

中國民航業的發展方向

馮嘉耀

中大航空政策研究中心副主任

本文以〈內地空運需求不斷上升〉為標題，刊於二〇〇六年三月十九日的太陽報財經評彈（第 B11 頁）。

中國「十一·五」規劃為維持經濟增長，定出方向和相應政策。中國將大規模投資於基建項目，其中較著重投放於交通基礎建設。隨著經濟發展水平提高，中產階層對旅遊需求大增，加上商業活動頻繁，中國國內航空客運需求將大大提高。在客運需求上升時，航班次數將隨著增加，內地不同地區的物流服務供應商將可考慮增加使用，供應增加將創造更多國內城市間的航空貨運需求。對外航空服務而言，國內旅遊基建的改善，加上中國居民對出外旅遊增加需求，而對外商務活動增加，中國來往外國的航空客運將不斷增加。隨著中國逐步對外開放市場，加上國民收入水平的上升，中國入口將跟著上升。同時間，中國出口貨品將向高價值方向演變，這些貨品的出口將更倚重航空貨運。整體而言，中國的本地及對外民航業將面對極大需求壓力。硬件建設方面，中國政府雖不斷以體制改革方法，希望能提高機場的經濟效率；然而，國內不少機場仍面對嚴重虧損問題。財務壓力是一個問題，但機場效率的改善

能否配合經濟發展水平，將可能成為國內一些重要經濟區域持續增長的制約因素。就整體民航市場效率而言，航空公司擔當的角色可能較機場更重要。雖然國內航空市場改革經年，但現在國內航空公司的經濟效率還是令人十分關注。

新中國民航業開始於五十年代初，設立目的主要服務政府行政、貿易及旅遊需要。在一九七九年經改前，在規劃經濟的框架下，民航業屬於中國民航總局（即今日的 CAAC）負責及管制。當時的國家民航體制分成四級別：（一）中央政府的民航總局；（二）六個地方民航局；（三）二十三個省級民航局；（四）七十八個地方民航站。民航總局不但負責監管民航活動，同時負責管理航班運作、機場管理及空管等。事實上，當時民航業屬高度管制行業，民航總局控制航線增減、班次數目、機票價格等。在經改前，民航業運作更沒有經濟效率的概念。

關於航空公司的改革始於七十年代的整體國家「改革、開放」政策，改革可分成三個階段。首階段改革始於一九七九年，在八年時間內將營商概念注入民航業。首先，政府將民航系統自軍方系統分割作獨立管理。其次，政府將「利潤分成」及「自負盈虧」概念帶進民航業：（一）民航局可保留約九成收入作其營運及發展用途，其餘一成收入才需要上繳中央。（二）民航局逐步將其「利潤分成」及「自負盈虧」概

念推至地方及省級分局層面。

次階段改革始於一九八七年，主要目標在於為民航局角色重新定位，希望可淡化其經營者功能，而著重加強其監管者功能。政策重點為四方面：（一）將民航管理系統的由四層架構簡化至兩層（中央及地方）。（二）建立六間國營民航公司，在國內不同區域運作。（三）將機場運作和航空公司運作分開處理。（四）鼓勵設立新航線及新航空公司。在這階段中，一些非直接由民航局控制的航空公司紛紛設立，主要開辦國內不同區域航線。民航局同時因應需要，大大簡化新航線的審批程序。自一九八零年至一九九三年止，航線數目上升超過三倍。

開放國內航線導致新航空公司大量出現：於一九九三年，中國內地航空公司達四十一間。雖然這些航空公司有效刺激民航市場迅速增長，劇烈競爭卻導致利潤下跌。一些較小型航空公司更需要地方政府補貼才可繼續經營。

第三階段改革始於一九九三年，主要為民航業的整頓期。民航局一方面收緊對新航空公司的開辦審批；另一方面，民航局同時鼓勵航空公司間的合併。整頓結果導致三大航空公司的設立：國航、中國東方航空及中國南方航空。當時民航局更授予這三間航空公司不少在融資、人事任命、採購及安排上市等的特權。

市場整頓的結果，將惡性競爭變成寡頭壟斷；雖然整體行業虧損情況有所改善，但國內航空公司效率仍比國際水平為低。隨著市場需求不斷擴大，民航業的改革壓力在九十年代末至近年間逐漸加大，較有深遠影響的市場改革亦在近年出現。