

民航业改革:效率、技术与服务的行业变革



□ 本报记者 甄敬怡

从“提前2小时等”到如今的“掐点儿登机”，中国民航业正在用改革解决屡遭用户诟病的出行“痛点”。2025年7月，南航在北京大兴至广州航线上率先试点了“一刻登机”服务：面向无托运行李的旅客，取消了值机柜台停止办理手续的时间限制，航班登机口关闭前15分钟内办完值机、过安检即可登机。这项服务从大兴—广州推广至124条航线，日均辐射旅客超5.5万人次。

从截载时间“分秒必争”的压减，到中转服务的“一次搞定”，再到选座规则的“阳光化”——无数个细节改变之下，中国民航业正悄然进行一场深刻的系统性改革。这场改革的背后，既有高铁疾驰带来的竞争压力，也有旅客权利意识的全面觉醒，更是经济发展、服务业升级与行业变革带来的必然结果。

来自高铁的竞争

据统计，2025年全行业累计有34家千万级机场缩短了对外公布的截载时间，“出行时间缩减工程”正成为趋势。这场时间争夺战正在重建民航相对于高铁的核心竞争力——“效率”。

有观点认为，民航业这一轮密集改革的驱动力，很大程度上来自一个强劲的“邻居”——高铁。当高铁以350公里时速压缩旅途时间时，民航最具竞争力的反击策略，就是压缩旅途之外的时间损耗。

中转便利化改革瞄准的则是“转机”这个长期被旅客诟病的环节。过去，中转意味着行李要重拖、安检要重过、两段行程要自己衔接，这种碎片化的体验严重削弱了航空出行的效率与便利。日前，民航局向全行业印发《民航旅客中转便利化实施指南（第三版）》，重点规范了旅客服务、行李服务、信息服务、保障措施等方面要求，在行李服务方面，提出实施中转逾重托运行李“一次支付、实时清分、全程保障”新模式，有效解决跨航企中转过程中行李收费结算和保障衔接难题。航企之间打破壁垒、携手合作，机场优化动线、完善中转设施，海关、边检等部门协同配合、简化流程，多方合力构建起“民航一张网”的服务格局。

有评论认为，中转便利化改革还有一层容易被忽视的经济价值：它让“干支通、全网联”的航线网络成为可能。中小城市机场航线网络薄弱，但如果能通过便捷的中转服务将这些支线机场接入全国航空网络，支线航空就有了生存和发展的空间。

这也是民航应对高铁网络化冲击的必要之举。交通运输部数据显示，我国已建成全球最大的高速铁路网，高铁营业里程达4.8万公里，占世界高铁总里程的70%以上，覆盖全国97%的50万以上人口城市。

面对高铁在枢纽入城、准点率和座位空间等方面的比较优势，民航业正在逐步重建自己的竞争优势——不是通过降价，而是通过效率提升、服务优化和规则透明化来重塑旅客的出行体验。

2025年12月27日，十四届全国人大常委会第十九次会议表决通过了新修订的

《中华人民共和国民用航空法》，自2026年7月1日起施行。新民用航空法明确将旅客权益保护作为重要内容，要求航空公司和服务单位完善旅客运输合同条款、加强个人信息保护、优化航班延误或取消的处置流程，统一了国内航空运输和国际航空运输航空公司的赔偿责任限额。这意味着旅客权益保障从过去依靠行业规章和政策推动，正式升格为法律层面的刚性要求。

“修订民用航空法是推动行业高质量发展的现实需要。随着航空市场结构日益多元、运行环境更加复杂、旅客需求呈现追求品质化个性化特征，民航业处于机遇与挑战并存、动力与压力同在的关键时期。”中国民航局局长宋志勇在解读新法时如是说。

竞争之外，合作也在深化。2025年7月，民航局与国铁集团共同印发了《推进“空铁联运”高质量发展重点工作任务清单（2025—2027）》，推动建设融合一体的综合换乘中心、完善全流程联运产品，目标是打造“一次购票、一证通行”的便捷出行体验。空铁联运正在将航空的长距离优势与高铁的区域覆盖优势结合起来，这为民航业打开了新的增长空间——通过高铁将服务触角延伸至三四线城市，释放下沉市场的消费潜力。

高质量发展的底层支撑

民航业的数字化转型正在从“信息化”走向“智能化”，是本轮改革的重要支撑力。2025年12月，民航局发布《关于推动“人工智能+民航”高质量发展的实施意见》，系统提出了涵盖安全、运行、出行、物流、监管、规划建设等六大领域的智能化应用框架。该实施意见提出：到2027年，率先实现人工智能与民航安全、运行、出行、物流、监管、规划建设等领域融合发展；到2030年，人工智能成为推动民航高质量发展的强劲引擎。围绕安全风险预警、运行智能优化、旅客便捷服务、物流提质增效等方面，细化提出了42项具有较高推广前景的具体应用场景。

技术升级进一步驱动了服务模式的创

点 评

□ 田新元

近年来，中国高铁网络纵横延展，持续挤压民航中短途客运市场。曾经独占长途快速出行市场的民航，面临前所未有的竞争压力。面对突飞猛进的高铁，飞机如何应对？飞机与高铁的竞争，比的从来不是单纯的瞬时速度，而是全流程出行效率。很多人以为飞机速度远超高铁，实则忽略了航空出行的隐性时间成本。机场通常远离市区，前往机场往往需要花费比较长的时间。更重要的是，机场有严格的安检程序，需要提前到达机场，办理安检、值机、行李托运、候机等，这些时间必须提前预留出来。更加不可忽视的是，飞机易受天气等意外因素影响，造成航班延误，甚至取消航班。反观高铁，车站多坐落市区，无需繁琐安检，发车频次密集，准点率高，特别适配中短途商务、通勤出行需求，这也是民航中短途航线节节败退的核心原因。

立足里程差异、精准锁定优势市场，是民航突围的首要路径。超长途出行中，飞机的速度优势凸显，高铁长时间乘车的疲

新。从“一刻登机”到中转旅客信息服务，背后都离不开数据平台和智能化系统的支撑。数据显示，民航中转旅客服务平台作为核心IT基础设施，每天处理近200万条出行信息，进行比对、校验与标记，确保中转流程的高效运转。截至2025年10月，该平台已在254个机场投用，累计识别中转旅客2.21亿人次。这些技术基础设施，正是出行效率大幅提升的前提。

“十五五”时期是中国民航从“民航大国”迈向“民航强国”的关键跃升期，“十五五”规划《纲要》为行业高质量发展擘画了明确方向：“推动跨境交通基础设施互联互通，促进国际航空货运健康有序发展”“推进低空经济健康有序发展”等。

“低空经济作为战略性新兴产业，既包括传统通用航空业态，又融合无人驾驶航空新业态，逐渐成为民航业与相关产业交融互动的重要平台，将显著提升民航业的战略承载力、影响力、带动力。”宋志勇表示，一方面，通过新技术应用、新业态拓展、新模式创新，促进传统通用航空产业迭代升级，进一步补齐传统通用航空发展短板，为我国通用航空业发展提供新动力；另一方面，无人驾驶航空较传统通用航空具有低成本、低门槛等优势，丰富了高效出行、物流运输等航空消费场景，拓展了航空市场服务空间。

法治保障也在进一步强化。2026年7月1日，新民用航空法正式实施。中国民用航空局政策法规司司长杨颖介绍，新修订的《中华人民共和国民用航空法》共16章262条，从飞行安全、适航管理、机场管理、通用航空和低空经济、旅客权益保护、监督管理和法律责任等多个方面，对现行法律进行了全面修订。

“如果说‘十五五’规划《纲要》为民航业改革提供了方向指引，那么新民用航空法则为改革提供了制度保障。两者合力，正在将此前分散的改革措施纳入一个更加系统化、制度化的框架之中。”业内人士表示。

“卖产品”到“卖服务”的转变

也有人认为，民航改革不得不提及的大背景，是中国经济结构正在经历从商品消费主导向服务消费驱动的历史性转变。

差异化竞争实现各美其美

急、多次换乘的繁琐，远不及航空直达高效。民航应主动收缩中短途低效航线，采取差异化竞争，深耕长途干线、跨省远途、边疆及跨境航线，形成与高铁长短互补的市场格局。

优化全流程服务、精简出行环节，是民航提升竞争力的关键举措。当下，民航诸多繁琐流程，是流失客流的原因之一。高铁支持随买随坐、灵活改签，而民航严苛的行李托运、冗长的安检流程、退票改签费用高，极大降低了出行体验。民航业需主动革新服务模式，简化常态化流程，推广线上极速值机、电子行李凭证、无纸通关等服务。

灵活调整票价策略、消除价格劣势，是民航争夺客流的重要手段。当前，国内诸多航线票价以高铁票价为锚，淡季机票价格波动极大，时常出现机票价格低于高铁票价的情况。民航业应建立更透明、灵活的定价体系，在淡季推出常态化平价票、往返特惠票，提升价格竞争力。

民航与高铁的竞争推动了整个交通系统的优化升级。高铁网络缓解了民航在短

数据显示，2025年，我国服务业增加值首次突破80万亿元，占GDP比重达57.7%，对国民经济增长的贡献率高达61.4%。同年，服务性消费支出占居民人均消费支出比重已达46.1%，增速持续领先商品消费。消费对经济增长贡献率达到52%，持续发挥经济发展主引擎作用。中国信通院发布的报告显示，体验经济市场规模已达18.4万亿元，同比增长22.6%，增速显著高于全球平均水平。

宏观数据背后是一个清晰的信号：中国经济正在从“卖产品”加速转向“卖服务”与“卖体验”。

这种结构性的转向对民航业意义深远。过去，民航长期被视为一种“运输工具”——旅客购买的是从A地到B地的物理位移服务。但在服务消费崛起的背景下，民航正在被重新定义：它不再仅仅是位移服务，而是一种消费体验产品。截载时间、中转效率、选座体验、延误处置——这些过去被视为“配套服务”的环节，正在成为决定民航竞争力的核心要素。

“国际经验表明，随着人均GDP逐渐迈过高收入国家门槛、达到1.5万美元左右时，消费结构会出现从商品主导向服务主导的巨大转变，我国也正处在这样的阶段。”国家发展改革委宏观经济研究院决策咨询部战略处副处长、副研究员李子文表示，从消费体验化来看，具有体验型、享受型特点的服务消费快速增长，体现了居民消费行为的目的正在从物资满足向精神充裕、体验提升转变。

这意味着，民航改革的方向不仅要做得快、做准，还要做好、做出质感。与此同时，消费升级的大趋势，要求民航这个服务密集型行业必须通过改革来匹配消费者不断提高的期待。

民航业也在用实打实的行动回应这样的趋势和诉求。2025年5月，2025年“民航服务提振消费年”主题活动启动。据有关部门介绍，民航业聚焦提振航空消费活力、优化旅客出行体验，统筹推进完成18项重点任务，在航文旅融合、行李运输、“干支通、全网联”试点推进、航班正常、便捷出行、服务管理能力等多个方面落地惠民服务举措，开拓航空市场，提升运行效率，满足旅客多样化服务需求。

相关链接

民航业改革大事记

中国民航业的改革发展历程波澜壮阔，是一部从军事化管理走向现代化、市场化、全球化的演进史。

军转民与初步探索阶段

这一阶段的核心是确立企业化发展方向，为民航的独立运营奠定基础。

1949年11月2日：中共中央政治局会议决定在人民革命军事委员会下设民用航空局，受空军指导，新中国民航事业正式起步。

1950年8月1日：天津—北京—汉口—重庆与天津—北京—汉口—广州两条航线开辟，新中国民航事业正式拉开序幕。

1980年，邓小平同志作出“民航一定要走企业化道路”的指示，为民航此后的发展指明了方向。同年3月，中国民航局改为国务院直属机构，拉开了以“军转民和企业化”为核心的第一轮改革序幕。

1980年—1986年：民航系统进行了以经济核算和人事劳动制度为核心的一系列管理制度改革，极大促进了行业生产力的发展。

政企分开与架构重塑阶段

这一阶段的核心是打破“大一统”的政企合一体制，组建独立的航空公司和机场，引入市场竞争机制。

1987年：民航开始以“政企分开、简政放权、机场与航空公司分设”为主要内容的第二轮管理体制改革。

1987年—1992年：在原民航华北、华东、中南、西南、西北、东北6个地区管理局的基础上，组建了6大国家骨干航空公司（国航、东航、南航、西南、西北、北方），实行自主经营、自负盈亏。

1988年—1994年：民航投资体制改革深化，允许地方政府、国内企业甚至外商投资民航企业和机场，并先后组建了北京首都、上海虹桥等一批独立运营的机场。

1994年8月：中国民航总局空中交通管理局成立，推进空管体制改革。

2000年6月：全国空中航路全部交由民航管制指挥，初步形成了统一管制的空域管理格局。

联合重组与机场属地化阶段

这一阶段的核心是进一步实现政资分离，通过强强联合打造大型航空集团，并将机场管理权移交地方。

2002年3月：国务院印发《关于民航体制改革方案的通知》，民航开始实施以政资分离、机场属地化管理、改革民航行政和公安管理体制为主要内容的新一轮改革。民航成为交通行业首家完成政企、政资分离的部门，形成了现代化民航管理体制。

2002年10月：中国航空集团公司、中国东方航空集团公司、中国南方航空集团公司，以及中国航信、中国航油、中国航材三大服务保障集团正式宣告成立，并与民航总局脱钩，移交国务院国资委管理。

2003年—2004年：机场属地化改革全面铺开。除北京首都机场和西藏区内机场外，原民航总局直属的近90个机场全部移交地方政府管理，极大调动了地方建设机场的积极性。

2005年：《国内投资民用航空业规定（试行）》出台，放宽民营资本进入民航业的限制，多家民营航空公司相继成立。

2007年：民航空管系统一体化管理改革阶段性完成，形成了总局空管局—地区空管局—空管分局（站）的三级管理架构。

全面深化改革与高质量发展阶段

这一阶段的核心是发挥市场在资源配置中的决定性作用，推动行业向安全、智慧、绿色、自主的高质量发展方向转型。

2013年：全国民航工作会议明确了全面深化民航改革的思路，提出充分发挥市场的决定性作用，并成立全面深化民航改革领导小组。

2017年：实施民航客运市场调节价改革，大幅扩大实行市场调节价的航线范围，进一步激发市场活力。

2020年8月：东航与铁路12306系统对接，“空铁联运”产品上线，打破了民航与高铁的销售壁垒，成为多式联运改革的标志性事件。

2021年9月：内蒙古首条“支支通”航线首航，开启了支线航空“小机型、高密度、低票价”的普惠化运营模式创新。

2023年5月28日：东航C919圆满完成全球首次商业载客飞行，标志着国产大飞机正式进入民航市场，产业链自主可控迈出关键一步。

2023年9月：民航局发布多项机场工程BIM应用标准，推动新技术在机场建设领域的制度化应用。

2025年9月：东航推出“一市N场通程值机”服务，打破同城多机场系统壁垒，智慧民航建设取得新突破。

从最初的军事化管理到如今构建统一开放、竞争有序的民航大市场，中国民航通过重大的体制机制变革，成功跃升为全球第二大航空运输系统，并正朝着民航强国的目标加速迈进。（本报记者田新元整理）

