

对推进贵州机场业供给侧结构性改革的思考

申振东

习近平总书记与中共贵州省委、省政府多次强调要以“三去一降一补”推进供给侧结构性改革，提高供给质量和效率，增强经济发展能力。机场业发展作为反映经济发展的重要指标，也存在供求之间的不适应、不平衡现象。结合贵州机场业公共服务性功能定位，通过供给侧结构性改革举措，可以有效减少无效和低端供给，扩大有效和中高端供给，以新供给创造新需求，以新需求提升新供给，增强供给结构对需求变化的适应性和灵活性，提升贵州机场业的发展能力。

一、贵州机场业发展现状

“十二五”期间，随着工业强省和城镇化带动战略的深入实施，贵州省以年均 12.5% 的经济发展增速，连续五年居全国前 3 位；地区生产总值首次突破 1 万亿元，城镇、农村居民人均可支配收入分别达到 24580 元和 7387 元，年均增长 11.8% 和 14.4%。贵州经济社会的快速发展，极大地释放战略性、先导性产业民航业特别是机场业的发展需求。2015 年，贵州全省机场共完成旅客吞吐量 1563.3 万人次，同比增长 10.0%；货邮吞吐量 8.9 万吨，同比增长 7.9%；保障飞机起降 15.6 万架次，同比增长 11.0%。贵阳机场开通航线 146 条，通航城市 81 个，驻场运力 29 架。贵州机场业的有效供给显著提升，全省形成“一枢纽九支”覆盖 9 个市（州）的民用机场通航格局。

二、贵州机场业存在的主要问题

（一）体制机制及法人治理结构不完善

机场属地化管理以后，机场作为企业法人其体制机制仍存在诸多弊端。机场运营仍参照政府运作方式，企业行政化色彩较浓，执行上存在“等、靠、要”的传统思维，改革创新意识不强。企业办社会职能和历史遗留问题未能完全解决，一定程度上成为机场发展的负担包袱。同时，现代企业制度不健全，公司决策管理机制不完善，股东会、董事会职能未能充分发挥一定程度上制约着贵州机场业的发展。

（二）服务保障能力不足，服务项目和服务范围涵盖不全

贵州机场业的航班航线开发仍显不足，部分机场一周仅一至两趟航班，枢纽支线机场缺乏整合，还没有形成统一的市场开发协调模式，机场服务辐射半径和范围不大。机场的经营服务性项目(如餐饮、商店、宾馆等)经营方式较单一，缺乏竞争机制。在缺乏有效市场竞争的情况下，这种依赖垄断资源取得优势的机场服务质量有待进一步提高。

（三）非航业务规模不大，实力不强，市场竞争力不大

近几年，虽然贵州机场业非航业务有了一定程度的发展，但仍主要是依靠机场的自然垄断地位来获取收入，部分机场非航业务仅涉及广告业务，发展规模不大，发展质量不高，市场竞争力不强。经营上存在着机构大人员多、办事效率低、企业成本居高不下的问题。

（四）投融资渠道过窄，投融资方式单一，体系不健全，融资成本高

机场作为公共基础设施，主要由地方政府对其进行投资，然而地方政府资金支持远远不能满足机场投资需求，机场企业自筹资金压力较大。贵州机场业融资渠道主要是银行贷款和争取民航资金支持，资金渠道较单一、融资成本较高、资金压力较大。

（五）航空市场营销手段和创新产品开发不够，统筹协调平台不健全

由于机场体量不大，航空公司之间缺乏竞争，本地航空市场的培育开发受到了很大的制约。根据现代经济理论，正是多元主体的充分有效竞争，推动了市场结构的调整、资源配置的优化和经济的增长。贵州机场基地航空公司数量不多、机场与航空公司开展业务时营销手段和创新产品开发不够，缺乏统一的协调开发模式。

（六）人力资本效率低下，人力资本配置不完善

当前，贵州机场业经营管理、专业技术及操作技能等三支队伍参差不齐，人才总量、人才储备明显不足。人才学历和职称结构有待进一步优化，“三高一急需”人才作用未能充分发挥，有利于人才快速成长的氛围不浓。万元工资旅客产出值不高，绩效管理“杠杆”作用不强，“吃大锅饭”现象依然存在。

三、贵州机场业供给侧结构性改革对策及建议

（一）从机场角度完善内部管理

1. 深化企业改革，补机制短板

按照贵州机场业公共服务性功能定位要求，需进一步推进产权制度改革，进一步完善机场企业法人治理结构。进一步加强董事会、股东会、监事会建设，进一步发挥现代企业管理职能。需进一步完善经营绩效考核机制，控制重大经营风险。需进一步完善绩效考核办法，充分发挥绩效管控的杠杆调节作用。通过推动股权多元化改革，建立全省机场建设投资运营管理分工协作机制，为贵州机场业发展积蓄力量。

2. 整合优化资源，补齐产业短板

深化机场业与旅游业产业链上下游主体资源整合，形成机场、旅游产业有机联动机制，以贵州“大旅游”发展促机场业协同发展。推动货运代理、航空快递、保险代理等传统业务高端化转型，面向高端客户，提供个性化服务。推进传统产业（如客票销售）改制转型，实施业务、资源整合，提升机场管理水平和资产运营效率。引进战略合作者，探索推进医疗救护、地面运输、动力能源等部分业务对外合作。对延伸机场服务或发挥机场资源价值直接相关、但机场尚不具备专业优势的产业，广泛吸收各类社会资本，盘活现有存量资源，开发潜在优势项目，发展混合所有制经济。

3. 创新服务方式，补齐服务短板

争取行业政策支持，推进贵阳枢纽机场建设西南地区赴台旅客集散地。围绕“贵阳飞”中转品牌建设，强化“三免四优”中转服务（免费头等舱休息服务、免费餐食服务、免费接送服务、住宿优惠、购物优惠、安检优先、值机优先），在各种传统节日开展特色主题服务，丰富航站楼文化内涵，提升旅客、航空公司和社会满意度。优化航班航线网络结构，开展贵阳枢纽机场与省内支线机场“空中快线”、枢纽支线机场与周边省份“一小时飞行圈”建设，推进贵阳机场“黄金交叉点”建设。组建贵阳机场航空运输市场发展委员会，形成产业要素融合式发展运营平台，实现贵阳机场与航空公司之间互促融合发展。推进城市候机楼建设，新增直达机场快线班车，开通贵阳至黄果树、遵义、石阡等地地面运输项目，解决航空旅客出行“最后一公里”问题。推进“互联网+”机场服务工作，利用微信公众号、民航资源网、携程网等网络媒体整合在线值机、一证通关等功能，为旅

客提供个性化、差异化服务。狠抓航班正点率，大力治理机场责任原因造成的航班延误或不正常事件，提升机场航班正点率。

4. 加强体系建设，补齐保障短板

推进“智慧机场”体系建设，在服从于“大交通、大数据、大旅游”战略需要的同时，顺应互联网+、云计算和大数据等技术发展趋势，在机场信息系统安全保障的基础上实现机场智能发展。推进机场综合交通体系建设，加强机场与城市轨道交通、高速铁路、高速公路、公共交通等多种交通方式的有效衔接，形成陆空联运、无缝对接的立体化交通运输网络，进一步扩大辐射区域、提升辐射能力。推进机场运行保障能力体系建设，共同搭建合作系统平台，不断提升机场运行效率和航班正常率。

5. 加强成本管理，降低运营成本

优化人力资本结构，降低人工成本，对社会替代性强、专业性强以及自身保障能力不足的业务推行外包或劳务派遣方式。完善内部财务管理，加大成本控制力度，加强对固定资产投资、财务预算、采购、能耗等重点环节的管控。发展绿色循环，降低能耗成本，加快实施节能减排项目，减少机场淘汰设备运行耗能和排放。

6. 优化资本结构，去除财务杠杆

争取提高项目建设资本金投入比例，降低机场负债率，争取贵阳机场三期改扩建项目资本金比例不低于 50%，争取支线机场新、改扩建项目资本金比例达到 100%。争取国家专项资金、行业补贴或安全专项资金支持，减轻贵州机场业基础设施建设和设备技改投入的资金压力。

（二）从政府角度完善外部监管

1. 降低机场改革税费成本

贵州机场业在推进供给侧结构性改革中，面临新增相应的税金和规费，这将成为机场供给侧结构性改革的显性成本，一定程度上影响改革进程，需要政府安排供给侧结构性改革专项资金，降低机场改革成本，促进改革顺利进行。

2. 降低机场办社会职能成本

为强化供给侧结构性改革，需要政府降低成本推动机场转型升级，将与机场安全运行服务无关的社会职能，如公共区物业管理等移交地方政府管理；与机场安全运行服务有关的社会职能，包括消防救护、医疗卫生、公共安全等，成本费用由政府以购买服务等方式协调解决。

（三）从民航局角度顶层设计推动

1. 推动解决空域和时刻资源紧张问题

截至 2015 年，全国已有 25 个机场（包括贵阳机场）迈入千万级大型繁忙机场行列，空域和时刻资源已成为大型机场流量增长的瓶颈。“十三五”期间，全国要实现民航强国目标，机场流量增长要与空域、时刻资源增长达到更高层次的平衡，需要民航局建立与军方空域管理调整相适应的管理体制。

2. 推动解决机场口岸单位 24 小时通关执勤

24 小时通关是机场发展国际旅客及货物业务的关键，是民航强国战略的支撑。机场与口岸单位隶属于不同的系统，需要民航局从顶层设计层面协调口岸单位支持机场实现 24 小时通关。

3. 建立完善民航业收费标准动态调节机制

根据国企改革简政放权的原则，以市场配置资源为基础，赋予机场较为充分的自由定价权，使资源要素流动更为便捷和通畅，促进机场提高发展质量和效益。

（作者系贵州省机场集团有限公司董事长、总经理）