

民航局文件

民航发〔2021〕61号

民航局关于印发创新“干支通,全网联” 服务模式实施意见的通知

民航各地区管理局,各运输(通用)航空公司、运输(通用)机场公司、服务保障公司,局属各单位,局机关各部门,各协会:

为贯彻落实《“十四五”民用航空发展规划》,推进国内骨干网、基础网联接,加快构建干支通航线互联、机场互通的高质量国内航线网络,普及通程航班服务,满足新时期航空旅客大众化、便利化出行需求,制定《民航局创新“干支通,全网联”服务模式实施意见》,现印发给你们,请认真贯彻落实。



民航局创新“干支通，全网联” 服务模式实施意见

为贯彻落实《“十四五”民用航空发展规划》，推进国内骨干网、基础网联接，构建干支通航线互联、机场互通的高质量国内航空运输网络，普及通程航班服务，满足新时期航空旅客大众化、便利化航空出行需求，提出以下意见。

一、现实基础

“十三五”期间，国内航线网络不断拓展，呈现良好发展态势。

（一）干线网络持续强化。2019年，干线机场数量达到74¹个（2020年因受疫情影响降至54个），其中千万级以上机场数量39个（2020年降至27个），比2015年增加13个。国内快线²91.1万班（2020年降至62.7万班），比2015年增长3.9%。干线航班量252.4万班（2020年降至202.0万班），比2015年增加15.8%。

（二）支线网络不断拓展。2020年，支线机场数量达187个，比2015年增加29个。开通国内航线2430条，比2015年增长72.8%。支线航班量77.1万班，比2015年增长31.5%。

（三）短途运输发展提速。2020年，A类通用机场数量达83个，比2015年增加22个。通航短途运输飞行1.46万小时，

¹ 以全年旅客吞吐量超过200万人次的机场作为干线机场（即枢纽机场），其余为支线机场（即非枢纽机场）。下同。

² 日均24班以上的航线称为快线（一个往返计2班，下同）。

运输旅客 5.65 万人次。开通短途运输航线 75 条，覆盖 20 个省份 89 个运输和通用机场。

（四）中转航班服务提升。近年来，为改善中转旅客体验，航空公司和机场积极实践，不断推出中转航班创新服务举措。在市场主体有益实践的基础上，民航局发布《民航旅客中转便利化实施指南》，有效推动了中转航班服务的标准化、规范化。

与此同时，国内航线网络建设、机场互通互联以及中转航班服务仍存在痛点和堵点。

（一）干支通结构比例失衡。2019 年，干干、干支、支支、通航短途运输的航线条数分别占航线总量的 43.4%、51.4%、3.8%、1.4%。我国支线飞机占市场机队总规模的 5%~7%，远低于欧美国家的 35%，且支线航空公司较少，规模较小，总数不到 10 家。航线网络及机队规模未能有效满足二、三线城市及偏远地区出行需求。

（二）机场联通率使用率不高。2019 年，干支、支支机场间联通率仅为 14.6%、0.5%，远低于干线机场间 54.4%的联通率。83 个 A 类通用机场中，仅有 19 个开辟了短途运输航线。

（三）中转服务仍需优化。跨航司中转及运（输）通（航）中转服务标准和要求的规范性、一致性、融通性不足，在客票销售、安检登机、航延服务、时刻配置、运行保障、机场服务等方面未实现有效协同，中转旅客出行体验不佳。

二、目标要求

通过完善法规标准、开展试点示范、建设服务平台、优化资源配置、提升保障能力，将通航短途运输全面融入运输网络，实现运输机场与通用机场的普遍通达。全面推广实施中转便利化与通程航班服务，有效满足中小城市及偏远地区航空出行需求，持续提升旅客对航空运输的满意度和获得感。到“十四五”末，基本建成广泛通达、中转顺畅的国内“干支通，全网联”高质量航空运输服务体系，为建设国家综合立体交通网，实现多领域民航强国战略目标提供有力支撑。

三、重点任务

（一）完善法规标准。修订《通用航空短途运输管理暂行办法》，出台《短途运输旅客服务规范》，调整细化管理措施，实施区别于公共航空运输的规范化、标准化服务（运输司）。研究通用机场保障短途运输的统计指标。通航短途运输航线价格政策按照《民用航空国内运输市场价格行为规则》的有关规定执行（计划司、运输司）。出台《国内通程航班管理办法》，更新发布《民航旅客中转便利化实施指南》（运输司）。发挥行业协会作用，制定服务标准，加强行业自律，引导市场主体提升服务品质（行业协会）。

（二）开展创新试点。聚焦“通堵点、补断点”，探索在有条件的地区试点实施中转航班一次支付、一次值机、一次安检、行李直挂等服务，提升旅客体验（运输司，各地区管理局）。加快推进以内蒙古、云南、黑龙江、新疆等地试点示范为代表的创

新试点项目，鼓励国产民机服务干支通航线网络。立足当地实际，研究在符合相关安保要求的运输机场与通用机场开展安检标准互认、能力互认、结果互认。建立协同工作机制，推动试点成果向规章标准和工作制度同步固化转化，同步复制推广（运输司、计划司、公安局、相关司局，各地区管理局）。

（三）搭建服务平台。对接航线航班、起降时刻、预先飞行计划和通用航空等业务系统，统一规范信息标准和数据结构，实现干支通航线航班信息系统融合互联（运输司、监控中心、空管办）。拓展民航服务质量监督平台，将通程航班和通航短途运输纳入 12326 投诉监督服务（运输司，航科院）。将通航短途运输航班信息接入公共航空运输销售系统、离港系统，畅通干支通航线分销渠道。短途运输旅客、行李等信息接入旅客离港安检系统（公安局，中航信）。对于通用机场接入旅客离港安检系统和通航短途运输航线航班信息系统的建设使用，给予收费减免等支持（中航信）。搭建国内通程航班服务管理平台，明确通程航班在销售、离港等系统中标识为“TCHB”，打造民航中转服务“国家队”品牌（清算中心、运输司，中航信）。

（四）优化资源配置。鼓励市场主体打造干支通航线网络，拓展基本航空服务（运输司、计划司、财务司）。出台《短途运输航线航班备案管理办法》，将通航短途运输航班纳入国内航线航班换季和日常管理工作（运输司）。通航短途运输航班原则上不安排在航班时刻主协调机场，其他机场的起降时刻在总量考核

中另计（运输司、空管办，各地区管理局）。优先优化通程航班各航段起降时刻，确保中转过站时间不超过3小时（空管办、运输司，各地区管理局）。推动军航空域管理部门划设短途运输固定航线并批复班机航线（空管局、监控中心）。鼓励航空公司、机场等市场主体通过创新技术、产品和商业模式，持续提升干支通中转便利化水平（运输司、机场司）。

（五）提升保障能力。建立国内枢纽机场最短中转时间定期发布与评估机制（运输司、机场司）。鼓励枢纽机场建立中转航班保障机制，精准做好中转航班延误处置工作（各地区管理局、枢纽机场、航空公司）。建立管理制度和工作机制，确保通航短途运输航班空管保障优先级不低于其他运输航班（空管局、监控中心）。推动“无纸化”便捷出行服务向干支通全领域拓展（运输司、公安局）。建立运输机场保障通航短途运输服务的工作机制和监督机制，不得设置高于公共航空运输的收费标准或增设收费项目（计划司，各地区管理局）。

四、组织实施

（一）加强组织领导。在运通委员会成立“干支通，全网联”工作专班，细化工作任务，明确职责分工，设定阶段目标和时间节点，定期汇报工作进展，协调解决问题，压茬推进各项工作（运输司，各相关单位）。

（二）加强督办落实。建立督办机制，相关工作任务纳入“十四五”民航深化改革的重点任务督办落实。完善考核机制，任务

落实情况视情纳入管理局年度绩效考核（综合司）。

（三）加强宣传引导。通过新闻媒体广泛宣传，及时报道“干支通，全网联”工作进展和成效，加强正面宣传和舆论引导，为“干支通，全网联”服务模式营造良好舆论氛围（民航媒体，行业协会）。

