低空旅游监管困境与制度重构

孙 宁

(沈阳航空航天大学经济与管理学院, 沈阳 110000)

摘要: 低空旅游作为低空经济与文旅产业融合的新兴业态,面临法律规制碎片化、审批监管重叠等困境。梳理低空旅游概念的演进脉络,剖析"通用航空立法+传统旅游立法"双轨模式下,市场准入与监管环节存在的权责交叉与真空问题,运用"规制空间""制度性事实""回应性规制"等监管理论揭示其本质是传统"条块化"规制与业态"整体性"的结构性错配。研究发现,现有研究多聚焦于低空经济宏观政策或单一技术场景,对低空旅游这一细分领域的跨部门监管协调机制缺乏系统性探讨。因此,立足现行法律框架,主张通过下位法协调、监管机制创新与标准体系重构,优化制度体系,为低空旅游产业安全与高质量发展提供法治保障和监管制度的支持。

关键词: 低空旅游; 规制模式; 通用航空; 协同治理

中图分类号: D922.1; F592.3 **文献标志码**: A **文章编号**: 1671-1807(2026)11-0075-06

随着低空经济快速发展,低空旅游作为核心细分场景,成为文旅产业与低空经济深度融合的重要增长点。但是,在立法层面上,当前中国针对低空经济的立法体系正在建立之中,低空旅游的专门立法有限,且存在标准体系不一致、审批主体衔接不畅等问题,这也成为低空旅游发展中亟须解决的问题之一。现有研究多集中于低空经济宏观政策分析或无人机技术应用场景,对低空旅游这一细分领域的监管困境缺乏系统性探讨。现从这个角度出发,通过理论分析与案例研究相结合的方法,为低空旅游监管制度完善提供学理支撑。

1 低空旅游的界定

1.1 低空旅游的概念演进

低空旅游(low-altitude tourism)作为学术概念,其内涵随着低空空域管理改革而不断丰富。早期研究(2014—2018年)主要将低空旅游界定为"在低空空域使用低空飞行器开展的旅游活动",侧重于直升机观光、热气球体验等传统通航项目。2019年后,随着无人机技术的成熟和eVTOL(电动垂直起降)飞行器的兴起,低空旅游的内涵显著扩展。学者们开始关注"飞行+旅游"的双重属性,强调低空旅游不仅是航空运输的延伸,更是文旅融合的新型消费业态。李桂圆等[1]指出低空旅游已形成"景区观光、飞行体验、研学教育"等多元化产品体系;Chen等[2]则从产业链角度,将低空旅游定义为"以低空飞行活动为牵引,辐射带动旅游服务、基础设施建设、飞行保障等领域融合发展的综合性旅游形态"。

在监管研究方面,学者们逐渐认识到低空旅游面临"双重规制"困境。高博等[3]较早指出低空旅游存在"通用航空管理"与"旅游服务管理"的交叉地带;毛丽等[4]分析了市场准入环节的多头审批问题。然而,现有研究多为现象描述,缺乏系统的理论分析框架,对监管困境的深层机理探讨不足,这正是本文试图突破的方向。

1.2 低空标准的界定

低空旅游是指在距地面3 000 m以下的低空领域,依托直升机、无人机、热气球、滑翔伞等各类飞行器,结合旅游场景开展的观光、体验、探险等经营性活动,核心特征是"飞行+旅游"的双重属性。

低空旅游隶属"低空经济"的一个场景。在"低空经济"中对于"低空"的界定在中国有两种观点:即距地面1 000 m以下和3 000 m以下的空域空间,这两个标准均有出处,因此对于低空旅游的空域的界定也存在着两种不同的认识。

1.2.1 1 000 m以下低空标准

1 000 m以下的标准可以参考2010年国务院、中央军委联合印发《关于深化我国低空空域管理改革的意见》,这是中国低空空域改革的顶层设计文件,其中明确写道"各类低空空域垂直范围原则为

收稿日期: 2026-03-31

基金项目: 辽宁省哲学社会科学规划基金项目(L21BJY038)

作者简介: 孙宁(1976—),女,辽宁沈阳人,博士,副教授,研究方向为民商法、航空法律。

真高1 000 m以下,可根据不同地区特点和实际需要,具体划设低空空域高度范围”。在2014年7月由国务院、中央军委联合发布的《低空空域使用管理规定(试行)》的第六条对低空定义为“低空空域原则上是指全国范围内真高1 000 m(含)以下区域……”

因此,1 000 m以下空域空间作为“低空”的标准,在业界能够得到认同,这也确实是主要的低空旅游活动发生的区域。

1.2.2 3 000 m以下低空标准

2014年11月全国低空空域管理改革工作会议上有人曾提出,“空域划设未来将会进一步优化,建议把低空空域划分标准高度增加到真高3 000 m。”这一表述当时引起了业内广泛关注。这种观点不能成为界定“低空”的标准,但是能够客观反映出业界的需求和一部分呼声。

2016年5月17日,国务院办公厅印发《关于促进通用航空业发展的指导意见》(国办发〔2016〕38号),作为首个国家层面的通用航空全产业链发展文件,被看作中国通用航空从“政策试点”走向“全面发展”顶层设计的里程碑文件,其中第十四条内容为:“科学规划空域。及时总结推广低空空域管理改革试点经验,实现真高3 000 m以下监视空域和报告空域无缝衔接,划设低空目视飞行航线,方便通用航空器快捷机动飞行。”该条款并非从技术层面对低空界定的重新定义,而是将低空空域管理范围扩展至3 000 m。虽然该文件也不属于法律规定的重新定义,但是体现了低空发展的需求和低空管理的需要的功能性界定。

同时,从行业发展角度分析,1 000 m的限制对于载人旅游过于保守。有航空业者指出,载客飞行一般要求高度在2 000 m以上(如山岳地区观光),若仅开放1 000 m以下,大多为农林灌溉等作业飞行,对通航产业的刺激作用比较有限。

再次,国际上对于低空的界定虽然各个国家不尽相同,划分的标准也不一致,但是包括美国、欧洲的主要国家大多没有1 000 m以下的限制。

综上,现从低空旅游监管体系角度进行分析,虽然1 000 m以下低空依然是现阶段法律文件的明确标准,而3 000 m以下的标准更符合行业发展的趋势,也能够全面包容各种低空旅游的模式,所指的低空旅游内容包含更全面的业态形式,也符合国际上对低空认定的趋势,因此采用了3 000 m以下空域空间的低空标准。

2 中国低空旅游法律规制的现状

“低空旅游”的立法一直在“通用航空”的框架之下,而中国“通用航空”的立法,其本身就存在着没有独立法律体系而委身于民用航空的困境,所以专门针对“低空旅游”的法律层面的条款(全国人大及常委会制定的规范性文件)非常有限。法律依据也只能从《中华人民共和国民用航空法》和《中华人民共和国旅游法》中找到一些原则性规定。同时在《通用航空经营许可管理规定》《无人驾驶航空器飞行管理暂行条例》等规章中找到通用航空的指导性规定,再结合旅游管理方面的一些具体管理要求,从而形成了“通用航空立法+传统旅游立法”的双领域结合的规制模式。

这两个领域的法律本身侧重点并不相同:《中华人民共和国民用航空法》侧重规范飞行安全,未涉及低空旅游的旅游服务、生态保护等内容;《中华人民共和国旅游法》侧重规范传统旅游活动,未针对低空旅游的飞行许可、空域使用等作出明确规定,导致低空旅游经营活动实践中存在监管碎片化、安全标准模糊、责任认定困难等问题,体现了法律制度的提供与行业发展之间的不协调。这种不协调在任何一个新兴且快速发展的产业都不可避免,所不同的是低空旅游的法律规定不仅仅有法律自身“滞后性”的普遍问题,还存在法律规定不协调的问题。

3 低空旅游监管存在的主要问题

低空旅游在立法方面存在的割裂和先天的不足直接影响了低空旅游的监管体系,导致权责交叉与监管真空并存的现象。

3.1 审批流程中的交叉重叠

以景区热气球低空旅游项目为例,审批流程典型地呈现出“串联”乃至“网状”交织的结构复杂形态,而非高效的“并联”模式。热气球在低空旅游中属于体育类,所以监管主体还包括体育部门。表1呈现了热气球低空旅游项目审批的各个环节。

从表1中可以看出,低空旅游的市场主体除了要满足《中华人民共和国公司法》对公司设立的基本要求外,还需接受体育部门和民航部门的双重管辖,且主管部门各自有其依据的法律文件。从表2中可以看到,即便是相同的监管维度,不同监管主体依据的法律规定存在了法条竞合的情况,作为申请主体,必须完成两套申请流程,显著增加了企业的制度性遵从成本与时间成本。

综上,多主体审核并存,同一维度存在法条竞合的情况,从程序上制造了审批壁垒,而标准冲突

表 1　热气球低空旅游项目审批环节

审批环节	主管部门	核心许可/文件	法规依据
市场主体准入	市场监督管理局	《营业执照》	《中华人民共和国公司法》
通用航空经营许可	民航地区管理局	《通用航空经营许可证》	《通用航空经营许可管理规定》
运行合格审定	民航地区管理局	《运行合格证》(CCAR-91 部)	《一般运行和飞行规则》
航空器适航管理	民航局/地区管理局	《标准适航证》《国籍登记证》	《中华人民共和国民用航空器适航管理条例》
人员资质管理	民航局/中国航空运动协会	《民用航空器驾驶员执照》(商用)等	《热气球运动管理办法》等
空域使用审批	空军航管处/民航空管部门	临时空域批复、飞行计划许可	《通用航空飞行管制条例》
体育活动审批	体育行政部门/中国航空运动协会	航空飞行营地认定、竞赛表演活动审批	《热气球运动管理办法》等

表 2　热气球低空旅游项目体育部门和民航部门审批依据

监管维度	体育部门管辖依据	民航部门管辖依据
管理定位	航空体育运动	通用航空经营活动
核心法规	《热气球运动管理办法》(体航管字〔2000〕365 号)	《通用航空经营许可管理规定》(交通运输部令 2020 年第 18 号)
人员资质	要求向中国航空运动协会注册会员	要求持有民航局(CAAC)颁发的相应驾驶执照
场地认定	要求申请“航空飞行营地”认定	无此要求,但起降场地需符合机场/临时起降点标准
活动审批	举办竞赛、表演等活动需向县级以上体育行政部门审批	开展经营性飞行活动需申请并获得通用航空经营许可

也抬高了准入门槛。两者的叠加导致低空旅游在审批流程上的烦琐和资源浪费。

3.2　监管过程的交叉重叠

2025 年 5 月,苏州诚翼通用航空有限公司在苏州吴中区奥诗汀繁花景区执行空中游览任务时发生直升机坠落事故,造成机上 4 人受伤、地面 1 名游客死亡。该事故经民航局江苏安全监管局调查,认定涉事企业没有取得运行合格证,为了获利,属于超范围、超资质、超能力运行。这一典型案例集中暴露了低空旅游监管体系的多重缺陷。表 3 呈现了该案例的违规维度分析。

该事故发生后,不同监管部门依据各自职能作出反应(表 4),但日常监管的全面缺位与事后追责的多头介入形成鲜明对比。

该案例集中体现了低空旅游监管体制的矛盾。

3.2.1　资质分离与形式审查导致监管真空

根据《通用航空经营许可管理规定》与《一般运行和飞行规则》(CCAR-91 部),从事商业载客飞行的通航企业需同时取得《营业执照》《通用航空经营许可证》及《运行合格证》。然而,本案中诚翼通航

表 3　“5·2”直升机黑飞坠落事故违规分析

违规维度	具体表现	法规红线
主体资质缺失	未取得 CCAR-91 部《运行合格证》,无合法运行基地。注册地址为农田空地,无办公场所及维护设施	从事商业载客飞行,必须持有有效的《运行合格证》,通航公司须具备主运行基地、飞行基地和维修基地
经营许可超范围	仅持有私照培训或农林喷洒资质,却违规从事空中游览业务	商业载客飞行须取得《运行合格证》及相应运行规范
人员资质造假	飞行员总飞行时长仅 387 h,远低于商业载客要求的 1 500 h	商业载客飞行员必须具备法规规定的最低飞行经历时间(如 1 500 h)
超能力运行	节假日高峰期间高频次起降(如每 10 min 一次),单日运行时间远超机型安全上限	运行频次与强度必须与公司维修保障能力、机组疲劳管理相匹配,不得超过经批准的能力范围

表 4　“5·2”直升机黑飞坠落事故追责处罚

部门	追责依据	处罚措施	与本案关联
民航部门	《中华人民共和国民用航空法》第二百一十一条	吊销经营许可证、运行合格证、飞行员执照	已吊销涉事企业(诚翼通航)经营许可
文旅部门	《中华人民共和国旅游法》第一百零七条	景区停业整顿、取消 A 级资质、处以罚款	涉事景区已取消直升机项目
应急部门	《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条	进行事故罚款、追究相关安全生产责任	牵头负责本次事故的调查工作
公安部门	《中华人民共和国刑法》第一百三十四条	以重大责任事故罪追究相关人员的刑事责任	可依法追究企业负责人的刑事责任

虽持有前两项证照，却长期缺乏关键的《运行合格证》，这并不影响其注册为一家以通用航空为业务的公司。而文旅部门依据《中华人民共和国旅游法》对景区引进的低空旅游项目履行备案审查时，通常仅核验企业的营业执照与通用航空经营许可证，不具备也无需核实民航专业证照（如运行合格证、飞行员商用执照）的真伪与有效性。

3.2.2 专业技术监管与属地管理权欠缺衔接

民航管理部门拥有航空器适航审定、飞行员资质审核、运行合格审定等专业技术能力，但缺乏对旅游景区现场的执法权，且其监管对象主要限于已取得运行合格证的“合规企业”，对黑飞现场的及时制止能力有限。相反，文旅部门、应急管理部门及地方政府虽对景区具有属地管理权和现场执法权，但缺乏航空专业技术人员，无法识别伪造的适航证、资质造假的飞行员形成了“发证前无人把关、运营中无人巡查、出事后才介入”的真空链条。

3.2.3 多头执法产生重叠监管

与日常监管的全面缺位形成鲜明对比的是，事故发生后多部门基于不同法律框架的并行介入，导致了处罚权的重叠：民航华东地区管理局依据《中华人民共和国民用航空法》吊销企业经营许可证；属地文旅部门依据《中华人民共和国旅游法》对景区采取停业整顿措施；应急管理部门依据《中华人民共和国安全生产法》牵头组织事故调查；公安机关可依据《中华人民共和国刑法》追究刑事责任。这种事后追责格局，暴露出低空旅游监管体制的矛盾：各部门基于部门规章形成的条块化处罚权，缺乏上位法层面的统筹协调机制。

4 低空旅游监管困境制度理论分析

当前低空旅游的法律规制困境，本质上是传统部门法划分“条块化”规制与新兴业态“整体性”特征之间结构性错配的结果。以下运用“规制空间”“制度性事实”和“回应性规制”3大监管理论，从监管主体、监管内容和监管方式3个维度，阐释这一结构性错配的深层机理。

4.1 “规制空间”理论

朱迪·弗里曼[5]提出的“规制空间”理论认为现代规制并非在清晰的等级体系中进行，而是在一个由多个规制主体（政府部门、行业协会、技术专家等）共同占据的“空间”内，通过协调形成规则。低空旅游恰恰是这样一个典型的“规制空间”，民航、文旅、军方、环保、自然资源等部门均为其中的“利益集团”。然而，现行立法未能为这个“空间”确立基本的“游戏规则”：①缺乏统一的协调机构，各部门基于自身职能制定规则，形成“各自为政”的碎片化格局；②信息共享机制缺失，军民航数据渠道不一致，导致“数据孤岛”问题；③缺乏程序性的协商机制，部门间协调多依赖个案沟通而非制度化的规则制定程序。这种秩序缺失状态，扩大了法律“滞后”的特点，使得低空旅游的“规制空间”呈现出无序竞争而非合作共治的特征。

4.2 “制度性事实”理论

约翰·R·塞尔[6]在《社会实在的建构》中提出规制空间理论从监管主体角度揭示了多部门协调的困境，而“制度性事实”理论则从监管内容和程序角度，解释了为何低空旅游的合法性、安全性难以获得权威认定。制度性事实是通过“X在C中算作Y”的构成性规则创造的社会实在，其有效性依赖于权威主体的宣告和共识性程序的遵循。

应用于低空旅游监管，“制度性事实”的建构需要两个条件：①权威的主体；②共识性的程序。然而，当前低空旅游的标准体系呈现“多中心”格局：民航部门依据航空安全知识体系制定适航标准，体育部门依据运动管理逻辑制定营地标准，文旅部门依据服务质量要求制定景区标准。这些标准在航空器适航、飞行员资质、场地要求等关键维度上存在冲突，且缺乏权威的协调程序。

4.3 “回应性规制”理论

理想的规制体系不应是僵化的一刀切，而应是“回应性的”，即能根据被规制对象的风险等级、履约能力等具体情况，采取从“引导自我规制”到“严厉处罚”的阶梯式规制策略。伊恩·艾尔斯和约翰·布雷斯维特[7]在《回应性管制：超越放松管制的争论》中系统阐述了这一理论，提出“金字塔”式监管策略：底层是劝说、警告等柔性手段，中层是民事处罚、暂停营业等强制措施，顶层是吊销执照等严厉惩罚，监管者应根据被监管者的反应动态调整监管强度。

当前低空旅游的规制困境恰恰是“非回应性”的，主要体现在监管资源分配与风险分布不匹配：低风险的小型项目可能面临过度监管，而高风险的“黑飞”企业却因监管真空而逍遥法外。诚翼通航案例中，涉事企业长期“超范围、超资质、超能力运行”却未被发现，正是监管缺乏回应性的典型表现。其次，缺乏动态调整的监管策略，未能根据企业合规表现实施差异化监管，导致“劣币驱逐良币”——合规企业承担高昂制度成本，违规企业反而获得竞

争优势。

综上所述，3 大理论从不同维度揭示了低空旅游监管困境的本质。三者的共同指向是：传统“条块化”规制模式与低空旅游“整体性”业态特征之间存在结构性错配。因此，制度完善的方向不应是简单的机构合并或权力集中，而应是通过程序优化、标准互认和弹性规制，构建适应新业态特征的协同治理体系。

5　低空旅游法律规制的制度完善路径

低空旅游现行规制困境的根源在于缺乏统一的协调机制，导致部门规范各自为政。那么是否应该从上位法的层面解决低空旅游法律规定的统一协调问题呢？研究认为低空旅游作为低空经济的细分场景，在其上位概念尚未形成独立法律部门之前，结合中国目前的情况，不具备法律层面立法的条件。同时，中国现阶段低空旅游的地位也尚不足以支撑在上位法中要求新的规范空间，因此本文的观点是不宜追求在《中华人民共和国民用航空法》或《中华人民共和国旅游法》中新增独立条文。《中华人民共和国民用航空法》通用航空章节的原则性规定已可适用，《中华人民共和国旅游法》的一般条款亦可覆盖，更为可行的路径是：在法律层面充分利用现有规则，通过行政法规或部门规章的协调与细化，逐步完善低空旅游的具体法律规定。

5.1　现有法律框架的充分利用

5.1.1　充分发挥上位法的作用

《中华人民共和国民用航空法》第十章“通用航空”已对通用航空经营活动作出原则性规定，其关于空域管理、飞行安全、人员资质、航空器适航等条款均可适用于低空旅游；《中华人民共和国旅游法》关于旅游经营、安全保障、监督管理的一般性规定，亦可作为低空旅游消费者权益保护、景区安全管理的依据。在上位法原则性规定下，制度完善的重点应转向行政法规与部门规章层面的协调与细化，而非推动上位法的修改。

5.1.2　下位法协调的双轨路径

在现有法律框架下，通过两种路径实现部门规章的协调：①制定专门的行政法规或部门规章，统一规范市场准入、运行标准与监管程序，填补低空旅游专门规范的空白；②借鉴深圳经验，通过地方立法先行先试，探索协同治理机制。2024 年 2 月实施的《深圳经济特区低空经济产业促进条例》创新提出建立“产业发展协调机制”和“低空飞行协同管理机制”两大协调机制，由市工业和信息化部门会同交通运输部门承担日常工作，明确各部门职责分工，为低空旅游监管协调提供了地方立法样本[8]。

5.1.3　部门规章的协调性修改

对《通用航空经营许可管理规定》《热气球运动管理办法》等现行文件进行协调性修改，重点解决主体准入、人员资质、场地标准、空域使用等关键环节的冲突。

5.2　多部门协同治理的方式优化监管模式

5.2.1　协同治理的组织架构

低空旅游同时兼具技术性、消费性，同时需要与环境的协调，这些特征决定了单一部门牵头难以胜任，“功能分化、信息共享、联合行动”的协同治理机制更能满足对低空旅游监管的需求，以实现“回应性规制”所提出的阶梯式管理模式。该机制的功能在于优化程序而非转移责任，通过“程序捆绑”倒逼部门协同，体现“回应性规制中程序优化的理论。

5.2.2　信息共享平台的构建

建设低空旅游综合监管信息平台，整合企业资质、人员资质、航空器适航、飞行计划、事故记录等信息，实现跨部门数据共享[9]。

5.2.3　联合执法与应急机制

建立低空旅游联合执法制度，明确各部门执法权限的衔接规则。日常监管中，民航部门负责技术标准和资质审查，文旅部门负责旅游服务质量监管，应急部门负责安全生产监督；现场执法中，赋予属地管理部门即时制止权，建立“先制止、后移交”的快速响应机制。事故发生后，启动联合调查程序，统一证据标准，避免多头调查、重复取证。深圳条例明确规定“建立低空飞行联合监管制度，制定飞行安全管理应急预案，协同查处低空飞行违法行为，对低空飞行事故开展联合处置”这一制度设计值得推广[10]。

5.3　建立“统一底线、分级适用、动态更新”的标准

5.3.1　统一安全底线标准

相关部门联合制定强制性标准，仅规定航空器适航、飞行员资质、场地净空、应急救援等核心安全指标，作为各部门标准的“最大公约数”。部门标准与之冲突的以国家标准为准，严于国家标准的可继续适用，从而在安全维度上达成“制度性事实”的共识。

5.3.2　分级分类的差异化标准

鼓励行业自律与地方创新，允许行业协会制定差异化的团体标准，支持地方制定 “制度性事实”的

多元建构保留空间。

5.3.3 动态更新的弹性机制

建立标准更新的弹性制度，针对新技术、新业态，建立行业标准先行、政府标准跟进的快速响应通道，允许行业协会先行制定临时性技术规范，监管部门开展“包容审慎”试点，在确保安全的前提下允许试错，试点成熟后通过部门规章或国家标准固化经验，体现“回应性规制”对创新的包容。

6 结论

低空旅游法律规制的困境本质是传统部门法“条块化”规制与新兴业态“整体性”特征之间的结构性错配。现阶段制度完善不必急于去追求上位法修改或独立立法，立足现行法律框架，通过下位法协调、监管机制创新与标准体系重构的渐进路径也不失为一种选择。以程序优化弥合“规制空间”的利益冲突，以标准互认完成“制度性事实”的共识建构，以弹性规制向“回应性”治理靠近。随着低空空域管理改革的深化，期待低空旅游产业筑牢法治根基，在守牢安全底线的同时充分释放市场活力，真正成为文旅融合与低空经济高质量发展的重要引擎。

参考文献

[1] 李圆佳，胡静，刘海朦，等. 中国低空旅游基地的空间分布特征及其影响机制[J]. 资源科学，2025，47(8)：1792-1808.

[2] CHEN J T，LI D，REN Y H. The impact of low-altitude economy on the development of tourism[J]. Frontiers in Business，Economics and Management，2025，20(3)：52-58.

[3] 高博，付志祥，王婷. 低空空域管理改革背景下江西低空旅游发展对策研究[J]. 老区建设，2021(4)：41-45.

[4] 毛丽，罗霞，陈瑶，等. 低空旅游产业市场前景及可行性分析[J]. 科技风，2021(20)：117-119.

[5] 朱迪·弗里曼. 规制空间：英国规制国家的制度与政治[M]. 刘刚，译. 北京：中国社会科学出版社，2019.

[6] 约翰·R·塞尔. 社会实在的建构[M]. 李步楼，译. 上海：上海人民出版社，2008.

[7] 伊恩·艾尔斯，约翰·布赖特韦特. 回应性规制：超越放松规制的争论[M]. 骆梅英，译. 北京：法律出版社，2020.

[8] 深圳出台低空经济产业促进专项法规[N]. 新华每日电讯，2024-01-06.

[9] 张林山. 促低空经济飞得更稳[N]. 人民日报，2025-10-31(09).

[10] 深圳经济特区低空经济产业促进条例[J]. 深圳市人民政府公报，2024(4)：2-11.

Dilemmas in Low-altitude Tourism Regulation and Institutional Reconstruction

SUN Ning

(School of Economics and Management，Shenyang Aerospace University，Shenyang 110000，China)

Abstract：As an emerging form of integrated development between the low-altitude economy and cultural tourism industry，low-altitude tourism is confronted with such dilemmas as fragmented legal regulation and overlapping approval and supervision. The evolution of the concept of low-altitude tourism was reviewed. Problems of overlapping powers and responsibilities，as well as regulatory vacuums in market access and supervision were analyzed under the dual-track model of “general aviation legislation plus traditional tourism legislation”. By employing regulatory theories such as “regulatory space”，“institutional facts” and “responsive regulation”，it is found that the essence lies in the structural mismatch between the traditional “sectoral and regional” regulation and the “integrated” nature of the new industry format. It is found that existing research mostly focuses on macro-policies of low-altitude economy or single technical scenarios，and lacks systematic exploration of cross-departmental regulatory coordination mechanisms for low-altitude tourism as a specific segment. Therefore，based on the existing legal framework，a new institutional system is advocated by coordinating subordinate laws，innovating regulatory mechanisms and perfecting the standard system，so as to provide legal guarantee and regulatory support for the safe and high-quality development of the low-altitude tourism industry.

Keywords：low-altitude tourism；regulation model；general aviation；collaborative governance