

清晰行业宏观调控理念 实现民航平稳较快发展——

中国民用航空局局长李家祥

经过主办方和承办方的共同努力,2009中国民航发展论坛今天正式开幕了。在此,我代表中国民航局,热烈欢迎各位来宾参加论坛!对大家为论坛如期召开所做的一切工作,表示衷心的感谢!

这次论坛是在特殊时期召开的一个重要论坛。众所周知,国际金融危机的蔓延,给全球经济发展带来了严重影响,航空运输业首当其冲。与此同时,目前甲型H1N1流感病毒疫情正在扩散,一些国家确诊的病例数还在上升。疫情的发展趋势还有很大的不可预测性,这将在今后一段时期内,给航空运输业发展增加新的不确定因素。此次论坛主题是“全球航空业的挑战与对策”,这是一个十分重要的课题。我们所从事的航空运输业,是一个高风险行业,属于派生产业,对经济周期性和各种突发事件最为敏感。更为重要的是,全球航空运输业发展面临的政治、经济、社会、技术和制度环境等条件,都已发生并将继续发生变化。大家共同思考、研讨对策,十分必要,非常及时。

积极应对航空运输业面临的挑战,是一个复杂的系统工程,涉及到行业内许多综合性工作,也应该是整个行业不断适应变化,坚持不懈推进改革创新的过程。这其中,关键要发挥好市场和政府两方面的作用。当然,在现代经济活动中,市场与政府的关系,是理论和实践中讨论不休的永恒话题。但从总体上讲,市场和政府都不是万能的,两者各有各的功能,谁也替代不了谁的作用。特别是在应对像国际金融危机这样的系统性危机时,政府如何弥补市场机制的缺失,发挥好宏观调控作用,达到尽快恢复经济增长、促进就业、实现社会稳定等目标,就显得十分重要。下面,我结合我国民航业应对国际金融危机,围绕我们出台的促进行业平稳较快发展十项措施等方面政策,介绍一些个人认识和行业宏观调控的初步实践。

一、兼顾调控目标:着眼当前立足长远

受国际金融危机影响,2008年中国民航运输生产增长速度大幅放缓、效益严重下滑。去年全行业累计完成运输总周转量、旅客运输量、货邮运输量分别为374亿吨公里、1.92亿人次和403万吨,比上年分别增长2.4%、3.3%和0.2%。但与2007年相比,这三大指标的增长率分别下降17.1、13和14.8个百分点。其中,国际以及港澳地区航线,客货运输均为负增长。而中国改革开放30年来(1978—2008年),中国民航的运输总周转量、旅客运输量和货邮运输量,年均增长率分别为17.5%、15.9%和14.6%。由此我们可以看出,国际金融危机对中国民航

发展已产生了暂时不利的影响。

为积极应对这场危机，促进行业健康发展，去年 12 月份，我们迅速出台了十项措施，实现控运力、扩需求、保增长、增效益的有机结合。其中，在运力调控方面，从国内各航空公司前几年订购飞机情况看，今后两年，飞机到位时间比较密集，运力增长逐渐超过需求增长。我们严格控制运力增长，通过取消或推迟引进、提前退租等办法，促进市场供需平衡。2008 年引进飞机数量比原计划少净增 9 架，2009 年预计比原计划少净增 33 架，一定程度上解决了运力增长过快问题。另外，改善企业市场环境，2010 年前仍不受理新设航空公司申请，出台了航空公司设立分公司方面的规范性文件。规范航空市场秩序，制定了《2009 年航空销售代理市场管理措施》，组织开展机票销售虚假小广告专项治理行动，处理了 73 家违规销售代理企业。

着眼当前，立足长远，加强机场建设，是当前扩大内需、促进经济增长的重要举措，也是我国民航业科学发展的迫切需要。目前，我国 160 个民用机场中，已有 20 个机场接近或达到饱和状态，预计 2010 年还有 29 个机场将达到饱和。同时，绝大多数大中型机场综合功能跟不上经济社会发展需要，一定程度上限制了民航和地区经济的发展。今明两年，我国机场建设投资总规模 3000 多亿元，在完成“十一五”140 个机场建设项目的基础上，提前开工一批“十二五”机场建设项目。这些机场建设项目开工后，预计两年共需要钢材 300 万吨，水泥 5000 万吨，每年可新增就业岗位 200 万个。而机场建成运行后，所产生的经济效应，按照国际机场协会（ACI）的研究结果，机场每百万航空旅客吞吐量，可以产生经济效益总和近 10 亿元，带动相关就业岗位 2500 个。据国内研究分析，我国机场每百万航空旅客吞吐量，可以产生经济效益总和 18.1 亿元，带动相关就业岗位 5300 多个。

二、明确调控取向：减轻航空公司负担

长期以来，受行业内外部主客观诸多因素的制约，我国航空公司发展面临不少困难，突出问题是负担过重，普遍缺乏持续发展后劲。截至 2009 年 4 月底，我国航空公司平均资产负债率 88.8%，其中，三大航空集团公司平均资产负债率 90.3%。而国外航空公司资产负债率基本保持在 60%—70%左右，个别航空公司保持在 30%—40%左右。如此高的资产负债率，使我国航空公司背上沉重的利息负担，一定程度上阻碍了航空运输业的良性发展。另外，外部原因造成的航空油料等项成本增速过快、各种税费负担过重、上游单位收费偏高，也是造成我国航空公司负担过重的又一个重要原因。特别是这几年来，国际成品油价格上涨，航油成本已成为航空公司的第一大运营成本，在航空公司运营总成本中的比例也

越来越高。其中，2000年前后为20%，2002年为28%，2007年为41.4%，2008年上半年达到43%、下半年的个别月份接近50%，2009年1—4月平均为30%。

国内外民航的发展经验告诉我们，在整个航空运输产业链中，航空公司是航空运输业的主体，航空公司兴民航兴，航空公司衰民航衰。去年以来，受自然灾害、突发事件、油价剧烈波动、国际金融危机等因素的影响，我国航空公司生产增长大幅放缓、效益严重下滑，直接影响了我国民航业的平稳较快发展。明确行业宏观调控的价值取向，切实减轻航空公司的经营负担，成为行业内的普遍共识。在我们出台的10项措施中，有7条措施是直接或间接帮助航空公司应对国际金融危机的。

比如，落实国家财经政策，按照“先征后返”的原则，我们已将首批2008年下半年民航基础设施建设基金约20亿元返还给航空公司，加上2009年上半年的预计返还额，合计超过40亿元。免征2008—2010年3年燃油附加营业税，仅2008年就为航空公司节约支出7.47亿元，国际及港澳航班使用国产航油增值税返还政策正在落实中。

又如，实行价格收费调节，会同有关部门理顺航空煤油价格，合理调剂国内国际航空煤油采购数量，适当降低航空煤油综合采购成本，两次下调航空煤油销售价格，合计每吨下调1390元，国内航空公司航油支出减少125亿元。明确2009年上半年机场收费标准最高按照基准价执行，与飞机起降有关的夜航、高峰时刻、除冰雪等附加费不上浮，为航空公司节约开支约10亿元。

再如，积极推进节能减排，提高运行效率、降低运行成本，民航局空管局积极协调军方，新辟了77条临时直飞航线。截至2009年4月底，已使用的53条临时直飞航线，为4万多个航班提供了服务，节省飞行距离150万公里，初步估算节省燃油9000多吨，减少二氧化碳排放2.8万多吨，已直接为航空公司节省燃油成本3150万元（全年节支可望达到1.5亿元）。

以上这些措施的综合效应正在初步显现。今年1—4月份，我国民航全行业盈利19.9亿元，其中，航空公司累计盈利19.4亿元。全行业的盈利主要是由航空公司盈利所贡献的。

三、注重调控结构：促进民航科学发展

改革开放30年来，尽管我国民航事业得到了快速发展，但无论是在数量上还是在质量上，都不能充分适应国家改革开放和经济社会发展的需要，制约民航科学发展的一些结构性矛盾还比较突出。经济发展规律表明，在经济下行阶段，往往是结构调整最佳机遇。以应对国际金融危机为契机，我们注重行业宏观调控与优化行业发展结构的结合，努力促进民航科学发展。

在促进民航区域均衡发展方面，在去年中央新增 1000 亿元投资中，安排民航基础设施建设资金 30 亿元，今年又安排资金 18 亿元。这些资金主要安排投放于民航中西部支线、西部干线机场的 39 个新建、改扩建项目，加上地方政府和机场资金投入，总投资 581 亿元。与此同时，落实 2006 年、2007 年中小机场、支线航空、基建贷款利息补贴以及地方机场使用机场建设费等补贴政策，70% 以上中西部地区机场获得了补贴，较好地体现了政策向欠发达地区倾斜的原则。

在扶持支线航空发展方面，我们分别出台了中小机场、支线航空补贴管理暂行办法。2008 年底，我们分别为 2006 年 122 家机场、2007 年 123 家机场落实了补贴资金，补贴额合计 16 亿元；为 2006 年 232 条支线、2007 年 258 条支线落实了补贴资金，补贴额合计 5.3 亿元。与此同时，我们鼓励航空公司对老少边穷地区有市场前景的 100 条航线增加班期，适当提高对经营这些航线的补贴标准，并对航空公司新开辟支线，给予独家经营权 3 年保护期。2008 年的这两项补贴正在报批阶段。

在扶持国际航线运输发展方面，我们完善国际航线评审规则，4 月 22 日发布了《国际航权分配与使用机制暂行办法》，支持航空公司增加至新兴市场国家及非洲、中东地区的国际航线。今年以来，国内航空公司开辟 17 条国际客运航线（每周 52 班）、4 条国际货运航线（每周 10 班），并将对特殊政策性远程国际航线予以补贴，同时对经营这些航线的航空公司在其他国际航线申请审批中给予一定优先权。针对国际客货运输市场下滑形势，允许中外航空公司根据市场需求调整航线或经营临时加班包机。今年以来，国内航空公司的国际加班包机 1262 班，其中客运 978 班，货运 284 班。严格执行国际航线进入与退出相关规定，鼓励航空公司尽早恢复国际航线经营。

在扶持航空货运发展方面，继续对筹建货运航空公司、引进货运飞机实行宽松政策，鼓励航空公司开辟货运航线、增加货运航班，支持航空公司之间开展货运营销合作。

在扶持通用航空发展方面，我们正在研究通用航空发展政策及专项补贴政策。继续积极推进东北地区通用航空政策试点工作，在东北和西部偏远地区或经济欠发达地区兴建通用航空机场与辅助基础设施。依托现有通用航空企业，进一步加大投入力度，逐步建立民航通用航空应急救援体系，全面提升应急救援社会公共服务能力。支持有条件的通用航空企业使用小型航空器，从事短途客货邮业务，与干支线航空运输有效衔接。支持社会力量购买私用、自用航空器，引导和促进公众对通用航空的消费。

四、创新调控思路：深化机制体制改革

辩证法告诉我们，危机往往是“危”中有“机”。我们以应对国际金融危机为契机，创新行业调控思路，不断完善有利于民航科学发展的体制机制。

在深化机场管理体制方面，4月13日，由温家宝总理签署国务院令，正式公布《民用机场管理条例》，7月1日起施行。其中，在《条例》中，机场定位为公共基础设施，将要以管理服务为主要职能。我们将探索对机场实行飞行区生产经营管理和航站区资产经营管理相结合的管理模式，推广特许经营或专营模式。我们正在积极推进这方面的改革试点工作。

在深化空管管理体制方面，2007年9月和12月，空管系统分别完成运行一体化和政事分开的改革，形成了行业管理和运行一体化的新格局。这项改革虽已基本完成，但空管系统深化改革任务依然较重。特别是2002年，民航进行了空管体制改革，一些支线机场的空管机构交由机场管理，从运行几年的实践看，还是集中统一管理，有利于建立机制顺畅、高效的空管制指挥、设备保障、气象服务、航行情报运行等服务体系，有利于提高空管的运行质量和效率。因此，我们将进一步推进中小机场空管管理体制方面，推动民航空管集中统一管理。另外，我们还要继续抓好军民航协调工作，推动我国空域管理和使用体制改革。

在深化民航资源分配改革方面，航线、航班时刻是航空公司重要的资源，如何进一步构建公正、公开、透明的内部资源分配环境，需要进一步深化改革。我们将对航线、航班时刻等民航资源的分配进行改革，通过设立量化指标，让运营良好的航空公司可自动获得更多的资源，运营不好的航空公司自动减少，促进航空公司优胜劣汰，从而更好地为旅客服务。

在支持民航企业深化改革方面，重点鼓励企业开展各种方式的联合、重组和合作，优化市场结构，提高国际竞争力，促进有序良性竞争。同时支持企业完善治理结构，切实转换经营机制。

从目前看，10项措施已取得初步成效，尤其是国内航空运输市场开始出现回暖迹象。今年1—4月份，全行业运输总周转量比上年同期累计增长1.7%，其中，国内航线增长13.7%，而国际航线却为-20.2%。旅客运输量比上年同期累计增长14.2%，其中，国内航线增长17.3%，而国际航线却为-17.3%。货邮运输量比上年同期累计增长为-10.9%，其中，国内航线增长为-6.4%，国际航线增长为-21.9%。民航业对宏观经济社会环境变化十分敏感。民航客货运量变化，直接反映了一个国家的经济活跃程度、经济发展趋势等方面的情况。国际国内市场反差情况明显，从一个侧面说明，去年以来中国政府出台的一系列相关政策，已对扩内需、保增长产生明显的效果。我们由此还可以判断，中国经济复苏要快于其他国家。

展望未来，我们坚信，中国民航业仍然是朝阳产业，有着辉煌的未来。

