

中国民航业与国有经济关系探索

毛兴纲

(吉林大学经济学院, 吉林 长春 130012)

摘要: 本文从民航业技术经济特征和中国国情两个方面考察了中国民航业与国有经济的关系, 发现社会主义基本经济制度的要求构成了中国民航业由国有经济控制的充分必要条件。在此基础上, 分析了国有经济控制民航业的含义、标志和实施途径, 提出国有经济要掌控民航业基本的物质生产条件、主要生产能力和技术制高点。

关键词: 民航业; 国有经济; 关系

中图分类号: F24 **文献标识码:** A

民用航空运输是指在国内和国际航线上使用航空器以营利为目的从事定期和不定期飞行, 运送旅客、行李、货物和邮件的运输活动。民用航空运输业属于第三产业和基础设施产业, 在国民经济中居于重要战略地位。民航业是我国重要的新兴产业之一, 也是我国目前国有经济比重最大的行业。二十世纪七十年代以来, 西方发达国家纷纷对民航业进行了私有化改造。同为市场经济中的基础设施产业, 中国的民航业为什么应该继续由国有经济控制, 国有经济控制民航业的含义、标志和实施途径是什么, 都是中国民航业改革发展急需探讨的重大理论和实践问题。

一、中国民航业与国有经济的关系分析

民航业与国有经济的关系, 或者说民航业是否需要实行国有制, 主要受两方面的因素影响, 一是民航业的技术经济特征, 它是决定民航业与国有经济关系的基本因素; 二是一个国家的经济制度和民航业发展的实际需要, 它是决定民航业与国有经济关系的现实因素。下面我们就从这两个方面进行分析。

(一) 民航业的技术经济特征与国有经济的关系

1、民航业的规模经济性与国有经济

规模经济是指随着生产规模的扩大, 产品的单位平均成本出现下降的现象。民航公司的产品品种是航线, 产品单位是航班。使民航业具有规模经济性的原因主要有二个: 一是大飞机的单座成本低于小飞机。在民航业中, 飞机是基本的生产工具。由于民航飞机价格昂贵, 飞机的折旧成本在飞行总成本中大约占15%的比重。而飞机的折旧费要分摊到飞机上的每一个座位上。目前一架波音747—400客机可设置500个左右的座位, 而MD—82只能设置150左右个座位。与飞机购价相联系, 飞机越大, 分摊到每个座位上的飞机折旧费就越低。同时, 在飞行成本中, 大小飞机每个航班的起降服务费和其他直接营运费也基本上是相同的, 分摊到飞机上的每一个座位后, 也使大飞机的单个座位成本低于小飞机。二是民航企业规模越大, 每个航班分摊的管理费用就越低。一个民航企业的规模主要表现在机队规模上。机队规模即飞机数量越多, 民航企业能够开辟的航线就越多, 航线网络的覆盖面就越大。由于一架飞机可以执行几个衔接的航班, 因此, 网络越大, 航线和航班越多, 分摊到每个航班上的管理费

用就越低。由于以上二个因素的共同作用，就使民航业具有比较明显的规模经济性。而民航业的范围经济性则不甚明显。

那么，民航业的规模经济性与国有经济有什么联系呢？民航业的规模经济性使大企业在与小企业的市场竞争中占有明显优势，因此，如果实行自由竞争，在国内国际航空干线上势必只能有若干家大航空公司能够生存，只会出现寡头垄断的市场结构。这样，寡头垄断企业就可能合谋操纵航空市场票价，产生分配不公平。也就是说，民航业存在垄断或者说市场失灵问题。这个问题的解决有两种方式：一是民航业实行私人生产方式，由政府进行行业规制。这样做可以获得较高的生产效率，减轻政府的财政负担或者说公共投资负担。但要产生政府的规制成本；二是实行公共生产方式，由政府投资设立国有航空公司进行垄断性经营，但在同一航线上由几家公司间进行有限竞争和良性竞争。但是在市场经济和企业追求盈利条件下，很难完全避免合谋倾向和嫌疑，因而仍然需要政府的行业规制。而且一般说来，国有企业效率低于私人企业，这样，这种方式既会增加政府的公共投资负担，又要产生行业规制成本，因此并不经济。

这使我们看到，民航业的规模经济性导致的行业垄断和市场失灵，并没有使民航业与国有制之间产生必然联系，充其量只能说是一种或然联系。

2、民航业的基础设施产业属性与国有经济

民航业属于基础设施产业。基础设施产业具有二个鲜明特征，一是投资大、回收期长、利润率低；二是具有一定的正外部性。首先，由于民航业具有明显的规模经济特征，航空公司要想获得这种规模经济效益就必须拥有并维持规模庞大的机队，要购买昂贵的现代化飞机，例如现在一架波音747—400客机售价为1.85亿美元，约等于15亿人民币，并支付相应的维修、维护成本。这使得民航业成为典型的资本密集型行业，需要巨额的资金投入；由于飞机的折旧年限长（目前国际通行的会计准则规定飞机折旧年限是20—25年），使得投入民航业的资金回收期长；同时，巨额的投入，并不能保证带来丰厚的利润。例如，由于激烈的竞争和市场规模的限制，使得民航业成为利润率极低的行业，2000年以来，全球民航业的利润率只有3.3%。由于民航业具有投资大、回收期长和利润率低的特点，当私人资本无力或不愿进入时，客观上就需要国有资本进入以弥补这种市场失灵，为国民经济和私人企业发展创造条件。需要指出的是，民航业利润率低和私人资本不愿进入的现象不是绝对和一贯的。美国的民航业自诞生之日起一直没有实行国有化；英、日、德、法、加拿大等国20世纪80年代以来也相继完成了对民航业的私有化改造。其次，在历史上，除了美国之外的发达国家，如英、法、德、日、加拿大在民航业产生之初都采取国有制，其重要原因在于，民航业作为基础设施产业，承担着一定的社会服务功能，产品具有一定的正外部性。民航事业的发展能够提高国家应对自然灾害的能力，提高国家的文明发展程度，扩大对外交往的能力，提高一个国家的国际地位、形象和影响力。除此之外，诸如对边远贫穷地区提供普遍服务，以及在通用航空业务领域开展的航空摄影和航空遥感，航空探矿、航空护林、航空播种和航空化学灭虫作业、航空大气环境监测等业务都具有一定程度的正外部性。以上情况说明，在一个国家经济发展的特定阶段，当经济和社会发展已经需要民用航空运输业提供服务，而私人资本又没有实力或者不愿进入的时候，就需要国有资本进入，为国家的经济和社会发展提供这个基础产业平台。从这个角度看，民航业的基础设施产业属性和公共产品属性使它与国有经济之间产生了一种相对的、或者说有条件的必然联系。

3、民航业的高科技产业属性与国有经济

目前各国公认的高技术定义是“高技术是处于当代经济技术前沿的，对发展生产力、促进社会文明、增强国防实力起先导作用的技术群”。空间科学和航空航天技术都属于高技

术，作为航空技术应用部门的民航业也属于高新技术产业。无论是飞机的制造，还是空中飞行管制业务以及地面附属设施，都具有很高的科技含量。民航业的发展会促进一个国家飞机制造业的发展，促进航空科研和教育事业的发展，从而会促进国家科学技术水平的提高。这是民航产品正外部性的另一种表现形式。而正外部性也是一种市场失灵，从而成为国有资本进入民航业的理由之一。

（二）中国国情对民航业与国有经济关系的影响

民航业是否实行国有制还要受到一个国家经济制度的影响。

从经济制度的影响上看，我们必须注意到一个事实，即中国和西方的国有经济在社会经济发展中扮演着不同的角色。西方发达国家实行的是私有经济制度，私人经济是社会经济的主体，国有经济是辅助和补充，是为私人经济的发展服务的。具体表现在，在像民航业这样的基础设施产业，当私人资本不愿意或无力进入时，由国有资本进入为其铺路，为国民经济发展提供基础设施条件；而当私人资本愿意进入时，国有资本则退出为其让路让利。并且，私人资本进入并控制基础设施产业，提高国家经济的私有化程度，不仅不会冲击和瓦解私有制，反而会进一步强化资本主义私有制和资本主义国家的基本经济制度。而我国在这一点上与之有根本性的区别。我国虽然也搞市场经济，但我国始终坚持社会主义的基本经济制度，坚持公有制的主体地位，坚持由国有经济控制关系国家安全和国家经济命脉的重要行业和关键领域，发挥国有经济对社会经济发展的主导作用。也就是说，我国国有经济在社会经济中扮演的角色不是私人经济的辅助和补充，而是确保国家安全和掌控国家经济命脉。而民航业由于直接关系到国家领空安全，属于基础设施产业和高新技术产业，因此，国有经济控制民航业，是确保公有制控制国民经济命脉和我国社会主义基本经济制度的需要。

从经济发展实际需要上看，中国在计划经济时期，民航业一直实行中央集权型的单一国有制，从1987年开始，由于当时运力无法满足对民航运输迅速增长的需求，国家出台政策，允许地方国有资本投资建立航空公司，但迄今为止，中国民航业仍然是清一色的国有制经济。现在，随着中国经济的持续高速增长，中国民航业面临着难得的发展机遇。中国民航业2003年拥有飞机661架，还不及美国联合航空公司一家的飞机数量多。由于民航业是一个典型的资本密集型行业，民航业的大发展需要巨额的资金投入，单纯依靠政府投资肯定远远不能满足需要，客观上要求民间资本和外资进入民航业。但是由于直接关系到国家领空安全，在政治、经济和军事上具有特殊意义，中国民航业不能交由外资控制。而中国的私营企业的资本实力也不足以顶替国有经济在民航业中扮演“挑大梁”的角色。目前中国民航业的资产总值约1840亿元人民币，其中，国航、南航、东航三大集团占80%，资产总值约为1472亿元，平均资产约为490亿人民币。根据2003年《中国统计年鉴》的数字，2002年，我国民营企业数为243.5万户，注册资本总值为24756亿元人民币，平均资产约为10万元人民币。另根据2003年福布斯排行榜，2002年位居我国民营企业前三名的（荣成）中信集团资产约为70亿人民币、（许荣茂）世贸集团资产约为64亿人民币和（孙广信）新疆广汇集团资产约为50亿人民币，平均资产约为62亿人民币。大约相当于国航、南航、东航三大国家骨干航空企业集团平均资产规模的八分之一。由此可见，在中国目前经济发展的实际情况下，民航业如果实行国有资本完全退出，由私营资本承担起中国民航业发展的任务，是一种不切实际的幻想。

综上所述，民航业的规模经济性以及行业垄断性并不要求国有制；民航业的基础设施产业属性和民航产品的正外部性与国有制之间存在相对的有条件的联系；而中国的社会主义基本经济制度却要求民航业由国有经济控制，这一条构成了中国民航业与国有经济联系的充分必要条件。即使中国的私营资本和外资资本愿意进入、有实力经营民航业，中国的民航业

也要由国有资本控制。

二、国有经济对民航业的控制力问题

坚持国有经济控制中国民航业，并不意味着民航业继续实行清一色的国有制。中共中央十六届三中全会提出，积极推行公有制的多种有效实现形式，大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济，实现投资主体多元化，使股份制成为公有制的主要实现形式，为民航业的深化改革指明了方向。对民航业实行股份制改造具有明显的优越性：首先，这可以解决中国民航业发展的资金来源问题。中国经济的持续高速增长为民航业提供了难得的发展机遇。中国和美国的领土面积基本相等，但我国拥有的飞机和机场数量，仅相当于美国的12.9%和17.5%。巨额的发展资金仅仅依靠政府投资是绝对不够的，采取股份制形式，动员中国民间资金和外资投资于中国民航业，无疑有利于中国民航业的迅速发展。其次，对民航业进行股份制改造，有利于民航企业深化产权制度改革，建立现代企业制度和公司法人治理结构，迅速改变民航业国企改革严重滞后的局面。最后，发展若干民间资本和外资控股的非骨干航空企业，有利于发展民航业的竞争，提高民航业的效率。

那么，在民航业实行混合所有制的情况下，如何理解和保证国有经济对中国民航业的控制力呢？

我们认为，所谓国有经济控制民航业，主要应该表现在三个方面：一是国有经济要掌控民航业基本的物质生产条件，这一条决定了公有制在中国民航业的主体地位和民航业经济关系的基本性质；二是国有经济要掌控民航业的主要生产能力和产值，这一条标志着国有经济对民航业现实生产经营活动的控制程度；三是国有经济要掌控中国民航业的技术制高点，这一条意味着国有经济掌握中国民航业未来的行业发展方向。具体说，在行业层面上，国有经济应占有民航业51%以上的总资产；掌握51%以上的生产能力和产值，其中国际航线和国内干线生产能力和产值应掌握75%以上；掌握75%以上性能最先进的民航飞机。在企业层面上，对国家级大型骨干航空运输企业（如国航、南航、东航等企业），大型骨干航油、航材供应企业，以及民用枢纽机场（如北京机场、上海虹桥机场、广东白云机场等），应保持国有经济的绝对控股权，以保证国家民航业的稳定；对非骨干航空运输企业 and 非枢纽民用机场，国有经济应实行相对控股，以最大限度地利用社会资金；对支线航空运输企业和小型机场，可允许民间资本控股，国有经济可相机参股甚至退出。

为实现上述民航业经营模式，当前应重点抓好以下三项工作。首先，采用多种形式对民航企业进行股份制改造，大力吸收民间资本和外资资本进入民航业经营，购买新飞机，建立新企业，开辟新航线，迅速扩大中国民航业的经营规模和实力，实现中国民航业的迅速发展。其次，在股份制改造基础上，深化民航业国企改革，建立行之有效的现代企业制度和公司治理结构，转换经营机制，迅速提高民航企业效率和市场竞争力，应对国际竞争的新挑战。第三，继续深化民航业体制改革，把在计划经济条件下形成的政府直接经营体制转换成符合市场经济运行要求的微观规制体制。要进一步完善民航业规制的法律法规，以形成有效竞争为目标，逐步放松市场准入和价格规制，同时加强空中交通安全监管、环境保护和提供必要服务等社会性规制。同时，积极稳妥地推进民航业对外开放进程，为民航业的持续健康发展提供一个良好的外部环境。

参考文献

- 【1】R. 科斯. 论生产的制度结构 [M]. 社会成本问题. 上海三联书店, 1994, 第158页.
- 【2】谢地. 政府规制经济学 [M]. 高等教育出版社, 2003.

- 【3】谢地. 大象与蝴蝶共舞——产业组织案例分析 [M]. 长春出版社, 2003.
- 【4】纪玉山, 李兵, 佟伟. 竞争性领域国有企业社会功能辨析 [M]. 第三届“中国青年经济学者论坛”会议论文集, 2003.
- 【5】胡鞍钢. 开放我国空中市场, 加快民航体制改革 [J]. 世纪中国, 2002. (8).
- 【6】康钊. 中国民航走向“寡头垄断” [N]. 南方周末, 2002-8-12.
- 【7】陈晓宁. 关于民间资本进入民航主业的初步认识 [N]. 中国民航报, 2002-12-20.
- 【8】江可申, 李文绅. 从美国航空市场的发展看市场竞争形态的演变 [J]. 世界经济研究, 2000, (4).

Exploration into the relationship of China Civil Aviation and Public Sector Economy

MAO Xing-gang

(Center for China Public Sector Economy Research in Jilin University, Changchun 130012, China)

Abstract: This paper discusses about the relationship between China civil aviation and Public Sector Economy, and finds that the requirement of socialistic basic economic system makes up the sufficient and necessary condition of China civil aviation and Public Sector Economy control. Based on this work, this paper analyzes the signification, representation and control implement of the China civil aviation made by Public Sector Economy, and puts forward some conditions such as physical production condition, primary ability of production and the top technique if the state economy wants to control civil aviation.

Key words: civil aviation; Public Sector Economy; relationship

收稿日期: 2004-10-20;

作者简介: 毛兴纲 (1979-), 吉林长春人, 吉林大学经济学院硕士研究生。