

刘 昆 主编 · 广东财政改革理论与实务丛书 ·

# 网络型产业的政府管制：

WANG LUO XING CHAN YE DE ZHENG FU GUAN ZHI: JI CHANG GUAN ZHI YAN JIU

## 机场管制研究



余 英 著

廣東省出版集團  
廣東人民出版社

广东财政改革招标研究课题

网络型产业的政府管制：

# 机场管制研究

余英 著

广东省出版集团  
广东人民出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

网络型产业的政府管制：机场管制研究 / 余英著. —广州：广东经济出版社，2008.9

(广东财政改革理论与实务丛书 / 刘昆主编)

ISBN 978-7-80728-956-2

I. 网… II. 余… III. 机场—经济管理—国家干预—研究—中国 IV. F562.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 137047 号

|      |                                   |
|------|-----------------------------------|
| 出版发行 | 广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 11~12 楼) |
| 经销   | 广东新华发行集团                          |
| 印刷   | 佛山市浩文彩色印刷有限公司 (南海区狮山科技工业园 A 区)    |
| 开本   | 730 毫米×1020 毫米 1/16               |
| 印张   | 16.5 2 插页                         |
| 字数   | 257 000 字                         |
| 版次   | 2008 年 9 月第 1 版                   |
| 印次   | 2008 年 9 月第 1 次                   |
| 书号   | ISBN 978-7-80728-956-2            |
| 定价   | 36.00 元                           |

如发现印装质量问题，影响阅读，请与承印厂联系调换。

发行部地址：广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话：〔020〕38306055 38306107 邮政编码：510075

邮购地址：广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话：(020) 37601950 邮政编码：510075

营销网址：<http://www.gebook.com>

广东经济出版社常年法律顾问：屠朝锋律师、刘红丽律师

· 版权所有 翻印必究 ·

# 总 序

2008年适逢改革开放三十周年，回顾三十年的辉煌发展，是一部不断解放思想、推动发展的伟大历史画卷。从计划经济到有计划的商品经济，再到后来的建立社会主义市场经济，每一次改革都给当时的经济发展注入了巨大的活力。而在这当中，财政体制改革每每作为整个经济体制改革的突破口，在推动经济发展和社会事业发展方面发挥了关键性作用。“滔滔江水日趋东，万法从新要大同”。一百多年前，广东人黄遵宪为自己的维新、改革信念写下这样的诗句，一百多年后，广东人秉承先辈们的改革信念，在众多方面进行着持之以恒的不懈探索。作为改革开放的第一股浪潮涌动的地方，广东的财政改革与探索一开始就走在全国前列。1979年，广东人就以“杀开一条血路”的精神，率先改革高度集中的“统收统支”财政管理体制，实行“财政包干制”；1994年，广东坚决执行中央分税制改革的决定，采取切实措施保证了中央税和地方税的增长，实现了税制改革的平稳过渡；1996年，广东省对市县实行了“分税分成，水涨船高”的财政体制改革，提高地方政府组织收入的积极性。在公共财政探索方面，广东一直是全国财政改革和发展的排头兵，财政改革年年有新亮点，以部门预算、国库集中支付制度改革、收支两条线管理、政府财政制度等为主线的财政支出管理制度改革处于全国前列，财政支出绩效评价、行政事业

性资产管理等更创全国改革先河。

随着改革的深入和开放范围的扩大，广东经济实现了多年的持续快速发展，从改革开放前的不起眼的位置，到经济总量连续十八年居全国首位，近年来更是占据重要地位，2006年广东GDP约占全国的八分之一，财政总收入约占全国的七分之一，2007年GDP首次超过台湾，达30606亿元，财政总收入达7750亿元，创造了历史的新辉煌。在这个创造辉煌的过程中，广东的众多财税会计学者和财税干部有幸亲身参与和经历了这场翻天覆地的变革和发展。理论来源于实践，广大财税干部在各项财税会计工作中亲身实践，不断探索，不断创新，在很多项业务改革中都走在全国前列，为全国其他地方的同类改革做出了示范，也为广大财税会计学者的理论研究培育了肥沃的土壤。众多的财税学者和财政干部植根于这块实践丰富的沃土，总结研究各种改革的新生事务，上升到理论层面，经过升华后更好地指导实际工作，并通过这些理论和知识的传播，使全国同行更加清楚地了解广东的实践探索经验，也得到了他们的赞扬和肯定。广东的财税会计学者和实践工作者的共同努力，相得益彰，共同推动了广东财税工作向前发展，开创了广东财政会计工作的新局面。

广东经济经过多年的高速增长，为小康社会的建设打下了雄厚的物质基础，但是一些深层次的矛盾和问题开始显现，主要是粗放式的增长方式难以为继，高投入、高消耗和高污染现象突出，见物不见人，经济社会发展与人口、资源、环境之间的关系失衡，没有形成一套科学发展的体制和机制，可持续发展的压力越来越大。经济决定财政，财政反作用于经济，在新的条件下，面对新问题，财政支持经济发展的方式、财政政策作用的方式以及财政自身管理方式也需相应进行调整和改革，以破解当前发展面临的新问题。在当前严峻的国际经济形势下，作为改革开放的排头兵，尽管在财政税收的实践探索方面积累了许多经验，但作为改革开放的排头兵，广东更需要率先研究解决许多财政税收工作中出现的新情况、新问题，为探索和实践科学

发展观作出实践和表率。因此，总结实践经验，解决现实问题，探索发展方向推动广东财税体制的改革与发展，为全国财税制度的发展与完善提供理论成果，是广东财税理论工作者光荣而神圣的使命。解放思想是改革的先导，广大财税干部和财税会计学者，要以“解放思想、实事求是、与时俱进”作为自己的重大责任和突出品格，敢于实践，敢于开拓，不断研究和解决广东财政改革和发展中的新情况、新问题，不断探索和创造财政工作的新思路、新经验，不断促进财政软实力的提高，为实现广东科学发展、和谐发展提供理论支撑和智力保障。

在这个背景下，为进一步有效促进广东财政的改革与发展，按照科学发展观的要求推动和实现财政工作的科学化和民主化，实现广东财政与社会经济、政治以及文化的协调发展，建设和谐社会，充分调动广东财政理论工作者与实际工作者开展调查研究的积极性，促进和提升广东财政理论界的科研水平和在全国的影响力，广东省财政厅决定在“十一五”期间编辑出版这套《广东财政改革理论与实务》丛书。整套丛书的选题与广东省财政改革紧密结合，既有理论研究，又有基于广东实践的案例分析，内容涉及财政、会计的各个层面，理论与实践紧密结合，数据翔实，具有较高的理论价值和实践指导意义。编辑和出版《广东财政改革理论与实务》系列丛书，既能总结过去广东财政会计工作取得的成就，促进学者们研究现实当中的问题，也能向世人展示广东财政理论和实务工作者的风采，为广东建设“经济强省”“文化大省”服务，为我国财政工作做出实践和理论的双重贡献。

刘昆

2008年8月

## 丛书编辑说明

为进一步有效促进广东财政的改革与发展,按照科学发展观的要求推动和实现财政工作的科学化和民主化,实现广东财政与社会经济、政治以及文化的协调发展,建设和谐社会,充分调动广东财政理论工作者与实际工作者开展调查研究的积极性,促进和提升广东财政理论界的水平和在全国的影响力,广东省财政厅决定在“十一五”期间编辑出版一套《广东财政改革理论与实务》丛书。编辑和出版《广东财政改革理论与实务》丛书能为广东建设“文化大省”服务,为国家财政改革的不断深化作出实践和理论的双重贡献。

通过组织开展《广东省财政改革理论与实务》丛书选题招标工作,共收到标书 54 份(财政类标书 34 份,财务与会计类标书 20 份)。丛书编委会特别邀请丛书学术顾问组对这些标书进行评审,共有 22 个题目中标(包括 16 个财政类和 6 个财务与会计类项目)并分别开展调研和写作。这些选题与广东省财政改革紧密结合,既有理论研究,又有基于广东实践的案例分析,内容涉及到财政、会计的各个层面,都具有相当的研究价值。

各中标项目的课题负责人组织了强大的研究队伍,对所承担的项目开展了深入调研,并在专家的指导下进行写作。2007 年中,各项目已经开始陆续完成书稿。这些书稿,有些是在作者的论文基础上修改完成的,有些则是在实际工作中深有体会而作。从项目完成的情况看,这些项目选题紧扣现实,理论与实践紧密结合,数据翔实,具有较高的理论价值和实践指导意义。

《广东财政理论与实务》系列丛书编写委员会主要领导成员名单和构成如下：

**编委会主任：刘昆**（广东省财政厅党组书记、厅长，中山大学、暨南大学兼职教授）

**编委会副主任：**

**曾志权**（广东省财政厅党组成员、副厅长）

**李朝明**（广东省财政厅党组成员、副厅长）

**陈德萍**（广东财经职业学院院长、教授）

**林 江**（中山大学岭南学院财税系主任、教授）

**於鼎丞**（暨南大学财税系主任、教授、博士生导师）

**郭小东**（中山大学岭南学院财税系教授、博士生导师）

**于海峰**（广东商学院副院长、教授）

**执行副主任：**

**黎旭东**（广东省财政科学研究所所长）

**指导和评审专家组成员包括：**

**丁学东**（财政部副部长）

**高培勇**（中国社会科学院财贸研究所）

**杨灿明**（中南财经政法大学副校长）

**贾 康**（财政部科研所所长）

**张 馨**（厦门大学财政金融学院院长）

**苏 明**（财政部科研所副所长）

**白景明**（财政部科研所副所长）

**史耀斌**（财政部税政司司长）

**刘玉廷**（财政部会计司司长）

**于中一**（财政部科研所）

**王世定**（财政部科研所）

**文宗瑜**（财政部科研所）

# 摘 要

近年来，国内外掀起了对网络型产业管制与改革的研究热潮，中国理论界对电信、电力、供水、供气和铁路等与人们日常生活息息相关的产业研究颇多，而对民航业的研究大多集中在提供航空客货运输服务的航空公司上，问津机场管制与改革的研究者极少。2003年，中国机场属地化改革的实践对理论界提出了探讨机场管制改革和机场改革顺序的现实要求。本书运用比较、历史、实证和规范等研究方法，以自然垄断、激励性管制和机场管制理论为基础，研究了中国机场管制改革的框架和机场改革的顺序选择。本研究评述了自然垄断和激励性管制理论，以及机场主要用户——航空公司的管制和放松管制理由和绩效，总结和分析了机场管制的理论与争鸣，讨论了南非、德国、美国、印度、马来西亚、澳大利亚等国家机场管制的实践发展和得失。本书结合中国机场管制的国际、国内背景和机场管制与机场改革现状，提出了中国机场管制改革的目标、机场收费管制的单一预算、激励和磋商原则、浮动费率价格上限管制方法以及收费管制合同的组织与实施、枢纽机场起降时刻的行政分配方式和运用经济手段进行环境管制等机场管制框架。本研究还从国外网络型产业改革的实证和经验证据出发，探讨了稳定的机场管制制度对机场改革的重要意义和中国国有机场改革从商业化到管制改革，再到重组和竞争、产权改革、放松经济管制和强化社会管制的改革路径选择，以及在这一系列改革过程中必须注意的相关问题。

## 关键词

网络型产业 政府管制 机场管制 机场改革 中国

# Abstract

Recently, there is an upsurge in studying on regulation and reform of network industries home and abroad. In China, theory circles focus on telecom, electric power, water and gas supplying through pipeline, and railway industry which having more relations with everyday life. As far as the industry of civil aviation is concerned, people focus their efforts on airlines that supply transportation service of passenger and cargo. Few people study on the regulation and reform of airport. However, in 2003, the practice of most of the airports transferred to local government in China brings forward the question of studying airport regulation and airport reform. With the comparative, historical, normative and empirical research methods and based on the theory of natural monopoly and incentive regulation, this book examines the frame of regulation and choice sequence of airport's reform in China. It discusses and reviews the theory of nature monopoly and incentive regulation, and the reason and performance of airlines regulation and deregulation. The book also explores the theory of airport regulation, and probes into the practice of airport regulation, such as South Africa, Germany, America, and other countries of Asia like India and Malaysia, Australia. Based on some conclusion of foregoing and the background and status quo, the book discusses the object of the reform of airport regulation in China, the principle of single till, incentive, and consultation of airport charge, sliding scale price cap regulation, organization and enforcement of regulation contract, administrative distribution of slots, and environment regulation with economic means. Further more, the book sums up and analyses the experience of network industries' reform abroad, points out the

significance of affirmatory regulation system, addresses both the path of airport reform from commercialization to regulation reform, to recombine and competition, to reform of property right, to economic deregulation gradually and strengthen social regulation as well as the correlative questions which must pay attention to.

### **Key Words**

Network industries; Government regulation; Airport regulation; Airport reform; China

# 目 录

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 导论 .....                      | 1  |
| 一、问题的提出 .....                 | 1  |
| 二、相关文献回顾与提示 .....             | 4  |
| 三、本书研究的主要理论基础、结构和方法 .....     | 5  |
| 四、本书的理论意义与现实意义 .....          | 6  |
| 五、主要创新 .....                  | 7  |
| 第一章 自然垄断、激励性管制和航空公司放松管制 ..... | 9  |
| 引言 .....                      | 9  |
| 第一节 垄断和自然垄断 .....             | 10 |
| 一、垄断的类别 .....                 | 10 |
| 二、自然垄断 .....                  | 10 |
| 第二节 管制和激励性管制 .....            | 13 |
| 一、传统管制：定价模型和成本加成管制 .....      | 13 |
| 二、激励性管制 .....                 | 16 |
| 第三节 管制航空公司的理由 .....           | 25 |
| 一、垄断势力的威胁 .....               | 26 |
| 二、破坏性的竞争 .....                | 26 |
| 第四节 放松航空公司管制的理由和绩效 .....      | 29 |
| 一、航空公司的放松管制 .....             | 29 |
| 二、放松航空公司管制的理由及质疑 .....        | 32 |
| 三、放松航空公司管制的绩效 .....           | 38 |
| 第五节 放松航空公司管制对机场的影响 .....      | 41 |

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| 第六节 对自然垄断、激励性管制和航空公司放松管制理论的简短评论 ..... | 43 |
| 小结 .....                              | 45 |
| <b>第二章 机场管制理论</b> .....               | 47 |
| 引言 .....                              | 47 |
| 第一节 机场管理的演进 .....                     | 47 |
| 一、单一形式机场管理 .....                      | 48 |
| 二、多形式机场管理 .....                       | 48 |
| 三、商业化机场管理 .....                       | 48 |
| 第二节 机场的经济特点和市场势力 .....                | 50 |
| 一、机场的经济特点 .....                       | 50 |
| 二、机场的市场势力 .....                       | 50 |
| 第三节 机场收费管制 .....                      | 52 |
| 一、机场航空收费原则 .....                      | 52 |
| 二、机场航空收费结构 .....                      | 55 |
| 三、机场航空收费的定价体系 .....                   | 58 |
| 四、机场收费和成本收回 .....                     | 62 |
| 第四节 机场起降时刻分配 .....                    | 66 |
| 一、起降时刻分配原则 .....                      | 66 |
| 二、机场起降时刻分配的改革方案 .....                 | 67 |
| 第五节 机场私有化与管制 .....                    | 71 |
| 一、私有化的动机 .....                        | 71 |
| 二、私有化的各种模式 .....                      | 72 |
| 三、私有化带来的法律问题 .....                    | 73 |
| 四、私有化与管制 .....                        | 75 |
| 第六节 机场竞争与管制放松 .....                   | 77 |
| 一、机场竞争 .....                          | 77 |
| 二、市场势力没有被利用的原因 .....                  | 78 |
| 三、机场经济管制的放松 .....                     | 79 |

|                                                    |     |
|----------------------------------------------------|-----|
| 第七节 机场环境管制 .....                                   | 80  |
| 第八节 对机场管制理论的简短评析 .....                             | 82  |
| 一、机场的市场势力和收费管制 .....                               | 82  |
| 二、机场起降时刻分配 .....                                   | 85  |
| 三、机场私有化、管制和管制放松 .....                              | 86  |
| 小结 .....                                           | 87  |
| <br>第三章 国外机场管制的实践与发展 .....                         | 89  |
| 引言 .....                                           | 89  |
| 第一节 南非国有机场的商业化与管制 .....                            | 90  |
| 一、国有机场商业化的背景 .....                                 | 90  |
| 二、管制依据和管制前的改革步骤 .....                              | 91  |
| 三、基本管制框架 .....                                     | 91  |
| 四、经济管制 .....                                       | 92  |
| 五、服务标准管制 .....                                     | 96  |
| 第二节 德国汉堡机场的收费管制 .....                              | 96  |
| 一、机场收费管制的旧体系：成本加成管制（cost plus regulation）<br>..... | 97  |
| 二、汉堡机场收费管制的新体系：价格上限管制 .....                        | 99  |
| 第三节 美国和欧盟的机场起降时刻分配 .....                           | 101 |
| 一、美国的起降时刻分配 .....                                  | 101 |
| 二、欧盟的起降时刻分配 .....                                  | 103 |
| 第四节 印度和马来西亚等亚洲国家的机场私有化与管制 .....                    | 103 |
| 一、印度 .....                                         | 105 |
| 二、马来西亚 .....                                       | 106 |
| 三、其他国家 .....                                       | 107 |
| 第五节 澳大利亚的机场管制与改革 .....                             | 108 |
| 一、背景 .....                                         | 108 |
| 二、非拥挤机场的价格上限管制 .....                               | 109 |
| 三、机场管制政策的转变 .....                                  | 110 |

|                                                     |     |
|-----------------------------------------------------|-----|
| 四、拥挤机场——悉尼机场的管制改革 .....                             | 112 |
| 第六节 国外机场管制实践和发展对中国的借鉴意义 .....                       | 113 |
| 一、从法律上明确管制机构的独立性和各方的权力与义务 .....                     | 113 |
| 二、推行激励性管制，重视 ICAO 提出的机场收费管制五大原则 .....               | 114 |
| 三、完善机场起降时刻分配的“祖父权利”和“有效使用”条款 .....                  | 114 |
| 四、在机场业引入私人资本之前，先要建立稳定的管制制度 .....                    | 115 |
| 五、提高管制机构的管制承诺能力，给机场以正面的预期 .....                     | 118 |
| 小结 .....                                            | 118 |
| <br>第四章 中国机场管制改革的背景和现状 .....                        | 120 |
| 引言 .....                                            | 120 |
| 第一节 中国航空公司的改革进程 .....                               | 121 |
| 一、管理体制变革 .....                                      | 121 |
| 二、航空运价管制 .....                                      | 124 |
| 三、航线发展和航线航班进入管制 .....                               | 126 |
| 第二节 机场发展和投资 .....                                   | 128 |
| 一、机场发展 .....                                        | 128 |
| 二、机场投资 .....                                        | 130 |
| 第三节 机场经营管理现状 .....                                  | 135 |
| 一、机场经营概况 .....                                      | 135 |
| 二、机场经济效益差的主要原因 .....                                | 135 |
| 第四节 其他内外环境：放松航空公司管制、开放天空和航空联盟 .....                 | 142 |
| 第五节 机场管制的现状 .....                                   | 144 |
| 一、机场收费 .....                                        | 144 |
| 二、起降时刻分配 .....                                      | 152 |
| 三、环境管制 .....                                        | 153 |
| 第六节 简短评析：中国机场管制背景和现状对机场管制改革的影响 .....                | 155 |
| 一、从民航运价改革进程中吸收的经验教训：尊重市场，尊重理论，<br>建立相对稳定的管制制度 ..... | 155 |

|                                         |     |
|-----------------------------------------|-----|
| 二、对机场进行大规模投资体制改革时，注意“管制改革先行”            | 156 |
| 三、重申“企业化”改革方向，建立激励机场改善经济效益的<br>管制制度     | 158 |
| 四、机场管制改革应考虑其他相关国际国内环境变化                 | 158 |
| 五、机场管制改革应促进机场与航空公司的合作和共同发展，<br>并有助于保护环境 | 159 |
| 小结                                      | 162 |
| <b>第五章 中国机场管制改革的框架</b>                  | 163 |
| 引言                                      | 163 |
| 第一节 机场管制的目标                             | 163 |
| 第二节 机场航空收费管制                            | 165 |
| 一、收费管制的目标                               | 166 |
| 二、收费管制的原则                               | 166 |
| 三、收费管制的方法                               | 169 |
| 四、浮动费率价格上限管制的实施                         | 178 |
| 五、成本条款                                  | 181 |
| 六、服务标准                                  | 181 |
| 七、价格上限管制下的容量扩展和交叉补贴                     | 182 |
| 八、完善的价格上限管制的特点                          | 184 |
| 九、价格管制合同的确立和组织                          | 186 |
| 第三节 机场起降时刻分配                            | 187 |
| 一、完善“祖父权利”与“有效使用”原则                     | 187 |
| 二、高峰起降时刻行政配给                            | 188 |
| 第四节 环境管制                                | 191 |
| 小结                                      | 192 |
| <b>第六章 中国机场改革的顺序选择</b>                  | 194 |
| 引言                                      | 194 |
| 第一节 国有、私有和效率：实证和经验研究                    | 194 |

|                                |         |
|--------------------------------|---------|
| 一、美国对国有企业与私人企业效率比较的研究 .....    | 194     |
| 二、英国对国有企业与私人企业效率比较的研究 .....    | 196     |
| 三、国有企业与私人企业效率比较的基本结论 .....     | 196     |
| 第二节 商业化、管制和竞争：有关私有化的研究结论 ..... | 200     |
| 一、商业化、公司治理结构和私有化 .....         | 200     |
| 二、管制在私有化中的作用 .....             | 202     |
| 三、效率来自于私有化还是竞争：英国的证据 .....     | 203     |
| 第三节 管制和放松管制 .....              | 205     |
| 第四节 分析和启示：中国机场改革的顺序选择 .....    | 206     |
| 一、对国有和私有、管制和放松管制的简短评析 .....    | 206     |
| 二、中国机场改革的启示：机场改革的顺序选择 .....    | 211     |
| 小结 .....                       | 228     |
| <br>结束语 .....                  | <br>229 |
| 一、主要研究结论 .....                 | 229     |
| 二、需要进一步研究的问题 .....             | 235     |
| <br>参考文献 .....                 | <br>236 |
| <br>致谢 .....                   | <br>245 |