

“空中丝绸之路”的“软联通”研究

许艺彤

(同济大学 政治与国际关系学院, 上海 200092)

摘要: 2017年6月, 国家主席习近平提出支持建设中国郑州与卢森堡之间的“空中丝绸之路”。随着“空中丝绸之路”建设不断走深走实, 在“硬联通”取得重要成果的基础上, 扎实推进规则标准“软联通”, 对于实现“一带一路”高质量发展具有重要的现实意义。本文在界定规则标准“软联通”内涵及特点的基础上, 指出规则标准“软联通”是维护国际航空领域公平正义的重要方式, 是提升中国在国际航空领域竞争力的重要途径, 是拓展中国国际航空市场的重要手段, 是为“硬联通”保驾护航的重要工具, 是促进中国民用航空高质量发展的重要支撑。本文的研究发现, 在规则标准“软联通”的具体推进过程中, 与国际水平相比, 中国民用航空管理规则标准与国际通用标准相比存在明显的差距, 面临国际地位不高、管理经验欠缺、制度机制亟待创新优化等诸多挑战。基于以上分析, 笔者建议应加快提高中国民用航空制定规则标准的水平, 满足与“一带一路”合作伙伴规则标准对接的需求; 加快角色转型与重新定位, 积极维护“一带一路”合作伙伴的正当权利; 顺应和把握国际航空发展趋势, 制定新的全球民航秩序治理规则标准; 加快构建新的体制机制步伐, 有力支撑规则标准“软联通”。

关键词: 一带一路; 规则标准; 软联通; 空中丝绸之路; 全球民航治理

中图分类号: F71 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-176X(2023)12-0118-10

“空中丝绸之路”是中国“一带一路”倡议的延伸与拓展, 是民用航空(下文简称“民航”)参与共建“一带一路”的重要任务, 是助力“一带一路”合作伙伴(下文简称“合作伙伴”)分享中国发展成果、有效服务中国高水平对外开放战略的重要支撑。随着“空中丝绸之路”建设不断走深走实, 在“硬联通”取得重要成果的基础上, 扎实推进规则标准“软联通”, 对于维护国际航空领域公平正义、提升中国在国际航空领域的竞争力、拓展中国国际航空市场空间、支持基础设施建设“硬联通”和促进中国国内民航高质量发展等均具有重要的现实意义。

一、规则标准“软联通”的实践

(一) 规则标准“软联通”的概念

在国际关系理论中, 硬实力与软实力是一组相对的概念。在分析国家综合国力的构成要素时, 硬实力和软实力通常体现为有形力量和无形力量^[1]。硬实力由物质要素构成, 而软实力则由非物质要素构成。相较于硬实力, 软实力是一种能力, 它主要是指通过吸引力而非威逼利诱达到目的, 是一国综合实力中除传统的军事和经济实力之外的重要组成部分, 包括导向力、吸引力和效仿力。软实力和硬实力是互相联系且相互作用的。硬实力是软实力的基础和支撑, 缺乏硬实

收稿日期: 2023-09-28

作者简介: 许艺彤(1990-), 女, 江苏淮安人, 博士研究生, 主要从事国际战略和全球民航治理等方面的研究。E-mail: yut969@163.com

力作为基础和支撑,软实力无从谈起,或无法长久存在。同时,硬实力也必须依靠软实力辅佐,缺乏软实力的辅佐,硬实力的发展必然受限或亦无法长久存在。因此,软实力与硬实力相互磨合共同构成国家的巧实力,而巧实力同硬实力和软实力构成一个国家综合国力至关重要的组成部分^[2]。

“硬联通”“软联通”类似于硬实力和软实力。2022年,中国民用航空局、国家发展和改革委员会联合印发《“十四五”时期推进“空中丝绸之路”建设高质量发展实施方案》,将基础设施纳入“硬联通”中,具体包括世界级机场群、国际航空枢纽、区域航空枢纽建设,以及参与共建国家机场建设和助力共建国家航空基础设施发展;将规则标准纳入“软联通”中,具体包括国际民航运输航线网络建设、双边航空运输协定的签署、合作伙伴的往返航班、各类国际航空运输会议,以及与相关国家民航主管部门对话和开展适航合作。规则标准“软联通”是指国际航空中除物质要素以外的,具有导向力、吸引力和效仿力的规则标准的互联互通,可以促成合作伙伴之间的连接、畅通与良性互动的规则标准,具体包括国际航空关系塑造(航权)、会议平台及其议程设置、话语权控制和舆论导向等。

规则标准“软联通”的外延包括两个层次:一个层次是“一带一路”的制度规则标准和话语权;另一个层次是国际关系层面上的制度规则标准和话语权。国际关系层次是“一带一路”规则标准和“空中丝绸之路”规则标准的顶层,是处于指导地位、发挥规定约束作用的宏观层次;“一带一路”规则标准处于中间层次,是在宏观层次指导下具有领域特定指向并对具体层次发挥规定约束作用的中观层次;“空中丝绸之路”规则标准则是“一带一路”规则标准的重要组成部分,是一个指向更为具体的规则标准,属于具体层次。三者既体现为自上而下的约束关系,又体现为自下而上的支撑关系。

(二) 规则标准“软联通”的提出

规则标准“软联通”的提出可以分为两个阶段:第一阶段(2013年9月至2017年5月)。2013年9月和2013年10月,国家主席习近平分别发表“共同建设‘丝绸之路经济带’”“共同建设二十一世纪‘海上丝绸之路’”的重要讲话,并以此作为中国在新时代推进世界互联互通的战略路径。2017年5月,国家主席习近平再次提出,“我们要着力推动陆上、海上、天上、网上四位一体的联通”“我们也要促进政策、规则、标准三位一体的联通,为互联互通提供机制保障”^[3]。其中,四位一体中的“天上”即为“空中丝绸之路”。第二阶段(2017年6月至今)。2017年6月14日,国家主席习近平在与卢森堡首相贝泰尔的会谈中提出,要大力支持建设郑州—卢森堡“空中丝绸之路”,首次明确提出“空中丝绸之路”的倡议。2021年4月,国家主席习近平发表重要讲话,提出“中方将同各方携手,加强基础设施‘硬联通’以及规则标准‘软联通’,畅通贸易和投资合作渠道,积极发展丝路电商,共同开辟融合发展的光明前景”^[4]。2021年11月19日,国家主席习近平更加明确地提出,“把基础设施‘硬联通’作为重要方向,把规则标准‘软联通’作为重要支撑,把同共建国家人民‘心联通’作为重要基础,推动共建‘一带一路’高质量发展,取得实打实、沉甸甸的成就”^[4]。

规则标准“软联通”的提出标志着中国对全球治理的认识上升到新高度。总结过往的经验和教训,中国将更多地、在制度、规则标准的层面参与全球治理,在合作伙伴中建立起由中国主导、融入中国价值观和治理观的治理体系,逐步构建起与合作伙伴平等、共商、共建、共享的交流机制,让合作伙伴不仅可以搭中国经济发展的便车,而且能够通过规则标准“软联通”提升其国家治理能力并促进治理体系的现代化。规则标准“软联通”的推进进一步显示了中国全面而长远的战略设计。一方面,“一带一路”高质量发展及其“空中丝绸之路”建设是一个系统工程,基础设施的“硬联通”与规则标准的“软联通”以及基于文化交流的“心联通”应相互支撑、同向而行、共同发力,这将会发挥出更大的作用。另一方面,“一带一路”高质量发展及其“空中丝绸

之路”建设是一个长期过程。“一带一路”高质量发展是基于未来全球和平与发展主题的长远谋划，是为了构建人类命运共同体的一项长期战略议程。规则标准“软联通”可以塑造人的思想和观念，比“硬联通”更具传承性、持续性和影响力。规则标准“软联通”可以持久推进“一带一路”高质量发展及“空中丝绸之路”建设行稳致远。

（三）规则标准“软联通”的主要特点

“一带一路”倡议提出后，中国民航行政管理部门、地方政府、机场以及航空公司等均积极地参与“空中丝绸之路”建设，在推进规则标准“软联通”实践中体现出如下五个特点：

第一，加速先联快通。根据中国民用航空局的最新统计，国内航空公司已先后在“一带一路”沿线的24个国家设立境外营业部，与64个国家保持定期客货运通航。特别是郑州—卢森堡货运航线作为“空中丝绸之路”的重要桥梁和纽带，2013年以来覆盖欧洲24个国家两百多座城市，辐射中国九十多座城市，成为中国—卢森堡乃至中欧互联互通的一条经济大动脉。

第二，提升保障能力。2017年6月，国家主席习近平提出支持建设郑州与卢森堡之间的“空中丝绸之路”。以郑州为代表的内陆城市把建设“空中丝绸之路”作为对外开放的重要通道和着力点，加快航空基础设施建设步伐^[5]。京津冀、长三角、粤港澳和成渝四大世界级机场群建设加快推进，西安、昆明、重庆、乌鲁木齐、哈尔滨、成都和郑州国际航空（货运）枢纽功能增强，全国千万级机场数量达到41个，不断提升“空中丝绸之路”建设的保障和支撑能力。

第三，深化双多边合作。自“一带一路”倡议提出以来，中国与合作伙伴举行了多次双边航空会谈，拓宽中国在“一带一路”国际航空服务网络中的参与范围，同时，中国将乌鲁木齐、昆明、西安等“一带一路”沿线的重要节点城市面向特定国家和地区开放航权，在一定程度上促进了合作伙伴国际航空的建设和发展。目前，中国与中亚五国均已签订政府间航空运输协定，其中，向乌兹别克斯坦、土库曼斯坦放开第三、第四航权，未来有望进一步向吉尔吉斯斯坦开放航权。

第四，参与或搭建平台。中国民用航空局主动利用“一带一路”平台，推进“空中丝绸之路”建设。2017年5月14日，在“一带一路”国际合作高峰论坛上，中国民用航空局与国际民航组织（ICAO）签署了合作意向书，就进一步加强“不让一个国家掉队”倡议与“一带一路”倡议对接，就合作伙伴航空安全、航空能力建设和航空运输便利化等方面展开深度合作。同时，中国民用航空局主动举办地区国际会议，设置议题与议程，主导资源整合、民航信息共享和加强协同，加快推动中国民航“走出去”。建立新型专用性合作平台，如“空中丝绸之路”国际合作峰会、中国—东盟民航合作论坛、郑州—卢森堡“空中丝绸之路”国际合作论坛等，促进合作伙伴高层对话、促成合作伙伴航空签约合作并交流航空管理经验。此外，中国主动举办航空领域的国际会议，涉及范围包括中欧、亚太地区，与合作伙伴民航主管部门加强沟通、深化协作。为了推动合作伙伴了解、接受中国的规则标准，中国民用航空局通过举办和参与重要的国际会议，深化与合作伙伴的对接交流，分享安全、智慧、绿色发展经验。依托中国优势学科和特色专业，先后主动举办安全、空中管理、机场建设与管理 and 飞行技能等方面的援外培训，促进合作伙伴民航能力的不断提高。

第五，强化顶层规划与推进力度。一是中国民用航空局于2016年出台的《民航推进“一带一路”建设行动计划（2016—2030年）》指出，以更加完善的方式为建设“空中丝绸之路”提供指导，明确发展方向、基本准则、具体目标和关键任务，以确保“空中丝绸之路”建设顺利完成。在这一文件指导下，中国民航国际合作在基础设施、技术合作和人才培养等方面均取得了重大进展。二是提升“空中丝绸之路”规划等级，出台具体落实办法。2021年3月，在《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中明确将“空中丝绸之路”建设纳入其中，并将“空中丝绸之路”建设提升到国家规划层面，体现了国家对“空中丝绸

之路”建设的高度重视。中国民用航空局制定了《完善民航国际合作体系工作方案》，明确并细化了“一带一路”有关民航的阶段性目标、改革措施和预期目标。例如，在积极参与全球民航治理，夯实“一带一路”民航合作平台基础，推动中美、中欧民航合作平台转型升级，创新疫情期间民航国际合作性的新方式、新路径中，把逐渐形成“引进来”“走出去”相互协调配合的对外合作机制作为“一带一路”民航工作的预期目标；充分发挥中国民航合作平台，加强中国与合作伙伴的合作交流；持续开展“一带一路”援外培训；加强与合作伙伴的沟通交流；加强中国对中美民航合作项目（ACP）和中欧民航合作项目（APP）设计和选择的主动权。2022年，中国民用航空局、国家发展和改革委员会联合印发了《“十四五”时期推进“空中丝绸之路”建设高质量发展实施方案》，明确提出在“十四五”时期继续推进“空中丝绸之路”高质量发展。三是“空中丝绸之路”建设全面展开。“十三五”时期，中国积极参与与合作伙伴的机场建设，助力国际航空基础设施发展，“硬联通”建设成效显著。同时，中国先后与128个合作伙伴签署双边航空运输协定，往返合作伙伴的航班量占比达到60%以上。

二、规则标准“软联通”的价值

在“空中丝绸之路”建设中，基于规则标准的“软联通”与基于基础设施的“硬联通”具有完全不同的思想性、制度性、统一性和稳定性，在全球民航运行和治理中具有多重的价值，需要充分认识和深入审视。

（一）规则标准“软联通”是维护国际航空领域公平正义的重要方式

1944年以来，国际航空领域秩序相对平稳，但航空强国欺压航空弱国、新兴航空国家打压老牌航空国家、遏制发展中国家航空发展的事件屡见不鲜，国际航空领域的公平正义始终难以得到有力维护。合作伙伴绝大多数都是发展中国家，航空资源有限、航空公司竞争力较弱、航空基础设施落后，在国际航空领域是规则标准的旁观者和接受者，其正当权利难以得到公平对待。中国既是发展中国家，也是全球民航客运量第二的航空大国，在“一带一路”沿线区域积极主导规则标准的对接、创新和实施时，有实力和有责任发挥尊重合作伙伴航空主权、对其在特殊问题上予以关注和在合理诉求上予以关心的作用，在规则标准“软联通”中彰显公平正义，积极维护合作伙伴国际航空领域的正当权利。

（二）规则标准“软联通”是提升中国在国际航空领域竞争力的重要途径

目前国际航空制度规则标准已基本确立，法律体系也已形成，规则标准处于稳定运行之中，中国为既有规则标准的接受者。进入21世纪以来，中国民航各项事业取得巨大成就，民航旅客运输量、民航安全水平、航空公司的运输能力、民航基础设施规模等均居世界前列。同时，中国积极主动参与全球民航治理，在中国举办全球民航业大会、各种区域性和专业性的高峰论坛，主导会议议题设计和议程安排，中国民航的吸引力日益增强、影响力日益扩大。但西方国家对民航发展仍然抱有警惕、排斥甚至打压的态度。“空中丝绸之路”建设为中国提升国际航空领域的竞争力创造了巨大机会。合作伙伴多为国内航空市场规模不大、航空公司竞争能力不高、航空基础设施不强和管理体系较落后的国家。中国从自身的经验和合作伙伴的实际情况出发，秉承共商共建共享原则，创建一整套适合于合作伙伴航空领域的规则标准并加以推广，这不仅有利于全球民航发展，更有利于中国在全球民航治理中的国际地位以及在国际航空领域的竞争力。

（三）规则标准“软联通”是拓展中国国际航空市场的重要手段

各国关于何种航空市场模式的选择最初存在两种对立的主张：一个是以美国为代表的主张，其坚持认为在不干扰市场的前提下，政府要确保私营航空公司能够自主经营和相互竞争；另一个是以英国为代表的主张，其坚持认为航空公司为国家部分或者全部所有，应当在国家空域主权得

到保护的前提下展开市场竞争。后经相互协商，英美两国共同签订《百慕大协议》，两个对立的主张才得到统一。这成为后来国际间运用双边协议安排航空运输的世界性模式。中国民航旅客运输量位居世界第二，但从国际化程度看，中国民航的国际贡献率较低。基于双边协定的传统模式，中国在对美国等航空强国进行国际航空市场拓展时，往往要受到比较严苛的附加条件限制，在经济上要付出一定的代价才能获得进入美国、欧盟市场的机会，这也是中国民航对全球航空贡献率难以提升的重要原因之一。合作伙伴的民航市场处于成长阶段，市场主体相对弱小、竞争力不高，但其市场空间广、发展潜力大、发展愿望强。中国可以根据合作伙伴的实际需求及其航空基础设施建设能力，通过创新规则标准积极开展双边、多边的协议谈判，以建立天空联盟等方式创新合作模式，逐步构建国际航空合作发展的共同体，既可以为合作伙伴提供发展机会，也有利于自身拓展国际航空市场。

（四）规则标准“软联通”是为“硬联通”保驾护航的重要工具

“空中丝绸之路”基础设施主要是指合作伙伴的民航基础设施，其发展规模、建设能力参差不齐。中国要优化完善航空枢纽格局，加强航线网络互联互通，推动“硬联通”迈上新台阶，势必要对部分合作伙伴进行投资，而这些国家在政治、经济和社会方面均存在各种问题，不确定性高且风险较大^[6]。事实上，从中国对发展中国家的投资实践来看，许多投资项目经历了种种曲折，蒙受了巨大的经济损失。此外，部分西方国家出于遏制中国发展的目的，对中方投资项目进行无底线的政治化、污名化，导致一些合作良好的项目无法长期正常开展，甚至影响中国与合作伙伴的外交关系。因此，规则标准“软联通”是合作伙伴基础设施“硬联通”顺利开展和获得成功不可或缺的重要工具。

（五）规则标准“软联通”是促进中国民航高质量发展的重要支撑

有关机构对中国民航的发展阶段进行了评估，根据评估结果可知，在参与国际民航规则制定的“深度”指标排名上，中国处于倒数的位置^[7]。这说明，在国际航空领域，制定规则标准恰恰是中国的短板和弱项。基于规则标准“软联通”面临的挑战将倒逼中国民航管理部门、空中交通管理部门、教学研究机构、航空公司、机场等的改革，这将助推人才培训和人才储备的加强，推动管理体制机制改革，优化各种规则标准达到甚至超过国际规则标准并将其落地落实。在此基础上，中国才能实现规则标准“走出去”进而实现“软联通”。这一过程无疑将全面提升中国民航规则标准的持续创新能力和水平，推动中国民航实现高质量发展，在中国式现代化中贡献民航的力量。

三、规则标准“软联通”面临的挑战

“一带一路”倡议得到了沿线一百多个国家的响应，“空中丝绸之路”的“硬联通”建设步伐逐渐加快，规则标准“软联通”的对接得到重视并取得了显著进展。但深入推进规则标准“软联通”仍面临着一系列严峻的挑战，充分认识和客观估计可能出现的外在和内生、客观和主观、短期和长期、确定和不确定的各种复杂因素，对于中国确立规则标准“软联通”的战略原则、实施着力点、风险防范措施和政策推进均具有重大意义。

（一）中国民航管理规则标准存在明显差距

随着中国民航的不断发展，中国陆续制定并颁布了《中华人民共和国民用航空法》《中华人民共和国民用航空器适航管理条例》《民用机场管理条例》，及民航规章规则标准体系，对中国民航事业的发展发挥了极其重要的作用。在规则标准“软联通”的推进过程中，把中国的民航法律、法规和规章等与合作伙伴对接，首先面临的是自身存在的一系列问题。中国民航有两个显著的特征：一是在顶层设计上，由中央直接领导中央空中交通管理委员会，统筹协调中国空域管理。但目前中国空域管理的具体做法是，民航只能在规范航道内飞行，其余航道仍然处于严格管

控之中。二是在运行层面上,对于航空公司、空中交通管制、机场以及与民航相关的服务机构的管理均以严格的行政约束为基础。鉴于此,中国民航管理制度规则标准尚存在以下问题:一是中国航空立法存在着规范化不足、民主化不够、立法主体数量过多、权限不清和立法内容庞杂无序等问题^[8]。二是民航规则标准覆盖领域不均,民航行业标准大多数集中在安全和运营技术方面,而涉及客货运输服务质量的标准较少,从而导致中国民航服务质量总体上水平不高^[8]。规则标准系统性不足,即由于缺乏科学的顶层设计和规划之间的协调性较差,民航行业的上中下链条之间、民航行业内部与外部之间以及与民航行业相关行业的横向关系之间往往存在着相互掣肘、脱节和接口不适现象;规则标准的适用性较差、宣传力度不够和执行力不强等问题突出,使部分民航运输规则标准成为摆设。由此可见,现行规则标准的制定明显不适应民航行业的发展需要。三是中国民航安全和安保管制及其规则标准偏保守,影响行业效率和盈利水平。在规则标准“软联通”的推进过程中,一方面,现有的不足和短板将会影响合作伙伴对中国规则标准的信任和接受程度。另一方面,在与合作伙伴规则标准“软联通”的对接中,西方国家出于自身利益的考量,必然会与中国展开竞争,中国很可能因为规则标准的水平不高、建设能力不足影响规则标准“软联通”的对接速度和对接规模。

(二) 中国民航的国际地位不高和管理经验不足

自“一带一路”倡议提出以来,规则标准“软联通”取得了一定的成绩,积累了初步的联通对接经验。但中国推进规则标准“软联通”对接仍面临着在国际民航领域地位不高和经验不足的挑战。一是中国在全球民航治理中的主导力和话语权有限。中国是《国际民用航空公约》缔约国之一、国际民航组织的一类理事国和国际航空运输协会的理事会成员国,在全球民航治理体系中占有一席之地。21世纪以来,中国民航运输量位居世界第二,中文已经成为国际民航组织六种官方语言之一,说明中国在全球民航治理中的地位不断提升。但由于种种原因,中国在全球民航治理中仍处于既有国际航空法律、规则、标准制定的旁观者和被动接受者的地位,实现根本性的改变尚需较长时日。二是中国参与全球民航治理时面临能力和经验有限的挑战。全球民航治理的两大组织,即国际民航组织和国际航空运输协会是在英美两个航空强国主导下建立的,其运作理念、内部架构、制度设计、决策机制和职员招募等均体现了西方的价值观和其对自身利益的追求与保护。中国长期致力于国内民航的治理,学习全球民航治理的制度和规则标准。除个别技术标准被国际民航组织接纳使用以外,中国基本上没有向国际民航组织输出过治理制度、规则标准。相反,中国目前使用的民航制度、规则标准绝大多数源于世界航空强国,中国民航的安全管理制度标准与国际标准和建议措施之间差距较大,执行这些规则标准给中国的民航安全管理带来了很大的压力。例如,在全球民航安保审计中,经过一段时期的努力,中国民航安全管理在国际民航组织的安全管理审计中虽已基本达标,但中国推进与合作伙伴规则标准“软联通”仍受到诸多西方国家的质疑,从而使中国取得合作伙伴的信任比较困难。可见,在“空中丝绸之路”的建设过程中,中国所面临的挑战是长期而艰巨的。

(三) 规则标准“软联通”制度机制存在诸多问题

自2017年“空中丝绸之路”提出以来,国家发展和改革委员会、中国民用航空局相继联合出台推进“空中丝绸之路”建设高质量发展实施方案,并明确提出加强政策对接和标准联通,积极参与多边国际民航治理,加快规则标准“软联通”实现新突破。虽经过若干年的不断探索,但在实践中尚存以下问题:一是制度设计滞后。“空中丝绸之路”建设涵盖的规则标准涉及民航领域的各个方面,目前在国际民航组织框架内的规则标准多达一万多项,涉及海关、商检、防疫等多个方面。此外,“空中丝绸之路”涉及跨境电子商务网络平台和跨境电子商务产业交易链,且各国的交易、税收、消费者权益保护、快递物流等规则标准复杂。这些规则标准专业性强、涉及面广、影响力大、交叉性明显。但截至目前,规则标准“软联通”的设计、完善和落实仍没有得

到重视。二是推进机制失衡。在“空中丝绸之路”建设中，由于缺乏国家顶层的制度设计，出现了推进机制失衡的问题。例如，在“空中丝绸之路”建设中，不同程度地存在着重视国内联通设施建设而轻视国外联通设施建设、重视硬件设施建设而轻视软件（规则标准）设施建设、重视政府干预而轻视市场规律、重视短期效果而轻视长远效益的现象。“空中丝绸之路”建设的推进机制失衡如果不能得到及时纠正，不仅会给规则标准“软联通”造成困难，而且将给“空中丝绸之路”整体建设带来严重的后果。三是平台运作质量不高。自“空中丝绸之路”被提出以来，召开相关会议的平台日益增多，这些平台在提升中国民航影响力、吸引相关合作者、加强政策信息交流、促进合作意向和项目落地等方面发挥了重要作用。但这些平台在功能、内容和机制上均存在明显问题。一方面，功能重复和同质化造成资源浪费。另一方面，在交流平台上，专注于规则标准“软联通”的重要议题少之又少，使得与“硬联通”相辅相成的“软联通”得不到应有的重视。

四、规则标准“软联通”的进路

（一）加快提高中国民航制定规则标准的水平，满足与合作伙伴规则标准对接的需求

中国应加快提高中国航空规则标准制定的能力，并使其尽快达到国际水平。这是中国推动对接规则标准“软联通”的基础。一是实现民用航空器制造的突破，形成飞行行业的技术标准和管理规则。航空运输业是具有高技术特征、系统集成性显著、安全要求高、国际化程度明显的行业。中国航空工业起步晚，航空器生产与技术以及与之相关的空中导航设备、航空信息系统、航空安全管理乃至服务质量都不同程度地落后于西方国家，进而导致中国的航空器及其相关设备的技术标准和管理水平不高，与发达国家存在着巨大差距。二是着力加强航空领域规则标准制定人才的培养、选拔和选送，有计划、有步骤地建设一支高素质的人才队伍。航空领域专业性强、业务门槛高，特别是在规则标准制定过程中，涉及大量法学、管理学、心理学和外语等知识，需要大批的专业性和交叉型人才。然而，国内此领域高素质的人才相对匮乏，既熟悉中国民航国情又了解国际民航规则的人才远远满足不了实际需要。中国民航部门应当联合大学、科研机构、航空器及相关设备制造企业、航空公司等，参照发达国家培养、选拔、选送人才的成功经验，有计划、有步骤和常态化地培养、选拔能够胜任制定航空领域规则标准工作的人才，积极支持、鼓励国内人才参与国际民航组织、国际航空运输协会等，并帮助此类人才解决在担任国际组织相关工作职务期间遇到的各种困难。

（二）加快角色转型与重新定位，积极维护合作伙伴的正当权利

从2005年开始，中国航空运输的客运量已经位居全球第二位，并不断地接近位于第一位的美国，可见，中国初具从全球民航秩序治理的旁观者、接受者转型为积极的参与者、新兴的主导者的部分条件，这是推进规则标准“软联通”的国际条件。一是要充分发挥中国民航在构建人类命运共同体中的独特作用。民航具有天然的国际性。国家主席习近平提出的“构建人类命运共同体”重要理念，从政治、安全、经济、文化、生态五个方面破解当前全球治理困境，体现了中国作为大国的责任担当，表明中国始终做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。共建“一带一路”为全球治理体系改革提供了中国方案，成为推动构建人类命运共同体的生动实践，在推动构建人类命运共同体中发挥重要的战略支撑作用^[9]。二是精准把握既有国际航空制度规则标准。既有的国际航空制度规则标准尚存不足，但仍得到了全球绝大多数国家或地区的认可和遵循。中国应当精准把握既有国际航空制度规则标准，在全面考虑中国履约条件的基础上，尊重、遵守和维护以《国际民用航空公约》为基础的国际民航领域法律规则标准。为了促进“空中丝绸之路”建设，中国应践行多边主义，加强和深化与国际民航组织的合作。三是主动维护公平正义，为发展中国家争取公平公正权利。由于国际民航组织最初是由英美等航空大国主导

建立的,因而其在国际民航组织中发挥主导作用。且其时常在国际民航组织大会或理事会上,对发展中国家采取无视的态度,在没有充分磋商和谈判的情况下通过某些决议,逼迫发展中国家接受难以承担的责任,并延迟甚至拒绝兑现承诺,从而造成发展中国家的权利得不到应有的公平对待。例如,在国际民航组织第41届大会上,未经充分讨论与协调,国际民航组织大会仍通过了两份决议,分别是《国际民航组织关于环境保护的持续政策和做法的综合声明——气候变化》《国际民航组织关于环境保护的持续政策和做法的综合声明——国际航空碳抵消和减排机制》,以此加快碳排放的减少,并且制定国际航空2050年净零碳排放的目标,进而将国际航空碳抵消和减排计划(CORSIA)目标任务分解到各个成员国,使发展中国家承担极其不公平的减排责任,且对发展中国家提出的合理要求置之不理。中国代表团就此发表声明,指出这两份决议缺乏公平性、科学性和可行性,与全球气候治理的基本原则不符,与《国际民用航空公约》的原则、宗旨不符,不利于维护国际民航组织的信誉和成员国的团结,不利于保障国际民航组织大会及其理事会在国际航空与气候变化事务上的有效履职。由此,中国应在推进规则标准“软联通”中,不断开拓“空中丝绸之路”建设的规则标准对接的新空间,创新对接的新途径,塑造对接的新模式,积极主动维护发展中国家的正当权益。

(三) 顺应和把握国际航空发展趋势, 制定新的全球民航秩序治理规则标准

进入21世纪,国际航空发展呈现出新的趋势:一是国际航空市场自由化和航空公司私有化。20世纪80年代以前,除了美国之外的其他绝大部分国家的航空公司都为政府所有或控股,航空行业一直处于政府的严格管制之下,使得市场缺乏竞争。20世纪80年代以后,全球各国逐步开始对国有航空公司进行私有化改革,加强了国际航空市场自由化,提高了市场竞争力。二是欧洲单一航空市场的创立。对于美国开放天空政策和放松管制的政策,欧洲起初强烈反对、抵制。然而,美国开放天空和放松管制的变革使得美国航空公司在国内国际航空市场中迅速崛起,而欧洲航空公司管制僵化、效率低下、长期需要政府补贴,这些均使其国际市场份额不断下降,促使欧盟最终接受了开放天空放松管制的变革。三是安保更趋严格与完善。实际上,随着恐怖主义活动的日益猖獗和地区动荡加剧,国际航空领域既面临着传统的安全与安保威胁,还面临着新的安全与安保的挑战^[10]。以美国、欧洲国家为代表的国际航空大国持续加大对机场安检、客舱安全和事故处置的资源投入^[11]。依据《国际民用航空公约》、《关于在航空器内的犯罪和其他某些行为的公约》(简称《东京公约》)、《关于非法制止劫持航空器的公约》(简称《海牙公约》)和《统一国际航空运输某些规则的公约》(简称《蒙特利尔公约》)等法律的授权,国际民航组织制定并不断更新全球航空运输安保的标准及建议措施(Standards and Recommended Practices, SARPS),其虽然不具有强制性的法律约束力,但各当事国应尽力而为、尽力遵守,并呼吁当事国通报与建议措施不相符的国内立法。国际民航安保法律体系从原先的管辖权分配和事后惩治规定,逐渐转向更加积极有效、更易于执行的事中处置和事先预防的规定^[11]。为了推动全球航空领域的安保建设,国际民航组织开展对各国民航安保的审计工作,以提升各国航空领域安保的管理能力与水平。四是倡导航空绿色低碳环境友好。在欧盟未能征收航空碳排放税以后,国际民航组织牵头组织研究了全球航空碳排放规则。尽管存在争议、分歧且控制效果有待观察,但国际民航组织提出的应对气候变化的措施是有利于减少航空碳排放和建立环境绿色友好型航空的重要规则。五是数字化浪潮。新一代通信技术的迅速发展和数字技术的加速迭代,使数字化浪潮不可避免地航空领域产生革命性的深刻影响,规则标准“软联通”应当主动适应不断发展变化的新趋势。

(四) 加快构建新的体制机制, 有力支撑规则标准“软联通”

中国应当充分认识到规则标准“软联通”具有复杂性、长期性、系统性、艰巨性等特征。国际民航领域的规则标准在各成员国的实施需要政府批准,由此,规则标准的成功对接往往需要很

长时期,也会存在各种类型的保留意见,甚至会出现对接成功以后又退出的情况。面对规则标准“软联通”对接的诸多特征,中国应当加快规则标准“软联通”的体制构建和机制创新:一是成立制定规则标准“软联通”的专门机构。“空中丝绸之路”建设规划提出,要使机场设施建设的“硬联通”迈上新台阶,规则标准的“软联通”实现新突破,人文交流领域的“心联通”取得新进展。为了实现这些目标,应在国家层面上成立“空中丝绸之路”建设领导机构,下设“硬联通”“软联通”“心联通”三个工作机构。根据性质和特点明确牵头部门,统筹三个“联通”的资源,协调三个“联通”的关系,形成相互支持、一体发展的格局,充分发挥中国特色社会主义的制度优势。规则标准“软联通”的工作机构应当由民航行政管理部门牵头,由各相关部门的专家组成核心团队,长期研究、制定规则标准,并推动规则标准的对接联通。二是优化整合平台功能,有效有力地服务规则标准“软联通”。目前涉及“空中丝绸之路”建设的平台较多,平台功能交叉和同质性较为严重,可转化为制度、可应用于指导实践的成果较为缺乏。应由规则标准“软联通”工作机构牵头,建立专门的平台,定期举办学术会议、经验交流会议和访问、考察合作伙伴关于民航制度和规则标准的实际需求,摸透实际情况,提出每个合作伙伴民航规则标准对接方案,采取“一国一策”“一事一策”的方式方法,帮助合作伙伴提高民航制度建设和规则标准制定的能力。三是设立专门基金。规则标准“软联通”的专门基金一部分可以来源于中国外汇储备、中国投资有限责任公司、中国进出口银行、国家开发银行共同出资的“丝路基金”。此外,鉴于合作伙伴部分民用航空机场规模较大、实力雄厚,也可鼓励其加入专门基金,邀请和鼓励合作伙伴航空公司参与专门基金。此项专门基金主要用于课题研究、学术交流、援外培训、人才培养和调研考察等活动。四是出台优惠政策,鼓励和支持航空公司、枢纽机场、飞机制造公司、飞行相关设备生产公司和信息系统公司等参与“空中丝绸之路”建设规则标准的研究、研发,以及鼓励率先在航线、飞行、机场管理等领域试用、使用规则标准。对于其中能够达到国际水平并被推荐到相关国家使用的,应对其予以资金或其他鼓励。五是建立风险评估、预警以及止损制度。合作伙伴政治制度不一,经济发展水平差别巨大,宗教文化复杂多样,社会面临挑战较多。为了增强风险防控能力,中国有必要建立规则标准“软联通”的风险评估与预警制度,以及当风险发生后的止损机制,尽可能减少风险与损失。

参考文献:

- [1] 阮宗泽.软实力与硬实力[N].人民日报,2004-02-13(7).
- [2] 项久雨.硬实力与软实力的关系之辩[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2010,63(6):812-817.
- [3] 习近平.习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017:512.
- [4] 习近平.习近平谈治国理政:第4卷[M].北京:外文出版社,2022:493-495.
- [5] 周学仁,郝佳.中欧班列开通、外商直接投资与均衡开放格局[J].财经问题研究,2023(2):107-118.
- [6] 王义桅.绸缪一带一路风险[J].中国投资,2015(3):4-5.
- [7] 中国民用航空局综合司,中国民航高质量发展研究中心.中国民航发展阶段性评估报告[M].北京:中国民航出版社,2021:162-163.
- [8] 贺富永.中国航空立法研究[M].南京:东南大学出版社,2020:202-230.
- [9] 许濛方.“一带一路”高质量发展的科学内涵与实践成果——基于十年探索的总结与展望[J].东北财经大学学报,2023(5):3-14.
- [10] 许艺彤.民航安全管理面临的新挑战[J].民航管理,2021(8):58-60.
- [11] 綦琦.民航行业标准规划前瞻——中国民航发展大趋势[M].北京:国防工业出版社,2016:6-11.

Research on the “Soft Connectivity” of “Air Silk Road”

XU Yi-tong

(Institute of Politics and International Relations, Tongji University, Shanghai 200092, China)

Summary: Over the past decade, the “Air Silk Road” has played a crucial role in enhancing aviation connectivity between China and countries along the Belt and Road. However, there is little research on the “Air Silk Road”, particularly research on the characteristics, intrinsic value, and challenges of rules and standards “soft connectivity” of the construction of the “Air Silk Road”. In this context, this paper summarizes the concept, proposing process, and practical characteristics of rules and standards “soft connectivity” of the construction of the “Air Silk Road”. This study believes that the key characteristics of rules and standards “soft connectivity” are “accelerating prior and fast connections, ensuring security capabilities, deepening multilateral cooperation, participating or constructing platforms, enhancing top-level planning and implementation, and highlighting the docking of rules and standards”. The study finds that the rules and standards “soft connectivity” of the construction of the “Air Silk Road” is an important way for China to uphold fairness and justice in the international aviation sector. It acts as a crucial means to enhance China’s competitiveness in the international aviation field. It is also a significant tool to expand China’s international aviation market. Besides, it works as an important instrument to support the construction of infrastructure of the “Air Silk Road” to fulfill “hard connectivity.” Moreover, it is a crucial support to promote the high-quality development of China’s civil aviation sector.

This study also finds that in the specific advancement of the rules and standards “soft connectivity” of the construction of the “Air Silk Road”, China’s civil aviation laws, regulations, and standards have some disparities compared with international standards. China may face challenges while establishing connection of rules and standards with countries along the “Air Silk Road”, which is due to the lack of trust and acceptability. What is more, China’s relatively lower international status in civil aviation and limited management experience may affect the quality of connection between China and the countries along the “Air Silk Road”, and even result in doubt and criticism from some Western countries. There are also challenges related to outdated institutional design, imbalanced advancement mechanisms, and subpar operational quality of alignment platforms when China further develop the rules and standards “soft connectivity”.

To address the challenges in establishing the rules and standards “soft connectivity” of the construction of the “Air Silk Road”, this paper proposes the following strategies. First, it is necessary to accelerate the improvement of the capabilities to formulate domestic aviation rules and standards, and adapt to the alignment needs of countries along the route. Second, it is necessary to accelerate the transformation and relocation of roles, and safeguard the legitimate rights of countries along the route. Third, it is necessary to adapt to and grasp the development trends of international aviation, and create new rules and standards for global civil aviation governance. Fourth, it is necessary to speed up the construction of new institutional mechanisms to provide strong support for the rules and standards “soft connectivity”.

Key words: the Belt and Road; rules and standards; soft connectivity; Air Silk Road; global civil aviation governance

(责任编辑: 徐雅雯)

[DOI]10.19654/j.cnki.cjwtyj.2023.12.010

[引用格式]许艺彤.“空中丝绸之路”的“软联通”研究[J].财经问题研究,2023(12):118-127.