

把握“一带一路”发展重大机遇

打造世界级城市群和机场群的新联通

——在第九届民航发展论坛上的主旨演讲

冯正霖

2017年5月25日

尊敬的各位嘉宾，女士们、先生们、朋友们：

大家上午好！

首先，我代表中国民航局对各位嘉宾的到来，表示诚挚的欢迎和衷心的感谢！

十几天前，中国在北京成功举办了“一带一路”国际合作高峰论坛，习近平主席发表了重要讲话，开启了“一带一路”建设的新篇章。打开世界地图可以看到，“一带一路”发端于中国，贯通欧亚大陆，东牵亚太经济圈，西系欧洲经济圈，在它的覆盖范围内，一座座城市星罗棋布，一座座机场依托全球航线网络，使当地社会经济生活融入世界舞台。如何在互联网时代把握“一带一路”发展机遇，以沿线城市为支撑，推动陆上、海上、天上、网上四位一体的联通，加快地区经济社会发展，是沿线和相关地区城市管理者、民航业者、互联网业者需要共同思考的问题。本届中国民航发展论坛以“互联网时代的城市群和机场群：全球航空业发展的新联通”为主题，抓住了经济全球化时代区域经济社会发展

的新形态和航空运输业发展的新趋势，对“一带一路”国际合作高峰论坛成果在全球民航领域内落实具有重要意义。

“群”的核心要义是关系紧密。所谓“城市群”不只是在空间分布上相对集中的“一群城市”，其核心是以分工、协作、共享为特征的城市发展命运共同体；“机场群”也不只是区域内多个机场的简单集合，而是以协同运行和差异化发展为主要特征的多机场体系。城市群的各种功能、活动离不开机场群的支撑，同时也带来航空需求的多样化，促进机场群的发展，从而提升对城市群的整体服务水平。城市群和机场群代表了未来城市发展的趋势和方向，是当前区域经济发展的前沿课题。我相信，通过大家的研讨，能够进一步加深对互联网时代城市群和机场群发展方向、特征和规律的认识，从而更深、更好地参与“一带一路”建设、参与经济全球化进程。

下面，围绕这一主题，我谈三点意见：

一、城市群和机场群崛起是经济全球化时代的显著特征

——城市群和机场群是全球城市发展的主流和趋势。在过去数十年里，城市化在全球各地并非以同样的幅度增长，城市群的发展速度远远高于世界整体发展速度。就业和人口不断向城市群集中，全球前20大城市群的人口占全世界人口的比例从11%上升到18%。经济产值和技术创新也在以城市群为核心集聚，全球40多个城市群贡献了全世界近50%

的 GDP。根据联合国预测，未来世界各地的“超级大都市”将渐渐汇聚成更大的“超级城市群”，到 2050 年全球城市人口比例将超过 75%，最大的 40 个城市群将参与全球 66% 的经济活动和 85% 的技术革新。

机场群总是与城市群相伴相生，美国东北部大西洋沿岸城市群包括纽约多机场群，英国中南部城市群拥有大伦敦机场群，法国以巴黎为中心的城市群拥有大巴黎机场群等。不同功能、不同规模的机场有机地分布于城市群中的各个区域，支撑着城市群不同功能的各类需求，成为城市群融入全球经济的重要通道。

——互联网时代，城市群和机场群发展呈现新特征。互联网推动了产业创新，为城市群和机场群发展提供新动能。

《智慧城市：大数据、互联网时代的城市未来》一书作者安东尼·汤森认为，在新的创新环境中，当区域中足够多的人开始使用一项新技术，市场必然会激发出大量的创业，从生态系统内部产生一大群企业，成为区域发展的新动力。互联网使产业集聚形式发生变化，城市空间布局呈现出“既分散，又集中”的调整重组。管理部门向城市中心集中，而生产车间则向远郊地区分散，总部经济、临空经济和智慧经济迅猛崛起，成为城市经济发展的新形态。互联网使城市与世界联系更加紧密，真正的世界级城市群得以形成并发展壮大。依托互联网与航空运输，城市发展更全面、更深入的融入全球

产业分工，不同级别的城市在全球范围组合成一个新的城市网络，城市群和机场群的辐射范围更加广泛，发展空间更加广阔。

——中国城市群和机场群建设目前正处于有利的战略方位。“十一五”以来，城市群成为推进我国新型城镇化的主体形态。目前，中国城市群总面积约占全国的 28%，集中了全国 68%的人口，吸引了 75%的固定资产投资、98%的外资，创造了 89%的经济总量。其中，东部沿海地区的京津冀、长三角和珠三角城市群以 3.6%的国土面积集聚了 18%的人口，创造了 35%的国内生产总值，是我国经济最具活力、开放程度最高、创新能力最强的地区，成为带动我国经济快速增长和参与国际经济合作与竞争的重要平台。与之相对应，京津冀、长三角和珠三角地区形成了三大机场群。2016 年，三大机场群完成旅客吞吐量 4.73 亿人次，占全国 46.5%；货邮吞吐量 1469 万吨，占全国 74.7%。其中，北京首都机场年旅客吞吐量连续 7 年位居全球第二；上海两场旅客吞吐量突破 1 亿人次，浦东机场年货邮吞吐量连续 9 年位居全球第三；香港机场货邮吞吐量常年位居全球第一，广州、深圳、澳门机场业务量也增长迅速。可以说，三个地区已经具备世界级城市群和机场群的基本形态。

二、城市群和机场群发展给经济社会发展带来新机遇和新挑战。

在城市群区域内，众多城市联系紧密、高度一体，经济密度高，生产效率高，科技含量高，开放程度高，充满活力，给经济社会发展带来了新机遇。

——**城市群和机场群推动发展方式转型升级**。纵观世界发达地区城镇化进程，既不是个别城市的“一城独大”，也不是少数地区的“简单平衡”，而是通过发展城市群，推动区域协同发展，深化城市优势互补，共享自然、人文、社会资源，实现共同发展。既不同于“体量太小”的小城市，也不同于“以邻为壑”的大都市，城市群的发展目标是构建良好的城市分工体系和层级关系。以特大城市和大城市为龙头，依托发达的交通、通信等基础设施网络，形成若干高度同城化和高度一体化的城市群，成为引领区域发展的重要模式。城市群建设有利于充分发挥不同类别城市的比较优势，有利于形成产业差异化布局，实现产业结构调整 and 升级；有利于进一步促进区域内城乡一体化，共享发展成果；将会有力推动我国新型城镇化整体健康有序发展。同样，机场群建设将大幅提高区域机场体系整体容量，一方面强化枢纽机场核心地位，一方面对中小机场发展具有强劲的带动作用，从而有力的支撑我国新型城镇化建设。

——**城市群和机场群促进资源要素优化配置**。城市群区别于城市的特点，就在于通过信息集成、信息共享，组团发展、共生互动，形成了分工与协作，使资源要素在城市群和

机场群区域内实现优化配置，提升城市群整体经济效率，反过来对高端生产要素产生更强的吸引力，极大拓展了城市群的价值空间，为城市群赢得核心竞争力。城市群发展，必然对航空运输产生更大需求。单个机场受地域和空域的影响，容量趋于饱和，通过航线布局、航班编排、产业联合等方式，优化配置区域内各个机场的保障资源，形成联系更紧密、分工更明确、功能更齐全的机场共同体，对城市群发展形成更强有力的支撑。

——**城市群和机场群促进管理方式和商业模式创新。**城市群的发展给社会生产及组织方式带来深刻变革，促使政府深化城市群管理体制机制改革。通过构建区域协调发展机制，完善跨行政地区城市群管理；统筹城市规划、产业规划、区域规划，引导产业合理布局；完善基础设施建设和社会保障体系等，实现公共服务同城化；建立统一、公正、竞争、开放的市场经济秩序，培育良好的市场竞争环境。这些管理创新使城市群成为经济最活跃和最有创新活力的地区，为市场主体商业模式创新创造了条件，市场各类主体得以聚焦城市群发展带来的新需求，开拓新市场、创造新业态、培育新的增长点。机场群本身就是航空运输业适应城市群巨大的经济需求、创新管理方式和商业模式的结果。机场群既有纽约新泽西港务局为代表的统一管理模式，也有英国机场管理局最大程度上“私有化”的管理模式，都为航空公司的战略定

位与市场选择提供了宽松的环境，从而极大的推动了航空运输发展。

女士们，先生们！当前，我国城市群发展还存在功能布局不合理，中心城市过度聚集；产业同质化明显，一体化的程度比较低；综合交通发展滞后，城际交通网络滞后于城市群需求；发展协同机制落后，“一亩三分地”的思维惯性亟待突破等问题。这些问题给城市管理、产业规划、区域协调、综合交通等方面带来了严峻的挑战。对于航空运输业来说，随着城市群和机场群的发展，航空运输市场多样化趋势愈加明显，航空服务不断向价值链两端延伸，这也给民航业管理理念、经营模式以及政府监管方式带来了巨大的挑战。我们各方都要紧紧抓住城市群和机场群发展带来的新机遇，努力适应新变革，主动迎接新挑战，加快改革创新步伐，为打造面向城市群和机场群发展的新联通做出更大的贡献。

三、以推进民航供给侧结构性改革为主线，努力打造世界级机场群，服务中国世界级城市群建设。

城市群已成为中国城市化的战略模式。中国“十三五”发展规划明确提出要将京津冀、长三角和珠三角城市群建设成为世界级城市群。国家规划是大战略、是大方向，民航作为战略性产业，在其中应该积极作为、主动作为。功能健全、相互协调、相互支撑的机场网以及覆盖面广、衔接度高、通达性强的航线网本身也是民航强国的内在特征，打造世界级

机场群是构建基于功能定位的机场网和航线网的重要支撑。为此，中国民航将以推进民航供给侧结构性改革为主线，聚焦瓶颈问题和深层次矛盾，着力打造京津冀、长三角和珠三角三个世界级机场群。

首先，合理的分工定位是打造世界级机场群的前提。

世界上成熟的机场群一般是由大型国际航空枢纽、中型区域枢纽、小型运输机场和公务机机场等组成的布局完善、分工合理、定位清晰的机场体系。考察其发展过程，各机场差异化定位，适度错位经营是机场群协同发展的关键。不可能所有机场都是大型国际枢纽机场，也不能所有机场都是门对门、点对点式的目的地机场。有鉴于此，中国民航局将与地方政府加强沟通，积极协调各方利益关系，引导三大机场群形成功能分工合理、市场定位清晰的发展格局，促进枢纽、干线和支线机场有机衔接，客、货运输全面协调发展，从而提升机场群整体功能和效率，更好地满足三大城市群发展对航空运输的巨大需求。

功能定位明确后，对于机场来说，如何引入与机场定位相适应的航空公司、并实现机场和航空公司发展战略之间的互动，是促进机场发展的重要保证。对于航空公司来说，机场的选择和业务的开展也要出于市场和竞争的需要，根据机场区位、设施、服务及航权等因素确定自身的经营战略。

其次，优化航线网络结构是打造世界级机场群的基础。

目前，三大机场群航线网络普遍存在国际航线航班占比较低、国内支线占比偏高、中转衔接不充分、主要机场航线网络结构互补性有待加强等问题。构建结构更合理、覆盖更广泛、服务更全面的航线网络是“十三五”时期机场群建设的重要任务。中国民航将着力打造北京、上海、广州三大国际航空枢纽，推动三大机场群建立航线网络统筹协调机制，引导形成网络型与区域型、干线与支线、客运与货运、全服务与低成本相互协调、差异化发展的航空运输市场。

机场群是世界级航空公司的必争之地。航空公司如果仅仅盯住单个城市市场，不考虑区域总体市场，发展是没有后劲的。要把眼光放长远，在机场群一体化发展的框架下谋划市场布局，优化航线网络结构，带动区域航空市场的开发培育。

第三，改善保障资源条件是打造世界级机场群的保证。

空域资源严重不足是制约我国世界级机场群建设的关键因素。近年来，通过建设空中大通道、优化繁忙终端空域、加快新技术应用等措施，中国民航空管保障能力得到有效提升。下一步，我们将认真总结珠三角空域管理精细化改革试点经验，将试点成果在长三角、京津冀等地区推广。与有关部门配合，加快推进国家空管调整改革，推动早日建成符合

我国国情的、由国家统一管理的、军民航高度融合发展的空域管理体制。

基础设施建设相对滞后也是我国世界级机场群建设中的短板。为此，我们已经全面放开民用机场建设和运营市场，创新民用机场建设和运营投融资方式，加大对政府和社会资本合作的政策支持；开放民航工程设计市场，提升工程设计水平。我们还将加快北京新机场建设，确保 2019 年投入使用；推动运用无线传输、大数据、云计算等信息技术改造机场业务流程，加快“智慧机场”建设，促进机场保障能力与发展需求相适应。

第四，发挥协同效应是打造世界级机场群的关键。建设世界级机场群是一项复杂的系统工程，必须按照共商共建共享的原则，整合各参与主体的力量，充分实现目标同向、措施一体、优势互补、互利共赢的协同效应。

一是要积极探索区域机场群管理模式。建立全面、系统的运行协调与融合发展机制是建设世界级机场群的制度保证。对此，我国三大机场群进行了不同的探索：首都机场集团实现了京津冀地区机场统一管理；珠三角五大机场联席会议机制也已运行多年；长三角正在着力推进机场群协调发展列入长三角三省一市联席会议重要议题。作为行业主管部门，民航局将履职尽责、促进行业协调发展；地方政府既是机场建设的主导者，更是本地区经济社会发展的领导者，实

现机场群与城市群良性发展是我们共同的责任。我们要加强沟通，从战略规划、运行组织与监督管理三个层次，进一步加大对机场群管理的统筹力度，形成与机场群发展相适应的一体化组织管理模式，实现对机场群的高效运营管理。

二是要大力完善综合交通集疏运体系。良好的综合交通体系是建设世界级城市群和机场群的必要条件。近年来，上海虹桥、郑州等机场都建立了以机场为核心的综合交通集疏运体系。但是由于种种原因，三大城市群中民航、铁路、公路、海运等还没有形成健全的融合发展、互联互通格局，综合交通效能未能有效发挥。下一步，我们将积极推动完善空陆、空海联运政策，推动以机场为主轴的综合交通枢纽建设，推动各种交通方式信息系统衔接，充分发挥各种运输方式的比较优势和组合效率，支撑世界级城市群和机场群发展。

三是要着力改善通关政策环境。便利的通关环境对于打造国际一流航空枢纽、建设世界级城市群至关重要。民航发展始终得到海关、边防和检疫等联检单位的大力支持，近年来三大机场群主要机场陆续实施了 72 小时或 144 小时过境免签、24 小时过境免检政策；首都机场和广州白云机场先后开通了“通程联运、行李直挂”等服务。但是，过境免签免检、大通关联合查验等联检政策还需要进一步简化和突破。我们将与地方政府一起，努力争取国家有关部门支持，争取更加宽松的通关政策，构建更加便利的通关环境。

女士们、先生们！城市群和机场群的相伴相生、协同发展是互联网时代世界经济社会发展的新趋势。构建面向城市群和机场群的新联通，既是民航业发挥比较优势的战略方向，也是推进城市及区域发展转型升级的重要载体。中国民航愿与世界各国民航加强沟通，同国家各相关部门通力合作，和各级地方政府携手推进，将城市群和机场群的美好愿景转化为具体行动，更好地发挥民航业在构建开放型经济新体制、促进经济社会全面发展等诸多方面的战略性产业作用，为区域和世界互联互通架起“空中丝绸之路”！

最后，预祝论坛取得圆满成功！

谢谢大家。