

内部参考

第一期
(总第1期)

中国民用机场协会

2018年11月

发刊词

继《中国民用机场发展蓝皮书（2018）》出版之后，中国民用机场协会自第3季度起编印内部交流刊物《内部参考》，这是协会为会员提供的又一个纸媒交流平台。本刊侧重刊发国内外有一定质量的研究性文稿，旨在拓宽会员信息沟通渠道，推动思想和业务交流，反映会员发展诉求，沟通行业与地方政府之间的联系，为政府和会员单位提供信息服务，助益民用机场高质量发展。

本刊坚持为服务会员的根本宗旨，以“共同参与、共同分享、共同成就”为办刊方针，坚持质量第一的编辑原则，以介绍新思想、解读新政策、反映新动向、推广新模式、推介新技术、分享新成果、促进新发展为己任，提倡思考、探索、争鸣、创新。

本刊暂设政策解读、理论探索、专题研究、发展动态、会员交流、法制论坛、新技术、地空对话、国际动态、协会建设等10个栏目。栏目将依据会员单位需求逐步调整。欢迎各专业委员会、会员单位、业内外专家学者及热心读者积极撰稿，可以转发媒体已发表文稿。

本刊为不定期季刊，每期5万字左右，必要时印发增刊或专刊。交流范围包括：民航局及相关司局领导，各民航地区管理局机场处、各民航安全监督管理局机场处，民政部社会组织管理局，民用机场所在地人民政府民航管理机构，各会员单位，民航系统高等院校、科研机构及事业单位，民航系统及行业外合作社会组织。本刊文稿可在中国民用机场协会微信公众号、中国民用机场协会官方网站查阅。

限于编辑水平和经验，错漏不当之处，欢迎批评指正。

编者
二〇一八年十一月二十日

本期目录

专题研究

- P01 注重历史经验探索民用机场新发展顶层设计……………王瑞萍
- P07 短板安在……………王瑞萍
- P14 中小机场业务外包与岗位外包之比较……………宿继承
- P23 试析中小机场发展的三个基本问题……………孙小丽

协会建设

- P30 专业委员会是建设新型协会的基础……………李小梅
- P35 时至而生,事究则成……………王瑞萍

会员交流

- P38 突破——航空业务量、转型与扁平化……………徐佐强
- P41 抉择——在开放大格局中寻求新发展……………葛小飞

国际动态

- P46 国际机场协会（ACI）及慕尼黑机场考察报告……………吴洪霄

注重历史经验 探索民用机场新发展顶层设计

王瑞萍

1978年12月18日，党的十一届三中全会拉开了改革开放的帷幕。改革开放40年，我国民用机场业发生了天翻地覆的变化，它既是解放思想、改革创新、发展壮大、服务国家战略和广大人民幸福的历史，也是走向市场、与国际接轨和创造奇迹的历史。无论发展理念转变、体制机制改革，还是布局规划、建设规模，无论安全水平和服务质量提高，还是新技术运用、运行效率提升，都足以令国人振奋，巨大成就有目共睹，卓越贡献彪炳史册。

一、改革开放40年民用机场发展主要成就

(一)民用机场建设奋力崛起

1978年，我国民用机场仅有78个，年旅客吞吐量约464万人次、货邮吞吐量6.3万吨、飞机起降3.5万架次。各类航线162条，不重复计算航线里程14.89万公里；旅客周转量在综合交通运输体系中仅占2%。

截止2018年6月，我国运输机场发展到232个，颁证通用机场168家。国际机场52个，旅客吞吐量千万级大型机场32个，百万级中小机场52个；运输机场旅客吞吐量11.48亿人次、货邮吞吐量1617.73万吨、飞机起降1024.9万架次，分别增长246倍、257倍和299倍，成为全球第二大航空公共基础设施大国；定期航线4418条，不重复计算航线里程748万公里，分别增长27.3倍、49倍。旅客周转量在综合交通运输体系中的比重占31%。

截止2018年8月，我国运输机场密度达到每10万平方公里1.5个，一些边疆地区、少数民族地区以及地面交通不便地区都建设了民用机场，建设高原机场17个、高高原机场18个，成为全球高原机场最多的国家。以地面交通100公里1.5小时车程为半径，覆盖52%县级行政区，服务人口占61%。运输总周转量连续13年稳居世界第二，对全球航空运输增长贡献率超过25%。一个覆盖广泛、布局合理、功能完善的民用机场网正在形成，各类民用机场有如星汉灿烂，重塑中国经济运行效率新版图。

(二)安全管理走上法制化轨道

改革开放40年，民用机场业始终坚持“安全第一、预防为主、综合治理”的方针，全面加强安全管理法制建设，立法水平不断提高，出台了《民用航空法》、《民用机场管理条例》等35部法律、法规、规章和近百部行业标准，形成与国际接轨的安全管理法律体系，构建了以关注安全为核心的安全观念文化、以安全管理体系(SMS)为基础的安全制度文化、以新技术应用为支撑的安全物态文化体系，合力推动民用机场安全管理提升到国际先进水平。

(三)真情服务深入人心

改革开放40年，民用机场业在市场大潮中锻造服务理念、创新服务方式、优化服务流程、规范服务标准、追求服务特色、应用服务新技术、全面提升服务质量，“真情服务”深入人

心,涌现出一批用真情、真爱、真诚铸造的服务品牌。

2006年1月,民航局发布《民用机场服务质量标准》。从2015年开始,中国民用机场协会等主办单位联合开展民用机场服务质量评价,创建品牌化的中国机场服务大会,116家运输机场参加服务质量评价。2017年3月,民航局发布《中国民用机场服务质量评价指标体系》,首次对民用机场服务质量评价指标、评价方法、评价程序作了系统规范,服务质量评价走上标准化轨道。

(四)民用机场贡献率日益提升

改革开放40年,民用机场在服务国家战略、服务人民大众、改善发展环境,促进两岸交流、驱动区域经济发展和产业升级、催生相关领域科技创新、抢险救灾和应对突发事件、带动老少边穷地区发展、维护社会稳定和促进民族团结、加强世界文明交流中作出了卓越贡献。

一次次危难时刻,一次次重大航空运输,人们真切地感受到了民用机场带来的震撼和感动。众望所归的两岸互通、雷厉风行的海外撤侨、感天动地的抗震救灾、史诗般的北京奥运会、美轮美奂的上海世博会、全球瞩目的博鳌论坛、杭州G20峰会和响应“一带一路”倡议,民用机场以饱满的激情和生动的笔墨,一次次写下了精彩篇章!

40年来,民用机场日益融入经济社会规划。2013年以来,国务院批复《郑州航空港经济综合试验区发展规划》等12个临空经济示范区,为地区经济发展插上了腾飞的翅膀,成为区域融入全球经济最佳通道。

学界报告显示:2010—2012年,首都机场对北京市经济贡献均在1300亿元以上,带动就业近70万人,占北京就业总人数6.73%,每百万旅客提供就业岗位7032个。2005—2012年,北京市顺义区GDP年均增长22.36%,高于全市均值12.08个百分点。T3航站楼建成后,顺义区GDP增长高达52.7%。改革红利为社会共享,发展成果惠及人民群众。

(五)新技术成为民用机场新发展的支撑力量

改革开放推动民用机场建设、运行与高新技术产业融合,智慧机场成为重要发展趋势。2016年10月,民航局下发《关于推进民航科技教育创新发展的意见》,科研机构、高等院校及高新技术企业,积极投身民用机场新技术研发生产,建立数十个科技创新基地和科技创新平台,打破国外垄断,填补国内空白,推出一系列重大科技成果。1985—2017年,中国民航科技进步获奖项目934项,在民用机场安全管理、事故调查、应急技术、危险品运输、安保技术、消费者事务等多个专业领域寻求突破。2013—2017年,全行业完成技术改造投资3715亿元,一大批新技术、新设备被采用。机上Wi-Fi、人脸识别智慧登机系统、行李快速分拣系统等新技术将在北京新机场应用,提升了民用机场科技应用水平,有的已经走向世界。

改革开放40年,民用机场人克服一个个难关,突破一个个瓶颈,创造一个个奇迹。一切成就靠的是改革开放、解放思想,靠的是初心不改、真抓实干!

二、改革开放40年民用机场发展基本经验

纪念改革开放40周年不是一个政治活动,总结改革开放40年经验,也不是一说而过的热门话题。它要求我们从历史事实出发,梳理当时当地的历史条件,概括最核心的实践体悟,澄清哪些是好的,哪些是不好的;哪些举措是有效的,哪些是无效的;哪些是正途,哪些是弯路;哪些是短期可行的,哪些是长期遵循的,正确区分过渡性措施与长期制度安排的不同,寻求新发展最基础的动力源泉。这种历史性的梳理有助于我们思想解放,把历史经验变成共识,使之成为探索、丰富、完善民用机场新发展顶层设计的思想来源。40年民用机场改革与发展基本经验,可以包括五个方面:

(一)一切改革都是从解放思想开始

解放思想是改革的必要条件。40年来,我们经历了两次重大思想解放,一是1978年5月

以《实践是检验真理的唯一标准》为开端的大讨论,二是1992年3月以《东方风来满眼春》为标志的市场经济大突破。两次思想大解放直接推动了改革开放,对中国现代化建设具有深远影响。在两次思想解放中,民用机场推行了一系列重大改革。1980年5月成立的北京航空食品有限公司是我国首批中外合资企业之一,1983年10月投产的厦门机场是第一个外资参与建设的运输机场,1994年上海虹桥机场成为第一个产权下放的运输机场,2008年投入运营的长海机场是第一个县级民用机场,2004年4月《民用机场管理条例》第一次以法律形式确定了民用机场公共属性。它们都是解放思想、破除陈规的改革成果。思想解放程度决定视野宽窄和格局大小,直接影响发展质量。今天依然看到,谁的思想解放、谁的认识与客观规律吻合,谁就发展得更健康。

(二)一切改革都要坚持生产力标准

改革开放是从根本上改变束缚生产力发展的经济体制。是否有利于解放和发展生产力,有利于提高综合国力,有利于提高全体人民生活水平,是检验改革得失成败的最高标准。其中最重要的是生产力标准,综合国力和人民幸福都要以生产力为基础,一切社会现象都可以在生产力发展中得到最终解释。民用机场生产力主要体现在安全、通达、服务、效率等方面。我们一切探索和实践,都是紧紧围绕这些方面展开,观念、体制、建设、技术的核心都是解放和发展生产力,每一个瓶颈的突破都是生产力水平提高。巨大成就不是改革开放的终结,更不是发展终点,今天面临的问题比40年来任何一个时期都更复杂更艰巨,只有坚定不移、始终不渝地抓住生产力标准,才能缩短认识过程,才能发现问题、辨明真伪、创新路径,少走或不走弯路,把新发展推进一步。

(三)一切改革都要把握顶层设计

中国民航是全国体制改革最彻底的行业之一。40年我们始终不渝地遵循一个明确的顶层设计:政企政资分开,政府转变职能。顶层设计

以制度为核心,制度改革就是遵循发展逻辑,不仅要看到它直接带来什么,更要关注后续将衍生什么。在这个顶层设计下,脱离军队建制、剥离专业保障职能、机场属地管理等关键性突破都是制度性变革。1999年,一份调研报告指出了发展中八个问题,从六个方面提出新一轮改革目标和内容,其中之一就是加快民用机场管理体制改革,把民用机场纳入各地综合交通运输体系,调动地方政府发展民用机场的积极性。这个改革方案从酝酿到完成历时6年,它确立的民用机场管理基本体制,成为最基础、最有动力的发展政策,它所调动的积极性和制度效率,胜过民用机场有史以来所有发展政策,短短15年,新投入使用运输机场86个,所有干线以上和大部分老旧运输机场基础设施得到扩建和改善,成为我国民用机场业发展最迅猛的时期,也为后续产业政策出台铺平了道路。

(四)一切改革都将走向开放格局

开放是市场经济特征之一,也是改革旧体制的必然结果。脱离军队建制是前提,剥离专业保障业务是重要步骤,属地管理是最重要的制度变革。改革打破了中央政府直管民用机场的封闭格局,各级地方政府和各类市场主体积极参与到民用机场建设和发展中来,形成了以地方政府为主、国家大力支持、其他投资方参与的开放性发展格局,也才有了民用机场有史以来最辉煌的15年。党的十八大以来,发展政策开放性更加强化,2012年《国务院关于促进民航业发展的若干意见》,2016年《国务院办公厅关于促进通用航空业发展的指导意见》、《关于鼓励社会资本投资建设运营民用机场的意见》,2017年《国内投资民用航空业规定》,2018年关于全面开放地面服务市场等政策都是改革开放的深化,其目的都是加快促成开放大格局的形成,进一步发挥市场配置资源的决定性作用。开放是动力,开放是趋势,开放是出路,开放是新发展的必要条件。

(五)一切改革都要关注国际比较

中国民航是与国际接轨最全面的行业之

一。“开放”与“改革”是合力推动进步的强大引擎。具有国际性特征的民用机场，改革重要坐标之一是国际比较。40年既是发挥聪明才智、创造奇迹的历史，也是打开国门、走向世界、学习国际先进经验、与国际惯例接轨的历史。文献显示：民用机场法制建设已经发生根本变化，特别是在民用机场管理体制、中央和地方事权划分、安全监管与运营分离、立法规制和法律体系建设、政策导向及建设标准制定等方面已经融入全球大格局，各类主体责任依法规范，市场导向日益明确，发展环境更加宽松，国际化格局正在形成。事实证明：哪一方面重视国际比较，哪一方面就成效显著；哪一方面闭关自守，哪一方面就裹足不前、收效甚微。

综上所述，始终不渝地坚持解放思想，把实践作为检验真理的唯一标准，把解放和发展生产力作为检验改革得失成败的根本标准，是民用机场新发展应当铭记的核心经验。

三、关于民用机场新发展的几点思考

改革开放是自我革命的伟大实践，改革对象是我们党在曲折探索中建立起来的体制以及在这个体制下制定的路线、方针和政策。改革化解了旧体制弊端，也带来新问题和新矛盾。变革催生新问题、因局限遗留老问题都是规律，当我们诚心实意作国际比较的时候，不难发现在涉及质量指标很多方面还有较大差距，新发展就是在解决新老问题的深化改革中得以实现，改革开放基本经验最重要的应用是探索新发展顶层设计。

顶层设计是关乎全局、方向的灵魂，是改革和发展质量的关键。它是充分论证的理性认识，也是亟待求解的现实课题。规律不可违背，趋势不可回避，历史不会倒转、使命不可推卸。中国民用机场协会愿与各位同仁一道探索求真，从改革开放史实中寻求几点启示：

第一，认识有多么曲折？

人的认识是一个艰难漫长、永无止境的过程。改革开放初期家庭联产承包制对1978—1984

年农产品增长贡献率高达46.89%，但这样一个简单的耕种体制，我们的认识过程长达26年。我国民用机场业从1992年引进国际先进管理理念也已26年，但至今没有拿出符合原创本意的阐述，也没有一个名副其实的案例。我们还在延续传统国有企业思路管理现代公共基础设施，高成本、低效率的旧模式被一再复制，这是一个基本事实。

第二，实事求是是多么不易？

当我们党恢复实事求是的思想路线用以指导改革开放，当40年后我们总结改革开放基本经验的时候，历史告诉我们：实事求是也有其脆弱的一面，它会被蒙昧、狭隘所歪曲，会被利益、得失所冲击，也会被激情、冲动和实用主义的工作方法所修改。40年来，民航系统体制改革的主要特征和过程是政府主导、自上而下的专业领域分化，其客观效果是创造大量职业资源，加之行业准入门槛较高、国有资本占绝对优势以及民用机场自然垄断属性，全行业基本没有切身经历过真正的市场冲击，发展质量随着人的自然换代实现，与其他领域相比，全行业对市场机制的认知和认同不高，对改革开放的理解和市场意识相对薄弱，维持现状的心理特征突出。即使在改革开放40年后，全行业的市场化程度仍然很低，扎根于市场的微观经济活动触角残缺不齐，开放性发展的市场化格局尚未完全形成。在新的开放性政策环境下，当自身生存和发展受到冲击的时候，不是从产权结构、体制机制、发展规律方面寻找解决方案，而是寻求与更大的国有企业合并。今天，我们认知新发展的外部环境发生了变化，已经发展壮大的民用机场业，在万难中寻求逆向突破的紧迫感日渐微弱，在既没有生存压力，更不涉生死攸关的环境中，自觉坚持实事求是的思想路线就更加困难。

第三，纠错有多么重要？

一个具有生命力的顶层设计往往是在实践和纠错中完成的。有效的纠错机制的重要前提是信息渠道通畅和信息传导机制健全，决策者

能够依据正确信息及时纠偏。1988年厉以宁课题组向国家提交了《1988—1995年我国经济体制改革纲要》，提出8年内企业改革重点由低层次经营机制改革向高层次产权关系改革过渡。而1985年8月，国务院已经批准整体改革方案。正是由于厉以宁方案的提出，1988年10月，原改革方案被彻底放弃，改革突破口迅速转向以股份制为主要形式的改革，为1992年后建立市场经济体制奠定了基础。目前民用机场与地方政府、科研领域与应用领域、政府与行业协会之间的沟通渠道还不够通畅，弱化了纠错机制有效性。

第四，改革如何发端？

1981年，深圳市筹建国商大厦，按当时体制规定建筑公司由政府指派。建筑公司坚持将每平米造价由550元提高至580元，工期延长至3年。市政府学习香港工程招标，以每平米398元、18个月工期落地。这是新中国第一宗招投标建设工程，它开启了工程招投标制度改革，也标志着资源配置从行政分配开始向市场配置转变。38年过去了，这个案例以及它所包含的常识仍然值得我们思考。民用机场应当重视市场配置资源的决定性作用，建立一种近期降低成本、中远期推动发展质量升级的制度性模式。

第五，制度改革多么重要？

一切机制都围绕着人的积极性展开。并不是有了规模就有好的收益，组织结构、体制机制乃至生产作业组织方式同样能够创造财富。深圳万科楼盘很多，如何激励每一个员工努力工作，万科做了一个制度创新，即“事业合伙人制”。每一个项目都有一群合伙人，包括管理人员和普通员工，大家都不是万科股东，但都是项目股东，都可以从项目中获益，激励每一位员工尽职尽责。我国民用机场制度改革处在初级阶段，与高质量发展还有很多内在冲突。国际比较下的高质量发展最终是制度竞争，制度是核心竞争力的基础和源泉。没有适应解放生产力的制度和机制，主观世界就难免局促狭隘，最终影响的是创新能力。

第六，创新何其难？

创新的本质是突破。它意味着突破旧的思维定势、旧的常规戒律、既有的权威定论和旧的模式标准。一个行业发展升级，往往不是旧模式升级，而是新模式进来。经济学界认为创新分学习、模仿、原创三个阶段。学习是牵着巨人的手向前走，模仿是与巨人并肩走，原创是踩着巨人肩膀走。我国民用机场业很多方面还处在学习阶段，一定要有宽广的国际视野，一定要作诚恳的国际比较，一定要更多关注常识，增强鉴别、吸取和消化能力，才能走上国际T台，最后创造自己T台。

第七，“开放”为了什么？

“开放”不是一个政治概念，而是一个科学发展观概念。具有认识论和方法论意义的《系统论》指出：开放的系统才是良性发展的系统。系统开放性是指：总是存在于一定环境中的系统，在与作为环境的其他系统进行物质、能量、信息交换中从低级向高级、从简单到复杂、从无序向有序不断优化。“开放”是系统生命力所在，“封闭”是系统坏死的主要原因。古今中外发展实践证明：“开放”则进步、“封闭”则落后。中华民族历史上的盛世都是开放的盛世，闭关锁国的大清王朝结束于力主开放的辛亥革命，关门闭户的计划经济瓦解于史无前例的改革开放；380年世界近代史上迭起的发达国家都是以开放为主要特征；波音公司生产体系最大特点之一是面向全球开放；民用机场管理属地化后中小机场15年发展巨大成就，正是得力于这是一个开放的投资体制；近年来国家和行业一系列发展政策的基本特征也是扩大开放。历史和实践告诫我们：“开放”是“改革”题中应有之义，也是改革的基本内容和结果。中央把“开放发展”作为五大发展理念之一，习近平总书记指出：“相通则共进，相闭则各退”，一语道破经济社会发展规律。只有大力发展战略层次的开放型经济，才能更好地顺应和平、发展、合作、共赢的世界潮流，有效应对发达国家

再工业化以及高标准区域贸易协定谈判带来的挑战。而今，我们迟迟不接受国际先进模式——管理型模式，主要原因之一就是因为“管理型”模式是一个“开放模式”。在我们普遍的行业心理文化中，至今有些惧怕“开放”，因为在我们的显意识或潜意识中仍然或多或少地感到“开放”意味着“失控”、“失落”和“混乱”，宁愿执信一己主观世界，不愿面对气象万千、潜藏着巨大资源的客观世界。这在一定程度上反映出我们还没有真正形成治理开放系统的理性，是一种治理能力不自信的表现，对“开放”的认知仍然需要深化。如果长期囿于封闭，民用机场新发展就很可能进退无措。

第八，逻辑有什么意义？

习近平总书记强调深化改革要注重逻辑，包括理论逻辑、历史逻辑、现实逻辑和实践逻辑。注重逻辑是科学的方法论，逻辑坐标是保证高质量发展的重要主观因素。逻辑的基本含义之一是客观规律，事物发展的自然历史过程不可抗拒。恩格斯曾说“在极其狭小的范围内，即使形而上学也是适用的”。符合逻辑就是遵循规律，逻辑需要思想、探索、借鉴、推导、论证，更需要在实践中检验。工作中很多主张，就眼前看有积极意义，但该主张一旦成为现实，其后果

却意想不到地恶劣，纠错成本十分高昂甚至难以承受，付出的时间代价难以弥补，留下的历史疤痕难以平复。在思想方法中建立逻辑坐标，就是不仅要看到眼前效果，更要关注未来衍变，洗刷实用主义的思想方法和工作方法，很多时候为了防止衍生不良后果，必须放弃眼前的积极成效。中国走向改革开放是历史的逻辑，民用机场管理体制改革创新是改革开放的逻辑，中国民用机场业再开放性大格局中化解难题、成就高质量发展更是历史逻辑。只有在思想方法中建立时刻警醒自己的逻辑坐标，才能力争不犯常识错误，减少陈旧语境的误导，避免信息闭塞的重复探索，减少错误方向下的研究，杜绝关门闭户和坐井观天的“创新”。

改革开放伟大实践为我们提供了历史依据、思想指引和精神动力。在新发展使命面前审视问题和瓶颈，我们需要确立这样一种态度：

方向比行动更重要，思想比技术更重要，视野比国情更重要，求真比务实更重要，路径比目标更重要，制度比规模更重要，学习比创新更重要，追问比答案更重要、逻辑比效果更重要。

(作者系中国民用机场协会理事长)

“短板”安在

——关于中小机场改革与发展的思考

王瑞萍

今年是改革开放40周年，中小机场发展“短板”成为全行业关注热点之一。讨论中小机场发展“短板”在哪里，是全面总结改革开放40年民用机场发展基本经验、再一次解放思想的过程。

一、关于“短板”的思考

“短板”是一个容器最大容量的决定因素。假定构成这个容器其他因素是完好的，“补齐短板”就是提升容量的充分必要条件。假定除短板外，构成这个容器诸多因素还有其他缺损，那么，“补齐短板”则是提升容量的必要条件。这是讨论“短板”与“最大容量”关系的基本逻辑，也是判明我国民用机场发展历史方位的基本立足点。

40年前，中国民用机场业是一个只有方寸之大的容器，提升容量的任务是把容器做大。经过40年改革开放，我国民用机场业发生了天翻地覆的变化，成为全球第二大航空运输公共基础设施大国，高质量发展成为民航强国建设的基本要求。在这种条件下，补齐“短板”，显然是指高层次、全局性、根本性的制约因素，绝不能仅仅关注某个或几个生产要素数量表象。

4月26日，民航局机场司安全处在一篇普及性文稿中，把机场管理机构的基本职能归纳为公共安全管理、投资收益管理、提供公共服务三个方面。这个概括完全符合民用机场公共基础设施属性。如果把民用机场视为一个容器，安全、质量、效益三者就构成器中之水，水位高度和容积

大小则取决于所有桶板的高度。在所有桶板高度足够的条件下，最低的那块桶板就是“短板”！如果无视“短板”，一味盯着器中的水位，或者把水位误认为“短板”，这是舍本逐末。

中小机场发展“短板”在哪里？需要对民用机场业发展的现有“围板”作个分析：

（一）与国际接轨的民用机场管理体制

2003年确立的民用机场属地管理基本体制，极大地调动了各级地方政府建设和发展民用机场的积极性，其体制优势在运输机场建设和发展中体现得最突出最充分，其强劲动力日益凸显。短短15年，我国运输机场由146个发展到233个，新投入运营87个运输机场都是中小机场，大部分老旧运输机场基础设施得到扩建和改善，成为国家航空运输体系重要组成部分。

（二）完善的民用机场政策法律体系

我国民用机场建设和管理的法制建设日益完善，市场化导向日益明确，政策环境日渐宽松。2018年全国民航安全工作会议明确要求“督促机场全面开放地面服务代理市场，促进形成竞争态势，提升地面服务保障质量。”这些法律政策文件在导向上与国家全面深化改革的精神和方向一脉相承。归纳起来主要包括三个基本方面：一是强调民用机场公共属性，要求深化民用机场运营模式改革；二是全面放开民用机场建设和运营市场，鼓励社会资本投资建设和运营民用机场，开放竞争性业务，推进特许经营，进

一步发挥市场对资源配置的决定性作用。三是进一步放宽国有股比要求。特别是CCAR-209R1采用负面清单模式，除明确规定的投资限制外，国内各类主体投资均无准入限制。

（三）民用机场建设发展迅猛

仅2017年，民航局和各地方政府完成固定资产投资825亿元，全年新开工、续建机场项目260个，新增跑道14条、停机位556个、航站楼面积123.2万平米，新建成投产机场11个，飞行区4F级大型运输机场由2001年0个发展到2017年12个，216个运输机场实现飞行计划集中处理。落实中小机场补贴26亿元，中小机场旅客吞吐量增速高于全国平均增速 11.4 个百分点。

（四）航空业务量持续高增长

2017年，197个中小机场合计旅客吞吐量2.18亿人次，占全国14.6%。旅客周转量在综合交通运输体系中比重达到28.6%，比1980年2%上升26.6个百分点，2018年6月达到31%。

（五）航空枢纽和世界级机场群建设初具规模

围绕京津冀协同发展、长江经济带、一带一路建设全局战略目标，进一步完善各类民用机场定位和突出枢纽功能，积极推进京津冀、长三角、珠三角世界级机场群建设，实施国际航空枢纽战略规划。

（六）民用机场员工队伍素质大幅提升。

运输机场高管层和员工队伍完成了更新换代。据不完全抽样调查：全国运输机场员工硕士以上学历比重不低于8%，大学本科学历比重在40%以上，大专学历比重不低于50%，高级管理人员综合素质、管理水平和创新能力显著提升。

上述事实证明，我国民用机场已经具备支撑民航强国建设良好基础。正是在六个方面“长板”优势背景下，我们才能合乎逻辑地讨论我国民用机场发展“短板”究竟是什么。

二、寻找“短板”的路径

安全、质量、效益三者构成运输机场器中之水。我们最关心的是哪一块“短板”制约了三个水位？

中小机场新发展“短板”可作如下表述：在属地管理体制优势和良好宽松政策法律环境下，我国运输机场的运营模式尚未转型，封闭的发展格局没有根本改变，经济运行市场化程度太低，机场管理机构的职能尚未走上专业化轨道，公共基础设施合理收益能力缺乏制度性保障，发展速度与问题积累呈正相关趋势。

以上各点或是原因，或是结果，或互为因果，概括起来就是一个问题：运营模式落后！这个带有全局性、根本性的“短板”是我们思维、舆论和实践的盲区。

上世纪60年代初开始，航空发达国家用了20年左右时间完成了运输机场从经营性向管理型转变。我国运输机场从1990年引进管理型机场理念至今已经28年，走的犹犹豫豫、步履蹒跚，整体市场化程度收效甚微。属地管理后15年新投入运营的87个中小机场，无一例外地按照经营型模式发展，落后的运营模式一再复制，许多新投入运营以及在基础设施大规模扩建、航空业务量快速增长中充满转型机遇的中小机场丧失了选择健康发展模式的良好机遇。全国投入运营的233个运输机场没有一个成型的管理型模式。这是一个基本事实。

多年来我们不间断地强调“深化体制机制改革”，但始终缺少实践反应。“机制”是事物内在的自我调节逻辑。社会和经济领域的“机制”是“体制”或“制度”的产物，它的一个重要特征是在制度层面的条件确立后具有不容选择性，有什么样的“体制”、“制度”、就有什么样的机制。但“体制”、“制度”本身是可以选择的，我们把中小机场微观层面管理制度称为“模式”，主要是鉴于国家允许民用机场作微观层面的探索和选择。至于运输机场运营模式是否需要与航空发达国家一样将其转化为一种微缩“体制”，或直接成为民用机场管理体制的一个组成部分，是国家和行业立法应当考虑的问题。

“机制”是“体制”或“模式”确立之后展开的必然逻辑或自然法则。“机制”效果、效能

是必然的。“机制”可以改善和转换,但它不能直接求取,改善和转换机制需要通过“体制”或“模式”的媒介。好的和不好的”机制“都是模式富赋予的。回避“模式”选择和改革,单纯追求改变“机制”,这是南辕北辙。

为什么说时刻资源、航线营销、安全资金投入、设施设备资源等具体事项不是中小机场发展的根本短板,而把运营模式选择、发展开放性、市场化程度这些非物质资源性、非工程技术性的要素作为提升安全、质量、效益的“短板”?这是因为一切资源和工程技术性解决方案都是人的创造性作为,焕发创造性需要内在动力源泉,运营模式以及由此产生的“机制”直接决定人的积极性、主动性和创造性,没有与中小机场发展客观要求相适应的运营模式,就不会有充满动力、自我调节的良好机制,也就丧失了解决问题的源泉和支撑,一切资源和技术都将失去发挥作用的基础。这是改革开放40年民用机场发展的一条基本经验。

在常识中寻找解决问题的路径是一个基本的思维模式。“常识”是众所周知的一般知识。一类是与生俱来、毋须学习、无须解释论证的知识或能力;另一类是指一个心智健全的成年人应当具备的基本知识。目前,大至对国家法律政策的理解和把握,小至民用机场运行发展中的瓶颈乃至我们工作中的许多具体解决方案,并不是庞大高深理论问题,而是如何回到常识的过程。再高深的理论体系和运行体系大部分是可以在常识的范围里理解的,绝大部分问题可以通过常识得到解决。问题在于,我们是在经济体制转型和不充分的市场经济体制下发展起来的,违反常识的语境给我们设置了诸多障碍,以致我们在很多时候要回到常识已经不是一件轻松的事。注重常识是一种进步,把常识讲明白也不是一件容易的事,离开对常识的认同和掌握,很多移植、借鉴来的新技术、新模式就难以推广和存活,学了无用,用了无效,是多年来不断复发的

一个深刻教训。

三、试析“短板”的制约

补齐以市场化程度为尺度的开放性运营模式这块“短板”,能否直接解决中小机场发展的所有问题?回答是否定的!补齐这块“短板”能否为中小机场突破绝大多数发展瓶颈提供最有效的机制?回答是肯定的!这就需要讨论以市场化程度为尺度的开放性运营模式这块“短板”与安全、质量、效益是什么关系?

(一) 经营型模式制约安全保障能力

安全管理与运营模式的市场化程度有没有关系,这是被市场化程度很高的航空发达国家实践证明的问题。

首先,安全保障资源。政策法律资源是政府提供的公共资源,从安全管理的政策法律体系看,这个资源是基本完善的,所有中小机场无差别地享有这些资源。安全资金主要也是由政府投入的,中小机场安全投入足与不足需要具体分析,不便与大型机场混淆。有人呼吁中小机场发展“短板”是保障资源跟不上,跟不上的原因是“投资主体分散”。这个说法否认了地方政府发展中小机场高涨的积极性,与15年来中小机场发展历史事实不符,也否定了民用机场属地管理的基本体制。近15年中小机场新建、改建、扩建、迁建投资规模巨大,基础设施保障能力提升近似几何级数增长。而这个发展局面正是得力于“投资主体分散”。

从安全数据看,2017年全国旅客吞吐量300万人次以下的171个中小机场发生各类不安全事件146起,其中事故征候5起。同期32个千万级大型运输机场相关万架次率是中小机场的3倍和11倍。可见中小机场发展的“短板”不是、至少主要不是保障资源不足。

安全管理中的人力资源、培训资源、科技资源,譬如劳动密集岗位人力资源配备、空管人员培训和流失、医疗消防等级以及由安全标准带来的人工成本过高、地方政府大额运营补贴等诸如此类的问题,都是过于封闭经营型模式造

成的，都是政府在资源配置过程中通过国有资本涉足过深的恶果，都要通过运营模式转型和市场化道路解决。

其次，安全保障机制。当安全管理所需要的机构、制度、体系、系统都建立起来之后，在安全管理走完99步之后，为什么总是在最后一步“落实”上存在问题？最主要原因就是“角色”以及由“角色”产生的制衡机制没有跟上，“落实”的内在引导力、驱动力、约束力和制衡力不足。

由于民用机场安全管理历来是高度封闭的，以致我们在国内还找不到通过市场机制改善安全管理机制的先例，但是，我们可以借用另一类事实来阐明这个产生于“角色”的内在机制。笔者在实行了航空地面服务特许经营的宜昌、襄阳、淮安等中小机场的调研中发现，在“封闭”与“开放”两种不同格局下，局中人的动机大不一样。这些支线机场在谈到服务质量管理时，有一个共同的基本事实：实行特许经营前，提高服务质量无疑是机场管理机构追求的目标，制度、标准应有尽有，但总是在“落实”上有折扣，有些问题年年讲月月讲，总是起色不大。实行特许经营后，服务运营和质量监管彻底分离了，机场管理机构有了另一番考虑。自营时不是问题的问题，现在也能拿出标准要求第三方，监督检查到了“鸡蛋里挑骨头”的地步。自营时由于成本、人情、关系、攀比、稳定等情由含糊其辞、一再放过的问题，现在理直气壮、态度明确地要求整改。另一方面是第三方的态度，无论机场管理机构怎么要求，凭借合同中几句关于服务质量的约定，第三方专业化公司都会积极改进。这与双方“认识”是否提高关系不大，主要是“角色”变了，双方的权利、义务通过合同法律化了，不再是简单的内部行政管理关系，运营者与监管者通过十分明确的“利益”媒介产生了只能如此的制衡，机场管理机构通过特许经营拥有了服务产品选择权，来自于市场的第三方绝不会因自己努力不够丢掉“饭碗”！

服务质量管理如此，安全管理也是如此！譬如，人员配备是局方与机场管理机构反复纠结的问题。局方强调法定标准和安全裕度，机场管理机构注重控制人工成本和人力资源综合使用。机场管理机构按照认为可行的标准配备，则法定标准不落实；按照局方标准配备，则经济效益明显受到影响，而且后续问题日益积累。

如何改善机场管理机构自觉落实人力资源法定标准的动力，关键还是在于机制的引导、驱动和制衡。上述宜昌、襄阳、淮安等支线机场，他们在特许经营合同中明确规定了随航空业务量增长第三方应当配备的人数。这个标准是机场管理机构要求第三方提供服务的标准之一，而不是机场管理机构招工标准。在这种关系下，机场管理机构提升了自身管理层次，把微观层面的人员配备让渡给第三方，摆脱了安全、质量与控制人工成本等一系列困扰，只需做好监督检查。这就是人员配备中的长效保障机制。目前事实上中小机场的发展都在支付过高的成本。如果我们的思想方法总是在封闭的传统模式里兜圈子，其逻辑必然是：原本付出一人生命代价可以炸毁的碉堡，由于指挥不当牺牲了10个人，指挥者却为出了10个英雄自豪。

2017年局方统计显示，中小机场高风险的跑道入侵多发。据此，中小机场飞行区管理中安全标准明确、技术含量不高、劳动密集的道口管理、围界管理、场道维护、防洪设施维护、助航灯光维护、标志标识维护、场区巡视、驱鸟割草、除冰除雪等业务，都可以转由第三方专业化公司提供保障服务，机场管理机构则集中精力抓好标准、监督两件事。民用机场管理体制改革就是运营与监管彻底分离的法律制度，所追求的正是这种产生于“角色”的安全管理机制。分离得越彻底、越充分，机场管理机构管理职能比重越大，角色越鲜明，机制的效能越明显。

（二）经营型模式制约收益能力

如何提高中小机场经济效益更与运营模式、市场化程度直接相关。运输机场不论大小，都是

一个经济运行平台。在这个平台上，有七大类数十种专业领域。最密集的生产要素是“劳动”。

中小机场“亏损”绝不是“短板”，也不是中小机场经济运行不入轨的标志。重要的不是盈亏，而是是否达到了合理收益能力。已经盈利的中小机场不一定达到了合理收益能力，亏损的中小机场不一定没有达到合理收益能力。这是因为运输机场收益能力主要取决于航空业务量发展水平，航空业务量发展受多种因素制约。中小机场航空业务量未达到一定水平时，亏损再所难免。无论盈亏，“合理收益能力”是一定存在的，也一定能考核出来，问题在于这个考核体系以什么为出发点，是怎样构建的。

公共基础设施投资收益理论按照收益能力把公共基础设施分4类：第1类：纯公益项目，无偿提供，运营无收益，运营费用外部输入。第2类：低收费项目，国家定价收费，产出服务有收益，运营费用靠补贴，投资无法收回。第3类：一般收费项目，国家定价收费，收入补偿运营费用有余，有的可以收回投资，但难以投资新项目。第4类：高收益项目，也是国家定价收费，除收回投资外，还可以产生资本积累，其盈利能力超过一般竞争性行业。依据这一分类，可以大致分析出运输机场收益能力归类。绝大多数中小机场属于第2类项目，大部分干线机场甚至区域枢纽介于第2、3类之间，难以完全过渡到第3类项目，即使像北、上、广三大门户枢纽也难以成为第4类项目。

面对一个航空业务量不足特定中小机场，应当关注两点：一是该机场亏损额是否应当如此之大？二是除航空业务量不足之外，已发生的亏损是否还有其他原因？

目前部分中小机场旅客吞吐量已经发展到200-300万水平，就航空业务量而言应当说发展得很好，但这类中小机场人员编制有不少在500-1000人之间，人工成本占总成本60%左右。而航空发到国家同等航空业务量的中小机场，其机场管理机构多在20人左右，60%的职位是高级管理人员，人工成本占总成本10%左右，资源性收益比

重很高。显然，我国这类中小机场即使盈利，也远远没有达到合理收益能力。这是经营型模式的直接后果。

成本结构是产品成本中各项费用所占比重。生产要素成本占总成本比重愈高，该生产要素越容易成为企业的主要风险。目前中小机场人力资源风险主要表现在五个方面：一是由封闭性导致技术含量较高的岗位人员有加快流动趋势，有人认为中小机场管制员“难招难留”是完全市场调节造成的，这是一种误解，恰恰是因为全行业过度封闭造成的。二是由劳务派遣用工制度导致的普通岗位人员过度流动，此类用工制度下的同工不同酬、同酬不同制、同工同酬不同身份等法律风险始终存在。有的中小机场为了暂时减轻人工成本压力推行自己的人力资源管理办法，潜伏了一触即发的法律风险，而且是一笔巨大的隐性成本。三是国有企业用工制度导致劳动密集岗位员工过度稳定。一旦完成国有企业身份转化，其积极性、主动性和创造性日渐萎缩。四是人工成本增长趋势不可逆。人工成本备受企业关注，就是因为人工成本上涨具有不可逆性，劳动者工资除了劳动力再生产需要外，还要受到多种复杂因素影响。有的支线机场人员编制两年零增长，人工成本仍以两位数增长。五是中小机场始终处在人工成本与安全、质量的两难选择中。有的中小机场为了使劳动用工具具有较好合法性，在紧缩人员配备情况下，实行全员劳动合同制，其负面问题是在经营型模式下，人员编制长期严控，局方行政检查不认可，也会持续加大一线员工劳动强度，给安全和质量酿成隐患，局方认为人员配备不符合法定标准的多是此类中小机场。六是中小机场人员编制无论控制得好与不好都有恶化趋势。暂时控制较好的可能在发展中失去比较优势，控制不好的将进一步恶化，每一次批量增人都是比较优势的丧失。完全依赖人的主观意志的控制一旦放松，人工成本就会大幅攀升，成本水平和成本结构迅速恶化。有的中小机场从90-200万吞吐量发展中，

人员增长236.6%，多年控编努力付诸东流，在航空业务量快速增长、固定资产折旧不变的发展中，从盈利走向亏损，从最好的比较优势跌到谷底，从充满机遇到木已成舟重负，其间仅一念之差。这是大部分中小机场面对或即将面对的现实。

发展必然对自营业务人员编制和人工成本产生大幅度拉动，传统的核编定员不可能从根本上有效遏制人员编制和人工成本快速增长。在经营型模式下，固定资产折旧是不变的，人工成本上涨不可逆，其他运营成本压缩杯水车薪，成本降低没有空间。

新加坡樟宜机场在1000-6222万发展过程中，机场管理机构总编制保持300人不变，收益总量和机场资源价值大幅提升，人工成本在总成本中比重大幅下降，关键就是市场化程度很高的管理型模式。国内宜昌、襄阳两个支线机场面对大规模基础设施扩建和快速增长的航空业务量，后续顾虑和纠结少得多，无论怎么发展，他们只需要集中精力抓监管，至于人员配备只需要向第三方提出最低配备标准，人工成本依靠市场机制消化。关键就是他们抓住机遇，在基础设施扩建和航空业务量快速增长两个因素对人工成本产生大幅拉动之前，把人工成本后续增量转给了市场！

更需要关注的是，宜昌、襄阳两个机场的特许经营提高了保障资源的弹性。他们的共同特点是春运加班多，如果采取自营模式，按照高峰时段配备人力资源必然拉动人工成本大幅增长。如果人力资源跟不上，硬件设施保障能力则难以充分释放。硬件保障能力充分释放与严格控制人工成本的内在矛盾难以调和。两个支线机场通过市场机制实现了人力资源弹性调节。2017、2018两年每年春运加班600班以上，最高达到700班，人力资源保障能力通过专业化第三方自我调节机制得到弹性扩充。市场成为他们健康、自如发展不可缺少的一部分。

成本结构直接反映生产特点，管理型机场的

成本结构反映出来的特点是管理密集，经营性机场的成本结构反映的是劳动密集。中小机场成本结构直接来源于运营模式选择！

目前，不少中小机场正在进行基础设施扩建，这是此类中小机场在发展中解决问题的大好机遇。应当充分运用在发展中解决问题的方法去遏制发展速度与问题积累的正相关趋势，通过市场化道路实现人员编制、人工成本等多方面的结构性调整。

（三）经营型模式制约服务质量提升

目前一些中小机场对在自身体制机制下提升服务质量的空间持怀疑态度，这是源于实践的思考。提升服务品质有两个内在要求：一是员工队伍整体稳定，服务质量体系有不断积累的基础；二是员工队伍要保持合理比例的流动，不适合岗位要求的人员出得去。

受国有产权制度限制，中小机场用工制度事实上不具有流动性。它的先天机制就是提升服务质量积极性、主动性和创造性日渐萎缩。这种由产权制度带来的弊端不可能通过管理者主观努力根本解决。改革开放历史一再证明，市场化程度越高的行业，其产品越能最大程度地满足大众需求，越能挖掘出意想不到的新需求，越能推出出人意料的新产品。在提升服务品质问题上，应当也只能更相信市场。中小机场作为公共基础设施，其服务品牌就是隐藏在众多专业化服务背后的一整套非物质形态的公共服务产品，包括制度、标准、程序等。中小机场服务品牌的外在形态是众多专业化商业品牌，在诸多商业品牌背后起支撑作用的是公共服务品牌，机场管理机构就是这套公共服务规则的设计者、执行者和大平台搭建者、管理者。

上述三个方面都是中小机场发展中显性或潜在的结构性问题，也是中小机场供给侧结构性改革的突破点。我国与航空发达国家中小机场发展质量的差距就是市场化程度太低。所谓“市场化程度”，其主要含义之一就是市场在资源配置中发挥作用的程度。中小机场作为国有资本投

资建设的公共基础设置,提高市场化程度的唯一选择是构建管理型的运营模式。

四、走出“短板”的误区

中小机场转型缓慢的障碍不是法律政策缺失,而是思想观念的误区。

误区一:自家地与别人田

不少业内人士把飞行区管理、航空地面服务等看成运输机场的“核心业务”或“主营业务”,甚至“把与航空承运人争夺航空地面服务份额纳入发展战略”。这是旧体制遗留的误解。航空地面服是航空承运人的业务,只有当航空承运人把此项业务委托给运输机场代理的时候,运输机场才成为代理人,就代理人角色而言,机场管理机构与第三方没有区别。从发展初期机场管理机构代理的历史合理性,到“核心业务”和“列入发展战略”是中小机场企业定位的恶果。机场管理机构的职能只有六项:公共安全管理、投资收益管理、提供公共服务、通达性管理、标准管理、供应商选择。六项职能是“自家地”,其他都是“别人田”。

误区二,窝里雄与云中凤

业内人士在讨论管理型机场时认为:“管理型机场就是把不属于自己核心竞争力的业务外包出去”,转型就是“机场当局根据自己的业务专长选择最有利于自己发展的业务,把不具备经营优势的业务释放出去,回归到管理状态”,“有利润就自己干,亏损就包出去”,甚至把“大力发展多种经营,肥水不流外人田”作为减亏措施等等,这是兜了几个圈子回到原地,也是一种南辕北辙。这些观点没有真正理解运输机场基本属性、机场管理机构职能、国家深化改革政策和方向,没有从中小机场公共属性和自然属性中把握自身改革的必然走向。与中小

机场公共属性相适应的是机场管理机构职能的管理性,在国家治理方式现代化大框架下,“经营”二字应当从中小机场管理机构职能词典中删去!

误区三:铜墙铁壁与蔚蓝海洋

有些业内人士认为中小机场招人难、留人难是“待遇低”,而“待遇低”的原因是工资水平完全受市场调节。笔者认为,第一,“招人难”。事实上99%的中小机场除空管专业之外,招人从来没有难过,中小机场作为国有企业的稳定性很受求职者青睐。第二,“留人难”。中小机场人员流动只限于管制人员,绝大部分劳动密集岗位员工是超稳定的。第三,“待遇低”。中小机场管制员因待遇低流动,多半是封闭环境下行业内攀比,也是大市场调节机制没有形成造成的。可以说任何一个中小机场工资水平都不受市场调节。解决问题的办法不是筑起铜墙铁壁,而是打开大门让中小机场融入社会和市场大海。

陈旧的思想观念绝不是“短板”,而是民用机场新发展的“桶底儿”!“桶底儿”掉了,什么“板”都没用。改革开放40年,我国民用机场业易人两代,如果今天仍然对改革开放基本经验缺乏认同,不了解或不接受国际同业的先进模式,拒绝常识性的基本原则,中小机场就很难真正走出去!

人的作为可以改变历史发展轨迹,但不能改变历史发展的方向,符合逻辑的作为就是遵循规律的作为。历史发展常常出现淤结,疏散淤结就是一个畅通发展期。建立中小机场安全、质量、效益三个水位持续提升的制度性保障,就是加快推进中小机场运营模式转型。条件成熟时,应当以法律形式把中小机场管理型模式纳入民用机场管理体制。

(作者系中国民用机场协会理事长)

中小机场业务外包与岗位外包之比较

——兼论人员编制与人工成本结构性调整

宿继承

通过市场化道路提高发展质量是中小机场不可回避的趋势。为了控制运行总成本不断攀升和成本结构恶化,一些中小机场开始推行业务外包,试图通过“外包”改善资源组织结构,降低运营总成本和改善成本结构。实践中产生了“业务外包”和“岗位外包”两种方式选择,究竟哪一种方式对持续健康发展更为有利,本文试从三个方面作一简要分析。

一、业务外包与岗位外包概念及特征

(一) 业务外包概念及主要特征

业务外包又称资源外取、外源化,它是发包人借助外部资源完成产品生产或服务的社会化、市场化、专业化的生产组织方式。在科技快速发展和市场化协作时代,加快了经济领域分工细密程度,社会生产日益呈现专业化发展特征。任何一个产业或绝大多数规模企业,都会考虑通过低成本、专业化、管理简便的方式组织资源,以满足其生产中管理、技术、成本、品牌等方面追求。

充分的市场竞争和一定程度的社会分工专业化发展是业务外包的外部条件。业务外包目标的实现过程,实质上是需求与供给关系的动态变化过程。业务外包需要有专业化第三方各类产品或服务,包括生产工艺、核心技术、文化特色和管理模式可供选择,没有一定数量和规模的专业化第三方,业务外包就失去了依托和可能性。同时业务外包又进一步促进社会专业化分

工细密化发展。业务外包需要专业化发展,又加快专业化发展进程。所谓专业化第三方就是可供市场选择并提供优质产品或服务的企业,而专业化战略,专业化团队,专业化管理,专业化产品是专业化第三方供应商的必要特质。目前,业务外包已经成为现代企业社会化协作的普遍方式,不少企业同时具有发包与承包两种角色,角色互换越来越频繁多样,如来料加工、特型定制、特许经营、购买服务、定量包销、全球采购等都是业务外包的具体方式。

发包人借助外部资源实现生产或服务协作,可以是生产过程中某一局部或环节,如零件、部件、工序、工艺、服务环节、通用工种、季节性业务等,也可以是企业某一项管理职能、行政服务、后勤事务的全部或部分。业务外包概念的基本内涵包括资源外部性、资源专业性和内部增益性三个基本方面。这些基本内涵回答了企业业务外包目的、如何选择业务外包方式和供应商等原则性问题。其中内部增益性是业务外包的核心内涵,没有增益的业务外包不可持续,而增益往往又是多方面的,主要包括战略布局、运营机制、各类成本,产品或服务品质,风险、合法性以及对核心竞争力所产生的辐射效应。

发包人选择外包协作必须同时具备两个条件:一是自身资源需求,二是自身资源短缺。自身资源需求是绝对的、客观的,自身资源短缺既有客观性,也带有主观选择性和相对性。如获取

这种资源的成本过高,或资源获取后的后续成本增量难以承受,或该资源获取后风险过大,或者出于某种战略考虑自身不宜直接组织和发展这种资源。只有同时具备上述两个条件,发包人才有选择业务外包的现实性。

发包人发展或不发展某种资源,是综合考量自身各方面条件和诸多主观因素决定的,主要受三个方面制约:一是企业发展战略、竞争地位、核心业务的精准和成熟程度,二是企业生产和运营的资源结构、风险系数、总成本的经济性、可控性和优势权重,三是企业生存的既定环境下的社会化分工细密程度和生产要素市场发育状况。其中成本因素,即通过业务外包方式解决资源需求比自己发展这种资源更经济,更能获得其他方面综合优势是最主要的动因,它直接产生于企业发展战略的深层研究和定位,又影响企业发展战略的校正。

人类社会物质资料生产规模及协作方式发展到今天是马克思主义经典作家不曾想到的,但马克思主义经典作家关于社会化大生产特征的概括至今仍然是正确的。业务外包作为社会化协作方式之一,充分体现了社会化大生产的特征,即生产资料社会化,生产过程社会化,产品或服务社会化。有的中小企业实行业务外包可能出于简单谋求生存之路,而规模化企业、特别是在国家或行业内举足轻重的大型企业,其业务外包则是在深层次、全局性战略判断下的发展模式构建或调整,也是市场经济条件下企业利用外部资源谋求更大格局发展,形成和巩固自身核心竞争力的生产组织方式。它根本区别于计划经济时代在政府统一计划、统一分工、统一指挥的生产分工。一般地说,业务外包的经济性以及相关方面的增益程度,普遍地取决于社会分工细密程度和生产要素市场发育程度,也会因企业自身健康程度不同,其成本、机制、管理等方面增益也会有所不同。

业务外包具有多维属性。劳动力是潜在的劳动,生成或运营过程是流动的劳动,产品或服

务是固化的劳动。业务外包无论从人力资源、劳动组织、生产过程、产品形态等那个方面看,其本质特征都是“人”,因此业务外包对企业成本水平、成本结构、成本可控性影响最大的是人工成本以及由人工成本带来的相关成本和隐性成本。

根据上述分析,笔者认为一个以社会化协作格局组织自身生产运营的企业,其自身一般具有四个方面特征:发展战略清晰,核心业务清晰,竞争定位清晰,外包增益清晰。此外就是对自身资源优势和劣势、成本和价格、风险及同业竞争等各方面的认知是精准的。经过市场洗礼的成熟业务发包企业,一般具有外部资源丰富、外包模式成熟、外包价格合理、外包增益清晰、合作伙伴稳定、外包产品优质等发展优势,其发展战略顶层设计大多是专业化发展战略。如果一个中小机场在上述各方面都是模糊不清、朝三暮四的,应当说就还不具备实施业务外包的主观条件。

(二) 岗位外包的产生及主要特征

岗位外包是一种解决自身人力资源相对不足的资源组织方式,最早产生于政府购买服务。政府购买服务是在政府人员编制受到法律严格控制,政府面临行使社会管理职能和行政资源不足的问题,特别是在行政职能末端的事务性岗位,以劳动密集型为特点,如交通协警、政务服务、城市管理等岗位。就这些岗位行政机关向社会公开招募,赋予录用人员特定权限的岗位职责,按照有关规定支付报酬,岗位人员按照行政机关的要求履行岗位职责,以解决行政资源不足的矛盾。

政府购买服务规范化始于2013年,其基本依据是《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发〔2013〕96号)和2014年12月15日,财政部、民政部、工商总局发布《政府购买服务管理办法(暂行)》。岗位外包是政府购买服务的一种类型,但不是政府购买服务的全部,政府对公共服务产品的选择和购

买不是岗位外包范畴。这种岗位外包运行的特征是“包”而不“外”，外包岗位不能成为独立运行实体，更不能产生新的行政主体，岗位人员不纳入国家公务员编制，其履行职责不能有超出行政主体授权范围作为和不作为，其主要特征是岗位归属的行政主体不变、管理主体不变、责任主体不变。无论在什么情况下，外包岗位人员职责履行过程中发生的问题，均由购买服务的行政主体负责。

从大众语境看，购买服务有广义和狭义之分。狭义的购买服务就是《政府购买服务管理办法（暂行）》规定的政府购买服务，是指通过发挥市场机制作用，把政府直接提供的一部分公共服务事项以及政府履职所需服务事项，按照一定的方式和程序，交由具备条件的社会力量和事业单位承担，并由政府根据合同约定向其支付费用，岗位外包是政府购买服务中的一种特殊的简单低端方式，购买对象是岗位人员。

广义的购买服务则是法人或其他组织通过市场购买自己运行所需要的资源，购买对象大多是成型的服务产品。譬如，购买方因自身需求或者运营需要，将没有直接收入来源或者纯粹的成本、费用项目交由外部承接运营，以达到调整成本结构、降低成本、提高品质、简化管理、改善生产组织方式的目的。以目前国内中小运输机场贵宾服务为例，第一种是政务贵宾服务，这是一种保障性服务，有成本，无收入，当运输机场把此项业务交给服务企业运营时，适用的就是购买服务。第二种商务贵宾服务，商务贵宾可以销售，有成本，也有收入，当运输机场把此项业务交给服务企业运营时，应当适用是特许经营。第三种是两舱贵宾服务，与商务贵宾服务有相似之处，但其销售者不是服务商，而是航空承运人随其机票销售一并完成，当运输机场把此项业务交给服务企业运营时，适用的应当是特许经营，同时服务商应当与航空承运人签订服务外包协议，按照协议约定获取服务收入。再如中小运输机场航站楼的问询、广播服务，有成本，也有收入，

但按照民航局159号、18号两个文件规定，其服务收入都归在“旅客服务费”大项中，既没有规定绝对值，也没有规定比例。当运输机场把这两项业务交给第三方时，应当适用购买服务，从旅客服务费中支付此类服务费用。

从上述分析可见，岗位外包始于政府购买服务，这种资源获取模式从一开始决定了它所产生的运作方式和机制只能适用于行政主体，岗位类型、购买数量完全取决于行政主体单方面意志，而且被招募人员除领取岗位报酬外，其背后没有任何获利主体。

由于我国劳动法律制度发展水平，企业、特别是大型国有企业处于特性发展阶段，社会劳动力资源比较丰富以及传统国有企业运作模式的惯性等局限性，岗位外包由政府购买服务领域逐步渗透到企业、特别是国有企业人力资源管理中，一度成为大型国有企业某个业务局部、特别是劳动密集业务用工的主要方式之一。

任何发包人推行的岗位外包，其实质都是：以持续的社会就业压力为依托，以国家劳动立法对劳务派遣制用工的有限制认可为依据，以劳务派遣公司为资源渠道，以购买劳动力为目标，以降低人工成本以及由人工成本带来的后续成本为单一目的，兼或企图追求改善国有企业人力资源调节机制。这种从行政主体那里借鉴来的外部人力资源组织方式，对企业发展和健康成长产生了一系列负面影响和不良预后。目前国内一些航空承运人和运输机场地面服务部门的所谓“外包”就是采取这种方式。

二、业务外包与岗位外包形式要件比较

从业务外包与岗位外包两种外包方式的形式要件比较，主要有三个方面的根本区别：

（一）主体不同

由于岗位外包发端于政府购买服务，是政府购买服务的一个类型，当企业借用这种方式从外部输入人力资源的时候，外在形式相似，内在关系却发生变化。政府岗位外包直接面对岗位人员，岗位人员背后没有与政府进行利益博弈的第

三方。企业岗位外包要通过劳务派遣公司的媒介,劳务派遣公司是以输出廉价劳动力为主营业务的盈利性企业,由此形成企业、劳动者、劳务派遣公司三方关系。企业业务外包面对的是专业化第三方,也只有发包企业与承包企业两者关系,由此产生的法律关系大不相同。

(二) 标的不同

企业实行业务外包购买的产品或业务,合同标的是有自身可衡量价值的“事”或产品,本质上是凝固在产品或服务中的劳动,主要讲工作量,财务上是总包干,适用《合同法》,本质上是市场化、专业化采购。岗位外包以劳务派遣公司为媒介,企业购买的是劳动力或生产要素,合同标的是“人”,支付的是劳动力价格,主要讲人员数量,财务上是人工成本、管理费、税金,适用《劳动合同法》,本质上是一切自己干。至于每一个劳动者的劳动质量和数量则完全未知,要依靠发包企业后续管理和调节。

(三) 供应商不同

由供应商不同带来的是生产组织方式的不同。业务外包的供应商是第三方专业化公司,在业务外包合作关系下,第三方供应商有自己独特的生产组织方式和完整的管理体系,能够独立外包业务运营。第三方依据发包企业的要求自行组织生产或服务,接受发包企业的监督、检查和检验,第三方的整体模式和机制随同产品或服务整体植入发包企业,发包企业各项成本费用及结构都发生巨大变化。岗位外包的供应商是劳务派遣公司,在完成劳务人员输出后,劳务派遣公司与发包企业业务运营没有任何关系,也不具备发包业务经营和管理能力,劳务派遣公司为不同行业的企业输出劳务,其本质是一样的。

以上三个方面是两种外包方式形式要件主要不同点。这些先天的客观差异对发包企业从外部输入人力资源后在机制、管理、效益、品质等方面损益十分明显。选择哪种外包方式,则完全取决于发包企业主观动机。

企业选择业务外包的目的,不是为了降低

人工成本这个单一目的。在业务外包关系下,发包企业输入的产品或服务中凝固了第三方的管理、机制、质量、声誉、技术、特色等品质性因素,引入的资源是多维度的,这里面显然包含了发包企业增强自身竞争优势的战略考虑。如果单从降低成本方面看,业务外包追求的是稳定降低多项成本和总成本,而不是单一性的人工成本,经济方面增益分析将在后文详述。

岗位外包则不同,它只关注单一的降低人工成本以及由人员编制带来的后续成本,以达到降低人工成本为直接、唯一的目的,输入的劳务派遣制员工在自己的管理下从事岗位业务。对发包企业而言,除把人工成本较高的合同制员工替换成暂时人工成本较低的劳务派遣制员工外,其他成本费用项不会有什么变化,自身在机制、品质、管理、效率等其他方面也没有任何变化。除对企业人工成本多少会产生影响外,两中外包方式几乎没有相通之处。

事实上,随着《劳动合同法》相关法律解释出台、岗位外包用工制度法律风险增加和劳务派遣制员工流动性过大的压力,岗位外包通过同工不同酬降低人工成本的空间越来越小。目前,为了降低劳务用工制度法律风险增加和劳务派遣制员工流动率过大等问题,有的国有中小机场在合同制员工和劳务派遣制员工的薪酬制度方面的差异越来越小,因劳务派遣用工制度导致的人力资源管理成本不断增加,这类企业通过岗位外包获得的增益只剩下与自己直接建立劳动关系的人员编制暂时得到控制和后续隐性人工成本控制。

三、业务外包与岗位外包运营损益分析

业务外包与岗位外包都是企业组织人力资源的方式。企业不论采取哪种外包方式输入外部资源,都要实现外包增益大于自营增益。由于两种外包方式形式要件的根本却别,它们在企业运营实践中所产生的损益大不相同,有些损益是显性的,有些损益是潜在或隐性的;有些是硬指标,有些是软实力;有些解决局部损益,有些是全

局性损益。笔者认为,岗位外包的实质不是真正的市场化社会协作,业务外包所拥有的优势和增益与其无关,它不过是企业简单的权宜之计下的自营。

目前国内中小机场大多采用了岗位外包方式,外包岗位大多是中小机场中的劳动密集岗位,譬如航空地面服务、车队保障业务、机组服务、后勤保障服务等非核心业务,它们都不是中小机场资源配置的主要方向。在中小机场非核心业务中最主要的一大块是航空地面服务,它是人工成本受航空运输量拉动最大的部门,也是岗位外包面积最大、劳务派遣制用工制度最集中的部门,从国际先进的模式看,这一块业务也是市场化的资源外取模式最成熟的部位。

地面服务是跟随运输航空发展逐步分化出来的一个专业化市场。上世纪60年代之前,全球航空地面服务主要由航空承运人自己提供。随着航空运输网络扩大,航空承运人不可能在每一个航点都设立自己的地面服务部门,由此逐渐发展出基地航空承运人为非基地航空承运人代理地面服务业务,又进一步发展为航空承运人之间相互代理。由于航空承运人市场规模不均衡,相互代理服务质量下降,服务标准难以统一等问题,导致相互代理地面服务业务的航空承运人之间矛盾日益激化。而欧美航空发达国家普遍把运输机场定位于公共基础设施,机场管理机构是代表政府的公共基础设施管理者。在这些国家的法律中,公共基础设施是一个开放的市场平台,美国法律明文禁止机场管理机构从事航空地面服务。由此市场化、专业化的第三方航空地面服务企业应运而生,地面服务逐渐从航空承运人的资源体系中分离出来,成为公共航空运输领域一个独立分支,解决了航空承运人自营成本过高和相互代理的缺陷,极大地促进了航空地面服务业竞争、服务品质提高和地面服务成本下降。上世纪80年代,第三方航空地面服务代理已经成为全球航空地面服务领域最先进的主流模式,这种模式就是国内目前对航空承运人而言的“业

务外包”和对运输机场而言的“特许经营”。

目前,国内中小机场的地面服务业务主要有两种提供方式:第一种是在航空承运人总部基地和设立分、子公司的较大型航点,地面服务由承运人自己提供,并为其他不设运营基地或分、子公司的航空承运人提供代理服务。第二种是在支线机场等较小航点,其地面服务由机场管理机构代理。我国目前只有少数几个支线机场通过引进第三方专业化公司为航空承运人提供地面服务代理。第一种提供方式是中小机场推行岗位外包的主要部位,这是因为航空地面服务具备了劳动密集、人工成本高、非核心业务、品质敏感等特征。

如前所述,岗位外包这种名为外包、实为自营的人力资源组织方式具有非市场化社会协作属性,在运营实践中产生了很多弊端。在以输入劳动力为主要目的的自营模式下,航空承运人拥有对劳动力供应商和劳动者的选择权,但没有对服务产品的选择权,由于岗位外包对市场机制的阻隔,国有大型中小机场自身的各方面固有的弊端在岗位外包模式下全部继承下来。与规范的业务外包相比,两种外包方式的主要损益可作如下对比:

(一) 两种外包方式完全不同的机制

多年来我们总是强调“深化体制机制改革”,但始终缺少实践反应。“机制”是事物自身内在的自我调节的逻辑,是在“体制”或“模式”确立之后展开的自然法则。“机制”带来的效果、效能是必然的。“机制”可以改善和转换,但它不能直接求取,改善和转换机制必须通过“体制”或“模式”这个媒介方能实现。

第一,两种外包方式市场化程度不同导致的机制差异

两种外包方式市场化程度不同,导致发包的中小机场运营机制不同。岗位外包市场化程度很低,劳务派遣公司为中小机场提供的仅限于廉价劳动力。除了输入成本较低的劳务派遣制员工外,中小机场不可能获得引入其他资源和软实

力的连带效应,地面服务人力资源管理、运营成本控制、服务质量提高以及由于各类繁杂管理事项所产生的相关成本一如既往地增加,管理机制和效果无法改变。而业务外包则是市场化程度很高的协作方式,它是两个具有各自优势的独立市场主体之间的战略性合作。第三方式独立从事航空地面服务的专业化供应商,用大大低于承运人自营成本的费用提供专业化服务。外包合同签订后,第三方通过市场自行组织各类资源,按照承运人的要求和标准独立运营航空地面服务业务,在不低于承运人标准的前提下输入自己的品牌服务,承担所有运营成本,中小机场只需要对其服务质量进行监督检查,内部管理大为简化,第三方运营完全是市场机制,双方合同关系下的管理机制也相应发生很大变化。

第二,两种外包方式合作方目标不同导致的机制差异

两种不同外包方式的合作方与承运人目标追求的倾向性完全不同。在岗位外包模式下,劳务派遣公司输出的是劳动力,其收入与利润直接决定于输出劳动力数量,航空承运人业务量增长与其没有直接关系,期盼的是输出劳动力数量不断增长。所以,国有企业部门制的“要人”机制与劳务派遣公司更多输出劳动力的追求一致,“增人”呼声进一步强化。每当业务量有所波动,劳务派遣公司或劳务派遣制员工所产生的反应,就是承运人地面服务管理人员与劳务派遣公司一起向承运人的人力资源部门“要人”,人力资源管理不可控性没有消除,日常管理事务不胜烦琐,更不可能产生良好的自我调节机制。

在业务外包关系下,第三方是独立运营的服务商,按照航空业务量收取代理费用,以保证服务质量为第一要务,其经济效益好坏直接取决于承运人航空业务量大小和自身成本控制。在航空业务量增长方面,第三方与承运人的目标完全一致。由业务量增长带来的人力资源调节由第三方自行完成,承运人服务质量监管部门与第三方人力资源配备只有监督和被监督关系,没有成本关系。

第三、两种外包方式主营业务不同导致的机制差异

岗位外包关系的合作主体是劳务派遣公司,合作方只负责输出劳动力,不参与中小机场地面服务运营,中小机场的地面服务运营与监管仍然是同体格局。运营与监管同体所产生的机制,就是我们常见一种状况:当服务质量管理所需要的机构、制度、体系、系统都建立起来,走完99步之后,恰恰就在最后一步“落实”上打了折扣。其根本原因就是“角色”以及由“角色”产生的制衡机制没有跟上,“落实”制度、标准的内在引导力、驱动力、约束力和制衡力不足。承运人在岗位外包条件下,没有可能改变这种机制,地面服务部门与承运人、部门管理人员与员工,仍然是企业内部行政关系,不可能产生严格持久的追责机制。

在业务外包关系下,第三方专业化供应商按照承运人提供的标准独立运营地面服务业务,服务运营和质量监管彻底分离,两种不同格局下的局中人的动机大不一样。目前国内实行了航空地面服务特许经营的运输机场在谈到服务质量管理时,有一个共同的基本事实:实行特许经营前,制度、标准应有尽有,但总在“落实”有折扣,有些问题年年讲月月讲,就是起色不大。实行特许经营后,服务运营和质量监管彻底分离后,机场管理机构的监管标准自然而然有了一番提升,自营时不是问题的问题,现在也能拿出标准去要求第三方,监督检查十分严格。自营时由于成本、人情、关系、攀比、稳定等情由含糊其辞、一再放过的问题,现在理直气壮、态度明确地要求整改。另一方面是第三方,无论机场管理机构怎么要求,凭借合同中几句关于服务质量的约定,第三方专业化公司都会积极改进。这与双方“认识”是否提高没有关系,主要是“角色”变了,双方的权利、义务通过合同法律化了,不再是单一的内部行政管理关系,运营者与监管者通过十分明确的“利益”媒介产生了只能如此的制衡。发包方通过业务外包合同拥有

了服务产品选择权,来自于市场的第三方绝不会因自己努力不够砸掉“饭碗”,按照发包方的标准改进服务,就是提升自身能力和品质,这是提高服务品质的长效机制。

一个服务企业推出的单项服务可以视为服务产品,一个服务企业的运营模式也可以视为服务产品。不论哪个意义上的服务产品,其产生、成长、提升的生命力都来源于人的积极性、主动性和创造性。提高服务质量的治本之策是改善提高服务质量的内在机制。目前一些业内人士对在国有企业体制机制下提升服务质量的空间持怀疑态度,这是贴近实质的思考。服务质量调研发现:服务业的用工制度与其服务品质的提升有直接关系。提升服务品质有两个内在要求:一是员工队伍整体稳定性,服务质量体系有不断积累的基础;二是员工队伍要保持合理比例的流动,不适合岗位要求的人员出得去。这是服务业用工制度与提高服务质量关系的一个重要特点。受国有产权制度限制,国有中小机场合同制用工制度事实上不具有流动性,每招录一个员工就相当于签订了一份无固定期劳动合同。在劳动合同制度下,国有企业“过度稳定”的用工制度不是法律的,而是事实的,它产生的一系列机制必然导致提升服务质量积极性、主动性和创造性先天不足,提升服务质量空间狭小。这种由产权制度带来的弊端不是通过管理者主观努力能够根本解决的。与此相反,劳务派遣制用工比例过高,则会导致流动性过大,这种用工制度下员工流动的特点是“越是优秀的越留不住”,不能从根本上解决高成本、低效率问题。目前中小机场地面服务人力资源管理存在的严重问题之一,就是常年处在招录、培训、流失,再招录、再培训、再流失的恶性循环中,服务体系积累不起来,服务品质难以提高。能够有效解决这些问题的恰恰是第三方专业化公司的优势之一。改革开放的历史一再证明,市场化程度越高的行业其产品越能最大程度地满足大众需求,越能挖掘出意想不到的新需求,越能推出出人意料

的新产品。在完善功能和提升服务品质问题上,应当也只能更相信市场。

第四,两种外包方式的根本区别导致承运人制度走向

两种外包方式的根本区别导致航空承运人自身劳动用工制度和机制的不同走向。在岗位外包关系下,劳务派遣制员工与劳务派遣公司建立劳动关系,航空承运人只负责用工和向劳务派遣公司支付人工成本、管理费和税金。这种用工制度引发的员工心理反应大多是负面的。目前很多中小机场解决劳务派遣制员工相对稳定的方法是设立劳务派遣制员工考核“转正”制度,但却不能从根本上实现人员编制和人工成本的结构性调整。

在业务外包关系下,双方合同标的是地面服务业务,中小机场引入的是第三方的整体资源,第三方员工与航空承运人没有任何直接关系,其积极性、主动性和创造性完全受第三方机制引导和制衡,承运人只需要关注第三方提供的服务质量。无论航空业务量如何增长,人员编制和人工成本与承运人无关,承运人只需要按照国家定价或者双方约定的价格支付与航空业务量相应的服务费用,航空承运人从根本上实现了人员编制和人工成本的结构性调整。

从长期的人力资源管理角度看,快速发展必然对自营业务人员编制和人工成本产生大幅度拉动,传统的核编定员不可能从根本上有效遏制两者快速增长,业务外包才可能实现人工成本结构性调整的目标。

(二) 两种外包方式差距甚大的经济效益

降低成本和提高经济效益是中小机场业务外包和岗位外包的主要目的之一,而且是岗位外包的唯一目的。岗位外包是否能够持续稳定地实现降低成本的目标,本文试用国内中小机场一般经验数据作一个分析。

分析对象是航空承运人分、子公司在岗位外包条件下楼内客运服务总成本变化。航空业务量和各类人员配备指标采用航空承运人在国

内大型运输机场的一般数据：日出港航班130架次，各机型平均业载18T，年保证进出港旅客服务1300万人次。外包方式采取与劳务派遣公司合作的岗位外包。楼内客运服务人员编制：850人，合同制员工150人，输入劳务派遣制员工700人。各类客运服务人员年均人工成本8万元，含社会保险、各种福利、培训费、服装费等。在岗位外包模式下，经粗略测算，该分、子公司每年在航空地面服务业务中需要支付总成本约1.13亿元，其中人工成本约6800万元，设备场地租金，含国际国内值机柜台、售票柜台、两舱休息室、办公室、员工休息室、库房、廊桥等约3500万元，其他运营费用约1000万元，隐性成本不计。

这组数据有没有通过业务外包降低成本的空间？回答是肯定的。如果采用业务外包方式与第三方专业化公司合作，承运人与第三方专业化公司的价格标的以航班架次为基数，与人员配备无关。按照目前国内成熟模式，第三方从事楼内客运服务需要的设备场地由第三方向运输机场租赁，按照有关规定支付租金；人工成本及其他运营费用均由第三方承担。承运人分、子公司按照民航局《关于印发民用机场收费改革实施方案的通知》（民航发[2007]159号）和《关于印发民用机场收费标准调整方案的通知》（民航【2017】18号）文件为基本依据支付地面服务费用。由于159号文件规定的10类收费中有9项是运输机场的保障性收费，而根据民航局有关政策，航空地面服务可以适用市场价格，159号文件可以视为一个基本依据，航空承运人向第三方支付的地面服务费用可以高于、也可以低于159号文件。

如果严格按照这两个文件规定的标准支付地面服务费用，该承运人分、子公司上述航空业务量下，每年向第三方支付的地面服务费用约4300—4500万元。如果考虑民航发[2007]159号、【2017】18号两个文件都是针对作为公共基础设施的运输机场规定的收费标准，市场化的第三方专业化公司毕竟与作为公共基础设施的

运输机场性质差异很大，同时鉴于国内人工成本上涨趋势，中小机场与第三方协商的收费标准上浮20%，航空承运人支付的地面服务成本可以在5400—6000万元之间。这个数字是第三方为承运人提供楼内客运服务的总收入，也是承运人支付的客运地面服务全部成本，承运人地面服务总成本降低幅度在40%左右。第三方主要盈利空间在于未来增量。

从上述分析可以看出，两种外包方式所产生的地面服务总成本差额很大，采取岗位外包方式，中小机场人工成本没有变化，服装费、培训费、人力资源管理成本呈增加趋势。业务外包人工成本比重大幅降低，成本结构简化合理，所有运营成本控制转嫁给第三方。如果借用目前国内第三方专业化公司代理模式的经验，中小机场还可以按照劳动关系不变、薪酬标准不变、福利待遇不变、员工岗位不变、发放渠道不变的“五不变原则”，与第三方专业化公司签订人员借用协议，向第三方输出地面服务专业人员，借用人员全部人工成本由第三方承担，定期划拨给承运人，向市场转嫁部分合同制员工人工成本，消化内部冗员。

由此可见，航空承运人业务外包降低成本的空间是巨大的。从这里也可以看出，航空承运人自己提供地面服务的成本高于运输机场代理地面服务的成本。从全球普遍数据看，第三方专业化公司代理后地面服务总成本均呈下降趋势。美国相比，一度对航空地面服务业管制较严的欧盟，其地服费用高出30%。2002年，欧盟发布关于地服自由化进程研究报告，指出20世纪90年代后期欧盟各机场的地服费用不断下降，地服市场垄断程度较高的国家如希腊、意大利等国地服费用下降幅度更为显著。

虽然这个案例针对的是航空承运人，但对中小机场也是完全适用的。所不同的是如果发包方是中小机场，发包人还可以依据同业规则获得设备场地租金和特许经营费收入，所获取的各方面收益要比航空承运人大得多。

(三) 两种外包方式的人力资源风险

人工成本大多是中小机场第一大成本项，最高的占60%左右，而人工成本上涨具有不可逆性。这是一个充满风险的成本结构。

成本结构是产品或服务成本中各项费用所占比例或各成本项目占总成本的比重。当某种生产因素成本占企业总成本比重愈高，该生产因素便成为企业主要风险。国有中小机场的用工制度始终处在“过度流动”与“过度稳定”两个极端选择中，人力资源风险主要表现在四个方面：

一是较高技术含量的岗位人员过渡流动，业务能力好的专业人员有加快流动趋势，而的劳动密集岗位员工则过度稳定。两极都是中小机场的人力资源风险。

二是由劳务派遣制用工制度导致的普通岗位人员过度流动。由岗位外包与劳务派遣制配套生存导致的同工不同酬、同酬不同制、同工同酬不同身份等弊端，都是一触即发的法律风险和隐性成本。有的中小机场劳务派遣制员工比重达到20%左右，部分中小机场高达30%以上，如果继续实行岗位外包，过度流动不可避免，人力资源部门长期处于招录、培训、流失，再招录、再培训、再流失的恶性循环中，人力资源管理成本不断增大。如果长期推行的劳务派遣制员工“转正”制度，就陷入另一个泥潭，由“过度流动”转向“过度稳定”，“转正”不过是“过度稳定”的人员编制和人工成本大幅攀升的缓冲以及后续问题的积累，不可能从根本上解决问题。只要实行岗位外包，这两种选择的弊端和风险是一目了然的。避开国有企业机制的弊端，通过业务外包把人力资源风险转给市场是一种明智选择。

三是人工成本增长趋势不可逆。人工成本备受企业重视，是因为单个或平均人工成本上涨趋势具有不可逆性。劳动者工资水平除了劳动力再生产需要外，还要受到经济社会发展、法律、道德、行业比较等各种复杂因素的严重影响，加上国有企业劳动用工制度事实上的不可流动性，人员编制和人工成本更需要格外关注和强力调整，特别是受航空业务量增长拉动较大劳动密集业务，更应当及时通过市场化道路实行结构性调整。

四是中小机场始终处在成本与服务质量两难选择中。全员合同制做到劳动用工具有较好合法性，消除了劳动用工法律风险，但人工成本大幅攀升，运营机制毫无生气。长期紧缩人员配备，可以暂时缓解人员编制膨胀，但负面问题是持续加大一线员工劳动强度，将给安全和质量酿成隐患，也难以达到局方要求。一旦放松控制，人工成本、总成本和成本结构则会迅速恶化。

快速发展必然对自营业务人员编制和人工成本产生大幅度拉动。要么是着手化解积累的问题，要么是继续积累问题。无论是高质量发展，还是单纯考虑收益能力，都要追求降低成本。岗位外包加上传统的核编定员，不可能从根本上有效遏制人工成本快速增长，人工成本控制要从发展理念和战略层面入手实行结构性调整，通过业务外包方式引进第三方专业化经营是降低成本最有效的途径，中小机场发展中积累问题只能在市场化中得到最终解决。

（作者系中国民用机场协会副秘书长）

试析中小机场发展的三个基本问题

孙小丽

各界关注中小机场发展研究已有多年,研究重点多在中小机场建设投资及如何降低运行亏损等方面,解决问题的措施和建议多在两个方面:一是争取国家和地方政府资金补贴和优惠政策扶持;二是加强机场营销、培育航空市场,增加航空业务量以及扩大非航收入。从操作层面看,这些研究和建议措施很多是正确的,对中小机场发展起到了积极作用。但从未来看发展趋势看,还需要更多具有国际视野,跳出传统思维和旧观念窠臼、直指弊端的研究,旧框架下可说的具体措施穷尽之后,接下来就是一种模糊乃至错误方向下的低效探索,没有也不可能从根本上解决中小机场发展的基本问题,中小机场发展中长期的认知混沌和内在的逻辑困扰逐渐成为一种痼疾。本文试图从国家深化改革方向、公共产品属性角度对中小机场发展的三个基本问题作些探讨。

一、公共属性是中小机场发展顶层设计的核心概念

(一) 中小机场是正外部性十分突出的公共产品

中小机场发展研究初期,人们更多地关注如何改善中小机经营管理,提高生存和发展能力。随着民用机场业发展以及专业研究的深入,人们逐步认识到,对于中小机场而言,手段与措施固然重要,但解决问题的根本点在于解决体制、模式问题,而体制和模式选择和构建都要以如何看待中小机场客观属性为基础。

依据公共经济学外部性理论,可以发现民用机场业是一个可以产生很强正外部性的经济活动。运输机场在付出一定成本后可以产生相应的经济收益,但中小机场经济收益成果大多是亏损。但如果深入研究就可发现,相对于运输机场及航空产业本身的经济收益,该地区因运输机场发展所获得的社会收益则更为巨大。这种收益突出表现在完善综合交通运输体系,为人民大众提供便捷的出行服务,提高对外交往水平,改善经济结构,促进区域经济均衡发展,缩小地区发展差距等方面。中小机场受航空业务量水平限制,投入运营后能够直接获得的经济收益非常有限,但它给当地经济社会发展所带来的社会收益却相当巨大。

云南腾冲是省级历史文化名城,古西南丝绸之路的要冲,著名的翡翠集散地,旅游资源十分丰富。由于地面交通限制,旅游产业徘徊多年。2009年腾冲机场建成通航到2012年,仅3年时间旅游人数从2008年280万人跃升为501万人,旅游收入由2008年12亿元提高到34亿元。随着当地旅游产业的发展,当地社会经济水平和人民生活水平也获得了很大提升。2012年腾冲机场旅客吞吐量64.4万人次,经济收益仍处于亏损状态,中小型机场正外部性得以充分体现。近年中小机场公共属性逐步得到行业内外认可,大多是从其为当地经济社会发展带来的实际功效这一事实出发的。

中小机场的正外部性使之天然具有公共产品特征,这一点国际同业的认识是一致的。譬

如,美国有各类民用机场19000余个,其中向公众开放的民用机场5261个。主要运输机场均归政府所有,并将其确定为不以盈利为目的的公共性基础设施,政府投资建设,中小机场运行费用由政府补贴机场。美国联邦航空局(FAA)每年向那些在国家综合机场系统(NPIAS)发展中有重要意义的运输机场提供数亿美元补贴,以支持机场规划、发展、噪音降低、增加客容量以及其他一些项目。按照FAA在国家综合机场系统规划(NPIAS)(2007-2011)的统计,向公众开放的5261个民用机场中,有3413个符合NPIAS基本目的,占65%。这部分民用机场因对国家航空运输有重大意义而被纳入NPIAS体系中,它们可以从民用机场促进项目中获得资金支持。其他诸如加拿大、日本等国,其运输机场大部分也属政府所有,对中小机场属性的看法基本一致。即使在十分强调运输机场收益性的欧洲,也将盈利能力较弱的中小机场视为公共基础设施。各国政府均承担了大部分建设及促进其发展的责任。

(二) 中小机场是实现“基本航空服务”的核心主体之一

早在上世纪八十年代,航空发达国家就提出“基本航空服务”概念,各国民政府通过国家航空基本服务政策弥补中小机场领域的“市场缺失”。较之航空发达国家,我国提出“基本航空服务”概念较晚,2012年国务院《关于促进民航业发展的若干意见》提出了“基本航空服务”这一概念;2013年民航局和财政部联合修订下发的《民航中小机场补贴管理暂行办法》第一次使用“民航普遍服务”的概念。

在当前我国发展阶段,“基本航空服务”可以定义为“无论贫富状况和地区差异向社会所有成员持续提供最基本的、能承受的、安全的航空服务,主要包括航空运输的连续性,即可用的机场及覆盖全国的航线网络、平民化的机票价格以及持续安全的航空服务等”。这种“普遍服务”中的公共含义非常明显,它主要针对中小机场以及由小型机场连接起来的航线网络。

这个政策的主要内容就是“两个支持”,一是对缺乏自我生存能力的支线机场的支持,二是对为支线机场提供航空服务的航空公司的支持。从这个意义上讲,中小机场是实施“普遍服务”政策的核心主体之一。中小机场是实现“普遍服务”的公共基础设施。

(三) 中小机场分布和运营特征更加凸显其公共属性

中小机场的分布也凸显出公共产品属性。中小机场的特征主要是建设规模小,航空业务量小,收入不足以弥补运营费用,大部分位于区位偏远、交通不便等经济不发达地区。这些特征进一步强化了中小机场的公共产品属性,显示出它比一般大型运输机场的公共产品属性更为突出。

受航空业务量限制,多数中小机场两类收入——航空收入和非航空收入很难弥补运营成本,使得中小机场投资者不能在投资项目运行年份内收回投资并获得收益。正是由于中小机场的社会效益(社会收益)大大高于其投资建设本身所产生的经济效益(私人收益),中小机场释放出了比大型运输机场更为强烈的正外部性。正是由于这种更为强烈的正外部性,使中小机场这类公共基础设施较之大型机场更难以通过市场机制由私人提供,政府作为中小运机场建设与发展的主体就成为一种必然选择。

(四) 中小机场是地方和全国双重功能的公共产品

2009年国务院发布的《民用机场管理条例》第二条明确规定:“民用机场是公共基础设施,各级人民政府应采取必要的措施,鼓励支持民用机场的发展,提高民用机场的管理水平。”2012年国务院出台的《关于促进民航业发展的若干意见》,进一步强调民用机场、特别是中小机场是重要的公共基础设施。根据公共产品理论,公共产品中存在一类地方性公共产品,即公共产品受益范围仅局限于某一地方范围内。这类公共产品应当根据其受益范围来确定提供者以及相关费用的承担主体。如果这些成本

全部由中央政府承担，在全国范围内就会有失公平。中小机场属于地域性较强的公共产品。由于其服务范围的地域性限制，其投资建设和运营应由受益范围内的地方政府承担，这也是《民用机场管理条例》的立法依据之一。

中小机场作为公共产品不同于供水、消防等公共产品，一个单独的支线机场如果不与其它机场联成网络，其作用就会大打折扣。中小机场既要为当地民众提供基本出行服务，还需要为枢纽机场输送客源，增强自身通达性。从某种意义上说，航空运输巨大的输送功能是由众多中小机场支撑的，任何一个中小机场都是全国航空运输网络的组成部分。从这个意义上讲，中小机场也是一种全国性的公共产品。中央政府和地方政府承担着同样的责任，需要发挥同等重要的作用，这是国家中小机场补贴政策的依据之一。

《民用机场管理条例》第二条明确规定“民用机场是公共基础设施”，这意味着民用机场、特别是中小运输机场的公共产品基本属性以法律形式得以确定。法定中小机场公共属性的意义，不仅是制定民用机场发展政策的前提条件，也不仅是论证政府投资建设和给予资金补贴的重要依据，更是确认中小机场性质和调整运行模式的依据。

二、企业定位是中小机场发展的历史重负和现实羁绊

（一）民用机场企业定位产生于特定历史条件的多重局限

民用机场企业定位是上世纪80年代中期提出的。当时的历史条件是，民用航空业刚刚脱离军队建制，从超计划经济体制回到国家经济建设领域，全行业政事、政企、政资不分的体制改革刚起步，生产组织方式仍然沿袭50年代从前苏联借鉴的体系，与国际民用航空业毫不相通；管理人员普遍缺乏投入、产出、成本、效益等基本概念，思想观念和经济管理水平与当时的“工厂制”国有企业还有不小差距。为了加快推动民

用航空业体制改革，邓小平于1980年作了“民航要走企业化道路”的指示，这个指示在大方向上无疑是正确的，这个指示也是当时民航体制改革的唯一依据，此后近30年民用航空业体制改革始终没有脱离这个方向。

但是，由于我们过于简单和缺乏具体分析地固守这个在特定历史条件下的宏观论断，对提出这一思想的时代背景和特定含义缺乏全面把握，对于普遍缺乏经济和管理知识、更缺乏公共管理概念和大面积亏损的民用机场业，顺理成章地认为“追求经济效益”是唯一合理、先进的，还不可能以更宽阔的视野认识民用机场属性。1995年发布的《中华人民共和国民用航空法》，从物理属性角度将民用机场定义为“专供民用航空器起飞、降落、滑行、停放以及进行其他活动使用的划定区域”，对于其经济、社会属性未予涉及。这种认识毫无疑义地延续到2003年。民用机场管理体制改革中，由于种种局限性因素的推动，民用机场企业属性被以文件形式确认下来，导致民用机场管理体制改革具体实施和全行业长期的认识偏差，以致影响到今天。应当看到，从上世纪80年代中到本世纪初这一时期，强调民用机场的企业属性，在引导机场管理机构关注成本、收益、效益等方面具有阶段性积极作用。实际上，并不是只有企业才需要经济核算，也不是只有企业才讲成本。

民用机场属地化改革中，绝大多数运输机场以省为单位成立了机场集团或机场公司，形成了一种新的高度集中的管理模式，仍然延续企业化定位与管理方式，忽略了民用机场作为基础设施的公共属性，各方面舆论和培训内容都在强化这一误导，使得行业乃至社会普遍认为运输机场应当按照企业定位管理，运输机场应当以获取经济效益为目的。

（二）中小机场企业定位已成为中小机场发展的思想桎梏

随着实践的丰富和发展，运输机场的企业定位开始受到种种质疑，对机场管理机构运行模

式研究也经历了企业化到公共事业化的逐步深化。笔者认为,在2003年之后全国民用机场建设蓬勃发展的15年里,中央与地方、法律与文件、认识与实践、主流与方向、此时与彼时等种种不能自治的思想冲突交织在一起,各取所需的实用主义工作方法不断蔓延,曲解和误导不断。

有的支线机场看到了国有资本产权下人工成本潜在风险,严格控制人员编制,大力推行一岗多能,以求降低人工成本,在旅客吞吐量90万发展水平上实现盈利。但是,过于紧缩的岗位定员与法定标准有冲突,局方屡次约谈和警示,在旅客吞吐量突破百万之后,在向200万旅客吞吐量发展过程中放开了控编手脚,人员编制扩充一倍多,人工成本直线上升,在航空业务量快速发展、航空收入大幅增加、固定资产折旧不变的条件下反而陷入严重亏损,企业定位和运行模式内在的非理性暴露无遗。

有的地方政府在建设综合交通运输体系的时候,把企业定位的支线机场搁置于外。譬如,某市需要在支线机场前修建一座链接高速公路和机场的高架桥,市政府提出这座高架桥由机场出资建设,理由是该机场是企业,上级资产管理主体也是航空运输企业,企业是这座高架桥的受益者。机场管理机构做了大量解释工作,政府难以认可。在这里,笔者有两点意见:一是地方政府的意见不符合《民用机场管理条例》立法精神,一个支线机场不论由谁管理,其公共基础设施的属性都不会改变,主要受益者是人民大众和当地发展。二是企业定位模糊了中小机场公共属性,张口经营,闭口效益,对中小机场基本职能确定和运行模式构建以及未来发展危害不浅。当然这是一个孤例,并不是全国各地普遍如此。但是,我们从中可以看出不断强化的企业定位给中小机场发展带来的各种负面影响是普遍的。2003年民用机场管理体制改革的基本目的至少有两个:一是把民用机场规划建设纳入当地综合交通运输体系,加快航空运输公共基础设施建设以及多式交通便捷换乘;二是改革民用机场

投资体制,调动地方政府建设和发展民用机场的积极性。这次改革已经孕育着对民用机场公共属性的认识,只是历史局限导致改革顶层设计有一些缺陷。

有的地方政府在一定程度上接受了支线机场公共属性,把新建支线机场的管理机构定位于事业性质,财务上收支两条线,人员按照事业编制规则核定,给出了良好起步。但一到实际运行中,一涉及运行模式,由于受到各种陈旧观念和传统模式的影响和干扰,原本明确的事业性管理机构很快靠向企业定位,关起门来开展多种多样的经营活动,人员编制一扩再扩,在旅客吞吐量30万水平上突破400人,彻底走上背离初衷的老路。面对高额人工成本压力,机场管理机构被迫采用同工不同酬、同酬不同制、同工同酬不同身份等调控措施,劳动用工制度潜伏很大法律风险。此类中小机场不在少数,问题的根源同样源于企业定位。大多中小机场管理机构在企业定位下,把基本管理职能演变为经营性项目,认为多一个项目就多一个赢利点,而事实恰恰相反,在国有资本天然机制下,关门闭户、小而杂的经营活动大多没有优势和效率可言,经营成果不言自明。更有机场管理机构,在互联网和无纸化出行蓬勃发展,不少运输机场客票销售企机构纷纷关闭的今天,还在立项招人组建客票销售代理公司,企图充当本地客票销售市场龙头老大。细细一想,真有一种“盲人骑瞎马,夜半临深池”的悲凉感!

也有一些支线机场所在地政府,把支线机场定位为事业单位,按照事业单位进行管理,但由于对运输机场的公共属性及基本职能缺乏研究和思考,对国际惯例和先进模式不了解,事业性机场管理机构照样按照传统模式运行,导致名实相悖、望东走西,成为名副其实的劳动密集的经营型事业单位。这类中小机场发展中存在的问题和潜在危机与定位于企业的中小机场如出一辙。

可见,目前全国中小机场无论是定位于什么性质,也无论地方政府民航管理机构如何设置,

无论运输机场管理机构归属什么样的主体,各地政府及机场管理机构认知水平仅是略有差异,其运行模式都是经营型的,面临的问题和困扰完全相同。

(三) 事业性、管理型的机场管理机构是中小机场运行模式最佳选择

近年,有众多研究者将中小机场定位作为研究课题,通过中外民用机场业发展比较研究,专家认为,将民用机场定位于企业会造成民用机场业畸形发展,对其发展乃至整个交通运输体系构建造成不良预后。依据公共基础设施投资收益理论,专家认为运输机场是收益性的公共基础设施。应当指出,当我们论及民用机场是公共基础设施的时候,常常分不清公共基础设施公共性、公益性、收益性几个概念,甚至将其混为一谈,彼此撕扯。公共性是社会“共用共享”,公益性是免费“共用共享”,收益性是收费“公共共享”。公益性和收益性是公共性基础设施下面的两个种概念,是包含与被包含的关系,公共性基础设施分为公益性和收益性两类。只有在这个逻辑下,“公共性”概念才是周延的,才能做到法律与理论自洽。运输机场、特别是中小机场是收益性的公共基础设施,既不能因其收益能力不足就将其归入公益性公共基础设施,也不能因其是收益性的公共基础设施就将其定位于企业。这个模糊认识对机场管理机构因关注经济收入而舍弃获得“合理经济成果”的管理型模式,是一种南辕北辙的误导。公共基础设施自有其成为公共产品的客观理由,作为公共基础设施的中小机场自有其健康发展的规律,动机与效果背离多半要在主观认知上找问题,违背规律的困扰是客观世界对主观世界的惩罚。

三、经营型模式是中小机场发展内困的主要成因

(一) 运行模式是中小机场健康发展的关键

有研究认为,我国中小机场国有资产比重太高,应当鼓励多元主体投资建设运输机场,这

个观点从发展大方向上是正确的,而且已经成为我国民用机场发展政策。目前,国家和行业政策前所未有的开放,政策法律环境为中小机场发展提供了良好空间,特别是2016年10月民航局《关于鼓励社会资本投资建设运营民用机场的意见》,全面放开民用机场建设和运营市场。但从实施效果看,中小机场投资准入效果不够明显,主要原因就是收益能力不足。

笔者认为,以政府投资为主建设民用机场并不是我国运输机场发展中的问题,作为公共基础设施的中小机场国有资产比重高也不一定是弊端,现阶段乃至今后相当长一个时期,它在很大程度上是一种优势,这一优势在民用机场管理体制变革后短短15年中发挥的非常充分,成就了中国民用机场业发展史上最辉煌时期。问题的关键在于政府投资建设中小机场后,如何把市场配置资源的决定性作用植入中小机场发展,如何避开国有资本在运营上天然的效率弊端,如何以管理最专业、成本最低、收益最大、效率最高的模式把中小机场这种多、小、杂的经济活动组织起来,获得减少财政负担和使其健康发展的两大收益。这恰恰是一个普遍的认识短板,而国际惯例和经验是可资借鉴的。

大量研究文献一致看法是,运输机场运行模式就是“管理型”和“经营型”两种。管理型模式以美国为代表,加拿大、巴西、日本、韩国等国家均把运输机场定性为公共设施或产品,其主要特征:一是运输机场定性为不以盈利为目的、为社会提供公益服务的公共产品,是城市公共基础设施;二是机场管理机构为管理型,法律禁止机场管理机构从事经营活动,运输机场是一个开放的商业活动平台,其收益主要是资源性收入;三是机场收益积累,只能用于机场建设;四是机场建设由政府投资,运行收入不足以弥补支出的由政府给予补贴。至于在全球民用机场中,经营型模式以谁为代表,只能当之无愧地说以“中国”为代表。

(二) 中小机场亏损与运营模式选择

中小机场亏损严重及其发展困境最主要源自运输机场错误定位以及由此带来的运营模式,至少是主要原因之一,与企业定位紧密相关的经营型模式已明显不适合我国中小机场发展现实需要。

2003年民用机场管理体制改革后,地方政府成为运输机场管理主体。为了促进当地中小机场发展,地方政府纷纷出台相应的优惠政策和补贴政策,但地方的政策多为阶段性的资金支持,为中小机场航空业务量发展给予积极支持,以致有的中小机场航空业务量发展相当快。但由于投资者和管理者对中小机场公共属性的认识和先进管理模式不够了解,没有从公共基础设施管理角度给出制度性保证,既不能化解中小机场发展中的问题,也难以从长远和根本上确保中小机场稳定发展,也不能从财政补贴政策角度给出科学数据,导致不必要的财政负担。

笔者同意业内有识专家意见,经营型模式带给中小机场的问题主要有四个方面:一是公共服务产品与商业服务产品缺乏界定,公共基础设施管理职能与公共大平台上的经营活动混杂在一起,机场管理机构的职能边界模糊。二是机场管理机构的职能还没有完全走上专业化轨道,基本职能把握不准,把经营活动作为主要职能。三是成本结构不合理,人工成本普遍过高,大多在50%以上,成为第一大成本项。更由于缺乏制度性模式保障和市场化的结构性控制,无论控制力强,还是控制力弱,中小机场人员编制和人工成本均呈恶化趋势。四是收益结构不合理,资源性收入比重过低,经营性收入比重过高。经营型机场不可取的微观经济根源之一,就是机场管理机构统揽大量劳动密集型的经营性业务,导致人工成本居高不下,降低投资收益能力。

一些中小机场地处老少边穷地区,经济不发达或欠发达,投资建设一个支线机场,对于薄弱的地方财政来说是一个不小的投资,即使倾尽全力建成一个支线机场,经营型模式导致的高额成本也成为沉重负担。民用机场属地化改革后,全

国多个支线机场出现财政支持难以为继不得已关闭的例子。

作为公共基础设施的中小机场运营亏损不一定是问题,支线机场航空业务量没有达到一定规模的时候,亏损是肯定的。即使航空业务量发展到一定水平,支线机场产生盈利,也不能说明其收益能力就合理。需要追问的是:在常规投资规模下,支线机场实现收支平衡的航空业务量大致是多少?两种不同运行模式给出的投资收益差距有多大?收益能力是否最大程度地释放出来?怎样的成本水平和成本机构才是合理的?机场管理机构如何向市场转移居高不下的成本,特别是呈不可逆上涨趋势的人工成本?这些简单的算账功夫值得一做。

无论支线机场区位及其他具体条件如何之大,有些不利于经济发展中的地域性因素,或许正是发展航空运输的有利条件,同等发展水平的支线机场运营盈亏差异不会是天壤之别。笔者也不赞同地方政府不必考核支线机场劳动生产率的观点,投资人或所有者对管理者进行考核具有法律上的正当性,问题在于考核什么,考核指标体系是依据什么原则提出的。

(三) 中小机场降低成本、提高收益能力的关键是运行模式选择

根据公共经济学理论,公共产品由政府提供,但一般不应当由政府生产。这是目前国家层面已经解决的问题。“政府提供”说的是政府提供公共产品的责任,“政府生产”说的是公共产品提供方式。为了解决“市场失灵”,政府应当负有提供公共产品的责任,如投资民用机场建设。为了规避“效率低下”,政府最好不要生产。

管理型模式在航空发达国家已成惯例,新加坡是最典型的范例之一。加拿大为了从体制、产权和模式上解决运输机场发展问题,采取了更彻底的改革措施。1994年,加拿大实施“国家机场政策”(NAP),在这个政策中,联邦政府的角色是机场运行的规制者、大型运输机场的所有

者,而不再参与运营管理。机场管理机构采用特许经营方式获得专业管理力量和各种资源,从而使很多中小机场运行状况改观,这与中小机场运行模式及其机制是密不可分的,对我国中小机场具有很明显的借鉴意义。

航空发达国家运输机场管理型模式概括起来就是:政府把中小机场乃至较大运输机场作为一个经济活动大平台。机场管理机构是这个大平台的管理者,清晰界定公共服务与商业服务的界限,向市场开放经营性项目,通过市场机制解决资源、成本、质量等问题,机场管理机构获取稳定的资源性收益。这是中小机场最经济、最高效、最稳定的运行模式,也是打开中国民用机场、特别是中小机场发展所面临诸多问题结症的

一把钥匙。打开这个结症,将迎来一个全新的发展,中小机场真正的健康发展也许也正孕育于此。

中小机场属性、定位和运行模式三者构成中小机场发展的基本问题,这三个基本问题是中小机场健康发展的最大短板。航空运输已日益成为普通百姓都可得到的普遍服务,这种服务需求正在不断扩大。在中小机场发展分析之后,我们会有一个感触:中小机场发展与其说是对中央及地方政府治理智慧的考验,不如说是对民众切身需求在各级政府心中到底居于何种位置的检验。

(作者系中国民用机场协会常务副秘书长)

专业委员会是建设新型机协会的基础

李小梅

今年8月，协会召开了专业委员会主任会议，专题研究专业委员会建设问题。这次会议是今年最重要的一次会议。1-6月，协会就专业委员会建设召开三次专题会，对专业委员会的性质和作用、发展现状和存在问题、建设方向和主要任务、机构调整和职能优化、专业化建设和工作方式转变等重要问题作了深入研究，听取了部分专业委员会主任的意见，汇集了很多有益的建议。

这次会议的目的，就是要在如何适应“政社脱钩”新格局，进一步理顺组织机构和职能，为专业委员会建设提供组织保障；如何把专业委员会建设成专家型工作机构，有效发挥专业领域服务和引领功能，实现会员服务全覆盖，把为会员服务的根本宗旨落到实处等方面达成共识。

一、专业委员会在协会发展中的基础性地位

中国民用机场协会成立12年了，各专业委员会积极工作、尽职尽责，在组织年度工作实施、主持专业领域调研、政策法律建言献策、重大课题研究、科研成果和先进模式推广、专业领域培训等方面开展了许多有益探索，做了大量扎实细致的工作，付出了艰辛的劳动，体现了专业委员会不可替代的基础作用。

今年是改革开放40周年，协会就是中国民用机场业改革开放的产物。近代以来世界经济发展历史证明，行业协会是市场经济的重要组成部分，也是市场中介组织之一。中介组织发育程度是衡量市场经济是否完善、发达的重要标

志，其国际认可度是评价投资和发展环境的重要因素。这是因为行业协会作为一种市场中介组织，其社会属性决定了它在很多领域能够发挥政府难以发挥的作用，企业需要但又难以作为的事情，主要有五个方面：

一是疏通行业信息的功能。行业协会在疏通行业信息渠道方面具有无可比拟的优势，针对行业发展提出的建议具有较强针对性，更加符合市场需求，直接服务政府决策。

二是市场诉求直达政府的功能。行业协会与会员具有最近距离的沟通优势，当其代表会员利益直接参与政策和法律制订的时候，可以最充分地反映会员诉求，促进会员诉求上升到政策、法律层面。

三是团体标准自律的功能。行业协会依法制定团体标准和行规行约，是市场经济发达国家普遍做法。团体标准能够快速响应市场和创新需求，打破不规范的市场规则，避免重复检查，减轻企业负担，降低交易成本。

四是提供公共服务的功能。国家治理现代化和完善市场经济体制的必然趋势是政府资源受到法律严格限制。这就要求政府把一部分行政职能转移给社会组织，以购买方式获取公共服务资源。《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》、《政府购买服务管理办法》发布后，行业协会提供公共服务的广度和深度日益扩展。

五是发挥行业职业培训的功能。分工促进了劳动生产率提高，也催生了知识细化，专业更

加狭窄,知识的构成日趋细密,职业培训需要行业协会提供服务。

上述五个方面,是在国家全面深化改革总政策、新时代民航强国建设大目标和“政社脱钩”大格局下,我们对协会地位、作用的基本认识。在重新审视协会宗旨的过程中,我们听取了行业内外各类社会组织的意见,也请教了民政部有关专家,说法不尽相同,归纳起来包括服务国家战略、服务政府、服务会员、服务市场、服务行业等几个方面。但我们认为:行业协会的服务对象确有多个,有的是直接的,有的是间接的,有的是主观作为的,有的是客观辐射的。我们坚持中国民用机场协会最根本的宗旨是服务会员,只要为会员提供了充分良好的服务,其他服务都尽在其中了。服务会员是我们的立足之本,也是最有生命力的定位。前面讲的五个方面功能,归纳起来都是为会员服务。

全面加强专业委员会建设是“服务会员”根本宗旨的必然要求,也是强健生存能力的立身之本。在为会员服务的根本宗旨下,所有问题最关键的一点,就是如何建设好专业委员会。专业委员会是协会提供优质服务的指臂,为会员提供服务的范围和质量,直接取决于专业委员会能力建设。依据年度工作分解,协会年度工作中65%以上的工作内容是专业领域的工作,而且这个比重有增大趋势。这是摆在我们面前亟待解决的现实课题,也是需要通过大家共同努力才能收到实效的重要基础建设。有了强健的专业委员会,协会在服务会员中才能想到做到、如臂使指。这就是协会高度重视专业委员会建设的基本原因。

二、关于专业委员会建设存在的问题和思考

根据对各专业委员会建设和发挥作用状况的分析,协会认为主要存在三个方面问题:

第一,专业委员会性质和角色不够清晰

专业委员会的性质要依据协会根本宗旨、兼顾各种需要和条件才能科学确定。协会是源

自会员、服务会员的社会组织。这本源决定了协会的专业委员会不是由部分会员再次加入的非独立团体组织,专业委员会与会员之间不是加入与被加入的关系,专业委员会的工作不能局限于有加入关系的部分会员,它应当是在协会统一领导下,面向全国会员机场特定领域、为所有会员提供专业化服务的工作机构,所有会员都应当享受各专业委员会的服务和帮助,而专业委员会则负有为所有会员提供专业化服务的义务。应当改变专业委员会过于松散的现状,增强协会与专业委员会工作关系的紧密性,使之成为直接承担协会各类专业工作的载体,会员有需求可以直接找对口的专业委员会寻求服务和支持,专业委员会也可以及时把会员需求反映到协会,协会与专业委员会共同组织资源拿出办法或措施,为会员提供高质量的服务,协会在专业领域的重大活动则由专业委员会组织实施。我们在工作实践中注意到,专业委员会主任是否热心协会工作,是否有较强的组织协调能力,能否站在行业发展的高度思考问题和推动工作至关重要。换句话说就是专业委员会主任的推选至关重要。与此相应,专业委员会主要负责人要在充分酝酿基础上,由理事长办公会审议确定,任期与协会理事会同期。这样有利于专业委员会的专业化建设,推动协会从活动型向研究型转变,降低工作难度和活动成本,实现服务会员全覆盖。

第二,专业划分及机构设置比较粗放

这个问题是如何划分民用机场专业领域和应当设立哪些专业委员会。去年我们将原20个专业委员会调整为14个,目前看来专业领域割裂、职能交叉等问题没有根本解决。专业划分应当做到宽容适度和职能专业化,工作便利高效。在具体操作中,要坚持一次划分只能采用一个标准的逻辑规则,把同类或相近类专业活动抽象合并,而不能简单地按照单位类型、规模大小、工作事项等表象区划分。譬如,机场能源管理与环境保护,现在分设两个专业委员会,能源管理是民用机场管理和运行的一项工作,

不论是采用新设计、新技术、新设备、新方法，还是先进模式推广，“节能减排”都是题中应有之义，而“节能减排”又是环境保护的题中应有之义，在环境保护指标体系中，“节能减排”不可或缺，在“四个机场”建设中都属于“绿色”范畴。如果把“能源管理”表象去掉，抽象出“环境”这一本质特征，“能源管理”与“环境保护”就是包含与被包含的关系，“环境保护”大于“能源管理”，在“环境保护”概念下，可以有净空环境、电磁环境、能源管理等细分。这里只举一个例子，诸如此类的情况还有一些。专业划得过细容易导致资源分散、壁垒林立、协调困难、成本过高、效率低下；划得过宽则不利于专业化发展，难以开展深度研究。怎么划分更好，还需要实事求是，按照精干高效、便于工作的原则调整。此外，诸如“机场规划专业委员会”、“临空经济专业委员会”都属于职能错位的设置，按照《民用机场管理条例》规定：“民用机场布局规划”是中央政府职能，“民用机场整体规划”是地方政府职能。“临空经济”则完全是地方政府的职能，机场管理机构没有这些职能，这是合并、撤销的主要原因。

第三，专业化建设有待加强

专业委员会重在“专业”二字，它直接反映专业委员会的能力和水准，直接决定提供公共服务和团体标准的质量，进而决定为会员服务的质量。评价专业能力，主要是看对专业领域“已知”范围的认识水平和“未知”领域的探究能力。专业委员会主要是做事，而不是论政，应当成为专家型工作机构，而不是分管专业工作领导人的聚合。专业委员会人员选用标准不是成员单位规模大小或拟用人员职位高低，而是“人”的专业化程度。随着协会深化改革和市场化程度提高，专业委员会可以逐步过渡到由三类人员构成：一是驻会职业化专家，有较好的专业背景和组织能力；二是成员单位专业人才，他们不一定是分管专业工作的领导，但一定是该领域中经验丰富、有真知卓见的专业人才。三是高层次

专业顾问，这类专家能够增强专业委员会的学养厚度和专业水准，带来前沿理念和先进方法。这种结构有利于提高专业化水平，也有利于职责、时间和精力落实和深度开展专业领域工作，符合自我发展的方向。

职责不清、定位不准、专业化水平不高，是专业委员会建设中最主要的三个问题。弥补短板的办法不是拆分与合并，需要从多个方面综合考虑，充分借鉴国内外先进经验，拿出改进总体方案，依据条件分步实施。

三、关于加强专业委员会建设的几点意见

专业委员会建设是需要今后几年持续抓好的重点基础工作，去行政化、强专业化、坚持开放性是新型专业委员会的主要特征。

（一）专业委员会要融入新格局

“新格局”主要包括两个方面：一是适应政社脱钩、独立发展的体制格局，二是融入社会和市场的开放性格局。

今明两年，协会将进行“政社脱钩”改革。“脱钩”就是进入市场，成为市场的一个独立角色。市场经济对人类社会发展的巨大推动机制，就在于它主张和实行各类主体独立发展。“脱钩”要求我们走独立建设之路，发挥自身独有作用，获得有别于人的生存能力。这是国家治理现代化和完善市场经济体制的必然要求。

一方面，“脱钩”给协会带来的最大挑战是从此有了“消亡”的危机，一个行政色彩浓厚、无所作为的行业协会终将退出市场。另一方面，“脱钩”为协会提供的最大机遇是获得了“自强”空间，只要我们充分利用国家配套的改革政策，通过自身努力建设一个新型协会，就可能实现自我更新和自我发展。今年以来，我们对协会建设方向和发展举措的思考都融入了这个大坐标。作为协会基础的专业委员会，能否尽快转变观念，在新格局下强身健体，真正成为促进民航强国机场业发展的重要力量，关键在于全体同仁的共同努力，这也是我们高度重视专业委员会建

设的根本理由。各位主任要站在独立建设、自我发展的立足点上思考问题,把思想观念转到适应新格局的要求上来。

改革开放40年,无数企业死去,无数企业站起来,主要原因就是适者生存。这个法则概括了一切组织存活、发展、壮大的全部理由和奥秘,一切对新形势、新条件、新环境、新格局的“适应”都是首先从思想观念转变开始的。

专业委员会建设融入新格局一定要有开放性。开放发展是改革开放40年民用机场业发展的一个基本经验,开放的自觉程度决定一个组织体的生命力。当我们以开放胸怀与外界交流的时候,就会发现可供协会使用的资源十分丰富。在开放格局下,很多过去想不到、不敢想、做不了的事情,现在都呈现出极大的现实可行性。目前,协会与国内外、行业内外的合作平台日益扩展,数十个政府部门、会员单位、科研机构、大专院校、社会组织、传媒机构、专业化供应商以及高层次的专家、学者,主动参与到协会建设中来,一些业内中、高端人才主动要求来协会工作。专业委员会建设也要自觉形成开放发展的格局。

(二) 专业委员会要适应新角色

由于我国社会组织产生、发展的历史条件,大多数社会组织角色意识不清,行政色彩浓厚。对于一个生于政府的行业协会,去行政化是一个艰难漫长的过程,目前至少要从两个方面努力:一是转变角色意识。我们要时时刻刻铭记和把握为会员服务的根本宗旨,为会员服务是协会宗旨的第一要义,也是我们的本源和本色,离开为会员服务,协会就失去了存在的理由。背离为会员服务的根本宗旨,我们就演错了角色、走错了台位、唱错了台词,就会荒腔走板。二是改进工作方式。协会是服务员的集合,不是官员的汇聚,为会员服务以解决问题为第一要义。“站得高”是我们应有的视野,“说得大”则不是我们的角色。专业委员会主要领导,都要在实现服务会员的宗旨中走准台位、扮好角色、说好台

词、练好基本功。只有这样,我们才能在新格局的大舞台上有所作为。上述两点是协会去行政化的基本要求。

(三) 专业委员会要创出新水平

专业委员会是全国民用机场业中选拔出来的专家型人才队伍,其专业化水平代表全行业认知水平,在国际交往中则代表中国机场业的软实力。专业委员会对发展中的新问题、新思想、新技术、新模式的敏感性,在很大程度上决定了协会思想的丰富性;专业委员会的研究和解决问题的能力,直接决定协会提供公共服务的水准。专业化不完全是职业决定的,也不取决于从业时间,它是一组织、一企业、一个人在特定领域中高度关注、独立思考、深入探究、不断总结的结果,其基本特征是对特定领域常识的精准把握、前瞻性的真知卓见以及充分利用一切主客观条件付诸行动的实践勇气。协会认为,专业人才难得,有些优秀的专业委员会主任、副主任及委员即使离开现岗位或退休,只要本人愿意,都可以继续担任领导职务。要尽最大可能留住人才,进一步充实和用好专家库,最大程度地保证专业水准的稳定性。随着民航强国建设推进,需要专业委员会研究的课题越来越多、任务越来越重,作用越来越大,这是必须正视的时代特征和不可逆的发展趋势。

(四) 专业委员会要有新机制

根据国家和行业一系列重大改革政策和新法律出台,专业委员会的主要职责、工作重点、工作机制和工作方式都要有较大幅度的适应性转变。为了把专业委员会建设提高到新水平,协会对《专业委员会管理办法》作了必要修改,力求以适应独立建设、自我发展需要的良好机制推动专业委员会建设。从2019年开始,每年召开两次专业委员会主任会议,年初结合工作会议召开,年中结合半年工作会议召开。专业委员会转变工作方式主要途径和任务是做好三个方面工作:

第一,专业委员会要成为反映会员诉求的主要渠道

为了把协会和专业委员会两个层面的资源汇成一个整体,2019年将实行会员诉求提案制度,这项制度将列入专业委员会职责。专业委员会是协会在各个领域的触角,对会员诉求最清楚、最及时。专业委员会应当把实践和调研中发现的问题,按照提案规范及时反映到协会秘书处,由职能部门与专业委员会共商分类处理,以最快捷的通道把会员诉求纳入决议程。有了这个绿色通道,协会履行服务职能就有了第一手资料。提案制度不是泛泛地收集情况,而是协会提交立法建议、开展课题研究、提供公共服务、制订团体标准的起点、基础和来源,最终要达到为会员服务的目的。

第二,专业委员会要成为团体标准建设的主力

2018年1月1日施行的《中华人民共和国标准化法》规定了团体标准法律地位,改变了政府单一供给的标准体系,构建了政府标准与市场标准协调配套的新型标准体系。明确规定:国家鼓励社会组织制定满足市场和创新需要的团体标准,团体标准制定和发布无需报批或备案,由本团体成员约定采用或者供社会自愿采用。明确规定了“强制性标准守底线、推荐性标准保基本、行业标准补遗漏、团体标准搞创新、企业标准强质量”的定位。

从以上法律规定可以看出,团体标准的法律地位为专业委员会提供了大有作为的舞台,是协会为会员服务的重要途径,民用机场发展中的许多问题可以通过团体标准规范;团体标准的重点是专业领域创新,是一项富有挑战性和创造性的工作;团体标准制订和发布程序简便,便于快速响应创新和市场需求。

协会团体标准工作近期目标是:到2020年,团体标准制订技术水平显著提高,工作机制基本完善,满足会员需求的服务能力明显提升,团体标准得到行业广泛认可,在创新领域具有竞争力的团体标准在5-7部。

从今年开始,协会要把团体标准建设作为重

点工作,协会已启动团体标准资质注册工作,成立由协会领导、专家和专业委员会主任组成的中国民用机场协会标准化技术委员会,秘书处成立团体标准管理部,资质注册需要的管理文件和程序文件已经理事长办公会审议通过,年内还要组织大家参加标准化技术专业培训。团体标准工作主体是专业委员会,专业委员会要充分发挥自身优势,成为团体标准选题、调研、制订、审定、推广的主要力量,此项工作是今后对专业委员会考核的重要内容。这次邀请航科院标准化技术专家讲课,目的就是普及基础知识,让大家尽快进入角色。协会准备下发的《团体标准课题研发参考范围(草案)》,包括7个方面60个课题领域,听取大家意见补充完善后纳入协会团体标准建设规划,争取2019年推出2-3部团体标准。

第三,专业委员会要成为会员交流平台的支撑

通过一年多努力,一个多媒介、多渠道、多形式的立体交流平台已具雏形,主要由三个部分组成:一是网络媒介,包括重新制作的协会官网和未来的信息数据网;二是品牌论坛,包括中国机场服务大会、中国机场发展论坛、中国中小机场发展论坛;三是纸媒平台,主要包括每年出版的《中国民用机场年度发展蓝皮书》和交流性季刊《内部参考》,并将随着发展需要不断改进和完善。交流平台能否助推高质量发展,关键就看专业委员会工作水准。从2019年开始,各专业委员会每年要向官网提供5-7篇反映专业动态的稿件,向《内部参考》提交1篇有质量的调研报告或文章。

上述概括起来就是当前专业委员会建设的主要内容,专业委员会年度可以量化的工作任务就是完成“两个一”,即一部团体标准或一个研究课题,一份有质量的调研报告或一篇文章。这既是加强专业委员会专业化建设的有效途径,也是专业委员为会员提供的有效服务。

(作者系中国民用机场协会秘书长)

时至而生 事究则成

——政社脱钩改革前夜的思考

王瑞萍

2006年是我国完成民用机场管理体制改革的第三年。这一轮改革破除了中央政府统辖全国民用机场的封闭体制,完成了民用机场运营和监管政企分开,各级地方政府和各类市场主体积极参与到民用机场建设和发展中来,民用机场建设和发展逐步成为一个相对独立的行业分支,形成了以地方政府为主、国家大力支持、其他投资方参与的多主体、多样化、开放性发展格局。正是在这样一种体制条件下,由全国民用机场、相关企事业单位自愿结成的全国性、行业性、非营利性的社会组织——中国民用机场协会于2006年8月25日成立。

成立中国民用机场协会不是一个偶然动议,更不是一个孤立事件,它是我国市场经济体制改革、完善和中国民航体制改革深化到一定程度的必然产物。“时至而生”,说的是一个事物的产生需要条件,条件具备了,该事物产生和生存、发展的理由就合乎逻辑地具备了。协会12年发展历程也是伴随着条件的逐步成熟而发展的。截止2018年10月已有292个会员单位,机场会员单位206个,占70%,非机场会员单位86个,占30%。常务理事单位31个,理事单位88个;下设标准化技术委员会和16个专业委员会,覆盖民用机场所有专业领域。协会秘书处内设综合部、财务部、专业委员会事务部、培训与外联部、标准管理部5个部门。形成了比较完善社会组织法人治理结构和管理制度体系,2015年被民政部评为4A级协会,成为支持民用机场业发展的重要力量之一。

中国民用机场协会生于改革,长于改革,也必将强于改革。行业协会与生俱来的改革动力主要源于社会组织的自愿性、组织性、公益性和自治性,这是一种不以人的意志为转移的先天基因,也是社会组织的立身之本和强身之源,这种基因有可能生发出符合自身成长规律的良好机制,它是行业协会最基本的未来希望。

中国民用机场协会在改革开放大潮中历练成长,自我角色认知越来越清晰,随着政策法律环境日益完善,协会不断调整定位,准确把握宗旨,明确历史使命。在重新审视协会宗旨的过程中,只有站在国家最宏观的体制特征和未来发展趋势的高度,充分借鉴国际同业社会组织生存、作为、发展的经验,综合研究了我国关于行业协会服务国家战略、服务政府、服务会员、服务市场、服务行业等不同观点和提法,确立了一个基本认识:行业协会的服务对象确有多个,有的是直接的,有的是间接的,有的是主动作为的,有的是客观辐射的,有的是可替代的,有的是不可替代的。

习近平总书记提出“以人民为中心”的发展思想,联系具体实际思考,会员是生存之本,服务会员是立足之本,作为由会员单位自愿加入的行业协会,就应当是实实在在地把会员作为自己心目中最切近的“人民”,就协会工作出发点和归宿而言,“以人民为中心”就是以会员为中心,离开“为会员服务”,“人民”就会流于空谈。只要坚持把为会员服务作为根本宗旨,一切工作从

这一根本宗旨出发,为会员提供了充分良好的服务,其他服务都尽在其中了。这是符合行业社会组织发展规律和最有生命力的定位。就协会建设发展而言,为会员服务的宗旨可以统御协会建设各个方面,主要表现在五个一致性,即为会员服务与公共服务的一致性,为会员服务与协会发展的一致性,为会员服务与政社脱钩改革目标的一致性,为会员服务与社会效益的一致性。把握了这一根本宗旨,协会发展方向就不会走偏。

中国民用机场协会始终不渝地坚持“共同参与、共同分享、共同成就”办会方针。当我们以开放胸怀与外界交流的时候,就会发现可供协会使用的资源十分丰富。在开放格局下,很多过去想不到、不敢想、做不了的事情,现在都呈现出极大的现实可行性。中国民用机场协会广泛汇聚行业内外和国际资源,不断提升自身服务能力。与中国民航大学开展民用机场业务培训和学术交流,开展航空领域军民融合发展研究、运输机场运行规范、京津冀协同发展指标等重大课题研究;与中国民航科学技术研究院在民用机场服务质量评价、民用机场团体标准领域开展合作;与中国民航局运行监控中心共同制定A-CDM建设方案框架及评估办法;与中国民航管理干部学院合作开展民用机场专业培训;与中国民航信息集团公司合作制定《中国智慧机场建设导则》;与鄂尔多斯伊金霍洛国际机场联合举办民用机场管制员复训;与中国航空运输协会、中国航报社开张全面战略合作。在今年第12届航展上,中国民用机场协会首次亮相,又与多家业内高等院校、科研院所、民航企业签订了一系列战略合作、项目合作协议,开展了专题座谈。从2019年开始将与中国航空器材集团有限公司共同举办中国民航技术装备及服务展览会。在国际上,与国际机场协会(ACI)开展环境保护、数据分享、安全管理、绿色机场建设、专业培训等合作;与国际航空运输协会(IATA)开展安全和效率、机场合作决策、乘客案件流程、安检效率、机场发展同行评审等合作;受民航局委托与英国贸易及投资总署开展机场运行效率,新技术、新系统、新产品认证,

中国设备和服务进入海外市场三大主题合作。目前已有一个政府部门、会员单位、科研机构、大专院校、社会组织、传媒机构、专业化供应商以及高层次的专家、学者,主动参与到协会建设中来,一些业内中、高端人才主动要求来协会工作。

2004-2018年是我国民用机场建设和发展最辉煌的15年,民用机场快速发展为协会发挥作用提供了广阔舞台。跟随改革和发展带来的利益分化和资源紧缺等各种矛盾越来越凸显,中国民用机场协会辅助行业发展的作用越来越突出。协会紧紧围绕“平安、绿色、智慧、人文”机场建设,主要从四个方面发挥作用:

(一)发挥疏通行业信息的功能

行业协会在疏通信息渠道方面具有无可比拟的优势,协会多次组织各种专题的现场调研,帮助会员单位总结、推广先进经验。创建了中国机场服务大会、中国民用机场发展论坛、中国中小机场发展论坛、机场与航空公司圆桌对话会、中国民航技术装备及服务展览会等5个品牌化大型论坛,出版《中国民用机场年度综合研究报告》、《内部参考》等信息交流刊物。与国际机场协会(ACI)建立了沟通渠道和合作关系,多次向民航局提交国际交流考察报告。在第二届中国民用机场发展论坛上,协会组织力量总结了中国民用机场改革开放40年的五条基本经验,即:一切改革都是从解放思想开始,一切改革都要坚持生产力标准,一切改革都要把握顶层设计,一切改革都将走向开放格局,一切改革都要关注国际比较。

(二)发挥向政府传送市场诉求的功能

行业协会与会员具有最近距离的沟通优势,最关注的会员发展中的瓶颈和诉求,针对行业发展提出的建议具有较强针对性,更加符合市场需求,直接服务政府决策。当协会代表会员利益直接参与政策和法律制订的时候,可以最充分地反映会员诉求,促进会员诉求上升到政策、法律层面。近年协会协助局方促进民用机场收费标准改革、中国机场技术创新与发展等多个政策项目,2018年又多次就《民用航空法》、《民用

机场管理条例》和多部民用及航空规章、行业标准及《产业机构调整目录》等政策性文件的修订提出立法和政策建议,建议内容都来自会员单位普遍诉求,帮助会员单位沟通局方解决发展中的疑难事项。

(三) 积极发挥提供公共服务的功能

国家治理现代化和完善市场经济体制的必然趋势是政府资源和行政行为受到法律严格限制。这就要求政府把一部分行政职能转移给社会组织,以社会组织协助或政府购买方式获取公共服务资源。

近年来,协会注重加强公共服务能力建设,提供公共服务的广度和深度不断扩展。从2015年开始连续四年开展民用机场服务质量评价,2017年提交行业标准《中国民用机场服务质量评价标准体系》,《首都机场航空器机坪运行管制移交方案》,《A-CDM建设标准框架》等公共服务产品;2018年参与航空领域军民融合发展研究,受首都机场委托,联合中国民航大学开展运输机场运行规范、京津冀协同发展相关指标两个项目,参与《中国智慧机场导则》编制,还将与中国民航大学合作开展具有全局性、根本性、引领性的重大课题研究,为局方制定政策和民用机场发展服务。从2018年下半年,协会依法启动了团体标准工作,成立了中国民用机场协会标准化技术委员会,增设了标准管理部,组织了初步的团体标准培训,计划在2019年大力推行此项工作,力争取得初步成果。

(四) 积极发挥行业职业培训的功能

协会按照避免重复、贴近需求、创新教材、注重公益的原则,与业内高等院校、科研机构、会员单位合作,借助其学完备的学科体系和科研体系,开展民用机场岗位技能和业务培训,共同开发符合行业需求、以案例为主要内容的专用教材。举办地方政府主体责任、中小机场管制员复训、中小机场运行等重点培训班,积极扶持中小机场空管培训机构发展。多次举办专业技术比武,汇编专业论文集。

实践证明,社会组织是社会治理不可替代的重要主体。社会组织作用无效的市场是不完

善的市场,社会组织缺失的治理结构是不稳定的治理结构。在多元的利益格局中,行业协会在行业治理方面具有独特优势,其产生渊源上自愿性,使其活动范围可以延伸到政府难以顾及的领域、层面和环节,及时填补社会治理的空缺。行业协会的自治性又使其在具体领域、活动对象、活动方式方法等方面更具有灵活性,更易于社会沟通,获得社会认同,促进行业和谐发展。

中国民用机场协会作为诞生于体制改革中的行业协会,不可能超越国家深化改革和社会转型的进程超阶段发展,它的每一步发展、每一种作用发挥、每一种功能释放,都与国家和行业深化改革的进程息息相关,每一次重大改革都为行业协会发展创造了条件和机遇,社会转型和行业发展每推进一步,都将唤醒行业协会与生俱来的主动精神和积极作为,协会建设每一步提升都在支持和巩固着全行业的改革成果。“事究则成”说的是任何一件事,只要真的搞明白了,功夫下到了,就有成功的希望。

当前,中国民用机场协会面临国家“政社脱钩”改革。这次改革既是国家全面深化改革的重要组成部分,也是协会自我更新的一次重要历史机遇。为了应对新一轮改革,协会从2017年开始调整工作思路,拓展服务领域,按照职业化、年轻化、专业化的要求多方聚集人才,加强对改革后自身建设和发展的研究,更自觉、更准确地把握自身定位,明确提出“政社脱钩”改革后必须坚持的四个不变,即:改革后无论隶属关系、发展思路、工作方式如何变化,民航局对协会的行业监管和指导关系不变,民航局法律政策对协会的规范和引领不变,助力建设民航强国大目标不变,为会员服务的宗旨不变。“四个不变”是协会自身定位的重要内容,要把一切工作和活动要在法律框架之内,把一切服务内容和方式纳入标准化轨道,严格按照国家综合监管体系的要求自律,把协会建设成为政府信得过,行业离不开,会员真需要,社会有影响的行业协会。

(作者系中国民用机场协会理事长)

突破

——航空业务量、转型与扁平化

徐左强

2004年，宜昌机场由海航集团重组后，遇到所有中小型机场发展面临的问题：航空市场开发难度大、运营成本居高不下、长期亏损，发展困难重重。10年来，我们一手抓航开辟和旅游客运市场开发，一手抓转型发展。从2009年开始进入快速发展期，吞吐量以每年10万人次左右速度递增，平均增长率15%。2014年突破100万，2016年突破150万，2017年达到224.38万人次，同比增长46.11%，增长率位列全国机场前三；2016年非航收入高达57%。“十三五”期末，宜昌机场致力于打造三峡区域中型国际机场，预计年旅客吞吐量达到500万人次。

一、市场开发遇到瓶颈——找准突破点，实现50万到200万突破

2008年前后，宜昌机场年旅客吞吐量始终徘徊在50万人次左右。一个运输机场没有足够的航空业务量作支撑，一切都是空谈。宜昌机场航线开发始终围绕“航线怎么开？”“怎么稳定？”“如何加密？”这几个要点展开。

宜昌位于四通八达的交通中心位置，从宜昌到我国各航点均为3小时左右航程，直线距离小于800公里的城市已被高铁、高速公路覆盖，时效性和经济性都可以与航空运输竞争，可以直飞的目标城市范围缩小了50%。经过反复分析，我们认为：宜昌看起来不利的区位条件可以转化为相对优势。在从南往北、从东至西的长距离航

段中，都可以经由宜昌经停，三个航段客源市场叠加对航线的客座率及收益均有保障，有些航点城市之间可以通过合力航线补贴支撑新航线的运营，有助于减轻单个城市航线补贴压力。根据这一分析，我们探索出新的航线发展模式，积极发展中转联程、经停航线，以宜昌为中心，打造“米”字型航线网络格局，在省会、副省会级城市之间搭建以宜昌为中转点的桥梁型经停航班，以此提高通达性。据此，宜昌机场先后成功开通北京=宜昌=海口、杭州=宜昌=贵阳、常州=宜昌=成都、西安=宜昌=温州、昆明=宜昌=宁波等航线。目前，宜昌机场除至北、上、广、深等大型机场航线为点对点航线外，其他国家航线结构均为经停航线。

找哪家航空公司飞？经过对航空公司的甄选，我们缩小目标范围。虽然目前支线机场航线运营是航空公司“卖方市场”，但我们依然本着“以市场为导向，以发展为效益”的宗旨，与航空公司不断地商洽合作方式，千方百计提高运力资源效益。在航线开通之前，我们根据相近城市的类似航线运行情况进行客源市场调研和预估，精准计算航线经济收益能力，与航空公司达成需求一致。航空公司对航线、航点、运力、时刻及现场保障能力确认，一条稳定的航线就在宜昌机场启航了。

二、长期亏损亟待化解——创新格局，转型发展

宜昌机场通航后连年亏损。2004年海航集团重组时,仍有大量债务。如何及时止损并扭亏为盈,是摆在机场管理机构面前的难题。为了突破困局,我们除加大内控管理、严控成本,挖掘商业潜力 提升非航收益外,一个重要举措是积极推动传统业务转型,于2016年开始尝试业务外包,逐步从单一业务租赁发展为综合业务外包。

目前宜昌机场外包业务已由原来单一的候机楼商铺租赁经营、行李搬运外包等发展为全方位的业务转型的航空地面服务、地面交通运输、餐饮商业零售、公共保洁保安等综合外包模式,基本涵盖旅客乘机过程各个环节,逐步从经营型向管理型转变。具体做法是:

在业务外包管理方面,管理模式由部门内部督查转变为公司级统一审核监管,从简单的合同约束到外包管理体系的建立。为适应外包管理业务及模式转变,逐步建立起制度化、流程化的外包管理体系,实现了综合外包业务全流程管控,形成了较为完善的外包管理体系,主要包括六个部分:一是外包单位管理手册,是宜昌机场外包单位管理的总体指导性文件,明确甲方及乙方的责任与权利。二是外包管理委员会,是机场外包业务最高协调机构,由机场、责任部门以及各第三方供应商组成,委员会办公室常设于运行标准办公室。三是标准合同管理。在签订规范的业务外包合同时,签订《安全服务责任书》。四是外包单位准入管理,建立业务外包准入退出管理机制,涵盖外包单位资质审核、准入退出条款以及星级服务标准等重点内容。五是外包单位绩效管理。将第三方供应商的过程考核及结果考核相结合,分为扣除运行保证金以及绩效考核两种方式。六是外包人员分值管理办法。对机场管理机构各部门、驻场单位及第三方供应商的员工实行分值管理,规范从业人员行为,突出区域化管理部门职能,加大过程监管力度。

与此配套,我们还建立了一些列与第三方供应商协同管理措施为:一是外包人员培训管理。通过组织外包单位员工开展安全培训、业务技

能培训、服务礼仪培训、英语培训等,将外包单位员工纳入宜昌机场整体管理框架,展示给旅客一个声音、一个形象、一个感受。二是工作流程SOP管理。宜昌机场对各外包生产岗位统一制定《SOP标准作业流程指导书》,拍摄SOP培训视频,加强SOP管理。通过对《SOP标准作业流程指导书》定期培训,严格按照《SOP标准作业流程指导书》进行现场巡视,确保外包单位严格按照《SOP标准作业流程指导书》合规运营。三是现场监管及管理约谈。通过公司、责任部门日检查、周复核、月绩效考核等方式,对外包单位开展现场监管及处罚,确保外包单位合规运行。通过召开外包单位运行协调会、服务品质协调会、安全保障专题会乃至管理约谈等方式,对运行中安全、服务等问题进行协调通报,对远机位运行、机组删减旅客、值机员权限、业务台账交接流程等流程进行了优化,消除了外包单位和机场运行单位的边界缝隙。

几年来,我们对业务外包优势和劣势作了多种角度思考,主要有两个方面:

第一,业务外包的优势包括经济效益、管理效率、专业程度3个方面。业务外包后降低了人工成本以及由人员带来的后勤保障成本,提高了管理层次,简化了经营性管理的繁琐性。管理效率在于对于业务成熟的机场通过把经营性业务外包给第三方供应商,将自身重新定位,重新配置企业的各种资源,将资源集中在最能反映自身相对优势的领域,塑造和发挥自己独特的、难以被模仿或替代的核心职能,实现从经营型向管理型转变。其专业化程度在于对于新建运输机场,可以快速开展业务,绕过人员培训成本高、人员培训速度慢,前期人员能力不足、差错率高等诸多弊端。

第二,第三方供应商的专业化业务能力虽然比新机场更专业,精细,规范,保障能力强,但是对于成熟的运输机场则可能在外包初期存在一定时期内员工素质达不到运输机场标准,第三方员工对机场工作缺乏忠诚度,主动服务意识差,

对机场安全运营、服务质量提升带来挑战,存在一定风险。

三、管理成本居高不下——从多层级到扁平化

2004年重组前,宜昌机场是宜昌市管企业,各级职能部门、分公司一度多达17个,机构庞杂、人浮于事,管理成本高昂。重组十多年来,我们坚持“扁平化”管理,以管理促发展,向管理要效益,成效显著。

宜昌机场组织架构始终遵循海航集团“扁平高效”设置理念,结合行业性质及组织规模,以发展目标核心合理设置组织机构。目前宜昌

机场实行三级管理,即为公司团队、二级部门、基层班组;设1个共享职能部门、5个业务保障部门。扁平的组织构架,有效减少中间管理层级,企业纵横向信息沟通顺畅,减少各种内耗、节约管理成本。在宜昌机场组织构架设置中,业务保障部门作为机场安全运行保障控制中心,职能部门作为统筹管理与服务部门,兼有服务、监控和战略规划等职能。通过明确职能分工,有效保证了公司行为统一、战略协同、精简高效,2015—2017年人均效能以逐年13%的速度递增,日益步入良性发展轨道。

(作者系宜昌三峡机场有限公司董事长)

抉择

——在开放大格局中寻求新发展

葛小飞

淮安涟水机场通航7年来,走出一条独具淮安特色的发展道路。2017年旅客吞吐量 128万人次,在全国运输机场中分别排名第 72位,增长率连续两年居同类机场前列,平均客座率88. 11%,高于同类运输机场和国内平均水平,居江苏省运输机场第一位。

一、淮安机场发展面临的问题

淮安机场发展与全国中小机场一样遇到各种各样的瓶颈和困扰,概括起来主要有三个方面:

(一) 中小机场公共属性与企业定位的矛盾

一方面,民用机场是公共基础设施,其主要功能是为经济社会发展和人民生活幸福服务。这是《民用机场管理条例》的基本立法精神和国际惯例,也是时至今日业内对中小机场属性的基本共识。另一方面,各地普遍把中小机场定位于企业,用一般国有企业考核办法对其进行经济效益考核。服务经济社会发展和追求经济效益成为被同时关注的两个焦点,直接影响机场管理机构职能定位,误导并一再复制经营型模式,对中小机场发展思路、生产要素组织和收益能力、收入结构、成本结构等方面产生了全局性负面影响,导致中小机场业务小而全,人工成本居高不下,发展步履沉重。

(二) 追求合理投资收益与高成本的矛盾

地方政府关注中小机场合理收益能力无可非议,但公共基础设施的合理收益能力不等于一

般企业经济效益,它只能是政府对收益性公共基础设施运营效率的一种经济约束。作为公共基础设施的中小机场追求合理收益能力与其履行公共管理职能并不矛盾,关键是以什么途径获取合理经济收益。在经营性模式下,运输机场包揽所有经营项目,经营性收益比重过高,资源性收益比重很低,总成本居高不下。淮安机场除年3000万元固定资产折旧外,人工成本占总成本50%左右,加剧了运营亏损。

(三) 航空业务量快速增长与控制人员编制的矛盾

淮安机场运输生产一直保持较快发展,特别是2016年以来呈高速增长态势。在经营型模式下,快速发展必然对人员编制和人工成本产生大幅拉动,特别是淮安机场二期建成投用后,基础设施大为改善,高峰小时容量成倍增长,传统的核编定员不可能有效遏制人员编制快速增长,按照高峰时段配备人员,必然拉动人工成本大幅增长和成本结构进一步恶化。出于对人工成本压力的预判,淮安机场从2016年起不得不严格控制增人。如果继续严格控制,必然导致保障人员不足,严重影响安全运行和服务质量。硬件保障能力充分释放与严格控制人员编制的内在矛盾难以调和。

服务质量是淮安机场始终追求的发展目标之一。由于航班业务量快速增长,高峰时段压力增大,安检、地面服务等部门人员十分紧张,特

别是航空业务量拉动最敏感的地面服务人员仅能勉强维持运营，难以提供高品质服务，由此带来的安全和质量风险不断增加。航空业务量增长、生产要素投入、服务品质提升有客观内在的匹配关系，一味依靠控制员工数量、超强度提高劳动生产率的做法是特定发展阶段的短期行为，不能适应快速、健康、持续发展需求。

二、十字路口的抉择

2015年淮安机场旅客吞吐量50.5万人次。2016年淮安机场进入快速发展期，市政府提出“两年翻一番，冲刺一千万”发展目标，当年完成旅客吞吐量86万人次，增速71%，日起降架次由7个增加到16个，高峰小时架次由2个增加到6个。2018年4月二期扩建工程投入使用。这些数据表明：淮安机场同时具备了基础设施扩建和航空业务量快速增长对人员编制、人工成本拉动最大的两个因素。人工成本大幅攀升是发展的最大难题。由于2016年开始严格控制人员编制，年末合同制员工280人、劳务派遣制员工4人，其中地面服务人员52人，占总编制20%。

2017年初，我们根据发展需求制定了新增人员计划，当年计划新增45人，其中安检12人，地面服务24人。可以看出，增幅最大的多是劳动密集岗位，占新增人数80%，相应人工成本预计增加382.5万元。此外，人工成本上涨具有不可逆性，工资水平除了满足劳动力再生产需要外，还要受到多种因素影响，即使采取最严格的控制政策，人工成本仍呈上升趋势。2015-2016年淮安机场员工总数仅增加1人，但人工成本占总成本比重由（）增至（），上涨（）个百分点。

经营型模式弊端越来越明显，淮安机场发展面临严峻挑战，挑战中蕴藏着深化改革、走出新路的机遇。在挑战和机遇十字路口，我们产生了重新选择发展模式的设想，即逐步从“经营型”向“管理型”转变，在保持总量快速增长的同时，促进“质”的全面提高。

2012年7月，《国务院关于促进民航业发展

的若干意见》要求“全面贯彻《民用机场管理条例》，深化机场管理体制改革，进一步发挥市场对资源配置的决定性作用”。依据这一精神，我们的思路集中在一个焦点：未来中小机场是不是所有业务都要自己来做？基于各项财务收支数据分析，我们决定大胆探索尝试改革，对部分劳动密集、安全风险小的业务实行特许经营，以达到降低人工成本和把高成本的经营性收益转化为低成本的资源性收益的目的。

按照2017年初人力资源计划，淮安机场当年需要增加大量地面服务人员，都是劳动密集、安全风险小的业务。在快速增长的航空业务量、持续增大的保障压力和巨大的人工成本增量相互交织的十字路口，我们以财务收支为依据，果断停止增人计划，选择与第三方专业化公司合作，成立了由分管领导牵头、有关部门参加的5人工作小组，系统研究航空地面服务特许经营的可行性、合作模式、业务范围、安全评估和财务收支，力求从地面服务特许经营突破口走出一条新路。

三、特许经营的具体操作

作为探索与尝试，我们与第三方的合作遵循“循序渐进、平稳过渡、逐步扩展”的原则。重点抓住以下几个方面：

（一）合作模式

我们采用了与国际惯例接轨的特许经营模式，即双方签订航空地面服务特许经营合同，作为淮安机场与第三方合作的主协议。协议内容主要包括：第三方专业化公司取得淮安机场航空地面服务特许经营权，经营期5年。第三方在淮安机场监管下独立运营航空地面服务业务，自行承担运营费用。第三方按照约定向淮安机场缴纳特许经营费和设备场地租金。特许经营业务范围由双方协商，以不割断业务链条、有利于运行顺畅为原则。这种方式符合航空地面服务业务特点和国家、行业全面深化改革政策和方向。

（二）特许经营业务范围

根据淮安机场实际,综合考虑安全风险、劳动密集程度、人工成本比重、监管难易等因素,决定把除配载、监装监卸、贵宾服务外的客运服务全业务链及行李打包、行李货物装卸等业务交给第三方经营。基于合作业务范围,我们要求第三方应当具备依法核准的独立从事航空地面服务业务资质,有中小机场合作成功案例。

(三) 人员安置

人员安置是平稳过渡的关键环节。主要包括两类人员:

一是采用“分流+借用”的方式妥善安置与淮安机场建立劳动关系的合同制员工。淮安机场对自有员工分流,充实到缺人岗位。难以分流或暂时不宜分流的人员,按照劳动关系不变、工作岗位不变、工资标准不变、社保待遇不变、工资发放渠道不变的“五不变”原则与第三方签订《人员借用协议》。借用员工全部人工成本由第三方承担,定期划拨淮安机场。淮安机场与第三方协商,根据发展需要适时将借用员工抽回归建。在这个方案下,淮安机场原地服部人员部分留在配载和监装监卸岗位,部分补充到安检、场务、水暖维修等缺人岗位,有12人借用给第三方。

二是按照双向选择原则妥善安置劳务派遣制员工和实习生。愿意与第三方建立劳动关系的劳务派遣制员工,由第三方成建制接收,劳务派遣制员工与劳务派遣公司解除劳动关系,转与第三方直接签订劳动合同,转签员工待遇不低于原标准,第三方按照国家规定为其缴纳社会保险金和住房公积金。愿意与第三方建立业务实习关系的实习生,可以与第三方转签实习协议,实习待遇不变;也可以保留与机场签订的实习协议,由第三方代管,实习期满自由选择。在人员安置操作中不论遇到什么困难,“平稳过渡”是基本原则,确保任何一种用工制度的员工切身利益不受影响,不搞减编、下岗、减薪等负面措施。

(四) 运营监管

航空地面服务运营监管包括安全监管和服

务质量监管两个方面。我们在严格界定第三方安全和质量责任基础上,主要采取以下几个方面措施:一是制定安全服务奖惩规定;二是第三方安全管理纳入淮安机场安全管理体系,其主要负责人参加淮安机场周安全例会和月度安委会;三是第三方接受淮安机场安全和服务质量的监督、检查、指导。四是第三方服务标准不得低于淮安机场对社会公布的服务承诺。五是第三方危险品培训大纲、安全管理手册、岗位基础作业手册等文件报淮安机场备案;六是第三方作业人员通过淮安机场放单考试后方可独立上岗。

(五) 合作程序

我们坚持公平、公正、公开原则,严格按照国家和行业公开招标有关程序选择合作方。

(六) 业务交接

第三方专业化公司中标后就进驻淮安机场做了充分准备。2017年6月,双方签订了《航空地面服务特许经营协议》。因合作业务范围涉及值机、问询、广播、行查、引导服务、两舱服务、不正常航班服务、行李打包、行李分拣和行李货运装卸等多种业务,为确保平稳过渡,业务移交分三个阶段实施。

第一阶段:2017年7月1日至7月31日,合并运行。双方员工参与保障,管理以淮安机场为主,淮安机场对第三方进行必要的业务差异培训,帮助其熟悉工作环境。

第二阶段:2017年8月1日至8月31日,合并运行。双方员工参与保障,管理逐步过渡到以第三方为主,淮安机场侧重安全服务监督检查。

第三阶段:2017年9月1日至10月31日,试运行阶段。经过2个月交接过渡,淮安机场对第三方运行、管理以及员工业务能力进行了全面评估,确认符合要求后开始第三方试运行。期间,淮安机场留下少量业务能力强、经验丰富的业务骨干给予业务指导。

经过三个阶段之后,第三方转入独立运营,淮安机场转入全程监管,配载人员监督值机、行李查询岗位,贵宾服务人员监督旅客服务岗位,

监装监卸人员监督行李分拣和行李货物装卸岗位,确保日常监管到位。

四、引进第三方专业化公司主要增益

航空地面服务特许经营是淮安机场建立符合自身特点的公共基础设施运营管理模式的一次探索。我们认为,这一举措符合中央《关于深化国有企业改革的指导意见》精神和民航局关于全面开放航空地面服务市场的要求,是中小机场从高速增长转向高质量发展的一个必然选择。从近一年的实践成效看,虽然也有各种各样的问题,需要我们不断总结和改进。但这一模式在改善机制、规范管理、提升服务、增强收益能力等方面所取得的成效令人振奋。

(一) 优化运行机制增益

特许经营之前,淮安机场值机和配载岗位人员混合排班,业务交叉;监装监卸兼做货物装卸,无法有效落实监督职责,存在一定安全风险。合作后,这两个岗位独立出来由淮安机场承担,专人负责,运营与监管彻底分离。第三方运营中大大小小的问题都会摆到明面上解决,一查到底,件件落实。“落实”的主要动力源自“角色”以及由“角色”产生的内在机制的引导力、驱动力、约束力和制衡力发生了变化。双方权利、义务通过合同法律化了,不再是简单的内部行政管理关系,运营者与监管者通过十分明确的“利益”媒介产生了刚性的制衡力,淮安机场拥有的是对服务供应商的选择权,倒逼服务供应商提升自身的管理水平和服务质量。

(二) 提升服务品质增益

特许经营后,第三方专业化公司独立于航空公司和机场,为旅客提供中性化服务,服务管理更加专业,更加注重服务细节。梳理和优化了旅客服务流程,缩短旅客值机、登机排队时间;推出行李管家服务APP,在北京航班上首先实现行李运输到家服务。为两舱贵宾旅客提供从值机到登机全程无缝衔接的特色VIP服务。淮安机场对第三方服务质量监督考核,督促其不断创新服

务手段,提高服务标准,有效提升了淮安机场整体服务品质。在第三方运行期间,多次受到航空公司和旅客肯定。

(三) 人力资源管理增益

按照2017年度人力资源计划,淮安机场当年总编制将达到329人。实行特许经营后,停止招录劳动密集岗位员工,将原地服部人员分流补充其他缺人岗位,当年只招录民航专业技术人员5人,年底淮安机场员工总数仍为280人,与2016年持平。按照2017年人力资源计划衡量,淮安机场获得49人减员增益。而目前第三方在淮安机场配员75人,这个数据才是我们实际获得的减员增益。如果从淮安机场“十三五”发展规划分析,本次合作的特许经营业务涉及的岗位人员将达到130人,第三方为淮安机场转移人员增量130人或更多,转移人工成本增量1105万元或更多,实现了人员编制和人工成本结构性调整,把发展带来的人员和成本增量转移给市场。

(四) 劳动生产率增益

2015年淮安机场人均保障旅客1777人次,2016年3028人次。2017年,旅客吞吐量128万人次,增速达到49%。2017年底人均保障旅客达到了4123人次,劳动生产率同比提高36.2%,明显高于同类机场水平,远远超出淮安机场“十三五”规划中人均保障旅客2542人的测算指标。

(五) 经济效益增益

我们对比了特许经营前后财务收支数据变化,计算周期从2017年9月至2018年5月,共9个月。

从淮安机场整体经济效益看,2017年9月-2018年5月,航空地面服务特许经营9个月,淮安机场总收入减少364万元,总成本减少376万元,其中人工成本减少303万元,占总成本比例下降2个百分点,净利润增加12万元。

从特许经营业务经济效益看,航空地面服务总收入170万元,同比减少267万元,但这部分收入为资源性收入。总成本下降287万元,减亏20万元。随着航空业务量增长或者将特许经营

业务链条稍作扩展,地面服务业务就能持平或盈利。此外,淮安机场以借用员工方式向第三方转嫁工资总额80.21万元,也就是淮安机场工资总额降低80.21万元。

可以看出,实行特许经营9个月,虽然淮安机场经营性收入有所下降,但稳定的资源性收益有所增加,总成本降低、应交税费同比减少,人工成本占总成本比重呈下降趋势,经济效益有所提升。

五、特许经营需要进一步解决的问题

特许经营初期,第三方淮安分公司组建不久,主要管理人员不够稳定,内部管理一度跟不上。由于新员工较多,业务技能不够熟练,发生过一些差错,服务质量提升仍有很大空间。我们将进一步完善监管标准,改进监管方式,督促第三方进一步发挥专业化优势,完善员工培训体系。双方要共同探索和开发航站楼散客贵宾、散客保险、行李到家等旅客延伸服务,在建设具有淮安特色的服務品牌方面做文章,为双方提供新的利润增长点。通过不断磨合、深化合作,巩固共生共赢、共同成长的良好发展趋势。

特许经营中,我们始终关注第三方发生违反安全、质量的法律规范时,其法律责任如何承担?2017年1月1日起施行的《航班正常管理规定》(CCAR-300) 规定了17条法律责任,对《民用机场

管理条例》部分法律责任条款作了细化,对7类运营保障主体分别设定了法律责任,明确把航空地面服务代理人作为运营保障主体之一。其中第63、64、65条针对机场管理机构的44种行为模式设定了23款法律责任,第66、67条针对航空地面服务代理人25种行为模式设定了13款法律责任。这表明机场管理机构只有在实施了第63、64、65条规定的行为模式时,才应当依法承担相应法律责任。如果航空地面服务代理人实施了第66、67条规定的25种行为模式,机场管理机构不承担法律责任。我们将依法推进第三方与承运人直接签署地面服务代理协议,依法增强合作的合法性。

航空地面服务特许经营的实践告诉我们,加快场转型是中小机场实现健康发展的必由之路。我们认为“只要能够管理和控制它,就可以将能外包的服务都外包出去”,让符合条件的专业化第三方进入中小机场经济运行大平台。我们将认真总结经验,深入探索提高淮安机场经济运行市场化程度的总体方案,以特许经营、购买服务、业务外包等方式将更多的经营性业务实行专业化、市场化运营,在市场化道路、开放性格局、专业化经营中实现最合理的收益能力,解决中小机场公共性与企业定位的深层次矛盾。

(作者系淮安涟水机场有限公司总经理)

国际机场协会(ACI)及慕尼黑机场考察报告

吴洪霄

2018年6月18至23日,中国民用机场协会王瑞萍理事长一行应国际机场协会(ACI)邀请出席第二十八届国际机场协会年会暨欧洲区年会,受邀考察慕尼黑机场A-CDM与智慧机场建设。

一、出席ACI年会基本情况

代表团一行听取了ACI、ACI欧洲区、航空公司及国际航空研究院专家关于欧洲机场发展政策、成果及未来趋势预测的报告,包括三个方面内容:

(一) 欧洲机场发展预测与对策

2017年欧洲机场吞吐量22.3亿人次,同比增长8.5%,收入增长7%,成本降低13.8%,投资回报率增长8.5%,中国旅客贡献率22.8%。专家预测:到2040年,欧洲机场航班量将增长53%,机场扩容16%,排名前20位的机场增长28%,旅客吞吐量7500万人次左右的机场达到16家。除了经济再次衰退和战争危机外,欧洲机场发展将面临区域容量、环境保护、运行指挥、机场净空及应急处理等一系列挑战,每天延误1-2小时的旅客将由目前5万增至47万。如何提升服务质量,欧洲机场采取以下对策:

1. 缓解枢纽运行压力。减少枢纽机场中转航班量,增加点对点直飞,2016年慕尼黑、法兰克福、马德里等7家枢纽机场直飞航班平均增加15%,以求各机场运量相对平衡以及运行能力与发展需求匹配。

2. 提升安全安保等级。ACI安全安保委员会与ICAO联合发布机场安全手册,通过新技术应用,

如无人机,实施空、陆侧安全勘察,全面提升安全安保等级。

3. 提升机场协同决策能力。欧洲已有28家机场启用A-CDM系统,超过总数1/3,以数据动态共享、动态联动提高航班正常率,降低了燃油成本和碳排放量。

4. 提升智能服务水平。推广智能服务快速响应,方便旅客出行,缓解旅途劳顿,增强旅客体验,便捷旅客出行。

5. 扩大机场服务对象。随着机场私有化的进程,机场不再是仅为旅客提供服务的专属场所,而已周边社区有机融合,形成以机场为中心的商业综合体,承担更广泛的社会责任。

6. 重视人力资源价值。注重员工能力的培养,引导其对企业价值观的认同感,让员工看到机场发展的规划和前景,使其成为可用的优质资源。

(二) 无人机的应用与管控

无人机在欧洲已由单纯反制升级到应用、管控阶段。ACI、ICAO积极开展无人机应用研究。据调查,90%受访者肯定了无人机为机场运行提供的服务,主要包括勘察飞行区基础设施、清理空侧道路、检查航站楼警报装置、检测通导基站和设备、检查灯光管制和建筑物及围界、事故现场勘察及航拍、周边野生动物勘察等。无人机的安全有效应用,减少人工成本,杜绝人为差错,确保信息精准,提高工作效率。

鉴于无人机飞行对航空安全构成威胁,欧盟适航当局(EASA)于2016年颁布无人机适用范围,2017年出台无人机运行规章;2018年提交特

殊类型无人机系统（UAS）运行草案，2019年将出台基于规章的操作指导文件。2016年ACI出台的《咨询通告·无人机或无人驾驶飞机系统》，将无人机分为私人消费、中型工业、大型工业和非法等四类，旨在通过分类管理避免无人机对机场安全、安保、效率和空域的负面影响。主要有五个内容：

1. 无人机流量管理

空管机构与机场联合确定无人机运行范围及流量管控，在机场运行应分别得到空管机构和机场授权，不得影响机场正常航班运行的安全和效率，也不能增加机场运行成本。

2. 无人机运行规章

无人机应取得局方飞行器运行合格证（AOC），运行标准包括不同安全等级的领空要求，满足噪声和排放标准；大中型工业无人机纳入机场运行保障体系，私人消费无人机按照空管机构和机场授权运行。

3. 无人机运行管控

对于在机场应用的无人机，空管机构与机场制定无人机运行管控要求；运行引发风险的，监管机构有权终止其运行。

4. 无人机运行追踪

机场有权依据空管机构要求追踪无人机运行，有权了解无人机所有者或运营人。工业无人机在有关部门注册，并建议私人消费无人机也实行注册制，至少应当登记所有者姓名、住址和联系电话。

5. 机场工作人员培训

机场工作人员应当参加机场地区无人机运行相关培训，包括机场区域无人机运行国家标准、无人机授权运行类型、无人机运行技术和定位追踪程序、与空管机构协作程序、无人机运行风险评估及其他特殊运行限制。

（三）全面加强安全审计（APEX）

ACI的APEX开发基于ICAO标准和建议（SARPS），旨在协助机场全面提升安全水平。APEX为机场提供的服务主要包括优化安全

安保方案、全方位隐患排查分析、实时执行检查定标、协助起草行动方案、安全运行自我评价、接入专家网络、提供行动指南、办理运行合格证咨询和持续性检查等。

APEX工作方式是由ACI和ICAO委派专家组成安全审计组，综合机场运行效率最大化、安全安保多方面需求开展审计。审计内容包括国际标准符合性、中小机场运行合格证、SMS执行、跑道安全小组调研、机场区域野生动物管控和运行文件等。之后，识别被审机场安全隐患，指导机场运行管理和评估，协助机场优化个性需求，起草行动计划，出具安全标准改进和指导建议书。APEX行业合作伙伴包括EASA、欧盟、ICAO等8家国际组织，项目合作伙伴包括布里斯班、布鲁萨尔、都柏林等8家国际机场，为全球70余家机场提供服务。经了解，目前我国参与APEX审计项目的有北京首都机场、海口美兰机场、三亚凤凰机场。

（四）大力推广A-CDM系统建设

A-CDM以提高机场运行效率为核心目标，整合数据，共享资源，优化全程协作。主要关注飞机进港、流转及出港全程监控，与协作关键人及时共享最准确信息，优化飞机与欧控系统（Eurocontrol）数据交换，数据包括地面雷达、机场外围、候机楼、地面计划、预离岗飞机计划、执行平台等，全流程控制，从始发机场空管动作开始获取信息、到飞机起飞、降落、本场作业、本场空管批准及本场起飞等16个环节。

欧盟A-CDM建设对运行效率主要功能包括：提高预计启动准确性，用预估时间确定目标时间，从航班计划着陆时间开始提前计算TOBT；优化系统运算程序，预测从时间驱动转为事件驱动；使用灵敏性分析统计模型评估不同事件周期影响，自动实现更完善的处理流程。

二、与法国机场协会、法国机场设备协会会晤

会议期间，与法国机场协会及法国机场设备

协会进行了会晤。双方就“绿色机场”议题充分交换了意见和看法，并表达了进一步探讨合作的意愿。法国机场协会在法国适航当局的业务指导下开展工作，会员单位100多家，70%为机场会员，设20个委员会。法国机场设备协会与机场协会是合作伙伴，致力于促进法国机场环境保护、科技创新、安全安保等方面发展，为40余家机场提供符合欧盟标准的平安、绿色机场建设方案，其绿色环保的发展理念和研究成果在欧洲机场处于领先地位，与我国“绿色机场”建设导向和目标基本一致。

三、考察慕尼黑机场基本情况

慕尼黑国际机场2017年航空业务量德国排名第2，欧洲第9，全球第37；12次荣获欧洲或全球最佳奖项，是欧洲唯一的五星级机场。自2002年即开启A-CDM的研究，其成功经验已在欧盟28家机场启用，2018年还将推广7家机场。

考察慕尼黑机场的首要任务是A-CDM与智慧机场建设。慕尼黑机场由德国政府、巴伐利亚州政府和慕尼黑市政府三家出资建设，政府以免税方式鼓励机场自主发展，改扩建由机场自行筹资。该机场有两条跑道，三座航站楼，102家航空公司运营。2017年旅客吞吐量4460万，货邮吞吐量40万吨，航班起降40.5万架次。航空收入占53%，非航空收入占47%，2017年净利润1.55亿欧元；商业娱乐设施发达，已融入人们日常生活社区。

（一）慕尼黑机场A-CDM建设

该机场2002年启动A-CDM建设，历经起飞前准备（COB）程序建立、试运行（CDM）、取证（A-CDM）、系统环境管理（SEM）、全面机场管理（TAM）等阶段，2007年成为全球首家获得A-CDM合格证的机场。该机场A-CDM将空管、机场、航空公司、地面服务和欧控NMOC系统连接在一起，通过大数据交联应用，倒推飞机启动批准的目标时间（TSAT）。2017年两条跑道保障航班起降40.5万架次，飞机除冰1.1万架次，计划时间15分钟内起飞正点率83%。

A-CDM应用主要成果包括：实时与承运人、驻场单位进行传输交联，陆侧空侧协同运行减少延误；提高飞行区基础设施利用率；每年为航空公司节省燃油约100万美元；不仅有效地节约了能源、保护了机场环境，同时大大提升旅客满意度。

（二）慕尼黑机场智慧建设

代表团一行通过现场体验慕尼黑机场旅客的进出港流程，现场感受该智慧机场建设给旅客便捷出行带来的愉悦体验（实景图见附件）：

1. 急客登机。起飞前30分钟内，急客自主扫码机票，设备自动识别登机时间，控制门禁开关。
2. 智能速通。速通道为智能识别，欧盟国家和其他国家18岁以上成年旅客可使用智能设备便捷通关，平衡了各类通道人流和设备利用率，提高通关速度。
3. 智能问询。旅客通过视频与服务员实现互动，实时享受问询服务，也可随时调取航站楼功能布局图或问询答案，操作简便、成本低。
4. 立体交通。连接T2航站楼和卫星航站楼的地下接驳通道可同时为传送给旅、地面运输和飞机滑行提供了立体交通网络。
5. 电子反馈。旅客可通过电子意见反馈机提交对候机楼服务的意见和建议。节约了人力成本，操作简单易行。
6. 休闲娱乐。旅客休闲娱乐功能区为不同需求的人群提供了视听享受和闲暇消遣。

四、主要收获和建议

（一）以行政立法保证A-CDM建设健康推进

大型枢纽机场保障资源短缺是全球性普遍问题，我国尤其突出。2018年我国千万级大型机场将增至35家左右。A-CDM作为充分利用有限资源提升运行效率的有效手段，其建设进程、质量、升级直接关系我国各类运输机场保障能力释放，对民航高质量发展具有举足轻重的意义。提升机场运行效率和保障能力、实现互联互通、合作共赢是A-CDM核心价值选择。

调研发现，我国A-CDM建设存在两个问题：一

是各共建主体数据共享是当前最大障碍，也是A-CDM建设推进缓慢的主要原因。二是有的研发机构对A-CDM的认识孤陋片面，缺乏踏实深入研究和科学态度。两个问题都将影响A-CDM建设质量，这既有体制机制原因，也有历史文化的深层根源，一般泛泛要求难以从根本上解决问题。

建议将A-CDM建设、运营及管理纳入民用航空规章立法，尽快制订“运输机场协同决策系统（A-CDM）建设和运行管理规定”，以行政立法手段加快A-CDM建设，确保建设质量，为A-CDM运营及管理提供法律依据。

（二）启动无人机民用机场管理和服务应用研究

智能设备在人类社会发展中扮演着越来越重要的角色，无人机应用于民用机场管理和服务是新科技引领新发展的趋势，也是智慧机场建设的重要组成部分，欧盟已在这方面做了大量探索。建议根据我国民用机场发展需求，尽快组织科研机构及有关单位启动无人机民用机场管理及旅客服务应用研究，适时配套出台相关政策、规章及行业标准。

（三）借鉴APEX理念改进和完善安全审计方式

ACI的APEX是对运输机场的全面安全审计。由ACI召集各方专家组成项目组，对机场区域及驻场单位进行安全检查，出具用于指导或改进安全管理体系建设的专业化报告。目前全球有70余家机场开展了此项目合作，目前国内仅有北京首都机场、海口美兰机场和三亚凤凰机场参与APEX项目，并接受机场地面安全审计。经与相关机场进一步了解，安全审计项目包括检查物理设施设备与ICAO标准和ACI最佳实践要求的一致性；对机场使用手册、应急救援手册、安全管理体系手册等文件，以及机场管理的组织架构、机

场安全相关单位之间关系的全面评估。据反馈APEX项目与国内局方每年组织对机场地面安全审核有以下几方面的特点：

1. 专业审计团队。审计组由国际机场协会和国际大型机场的优秀的安全管理专家组成；
2. 最佳实践分享。对接国际规章标准，共享国际先进安全管理理念及最佳实践；
3. 兼顾安全效率。将法规标准和日常实际运行需求相结合，从而在提升安全水平的同时实现运行效率的最大化；
4. 重在提升能力。在符合性审计的基础上，更加注重提升机场运行的安全能力，并协助制定短、中、长期安全提升的目标和行动方案。

综上所述，建议民航局相关司局组织对APEX项目进行专项研究，鼓励国内更多机场参与APEX项目，同时进一步改进和完善现有机场安全审计方式。

（四）ACI航空出版物及相关资料解读

本次出访不仅通过会议、论坛和实地考察获取了丰富的行业数据和信息，还收集了大量ACI航空出版物及相关资料。目前已完成部分资料翻译，后续将按计划进行编辑并提交局方审阅。主要资料目录如下：

- 《机场数字化转型》
- 《2017航空效益》
- 《2040欧洲航空预测》
- 《2018机场业通达性报告》
- 《2018 ACI政策解读》
- 《机场建设运行管理手册》
- 《机场商业》
- 《机场碳排放管理》
- 《IT安保培训》

（作者系中国民用机场协会培训与外联部部长）



主管部门：中国民用航空局政策法规司

主办单位：中国民用机场协会

顾问：刘玉梅 邓军 陈建英

编辑委员会：

主任：王瑞萍

副主任：李小梅 相如山

编委：孙小丽 马会先 孙德富 宿继承 宋永鑫 侯庆平 杨太东
刘兆祺 熊德智 高利佳 张伟 张喜成 方庆强 刘绍杰
杨鹏 路华 王昌生 张林 李宏斌 赵啟江 黄伟宏
杨芬 吴洪霄 桥南 袁俊兰 杨艳丽

地址：北京市朝阳区花家地东路3号

邮政编码：100102

联系电话：010-64755351

传真：010-64736610

微信公众号：CCAA2006

官网地址：<http://www.chinaairports.org.cn>