

THEORY AND PRACTICE OF
THE FRANCHISE SYSTEM IN CIVIL AIRPORTS

机场特许经营的 理论与实践

赵 巍 著



中国民航出版社

机场特许经营的理论与实践

赵 巍 著

中国民航出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

机场特许经营的理论与实践/赵巍著. —北京: 中国民航出版社, 2006. 11
ISBN 7-80110-763-2

I. 机…

II. 赵…

III. 机场 - 经济管理 - 研究

IV. F560.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 126891 号

责任编辑: 刘庆胜

机场特许经营的理论与实践

赵巍 著

出版	中国民航出版社 (010) 64290477
社址	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	北京华正印刷有限公司
发行	中国民航出版社 新华书店
开本	787 × 960 1/16
印张	17.5
字数	280 千字
印数	2000 册
版本	2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月第 1 次印刷

书号	ISBN 7-80110-763-2/V · 265
定价	38.00 元

(如有印装错误, 本社负责调换)

序

我国机场经过 50 多年的建设与发展，取得了辉煌的成就。近年来，为适应我国民航发展的需要，机场业不断深化改革。随着 2003 年机场属地化改革的完成，我国机场的发展进入了一个崭新的阶段。

由于布局规划、宏观调控、地区经济和机场自身属性等多方面的原因，与航空发达国家相比，我国机场业仍处于发展的初级阶段。随着机场体制改革的推进，航空市场环境、机场投资主体、机场与民航业相关主体的关系都发生了深刻变化，我国的机场业面临新的发展机遇与挑战。中国民航总局提出，引导和推进机场建立新的管理模式，由经营型向管理型转变，专业化运作、市场化经营，实现机场的良性发展。

在这一行业发展背景下，机场特许经营成为民航界密切关注的话题。实施机场特许经营管理，是降低机场的运营成本，提高机场核心竞争力的主要手段之一。在国际上，机场实行特许经营被广泛运用于机场的各项业务活动，特许经营收入成为机场收益的重要组成部分。通过实施机场特许经营，可以吸收更多的经营者参与机场经营、深度挖掘机场的商业价值，实现全社会优质资源在机场的优化配置，有效降低整个机场的运营成本，确保机场向顾客提供全方位的高效、优质、专业化服务。纵观世界机场经营发展史，机场特许经营是经济发展到一定阶段的必然产物，符合经济发展规律和趋势，也是我国民用机场业发展的必由之路。

目前我国对于机场特许经营的概念尚不十分明确，这在很大程度上限制了我国机场特许经营的实施效果。行业内的专家学者对机场特许经营的探讨虽然很热烈，但给予系统性论述的相关著作很少。我们很高兴地看到，中国民航管理干部学院的赵巍博士，以扎实的经济理论、管理学知识为基础，综合了丰富的行业数据资料，完成了《机场特许经营的理论与实践》一书。

该书的特点在于：一方面，综合了机场特许经营的经济学、战略学和法

学理论，将多种理论综合纳入一个统一的框架，既有对比又有融合，对机场特许经营问题给出了全新视角的解析。另一方面，结合当前中国机场业及整个民航业的发展现状与趋势，重点针对中国机场特许经营的关键问题，广泛参考借鉴国内外的研究成果，在系统剖析与缜密思考的基础上，提出中国机场特许经营可操作性的政策与建议。

期待该书的出版，能够推动机场业乃至民航业对于机场特许经营问题的进一步研究和探讨，推动中国机场特许经营实践的进一步发展。

中国民航管理干部学院院长 田保华

2006年11月

前 言

随着中国民航体制改革的深入，中国机场市场经营主体地位的明晰，机场特许经营成为提升国内机场竞争力的一个热点话题。实施机场特许经营，对于解决我国机场普遍存在的专业化程度弱、盈利能力差、社会满意度低等诸多方面的问题提供了一条可行之路。目前，国内少数几个机场已经开始进行机场特许经营的试点，但由于缺乏系统的理论指导和成功的借鉴模式，在很大程度上限制了机场特许经营的进展步伐和机场收益的提升。

本书旨在通过对机场特许经营理论的系统深入分析，广泛借鉴国外先进机场的特许经营管理经验，针对当前中国机场业的特殊情况，探讨我国机场开展特许经营的运作模式，希望能够为我国机场特许经营的政策制定、行业管理、企业运作提供一定的理论依据与实践指导。

机场特许经营有别于商业特许经营和政府特许经营。实际上，完整的机场特许经营包含了行政特许和商业特许两个层面。机场特许经营的复合关系决定了其具有一定的特殊性，需要明晰其独特的本质内涵。

在中国民航业飞速发展和民航体制改革日益深化的背景下，同时伴随着机场定位之争、机场企业化运作、机场向管理型转变、机场专业化经营、机场投资主体多元化等课题，借助特许经营推动我国机场的飞跃发展，更需要思索在此特殊环境下实施机场特许经营的特殊意义及其与行业整体发展多元化目标的适应性。

当前，中国机场实施特许经营主要面临两大类问题：体制类和经营类。体制类主要涉及机场特许经营的权利界定问题，主要表现为在实施特许经营过程中机场与各利益相关者之间的冲突；经营类主要涉及机场特许经营的运作模式问题，主要表现为机场特许经营的运营效率不高。推动机场特许经营的开展，从体制角度需要明晰机场特许经营的权利关系，从经营角度需要规范机场特许经营的运作模式。

随着对问题研究的深入，作者发现机场特许经营不仅仅是机场企业的经

营层面问题，也不仅仅是立法界定机场特许经营权的法律层面问题。一方面，从问题的纵向深度看，机场特许经营首先源起于机场业、民航业乃至国家社会的经济价值层面目标，其次是通过机场企业的经营运作层面来得以实现，同时要辅之以法律层面的机场特许经营权利界定与保护。另一方面，从问题的横向广度看，完善机场特许经营需要借鉴商业特许经营和政府特许经营的理论与实践，中国机场实施特许经营学习航空发达国家和地区的先进机场的成功经验也是必不可少的。在这一思路的指引下，构建了本书的基本结构。

本书总体结构分为三大部分：现状问题篇、理论解析篇、实践应用篇。现状问题篇论述了机场特许经营的本质内涵，结合我国机场业的发展背景，解析了当前中国机场特许经营中存在的键问题；理论解析篇分别从经济学、法学和企业战略学的不同角度分别构建了机场特许经营的相关理论；实践应用篇通过借鉴国外先进机场的成功经验，提出机场特许经营的实践模式，以及我国开展机场特许经营的相应政策和建议。

本书由中国民航管理干部学院资助，著作权归中国民航管理干部学院所有。

目 录

序 前言

第一篇 现状问题篇

第一章 机场特许经营概述	2
第一节 相关基本概念	2
第二节 商业特许经营	9
第三节 政府特许经营	15
第四节 机场特许经营	20
第二章 中国机场特许经营的实施背景	29
第一节 中国机场业发展背景下的机场特许经营	29
第二节 中国机场体制改革与机场特许经营	36
第三节 中国机场的定位与机场特许经营	44
第四节 机场经营模式转型与机场特许经营	51
第三章 中国机场特许经营的关键问题	66
第一节 机场特许经营的制度层面与经营层面解构	66
第二节 机场特许经营中的矛盾冲突	70
第三节 矛盾冲突源于体制问题	75
第四节 机场特许经营中的运营低效	82
第五节 运营低效源于经营问题	86

第二篇 理论解析篇

第四章 机场特许经营的经济学理论	94
第一节 机场特许经营的经济本质	94
第二节 产权理论解析——机场特许经营权的配置	99
第三节 契约理论解析——机场特许经营关系的优化	106
第五章 机场特许经营的法学理论	113
第一节 机场特许经营的法学问题	113
第二节 机场特许经营的法学理论	115
第三节 机场特许经营的法理分析	129
第六章 机场特许经营的战略学理论	136
第一节 机场特许经营的战略理论	136
第二节 机场特许经营的战略含义	142
第三节 机场特许经营的战略实施	145
第四节 机场特许经营的文化战略	148

第三篇 实践应用篇

第七章 机场特许经营的实施模式	154
第一节 机场特许经营的业务范围	154
第二节 机场特许经营的招标、谈判与合同订立	159
第三节 机场特许经营的管控	164
第四节 机场特许经营的收费	168
第八章 机场建设的 BOT 模式	173
第一节 BOT 模式概述	173

第二节 BOT 模式实践	182
第三节 机场 BOT 模式	189
第四节 我国机场 BOT 实施	192
第九章 中国机场实施特许经营的思路判断与措施建议	197
第一节 机场特许经营立法的判断	197
第二节 机场特许经营立法的建议	200
第三节 机场特许经营的运作分析	205
第四节 机场特许经营的运作建议	214

附 录

首都机场特许经营案例	222
香港机场特许经营案例	227
香港机场 BOT 案例	232
深圳市宝安国际机场管理办法	236
商业特许经营管理办法	250
市政公用事业特许经营管理办法	258
参考文献	263

第一篇

现状问题篇

第一章 机场特许经营概述

本章简要介绍与机场特许经营相关的民航基本概念，阐述机场特许经营的行业来源与发展背景。机场特许经营是特许经营模式在机场经营中的特定应用，本章通过分别论述商业特许经营、政府特许经营和机场特许经营各自的定义、内容和发展实践，辨析三种不同类型特许经营的区别和联系，明晰机场特许经营独特的本质与内涵。

第一节 相关基本概念

本节介绍与机场特许经营相关的民航基本概念，具体包括民用航空、民用运输机场、机场业务、机场管理当局、机场经营模式。通过对这些行业概念的探讨，借此提供一个讨论问题的基础平台，分析机场特许经营的产生根源与发展基础，明晰机场特许经营对于机场乃至整个民航业的作用与意义。

一、民用航空

1. 民用航空的定义

使用各类航空器从事除了军事性质（包括国防、警察和海关）以外的所有航空活动称为民用航空。

2. 民用航空的分类

民用航空包括商业航空和通用航空两大类。

商业航空也称航空运输，是指以航空器进行经营性客货运输的航空活动。民用航空除去商业航空以外的部分统称为通用航空，其包括的内容项目繁多，因本书不涉及此部分内容，不再赘述。

航空运输是交通运输的一个组成部门，与铁路、公路、水路和管道运输

共同组成了国家的交通运输系统。航空运输在运输量方面和其他运输方式相比较少，但其具有快速、远距离运输的能力及高效益的特点，在运输总产值上的排名不断提升，在经济全球化和国际交往中发挥着越来越大的、不可替代的作用。

3. 民用航空的组成

民用航空是一个庞大复杂的系统，由事业性质的政府机构、企业性质的航空公司和半企业性质的机场等三大部分组成，各个部分需要协调运行才能保证民用航空系统的良好发展。

民用航空具有对安全的要求高、涉及国家主权和交往的事务多、要求迅速协调和统一调度等特点。因此，几乎各个国家都设立独立的政府机构来管理民航事务，在我国是由中国民用航空总局来负责管理。

民航企业指从事和民航业有关的各类企业，其中最主要的是航空运输企业，其他类型的航空企业如油料、航材、销售等，都是围绕航空运输企业开展经营活动的。

民航机场直接服务于航空公司，为航空公司和旅客提供起降、候机楼等服务。从机场在航空运输业中的地位和作用来看，机场作为衔接民航运输市场供给和需求间的纽带，是民航运输市场体系中的一个重要组成部分。

4. 机场在民航体系中的作用

机场行业属于民航运输行业中的子行业，机场在民航运输系统中占有重要的地位，发挥着不可替代的作用。图 1.1 展示了机场在民用航空系统中的地位。

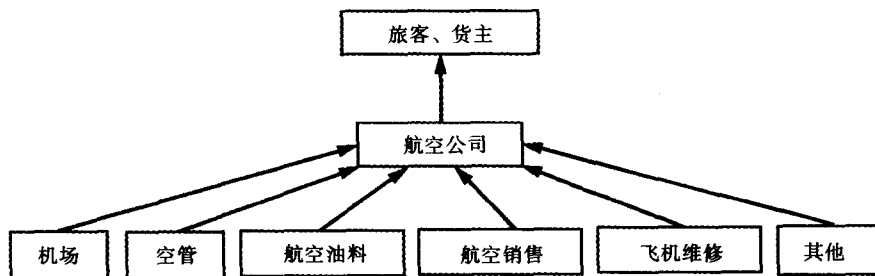


图 1.1 机场在民用航空系统中的地位

首先,机场与航空公司关系紧密,两者相互依存,相互促进。一方面,机场运营效率的高低直接影响航空公司客货运输的竞争力。另一方面,航空公司对机场的选择将决定机场的业务量大小。

其次,民航机场对整个民航行业的生存与发展意义重大。从产业环节上看,机场处于航空公司的下游,航空公司的收入是民航运输业的血脉。机场服务的好坏、收费标准的高低直接关系到上游航空公司的业绩,进而关系到整个民航运输业的兴衰。

二、民用运输机场

1. 民用运输机场的定义

国际民航组织将机场定义为供航空器起飞、降落和地面活动而划定的一块地域或水域,包括域内的各种建筑物和设备装置。

机场分为军用机场和民用机场,也有既供军用又供民用的军民合用机场。

民用机场包括以下几类:为航空运输使用和服务的运输机场;为工业、农业生产飞行使用的通用航空机场;为飞机研制、维修后进行试飞的工厂用机场;为培养训练民航飞行人员的学校用机场;航空俱乐部使用的机场。

民用运输机场是指主要为航空运输服务的机场,也称为航空港或简称空港。使用空港的一般是较大的运输飞机,空港拥有为旅客服务的地区和相应设施,规模较大、功能较全、使用频繁。本书所讨论的对象限于民用运输机场。

2. 民用运输机场的构成

民航运输机场由飞行区、客货运输服务区及进出机场的地面交通系统构成,有的机场还包括机务维修区。

飞行区是机场的主要组成部分,包括跑道、滑行道、停机坪,以及各种保障飞行的设施(如导航设施、气象自动观测系统及指挥系统等)。

客货运输服务区也称航站区,是为旅客、货物、邮件运输服务的区域。区域内设施包括客机坪、候机楼、停车场等,货运量较大的机场还设有专门的货运站或货运中心。

机务维修区一般包括维修机坪、维修机库、维修工厂或维修车间、航空器材库等,为飞机、发动机和机上各种设备提供维修服务。

民航运输机场还设有航空油料的储存、供应和飞机加油设施，机场消防和急救设施，以及供水、供电、供热、供冷、污水污物处理、通信、地面交通的公共和市政设施。

进出机场的地面交通系统通常是公路，也包括铁路、地铁(或轻轨)和水运码头等，其功能是把机场和附近城市连接起来，将旅客和货邮运进或运出航站楼。进出机场的地面交通系统的状况直接影响空运业务。

3. 民用运输机场的分类

根据所服务的航线和规模，我国的民用运输机场大致分为三类。

第一类是连接国际、国内主要城市，航线密集的大型枢纽机场，如北京首都国际机场、上海虹桥国际机场和广州白云国际机场（这三个机场是中国的主要门户机场）。

第二类是以国内航线为主，空运量较为集中的干线机场，这类机场主要是省会，自治区首府，重要工业、旅游和开放城市的机场。

第三类是地方航线或支线机场，这类机场大多分布在各省、自治区地面交通不太方便的地方，机场规模一般比较小，等级也较低。

三、机场业务

1. 机场业务分类

对于机场业务有不同的划分方法，较常用的方法是將机场业务划分为“航空业务”与“非航空业务”两大类。

航空业务指与航空运输密切相关的业务，如飞机的起降、停场、地勤、机务及候机楼和货站等服务。非航空业务指与航空运输不直接相关的业务，主要包括商品零售、餐饮、停车、汽车租赁、广告、商务中心、会员俱乐部、贵宾休息室、业务用房、场地出租、电信、宾馆、其他商业延伸、增值服务。

除了航空业务和非航空业务外，机场还需要执行管理规划业务，主要包括机场整体规划、机场设施管理、飞行区规划与管理、航站区规划与管理、机场建设、投融资、管理输出等。

2. 机场收入构成

按照机场的业务分类，机场收入分为航空业务收入和非航空业务收入。

航空业务收入是指机场为飞机、旅客、货物进出港提供服务而产生的收

人，如起降费、旅客服务费、保安费、货物进出港处理费、地面服务等，根据机场的业务范围还可包括通讯导航费和航空燃油收费。

非航空业务收入指机场除上述航空业务收入以外的其他经营性收入，如商业零售、广告、酒店、航空食品、停车场、汽车租赁、土地、房产及其他设施的租赁等收入。

航空收入是每个机场都必然产生的收入，非航空收入则取决于机场经营规模、战略、营销等经营要素。非航空收入既代表一个机场对潜在有效资源的开发水平，同时也是机场效益的重要组成部分。航空收入与非航空收入的比例已成为评价一个机场的商业化程度及经营水平的重要指标。目前，国际上先进机场的非航空收入都在 50% 以上，有的甚至超过 70%。非航空收入已经成为大、中型机场的主要收入来源。

3. 机场业务结构

从业务品种上看，世界范围内的机场共同从事的业务一般都包含了航班保障、客货进出港、商业以及进出机场的地面交通服务等业务。

根据机场业的国际发展趋势，未来的机场将是一个以航空主业为依托，融合多种功能于一体的多元化企业形态。合理的业务结构能够带来持续的盈利能力，从而培育并强化机场的核心竞争力。国际上的先进机场形成了各具特色的业务结构，例如，英国机场管理集团（BAA）的业务构成由传统的航空业务收入广泛延伸至航空增值服务、外部机场托管与项目管理、世界范围内的机场参股并购等其他业务；洛杉矶机场的业务包括航空、非航空、机场租售和服务以及其他业务；仁川机场的业务构成包括机场使用、出租与零售、卫生清洁、物流设施以及餐饮娱乐等其他业务。国外众多机场多元化的业务模式大大增强了其竞争能力和盈利能力。

与国际上的先进机场相比，我国机场的业务模式较为单一。我国机场仍以保障航班运行为主，航空业务占绝对比重，收入以航空服务收入为主。我国机场单一化的业务模式制约了其发展潜力。然而，在业务的多元化方面我国部分机场取得了可喜进展。部分较早实现了市场化运作的机场通过拥有非航空资产或者投资获得盈利，例如，上海机场通过资产置换拥有浦东航油公司 40% 的股权，深圳机场则有高达 10 亿元的金融投资，这些非航空资产都能给机场提供丰厚的收益。

四、机场管理当局

1. 机场管理当局的界定

机场管理当局是指对机场的运营和管理拥有直接责任及权利的组织。机场管理当局不一定是机场的所有者，由于体制不同，有些机场的所有者与经营管理者为不同主体，有些机场的所有者与经营管理者则合二为一。因此，机场管理当局也包括通过租赁、委托经营管理等手段获得阶段性权利和责任的组织。

2. 机场管理当局的职责

机场管理当局的主要职责是机场设施的建设、运行、维修，并为航空公司（承运人）、旅客、货主或相关设施承租人提供服务保障，负有相应的安全和服务责任。同时，机场管理当局作为公共设施的所有者，必须权衡、协调机场与社会团体的各种利益，包括机场的用户（航空公司等）、政府机构（联检、公安等）和地方社会团体组织的利益。

3. 机场管理当局的体制

由于体制不同，机场管理当局的属性、组织形式、名称及业务范围也不相同。有作为政府管理部门的机场管理局；也有半政府、半民间性质的，既按企业化经营又不以盈利为目的，依靠政府投资同时又享有政府补贴的机场管理局（或空港管委会、空港公团或空港公司）；还有纯企业性质（包括国有、私有、混合体制）的机场公司。

在管理体制上，有一个机场设置一个机场管理当局的，也有一个机场管理当局同时拥有并管理多个机场的。

在业务范围上，机场管理当局直接操作的业务有的仅侧重于机场建设、运行维护管理，有的则涉及到各种航空地勤服务业务的经营，并延伸到其他产业而形成多元化经营的主体。

五、机场经营模式

对于机场的业务，机场管理当局通常采取自营、出租、特许经营等模式经营。一般来说，只有当机场采用自营业务模式时才定义为经营者，而当机场采取出租和特许经营等模式时，都被视为管理者。