

临空经济视角下中国航空运输业发展的对策

◇高友才 何 弢

21世纪是速度经济的时代,国际经济正在形成“以航空、数字化、全球化和以时间价值为基础的全新竞争体系”,航空运输成为继海运、河运、铁路、高速公路运输之后驱动经济发展的“第五冲击波”,机场也从传统单一的客货运输场所转变为全球贸易活动和要素流动的重要节点,强力吸引着具有临空指向性的产业和资源在其周边大规模聚集,催生了新的“临空经济—临空经济区—航空大都市”体系。以航空运输业为核心的临空经济正依托其高速、精准、易达的特性在经济发展中逐步发挥更加重要的作用,并成为推动中国经济发展的新动力源。

一、临空经济视角下中国航空运输业发展存在问题

(一)航空运输发展不均衡

航空运输发展不均衡目前主要体现在客货运吞吐量发展不均衡与航线分布不均衡两方面。区域间差距过大,个别航空港承载航空运输任务过重,这是航空运输客货吞吐量发展不平衡的主要表现。从航线分布来看,我国航空运输整体呈现出东部、沿海地区密集,西部、内陆地区稀疏的发展状况。该状况不仅导致了中西部航空运输发展不足,缺乏持续稳定的发展动力,更导致了航空运输难以同所在区域形成互动发展机制,形成共同发展局面。航线分布不均匀还表现在干支线航空网络分工不明、衔接不足等方面。受限于较小的市场规模,支线航空存在着利用率偏低、缺乏专业化支线航空公司、航空公司运营支线积极性不高等一系列问题。干、支线机场缺乏有效配合,支线运输的中转通达能力难以提升,从而影响了支线航班与干线航班的有效衔接,无法为干线机场分担运输压力,也无法发挥枢纽机场的中转功能和航空网络的整体效能。

(二)航空运输发展稳定可持续性与抗风险能力不足

第一,保持平稳与可持续性能力不足。第二,受限于航空港基础设施、管理水平、地理位置、通航状况等因素,部分区域的航空港航空运输发展能力不足,这导致了航空港在没有政策等外部因素刺激条件下,难以借助自身优势保持持续稳定发展。第三,过度依赖政策倾斜的高速发展使得部分区域航空港缺乏有效抗击风险能力,导致航空运输发展极易受到外部突发事件的影响。第四,同发达国家相比,我国航空港发展缺乏具有特色的发展模式。

(三)航空运输业市场化水平仍需提升

首先,现有的航空运输定价采取政府确定基准价,企业在相对范围内进行浮动定价的二元定价机制。由于政府与企业的出发点、既得利益等方面的差异,在维护自身最大权益时,难免存在分歧与对抗,从而导致本应以市场供需关系为主导的航空运输定价系统遭到破坏。其次,行业垄断现象严重。该状况导致了市场主体的多元化程度较低,不利于民航运输市场化的进一步发展。再次,准入门槛依然过高,非国有投资主体进行航空运输核心业务投资依然存在较大困难。最后,地区市场分割问题突出。受限于制度障碍与行政壁垒,各区域间资金、技术、劳动力等要素流通受限,航空运输业市场一体化进程受到严重阻碍。

(四)航空运输网络体系还不健全

当前,我国多极化、多层次、干线与支线共同作用的现代航空运输网络虽已基本形成,但该网络还不健全,存在着诸多发展问题。从各航空港发展现状来看,北上广三大核心地区所占比重远超其他区域,航空运输负载过重;深圳、南京、杭州等较发达地

区虽能保证自身发展,但缺乏区域间联动;郑州、西安、三亚等高速发展地区主要借助于政策扶持获得高速发展,自身的内涵推动力尚不足;兰州、沈阳、太原等需继续发展地区与其他地区发展存在差距,急需追赶驱动力。从干、支线航空运输发展状况来看,我国支线航空发展程度仍然不高。低水平的支线机场运营能力直接导致了干—支线机场间协同水平较低,并严重影响支—支线、支—干线间的有效衔接,从而造成了干线枢纽机场负载过重,以及支线机场中转能力不足、利用率较低等问题。

(五)航空港区与腹地互动发展不足

第一,盲目且忽视协调性的整体规划导致航空港区无法在综合交通、人才交流、产业互动等方面与地方规划有效衔接,缺乏航空港区与腹地经济互动发展的基础。第二,由于航空港区内利益主体众多,地方政府、机场、航空企业、海关等诸多利益主体在现有的管理体制下难以形成有效的协调发展模式,严重阻碍了航空港与区域间良性互动。第三,产业布局不合理,进一步制约了航空港区与腹地之间的互动发展。部分航空港区内依然存在着与航空运输关联性较低的纺织、低端制造等行业,传统产业占用机场周围大量土地,使得航空港区在进行产业升级、土地置换时成本较高,极大地削弱了航空港区的集聚与扩散能力。

二、临空经济视角下中国航空运输业发展对策

(一)加大扶持力度,有针对性地发展航空运输业

其一,中央政府应充分认识通过发展航空运输业带来的社会效益优势,继续对航空运输业发展给予政策支持与保障,将航空运输业规划成为国家基本建设支出重要投资领域。加大对航空运输业的扶持力度,在制定相关区域、产业、基础设施发展规划时,利用航空运输高速易达优势,充分考虑不同区域发展状况、产业特点与基础设施能力,有针对性地向航空运输业倾斜。要统筹规划临空经济区空间布局与建设,将各地临空经济发展融入“一带一路”建设,在全国范围内构建完善的区域经济核心增长极体系,“打造东部三大世界级临空经济集群,推动东北地区国家级临空经济区尽快设立,给予中西部地区临空经济发展更多支持”,形成临空经济发展网络,充分发挥航空运输外部性。积极推动航空运输

与“一带一路”倡议衔接,研究探索“空中丝绸之路”具体实施方略。要加快现有临空经济区建设,探索航空运输与自由贸易区相结合的发展路径,积极发展自贸区与自贸港特殊功能区。要继续加快临空经济区建设,从基础设施升级、产业结构优化、航线开发、人才储蓄培养、管理模式创新等多方面进行尝试,鼓励更多待发展地区分享航空运输发展成果,探索航空运输发展持续推动力。

其二,地方政府应从自身出发,结合自身社会发展状况、航空运营能力、产业发展结构等实际,因地制宜制定相关航空运输发展政策。西北、西南地区要继续完善航空运输基础设施,放宽区域间资源、人才的流通限制,加强重庆江北、成都双流、西安咸阳等地区内大型临空经济区建设,并及时进行发展经验分享交流,促进区域内良性互通。华东、中南、北方地区应依托继续寻找航空运输业持续发展动力,积极进行试验改革,提升资源利用效率,促进产业结构调整与升级,探索经济发展新动能。

(二)大幅度提升航空港自身的综合运营能力

航空运输能力与航空港自身的综合运营能力正相关,而且中国航空运输发展缺乏持续与稳定性的一个重要原因正是航空港自身的综合运营能力不高。为此,要强化航空港的基础设施建设,全面提升基础设施的保障能力。一是对于陆侧基础设施,要进一步合理化分工,对包括航站楼、地面通道、公共设施、登机区等进行科学化升级改造;对于空侧基础设施,应充分保障安全性与及时性,对包括跑道、滑行道、停机坪等设施进行定期检查与升级,并及时更新照明电路与识别系统,充分保障机场基础设施运营能力。二是充分利用航空交通快速易达优势,在航空港建立以航空运输为主导的综合交通体系,通过多式联运体系,实现航空、铁路、公路、水路等多种运输方式的全时区无缝、高效、合理对接,提升航空港的综合运输能力与效率。三是强化航空港信息化建设和管理队伍建设,充分利用现代科技手段、信息技术、人工智能等,提升航空港的综合管理水平,实现航空港的高效运转。日常管理中,应充分利用现代科技手段,采取科学化、信息化管理办法,确保包括航空资源分配、空中服务保障、高效物流转运等航空港核心功能正常运转。同时,应注重先进管理方法学习与

管理人才引进培养,破除各航空港间人才、技术流通壁垒,全方位提升航空港自身综合运营能力。

(三)进一步深化航空运输市场化改革

航空运输业市场化改革是航空运输市场经济效益持续健康发展的重要推动力。要继续加速航空运输市场化进程,进一步简政放权,鼓励航空运输企业按照市场供求关系进行自主定价,充分发挥市场在航空运输资源配置中的决定性作用。进一步降低航空运输业准入标准,放宽准入条件,使更多的非国有企业、合资企业与外资企业进入航空运输市场,促进航空运输市场主体多元化。统一全国航空运输市场,消除地区分割,加快航空运输市场一体化进程。进一步推动航线开放、航权开放,优化国内外航权分配政策与航线、航班时刻结构,提升中国航空运输企业竞争力。借助“一带一路”倡议,进一步推动中国航空运输与沿线国家合作,有针对性地强化西部地区各航空港与中南亚、中西亚国家间航线网络合作。提升政府对航空运输市场的宏观调控能力,将科学化、信息化的管理手段引入航空运输管理中,建立完善的信息化监管平台,借助大数据技术对包括旅客数量、季节因素、节假日安排、航线流量等进行搜集分析,及时合理地对航空运输市场进行宏观调控。

(四)加快完善航空运输网络体系

完善航空运输网络体系,应将全国各地航空运输发展视为统一的整体,以宏观视角统筹规划,制定同航空运输网络相适应的发展政策。首先,对各航空运输枢纽进行科学化布局,发挥北京、上海、广州、成都等枢纽城市的辐射带动能力,在东部、中部地区建立更多的枢纽型机场,西部地区则应利用昆明、乌鲁木齐等大型机场构建区域性航空运输枢纽。其次,在保障全国航空运输网络正常运转的同时,要有针对性地对重点地区、需帮扶地区进行政策扶持,促进整体航空运输网络协调发展。根据各航空港所处的不同地理位置与发展状况,结合其自身优劣势,明确其功能定位。根据不同的航空港定位,将航空港功能分工进一步合理化。例如,在全国范围内航空运输量所占比重最大的北京、上海、广州地区,应继续发挥其航空运输优势,着力培养支线、功能型机场,逐步分散交通运行压力;在发展速度较快的三亚、郑州等地区,应借助相关政策红利,继续保

持航空运输高速发展状态,并依托航空港促进区域经济快速协调发展;在航空运输量较少的地区,应加大政策扶持力度,明确发展方向,借鉴发展经验,快速追赶并更好地融入航空运输网络。再次,应加强各航空港之间的交流合作,建立空港帮扶机制。由发展先进的航空港对相对落后的航空港进行一对一扶持,分享经验教训,解决困难疑惑,并对帮扶结果进行考核评价,以此完善与协调航空运输网络。最后,应积极融入世界经济体系,大力发展外向型经济,为航空运输发展开辟广阔的外部资源,“将航空港打造成为世界经济物联网上重要节点”,借助临空经济优势,通过航空运输实现全球人才、物资的快速连通、合作交流,促进国内外经济互动发展。

(五)充分发挥航空港增长极作用

应借助航空运输优势,利用港—城耦合发展模式,充分发挥航空港的增长极作用。实践中,应根据不同航空港区的功能定位,结合自身特点,借助航空运输高速度、易达性的优势,通过吸引跨国公司、建立航空科技发展园区、设立自贸区与自贸港、构建高科技产业基地等方式,丰富临空经济区功能,构建具有特色的临空经济区。在此基础上,充分发挥航空运输对区域经济的带动作用,建立以“港”带“城”的发展机制,凭借自身优势从交通、产业、生态、教育、医疗、金融等多方面、多角度出发,通过资源共享、人才互通等方式,发展特色经济。在配置过程中,要从全局出发优化资源配置,避免在航空运输发展中造成布局混乱、相关配套设施滞后、资源开发无序等一系列问题。此外,对于各腹地城市,应有效发挥政府与市场的共同作用,明确对航空港的反馈政策,加大反馈力度。在充分利用港—城耦合带来的经济效益的基础上,制定政策明确腹地城市对航空港区反馈方式,可采取成立高规格协调管理机构、放宽航空港区管理机制、加大公共资源投入、完善航空运输基础设施、增加科技创新投入、丰富航空港区内涵等方式,注重航空港区规划同城市规划有效融合,确保航空港的良性可持续发展,保障航空港增长极作用的持续发挥。

作者简介:高友才,郑州大学商学院教授、博士生导师。

(摘自《中州学刊》2020年第6期)