

我国民航运价的管制放松与再管制^{*}

康自平¹, 杜伟²

(1. 四川大学 经济学院, 四川 成都 610068; 2. 四川师范大学 经济学院, 四川 成都 610068)

摘要:近年来民航运价管理改革的一个重要内容是放松民航运价的政府管制,但由于政府对民航成本影响因素的管制并未放松,导致以航空运输社会平均成本为主要基础的基准票价水平过高。本文认为,目前民航运价管制改革的关键在于民航成本影响因素的管制放松,同时,对民航运输市场秩序的混乱和价格行为的不规范应进一步加强监管。

关键词: 民航; 运价; 管制放松; 再管制

中图分类号: F560.83

文献标识码: A

文章编号: 1000-176X(2004)12-0081-04

一、对民航业的产业属性和市场结构分析

民航业具有规模经济效应、范围经济效应和网络经济效应三个基本经济特征,这三个基本经济特征使民航业属于传统自然垄断性产业:(1)规模经济、范围经济和网络经济的作用使大规模企业具有明显的成本优势和市场优势,单个或数个航空公司能够在规模经济范围内满足区域市场需要,在一定的空间范围内,有限的市场需求决定了由一家或极少数几家企业经营是最有效率的;(2)民航业属资本密集型产业,投入额巨大,一旦投入便很难退出,由此将产生很大的沉淀成本,这使民航业具有较高的进入壁垒;(3)受自然或技术条件限制,机场数量和航线资源的供给有限,进一步制约了市场容量的扩大,不允许有过度的竞争。

作为传统自然垄断性产业的民航业,其市场结构必然是寡头垄断市场,经济特征主要表现为:(1)企业数目较少,大企业所占市场份额较大;(2)主要由初始资本的投入要求(必需的资本量壁垒)和技术上的要求(绝对费用优势壁垒)构成的市场进入障碍较高;(3)主要由资产的专用性、技术的系统性和高尖端性构成的退出壁垒较高;(4)民航企业的各项价值活动具有显

著的规模经济性;(5)燃料和人工费用在成本中所占比重很大,燃油价格的变动对成本影响很大;等等。同时,随着市场容量和范围的扩大,资源约束的消除,民航业又表现出较强的竞争性特征。世界各国的实践表明,寡头垄断、分层竞争的市场格局是民航业的理想市场结构。

民航业的自然垄断产业特性和寡头垄断市场的市场结构特征,以及关系到国计民生与国家安全的重要作用,使民航业在发展中受到了不同程度的政府管制,如价格管制、进入管制、所有权规制、资源利用规制、区域准入规制、普遍性服务规制等,其中,价格管制和进入管制是最主要的管制方式。同时,受民航业的竞争性特征和可竞争理论的影响,民航业又迫切需要放松管制。自20世纪70年代末期开始,部分发达市场经济国家和发展中国家对民航业陆续放松了包括价格管制在内的经济管制,基本实现了民航运价市场化。而我国在经历20多年渐进式的改革探索之后,经国务院批准的《民航国内航空运输价格改革方案》于2004年4月20日正式实行,使民航运价管制松动取得了重大突破,政府价格主管部门由过去核定航线具体票价的直接管理改为对航空运输基准价和浮动幅度的间接管理。

^{*} 收稿日期: 2004-09-01

作者简介: 康自平(1973—),男,四川宜宾人,博士研究生,主要从事产业经济研究。

二、对民航运价管制放松的实证考察

发达市场经济国家和发展中国家对民航运价放松政府管制的改革,大致经历了三个阶段:第一阶段,由各航空公司严格执行政府定价,改为允许航空公司在附加限制条件的情况下,对部分旅客实行优惠折扣票价,限制条件由政府规定或审批;第二阶段,过渡到不再规定限制条件,而由政府规定幅度范围,航空公司自主有限浮动的票价制度,并逐步扩大航空公司自主浮动范围;第三阶段,取消对航空公司自主定价的幅度限制。

目前,主要航空发达国家国内民航客运已基本实行市场调节价,允许航空运输企业根据市场供求状况和营销需要,自主制定价格,向政府申报或备案后执行。同时,各国政府机构中仍保留专门机构,根据法律的授权,对民航运价及航空运输市场实行必要的监管。政府监管的目的是防止票价过高损害消费者利益,或过度竞争损害行业利益,造成民航运输业萎缩;政府监管的重点包括国内重点城市之间及其他运量较大的重点航线、由航空公司独家经营的航线,航空公司不正当价格竞争行为,以及航空公司不履行价格申报、备案程序等方面。对航空公司不合理的价格行为,由政府监管部门依法进行干预、处罚,具体措施有:警告(要求纠正不合理运价)、停止航班飞行权、罚款、取消经营资格(关闭航空公司)等。对个别政府要求航空公司必须经营的客源较少、经营亏损航线,由政府通过在全航票价外加收普遍服务基金的方式筹集资金,给予适当补贴。

相比之下,虽然近10余年来我国逐步放松了民航业的政府管制,但其管制程度仍处于较为严厉的阶段。1980年,根据邓小平同志关于“民航要走企业化道路”的指示,民航运输与空军军事运输分离,开始独立核算。但在传统计划经济体制下,政府对民航运价实行严格的政府管制,国内航线旅客票价由国家物价局会同民航总局管理,以国家定价的方式,进行统一定价。这种计划价格管理方式的基本特征是:在价格形成方式上,实行单一的政府定价方式,政府价格机构是定价主体,企业没有定价权;在价格管理权限上,定价权高度集中于中央;在价格制定过程中,排斥供求关系的作用。这种高度集中、过于僵化的价格管理模式民航运价既不反映成本,也不反映供求,暴露出诸多弊端。

进入20世纪90年代以后,伴随价格改革进程的不断推进,国家逐渐开始放松对民航运价的政府管制。1992年,国务院召开会议研究民航运价管理体制 reform 问题,确定了国家物价局和民航总局在国内航线运价管理方面的分工,同时允许航空公司票价可以上下浮动10%。1996年3月1日开始,根据《民用航空法》和《价格法》,国内航线票价管理明确规定为以民航总局为主,会同国家计委(现为国家发展和改革委员会)管理,管理形式为政府指导价。1997年7月1日,国家取消国内民航运价的“双轨制”,实行境内和境外旅客乘坐国内航班同价政策。1997年11月,国家推出“一种票价、多种折扣”的票价政策,票价浮动幅度扩大到40%,并试行多级票价制度,机票打折的对象扩大到所有乘客。

由于体制改革不到位,以及政府对经营者缺乏有效的监督激励机制等多方面的原因,各航空公司为抢占市场份额,纷纷实行了低于成本的低价竞销政策。1998年,民航首次出现了全行业亏损,当年亏损35亿元。为此,民航总局在当年5月8日下达“统一限价”(机票价格最多只能优惠20%)的禁令。由于该项政策作用有限,1999年2月1日,为规范市场秩序,原国家计委、民航总局联合发文,规定各航空公司票价按国家公布价销售,全国所有航线、所有航空公司一律不许打折,违规者将面临取消航班的严厉处罚,这一“禁折令”使我国一度松动的民航运价又变成了标准的全国统一价。2000年4月1日,民航总局又要求国内航空公司在108条航线上实行“航线联营”,最终收入按投入座位数、承运人数等进行重新分配,这实质上为各航空公司设立了一顶保护伞,减轻了航空公司在市场中的锻炼与考验。

经过近两年的实践验证,民航管理部门注意到了“禁折令”所带来的问题,在加大航空公司兼并和重组力度的同时,对民航运价管制开始有所松动。2000年以后,根据航空运输企业适应形势变化、积极开拓市场的要求,民航总局陆续放松对部分旅游航线、独飞航线及支线飞机、团体旅客票价的限制。2000年5月15日,民航总局将海南作为试点,允许8条联营航线实行淡季团体折扣票价,并执行“协商定价、联合报价”的票价政策,开始“多等级票价体系”的试点。同年10月1日起,民航总局放松了对支线票价的管理。2001年伊始,民航总局出台了若干航

线明折明扣的规定,并规定在7条多家经营航线上试行多级票价体系。同年11月5日,国家对国内航线实施“燃油加价”政策,建立票价与油价联动机制。2002年,民航总局决定进一步完善国内航线团体票价政策,对国内航线(港、澳航线除外)团体票价试行幅度管理,即团体票价最低折扣率可根据购票时限、航程性质、人数不同而有所区别。

2003年4月16日,国家发展和改革委员会公布了《中国民航国内航空运输价格改革方案》,规定对国内航空运价实行政府指导价,由国家发展和改革委员会会同民航总局,依据航空运输的社会平均成本、市场供求状况、社会承受能力,确定国内航空客货运输基准价和浮动幅度;7月15日,因非典延期举行的民航机票价格听证会举行。2004年3月中旬,《民航国内航空运输价格改革方案》经国务院批准,并于4月20日正式实行。

三、民航运价的管制放松与再管制

从上述民航运价管制改革的进程可以看出,我国民航运价改革是一种典型的渐进式改革,在“试错”中渐进,在渐进中逐渐突破。2004年4月20日正式实行的《民航国内航空运输价格改革方案》最有意义的突破之处在于,政府主管部门由核定航线具体票价的直接监管,转变为对航空运输基准价和浮动幅度的间接管理,开始重视市场的力量,赋予航空运输企业在限定幅度内自主定价的权利。这说明,在现行民航运价政策下,还存在政府和企业双重定价主体。从长远来看,必须进一步放松运价管制,使民航企业成为真正的定价主体;从近期来看,也必须进一步放松运价管制,使政府对航空运输基准价的确定更加科学合理,因为目前国家对民航成本影响因素的严格管制导致以航空运输社会平均成本为主要基础的基准票价水平过高。另一方面,当前民航市场又普遍存在市场秩序的混乱和价格行为的不规范现象,迫切需要政府进一步加强监管。

1. 进一步放松民航运价影响因素的政府管制

根据《改革方案》,政府要根据航空运输的社会平均成本、市场供求状况、社会承受能力合理确定基准价及浮动幅度。因此,这一价格改革模式能否取得良好效果,关键环节在于基准价和浮动幅度特别是基准价的合理确定。一旦基准价不合理,企业的自主有限浮动也无法达到既定效果,票价管制改革只是流于形式。然而,目前我国民

航企业居高不下的成本费用,造成以航空运输的社会平均成本为主要基础的基准票价水平过高。

(1) 行业进入退出管制。根据《民航法》规定,设立航空公司应当具备符合国家规定的适应保证飞行安全要求的民用航空器、有必需的依法取得执照的航空人员、有不少于国务院规定的最低限额的注册资本和法律、行政法规规定的其他条件。同时,《民航法》还规定,设立公共航空运输企业,应当向国家民航总局申请领取经营许可证,并依法办理工商登记。资金规模、技术水平的特殊要求和行政审批,显示我国航空运输业企业较高的进入壁垒。同时,我国民航运输业同样面临着很高的退出壁垒。1998年我国民航业进入了全行业亏损的局面,个别企业亏损严重,但迄今没有一家企业通过破产方式退出。高进入壁垒和高退出壁垒导致无法从民航企业外部形成持久的发展动力激励系统,无法有效激励企业形成加强管理、降低成本的不懈努力。

(2) 航油航材供给管制。2001年民航重组前,我国航油供给由中国航空油料总公司独家经营,中国航空油料总公司完全垄断油源和全国机场的储供油设施,实行高出国外市场50%—100%的垄断价格。隶属于民航总局的中国航空器材总公司,全权代表我国各航空公司对外采购飞机,实际上扮演垄断性中间商的角色,航空公司不可能绕开它直接向飞机制造公司订货。2001年对民航进行重组时,中航油和中航材重组为中国民航保障服务集团公司,但航油航材供给的独家垄断格局并未打破,造成我国航空公司成本依然居高不下。

(3) 企业经营管制。我国政府对民用航空实行严格的管制政策,航空公司的航线进入、收费项目等均由民航总局批准。航空公司必须经营定期航班运输的航线,暂停、终止经营航线,都要报经民航总局批准。对航线进入和经营的限制,使得航空公司普遍缺乏在竞争形势下越来越重要的收益管理和成本管理手段和方法。同时,政府还对民航企业的经营活动实行了较不合理的税收政策,导致民航企业经营成本较高,如为了保护国内飞机制造业而对进口大型飞机征收较高关税;采用与国外许多国家管理航空运输业不同的税收政策,民航企业不合理负担较重等等。

(4) 空中交通管制。目前,我国空中交通管制实行的是统一管制、分别指挥的体制,全国的

飞行由空军实行统一管理。在空军统一管制下,军用航空器由空军和海军航空兵指挥,民用航空器和外国航空器由民航设施指挥,空军和中国民航分别在全国划分了管制区和飞行指挥区。空管体制给航空公司营建航线网络,特别是辐射式航线网络带来了很大的障碍,不利于通过对我国空域资源的最优利用来降低民航运营成本。

由于政府在民航成本的某些影响因素方面的严格管制,导致我国民航企业的经营成本居高不下,造成以航空运输的社会平均成本为主要基础的基准票价水平过高。为此,笔者认为,在我国现行民航管理体制下,民航运价管制改革的关键在于民航成本影响因素的管制改革,我国民航运价管制改革还需要进一步推进。必须通过民航成本影响因素的管制改革,努力降低民航企业的成本水平,努力使以航空运输的社会平均成本为主要基础的基准票价水平更合理,使民航企业建立在成本管理基础上的价格竞争更合理。比如,放松航油航材供给管制,减少购置航油航材的中间费用;改变航油销售价格的计算方法,使航空公司的用油价格逐步真正与国外航空公司用油价格水平接近;减免为了保护国内飞机制造业而征收的大型飞机购置关税,使国内航空公司拥有飞机的成本更有竞争力;采用与国外许多国家管理航空运输业相同的税收政策,减免航空运输企业的营业税;减轻航空运输业不合理负担,确保航空运输成本费用与提供的航空运输服务直接相关;改革空管体制,放松空中交通管制,推动民航企业营建辐射式航线网络,实现空域资源的最优利用;改革现行会计制度、折旧计算办法,适当延长民航企业飞机的折旧年限,降低飞机折旧成本;改革行业进入退出管制,通过竞争从民航企业外部形成持久的发展动力激励系统,有效激励企业加强管理、降低成本;等等。

2. 加强对民航市场秩序和价格行为的再管制

我国现行民航运价体制和市场存在的一个主要问题是民航运输市场秩序较为混乱。面对航空运输运力迅速增长、国内航空运输市场供过于求的形势,一些航空公司为了争取有限的客源,竞相低价竞争,甚至不惜成本,恶性竞争屡禁不止。其主要原因是政府监管不力,行业管理弱

化。长期以来,我国航空运输市场的发育尚不成熟,市场法规建设滞后,民航的价格管制方式仍基本沿袭计划经济的管理方式,管理手段比较粗放,不能适应航空运输市场的发展,市场秩序、价格秩序混乱的情况长期没有得到有效改善。

事实上,市场形成价格,虽然具有高度灵活和自动调节等优点,但也有自发性、滞后性与盲目性等特点,特别是在目前民航运输市场准入还未放开、民航企业现代企业制度尚未完善、政府监督约束机制还不健全的情况下,政府进行适当管制,可以避免盲目竞争为尚未成熟的民航业造成不良影响。为此,必须加快建立和完善民航运价的宏观调控机制,加大对民航运输市场秩序的监管力度。特别是目前市场出现阶段性、结构性供大于求的情况下,应将民航运价监管作为政府监管的重点,通过依靠经济法律手段、管制机构的调整、管制规则的完善、监督机制的建立等,逐渐形成“政府调控市场、市场形成价格”的机制,规范民航市场秩序和航空公司价格行为。具体而言,一是要通过航空价格信息系统,监控各航空运输企业票价执行情况,对存在的违法、违规行为依法进行处理,在对民航票价实行幅度管理的同时,既要控制票价上涨幅度,保护消费者的合法权益;又要有效预防航空公司低价竞销,防止恶性价格竞争损害行业利益和消费者的长远利益。二是要坚决依法打击、取缔暗扣销售、非法经营机票的行为,实现对航空运输销售市场监管制度化、程序化;整顿规范航空运输销售市场,坚决取缔非法代理,打击利用市场优势地位操纵、控制销售渠道或价格等不正当竞争行为。三是建立健全以法律监督为核心的法律约束、行政监察、群众监督、消费者及企业内部监督等多个层次的相互联系的监督体系,发挥社会监督作用。

参考文献:

- [1] 闵宗陶,等.民航企业价格行为历史演进的产业组织分析[J].山西财经大学学报,2003(3).
- [2] 曹建海.自然垄断行业的竞争与管制问题研究[J].中国工业经济,2002,(11).
- [3] 民航国内航空运输价格改革方案听证会文件[R].

作者：[康自平](#)，[杜伟](#)
作者单位：[康自平\(四川大学, 经济学院, 四川, 成都, 610068\)](#)，[杜伟\(四川师范大学, 经济学院, 四川, 成都, 610068\)](#)
刊名：[财经问题研究](#) 
英文刊名：[RESEARCH ON FINANCIAL AND ECONOMIC ISSUES](#)
年，卷(期)：2004(12)
被引用次数：3次

参考文献(3条)

1. [曹建海](#) 自然垄断行业的竞争与管制问题研究[期刊论文]-[中国工业经济](#) 2002(11)
2. [闵宗陶](#) 民航企业价格行为历史演进的产业组织分析[期刊论文]-[山西财经大学学报](#) 2003(03)
3. [民航国内航空运输价格改革方案听证会文件](#)

引证文献(3条)

1. [周蓓](#) [我国民航客运价格定价机制与规制改革探讨](#)[期刊论文]-[价格月刊](#) 2009(11)
2. [方敏](#) [中国民航业放松进入管制的经济学思考](#)[期刊论文]-[现代经济探讨](#) 2008(7)
3. [徐晓莉](#), [邹志坚](#), [麦勇](#), [万映红](#) [内生价格歧视理论及应用](#)[期刊论文]-[预测](#) 2007(4)

本文链接：http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_cjwtyj200412015.aspx