



FENGZHU YOU DAO

LIU MING

TAN

JICHANG GUANLI

凤翥有道

刘明谈机场管理

刘 明◎著

中国民航出版社

夙者有道

刘明谈机场管理

刘 明◎著

中国民航出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

凤翥有道：刘明谈机场管理/刘明著. —北京：
中国民航出版社，2009. 12
ISBN 978-7-80110-947-7

I. ①凤… II. ①刘… III. ①机场 - 经济管理 - 研究
IV. ①F560. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 210130 号

责任编辑：姚祖梁 李婷婷

凤翥有道：刘明谈机场管理

刘 明 著

出版 中国民航出版社
地址 北京市朝阳区光熙门北里甲 31 号楼 (100028)
排版 中国民航出版社照排室
印刷 北方华天彩色印刷有限公司
发行 中国民航出版社 (010) 64297307 64290477
开本 787×960 1/16
印张 18.25
字数 293 千字
印数 5500 册
版本 2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-80110-947-7
定价 40.00 元

(如有印装错误，本社负责调换)



序 言

《民用机场管理条例》已经 2009 年 4 月 1 日国务院第 55 次常务会议通过，于 2009 年 7 月 1 日起施行，政府相关单位和机场业主需从理论到实践给予解读，结合自身实际，按照科学发展观要求，探索机场建设、改革、发展之道，谋求机场业持续、快速、健康发展之策，促进地方经济社会又好又快发展，这是政府部门和机场业义不容辞的责任。

《民用机场管理条例》的出台顺应了机场改革发展的需求。民航业属于劳动密集型、技术密集型、资金密集型交通基础行业，机场和航空公司为航空运输业的两大组成部分。改革开放以前，我国的机场管理模式比较单一，机场完全由中央政府统一管理。改革开放以后，中国机场业的国有性质仍然保持，但机场的企业性质逐步增强，向市场经济实体过渡，行为目标演变为以市场需求为导向，特别是地方政府为促进当地社会经济的发展积极参与机场建设。1980 年，中国民航告别军队建制，走上企业化道路。从 1987 年开始到 1992 年，中国民航进行了管理局与航空公司、机场分离的管理体制改革，在行业内部引入了竞争机制。2003 年，进行了机场管理体制的改革。除北京首都国际机场和西藏自治区内民用机场以外，原中国民航总局管理的其他机场全部移交地方政府管理。改革和改制带来了机场加快建设发展的机遇和空间，经过几十年的建设和发展，中国机场总量初具规模，机场密度逐渐加大，机场服务能力逐步提高，现代化程度不断增强，初步形成了以北京、上海、广州等枢纽机场为中心，以成都、昆明、重庆、西安、乌鲁木齐、深圳、杭州、武汉、沈阳等省会或重点城市机场为骨干以及其他城市支线机场相配合的基本格局，中国民用运输机场体系初步建立。





民用机场运营管理是复杂的系统工程。目前，民航业内有关机场建设规划和运营管理的杂志、文章较多，但系统性、理论性的相关专著和书籍尚少。云南机场集团刘明先生所著的《凤翥有道》一书，从机场的管理概况、机场的功能和作用切入，创新性地分析了国内外机场管理的发展趋势，系统地介绍了机场运营管理、资源管理、管理理念相关内容，并结合云南机场建设、管理实际，对一体化管理模式、机场投融资模式和绿色机场理念体系进行了深入浅出的阐述。更难能可贵的是，书中对机场安全管理、服务管理和公共运输体系建设等，从理论到实践，从过程到结果，剖析了大量的案例。该书的出版，不仅是贯彻《民用机场管理条例》、落实科学发展观重要而及时的举措，也是站在行业的高度对机场管理实践的系统思考和积极探索。

在现代经济结构条件下，机场不仅为现代交通运输提供了便利，而且在地区政治、就业、税收、服务、区域竞争力等方面也发挥着重要作用。在“机场的功能和作用”部分，作者对机场的特性与特征作了分析和定位，分析得还是很深入的，有些内容还可以进一步展开。概括来说，机场主要有以下特性与特征：（一）基础性。机场的基础性是从国民经济和社会经济发展的角度来谈的。民用航空在国民经济中属公用事业部类。民航机场业是国民经济的基础性行业，具有基础性和先导性特征，是城市的交通基础公共设施，是提供公共产品、公共服务的基础性先导部门，对城市经济社会发展具有拉动和推动作用。（二）公益性。公益性是因为机场的建设不以盈利为主要目的（世界各国政府的普遍观点），而是以地区经济社会发展、改革开放、适应国际需求、实现国家或行业整体目标及服务社会公众为出发点而建设运营的。有些机场随其规模的扩大和吞吐量的增长虽然已实现盈利，但从其建设的根本目的而言，仍主要是为了改善交通条件，加快改革开放，促进地方经济的发展。（三）社会性。机场提供的服务包括航空服务、公共开放区服务和延伸服务，机场运营和发展所依托的空域和自然资源是国家所有的公共资源，





这意味着机场有义务服务于国家和社会，让公众享有舒适、快捷、方便的航空服务。机场是城市的重要门户和窗口，是城市整体形象的缩影和体现。机场保障服务的能力是城市吸引外向经济、外来资源，优化资源结构的重要因素之一，对城市及周边地区的相关产业产生很大的连带和促进作用。（四）垄断性。机场建设投资大，基础公益性强，大部分机场不存在重复建设的可行性，因此在地理位置和区位方面形成了机场的自然垄断。机场及其周边资源环境也会相应形成独特的优势和发展便利，使机场周边各种资源的开发、利用、经营同样具有垄断性和快速发展性。（五）收益性。机场具有准公共产品特性，在具有消费的非竞争性 with 收益的非排他性的同时，机场又可以通过对特定消费者的收费来弥补投资，获得一定的经济补偿。随着航空运输业的快速发展，机场的运营规模不断扩大，当机场的航班量、吞吐量达到一定水平时，就可以实现正收益，从而体现出机场的经营收益性。

正确认识机场的定位和功能是机场建设、规划、运营、管理的基础，而科学管理、创新管理是机场持续发展的源泉。刘明先生的《凤翥有道》，相信读者读过后都会深受启发。当前，在金融危机的影响和冲击下，如何管理经营好机场，实现机场业的可持续发展，不仅是一个理论热点问题，也是一个迫切的实践问题。首先，机场要依法管理。《民用机场管理条例》明确规定，“民用机场是公共基础设施。各级人民政府应当采取必要的措施，鼓励、支持民用机场发展，提高民用机场的管理水平。”这一条款充分明确了机场的基础性定位和地方政府部门在机场建设管理中应当承担的责任和义务。机场是城市基础设施，同港口、码头、车站一样，都具有公共服务的功能，是地方经济和城市配套建设中不可或缺的重要组成部分，其主要的功能也是为了更好地满足人民群众出行的需求，提供一种更为快捷和省时的交通方式。其次，机场要创新经营。《民用机场管理条例》出台后，民航局就特许经营工作选择了有关的试点机场，在试点的基础上，致力于加快推进机场特许经营工作，努力实现机





场的专业化管理。只有实现了专业化管理，机场才能把人力、物力、财力资源真正用于航空主业的发展上，把主要精力投入到安全服务保障工作中。再次，机场要勇于实践。正如刘明先生书中所提到的，国内外机场有着不同的管理模式，不管什么样的管理模式，只要是符合中国民航业发展规律的、切合自身发展实际的、并且能够真正促进机场业发展的模式，我们就应该大胆地探索和实践。机场属地化管理后，各地机场都在探索和实践适合自身发展的管理模式，云南机场实施一体化管理模式以来，实现了云南省内机场统一规划、统一建设、统一运营、统一管理，在促进主业加快发展的同时，非航产业也实现了一体化的良性发展。以刘明先生为代表的云南机场所倡导的这一管理模式，是在充分考虑了西部机场发展特点和云南发展实际的基础上形成的，较好地推进了云南机场业的发展。

《凤翥有道》是作者的认识和思考，许多问题还有待进一步深入研究。但该书立足于云南机场发展实际，对机场管理从行业的角度进行剖析和研究，以便为机场管理业界人士提供一些理论的参考和理念的创新，这种开拓精神是值得学习和推崇的。因为工作的关系，曾经跟刘明先生有过多次的沟通和交谈，从他身上，我看到了一种对民航事业执着的追求、敬业的态度和奉献的精神，对发展云南民航事业和建设航空强省的满腔热情，以及他对中国机场管理模式颇有见地的观点，这些，都给我留下了深刻的印象。刘明先生对机场的发展和民航业的发展发表过许多颇有价值的理论性文章，对机场管理模式、创新经营提出过很多有益的建议，这在他之前所著的《航域无疆》一书里都有着充分的体现，我想，这正是他智慧和热情的诠释。

总的看来，《凤翥有道》一书集中反映了当前中国机场的一些热点、焦点和难点问题，这是一本关于中国机场建设、经营和管理的书。书中注重实践与理论的结合，突出可操作性，深入浅出，实用性强，可以作为政府相关部门和有关研究人士的参考读物。

杨国庆

2009年6月23日





前言

哈佛管理学教授——肯特说：“创新乃当今商界的制胜之道”，这句话已成为今天的管理者所面临的一个突出现实。尽管创新对所有组织都是重要的，但对于机场业来说格外关键。改革开放以来，我国民航事业快速发展，机场管理的体制、机制、理念和方式也在迅速地发展与变革。在市场经济条件下，机场管理及机场管理体制、运行机制的变化，使机场涉及的问题变得更加复杂。国务院《民用机场管理条例》的颁布实施，使机场管理依规运行有了依据。本书的目的是想通过对机场的认识、机场的经济意义来探寻机场的管理之道，本书所指的机场是运输机场。对运输机场的评价已经从传统的运行指标（如机场安全、服务、保障及技术等级）评价，扩展到对机场经济绩效、机场的价值和社会贡献的管理，对机场服务的客观和主观质量的管理，而这几个方面又是相互联系并且相互影响的。

从全球范围看，机场业正在从以公有制和国营为特征的时期进入以全球运营多元化为特色的新时期。机场业既属国民经济的公共事业部类，也是综合交通体系的基础设施，具有公共基础设施的功能和作用，表现出很强的社会公益性，在发挥其功效时更需要多种商业竞争能力，才能发挥其效率和效益。随着公共航空运输体系的建设和新一代民航运输系统的构建，机场如何引入现代的管理理念、管理体制、管理机制，提高机场管理水平；如何配置资源，实现资本运作，促进相关产业发展；如何整合资源，实现效益最大化；如何平衡机场盈利性和公益性，做到机场和社区、政府、社会公众多赢；如何推动中国机场业提高竞争力，实现其价值和效应，这些问题都是值得我们深思和研究的。





纵观我国整个机场业，几乎所有的机场都处于“经营型机场”和“后经营型机场”时期，机场管理机构始终处于经营、管理二者合一的地位。由于民用机场既具有公益性和规模经济性，又具有区域垄断性及收益性等特点，因而对机场采取何种管理模式应当根据机场的具体情况区别对待。机场管理体制改革后，各机场自身的经营管理模式，在不违背国家和行业规定的情况下，可自主选择。具备企业化经营条件的机场，可以根据管理与经营分离的原则，构建规范的公司体制；不具备企业化经营条件的机场，可以明确定性为公共企业或事业单位。

在我国，少数机场已是上市企业，在企业性质与产权结构上，我国大多数机场运营管理并未真正进入商业化管理阶段，机场的资源配置以行政许可为主，生产要素市场化程度低，其结果是，公益性特征明显，机场生存和发展有困难，成长型机场的商业功能得不到充分的开发与利用，大型枢纽机场非航收入增长存在着诸多障碍（法律法规、相关政策、体制机制等）。当然，我们也应该看到，今天机场的运营与管理模式的选择，其实质是一种机场公益性与收益性的权衡。从当前世界机场的运营现状看，无论是机场的产权构成、具体运营方式，还是收入取得与成本支出，都没有统一的模式。机场最终的定位与运营管理模式如何，关键在于地方经济发展的需要。正是由于机场的社会公益性，客观上决定了政府必须对难以生存的机场给予财政补贴，使机场能够正常运转。应当认识到的是，政府补贴并非是政府对机场的“优惠”，而是政府对机场所承担社会成本的一种补偿。由于社会成本无法准确计量，补贴金额的确定大多采取企业与政府谈判的方式，机场“政企不分”有其现实的原因。即使少数盈利机场由于政策、法律法规缺位，导致土地资源管理、特许经营模式、非航产业发展受限，也是政府、市场和机场企业博弈的结果。

改革开放 30 年，中国企业管理经历了一个渐进的过程。十一届三中全会召开，改革开放拉开序幕，中国企业开始学习管理。这一阶段是一





个制度创新的时期。1992年邓小平南巡讲话，国有企业的管理体制和经营体制发生了深刻的变化，现代企业制度开始建立，呈现了一批具有国际竞争力的企业集团，同时，很多进入中国的外资企业也根据中国的实际情况，进行了管理上的创新和探索。这一时期可以称作是中西管理融合的时期。进入新世纪，中国成为世界贸易组织的一员，中国企业开始系统地学习借鉴管理体系，走国际化管理之路。当前，中国管理模式开始进入萌芽时期。著名管理学家成思危先生曾说过：“照搬外国的管理模式难以搞好中国的企业。”20年前中国企业家不看西方管理的书籍，那是无知；20年以后，如果还看西方的管理书籍，那就是无能了。中国应当有自己的管理模式，自己的管理书籍。我国机场的管理，就是要将国外机场管理思想与中国的管理思想、伦理哲学整合起来，形成自己的管理模式，也可以说机场业的管理创新，并成功地应用到机场管理的实践中。

本人从事民航机场工作多年，对机场规划、建设、管理、机场的经营、生存、发展有切身的体会。随着国务院《民用机场管理条例》的颁布实施，我把自己的认知进行系统的归纳和整理，权作抛砖引玉，以期引起读者更多的思考、更多地为机场这一公共基础设施发挥效能建言献策，进而推动航空运输业更好更快发展，实现民航强国的行业发展战略，这才是《凤翥有道》真实的目的。

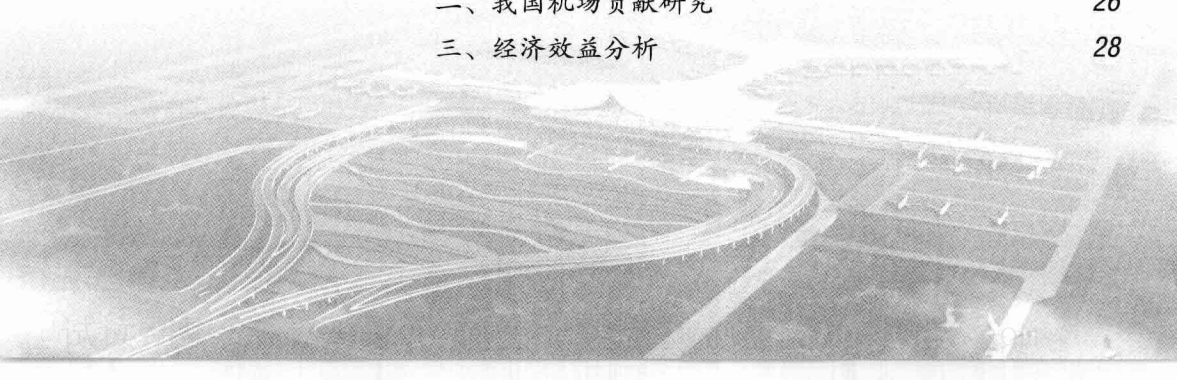


目录

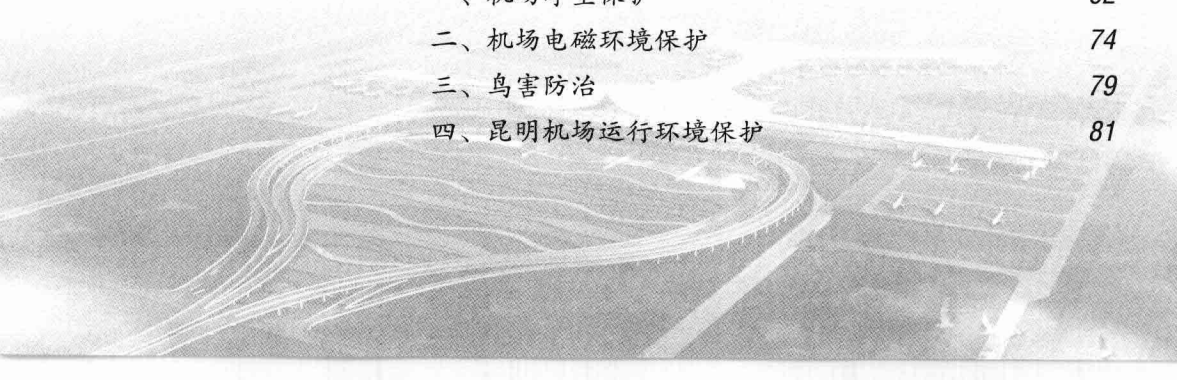
Contents

序 言
前 言

第一章	机场管理概况	1
第一节	中国机场现状	3
第二节	中国机场管理体制变革	4
第三节	机场管理政策、法律（法规）环境	7
	一、安全运行	8
	二、服务质量	9
	三、投融资、改扩建	10
第二章	机场的功能和作用	13
第一节	机场特征（性）分析	15
	一、机场公共设施功能	16
	二、机场商业性功能	17
第二节	机场价值	18
	一、机场的经济意义	19
	二、机场的社会价值	19
第三节	机场的作用	22
	一、国外机场贡献研究	22
	二、我国机场贡献研究	26
	三、经济效益分析	28



第三章	国内外机场管理趋势	33
第一节	管理模式比较	35
一、	国外机场管理模式	35
二、	国内机场管理模式	37
第二节	全球机场业发展趋势	39
一、	机场定位：兼顾公益性和收益性	39
二、	机场产权结构	41
三、	机场竞争力	41
四、	区域机场一体化	46
五、	机场、航空公司结盟倾向	47
六、	经营管理的法制化保障	48
第四章	机场运营管理	53
第一节	机场安全管理	55
一、	安全管理体系	55
二、	空防安全	56
第二节	机场运行管理	58
一、	运行管理体系	58
二、	运行管理范围	59
第三节	机场安全环境	62
一、	机场净空保护	62
二、	机场电磁环境保护	74
三、	鸟害防治	79
四、	昆明机场运行环境保护	81



第四节 机场危机管理	83
一、认识机场危机	83
二、机场危机意识	84
三、机场危机管理	89
第五节 机场服务管理	91
一、机场客户管理	91
二、增值服务	94
三、质量管理控制	96
四、制度与成效	100
第六节 机场公共管理	102
一、机场依法秩序运营	103
二、政府管理责任	104

第五章 机场资源管理 109

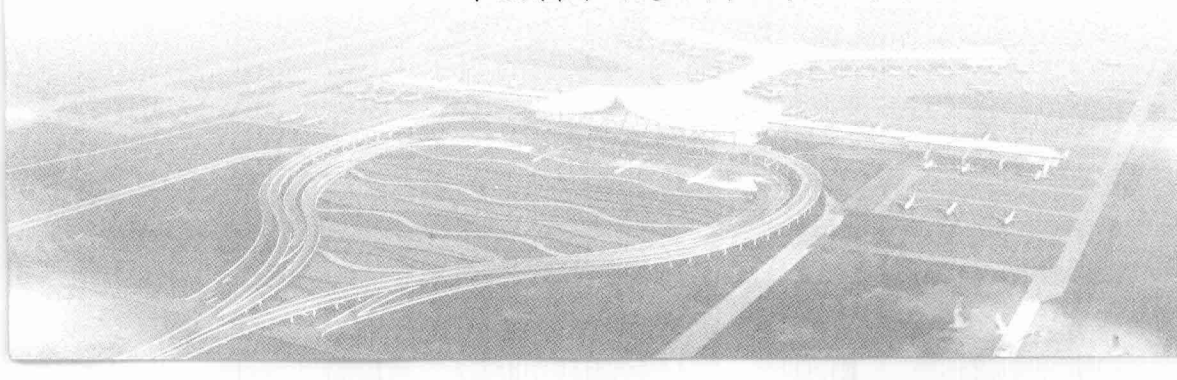
第一节 机场资源要素	111
一、土地资源	111
二、基础设施资源（飞行区、航站区）	111
三、空域及时刻资源	111
四、信息资源	112
五、延伸服务资源	113
六、特许经营资源	113
七、机场环境资源	114



第二节 机场商业资源管理	114
一、供飞机停放与起飞的场地和设施资源	114
二、为机场用户提供保障的机场功能性业务资源	115
三、直接为旅客和航空公司提供服务的地面服务业务资源	115
四、机场商业性服务业务资源	116
五、机场的核心业务资源	116
第三节 机场特许资源管理	117
一、特许经营已成为发达国家机场经营的主要模式	117
二、特许经营法规	117
三、机场特许经营模式	122
四、机场特许经营项目	124
第四节 机场财务资源管理	125
一、机场资金筹集	126
二、机场资金投入和使用	127
三、机场成本费用管理	128

第六章 机场管理理念 129

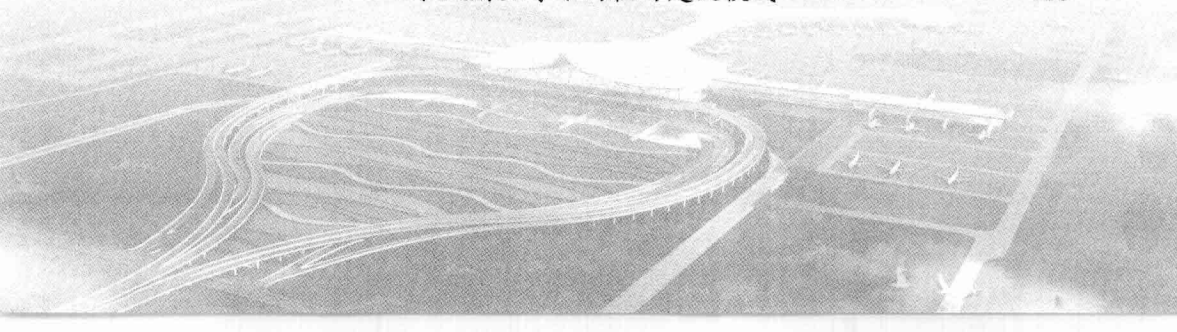
第一节 政府主导	131
一、机场特性决定机场建设与管理需要政府主导	132
二、政府在机场建设与管理中的主导作用	132



第二节 机场负责	135
一、机场的责任和义务	135
二、经营型向管理型的转变	137
三、管理的创新	138
第三节 商业化运作	140
一、机场商业需重新定位	140
二、体制性制约亟待突破	141
三、提高核心资源收益水平	142

第七章 机场融资与建设 145

第一节 机场融资模式	147
一、国外机场融资模式	147
二、我国机场建设投资政策	151
三、国内机场建设融资产生困境的原因	152
四、机场建设投融资与多元化发展	153
第二节 机场建设	156
一、绿色机场理念体系	156
二、绿色机场的基本策略	158
三、昆明建设绿色机场的战略要求	159
第三节 云南机场建设管理体制	162
一、云南机场发展规划	162
二、政府主导下的机场建设模式	163



第八章	云南机场管理实务	167
第一节	一体化管理模式	169
一、	云南机场一体化管理模式的背景	169
二、	政府主导下的云南机场一体化管理创新实践	170
第二节	云南机场管控模式	176
一、	云南机场管控模式现状	176
二、	云南机场管控模式创新	176
第三节	云南机场的集约化经营、专业化管理、 产业化发展	180
一、	集约化经营	180
二、	专业化管理	181
三、	产业化发展	182
第四节	云南机场一体化管理模式下的经营管理模式	189
一、	土地资源利用模式	189
二、	机场业发展模式	192
三、	非航产业发展模式	198
第九章	云南机场与业务板块介绍	201
第一节	云南机场集团	203
一、	公司简介	203
二、	发展战略	204
三、	发展环境	204



第二节	发展成果	205
一、	市场稳步发展	205
二、	机场网络布局日趋完善	207
三、	非航业务发展壮大	209
四、	自主创新显成效	209
第三节	云南空港	210
一、	昆明机场	210
二、	西双版纳机场	211
三、	丽江机场	211
四、	大理机场	211
五、	德宏芒市机场	212
六、	香格里拉机场	212
七、	腾冲驼峰机场	212
八、	普洱思茅机场	212
九、	保山机场	213
十、	昭通机场	213
十一、	临沧机场	213
十二、	文山普者黑机场	214
第四节	控股企业	214
一、	地面服务板块	214
二、	旅游酒店板块	217
三、	广告传媒板块	223
四、	货运物流板块	225
五、	地产建筑板块	226
六、	其他投资板块	228