

# 地方政府授权低空空域特许经营权的法治化

倪雨琪

中国政法大学法律学院, 北京

收稿日期: 2026年3月13日; 录用日期: 2026年4月6日; 发布日期: 2026年4月15日

## 摘要

作为战略性新兴产业的核心制度支撑, 地方政府授权低空经济特许经营权是“放管服”改革在新兴领域的延伸实践, 对于激活低空空域资源价值、培育经济增长新引擎具有关键作用。然而, 这一授权行为与现有行政法体系存在多重制度冲突: 其权力来源与空域管理中央事权、行政许可法定原则存在张力, 授权属性与传统行政特许认知存在偏差, 陷入了合法性困境。在规范逻辑上, 地方争取授权的权力来源是宪法自然资源国家所有原则、单行法规定、中央政策授权与地方治理需求构成的多元谱系, 其授权本质是低空空域使用权的市场化配置, 而非管理权让渡, 试点区域的管理参与权属于法定例外的特别监管程序。锚定这一属性与边界, 亟需通过完善行政立法实现制度调适。未来应在《空域管理法》立法中明确授权规则, 修订《行政许可法》增设低空经济特许特别程序, 既为地方争取授权提供合法性支撑, 也推动行政法体系回应新兴产业发展需求。

## 关键词

低空经济, 特许经营, 行政许可

# Legal Framework for Local Governments to Grant Rights for Low-Altitude Airspace

Yuqi Ni

School of Juridical Science, China University of Political Science and Law, Beijing

Received: March 13, 2026; accepted: April 6, 2026; published: April 15, 2026

## Abstract

As the core institutional support of strategic emerging industries, the local government's authorization of low-altitude economic franchise is an extension of the reform of "decentralization, regulation and service" in emerging fields. It plays a key role in activating the value of low-altitude airspace resources and cultivating a new engine of economic growth. However, there are multiple

**institutional conflicts between this authorization behavior and the existing administrative law system: there is a tension between its power source and the central power of airspace management and the legal principle of administrative licensing, and there is a deviation between the authorization attribute and the traditional administrative licensing cognition, falling into the dilemma of legitimacy. In terms of normative logic, the source of local power to seek authorization is a multi-lineage system composed of the principle of state ownership of natural resources in the Constitution, the provisions of separate laws, the authorization of central policies and the needs of local governance. The essence of authorization is the market-oriented allocation of the right to use low-altitude airspace, rather than the transfer of management power. The right to participate in management in the pilot area is a special regulatory procedure with statutory exceptions. Anchoring this attribute and boundary, it is urgent to achieve institutional adjustment by improving administrative legislation. In the future, the authorization rules should be clearly defined in the legislation of the “Airspace Management Law”, and the “Administrative Licensing Law” should be amended to add special procedures for low-altitude economic licensing, which not only provides legal support for local governments to strive for authorization, but also promotes the administrative law system to respond to the development needs of emerging industries.**

## Keywords

Low-Altitude Economy, Franchising, Administrative Licensing

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

2024年11月,山东省平阴县以公开招标方式出让县域内30年低空经济特许经营权,因“授权主体适格性”“授权范围模糊性”“零实缴资本企业中标合规性”等问题引发社会质疑,最终项目中止招标。这一案例并非孤例:深圳试点eVTOL航线运营特许经营授权、重庆探索低空物流特许经营、湖南推进全域低空经济特许经营制度创新,多地实践中均反复出现类似争议——地方政府是否有权对低空经济特许经营权授权?授权范围如何划定才不突破中央事权?现有行政法体系能否为其提供充分合法性支撑?

低空经济已突破5000亿元市场规模,成为驱动经济增长的战略性新兴产业。低空空域作为核心生产要素,其市场化配置依赖特许经营权制度作为枢纽,但地方政府授权的实践却面临三重困境:其一,权力来源的合法性困境。低空空域属于国家战略资源,《民用航空法》第七条明确“国家对空域实行统一管理”,空域管理作为中央事权,地方政府争取授权是否符合央地事权划分原则?其权力依据是法律授权、政策委托还是治理功能衍生?其二,授权属性的界定难题。地方政府的授权究竟是低空空域使用权的配置权,还是部分管理权的让渡?若触及管理权,是否构成对中央事权的侵蚀;若仅为使用权,其权利边界与实现方式如何与行政特许制度衔接?其三,制度适配的缺失困境。现有《行政许可法》《基础设施和公用事业特许经营管理办法》等规范形成于传统产业背景,缺乏针对低空经济“技术密集、风险复杂、跨域协同”特性的特别规定,地方争取授权的程序、监管、救济等环节均处于规范模糊地带。

既有研究或聚焦低空经济法治保障的宏观体系,或探讨行政特许制度的一般适用,但未能充分回应“地方争取授权”的特殊性:一是忽视了授权行为的“双向性”——地方政府并非被动接受授权,而是主动争取、试点创新的主体,这一过程与现有行政法的“授权法定”原则存在天然张力;二是缺乏对制度冲突的系统性分析,未能将地方授权与行政许可法定、央地事权划分、行政特许本质等核心行政法议

题深度绑定。基于此，本文采用解释论与立法论相结合的方法：一方面，通过教义学分析，梳理地方争取授权与现有行政法体系的制度冲突，明确合法性边界；另一方面，基于功能主义与回应型法理念，探索制度调适路径。

## 2. 地方争取授权与现有行政法体系的制度冲突

### 2.1. 权力来源的冲突：与行政许可法定原则及央地事权划分的张力

#### 2.1.1. 与行政许可法定原则的冲突

行政许可法定原则<sup>1</sup>贯穿行政许可的设定、实施、监管全流程，核心是“权力源于法律明确授权”。行政特许作为行政许可的特殊类型，其授权主体、授权范围、授权程序更需严格遵循法定主义<sup>2</sup>。地方争取低空经济特许经营权授权，面临双重法定性缺失：其一，授权主体法定性缺失。现有法律未明确规定地方政府是否具备低空经济特许经营权的授权主体资格。《民用航空法》仅规定国家统一管理空域，未赋予地方政府授权特许经营的权限；《行政许可法》第十二条虽为行政特许提供了上位依据，但未具体界定“低空经济”是否属于“特定行业的市场准入”，也未明确地方政府的授权权限；《地方各级人民代表大会和地方政府组织法》第五十九条赋予地方政府经济管理职权，但这一概括性职权能否直接推导出行使低空经济特许经营权，存在解释争议[1] (p. 39)。其二，授权范围法定性缺失。低空空域的高度边界、地理范围、业务范围均缺乏法律明确界定，地方政府在争取授权时往往自行划定范围，如平阴县将“县域内 30 年低空经济运营维护、飞行驾照培训”纳入授权范围，却缺乏法律依据支撑其范围划定的合理性，导致授权行为的合法性受到质疑。

这种法定性缺失与行政许可法定原则形成直接冲突：传统行政特许的权力来源是法律明确授权，而地方争取低空经济特许经营权的权力来源依赖政策文件与治理需求，呈现“政策驱动多于法律驱动”的特征，若长期游离于法律规范之外，既会削弱授权行为的合法性，也可能侵蚀行政许可法定原则的权威性。

#### 2.1.2. 与央地事权划分原则的冲突

空域管理属于典型的中央事权，这一属性由《宪法》规定的国家统一管理自然资源原则、《民用航空法》第七条“国家对空域实行统一管理”的条文，以及央地事权划分的基本法理共同决定。中央事权的核心特征是“统一性、排他性”，即涉及国家战略利益、需要全国统一规制的事务，由中央政府集中行使职权，地方政府不得擅自干预或让渡。

地方争取低空经济特许经营权授权，极易触及央地事权划分的红线：其一，空域管理权的越权风险。部分地方政府在争取授权时，试图将空域动态调配、飞行计划审批等管理性事项纳入特许经营范围，比如近期某试点城市提出“地方政府主导 600 米以下空域航线规划与调度”，这与空域管理中央事权属性冲突，航线规划、飞行调度属于空域管理权的核心内容，地方政府若获得此类授权，本质是对中央事权的分割，违反《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》中“空域管理属于中央财政事权”的规定。其二，授权范围的越界风险。低空空域的使用具有跨区域性，低空物流航线可能跨越多个县域、市域，而地方政府争取授权往往以行政区划为边界[2] (p. 110)，如平阴县以县域为范围授权，可能导致空域资源配置的碎片化，与空域统一管理的中央事权要求相悖。

这种冲突的本质是地方治理需求与中央事权统一的张力。地方政府需要通过授权激活区域低空经济，

<sup>1</sup> 《行政许可法》第 4 条确立了行政许可法定原则：“设定和实施行政许可，应当依照法定的权限、范围、条件和程序。”

<sup>2</sup> 《行政许可法》第 12 条明确将行政特许的适用范围限定为“有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等”。

但现有央地事权划分未为地方预留适当空间；中央需要维护空域管理的统一性，但过于僵化的事权划分可能抑制地方创新。如何在坚守中央事权底线的前提下，为地方争取授权提供合法空间，成为行政法体系必须回应的问题。

## 2.2. 授权属性的冲突：与传统行政特许制度认知的偏差

### 2.2.1. 与行政特许“公共资源配置”本质的认知冲突

传统行政特许的核心本质是有限公共资源的市场化配置，即政府作为公共资源的所有者代表，通过竞争方式将资源使用权授予符合条件的经营者，实现资源高效利用与公共利益保障的平衡。《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第二条将特许经营定义为“政府通过竞争方式选择经营者，授权其在一定期限和范围内经营特定基础设施和公用事业”，明确了行政特许的资源配置属性，授权的核心是使用权，而非管理权。

地方争取低空经济特许经营权授权时，普遍存在“属性混淆”问题：其一，使用权与管理权的混淆[3] (p. 87)。部分地方政府在授权文件中模糊界定授权属性，如将“低空经济运营维护”与“空域秩序管理”捆绑授权，导致企业误以为获得的不仅是使用权，还包括部分管理权，甚至干预飞行管制等中央事权事项。平阳县案例中，社会质疑“地方政府是否有权处置空域资源”，本质就是对授权属性的争议。若授权是资源使用权配置，则符合行政特许本质；若涉及资源管理权让渡，则违反中央事权原则。其二，特许经营权与普通行政许可的混淆[4] (p. 180)。部分地方将低空经济相关的普通许可事项纳入特许经营权范围，违背了行政特许“有限资源配置”的核心特征。普通行政许可是对市场准入的一般规制，而行政特许是对稀缺公共资源的特殊配置，二者的适用条件、程序、监管要求均不同，混淆二者会导致行政特许制度的功能异化。

这种属性混淆与传统行政特许制度的认知形成冲突：传统行政特许通过明确“使用权配置”的核心属性，实现了“政府监管、企业经营、公共利益保障”的平衡；而地方争取授权时的属性模糊，既可能导致企业滥用权力，也可能使地方政府规避监管责任，最终损害公共利益。

### 2.2.2. 与行政特许“准物权”属性的衔接冲突

行政特许经营权在法律属性上属于“准物权”，这一学界通说已得到司法实践与规范文件的认可[5] (p. 43)。准物权的核心特征是：以公共资源为客体，具有占有、使用、收益的权能，权利取得需经行政机关特许，权利行使受公共利益约束。传统行政特许的准物权属性，通过《民法典》第二百四十六条<sup>3</sup>、《行政许可法》第十二条的行政特许规定，形成了完整的规范支撑。

地方争取低空经济特许经营权授权，与准物权属性存在双重衔接冲突：其一，客体界定的冲突。传统行政特许的客体是明确的公共资源，而低空空域作为准物权客体，其物理边界、权利边界没有明确地规定，导致低空经济特许经营权的准物权客体模糊。企业获得的究竟是“特定航线的使用权”“特定区域的使用权”还是“全域低空的综合使用权”，难以界定。其二，权能划分的冲突。传统准物权的权能边界清晰，如采矿权的权能是“在特定区域开采矿产资源并收益”，而低空经济特许经营权的权能涉及基础设施建设、运营服务、技术研发等多个层面，权能交叉复杂，现有准物权理论难以完全涵盖，导致地方政府在授权时无法明确界定企业的权利义务，易引发纠纷。

## 3. 地方争取授权低空经济特许经营权的制度逻辑

地方争取授权低空经济特许经营权并非对传统行政特许制度的背离，而是基于新兴产业发展需求的

<sup>3</sup> 《民法典》第二百四十六条规定：“法律规定属于国家所有的财产，属于国家所有即全民所有”。

制度创新，其背后蕴含着特别的治理理念、权力配置逻辑、风险防控模式与资源配置方案，构成了区别于传统行政特许的独特制度逻辑。

### 3.1. 特别的治理理念：新兴产业发展与回应型法的契合

传统行政法的治理理念以“法定主义”为核心，强调“法无授权不可为”，通过严格的规范约束防止行政权力滥用，这一理念适应了传统产业稳定、监管成熟的治理需求。但低空经济作为战略性新兴产业，具有“技术迭代快、发展潜力大、风险不确定”的特征，传统治理理念难以回应其发展需求，而地方争取授权的实践，恰恰体现了“回应型法”与功能主义行政法的治理理念。

#### 3.1.1. 回应型法的核心诉求

诺内特与塞尔兹尼克指出，回应型法即法律应当回应社会现实需求，通过制度创新实现治理目标<sup>4</sup>。政府争取授权低空经济特许经营权，正是回应的低空经济发展对空域资源市场化配置提出了迫切的现实需求[6] (p. 118)。具体来说，一是回应审批的时限性需求，低空经济的竞争优势在于快速迭代与市场响应，传统行政特许的严格程序与审批效率难以适配，深圳试点将低空物流特许授权审批期限从 60 个工作日压缩至 30 个工作日，正是地方争取授权通过简化程序、优化流程，实现行政效率与产业发展的效率匹配。二是回应技术创新的创新需求，低空经济的技术创新需要宽松的制度环境，重庆授权试点允许企业在特定区域测试新型低空飞行器，不仅为技术应用提供了制度试验场，也为地方政府对低空经济有效监管积累经验。三是政府争取授权回应协同需求，低空经济的发展需要央地协同、政企协同、军地协同，地方争取授权通过构建多元共治的制度框架，拓宽治理主体协同联动的可能性与治理效能。

#### 3.1.2. 功能主义的治理导向

地方争取授权低空经济特许经营权的功能导向的突出：其一，资源配置功能。通过特许经营制度，将低空空域这一稀缺公共资源配置给最具效率的市场主体，实现资源利用效率最大化，如深圳通过公开竞争方式选择低空物流企业，大幅提升了空域资源的利用效率。其二，风险防控功能。通过特许经营协议约定企业的安全责任、风险防范义务，构建多元共治的风险防控体系，如湖南试点要求特许经营企业购买责任保险，降低公共安全风险。其三，产业培育功能。通过授权特许经营权吸引社会资本参与低空经济基础设施建设与运营，破解政府财政压力与技术能力不足的难题，如江西试点通过特许经营引入企业建设低空起降点，推动了区域低空经济发展。

### 3.2. 特别的权力配置逻辑：央地协同与权能分离

传统行政特许的权力配置逻辑是“中央授权、地方实施”，权力流向单一，而地方争取授权低空经济特许经营权的权力配置逻辑是“央地协同、权能分离”[7] (p. 156)。特别的权力配置逻辑下，强调权力的动态配置与多元互动，这一逻辑由空域资源的国家所有权属性、央地事权划分原则、新兴产业治理需求共同决定。

#### 3.2.1. 国家所有权的权能分离逻辑

低空空域作为国家所有的自然资源<sup>5</sup>，其所有权权能包括占有、使用、收益、处分，根据权能分离理论，国家所有权的使用权能通过法定方式分离给市场主体，实现公共资源的市场化配置。地方政府作为国家所有权的代表，其争取授权的本质是代表国家将低空空域使用权通过特许经营方式分离给企业。

<sup>4</sup>参见[美]诺内特、塞尔兹尼克：《转变中的法律与社会——迈向回应型法》，张志铭译，中国政法大学出版社 1994 年版，第 103-107 页。

<sup>5</sup>《宪法》第 9 条规定：“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有”。

这种模式下有其独特的分离逻辑，一是所有权保留，国家始终保留低空空域的所有权，地方政府不得处分所有权，仅能配置使用权；二是使用权受限，企业获得的使用权是受限的准物权，需在法律规定与特许经营协议约定的范围内行使，不得损害国家利益与公共利益；三是收益权共享，低空空域使用权配置产生的收益归国家所有，地方政府可按规定用于区域低空经济发展与公共服务。

权能分离的逻辑为解决“地方政府为何有权配置低空资源”这一核心问题提供理论支撑。换言之，地方政府的授权权并非源于自身，而是源于国家所有权的权能分离，其本质是代表国家行使所有权派生的使用权配置权，这一权力来源既符合宪法原则，又避免了对中央事权的侵蚀。

### 3.2.2. 央地事权的协同逻辑

空域管理的中央事权属性决定了中央政府拥有空域划设、管制规则制定、适航认证等核心管理权，而地方政府的职责是在中央统一规制与监管下，负责区域内低空经济的培育、服务与监管，二者形成“中央授权、地方实施、中央监管”的协同关系。央地协同逻辑以中央授权为前提，地方政府的授权权需基于中央的明确授权，包括法律授权、政策授权或试点授权，不得自行创设。通过现有经验来看，中央管委将 600 米以下空域授权给地方政府进行管理，各地政府应严格以此为界限。协同逻辑的核心在于地方实施，地方政府在中央授权范围内，根据区域产业发展需求，制定具体的授权规则、选择经营者、开展监管；地方政府可以根据本辖区内低空经济发展规划，将特定航线的使用权通过特许经营方式授予企业[8] (p. 95)。协同逻辑能够长久运行的保障在于中央监督，中央政府通过备案审查、效果评估等方式，监督地方政府的授权行为，确保地方授权不突破中央事权底线，中央空管委定期对试点城市的空域动态调配情况进行评估，及时纠正违规行为[9] (p. 24)。这种协同逻辑在维护空域管理中央事权统一的基础上，为地方政府争取授权提供合法空间，实现了中央统一管理的地方落实创新的平衡。

## 4. 地方争取授权低空经济特许经营权的规范基础

地方争取授权低空经济特许经营权的制度逻辑，需要坚实的规范基础予以支撑。从行政法教义学视角出发，地方争取授权低空经济特许经营权的权力来源并非单一法律授权，而是由宪法原则、单行法规规定、中央政策、法理依据共同构成的多元谱系，这一谱系通过规范解释实现有机衔接，为地方争取授权提供合法性支撑。

### 4.1. 宪法层面的根本依据：自然资源国家所有原则

仍旧回归《宪法》第九条的文本本身<sup>6</sup>，其中“等”字为新型自然资源纳入国家所有预留了规范空间。尽管《宪法》未明确将空域列为自然资源，但结合以下三点可证成低空空域的国家所有属性：法理层面，空域作为人类活动的空间资源，具有稀缺性、公共性特征，符合自然资源的本质属性，理应纳入国家所有范畴。法律层面，《民用航空法》第七条规定“国家对空域实行统一管理”，统一管理的前提是国家拥有空域所有权，否则缺乏管理的法理基础。实践层面，中央空管委统一负责空域划设、管制规则制定等工作，体现了国家对空域的所有权行使。

低空空域的国家所有属性，为地方政府争取授权提供了宪法基础：地方政府作为国家所有权的代表，根据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第五十九条的概括性授权，享有对辖区内低空空域资源的管理与利用职权，通过特许经营方式配置使用权，是履行国家所有权派生职权的具体体现。这一权力来源并非地方政府的固有权，而是源于国家所有权的权能分离，符合宪法规定的自然资源国家所有原则。

<sup>6</sup> 《宪法》第九条规定矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有。

## 4.2. 单行法层面的具体支撑：行政许可与特许经营规范

### 4.2.1. 《行政许可法》中的规范支撑

《行政许可法》第十二条明确将特许经营纳入行政特许范围，这为地方争取授权提供了直接法律依据：其一，低空经济特许属于“有限自然资源开发利用”。低空空域作为稀缺的空间资源，属于“有限自然资源”，企业通过特许经营获得低空空域使用权，本质是对有限自然资源的开发利用，符合行政特许的适用范围。其二，低空经济特许属于“公共资源配置”。低空空域具有公共属性，其配置涉及公共利益，通过特许经营方式将使用权配置给市场主体，属于公共资源的市场化配置，符合行政特许的制度功能。其三，低空经济特许属于“直接关系公共利益的特定行业的市场准入”。低空经济涉及公共安全、交通运输、公共服务等多个领域，直接关系公共利益，其市场准入需要通过行政特许进行规制，符合行政特许的准入控制功能。

### 4.2.2. 《基础设施和公用事业特许经营管理办法》中的规范支撑

《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第二条将“交通运输”纳入特许经营适用领域，而低空经济中的基础设施建设、运营服务均属于交通运输相关范畴，符合该办法的适用条件：其一，基础设施建设。低空起降点、导航设施等属于交通运输基础设施，通过特许经营方式引入社会资本建设运营，符合办法规定。其二，公共服务提供。低空物流、飞行培训等属于公共服务范畴，企业通过特许经营获得提供公共服务的资格，符合办法的制度目标<sup>[5]</sup> (p. 42)。其三，经营期限规定。办法规定特许经营期限最长不得超过 30 年，与平阳县出让的 30 年特许经营权期限一致，为地方政府设定经营期限提供了规范依据。

### 4.2.3. 《民用航空法》中的规范

新修订的《民用航空法》已将低空空域管理纳入规制范围<sup>7</sup>，为地方争取授权提供了更具体的法律支撑：其一，空域分类管理。新修订的《民用航空法》中明确空域划分需坚固低空经济发展需求，推行空域分级分类管理<sup>[8]</sup> (p. 98)。将空域划分为管制空域、监视空域、报告空域、目视飞行规则空域等，明确不同空域的使用规则，为地方政府划定授权范围提供了依据。其二，低空飞行管理。前述第 225 条<sup>8</sup>旨在推动建立我国经济发展所需的适航审定标准与程序；简化低空飞行审批程序，允许地方政府在特定空域内实施灵活管理，为地方争取授权提供了程序空间。其三，安全监管规则。修订草案拟完善低空飞行安全监管规则，明确地方政府的监管职责，为地方政府开展事中事后监管提供了依据。

## 4.3. 政策层面的授权支撑：中央与地方的协同创新

中央政策为地方争取授权提供了重要的授权支撑，体现了“中央统筹、地方试点”的制度变迁逻辑：其一，国家战略政策的导向性授权。2024 年《加快建设统一开放的交通运输市场的意见》直接肯定了特许经营制度在低空经济领域的适用价值，为地方政府争取授权提供了政策依据<sup>9</sup>。《通用航空装备创新应用实施方案(2024~2030 年)》进一步要求“鼓励社会资本参与通用航空基础设施建设和运营”，强化了地方政府通过特许经营引入社会资本的政策导向。其二，试点政策的具体授权。中央空管委已在合肥、杭州、深圳、重庆等六城市开展 eVTOL 试点，明确授权地方政府在 600 米以下空域开展航线规划、飞行调度等管理工作，为地方政府争取授权提供了具体试点依据。地方试点政策如《重庆市推动低空空域管理改革促进低空经济高质量发展行动方案(2024~2027 年)》，进一步明确地方政府可通过特许经营方式配置

<sup>7</sup> 《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。

<sup>8</sup> 《民用航空法》第 225 条规定：建立健全适应低空经济发展要求的适航审定、飞行管理等制度和标准。

<sup>9</sup> 《中共中央办公厅国务院办公厅关于加快建设统一开放的交通运输市场的意见》明确提出“深化低空空域管理改革，发展通用航空和低空经济”“以深入推进政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容”。

低空资源，形成了“中央授权 - 地方实施”的试点模式。

这种政策授权并非脱离法律的“法外授权”，而是“立法前的制度试验”——通过试点政策积累实践经验，待条件成熟后上升为法律，符合“重大改革于法有据、立法主动适应改革发展”的要求。

#### 4.4. 法理层面的补充支撑：地方治理与制度变迁

除宪法、法律、政策依据外，地方治理功能需求与制度变迁理论为地方争取授权提供了法理补充：其一，地方治理的功能需求。低空经济的发展需要大量基础设施投资与精细化管理，地方政府受限于财政压力与技术能力，难以独自承担产业培育任务。特许经营权授权通过“政府主导 + 市场竞争”的模式，既能发挥社会资本在技术、资金、运营方面的优势，又能通过行政协议约定保障公共利益，契合地方治理中“有效市场”与“有为政府”的协同需求[10] (p. 165)。其二，制度变迁的法理逻辑。低空经济作为新兴产业，其发展需要制度创新与之适配，而现有法律规范具有滞后性，难以快速回应产业需求。地方政府通过争取授权开展试点创新，属于制度变迁中的“诱致性变迁”，即由产业发展需求驱动的制度创新，这种创新并非突破法治，而是为法律修订提供实践经验，最终实现“改革推动立法、立法规范改革”的良性循环。

### 5. 地方争取授权低空经济特许经营权的法治化制度建构

地方争取授权低空经济特许经营权的合法性与操作性，首当其冲应通过完善立法予以保障。结合前文的规范分析与实践需求，应构建“法律 - 行政法规 - 地方性法规”的层级化法律规范体系，明确地方争取授权的权力来源、属性、程序、监管等核心内容。

#### 5.1. 加快制定《空域管理法》：确立核心规范框架

《空域管理法》作为低空经济发展的基本法，应明确以下核心内容：空域所有权与使用权划分。明确空域属于国家所有，国家实行空域所有权与使用权分离制度，地方政府可根据中央授权，通过特许经营方式配置低空空域使用权。明确空域管理的中央事权范围与地方事权范围，避免事权冲突。明确低空经济特许经营权的授权主体、适用范围、授权程序、权利义务、退出机制等，为地方争取授权提供直接法律依据[4] (p. 180)。明确试点地区的试点授权规则，其中包括授权条件、范围、期限、评估机制等，亦需要规范试点地区的管理参与权，确保试点改革在法治框架内运行。

#### 5.2. 修订《行政许可法》：增设低空经济特许经营特别程序

《行政许可法》作为行政许可领域的基本法，应修订增设低空经济特许经营特别程序，纳入第四章第六节“特别规定”部分，置于第五十五条之后，明确适用范围、授权主体与授权程序、限规定与退出机制等内容。其一，适用范围。明确低空经济特许经营权适用于“600米以下低空空域的使用权配置、低空经济基础设施建设运营、直接关系公共利益的低空飞行服务市场准入等事项”。其二，授权主体。明确省级人民政府及其指定的部门为低空经济特许经营权的授权主体，市、县级人民政府需经省级人民政府授权方可行使授权权，确保授权主体的适格性。其三，授权程序。明确低空经济特许经营权的授权程序包括规划制定、公开竞争、听证、决定、备案等环节，具体程序规则可参照《行政许可法》第五十三条，但针对低空经济的特殊性作出特别规定，如竞争方式可包括综合评估、听证需邀请军民航部门、相关企业、公众等参与[11] (p. 57)。其四，期限规定。明确低空经济特许经营权的经营期限最长不得超过30年，期限届满前6个月，企业可申请延续，授权主体需根据评估结果决定是否延续。其五，退出机制。明确低空经济特许经营权的退出情形，包括期限届满、企业主动申请、违规撤销、公共利益需要收回等，退出时需对企业的合法投入予以合理补偿，保障企业合法权益。

### 5.3. 制定地方配套法规：细化操作规范

省级人民政府应根据《空域管理法》《行政许可法》《民用航空法》的规定，制定地方配套法规或规章，细化以下操作规范，为辖区内的行政监管部门与低空经济涉及企业提供具体指引。省级人民政府应当制定本行政区域的低空经济发展规划，明确低空空域的功能分区、使用权配置方案、基础设施布局等，为授权提供规划依据。为保障竞争的公平性与透明度，省级政府应细化并主动公开竞争的具体规则，包括申请人资格条件、评估标准、招标流程等。制定低空经济特许经营的监管细则，明确监管主体、监管期限、监管标准、监管方式等，积极响应智能监管方式，采取“线上 + 现场”的多元监管方式<sup>[12]</sup> (p. 48)。省级政府应当建立信用惩戒机制，构建低空经济特许经营企业信用评价体系，明确信用评价指标、信用等级划分、差异化监管措施等，发挥信用监管的惩戒、约束作用。

### 参考文献

- [1] 蔡立东, 陆奕铭. 论公共数据资源特许经营的法构造[J]. 探索与争鸣, 2025(10): 2, 34-43, 177.
- [2] 袁曾. 论空域权与空间权的分设——低空经济价值要素释放的法治供给[J]. 交大法学, 2025(6): 105-119.
- [3] 张依, 谢思. 我国低空经济监管的演进逻辑、困境挑战与创新路径[J]. 中国流通经济, 2025, 39(10): 83-97.
- [4] 黄彦钦. 制度转译与权力配置: 低空经济特许经营权的法律建构[J]. 东方法学, 2025(5): 173-186.
- [5] 李显冬. 市政特许经营中的双重法律关系——兼论市政特许经营权的准物权性质[J]. 国家行政学院学报, 2004(4): 42-45.
- [6] 董念清. 低空经济法治保障的体系构建与制度再造——以低空空域管理改革为中心的分析[J]. 现代经济探讨, 2025(12): 113-124.
- [7] 徐继敏. 论省级政府配置地方行政权的权力[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2013(4): 153-160.
- [8] 黄新华, 李欣澄. 推动低空经济高质量发展: 动力、风险与规制[J]. 湖湘论坛, 2025, 38(6): 92-100.
- [9] 曹正汉, 史晋川. 中国地方政府应对市场化改革的策略: 抓住经济发展的主动权——理论假说与案例研究[J]. 社会学研究, 2009, 24(4): 1-27, 243.
- [10] 郭剑鸣. 解决利益不对称: 行政授权改革的基本路径[J]. 社会科学战线, 2015(7): 163-173.
- [11] 王国华. 授权和社区授权——发展中国家地方分权管理的新探索[J]. 中国行政管理, 2002(12): 56-60.
- [12] 吴飞飞, 谢雨. 低空经济地方立法及其优化路径研究——基于 16 部地方低空经济规范的分析[J]. 中国法治, 2025(6): 38-49.