
岳阳市民用航空运输专项资金

第三方绩效评价报告

受岳阳市财政局委托，广东中大管理咨询集团股份有限公司负责对岳阳市民用航空运输专项资金（下称“专项资金”）进行期中绩效评价，旨在通过对政策制定、政策执行、目标达成及政策效果进行分析，以评估政策效果，并总结经验，为后续政策是否延续、是否调整等决策提供参考。现将情况报告如下：

一、项目概况

（一）项目背景

为推动当地航空运输及航空产业的发展，带动地区经济发展，武汉、天津、海口、重庆、广州和深圳等全国各城市的地方政府纷纷出台了航空运输航线航班补贴政策。为扶持岳阳民用航空运输业的发展，鼓励航空运输企业及包机人在三荷机场发展客货运业务，增强岳阳航空运输业的竞争力，岳阳市政府设立了岳阳市民用航空运输专项资金。

岳阳三荷机场，2015年12月开工建设，2018年12月正式通航。岳阳三荷机场航站楼面积9000平方米，民航站坪设6个C类机位；跑道长2600米，宽45米；可满足年旅客吞吐量60万人次、货邮吞吐量1800吨，飞机起降6450架次的使用需求，

为 4C 级中国国内支线机场。

三荷机场改扩建十分必要且紧迫，对放大岳阳市交通枢纽城市优势、做强现代物流产业、提升岳阳作为大城市的综合竞争力具有重要意义。在国家基础设施补短板的窗口期，岳阳三荷机场积极争取政策支持，抢抓国内知名电商物流企业正在选点布局寻找合作伙伴的机遇，抢占航空口岸申报有利时机，高效推进三荷机场改扩建进程。

（二）项目实施情况

为解决机场建设和运营发展所面临的问题，根据《关于岳阳三荷机场建设和运营有关问题的会议纪要》（2019 年 8 月 26 日），需加大对三荷机场的支持力度，按照全国支线机场的通行做法，由市财政负担航线开发补贴和运营补贴，岳阳市三荷机场投资建设管理有限公司（以下简称“机场管理公司”）负责确定补贴标准和支付补贴。

机场管理公司根据机场发展目标开发航线，采用个别洽谈方式，个别定价的方式，经法律顾问审核、公司党委会审批，与不同的航司或第三方服务机构签订合作协议。根据相关协议，2019 年-2020 年共与 11 个航空公司合作，通过定额补贴和差额补贴的方式，补助航班路线 33 条。补贴方式和补贴标准具体如表 1-1 所示。

表 1-1 2019 年-2020 年机场管理公司补贴航线情况

航空公司	协议年份	航班路线	补贴时间	补贴方式	补贴金额
成都航空	2019 年冬季航线	成都-岳阳-虹桥	2019 年 10 月 27 日-2020 年 10 月 24 日	定额补贴	10 万元/班
	2019 年冬季航线	岳阳-济南-哈尔滨	2019 年 10 月 27 日-2020 年 10 月 24 日	定额补贴	4 万元/班
	2019 年冬季航线	岳阳-威海-哈尔滨	2019 年 10 月 27 日-2020 年 10 月 24 日	定额补贴	2 万元/班
	2019 年冬季航线	岳阳-舟山	2019 年 10 月 27 日-2020 年 3 月 8 日	定额补贴	1 万元/班
	2019 年春季航线	成都-岳阳-虹桥	航班首航之日-2019 年 10 月 26 日	定额补贴	13 万元/班
	2019 年春季航线	贵州-岳阳-青岛	2019 年 3 月 31 日-2020 年 3 月 30 日	定额补贴	7 万元/班
	2019 年春季航线	贵州-岳阳	航班首航之日-2019 年 10 月 26 日	保底补贴	月平均小时客票收入未达 4.3 万元/小时，乙方进行补齐，超过 4.3 万元/小时，超出部门的受益归甲方所有
	2020 年春季航线	成都-岳阳-泉州	2020 年 5 月 3 日-2021 年 3 月 27 日	定额补贴	ARJ21 机型：5 万元/班 空客机型：10 万元/班
	2020 年春季航线	贵阳-岳阳-青岛	2020 年 5 月 3 日-2021 年 3 月 27 日	定额补贴	6 万元/班
	2020 年春季航线	岳阳-延安-银川	2020 年 5 月 3 日-2021 年 3 月 27 日	定额补贴	2 万元/班
	2020 年冬季航线	成都-岳阳-虹桥	2020 年 10 月 25 日-2021 年 10 月 30 日	定额补贴	9 万元/班
上海吉祥	2019 年冬季航线	杭州-岳阳-南宁	2019 年 10 月 27 日-2020	定额补贴	8 万元/班

航空			年 10 月 24 日		
	2019 年冬季航线	浦东-岳阳-昆明	2019 年 10 月 27 日-2020 年 10 月 24 日	差额补贴	每个航班的最低运输收入为 37.8 万元。若航班实际运输收入低于最低运输收入的,乙方负责向甲方补足不足的部门;超过的甲乙双方平分
	2019 年冬季航线	岳阳-惠州-岳阳	2020 年 1 月 20 日-2020 年 3 月 28 日	定额补贴	2 万元/班
	2020 年春季航线	惠州-岳阳-太原	2020 年 5 月 3 日-2021 年 3 月 27 日	定额补贴	6 万元/班
	2020 年春季航线	浦东-岳阳-昆明	2020 年 6 月 1 日-2021 年 3 月 27 日	定额补贴	9.2 万元/班
	2020 年春季航线	岳阳-惠州	2020 年 1 月 20 日-2020 年 3 月 28 日	定额补贴	2 万元/班
	2020 年冬季航线	杭州-岳阳-丽江	2020 年 10 月 25 日-2021 年 10 月 30 日	定额补贴	7.5 万元/班
九元航空	2019 年冬季航线	海口-岳阳	2020 年 1 月 20 日至 2020 年 3 月 27 日	定额补贴	4.5 万元/班
吉祥航空	2019 年春季航线	杭州-岳阳-昆明	2018 年 12 月 26 日-2019 年 12 月 31 日	差额补贴	每个航班的最低运输收入为 35 万元。若航班实际运输收入低于最低运输收入的,乙方负责向甲方补足不足的部门;超过的甲乙双方平分
	2019 年春季航线	浦东-岳阳-北海	2018 年 12 月 26 日-2019 年 12 月 31 日	差额补贴	每个航班的最低运输收入为 37.8 万元。若航班实际运输收入低于最低运输收入的,乙方负责向甲方补足不足的部门;超过的甲乙双方平分
中国东方航空	2019 年春季航线	南苑-岳阳-南苑	2019 年 3 月 31 日-2020 年 3 月 31 日	定额补贴	11 万元/班

	2019 年春季航线	南苑-岳阳-南苑	2019 年 1 月 25 日-2019 年 3 月 30 日	定额补贴	11.45 万元/班
	2020 年春季航线	大兴-岳阳-大兴	2020 年 4 月 1 日-2021 年 3 月 31 日	定额补贴	11 万元/班
春秋航空	2020 年春季航线	深圳-岳阳	2020 年 5 月 1 日-2021 年 3 月 27 日	定额补贴	6 万元/班
长安航空	2020 年春季航线	西安-岳阳-海口	2020 年 5 月 3 日-2021 年 3 月 27 日	定额补贴	6 万元/班
重庆航空	2020 年春季航线	重庆-岳阳-厦门	2019 年 10 月 27 日-2020 年 5 月 2 日	差额补贴	月平均小时客票收入未达 4.7 万元/小时, 乙方进行补齐, 超过 4.7 万元/小时, 超出部门的受益归甲方所有
	2020 年春季航线	重庆-岳阳-厦门	2020 年 5 月 3 日-2021 年 3 月 27 日	定额补贴	6 万元/班
	2020 年冬季航线	重庆-岳阳-南通	2020 年 10 月 25 日-2021 年 10 月 30 日	定额补贴	5 万元/班
	2020 年冬季航线	重庆-岳阳-宁波	2020 年 12 月 17 日-2021 年 12 月 16 日	定额补贴	5 万元/班
利华启泰航空	2020 年冬季航线	三亚-岳阳-天津	2020 年 8 月 10 日-2021 年 10 月 25 日	定额补贴	7 万元/班
河北航空	2020 年冬季航线	石家庄-岳阳-厦门	2020 年 10 月 25 日-2021 年 10 月 30 日	定额补贴	4 万元/班
福州航空	2020 年冬季航线	西安-岳阳-海口	2021 年 1 月 28 日-2021 年 3 月 31 日	定额补贴	5.5 万元/班

（三）资金拨付与使用情况

专项资金 2019-2020 年（含 2018 年 12 月）预算安排资金共 32,683.37 万元，实际拨付共 32,683.37 万元，资金拨付率 100%；实际结算航线补贴¹共 28,785.28 万元。其中：2019 年（含 2018 年 12 月）预算资金安排 14,683.37 万元，实际拨付资金 14,683.37 万元，实际结算 15,553.62 万元；2020 年预算资金安排 18,000 万元，实际拨付资金 18,000 万元，实际结算航线补贴 13,231.66 万元。

本项目采用滚动报销制，由机场方先行垫付航线补贴（含押金）资金，因此财政拨付资金总额小于等于应付资金总额（应补贴额度）且未发生违约风险²即属合规。根据岳阳三荷机场专项资金统计报告，2019 和 2020 年专项资金应补资金共 34,972.17 万元，财政拨付资金共 32,683.37 万元。

表 1-2：岳阳市民用航空运输专项资金 2018-2020 年拨付情况

年度	费用明细	拨付金额（万元）	应补资金（万元）
2019 年	航线航班补贴	10,330.87	15,553.62
	押金	2,740.00	2,740.00
	（2018 年押金）	1,612.50	1,612.50
	小计	14,683.37	19,906.12
2020 年	航线航班补贴	16,302.00	13,368.04
	押金	1,698.00	1,698.00
	小计	18,000.00	15,066.04
合计		32,683.37	34,972.17

¹ 实际结算航线补贴指的是机场方先行垫付，支付至航空公司的补贴资金额。

² 根据协议，三荷机场如发生航补支付违约，航司有权扣取押金——截至 2020 年 12 月 31 日尚未出现违约情况。

二、绩效评价情况

（一）评价目的

本次绩效评价旨在通过绩效评价来检验该专项资金在扶持岳阳民用航空运输业的发展、鼓励航空运输企业及包机人在岳阳发展客货运业务，增强岳阳航空运输业的竞争力等方面是否达到了预期目标，该专项资金在多大程度上促进了岳阳航空运输业的发展，是否能有效支撑预期市场目标，未来岳阳航空业是否需要继续开展财政资金专项扶持，以及从资金设立、政策执行、目标达成、政策效益等方面分析影响专项资金绩效的原因，总结经验，吸取教训，为后续政策是否延续、是否调整等决策提供参考，以便进一步优化财政资金支出结构和提高其使用效率。

（二）绩效评价工作实施过程

本次绩效评价工作按以下步骤进行：

1. 项目基本情况对接及评价方案修正。绩效评价小组与资金使用单位、主管部门对接，了解项目基本情况，并解释评价方案，交流意见；根据各相关方的反馈意见修改绩效评价方案；就评价指标体系进行会议交流，从合理性、可测性等角度对指标进行修正。

2. 组建评价专家组。中大咨询根据项目专业领域，综合考量评价专家的绩效评价经验与行业经验，从专家库中遴选出评价专家组，并由专家组制定评价计划与实操方案，为评价实施

提供工作指引和具体安排。

3. 资金使用单位提供材料。资金使用单位在相应的时限内提供相应材料。材料包括：政策制定材料（政策依据文件、会议纪要、绩效目标设立情况、专项政策的更新文件）、政策执行材料（资金使用计划、会计核算规范性、项目管理机构的职责分工及项目管理制度，跟踪监管措施及执行记录）、目标达成材料（预期目标完成情况相关的材料）、政策效益材料（反映直接和间接经济效益、社会效益、公平性、可持续性和公众参与及回应相关材料）等。

4. 专家组书面评审相关材料。专家组根据政策法规及专项资金管理办法，对项目单位所提交的材料进行审核与分析。对于在审核过程中存在所提供材料不完整的情况，要求被评单位按照《补充材料需求清单》补充材料，对补充后仍存在较大疑问的地方，要求开展现场核查。

5. 资金使用单位提交补充资料。资金使用单位依据《补充材料需求清单》，根据专家意见准备补充资料，补交给中大咨询专家组。

6. 评价小组到现场进行核查。在书面评审的基础上，中大咨询组织评价小组到资金使用单位开展现场核查，包括座谈、访谈、会议议题讨论及资料核查等。

7. 组织综合评价。评价专家根据书面材料（含补充材料）、现场核查情况，评价政策制定、政策执行、目标达成、政策效

益四个方面的成绩与不足，并从政策制定和政策执行层面提出改进建议。

8. 撰写评价总结报告。评价小组根据综合评价结果撰写本次绩效评价的总结报告，提交市财政局，并在征询资金使用单位意见，考虑市财政局的意见和建议基础上，修改和完善评价结果和总结报告，形成终稿。

（三）评价方法

本次绩效评价工作主要采用以下六种评价方法：

1. 规范研究法。规范研究法主要是指一种运用演绎和归纳方法，注重从逻辑性方面概括指明“应该怎样”“应当怎样”或“应该怎样解决”的方法。涉及伦理标准和价值判断问题；在进行分析以前，先确定相应的准则，然后再依据这些准则来分析判断研究对象目前所处的状态是否符合这些准则，如不符合，那么其偏离的程度如何，应该如何调整。用在本次评价上，则是主要关注强调政策的价值判断，评判政策的价值观念、取向是否符合公众的需求。

2. 层次分析法。层次分析法是通过构建一个多层级结构的系统将复杂的评价系统化、层次化。将总评价目标分解为多个子目标，然后再分解为多指标的若干层次，通过定性指标模糊量化方法算出层次单排序，然后综合求出总权重并据此进行排序。

3. 模糊评价法。通过构造等级模糊子集把反映被评价事务

的模糊评价指标进行量化，然后用模糊变换原理对各指标综合。即定性指标定量化。

4. 个案研究法。个案研究法是指追踪研究某一个体或团体的行为的一种方法。它包括对一个或几个个案材料的收集、记录，它通常采用观察、面谈、收集文件证据、描述统计、测验、问卷、图片、影片或录像资料等方法。

5. 比较法。即通过对绩效目标与实施效果的对应比较、历史与当期情况的纵向比较、不同部门和地区同类支出的横向比较，综合分析绩效目标的实现程度。

6. 专家评分法。专家评分法是指一种定性描述定量化方法，即根据评价项目制订出评价标准，聘请若干代表性专家凭借自己的经验按此评价标准给出各项目的评价分值，然后对其进行结集。

（四）评价指标体系

基于以上评价目的及方法，根据《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号），结合本专项资金特点（政策评价）及实施情况，中大咨询成立专门评价组进行评价体系的构建。评价指标体系分为四大部分，即政策制定、政策执行、目标达成及政策效益（详见表1-2），反映了该专项资金补贴项目从投入、执行、产出到实现效益的整个过程。分值上采取百分制的计分方式，其中政策制定占15分，该指标反映了项目的政策合理性；政策执行占15分，该指标反映了政策执行过程中资

金管理及事项管理的情况；目标达成占 20 分，该指标反映了期中项目预期目标的达成情况；政策效益占 50 分，该指标反映了项目所带来的直接和间接经济效益、社会效益、公平性、可持续性 & 公众参与及回应等情况。具体指标、指标说明及评分标准见附件 1。

（五）项目团队成员

为推动项目的顺利实施，本次绩效评价根据项目专业领域，绩效评价经验与行业经验，组建项目工作团队。具体如下：

项目角色	姓名	职称/职位	研究领域	职责分工
评价小组组长	尹少群	咨询总监	公共财政、战略等	统筹安排本组项目材料初审工作及复审工作；参与最终报告撰写。
财务财政专家	胡英	教授	企业财务管理	初审项目材料，并提出评审意见；现场核查且提出复审意见。
行业专家	李军	副教授	交通运输工程	
项目经理	颜文静	业务四部总监/高级评审顾问	公共财政	统筹本次项目的评价工作安排；组织专家进行集中评议；撰写现场评价工作总结；负责与市财局、市交通运输局、三荷机场的沟通，为各项评价活动提供必要支持和及时反馈；主导最终报告撰写。
项目成员	梁榕蓉	评审顾问	公共财政	分类整理项目材料；协助评价小组整理分析相关数据；报告文字处理。
项目成员	邓瑶	助理评审顾问	公共财政	
项目成员	张静	实施顾问	公共财政	

三、绩效评价指标分析

评价小组根据现场调研情况，基于项目单位提供的材料，

岳阳市民用航空运输专项资金期中绩效评价项目绩效评价得分 82.5 分，绩效等级为“良”。以下分析基于上文提到的体系指标，逐项予以评价分析，说明专项资金的期中实施效果。

评价小组结合政策设立目的、行业经验、现场调研情况及项目单位提供的资料，从政策制定、政策执行、目标达成和政策效益四个方面进行分析，对该项目绩效进行打分。为方便比较，分析时将所有指标按照其得分计算得分率（实际得分/指标分值）进行判断。岳阳市民用航空运输专项资金期中绩效评价项目评价得分情况如图 3-1 所示。

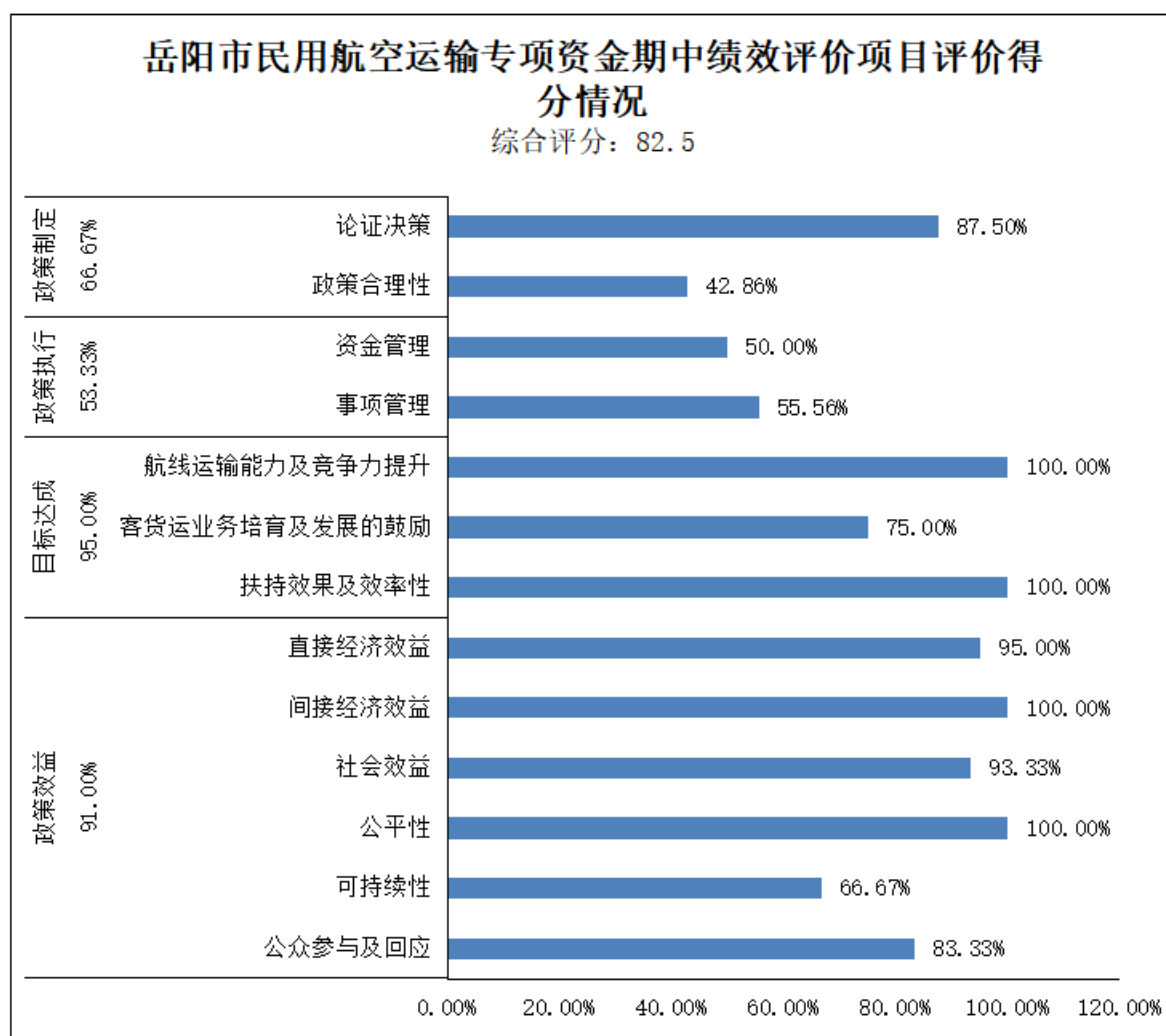


图 3-1 岳阳市民用航空运输专项资金期中绩效评价项目评价得分情况

总体而言，该项目目标达成和政策效益情况较好，等级均为优；但政策制定和政策执行方面有待加强，政策合理性、资金管理和事项管理合理性有待进一步提升。以下将在一、二级指标得分情况的基础上，对 32 个三级指标维度逐项分析：

（一）政策制定

专项资金论证决策情况较好，但政策合理性、资金管理和事项管理有待加强。政策制定 4 项三级指标得分率如图 3-2 所示。

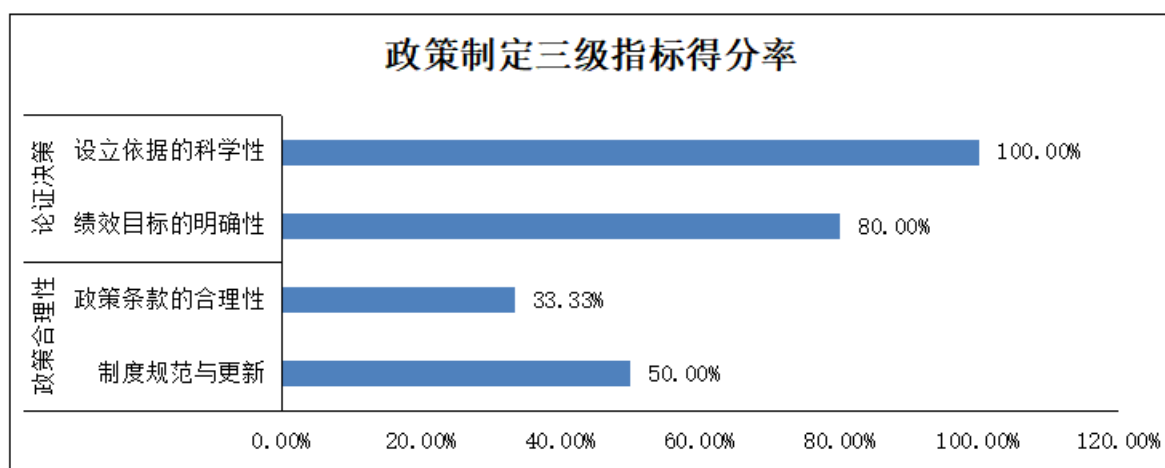


图 3-2 政策制定三级指标得分率

1. 论证决策

（1）专项资金设立依据较为科学，决策程序较为规范。

设立依据的科学性得分率为 100%。专项资金设立符合岳阳市发展规划，经过了必要的论证和政府批复，设立程序较为合理规范。

一是进行三荷机场航线补贴符合岳阳市发展规划。根据《中共岳阳市委关于制定岳阳市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，需加快三荷机场改扩建和航空口岸申报，按照“南客北货”定位，着力建设临空经济区，完善铁公水空多式联运体系。进行三荷机场航线补贴符合岳阳市“完善铁公水空多式联运体系”的规划，对放大岳阳市交通枢纽城市优势、做强现代物流、提升岳阳作为大城市的综合竞争力具有重要意义。

二是根据《关于岳阳三荷机场建设和运营有关问题的会议纪要》（2019年8月26日），需加大对三荷机场的支持力度，按照全国支线机场的通行做法，由市财政负担航线开发补贴和运营补贴，解决机场建设和运营发展所面临的问题。并根据《岳阳市人民政府市长办公会议纪要》（〔2019〕第10次），会议同意由市财政局安排1.8亿元左右资金用于三荷机场2020年航线开发工作。项目立项经过了必要的政府会议论证决策，资金安排已按程序进行申报审批，设立程序合理规范。

（2）绩效目标较为明确，但与专项资金规模匹配程度有待加强。

绩效目标的明确性得分率为80%。根据《任期经营业绩责任书》以及2019年和2020年度的《企业经营业绩责任书》整理专项资金关键总体目标和年度目标如表3-1所示。根据表3-1，专项资金2019年-2021年的总体目标以及2019年、2020年的

年度绩效目标均较为明确，且细化、量化程度较好。

表 2-1 专项资金关键总体目标和年度目标

年度	关键指标名称	指标值
2019-2021 年总体目 标	实现通航城市	20 个以上
	完成运输架次	13500 架次
	完成旅客吞吐量	60 万人次
	实现主营业务收入	三年实现逐年增长，力争收支平衡
	每年实现《中南民航航空安全责任书》明确的行业安全管理目标	实现
	机场改扩建	符合市委市政府对机场建设的战略定位和市场需求
	航班延误处理不当造成负面影响事件	0 件
2019 年	实现通航城市	12 个
	完成运输架次	4000 次
	完成旅客吞吐量	40 万人次
	实现主营业务收入	1600 万元
	实现营业外收入	300 万元
	人员重伤以上生产事故	0 次
	《中南民航 2019 年度航空安全责任书》明确的行业安全管理目标	实现
	《2019 年度安全生产责任书》考核目标	完成考核目标
	因机场方责任原因造成航班延误事件	≤机场年放行班次的万分之五
	航班延误处理不当造成负面影响事件	0 件
	旅客有效公司有责投诉	≤3 起/年
	机场改扩建	启动机场改扩建前期工作
2020 年	综合融资成本	不突破市政府规定的综合融资成本上限
	实现通航城市	12 个
	完成运输架次	4200 次
	完成旅客吞吐量	35 万人次
	实现主营业务收入	1220 万元
	租金收入	290 万元
	民航补贴	493 万元
	资产负债情况	不新增债务，资产负债率较上年下降
	综合融资成本	较上年有所下降
	《中南民航 2019 年度航空安全责任书》明确的行业安全管理目标	实现
	《2019 年度安全生产责任书》考核目标	完成考核目标

	因机场方责任原因造成航班延误时间	≤机场年放行班次的万分之五
	航班延误处理不当造成负面影响事件	0 件
	旅客有效公司有责投诉	≤3 起/年
	机场改扩建	启动通航站坪工程项目建设

数据来源：《任期经营业绩责任书》、《2019 年企业经营业绩责任书》、《2020 年企业经营业绩责任书》

但绩效目标与专项资金规模匹配程度有待加强。经营业绩责任书主要为岳阳市国有资产监督管理委员会为推进国企改革、压实生产经营责任，而依法对岳阳市三荷机场投资建设管理有限公司的国有资产行使监督管理职能。该经营业绩责任书的考核目标与专项资金的绩效目标不同，难以与航线开发专项资金规模进行匹配，也未见资金预算明细、项目申报绩效目标等文件。

2. 政策合理性

（1）资金补贴标准依据协议确定，但定价控制有待加强。

政策条款的合理性得分率为 33.33%。公司根据机场发展目标开发航线，采用个别洽谈、个别定价的方式，经法律顾问审核、公司党委会审批，与不同的航司或第三方服务机构签订合作协议，资金补贴标准较为明确。

机场根据经营目标和市场导向，个性化定价，机制灵活，见效较快，但是不便于监控定价合理性。一方面，有些航线合作期较短，可能带来的旅客吞吐量贡献不稳定。另一方面，未见相关专项资金管理办法或政策制度明确补贴标准和补贴范围，不利于预算的编制与申请。从该项目实际实施情况看采取

报账式申请专项资金，即根据协议签订情况先通过银行融资支付，再申请财政资金，造成资金融资成本高。

（2）依据协议履行政策义务较为灵活，但制度的规范性有待提高。

制度规范与更新得分率为 50%。经现场调研了解，机场处于起步期，目前通过与各航司签订协议的方式履行政策义务，根据经营目标和市场导向，个性化定价，机制灵活，具备一定的合理性。但未见相关专项资金管理办法或政策，制度的规范性有待提高。

（二）政策执行

资金到位和项目管理职责分工情况较好，但未见专项资金管理制度，会计核算规范性、跟踪监管措施健全性和管理有效性有待加强。政策执行 6 项三级指标得分率如图 3-3 所示。

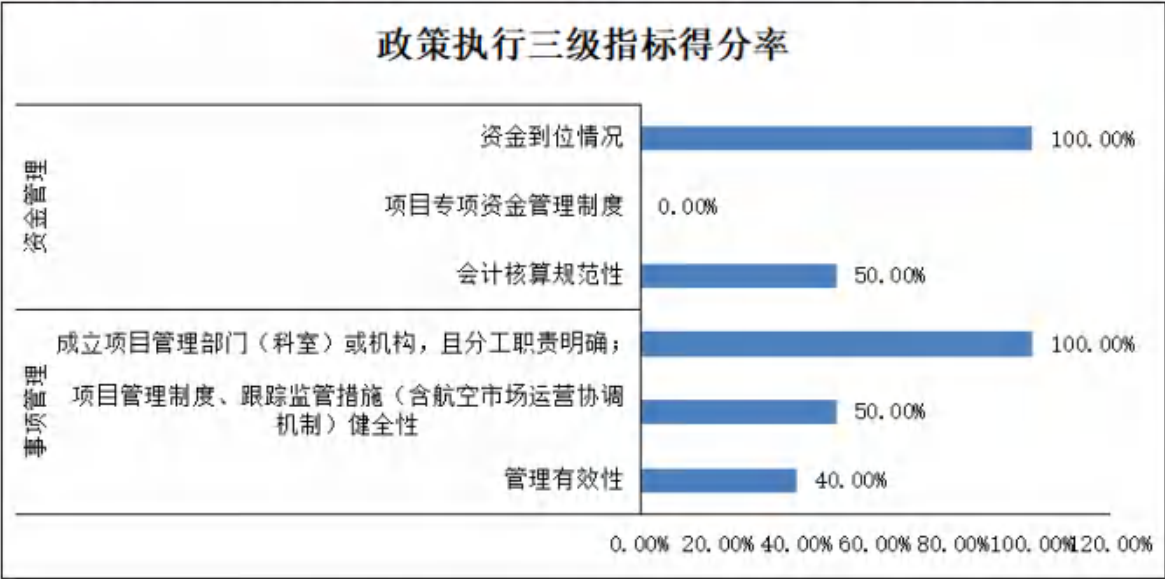


图 3-3 政策执行三级指标得分率

1. 资金管理

(1) 资金足额到位，资金到位率为 100%。

资金到位情况得分率为 100%。2019 年和 2020 年资金到位率均为 100%。2019 年资金预算安排 14683.3707 万元（含 2018 年底实际拨款数），实际资金下达 14683.37 万元，2019 年度资金下达率为 100%；2020 年资金预算安排 18000 万元，实际资金下达 18000 万元，2020 年度资金下达率为 100%。

(2) 项目专项资金管理制度有待完善。

项目专项资金管理制度得分率为 0%。未见相关专项资金管理办法，不利于项目预算审核、审批与项目验收和结算的管理。

(3) 会计核算规范性不足，未做专账管理。

会计核算规范性得分率为 50%。项目资金拨付审批程序和手续较为完整，但航线补贴资金未做专账管理，一部分计在“应付账款”中，一部分计在“营业外支出”。

2. 事项管理

(1) 成立了项目管理机构，且分工职责较为明确。

项目管理机构及职责分工指标得分率为 100%。由岳阳市国有资产监督管理委员会与岳阳市三荷机场投资建设管理有限公司签订经营业绩责任书，对经营业绩达成情况进行监管，并协调其所管企业提供融资担保；岳阳市三荷机场投资建设管理有限公司与各航空公司签订航线合作协议，根据协议拨付使用资金并监督航线目标完成情况，对其资金使用进行监管，其项目

管理机构较为健全。

（2）未见业绩完成情况的考核结果，项目跟踪监管有待加强。

项目管理制度、跟踪监管措施健全性得分率为 50%。由岳阳市国有资产监督管理委员会与岳阳市三荷机场投资建设管理有限公司签订经营业绩责任书，对经营业绩达成情况进行监管，具有项目跟踪监管措施。

但其跟踪监督措施健全性有待加强。一方面，未见完善的项目管理制度和跟踪监管制度。另一方面，虽签署了《2019 年度企业经营业绩责任书》和《2020 年度企业经营业绩责任书》，但该两年度结束后，未见岳阳市国有资产监督管理委员会根据责任书对其业绩完成情况开展考核的材料。虽然岳阳市三荷机场投资建设管理有限公司每年均统计了“实现通航城市”等相关指标完成情况，但个别指标在 2019 年和 2020 年的经营业绩责任书中均有约定，但却无有相关统计数字。如 2019 年和 2020 年的经营业绩责任书中对于“因机场方责任原因造成航班延误事件”的指标值均为“小于等于机场年放行班次的万分之五”，但由于民航局至 2021 年十月份才开始要求机场统计，因此 2019 年和 2020 年均无准确的数据。

（3）资金申请审批较为及时，但监管有效性不足。

管理有效性得分率为 40%。资金申请、审核和审批较为及时，资金下达率为 100%，且提供了相关的资金审计报告，但监管有

效性不足。

一是采用报账式申请专项资金，需机场公司先行垫付资金，导致机场公司的流动资金压力较大，通过银行融资支付，存在较大的融资成本。二是机场公司未实行专账管理，资金脉络较为复杂，不利于跟踪监管。三是未见对 2019 和 2020 年度《企业经营业绩责任书》达成情况的跟踪、检查以及考核，2020 年发生旅客有效投诉 4 起，未达《2020 年度企业经营业绩责任书》中“小于等于 3 起/年”的绩效目标，但也未见相关督促整改的措施，未能及时总结专项资金的使用情况和机场运营情况。

（三）目标达成

航线运输能力及竞争力、扶持效果及效率性完成情况均较好，但合作运输企业及包机人情况有待加强。目标达成 7 项三级指标得分率如图 3-4 所示。

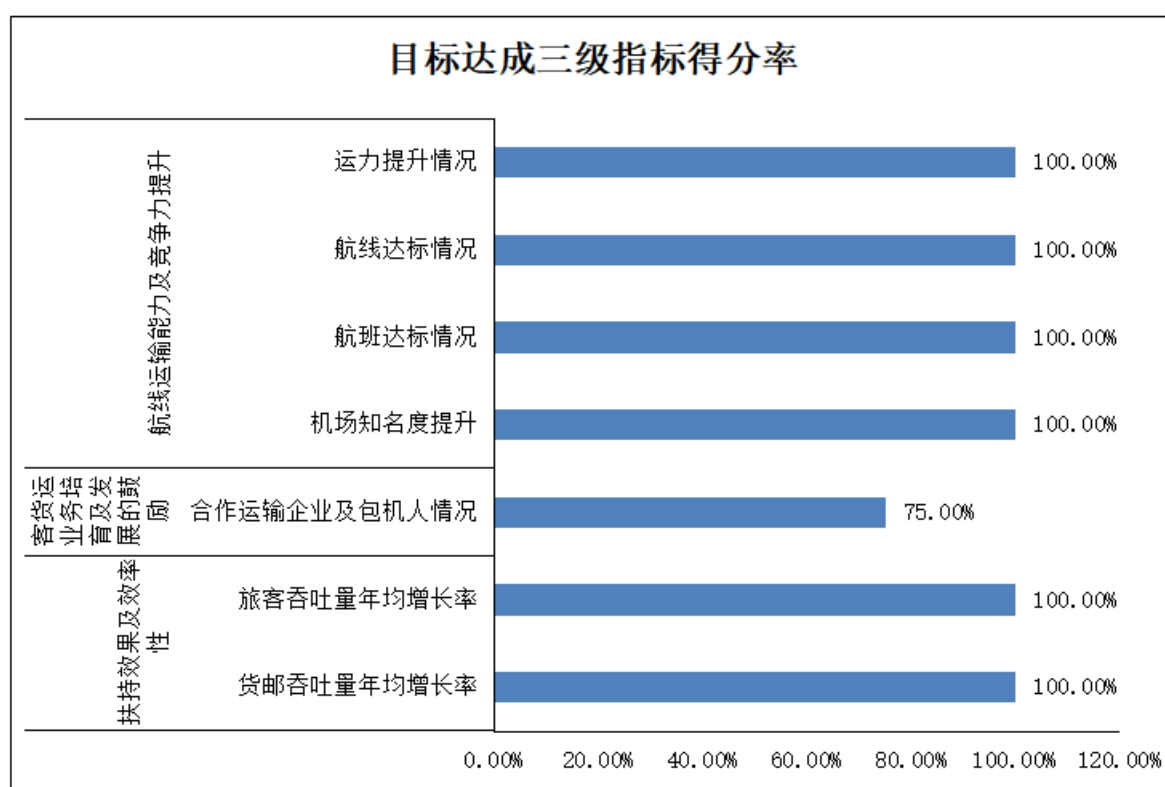


图 3-4 目标达成三级指标得分率

1. 航线运输能力及竞争力提升

(1) 合作航空公司数量有所增长，运力提升情况较好。

运力提升得分率为 100%。根据所签订的航线协议，2019 年合作的航空公司数量为 4 个，2020 年合作的航空公司数量为 9 个，合作的航空公司数量增长 125%，航空公司数量呈增长趋势。

(2) 通航城市已实现责任书中的目标，且呈增长趋势。

航线达标情况得分率为 100%。通航城市已实现责任书中的目标。根据三荷机场提供的经营数据，2019 年实际通航城市 17 个，已实现责任书中 12 个的目标；2020 年实际通航城市 28 个，已实现责任书中 12 个的目标。2020 年实现通航城市较 2019 年新增 12 个，减少 1 个，净增 11 个，增长 64.71%。2019 年及 2020

年通航城市如表 3-2 所示。

表 3-2 2019 年及 2020 年通航城市情况

年份	2019 年	2020 年
通航城市数量	17 个	28 个
具体通航城市	杭州、浦东、北海、昆明、南宁、贵阳、成都、虹桥、岳阳、青岛、哈尔滨、北京、西安、重庆、舟山、海口、厦门	北京、浦东、杭州、岳阳、昆明、重庆、成都、贵阳、南宁、惠州、太原、厦门、虹桥、青岛、哈尔滨、舟山、泉州、银川、温州、深圳、福州、沈阳、石家庄、揭阳、海口、济南、西安、桂林

(3) 运输架次已实现责任书中的目标，且呈增长趋势。

航班达标情况得分率为 100%。运输架次已实现责任书中的目标。根据三荷机场提供的经营数据，2019 年完成运输架次 5640 次，已实现责任书中 4000 次的目标；2020 年完成运输架次 6291 次，已实现责任书中 4000 次的目标。2020 年运输架次较 2019 年增长 11.54%。

(4) 机场排名前移，机场知名度有所提升。

机场知名度提升得分率为 100%。根据 2019 年及 2020 年《民航机场生产统计公报》，三荷机场旅客吞吐量、货物吞吐量和起降架次排名分别前移 23 名、8 名和 23 名。具体如表 3-3 所示。

表 3-3 2019 年及 2020 年三荷机场排名情况

内容	2019 年排名	2020 年排名	排名前移
旅客吞吐量	137 名	114 名	23 名
货物吞吐量	198 名	190 名	8 名
起降架次	161 名	138 名	23 名

2. 客货运业务培育及发展的鼓励

客货运业务培育及发展的鼓励仅有合作运输企业及包机人

情况 1 个指标，该指标得分率为 75%。

机场航空运输企业有所增长，但包机人数量有待提升。岳阳三荷机场 2019 年有航空运输企业 5 个，2020 年有航空运输企业 8 个，2020 年机场航空运输企业较 2019 年增长 60%；机场 2019 年包机人数量为 1 个，2020 年包机人数量也为 1 个，包机人数量与上年度持平，其数量有待提升。

3. 扶持效果及效率性

（1）旅客吞吐量已达业绩考核目标，较上年增长 1.39%。

旅客吞吐量年均增长率得分率为 100%。根据三荷机场提供的经营数据，2019 年旅客吞吐量为 55.63 万人次，已达成《2019 年度企业经营业绩责任书》中“40 万人次”的目标；2020 年旅客吞吐量为 56.4 万人次，已达成《2020 年度企业经营业绩责任书》中“35 万人次”的目标。在 2020 年发生疫情的情况下，2020 年旅客吞吐量较 2019 年仍增长了 1.39%。

（2）货邮吞吐量较上年增长 12.14%。

货邮吞吐量年均增长率得分率为 100%。根据三荷机场提供的经营数据，2019 年货邮吞吐量为 45.3 吨，2020 年货邮吞吐量为 50.8 吨，2020 年货邮吞吐量较 2019 年增长了 12.14%。

（四）政策效益

总体而言，政策效益表现情况较好，但个别指标表现有待提升，包括税后利润增长、提振投资情况、航班班次密度、机场快线线路覆盖情况以及可持续影响等指标。政策效益 15 项三

级指标得分率如图 3-5 所示。

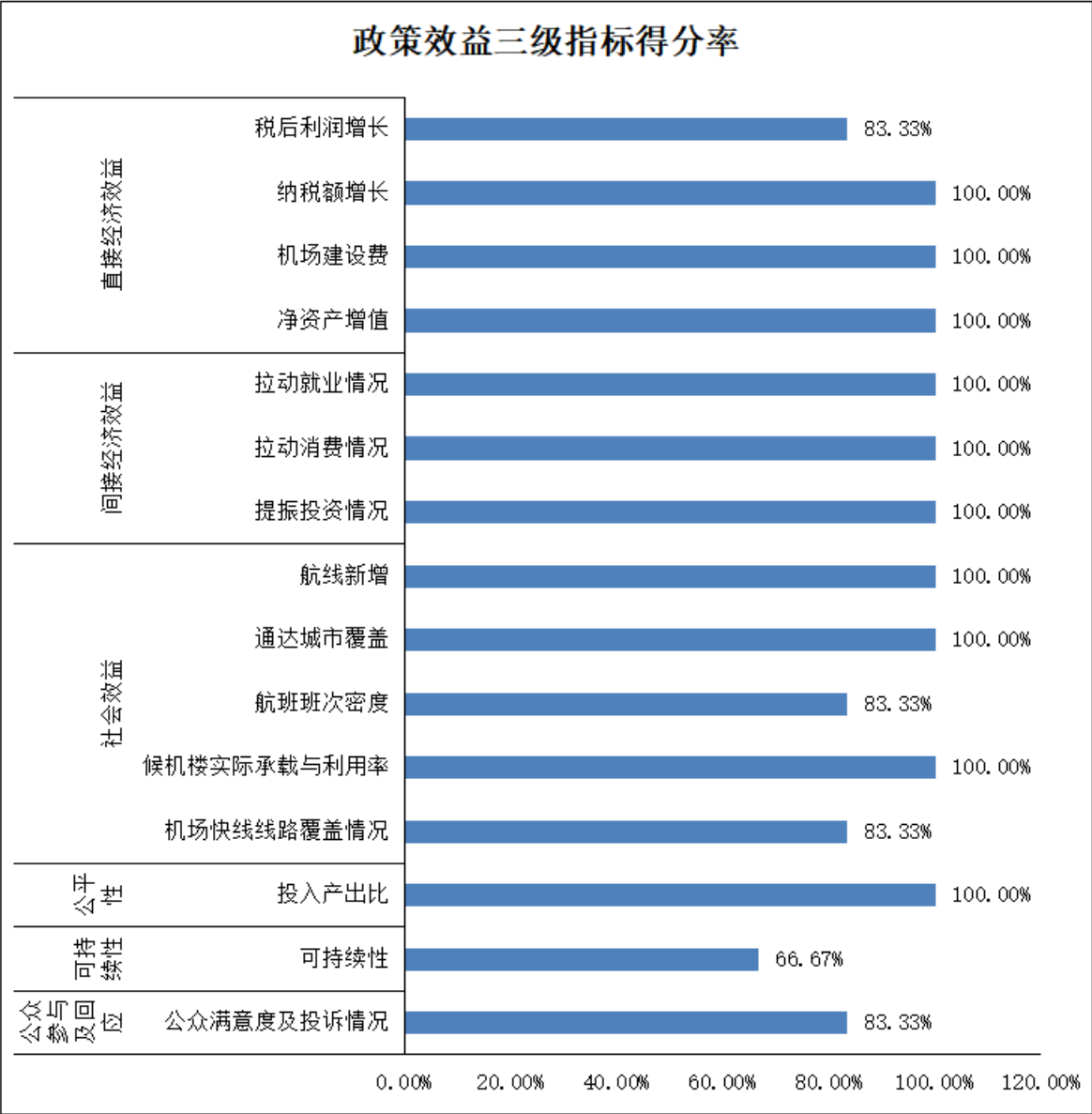


图 3-5 政策效益三级指标得分率

1. 直接经济效益

（1）由于机场处于起步期，机场税后利润尚有不足。

税后利润增长得分率为 83.33%。由于机场当前处于起步期，税收利润仍处于亏损状态，但亏损已逐年减少。根据三荷机场提供的经营数据，2019 年机场税后利润为-2113 万元，2020 年

机场税后利润为-1879 万元。

(2) 由于机场处于起步期, 尚未有机场纳税额。

纳税额增长得分率 100%。由于机场当前处于起步期, 尚未有机场纳税额, 根据三荷机场提供的经营数据, 2019 年和 2020 年机场纳税额均为 0。

(3) 机场建设费收入整体呈递增趋势。

机场建设费得分率为 100%。2019 年至 2020 年机场建设费³收入整体呈递增趋势。根据《民航发展基金征收使用管理暂行办法》的通知(财综〔2012〕17 号), 以机场建设费 50 元/人为估算标准, 2019 年机场建设费(纳入民航发展基金)为 2781.33 万元, 2020 年机场建设费(纳入民航发展基金)为 2820 万元, 2020 年机场建设费较 2019 年增长 1.39%。

(4) 机场净资产呈上升趋势, 净资产增值情况较好。

净资产增值得分率为 100%。2019 年至 2020 年机场净资产呈上升趋势。根据三荷机场提供的经营数据, 2019 年机场净资产为 25351 万元, 2020 年机场净资产为 30701 万元, 2020 年净资产较 2019 年增长 21.10%, 净资产增值情况较好。

2. 间接经济效益

(1) 机场就业人员和机场进驻商家增长, 一定程度上拉动

³ 财政部关于印发《民航发展基金征收使用管理暂行办法》的通知(财综〔2012〕17 号)规定民航发展基金由原民航机场管理建设费和原民航基础设施建设基金合并而成。机场建设费由民航发展基金取代, 缴纳民航发展基金的标准为: 乘坐国内航班的旅客每人每次 50 元; 乘坐国际和地区航班出境的旅客每人每次 90 元(含旅游发展基金 20 元)。

了就业。

拉动就业情况得分率为 100%。三荷机场的建设一定程度上拉动了就业。一方面，从在岳阳市三荷机场投资建设管理有限公司就业的人数情况看，三荷机场 2019 年有职工 194 人，2020 年有职工 206 人，机场提供就业岗位数量增长 6.19%。另一方面，从机场进驻商家数量情况看，2019 年及 2020 年机场进驻商家均为 8 家，一定程度上拉动了就业。

（2）进港旅客一定程度拉动了消费，岳阳市旅游收入呈上涨趋势。

拉动消费情况得分率为 100%。进港旅客一定程度上拉动了消费，岳阳旅游接待人次和旅游收入均呈上涨趋势。

一方面，从进港旅客带动消费的情况看，进港旅客一定程度上拉动了消费。根据三荷机场提供的旅客吞吐量数据，2019 年旅客进港人数为 18.78 万人次，2020 年旅客进港人数为 21.07 万人次。以每位外地旅客在岳阳发生 500 元的餐饮、交通、住宿费用估算，2019 年、2020 年外地旅客累计带动岳阳消费分别为 9390 万元和 10535 万元，拉动消费情况较好，2020 年外地旅客累计带动岳阳消费较 2019 年增长了 12.19%。

另一方面，由于 2020 年疫情对旅游业影响较大，从 2018 年-2019 年岳阳市旅游接待总人次及旅游总收入情况看，三荷机场开通后接待旅游总人次和旅游收入均呈上涨趋势。根据 2018 年及 2019 年的《岳阳市国民经济和社会发展统计公报》，2018

年岳阳市旅游接待总人次为 5761.84 万元，2019 年接待旅游人次 6860.58 万元，三荷机场开通后岳阳市接待旅游总人次增长了 19.10%；2018 年岳阳市旅游收入为 567.58 亿元，2019 年旅游收入为 665.09 亿元，三荷机场开通后岳阳市旅游收入增长了 17.20%。

（3）为岳阳地区提供了经济效益和就业岗位，提振投资作用较好。

提振投资情况得分率为 100%。为岳阳地区提供了经济效益和就业岗位，提振投资作用较好。根据国际民航执行组织（ATAG）的测算，航空运输对经济发展的贡献率约为 GDP 的 8%，进一步的测算表明，机场每百万旅客吞吐量，能够产生 1.3 亿美元的经济效益，创造相关就业岗位 2,500 个。针对国内航空运输业的研究，也得出一致的结论，我国每百万旅客吞吐量，可以产生 18.1 亿元人民币的经济效益以及约 5,300 个就业岗位。根据国内航空运输业的研究结果，估算三荷机场对岳阳经济的提振投资效应：2019 年旅客吞吐量为 55.63 万人次，对岳阳地区的 GDP 产生了约 10.07 亿美元的经济效益、提供了约 2948 个（取整）就业岗位；2020 年旅客吞吐量为 56.4 万人次，对岳阳地区的 GDP 产生了约 10.21 亿美元的经济效益、提供了约 2989 个（取整）就业岗位。

3. 社会效益

（1）航线数量呈增长趋势，航线进一步丰富。

航线新增得分率为 100%。根据三荷机场提供的航线情况，2019 年共有航线 14 条，2020 年共有航线 23 条，其中新增航线 15 条，减少航线 6 条，净增 9 条。项目实施后航线进一步丰富，2020 年航线数量较 2019 年增长了 64.29%。

(2) 项目实施后三荷机场通达城市覆盖面进一步扩大。

通达城市覆盖得分率为 100%。根据三荷机场提供的通航城市情况，2019 年通航城市 17 个，2020 年通航城市 28 个，其中新增 12 个，减少 1 个，净增 11 个。项目实施后三荷机场通达城市覆盖面进一步扩大，2020 年三荷机场通达城市数量较 2019 年增长了 64.71%。

(3) 总体运输架次呈增长趋势，但相同航班号的航线密度稍有降低。

航班班次密度得分率 83.33%。2019 年完成运输架次 5640 次，2020 年完成运输架次 6291 次，总体运输架次呈增长趋势。但 2019 年和 2020 年相同的航班号起降架次情况看，相同航班号的航线密度稍有降低。通过比较 2019 年和 2020 年相同的 19 个航班的起降架次，2019 年该 19 个航班的起降架次为 3079 班次，相同航班号 2020 年起降架次为 3028 班次，相同航班号 2020 年起降架次较 2019 年降低了 1.66%。但三荷机场当前处于起步期，航班航线密度调整有利于提高客座率。

(4) 候机楼利用率较高，且利用率呈增长趋势。

候机楼实际承载与利用率得分率为 100%。2019 年候机楼承

载能力为 60 万人，实际流量为 55.63 万人，候机楼利用率为 92.72%；2020 年候机楼承载能力为 60 万人，实际流量为 56.42 万人，候机楼利用率为 94.03%。候机楼利用率较高，且呈增长趋势。

（5）由于机场处于起步期，机场快线线路覆盖面有待提高。

机场快线线路覆盖情况得分率为 83.33%。由于机场处于起步期，机场快线线路覆盖面有待提高。2019 年及 2020 年机场快线线路均为 1 条，2019 及 2020 年机场快线停靠点数量均为 1 个，由于机场处于起步期，当前机场快线线路和停靠点较少，机场快线线路的覆盖面有待提高，停靠点便利性有待加强。

4. 公平性

公平性三级指标为投入产出比，该指标得分率为 100%，项目投入产出比较高，2019 年和 2020 年投入产出比 N 值分别为 3.29 和 2.69。

投入产出比反映了政府补贴资金产生的效果及公共政策的公平性。投入产出比=财政投入总额/产出总额，此处，“投入”指专项资金实际批复的补贴金额，主要用于三荷机场航班航线补贴及市场拓展费补贴；“产出”是指由于政府专项资金的投入而给政府带来的收入，主要包括以下几个方面：机场纳税额、基地税收、主营业务收入、营业外收入、净资产增值、机场建设费用和税收利润。投入产出比=1/N，N 值越大效果越好。

政策的公平性代表效果和付出在不同社会群体中的合理分

配，即对哪些政策受众怎样受益或受损的综合平衡。换句话说，政策的公平性是说其效果（如货币化的收益或公共服务的供给量）同付出（如货币化的成本）得到公正地分配。显然，2019 年和 2020 年的投入产出比皆小于 1，N 值分别为 3.29 和 2.69，效果较好（见表 3-4）。

表 3-4 2017-2018 年专项资金投入与产出情况（万元）

内容	2019 年	2020 年	合计
机场纳税额	0	0	0
基地税收	0	0	0
主营业务收入	2285	2766	5051
营业外收入	15556	13947	29503
净资产增值	25351	30701	56052
机场建设费用	2781.33	2820	5601.33
税收利润	-2113	-1879	-3992
产出合计	43860.33	48355	92215.33
投入	14683.37	18000	32683.37
投入产出比	0.33	0.37	0.35
N 值	3.29	2.69	2.82

5. 可持续性

可持续性得分率为 66.67%。从旅客吞吐量、货邮吞吐量、候机楼利用率等数据看，当前三荷机场总体发展呈上升趋势，机场发展规划符合岳阳市总体规划，项目具有可持续性，但客座率和利润有待提高，且对机场考核有待加强。

一是从客座率看，2019 年平均客座率达 79.33%，但 2020 年平均客座率为 63.14%，2020 年客座率较 2019 年呈下降趋势，客座率有待提高，且当前利润呈负数，未能实现税收。

二是 2020 年发生旅客有效公司有责投诉 4 起，超《2020 年

度企业经营业绩责任书》目标值“3起/年”，且由于民航局于2021年10月份开始才要求统计因机场方造成的延误事件，2019和2020年对于经营业绩书中承诺的因机场方责任原因造成航班延误事件情况未进行统计，无准确数据，对机场的考核有待加强。

6. 公众参与及回应

公众满意度及投诉情况得分率为83.33%。本次调查采用线上调查（转发旅客群）与线下调查（到机场航站楼调研）相结合的方式，共搜集问卷239份，剔除无效问卷后，剩余有效问卷209份，有效率达87.45%。对209份有效问卷进行分析，乘客对机场的综合满意度为86.6分，满意度为良。总体来说，受调者对于机场提供的服务整体满意，满意度为86.6%，但仍需提高服务质量和水平，避免极端乘客的纠纷，2020年发生旅客有效公司有责投诉4起，超经营业绩责任书的3起/年。此外，问卷调查还反映了机场通达城市体验有待加强，航线较少；机场规模较小，机场至市区交通不便，机场巴士班次少；完善机场基础设施不足；机票定价体系不够合理等问题。满意度调查情况具体见附件2。

四、专项资金主要绩效情况分析

通过上文的政策效果分析以及现场核查情况，本报告认为，岳阳市民用航空运输专项资金2018-2020年对岳阳三荷机场吞吐量的提增具有较大作用，初具一定的经济效益和社会效益，

政策实施效果总体较好（82.5分），其主要绩效具体如下：

（一）机场运力及竞争力稳步提升

一是运力投入实现预期目标。根据岳阳三荷机场运输航班起降架次的期望目标与实际完成的统计情况，2019-2020年岳阳三荷机场运输航班的期望目标分别为4000、4200架次，2019、2020年实际完成为5640、6291架次，均超额完成预期目标。

二是机场知名度持续提升。2020年旅客吞吐量、货邮吞吐量、起降架次排名分别为114、190和138名，较之2019年的排名（分别为137、198、161名），分别上升23名、8名、23名。专项补贴资金政策的实施带动了岳阳三荷机场旅客吞吐量、货邮吞吐量、起降架次的增长，从而促进了岳阳三荷机场在民航机场的知名度不断提升。

（二）项目带来了一定的经济效益

政策实施带来了一定的经济效益。一是2019-2020年岳阳三荷机场贡献机场建设费5601.33万元。根据《民航发展基金征收使用管理暂行办法》的通知（财综〔2012〕17号），以机场建设费50元/人为估算标准，2019年机场建设费（纳入民航发展基金）为2781.33万元，2020年机场建设费（纳入民航发展基金）为2820万元，较2019年增长1.39%。二是国有净资产得到增值和保值。根据三荷机场提供的经营数据，2019年机场净资产为25351万元，2020年机场净资产为30701万元，2020年净资产较2019年增长21.10%，净资产增值情况较好。

国有资产增值是维护社会简单再生产从而进行扩大再生产的必要条件，也是企业持续发展的前提。国有资产的保值增值对社会稳定和经济发展的促进作用，这对于促进社会安定团结具有重要意义。

项目的实施同时也对岳阳市就业和投资起到一定的促进和拉动作用。一方面，提振投资效果较好。根据国际民航执行组织（ATAG）的测算，航空运输对经济发展的贡献率约为 GDP 的 8%，进一步的测算表明，机场每百万旅客吞吐量，能够产生 1.3 亿美元的经济效益，创造相关就业岗位 2,500 个。针对国内航空运输业的研究，也得出一致的结论，我国每百万旅客吞吐量，可以产生 18.1 亿元人民币的经济效益以及约 5,300 个就业岗位。根据国内航空运输业的研究结果，估算三荷机场对岳阳经济的提振投资效应：2019 年旅客吞吐量为 55.63 万人次，对岳阳地区的 GDP 产生了约 10.07 亿美元的经济效益、提供了约 2948 个（取整）就业岗位；2020 年旅客吞吐量为 56.4 万人次，对岳阳地区的 GDP 产生了约 10.21 亿美元的经济效益、提供了约 2989 个（取整）就业岗位。从在岳阳市三荷机场投资建设管理有限公司就业的人数情况看，三荷机场 2019 年职工 194 人，2020 年职工 206 人，机场提供就业岗位数量增长 6.19%。另一方面，从机场进驻商家数量情况看，2019 年及 2020 年机场进驻商家均为 8 家，一定程度上拉动了投资。

（三）旅客及货邮吞吐量有所提升

政策实施保障了旅客吞吐量增长的稳定。根据三荷机场提供的经营数据,2019年旅客吞吐量为55.63万人次,已达成《2019年度企业经营业绩责任书》中“40万人次”的目标;2020年旅客吞吐量为56.4万人次,已达成《2020年度企业经营业绩责任书》中“35万人次”的目标。在2020年发生疫情的情况下,旅客吞吐量较2019年仍增加7734人次,增长了1.39%。相应地,货邮吞吐量也增长迅速。2020年货邮吞吐量达50.8万吨,较2019年增加45.3万吨,增长了12.14%。

(四) 民众出行便利性进一步增强

民众出行便利性程度明显提升,主要体现在航线不断丰富、航点覆盖更广、合作航空公司更多等方面。具体表现为:一是新建机场丰富了岳阳民众出行的方式,与建设机场之前相比,增强了民众出行的便利性。二是航线进一步丰富,拥有大飞机的航线从2019年的14条增加到2020年的23条,增长了64.29%。运输架次也从2018年的12架次增加到2020年的6291架次;三是三荷机场通达城市覆盖面进一步扩大,2020年三荷机场通达城市数量较2019年增长了64.71%。累计通达航点从17个增加到28个,旅客运输量从556266人次增加到564000人次,客座率均在60%以上(最高的达79.32%)。

表 4-1 2019-2021 年岳阳三荷机场航空公司航点航线统计

年份	航点数	航线个数	合作航空公司数
2019 年	20	14	4
2020 年	28	23	9
2021 年	28	20	9

（五）深化与各市的旅游航空等方面合作

岳阳市先后分别与三亚市、珠海市、张家界市、宁波市以及丽江市签署了合作协议，开通了张家界-岳阳、岳阳-海口、石家庄-岳阳-厦门、岳阳-温州等航线，以定额补贴的方式对相应航线进行补贴，深化了与对应各市在旅游、航空等方面的合作，并借此优化了各市之间的货运物流网络，构建了衔接顺畅、高效便捷的交通运输服务体系。

五、存在的主要问题

（一）政策缺乏明确标准，不利于预算管理和定价控制

当前三荷机场公司采用个别洽谈、个别定价的方式确定每条航线补贴的标准和方式，虽然个性化定价机制较为灵活，但对于航线的补贴未形成明确的补贴标准、补贴方式，定价控制标准不明确可能存在寻租的风险，同时每年的补贴标准不明确也可能引发财力不足以覆盖专项资金支付缺口而导致的兑付风险。

一是当前三荷机场主要采取两种方式对航线进行补贴，而两种方式的补贴标准差别均较大，定价控制标准不明确，可能存在寻租风险。当前三荷机场公司采用个别洽谈、个别定价的方式确定每条航线的补贴方式和标准，根据各航线补贴方式和标准（见表 1-1），当前三荷机场主要采取两种方式对航线进行补贴，定额补贴方式中，补贴标准最高为 13 万元，最低为 1 万

元，相差 12 万元；而差额补贴中，对最低运输收入的补贴相差 2.8 万元，对月平均小时客票收入的补贴相差 0.4 万元/小时。各补贴方式的补贴标准、补贴上限等不够明确，也未见对谈判人员议价区间权限的相应规定，不利于监控定价合理性，存在一定的寻租风险。

二是每年的补贴标准不够明确，未设置专项资金补贴上限，年初难以进行预算申请，且每年的资金趋增，财政压力持续增大，补贴难以持续。每年补贴标准不够明确，年初难以根据补贴标准进行预算申报，也无法根据预算额度设置与之相匹配的绩效目标，不利于绩效管理。同时，根据各地航空运输业的发展规律，随着城市社会经济的发展，三荷机场新开航线将日益增多，补贴资金的需求相应也会越来越大。事实上，岳阳三荷机场 2019 年、2020 年获得的航空财政专项补贴资金分别为 1.46 亿元和 1.80 亿元，也呈增长趋势。由于未设置专项资金补贴上限，未来可能引发财力不足以覆盖专项资金支付缺口而导致的兑付风险，从而影响地方政府公信力。

（二）资金支付流程不合理，增加了资金成本；资金未作专户管理，存在一定管理风险。

目前专项资金采用实报实销的方式对航司进行补贴，资金支付流程不合理，增加了资金成本且未进行专款专用。

一是资金申请、批复及拨付时间与实际支付时间之间的时

间差，增加了贷款利息成本⁴。由于年初无法根据补贴标准进行预算申请，且协议中约定的资金支付方式通常为次月支付上月的航线补贴，三荷机场在自身资金不足的情况下，只能向银行贷款，通过短期借款的方式垫付补贴资金。三荷机场支付补贴资金后，根据核实的补贴数据，向财局申请专项资金补贴，待财局批复拨付后，再偿还银行贷款，无形中增加了企业贷款利息成本。而根据专项资金专款专用原则，财政拨付的专项资金无法用于支付该贷款利息，岳阳市国有资产监督管理委员会作为监督管理部门，可能需要为该利息成本“买单”，造成了财政资金的浪费。

二是资金未作专户管理，存在一定的资金管理风险。一方面，三荷机场公司未设置专项资金专户，根据现场调研，专项资金分别放在应收账款、营业外收支上，账目管理需要梳理；另一方面，事实上，由于机场刚起步，运营压力大，贷款资金并未完全用于支付航司补贴资金，一部分用于机场运营，这在企业财务管理角度上有其合理性，但从专项资金管理规范角度上来说尚有一定风险。

（三）项目跟踪监管力度不足，不利于掌握和提升机场经营业绩情况

⁴以实际贷款情况测算成本：根据现场核查，因企业运营需要，三荷机场实际所需贷款资金高于财政补贴额度1.8亿元，因此借款也高于1.8亿元。为科学核算成本，结合实际，以1.8亿元贷款资金、5%为年化测算，贷款利息成本为900万元/年。据了解三荷机场短期贷款为半年，因此由垫付航线补贴带来的利息成本大致为450万元。

项目管理制度不健全，也未按签订的《企业经营业绩责任书》对机场进行考核，不利于掌握机场经营业绩情况。

一方面，未见相关项目过程管理制度和监督制度，相关部门对于机场的监管内容、绩效考核方式等均不够明确，不利于规范监管开展情况。另一方面，虽签署了《2019 年度企业经营业绩责任书》和《2020 年度企业经营业绩责任书》，但也未见岳阳市国有资产监督管理委员会根据责任书对该两年度业绩完成情况开展考核和监督的材料。虽然岳阳市三荷机场投资建设管理有限公司每年均统计了“实现通航城市”等相关指标完成情况，但个别指标在 2019 年和 2020 年的经营业绩责任书中均有约定，但却无有相关统计数字。如 2019 年和 2020 年的经营业绩责任书中对于“因机场方责任原因造成航班延误事件”的指标值均为“小于等于机场年放行班次的万分之五”，但由于民航局至 2021 年十月份才开始要求机场统计，因此 2019 年和 2020 年均无准确的数据。且根据机场统计数据，2020 年发生旅客有效公司有责投诉 4 起，超经营业绩责任书的 3 起/年，但却未见国资委督促整改的措施，不利于掌握和提升机场经营业绩情况。

（四）机场处于起步期，社会效益尚未能够体现

三荷机场目前尚处于起步期，相关配套设施不够完善，社会效益尚未能够体现。

一是从三荷机场近两年相同的航班号起降架次情况看，由

于客流量尚不稳定，部分相同航班号的航线密度小幅下降，客座率略有不足。三荷机场 2019 年平均客座率达 79.33%，但 2020 年平均客座率为 63.14%，客座率略有下降；通过比较 2019 年和 2020 年相同的 19 个航班的起降架次，2019 年该 19 个航班的起降架次为 3079 班次，相同航班号 2020 年起降架次为 3028 班次，相同航班号 2020 年起降架次较 2019 年降低了 1.66%。其中，部分航班航线在密度减少的情况下客座率不升反降，如 EU6681 岳阳-舟山的航线，2019 年起降架次为 63 班，2020 年仅为 35 班，减少了 44.44%，客座率也由 2019 年的 43.65%降低至 21.71%。

二是地面交通网络便利性不足，不能最大化输送旅客。岳阳到长沙的高铁时间约为 40 分钟，在航线布局不具备优势的前提下，旅客更愿意到长沙乘坐飞机。在此背景在，目前岳阳机场快线线路和机场快线停靠点数量却仅 1 个，当前的机场快线线路、停靠点便利性有待加强，不利于增强三荷机场对于旅客的吸引力。问卷调查结果也显示，37.8%的乘客认为到机场的公共交通有待提高，其中 23.44%的乘客认为到机场的公共交通一般，7.18%的乘客认为不太便利，7.18%的乘客认为非常不便利，并反映了机场至市区交通不便，机场巴士车班次少等问题。

六、有关建议

从政策评价角度来看，本专项资金主要目的是扶持岳阳民用航空运输业的发展，鼓励航空运输企业及包机人在岳阳三荷机场发展客货运业务，增强岳阳航空运输业竞争力。现《2019、

2020 年经营业绩责任书》目标已基本实现，专项资金 3 年总体目标在稳步推进。但岳阳市航空业还处于起步期，岳阳机场的市场竞争力还有待提升，政策还有延续的必要性，因此需要调整专项资金的补贴方式，明确专项资金的补贴标准，加强资金管理和项目管理工作，以提高财政资金的可持续性和使用效益。

结合岳阳市航空市场的发展情况，我们从政策制定、政策执行和政策效益等方面提出建议，以促进岳阳民航运输业从低速增长向高速增长转变。

（一）建立科学的航线补贴定价标准，提高定价规范性

制定岳阳市民用航空运输专项资金管理办法，明确年度补贴总额以及各航线的补贴标准、补贴方式等，提高定价的规范性和合理性。

一是根据每年的航线扩展需求、运输架次和通航城市等目标，结合上年度补贴情况制定年度预算，确定年度补贴资金总额，根据年度补贴资金总额进行预算和绩效目标申报，保证预算额度与绩效目标相匹配。同时，每年预算总额的可控性和可预测性也可有效避免由于财力不足而产生兑付风险。

二是在资金总额确定的情况下，可根据三荷机场的发展需求和实际情况，参考其他地市的做法制定航线补贴的定价标准。经整理归纳，当前的航线补贴定价标准主要有以下几种方式：
①在总额确定的情况下，采取“一线一议”、“一事一议”的方式确定航线补贴标准，并明确航线培育原则，开展航线运营

评估工作，以保障财政资金发挥最大效益。如根据《百色市航线及培育专项资金管理暂行办法》（百政办发〔2020〕58号），百色市在确保每年目标1亿元的基础上采取“一线一议”、“一事一议”的方式，经市人民政府和市财政局审定后确定航线补贴标准，但明确了航线培育原则为“优先保障北京、上海、广州、深圳航线稳定运营并优先加密与直航。优先开通一线城市、沿海发达城市、直辖市、交通枢纽城市、百色市周边省会城市直航”，同时开展航线运营评估工作，及时将运营不理想的线路进行停运或调整优化。该方式在灵活定价的基础上能够保障财政资金发挥最大效益，并能够控制补贴总额。②在总额确定的情况下，根据不同的标准对航线进行定额补助，保障补助的公平性。如根据《贵阳市新开航线航班培育专项资金管理使用暂行办法》，贵阳市每年安排1000万元对新开辟航线进行补助，并明确了新开辟的始发或经停贵阳龙洞堡机场的省外航线定期航班、新开辟的始发贵阳龙洞堡机场的境外航线定期航班等等航班的定额补助标准。③在总额确定的情况下，根据不同航线确定补贴上限和补贴下线。如根据《黄山市民航发展专项资金使用管理暂行办法》（百政办秘〔2018〕109号），黄山市对于定期航线、加密航线、季节性航线、过夜飞机等制定了不同的奖补标准，同时明确了不同标准的奖补上限和奖补下限，如定期航线中，国内定期航线每班1-4万元；亚洲区域航线，3小时以内的每班2-6万元等等。

此外，由于企业市场化能为企业带来利润最大化，降低政府配置资源的高昂成本，因此在岳阳机场未来通过自身发展，规模不断扩大、盈利能力不断提升的基础上，可以考虑由机场适当分担支付部分财政专项补贴资金，但还需相当一段时间的发展。

（二）完善资金支付流程，明确资金使用范围，提高资金使用规范性

制定岳阳市民用航空运输专项资金管理办法，完善资金支付流程，明确资金使用范围，规定专户管理，加强对资金使用的监管，提高资金使用的规范性。一是在政策文件中明确项目申报的流程和预算申报依据，在补贴总额和补贴标准确定的情况下，及时编制预算，并按照流程向财政部门申报项目和申请预算，保证具有充足的资金支付航线补贴，而无需通过银行借贷的方式垫付补贴资金，也避免了机场资金成本的增加。二是建议在未来协议中，考虑按航季支付补贴资金（全国大多数地区均为按航季支付），以此来缓解资金支付压力。三是在财力容许情况下，考虑财政先预拨一笔款项，多退少补，一方面可保证有充足资金支付航补，另一方面可减少原有的贷款利息支出⁵，减少财政不必要支出（每年能节约450万元贷款利息）；四是按照政策要求，结合岳阳航空的发展现状，明确专项资金

⁵ 虽然专项资金不用于支付利息，但由于三荷机场为岳阳市国有资产监督管理委员会监管，贷款利息成本最终还是由财政兜底。

的补贴范围、使用范围和监管要求，加强专项资金使用的规范性。五是财政部门及主管部门应加强对专项资金使用的管理监督，确保财政资金的安全、规范使用。

（三）加强绩效目标管理和考核，保障机场正常经营和发展

为了提高项目管理水平和财政资金的使用效益，需按照财政资金“花钱必问效，无效必问责”的原则，加强绩效目标的管理和考核，对于发现的问题应及时督促三荷机场进行整改，保障机场正常经营和发展。

一是加强绩效目标设置。除《企业经营业绩责任书》外，还应匹配公司 1-3 年经营目标和国资委下达经营指标，根据年初预算编制详细的航线开发专项资金的绩效目标，并设定合理、可衡量、全面的绩效指标值，除开通航线数量、旅客吞吐量、实现通航城市等相关指标外，增设由机场原因引发的航班延误次数、延误时间、服务投诉率、乘客满意度等量化指标值，提高绩效目标的合理性和可衡量性。

二是落实绩效考核制度。根据年初设置的项目绩效申报表，于年末对其完成情况进行考核，对比绩效目标的完成程度分析项目绩效扣分的原因，总结项目实施过程中的问题。同时，对于发现问题应及时督促三荷机场进行整改，不断提高三荷机场的服务水平和能力。

（四）加强机场基础设施建设，提升机场经济社会发展的

贡献度

一是加强货运基础设施建设，使得三荷机场成为连接赣湘鄂地区的货运物流枢纽。三荷机场地处赣湘鄂地区中心地区，优越的地理位置为岳阳三荷机场航空货运业务带来机会，对其航空货运业务的发展具有积极的推动作用，特别是促进中部地区的航空货运业务的协同发展。但是目前，由于受地区经济发展和机场货运基础设施薄弱等因素影响，预期效果尚未显现，建议考虑加强货运基础设施建设，以更好的姿态迎接岳阳市向阳的货运市场。

二是在时刻增长有限的情况下，通过进一步提高航班利用率，增加旅客吞吐量，提高机场的盈利能力。首先，科学合理规划航线网络，提高航班利用率。加强航班品质管理，“精准化、精细化”，利用有限的时刻资源，提高紧张时刻的效用。其次，加大宽体机招商，置换小机型，提高每一次航班的旅客运输能力。

三是提高航班正常率，提升客户服务体验，从而留住旅客，稳住市场。一方面，加强地面保障资源的有效投入，包括停机位改造、增加保障设施、增加保障人员投入等。另一方面，提高信息沟通效率，包括在经济允许情况下，考虑设立综合运行控制中心（IAC），整合优化作业程序与流程，制定地面各环节的保障标准，开发机场协同运行管理系统，以此提升地面保障的协同运作。

四是重视客户反馈，据此提升服务水平，提高客户满意度。随着机场旅客吞吐量及货邮吞吐量的逐步平稳增长，机场基础设施和机场快线水平等也应当配套稳步提升。除以上所述加强基础设施的建设以外，还需进一步提升机场的服务水平。要重视满意度调查结果的反馈，对调查报告反映的问题及时处理、总结，并借鉴先进的服务管理经验，提升机场的服务水平，达到同步提升机场硬实力和软实力的目标，这对于建设高水平高质量的机场具有重要的意义

广东中大管理咨询集团股份有限公司

2021年9月30日

附：

附件 1 岳阳市民用航空运输专项资金绩效评分表

附件 2 三荷机场满意度调查问卷分析

附件 1 岳阳市民用航空运输专项资金绩效评分表

一级指标	二级指标	三级指标	权重	指标说明	评分标准	评分	评分依据
政策制定 (15分)	论证决策	设立依据的科学性	3	资金设立是否符合岳阳市经济发展规划及航空发展规划；是否经过必要的评审或专家论证分析。	1. 符合得 1 分，不符合得 0 分。 2. 经必要论证或评审的，得 2 分。	3	1. 根据《中共岳阳市委关于制定岳阳市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，需加快三荷机场改扩建和航空口岸申报，按照“南客北货”定位，着力建设临空经济区，完善铁公水空多式联运体系。进行三荷机场航线补贴符合岳阳市发展规划，得 1 分； 2. 根据《关于岳阳三荷机场建设和运营有关问题的会议纪要》（2019 年 8 月 26 日）和《岳阳市人民政府市长办公会议纪要》（（2019）第 10 次），会议同意由市财政局安排 1.8 亿元左右资金用于三荷机场 2020 年航线开发工作。项目经过了必要的论证和政府批复，得 2 分。
		绩效目标的明确性	5	资金设立是否有明确的绩效目标，包括阶段性目标和总体目标；对绩效目标的完成情况和质量是否有明确的判定标准；项目绩效目标是否做到了量化，并附有量化说明。	1. 专项资金设有明确的绩效目标，包括阶段性目标和总体目标得 2 分。 2. 绩效目标的完成情况和质量有明确的判定标准得 2 分。 3. 绩效目标做到了量化，并附有量化说明得 1 分。	4	根据《任期经营业绩责任书》以及 2019 和 2020 年度《企业经营业绩责任书》： 1. 专项资金 2019-2021 年的总体目标较为明确，并明确了每年的绩效目标，得 2 分； 2. 绩效目标细化、量化程度较好，“实现通航城市”、“完成运输架次”等相关指标判定标准较为明确，得 2 分； 但缺少资金预算明细、项目申报等文件，该绩效目标难以与航线开发专项资金规模进行匹配，扣 1 分。

	政策合理性	政策条款的合理性	3	反映条款内容的科学性、合理性、资金的补贴范围及标准的合理性。	1. 根据条款内容合理性, 酌情给分, 其中资金补贴范围及标准的科学性、合理性、可持续性, 占 2 分, 满分为 3 分。	1	1. 公司根据机场发展目标开发航线, 采用个别洽谈、个别定价的方式, 经法律顾问审核、公司党委会审批, 与不同的航司或第三方服务机构签订合作协议, 资金补贴标准较为明确, 得 1 分; 2. 未见相关专项资金管理办法或政策制度明确补贴标准和补贴范围, 不便于定价控制, 扣 2 分。
		制度规范与更新	4	反映专项政策的健全、完善程度, 经办程序的规范性, 政策的更新情况。	1. 条款内容健全则得 1 分; 2. 经办程序规范则得 1 分; 3. 政策根据客观环境的变化实时更新得 2 分。	2	未见相关专项资金管理办法或专项政策。但经现场调研了解, 机场处于起步期, 目前通过与各航司签订协议的方式履行政策义务, 具备一定的合理性。因此酌情给 2 分。
政策执行 (15 分)	资金管理	资金到位情况	2	反映资金到位额度及其及时性。到位率=实际到位资金/应到位资金×100%	资金全额及时到位得 2 分, 资金到位及时且到位率高于 70%得 1 分, 否则 0 分。	2	1. 2019 年资金预算安排 14683.3707 万元 (含 2018 年底实际拨款数), 实际资金下达 14683.37 万元, 2019 年度资金下达率为 100%; 2. 2020 年资金预算安排 18000 万元, 实际资金下达 18000 万元, 2020 年度资金下达率为 100%。 2019 年和 2020 年资金到位率均为 100%, 得满分。
		项目专项资金管理制度	2	反映是否制定了专项资金管理办法, 资金管理办法是否科学适用。	资金管理制度符合项目财务管理要求, 具有可操作性: 即项目支出的资金管理从项目预算审核、审批到项目验收、结算都有明确的规定, 得 2 分。	0	未见相关专项资金管理办法, 不利于项目预算审核、审批与项目验收和结算的管理。
		会计核算规范性	2	项目资金使用是否符合相关的财务管理制度规定, 用以反映和考核项目资金的规范运行情况。	1. 是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定; 2. 资金的拨付是否有完整的审批程序和手续; 3. 是否符合项目预算批复或合同规定的用途;	1	项目资金拨付审批程序和手续较为完整, 但未做专项资金专账管理, 扣 1 分。

				4. 是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。 根据核查情况，发现一处问题扣 1 分，扣完为止。		
事项管理	成立项目管理部门（科室）或机构，且分工职责明确；	2	反映项目管理机构是否健全、各项管理制度的制定及落实情况	符合得 2 分，基本符合得 1 分。	2	由岳阳市国有资产监督管理委员会对经营业绩达成情况进行监管，并协调其所管企业提供融资担保，岳阳市三荷机场投资建设管理有限公司对其资金使用进行监管，其项目管理机构较为健全，得 2 分。
	项目管理制度、跟踪监管措施（含航空市场运营协调机制）健全性	2		1. 制定了项目管理制度得 1 分。 2. 制定了跟踪监管措施，且具有可行性得 1 分。	1	1. 由岳阳市国有资产监督管理委员会与三荷机场投资建设管理有限公司签署《任期经营业绩责任书》，以对其进行监管，得 1 分； 2. 但未见岳阳市国有资产监督管理委员会对其业绩完成情况的考核结果，也未见相关项目管理制度，扣 1 分。

		管理有效性	5	1.是否按时完成资金申请、审核、审批； 2.是否按时完成本年度航空运输发展规划、年度目标及年度专项资金使用计划。 3.是否按时完成年度财务审计报告。 4.是否按时总结专项资金使用情况总结、机场运营状况。 5.是否对资金使用采取了跟踪监管。	能够按时完成各项工作，且报送的相关材料完整、详实，得满分。未完成的每项扣1分，扣完为止。	2	资金申请、审核和审批较为及时，资金下达率为100%，且提供了相关的资金审计报告，但监管尚存在以下问题： 1.采用报账式申请专项资金，由机场方先行垫付，导致机场公司的流动资金压力较大，通过银行融资支付，存在较大的融资成本，扣1分； 2.未见对2019和2020年度《企业经营业绩责任书》达成情况的跟踪、检查以及考核，未能按时总结专项资金的使用情况和机场运营情况，扣1分； 3.机场公司未实行专账管理，资金脉络较为复杂，不利于跟踪监管。，扣1分。
目标达成 (20分)	航线运输能力及竞争力提升	运力提升情况	4	运力投入是否实现预期目标。	机场运力情况是否逐年提升，是否对实现“十三五”规划目标能够形成支撑，据实酌情给分。	4	根据所签订的航线协议，2019年合作的航空公司数量为4个，2020年合作的航空公司数量为9个，航空公司数量呈增长趋势，得4分。
		航线达标情况	2	航线航班是否实现预期目标。	根据年度目标，是否达成分解下来的航线航班、班次密度的预期目标。如无细化指标，可以根据增长情况及对“十三五”规划目标是否能够形成支撑，酌情给分。	2	根据三荷机场提供的经营数据： 1.2019年实际通航城市17个，已实现责任书中12个的目标，得1分； 2.2020年实际通航城市28个，已实现责任书中12个的目标，得1分。
		航班达标情况	2			2	根据三荷机场提供的经营数据： 1.2019年完成运输架次5640次，已实现责任书中4000次的目标，得1分； 2.2020年完成运输架次6291次，已实现责任书中4000次的目标，得1分。

		机场知名度提升	2	机场知名度是否提升。	符合得分，不符合不得分。	2	根据 2019 年及 2020 年《民航机场生产统计公报》，三荷机场旅客吞吐量、货物吞吐量和起降架次 2019 年排名分别为 137 名、198 名和 161 名，2020 年排名分别为 114 名、190 名和 138 名，排名分别前移 23 名、8 名和 23 名，得 2 分。
	客货运业务培育及发展的鼓励	合作运输企业及包机人情况	4	反映对航空运输企业及包机人在岳阳机场发展客货运业务的鼓励效果。	根据合作数量和结构，酌情给分。	3	1. 岳阳三荷机场 2019 年有航空运输企业 5 个，2020 年有航空运输企业 8 个，航空运输企业呈增长趋势，得 2 分； 2. 岳阳三荷机场 2019 年包机人数量为 1 个，2020 年包机人数量也为 1 个，包机人数量持平，酌情得 1 分。
	扶持效果及效率性	旅客吞吐量年均增长率	3	反映了政府补贴资金投入后吞吐量的增长情况。	根据对比情况酌情给分。	3	根据三荷机场提供的经营数据，2019 年旅客吞吐量为 55.63 万人次，2020 年旅客吞吐量为 56.4 万人次，增长 1.39%，得 3 分。
		货邮吞吐量年均增长率	3			3	根据三荷机场提供的经营数据，2019 年货邮吞吐量为 45.3 吨，2020 年货邮吞吐量为 50.8 吨，增长 12.14%，得 3 分。
	政策效益（50 分）	税后利润增长	3	反映了投入补贴资金后所带来的税收利润、纳税额、机场建设费、净资产、基地税收、就业、消费与投资等经济效益。	根据对比情况酌情给分。	2.5	根据三荷机场提供的经营数据，2019 年机场税后利润为 -2113 万元，2020 年机场税后利润为 -1879 万元，税后利润处于亏损状态，但考虑到机场处于起步期，且亏损逐年减少，因此酌情给 2.5 分。
		纳税额增长	3			3	根据三荷机场提供的经营数据，2019 年和 2020 年机场纳税额均为 0，但考虑到机场处于起步期，酌情不扣分。
		机场建设费	2			2	根据三荷机场提供的经营数据，2019 年机场建设费为 2781.33 万元，2020 年机场建设费为 2820

						万元，增长 1.39%，得 1 分。
		净资产增值	2		2	根据三荷机场提供的经营数据，2019 年机场净资产为 25351 万元，2020 年机场净资产为 30701 万元，增长 21.10%，得 2 分。
	间接经济效益	拉动就业情况	2		2	1. 三荷机场 2019 年职工 194 人，2020 年职工 206 人，机场提供就业岗位数量增长 6.19%，得 1 分； 2. 2019 年及 2020 年机场进驻商家均为 8 家，一定程度上拉动了就业，得 1 分。
		拉动消费情况	1		1	1. 根据三荷机场提供的旅客吞吐量数据，2019 年旅客进港人数为 18.78 万人次；2020 年旅客进港人数为 21.07 万人次。以每位外地旅客在岳阳发生 500 元的餐饮、交通、住宿费用估算，2019 年、2020 年外地旅客累计带动岳阳消费分别为 9390 万元和 10535 万元，拉动消费情况较好，且呈增长趋势，得 0.5 分。 2. 2018-2019 年岳阳市旅游接待总人次及旅游总收入均呈上涨趋势，得 0.5 分。
		提振投资情况	2		2	根据国际民航执行组织（ATAG）的测算，航空运输对经济发展的贡献率约为 GDP 的 8%，进一步的测算表明，机场每百万旅客吞吐量，能够产生 1.3 亿美元的经济效益，创造相关就业岗位 2,500 个。针对国内航空运输业的研究，也得出一致的结论，我国每百万旅客吞吐量，可以产生 18.1 亿元人民币的经济效益以及约 5,300 个就业岗位。根据国内航空运输业的研究结果，估算三荷机场对岳阳经济的提振投资效应：2019 年旅客吞吐量为 55.63 万人次，对岳阳地区的 GDP

						产生了约 10.07 亿美元的经济效益、提供了约 2948 个（取整）就业岗位；2020 年旅客吞吐量为 56.4 万人次，对岳阳地区的 GDP 产生了约 10.21 亿美元的经济效益、提供了约 2989 个（取整）就业岗位。提振投资情况较好，得 2 分。
社会效益	航线新增	3	反映航线是否丰富、通达城市覆盖面、航班班次密度、候机楼及其承载利用情况、机场快线线路覆盖等直接影响出行便利的情况。	根据对比情况酌情给分。	3	根据三荷机场提供的航线情况，2019 年共有航线 14 条，2020 年共有航线 23 条，其中新增航线 15 条，减少航线 6 条，净增 9 条，航线数量总体呈增长趋势，得 3 分。
	通达城市覆盖	3			3	根据三荷机场提供的通航城市情况，2019 年通航城市 17 个，2020 年通航城市 28 个，其中新增 12 个，减少 1 个，净增 11 个，通达城市覆盖呈增长趋势，得 3 分。
	航班班次密度	3			2.5	2019 年完成运输架次 5640 次，2020 年完成运输架次 6291 次，运输架次呈增长趋势。但 2019 年和 2020 年相同的航班号起降架次情况看，2019 年起降架次为 3079 班次，相同航班号 2020 年起降架次为 3028 班次，相同航班号的航线密度稍有降低，但考虑到机场处于起步期，航班航线密度调整有利于提高客座率，酌情扣 0.5 分。
	候机楼实际承载与利用率	3			3	1. 2019 年候机楼承载能力为 60 万人，实际流量为 55.63 万人，候机楼利用率为 92.72%； 2. 2020 年候机楼承载能力为 60 万人，实际流量为 56.42 万人，候机楼利用率为 94.03%； 候机楼利用率较高，且呈增长趋势，得 3 分。
	机场快线线路覆盖情况	3			2.5	2019 年及 2020 年机场快线线路均为 1 条，2019 及 2020 年机场快线停靠点数量均为 1 个，当前的机场快线线路、停靠点便利性有待加强，考虑

						到机场处于起步期，酌情扣 0.5 分。
公平性	投入产出比	8	投入产出比=财政投入总额/产出总额。其中，产出=机场纳税额、基地税收、主营业务收入、营业外收入、净资产增值、机场建设费用和税收利润。	投入资金与产出资金之比，即投入 1 个单位资金能产出多少单位资金，用“1:N”的形式表达，N 值越大，经济效果越好。 每年 N 值大于 1，得满分，每出现一年小于 1 的扣 2 分，扣完为止；如 N 比较之往年有增加且 2020 年大于 1，可在扣去的分数中酌情加分。	8	1. 2019 年实际资金下达 14683.37 万元，2019 年的机场纳税额、基地税收、主营业务收入、营业外收入、净资产增值、机场建设费用和税收利润分别为 0 万元、0 万元、2285 万元、15556 万元、25351 万元、2781.33 万元和-2113 万元，2019 年产出合计 43860.33 万元。 2019 年投入产出比=1:3.29，投入产出比较好，得 4 分； 2. 2020 年实际资金下达 18000 万元，2019 年的机场纳税额、基地税收、主营业务收入、营业外收入、净资产增值、机场建设费用和税收利润分别为 0 万元、0 万元、2766 万元、13947 万元、30701 万元、2820 万元和-1879 万元，2020 年产出合计 48355 万元。 2020 年投入产出比=1:2.69，投入产出比较好，得 4 分。
可持续性	可持续性	6	反映当地航空运输业建设、运营及影响的可持续性。	1. 航空运输企业的人员、财力、组织有保障得 3 分。 2. 运营实现盈利，可逐步摆脱扶持依赖，减轻财政负担，得 3 分。	4	从旅客吞吐量、货邮吞吐量、候机楼利用率等数据看，当前三荷机场总体发展呈上升趋势，机场发展规划符合岳阳市总体规划，但尚存在以下问题： 1. 从客座率看，2019 年平均客座率达 79.33%，但 2020 年平均客座率为 63.14%，客座率呈下降趋势，且当前利润呈负数，未能实现税收，扣 1 分； 2. 2020 年发生旅客有效公司有责投诉 4 起，超

						经营业绩责任书的 3 起/年，且由于民航局于 2021 年 10 月份开始才要求统计因机场方造成的延误事件，对于经营业绩书中承诺的因机场方责任原因造成航班延误事件情况未进行统计，2019 和 2020 年无准确数据，扣 1 分。
	公众参与及回应	公众满意度及投诉情况	6	反映政策资金与公众的密切相关性，及公众对该项政策的回应态度	1. 航空运输企业及包机人对政策的满意度情况，满分 3 分； 2. 公众对岳阳市民用航空运输投诉情况，根据投诉情况酌情扣分，满分 3 分；投诉属实且情况严重的，可酌情倒扣，满分-3 分（即本项二级指标为 0 分）。	5 本次调查采用线上调查与线下调查相结合的方式，共收集有效问卷 209 份，根据调查问卷，乘客对机场的综合满意度为 86.6 分，满意度为良；结合 2020 年发生旅客有效公司有责投诉 4 起，超经营业绩责任书的 3 起/年等情况，扣 1 分。
合计			100	—	—	82.5

附件 2 三荷机场满意度调查问卷分析

一、调查目的:为更好地了解公众对三荷机场建设与发展需要,满足民众出行要求,提升民众对三荷机场的满意程度,优化民众飞机出行体验,现采取问卷调查的方式,向广大市民朋友征求对三荷机场的后续发展意见。

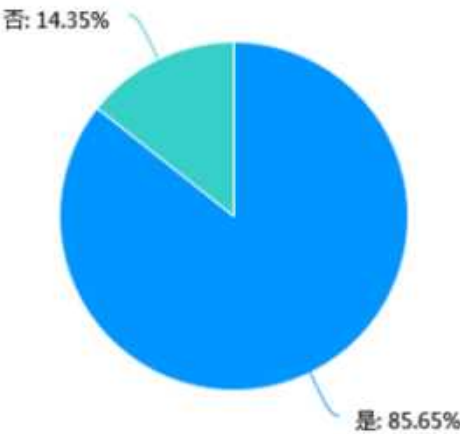
二、调查对象:岳阳市民及在岳阳机场乘坐过航班的旅客

三、基本情况:本次调查采用线上调查(转发旅客群)与线下调查(到机场航站楼调研)相结合的方式,共搜集问卷 239 份,剔除无效问卷后,剩余有效问卷 209 份,有效率达 87.45%,现对 209 份有效问卷分析如下。

四、问卷分析

第 1 题 您是否常住(居住时间长达 1 年)在本市? [单选题]

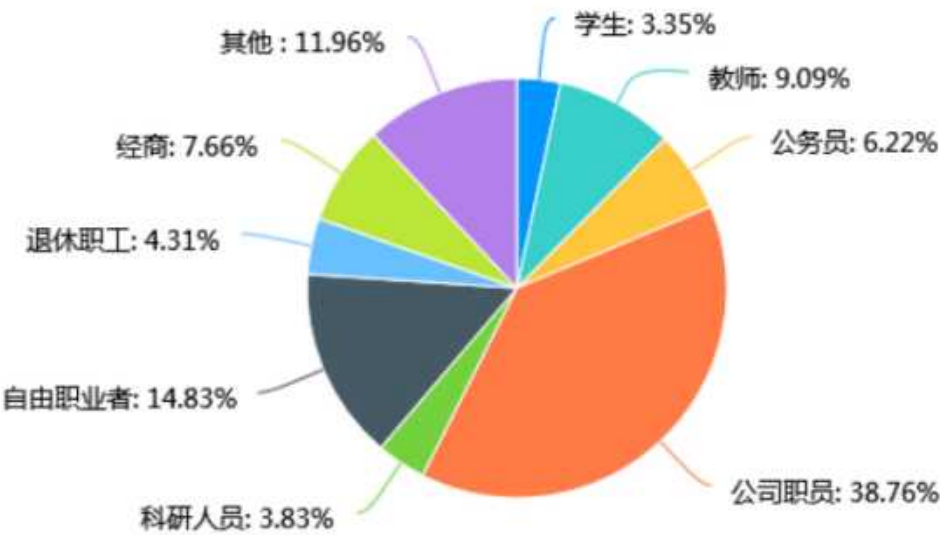
选项	小计	比例
是	179	85.65%
否	30	14.35%
本题有效填写人次	209	



由图表可知，在 209 位有效填写人中，岳阳市民有 179 位，占比 85.65%，说明一方面本次调查对象具有一定的精准性，可信度高，另一方面还调研到了部分市外游客，调研结果参考性更高。

第 2 题 您的职业是？ [单选题]

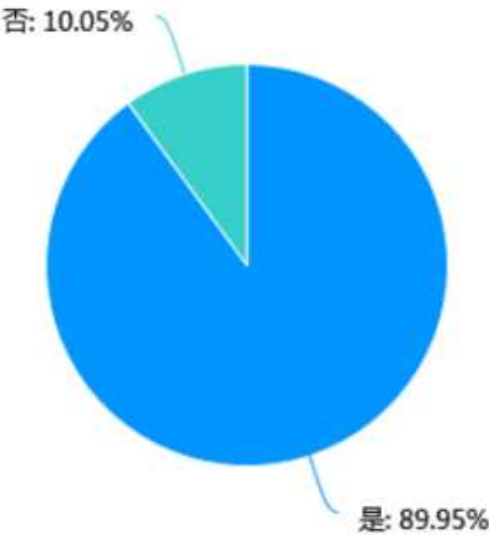
选项	小计	比例
学生	7	3.35%
教师	19	9.09%
公务员	13	6.22%
公司职员	81	38.76%
科研人员	8	3.83%
自由职业者	31	14.83%
退休职工	9	4.31%
经商	16	7.66%
其他	25	11.96%
本题有效填写人次	209	



由图表可知，在 209 位有效填写人中，填写人职业分布广泛，涉及社会主要职业群体，各群体对于乘坐飞机均有需求，能够更加客观、全面地评价岳阳机场各项服务。

第 3 题 您是否喜欢乘坐飞机？ [单选题]

选项	小计	比例
是	188	89.95%
否	21	10.05%
本题有效填写人次	209	

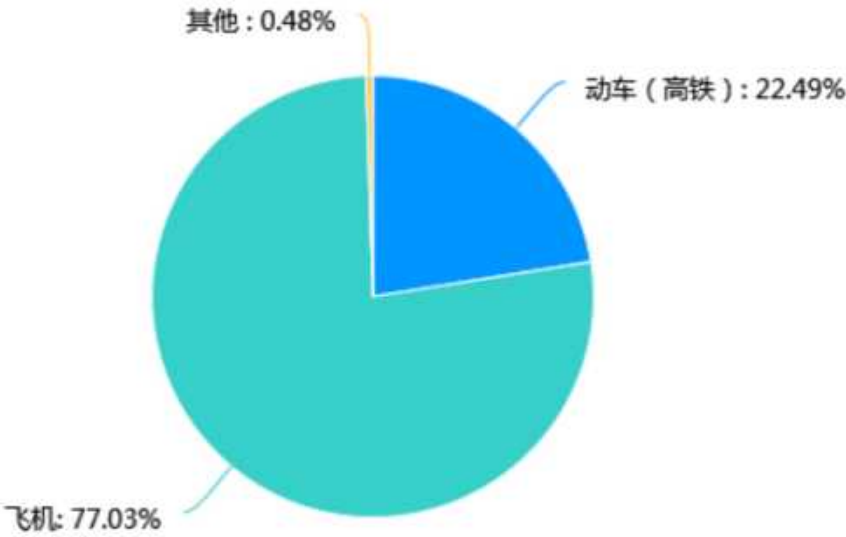


由图表可知，在 209 位有效填写人中，有 188 位表示喜爱乘坐飞机，占比 89.95%；有 21 位表示不喜欢乘坐飞机，占比 10.05%。表明大众对于飞机的接纳程度较高，同时本次调查对象对岳阳机场的评价更具说服力。

第 4 题 长途旅行时，在允许的情况下，您更愿意选择以下哪

一种交通工具？ [单选题]

选项	小计	比例
动车（高铁）	47	22.49%
飞机	161	77.03%
其他	1	0.48%
本题有效填写人次	209	

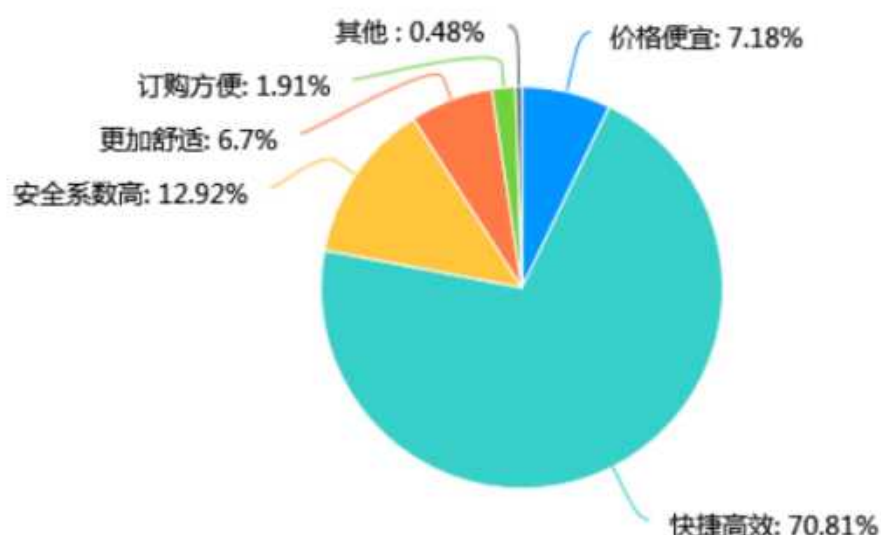


由图表可知，在 209 位有效填写人中，有 161 位表示会选择飞机出行，占比 77.03%；有 47 人表示会高铁出行，占比 22.49%。可见，飞机和高铁出行是人们长途旅行时的主要出行方式，由于是在调研场所的针对性，不能得出飞机出行是人们的首要选择，但不难得出高铁市场对飞机出行形成明显竞争。

第 5 题 您选择该种交通工具的原因是？ [单选题]

选项	小计	比例
价格便宜	15	7.18%

快捷高效	148	70.81%
安全系数高	27	12.92%
更加舒适	14	6.7%
订购方便	4	1.91%
其他	1	0.48%
本题有效填写人次	209	

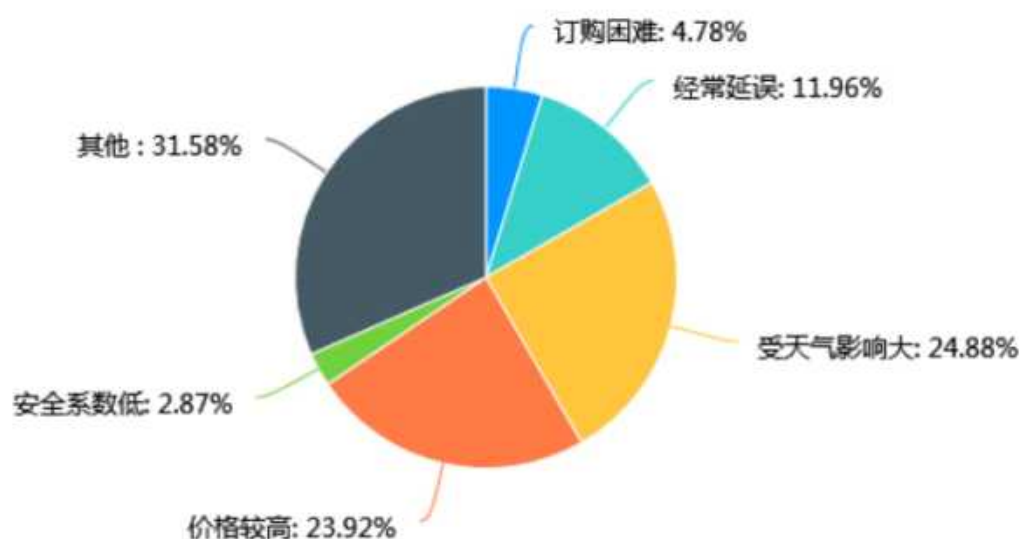


由图表可知，在 209 位有效填写人中，选择飞机出行或高铁出行的主要原因为快捷高效，共 148 人选择，占比 70.81%；其次为安全系数高，共 27 人选择，占比 12.92%；再次为价格便宜，共 15 人选择，占比 7.18%；此外，有 14 人选择更加舒适，占比 6.7%。可见，长途旅行时，快捷高效是人们考虑的第一要素，安全系数、舒适度、价格也是人们考虑的重要因素。因此，在较远距离出行需求方面，飞机比高铁可能更具竞争优势。

第 6 题 如果您第 4 题未选择飞机，您不坐飞机的原因是？[单

选题]

选项	小计	比例
订购困难	10	4.78%
经常延误	25	11.96%
受天气影响大	52	24.88%
价格较高	50	23.92%
安全系数低	6	2.87%
其他	66	31.58%
本题有效填写人次	209	

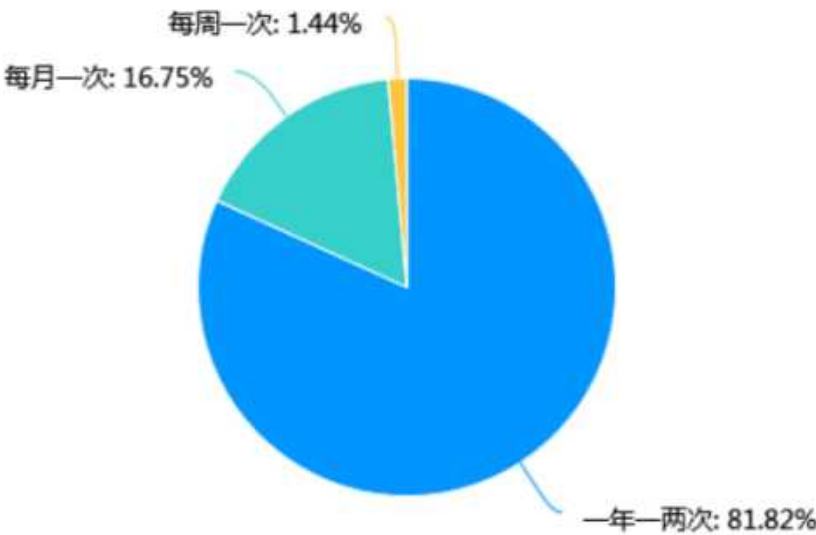


由图表可知，在 209 位有效填写人中，有 52 人因飞机受天气影响大而放弃乘机，占比 24.88%；有 50 人因价格较高而不选择乘坐飞机，占比 23.92%；有 25 人因飞机经常延误而放弃乘机，占比 11.96%；另有 16 人因订购困难于安全系数低而放弃乘机，共占比 15.74%；在有效填写人提供的其他原因中，提及最多的因素为航班少，缺少目标城市的航班，以及乘坐飞机流程麻烦，耗时久。由此

可见，若要提升机场客流量与旅客满意度，一是需要设置合理的机票价格，推动票价市场化，多举办票价优惠活动，来提高大家对机票价格的接受程度；二是加强管理，减少航班延误次数以及做好对应安抚，来提高大家乘机的舒适度；三是丰富航线，增加航班班次以及通达城市，扩大机场辐射面；四是简化乘机流程，完善候机基础设施，最大程度上提升便捷乘机程度。

第 7 题 您乘坐飞机的频率： [单选题]

选项	小计	比例
一年一两次	171	81.82%
每月一次	35	16.75%
每周一次	3	1.44%
本题有效填写人次	209	

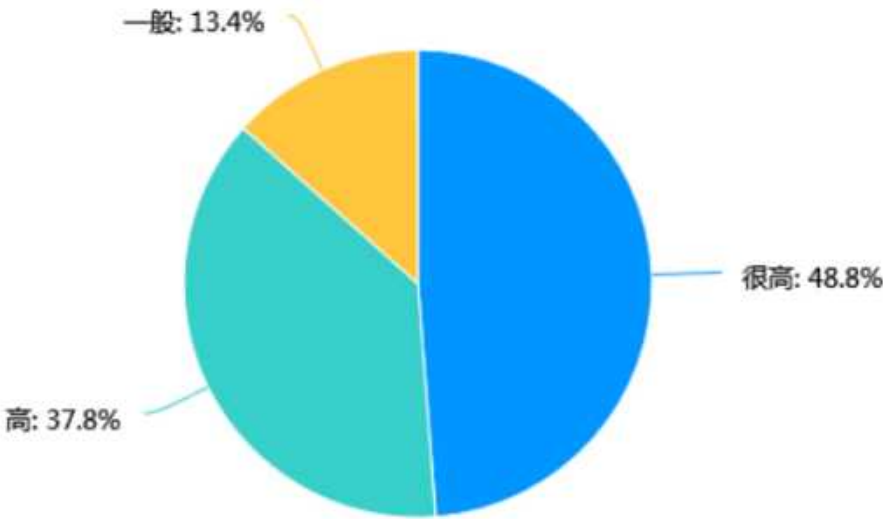


由图表可知，在 209 位有效填写人中，有 171 人乘机频率为一年两次，占比 81.82%；有 35 人乘机频率为每月一次，占比 16.75%；

有 3 人乘机频率为每周一次，占比 1.44%。由此可知，目前旅客构成中，频繁乘机需求的旅客较少，难以对吞吐形成支撑，需丰富航线、加密航班来吸引更多旅客。

第 8 题 您认为飞机的安全系数： [单选题]

选项	小计	比例
很高	102	48.8%
高	79	37.8%
一般	28	13.4%
本题有效填写人次	209	

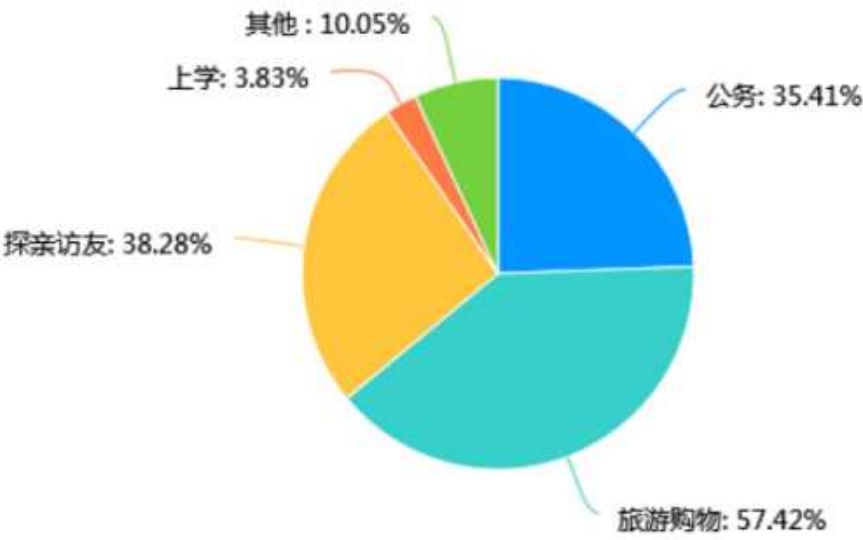


由图表可知，在 209 位有效填写人中，有 102 人认为飞机安全系数很高，占比 48.8%；有 79 人认为飞机安全系数高，占比 37.8%；有 28 人认为飞机安全系数一般，占比 13.4%。可见，约有 86.6% 的填写人对飞机安全系数抱有信任态度。机场应加强飞机安全宣传的普及程度，让更多旅客打消对航行安全问题的疑虑，增加乘机旅客

数量。

第 9 题 您选择乘坐飞机一般是？ [多选题]

选项	小计	比例
公务	74	35.41%
旅游购物	120	57.42%
探亲访友	80	38.28%
上学	8	3.83%
其他	21	10.05%
本题有效填写人次	209	

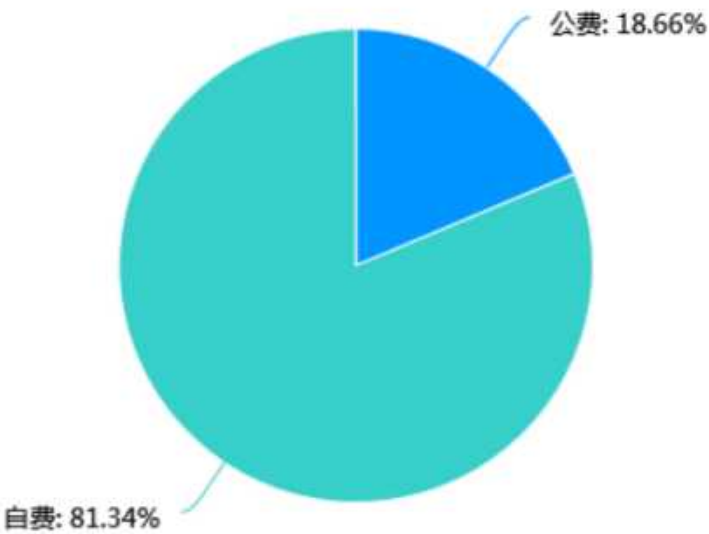


由图表可知，在 209 位有效填写人中，旅游购物、探亲访友、公务出行是人们选择飞机出行的三个主要目的，共占比 86.12%，其中，选择旅游购物作为出行目的的占比最高，为 57.42%。由此可见，飞机出行越来越成为大家普遍接受的长途出行模式，同时，针对大家旅游购物的出行目的，机场可对应完善机场商家入驻基础设施，

增加机场经济收入，增加旅游路线，打造旅游特色，甚至联合周边城市景点形成机票+景点门票套票的优惠活动等等。

第 10 题 您乘坐飞机，一般消费性质是什么？ [单选题]

选项	小计	比例
公费	39	18.66%
自费	170	81.34%
本题有效填写人次	209	

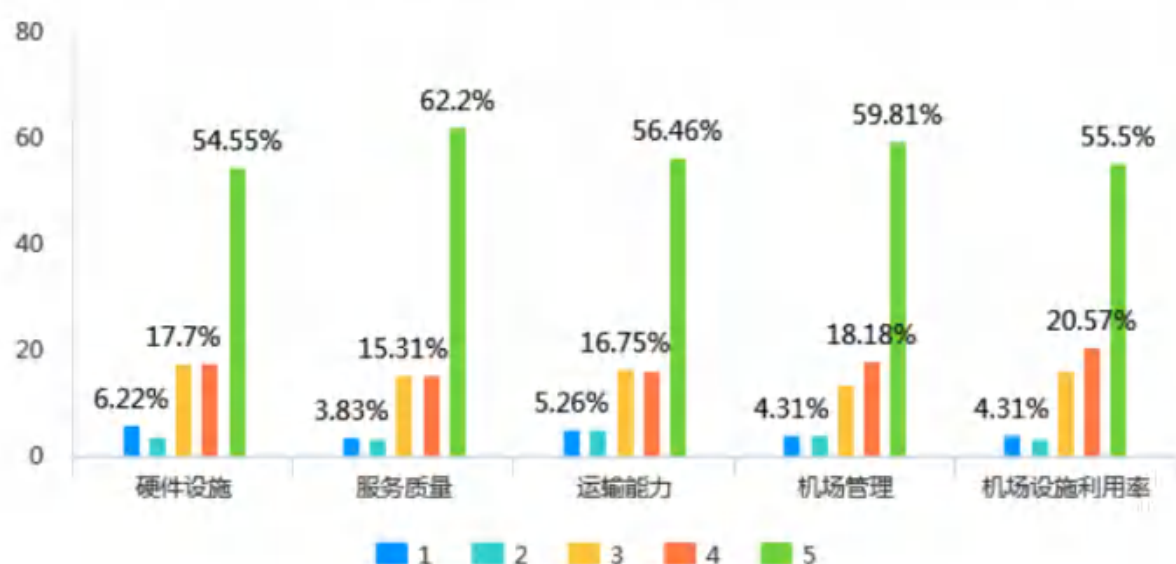


由图表可知，在 209 位有效填写人中，有 170 人乘机出行的消费性质为自费，占比 81.34%；有 39 人乘机出行的消费性质为公费，占比 18.66%。可见，在绝大多数旅客消费性质为自费的情况下，机票价格应为影响人们是否选择飞机出行的重要因素，机场可对应完善机票定价机制，制定合理价格，吸引旅客乘机。

第 11 题 请您对三荷机场的下列各项指标进行评分，分数高者为优。 [矩阵量表题]

该矩阵题平均分：4.19

题目\选项	1	2	3	4	5	平均分
硬件设施	13 (6.22%)	8 (3.83%)	37 (17.7%)	37 (17.7%)	114 (54.55%)	4.11
服务质量	8 (3.83%)	7 (3.35%)	32 (15.31%)	32 (15.31%)	130 (62.2%)	4.29
运输能力	11 (5.26%)	11 (5.26%)	35 (16.75%)	34 (16.27%)	118 (56.46%)	4.13
机场管理	9 (4.31%)	9 (4.31%)	28 (13.4%)	38 (18.18%)	125 (59.81%)	4.25
机场设施利用率	9 (4.31%)	7 (3.35%)	34 (16.27%)	43 (20.57%)	116 (55.5%)	4.2
小计	50 (4.78%)	42 (4.02%)	166 (15.89%)	184 (17.61%)	603 (57.7%)	4.19

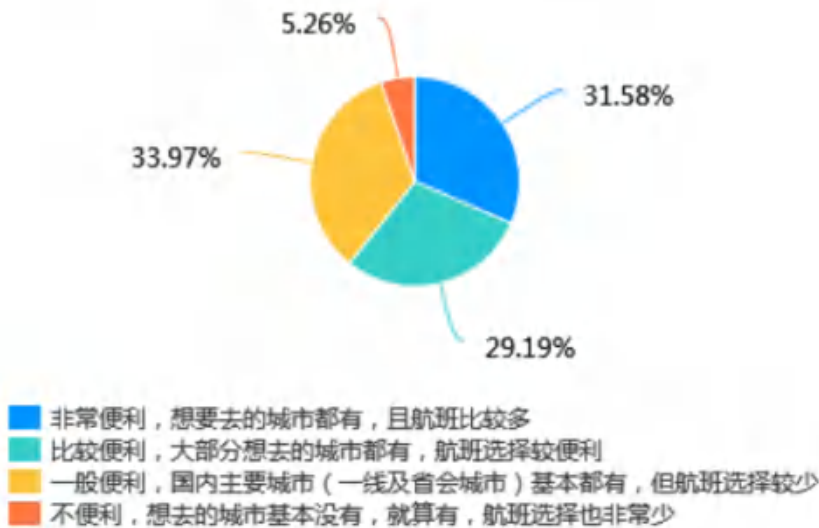


由图表中 209 位有效填写人对于硬件设施、服务质量、运输能力、机场管理、机场设施利用率的平均得分分别为 4.11、4.29、4.13、4.25、4.20，相应的得分率为 82.2%、85.8%、82.6%、85%、84%。由此可见，填写人对于机场硬件设施、服务质量、运输能力、机场管理、机场设施利用率的满意程度基本良好，但是这五方面的得分

率水平未到优秀（90%），仍有改善空间。

第 12 题 您对三荷机场的通达城市体验如何？[单选题]

选项	小计	比例
非常便利，想要去的城市都有，且航班比较多	66	31.58%
比较便利，大部分想去的城市都有，航班选择较便利	61	29.19%
一般便利，国内主要城市（一线及省会城市）基本都有，但航班选择较少	71	33.97%
不便利，想去的城市基本没有，就算有，航班选择也非常少	11	5.26%
本题有效填写人次	209	



由图表可知，在 209 位有效填写人中，有 71 人认为三荷机场一般便利，占比 33.97%；有 66 人认为三荷机场非常便利，占比 31.58%；有 61 人认为三荷机场比较便利，占比 29.19%；有 11 人认为三荷机场不便利，占比 5.26%。整体上看，有 60.77%的填写人对三荷机场的通达城市体验抱有满意态度，三荷机场航线覆盖率亟待

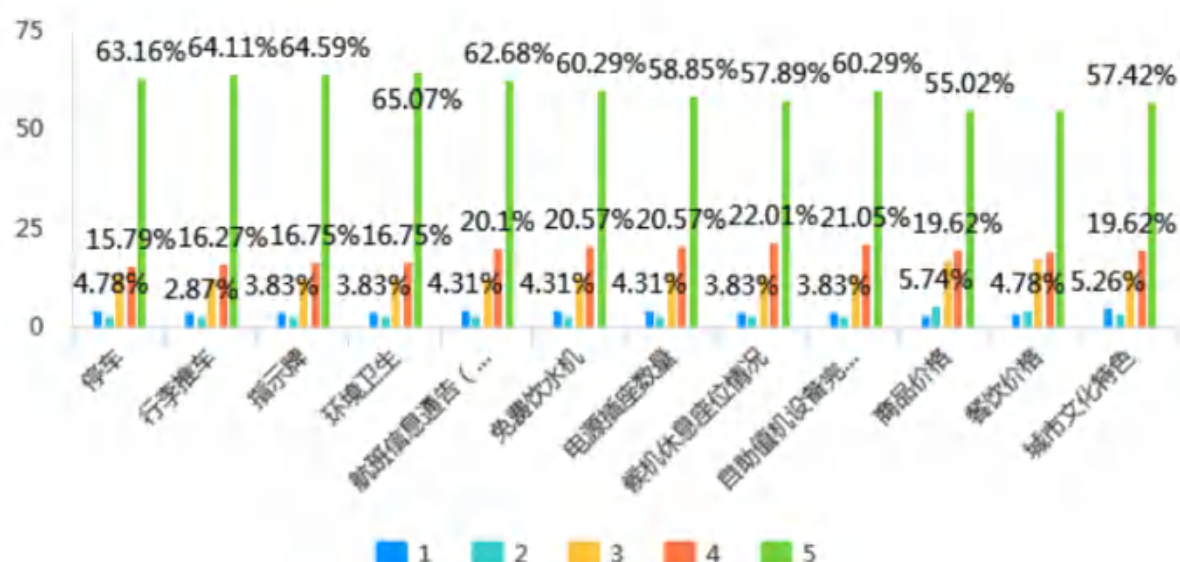
提高，通达城市程度有待提升。

第13题 您对三荷机场的基础设施配套及服务配套体验如何？

[矩阵量表题]

该矩阵题平均分：4.29

题目\选项	1	2	3	4	5	平均分
停车	10 (4.78%)	4 (1.91%)	30 (14.35%)	33 (15.79%)	132 (63.16%)	4.31
行李推车	8 (3.83%)	6 (2.87%)	27 (12.92%)	34 (16.27%)	134 (64.11%)	4.34
指示牌	8 (3.83%)	5 (2.39%)	26 (12.44%)	35 (16.75%)	135 (64.59%)	4.36
环境卫生	8 (3.83%)	3 (1.44%)	27 (12.92%)	35 (16.75%)	136 (65.07%)	4.38
航班信息通告（机场内电子屏）	9 (4.31%)	1 (0.48%)	26 (12.44%)	42 (20.1%)	131 (62.68%)	4.36
免费饮水机	9 (4.31%)	3 (1.44%)	28 (13.4%)	43 (20.57%)	126 (60.29%)	4.31
电源插座数量	9 (4.31%)	4 (1.91%)	30 (14.35%)	43 (20.57%)	123 (58.85%)	4.28
候机休息座位情况	8 (3.83%)	6 (2.87%)	28 (13.4%)	46 (22.01%)	121 (57.89%)	4.27
自助值机设备完好度	8 (3.83%)	3 (1.44%)	28 (13.4%)	44 (21.05%)	126 (60.29%)	4.33
商品价格	5 (2.39%)	12 (5.74%)	36 (17.22%)	41 (19.62%)	115 (55.02%)	4.19
餐饮价格	7 (3.35%)	10 (4.78%)	37 (17.7%)	40 (19.14%)	115 (55.02%)	4.18
城市文化特色	11 (5.26%)	7 (3.35%)	30 (14.35%)	41 (19.62%)	120 (57.42%)	4.21
小计	100 (3.99%)	64 (2.55%)	353 (14.07%)	477 (19.02%)	1514 (60.37%)	4.29



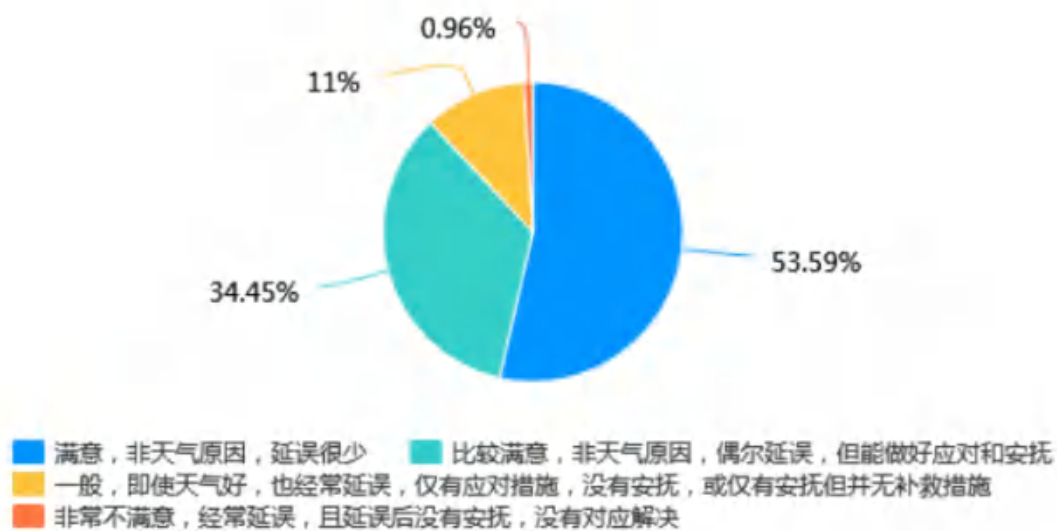
由图表可知，209 位有效填写人对于机场停车、行李推车、指示牌、环境卫生、航班信息通告、免费饮水机、电源插座数量、候机休息座位情况、自助值机设备完好度、商品价格、餐饮价格、城市文化特色等基础设施的平均评分得分率为 83.6%~87.6%，总体上良好，但未达优秀水平（90%），仍有改善空间，尤其是在餐饮价格、商品价格、城市文化特色方面，得分率较低，分别为 83.60%、83.80%与 84.2%，可率先改善此三项基础设施管理与建设，提升旅客对机场的满意度。

第 14 题 您在三荷机场乘坐飞机的航班准点情况体验如何？

[单选题]

选项	小计	比例
满意，非天气原因，延误很少	112	53.59%
比较满意，非天气原因，偶尔延误，但能做好应对和安抚	72	34.45%

一般，即使天气好，也经常延误，仅有应对措施，没有安抚，或仅有安抚但并无补救措施	23	11%
非常不满意，经常延误，且延误后没有安抚，没有对应解决	2	0.96%
本题有效填写人次	209	

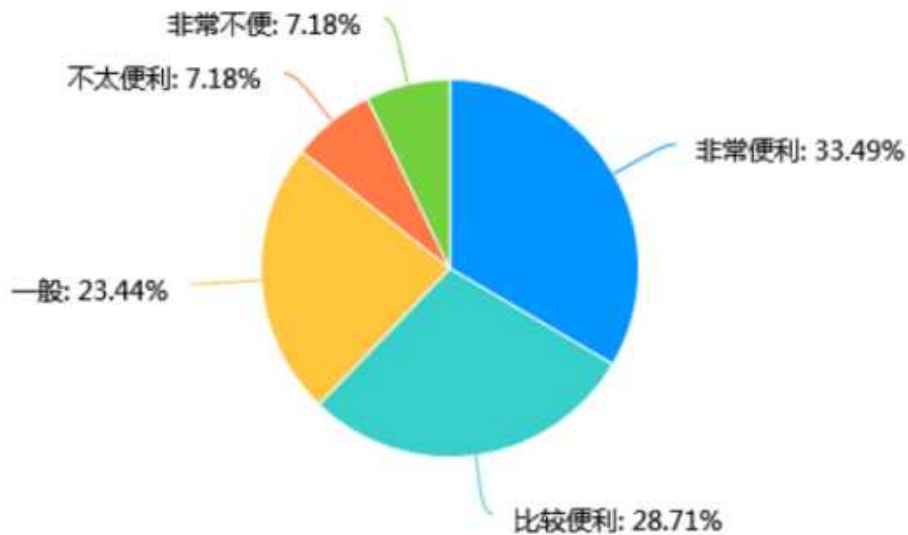


由图表可知，在 209 位有效填写人中，112 人对三荷机场航班准点情况表示满意，占比 53.59%；有 72 人对三荷机场航班准点情况表示比较满意，占比 34.45%；有 25 人对三荷机场航班准点情况表示一般或不满，占比 11.96%。整体上看，约 88.04% 的旅客对三荷机场的航班准点情况表示满意，但仍需提高航班的准点程度以及做好延误后的安抚或补救措施，提高航班准点满意程度。

第 15 题 您认为到三荷机场的公共交通方式便利吗？比如机场大巴、高铁、出租车 [单选题]

选项	小计	比例
非常便利	70	33.49%

比较便利	60	28.71%
一般	49	23.44%
不太便利	15	7.18%
非常不便	15	7.18%
本题有效填写人次	209	

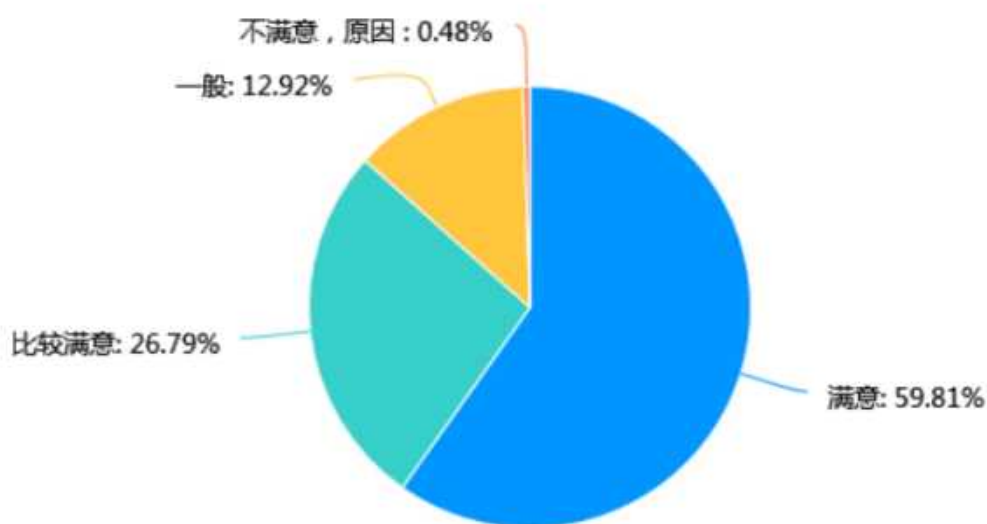


由图表可知，在 209 位有效填写人中，有 70 人觉得到机场的公共交通方式非常便利，占比 33.49%，有 60 人认为比较便利，占比 28.71%，有 49 人表示一般，占比 23.44%，另有 30 人表示不太便利或非常不便，占比 14.36%。总体来说，对于受调者而言，至机场的交通方式基本便利，但是机场仍需提高至机场的公共交通便利程度，可通过加开机场专线等方式解决这一问题。

第 16 题 您对三荷机场所提供的服务，整体上满意吗？[单选题]

选项	小计	比例
----	----	----

满意	125	59.81%
比较满意	56	26.79%
一般	27	12.92%
不满意, 原因	1	0.48%
本题有效填写人次	209	



由图表可知，在 209 位有效填写人中，有 125 人对三荷机场所提供的服务整体上满意，占比 59.81%，有 56 人表示比较满意，占比 26.79%；有 27 人表示一般，占比 12.92%，有 1 人表示不满意，占比 0.48%。总体来说，受调者对于机场提供的服务整体满意，满意度为 86.6%，但仍需提高服务质量和水平，避免极端乘客的纠纷。

第 17 题 您认为机场除了上述指标外，还有哪些指标影响机场的经营状况：[填空题]

在 209 份有效答卷中，共搜集意见 209 条，经整理分析，共形

成以下几点主要指标:

- 1、航班班次
- 2、目标城市覆盖面
- 3、航班时间安排合理性
- 4、机场规模
- 5、去机场的交通便捷度
- 6、疫情防控成效

第 18 题 对于现阶段机场建设和运营您有何建设意见和建议? [填空题]

在 209 份有效答卷中,共搜集意见 209 条,经整理分析,共形成以下几点主要意见:

1、机场通达城市体验有待加强,航线较少,目标城市覆盖面小,且航班时间安排不合理;

2、机场规模较小,应加快改扩建步伐,优化机场外观;

提升至机场的公共交通工具的便利程度(机场至市区交通不便,机场巴士班次少等);

3、完善机场基础设施(如航班时刻表,机场智能化程度,候机厅座位舒适度、免费饮水杯子提供及时性、安检厅至候机厅安装电梯、制冷设备提供充足性等);

4、完善机票定价体系,促进合理定价,定期推出票价优惠活动;

- 5、提高机场服务人员服务质量，营造更加舒适的乘机体验；
- 6、加大疫情防控力度，机场排查、消毒工作有待进一步完善。