

# 航协资讯

2018年第6期（总第83期）

中国航空运输协会

2018年4月18日

## 民航行业代表、委员在今年全国“两会”上 有关空域管理体制改革的提案、建议内容摘编

2018年全国“两会”落下帷幕，来自民航行业的部分委员、代表就空域管理体制问题提出了多项具体的建议。我会搜集、整理六份民航行业委员、代表的提案、建议，分别是来自全国政协委员、中国民用航空局副局长李健，全国政协委员、中国东方航空集团公司董事长、党组书记刘绍勇，全国政协常委、中国南方航空集团公司董事长、党组书记王昌顺，全国政协委员、春秋航空股份有限公司董事长王煜的提案，全国人大代表、贵州省机场集团董事长王勇，全国人大代表、万丰控股集团董事局主席陈爱莲的建议，现将其中涉及空域管理体制改革的内容摘编如下。

### 中国民用航空局副局长李健的建议

大力推动中低空空域改革。建议军方和地方政府配套划设一

定范围的通航专用空域，特别是针对私用和娱乐飞行，对空域内的通航飞行放开使用。为确保相关政策落实到位，应加大对空域划设的督办力度。

改进飞行计划审批制度。建议军民航对通航飞行计划审批由普遍核准制改为负面清单制，即对影响军民航航路航线和机场管制区内相应高度范围的通航飞行计划进行核准，通过加装机载监控设备实现对其他区域或高度全面放开使用，由事前审批改为备案。同时，实现飞行计划网上审批和信息公开，提高审批效率。

### **中国东方航空集团公司董事长、党组书记刘绍勇的建议**

民航业服务国家战略，已成为“国家发展的一个新动力源”，我国已成为位列美国之后的全球第二大航空大国。由于规范航空航天活动的立法供给明显不足，严重制约我国航空航天事业的发展。航空航天活动均涉及国防军事建设、经济社会建设、空域使用等共同要素，存在统一立法的条件。加快航空航天立法，将更好的掌握战略主动权，维护我国领土领海领空主权和国防安全，推进军民融合发展。

建议：制定统一的航空航天法律，合理配置资源，协调空域和空间资源的使用。成立统一的航空航天资源管理机构，统筹负责相关资源管理。明确空域的划分原则，规定国家领空、防空识别区等涉及国家主权和安全的重大事项，合理配置空域资源，提高利用效率。统一规范管理原则、责任和质量要求，明确监管体系，为航空航天产品的国际化提供法律支撑，促进产业升级。立足国家利益，积极参与国际公约的制定，为国际航空航天立法贡献中国智慧，提供中国模式和借鉴体例。

## 中国南方航空集团公司董事长、党组书记王昌顺的建议

当前和今后一个时期，中国民航业仍处于大有可为的战略机遇期，航空运输需求保持较快的增长速度，预计2020年我国民航旅客运输量将达到7.2亿人次，2025年左右将超过美国，2035年将达到15亿人次，空域资源紧张已成为制约民航安全发展的主要瓶颈。以粤港澳大湾区为例，200公里范围内密集分布了5大民用机场、2大军民合用机场和多个直升机机场，航班流量大，加上粤港澳管制标准不一，导致空域资源更紧张，运行情况更复杂。

目前，中国民航运输周转量、飞机、机场等数量指标均为美国的1/3左右，但空域资源相对紧张，保证航班正常难度大。主要原因：一是军方占用空域资源比例相对较高，军民双方分别使用30%左右的空域，按单位空域面积保障的飞行小时计算，我国民航航路平均飞行密度是美国1.5倍左右。美国大量军事飞行活动正常均在本土以外进行，军方仅占空域资源11%左右。二是我国在空中交通管理上，军民航分别按照不同规范组织飞行活动，协调时间长，运行效率不高。三是军民双方空域使用在东部沿海等地区高度重叠。四是空域资源利用效率低，精细化程度还不够高。

建议加快空域管理体制改革的步伐，进一步提升空域管理水平：

一是加快空域管理体制的改革。早期美国的空域也是由军民航分别实行管制，以军队为主管理。1958年美国实施空中交通管制体制改革，设立联邦航空局负责空中交通统一管制，平时隶属于运输部，战时划归国防部，推动了美国航空运输业的发展壮大。建议健全国家空管委职能，建立平时独立运行、战时军方管理的空域管理体制。加强军民航的规划对接、需求对接、标准对接，

完善军民融合、共用共管的协同运行机制。构建科学的空域分类体系，在保障军事活动和航空安全的前提下，逐步增加民航的可用空域。

二是提升现有空域利用效率。根据“先易后难、逐步推进”原则，先在空域资源紧张的主干线，如北京到广州、华南到西南设立平行航路。逐步取消临时航路使用事先申请的限制。目前，民航每次使用临时航路都需要提前申请，可操作性不强，使用效率较低。建议将涉及军民合用机场的长期执行航线加入《飞行管制一号规定》，避免每个航季都要申报，提高使用效率。

三是深化空域精细化管理改革试点。2016年以来，中国民航局在珠三角地区开展了空域精细化管理改革试点，取得了较好成效。建议总结试点经验，加快改革试点步伐，尽快推广到华东、华北等地区，取得更大成效。同时，制定出台空域使用审批、空域动态管理、军民航调配标准、临时航线使用等制度文件，理顺管理机制，提高空域使用的质量和效率。

### **春秋航空股份有限公司董事长王煜的建议**

中国民航已经连续多年保持高速发展。2017年，我国航空公司共完成旅客运输量5.52亿人次，日均航班量14400班，与2006年的日均4600班相比，年均增长10.9%。而同期我国民航空域资源增长速度年均只有2%左右。二者的不协调、不适应性影响了民航在安全、服务、效率等方面的发展质量。

我国国内不少双跑道机场受空域资源等因素限制，高峰小时起降架次也受到制约，导致航空公司的飞机利用效率也不高。目前，不少国家的单通道飞机日利用率在11小时以上，而我国平均

只有9小时左右。

我国机场航班平均滑行时间明显高于世界机场平均水平，繁忙机场尤为突出。美国运输部和中国民航局的统计数据显示，美国亚特兰大、芝加哥、洛杉矶等大型枢纽机场的平均滑出时间为16至19分钟，而同期的首都机场和浦东机场均超过26分钟，随之也带来了能源过度消耗等问题。据统计，窄体机地面滑行3分钟的油耗相当于空中飞行1分钟所耗航油量。忽略不同机型的油耗差别，仅以波音737-800客机为例，每滑行5分钟需要消耗67千克燃油。每天中国民航航班量14400架次，如果每个航班多滑行5分钟，总油耗量就超过960吨，伴随而来的碳排放问题以及对环境的负面影响更是难以估量。

建议：我国经济的持续发展和人民群众对航空出行的增长需要，要求中国民航持续保持较高速增长。因此，在继续深入做好军地融合，切实推进空域精细化管理改革试点的同时，进一步从缓解现时空域矛盾、提升技术装备、体制机制变革三个维度入手，加强研究不断解决当前民航空域资源与发展不协调、不适应等短板。一是巩固空域试点成果，缓解当前运行矛盾。针对目前空域资源矛盾比较突出的地区和机场，积极推广应用空域改革试点成果，从运行规章、标准、流程、措施等方面来提升空域资源保障能力，科学布局临时航路和航线，增强空域的通行能力。统筹优化完善枢纽机场的空域资源布局，努力提高枢纽机场的运行效率。二是加大技术装备投入，提升空域管控水平。要加强军队和民航在空管技术领域的课题研究，设立专门的项目组，增加课题研究和技术设备的预算投入，从技术能力和保障能力上提高国家整体

的空域管理水平，保障国防和经济建设发展需要。三是发挥军民融合机制，推动空域资源改革。在国家军民融合委员会的体制下，科学布局空域管理顶层设计，按计划、分步骤的稳步推进国家空域管理体系改革。在目前国家空管委的统一领导和指导下，进一步增强军民航空域资源管理的协同性与联动性，努力提高军民航空运行效率。

### **贵州省机场集团董事长王勇的建议**

空域资源不足依然是制约民航发展的突出瓶颈。主要表现在：一是空域管理体制改革进展滞后，难以满足民航空域资源使用需求。目前，世界上最繁忙的20条航路我国占7条，长期紧贴保障能力的极限运行，一定程度上对民航安全和效率形成影响和制约；二是关键保障资源不足与民航快速发展的矛盾还比较突出。每年飞行量以10%的速度持续增长，但由于空域资源能力建设迟缓，空域资源紧张的状况未有效改善，已经影响到我国民航综合保障能力提升。三是缺乏统一规划，空管系统军民一体化不够理想。由于空管系统的建设体系不同，因此在制定建设规划和实施方案中，军民航空各自主要考虑自己的需求，缺少共同的技术标准，民航主要采用了国际民航组织推荐的技术标准，而军航主要采用军标，由此增加了实现军民航空管系统网络互通和信息交换的难度，不利于空域资源的充分开发和利用。

建议国家空管委会同相关单位，统筹部署，加快研究深化军民航空融合发展方案，优化空域资源配置，提高民航保障能力和空域使用效率。

一是扩大民航使用空域比例和范围，满足航空运输快速发展

需要。扩大航空运输使用空域的范围,增加民用航空在国家空域资源中所占比例,优化军民空域资源配置,调整空域结构性矛盾,建立合理共享、平战结合的制度体系和运行机制;进一步提高空域管理效能,细化规范空域精细化管理方法,解决空域使用紧张的问题,减少军民航飞行冲突隐患。通过扩大民航使用空域,提高航空业的运行效率,降低航班大面积延误的几率,减少环境污染和碳排放,节约能源和资源,为年均增长10%的航班运输量提供空域保障能力。

二是优化空域结构,动态灵活地使用空域,扩大有效供给。加强军民空域资源配置的顶层优化,整体调整优化空域结构,将空域视为连续的整体,根据空域用户需求进行分配和灵活使用空域;实施空域资源的分类管理,参考国际划分办法来进行对空域的分类管理;修订全国航路航线网的规划,增强空域资源科学配置,释放更多空域资源,实现所有空域用户最大限度地联合使用空域,改善空域环境,提高空域使用效率。

三是建立军民融合的协调决策机制。在国家空管委统一领导下,明确运行方式,理顺协调关系,建立协同决策机制;整合各类情报信息网络,建立健全空域管理使用数据收集、综合研析、定期发布和滚动更新的机制,实现空域管理使用信息的公开透明;制订军民航空域使用方案,形成军民融合、管理顺畅、运行高效的空域管理运行体制。同时强化监督与管理,根据空域应急需求进行分级管理,按照不同等级的需求,启动机制,实施避让,缓解拥堵,提升重大保障及大面积航班延误期间应急处置能力,促进空域资源共享。

四是建立自由飞行区域，促进通用航空发展。坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，立足国情和民航实际，统筹公共运输航空、军事航空和通用航空发展的需求，科学划设低空空域，增加通用航空飞行空域，改善飞行空域环境，加快低空空域管理的步伐，促进通用航空业、航空制造业和综合交通运输业的发展。

### 万丰控股集团董事局主席陈爱莲的建议

加快推进低空空域开放。加快推进真高 3000 米以下监视空域和报告空域无缝衔接，建议由国家空管委牵头，军方、民航局等单位组成专项工作组，研究制定《报告及监视空域划设办法》，明确划设条件、审定办法、管理规范等内容。

(注：本资讯内容或引自第三方公开披露之资料，仅供内部参考。任何人信任或引用其中内容，须自行核实，并对准确性和完整性负责。)

---

送：民航局，各理事会成员，各会员单位。

---

编印单位：中国航空运输协会研究部

电话：010-50959706

---