

ZHONGGUO
MINHANGYE GUANZHI ZHIDU
BIANQIAN YANJIU

中国民航业 管制制度变迁研究

赵玮萍 著



首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

中国民航业管制制度变迁研究

赵玮萍 著



首都经济贸易大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国民航业管制制度变迁研究/赵玮萍著. —北京: 首都经济贸易大学出版社, 2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5638 - 2467 - 0

I. ①中… II. ①赵… III. ①民用航空—航空运输管理—管理体制—体制改革—研究—中国 IV. ①F562. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 304206 号

中国民航业管制制度变迁研究

赵玮萍 著

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙 (邮编 100026)

电 话 (010) 65976483 65065761 65071505 (传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司

开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16

字 数 237 千字

印 张 13.5

版 次 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 2467 - 0/F · 1383

定 价 35.00 元

图书印装若有质量问题, 本社负责调换

版权所有 侵权必究

赵玮萍，1974年生，黑龙江省克山县人。首都经济贸易大学博士后，海南大学旅游学院教师，主讲课程为西方经济学、经济学原理、旅游经济学等。2003年获清华大学管理学硕士学位，2012年获东北大学管理学博士学位。

主要研究方向为制度经济学、产业经济学，并在我国转轨经济理论与实践领域有深入研究。参与多项国家社会科学基金项目 and 海南省哲学社会科学基金课题；在《科学与科学技术管理》《经济体制改革》等期刊发表多篇学术论文。



中国民航业 管制制度变迁研究

ZHONGGUO
MINHANGYE GUANZHI ZHIDU
BIANQIAN YANJIU



前 言

欧美等航空大国自 20 世纪 70 年代以来相继进行了民航业的管制改革，航空运输自由化成为国际航空运输业不可逆转的趋势。在这样的背景与压力下，中国民航业自 20 世纪 80 年代初以来进行了一系列改革，逐步放松政府管制，推进市场化进程，使中国成为全世界民航业增长最快的地区之一。

中国民航业近 30 年的快速发展，在很大程度上是政府管制改革的结果，是制度红利的体现。作为国民经济的基础性、先导性、战略性产业，中国民航业正在酝酿一波新的发展浪潮，但却面临着管理体制和管制制度的瓶颈。在这一特定背景下，深入研究改革开放以来民航业管制制度变迁历程及其制度绩效，分析民航业管制制度变迁的动力、路径、演化逻辑、制度变迁的影响因素和制约条件，对继续深化民航业的管制制度改革具有重要的政策意义。

本书通过文献研究和综述，梳理了制度变迁的动力理论、制度变迁的过程理论、制度变迁的方式以及制度变迁的影响理论，论述了制度效率的决定因素、评价标准与测定方法，从转轨经济学的独特视角构建了研究中国民航业管制改革的理论框架。

根据笔者构建的理论框架，本书回顾了改革开放以来中国民航业管制制度变迁的历程，划分了民航业管制改革的四个阶段，分析了中国民航业管制改革的基本特点：①渐进性与滞后性共存；②强制性变迁与诱致性变迁共存；③制度真空与制度间不协调共存；④对旧有制度和外生制度安排的路径依赖性；⑤整个变迁过程中伴随着行业的高速增长。

在构建制度变迁机制理论模型的基础上，分析了中国民航业管制制度变迁的动力、路径与演进逻辑，讨论了政府利益、制度成本和开放对改革的促进等中国民航业管制制度变迁的主要动力，勾画了中国民航业管制制度变迁的路径，总结了政府管制改革从放权让利到利益博弈的演变、从增量改革到存量改革的演变、政府从游戏参与者到规则制定者的演变，提出了影响民航业管制制度变迁的主要因素——既得利益和政府的有限理性。



本书还利用民航业 1985—2010 年的时间序列数据，对中国民航业管制改革的制度绩效进行了实证研究，分析了民航业管制制度变迁对行业增长、市场价格、企业经营成本和收益率以及服务质量等方面的影响。研究表明，民航业管制制度的改革有效地促进了市场价格的下降；在促进行业运输总量的增长上有正向作用，但影响十分有限，而国民经济的不断增长才是行业迅速发展的原动力；放松管制，引入竞争机制，提高了市场竞争程度，促使行业内的企业提高了服务质量。

最后，针对中国民航业战略地位凸显与体制机制不顺、国际航空运输自由化与中国民航业整体竞争力不强、行业可持续发展与创新能力不强等矛盾，提出了继续深化体制改革、完善政府管制制度，打破既得利益掣肘、深化改革进程，协调推进相关领域配套改革、确保体制和政府管制制度之间协调性的政策建议。



目 录

1 绪论	1
1.1 问题的提出	3
1.2 研究范围与基本概念的界定	8
1.3 国内外研究综述	19
1.4 研究内容、方法与技术路线	28
1.5 创新及不足之处	31
2 制度变迁的理论基础	33
2.1 制度的一般理论	35
2.2 制度变迁的一般理论	40
2.3 制度效率的理论基础	57
2.4 本章小结	61
3 中国民航业的管制制度变迁历程及特征	63
3.1 中国民航业的管制制度变迁历程	65
3.2 中国民航业管制制度变迁的特征分析	76
3.3 本章小结	84
4 中国民航业管制制度变迁的动力、路径与演进逻辑	85
4.1 解释制度变迁的一个简单模型	87
4.2 模型对中国民航业管制制度变迁动力的实证解释	94
4.3 中国民航业管制制度变迁的路径与演进逻辑	111
4.4 中国民航业管制制度变迁的影响因素	115
4.5 本章小结	119
5 中国民航业管制制度变迁绩效	121
5.1 制度变迁绩效的理论概述	123
5.2 关于制度变迁绩效的文献回顾	127
5.3 我国民航业管制制度变迁的市场绩效检验	131



5.4 我国民航业管制制度变迁绩效的实证分析	142
5.5 本章小结	156
6 政策建议与研究结论	159
6.1 推进民航业管制制度改革的政策建议	161
6.2 结论与研究展望	169
参考文献	172
附录 A: 美国民航业放松管制的改革实践	187
附录 B: 欧洲民航业放松管制的改革实践	199
附录 C: 欧美民航业管制改革的经验与启示	204



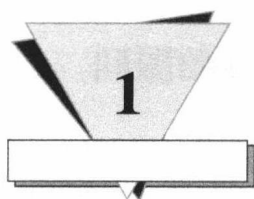
图示目录

图 1.1	民航业行业结构图	10
图 1.2	管制改革理论的思路	17
图 1.3	本书研究范围与内容	18
图 1.4	本书框架及技术路线	30
图 2.1	制度功能结构图	39
图 2.2	制度成本和制度收益的变化	60
图 4.1	制度变迁作用机制的模型图示	89
图 4.2	制度收益改变情况下均衡点的移动	89
图 4.3	制度成本改变情况下均衡点的移动	90
图 4.4	多个约束条件下的均衡点	91
图 4.5	松约束条件改变情况下的均衡点	91
图 4.6	紧约束条件改变情况下的均衡点	92
图 4.7	均衡点的集合与变动轨迹之一	93
图 4.8	均衡点的集合与变动轨迹之二	94
图 4.9	民航业目前改革中政府利益的动力机制分析	100
图 4.10	中国民航业制度变迁路径	111
图 5.1	中国民航 1985—2010 年运输总周转量走势图	133
图 5.2	中国民航 1985—2010 年收益率走势图	134
图 5.3	中国民航 1985—2010 年市场票价走势图	135
图 5.4	中国民航 1985—2010 年单位成本走势图	135
图 5.5	中国民航 1991—2010 年厂商集中度走势图	140
图 5.6	中国民航 1985—2010 年主要技术指标走势图	142
图 5.7	中国民航 1985—2010 年燃油消耗率技术指标走势图	142



表格目录

表 1.1	民航业的主要业务构成及其产业属性	15
表 3.1	1980 年之前的中国民航业改革	66
表 3.2	1980—1986 年的中国民航业改革	67
表 3.3	1987—1997 年的中国民航业改革	68
表 3.4	1997—2002 年的中国民航业改革	71
表 3.5	2002 年之后的中国民航业改革	74
表 4.1	政府利益的构成	97
表 4.2	中国民航业放松管制改革各阶段的制度变迁成本	109
表 5.1	1985—2010 年中国民航市场绩效指标数据一览表	132
表 5.2	各年份放松管制变量的设定及取值	136
表 5.3	1985—2010 年中国民航主要技术效率指标及 实际 GDP 增长率	138
表 5.4	中国民航业管制制度变迁绩效检验指标的数据描述	146
表 5.5	运输总量模型计量检验结果	148
表 5.6	企业实际收益率模型计量检验结果	149
表 5.7	价格模型计量检验结果	151
表 5.8	成本模型计量检验结果	153
表 5.9	服务质量模型计量检验结果	155
表 A-1	美国放松民航管制的基本历程	189
表 A-2	消费者从解除管制中获得的年福利收益	198



绪论



1.1 问题的提出

随着经济的发展,民航业作为国民经济的重要基础产业之一,在国民经济中的地位不断提高,发挥的作用也不断增强和扩大。在世界航空业中,欧美等航空大国自 20 世纪 70 年代以来相继进行了民航业的管制改革,同时在经济全球化的大背景下,航空运输自由化^①已成为国际航空业不可逆转的趋势。在这样的背景与压力下,中国民航业自 20 世纪 80 年代初以来也进行了一系列改革,逐步放松政府管制,推进市场化进程,促进了产业的快速发展,已经成为全世界民航业增长最快的地区之一。根据国际民航组织的统计,我国航空运输总周转量在国际民航组织缔约国中的排位由 1978 年第 37 位到 2005 年已上升至第 2 位^②,民航业的迅速发展对我国国民经济的发展做出了巨大贡献。但由于我国民航业的市场化水平和整体竞争实力与国外航空企业存在较大差距,从国际航空运输市场的竞争来看,中国的航空公司明显处于下风,在国际航线上的市场份额一直低于外航,还极为缺乏国际竞争能力。虽然在自然垄断的交通运输行业中,中国民航业相对于铁路等其他行业的改革力度与成果都较为突出,但在纵向同国际竞争力及与国际航空业的比较来看,还存在很大差距。

回顾中国民航业 30 年的管制制度变迁历程,在整个改革过程中,中国民航业管制制度变迁的动力源于何处?变迁的路径与演化逻辑是什么?为什么民航业的管制制度改革走了这样一条道路,在整个改革过程中影响制度变迁的因素以及制约条件有哪些?民航业管制改革 30 年来的绩效怎样?未来的改革目标与实现路径应如何安排?这一系列问题的分析与解决,即是本书的研

① 航空运输自由化主要是指改革航空运输的管理体制和方法,从政府对空运企业(国际和国内)航空运输经营活动的详尽管理过渡到更多地依靠市场力量予以调节,给予空运企业更多的经营权利和灵活性。从空间上划分,它包括两个方面:一是国内航空运输的自由化。即对本国从事航空运输的企业基本取消经济性管制(放松管制),在市场准入、价格、航线资源配置等方面按市场化原则进行管理,企业经营活动基本不受人为限制。二是国际航空运输的自由化。它又可分为三个层次,即双边自由化,地区或次地区的自由化和全球范围内的自由化。就双边自由化而言,它是指两个国家之间达成的自由化安排。在地区和次地区一级,多个国家通过多边管理机制以促进成员国之间的合作和航空运输管理的自由化。

② 数据来源:中国航空运输发展报告(2006/2007);截至 2011 年,该排名中国仍然保持为世界第 2 位。



究主题与重点。

1.1.1 研究背景

1.1.1.1 中国民航业在国民经济发展中起着举足轻重的作用

从民航发展历史和当前发展的总体状况来看，中国民航业在国民经济中的地位正在不断提高，发挥的作用也进一步增强和扩大。

首先，民航是国民经济现代化的基础构架。交通运输是国民经济的基础，民航业拥有高速长途运输的功能，不仅是交通运输的重要组成部分，而且是实现国民经济现代化的基础和综合国力的直接体现。因此，随着国民经济发展及其现代化水平的提高，必须不断加强航空运输建设。

其次，民航业是以高新技术装备起来的现代化运输方式，具有快捷性、舒适性、机动性、安全性和国际性的特点，对旅客运输的占有率不断提高，在综合运输体系中的地位已经由改革开放前的从属地位和运输辅助力量，成长为旅客运输的主力之一，特别是长途客运和国际运输最主要的运输方式，也是某些其他运输工具不能通达地区和特殊运输需要的主要运输方式。

最后，民航运输业在国家的经济中占有重要的地位，是拉动国家经济增长的重要力量。据国际有关经济研究组织测算：民航投入是1，产出是8，所以有些国家，特别是资源不太多的小国，把民用航空作为国家或地区发展的支柱性产业，如新加坡、韩国、日本都是把航空业作为主要的行业发展。根据香港中文大学航空政策研究中心副主任冯嘉耀的研究^[1]，在计算直接及间接影响后，香港航空业对本地区GDP的贡献率，1999年为8%，2002年则达到21%。航空业对经济的发展，有难以估量的促进作用。从我国来看，在经济发展的过程当中，民航的拉动作用是非常大的。同时，民航业对于提升消费层次有巨大的推动作用。民航业的发展可以改变人们的生活观念、生活方式，特别是对于区域平衡发展、维护民族团结、协调各方面的发展，都有巨大的作用。

综上所述，中国民航业的发展在国民经济发展中起着举足轻重的作用。

1.1.1.2 中国民航业在改革开放以来经历了持续快速的发展

改革开放30多年来，尤其是20世纪90年代以来，国家将加快交通运输发展作为优先发展的战略目标，也促进了中国民航业的快速增长。在改革开放以来，民航的增长速度远远高于其他运输方式：从旅客周转量来看，铁路



的平均增长速度为 6.7%，公路为 11.2%，水运为 -0.9%，民航为 17.2%；从货运周转量来看，铁路的平均增长速度为 5.3%，公路为 13.7%，水运为 10.1%，民航为 17.8%。民航旅客周转量占全社会旅客周转量的比重，由 1978 年的 1.6% 上升到 2007 年的 13%，增长了 8 倍。民航航线里程从 1978 年的 14.9 万公里增加到 2007 年的 234.3 万公里，是 1978 年的 15.7 倍，平均每年递增 10.0%，2007 年，民用机场达到 148 个，比 1978 年增加 78 个。^[2]

国际民航组织的资料显示，1996—2005 年，国际航空运输对世界总 GDP 的弹性系数为 1.3，而同期我国 GDP 年均增长 9.1%，航空运输总周转量年均增长 13.8%，航空运输对 GDP 的弹性系数为 1.52。我国航空运输的增长速度明显快于国民经济的增长速度。

中国已经成为全世界民航业增长最快的地区之一。根据国际民航组织的统计，2005 年中国航空运输总周转量已上升至世界第二位，航空运输总周转量、旅客运输量和货邮运输量三项指标在 2001 年至 2005 年 5 年间平均增长 15.3%、15.5% 和 13.8%。根据中国民航总局在 21 世纪前 20 年实现中国从民航大国到民航强国历史性跨越的总体战略，至 2020 年，中国民航发展的主要目标战略^[3]是：航空运输规模与世界第一的差距明显缩小，民航在国家综合交通运输体系中的比重由 2007 年的 13% 提升到 25% 以上；综合服务质量全面提高，运输飞行每百万小时重大事故率不超过 0.15，航班平均延误时间控制在 0.5 小时以内；航空运输结构趋于合理；航空运输通达性显著增强，机场数量达到 240 个以上，全国 80% 以上的县级行政区能较方便地得到航空服务；通用航空得到普及；创新型民航建设取得重大进展；资源节约型、环境友好型民航基本建立；民航运营和管理法制化得以实现；具备中国民航特色的行业文化体系业已形成。

由此我们可以看到，中国民航业在改革开放以来经历了一个持续快速增长的发展阶段，在未来的十余年中，仍将保持平稳快速增长的良好势头与发展格局。

1.1.1.3 国际航空运输自由化使我国民航业面临诸多挑战

国际民用航空业在日趋激烈的竞争环境中正经历着巨大的变革。航空联盟数量的不断增加，代码共享、互联网和电子客票的迅猛发展，电脑订座系统（CRS）的广泛采用，飞机租赁业务的大幅增长，以及信息产业的不断扩大等，这些都标志着日益发展的国际民航业已形成了国际航空运输自由化框



架。进入 21 世纪,航空运输自由化的浪潮逐渐由本土化转向区域化,并出现全球化的趋势。目前,全球已有许多地区实现了航空运输区域自由化,如北美、欧盟、南亚、南美(安第斯)、澳新等。伴随着经济全球化的发展,国际航空运输自由化呈现出加速发展之势。2007 年 3 月,美国与欧盟签署了相互开放天空的协议,欧盟国家任何一家航空公司均能从欧盟境内任何城市飞往美国境内任何城市,美国的航空公司也可开辟前往欧盟境内的任意航线。这意味着欧美两地间“自由天空”的夙愿得以实现。2004 年中美两国签署的《中美民用航空运输协定》,预示着中国航空运输市场迈出了坚实的开放步伐。2007 年 5 月,第二次中美战略经济对话进一步扩大了两国航空运输市场的开放范围:在未来五年内,美国与中国东部地区之间的客运航班将在 2004 年协定的基础上,逐年增加 70 班/周;美国与中国中部地区的直达航空运输市场也完全放开。据统计,截至 2006 年底,中国已与外国签订了 106 个双边航空运输协定(其中草签 13 个);中国大陆有 15 家航空公司飞往 43 个国家的 88 个城市,每周提供 1 307 个定期客运往返航班、204 个定期货运往返航班;共有 51 个国家的 93 家航空公司飞往中国大陆 31 个城市,每周提供 1 262 个定期客运往返航班、307 个定期货运往返航班。^[4]国际航空运输自由化给中国航空运输业带来严峻挑战。

在经济全球化的大背景下,航空运输自由化已成为国际航空业不可逆转的趋势。航空运输自由化对各国航空市场都产生了积极作用,同时也对我国民航企业的经营和政府的管理带来了一定的挑战。如何在准确把握航空运输自由化发展趋势和内涵的基础上,抓住机遇、迎接挑战,采取相应的对策措施,对于中国民航的发展具有重要意义。

1.1.1.4 我国民航业的市场化改革任重而道远

虽然从整体上看,我国民航业 30 多年的改革取得了一定的成就,但是仍存在很多问题:企业经营效率低下、缺乏国际竞争力,政府的管制内容与管制手段也不尽完善。在市场准入上高进入和退出壁垒阻碍了民航业的发展,民航企业规模小,经营效率低下,运营成本高,尚未形成规模效益;航空公司的飞机采购权即主要生产工具的采购权仍然受政府决策的影响和支配;我国民航的航油供应销售,依然基本沿袭了计划经济体制下的供油体制与渠道,各机场的贮、运、供油设施设备仍由中航油集团垄断,形成了坚固的垄断屏障。机场的公共性与企业性边界模糊,机场服务价格也尚未形成市场为导向



的定价机制等。深化民航市场化改革的任务还十分繁重，民航管理体制改革的深化和完善；产权制度、投融资体制、企业制度改革任务仍任重道远。我国民航业的体制改革起步很早，但由于改革过程中走了许多弯路，改革进程中遇到了许多问题，加上民航的特殊性，中国民航的市场化改革现已落后于很多行业。

基于以上背景，在民用航空对国民经济增长发挥重要作用的前提下，在国际航空运输自由化的大趋势下，笔者认为对中国民航业的市场化改革及管制制度变迁研究是十分必要的。

1.1.2 研究的意义

随着民航运输这一先导性产业在中国宏观经济运行中作用和地位明显提升，中国学者对有关民航运输业的理论与实证研究呈现出日益活跃的趋势，不仅逐渐积累了相当数量的基础理论成果，而且对民航市场和产业的发展提供了直接参考。2002年以来新一轮民航体制改革推出了降低市场进入壁垒、票价改革等逐步放松管制的多项重大举措，从中即可发现相关研究对政策制定的影响。作为一个具有鲜明问题导向特征的新兴研究领域，中国民航运输业的研究要适应民航市场的快速发展和“开放天空”潮流所带来的全球化竞争的迫切要求。中国民航业在快速发展中，民航业放松管制、自由化、市场化过程及其影响的分析与评估有待进一步深入研究，而且在所采用的理论基础、研究视角、研究方法和工具上也需要不断地更新和丰富。

本书在制度经济学的相关理论框架基础上，梳理了中国民航业制度变迁的历程及其特征，分析了中国民航业制度变迁的动力、约束条件、路径及其演化逻辑；并对中国民航业的制度变迁进行了绩效分析与评价，结合欧美等国外民航业改革的经验提出了中国民航市场化改革的目标与实践路径安排，从而寻找中国民航业未来的改革思路与政策建议。因此，本书的研究具有以下理论与现实两方面意义。

1.1.2.1 理论意义

从制度变迁的理论研究来看，目前对于制度变迁的研究内容主要包括：变迁的动因、变迁的路径、变迁中各利益集团的博弈、国家理论、激励机制等问题。可见对制度变迁的研究主要还集中于宏观领域，随着研究的深入，越来越多的学者将制度变迁的研究与经济领域的各类问题结合起来，试图对