

2017 年度惠州机场航线补贴及机场运营亏损补贴 资金绩效评价简要报告

评价机构：广东惠正资产评估与房地产土地估价有限公司

2018 年 12 月

目录

一、	项目基本情况	1
(一)	项目概况	1
(二)	项目绩效目标	3
(三)	项目资金安排和使用情况	3
二、	综合评价	5
(一)	主要绩效	6
(二)	存在问题	7
三、	意见建议	10
(一)	加快机场基础设施建设，稳步推进惠州机场各项业务	10
(二)	通过设置异地城市候机楼强化对周边地区的辐射力	11
(三)	科学布局空港产业园的建设，结合惠州机场自身条件，错位竞争	11
(四)	完善航线补贴资金管理办法	14
(五)	加快研究制定我市航空发展基金组建方案	14
(六)	探寻更优的补贴方式	16

一、项目基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

惠州机场原名平潭机场，最早是纯军用机场。1985 年平潭机场曾开设民航路线。2002 年因政策问题平潭机场停止了民航服务。考虑到惠州经济社会发展需求和民航服务资源提供的便利，2005 年惠州市政府将惠州机场复航提上议事日程。2015 年在惠州市人民政府和广东省机场管理集团有限公司（以下简称：省机场集团公司）的共同推进下，惠州机场成功复航。

2015 年 1 月 7 日，惠州市人民政府与省机场集团公司签订《共同促进惠州军民合用机场运营和发展协议》（以下简称：《机场运营和发展协议》），协议约定惠州市人民政府需向省机场集团公司提供机场运营补贴，向经营惠州机场航班的航空公司提供航线补贴。

惠州机场航线补贴及机场运营亏损补贴项目由惠州干线机场建设领导小组、惠州干线机场建设指挥部负责，惠州干线机场领导小组办公室（以下简称：惠州机场办）设在惠州市交通运输局（以下简称：市交通局），惠州机场办负责领导小组日常工作，协调有关方面推进相关工作。

实施航线补贴及运营亏损补贴目的是通过政府提供补贴吸引航空公司进驻惠州机场，培育一定的航线数量，维持

省机场集团公司对惠州机场的日常运营，促进惠州机场复航后发展壮大，为打造成为珠三角干线机场奠定基础。

2. 资金概况

根据《关于批复 2017 年部门预算的通知》(惠财预〔2017〕3 号)，惠州机场航线补贴及机场运营亏损补贴项目（以下简称：本项目）2017 年度财政预算资金为 1.7 亿元。

另根据《惠州市人民政府常务会议决定事项通知》（惠办会函〔2017〕231 号，惠州市人民政府同意追加年度财政预算安排惠州机场 2017 年航线补贴 6820 万元；广东省机场管理集团有限公司惠州机场公司（以下简称：惠州机场公司）2016 年运营亏损补贴所需的 6,778,127.49 元由惠州市财政局追加年度财政预算安排。

综上，本项目 2017 年年初预算和追加预算合计 244,978,127.49 元，实际到位及支出 246,078,181.49 元，资金使用率 100%。资金到位及支出金额大于资金预算金额的原因是编制预算时出现估算误差。

3. 项目实施情况

截至 2017 年末除深圳、广州两个毗邻机场外，惠州机场已与全国 10 大枢纽空港城市航线通航。已开通了惠州至北京南苑、上海、重庆、杭州、昆明、成都、西安、南宁、济南、南京、贵阳、长沙、南昌、青岛（经停南昌）、郑州、太原（经停张家界）、武汉、哈尔滨（经停无锡）、北京南

苑（经停上饶）、合肥等 20 条航线，其中惠州至郑州、惠州至青岛（经停南昌）、惠州至太原（经停张家界）三条航线因受民航局限量政策控制，2017 年冬春航季暂停，后续于 2018 年恢复。2017 年旅客吞吐量 95.7 万人次，货邮吞吐量 3985.9 吨。

（二）项目绩效目标

1. 项目绩效总目标

根据《机场运营和发展协议》惠州机场复航的总目标是促进惠州机场建设良性循环，发挥惠州机场对区域经济发展以及产业转型升级的促进作用，辐射带动惠州地区经济社会发展。

2. 项目阶段性目标

根据《广东省综合交通运输体系发展“十三五”规划》，惠州机场将打造成为珠三角千万级骨干机场之一，定位为深圳第二机场，主要服务惠州、汕尾、河源以及深圳东部地区。

根据《惠州市综合交通运输体系“十三五”规划》，到 2020 年，惠州机场旅客吞吐量达 180 万人次，旅客吞吐能力达 400 万人次，货邮吞吐量达 9500 吨，货邮通过能力达 11000 吨。

2017 年惠州机场公司设定的战略目标为旅客吞吐量 63.9 万人次，货邮吞吐量为 4480 吨。

（三）项目资金安排和使用情况

根据《关于批复 2017 年部门预算的通知》（惠财预〔2017〕

3 号），本项目 2017 年度财政预算资金为 1.7 亿元。

根据《惠州市人民政府常务会议决定事项通知》（惠办会函〔2017〕231 号），惠州市人民政府同意追加年度财政预算安排惠州机场 2017 年航线补贴 6820 万元；惠州机场公司 2016 年运营亏损补贴所需的 6,778,127.49 元由惠州市财政局追加年度财政预算安排。

根据惠州机场办提供的财务资料，本项目资金实际总支出 246,078,181.49 元，明细如下表：

表 1：财政资金支出明细表

摘要	金额（元）
根据惠财工[2017]7 号，下达惠州机场 2016 年 11 月份航线补贴资金 12,089,184.00 元，（其中履约保证金冲抵 80 万元，作列支处理）	11,289,184.00
根据惠财工[2017]28 号，下达惠州机场 2016 年 10 至 12 月份惠州往返成都航线补贴资金	5,005,000.00
根据惠财工[2017]42 号下达惠州机场 2016 年 12 月份航线补贴资金的通知	13,685,336.00
根据惠财工[2017]51 号，下达惠州机场 2017 年 1 月份航线补贴资金	14,590,564.00
根据惠财工[2017]68 号，下达惠州机场 2017 年 2 月份航线补贴资金	13,319,814.00
根据惠财工[2017]93 号，下达惠州机场 2017 年 3 月份航线补贴资金	19,406,238.00
根据惠财工[2017]110 号，下达惠州机场 2017 年 4 月份航线补贴资金	15,947,140.00
根据惠财工[2017]126 号，下达惠州机场 2017 年 5 月份航线补贴资金	15,757,102.00
根据惠财工[2017]157 号，下达惠州机场 2017 年 6 月份航线补贴资金	19,440,124.00
根据惠财工[2017]182 号，下达惠州机场 2017 年 7 月份航线补贴资金	15,897,928.00
根据惠财工[2017]190 号，下达惠州机场 2017 年 8 月份航线补贴资金	16,393,064.00
根据惠财工[2017]216 号，下达惠州机场 2017 年 9 月份航线补贴资金	8,468,506.00
根据惠财工[2017]216 号，下达惠州机场 2017 年 9 月份航线补贴资金	11,447,346.00
根据惠财工[2017]247 号，下达惠州机场 2017 年 10 月份航线补贴资金	19,590,890.00
根据惠财工[2017]257 号，下达惠州机场 2017 年 11 月份航线补贴资金	17,100,890.00
根据惠财工[2017]267 号，安排 2016 年度惠州机场公司运营亏损补贴资金及第三方审核费用	6,868,127.49
2017 年 12 月航线补贴资金	21,870,928.00
合计	246,078,181.49

航线补贴总额与亏损补贴合计 246,078,181.49 元，与惠州机场办支出总金额相符，项目资金使用率为 100%。

二、综合评价

本项目综合评价得分为 86 分。根据《广东省财政支出绩效评价试行方案》评价结果分为优、良、中、低、差五等。

本项目综合评价结果为良。各项指标评价得分见下表：

2017 年度惠州机场航线补贴及机场运营亏损补贴资金绩效评分表

一级指标	权重(%)	二级指标	权重(%)	三级指标	权重(%)	评分
前期工作	20	决策过程	4	论证决策	4	4
		目标设置	8	目标完整性	6	6
				目标科学性	2	2
		保障措施	8	组织机构	4	4
				制度措施	4	2
实施过程	26	资金情况	11	资金到位	3	3
				资金使用	3	3
				资金管理	5	5
		实施情况	15	组织情况	10	9
				管理情况	5	5
项目绩效	54	经济性	5	成本(预算)控制	5	5

		效率性	10	项目实施进度	2	2	
				产出数量	3	2.5	
				产出质量	5	4	
		效果性	33	项目预期目标完成程度	10	9	
				项目实施对经济和社会的影响	15	7.5	
				项目可持续影响	8	8	
		公平性	6	服务对象满意度	6	5	
		总分			100	评价得分	86

（一）主要绩效

评价小组认为，惠州机场航线补贴及运营亏损补贴取得的主要绩效为：

1. 通过财政资金补贴航线，2017 年惠州机场新增航线 10 条。自惠州机场复航以来，逐渐形成与全国各大省会城市、商务及旅游热点城市通航的网络布局。除距离较近的广、深机场外，惠州机场已经实现通航国内全部 3000 万级及大部分 2000 万级机场所在城市，航线网络覆盖全国 60%

的省会及华南、华东、华北地区的主要经济发达城市。2017年惠州机场旅客吞吐量 95.7 万人次，全国民用机场排名第 87 位，吞吐量较 2015 年的 36.9 万人次上涨 162%，机场排名较 2015 年的 119 位上升 32 位，超额完成预期目标，为惠州人民提供了更多出行选择，满足了周边市民出行需求。

2. 惠州民用机场复航后前期运营航班、航线数量不足，机场公司面临着巨额亏损的局面。惠州机场运营亏损补贴政策为机场公司提供了营运现金流，为维持惠州机场日常运营提供了保证。

3. 通过航线补贴和运营补贴培育新航线，提升惠州机场的竞争力，进而逐步降低航线补贴金额，达到财政资金使用良性循环的效果。

（二）存在问题

1. 机场现有基础设施保障与航班的增加需求成为惠州机场发展的首要矛盾

惠州机场 2017 年旅客吞吐量突破 95 万人次，航站楼、停车场已经按设计容量的 2 倍超负荷运行。目前候机楼夹层改造及停机位扩容改造项目已完成，但仅有 2 个安检通道及 5 个机位，限制了惠州机场航班高速增长的需求。为确保机场安全有序运行，在现有保障基础条件下惠州机场早晚高峰时段已无法再新增任何航线航班。

2019 年投产的机场扩容扩建工程为 230 万人次的设计容量，预计投产 2 年内达到饱和。原设计通过对车库、临时平房等改造的行政办公楼、员工食堂、过夜值班用房均难以满足经营需求。

基础配套设施不足已制约着航线开拓，高端航班引进、过夜航班引进、通用航空发展、货邮运输等机场业务开展，对惠州机场发展规模与速度造成牵制，矛盾亟待解决。

2. 惠州机场对周边城市的客源吸引力有待提升

根据惠州机场公司提供的《设立惠州机场城市候机楼（深圳龙岗、汕尾、深圳坪山、东莞、河源）及开通机场专线的可行性研究报告》，2016 年惠州、深圳东部、汕尾、东莞东部、河源等地市场航空流客需求量约有 189 万人次。2017 年惠州机场旅客吞吐量 95.7 万人次，剔除惠州本地客源，上述周边地区市场客源占比不到 6%。由此可见，目前惠州机场对上述周边地区的辐射能力不足。

3. 空港产业园建设停在纸面协议

根据 2015 年 1 月 7 日惠州市人民政府与省机场集团公司签订的《机场运营和发展协议》，省机场集团公司应“按照有关城乡以及产业规划，对空港产业园区进行统一开发，将空港产业园区打造成为空港物流业、现代服务业、临空型制造业集聚区，使之成为惠州市产业转型升级的助推器，推动惠州市航空都市建设。”

《机场运营和发展协议》未约定空港产业园区的建设时间节点，截至 2018 年 9 月 4 日，评价人员到惠州机场现场实地调研了解到“空港产业园区”的开发建设未有明显成效。另据评价人员现场座谈了解到，由于征地问题，空港产业园的用地尚未落实，截至现勘日惠州机场空港产业园仅制定了草案，评价人员尚未取得草案文件。

空港产业园区的建设是发挥惠州机场对区域经济发展以及产业转型升级的重要一环，目前惠州机场的绩效主要体现在方便旅客出行上，空港产业园的建设尚无成效。

4. 2017 年航线补贴“一事一议”难以适应市场步调

随着惠州机场快速发展与航线规模的不断扩大，“一事一议”的补贴申请模式难以适应市场步调。通航以来“一事一议”的补贴申请模式，存在环节多，时间长的弊端。

5. 民航限量政策对惠州机场发展影响深远

为提高全国民航航班运行正常率与准点率，民航局从 2017 年冬春航季开始，对全国航班时刻进行总量控制，该政策对惠州机场发展影响深远，主要体现在：

（1）航班限量政策增加了惠州机场航线开拓与补贴计划的不确定性。按照当前民航局“高质量发展”的战略方向，以及越来越严格的航班时刻管控趋势，惠州机场存在航班限量风险。这对大大增加了航班计划的不确定性，进而影响全年

航线补贴预算。

（2）航线限量政策束缚惠州机场发展速度。与其他现有规模较大的机场相比，惠州机场航班量基数较小，在同样限量幅度下，惠州机场航班增量将低于其他规模较大的机场。若民航局一直延续限量政策，惠州机场发展差距将被逐步拉大，严重影响机场发展。

（3）航班限量政策对惠州机场开通及保留千万级以上枢纽机场航线具有一定影响。2018年4月1日正式实施的《民航航班时刻管理办法》，对主/辅协调机场航班时刻的分配进行了明确详细的规定，出台了量化有限配置方法。目前惠州机场开通的航线均为千万级以上的协调场航线，因此惠州机场航线计划不单受本场限量政策影响，还受协调场限量政策影响。

三、 意见建议

（一）加快机场基础设施建设，稳步推进惠州机场各项业务

当前首要是解决快速发展与基础保障能力不足的突出矛盾，加快机场扩容扩建工程建设，包括新综合航站楼，3个C类机位，后勤设施，周边交通接驳等项目，缓解旅客吞吐量上涨压力。

第二，抓住机遇大力拓展航线，提升主业规模，加快发展客货运航空市场，逐步引进全货机运营，深入调研目标客

户的出行需求，考虑增设更多热门航线，创造更大的盈利空间。

第三，统筹航空产业园起步区开发工作，一次性规划，分步实施。

（二）通过设置异地城市候机楼强化对周边地区的辐射力

惠州机场可参照白云机场在各地设立城市候机楼的经验，先行做好调研及预算，重点考虑设立惠州机场城市候机楼，开通深圳坪山区、汕尾、河源、东莞东至惠州机场的快线。通过设置异地城市候机楼，提高对外交通地位，有助于将惠州机场建设干线机场，打造成为“深圳第二机场”，放大区域竞争优势，强化对腹地和周边城市的向心力和辐射力。

（三）科学布局空港产业园的建设，结合惠州机场自身条件，错位竞争

在经济全球化的背景下，机场不再是传统意义上的单一运送旅客和货物的场所，而是成为全球生产和商业活动的主要节点。航空产业的形成和发展，有利于区域的经济结构转型升级，提升区域的经济实力和竞争力，在区域经济发展中发挥增长极的作用。

空港产业园区的建设是发挥惠州机场对区域经济发展以及产业转型升级的重要一环，目前惠州机场的绩效

主要体现在方便旅客出行上，如果要全面提升惠州机场的竞争力，早日实现惠州机场自负盈亏的目标，评价人员认为应该加快空港产业园的建设，促进惠州机场建设发展良性循环。具体可参照国际上先进国家和地区的经验科学布局空港产业园的建设，结合惠州机场自身条件，错位竞争。

不同航空经济区根据各自区域位置条件、腹地经济发展状况以及中心城市经济发展阶段的不同，在产业发展路径的选择上也呈现出各自的特色。评价人员搜集到国际上较为成熟的航空经济产业发展类型，其中比较有借鉴经验的荷兰史基浦航空经济区产业发展大致经历了三个阶段：

第一阶段，产业构成以与航空运输活动相关的产业为主，主要是服务于机场和航空公司的产业，如候机服务、机场维修、航油航材、地勤服务等。第二阶段，产业结构发生了两个方面的变化：（1）客货运量的增加促进了机场商业的发展，机场修建了多样化的商业办公设施和休闲娱乐设施；（2）由于航空物流产业的发展使得运输成本降低，产品运输依赖于航空物流的制造业开始在航空经济区内集聚。第三阶段，产业发展的特征是航空核心产业和航空关联产业的规模和质量进一步提升，航空产业的产业链不断拓展，航空引致产业进入航空经济区，形成了以航空服务、电子信息、航空航天、生物医药等为主导的航空产业集群。

从一个简单的航空港逐步演化为多元化综合性的航空“大都市”，史基浦航空经济区内除设置有专业航空物流设施外，还设有免税购物中心、商务休闲饭店、博物馆等休闲娱乐场所。航站附近的商务综合大楼内设有世界贸易中心，驻扎着多家跨国公司的欧洲总部、营销部门以及研发中心。机场周边还合理规划了多个高科技产业园，发展 IT 信息技术、航空航天制造、电子设备等高端制造业，与航空物流产业实现无缝对接。

此外，史基浦航空经济区附近独具特色地保留了一定面积的农业用地，种植各种出口花卉、植被，成为航空物流的货源基地之一，经济效益十分显著。

从史基浦机场的发展历程看，很多地方值得惠州机场借鉴。比如，第一产业的农产品空港物流，惠州本地有荔枝、龙眼等特产，也有航空运输的需求。第二产业方面，惠州本地分布着一些高附加值的电子产品制造企业，也有航空运输的需求，据评价人员了解，惠州本地需要利用航空运输的制造企业货物大部分是通过深圳宝安机场运输。

评价人员建议：

（1）由专业平台牵头统筹考虑惠州机场航空产业园的发展规划和经营，科学选择产业，构建合理的产业机构，与广州白云、深圳宝安等机场错位竞争；同时推动各项政策补贴，如异地货站和政策货站专项补贴，口岸开通后推动保税

仓、跨境电商、政策专项补贴等。要进一步加大力度，加快引进高附加值的龙头企业进驻惠州机场航空产业园，加快培育和发展航空经济相关产业，努力挖掘利润增长点。

（2）在条件成熟后，也可考虑引入通用航空，如：通勤运输、航空培训、应急救援（突发事件的应急处理）、观光旅游、农林作业、短途运输、公务航空、航拍航测、科学实验、航空娱乐（航空跳伞）、水上飞机、航空媒体（广告）。

（四）完善航线补贴资金管理办法

2018年6月19日惠州市政府已同意惠州机场航线补贴申请模式由“一事一议”调整为“年底集中申报、年中适度调整、特殊情况另行上报”的方式。

为确保所有航线补贴资金依规合法使用，建议由市财政、审计局等主要部门制定完善相关“资金使用管理办法”，保证资金使用的合规、高效。对专项资金使用范围及标准、资金使用申请及拨付、资金使用监督和管理等方面作出规定，作为惠州航线补贴的依据和规范。

（五）加快研究制定我市航空发展基金组建方案

按照2018年第22次惠州市委书记专题会议和十二届52次惠州市政府常务会议提出“转变投资方式，完善财政基金管理办法，积极开展财政基金绩效评估，通过市场化动作，提高财政资金使用效益”的要求，本项目属于经营补贴类项目，有条件探索转变投资方式，通过市场化动作，提高财政

资金使用效益。

根据十二届 41 次惠州市政府常务会议提出“加快研究制定我市航空发展基金组建方案，促进惠州机场建设良性循环，发挥惠州机场对区域经济发展以及产业转型的促进作用，辐射带动惠州及周边地区经济社会发展。”

从惠州机场和惠州航空产业园的长远发展看，需要得到较为巨额资金的支持。组建我市航空发展基金，必将更为有效的集聚社会资本，从而扩大投资总量，形成多层次、多渠道、多形式的投资体系，另一方面也可以减轻财政压力，提高财政资金使用效益。

航空发展基金组建、运营和退出是一个复杂过程，国内其他城市已有成功组建案例，我市可向其他兄弟省市借鉴经验。

比如：在基金组建阶段，需找有实力和经验的信托公司组建基金。

基金运营过程，在基础设施建设期以政府专项资金、土地出让收入、项目回款等方式作为还款来源，投向重点基础设施领域。

在产业投资发展期，基金将向航空港区、产业园区内新兴科技产业和优质企业进行投资，也可以自持物业方式与政府合作，为企业入驻投产创造条件。

在企业投资推动期，借助于前两期投资的合作与筛选，

选取符合国家产业政策的高科技高附加值企业，为其技术成果孵化提供资金支持，有选择地将其推向资本市场，实现资本通道的投资回报，提升资金美誉度与知名度。

同时在前期设计时，需要设计好基金的退出方式包括上市退出、股权转让、回购、资产出售、资产清算等。

（六）探寻更优的补贴方式

鉴于本项目在《机场运营和发展协议》的协议框架内实施，政府方有持续履行协议的义务，结论为：该项目财政应该安排财政资金。

2017 年安排资金中航线补贴金额是由惠州机场办和惠州机场公司与各航空公司谈判结果以及各航班实际运营结果确定，运营亏损补贴由第三方审计结果确定，即 2017 年应安排资金为 246,078,181.49 元。

目前惠州机场航线的补贴都是单环节的，仅仅是针对供给侧，针对航空公司，针对某一条航线，建议航线补贴不仅只聚焦到航空公司，而需要一整套系统性的补贴政策设计，将旅行社、票务代理、异地候机楼运营单位等机构也囊括进来统筹考虑，这样才能使得供给和需求平衡，使得补贴具有可持续性。

注重航向补贴的可持续性、补贴方式更加多元化，航线补贴政策将更加完善。从传统的“航线亏损补贴”的方式转变为“引导培育—共同培育—有效保障—增量激励”的体系

性补贴，有效提高了政府补贴的转化率。这样，政府也从过往“航空公司的风险转嫁方”的尴尬境地向主导带动航空公司共同长期培育航线转变。