

《广东省低空经济发展条例（征求意见稿）》 起草说明

当前，低空经济已成为国家培育新质生产力、塑造发展新动能新优势的战略性新兴产业。2026年7月1日起施行新修订的《民用航空法》首次将“低空经济发展”写入国家法律，《国务院2026年度立法工作计划》中也提出预备制定空域管理条例。为深入贯彻落实党中央、国务院关于发展低空经济的决策部署，抢抓低空经济产业密集创新和高速增长的战略机遇，将我省产业基础优势转化为法治治理效能，省发展改革委研究起草了《广东省低空经济发展条例（征求意见稿）》（以下简称《条例》）。现将有关情况说明如下：

一、制定《条例》的背景

（一）发展低空经济是党中央、国务院作出的重大战略部署

低空经济是新质生产力的典型代表，是培育发展新动能的重要方向。党中央、国务院高度重视低空经济发展，将其纳入战略性新兴产业予以重点培育和部署。“十五五”规划建议明确提出加快低空经济等战略性新兴产业集群发展，对构建现代化产业体系、塑造发展新优势提出了明确要求。国家层面正在积极推进低空经济领域立法工作，研究建立健全促进低空经济发展的法律制度体系，为各地开展相关立法实践指明了方向、创造了条件。我

省作为低空经济大省，有必要率先开展地方立法探索，为国家层面立法积累实践经验，同时为我省低空经济高质量发展提供坚实的法治保障。

（二）我省具备开展低空经济立法的先行先试经验

我省是国内最早开展低空经济领域地方立法的省份之一，深圳经济特区于2024年率先出台全国首部低空经济产业促进专项法规——《深圳经济特区低空经济产业促进条例》，从产业促进、基础设施、飞行服务、安全管理等方面进行了系统性制度设计，填补了国内该领域立法的空白，为全省乃至全国低空经济立法提供了有益经验。广州、珠海紧随其后，也积极推进相关立法探索，积累了一批可复制、可推广的制度成果。在省内各地先行探索的基础上，有必要在省级层面出台一部统一的地方性法规，统筹整合各地立法经验，建立全省统一的低空经济发展法治框架，解决各地制度差异带来的协同难题。

（三）我省拥有全国领先的低空经济产业基础

我省发展低空经济具备基础扎实、体系完整等多重优势。从市场规模看，我省处于全球领先地位，以大疆为代表的消费级无人机占全球70%以上市场份额，工业级无人机占全球50%的市场份额。从产业链完整性看，我省在原材料、芯片、零部件、动力系统、机载设备等无人机产业各环节均有布局，是少数能在本地实现产业链完整配套的地区之一。根据中科院发布的《中国低空经济发展指数报告（2025）》，广东产业实力、场景活力、发展

潜力、保障能力均居全国第一。雄厚的产业基础既为立法提供了丰富的实践土壤，也对通过立法巩固提升产业竞争优势提出了迫切需求。

（四）破解制约我省低空经济发展的现实问题

我省低空经济在快速发展的同时，也面临一些突出矛盾和问题：低空空域开放不足，空域使用效能较低；低空基础设施网络布局不够完善，建设标准尚不统一，难以满足日益增长的飞行活动需求；无人机飞行活动监管体系有待健全，安全风险防控和应急处置能力需要加强；低空经济应用场景拓展仍面临制度障碍，部分新兴业态发展缺乏明确的法律保障。近年来，省政府先后出台了《广东省推动低空经济高质量发展行动方案(2024—2026年)》《广东省支持低空经济高质量发展若干措施》等一系列政策文件，在基础设施建设、产业培育壮大、应用场景拓展等方面推出了一批有力有效的政策措施，取得了阶段性成效。为形成促进低空经济高质量发展的长效机制，将行之有效的政策举措固化为法律制度，制定一部综合性的低空经济省级地方性法规非常迫切。

二、制定《条例》的依据

《条例》起草的主要依据是《中华人民共和国民用航空法》、国务院、中央军委《无人驾驶航空器飞行管理暂行条例》《通用航空飞行管制条例》等国家有关法律、行政法规，主要参考中国民航局《民用无人驾驶航空器运行安全管理规则》、工业和信息化部《民用无人驾驶航空器无线电管理暂行办法》等规章、规范

性文件，并吸收、借鉴广州、深圳、珠海以及苏州、无锡等地的立法经验，结合我省低空经济发展特点，形成《条例》。

同时，《条例》充分吸收了《广东省推动低空经济高质量发展行动方案（2024—2026年）》《广东省支持低空经济高质量发展若干措施》等政策文件中涉及低空基础设施建设、飞行服务保障、产业培育壮大、应用场景拓展等领域的有关内容。

三、《条例》起草思路

（一）强调安全与发展并重

《条例》将安全为要的核心理念贯穿于低空飞行活动监管、基础设施建设、产业培育发展的全过程和各环节。在制度设计上，既明确低空飞行活动相关单位和个人的安全管理义务，又建立健全覆盖事前风险防范、事中监测预警、事后应急处置的全链条安全责任体系，以高水平安全保障高质量发展，坚守安全底线。

（二）坚持“因地制宜”，凸显广东特色

《条例》立足我省作为制造业大省、创新大省和改革开放排头兵的优势，充分用好粤港澳大湾区建设等国家战略叠加的有利条件。在制度设计上，规定粤港澳大湾区合作有关内容，同时结合我省应用场景丰富、产业配套齐全的省情特点，在低空物流配送、城市空中交通、应急救援等重点领域加强制度供给，形成具有鲜明广东辨识度的立法成果，为全国区域协同治理提供示范。

（三）坚持“问题导向”，破解发展瓶颈

《条例》聚焦制约我省低空经济发展的突出瓶颈问题，靶向

施策、精准发力，有针对性地作出制度安排。针对空域开放不足，构建低空空域协同运行机制，提高空域使用效能；针对基础设施不完善，强调基础设施建设方案编制、运营管理、改造改建等关键环节；针对安全监管不足，强化飞行活动监督管理、落实低空安全责任；针对应用场景受限，按照有关分类拓展低空经济应用场景，有序探索推广新型低空经济应用场景。

四、《条例》主要内容

《条例》分为八章，共 49 条，主要内容如下：

（一）第一章为总则，共 10 条。本章主要规定了立法目的、适用范围、基本原则、政府及部门职责、多元主体参与、宣传推广、粤港澳低空经济合作、空域协同运行机制，旨在促进低空经济产业发展，强化低空飞行安全保障，推动低空经济高质量发展。

（二）第二章为基础设施，共 5 条。本章主要规定了低空基础设施的统筹规划布局、建设建造、改造改建和运营管理等内容，着力构建布局合理、功能完善、安全高效的低空基础设施体系，为低空经济活动提供坚实的物理底座。

（三）第三章为飞行服务，共 3 条。本章主要规定了飞行服务站设置、飞行服务站职能、飞行活动申请等内容，通过明确低空飞行服务站设置、强调低空飞行服务站职能、规范低空飞行活动申请流程，着力构建便捷高效的低空飞行服务保障体系，为低空飞行活动提供全流程、多层次的服务支撑。

（四）第四章为产业发展，共 10 条。本章是低空经济发展的核心内容，旨在明确产业发展方向。按照《低空经济及其核心产业统计分类（试行）》，围绕低空制造业、低空运营业、低空基建与信息服务业、低空配套业四个产业类别，搭建产业发展框架。系统衔接科技研发、数据开发利用、知识产权保护等多个领域，为打造具有国际竞争力的低空经济产业集群提供制度支撑。

（五）第五章为场景应用，共 5 条。本章主要规定低空经济发展中的场景应用推广。按照生产作业、低空运输、公共治理、低空消费四大类场景应用进行制度设计，并以部门职责为锚点，明确相关主管部门有序拓展低空经济应用场景。

（六）第六章为安全责任，共 12 条。本章主要规定低空经济发展中的安全责任。本章以全链条安全管理为核心，包括航空器设备安全、驾驶员/操控员资质认证、航空器数据采集存储、飞行安全要求等多维度，整体构建低空安全保障体系；同时针对飞行异常处置、应急救援、噪声防治等特殊状况，制定科学规范的处置方案。

（七）第七章为法律责任，共 2 条。本章规定行政机关工作人员、行政相对人的法律责任，明确责任人员以及执法部门，为低空经济发展保驾护航。

（八）第八章为附则，共 2 条。本章明确了低空飞行活动的范围以及《条例》的生效时间。