

21世纪 上海空港 发展战略

21世纪上海空港发展战略编委会◎著

上海人民出版社

21st Century

The Developing Strategies of Shanghai Airports



世纪集团

ISBN 7-208-03956-9



9 787208 039568 >

定价 20.00 元

易文网: www.ewen.cc

21世纪

上海空港 发展战略

21世纪上海空港发展战略编委会◎著

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

21 世纪上海空港发展战略/21 世纪上海空港发展战略编委会著.
- 上海:上海人民出版社,2001
ISBN 7-208-03956-9

I .2... II .2... III .机场-发展战略-研究-上海市
IV .F562.851

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 077035 号

责任编辑 任俊萍 张 珏
封面装帧 杨德鸿

21 世纪上海空港发展战略

21 世纪上海空港发展战略编委会 著
世纪出版集团

上海人民出版社出版、发行

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

新华书店 上海发行所经销 上海天马印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 7.25 插页 4 字数 163,000

2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

印数 1-2,000

ISBN 7-208-03956-9/F·815

定价 20.00 元

序

人类社会已跨入崭新的 21 世纪。回顾 20 世纪,航空业的大发展,极大地推动了全球经济和社会发展,对人类社会产生了积极而深刻的影响。空港作为全球航空网络的节点和基地,发挥着极其重要的作用,特别是国际性航空枢纽港已成为现代化国际大都市必不可少的一个功能和标志。

从 20 世纪 90 年代初以来,上海就致力于建设国际经济、金融、贸易中心之一。为了适应上海地区航空客、货运输量快速增长的需要,进一步增强上海城市的集聚、辐射功能,充分发挥浦东开发开放的龙头作用,带动长江三角洲、长江流域乃至全国的经济社会发展,上海市委、市政府决定在完善虹桥国际机场的同时,在浦东建设一个与国际大都市相匹配的大型现代化国际机场。按照“一流设计、一流建设、一流管理、一流服务”的要求,浦东国际机场一期工程正式动工兴建,并于 1999 年 9 月 16 日竣工通航,在上海形成了“一个城市、两个机场”的新格局。上海初步具备了成为亚太地区国际航空枢纽港的硬件条件。

进入 21 世纪,上海空港的发展面临新的机遇和挑战。根据国家民航发展规划和上海建成现代化国际大都市并成为国际经济、金融、贸易、航运中心之一的要求,上海空港发展的目标是:到 2005 年,初步确立亚太地区航空枢纽港地位;到 2010 年,基本建成亚太地区国际航空枢纽港。为此,一方面要继续加快对空港硬件设施的投入,加快建设浦东国际机场二期工程,完善机

场集疏运系统,提高上海空港的吞吐能力。另一方面要加快体制创新、政策创新和管理创新。完善两个机场的服务功能,加快机场建设、运营、管理的对外开放步伐,增强浦东国际机场作为枢纽机场的中转和辐射能力,不断提高上海机场的经营管理水平。

上海在空港建设和发展中十分重视研究国际航空枢纽港发展中的一些重要理论和实际问题,并将这些研究成果应用在上海空港建设发展的实践之中。《21世纪上海空港发展战略》一书就是这几年上海空港研究的重要成果。本书主要作者中既有长期从事决策咨询研究的政府工作人员,又有直接参与浦东国际机场建设和上海空港发展的第一线的管理者和建设者。他们在多年刻苦钻研、深入研究的过程中,紧跟国际航空运输业和机场的发展趋势,对航空枢纽港理论作了系统的探讨,对上海空港发展目标进行了科学定位,并对上海空港今后的建设规划、管理体制、政策设计、临空产业发展等提出了许多好的建议。这些研究成果在上海空港建设和发展中得到了充分的体现。这本书既有较高的理论深度,又有较强的实践意义,对上海空港建设和发展具有很好的指导作用。

夏 克 强

2001年11月18日

前 言

改革开放以来,特别是党中央、国务院作出开发开放浦东和把上海建成为国际经济、金融、贸易中心的重大战略决策后,上海民用航空运输进入了高速发展阶段。“八五”时期,航空旅客吞吐量年均增长达 22.5%,航空货运处理量年均增长超过 23.6%。1993 年,虹桥国际机场航空货运量跃居全国各大机场的第一位;1995 年,航空旅客吞吐量突破 1000 万人次。上海地区航空客货运输需求与供应的矛盾日益突出。同时,上海城市功能的转变对机场发展也提出了更高的要求。为此,上海市委、市政府从上海面向 21 世纪长远发展的战略高度出发,作出了建设浦东国际机场的重大决策,浦东国际机场一期工程被列为国家和上海“九五”期间的重点建设项目。国家民航总局也明确要求,要按照亚太地区枢纽机场的标准建设浦东国际机场。1995 年 6 月 21 日,浦东国际机场建设指挥部正式成立,拉开了新机场建设的序幕,开始了紧张的动拆迁和地基处理等前期准备工作。1997 年 10 月 15 日,江泽民总书记亲自为浦东国际机场建设奠基,一期工程正式动工兴建。经过近两年的奋战,1999 年 9 月 16 日,浦东国际机场一期工程竣工通航。

在机场的建设过程中,浦东国际机场建设指挥部和上海机场(集团)有限公司,按照上海市委、市政府提出的“一流设计、一流建设、一流管理、一流服务”的要求,始终把科学试验和重大决策咨询放在十分突出的位置,先后开展了一批重大课题的研究,

以科学的数据和科学的理论指导机场的建设和管理。

1995年底至1999年9月,受浦东机场建设指挥部和上海机场(集团)有限公司的委托,上海市政府研究室先后承担完成了《浦东国际空港临空开发区综合开发研究》、《上海机场管理体制研究》和《上海空港中长期规划研究》三项关系上海空港长远发展的重大课题的研究。这些研究所提出的主要观点和政策建议,被浦东机场建设指挥部、机场(集团)公司和市政府所采纳,对上海机场的建设、管理、运营以及中长期发展起到了重要作用,也得到了市领导的肯定。

浦东国际机场的启动建设,使我们敏锐地意识到,其发展将给周边地区经济和社会发展注入新的活力。为此,在充分研究现代国际航空枢纽港建设和发展新趋势的基础上,我们明确提出了一个观点,即浦东国际机场建设必须突破机场功能单一的传统发展模式,对周边地区实行同步规划和综合开发,提升空港功能,增强浦东机场角逐亚太地区国际枢纽机场的竞争优势。在产业开发中,要按照“服务机场、利用机场”的原则,以与机场和航空运输直接相关的产业为主导,重点发展航空货运、航空维修、飞机配餐和现代园艺农业,配套发展商务和生活服务业及临空型工业,使机场及其相邻地区成为上海经济发展新的“生长点”。此外,通过综合开发,拓宽机场筹融资渠道,促使机场逐步走上自我融资、自我建设、自我发展的可持续发展道路。

针对浦东国际机场一期工程建成后上海机场格局将发生的重大变化,以及对空港管理模式带来的重大影响,我们对国际上主要大都市的多机场体系的建设、运行模式进行了深入的研究,并根据国情、市情,提出了在市场经济条件下上海“一市两场”空港现代化管理的新模式,确立了三个重要的观点:第一,为确保浦东、虹桥两个国际机场的协调运营,应组建一个上海机

场公司以统一管理和协调两个机场的生产经营活动,浦东、虹桥两个机场为该公司的内部核算单位。第二,上海机场公司应是一个半官方的公共机构,受市政府委托,行使部分政府管理职能,但必须按照企业方式进行运作。第三,浦东机场要实行市场化、社会化、专业化的运营管理新模式,打破机场当局垄断经营机场各类服务的旧模式。这项研究为上海空港管理体制框架的确立、上海机场(集团)有限公司的成立以及机场运营管理模式的改革提供了重要的决策参考意见。

浦东国际机场的建成通航,翻开了上海空港发展的新篇章。在新世纪,如何增创新优势,实现新发展,成为摆在上海空港面前的一个新课题、新目标。通过分析航空业在国家和城市经济发展中的重要地位以及21世纪航空业发展的基本趋势和世界大型机场的竞争格局,明确提出上海空港发展必须以建成国际航空枢纽港为战略目标。这不仅是上海建设国际经济、金融、贸易、航运中心的需要,是上海城市增强综合竞争力的需要,也是一项重要的国家战略。我们还提出,“十五”是上海空港发展的关键时期,上海空港要在继续完善硬件设施建设的同时,在中转、吸引外航、免签证等方面,要实行更加开放和有吸引力的政策,全面提高竞争能力,到2005年要初步确立亚太地区航空枢纽港的地位。

《21世纪上海空港发展战略》一书即是以四年多来的空港研究为基础,同时增加世界空港发展趋势和上海机场发展演变两部分内容,以构成一个比较完整的体系。全书分为六章和五个附录,通过分析当今世界航空业和机场业发展的总体趋势,以及上海空港面临的竞争态势,围绕把上海尽快建成国际航空枢纽港的战略目标,提出今后上海在机场设施建设、政策环境、运营机制和临空产业开发等方面的思路、对策与措施。

在本书的编著和过去多年的研究工作中,作者得到了浦东国际机场建设指挥部、上海机场(集团)有限公司、上海国际机场股份有限公司、国家计委、国家民航总局和上海市政府有关部门以及香港特别行政区民航处等许多部门和单位的鼎力支持。国家民航总局的李纯坚、张亚峰、夏兴华、沙洪江、李永奇等,以及上海机场(集团)有限公司的夏克强董事长和吴祥明、杜春才、江绵恒、朱宁一、凌保杰、孙立、李德润、俞吾炎、陈龙、郭银龙、汪良来等领导和同志,给予了悉心指导,提出了许多意见和建议。此外,朱展良、濮惠民、梅方盘、蔡浩、黄雅芬、袁涛、丁佟梅、王晓阳、汪永莲、孙居民等许多同志,给予了我们热心的帮助,提供了不少的资料。在成书过程中,胡凡同志帮助打印了部分文稿。在此,我们一并表示衷心的感谢。

本书中所提出的观点主要反映编委会和作者对 21 世纪上海空港发展的主要判断和看法。如有不妥,欢迎批评指正。

21 世纪上海空港发展战略编委会

2000 年 11 月

目 录

第一章 世界航空业和机场发展的现状与基本趋势	1
一、世界航空业发展的基本特点和主要趋势.....	1
二、世界机场发展的现状与趋势	15
第二章 上海机场的发展与演变	26
一、改革开放前上海机场的发展	26
二、80年代以来上海机场的发展	31
第三章 21世纪初上海空港发展的战略目标	40
一、上海空港发展面临的机遇与挑战	40
二、上海建设亚太地区航空枢纽港的必要性和有利 条件	45
三、上海空港航空客货需求预测与分析	52
四、上海空港发展目标定位	65
第四章 上海空港建设规划设想	69
一、上海空港建设的基本方针	69
二、机场设施的建设	70
三、软件建设和功能开发	73
四、完善机场综合交通配套设施	81
第五章 上海空港的运营管理模式探讨	86
一、上海空港管理体制的总体框架	86
二、上海机场(集团)有限公司的运营管理模式	95
三、浦东机场与虹桥机场的分工与功能定位.....	109

四、上海空港的运营管理机制·····	117
第六章 浦东空港地区临空产业发展·····	137
一、发展浦东空港地区临空产业的必要性·····	137
二、浦东空港地区发展临空产业需要考虑的几个 因素·····	140
三、发展浦东空港地区产业的重点及开发实施设想·····	143
四、近期发展浦东空港地区临空产业的对策措施·····	152
附 录	
附录一 深圳、珠海、厦门机场考察报告·····	155
附录二 香港机场管理体制与运作模式·····	163
附录三 国外机场管理体制概述·····	182
附录四 美国和新加坡机场管理体制考察报告·····	189
附录五 日本机场的管理体制与经营模式·····	209

第一章 世界航空业和机场发展的 现状与基本趋势

一、世界航空业发展的基本特点和主要趋势

1903 年莱特兄弟首次实现的动力飞行,揭开了世界航空史的篇章。但是世界航空业的大发展,应该说是 20 世纪 40 年代末开始的。第二次世界大战以来,随着世界经济的增长和航空技术的发展,航空业进入了飞速发展阶段。国际民航组织 1999 年发表的统计数据显示,在过去的 50 多年中,国际和国内定期航班的客运量增长了近 170 倍,从 1945 年的 900 万人次增加到 1999 年的 15 亿人次以上,平均每年以 10% 以上的速度快速增长;每吨公里航空运输量增速尤为惊人,60 年代以来每年的增幅高达 30%。今天,航空业在全球经济发展中的地位越来越重要,航空运输在长距离特别是跨洋交通中的优势越来越明显,航空业对世界许多国家和地区的经济繁荣有着直接的促进作用。

作为全球经济发展的基础性产业,21 世纪初世界航空业将与世界经济发展同步,继续保持快速增长的态势。而且,随着世界经济全球化进程的不断深入,航空业的战略地位将更为重要,全球性竞争将日趋激烈。

(一) 世界航空业作为一项战略性产业,将继续保持旺盛的增长势头

世界航空业已连续多年保持快速增长的势头,成为全球发

展最快的产业之一。进入 21 世纪,全球航空市场将会有更大的发展。这可以说是各类国际性航空组织,包括国际民航组织(ICAO)、国际航空运输协会(IATA)、国际机场协会(ACI)以及航空运输行动组织(ATAG)等的一致看法。综合各种预测数据,我们将得出以下几方面的基本结论:

1. 从总体上看,今后十年世界航空业年平均增长率在 4% 左右,但地区之间有较强的差别。表 1—1 是 ACI 对世界各地航空业发展趋势的判断。北美地区作为当今世界上最大、最成熟的航空市场,其增速低于世界平均增长速度,为 2.88%。预测数据显示,亚洲/太平洋地区增长率近 5% 左右。而其他一些国际组织对亚洲/太平洋地区的增长持更加乐观的态度,预测年均增长率在 7%—10% 之间。

表 1—1 1997—2010 年世界航空市场总体预测

地区 \ 年均增长率	1997—2005 年 年均增长率	1997—2010 年 年均增长率
非洲	4.52%	4.29%
亚洲/太平洋地区	4.36%	4.70%
欧洲地区	5.25%	4.78%
拉丁美洲/加勒比海地区	5.24%	4.82%
中东地区	5.47%	5.24%
北美地区	2.96%	2.88%
世界平均	4.14%	3.95%

资料来源:ACI(国际机场协会)1997 年第二次机场经济学调查

2. 在客运市场上,全球所有地区的国际航空客运增长都将快于国内航空客运。这是世界航空业发展以来,首次出现的新特点(见表 1—2)。

表 1—2 各地区国内和国际航空客运市场的增长趋势
(1997—2010)

地 区 \ 年均增长率	国内航空旅客运输 年均增长率	国际航空旅客运输 年均增长率
非洲地区	4.04%	4.29%
亚洲/太平洋地区	4.40%	4.70%
欧洲地区	3.75%	4.78%
拉丁美洲/加勒比海地区	4.65%	4.82%
中东地区	4.23%	5.24%
北美地区	2.38%	2.88%
世界平均	2.95%	3.95%

资料来源:ACI 第二次机场经济学调查

3. 航空货运增长潜力巨大。近年来世界航空货运需求呈现加速增长趋势,货运增长的速度几乎是客运的 2 倍。据 ACI 预测,至 2010 年,世界航空货运年均增长率预计将达 6.43%(见表 1—3),大大高于航空客运的增长速度。其中,亚太地区将是货运增长最快的地区。另据空中客车公司的一项调查,2015 年亚太地区航空货运量将占到全球货运量的一半以上。

可以说,许多航空公司和机场对未来航空货运的发展都十分乐观,它们认为随着经济全球化进程的持续发展,航空货运肯定会高速增长。而且,国内外快递业务和新一代远程飞机所带来的货运能力的增加,将进一步刺激航空货运市场的繁荣。

4. 航空业是推动全球经济发展的一支重要力量,将成为 21 世纪世界的支柱产业之一。

表 1—3 1997—2010 年世界航空货运量年均增长率预测

地 区	预测年均增长率
非洲地区	3.37%
亚洲/太平洋地区	7.77%
欧洲地区	6.35%
拉丁美洲/加勒比海地区	8.70%
中东地区	6.51%
北美地区	5.82%
世界平均	6.43%

资料来源:ACI 第二次机场经济学调查

随着世界经济全球化进程的不断加快和全球共同市场的逐步形成,航空运输业对世界经济发展的作用越来越重要。90 年代以来,在世界经济强劲增长的带动下,航空业已成为全球发展最快的产业之一。它的发展可以带动包括机场、航空公司、飞机制造、新材料研制以及旅游和运输服务在内的等一大批产业的连动发展。而航空产业的乘数效应可高达 2.4 倍。

据统计,目前因商务和度假而乘坐飞机的旅客人数每年已超过了 13 亿人次;按货物的价值来计算,每年有三分之一以上的产品是通过航空运输出口到世界其他地区的。1994 年,航空业为全球直接提供的就业岗位超过 2400 万个,创造了 1.14 万亿美元的经济财富。

根据航空运输行动组织预测,到 2010 年,航空业创造的财富将超过 1.8 万亿美元,直接提供的就业岗位将超过 3300 万个,航空客货运输增长将大大高于全球 GDP 的增长速度。

因此,航空业不仅是 21 世纪世界经济持续健康发展的保障

手段,而且其本身也将成为世界的一个支柱产业。有专家甚至预言,控制航空产业者将控制 21 世纪的经济。

(二) 世界航空运输一体化趋势逐步加强,区域竞争和全球竞争将日益激烈

目前,世界航空业正处于重大的历史变革时期。经济全球化正在悄悄地改变航空业的传统观念,世界民航业已提出了一个新的概念——航空运输全球化。并且,它已成为各国航空政策制定的前提,将对世界航空政策产生深刻的影响。

1. 《芝加哥公约》受到挑战

自飞机问世以来的近百年时间里,航空运输业一直处于各国政府的严格管制之下。1944 年,包括中国政府在内的 52 个国家参加的芝加哥国际民航会议,通过了《国际民航公约》,即《芝加哥公约》。1947 年,该公约正式生效。从此,《芝加哥公约》成为规范现代国际航空业市场秩序的一项法律制度。

在芝加哥体系下,世界航空业发展有两个十分显著的特点:第一,由于《芝加哥公约》明确强调“每一国家对其领土之上的空气空间具有完全的和排他的主权”,因此国际航空运输被纳入国家间双边协定的轨道,对国际通航起到了疏导和制约的双重作用。第二,由于航空运输受到各国政府的严格管制,航空领域内的竞争十分有限,国际、国内航空市场都具有非常明显的垄断特征。

在过去的半个世纪里,《芝加哥公约》作为国际航空运输管理的基本框架发挥了巨大的作用,保障和促进了世界航空业健康有序的发展。然而,随着国际社会经济环境的巨大变化,经济全球化进程的不断加快,芝加哥体制已开始制约世界航空业的发展,许多国家向这一体制发出了挑战。

2. 航空运输管理体制将发生根本性的变化