鼓励适度竞争的政策，在符合航权安排的情况下，不限制承运人数量。通过分类管理、细分准入条件、减化审批程序等，既做到有效发挥好政府引导和政策调控的作用，加快构建起适度竞争、差异化发展的营商环境；又能实现以市场为主导配置航权资源，加快提升国际航空运输竞争力的目的。

（三）注重使用效率，突出了事中事后的严格监管

《办法》严格航权使用管理，强化航权资源使用充分性和规范性，要求空运企业严格按照批准的航线、班次、机型、

执行日期运营，以提升航权使用效率。在航权使用的规范性方面，明确了航空公司不得擅自暂停或终止国际航线运营，确保国际航线经营的稳定性。在航权使用的充分性方面，重点监测国际航线开航情况，严肃处理不按期开航、航权使用效率低下等行为，确保航权高效利用。同时，建立和完善国际航线航班运行监测系统和信息分析通报制度，每季度在政府网站或航线航班系统上公布办理国际航线经营许可情况和航权使用情况，并且明确航科院、中航信等第三方单位配合开展国际航权资源配置与使用管理工作。

三、具有充分的调查研究和科学的论证基础

（一）聚焦核心问题，确定了新增承运人的准入标准

《办法》的制定坚持以问题为导向，重点聚焦了二类远程国际航线航权资源配置所需要解决的两个核心问题：一是航线承运人准入数量控制标准，即在什么条件下一条远程国际航线可以由第二家承运人进入；二是航权配置的优先顺序，即在同一航权配置过程中，哪家承运人可以优先获得航权资源。尤其是就确定航线承运人准入数量控制标准方面，《办法》又聚焦了三个问题：一是逐步放松远程国际航线承运人数量限制是否适当，二是如何把握放松远程国际航线准入管理的节奏与进度，三是如何制定远程国际航线多家承运人准入标准。围绕以上核心问题，通过对美国 1990 年-2015 年远程国际航线承运人数量变化及其与运营班次关系的全面分

析，以及对独家和多家承运人运营的远程国际航线的市场特征和发展规律的总结，并结合对英国、澳大利亚、日本等国的实证分析与对我国的实证研究，确定了渐进式开放二类远程国际航线新增承运人准入标准需要同时满足以下两个条件：

一是中方航空公司某航线运营班次份额低于 70%（即竞争环境指标）。良好的竞争状况是保障新增承运人发展的前提，航线运营班次份额可反映航线的市场竞争状况。研究表明，美国绝大多数在独家承运时期运营班次份额处于 20%-70%区间的远程国际航线，转变为多家承运后，班次份额平均提高 10 个百分点，说明具备“运营班次份额处于 20%-70%区间”特征的独家承运航线转变为多家承运后，能有效提升美方承运人竞争力。由于我国航空公司在某些远程国际航线上运营班次份额与外方存在较大差距，竞争力较低，应从政策上鼓励我国航空公司进入中方份额低于 20%的弱势航线，提升整体竞争实力。因此，借鉴美国数据分析得出的规律，确定选取中方承运人运营班次份额处于 0%-70%区间的航线，可引入新的承运人。

二是中外航空公司每周总班次达到 14 班（即市场空间指标）。充足的市场空间是支撑航线承运人发展的基础，航线总班次可反映航线的市场空间。分析表明，美国独家承运的航线与多家承运的航线按每周总班次的分布存在显著差

异。独家承运的航线主要为频次较低的航线，80%的独家承运航线每周总班次低于14班；多家承运的航线主要为频次较高的航线，除两家和三家承运人运营的航线中各有24%和2%的每周总班次低于14班外，其余航线每周总班次均在14班以上。由此，经论证研究，确定远程国际航线引入新承运人的标准为中外航空公司每周总班次达到14班（含）。

按上述标准引入新的承运人，能有效避免快速放松管制可能造成的市场冲击，对远程国际航线现有承运人负面影响有限，不会造成国内航空公司之间的恶性竞争，有利于维护航空公司在远程国际航线上的竞争优势以及北京新机场国际航线网络发展破局。

（二）科学设定标准，明确了航权资源配置的量化指标

《办法》和《政策》着眼于建立健全公开、公平、公正的国际航权资源配置与使用管理机制，引导航空公司不断提升安全和服务水平，支持京津冀、长三角、珠三角世界级城市群和机场群联动发展，形成联系更紧密、分工更合理、功能更齐全的机场共同体，推进我国国际航空运输高质量发展。在确定航权配置优先顺序原则时，既充分采纳国际普适原则，又与我国国际航权管理当前目标任务的实现相结合：

一是公共利益最大化原则。即鼓励航空公司开辟更好地促进国家战略实施，更多满足消费者需求的国际航线，将公众利益和国家发展作为判断政策是否准确、是否有生命力的

基本原则。二是枢纽运营优先原则。即鼓励航空公司实施网络化运营，调动主基地公司建设枢纽的积极性，提升我国枢纽机场在世界航空运输网络中的地位。三是效率配置优先原则。鼓励航空公司充分使用航权，实现航权资源利用效率的最大化，对于服务国家战略和行业发展战略的枢纽机场发展、航线网络拓展，通过调整国际航权资源配置指标体系给予政策扶持。四是提升综合竞争力原则。将稀缺的航权资源向运行品质较高的航空公司倾斜，鼓励航空公司强化内部管理，提高运营水平，提升国际竞争力，促进高质量发展。五是有序竞争原则。鼓励航空公司实施差异化运营，适度竞争，促进协同发展。在确定以上原则的基础上，科学合理地设置了包含消费者利益、枢纽发展、资源使用效率和企业运行品质四大类共 16 项指标，建立起系统科学的量化打分体系，形成了较为科学的航权资源配置机制，以此作为航权分配的基本管理手段和方法，实现了由定性管理向定量管理的重大转变。

（三）强化政策导向，有效促进航权资源的高效利用

在四大类共 16 项指标中，消费者利益指标是航权资源配置最根本和最重要的目标，占指标体系 40%的权重，旨在鼓励航空公司拓展航线网络、强化优势市场、拓展航线产品，丰富旅客选择，主要从始发地、目的地和目的国的航点数、航班量 6 项子指标来衡量；枢纽发展、资源使用效率、企业

运行品质三类指标各确定为 20%的权重，其中枢纽发展指标旨在引导航空公司实施枢纽化运营、完善我国国际航空枢纽布局、支持枢纽机场和战略性机场发展国际航空运输业务，从基地公司、中转比重、枢纽地位和涉及国家及行业战略等政策扶持机场 4 项子指标来衡量；资源使用效率指标目的是促进航空公司高效利用稀缺航权资源，提高单位资源的利用水平和服务能力，从航权使用率、平均每班座位数、平均每班运输量 3 项子指标来衡量；企业运行品质指标旨在鼓励航空公司积极提升运行品质，全面提高安全水平、正常水平和服务水平，从公司原因事故征候万时率和航班不正常率、旅客投诉万分率 3 项子指标来衡量。以上指标体系经过几十次反复推演、模拟和校正，并于 2018 年 2 月在民航局中法新增航权分配时试用该标准和指标进行评定，进一步验证了其科学性和可行性。

总之，《办法》和《政策》的颁布，是我国国际航空运输法理化、规范化、科学化、透明化管理的里程碑，是建立在新基础、新认识、新起点之上的再出发，是全面系统指导国际航权资源配置和“一市两场”国际航空运输发展的新指南，需要深刻把握其精神实质，务实推进各项措施，努力促进我国国际航空运输实现持续健康新发展。我们深知，人民大众对国际航空运输市场的需求是迫切的，全面提升中国民航国际竞争力时不我待，需要全行业践行开放发展理念、

解放思想禁锢、敢于改革创新、积极主动作为，努力开拓建设“民航强国”发展战略的新征程。

（本文表达系作者个人观点）