

民航运输信息

(2015年第1期 总第3期)

民航局运输司

2015年1月9日

【工作动态】

- 1、民航局全面部署民航春运保障工作
- 2、民航局出台京津冀机场航线航班网络优化实施办法
- 3、两岸航空运输第十次沟通工作续谈顺利完成
- 4、内地与香港间通航点增至66个
- 5、运输司规范国际航线航班运营秩序
- 6、运输司会同海关总署监管司开展便利通关调研
- 7、通用航空加快推进信息系统平台建设工作
- 8、新设公共航空运输企业为市场增添活力
- 9、民航局出台意见规范航空客货销售代理市场
- 10、运输司发布2015-2016版《技术细则》修订内容
- 11、民航局出台《残疾人航空运输管理办法》

【运输研究】

- 1、黑龙江地区航空运输发展情况调研报告
- 2、西安咸阳机场直飞航线和经停航线运营情况研究
- 3、宽体机在首都机场运行情况调研报告
- 4、美国电子货运实施有关情况借鉴
- 5、论旅客黑名单的法律适用

【工作动态】

民航局全面部署民航春运保障工作

2015年春运从2月4日开始至3月15日结束，共计40天。根据国务院四部委对春运保障工作的总体安排，民航局结合行业特点下发了《关于认真做好2015年春运工作的通知》，按照王志清副局长在全国民航工作会暨航空安全工作会议上的动员部署，分别从组织领导、安全管理、运力安排、服务质量、值班制度等方面提出了具体要求。目前民航局已成立春运工作领导小组，后续将对行业内各系统进行春运工作督导并视情开展春运检查。

民航局出台京津冀机场航线航班网络优化实施办法

为落实国家京津冀协同发展战略，做好行业对接，结合前期调研和各方意见，民航局1月9日下发了《关于印发京津冀机场航线航班网络优化实施办法的通知》（民航发[2015]4号），明确了北京新机场启用前对首都、南苑、天津和石家庄机场的航线航班引导政策。首都机场实施“三不增三引导”，“三不增”即不增货运包机、不增国内客运加班、不增国内货运正班；“三引导”即引导机型由小改大、引导航线由支（线）改干（线）、引导航程由短改长。全面放开南苑、天津、石家庄机场国内航线准入，支持三个机场构建差别化航线网络，发挥各自优势，实现差异化发展。

两岸航空运输第十次沟通工作续谈顺利完成

继第十次沟通后，两岸民航主管部门于12月23至24日在重庆举行续谈，落实2015年两岸春节加班具体安排。双方结合实际保障条件和市场需求，同意航空公司在北京、上海、广州、深圳和杭州5个大陆繁忙机场分别安排78班、330班、38班、28班和114班，其余航点加班总量不限。鉴于无锡机场口岸已全面开放，台湾航空公司可待两岸主管部门履行确认程序后实际运营无锡与台湾间客运航班。按照沟通共识，两岸民航主管部门已于1月5日核出第一批春节加班计划。

内地与香港间通航点增至66个

运输司与香港民航处完成换函，确认新增义乌、常州两个内地航点为定期通航点，内地至香港的通航点由64个增至66个。同时，无锡机场口岸全面开放，通航点由单方承运人执飞扩大为双方执飞。

运输司规范国际航线航班运营秩序

为维护我国航空运输市场秩序、保护消费者合法权益，确保飞行安全，运输司于11月6日印发《关于规范国际航线航班运营秩序的通知》（民航运发[2014]12号），对中外航空公司经营往返于中国的国际定期和不定期航班予以进一步规范。此外，运输司于12月2日组织召开专题工作

会，对通知要求进行了宣贯，并就国际航班运营及消费者权益保护等有关问题与各航空公司进行了座谈。

运输司会同海关总署监管司开展便利通关调研

为落实《民用航空局 海关总署合作备忘录》，推进通关便利化、提高航空口岸通关效率、促进国际航空运输发展，运输司于11月28日会同海关总署监管司赴首都机场开展便利通关调研。

调研组实地走访了国货航北京基地的国际货库、航港物流一站式报关大厅以及首都机场运行控制中心，对航空公司货运生产系统、机场航班信息管理系统进行了实地了解，并就当前航空货运发展情况、电子货运推进、便利通关等内容进行了座谈。

运输司司长刘增禹表示，民航局将继续推进通关便利化的相关工作，做到两个服务：一是服务于国家战略，落实相关政策要求；二是服务好企业，发挥统筹协调的作用。尤其是在电子运单实施、信息数据服务平台建设、信息共享、国内国际货物混装等方面进一步加强与海关总署的沟通协调、予以重点推进。

海关总署监管司副司长苗跃学表示，海关总署将积极落实备忘录有关内容，利用现有条件与相关单位合作、共享、协同、共治，逐步建立起以物流信息为基础的监管模式，通过信息化的方式积极推进通关便利化、实现多方共赢，并在

国内国际货物混装、空陆联运监管等方面加强与民航局的协作。

通用航空加快推进信息系统平台建设工作

根据国务院“简政放权，放管结合，加强事中事后监管”要求，结合通用航空市场管理特点，运输司围绕改进监管方式、创新监管手段、提高监管效率等方面，加快推进相关课题的研究力度和进程。

2014年12月，华北局组织召开了运输司委托其承担的民航专项任务《通用航空运营动态监管和信息集成系统》、《通用航空器监管体系研究》、《小型通用航空器跟踪监管》、《基于定位与跟踪的通用航空器信息体系》等项目结题会。通用航空运营动态监管和信息集成系统具备了三项基本功能：一是企业通过该网上平台申请办理经营许可证审批相关事项并实时报送备案信息。目前此系统已覆盖华北地区40多家通航企业，并有18家企业通过此系统办理了经营许可证变更、换发等手续；二是对“低慢小”航空器的实时监控功能。通过应用GPS/GPRS技术，开发出移动定位终端设备产品，实现了“低慢小”航空器的运行轨迹实时记录、传输、回放功能；三是上述系统获取的监管信息，可通过互联网与相关部委内共享，为今后部际联合监管工作提供信息保障。

孟平主任对上述课题研究后续工作提出三点要求：一是结合评审专家意见进一步完善系统功能；二是调试、优化系

统程序，结合 176 号令修订工作，及时修改、更新系统中网上办公模块内容；三是加大推广力度，争取 2015 年将上述系统推广应用至全行业。

新设公共航空运输企业为市场增添活力

2014 年，新增公共航空运输企业 6 家，分别为瑞丽航空有限公司、青岛航空股份有限公司、中国南方航空河南有限公司、乌鲁木齐航空有限责任公司、福州航空有限责任公司和九元航空有限公司，其中瑞丽航空有限公司、青岛航空股份有限公司和九元航空有限公司为民营或者民营控股企业。目前，有 4 家正在筹建的公共航空运输企业，分别为宁夏货运航空有限公司（全货运）、杭州圆通货运航空有限公司（全货运）、龙江航空有限公司、广西北部湾航空有限责任公司，除广西北部湾航空外，均为民营或者民营控股企业。截至 2014 年年底，我国共有公共航空运输企业 51 家，其中客运 45 家，全货运 6 家。

另外，有 6 家正在申请筹建，分别是红土航空、狮瑞航空、江西航空、多彩贵州航空、安徽海富航空和桂林航空。

民航局出台意见规范航空客货销售代理市场

2014 年 11 月 15 日，民航局印发了《关于进一步规范航空客货销售代理市场的意见》（民航发[2014]97 号，以下简称《意见》），从总体要求、制度建设、行业自律，诚信体

系、联动机制和改善服务等六方面对航空客货运输销售代理市场进行规范。

2014年11月20日，中航协在航空运输销售代理分会第二次会员代表大会上对该《意见》进行了宣贯，并发布了落实该意见的十条措施。会上还对新修订的《中国民用航空运输销售代理资格认可办法》，以及新拟定的《航空运输销售代理企业监督管理办法》和《互联网机票销售信息服务管理办法》征求了各参会单位的意见。下一步，运输司将继续加强对中航协和相关单位的指导和监督，使《意见》提出的各项任务落实到位，促进航空客货运输销售代理业健康持续发展。

运输司发布 2015-2016 版《技术细则》修订内容

根据民航法规，实施危险品航空运输应当遵守现行有效的国际民航组织《危险物品安全航空运输技术细则》（以下简称《技术细则》）。《技术细则》每两年更新一次，2015-2016版的《技术细则》于2015年1月1日起正式实施。

为确保了2015-2016版《技术细则》的有效实施，运输司11月底组织专家完成了对《技术细则》更新内容的翻译并在12月初对全行业公布。

新版《技术细则》的变化主要体现在三个方面：一是明确了不从事危险品货物运输的航空公司及地面服务代理人相关人员的培训要求。将不从事危险品货物运输航空公司和

地面服务代理人的非危险品货物收运人员、非危险品货物及行李的搬运仓储和装载人员、旅客服务人员、飞行机组成员和配载人员以及机组成员的人员类别由原先的 7、8、9、10、11 类变更为 13、14、15、16、17 类。二是有关锂金属电池的运输规则发生变化。鉴于锂金属电池在航空运输中的危险性，国际民航组织进一步提高了锂金属电池的空运要求，依据特殊规定 A201，除非得到相关国家的豁免，禁止在客机上运输联合国编号 UN3090 的锂金属电池货物；三是丰富了可能隐含危险品的物品品名。

民航局出台《残疾人航空运输管理办法》

2009 年 4 月 30 日发布的《残疾人航空运输办法(试行)》，这是我国残疾人航空运输方面的第一个规范性文件，对规范残疾人航空运输服务工作，保障残疾人便捷乘机发挥了重要作用。随着我国经济发展和人民生活水平的提高，残疾人对航空运输服务工作提出了更新更高的要求。为此，运输司会同中残联多次调研并反复征求行业意见，在此基础上对现行《办法》进行了修订。从运输司管理文件改为民航局文件，提高了其效力级别。

新《残疾人航空运输管理办法》修改内容主要包括以下几个方面：一是进一步明确了每个航班上允许载运残疾人的数量。通过细化残疾人分类，只对没有陪伴人员，但在紧急撤离时需要他人协助的残疾人数量进行限制，从而放宽了残疾

人乘坐飞机的标准。二是方便残疾人提出服务需求。要求承运人及销售代理人在售票处、售票网络及电话订票系统中设置便于残疾人提出特殊需求的程序，减少了残疾人向承运人申请提供特殊服务的时间限制，减少了残疾人到达机场时间限制。三是方便残疾人办理乘机手续，要求机场在航站楼的主要入口设置综合服务柜台，为残疾人提供相关协助服务。四是充分尊重残疾人安检中的隐私。要求机场为残疾人设置独立、私密的安全检查空间。五是方便残疾人登机、离机进一步提供便利。要求承运人、机场和地面服务代理人为残疾人免费提供移动辅助设备服务，安排其优先登机和错峰离机。六是方便残疾人到港提供必要协助和服务。要求航空公司、机场和地面服务代理人要为残疾人到港提供行李提取、引导等必要的协助和服务。七是增加了残疾人航空运输管理的要求。强化了员工接受残疾人航空运输服务培训的要求，增加了对残疾人航空运输数据的统计工作。

【运输研究】

黑龙江地区航空运输发展情况调研报告

今年以来，东北地区运输生产增速放缓，1-9月份全区旅客和货邮吞吐量增长6.5%和4.6%，分别低于全国平均3和3.1个百分点，特别是有些干线机场还有继续下滑的趋势。

但是黑龙江地区航空运输发展迅速，与其他地区的增长低迷形成了鲜明对比。1-9月份，黑龙江地区航班起降架次、旅客吞吐量、货邮吞吐量分别同比增长12.4%、16.4%和12%，特别是哈尔滨机场，上述3项指标分别达到14.6%、17.3%和13.1%，增幅遥遥领先于沈阳、大连和长春机场。应该说，今年黑龙江地区经济形势并不是很好，在这种情况下，为什么航空公司愿意进入黑龙江市场？为什么航空运输发展会突飞猛进？带着这些疑问，2014年10月15日，管理局陈锡兵局长带队对黑龙江地区航空运输发展进行了专题调研，具体情况如下：

一、黑龙江地区航空运输发展情况

在航空公司运力引进和增加航班方面，先后引进川航和深航在哈尔滨设立过夜基地，并不断增加过夜飞机投放，目前有7家航空公司放置过夜飞机40架，同比增加6架。1-9月份东航投放运力增长54.8%，海航增长38.7%，川航增长32.1%，深航增长30.7%。东海航和青岛航成立之后即进入哈尔滨市场。龙江航空已经进入筹建阶段。目前黑龙江机场集团正与相关航空公司探讨设立分公司的相关事宜。哈尔滨机场春运加班1459架次，增长38.4%，暑运加班1452架次，增长35%，在繁忙航线上更换大机型运营，春运期间先后7次刷新单日旅客吞吐量最高记录。在去年旅客吞吐量突破1000万的基础上，今年有望达到1200万人次。

在航线网络方面，黑龙江机场集团目前航线 141 条（其中国际定期航线 15 条，地区航线 2 条），同比增加 14 条。国内新开东营、济宁、淮安等东部沿海城市航线，基本覆盖国内省会城市和经济中心城市。省内支线网络进一步完善，以“模拟航空”形式与奥凯公司合作，1-9 月份完成运输起降 9952 架次，旅客吞吐量 27 万人次。新开莫斯科、清州、台湾高雄等定期航线和大邱、釜山等包机航线，对俄航线已达 9 条，在国内仅次于首都机场。开通对俄罗斯、哈萨克斯坦货邮包机航线，对俄货运量增长 21.3 倍。

黑龙江地区未来将继续推行哈尔滨机场“门户+枢纽”为主的战略。在国际方面，继续打造哈尔滨作为我国对俄远东地区门户机场，强化对俄运输的优势地位。继续发展对日、韩、东南亚及香港、台湾等国际、地区航线。在国内干线方面，以南航、深航、川航等航空公司为主要目标，继续开展市场营销及运力引进，争取基地公司数量与规模快速提高。在省内支线方面，继续深化“模拟航空”的运营和发展。在临空经济方面，哈尔滨机场临空经济区规划已经省政府研究通过，将大力发展高科技、高附加值和物流产业，进一步拉动航空运输快速发展。

二、推动黑龙江地区航空运输发展的主要因素

1、注重发展和培育航空旅游市场。黑龙江省近年大力推广旅游产业，全力建设北国风光特色旅游开发区，开发冰

雪观光、森林养生等十余个旅游产品，每年举办滑雪节、冰雪节、森林节、火山节等 20 余个在国内外富有影响的大型旅游节庆活动，近几年接待国内、外旅游人数增幅超过 30%。黑龙江机场集团积极争取旺季加班，利用各种机会推广省内航空和旅游市场，通过“百元机票游龙江”、“机票进校园”等活动积极进行市场营销，逐步形成航空、旅游联动的良好局面。上半年哈尔滨机场旅游客流增长 46.1%，其中冬季旅游客流增长 78.9%。

2、省、市政府高度重视航空运输发展。黑龙江省政府认真落实《国务院关于促进民航业发展的若干意见》，省领导多次过问，关心民航发展，关心机场建设，多次召开专题会议，协调解决民航发展的有关问题。省领导带队走访航空公司，与他们签订战略合作框架协议，多次拜访空军等相关单位，争取了军方在扩大机场可使用空域、开辟航线和航路等方面的支持。积极与海关、边防、检验检疫等单位协调，帮助解决生产、生活各项难题。对机场建设、民航发展、航线补贴等方面给予大力支持。在“模拟航空”的发展上，每年至少将 1 亿元航线补贴列入预算管理，按省、市和机场集团 55%、30%、15%的比例分摊，带动市、县共同投入，形成了有特色的民航专项资金体系。出台多项优惠政策，在公司注册、土地供应、税收等方面给予优惠。积极推动基地航空

公司引进，多个地市已将引入运力、开辟航线作为招商引资的重要工作。

3、黑龙江机场集团勇于承担推动发展的主体责任。黑龙江机场集团努力发挥好自身的平台作用，积极向省、市有关部门请示、汇报、沟通、协调。机场集团主要领导亲力亲为，多次带队拜访相关单位和部门，积极争取各项优惠政策，跑市场，跑运力，跑航班，积极参加相关会议，积极参加与航空公司的商谈，协调解决航班运行的各项问题。机场集团多次召开全国范围的推介会宣传推广本地航空市场，协调航空公司将发展战略和重点向黑龙江地区转移。认真做好省内支线的市场开发、航线网络编排和中转服务等工作，支线航空稳步发展。牵头成立了由各驻场单位组成的机场服务管理委员会，定期召开会议，协调解决航班运行中的各类问题。推出“管家式”服务，积极帮助航空公司与各单位沟通、协调。向地方政府申请专项资金对联检单位进行适当奖励，有效调动了他们的积极性。在哈尔滨机场超饱和运行状态下，想方设法补充各类运行资源。主动向管理局汇报，提前实施机场扩建项目中的8个机位建设，增加了机坪资源。启用老航站楼作为国际航班使用，释放了1.3万平方米的国内航站楼空间。改造3条快速滑行道和1条联络道，实现了航班的快速脱离，使高峰时刻容量在22架次/小时的基础上，繁忙时段提高到24架次/小时。

4、黑龙江民航各单位共同努力推动发展。黑龙江空管分局在航班量快速增长、调配难度增大、机场不停航施工增多的情况下，积极协调军方，主动申请引导空域、机动空域和临时航段，提高空域利用率。加快空管工程和设备更新进程，积极推进机场三期、新扇区开放、雷达建设项目和飞行程序优化。为克服关键岗位人员不足，分局通过取消休假、增加值班时间、延长扇区开放时间、增加机关人员值班等方式保障航班安全和顺畅，“暑运”期间累计加班 300 人次。南航黑龙江分公司努力提高飞机利用率，科学组织飞机定检，在重点航线上更换大机型。积极向总部申请运力，加大本地市场投放，预计到 2020 年执管飞机将达到 35 架，并逐步回撤外放运力，重点建设以哈尔滨为中心的航线网络。

三、关于黑龙江地区航空运输快速增长的几点启示

1、主观能动性对航空运输发展有重要的推动作用。航空运输发展速度一是取决于航空运输市场需求，这是由地区经济、旅游市场以及其他交通方式竞争等因素决定，属于客观因素。二是取决于航空运输发展的大环境，包括航空公司引进的政策环境和航班运行环境，这两个环境的好与坏与我们的行为有关，属于主观因素，包括补贴政策，航班运行质量，军方、联检和空管等单位的支持和配合等。三是取决于我们的主观努力。尽管航空公司安排航线航班时主要考虑收益水平，但是在市场中有一大批收益相仿的航线，具体飞哪

条线，我们的主观努力和协调力度也起了很大作用。今年上半年黑龙江省经济增长较慢，但航空运输实现了快速增长，说明黑龙江省政府扶持政策和黑龙江民航各单位的主观努力对推动航空运输发展起到了非常积极的促进作用。同时，主要领导重视，主要领导亲自抓、亲自协调将会使主观能动性的作用大幅提高。

2、地方政府重视是航空运输发展的关键推动力量。地方政府对航空运输发展的作用主要体现在三个方面：一是扶持性政策，包括机场建设与运行政策、航线开发财政补贴、土地使用、税收优惠等。目前来看，国内越来越多的省、市制定并出台了航线补贴政策，补贴幅度越来越大，涉及范围越来越广，已经成为影响航空公司运力投放和航班安排重要因素。二是帮助协调各方面的关系，特别是在与军方、联检单位的协调方面，往往只有地方政府出面才有能力解决他们的现实问题，才能够调动他们的积极性。三是保护民航发展的资源环境，包括机场净空、电磁保护等，这些环境保护不好将成为航空运输发展的障碍。

3、旅游市场与航空运输市场相互促进，互惠互利。黑龙江省今年以来旅游市场快速发展带动了航空运输的快速增长，航空运输的发展反过来也进一步推动了旅游市场的深入开发。旅游和民航是最紧密的关联产业，就像一对孪生兄弟，相互之间是一种紧密合作、互利共赢的关系。当前，全

国经济下行压力加大，公务消费逐步规范，对民航公、商务市场带来很大影响。而由于消费结构升级，旅游需求迅速升温，旅游已经成为拉动航空运输增长的主要力量。旅游市场具有季节性强、需求弹性大等特点，民航方面应顺应形势，认真研究，做好旅游航线产品设计，大力促进航空市场和旅游市场同步、协调发展。

4、关键性资源限制航空运输发展速度。哈尔滨机场的时刻容量尽管已经临时提高到了 24 架次/小时，但还是在 12 点至 18 点饱和，许多航空公司时刻需求无法得到满足。目前机场过夜飞机达到了 40 架，新增过夜飞机的空间已经很小。从全区来看，大连、沈阳机场也都出现繁忙时段容量饱和的情况。这种情况不解决，其他促进发展的措施就没有意义，我们未来的发展就没有空间。在全国大部分大、中型机场时刻资源紧张，而且每年我国还新增 100 - 200 架飞机的情况下，机场关键性资源的改善程度和发展前景是左右航空公司发展战略和运力投放的重要因素。

5、航空运输快速发展，需要民航各单位共同承担发展的主体责任。航空运输发展了，民航各单位均会受益，推动发展是民航各单位义不容辞的责任。机场是推动发展的核心，同时也是发展的最大受益者，应积极主动推动发展，协调地方政府重视、出台政策，协调航空公司投放运力和增加航班，协调空管和航油做好保障，协调军方、联检单位，制

订机场收费政策，加快关键设施的改善，提高旅客、货物便捷性等。在某种程度上，机场推动发展的积极性和协调能力决定着航空运输发展的速度和质量。民航其他单位也与发展息息相关，管理局和监管局应积极争取国家和民航局各项政策，进一步简政放权，精简行政许可项目，与各机场一道促进地方政府提高对民航的重视。空管部门应处理好安全和发展的关系，在保证安全的前提下不断提高空域利用效率。

6、航空运输的长远发展，需要发展和壮大基地航空公司。基地航空公司以网络的形式推动发展，在淡季和旺季持续经营，这都是非基地航空公司所不具备的特点。纵观国际、国内大型枢纽、门户机场，都有大型航空公司将其作为主运营基地重点发展。反之哈尔滨机场只有一家基地航空公司——南航黑龙江分公司，且其执管飞机市场份额仅占18%，市场集中度较低，不利于机场的长远发展。未来还应加大对基地航空公司的扶持和引进力度，培育和发展主运营航空公司。另外，南航虽然运力引进落后于航空运输发展，但毕竟还是占有率最大的航空公司，为航空运输发展做出了积极贡献，各项扶持政策、保障资源要向其倾斜。南航黑龙江分公司也应积极促使南航集团重视东北市场，加大运力投放，进一步提高市场占有率。

7、航空运输的长远发展，需要持续的安全和良好的运行环境做保障。没有安全就没有发展，这是“8.24”伊春空

难给我们血的教训。黑龙江地区今年以来安全形势平稳，未发生责任原因事故征候；南航黑龙江分公司狠抓飞行队伍素质管理，未发生人为原因不安全事件，为航空运输发展提供了保障。航班运行是否顺畅决定着旅客出行是否顺畅，关系民航核心竞争力，特别是在民航广受高铁冲击的形势下尤为重要。哈尔滨机场采用新型排桥法，提高了航班靠桥率，申请冬季运行 10 分钟除冰时间，提前 10 分钟关舱门，加之黑龙江空管分局的积极努力，提高了机场放行正常率，为黑龙江地区航空运输发展提供了有力的支持。

（民航东北地区管理局）

西安咸阳机场直飞航线和经停航线运营情况研究

为推进西安咸阳机场枢纽建设，较为全面地了解和掌握西安咸阳机场航线运营情况，更加科学合理的布局西安咸阳机场航线网络，西北局运输处对东航西北分公司、海航长安公司、幸福航空公司、天津航空西北分公司和深航西安分公司等航空公司在西安咸阳机场执行的直飞和经停航线运营情况进行了调研，现将调研情况报告如下：

一、基本情况

（一）总体情况

目前，各航空公司在西安咸阳机场运营的航线类型基本有两类，一类是直飞航线，一类是经停航线（通常情况下，

航空公司因其他因素，也有将以上两类航线组合，打造成中转联程航线的情况）。

截至 2013 年，西安咸阳机场共开通国内外通航点 100 个，其中国内通航点 89 个，国际通航点 9 个，地区通航点 2 个；开通航线 198 条，其中直飞航线 63 条，经停航线 135 条，分别占航线总数量的 31.82%、68.18%；航班量分别为直飞航线 84334 班，经停航线 102389 班，占航班总量比例分别为 45.2%、54.8%；全年完成旅客吞吐量分别为直飞航线 1073.36 万人，经停航线 1085.64 万人，占旅客吞吐量总量的比例分别为 49.72%、50.28%。平均客座率分别为直飞航线 82.5%，经停航线 76%。从航线数量和航班量来看，经停航线数量多于直飞航线，从旅客吞吐量来看，直飞航线和经停航线相当，基本各占 50%；从客座率看，直飞航线高于经停航线。

	航线 条数	份额	航班量	份额	旅客吞 吐量（万 人）	份额	平均客 座率
直飞航线	63	31.82	84334	45.2	1073.36	49.72%	82.5
经停航线	135	68.18	102389	54.8	1085.64	50.28%	76

表 1 西安咸阳机场直达航线和经停航线主要数据及比例对比表

（二）航线类型

1、直飞航线

直飞航线是指甲机场与乙机场之间的点对点直达航线。直飞航线的始发机场可以是甲机场，也可以是乙机场。

从市场份额看，西安与北京、广州、榆林、杭州、成都、上海、昆明、深圳等机场的直飞航线旅客吞吐量占直飞航线旅客吞吐总量的份额均在 4%以上，排在直飞航线的前列。

	航班量	份额	客运量	份额
西安-北京	14391	17	2384602	22.2
西安-广州	5401	6.4	719580	6.8
西安-榆林	6833	8.1	655980	6.1
西安-杭州	4751	5.6	590592	5.5
西安-成都	4019	4.8	581933	5.4
西安-上海	3598	4.3	524859	4.9
西安-昆明	3831	4.6	482458	4.5
西安-深圳	3516	4.1	483759	4.5

表 2 咸阳机场直飞航线航班和客运量按城市份额统计表

从客座率情况看，除西安和唐山、鄂尔多斯、济宁、延安、固原、绵阳、天水、金昌等机场的直飞航线客座率低于 70%外，西安与其他机场直飞航线客座率均在 70%以上，且咸阳机场所有直飞航线中超过 50%的国内航线客座率均在 80%以上。

从分布地区看，直飞航线旅客吞吐量中接近 50%的份额集中在西安与华东、华北地区的直飞航线，其次分布在西安与中南和西南地区。西北区内、东北和新疆地区份额较少。

	航班	份额	客运量	份额
华东	22078	26.2	2687521	25.0
华北	15648	18.6	2480544	23.1
中南	15001	17.8	1980140	18.4

西南	14020	16.6	1775787	16.5
西北	11315	13.4	992212	9.2
东北	1790	2.1	245863	2.3
新疆	921	1.1	113531	1.1

表 3 咸阳机场直飞航线航班和客运量按地区份额统计表

2、经停航线

经停航线是指在甲机场和乙机场之间串飞丙机场的航线。对咸阳机场来讲，经停航线分为两类：一类是咸阳机场作为经停机场的经停航线，如深圳-西安-西宁；一类是咸阳机场作为始发机场或终点机场的经停航线，如西安-太原-包头（西安为始发机场），厦门-万州-西安（西安为终点机场）。经停航线经过 3 点但由 1 个航班执行（民航局规定经停航线最多串飞 3 点即最多经停 1 点）。

在两类经停航线中，第一类经停航线（咸阳机场作为经停机场）72 条，全年航班量 73452 班，完成旅客吞吐量 773.95 万人，平均客座率 68.6%；第二类经停航线（咸阳机场作为始发机场或终点机场）63 条，全年航班量 28937 班，完成旅客吞吐量 311.69 万人，平均客座率 83.1%。从两类经停航线相关数据对比来看，第一类经停航线占据主导地位。

	航线条数	航班量	旅客吞吐量（万人）	平均客座率
经停航线一	72	73452	773.95	68.6%
经停航线二	63	28937	311.69	83.1%

表 4 两类经停航线相关数据统计表.注：“经停航线一”指西安作为经停点的经停航线，“经停航线二”指西安作为始发点或终点的经停航线

第一类经停航线中，中南、华东地区经西安至西北地区的经停航线完成旅客吞吐量占经停航线完成吞吐量总量份额均在 15%以上，合计份额超过 35%；华东地区经西安至新疆地区，华北地区经西安至中南地区、西南地区经西安至东北地区的旅客吞吐量份额占经停航线旅客吞吐量总量份额均在 7%以上。

地区对	航班	份额	客运量	份额
中南-西安-西北	17504	17.1	1954604	18
华东-西安-西北	17609	17.2	1881838	17.33
华东-西安-新疆	8257	8.1	827170	7.62
华北-西安-中南	7426	7.3	772095	7.11
西南-西安-东北	7120	7	761880	7
华东-西安-西南	5185	5.1	499980	4.6
华北-西安-西南	3951	3.9	395134	3.64
中南-西安-新疆	3120	3	328403	3
西北-西安-东北	1056	1.03	116839	1.08
华北-西安-华东	1056	1	84325	0.77
东北-西安-新疆	482	0.5	53994	0.5
西南-西安-新疆	510	0.5	47085	0.43
西南-西安-西北	84	0.08	9454	0.09
华北-西安-西北	92	0.09	6682	0.06

表 5 咸阳机场第一类经停航线航班和客运量份额按地区统计表

二、航线运营类型的选择

（一）从机场角度

机场对于不同类型的航线绝大部分是被动接受，其对航线直飞还是经停的选择权利微乎其微。机场即使想改变航空

公司航线运营模式，一般也只能通过地方政府与航空公司协调。

直飞航线特别是西安咸阳机场与年吞吐量 1000 万人次以上机场的直飞航线，能够充分凸显航空运输快捷的优势，有利于打造空中快线，吸引客源，提高机场吸引力。西安咸阳机场至二线机场特别是中小机场的直飞航线，由于客源不足、市场淡季等原因容易断线，大多是依靠地方政府的财政补贴和民航局航线补贴来维持。

经停航线对机场的优点在于航班起降架次较多，机场起降费收益增加（仅限于第一类经停航线），能为机场带来经停旅客和潜在的中转客源，弥补了非成熟航点在直飞模式下市场需求不足的问题，既完成对偏远航点的市场培育，又增加了吞吐量；在两个大型机场之间串飞中小机场，可以弥补大型机场直飞中小机场客源不足的劣势，提高客座率和增加通航点。不足的是经停航线的航班占用机场资源较多，过站旅客不能为机场带来任何航空性收益，非航空性收益也甚少，但还需要机场增加相应的保障；因经停航线航点多，航班延误的可能性也会增加，对机场服务保障工作存在潜在的压力。

	直达航线	第一类经停航线	第二类经停航线
每个航班占 用时刻资源	1 对	2 对	1 对
起降机型	中型机/大型机	中型机	中型机

起降代表机型	B737、A319、A320 和 A330、A300	B737、A319、A320	B737、A319、A320
收费架次	1 架次	2 架次	1 架次
平均承载旅客(人)	127	81	108
平均旅客服务费和 安检费	6223	3969	5292
平均起降费	3000	3400	1700
合计收益	9223	7369	6992

表 6 咸阳机场不同运营模式航线收益对比表。

（二）从航空公司角度

航空公司选择直飞航线还是经停航线，一般是经过市场调研后确定的。通常情况下，影响航空公司航线经营模式的首要因素是市场收益，其次是本（集团）公司的航线网络规划、分子公司（基地）在全国的布局、多个航班之间的衔接、飞机利用率等。当然，地方政府因素和不同地区的区域发展战略（如西北地区的西安咸阳机场枢纽建设战略）也会对航空公司产生影响。在某些特定条件下，政治和社会责任对航空公司航线经营方式也会产生一定影响。

以东航西北分公司为例，东航西北分公司是西安咸阳机场最大的基地航空公司，其创造的旅客吞吐量、航班量、驻场运力等均居于咸阳机场各基地航空公司首位。东航西北分公司在西安经营的直飞航线，主要集中在快线和干线，覆盖全国旅客年吞吐量 1000 万以上的大机场及飞行时间 3 小时以上长航线。直飞机场主要为北京、上海、广州、成都、重

庆、杭州、昆明、深圳、温州、厦门、福州、桂林、海口、三亚、喀什等（目前西安至上述机场的航线大部分既是干线也是快线）。之所以在西安和这些城市间选择直飞，一是这些城市经济较为发达或有丰富的旅游资源，客源充足，收益能够有效保障；二是民航局航线经营许可规定的影响（任何机场与京沪穗4个机场之间的航线只能直飞，不允许串飞第三机场）。三是地方政府因素，如喀什政府考虑某经停航线占去座位导致西安至喀什剩余座位不足，与协调航空公司执行西安至喀什的直飞航线，公司亏损部分由政府补贴。某些地方政府为支持本地机场发展，甚至由政府出资承包航班采取定期包机方式运营直飞航线。

东航西北分公司的经停航线，主要集中在银川、西宁、兰州、榆林、乌鲁木齐5个过夜点和延安经西安到华东、中南、东北方向的航线。这些航线，去程西安为经停点，回程则是向西北区内机场和新疆地区机场“甩鞭子”。东航西北分公司之所以选择过夜机场运营经停航线，主要考虑运力调整和航班、机组衔接因素影响。

在运营过程中，直飞航线和经停航线优劣对公司来讲不具有较强可比性，因为航空公司执行每一条航线，都是为本公司航线网络布局战略服务的，也是公司综合平衡各方需求后作出的选择。

一般而言，大型机场之间的直飞航线客源充足，收益稳定，是航空公司希望运营的。大型机场和二线、支线机场之间的直飞航线客源不足，大部分靠国家和地方政府的财政补贴维持，公司运营的积极性不高，一旦市场进入淡季，此类航线停飞的可能性很大。

经停航线对公司来讲是调整运力、衔接航班和机组的一种有效方式，公司一般会选择本公司的过夜机场作为经停点；对于直飞客座率不高的航线，经停一个机场可以增加客座率，还可以实现长短段客源互补，航班收益水平较稳定，抗风险能力较强。但经停也会增加保障难度，如遇有航班延误，公司保障压力增加。经停航线由于旅客选择因素还会损失部分起点至终点的客源。

（三）从旅客的角度

大部分旅客出行首选“点对点”直飞航线，因为这样可以节省时间，免除经停劳顿之苦。部分旅客受收入水平和票价等的影响，在特定情况下，也会选择一些经停航线。

（四）从地方政府的角度

由于地方政府和本地机场基本利益的一致性，直飞航线和经停航线对机场的影响和对地方政府的影响是基本一致的。只是机场和地方政府对航线运营类型的反作用力不同。机场对航空公司航线运营类型只能被动接受，而地方政府则可以通过各种措施对航空公司施加影响。

从提高本地交通运输通达性的角度来讲，地方政府希望尽可能多开通一些本地航线（无论直飞航线还是经停航线），为方便本地旅客出行，带动地方经济社会发展，地方政府甚至不惜为航空公司提供巨额财政补贴来维持一些收益低微甚至亏损的航线。

四、思考和建议

（一）思考

从目前西安咸阳机场航线运营情况来看，直飞航线和经停航线经过市场筛选和培育，大部分处于稳定运营状态，这些航线的稳定运营为西安咸阳机场枢纽建设奠定了坚实的航线网络基础。对于现有航线运营方式的调整（直飞航线调整为经停航线，或经停航线调整为直飞航线），一方面应坚持航空运输市场调节的基础作用，综合考虑航空公司的航线布局并加以引导；另一方面也要统筹考虑西安咸阳机场枢纽建设、区内机场的发展以及地方经济社会发展需求，协调好各方利益。

另外，由于航线经营许可审批权限归属不同，西北管理局只能审批自己所辖的航线经营许可（如国航执的北京-西安直达航线，航线经营许可审批权限属于民航局；厦航执飞的厦门-万州-西安经停航线，经营许可审批权限属于华东管理局）。同时地方政府因素（地方政府与航空公司之间的协议等）也会影响航空公司在航线运营模式上的选择。因此，

管理局应在职权范围内，最大限度地发挥航权和时刻审批杠杆作用，按照“以西安咸阳机场枢纽建设为龙头”的发展思路，协调好、引导好、整合好西北航空运输网络，推动西北航空运输市场发展。

（二）建议

1、从西安咸阳机场枢纽建设的角度，管理局继续积极引导航空公司多开通西安始发至其他机场特别是大中型机场的直达航线，确因直飞航线客源不足或因地方政府需求，航空公司申请运营经停航线的，管理局积极予以支持。

2、西安咸阳机场至年旅客吞吐量 1000 万人以上机场之间至少每天应有一班直达航班（条件允许应配以较好的起飞时刻）。辖区年旅客吞吐量 100 万人以上的机场，应引导和鼓励航空公司开通不经停西安咸阳机场直飞区外机场的航线，直接“飞出去”，把咸阳机场有限时刻资源用在“刀刃”上。

3、西安咸阳机场经停航线涉及西北地区区内支线机场时，应鼓励航空公司执飞经停航线，以支持区内支线机场发展，完善辖区干支结合的航线网络体系。

4、西安咸阳机场的经停航线涉及新开通航点时，原则上鼓励航空公司经停，以增强咸阳机场辐射能力，提高通达性。

5、鉴于西安咸阳机场至东北区内机场航线大部分为经停航线（西安始发至东北航线 5 条，直飞航线仅 1 条西安-大连），在西安至东北方向上引导航空公司适当增加一些直飞航线。鉴于咸阳机场至新疆、西南地区二线机场直飞和经停航线均较少，在西安至这两个地区二线机场的航线，无论直飞还是经停航线，管理局积极鼓励和支持。

（民航西北地区管理局）

宽体机在首都机场运行情况调研报告

为缓解大型繁忙机场日益突出的空域、时刻等资源紧张与旅客出行需求增长之间的矛盾，实现行业可持续发展，自 2012 年夏秋航季开始，民航局在每航季国内航线（不含港澳台航线，以下同）航班评审规则中明确要求各航空公司“调增三大城市（北上广）机场之间及其与千万级、省会机场间航线上宽体飞机执行的航班量”，并针对高峰时段的增量航班提出宽体机执行比例的量化要求。

据此，本文跟踪调研首都机场自 2012 年至 2014 年 6 月宽体机执行航班的情况，并调查了解航空公司在运力规划方面的考虑和建议，得出一些结论，供各方参考。

一、宽体机在首都机场运行总体情况

（一）机型分类情况

目前，首都机场共有 76 种客、货飞机运行，C 类和 E 类是主力机型，航班份额占 94.5%；F 类飞机为 A380，平均每天执行 5.5 个航班，占总量的 0.3%。（详见表 1-1，1-2）

表 1-1. 机型分类统计表

机型大类	宽体	窄体	总计
B	-	26	26
C	-	21	21
D	7	2	9
E	19	-	19
F	1	-	1
总计	27	49	76

单位：架

注：含客运、货运、公务及通用航空运输等所有机型

除去表 1-1 中的货运、公务及通用飞机，首都机场共有 34 种客机从事公共航空运输飞行，其中窄体机 16 种、宽体机 18 种。

表 1-2. 机型分类统计表（续）

客机	2012 年	2013 年	2014 上半年
宽体机型种类	19	21	18
窄体机型种类	22	19	16
总计	41	40	34

注：目前并无对宽体机和窄体机的官方定义，本文分类依据行业惯例即单通道飞机（客舱单排座椅不超过6个）为窄体机，双通道飞机（客舱单排座椅多于6个）为宽体机。

（二）宽体机执行航班架次及份额情况

从增量来看，宽体机执行航班量逐年增长，但涨幅略降。2013年宽体机执行客班14.7万班，同比增长10.16%，其中国内线增长17.35%；今年上半年执行客班6250班，同比增长8.92%，其中国内线增长9.81%。同期首都机场航班总量增长率分别为1.9%和3.25%，同期窄体机执行航班量则为负增长-1.36%和接近零增长1.14%。

从结构来看，宽体机执行航班的份额逐步提升，但升幅略降。2012、2013全年和2014年上半年宽体机执行航班份额分别为25%、27.1%和28%。其中2013年国内航线宽体机份额升幅较大，为2.3个百分点，今年上半年国际航线宽体机份额升幅较大，为2.6个百分点。（详见表2）

表 2. 宽体机运行架次及份额

架次/份额	航线性质	2012年	2013年	2014年上半年
宽体机架次	国际	58,140	60,496	31,167
	国内	63,734	74,795	38,849
	港澳台	11,837	12,000	6,250
	合计	133,711	147,291	76,266

宽体机份额	国际	61.2%	62.4%	65.0%
	国内	15.1%	17.4%	18.1%
	港澳台	64.3%	64.0%	64.1%
	合计	25.0%	27.1%	28.0%

注：航班类型包括客运正班、客运加班、客运补班和客运包机

可以看出，自民航局引导宽体机执行国内干线政策出台以来，首都机场宽体机执行航班量逐年增加，国内航线使用宽体机执行航班量增幅较大、份额提升较快，较好地利用有限资源实现扩容增效、提质增量的发展目标。

二、宽体机执行国内重点干线情况

民航局重点调控的干线主要包括：一是京沪穗机场之间的航线，俗称“大三角航线”（以下简称“一类干线”）；二是京沪穗与航距在 1000 公里以上的省会及年吞吐量超千万的机场之间的航线（以下简称“二类干线”）。对于上述两类航线，国内航线航班评审规则分别设定了宽体机执行班次或比例的量化标准。据此，我们对首都机场宽体机实际运行情况作了统计，情况如下：

（一）一类干线

局方标准：08：00-18：00 时段须安排宽体机执行。

实际情况：

首都机场运行的一类干线涉及 7 家航空公司，由宽体机执行的航班架次及所占份额总体呈上升趋势，偏离局方标准

的班次比例基本在可接受的范围内。2013年北京（首都）=上海（虹桥、浦东）航线有17%的航班在高峰时段未安排宽体机执行，今年上半年降至13%；北京（首都）=广州航线的情况则由有15%降至12%。（详见表3）

表 3. 一类干线宽体机执行情况

年度	首都机场=上海（虹桥+浦东）			首都机场=广州		
	总架次	其中：偏离规则航班		总架次	其中：偏离规则航班	
		架次	份额（%）		架次	份额（%）
2014年1-6月	14,871	1951	13.12%	8,258	1032	12.50%
2013年	32,771	5,682	17.34%	15793	2440	15.45%

（二）二类干线

局方标准：航空公司该类航线航班量达到每日3班往返时，应安排宽体机执行不少于每日1班往返。

实际情况：

二类干线虽总体达标率较低，但总体情况趋于好转。首都机场共8家航空公司执行此类航线，2013年航线日平均执行班次为5.43班，其中宽体机执行0.82班，今年上半年日均班次5.41班，宽体机执行0.88班。2013年共计50条航线（重复计算）中有12条航线达标，达标率24%；今年上半年共计49条航线（重复计算）中14条航线达标，达标率28.6%。

细分上述两类干线不难发现，基本达标的航线都是距离远、运量大的干线，包括北京至上海、广州、成都、三亚、乌鲁木齐、深圳航线。与此相反，偏离标准较大的航线主要分四类情况：一是航程近，如北京至大连、呼和浩特、沈阳、太原的航线，航程基本在1小时之内；二是受高铁冲击较大，如北京至郑州、济南（直飞航线因客流不足已全部改为串飞航线）、武汉、长沙航线；三是经济及民航发展欠发达地区，市场需求不旺，如北京至贵阳、南昌、银川、兰州航线；四是航空公司机队中无配备宽体机，如厦航的北京至厦门、福州航线，上航、春秋航和吉祥航的北京至上海航线。

三、航空公司引进及布局宽体机运行存在的问题

从今年上半年的航线客座率情况看，未达标准的航线共计22条（不重复计算），其中17条航线客座率的平均值超过75%，8条航线达到80%，哈尔滨、昆明和呼和浩特3条航线已高达85%至90%（详见表4），市场需求似乎提供了更换大座级飞机运营的条件，但航空公司为何对此“置若罔闻”，通过与公司规划部门的调研沟通，找到了一些原因。

表4. 2014年上半年相关二类干线客座率情况

航点	客座率（%）						
	1月	2月	3月	4月	5月	6月	平均值
哈尔滨	90	79	89	87	85	85	85.8
昆明	88	84	91	84	84	83	85.7

呼和浩特	87	87	84	83	85	84	85.0
西安	89	83	86	83	83	79	83.8
海口	81	84	88	81	81	76	81.8
深圳	86	78	84	82	81	79	81.7
兰州	82	80	85	83	76	77	80.5
乌鲁木齐	76	75	86	86	76	84	80.5
长沙	57	85	87	84	85	83	80.2
贵阳	89	72	81	75	83	79	79.8
武汉	81	76	81	79	81	75	78.8
南宁	82	74	84	79	76	76	78.5
南昌	77	76	82	82	74	77	78.0
银川	54	82	85	81	83	81	77.7
长春	62	78	84	80	80	79	77.2
厦门	88	71	81	75	73	71	76.5
福州	92	71	71	68	72	78	75.3

（一）国内航线宽体机市场“繁荣”的原因

我们在上文中看到的宽体机持续增长的数字，一方面是主管部门引导的结果，另一方面是“不得已为之”。据介绍，近两年来，几大航空公司前期引进的宽体机陆续到货，但其国际竞争力并未实质提升，国际航线增长速度不足以消化新增运力，财务上考虑到资产折旧，不得不暂时分配到国内航线上。另外，从去年开始，经济“新常态”下的航空市场需

求结构发生了比较大的变化，各公司也在不断调整经营策略，其中一个重要的举措就是在国内航线上以投入大座级飞机来抢占市场份额。

（二）宽体机执飞航线的困惑

从航空公司的角度来说，用宽体机飞国内航线，尤其是国内短程航线是不经济的，也是不可持续的，理由主要有三个：一是短航程会增加过站次数，飞行时间较短，飞机利用率降低，同时增加了过站时间，无法摊薄固定成本。二是飞机发动机的循环次数是有限的，与飞机起落次数密切相关。如果总是执飞 1-2 个小时航程的航段，发动机寿命会急速消耗，缩短大修周期，相应地增加了维修费用。据了解，一台发动机的大修费用达到 700 万美元以上。三是由于国内航线集中度和竞争度较大，由于各航空公司在同一条航线集中投入宽体机，部分国内航线上已经出现了票价和客座率“双降”的情况，效益明显下滑。

四、几点建议

（一）适当调整宽体机执行国内航班的引导政策

1. 建议在引导宽体机运营国内航线时，在航线选取上应做到“长距离、大运量”。将航线运输量和航段飞行时间（或航程距离）作为衡量指标，调整国内航线宽体机执行标准，可选取飞行时间在 3 或 3.5 小时以上、运量占比较大的航段（如排名前 10 位或前 20 位的航段）为调控对象，引导或要

求航空公司使用宽体机运营，而不再以大三角到省会城市的航线作为“一刀切”的调控对象。

2. 建议差异化确定高峰时段，引导机型升级。随着运输量不断增长，传统 0800-1800 的高峰时段已不符合首都机场的运行实际。以 2014 年夏秋季为例，首都机场从 0600 开始已进入出港高峰时段，0600-0700、0700-0800 时段的出港平均架次均大幅高于日均架次；同样地，1800-2400 又进入进港高峰时段。因此，应充分考虑不同机场间的差异来制定相关量化指标，继续引导航空公司在高峰时段安排宽体机执行航班。

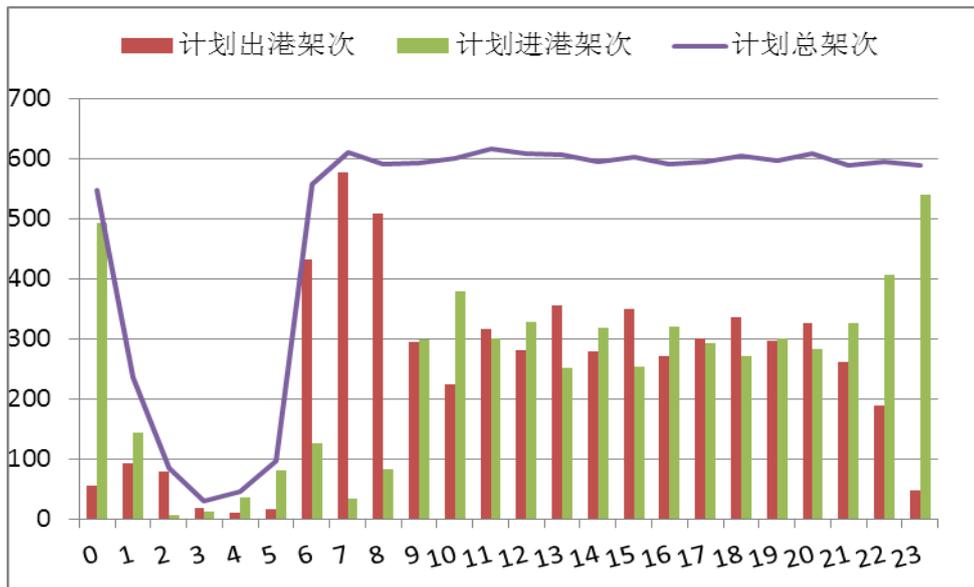


图 1. 首都机场 2014 年夏秋季某日各时段航班进出港情况

(二) 继续优化机队引进结构，适应差异化市场需求。

毋庸置疑，宽体机在国际远程航线以及国内长程干线运输方面具有无可比拟的运营优势。但实际情况是，一方面，宽体机数量偏小。截至 2012 年底，国内 29 家客运航空公司

仅有国航等 6 家公司拥有宽体飞机，宽体飞机数量仅占在册飞机总数的 10.3%。另一方面，我们又面对这样的现实，在经历了连续两年宽体机引进份额提升（2012 年 13.6%、2013 年 16.7%）后，今年上半年全民航净增宽体机所占份额已缩减到 8.5%，接近 2011 年 7%的水平。（详见表 5）

建议主管部门继续引导航空公司增加包括宽体飞机在内的、更加体现航线市场差异化的机型引进数量和比重。

表 5. 2011-2014 年上半年宽体机引进情况

年份	实际净增飞机架数		
	总架数	其中宽体机架数	宽体机所占份额
2011 年	-	-	7%
2012 年	177	24	13.6%
2013 年	204	34	16.7%
2014 年上半年	82	7	8.5%

（三）通过加强航班时刻监管，引导机型升级。

建议加强航权和时刻审批与监管的协调联动，可配合国家京津冀协同发展战略，优化首都机场航线网络结构。逐步收回不符合评审规则调控要求的航线航班时刻，在同等条件下优先分配给使用宽体机运营的航空公司，以此鼓励并引导航空公司增加运力供给，更好满足市场需求。同时，建议继续加大政策调控力度，不再批准新增窄体机执行长航程干线航班。

（四）通过调整机场收费标准，引导机型升级。

按照目前施行的航空性收费标准，起降费的收取依据是航空器最大起飞全重，按此标准，C类窄体机的收费仅为E类宽体机的1/3，这两类航空器对吞吐量的贡献度相差甚远，但对资源的占用却相去无多。因此，建议价格管理部门可逐步顺应市场化趋势，放开机场收费定价自主权，以便利用经济杠杆引导航空公司机型升级，有效提高单位资源的使用效率。

（五）通过优先保障航班正常，引导机型升级。

由于宽体机执飞航班搭载旅客量大，航程较远，建议空管运行部门和机场运控部门在大面积航班延误情况下，将“宽体机执行航班”列入CDM和ACDM空地协同的排序纬度，同等条件下优先放行。

此外，不应忽略的一点是，作为地面运行保障的组织者，各大机场在致力于打造大型国际枢纽、呼唤宽体机的同时，也要苦练“内功”，要准确识别资源短边，主动规划、调整并补充与运能增量相适应的人员、设施设备保障资源，提高资源利用率和动态匹配度，真正实现运行管理的精细化和品质化提升。

（民航局运输司国内航空处 商可佳）

美国电子货运实施有关情况借鉴

电子货运是当前国际航空运输中的热点问题，也是普遍认为可以提升航空货运效率、节约成本、促进经济贸易发展

的重要手段。目前，全球范围已有约 475 个机场实施了电子货运，涉及 67 家航空公司、3968 家货运代理。其中，美国的电子货运实施情况较好，电子运单量按照出口地和目的地计算，均排名在全球前两位。此外，美国政府在电子货运实施方面发挥了重要积极的作用。因此，借鉴美国实施电子货运的经验，对于推进我国电子货运实施、促进国际航空货运发展具有重要借鉴意义。

一、美国的电子货运借助 ACE 建设得以有效推行

2014 年 2 月，美国总统奥巴马签署了关于进出口流程的总统令，要求在 2016 年 12 月底之前建成自动商务环境

(Automatic Commercial Environment, 简称 ACE)。届时，各企业与代理人等进出口申报将通过 ACE 这一“单一窗口”提交，不再向各个政府部门重复申报；各政府部门均与 ACE 对接，通过 ACE 获取相关申请并予以处理。

在 ACE 环境下，大多数的文件信息将取消纸件，统一使用电子信息在 ACE 系统中申请与处理。美国 47 个政府部门共计将减少近 200 份纸质进出口表格。因此，ACE 的实施客观上推进了美国电子货运的发展。

二、美国政府推行 ACE 的意义

美国政府积极推行 ACE 的实施，主要是因为可以带来以下几个方面的益处：

- ACE 使相关数据可用性更强、信息获取更加便捷

- 监管部门更易于识别危险物品和禁运物品
- 可为行业和政府减少大量纸张、节约成本
- 政府部门效率得到提升，几乎可以实时决策
- 行业更容易遵守相关规章要求

三、ACE 实施的重要时间节点

为确保 ACE 的顺利启用，美国政府对 ACE 的实施制定了明确时间表，并要求必须在截止日期之前完成各阶段的工作。与空运相关的时间节点主要包括以下三点：

1) 2015 年 5 月 1 日：

所有的电子舱单必须使用 ACE 系统

2) 2015 年 11 月 1 日：

所有货物电子放行及相关进口单据使用 ACE 系统

3) 2016 年 10 月 1 日：

现有货运流程中的电子信息全部使用 ACE 系统

四、ACE 的实施进展

在政府推进方面，由于 ACE 系统是美国各政府部门共同使用的系统，因此，各政府部门已根据各自情况开展了与 ACE 系统的对接。其中，信息交互已有 2 家完成，4 家正在开发；文件影像交换系统 (DIS) 建设已有 9 家完成，2 家正在开发；网页交互服务 (IWS) 建设已有 9 家完成、10 家正在开发。

在企业使用方面，美国海关鼓励相关单位尽早接入和使用 ACE 系统，同时也允许在最终启用日之前，自主选择 ACE

或现有纸制文件渠道。目前，平均有 39%的入境申报已使用 ACE，最高时（2014 年 7 月）曾达到 44%；约有 17%的单位，使用 ACE 入境申报的比例已超过 50%；约有 60%的软件服务商通过了 ACE 认证。

在电子运单实施方面，2014 年 10 月 18 日已完成出口空运舱单的 ACE 应用。计划于 2015 年 1 月 3 日实施进口空运舱单的 ACE 应用，确保 5 月 1 日前所有的电子舱单使用 ACE 系统。

五、 ACE 的推进方式

除了以总统令的方式强制推行 ACE、使相关工作具备强制力之外，美国海关为了顺利实现既定目标，还从两个渠道开展工作。一是对于大的进出口单位，由美国海关直接沟通、确定相关方案，确保 ACE 的对接；二是对于中小企业，由 ACE 工作组与目标单位进行沟通，研究对接方案。

六、 电子货运推进中，美国政府与行业之间的合作

在电子货运和 ACE 实施方面，美国政府与行业之间保持了密切的合作，双方焦点定位于共同解决问题。行业向政府提供相关的信息和结果，双方密切加强合作以减少政府的最终决策可能发生的问题。

此外，美国政府向行业提供了较长的测试期，鼓励相关企业尽早介入测试、确保对接顺畅。一般而言，未按照政府要求进行申报将要予以处罚，但是为了鼓励 ACE 的实施，在

测试期内，企业未能正确执行可免于处罚，从而为企业提供学习的机会、鼓励企业更好的参与政策的实施。

七、我国电子货运发展的思考

目前，我国的电子货运还在起步阶段，仅有个别航空公司在少数机场的部分航线开展试点。加快我国电子货运的发展，通过电子货运的实施提升我国航空货运竞争力势在必行。从美国 ACE 建设及电子货运的实施经验来看，进一步加快电子货运研究、广泛学习和借鉴，加强与海关合作、推进单一窗口及电子放行实施，发挥行业组织及企业积极作用，推进航空货运物流平台建设，将是未来我们需要重点关注的內容。

（民航局运输司国际航空运输处 付政伟）

论旅客黑名单的法律适用

一、引言

最近一段时间，“旅客黑名单”成为社会关注的焦点。虽然社交媒体和业内人士大多支持将在飞机上闹事影响航空安全和运行秩序的旅客列入黑名单，但仍有一些学者指出，合同法第 289 条规定，“从事公共运输的承运人不得拒绝旅客、托运人通常、合理的运输要求。”此条的规定是赋予公共运输承运人强制缔约义务，不得随意拒载旅客。那么，作为航空公司设立旅客黑名单的行为是否违法呢？本文将

从强制缔约的角度分析航空承运人的义务和责任，并对旅客黑名单的法律性质进行剖析。

二、强制缔约在航空运输中的适用

所谓“旅客黑名单”，其实只是一种形象的说法，它的含义是航空承运人拒绝为某些顾客提供服务。它所指向的法律焦点是强制缔约。强制缔约有广义和狭义之分。狭义的强制缔约是指，合同一方当事人负有应对方的请求与其订立合同的义务。也就是说，只要要约人提出要约，受要约人在正常的情况下，不得拒绝对要约人做出承诺，必须与提出要约请求的要约人缔结契约。广义的强制缔约不仅包括受要约人对要约人有承诺义务的情形，也包括特定的主体有向他人发出要约义务的情形。旅客黑名单属于狭义强制缔约的概念。

（一）强制缔约的适用范围

现代国家除了行使经济与政治职能外，还强化其社会职能的行使，通过发展社会公用事业，满足国民的生产垄断现象，并逐步取代了自由竞争。在这种大背景下，为了保障公众的民生需求，维护社会稳定，国家有必要对垄断加以规制，于是公用事业的强制缔约应运而生。反映在法律层面，各国都相继立法及司法上对公用事业的强制缔约予以规制和采纳。一般认为，负有强制缔约义务的一方一般为公用事业单位，如电话、电报、供水、供电、公共运输、卫生以及其他公共服务设施。其具有以下特征：1、强制缔约仍采用要约

和承诺的程序，只是接受要约的一方当事人负有必须承诺的义务。2、在强制缔约中，合同的内容，有国家或行业标准的依该标准来确定。没有标准的按合理的标准确定。3、在强制缔约时，负有强制缔约义务的人对要约沉默，通常理解为漠视承诺。

（二）公共航空运输中的强制缔约

在我国，公共运输行业的运营者多为国有企业，其居于自然垄断地位，关系民生，为该类企业设置强制缔约义务实属必然。例如，我国《合同法》第 289 条规定：“从事公共运输的承运人不得拒绝旅客、托运人通常、合理的要求。”

《城市公共汽电车客运管理办法》第 35 条第 6 项规定，客运车辆无正当理由拒载乘客、中途逐客的，由城市公共交通客运管理部门责令改正，并处以 1000 元以上 5000 元以下罚款。《汽车旅客运输规则》第 50 条也规定，空驶出租车受乘客招拦后，一般不得拒绝租用停止。在我国民用航空的法律法规中，虽然没有类似的明确规定，但合同法的条款可以适用于民用航空领域。

就合同法第 289 条的结构而言，法条第一部分规定了义务主体，即“从事公共运输的承运人”，简称公共运输承运人或公共承运人；第二部分规定了义务主体所应履行的义务，即“不得拒绝旅客、托运人通常、合理的要求”。航

空承运人是否适用此条款，必须满足一个条件，即航空承运人必须是从事公共运输的承运人。

一般而言，承运人有私人承运人和公共承运人之分。私人承运人虽然也从事职业运输，但只为个别货主服务或是偶尔涉足运输，并不向公众承揽业务。公共承运人与私人承运人有明显的不同，公共承运人就是以获取报酬为目的而向公众开放，随时准备接受旅客和货物的承运人。我国的航空公司大多数是公共运输承运人，属于合同法第 289 条的适格主体。因此，在航空运输中，航空承运人负有强制缔约义务，即不得拒绝旅客通常合理的要求。

三、强制缔约义务的界限

既然航空公司负有强制缔约义务，那么是不是在任何情况下，任何旅客提出要约，航空公司都必须承诺，并与之签订运输合同呢？答案当然是否定的。合同法第 289 条的规定，“从事公共运输的承运人不得拒绝旅客、托运人通常、合理的运输要求。”请注意法条中“通常、合理”这个字眼。在现代汉语词典中，“通常”即平常、一般；“合理”即合乎一般情理。“通常、合理”在法律条文及司法解释中并没有明确其范围，但有一点已经明确，那就是并非旅客和托运人一切运输要求承运人都不得拒绝，承运人的强制缔约义务也是有界限的，因此我们可以通过法律精神和法律原则来对其进行解释。

强制缔约的出现在于实现契约正义，其本质是维护弱势群体的合法权益。但是弱势与强势都是相对的，弱势一方也不能为所欲为，不能侵犯其他人的合法权益，更不能危害社会公共利益。因此强制缔约也是有界限的。强制缔约在维护社会正义、实现公正的同时，应该被使用在一定的范围内，即在保障社会公共利益的前提下，对合同自由予以一定程度的限制。笔者认为，航空承运人免除强制缔约义务的情形主要有以下几种：

第一、强制缔约不能以牺牲社会公众的基本利益为代价。一项好的制度需要被人们认可，并得到普遍的遵从。如果强制缔约过多强调作为社会个体的公众接受约束，则违背了其限制合同自由的真实目的。社会本位、国家本位在法律上的表现应为对个体获得利益满足的程序性限制，而不是对个体实质利益的限制。也就是说，社会公共利益最大化是个人利益最大化的最终目的，强制缔约的根本目的是告诉人们、规范人们、引导人们以合理的方式实现利益，进而最终实现社会利益最大化。所以，强制缔约不应是剥夺、侵害利益，而应是通过科学、合理、有效的途径去寻找、实现利益。

第二、强制缔约不能以侵犯其他人的合法权益为代价。法律赋予具有垄断地位的经营者强制缔约义务，目的是保护弱势群体的合法权益。但弱势群体之中，每一个个体也存在权利的行使和制约，任何一个弱势的个体在法律上的地位应

该是平等的，不能以侵犯其他弱势个体的利益为代价来实现自己的权利。另外，弱势个体的某些行为还有可能损害强势群体的合法利益，若对弱势群体的行为不加区分而施以绝对的保护，无异于对强势群体权利的绝对抛弃，这是与社会正义相违背的。

四、旅客黑名单的法律适用

从事公共运输的航空承运人负有有限度的强制缔约义务，那么旅客黑名单是否属于强制缔约义务的例外呢？笔者认为，答案要从黑名单的性质来分析。

航空公司设立的旅客黑名单，主要针对的是那些曾有过不良记录的旅客，包括有过占机、冲击登机口、强占停机坪、殴打工作人员等扰乱航空秩序、影响航空安全行为的旅客。笔者认为，航空公司制定这样的黑名单是维护公共利益和自身权益的合法手段，属于法律规定的强制缔约义务的例外。原因有以下几点：

（一）出于安全的考虑

航空运输是高风险行业，航空安全是航空运输中最重要权重考量，也是航空运输服务中最重要的组成部分，任何一个小的安全隐患都有可能造成对旅客生命和财产的损失，因此世界所有国家都规定，当遇有可能对安全造成威胁的情形时，航空承运人是可以拒绝运输的。如国际民航组织《防止对民用航空非法干扰行为的保安手册》的相关规定，“必

须授权经营人拒绝运输被认为对航空器存在潜在威胁的人，登上或进入航空器前拒绝接受筛查的任何人必须被拒绝登机”。美国法典第四十九集 44902 (b) 规定“根据规章，航空承运人、州内航空承运人或外国航空承运人可以拒绝运输其认定或怀疑对安全构成不利影响的乘客和财物。”我国《民用航空法》第一百零二条也规定，“公共航空运输企业不得运输拒绝接受安全检查的旅客，不得违反国家规定运输未经安全检查的行李。”可见安全因素是承运人拒绝运输的法定条件之一，出于安全的考虑是可以拒绝旅客的。

同时，我国众多法律法规都将占机、非法拦截航空器等行为视为非法而加以规制。1996年施行的《民用航空法》第一百九十八条规定，聚众扰乱民用机场秩序的，依照刑法规定追究刑事责任。第二百条规定，违反本法规定，尚不够刑事处罚，应当给予治安管理处罚的，依照治安管理处罚法的规定处罚。现行刑法第二百九十一条规定，聚众扰乱民用航空站，情节严重的，对首要分子，处五年以下有期徒刑、拘役或者管制。而2005年颁布的《治安管理处罚法》在第二十三条中规定，扰乱机场等公共场所秩序的；扰乱航空器等公共交通工具上的秩序的；非法拦截或者强登、扒乘航空器等交通工具，影响交通工具正常行驶的；处警告或者二百元以下罚款；情节较重的，处五日以上十日以下拘留，可以并处五百元以下罚款，对首要分子处十日以上十五日以下拘

留，可以并处一千元以下罚款。可见，旅客扰乱航空运行秩序等行为违反了公共交通安全，是违法甚至是犯罪行为。因此航空公司将有可能影响安全的旅客列入黑名单，拒绝为其提供运输是法律所赋予其的权利，并不违反航空承运人的强制缔约义务。

（二）维护其他旅客的合法权益

从事公共运输的航空承运人，要为社会公众提供运输服务，因此承运人必须确保社会公众的合法权益不受侵害，而不仅仅是保护少数人或个别人的利益。如果个别人的某些行为侵害了其他人或公众的社会利益，航空承运人出于大多数人的利益可以拒绝为其提供服务。原因在于每个社会个体都是权利主体，也是义务主体，个人在追求自己利益最大化时，不能采取非法手段，不能侵犯其他人的合法权益，否则就是权利滥用，是对公共利益的戕害。

诚然，在航班延误或服务不到位时，旅客的权益受到了侵害，如果这种侵害是因为航空公司的责任导致的，乘客有权得到赔偿。但这种“合理诉求”必须通过合法的渠道或手段提出和解决。同时旅客行使这种权利，也不能危害社会公共利益和他人的合法权益。旅客扰乱正常航空运输秩序的行为，直接导致了旅客所乘航班及此后众多航班的运行，甚至影响航空安全，侵害了其他广大旅客的合法权益。因此，为

保护其他旅客的合法权益和社会公共利益，航空承运人可以拒绝为其提供服务。

（三）维护自身的合法权益

一般认为，社会资源占有的份额相对较少的个人或组织可以称之为弱者。但是，万事无永恒不变之常态，弱者的概念应当是相对的。在市场主体关系中，经营者和消费者双方强弱地位亦非固定。当消费者手持知情、选择、索赔权等放之四海而皆准的尚方宝剑恣意起诉经营者时，当消费者头顶“顾客上帝”的至理名言而有意刁难经营者时，还能说消费者是弱者吗？航空公司作为承运人与旅客签订航空运输合同，是与旅客平等的民事主体，尽管法律规定了承运人的强制缔约义务，但航空公司和旅客作为合同平等双方的地位是没有变化的，旅客不可以超越界线而损害航空公司的利益。更何况，在民航经济性管制逐步放开的大背景下，航空公司已经很难成为垄断者了。事实上，经营者的生存和发展是同消费者的消费行为密切相关的，航空公司之间的竞争几乎可以用惨烈来形容，特别是在一些多家航空公司飞行的航线上，机票打折后的价格甚至低于火车票。从这个角度讲，航空公司早已不是传统意义上的强者。为了争夺客源，航空公司已经拼得头破血流，没有哪家肯轻易将旅客拒之门外。而那些占机、堵塞登机口、殴打工作人员的旅客不仅导致了所乘航班的延误，也使航空公司后续一连串航班无法正常执

行，航空公司承运这些旅客不仅赚不到一分钱，甚至还要损失数十万元以上。因此航空公司设置黑名单实属无奈之举，其拒绝为侵犯自己合法权益的旅客提供服务是保护自身合法权益的必要手段。

五、相关建议

黑名单并不是只在民航界有，其他行业如银行、电力等也有自己的黑名单，比如银行会对个人信用设置“逾期还款记录”，作出“良好”或“不良”的评判，银行会将有过贷款不良记录的消费者列入黑名单，使其无法再从银行中贷款。可见黑名单只是一种经营者保护自己的手段，无可厚非。但应当注意的是，黑名单的设置不可以随意而为，其设置的条件要考虑以下几种因素：

（一）航空承运人不能公布黑名单中旅客的私人信息

将旅客列入黑名单是航空公司的合法手段，但由于该名单涉及旅客的姓名、单位、联系方式等属于个人隐私的信息，因此航空公司只能在其内部设立旅客黑名单，并置于定座系统中，使销售人员无法为其定座即可，不能对外公布，否则即是对旅客隐私权的侵犯。

（二）旅客黑名单不能任意设置条件

有人认为，航空公司可以根据自己的喜好来设置黑名单，从而使航空公司有更大的选择权，这种看法是错误的。旅客黑名单的设置条件应该遵循合法、遵守安全、维护社会

公共利益等原则设立，不能任意扩大旅客黑名单的范围。同时设置的条件要界定清晰，不能出现含义模糊的情况。比如国外有的航空公司将“不受欢迎”的旅客列入拒载之列，笔者认为此种表达方式不妥。一方面“不受欢迎”一词含义广泛且不易确定范围，另一方面“不受欢迎”也不是法定理由，有滥用权利的嫌疑。因此航空公司在设置黑名单时应设置合法、合理的条件，例如强占航空器、冲击停机坪、殴打工作人员等行为可以列入黑名单。

（三）旅客黑名单的设置条件应当对外公布

黑名单涉及的具体旅客的信息是不能公布的，但其设置的条件应写入运输总条件中，并以适当方式对外公布。因为设置旅客黑名单的目的不是为了拒绝旅客，而是使旅客不做黑名单禁止的事项，因此只有让广大旅客了解什么是可以做的，什么是禁止做的，才能最大限度减少旅客违法现象。同时当某位旅客被列入黑名单时，航空公司也要将这一事实告知该旅客，这是基于保护旅客知情权的考虑。

六、结语

随着我国国民出境旅游的增加，国内旅客占机、罢乘等不良现象已经带到了国外，严重地损害了我国国民的形象。因此航空公司设置“旅客黑名单”这一举措是无奈之举，未违反合同法相关规定，在一定程度上维护了民航运行的规范秩序，应该得到行业的认可和社会公众的接受。

(民航局运输司综合业务处 王旭)