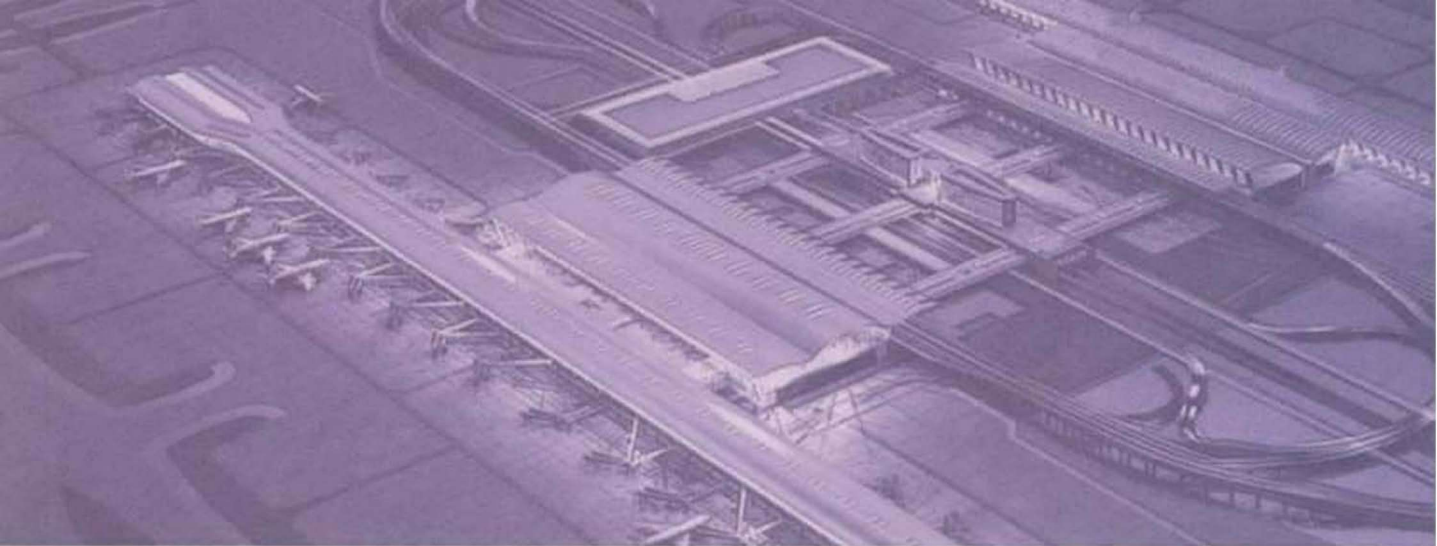




航空港规划丛书  
HANGKONGGANG GUIHUA CONGSHU

刘武君 著

中国式机场集团

# 融资模式与公司治理

JICHANG JITUAN RONGZI MOSHI YU GONGSI ZHILI

● 实际上，规划和融资不是两个事情，它是一个事情的两个侧面。规划是对事物之物理形态的描述，是外在的东西，而融资方式和公司治理则是对这些物理形态的内部支撑，是设施规划的需求之源，是其内在的要素。

● 因此，集团公司要“营销”好政府，处理好各种公共关系，维护好机场区域内市场环境的公平、公正，并能够引起适度的竞争。集团公司还要运营好大量公益性国有资产，在机场及其周围地区把投资环境做好，为临空产业链的形成和发展发挥作用。

● 一个好的机场集团应该是一个什么样子呢？本书的结论用一句话来说，就是它必须具备：良好的运营管理体制，优秀的软硬件平台和可持续发展的财政支撑。这三个方面都直接取决于机场集团的融资模式与公司治理结构。

上海科学技术出版社  
SHANGHAI SCIENTIFIC & TECHNICAL PUBLISHERS

航空港规划丛书

# 中国式机场集团 融资模式与公司治理

刘武君 / 著

常州大学图书馆  
藏书章

上海科学技术出版社

---

图书在版编目(CIP)数据

中国式机场集团融资模式与公司治理/刘武君著.  
—上海:上海科学技术出版社,2018.2  
(航空港规划丛书)  
ISBN 978-7-5478-3876-1

I. ①中… II. ①刘… III. ①机场—服务业—融资模  
式—研究—中国②机场—服务业—企业管理—研究—中国  
IV. ①F426.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 331392 号

---

中国式机场集团融资模式与公司治理  
刘武君 著

上海世纪出版(集团)有限公司 出版、发行  
上 海 科 学 技 术 出 版 社  
(上海钦州南路 71 号 邮政编码 200235 www.sstp.cn)

印刷

开本 787×1092 1/16 印张 11

字数 200 千字

2018 年 2 月第 1 版 2018 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5478-3876-1/V·20

定价: 98.00 元

---

本书如有缺页、错装或坏损等严重质量问题, 请向工厂联系调换

## 内 容 提 要

自从 2002 年国务院“机场下放、属地管理”以来,各省、自治区、直辖市基本上都成立了机场集团,并对中国式机场集团的融资模式和治理结构进行了大量卓有成效的探索。

本书在国内多家机场集团众多实践案例的基础上,开展了“中国式机场集团的融资模式与公司治理”的课题研究,提出了机场集团治理结构优化和现代企业制度建设的有关解决方案。

本书共分 8 章,包括:第 1 章,机场的经济属性和利益循环;第 2 章,机场集团的公益性和融资方案;第 3 章,股份公司融资平台的搭建;第 4 章,临空产业链的拓展;第 5 章,固定资产投资的管控;第 6 章,经营性效益的最大化;第 7 章,融资方案与公司治理的设计;第 8 章,结语。

本书对从事机场融资、机场建设、机场管理、基础设施融资等的专业人员,以及国资委管辖下的国有企业集团高管人员具有一定的参考价值。



## 前言

自从 2002 年国务院“机场下放、属地管理”以来,各省、自治区、直辖市基本上都成立了机场集团,并对中国式机场集团的融资模式和治理结构进行了大量卓有成效的探索。我们通过向几家机场集团提供融资策划和组织策划,学习了他们的理念与探索性实践,掌握了许多相关资料。2016 年,我们又进一步归纳总结了大家所做的各种探索,并在众多实践案例的基础上,开展了“中国式机场集团的融资模式与公司治理”的课题研究,提出了机场集团治理结构优化和现代企业制度建设的有关解决方案。这些研究成果我已经在清华大学、同济大学、中国民航管理干部学院和几个机场的内部培训授课中使用过了。这次把这些讲义整理,并发表出来是为了求得方家批评指正。希望此书的出版,能为大家提供一些新资料、新思路、新概念、新方法;并力争在国际上为“中国式机场集团的融资模式和公司治理制度”正名。这应该也算是对中国特色社会主义道路的诠释之一吧!

事实上,对于民航运输机场的定位一直存在着不同的认识。机场到底是“公益性设施”还是“经营性设施”,这样最基本的问题也还在争论和研讨之中。但是这并没有影响我们前进的步伐,甚至也没有影响机场公司上市。回头想想,这真的很了不起,真是一个伟大的时代!一个催人奋进、创新的时代!在这个时代里,我们民航人在一个完全开放的甚至是相互对立的思想环境中,相互合作,完成了一系列伟大的开创性实践。我们不仅组建了一大批治理模式各不相同的新型机场集团,

而且还创建了区域性的“西部机场集团”和跨行政区划的“首都机场集团”，以及突破行政逻辑和行业界限的“厦门翔业集团”。我们在过去的这短短 10 多年间完成了一次大规模的制度创新，这在世界范围内也是非常罕见、非常引人注目的，已经获得了很多的“点赞”和“误解”。

其实，世界上的许多事情是没有必要统一认识的，有时候统一的认识还会成为创新的阻碍。因此，对于机场，特别是大型枢纽机场这样一个超大型、超复杂的设施群来说，没有定义、没有定位，何尝不是一件好事。如果我们一定想要用一句话、几个单词来定义它或给它定位，恐怕注定就是徒劳无功的！

机场是一个复杂的城市综合体，是一个微缩的城市。一个大型枢纽机场几乎包含了所有城市设施（除了法院和殡仪馆），其用地规模往往也与一个中小城市相当。例如浦东国际机场的规划用地就在 50 km<sup>2</sup> 以上，比上海市中心过去的黄浦、静安、卢湾三区加起来还要大得多。而运营管理这些大中型机场的却是一个叫做“机场集团”的企业。它既不是一个一般性的企业，也不是一级政府，但它又同时兼具两者的职能。

机场集团不同于航空公司集团，航空公司集团旗下的分、子公司基本上都是同构的，东航武汉公司和东航重庆公司在公司治理的方方面面都是一样的或相似的。而机场集团旗下的各分、子公司则是完全不一样的，它的航站楼管理公司、商贸公司、航空服务公司、机电公司、通信信息公司、地产公司、货站公司等不仅从事的业务不一样，其经营方式、市场环境、融资模式、治理结构等也是完全不一样的。正是这些机场功能的多样性和设施设备的复杂性，从根本上提出了机场多元化融资的要求。它们会找到最适合自己的合作者、合伙人，建立起各自完全不同的公司治理结构。

投资的多元化不仅带来了公司治理的多样化，还会带来管理的社会化和经营的市场化。从公司高管到基层员工的招聘，从运营管理到设施设备保障，甚至应急救援和旅客服务等，都应该向社会和市场开放，实施契约化服务。对于所有经营性项目都应该通过市场竞争转交给市场主体来经营管理，完全由市场来决定其成败与存亡。本书正是基于上述认识，对机场集团特有的公益性“职能”、以自然垄断为基础的服务性“功能”和以市场竞争为背景的公司“本能”进行了剖析，并对其融资模式和治理结构做了一些具体的研究和探索。我们的结论是机场集团的公益性特征决定了它有资格，也应该从政府那里得到公共资金的资助；机场在旅客服务链上的自然垄断特征，决定了它可以出让部分经营权或所有权，从社会上得到一笔资金；机场集团在航空产业链上的龙头地位使它应该也



可以从(证券)市场上融资,并且还能在临空产业链上通过市场竞争获利。

同时,机场作为基础设施还具有投资超前、生命周期长、规模经济性、边际成本低、资本沉淀大等特征。这就要求机场集团必须特别注意控制功能性设施的投资规模、争取经营性设施的最大效益,最终达到机场集团整体上可持续发展的目标。

那么,一个好的机场集团应该是一个什么样子呢?本书的结论用一句话来说,就是它必须具备:良好的运营管理体制、优秀的软硬件平台和可持续发展的财政支撑。这三个方面都直接取决于机场集团的融资模式与公司治理结构。原因包括三个方面:

一,良好的运营管理体制本身就是公司治理结构的一部分,它需要根据不同资产的功能定位对公司的治理结构进行精准的顶层设计。

二,机场的软硬件平台是否优秀完全是由机场的经营管理团队决定的,而经营管理团队是由出资方决定的。因此,融资方式和运营模式的决策和优化,对于机场集团来说就是一份不可外包的长期作业。

三,机场集团公司财务状况是否可持续发展,其实是机场软硬件平台和运营管理是否成功的结果。

随着课题研究的深入,我们更加明白我们的认识还处于非常幼稚的阶段,许多观念都会遇到一些专家、学者和领导的不同意见。但我们更认为正是这种不同观点在相互碰撞与和谐共存,才给我们带来了今天的百花齐放,才给我们带来了过去 20 多年来民航事业的繁荣兴旺。因此,我们向各位读者保证:我们一定会在各位的批评与指导下,不断地完善我们关于“中国式机场集团的融资模式与公司治理”的理论研究,并不断地充实我们的实践活动。

谢谢大家!

2017 年 10 月 1 日

## 目录

|       |                           |    |
|-------|---------------------------|----|
| ..... | 第 1 章 机场的经济属性和利益循环        | 1  |
|       | 1.1 机场的基本经济属性             | 2  |
|       | 1.1.1 机场的准公共产品属性          | 2  |
|       | 1.1.2 机场的自然垄断属性           | 5  |
|       | 1.1.3 机场的基础设施属性           | 5  |
|       | 1.2 机场项目的融资与规划设计          | 6  |
|       | 1.2.1 机场集团的发展战略规划         | 7  |
|       | 1.2.2 机场的总体规划与控制性详细规划     | 10 |
|       | 1.2.3 机场周边的产业发展规划         | 12 |
|       | 1.3 交通基础设施的利益循环与机场集团的融资平台 | 13 |
|       | 1.4 小结                    | 16 |
| ..... | 第 2 章 机场集团的公益性和融资方案       | 17 |
|       | 2.1 集团公司的定位               | 19 |
|       | 2.2 机场规划用地的划拨             | 20 |
|       | 2.3 机场地区管理条例              | 23 |
|       | 2.4 项目资金和政策支持             | 24 |
|       | 2.5 国有资产的杠杆作用             | 25 |
|       | 2.6 小结                    | 30 |

|       |                      |    |
|-------|----------------------|----|
| ..... | 第3章 股份公司融资平台的搭建      | 31 |
|       | 3.1 我国机场公司的资产管理现状    | 32 |
|       | 3.2 机场设施的区分          | 34 |
|       | 3.3 机场集团的资本运作平台      | 40 |
|       | 3.4 公司治理结构的变革        | 42 |
|       | 3.5 小结               | 45 |
| ..... | 第4章 临空产业链的拓展         | 47 |
|       | 4.1 临空产业的开发主体        | 49 |
|       | 4.1.1 建立临空产业的平台型开发公司 | 49 |
|       | 4.1.2 公私合资合作型项目公司    | 51 |
|       | 4.1.3 项目公司资本结构的策划    | 54 |
|       | 4.2 综合交通枢纽与商务园区的开发   | 54 |
|       | 4.3 货运物流园区的开发        | 57 |
|       | 4.4 航空产业园区的开发        | 60 |
|       | 4.5 生产生活服务设施的开发      | 63 |
|       | 4.6 四大产业链的交叉点——会展设施  | 68 |
|       | 4.7 市政基础设施的融资        | 72 |
|       | 4.8 从“买进卖出”走向“资本运作”  | 73 |
|       | 4.9 小结               | 75 |
| ..... | 第5章 固定资产投资的管控        | 77 |
|       | 5.1 机场运营成本与固定资产规模    | 79 |
|       | 5.2 管控固定资产的投资        | 81 |
|       | 5.2.1 “无效资产”的最小化     | 82 |
|       | 5.2.2 功能性设施的投资管控     | 85 |
|       | 5.2.3 经营性设施的投资管控     | 89 |
|       | 5.3 设计管理与投资管控        | 91 |
|       | 5.4 小结               | 95 |



|       |                     |     |
|-------|---------------------|-----|
| ..... | 第 6 章 经营性效益的最大化     | 97  |
|       | 6.1 建设充足的经营性资产      | 98  |
|       | 6.2 追求最大经营收益        | 104 |
|       | 6.3 预留充足的发展空间       | 107 |
|       | 6.4 小结              | 116 |
| ..... | 第 7 章 融资方案与公司治理的设计  | 117 |
|       | 7.1 投资多元化           | 118 |
|       | 7.2 融资与企业改革         | 121 |
|       | 7.3 机场工程的融资方案与治理结构  | 126 |
|       | 7.4 机场集团的治理结构       | 129 |
|       | 7.5 小结              | 131 |
| ..... | 第 8 章 结语            | 133 |
|       | 8.1 造一艘航母,还是建一支舰队   | 134 |
|       | 8.2 投资管控永远都是成败的关键   | 137 |
|       | 8.3 做大做强经营性资产才是成功之道 | 139 |
|       | 8.4 多元融资是公司健康发展的起点  | 140 |
|       | 8.5 融资方案决定公司治理模式    | 141 |
| ..... | 附录 上海市民用机场地区管理条例    | 143 |
| ..... | 图表索引                | 155 |
| ..... | 案例索引                | 158 |
| ..... | 参考文献                | 160 |
| ..... | 后记                  | 163 |

中 国 式 机 场 集 团 融 资 模 式 与 公 司 治 理

## 第 1 章

# 机场的经济属性和利益循环

机场是什么？2009年7月1日起施行的《民用机场管理条例》的第三条明确指出：“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。”自中国民用航空局（简称“中国民航局”）成立以来，业内外对民航运输机场的定位就一直存在着不同的认识，机场到底是“公益性设施”还是“经营性设施”的争论也从来没有结论。但是有关这些基本理念的讨论，对我们研究机场集团的融资模式和公司治理还是很有必要的。最起码，“民用机场”与“机场管理公司”是两个不同的概念，大部分人在这一点上还是达成一致的。

本章从基础理念开始，着重探讨机场的基本经济属性、规划设计特点和利益循环模式，这是本书对中国式机场集团的融资模式与公司治理研究的逻辑起点。我们会从机场的基本功能、设施构成、运行规律和投资特点等方面逐步展开，对宏观经济、公共行政、社区服务、临空产业、市场竞争、企业管理等方面进行比较深入细致的研究与讨论。

## 1.1 机场的基本经济属性

机场属于市政基础设施，从总体上说具有准公共产品的特征，既要提供公共服务，满足公共利益需求，又要取得一定的经济效益。由于每个机场具体项目的公益性和经营性设施的组合方式不同，相应的经济特征也不同，其融资模式选择和公司治理的设计也会不同。接下来先对机场的准公共产品属性、自然垄断属性和基础设施属性进行讨论，并在此基础上对机场集团的基础设施及其运营公司进行分类，最后提出机场融资模式和公司治理模式的总体思路。

### 1.1.1 机场的准公共产品属性

一方面，机场是民航运输不可缺少的组成部分，机场为飞机的起降提供场所和相应的设



施、设备、服务。机场是一个地区或区域对外空中交通运输的桥梁,特别是在枢纽机场发展的过程中,机场对区域经济的发展发挥着重要作用。因此,机场具有明显的公益性,机场的投资和建设往往表现为政府的行为。另一方面,机场处于航空运输中的特殊位置,汇集了大量的人流、物流、信息流和资金流,潜藏着巨大的商业价值,在机场企业化运作时,应该追求经济效益最大化。因此,机场又具有一定的收益性。

机场在运行过程中,如果要充分发挥机场公益性功能,体现交通基础设施的作用,则要求机场对航空公司的收费尽可能低,以减少航空公司运营的成本,间接促使票价降低,从而吸引航空公司增加航班架次,增加旅客和货物的运输量,促进经济发展。但机场作为一个企业,从“经济人”的特性出发,机场还需要追求自身经济效益的最大化。这就决定了民用机场同时具有公益性和收益性的特点,亦即机场的公共产品特性和正外部性,并扮演产业链条中的纽带角色,加上其具有对使用者收费的特点、市场竞争的存在等特点,这些构成了机场特有的准公共产品特色。

### 1) 机场的公益性定位

从横向上看,机场是地区经济的发动机。在一些经济发达的区域,传统意义上机场作为航空运输的节点,主要起到了运送旅客的作用,但随着机场规模的扩大,客货运量的大幅增长,航线网络在全球的扩展,机场开始逐渐对其周边地区的土地利用模式产生影响。这种土地利用模式随着机场的集聚效应、扩散效应的加强开始发生变化,促使机场周边地区的经济结构、产业结构随之改变,机场逐渐同周边的区域进行融合,从而逐渐演化组合成一个航空经济高度集中的区域,最终演化成具有自我组织能力的经济区域——航空城。机场的这种地区辐射效应支撑了机场本身和附近地区的就业,而且间接支撑了提供产品和服务供应链中的就业。这些间接和直接雇员的收入又创造了对产品和服务的需求,从而又进一步支撑社会就业。

从纵向上看,机场是许多行业赖以生存的重要环节。如旅游业、保险业、银行金融业、印刷业、饮料业、石油业、通信业、精密仪器和光学仪器业等行业对航空服务的依赖都很大,因此又被称为“航空密集型”行业。机场的运输服务对这些行业的竞争能力和景气状况影响巨大;反过来,方便而快捷的航空运输服务也将吸引这些航空密集型行业在机场附近落户,在形成完整的产业供应链的同时,繁荣机场经济圈。

从整个社会经济来看,机场作为经济活动的基础设施,通过发挥对地区经济带动力、上下游产业的联结作用,推动着整个社会经济的发展。机场快捷便利的运输服务和四通八达的运输网络,降低了商业活动的交易成本,提高了经济效益。

### 2) 机场的经营性定位

就机场的经营性定位而言,机场所提供的飞机起降服务、客货过港服务,以及巨大的客

流、物流所带来的潜在资源,将为机场提供一定程度的补偿和报酬。从机场功能角度看,机场由飞行区、航站区和延伸区构成,各功能区域的性质不尽相同。除了机场飞行区具有明显的公益性特点,起降服务收入往往不能弥补初始投资的折旧、运行维护费用等成本外,航站区和延伸区都是经营性很强的优质资产。由于其特殊的地理位置和稳定的客货流,只要控制好投资规模和节奏就可以获得良好的投资收益。

可见,机场同时具备了多种经济属性。当然新制度经济学认为,任何一种产品都有许多属性,要将所有的属性都界定清楚需要充分的信息,从而要花费极高的费用。因此,属性完全界定的情况往往是无效率的,任何产品都可能会有部分属性没有被完全界定。产权界定总是不完全的,虽然从个人利益出发,不对产权作完全的界定是合理的,但这并不意味着对那些没有被清楚界定的属性的利用是有效率的。相反,那些落入公共领域的产品或那部分产品的属性往往会产生一些问题。问题的根源就在于产品的所有权在不同个人之间的分割,表现为使用一方的过度利用或滥用,以及供应一方的供给不足。

### 3) 机场作为准公共产品的供给方式

公共产品资源配置的理论主要有三种,即政府配置论、市场配置论及多中心公共经济论。这三种不同理论,是设计公共产品资源配置制度、履行公共产品供给职能的主要理论依据。

政府配置论认为,当物品是公共物品,不可排他和不可分时,其生产和需求就难以通过市场机制来反映。而且公共产品始终存在着规模报酬递增的性质,具有递减的边际成本,如果按边际成本等于边际收益的原则确定其价格和产量,将不能弥补产品生产的全部成本,使得由市场机制决定的公共产品供给量往往低于有效率的水平。为了实现公平与效率,只有政府才能弥补市场机制的这一缺陷。

市场配置论理论则认为:资源的有效配置只能由市场来执行,任何市场以外的力量都不能代替市场的作用,反而只会起破坏作用;即使市场本身具有难以克服的缺点,但克服市场缺点的唯一办法仍然在于通过产权明晰等措施来加以完善,而决不能依赖市场以外的力量,即政府干预来解决;以往之所以出现市场失灵,正是由于政府干预,而不是市场自身的原因;政府本身也有不可克服的缺陷,即“政府失灵”(或“公共失灵”)也是一种客观存在。

多中心公共经济理论认为,既然公共经济及其每一个公共产业部门内部是有层次、多属性的,那么以生产和提供公共产品为基本职责的公共经济的制度安排,也就存在多种可能的选择与组合,而并非只是在政府与市场之间非此即彼地单一选择。如果再对这些制度安排视具体情况进行组合,公共产品供给制度的选择就更为丰富了。这一理论不只是解决公共产品



生产环节的横向制度安排问题,更重要的是它冲破了政府与市场相互替代的思维定式,为公共产品理论研究和政策设计打开了新的想象空间。

总之,机场的公益性和经营性不是一对对立的矛盾体,而是一张纸的两个面,是一个统一体,而且这张纸还可以形成一个“莫比乌斯带”。

### 1.1.2 机场的自然垄断属性

自然垄断有别于行政垄断,自然垄断来自产业自身的性质,“自然”决定。在自然垄断行业中,单一企业生产所有产品的成本小于多个企业分别生产这些产品的成本之和。所以,最有利的状态是某些企业垄断地提供产品和服务。这些行业往往投资量较大,投资回收周期长,在市场发展水平低、私营企业力量有限的情况下,大都由政府投资经营。

由于存在一些技术经济方面的理由,即“进入壁垒”的存在,使得机场在许多领域无法引入竞争或不适宜竞争。这种壁垒也是机场产业重要的结构性特征,在决定企业数量和企业规模中起着重要作用,并进而影响到机场产业的竞争程度和绩效。任何可以降低企业进入的可能性、进入的范围和进入的速度的因素或原因都属于进入壁垒范畴,进入壁垒是不完全竞争市场结构存在的根本原因。进入壁垒就是无法引入竞争或不适宜竞争进而形成自然垄断型市场结构的技术经济理由。机场的进入壁垒和自然垄断特性产生于规模经济性、资本沉淀长和生命周期长,还由于机场设施存在范围经济效应等原因。

机场还是典型的“网络经济”。由于网络供应系统具有不可分割性和整体供给特点,建立在此之上的经营的协同性常常会导致垂直一体化的经营结构。网络经济性,是指生产与分配的纵向统一效益和对多种用户提供多种服务的复合供给效益。网络经济效益意味着追加新的物品或服务进行联合生产的成本要比单独生产的成本低。

正是由于这些技术经济方面的进入壁垒,才限制了潜在竞争者的进入,从而减少产业中企业的数目,提高产业集中度,形成该市场的自然垄断结构。当然,由于机场涉及国家和地区安全,以及其他因素,也使得机场必须存在垄断。

### 1.1.3 机场的基础设施属性

机场是航空运输的基础设施,航空运输又是运输业的重要组成部分,运输业则是整个国民经济的基础。因此,机场在整个社会经济中发挥着基础设施的作用,具有明显的基础产业特征。从社会生产的“流程”来看,基础产业是处在“上游”的生产部门。所谓“上游”是指基础产业所提供的产品和服务,是其他生产部门赖以进行生产的基础性条件;基础产业所提供的

产品或服务,是其他生产部门生产和再生产时所必需的投入品;就价格构成来说,基础产业所提供的产品或服务的价格,构成了其他部门产品或服务的成本。

从机场在航空运输业中的地位和作用来看,机场作为民航运输市场体系中的一个重要组成部分,是衔接民航运输市场供给和需求间的纽带。机场的社会价值体现在以优质的服务为民航运输市场的供求双方提供更多的汇合点。从产业环节上看,机场处于航空公司的上游,而航空公司的收入则是整个民航运输业生存发展的血脉。机场服务的好坏和收费标准的高低直接关系到下游航空公司的业绩,进而关系到整个民航运输业的兴衰。

机场与其他基础设施一样,具有超前投资、生命周期长、规模经济性、边际成本低、资本沉淀大的特点。

第一,机场要好用,要获得民航局的运营许可,就必须事先有巨大的、超前的投入。作为基础设施,它不可能刚刚建成就很快满负荷运营,必须要有一定的超前性。总之是要有巨大的、超前的投入,但这不是谁都能做和愿意做的。

第二,机场一旦建成,其生命周期超长,是典型的百年大计,从而它的可持续性就显得非常重要,输赢都是一百年。因此,作为公司基因的融资模式和由此建立起来的公司治理结构,就必须认真研究、精心设计、准确建构。

第三,机场具有明显的规模经济特征,运营成本超稳定、边际成本几乎为零。即机场一旦建成,其运营成本就稳定在一个数值上下,与机场所承担的运输量关联性不大;其旅客量和货运量的增加几乎不增加运营成本,例如在航站楼的设计能力之内,一天进出旅客量的增加并不会带来运营成本多大变化。

## 1.2 机场项目的融资与规划设计

通常讲的“三大规划”,即机场集团的发展战略规划、机场设施的总体规划和机场周边的产业发展规划,是机场融资的一个很重要的前提。规划建设一个什么样的机场及其临空产业集群,就需要配备一套相应的投融资方式,而不同的投融资方式又需要不同的设施规划与之相配合。这就像一场规划与融资间的“双人舞”,两人的步伐和舞姿必须高度协调一致才会精彩,才会给予观众美感和艺术享受。

实际上,规划和融资不是两件事情,它是一个事情的两个侧面。规划是对事物之物理形态的描述,是外在的东西;而融资方式和公司治理则是对这些物理形态的内部支撑,是设施规划的需求之源,是其内在的要素。



现在,我国的大型机场都会花大量的精力和财力做“三大规划”。北京、上海、广州、重庆、昆明、西安等,大型机场都有常设的规划管理部门,并一直在研究制定或修订自己的“三大规划”。

### 1.2.1 机场集团的发展战略规划

机场集团的发展战略是高层管理者为保证机场的生存和发展,通过对机场外部环境和内部条件的分析,特别是为了抓住战略机遇期,为机场集团设定的发展目标,以及为达到这些目标所制定的政策和行动计划。通过战略规划这样的方式,界定了未来的资源分配模式,界定了机场集团从现在开始应该从事什么样的业务和将来必须开展哪些业务,界定了机场目前的类型和未来的类型。根据这个战略,机场集团各层次的管理者必须设计出一系列不同领域的目标和计划,并准备好必要的资源和实施方法。显然,这是指导机场集团工作的根本思想,是其他所有工作的大纲,每个机场集团都必须有这样的战略规划。

对于机场集团来说,战略规划通常包含两个方面的内容,即机场(枢纽)战略规划和企业战略规划。这机场战略与企业战略既可以是一本战略规划的两个方面,也可以是两个相对独立的发展战略。例如上海机场集团最早的“上海航空枢纽发展战略规划”和“上海机场集团企业战略规划”就是两个不同的文本,并且是两个不同的咨询公司提供的咨询服务。但是我们逐步将两者整合在了一起,变成了今天的“上海机场集团发展战略规划”。其实,这里面也反映了上海机场集团对自身公益性与经营性特征的认识过程,反映出上海机场集团走向准公共产品过程中的一个跌宕起伏的心理历程。

所谓发展战略,就一定是一个前瞻性的东西,起码要管10年,甚至要管20年、30年。机场集团的战略规划既要权威性 and 稳定性,也需要不断优化调整。上海机场集团的发展战略规划是以15年为目标年的,每5年一个阶段,共分三个阶段。但该战略规划每十年是要修订一次的,即做的是十五年的战略规划,但是每十年修订一次,中间有一个五年时间是重叠的。战略规划的不断调整,一方面是为了修订发展战略的偏差,保证其科学性;另一方面也是为了保证战略规划的连续性。

战略规划是机场总体规划和临空产业规划的上位规划,对机场集团的融资策划、开发策划、项目规划、工程实施、运营管理、旅客服务等一切企业行动都具有指导意义。因此,机场集团一定要有很强大的、战略规划的运营维护部门。实际上,上海机场集团除了有专门的战略发展部做战略规划本身的维护之外,还有规划技术部、计划经营部、财务部门等多个部门,常年都在研究怎样把战略规划转换成考核指标并付诸实施。

其实,推进发展战略规划的落地就是整个机场集团的中心工作。