



政策解读：新《民用航空法》施行——低空经济制度框架与地方融资平台参与机遇

公用一部 | 羊汝鸣

2026 年 8 月 12 日

摘要：

新《民用航空法》于 2026 年 7 月 1 日正式施行，首次增设“发展促进”专章，从空域管理、适航审定、监管服务平台、发展规划责任四个维度，为低空经济确立了上位法依据。本文系统梳理了此次修订的核心制度突破及其对地方融资平台的影响。研究发现，新《民用航空法》施行后，低空经济专项债与省级预算内投资的政策通道将有所拓宽，为符合条件的地方融资平台向“空间运营服务”发展提供了明确的业务方向。展望未来，配套细则将持续完善、融资工具持续丰富、地方应用持续释放，地方融资平台需把握政策窗口、提前布局运营服务。

关键词：政策解读；低空经济；城投机遇

正文：

一、政策背景

2026 年 7 月 1 日，新修订的《中华人民共和国民用航空法》（以下简称《民用航空法》）正式施行。此次修订首次增设“发展促进”专章，首次在法律层面将低空经济纳入制度框架。

此次修订是《民用航空法》自 1995 年颁布以来首次全面修订，条文从 215 条扩充至 262 条。此前，低空经济主要依托政策文件和地方试点推动。从 2021 年首次写入《国家综合立体交通网规划纲要》，到 2023 年列为战略性新兴产业，再到 2024、2025 年连续写入政府工作报告，低空经济的政策热度持续升温，但始终缺乏上位法层面的制度保障。空域审批流程复杂、适航审定标准缺失、飞行监管多头管理等问题，成为制约产业规模化发展的核心瓶颈。新《民用航空法》的施行，标志着低空经济发展从政策引导走向法治保障。

在配套政策方面，国家层面的顶层设计已基本确立。2025 年 10 月，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》明确提出培育壮大低空经济等战略性新兴产业集群；2025 年 12 月 2 日，市场监管总局会同中央空管办、国家发展改革委等十部门联合发布《低空经济标准体系建设指南（2025 年版）》，明确到 2027 年标准体系基本建立、2030 年标准超过 300 项。2026 年 6 月 30 日，交通运输部等十部门联合印发《关于完善现代化都市圈综合交通运输体系的指导意见》，明确提出研究推进 eVTOL 载人飞行示范应用，因地制宜规划建设都市圈无人机物流起降场站和航线网络，拓展低空货运、应急救援、养护巡检等应用场景。

上述政策文件分别从国家战略规划、技术标准体系、行业应用场景三个维度，为低空经济发展搭建了从顶层设计到落地实施的完整政策链条。新《民用航空法》的施行，则在这套政策体系之上提供了上位法依据，标志着低空经济发展从政策引导走向法治保障。

二、政策核心变化

新《民用航空法》在空域管理、适航审定、监管服务平台和发展规划责任四个维度实现了制度突破，为低空经济的制度化、规范化发展提供了法律基础。

（一）空域管理改革

新《民用航空法》第 74 条规定：“划分空域，应当兼顾民用航空和国防安全、低空经济发展需要以及公众利益，使空域得到合理、安全、充分、有效利用。”这是首次以法律形式将低空经济发展需要纳入空域划分的法定考量因素。本次修订保障了低空经济发展对空域利用的合理需求。据媒体与法律界梳理，新《民用航空法》框架下的空域管理正在从以管制为主逐步转向分类开放。这一制度突破意味着低空空域管理从过去的“一刀切”管制，走向分类分级、差异化管理，为无人机物流、农业植保、巡检巡查等低空场景的常态化运营释放了制度空间。

（二）适航审定制度

新《民用航空法》增加了无人驾驶航空器适航审定专门规定，体现差异化管理要求。新《民用航空法》要求从事民用无人驾驶航空器的设计、生产、进口、维修和运行，应依法申请适航许可，并赋予每一架无人机唯一识别码。此前，无人驾驶航空器的适航管理主要依托行业规定和部门规章。适航审定从行业规定上升为法律制度，将有效规范行业秩序，遏制违规飞行乱象。对于无人机产业而言，差异化的适航管理意

味着更灵活的准入条件，有利于降低合规成本。

（三）监管服务平台

新《民用航空法》明确，国家采取措施优化低空空域资源配置，推动建设民用低空飞行和应用相关监管服务平台。未来低空经济的飞行计划报备、空中动态监测、违规行为预警等有望实现统一管理。此前，我国低空飞行管理依托行政法规与部门规章搭建起了完整管理体系，但伴随产业规模快速扩大、应用场景持续延伸，在层级效力、跨区域协同、市场预期引导等方面出现了新的适配空间。此次修订将低空经济纳入空域管理顶层设计，既给经营主体提供了制度确定性，也为监管执法提供了刚性依据。

（四）发展规划责任

新《民用航空法》要求国务院有关部门和省级人民政府根据需要制定低空经济相关发展规划，完善支持政策措施，鼓励低空经济领域技术创新和应用拓展。这一规定首次以法律形式明确了省级政府在低空经济发展中的规划责任。在此之前，地方低空经济发展主要依托自主探索，缺乏上位法的明确授权。新《民用航空法》实施后，省级低空经济规划的编制从“自选动作”变为“法定职责”，地方政府向上争取政策资源和资金支持有了明确的法律依据。

三、地方融资平台的参与机遇

新《民用航空法》解决的是制度层面的顶层设计，具体到实践层面，需关注基础设施的支撑、运营主体的承接以及资金的匹配。空域分类开放使常态化运营成为可能，但需要起降场和通信导航设施的配套建设；适航从行业规定上升为法律制度，意味着合规成本与准入门槛的变化；省级规划的法定化则为融资工具的使用提供了制度通道。本章从融资和运营服务两个层面展开分析。

需要指出的是，新《民用航空法》带来的制度红利并非普适于所有地方融资平台。从监管导向和业务可行性看，首批能够参与低空经济运营的主体主要集中在一二线城市、省会及纳入低空经济试点规划的市级城投/交投平台，此类平台通常已承担城市运营、文旅、交通运维等业务，具备承接低空运营服务的现实基础。

（一）融资制度基础更加坚实

新《民用航空法》为低空经济奠定了法律基础，但基础设施建设和产业培育仍需要真金白银的投入。对于地方融资平台而言，融资渠道的畅通程度直接决定着项目能

否落地。

专项债方面，本次修订的新《民用航空法》将通用航空基础设施纳入公共基础设施范畴统筹规划，从法律层面确认了低空经济基础设施的公共属性，为地方政府将其纳入专项债申报范围提供了上位法依据。自 2024 年 12 月国务院办公厅发布《关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52 号）起，低空经济领域被纳入专项债券“正面清单”，低空经济基础设施正式获得与交通基础设施同等的政策地位。从实际发行数据看，2025 年以来，低空经济专项债呈现扩容态势。根据现代咨询研究院数据[1]，截至 2026 年 5 月，低空经济领域已纳入专项债支持的项目共 58 个，专项债资金合计 80.75 亿元，项目覆盖 15 个省（市）。专项债资金投资布局呈现出鲜明的“硬基建”特征，资金主要流向产业园基础设施建设、起降场建设、低空飞行服务系统开发等领域。

省级预算内投资方面，新《民用航空法》要求省级人民政府制定低空经济相关发展规划，为省内预算投资的制定提供法律依托，作为低空经济基础设施的又一重要资金来源，省级预算内投资虽单笔规模较小，但审批周期相对短、落地快，适合作为县域低空经济项目的启动资金或配套资金。以湖南省为例，2026 年 6 月 30 日，湖南省发改委公示 27 个省预算内基建投资低空经济及北斗规模应用专项拟支持项目，覆盖全省 14 个市县区；该专项采取投资补助、政府奖励方式，单个项目补助额度不超过核定总投资的 30%，补助金额在 160 万至 500 万元之间；项目涵盖北斗芯片、全域无人机管控、低空物流、时空数据交易等全赛道，多家地方融资平台参与其中。

对于地方融资平台而言，这意味着以低空经济建设、运营为核心的项目建设获取政府资金支持的制度基础更加坚实。相关平台在争取专项债时，可优先将起降场、通信导航设施等重资产纳入专项债申报范围；在条件成熟时，可探索债券市场融资，将园区运营、飞手培训、场景开发等轻资产环节与重资产投资形成组合融资方案。

（二）平台建设带来运营服务新机遇

新《民用航空法》为低空经济构建了从空域开放到适航审定、从监管平台到省级规划的制度体系基础，为符合条件的地方融资平台向“空间运营服务”转型提供了明确的业务方向。低空经济服务平台的本地化运营、起降场的管理、飞行计划的协调等环节，均需本地化运营主体承接，具有城市运营与文旅、交通业务基础的部分地方融资平台往往具备这一承接能力，一方面，此类平台已有稳定的政府购买服务场景，可在此基础上叠加低空运营服务；另一方面，其在基础设施建设与产业投资领域的既有

经验，使其能够统筹协调低空经济所需的设施配套与产业导入，而不只是单一的运营服务商。公开数据显示，全国已有上百家地方国资企业完成低空经济相关主体注册，部分主体已进入常态化运营阶段。符合条件的地方融资平台承接本地低空运营服务，具体可从以下方面切入：

一是政务与民用飞行服务。将城管巡查、交通巡逻、环保监测、应急救援等政府部门已有飞行需求进行整合，由符合条件的地方融资平台承接运营。新《民用航空法》框架下，服务平台的建设与运营将进一步拓宽相关平台的业务边界和收入来源。例如，根据平湖市政府报道[2]，平湖市交通投资(集团)有限公司（以下简称“平湖交投”）于同年4月注册成立平湖市低空经济发展有限公司，9月进入实体化运作。经过前期深度调研，平湖交投聚焦“小场景、小切口”，创新开发一系列特色应用场景，在政务服务领域，“无人机+巡查”应用累计完成巡查作业4,128架次，飞行里程22,955公里；商业应用领域，探索“无人机+幕墙清洗”“无人机+文旅表演”模式。此外，起降场的建设与管理、通信导航设施的维护、飞行计划的协调调度等，均需本地化运营主体承接。地方融资平台可依托自身基础设施建设和运营经验，以政府购买服务或使用者付费方式实现可持续运营。

二是产业生态培育。服务平台的建设运营只是起点，低空经济的常态化运营还需要专业人才和产业载体的配套支撑。发展低空经济产业，面临的人才难题主要是飞手培训体系尚不完善，持证飞手数量远不能满足规模化作业需求；与此同时，农村劳动力老龄化加剧了区县地区新技术实地推广的难度，部分经营主体对低空经济的认知度和接受度仍有待提升。面对上述困难，地方融资平台可以统筹推进人才培养与产业园区建设。将无人机飞手培训纳入新型职业农民培育体系，重点面向返乡青年、退伍军人、种植大户开展系统培训，解决农村劳动力就业问题，也为县域低空运营提供本地化人才支撑。同时，建设专业化低空经济产业园是培育新经济增长点的核心路径，能够将人才优势转化为产业集聚效应，形成“人才培养支撑园区运营、园区发展反哺人才培养”的良性循环。地方融资平台可通过设立或参与低空经济产业基金，以国有资本撬动社会资本，投向整机制造、核心零部件、运营服务等产业链关键环节，通过基金引导产业落地本地园区，形成“以基金引项目、以项目聚产业”的联动效应。

四、总结与展望

新《民用航空法》施行后，低空经济的制度框架已基本确立，配套细则正加速落地，地方融资平台的参与路径也逐步清晰。相关平台可把握政策窗口、审慎评估自身



业务禀赋后布局运营服务，展望未来，有三个趋势值得持续关注：

一是配套细则将持续完善。新法确立了制度框架，但低空空域分类管理的具体标准、适航审定的差异化实施细则、监管服务平台的建设规范等配套规定，仍有待进一步明确。2026 年，国家将全面加强政府立法工作，低空经济立法等相关领域被纳入重点。标准体系从“框架”走向“细则”，将为地方融资平台的运营提供更清晰的指引。

二是融资工具将持续丰富。低空经济已纳入专项债“正面清单”，并进入“自审自发”试点范围。随着制度确定性增强，低空经济主题信用债、资产支持证券等市场化融资工具有望进一步扩容。

三是地方应用将持续释放。新法要求省级人民政府制定低空经济相关发展规划。随着省级规划陆续落地，各地低空经济应用场景将加速拓展，多地已出台配套政策推动场景落地与产业集聚，为地方融资平台发展低空经济提供更大的业务空间。

参考文献：

[1]https://www.sohu.com/a/1024028270_726670?scm=10001.325_13-325_13.0.0-0-0-0-0.5_1334

[2]https://www.pinghu.gov.cn/col/col1528160/art/2026/art_eb40084bc4944622ae2171c202eec59f.html



报告声明

本报告分析及建议所依据的信息均来源于公开资料，本公司对这些信息的合法性、真实性、准确性和完整性不作任何保证，也不保证所依据的信息和建议不会发生任何变化。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成任何投资建议或决策依据。投资者依据本报告提供的信息进行证券投资所造成的一切后果，本公司概不负责。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为大公国际，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。