

加密海南直达全球主要客源地的国际航线



图片来源：中国民航网

一、案例背景

国际航线、航班的开通不仅带来航空旅客吞吐量的快速增长，直接促进航空公司机票收入、国际旅游收入的增加，而且随着城市国际化的推进和知名度的提高，还会给当地商贸服务业带来额外的拉动效应。作为国际旅游消费中心的海南，加密开通国际航线、航班既能促进海南旅游业的发展，同时又能为自由贸易区（港）的建设奠定坚实的基础。

2017年，海南省委、省政府提出2020年国际航线达到100条以上的

目标，省第七次党代会也提出“加密境外航线，努力建成世界一流的海岛休闲度假旅游胜地”。2018年，习近平总书记在庆祝海南建省办经济特区30周年大会上的重要讲话和中央12号文件中提出“加密海南直达全球主要客源地的国际航线”，海南自贸区总体方案又提出“推动海口、三亚与‘一带一路’国家和地区扩大包括第五航权在内的航权安排，提高机场航班保障能力，吸引相关国家和地区航空公司开辟经停海南的航线”以及“鼓励中外航空公司新开或加密海南直达全球主要客源地的国际航线”。

上述政策措施表明，开通国际航线、航班对海南具有重要意义。海南省政府相关部门积极采取措施，为开通和运营海南国际航线、航班提供便利，解决海南国际航线偏少的问题，保障入境旅游发展以及各领域的对外合作交流，促进服务贸易创新发展试点工作。

二、主要做法

结合《中国（海南）自由贸易试验区总体方案》相关要求，海南省将继续加大国际航线开放力度，不断发力开拓新的国际航线，进而提高海南的世界知名度。具体做法如图11-1所示

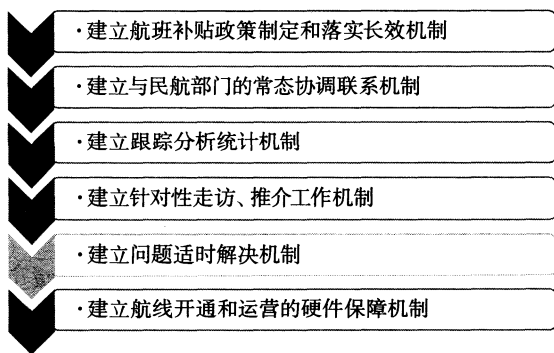


图 11-1 “加密海南直达全球主要客源地的国际航线”主要做法

（一）建立航班补贴政策制定和落实长效机制

2016年6月27日，海南省印发《海南省整合和调整有关民航客运财政补贴政策条款实施办法》，有效实现了各级政府航空补贴政策的统筹。2017年，海南省进一步推动建立完善了省级统筹配套和督促协调、市级政府自主制定和实施航班补贴政策的机制，制定了到2020年各年、各市的航线执行和开通目标计划，推动海口市政府、三亚市政府分别出台《海口市鼓励民航业发展财政补贴实施办法》《三亚市鼓励民航业发展财政补贴实施办法》，并推动省财政厅落实省级财政对各市开通境外航线航班的补贴资金的配套补助，对开通洲际、亚洲各国首都城市，亚洲各国其他地区的航线航班分别按省、市1:1、0.8:1、0.6:1的比例共同负担，对开通港澳台地区的航线航班分现有和新增航班分别按省、市0.6:1和1:1的比例共同负担，进一步调动了市级政府主动性和保障了财政补贴效益。2018年，海南省再次推动了补贴政策的完善和落实工作，出台《海南省省与市县民航客运补贴分担办法》、起草《海南省基地航空促进国际旅游消费中心建设发展考核评价办法》，分别推动三亚市政府出台《三亚市鼓励拓展境外航线财政补贴实施办法》、海口市政府起草相关补贴政策和2017年各项补贴的发放落实（图11-2）。

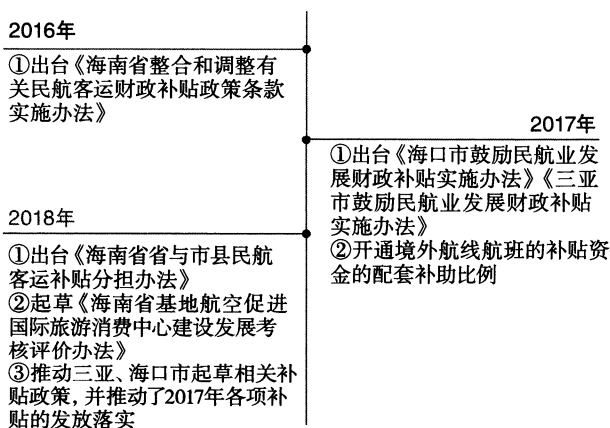


图 11-2 航班补贴政策开展进程

（二）建立与民航部门的常态协调联系机制

海南省建立与民航局综合司、运输司、空管局、运行监控中心以及民航中南管理局等部门的有关国际航线开通的常态协调联系机制，通过拜访、致函、电话联系等多种方式，实时争取有关国际航线开通和加密的支持。

（三）建立跟踪分析统计机制

一是建立国际航线相关数据月报、日报制度。海南省要求机场公司每日报送国际航线总体运行情况、每月报送详细运行情况。二是建立国际航线定期分析制度。海南省交通运输厅每月对国际航线统计数据进行分析。三是建立日常动态跟踪机制。海南省交通运输厅不定期与航空公司、包机单位联系，实时跟踪国际航线开通动态，并进行研判（图 11-3）。

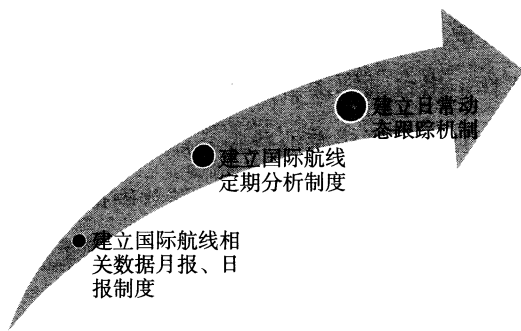


图 11-3 分析统计机制

（四）建立针对性走访、推介工作机制

根据对国际航线的分析，海南省交通主管部门积极牵头或协调机场走访各地政府民航工作部门、机场公司、航空公司，宣传推介航班补贴政策，并针对重点航线合作进行专项洽谈。

（五）建立问题适时解决机制

根据国际航线跟踪分析情况，主管部门与航空公司、包机单位就其

遇到的补贴申请和时刻、航权、飞行计划审批等问题，详细研究和讨论，及时协调相关部门解决，对无法协调解决的问题及时上报省政府讨论研究。

（六）建立航线开通和运营的硬件保障机制

海南省交通运输厅2016年至2017年3月牵头政府各部门、有关企业配合军方完成了空域精细化管理改革试点，并对美兰机场进离场航线分离和小时容量调增至30架次、凤凰机场V40航线固化实施等进行调整，为国际航线开通和运营创造了良好空域条件。同时，2016年以来，海南省交通运输厅、省发改委、空管部门、机场公司共同推动了空管、机场项目建设，使博鳌机场和永兴机场投入使用以及美兰机场候机楼升级改造、凤凰机场三期改扩建、海口二次雷达站项目、博鳌二次雷达站项目等项目完工，为国际航线开通和运营提供了坚实的机场硬件保障。

三、主要创新

（一）综合补贴模式拓展了海南省国际航线航班

制定出台了《海南省整合和调整有关民航客运财政补贴政策条款实施办法》，有效拓展了海南省国际航线航班，恢复了境外重点客源市场，为提高海南国际旅游岛国际化水平做出了新的贡献。海南省自2003年开始实施航班补贴政策，也是我国较早实施航班补贴政策的省份。近年来，海南省不断完善航班补贴政策体系，建立了省级配套统筹、市级制定具体政策和实施的两级政策体系，以及“人头补贴+班次补贴+一次性奖励补贴+其他补贴”等综合补贴模式，并按地域、定期或不定期、直达或经停、开通年度等对补贴政策进行细化，有效发挥了补贴政策的经济效应，为国际航线开通和运营提供了坚实保障（图11-4）。

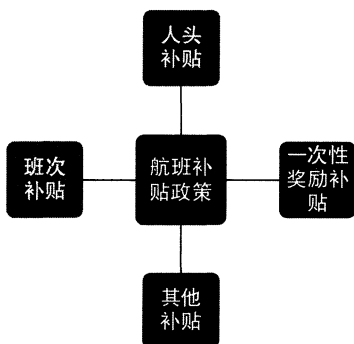


图 11-4 航班补贴政策



每班最高补 90 万元！三亚出台财政补贴办法

鼓励拓展境外航线

三亚加密直达全球主要客源地国际航线的工作 2018 年 11 月 18 日又传佳音，该市出台《三亚市鼓励拓展境外航线财政补贴实施办法》（下称《办法》），侧重补助航空公司和包机公司自营、直飞境外的航线，新开国际定期直飞航线的航班补贴每班最高可达 90 万元，符合条件的航空公司或包机单位入境境外旅客补贴每人次最高可达 900 元。

为大力培育境外定期直飞航线持续健康发展，建设空中交通网，三亚结合近年来境外航线拓展中的实际情况，调整补贴办法，新《办法》在补贴标准中明确了新开亚洲和洲际定期直飞航线航班、加密航班、不定期直飞航线航班和定期经停航线航班的补贴标准。

根据《办法》，新开亚洲（含港台地区）定期直飞航线航班按小于 4 小时、4~8 小时、8~12 小时、12 小时以上等四个往返航程时段区分，每班给予 6 万元至 28 万元不等的补贴。新开洲际（俄语地区航线按亚欧洲际航线确定）定期直飞航线航班补贴，按照

小于 18 小时、大于 18 小时等两个往返航程时段区分，每班给予 40 万元至 90 万元不等的补贴。新开境外不定期直飞航线航班（起飞前连续 24 个月无航空公司或包机单位执飞过三亚到该境外城市航线的境外定期直飞航线航班，执行期少于 1 年但执行航班总数多于 13 班）补贴，按照新开境外定期直飞航线航班补贴标准的 50% 给予补贴。航空公司或包机单位运营的新开境外定期直飞航线航班执行期满 3 年后，对亚洲航线航班（含港澳台地区）和洲际航线航班，分别给予 200 万元和 300 万元的一次性额外补贴。对培育期已满 3 年的境外定期直飞航线航班（不含港澳台地区）原则上不再给予航班补贴。

港澳台航线实行常态化补贴，对琼港航线的同一家航空公司在保持每天 1 班基础上的新加密航班，每班增加 1 万元补贴。

为确保航线补贴能切实推动赴琼国际旅游消费人数的增长，《办法》特别明确入境旅客量的补贴标准。对航空公司或包机单位执飞亚洲航线（含港澳台地区）和洲际航线的境外直飞航线航班（含新开境外不定期直飞航线航班），分别按入境境外旅客每人次 400 元和 600 元的标准给予补贴；对航空公司或包机单位执飞的新开境外定期经停航线航班，按亚洲经停航线和洲际经停航线的区分，分别按入境境外旅客每人次 600 元和 900 元的标准给予补贴。

《办法》同步调整机场旅客吞吐量增长的奖励标准，对三亚凤凰国际机场在全年航班放行正常率平均达 75% 以上且无重大安全事故的条件下，年境外航线旅客吞吐量比上一年增长 10% 以上（含 10%），给予机场公司 200 万元奖励；同比增长 20% 以上（含 20%），给予其奖励 500 万元。

资料来源：《海南日报》

（二）提升了海口美兰机场和三亚凤凰机场航班放行正常率

督促两机场公司分别制订《海口美兰国际机场航班正常性管理提升工作方案》《三亚凤凰国际机场航班正常率提升方案》并严格落实，提高了旅客进出海南的通达性和便利性。

（三）积极实施海口美兰进离场航线分离方案，空域和航线资源得到进一步优化

积极协调军、民航有关单位支持，推动提高海口美兰机场航班放行正常率、海口美兰机场进离场航线分离工作和调增高峰小时容量工作落实。海口美兰进离场航线分离方案于2016年12月8日正式实施，进出海口美兰机场的民航航路航线由“二进一出”形成“两进两出”的新格局，海口美兰机场空域容量提升10%以上，空域和航线资源得到进一步优化，高峰小时容量由27架次/小时调增至30架次/小时（于2017年1月1日正式实施），新增高峰小时容量将优先用于保障开通国际航线航班。

四、案例启示

海南岛屿经济体的属性及独特的地理区位决定了其要实现国际旅游消费中心的战略目标，就必须加强与全球市场的互联互通，为全球主要客源地提供丰富便捷的航空服务，其中，通过加密国际航线实现旅游目的地的可达性是必不可少的基本条件。

（一）市场驱动和产业发展需求是开通国际航线的内生动力

中央赋予了海南建设自由贸易试验区和中国特色自由港的使命。依托国家部委陆续出台的相关政策，海南将集聚旅游、医疗、健康、科技、商业服务等高端产业，力争成为华南地区乃至整个中国内地面向太平洋和印度洋的重要对外开放门户。这些产业的发展对境内外高端人才流动的便利性和配套资源配置的高效性提出了更高的要求。产业发展内生性

需求和独特的岛屿地理位置决定了海南要扩大对外开放的步伐，而加密国际航线是海南与国际市场互联互通的前置条件。开通航线意味着人员能便利出入境，但航班是否能持续运营取决于市场需求和盈利空间的大小。这就要求政府、航空公司要精准对接市场需求，优化航线网络布局，扩大航线网络辐射范围，促进航线航班合理化运营，确保国际航线“引进来，稳得住”。

（二）有力的政策支持是初期培育航线持续健康发展的重要基础

开通境外直达航班，投入大，风险高，投资成本回收期较长。为了鼓励企业积极参与，政府部门根据实际不断创新补贴政策和补贴方式，通过落实省、市两级财政对各市开通境外航线航班的补贴资金的配套补助，与企业共同承担市场开拓成本和风险。稳定的利好政策为企业参与投资运营增强了信心，为培育高端旅游市场奠定了基础。

（三）配套政策制度为国际航线开通和运营提供有效支撑

海南省开展了空域精细化管理改革，使空域环境不断完善，完成了一批机场、空管项目建设，这些硬件设施的完善为航班稳定运营保驾护航。针对境外航空公司的航油保税政策，建立了海口美兰、三亚凤凰国际快件监管中心，也为国际物资流通提供了便利条件。59国人员入境免签政策，意味着境外旅游市场开拓空间进一步增大，为航班运营提供了更广阔的盈利空间。

五、专家点评

2016年2月，海南省开展服务贸易创新发展试点，积极争取国家民航局放宽新增境外航线航班限制等政策支持。2017年，海南省委、省政府提出2020年国际航线达到100条以上的目标；省第七次党代会也提出“加密境外航线，努力建成世界一流的海岛休闲度假旅游胜地”。2018年，习近

平总书记在庆祝海南建省办经济特区 30 周年大会上的重要讲话和中央 12 号文件中提出“加密海南直达全球主要客源地的国际航线”；海南自贸区总体方案提出“推动海口、三亚与‘一带一路’国家和地区扩大包括第五航权在内的航权安排，提高机场航班保障能力，吸引相关国家和地区航空公司开辟经停海南的航线”以及“鼓励中外航空公司新开或加密海南直达全球主要客源地的国际航线”；国务院批复的《深化服务贸易创新发展试点总体方案》也提出了“进一步扩大对外开放”“进一步提升便利化水平”等任务，进一步放宽了海南国际航线、航班的限制。

在航权方面，从欧美国家建设枢纽机场的经验来看，从城市向中枢辐射航线网络机构转变的过程中，无不伴随着航权开放问题。日本、加拿大、韩国航空业得以发展的很重要的原因是充分利用了第六航权。现在海南的基础发展势头不错，航路有了，物流也带动起来了，海口、三亚机场二期工程也将加大投入进一步完善基础设施建设，但是国际国内的物流客流还有巨大的增长空间和潜力，需要在拓展第五航权市场的基础上，研究推进第六航权乃至第七航权的开发利用。第六航权，又称为“桥梁权”，是指某一国家或地区的航空公司在境外两国或地区间载运客货且中途经停其登记国或地区的权利。如果从较为专业的角度观察，第六航权实际是第三航权和第四航权的结合与延伸。第六航权虽然没有第五航权那么复杂，看起来也似乎没有第五航权那么富有含金量，但其重要性和价值同样不容小觑。相对于第五航权，第六航权管制相对宽松，享有第三、第四航权的航空公司并不需要额外的第六航权授权。这种便利赋予了第六航权两种重大的价值，一是极大地扩展了航空公司的市场覆盖面，对于海南航空港客货量的快速增长意义重大，能给港区经济发展提供更广阔的空间和想象力。二是能够提供更多高端的民航旅客。第六航权关系到海南航空港的未来发展空间和地位问题，换句话说，海南航空港要想发展成为中国民航复合中枢，有必要大力开发第六航权。

当前第六航权正成为国际航空市场竞争的焦点，对于新兴市场国家的航空业发展非常重要。开发第六航权意味着市场资源的成倍放大。有关资料显示，一条国际航线能够带来每年几十万元的国际客流，能够促进基地航空公司的壮大，最终打造和巩固海南航空港国际中枢地位。日航、大韩航空及其基地机场的成功，第六航权的开发居功至伟。

点评专家：海南省政府研究室副主任 熊安静