

中國民用機場的體制改革

馮嘉耀

中大航空政策研究中心副主任

本文以〈機場擁有權須徹底改革〉為標題，刊於二〇〇六年一月二十三日的太陽報財經評彈(第 B04 頁)。

受惠於中國急速及持續的經濟增長，中國民航市場正經歷迅速發展。在二零零四年，中國有超過一百三十個機場提供定時航班服務，是廿五年前的一倍半。在一九八零至二零零四年期間，平均每年的載客量與貨運量能夠分別維持在約百份之十六的水平。作為世界工廠，以及各國在外直接投資的主要目的地，中國不但已經成為全球第四大空運旅客市場，並是位列五大航空貨運集散地。波音飛機公司在二零零三年更預測，中國會在二零二一年前成為美國境外最大的商業航空市場，從而推算未來廿年內，需要超過二千四百架飛機，總值一千九百七十億美元。在全球矚目的客貨運增長下，中國民用航空總局(下稱“民航總局”)作為航空政策的策劃者，在民航發展及機場重組的過程中，均扮演著非常重要的角色。事實上，今天中國航空業雖仍面對不少難題，但行業已經歷不少改革。

於建國初期，國內機場即屬於國家擁有，並由軍部管理。當時，中國航空業被視為軍事上的設施，而並不像以市場運作的商業

機構。在中國正式實施經濟改革前，由於航空業營運效率差，中央政府仍提供大量補貼。

中國經改自一九七八年開始，中央落實經濟改革開放，改變以國有及國營企業為主的經濟結構，在多個行業中試行新的規管政策。航空業亦不例外，在期後的八年裡，行業更引進市場經濟及商業營運制度，自負盈虧政策亦正式於一九八一年落實。此外，將負責民用航空的政策部門，劃分成六個政策局，以便加強各地營運決策的獨立性。中國航空業的真正改革正式開始。

八十年代是中國經濟剛開展高速增長的時期，一套配合中國經濟的民航發展政策變得非常需要。因此，這段時期的改革也較多元化，主要包括民航總局在職能上的改進，及機場的管理體制改革。

首先，民航總局將其規管及營運的職務拆分，由同任兩職，轉而只集中處理行政決策業務，營運工作則交予有關機構。此外，將以往四層的行政架構簡化成兩層，即民航總局，以及六個地方民航局(在華北、華東、華中華南、東北、西南，以及西北)。機場營運方面，則由地方民航局及航空公司分拆出來，自負盈虧。在這段時期，雖然機場屬地化的改革只在一部分機場推行，但可被視為中國民航發展史上的重要里程碑。有關政策更加速了日後機場私有化的活動，例如集資上市，股改等。自一九九六年以來，中國已經有七

個機場上市，包括廈門高崎機場、九八年上市的深圳保安機場、同樣於九八年上市的上海虹橋及浦東機場、二零零零年北京首都機場、零二年上市的海南島美蘭機場，以及零三年上市的廣州白雲機場。

另外，為了進一步擴大中國民航市場的改革，新的外商投資政策於一九九四年出籠。當中允許了海外投資者參建中國民用機場的飛行用地，然而，國內資金必須超過注冊資金的五成一，確保控股權在中方。其後，當局加強法規工作，於一九九六年落實中國第一套正式用於民航業的航空法。

雖然經歷超過二十年改革的洗禮，但中國民航業仍面對不少的挑戰。民航總局的一項調查發現，自二零零一年開始，國內一百四十三個機場當中有九成是虧蝕的，損失金額更由零一年的八億元人民幣，擴大到零三年的九億六千二百萬元人民幣。為減低嚴重虧蝕的情況，除了北京首都機場及西藏部份機場外，民航總局將其中 90 個機場交予地方政府管理，希望透過機場擁有權的改革，來優化機場營運效率及生產力，進而轉虧為盈。

然而，屬地化政策的落實並非一帆風順。一些地方政府不願意接手嚴重虧蝕的機場，導致整個移交的過程延遲了六個月，到二零零四年中才能夠完成。由於中央在二零零五年年底，已經全面停止

補貼地方機場，將會加劇虧蝕的情況，相信日後外商資金的投入，及收購合併的融資方案會愈來愈普遍。

將機場屬地方化及安排一些大型機場上市只是中國機場改革的一部份，更重要是推廣機場擁有權至外資及內地民間資金，擁有權的徹底改革將更有效提升機場的營運效率，最終可配合整體經濟的急速增長。