



# 天！被山东平阴9.24亿卖了

## 县城“卖天”有何“天机”？真的可行吗？



“天”啦，有人要卖！近日有消息称，山东省济南平阴县以9.24亿元出让低空经济特许经营权。“天”啦，还真有人买！25日，招标结果有了新动态，山东金宇通用航空有限公司以9.24亿元中标。

在业内人士看来，“这种模式是全国首例”，但“低空经济特许经营权”涉及面很广，后续如何操作还有待观察。令外界好奇的是：这一出让举动算不算“卖天”？“天空”到底能不能卖？

### A 平阴县9亿把“天”卖了

11月27日早间，记者在济南公共资源交易中心官网查询到《平阴县低空经济特许经营权出让项目中标公告》，据招标信息，项目为出让平阴县低空经济30年特许经营权，特许经营者在特许经营期内负责低空经济的运营和维护，提供飞行执照驾培等服务，合同履行期限为30年，中标金额为9.24亿元。招标人为平阴县发展和改革委员会，中标单位为山东金宇通用航空有限公司，其股东为平阴县财政局。

平阴县的招标公告没有明确说明特许经营权的具体内容，不过该中标公司的经营范围覆盖面非常广，包括民用机场运营；飞行训练；商业非运输、私用大型航空器运营人、航空器代管人运行业务；旅游业务；民用航空器驾驶员培训；城市配送运输服务（不含危险货物）；民用航空器维修；民用航空维修人员培训；检验检测服务；测绘服务等。

中国民航大学空经济研究中心主任曹允春告诉记者，该项目特许经营权范围可能非常广，其中就涉及到安全，特别是飞行器在空中的安全，一个运营公司难以负责整个空域的安全问题。

针对上述事宜，11月28日，记者致电平阴县发展和改革委员会座机，接线人员透露，已成立一个专门的工作小组，可致电询问。记者又致电该项目组，接线人员表示，近两日在集中梳理来自各方媒体的问题，官方会在近日梳理完毕后进行集中答复。

值得注意的是，27日晚间，上述招标公告已无法正常显示。28日，前述项目组接线人员告诉记者，暂不清楚公告无法显示事宜，会把情况上报给相关领导。

### B “卖天”是为“化债”？

在此之前，平阴以玫瑰和阿胶闻名，经济体量较小。今年前三季度，济南GDP为9675.1亿元，同比增长5.4%，同期平阴GDP为198.8亿元，增速与济南全市持平，在15个区县（功能区）中排名倒数第五。

此前，有不少声音将平阴此次低空经济特许经营权转让与地方化债联系起来。从其财政情况来看，跟许多县城一样，平阴正遭遇财政收入下滑的困境。

前三季度，平阴县一般公共预算收入20.8亿元，同比下跌4.8%；地域税收20.4亿元，同比下跌13.8%。另外，截至2023年底，平阴县政府债务余额64.47亿元，其中一般债务余额14.39亿元，专项债务余额50.08亿元，政府债务率达到123.59%。按照财政部划分的地方债务风险等级，平阴县处于黄色区间。

在广东省交通运输协会智库专家韩涛看来，“县政府可能是想走市场化的运营模式，但从结果看，实际上是‘左手倒右手’，9亿元实际上是自己给自己倒的。”他认为，这对提高财政收入并没有直接帮助，除非后期通过这个平台带来很多企业，把产业做起来。

在他看来，当地可能是希望借此在低空经济领域抢占先机，以平台公司来招商引资、对接企业，但这一公司“能够对外输出什么”尚不清楚。

### C 平阴县低空经济现状

实际上，平阴不乏低空经济产业基础，而且是济南角逐低空赛道的重点区域。

2001年启动建设的平阴榆山机场是华东地区建设较早的通用机场。不久前，《济南市低空经济高质量发展实施方案》明确提出，到2027年，引育低空产业链相关企业200家以上，产业规模达到200亿元以上。其中强调，“加快莱芜雪野通用机场和平阴榆山机场改扩建工程”。

与此同时，平阴孝直通用机场（军民合用机场）已经入驻山东琦泉通用航空有限公司、深圳中航智飞科技有限公司及辽宁辽河通航公司等企业，开展航空摄影业务、无人机组装试飞、农林飞防等业务。

在低空经济发展初期，各地政府和企业都已经形成一个重要共识——场景牵引，尤其是打造成熟、高频的场景，对跑通低空经济商业闭环尤为关键。在济南的低空经济布局中，也强调“坚持以应用促发展”，探索空地一体化智慧警务系统、管线常态化巡查、应急救援等场景，而坐拥两座B类通用机场的平阴，自然是布局的重点。

今年以来，平阴县政府和时代低空（山东）产业发展有限公司合作成立济南低空产业示范基地，还与南京航空航天大学共同打造济南低空物流运营示范中心。从两个“示范”而言，平阴已然冲锋在济南低空前线。

当然，能否真正在低空经济场景建设上引领济南，打造出低空经济产业集群，平阴还面临资金、技术、人才等多维度的考验。“特别是下游这些应用场景需要市场化的企业参与；要创新和竞争，上游研发和制造也需要一些高精尖的企业去推动，高端人才不愿意去，可能就需要相应的政策引导。”韩涛说。

### D “卖天”有何“天机”？

天眼查App显示，该项目中标企业山东金宇通用航空有限公司，由平阴县财政局全资控股，注册资本2亿元，暂无实缴资本。该公司于今年11月5日注册成立，而同一天，平阴县招标公告才发布。

值得注意的是，该中标企业的身份较特殊，属于当地县财政局独资的国企。由此，这桩“生意”也引发了是否有垄断经营之嫌的质疑。不过，要判断这种模式的合理性，还需要考虑一些现实因素。如最直接的一点，像县域低空经济发展前景到底有多大？是否有足够具备实力的市场化企业愿意参与？尤其是在当前整个低空经济行业尚处于起步阶段之时，其实还存在相当的不确定性。那么，由专门成立的地方国企接手，不能否定其现实合理性的一面。

还要厘清的一点是，虽然该特许经营权由地方国企获得，但并不等于在一些具体的经营业务中，不能继续对外招商，引入更多的市场化企业。所以，这样的模式是否正当，还是不能完全撇开地方实际情况。至于能否成功，乃至是否具备复制价值，还得凭日后的经营业绩说话。

此外，相对于探讨该模式到底能否助力当地低空经济“起飞”，此事还有一个维度也值得严肃审视。就目前的操作模式看，当地国企开展低空经济特许经营，发展低空经济或许只是用意之一，另一个可能性目的，是借助发展低空经济的风口，包装一个关于低空经济的特许经营项目，用于新的地方借贷和融资。

或可预见，由于低空经济眼下仍处于起步阶段，具体经营模式处于探索之中，诸如拍卖特许经营权的商业模式，未来不排除会在更多地方出现，也应该鼓励各地因地制宜地进行大胆探索。但前提是，恪守好底线和规范，如此才能“飞”得更远，也避免带来新的风险。



进博会上展示的飞行器样机



5座eVTOL(电动垂直起降)航空器。新华社

### “卖天”真的可行吗？

#### 专家说法

济南市平阴县以9.24亿元出让低空经济特许经营权的消息一经披露，就引发广泛关注和讨论。最常见的一种舆论反应是，现在连“天空”都能卖了？到底该怎么看待这个被视为“全国首例”的县域低空经济特许经营权出让招标项目呢？

此前，有业内人士在接受媒体采访时谈道，“平阴县低空经济特许经营权出让项目是地方对低空经济的积极探索。国家鼓励形成要素流通的大市场，天、地要素的流通可以为行业注入新的动能”。

不过，多位专家学者、观察人士在与记者交流时，基本都对该项目表达了谨慎态度。

民航专家、北京仲裁委员会仲裁员刁伟民指出，低空经济目前最大的瓶颈是空域管理使用问题，包括飞行的垂直和平行距离是多少，有人机和无人机的不同要求等，整体上仍在等待规则细化。“空域资源是国家所有，归中央统一管理，地方并无权转让空域使用权。”刁伟民说。

值得注意的是，平阴县出让的是“低空经济特许经营权”，并未明确说明是转让空域使用权。尽管如此，刁伟民认为，即使是做低空项目运营，也需要空域作为载体。

韩涛同样认为，空域是国家事权，不是地方事权，地方政府无权出让空域，所以平阴县实际上是用低空经济特许经营权的方式把整个县的空域“圈住”。

2023年11月，中央空管委出台《中华人民共和国空域管理条例（征求意见稿）》，该条例目前还未正式实施。意见稿中提到：空域是国家重要战略资源，属于国家所有。空域资源所有权由国家空中交通管理领导机构代表国家行使。国家保障空域资源的合理开发利用，禁止任何单位或者个人侵占、破坏空域资源或者干扰空域管理活动。

在韩涛看来，低空空域一定要有管理，但难以实现低空空域市场化，目前就连民航使用的高空空域也没有实现市场化。

综合红星新闻、中国经营报等



一名游客在体验低空飞行