

江苏民航机场协同发展研究

崔建刚 杨风华

基本建成具有世界聚合力的双向开放枢纽，是江苏省委十三届九次全会确定的“十四五”时期江苏经济社会发展要实现的主要目标之一。要顺利实现这一目标，迫切需要加快推进综合交通运输体系建设。其中，民航机场作为综合交通体系的重要组成部分，其体系分工是否明确、功能是否齐全、通联是否顺畅，关系到江苏“两争一前列”的顺利推进。作为经济强省，江苏民航机场数量较多，但存在着发展不平衡不充分问题。“十四五”时期，江苏应按照基本建成具有世界聚合力的双向开放枢纽新要求，以“建设大枢纽、发展大产业、延伸大链条、实现大融合”为目标，打通堵点，补齐短板，深入推动全省民航机场协同联动发展，努力构建一体化综合交通体系，更好助力长三角区域高质量一体化发展。

一、不平衡不充分的机场发展格局制约江苏省高质量发展

江苏省现有通航民用机场 9 个，其中包含 4 座军民合用机场。2017 年，9 座机场都实现对外开放，成为一类航空口岸，同时旅客年吞吐量均突破百万人次，全部迈入全国中型机场行列，初步形成了“两枢纽、一大、六中”的空间布局体系。近年来，不论是旅客吞吐量还是货邮吞吐量均呈现连年增长态势，尤其是前者增长更加明显，连续 5 年增长率都维持在 13% 以上，旅客数量也由 2015 年的 3100 万人达到 2019 年的 5843 万人，接近翻番。然而，在江苏省民航机场快速发展的同时，也要看到民航机场发展面临不平衡不充分、影响力和辐射力不强等问题。主要表现为两个不匹配和两个不均衡。

两个不匹配表现为：一是江苏省民航机场业务量与其经济规模并不匹配。江苏省作为一个经济强省，不论从经济总量还是人均 GDP 来看，都位于全国前列。以 2019 年为例，江苏省 GDP 总量为 9.96 万亿元，位列全国第二位，人均 GDP 达到 12.36 万元，位列全国第三位。而江苏省全年旅客吞吐量 5843.8 万人，位居全国第八位，不足上海的一半；货邮吞吐量 64.2 万吨，位居全国第六位，不到上海的 1/6。二是省内各民航机场的吞吐量排名与城市发展潜力排名也不匹配。根据恒大研究院发布的 2019 年中国城市发展潜力排名，在江苏省拥有民航机场的城市中，南京城市发展潜力排名第 6 位，无锡、常州、南通、徐州城市发展潜力均在 40 名以内。而机场吞吐量排名与城市发展潜力排名差距非常明显，以旅客吞吐量为例，南京禄口机场排名 11 位，其他机场都在 40 名以外。

两个不均衡表现为：一是江苏省内各民航机场业务量发展不均衡。不论从旅客吞吐量还是货邮吞吐量来看，南京禄口机场均占居全省一半以上，而排名第二的苏南硕放机场仅为禄口机场的 1/4 左右，其他 7 个机场加起来旅客吞吐量占比不足 3 成，货邮吞吐量占比甚至不足两成。二是民航机场旅客吞吐量增速与货邮吞吐量增速不均衡。江苏省民航机场旅客吞吐量和货邮吞吐量虽然都在连年增长，但两者增长幅度差别较大，2015-2019 年旅客吞吐量增长率连续处于 13% 以上的高增长，而货邮吞吐量平均增速仅为 6% 左右。

民航业发展不均衡不充分显然已成为制约江苏省高质量发展的短板。在江苏省以推动高质量发展走在全国前列，加快建设“强富美高”新江苏理念的引领下，加快民航机场融合发展，拓展产业链，将为江苏省经济高质量发展打造新的增长极，拓展新空间、赢得新机遇。

二、江苏省民航机场发展不平衡不充分的原因分析

论及江苏省民航机场发展不均衡不充分的原因，既有民航机场自身规划定位的原因，也与长三角其他枢纽机场的虹吸效应

有关。但江苏省民航机场发展不均衡不充分的深层次原因还在于以下几个方面：

（一）发展缺乏协同性，统调机制不健全

民航业发展事关全省经济社会发展大局，涉及面广，工作难度大。一方面，省内高效的航空管理协调机制尚未健全，使得各机场在建设之初定位就不够准确，发展缺乏协同性，导致同质化竞争突出。另一方面，统调军用、民航的管理协调机制也不健全，加之省内有4座军民合用机场，军民航飞行冲突持续加剧。对于使用低空空域飞行的制度标准也尚不明确，导致民航空域和航路资源均较为紧缺。

（二）资金投入不足，基础设施建设滞后

民用机场作为一个地方城市的“准公共产品”，对地方经济社会发展起着巨大的拉动作用。但由于其建设投资金额大、建设周期长和资金回收期限长等原因，地方政府投资很难满足机场建设的需求。尤其是随着机场属地化改革的完成，机场建设资金由国家财政拨付转为地方政府自筹，这更加大了地方政府的财政压力。基础设施建设滞后导致对客流的吸引力下降，进而导致机场的竞争力进一步下降。

（三）民航产业布局尚不完整，资源利用效率偏低

民航产业带动性强，对地方经济乃至世界经济都会产生重要影响。而早期江苏省民航产业发展缺乏系统性规划，适合民航发展的产业政策和市场格局也尚未形成，现仅有南京初步形成了临空经济示范区，南通、常州等地初步形成了航空维修、航空零部件产业集群。由此导致围绕航空产业的链条不够完整，依托航空枢纽的空港经济区尚不完善，资源优势不能得到充分发挥，以至于发挥的辐射作用有限。

（四）民用机场运营管理薄弱，航空运力不足

目前，江苏省民航机场主要以地方政府直接管理模式为主，由此导致两个问题，一是经济欠发达地区难以吸引民航专业人才，尤其是中高级技术和管理人才队伍，在机场发展规划、市场营销、服务管理等方面不够专业；二是地方政府财力有限，即使有心发展机场，也很难在航班航线开辟上投入较多资金，机场的发展壮大难以实现。加之江苏省较少有独立的本土民航航空公司，随着整个江苏航空客货运输量的快速增长，航空运力与需求的矛盾越发凸显。

三、破解江苏省民航机场发展难题的方向

（一）加强长远规划，在“做优”上下功夫

民航机场要成为经济增长的引擎，机场建设与周边地区开发至关重要。纵观全省，民航机场全部建在市郊，且机场和市区之间几乎处于相互分离状态。机场建设与周边地区开发前期规划不足，导致机场建设与区域经济发展缺乏协同性，民航机场带动区域发展的能力大打折扣。因此，江苏需以长三角区域发展一体化以及新的《民航局关于加强民用运输机场总体规划工作的指导意见》出台为契机，按照“统筹规划，协调发展”“安全为基，效率优先”“以人为本，绿色发展”“创新驱动，智慧引领”的基本原则，站在全省乃至整个长三角发展全局的高度，根据各地经济发展状况及产业结构特点，统一优化民航机场与周边空间规划布局，为机场建设率先实现交通强省目标奠定基础。

（二）拓展产业链条，在“做长”上下功夫

随着经济全球化和市场一体化，民航机场发挥的作用越来越明显，其功能也辐射到与航空有关的相关产业，并与之形成庞大的产业生态链条。据测算，发达国家和地区的航空及其关联产业对 GDP 贡献率达 6%-10%，而江苏航空及其关联产业对 GDP 贡献率还不足 0.5%。形成具有一定规模的产业生态链条，需要提高机场的产业集群吸引力。为此，江苏要为形成具有一定规模的产业生态链条积极创造条件。一方面，围绕航空产业链条，大力布局航空研发制造、航空运输、航空维修、航空培训、航空物流等相关产业；另一方面，推进临空产业与区域经济耦合发展，破除航空工业局限，走特色民航发展之路，推动旅游业、物流业、金融业等关联产业发展。

（三）实现协同联通，在“做大”上下功夫

江苏虽然有高密度的机场群，但民航机场多而不大，集群效应尚未得到充分发挥，各民航机场之间缺乏有效连通，还未形成联系紧密的空间网络。为此，要以“建设大枢纽、发展大产业、延伸大链条、实现大融合”为目标，结合各地民航机场特点，完善网络覆盖和物流支撑，不断强化“航空+高铁+城际铁路+公路+地铁”的多式联运综合交通枢纽，促进动态交通、静态交通的协同发展，集聚融通各种资源，放大民航机场集群优势，实现各机场之间优势互补、互利共赢、协同发展，有效提升江苏民航机场整体竞争力。

（四）打造引擎高地，在“做强”上下功夫

实施民航机场协同发展战略，有利于实现资源要素配置的全球化效应，进而促进江苏加快形成具有世界聚合力的双向开放功能。根据全省和各设区市目前经济发展所处阶段、资源和环境约束条件、社会发展程度，充分发挥各民航机场的比较优势，通过做强民航产业，促进相关产业融入全球产业链和产业分工体系，吸引人流、物流、资金流、信息流向枢纽区集聚，在更广领域、更高层次上参与全球经济合作，进一步提升江苏省对外开放水平。通过民航机场协同发展，实现各要素在全省合理化配置，不断提升民航枢纽的综合服务能力和吸引力，进而成为江苏和长三角高质量一体化发展的新引擎。

四、推动江苏省民航机场协同发展的策略

实现江苏省民航机场之间的协同发展，需要全方位整合资源，创新合作机制，践行新发展理念，精准施策。

（一）创新体制机制是江苏省民航机场协同发展的前提

更好实现江苏省民航机场协同发展，要在管理机制和体制上进行创新。从长远看，现行的财税、教育、科技等体制如不能紧密有效地与经济社会包括航空产业发展相结合，相关产业基础则较为薄弱。只有走制度驱动和创新驱动的发展新路，为航空业营造良好的市场氛围和制度保障，才能调动各方力量真正融入协同发展战略中去。一方面，健全沟通协调机制，进一步提升东部机场集团的统筹作用，就民航机场协同发展战略进行统一规划和布局，创造条件将江苏省所有民航机场纳入东部机场集团管理体系；另一方面，不断提高运营效率与管理水平，可以考虑采用机场集团管理模式、航空公司管理模式以及地方政府直接管理模式相结合的运营管理模式。

（二）提升航空运力自主可控水平是实现江苏省民航机场协同发展的关键

基地航空公司的培育和引进对提升航空运力自主可控水平至关重要。受疫情影响，在全球航空货运市场低迷，大量航空货运企业生存困难的背景下，可主动寻求发展机遇，积极与国内外大型航空公司对接洽谈，通过并购重组、股权合作等方式，积极培育和引进基地货运航空公司，大力提升江苏省航空运力自主可控水平。同时，以江苏省民航机场协同发展为契机，着力拓展枢纽航线网络，构建连接世界重要航空枢纽和主要经济体多点支撑的航线网络格局；密织航空货运网络，吸引更多集输能力强、覆盖范围广的货运航空公司开辟和加密货运航线，扩大全货机航班运营规模，构建连接世界主要枢纽机场的空中骨干通道。

（三）拓宽融资渠道是实现江苏省民航机场协同发展的保障

民航产业是资本密集型高技术产业，不论是培育本地基地航空公司还是引进基地航空公司，以及航空运输飞机的采购和航空维修等，都需要投入大量资金。前期投入资金不足已成为制约民航机场发展的普遍性问题，而小型民航机场融资难、抗风险能力差等问题更加突出。为此，一方面，可打造省属航空经济投融资平台，成立省级航空投资公司，通过发行企业债、股权投资等形式畅通融资渠道。在客货运航空公司培育、飞机维修基地建设等项目上，在明确各方责任的前提下，可采取股权投资的形式共同投资建设，打造民航机场协同发展的命运共同体。另一方面，可尝试机场建设、运营分离，引入独立市场化运作的 PPP 融资模式，实现民航机场从“经营型”向“管理型”转变。

（四）强化人才战略是实现江苏省民航机场协同发展的支撑

目前，江苏省民航业发展面临严重人才短缺问题，飞行员、业务维修、签派及地面操作等专业人员不足是江苏省民航机场运力不足的重要因素。短期来看，要不断扩大协同发展的内涵，在技术人才、管理经验上开展交流和合作，统一服务标准，定期开展轮训，打通技术与管理人员跨机场服务与交流机制。从长远来看，要推进民航重点人才工程建设，加大飞行、机务、空管等紧缺专业人才培养力度。作为一个教育强省，江苏省内高校众多，要在政策上鼓励有条件的非民航直属院校和教育机构开设相关专业，培养民航专业人才。同时，建立开放有效的民航人才培养、引进、使用、评价和激励机制，对民航行政机构专业技术人员薪酬待遇实行倾斜政策，稳定民航专业人才队伍。

（五）发展“枢纽+”是实现江苏省民航机场协同发展的突破口

江苏省域内经济发展不平衡，地方经济发展面临转型升级、产业结构调整的任务，航空经济可作为重要的突破口，在经济发展中的战略作用日益凸显。民航产业涵盖航空物流业、高端制造业和现代服务业等先进业态。在构建国内国际双循环相互促进的新发展格局下，江苏要大力发展枢纽经济，打通国内国外两个市场，贯通生产、分配、流通、消费各环节，紧抓航空物流业这一突破口，沿着“打造大枢纽—发展大物流—带动大产业—塑造大都市—壮大城市群”这一路径逐层传导，最终推动长三角经济高质量一体化发展。