

论低空使用权的公共权利属性及行使规则

史文平

安庆师范大学 法学院,安徽 安庆 246000

摘要:在低空经济快速发展背景下,空域管理模式应向管制与自由使用结合的新模式转变。将低空使用权单纯视为公权力或私权利均难以全面回应低空资源的公共性、共享性与管制需求。低空使用权界定为具有公共性质的权利,是一种兼具公共利益保障与个体合理利用的复合型权利。基于公共权利说的低空使用权行使规则,通过公共无害自由使用保障公众空间权益,规范特定区域批准使用以优化资源配置,建立冲突优先规则平衡多元利益,并探索市场化权利转让路径提升资源流转效率。

关键词:低空经济;低空使用权;权能;公共权利说

中图分类号:D910 **文献标识码:**A **DOI:**10.12186/2026.02.006

文章编号:2096-9864(2026)02-0047-10

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》中指出,要“发展通用航空和低空经济”。早在2021年2月,中共中央、国务院印发的《国家综合立体交通网规划纲要》即提出“发展交通运输平台经济、枢纽经济、通道经济、低空经济”。这是“低空经济”概念首次被写入国家规划,具有标志性意义。低空经济是围绕低空空域资源开展的各类经济活动的总称,它是对通用航空产业经济属性新的解读^[1]。低空经济以低空空域为依托,不仅包括通用航空产业,更涵盖以无人机为核心载体的新业态,涉及领域广泛,发展前景广阔。然而,制约我国低空经济发展的因素依然突出。例如,我国尚未建成覆盖城乡的低空公共航路网络,低空运行管理的审批流程也亟待优化。

经济现代化是中国式现代化的重要方面和物质基础,其内在要求和鲜明特征在于,以市场与法治深度融合为机制,在法治化轨道上推动经济高质量发展^[2]。低空经济作为新兴经济形态,其健康发展必然要求法治化保障。从一般法理角度看,破解低空经济发展瓶颈,关键在于对低空使用权的法律属性做出清晰、合理的界定,为低空空域使用行为提供明确的法律依据和权利基础。低空使用权通常指在特定低空空域内进行合法飞行活动所享有的权利,其核心是空域资源的利用规则与活动规范。然而,当前学术研究与立法实践的一个显著倾向是,大量聚焦于无人机应用带来的具体挑战,如隐私权保护、侵权责任认定等,对支撑低空经济活动的基础性、前置性法律问题,即低空使用权的权利属性、具体内容和行使规则等问题的法理探

收稿日期:2025-06-13

基金项目:教育部人文社会科学研究青年项目(23YJC820002);安徽省哲学社会科学规划重大项目(AHSKZD2023D05)

作者简介:史文平(1992—),男,安徽省安庆市人,安庆师范大学讲师,博士,主要研究方向:法理学、社会治理法学。

讨却相对匮乏。鉴于此,本文拟从法理层面入手,探讨何种主体在何种条件下能够享有何种性质与范围的低空使用权,以加强此领域的法学理论探索,为科学配置低空资源、规范低空活动、释放低空经济潜力提供坚实的法理依据。

一、低空使用权的权利属性定位

厘清低空使用权的法律属性,是构建低空经济法律体系的基础性工作,直接影响资源配置效率、权利保障范围和监管制度的正当性边界。在现有理论争鸣中,“公权力说”虽契合空域资源的国家主权特征,却难以解释市场化配置中的私法行为效力;“私权利说”虽关注到用益物权的财产权能,却弱化了空域固有的公共物品属性;“公共权利说”则试图在公私法二元框架之外建构新的解释路径,为多元主体的权利平衡提供法理基础。理论争议反映了现代法权结构中国家管制-市场自治-社会共享三者之间的张力,亟须予以理论辨明。因此,下文将依次检视这三种学说,并说明“公共权利说”在调和价值冲突方面的相对优势。

1.“公权力说”的疑问

公权力是指由一定人类共同体依规则和程序授予的,由机构、组织或个人依程序行使的,为共同体成员提供公共物品(公共秩序和公共服务),并能代表共同体对内、对外做出相应行为的职权和职责的总和^[3]。国家机关行使职权在大多数情况下直接或间接伴随着国家机关的强制力^[4]。在航空法学领域,“公权力说”主张低空使用权属于公权力范畴,其配置与行使受国家权力支配^[5]。该学说的法理基础在于:一方面,空域资源被定性为国家战略性资产,我国现行空域管理体制实行军方主导模式;另一方面,航空器运营须遵循行政许可或备案管理制度。2023年11月2日,国家空中交通管理委员会办公室发布的《中华人民共和国空域管理

条例(征求意见稿)》(下文简称《征求意见稿》)第三条明确规定:“空域是国家重要战略资源,属于国家所有。空域资源所有权由国家空中交通管理领导机构代表国家行使。”该条款似乎为“公权力说”提供了规范依据。然而需要辨析的是,《征求意见稿》仅明确空域资源的所有权归属,并未对低空使用权的法律属性作出直接规定。从法解释学角度看,所有权与使用权分属不同的权利范畴,空域国家所有权并不必然推导出低空使用权具有公权力属性。这一推定缺乏充分的规范依据和逻辑必然性。

首先,虽然低空资源属于国家所有,但低空使用权并非完全等同于公权力。确认空域资源的国家所有权,并不等同于公权力对空域资源的全面独占或排斥私人利用。例如,山川、河流、道路等作为国家资源,但并未妨碍公众在遵守法律法规的前提下进行合理利用。正如学者指出的,如果按照这一逻辑,农夫到河流当中汲水、渔民到海里捕鱼与市民到海里洗澡都是对国有财产的非法侵占,这种逻辑是难以自洽的^[6]。因此,尽管空域资源具有国家所有的属性,但这并不意味着私人主体就完全被排除在使用范围之外。实际上,合理的制度安排和政策设计应当在维护国家安全与公共利益的同时,为私人主体的合法飞行活动创造必要的空间与条件。

其次,低空使用权与公权力在性质上存在较大区别。将低空使用权界定为一项公权力,可能的逻辑在于公权力机构(如军方、民航管理部门、空管部门等)需要对低空使用权进行管理和规范,以确保飞行活动的安全有序和空域资源的高效利用。但是,公权力主要用于维护公共利益,具有强制性和权威性,而低空使用权则更多地关注私人主体在空域资源利用中的权利与义务,具有相对的自主性和灵活性。此外,公权力的行使需要受到严格的法律约束和

监督,而低空使用权的行使则更多地依赖于私人主体的自律和对规则的遵守。学界公认,公权力具有法定性、强制性和公共性的特征。而私人主体在符合法律规定和满足安全条件的情况下对空域资源的合法使用,具有相对自主性。就此来说,私主体在行使低空使用权时,主要依赖于自身的自律,而非公权力的强制干预。

最后,低空使用权与公权力在来源与目的上具有较大的区别。从来源上看,公权力来源于法律授权,是国家机关或经授权的组织为了维护公共利益而拥有的权力;而低空使用权则来源于私主体对空域资源的合法使用,其基础是私权利。因此,公权力的行使具有强制性,要求公民、法人或其他组织服从其管理和干预;而低空使用权的行使则更多依赖于私主体的自觉,不具有强制性。肇始于权力(权利)来源的不同,二者在使用目的上也存在根本区别,公权力的行使是为了维护公共利益,而低空使用权的行使则是为了满足私主体多样性的利益需求。

综上所述,低空使用权不属于公权力。虽然低空使用权涉及对空域资源的管理和利用,但其性质、来源、行使方式和目的都与公权力存在本质区别。低空使用权是私主体在符合法律规定和满足安全条件下对空域资源的合法合理使用权。

2.“私权利说”的不足

既然低空使用权不是一项公权力,那它是否是一项私权利呢?私权利是对于公民个体而言的个人权利,具有私人性质,而且私权利不须满足法定的要求^[7]。倘若低空使用权属于一项私权利,即意味着低空飞行属于个人权利范畴,不需要经过其他机关或单位的批准允许,其使用权限具有自主性与独立性。显然,“私权利说”不能说明低空使用权的权能性质。

首先,低空使用权是私权利的观点与宪法

法律的规定不符。《宪法》第九条明确规定矿藏、水流、森林等自然资源属于国家所有即全民所有,而低空空域作为自然资源的一种,其所有权亦应遵循该原则,属于全民所有。国家作为全民代表行使空域资源管理权,这一安排既符合社会契约理论中公共权力来源的正当性,也可通过学者提出的公共信托理论予以解释。有学者认为,国家是自然资源的信托所有权人,《宪法》第九条的规定表明在自然资源的所有权问题上国家采用了“双重所有权”的立法取向^[8]。低空空域与海域、陆地等一样,都是国家资源,都属于国家所有或全民所有,都不能排除社会公众的占有和利用。在这个意义上,社会公众的低空空域利用权可视为人权的范畴,属于人权中的发展权^[9]。虽然低空使用权的行使具有一定的自主性,但由于空域资源涉及航空安全与公共利益,国家需通过专门法规对其进行必要限制,因此低空使用权不是纯粹的私法权利。

其次,低空使用权的法律保障与私权利的法律保障方法不同。低空使用权的法律保障体系与私权利保护机制在性质、手段和目的上均存在显著差异。当私权利受到侵害时,法律通过民事诉讼或仲裁等途径提供救济,旨在恢复受损权益的原状或通过经济赔偿来弥补损失,体现了对个人法益的直接补偿与恢复。相比之下,低空使用权作为一种特定空间利用权,其行使不仅关乎个人利益,更关乎公共安全与秩序。因此,当低空使用权被违规行使时,如未经许可的飞行活动,法律便通过更为严厉的行政与刑事手段介入,以维护公共航空安全。行政处罚如吊销飞行执照、罚款等,旨在迅速制止违规行为并预防其再次发生。而刑事责任则针对严重犯罪行为,通过刑罚手段确保低空领域的安全和规范有序。二者差异化的法律保障方法,体现了低空使用权作为纯粹“私权利说”的不足。

最后,“私权利说”无法保障低空使用权的效益与安全秩序。单纯将低空使用权视为纯粹的私权利,并仅依赖私法保障,难以全面且有效地保障低空使用权的效益与安全秩序。低空使用权的行使直接关系到航空安全、公共秩序甚至国防主权和国家安全。国家出于维护国家安全与公共安全的考量,必须对低空空域实施相应的管控措施。这既是对民众诉求的有效回应,也是政府履行公共管理职责的必然要求。从政府公共服务视角出发,通过规划、配置、调整和管理低空空域资源,能够精准把握供需动态,优化资源配置,促进运行平衡,最大程度地提升低空空域的整体利用效率。在低空使用权运用中确立国家管理立场,是“私权利说”不能实现的。

综上所述,虽然低空使用权与私权利有相近之处,但在法律来源、法律保障和法律要求等方面仍存在较大区别,低空使用权总的来说是受公权规制的权利,其行使需服从国家对于安全秩序、资源管理的整体要求。

3.“公共权利说”的相对合理性

低空使用权应当被认定为一项公共权利,即低空使用权属于公共所有,是公民参与低空领域公共效益分配的一项权利。公共权利通常指的是公民根据法律要求公权力机关作为或不作为的权利,涵盖了公民在政治、经济、文化等各个领域中的权利,如选举权、被选举权、监督权等。这些权利是公民参与国家和社会事务管理、维护自身权益的重要手段。同理,低空使用权是一项公共权利,意味着公民使用低空领域,是公民参与低空发展的基本权利。美国联邦政府在航空权利行使上一度存在争议,但目前的共识认为所有美国公民有权通过“可航行的公共区域”^[10],我国的低空空域也属于全体公民可依法使用的公共权利区域。

首先,低空资源的公共属性决定了低空使

用权是一项公共权利。低空资源作为自然空间的一部分,具有显著的公共属性,其不属于任何个人或私有组织专有,须向社会所有权利主体开放。这种公共性决定了低空使用权应当被视为一种公权利,即所有公民都有权在合理、合法、安全的前提下,利用低空资源进行飞行活动或其他相关活动。这种权利的确立,旨在保障公众对公共资源的平等享有和使用。

其次,作为公共权利的低空使用权可以促进社会公共利益的实现。低空使用权的公权利属性,有助于促进社会公共利益的实现。随着科技的进步和航空技术的普及,低空领域的应用日益广泛,包括但不限于民用运输航空、通用航空、无人机物流、空中观光、应急救援、气象观测等。这些活动不仅为经济社会发展注入了新的活力,还丰富了人们的生活方式。将低空使用权确立为公共权利,可以鼓励更多企业和个人参与到低空经济中来,推动相关产业快速发展,进而实现社会公共利益最大化。

再次,低空使用权的“公共权利说”能够较好地划分公权的使用边界。低空飞行权是属于全体人民的权利,“公共权利说”保障了私人在合法合规的前提下,对低空资源的合理使用权。私人或企业可以在低空领域开展合法的飞行活动,如通用航空、无人机服务等,从而有利于促进低空经济的发展和私人权益的实现。但为保障低空使用权更加安全高效地行使,赋予军方与相关航空部门低空空域管理权,由公权力机关为低空经济的蓬勃发展保驾护航,可以确立公民公共权利享有与政府介入管理的有效边界。

最后,低空使用权的“公共权利说”有利于发挥权利理论的作用。低空使用权作为公共权利,更深远的意义在于其能够有效发挥权利理论的作用,将低空使用权纳入权利理论范畴能够清晰勾勒出低空使用权的各种逻辑关系。其

一，低空使用权作为公共权利，强调了低空资源的公共性，符合权利理论中的公共利益原则，即社会资源的分配与利用应当兼顾社会整体利益与个体利益的平衡。将低空使用权视为公共权利，意味着国家应当为所有公民提供平等、公正的机会去利用低空资源，从而激发社会各界的创新活力与创造力。其二，低空使用权作为公共权利，有助于明确权利与义务的关系，促进权利理论的实践应用。在权利理论中，权利与义务是相互依存、不可分割的两个方面。将低空使用权确立为公共权利，不仅赋予了公民在低空领域的合法权益，同时也要求公民在行使权利的同时承担相应的义务。权利的设定体现了法律的价值目标追求，义务则保障低空使用权价值目标和权利的实现。义务以其强制某些积极行为发生、防范某些消极行为出现的特有的约束机制而更有助于建立秩序^{[41][36]}。同时，政府作为公共权利的维护者与管理者，也需要依法履行监管职责。其三，低空使用权作为公共权利，有利于推动低空经济的法治化进程。明确低空使用权的公共权利属性与法律地位，可为低空经济活动的合法性与规范性提供坚实的法律基础。政府可以通过制定和完善相关法规等方式，加强对低空经济活动的规范，维护低空经济市场的公平竞争秩序。

综上所述，低空使用权的“公共权利说”具有相对合理性，其不仅能够在权利理论指导下，为低空经济的持续健康发展提供有力的理论支撑与制度保障，还能够强化低空资源的公共性与共享性，推动低空经济的法治化进程。

二、低空使用权的行使规则

将低空使用权纳入公共权利范畴，有助于促进航空资源的优化配置与高效利用，实现航空活动从高空中向低空的全面拓展。在这一过程中，航空管制模式逐步从传统的全部管制向管

制与非管制相结合的模式转变，既能确保空域安全有序，又能激发低空经济的创新活力与市场潜力。根据“公共权利说”的逻辑起点，并借鉴美国、欧盟等的先进管理经验，为确保飞行的安全和空域的有效利用，可类型化低空使用权的行使规则。

1. 公共无害的自由使用

所谓“公共无害的自由使用”，是指在保障公共安全的前提下，最大限度放开低空空域限制，允许市场主体自由使用，以提高其利用效率和效益。美国低空经济的繁荣正是基于对飞行自由的广泛赋予与尊重，其航空业在相对自由的环境中发展壮大，后续法律也更侧重于平衡飞行者与其他私人权益，如《统一航空法》与FAA(美国联邦航空管理局)规章均体现了这一理念。尽管“9·11”后美国加强了空域管制，但社会逐渐意识到需在安全与自由之间寻求平衡，强调限制应遵循比例原则并经过充分论证。这种以自由为核心的管理模式极大推动了美国通用航空的发展。相比之下，我国目前仍实行以国家主导的空域全面管制，低空飞行自由尚未得到充分重视，发展更多依赖政策扶持。我国应当借鉴美国的空域利用模式，在不违背国家安全和交通管制的前提下，允许私主体自由地使用低空空域^[6]。这一举措不仅是对低空经济潜力的深度挖掘，也是对传统航空管理体制的一次创新尝试。

当然，低空使用权的自由最大化绝非无限，必须以保障国家空域整体安全为前提，对其行使范围予以合理规制。那么，应在何种范围内赋予我国公民低空使用权？借鉴域外经验或可提供思路。美国航空航天局(NASA)采用分层规划理念，将空域按高度划分用途：600米以上为高速固定翼无人机空域，120~600米分配给可悬停的多旋翼无人机，120米以下供消费级无人机使用。荷兰则提出自由、分层、径向和管

状四类空域,自由度依次递减,以适配不同飞行需求与风险控制。欧洲 SESAR 联合执行体进一步将低空划分为 X、Y、Z 三类:X 类为 150 米以下低风险区,适于娱乐飞行;Y 类为人口密集区,限工业应用;Z 类为机场周边等高密度商用空域,真高 300 米以下^[12]。中国民用航空局 2023 年 12 月 21 日发布的《国家空域基础分类方法》规定,微型、轻型、小型无人驾驶航空器飞行的区域为 W 类空域,即 G 类空域内真高 120 米以下的部分空域,B、C 类空域以外真高 300 米以下 G 类空域也允许仪表和目视飞行。

通过以上介绍可以发现,低空使用权的自由使用区域有 120 米(或 150 米)、300 米和 600 米三种方案,本文认为,将低空使用权自由使用的高度设置为真高 600 米具有多方面的合理性。首先,从安全角度出发,600 米的高度为私人主体飞行活动提供了一个相对安全的操作空间,既可避开繁忙的通用航空航线,也可减少与地面障碍物碰撞的风险。其次,这一高度设置有利于推动低空经济的多元化发展。在 600 米以下,无人机物流、空中摄影、空中旅游、城市空中交通等多种应用场景得以充分展开,为私人主体的商业探索、技术创新和产业升级提供充足的空间。再次,600 米高度的设定也考虑了交通管制的需求,有利于维护整体空中交通秩序,确保各类飞行活动能够有序进行。有学者可能会认为,600 米高度的设置与《国家空域基础分类方法》规定的 120 米或 300 米的规定不相符,在低空经济发展初期还是应该谨慎地控制自由飞行的高度为宜。不能说中国民用航空局的规定是不可行的,但我国要在低空经济上实现快速发展,超越欧美,就有必要扩大低空自由飞行的空间。实际上,《国家空域基础分类方法》对 A、B、C、D、E、G、W 7 类空域的划分,是留有余地的。一方面,文件明确规定的高度档次为 120、300、3000、6000、20 000,在 120~

3000 之间的区域弹性较大,不能完全依赖于民用航空局规定的高度进行飞行权判定。尤其是,文件虽然规定了微型、轻型、小型无人驾驶航空器的飞行高度,但低空经济中存在的飞行器远不止文件规定的飞行器类型。另一方面,《国家空域基础分类方法》是为了准确提供飞行信息服务和空中交通管制服务,而非为了规制低空飞行。换句话说,在非必须实施空中交通管制的空域外,满足低空飞行条件的应该予以自由飞行权。因此,结合中国民用航空局制定文件的目的,与党和政府发展低空经济的决心,将低空使用权自由使用的高度设置为真高 600 米,是一个兼顾安全、经济和社会效益的合理选择。

在真高 600 米以下,我国在政策上应该允许公民在确保安全与秩序的前提下,利用低空飞行,开展应用性空域分类作业。其一,生产作业领域:通用航空在农林牧渔与工业领域发挥着核心作用,聚焦于实际应用场景,如农林植保作业、资源勘探与开发、电力设施巡检等。其二,通航运输服务:通用航空在交通运输领域的贡献不可忽视,其服务范围广泛覆盖客运与货运需求,具体包含区域性的支线航空服务、便捷的短途运输方案、创新性的城市空中出行模式、跨城通航服务,以及利用无人机技术实现的快速配送与物流解决方案。其三,公共服务板块:此领域聚焦于为政府机构、公共机构和社会各界提供关键性航空服务,包括但不限于紧急救援行动的高效执行、警用安全巡逻与监控、道路与交通设施的空中巡查等。其四,航空消费体验:面向广大消费者群体,通用航空可提供一系列丰富多彩的消费性航空活动,如飞行培训、空中观光、航空运动体验、私人飞行服务等。

2. 特定区域的批准使用

针对私人主体对空域使用的特殊需求,现有法规政策难以充分满足,国家有必要授权相

关部门制定更具前瞻性的特别规范,其中,推行负面清单管理模式是一种有效途径。负面清单仅明确禁止事项,未列入禁止范围的领域均视为开放,体现了“法无禁止即自由”的原则。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出实行统一市场准入与负面清单制度,保障各类主体依法平等进入清单外领域。在低空特定空域管理中引入负面清单,可清晰界定飞行禁区,清单之外的空域公民可依法自由平等使用。实行负面清单管理,强调了权利主体的准入资格,使权利人可以摆脱公权力的过度干涉,实现低空经济发展的动态空域配置^[13]。从反面列举的负面清单能够有效地规避法律正面列举不全导致的空白区域,比起“可以的”,显然“不可以的”更好列举,负面清单未涉及的区域权利主体均可进入,比正面清单更加高效。

低空使用权负面清单应明确涵盖以下特定区域:①机场净空区。该区域严禁任何低空飞行活动,以避免对航空器操作造成干扰甚至引发安全事故。②军事基地等重点单位。出于防范间谍行为、保护国家机密的需要,应严格限制此类区域的低空进入。③涉及商业秘密或知识产权的区域。包括企业关键技术产区、科研实验区域等,也需纳入管控范围,以防止通过低空飞行进行窃密、侵权或破坏研发活动的行为。低空经济是利用无人机、智能航空器等新兴技术及服务模式,开展低空(一般指低于1500米)航空物流、智慧农业、城市管理等一系列创新业务,推动经济社会发展的新兴领域^[14]。倘若将真高600米视为完全自由使用的空域,那么真高600~1500米则可视为应予批准使用的空域。在禁飞区的负面清单罗列后,真高600~1500米则属于特定区域的批准使用区域。

划清特定区域的范围后,还需明确申请程序,即如何审批的问题。在通用航空市场管理

方面,从事通用航空飞行的实体或个人需历经多层级审批流程。审批机制的滞后性不仅增加了市场主体的运营成本,也阻碍了市场活力的释放^[15]。有必要明确审批主体和流程,简化审批程序。首先,应由法律明文规定审批主体,防止各部门踢皮球的现象。可实施“首问负责制”,首问责任人应当告知申请个人或组织应向哪个部门申请。根据实际需要应在各地设立飞行管理局,在相关网站设置客服热线,帮助个人或组织了解如何申请、申请程序、负面清单等信息。对于涉及企业秘密和知识产权的区域,应经相关企业或科研负责人的允许,如果该核心技术涉及国家安全,还需经由相关部门批准。其次,应明确并简化审批流程。借鉴国际民用航空与通航发达国家管理方式的成功经验,将低空空域申请、航线审批等流程集中至单一部门管理,有效削减审批层级与环节^[16]。通航部门应统一制定审批标准,消除立法层面和审批标准的多重性,确保标准清晰、统一。申请标准需通过官方网站公开,并设立针对审批行为滞后的举报、追责等机制,提高透明度,加强公众监督。具体而言,需构建“军地民”协同高效的一体化管理机制,推动审批服务向线上集成、一站式办理转变,实现审批流程的“一网通办”。在特殊紧急情况下,实施“即时申报、即时审批”的高效处理机制。最后,逐步将审批模式从传统的“报批制”向更为灵活的“报备制”过渡。

3. 价值和权利冲突时的优先使用

在低空使用权使用中,存在价值冲突选择和权利冲突竞合的现实问题,必须明确价值冲突时的选择原则和权利冲突时的竞合规则。权利冲突时的优先性,指的是在各项权利行使存在冲突时,为打破权利冲突造成的关系行使僵局,须在冲突权利之间选择一个优先考虑的权利,允许其优先行使^[17]。人类社会利益主体的

多元化使法的价值冲突变得更为常见和复杂,权利冲突已成为存在于我们日常社会生活和法律生活中的具有广泛性和普遍性的现象^[18]。为了把法的价值冲突控制在法律秩序允许的范围内,降低冲突的频率和强度,法的价值整合就成为一个必要的和意义重大的课题^{[11]317-318}。对此,有必要在低空使用权的权能规制中,明确当低空使用权与其他权利发生冲突或竞合时的价值选择和处理规则。一般来说,在低空空域管理和使用中,安全价值是最高位阶价值,秩序价值为次优价值,效益价值为重要价值,自由价值为有边界的价值。

首先,低空使用权在价值冲突时应当遵循价值优先选择原则。从法律核心价值维度看,低空空域管理的核心价值包括安全、秩序、效益和自由,这些价值之间存在张力与优先级。其一,从全球范围看,航空运输事故率虽低于铁路、公路和水路,但致死率最高。因此,安全价值在低空资源利用中具有最高位阶^[9]。其二,随着航空技术发展和空域利用多元化,空域同时承载通用航空、无人机作业、军事活动、科研实验等多种功能,缺乏统一管理易引发冲突,因此秩序价值次之。其三,依据公共权利说,空域使用还应考虑效益价值,在规定哪些权利优先于其他权利时,立法者要充分考虑各种权利的规定将对社会产生的效益^[19]。其四,自由价值需设定相应边界。低空开放可促进新兴业态发展,但也可能影响地面居民的安宁权、隐私权等权利,需防范权利滥用。可见,不同价值取向对低空使用权提出了差异化要求:安全与秩序价值强调加强低空空域管控,而低空航行自由与效益则倾向于推动低空空域管理的开放化。

其次,低空使用权与军用、民航飞行权发生冲突时,应优先保障后两者。这既是基于国家安全和公共利益的考量,也是现行法律与管理体制的明确要求。军用飞行权直接关乎国防战

略与应急响应能力,其优先性源自国家军事安全的需要。我国军管空域由军事机关负责管理,具有独立性和优先地位,低空飞行活动不得妨碍军事任务。同样,民航飞行权涉及大量乘客安全与公共交通的正常运行,依据公共权利说,私有权利在与公共利益冲突时也应让位。为有效协调多方权利,需加强空域规划与科学管理,明确各类空域边界,建立信息共享与应急响应机制,完善低空飞行审批和监控制度,并通过低空用户与军方、民航部门的持续沟通,减少冲突发生,确保空域在安全前提下得以高效利用。

最后,不同权利人之间因低空使用需求而产生的权利使用冲突应当遵循“先到先得”原则。这类冲突应根据权利审批的时间来确定权利行使的先后顺序,这是一种相对直接且易于操作的方法。在多数情况下,先获得审批的权利人应享有优先使用权,这既是对其合规行为的认可,也是维护审批制度权威性的体现,以维护各权利的核心领域,使所有冲突权利都能在一定限度内得以实现^[20]。然而,也需注意到,审批时间并非唯一决定因素,特别是在面对复杂多变的低空使用需求时,还需综合考虑其他相关因素,如飞行任务的性质、紧急程度、对公共利益的影响等。对于未经审批或审批尚未完成的低空使用权权利人,其权利行使应受到更为严格的限制与监管。此时,可依据相关法规或行业规则来确定权利冲突的解决方案。行业规则通常包含了行业内普遍认可的行为准则和纠纷解决机制,能够为权利冲突的解决提供有益的参考。在具体操作过程中,应当建立多部门协同、信息共享的协调机制,以便及时掌握低空使用情况,预测潜在冲突,并迅速采取有效措施予以化解。

总之,面对空域使用权的多重需要,建立健全的空域管理体系尤为重要。按照“集中管理、统筹分配、动态调配、灵活高效”的低空空

域管理思路,需要进一步完善相关法律法规,明确空域使用的权利边界与责任主体,增强空域规划与资源配置的科学性,确保不同使用目的之间的和谐共存。

4. 权利的转移使用

低空使用权作为一种有价值的权利而存在,应当允许进行转让或附随权利转移。一方面,允许权利转移使用具有必要性。权利转让本属私人自治范畴,完全可凭借当事人之间的转让合同实现^[21]。允许低空使用权转让可以激发市场活力,吸引更多企业和个人参与到低空经济的开发和利用中来,从而推动低空经济快速发展。另一方面,低空使用权转让具有一定的法律与政策基础。《中华人民共和国民用航空法》等相关法律法规为低空使用权转让提供了法律依据。各地政府近些年来也在探索根据当地实际情况制定具体的实施细则和管理办法,其中就包括允许低空使用权转让的相关政策。例如,深圳市已经出台了《深圳经济特区低空经济产业促进条例》,为低空使用权转让提供了政策依据。但低空使用权的转让,既非航空器的物权转让,也非飞行器驾驶权利转让,而是在特定低空空域享有的飞行权利的转让。从法理角度看,甲享有在 A 区域的飞行权、对飞行器 B 的所有权与对飞行器 B 的使用权,三者可以分离。也就是说,甲若拥有一架飞行器 B,也获得了操作驾驶证书,但倘若没有在 A 区域的飞行权,A 区域对甲来说就是禁飞区域,但甲可以从乙手中受让在 A 区域的低空使用权,并经登记备案生效。

低空使用权的转让必须符合相关程序要求和法律规定。其一,低空使用权应当采取登记生效制度,权利人应当到有关机关对航空器的飞行权进行登记备案。其二,转让方和受让方需要签订低空使用权转让合同,明确双方的权利和义务,合同内容应当符合国家法律法规和

政策要求,明确低空使用权转让或附随权利的范围和具体内容,包括建设权、经营权、管理权等。在大多数情况下,附随权利应与低空使用权一并转让,这样可以确保受让方在获得低空使用权的同时,也能获得相应的附随权利,如果双方对附随权利的转让有特殊约定应符合国家法律法规和政策要求。其三,相关部门应对低空使用权交易行为进行审查,确保转让行为符合法律法规和政策要求,对交易结果及时进行权益登记和公示,以确保权利受让人合法拥有低空使用权。

低空使用权转让,既有可能在一级市场完成,也有可能在二级市场完成。在促进低空经济发展背景下应保持开放思维,进行有益探索。所谓一级市场转让,指的是在国家和合法受让人之间,通过行政划拨、招拍挂、协议等方式,由国家将一定时限和范围的低空使用权让与使用权人。所谓二级市场转让,指的是在合法受让人之间,通过出售、交换、赠送等方式进行低空使用权的转让。这种权利的转让行为受到一定的法律限制,如以划拨方式取得的低空使用权,原则上不得转让,若需转让需征得人民政府同意并补缴出让金等。当然,具体的转让方式与限制条件,还需要政府与有关部门的进一步研究与探索。

三、结语

在航空管理领域,空域由完全管制向管制与自由使用相结合模式的转变,是低空使用权管理创新的关键一环,也是“政府主导、行业引领、企业自主、社会共治”理念深入实践的具体体现。全部空域管制模式向管制与自由使用相结合的模式转变是必然趋势。在这一转变过程中,政府依然扮演着主导角色,负责制定总体政策框架与监管标准,确保空域管理的合法性、公正性和安全性。同时,政府也需根据低空经济

的发展特点,灵活调整管制策略,为低风险、低影响的飞行活动提供更大的自主空间。企业能够根据自身需求与风险承受能力,选择合适的飞行活动类型与区域。社会各界积极参与低空经济建设,共同构建安全、有序、高效的低空飞行环境。通过政府主导、行业引领、企业自主和社会共治的协同努力,有望实现低空经济的持续健康发展与航空管理体系的现代化转型。

参考文献:

- [1] 徐淑杰. 低空经济:资本市场的新焦点[J]. 空运商务,2012(18):1,11-14.
- [2] 张文显.“中国式法治现代化”的语义和意义分析[J]. 东方法学,2024(4):5-17.
- [3] 姜明安. 宏观公法学导论[M]. 北京:法律出版社,2021:20.
- [4] 肖华东. 新闻自由与新闻侵权的法理学思考:从权利与权力的视角出发[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版),2004(1):40-45,70.
- [5] 高志宏. 低空空域管理改革的法理研究[M]. 北京:法律出版社,2019:34-35.
- [6] 陈学军. 低空开放背景下的低空使用权[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版),2016,29(1):47-57.
- [7] 黄新通. 法治进程中的私权利与公权力[J]. 科技信息(学术研究),2007(36):353-354.
- [8] 雷隐隐,白宇晨. 民用无人机空域管理法律制度的现状与建议[J]. 民航管理,2023(5):27-32.
- [9] 高志宏. 通航战略背景下低空空域权法律属性研究[J]. 暨南学报(哲学社会科学版),2019,41(5):30-38.
- [10] SIMONEAU T. Airspace ownership controversies in the United States: A concise history [J]. Collegiate Aviation Review International, 2023, 41(1):1-28.

- [11] 张文显. 法理学[M]. 北京:高等教育出版社,2018.
- [12] 钟振东. 国外低空空域经验对我国低空经济发展的启示[R]. 国际民航研究报告,2024(9):6-12.
- [13] KOPARDEKAR P, BILIMORIA K, SRIDHAR B. Initial Concepts for Dynamic Airspace Configuration[J]. aiaa journal, 2007:1-13.
- [14] 张雄化. 低空经济兴起及高质量发展的理论与实践:深圳的视角[J]. 特区经济,2023(8):15-19.
- [15] 李艳华,周志青. 发展低空经济体制机制优化思考[J]. 大飞机,2024(5):14-18.
- [16] 刘一煊. 发展低空经济,让通航先飞起来 通用航空及其产业链发展调研[J]. 经济,2021(7):100-103.
- [17] 冷传莉.“人格物”权利冲突的构成机理与裁判之道[J]. 法商研究,2021,38(3):146-159.
- [18] 刘作翔. 权利冲突:一个值得重视的法律问题:权利冲突典型案例研究[J]. 浙江社会科学,2002(3):54-61.
- [19] 洪伟. 论权利冲突及解决机制:基于法律经济学视角[J]. 中共郑州市委党校学报,2009(5):90-92.
- [20] 王肃元,任尔昕. 权利冲突及其配置[J]. 法学杂志,1999(1):11-12.
- [21] 蔡立东. 行政审批与权利转让合同的效力[J]. 中国法学,2013(1):60-70.

[责任编辑:毛丽娜]



引用格式:史文平. 论低空使用权的公共权利属性及行使规则[J]. 郑州轻工业大学学报(社会科学版),2026,27(2):47-56.