

## 2. 空运

2024年，航空客运业持续稳步复苏。自中国政府于上一年正式结束“动态清零”政策以来，尽管复苏是分阶段进行的，但一直呈现稳步回升的态势。中国政府进一步扩大免签政策适用国家范围，推动了航空客运的发展。中国国内航线和国际航线的旅客运输总量已全面超过疫情前水平，创下历史新高。然而，由于新冠疫情期间强化的各类机场运营管制措施仍未完全解除，不同地区和机场依据各自的自由裁量权制定了不同的运营规则，在此背景下，航班准点率、旅客服务质量以及防疫相关成本增加等方面，仍持续受到较大影响。

在航空货运领域，由于以国际航线为主的运输需求强劲，货运量持续显著增长，规模已达历史最高水平。然而，由于部分机场运营仍受管制，导致难以迅速增设符合市场需求的货运航班，这一情况仍未得到根本改善。

“动态清零”政策结束后，航空客运和航空货运均呈现出稳步复苏的态势，但各种管制措施至今仍未完全解除，强烈希望未来通过人员往来的全面恢复，推动中日双方经济实现复苏。

航空运输业在中日两国牢固的友好关系和经济发展中发挥着极其重要的作用，为了早日为其社会使命做出贡献，强烈希望两国有关部门在2025年携手合作，尽快采取应对措施。

### 2024年概况及2025年预测

#### 航空客运

2024年，中国民航全行业完成旅客运输量73,017万人次，比上年增长17.9%。国内航线完成旅客运输量66,459万人次，比上年增长12.6%；国际航线完成旅客运输量655万人次，同比增长125.3%，约为上一年的2.3倍。在国际航线方面，由于大幅放宽签证政策以及各航空公司恢复航班运营，航空旅客需求自上一年起持续大幅增长。国内航线与国际航线的旅客运输总量已超过2019年水平，较2019年增长10.7%（资料来源：中国民用航空局。除非另有说明，以下数据来源相同）。

此外，受日本国内航线恢复运营，以及机票价格跳水等因素的影响，日本接待中国大陆游客恢复至698万人次，同比增长187.9%，约为上一年的2.9倍，但仍比2019年下降27.2%，虽然呈现复苏的趋势，但与其他国家相比，尚未恢复到疫情前水平（资料来源：日本国家旅游局（JNTO））。

关于2025年航空旅客的发展趋势，随着针对日本旅客的免签政策解禁，以及从今年春季左右开始中国旅客签证申请手续的放宽，再加上国内经济的复苏以及更多航班的恢复，预计不仅探亲访友的人数会增加，商务出行和休闲旅游等方面的双边人员交流也将进一步增加，航空旅客需求有望逐步恢复。

#### 航空货运

2024年，中国民航全行业完成货邮运输量898.3万吨，比上年增长22%，较2019年增长了19.2%。国内航线完成货邮运输量537.5万吨，比上年增长18%，其中港澳台航线完成16.4万吨，比上年增长7%；国际航线完成货邮运输量360.8万吨，比上年增长29%。

在2024年的国际货物运输中，受中国经济形势和中美关系的影响，汽车、家电产品、电子元器件等商品的货物移动全年处于低迷状态。另一方面，中国发往欧美地区的跨境电商货物出货情况良好，拉动了国际货运需求，2024年，中国出发或抵达中国的国际货运量大幅超过2023年。旺盛的电子商务需求支撑了航空货运单价水平，全年维持在略高于2023年的价格水平。关于2025年航空货运的趋势，鉴于美国总统特朗普严格实施“最低免税申报金额（de minimis 又称小额豁免）”以及对对中国产品实施的追加关税政策等情况，可能会出现中国出口货物量减少、生产基地加速向东南亚转移等不利因素，但普遍认为电子商务需求将保持稳步增长，预计会继续拉动国际航空货运的需求。

### 未来展望和挑战

自新冠疫情在全球范围结束后，全球各航空公司普遍实现了稳步复苏，2024年，中国航空业也呈现出循序渐进的稳步回暖态势。

2025年，中国航空运输业预计仍将保持强劲增长态势，但要进一步提升航班便利性、扩大运输能力，仍需迅速应对各项持续存在的限制和管制措施。

本次建议聚焦于关键且亟待解决的问题，是基于对中国政府高效改革能力的期待而提出的。

为了落实建议事项的改善工作，通过官民协作，共同克服困难，尽快恢复中日人员和物资的往来，推动两国友好关系的发展和经济复苏，我方将全力以赴贡献力量。

#### <建议>

##### ① 加快定期航班和不定期航班飞行计划审批速度

目前，定期航班和不定期航班的申请往往在临近起飞前才获得批准、审批流程不顺畅、或因手续问题需要重新提交。相较于其他国家，航空公司在航班销售和市场推广方面缺乏足够的时间，从而影响中日之间人员往来的恢复以及客运航班的正常复航，进而波及对华投资和经济活动等。希望加快审批流程，尽早通知各类申请的最终审批结果，以便航空公司能够快速制定运营和销售计划。希望推进航班时刻（SLOT）申报程序与国际标准接轨。

##### ② 缩短境外航空公司运输业务相关审批时间

自民航飞行标准监督管理系统（FSOP）启用以来，申请CCAR-129（CHINA OPESPEC）及相关

审批流程已可通过网络办理，并且自2017年起，审批流程已进行了调整和简化，相较以往更加高效。然而，目前审批时间仍规定需20个工作日。为提振全球对中国航空行政管理的信心，提升中国航空行政管理的国际竞争力，希望政府按照国际航空运输协会（IATA）和国际民用航空组织（ICAO）发达成员国的标准，简化申请审批流程，缩短审批时间。

### ③ 提高IATA航班时刻会议的响应速度，优化国际航班时刻管理

自2024年航班时刻制度改革以来，国际航班的时刻调整优先级虽比国内航班有所提升，但相较于全球标准仍处于较低水平，且透明度不足。在IATA航班时刻会议上，各国航空公司对时刻调整的个别需求往往无法获得及时、明确的答复，导致会议制度流于形式，难以发挥预期作用。同时，IATA会议前后，航空公司在进行航班时刻调整时，相关咨询流程繁琐，缺乏高效的电子邮件沟通机制，增加了协调时间。希望政府进一步优化航班时刻管理体系。

### ④ 在高密度机场航班时刻分配及运行中准确执行IATA规则，并提升透明度

目前，中国主要机场普遍处于高密度运行状态，在SLOT分配方面，希望政府能够继续准确执行IATA规则，包括：及时通知航空公司上一年度的时刻使用情况；优化时刻交换机制；设定明确的审批答复期限等。同时，希望政府清晰披露主要机场的时刻配额限制以及各时段的繁忙程度，明确并公开机场的本地规则（Local Rules）及其执行情况，提升航班时刻管理的透明度。自2024年1月起启用的航班时刻管理系统（Slot Management System）具有较强的独特性，但在操作性和易用性方面仍存在改进空间。希望尽快引入IATA标准（SSIM第6章）。

### ⑤ 提升外国航空公司在华信息获取的公平性

在中国，民航局发布的各类通告及机场相关新规，通常仅以中文通知中国航空公司。希望外国航空公司与中国航空公司享有相同的信息获取渠道，提高各类通告及机场相关信息的英文发布频率，严格遵守IATA和ICAO制定的信息披露时限要求，构建公平的信息发布体系，确保外国航空公司能够在适当的时间点获得政策更新信息。

### ⑥ 改善因飞机起降管制造成的延误

为确保未来中国航线的稳定运营，希望优化空域管理和航班管制措施，以最大限度减少流量控制（Flow Control）对航班准点率的影响。具体建议如下：优化空域利用，设定新航路，减少航班延误的发生概率；提升空中交通管理（ATM）和机场协同决策（A-CDM）的精度，确保出现延误时能够迅速采取有效措施。例如，目前，当遇到恶劣天气时，空管通常会向同一方向的航班实

施统一的起飞限制，建议基于A-CDM的原则，明确延误原因，并允许符合安全标准的航班优先获得起飞许可，或灵活受理标准航路以外的替代航路申请，建立更加灵活的航班调控机制，并反映各航空公司的运营方针，以减少航班延误数量，缓解机场和空域的拥堵。

### ⑦ 加快机场控制区域通行证的办理速度

在部分机场，机场控制区域通行证从申请到发放的时间较长。希望在民航局的指导下，制定全国统一的发证流程，并缩短和规范办理周期，以确保新进员工、调入人员或临时派驻人员能在抵达新岗位后立即投入工作，避免因手续延误影响航班运营的稳定性。此外，目前部分机场的临时机场限制区域通行证有效期长达一年，这在一定程度上影响了机场地面勤务的管理。强烈希望加快正式通行证的发放速度。

### ⑧ 外国航空公司在中国机场配置的航空器维修工具的保税处理

目前，外国航空公司配置在中国各机场的航空器维修工具需缴纳全部关税，并作为国内货物进行保管。然而，这些工具仅限于在机场区域内使用，并专用于外国航空器的零部件装配，其中部分维修工具价格昂贵。希望参考国际通行做法，对外国航空公司配置的维修工具实施保税管理。

### ⑨ 加快航空器地面故障维修的紧急通关流程

目前，对于因航空器故障需紧急从所属国家运送的零部件和工具，在通关时通常需要耗费数日，导致原本可在短时间内完成的维修工作被大幅延误。希望借鉴其他国家的做法，对因航空器故障紧急运送的维修零部件实施快速紧急通关程序，确保在短时间内完成清关手续。此外，希望中国各机场执行统一的通关标准。

### ⑩ 取消对定制货运包机的限制

目前，货运包机的销售仅允许由单一承运方进行，这一规定限制了货运包机的运营机会。为了增加中国各地货运包机的设立机会，进一步促进中国进出口物流的发展，希望政府允许同一航班由多家公司共同销售。

### ⑪ 修订对外国公共航空运输承运人运行评估管理程序

中国民用航空局（CAAC）对外国公共航空运输承运人实施运行评估管理程序，以加强航空安全相关的输入性风险管理。然而，2024年该程序的修订进一步收紧减分标准，其中部分规定可能对安全运营产生不利影响。例如，低速下拒绝起飞（Reject Takeoff）本质上是一种符合安全规范的操作，不应被纳入减分项，否则可能对机组人员的心理造成影响，使其在关键时刻无法做出正确决策。CAAC已在一定程度上表达了对外国航空公司诉求的理解，并表示将对减分标准进行综合评估。在此背景下，希望对运行评

估管理程序进行合理修订, 确保其真正有助于航空安全运营。

#### ⑫ 调整机场收费标准

中国自2008年引进的机场收费体系, 应在参考国际标准的基础上进行修订, 但是目前仍未着手实施。建议优化如下收费项目:

- 旅客服务费 (Passenger Service Charge, PSC): 目前由航空公司支付, 建议调整为由旅客直接支付;
- 航站楼导航服务费 (Terminal Navigation Charge, TNC): 目前起飞和降落分别收费, 建议调整为起飞和降落合计为一个起降架次收费;
- 着陆费中的附加费用: 目前附加费用最高可达着陆费的10%, 建议废除该附加费用。