

DOI: 10.19416/j.cnki.1674-9804.2018.02.009

欧美基本航空服务政策及其实施 效益比较研究

Comparative Study on Europe and US Essential Air Service & Impact of Application

武 珂 陈若玮 / WU Ke CHEN Ruowei

(上海飞机设计研究院, 上海 201210)

(Shanghai Aircraft Design and Research Institute, Shanghai 201210, China)

摘 要:

目前,中国航空市场正处于半管制半开放的状态,伴随着航空运输市场管制的逐步放开,国内大多数地区迎来了更优质的服务以及更优惠的票价。然而,放松管制所带来的收益并没有均衡分配。许多偏远地区,尤其是中国西部地区市县,由于缺乏人口基础和经济实力,旅客运量不足以使航空服务实现持续盈利,因而难以获得或维持商业航空客运服务。以欧洲和美国为代表的航空发达国家为解决上述问题,纷纷制定了适应其国情的“基本航空服务”计划,其中最具有代表性的是美国的基本航空服务计划(EAS)和欧洲的公共服务计划(PSO)。这些计划一方面满足了公众基本福利,另一方面,大大促进了其支线航空市场的健康发展。从基本航空服务诞生背景出发,梳理美国、欧洲基本航空服务政策内容与实施流程,对比分析政策效果,归纳成功经验,旨在提出适用于中国支线航空发展的政策建议。

关键词: 支线航空; 补贴; 基本航空服务

中图分类号: V352

文献标识码: A

[Abstract] At present, China's airline deregulation is only partial because government wants to protect its growing domestic market. With the development of airline deregulation, most citizens can enjoy better air service with cheaper price. However, the benefit brought by airline deregulation has not been allocated equally. For example, it is quite difficult for sparsely populated and underdeveloped communities, especially those cities locates in the western part of China, to attract airlines to operate scheduled air service. In order to solve this problem, some developed regions and countries like Europe and the USA created air transport subsidies programs like US's Essential Air Service (EAS) and Europe's Public Service Obligation (PSO). Those programs ensure citizens' rights to access air transport and promote the development of regional aviation. Starting from sorting out the background, policy content and implementation process of EAS and PSO, this paper compares the effect of EAS to PSO by applying benefit mechanism to analyzing stakeholders of those two programs. The purpose is to put forward some applicable policy decisions for future regional aviation.

[Keywords] regional aviation; subsidy; essential air service

0 引言

在美国,航空运输业放松管制法案的出台是导致一系列补贴政策涌现的主要原因。在法案出台

以前,航空公司被要求为其服务范围内的社区提供定期往返航班,满足这些地区居民的出行需求。1978年,美国对航空运输业实施放松管制后,取消了对国内航线和国内运价的管制,最大程度地信任

市场竞争力量,依靠实际及潜在的竞争来提供市场所需的航空运输系统,鼓励效率高、运营能力强的承运人吸引资金并获取足够多的利润。但如果完全听任市场力量的支配,航空承运人就会退出贫瘠的市场,把运营转向潜在的更大、更有利可图的市场;许多小型和中型社区由于缺乏人口基础和经济实力,旅客运量不足以使航空公司实现持续盈利,将很难获得或保持持续的商业航空客运服务。长此以往,偏远小型社区必然会面临与国内航空网络脱节的前景,严重影响这些地区的通达性,从而影响当地居民的出行及地方发展。为了使这些小型社区在放松管制之后不失去航空服务,美国和欧洲相继制定并颁布了基本航空服务计划(Essential Air Service,简称 EAS)和欧洲公共服务计划(Public Service Obligation,简称 PSO)。通过对两种航空补贴政策的内容与实施流程进行梳理,研究分析政策效果,并对其成功经验进行总结归纳。

1 美国基本航空服务计划(EAS)

1.1 政策范围

基本航空服务计划的补贴对象是那些为距离中型和大型枢纽机场超过 70 mi(112.65 km)的社区提供基本航空服务的航空公司。美国交通部在经过筛选后,指定一家航空公司在这些基本航空服务社区与某个枢纽机场之间开通航线,并利用财政专项基金,按月提供补贴。根据官方统计,2016 年 10 月期间,除阿拉斯加和夏威夷地区以外,全美共有 113 个社区被划定为基本航空服务社区,其中 111 个社区接受财政补贴(数据来源:美国交通部网站,2016)。如图 1 所示,享有基本航空服务资格的



注:数据来源于美国交通部网站,2016 年 10 月

图 1 美国除阿拉斯加和夏威夷以外享受基本航空服务的社区及航线

社区分布在全美 36 个州,除阿拉斯加和夏威夷地区以外,密歇根州凭借 9 个基本航空服务社区在数量方面位居第一,蒙大纳州和内布拉斯加州紧随其后,分别有 7 个社区享有基本航空服务资格(数据来源:美国交通部网站,2016)。

该补贴计划对航空承运人所用机型、航线和航班数量都做了明确规定,除特殊情况以外,只补贴使用以下机型并且保证每天提供两班往返航班的航空承运人,补贴机型见表 1。

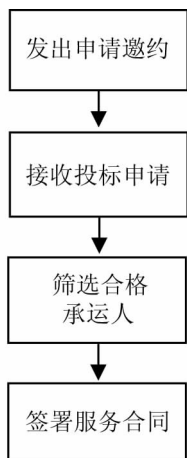
表 1 美国 EAS 计划指定机型

飞机型号	座级	类型
Beechcraft	19	双发涡轮螺旋桨飞机
Cessna 402, Caravan	9	轻型双发活塞式飞机
Piper Chieftain	9	轻型双发活塞式飞机
Bombardier CRJ200	50	双发喷气支线飞机
Embraer EMB120, ERJ145	30/50	双发喷气支线飞机
Pilatus PC-12	6~9	单发涡轮螺旋桨飞机
Saab 340	33~37	短程双发涡轮螺旋桨飞机
Jetstream 32/41	19	双发涡轮螺旋桨飞机

注:数据来源于美国交通部网站

1.2 政策实施流程

美国基本航空服务的实施流程总共分为四个步骤,即发布申请标准、接收投标申请、筛选合格承运人、签署合同,如图 2 所示。具体来讲,在现有的基本航空服务合同到期 90 天前,美国交通部会给所有的定期航班承运人发出申请邀请,任何有意愿为基本航空服务社区提供服务的航空承运人需要向美国交通部提交密封的投标申请,申请内容应包含补贴金额、航班频率、飞机型号及最适合该基本航空服务社区的目的地枢纽机场。收到申请后,美国交通部会根据四个标准选择基本航空服务承运人。首先,需要检验该承运人提供定期航班服务的可靠性;其次,确认该承运人是否同大型航空公司有营销方面的合同协议,以及是否在旅客需要转机的中转机场设置明确提示,这主要是为了确保承运人在枢纽机场以外的航空服务水平;再次,检查该承运人在枢纽机场是否已经与大型航空公司签署运力购买协议,如果已经签署协议,就可以保证该承运人运送到枢纽机场的乘客和货物能够得到及时转运,免去了乘客多次购买机票和行李安检的麻烦;



注:数据来源于美国交通局

图2 美国基本航空服务计划实施流程图

最后,则需要参考基本航空服务实际使用者,如偏远社区居民的意见。一旦美国交通部根据这些标准选出合适的承运人,则通常会与航空公司签署为期两年的基本航空服务合同,合同内容将会明确航空承运人的服务模式(航线、班次、机型)、补贴比例和有效的补贴期限。服务计划执行期间,根据合同约定,承运人将提交上一月度的运营情况及补贴额度申请,包括所提供服务的日期、机型、航线、频率,以及特殊情况说明(即与合同签订内容相比发生变化的地方);如果服务内容与合同有出入,运输部将会与之协商减少补贴金额(例如航空公司擅自更换指定机型);若因天气原因取消航班,则不影响航空公司获得补贴。综上,美国交通运输部会每月考察航空公司的实际航班执行情况,并且在月初向航空承运人支付补贴金额。

2 欧洲公共服务计划(PSO)

2.2 政策范围

公共服务计划的补贴对象是连接社区机场和偏远的、经济处于发展中阶段地区机场的航线,补贴对象选择时主要考虑其产生的经济效用和社会效用。

2009年,公共服务计划已经涉及257条航线(Francesco、Pagliari,2012),2012年,仅挪威运营公共服务计划航线61条,成为欧洲国家中拥有最多公共服务计划航线的国家,人均补贴力度在60欧元左右(Brathen、Halpern,2012)。法国紧随其后,拥有41条航线,其次是西班牙、葡萄牙和苏格兰,平均有

10~12条航线。根据欧盟交通运输部提供的数据,2015年12月,公共服务计划共覆盖238条航线,其中挪威运营航线达到51条,是欧洲拥有最多公共服务计划航线的国家,其次是法国,拥有45条航线,再次是希腊、意大利和英国,分别运营28条、22条和22条航线,如图3所示。结合航线网络图可以发现,由于存在连接法国本土和法属群岛的需求,法国运营的公共服务计划航线航程最长,连接圣丹尼斯机场和巴黎奥利机场的航线长达9352 km,飞行时间接近12 h。从航线类型来看,由于存在管理和资金分配难度,大部分为国内航线,跨国航线仅有5条,由法国、芬兰和塞浦路斯分别运营,约占受补贴航线总数的2.1%。如图4所示。

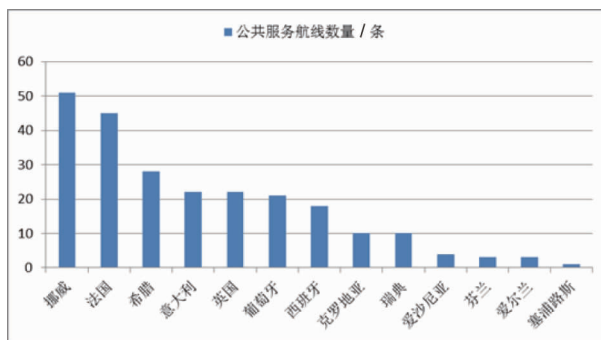
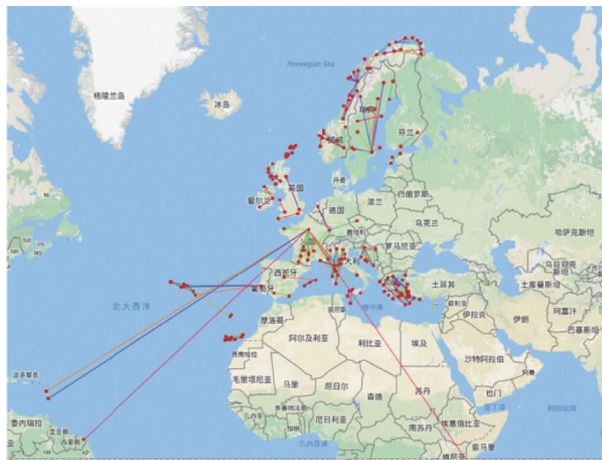


图3 2015年欧洲各国公共服务航线数量排名



注:数据来源于欧盟交通运输部

图4 2015年欧洲公共航空服务计划航线网络

2.3 计划实施方法

欧洲公共服务计划的适用范围仅限于那些能够提供连续定期航班且票价和航班频率符合标准的航空承运人,而不包括单纯以盈利为目的的航空运输服务。当某一个欧盟成员国希望实施公共服

务计划时,它应就其实施计划的具体需求与公共服务计划管理委员会、其他可能涉及到的成员国家、机场以及航空承运人进行沟通。之后,应由管理委员会将信息公布在欧盟官方平台上,列明航线需连接的起始地和目的地机场、经停点、航线开始运营的日期等相关信息,并启动该服务项目的招标。

尽管统称为公共服务计划,但欧洲不同国家对于公共服务计划航线(简称 PSO 航线)的管理方式不尽相同。芬兰、希腊、爱尔兰、葡萄牙和瑞典由国家政府部门直接管理 PSO 航线;而法国、德国、意大利和西班牙则由地方政府管理;苏格兰行政院负责管理格拉斯哥出发的 PSO 航线,而相应地方政府负责管理奥克尼群岛、设得兰群岛和西部群岛的 PSO 航线。

具体来讲,以法国为例,作为欧洲的航空大国,法国政府非常重视对 PSO 航线的管理。在欧盟的法律框架下,法国通过国家立法形式,对本国 PSO 航线做出了诸多限制条款,包括:PSO 航线的票价必须遵守民航行政主管部门(即 DGAC——法国民航局)制定的规则和限额;独飞航线的航班频率必须保证在每个工作日有 2 班以上,且为了满足工作通勤需求,航班间隔应在 6 h 以上;PSO 航线的淡旺季航班比例应达到 4:1,即旺季如为每日 4 班,则淡季必须至少保证每日 1 班;各机场(包括戴高乐机场等繁忙枢纽机场)必须对 PSO 航线的时刻予以保证;执行这些航线的航空公司必须严格按照规定时刻和航班密度执行航班计划。

欧洲公共服务计划虽然与美国基本航空计划一样,都采用投标的形式,不同的是公共服务计划的实施是分两阶段进行的。第一阶段是对某条 PSO 航线的独家运营权进行招标,参与该阶段竞标的航空承运人必须提交符合公共服务计划管理委员会要求的运营计划,保证航班票价和班次都在合理范围之内。值得注意的是,计划的第一阶段并没有涉及补贴,只有当该阶段缺乏令人满意的投标者时,管理委员会才会启动计划的第二阶段,对带有补贴的航线独家经营权进行招标。一旦中标,航空公司可以连续拥有该航线三年的运营权。

所有 PSO 航线都要求承运人在服务期限内必须满足稳定的服务水平。大多数情况下,管理当局都对航空公司每天提供的航班数量以及座位数有最低要求。有时还会要求承运人必须遵守特定时间

间,以便旅客可以当天往返和转机。另外,各国还对所使用的机型有一定要求,有时还会要求机组人员中包含具有某种语言技能的乘务员。

3 政策效益评估方法及数据说明

围绕基本航空服务计划的争议自其出现以来就持续不断。支持方认为该政策所提供的补贴保证了偏远地区航空运输服务的持续性,确保了当地居民的基本出行需求。反对方则认为受补贴航线运营效率低下,使用率低,实际上是在浪费纳税人金钱。不过,即使基本航空服务计划存在一定程度的利用率不足和直接经济收益微薄,但其带来的社会效益却是不容忽视的。为了更好地分析美国基本航空服务计划和欧洲公共服务计划的政策效果,本文采用效益机制分析方法对政策利益相关方进行分析,理解航空补贴政策的深层影响。效益机制分析方法在 2004 年由两位学者 Idris 和 Evans 共同提出,当时作为一种决策辅助工具,被用于量化分析美国国家空域系统的潜在效益。在本论文中,利益相关方被默认为参与政策的目的是为提升自身价值,笔者通过对各个利益相关方功能进行梳理,分析其在政策中所起到的作用,并且制定相应的系统效益计量化标准,对美国和欧洲的基本航空服务计划的政策效果进行比较研究。

3.1 利益相关方确认

1) 纳税人和基本航空服务社区以外的居民

指所有纳税公民以及居住地在基本航空服务社区以外地区的公民,他们通过纳税为基本航空服务项目的运作提供资金支持,是该政策的资金来源方,同时,共享该政策所带来的社会效益。

2) 联邦/中央政府

在该研究中特指政府机构系统中的管理、立法和司法机构,具体为美国联邦政府交通运输部和欧盟交通运输部等管理机构下的政策制定和监管部门。

其主要负责制定基本航空服务的具体规章制度,包括航空公司所能够获得的补贴金额,是该政策的管理方。

3) EAS 航空公司

特指那些接受政府补贴,并为基本航空服务社区提供航空运输服务的承运人。

其通过使用机场公共设施运营基本航空服务

航线,是该政策的实施对象和服务提供方。

4)基本航空服务社区、地方政府和偏远地区机场

特指基本航空服务社区所在地居民、当地政府以及机场。

负责为基本航空服务计划的实施提供机场等相关公共设施,是该政策的实施平台。

3.2 利益相关方功能

利益相关方确认后可以整理其对应功能。本研究具体结合利益相关方在补贴偏远地区航空服务项目中所扮演的角色,梳理他们的使命与目标。

表 2 利益相关方功能

利益相关方	利益相关方功能
联邦/中央政府	保证基本航空服务社区航空网络连通性
EAS 航空公司	实现总收入最大化
基本航空服务社区、地方政府、机场	促进偏远社区经济发展
纳税人和基本航空服务社区以外居民	确保政府支出的效率

3.3 计量化效益指标

政策评估的第三步是根据利益相关方在基本航空服务政策体系中所发挥的功能确认计量化效益指标,判断政策效果是否与政策目的相一致,具体指标如下表所示。

表 3 利益相关方功能及效益计量化指标

利益相关方	利益相关方功能	系统效益计量化指标
联邦/中央政府	保证基本航空服务社区航空网络连通性	偏远社区航班数量
EAS 航空公司	实现总收入最大化	EAS 航空公司年收入(政府补贴 + 运营收入)
基本航空服务社区、地方政府、机场	促进偏远社区经济发展	客流量,经济带动效益,机场收入
纳税人和基本航空服务社区以外居民	确保政府支出的效率	补贴金额数量和接受补贴社区数量

3.4 数据说明

由于数据采集条件所限,历年美国接受基本航空服务补贴的社区航班数量和旅客运输量无法完全获得,考虑到偏远地区社区航班数量与美国国内支线航班数量近似成正比,因而本研究中使用美国支线航班数量和旅客运输量作为替代指标。同时,欧洲的公共服务社区航班数量和旅客运输量数据也存在较大的采集难度,因而,使用欧盟各国的国内及欧盟内部航班数量和旅客运输量代替。其中,美国支线航班数量和旅客运输量的数据来源为美国支线航空运输协会(Regional Airline Association,简称 RAA),基本航空服务社区数量和补贴金额数据来源为美国交通部,欧盟各国的国内及欧盟内部航班数量和旅客运输量从欧洲统计局获得。

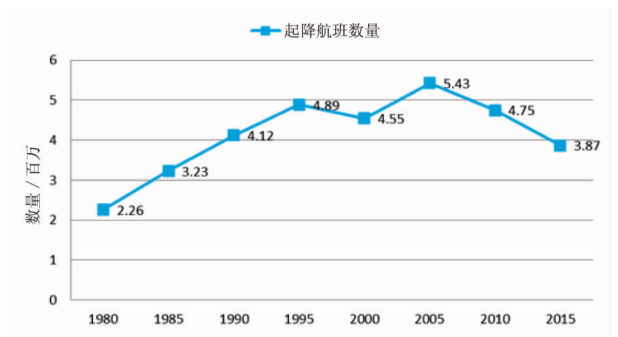
4 美国及欧洲基本航空服务政策比较分析

伴随着美国 and 欧洲支线航空市场的发展,基本航空服务的政策目的已经被逐步实现,下文以系统效益计量化指标的具体数值比较两国(地区)的基本航空服务政策效应。

4.1 联邦/中央政府

作为政策的管理方,美国的联邦政府交通部和欧盟交通运输部制定基本航空服务政策的目的是保障偏远社区居民的出行需求,具体计量化指标为偏远地区航班数量,其数量越多,居民出行愈便利。

从统计数据来看,美国支线航班起降架次从 1980 年的 226 万次上升至 2005 年的 543 万次,之后因支线机型座级增加,航班起降架次出现小幅度回落,至 2015 年达到 387 万次,如图 5 所示。整体而言,基本航空服务政策在保证偏远地区航空网络连通性方面起到了积极作用。



注:数据来源于美国支线航空公司协会(RAA)

图 5 1980 - 2015 年美国支线航班起降架次

鉴于欧洲各国加入欧盟的时间各不相同,因而在统计时本研究重点关注挪威、法国、西班牙和葡萄牙等四个享受公共航空服务计划补贴航线数量较多的国家。欧盟统计局(Eurostat)数据显示,自公共航空服务计划推出以来,西班牙国内及欧盟内部航班数量从 2000 年的 99.26 万上升至 2015 年的 110.12 万,葡萄牙则从 2001 年的 2 703 增加至 2015 年的 24.17 万,年均增长率 37.84%。挪威、法国国内及欧盟境内航班数量从 1999 年至 2007 年均呈现上升趋势,说明该政策在一定程度上促进了两国航线网络完善化。2008 年开始,受金融危机及地面交通方式发展的影响,四国商业航班数量开始下降。截至 2011 年,挪威、葡萄牙航班数量经历小幅度下跌后继续持续增长,而受高铁、公路等地面交通方式竞争力影响较大的西班牙和法国航班数量则呈现波动态势,如图 6 所示。

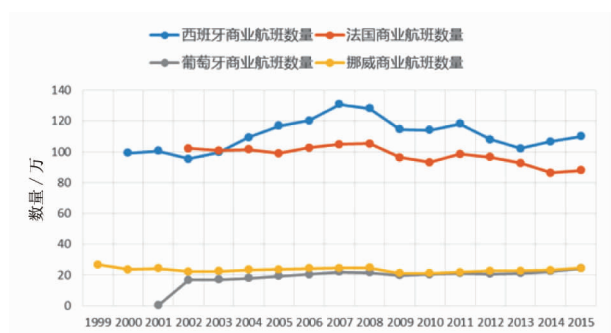


图 6 1999 - 2015 年挪威、西班牙、法国、葡萄牙国内及欧盟内部商业航班数量

从管理机制方面比较,美国的基本航空服务由联邦政府统一管理,项目操作和开支都相对比较透明,每年能够满足超过 170 万乘客的出行需求,为偏远地区提供与国家航空网络连接的桥梁。相比较而言,欧洲公共航空服务计划是适用于多个国家的政策,它的管理和操作需要多个国家相关机构地积极配合,因而在运营效率方面存在一些不足,但同样也起到了重要促进作用,保证了偏远社区的连通性。

4.2 EAS 航空公司

尽管基本航空服务计划制定的初衷是为了保证偏远地区居民的出行需求,但是对于支线航空公司而言,基本航空服务计划补贴也是一笔重要的收入来源,保证其在提供航空运输服务的同时能够实现收入的增加。以较早参加 EAS 计划的美国 Sky-

West 公司为例,该公司旗下目前共有两家航空公司 SkyWest 和 ExpressJet,是美国航空、联合航空、达美航空和阿拉斯加航空公司的支线合作伙伴,与这四家干线航空公司签订了高达 652 架机的运力购买协议。2016 年,该公司共有 25 条航线享受基本航空服务计划补贴,总补贴金额高达 1.66 亿美金。根据公司年报,其 2016 年全年总收入为 31.21 亿美金,补贴收入占到公司年收入的 5.3%,是一笔重要的收入来源(数据来源:美国交通部网站;SkyWest 公司年报)。

不仅在美国,欧洲的支线航空公司也从运营公共服务航线上获取了稳定收益。英国爱尔兰航空(Flybe)旗下的洛根航空(Loganair)作为最早参与欧洲公共服务计划的航空公司之一,2017 年 3 月拿到伦敦至敦提(英国苏格兰东部港口城市)往返航班 2017 至 2019 年的三年独家经营权,同时获得由英国政府、苏格兰交通部门和当地政府提供的共计 370 万英镑补贴(英国政府网,2017)。

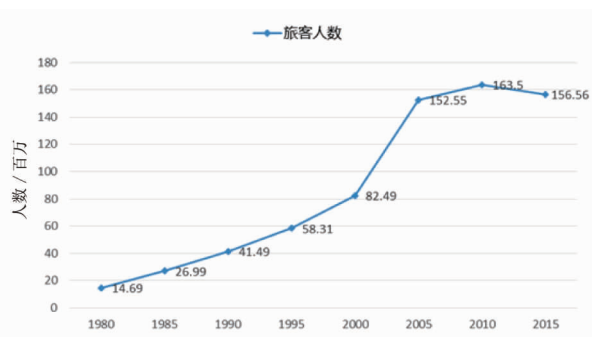
因为存在着一定的差异性,美国基本航空服务和欧洲公共服务计划在操作模式方面难以相互比较。例如,PSO 采用两阶段的合同招标程序,服务时间相较于 EAS 也较长(EAS 通常为 2 年,而 PSO 通常为 3 年)。相较于 EAS 两年的持续服务时间要求,加入 PSO 对新进入者意味着要承担更长时间的风险成本,即必须在三年内将有限的资源投入某条特定航线且无法更改。除此之外,公共服务计划只有一个月的投标申请期,短于基本航空服务的 90 天,这对于有能力调配运力的大型航空公司较为有利。再次,多条航线的招标通常是打包合并在一起进行的,例如挪威境内的 PSO 航线,这对于资源丰富的大型航空公司来说,无疑又是非常有利的。

4.3 基本航空服务社区、地方政府、机场

航空运输活动的经济作用通常被分为四类,直接作用、间接作用、诱发性作用和催化作用,其中直接作用主要指机场运营及零售、租车等非航空性活动给机场所在地带来的收入(Brathen、Johansen、Lian,2006)。对于偏远社区、地方政府和机场而言,参与基本航空服务计划的主要目的是希望激发航空运输的直接经济作用,通过提升客流量从而带动地区经济增长。

根据美国支线航空协会数据,1980 年美国支线

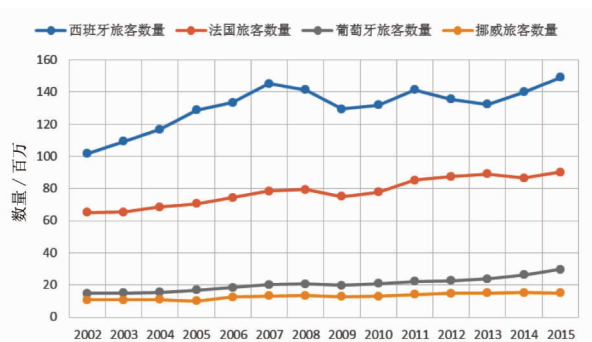
航线旅客人数为1 469万,到2010年已增至1.64亿,增长超过十倍,如图7所示。



注:数据来源于 RAA

图7 1980-2015年美国支线旅客人数

加入公共服务计划以来,挪威、西班牙、法国、葡萄牙国内及欧盟境内旅客人数均呈现增长态势,其中涨幅最明显的是西班牙,从2002年的1亿人次增至2015年的1.49亿,年均增长率达到2.98%,如图8所示。



注:数据来源于 Eurostat

图8 2002-2015年挪威、西班牙、法国、葡萄牙国内及欧盟内部乘客数量

同时,基本航空服务计划的变更会对机场获取其他投资产生影响。Vaishnav 研究发现基本航空服务计划对于小型机场维持其它的基础设施支持项目(如机场升级计划 AIP)资金很有必要。基于五个不同基本航空服务机场的对比分析表明,基本航空服务计划补贴和其他的联邦机场资助项目之间存在一定的因果关系,基本航空服务对当地社区经济、社会发展的影响和基本航空服务社区居民对当地开通商业航空服务的支持力度之间也存在一定的因果关系(Vaishnav, 2011)。机场在保证每年1万名旅客吞吐量的前提下就可以维持“初级商业机场”的地位,从而有资格申请机场升级计划项目100

万美元的基础资金。该资金能够同时用于机场基础设施建设和维护,比如修复跑道和机坪,购买除雪设备,支付野生动物管理开销等。一旦机场失去基本航空服务计划的补贴,其年旅客吞吐量有可能会下降至1万名以下,直接影响其机场升级计划的申请资格。总而言之,尽管基本航空服务补贴只占地方社区开支很小的一部分,但是大部分社区均认为这一补贴起着关键性的撬动作用,能够确保机场运营、航空运输服务以及人员流动进入良性循环。美国基本航空服务计划和机场升级计划的关联性如图9所示。

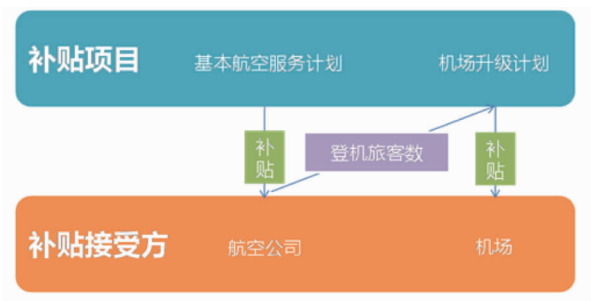


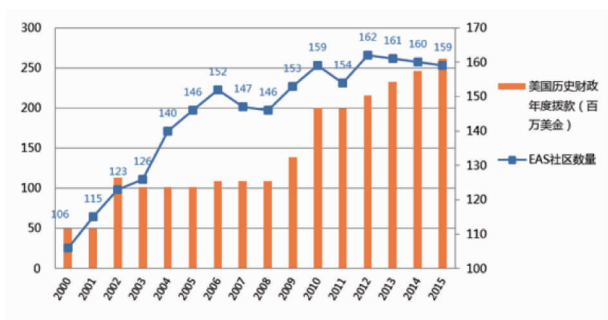
图9 美国偏远地区机场补贴项目关系图

4.4 纳税人和基本航空服务社区以外居民

作为政策出资方,纳税人和基本航空服务社区以外居民最为关心的是基本航空服务计划能否做好成本控制,保证每一笔补贴落到实处。

通过对美国政府基本航空服务补贴计划最近15年的统计可以发现,享有基本航空服务资格的社区数量在2000-2006年呈快速上升趋势,从106个增加至152个,而2006-2015年10年间,社区数量在经历了两轮波动后实现小幅增长,但数量始终维持在145~162个之间。相较于社区数量,美国政府每年针对基本航空服务划拨的年度财政补贴数额除了在2003年有小幅降低以外,其他年份始终保持增长,在2015年达到2.61亿美金,是2000年补贴金额的5倍,如图10所示。社区数量和补贴金额的变化表明美国政府对于基本航空服务计划的政策范围在不断做出调整,在加大补贴力度的同时不断筛选补贴对象,以保证最需要帮助的社区能够获得足够政策和经济支持。其中最近的一个例子是2014年10月,美国交通部颁发通知,取消部分机场的基本航空服务补贴资格,这些机场集中在48个州,距离中型或大型枢纽机场小于338 km,同时人均补贴力度高于200美元,这些政策的调整也从侧

面反映了美国政府对政策经济性的重视 (Jao, 2016)。



注:数据来源于美国交通部网站

图 10 美国政府基本航空服务财政拨款额和基本航空服务社区数量 (2000 - 2015 年)

截至 2015 年 12 月,欧盟公共服务计划共有航线 238 条,其中 21.5% 为开放航线,即任何符合条件的航空公司都可以参与运营,但是不享有独家运营权和补贴。另外,78.5% 的限制性航线虽然有独家运营权和补贴,但也受到严格限制,比如航空承运人必须为欧盟成员国注册航空公司,合同签署期限为 4 ~ 5 年,补贴金额不得超过航空公司净利润额等,可以说在政策层面最大程度保证了补贴资金的使用效率 (PSO route in Europe by ERA, 2016)。

5 结论

本研究通过对美国、欧洲基本航空服务政策进行比较分析,总结了两者普遍成功经验,对各国政策与航空市场特点做了归纳,为制定中国基本航空服务政策提出科学合理的政策建议。研究得出如下结论:

1) 国外的支线航空发展补贴政策相比较中国都经历了较长的发展时期,为航空运输业的发展做出了不可磨灭的贡献。结合各国和各地区航空运输市场的特点,分析政策对利益相关方产生的影响,可以总结出国外支线航空发展补贴政策的 6 个特点:补贴目的明确,使航空更加普遍化;补贴政策稳定,补贴对象广泛;补贴标准明确,申请及评审程序化;补贴支付及时,保证当地航空服务持续性;补贴资金来源稳定;政策体系完善,法律、监管机制健全。

2) 通过分析美国支线航空市场可以发现如下特点:(1) 支线航空是支持轮辐式航线网络的重要

组成部分,经过几十年的发展,支线航空公司为骨干航空公司的枢纽机场输送客源的合作模式仍是支线航空公司的主要生存方式;(2) 基本航空服务计划是确保美国的小社区和偏远地区能够持续享受到航空服务的主要保障,以此带动的支线航空市场发展是美国支线航空市场不可忽视的一部分。

目前,中国的支线机场、航线网络和支线机数量都已初具规模,想要吸引航空公司去运营,保证航空公司有利可图,需要依靠政策的大力支持,欧洲和美国的基本航空服务同样可以为我国支线航空政策的制定提供参考建议:

1) 考虑支线机场的特殊性—公共性、不以盈利为目的,对干、支线发展的资源进行分类管理,在航线审批、时刻分配等方面向支线进行倾斜。

2) 借鉴美国和欧洲的做法,推出基本航空服务计划,偏远地区机场和发展潜力小的机场都应列入该服务计划之内。该计划一旦实施,不仅可以保证小机场周边居民能够享受到持续的航空服务,而且可以带动一批支线航空公司的发展。

3) 针对我国支线机场亏损问题,应区别政策性亏损和经营性亏损。对以提供“必需品”服务为主的政策性亏损(如安全标准提高、气候恶劣机场、老少边穷地区机场、高高原机场、海岛机场)应当给予足够的补贴,使其能够经营下去;对于经营性亏损(如管理水平低下、航站楼规模过大)民航发展基金应不予补贴,更多地利用地方资金解决问题。

4) 鼓励航空公司增加运力投放的补贴政策导向。把机场和航线补贴结合起来,鼓励一家或几家航空公司扎扎实实在某机场投入运力,对这样的航空公司的补贴采取加速补贴方式,即每年的补贴有一定的增长率。航空公司保证一定的运力密度和航线网络,保证有持续的客源,促进支线机场通过增加流量走出亏损境地。补贴与航权挂钩,给予航空公司开辟新航线独家经营权 3 年有效期常态化,并提高到至少 5 年。

5) 补贴方向应转变为升级版的方式补贴。用支线飞机的支线航空要重点补贴;符合支线发展规律和符合国计民生的支线运营应加大补贴力度;重点补贴转变发展方式,创新运营模式的航空公司和机场;大规模提高补贴额度。

参考文献:

- [1] 美国基本航空服务及国内航空市场分析部门. 基本航空服务(EAS)政策解读[EB/OL]. [2017-03-15]. <http://www.transportation.gov/policy/aviation-policy/small-community-rural-air-service/essential-air-service>, 2016.
- [2] DI FRANCESCO, PAGLIARI A R. The potential impact of removing public service obligation regulations on air fares between the Italian Mainland and the island of Sardinia[J]. Journal of Transport Geography, 2012, 24:332-339.
- [3] HALPERN N, BRATHEN S. Impacts of airports on regional accessibility and social development[J]. Journal of Transport Geography, 2012.
- [4] IDRIS H, EVANS A, EVANS S. Single-Year NAS-Wide Benefit Assessment of Multi-Center TMA Billerica[R]. MA: TITAN Systems Corporation; Air Traffic Systems Division, 2004.
- [5] 美国支线航空公司协会(RAA). Industry Statistics 1980-2015[R/OL]. [2017-03-17]. http://c.ymcdn.com/sites/www/raa.org/resources/resmgr/AR2014/RAA2015_IndustryStats.jpg 2016.
- [6] SkyWest 2016 Annual Report[R/OL]. [2017-03-18]. https://materials.proxyvote.com/Approved/830879/20170329/AR_315158, 2016.
- [7] Government of the United Kingdom. Dundee-London air route funding secured until 2019 [EB/OL]. [2017-03-20]. <https://www.gov.uk/government/news/dundee-london-air-route-funding-secured-until-2019>.
- [8] BRATHEN S, JOHANSEN S, LIAN J I. An inquiry into the link between air transport and employment in Norway[R]. Strasbourg: Proceedings from the European Transport Conference, 2006.
- [9] VAISSHAV M. Opportunities and obstacles in obtaining air connectivity for residents of federally designated essential air service communities. [J]. Transportation Research Record Journal of the Transportation Research Board, 2012, 2206: 84-91.
- [10] 欧洲支线航空公司协会. 2016 年欧洲公共服务计划航线[R/OL]. [2017-03-18]. https://www.eraa.org/sites/default/files/170105_pb_pso_brochure_2016.pdf 2016.

作者简介

武珂 女,硕士,工程师。主要研究方向:航空市场政策; E-mail: wuke@comac.cc

陈若玮 女,硕士,工程师。主要研究方向:航空市场分析/航空市场政策; E-mail: chenruowei@comac.cc