

去年3月“兩會”後，國家發佈了《經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要》（“十三五”規劃），勾劃出2016至2020年全國的發展佈局。其中民航規劃及發展方面亦有不少着墨，提出關鍵的政策方向，相信對未來中國的民航發展影響頗鉅。本文主要分為三部分，首先分析出全國“十三五”規劃文件中民航方面的內容，接着分別闡述廣東省及深圳市“十三五”規劃文件中民航發展的內容，最後分析這幾份政策文件對香港的影響。

“十三五”規劃 對港民航業發展機遇與挑戰

■ 馮嘉耀 羅祥國 袁志樂 周哲琛

專家名片

馮嘉耀：香港中文大學航空政策研究中心常務主任、決策科學與企業經濟學系教授

羅祥國：香港中文大學航空政策研究中心政策研究主任

袁志樂：香港中文大學航空政策研究中心副主任

周哲琛：香港中文大學航空政策研究中心研究助理

根據波音公司去年9月的預測，中國民用航空需求將在未來20年持續增長，這段時間中國國內航班乘客人次每年平均增長約6.2%，中國至東南亞航班乘客人次每年平均增長約7.0%，中國至大洋洲航班乘客人次每年平均增長約5.6%，中國至北美航班乘客人次每年平均增長約6.7%。中國民航業在這期間需要6,810架新飛機，總值達超過一萬億美元。國際航空運輸協會(IATA)則估計，到2019年，中國航空乘客人次將較2014年的4.3億增加約2.3億。

料到2019客流量增2.3億

可以預期，全國各地需要更多民用機場，以應付民眾出行、旅遊及貨物流轉等需要。就此，全國“十三五”規劃提出，到“十三五”末，全國有270個民用機場左右，即新增民用機場50個以上。“十三五”規劃文件提及各項民用機場的重點工程：“打造國際樞紐機場，建成北京新機場，建設京津冀、長三角、珠三角世界級機場群”，並提出“優化樞紐空間佈局，建設北京、上海、廣州等國際性綜



香港國際機場

合交通樞紐”。

珠三角機場群及長三角機場群向來都是中國民航運輸的重要部分，共佔全國民航客運及空運一半以上。全國“十二五”規劃有提及建成京津冀、長三角、珠三角三大城市群的城際交通網絡，是次“十三五”規劃重提三個機場群的重要性。中國三個世界級機場群的形成，有助中國發展世界級城市群，支援其交通及物流需求。若地區內機場密度高，其中存在的競爭將更大；如機場群內機場定位及功能更清晰，可以減少資源重疊，便利國際航權談判，但亦有可能引致

個別機場壟斷某些國際及國內航線，決策者應留意及平衡。

京津冀機場群協調北京機場發展

在全國三大城市群中，“十三五”規劃中談及較多的是京津冀。其目標為推動京津冀協同發展，打造京津冀國際一流航空樞紐，構建航空運輸協作機制。一直以來，京津冀區域主要機場距離接近，客貨源市場重疊。特別是北京首都機場嚴重飽和，暫未能大幅擴充容量，第二個機場亦未能在短期

內建成，而附近的天津濱海機場、石家莊正定機場則未充分發揮功能，存在資源閒置。

有見及此，2012年起，隨着高鐵貫通北京與石家莊，京津冀三地機場展開了空鐵聯運，亦即乘客可由北京坐城軌或高鐵到達天津及河北的機場搭機。2014年底，三地機場在北京簽訂協同發展戰略合作框架協議。這協議明確了三方定位：首都機場以服務首都作核心功能，調整、優化航線網路；強化天津機場的樞紐功能，大力發展航空物流；河北機場則被培育為樞紐機場。“十三五”規劃深化了這方面的內容，以便落實三地機場的協議。

強化深圳樞紐功能 為香港帶來直接競爭

全國機場佈局方面，“十三五”規劃提出交通建設重點工程，在“十三五”時期加快建設深圳、哈爾濱、昆明、成都、重慶、西安、烏魯木齊等7個城市成為國際航空樞紐。位處中原的鄭州則建成以貨運功能為主的機場，並加快建設其航空港經濟綜合實驗區。

中國民用機場出現區域化趨勢約始於“十一五”時期。當時，中國初步形成了以北京為主的北方機場群、以上海為主的華東機場群和以廣州為主的中南機場群三大區域機場群，而以成都、重慶和昆明為主的西南機場群和以西安、烏魯木齊為主的西北機場群兩大區域機場群則現雛形。

有此基礎，今次的“十三五”規劃決心勾劃出京上廣三大機場外的全國國際航空樞紐分佈藍圖，於“十三五”期間強化西北及西南

五個機場的國際樞紐功能。這是為了面向東盟十國及“一帶一路”沿綫國家的廣闊商機和人員交往，尤其是透過發揮昆明及烏魯木齊門戶機場的功能。民航局局長馮正霖早前表示，“十三五”期間建設樞紐型機場將成重點，而非過去內地點對點型的機場和航線。

不過，受目前空域管理制度所限，民航客機只能使用內地約百分之二十的空域。全國“十三五”規劃提出加快推進空域管理體制改革，不過文件中並無指出具體的政策及改革措施，目前應尚在商討。民航局正研究建立一套制度提升空域使用效率，推進空域改革，協調軍民兩用，並即將在“十三五”時期以廣州作試點，對未來內地空域分配產生指標性作用。去年5月民航局發出的《關於進一步深化民航改革工作的意見》就此有更多的闡述。

全國十三五規劃中強調京津冀機場群協調北京機場發展，把非國際航班分流至津冀，以加強首都機場的國際樞紐功能。另一重點是加快建設7個城市成為國際航空樞紐。除了深圳，其他6個機場都位處中國西部及東北，面向東盟和“一帶一路”沿綫國家。這轉變強化深圳的國際樞紐功能，可能減少內地經香港轉飛至東南亞的乘客，更為香港帶來直接的競爭。

必須協調好珠三角區內機場角色

連同香港機場在內，珠三角地區目前有5個用民用機場，機場密度相當高。以整個廣東省計，2015年全省共有8個民用機場，包括廣州、深圳、珠海、佛



▲廈航MF849航班(下)在跑道上準備起飛。2月15日，滿載287名旅客的廈航MF849航班從福州長樂國際機場起飛，標誌着廈航正式開通福州—紐約航線，這是福建省首條直飛美國的洲際航線，由波音787-9飛機執飛。(新華社圖片)

山、珠海、惠州、揭陽、湛江、梅縣，其中依次以廣州和深圳為廣東省最大機場。同年，廣州白雲機場共輸送旅客5,520.86萬人次及貨物153.78萬噸，其中國內航班4,463.19萬人次，國際航班1,136.1萬人次；深圳寶安機場共輸送旅客3,972.18萬人次及貨物101.37萬噸，其中國際航班約166萬人次；而香港國際機場同年共有乘客6,849.6萬人次，貨物輸送量438萬噸。相對“十二五”初期(2011年)，廣州白雲機場輸送旅客4,504.38萬人次及貨物118萬噸，其時廣州市國際航綫客運量僅約551萬人次。由此可見，廣東省“十二五”規劃強化了廣州白雲機場的全國三大國際民航樞紐地位。

廣東省的“十三五”規劃文件則指出，“十三五”時期該省會積極拓展國際航線，但無進一步說明。如同該省的“十二五”規劃文

件，廣東省的“十三五”規劃繼續加強廣州機場的國際樞紐功能。按廣州市空港經濟區編制的《關於推進國際航空樞紐建設的工作方案》，廣州機場2020年目標旅客輸送量約8,000萬人次，其中國際旅客佔1,840萬人次左右，亦即較“十二五”末增加國際旅客人次超過百分之50。同時，廣東期望“十三五”時期提升全省機場的國際化水準(包括深圳、珠海、揭陽、湛江等)，旨在使各機場的營運水準與國際接軌，並把國際技術帶進機場設施。

“十三五”時期，廣東省內多個機場亦有擴建工程，包括廣州、深圳和韶關的復航，繼續進行梅縣機場的遷建，並會新建珠三角新幹綫機場(去年初暫定為佛山高明)。加上通用機場的佈局和增建，珠三角機場密度在十三五時期較目前更高。如沒有協調區內機場的角色，它們間的競爭將會更為激烈。

推廣以深圳作基地機場

至於深圳市方面，其“十三五”規劃中就民航發展定下非常進取的目標。深圳市“十三五”規劃文件中提出“提升深圳機場國際樞紐功能，深化珠三角機場合作，開闢直通國際樞紐城市航線，加快建設國際航空樞紐”的民航發展方針。去年6月發出的《深圳市綜合交通“十三五”規劃》亦首先在發展環境一章指出，由於受空域和機場設施所限，深圳機場吞吐面臨飽和，“國際航線特別是洲際航線嚴重不足，難以滿足市民日益增長的航空出行需求。”第四章“打造國際綜合交通樞紐城市”提出加快深圳機場“國際航空樞紐建設，不斷開拓和提升其國際輻射力。”

2015年，深圳機場有16條國際航線，該市的十三五目標是把國際航線數字翻三倍，並積極爭取目前未有大幅開放的第五航權，而機場客運量由3,972萬人次增至目標的4,800萬人次，可見深圳非常進取。據報當中國際航線客運量目標由“十二五”末的166萬人次增至“十三五”末約550萬人次。

深圳當局期望深圳自行發展洲際航線，自行形成國際航空樞紐，而非讓深圳居民經香港或廣州出國，甚至吸引廣東省居民到深圳乘搭國際航班。2016年全年，深圳機場已新增洲際航線5條，涵蓋歐美澳，也有其他地區航線，而市政府補貼新辦洲際航線較其他航線更多。除了扶持航空公司開闢國際尤其是洲際航線，市政府在國際競爭中更推廣以深圳作基地機場的深圳航空品牌。

同時，市政府將加快推進深圳“機場第三跑道、T4航站區一期工程建設，實現雙跑道獨立運行，完成南頭直升機場搬遷工作，打造國家臨空經濟示範區。”其中，深圳機場已於去年8月實現雙跑道獨立運行，以增加可使用空域，提升機場起降架次和航班放行正常率；面臨空域瓶頸，深圳仍在“十三五”時期啟動東部第二機場選址前期研究，服務深東及粵東。若建成新幹線機場及深東機場，珠三角機場密度無疑會進一步提升，可以預期各機場間的競爭會更形激烈。

市政府對民航的支持不只限客運，也涵蓋貨運。深圳市計劃支援民營航空在深圳開通貨運航線，拓展國際航空物流市場。市政府目標把深圳建成國際物流樞紐城市，並推動高端物流業基礎設施建設：

“提升機場空港物流園區功能，爭取保稅功能升級，爭取納入自貿區”。更進一步，深圳計劃增闢中國—東盟主要物流通道，打造成兩地間重要物流集散地，面對東盟和一帶一路的大商機。

對香港航空業帶來競爭

廣東省政府在其“十三五”規劃文件表示該省將“推進低空空域管理試點改革，加快通用航空基礎設施佈點”，但沒有指出哪裏作試點，與全國“十三五”規劃一樣，對空域改革着墨不多。深圳方面，其“十三五”規劃文件表示會推動珠三角空域改革及低空空域開放，“妥善解決香港機場北三邊空域問題，推進空管CDM二期建設”，以應對珠三角空域不足。中國低空空域已在去年起擴大至3,000米以下

空域，但主要是通用及商務航空用途。內地開放低空空域對香港較直接的影響是便利來往香港與珠三角各城市間的商務航空及直升機服務。最近的珠海航展中，已有商務航空開通香港往來珠海的載客直升機航線，相信珠三角各地之間的通航服務仍有很大的需求。不過粵低空空域改革將如何舒緩珠三角嚴重擠塞的空域，仍有待觀察。

全國十三五規劃中，中央政府適逢其時為深圳帶來佳音，因為深圳機場是被列作目標國際航空樞紐的7個機場中的其中一個。不過，深圳亦是唯一一個在中國東北、西部以外的機場。而且，深圳位處珠三角，兩旁已有兩個成熟的國際航空樞紐：香港和廣州，其中白雲機場的國際民航樞紐角色在“十三五”時期會繼續加強。現時香港機場的洲際航線已面臨廣州機場的激烈競爭，去年深圳更增加5條覆蓋歐美澳的航線，加入戰團，為香港的洲際航班及來往東南亞航班帶來更多挑戰。

綜觀全國“十三五”規劃文件中有關民航的部分，對本港影響較為關鍵的內容是深圳目標爬升為國際航空樞紐；它亦是唯一一個不在中國西部或邊陲而得此定位的機場。由於“十三五”時期珠三角各機場都有擴建及新增規劃機場，而深圳目標打造成國際航空樞紐，各機場（尤其是港穗）應在有限空域及資源的情況下協調定位、航班升降甚至走綫，方可發揮擴充的容量和效能。而且，若珠三角空域不足的問題未能妥善解決，區內機場擴展帶來的效益將無可避免受到影響。更要留意的是，香港的三跑道系統需時多年才能建成。■