

A Brief Analysis of the Civil Aviation Transportation Capacity Requisition under the State of Emergency in China

Chuqi Wang, Di Shen, Ruiqing Luo

Air Traffic Control and Navigation College, Air Force Engineering University, Xi'an Shaanxi
Email: 1263012661@qq.com

Received: May 4th, 2020; accepted: May 15th, 2020; published: May 22nd, 2020

Abstract

The paper introduces the status quo of China's civil aviation transportation requisition, and analyzes the characteristics and the deficiency existing in the present capacity of requisition system. Aiming at the existing deficiency, combined with foreign advanced experience, respectively from the aspects of top-level design, laws and regulations as well as the operation mechanism, concrete suggestions and improvement measures are put forward, in order to provide reference for the perfect mechanism and system of the civil aviation transport requisition.

Keywords

Domestic, Civil Aviation Capacity, State of Emergency

关于我国在紧急情况下民航运力征用浅析

王初琪, 沈 堤, 罗睿卿

空军工程大学空管领航学院, 陕西 西安
Email: 1263012661@qq.com

收稿日期: 2020年5月4日; 录用日期: 2020年5月15日; 发布日期: 2020年5月22日

摘 要

本文介绍了我国民航运力征用的现状, 分析了我国当下运力征用体制中的特点和存在的不足, 并针对现存不足, 结合国外先进经验, 分别从顶层设计、法律法规以及运行机制方面, 提出了具体的建议和改进措施, 以期为民航运力征用体制机制完善提供借鉴和参考。

关键词

国内, 民航运力, 紧急状态

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

我国经过多年发展, 已经成为了世界公认的军事大国, 但战略投送能力距离世界先进水平还有很大差距, 与我国的大国地位也极不相称。因此, 为有效提高我国在紧急情况下的战略投送能力, 高效完成各项投送任务, 我国在努力提高军事投送能力的同时, 也非常有必要通过依托民用航空强大运输能力、完善的基础设施以及高效的信息化管理水平, 采用军民融合式发展的思路来构建我军空中投送体系, 加紧构建以军队航空运力为主体、以民用航空运力为补充的空中战略投送力量体系[1], 弥补当前军队的自身航空运输力量不足的短板, 迅速提升我国的综合战略投送能力。国外一些国家如美国、英国, 都有征用民航运力用于实战, 并取得显著效果的案例, 其中尤以美国最为先进, 相较于国内来说, 美国拥有更为完善的法律、法规, 更为完备的征用体系以及高效的组织流程及更合理的补偿标准。国内学术界对于民航运力征用的研究主要分为: 职责部门、征用流程、征用标准、以及补偿标准等几个部分。随着近些年来关于民航运力征用的理论研究的蓬勃发展, 通过和国外对比研究, 吸收、借鉴美国等国的先进经验, 我国民航运力征用机制在不断完善中。

2. 我国民航运力征用的现状

一方面, 我国的民航运力动员潜力巨大。随着我国经济水平的平稳发展以及经济结构的战略性调整, 我国民航市场及相关产业预计将保持着 10% [2]左右的年均复合增长率快速增长。经过多年建设, 国内初步建成了功能完善、布局合理、安全稳定的机场体系。且根据“十三五”规划, 到 2020 年全国的机场数量将达到 260 个以上, 同时会继续完善机场客、货运体系, 尤其会在机场密度低而需求潜力巨大的地区新建机场。规划到 2020 年, 全国将建成 20 个以上围绕大型机场的综合交通枢纽。同时, 客货机数量也在快速增长。截至到 2019 年 2 月份, 中国的民航飞机数量已达到 3641 架, 共包括了 40 种不同的机型。飞机总量目前已经占到了世界民航机队的 15%, 到 2038 年这一比例预计将增加到 18% [3]。跟着这一比例同样增长的, 还有民航的货机数量。根据《民用飞机中国市场预测年报》显示, 未来 20 年我国民航货机机队规模将会有很大增长。到 2038 年, 中国民航货机机队规模将达到 723 架, 相比于 2018 年末的 161 架增长了近 3.5 倍[4]。从上述数据来看, 我国民航运输业在将在战略投送领域具有十分巨大的潜力。

另一方面, 我国民航运力动员来源相对集中。我国的民航运力主要集中在几家大型的国有航空企业当中, 其中以东方航空、南方航空、中国国际航空和海南航空为主要代表, 其飞机总量更是占到了国内各航空公司飞机总量的六成以上[5], 并且在国内形成了四大航空集团, 分别为: 南航集团、东航集团、海航集团和中航集团。而国内其他航空公司, 如深圳航空、海南航空、四川航空、吉祥航空以及春秋航空等十几家航空公司则占据剩余市场份额。除航空公司之外, 当下物流企业, 如顺丰物流企业也拥有一定规模的货机用于保障其业务, 且运送物资的经验相比于比民航公司将更加丰富, 同样可以在需要时被列为征用对象。因此, 可以说, 我国民航运输力量相对较为集中, 其分布呈现出了“大集中, 小分散”

的态势。

3. 我国民航运力征用机制存在的问题

由于我国的民航运力动员底子薄，起步晚，再加上国内长期的和平稳定，真正在紧急情况下的民航运力动员频率并不高，缺少充足的检验导致了该机制中存在的一些问题未能引起足够重视。

(1) 民航运力征用在顶层设计上有所欠缺

随着我国民航运输业的蓬勃发展，尽管我国民航飞机的机型和数量都较之前有较大发展，但在顶层设计方面，军民融合发展的导向性不足，从国防安全角度的考虑不够。首先，客机与货机比例严重失调：民航客机的种类较多，而货机的主要型号则仅仅以波音 737、波音 747、波音 757 以及波音 777 等为主；在数量上，货机更是仅占了飞机总数的 6.2% 左右(2018 年数据) [6]。根据中国航空工业集团有限公司发布的《民用飞机中国市场预测年报》，截止到 2038 年，中国的民航货机机队规模将达到 723 架。再根据中国航空工业发展研究中心发布的《民用飞机中国市场预测报告 2019~2038》显示，在未来 20 年间，中国将需要补充 7630 架客机，其中 62.6% 用于满足运量增长，37.4% 用于替换退役飞机。由此可以得出，到 2038 年，中国国内民航飞机数量当不少于 8415 架，此时的货机比例仍只有 8.6%，即使考虑“客改货”措施，由于其运输体积和重量的限制，其投送能力依然是十分有限的。因此，客货机比例在相当长一段时间内都有待加强、优化。其次，由于民用运输机和军用运输机在设计理念上的不同，民用飞机不但可能无法使用军用机场，也无法脱离普通民航机场的地面设施、场装卸装备。用于空中投送装备的地面保障设备，如通用和专用车辆类、机务保障设备类、地面油料保障装备类这样的可通用型装备，也往往由于机种保障模式以及参数标准的不统一，难以快速地实现通用要求。因此，在紧急情况下，民航飞机可能无法利用野战机场进行降落，即使可以降落，装卸物资也是一个亟待解决的问题。

(2) 民航运力征用的法律法规有待细化

我国在民航运力动员的流程和补偿机制等方面的法律法规太过笼统，在实际运用中缺乏可操作性。针对国防动员工作和军民融合发展，我国目前制定并颁布的法律有如下：《中华人民共和国国防法》、《中华人民共和国军事设施保护法》、《中华人民共和国国防动员法》、《军队参加抢险救灾条例》、《国防专利条例》、《国务院批转国防科工委等部门关于加强军工科研院所与企业结合进一步促进军转民工作若干意见的通知》、《民用运力国防动员条例》、《国防科工委关于非公有制经济参与国防科技工业建设的指导意见》、《国防交通条例》等。以上法律法规虽然为军民融合空中投送力量的建设提供了总的法律框架，但仍缺乏针对空中运力动员、征用及后续补偿的切实可行的法规和机制，以至于在实际操作中，看似有法可依，实则无具体指导。例如，《民用运力国防动员条例》的第四章第三十九条规定：“拥有或者管理民用运力的单位和个人因履行民用运力国防动员义务造成的下列直接财产损失，由中央财政和县级以上地方各级财政给予适当补偿……补偿的具体办法，由国务院财政部门会同有关部门制定”。该规定中，未明确间接的财产损失，如“预期盈利”是否赔偿以及如何赔偿，且规定中的“适当补偿”的具体标准也未能明确，以及如果受征者不接受由有关部门制定的补偿具体办法，是否有后续措施？类似的问题还有很多，这也正是由于我国在法律法规中未能明确规定相应措施，地方政府也未能根据当地实际情况对上述法律法规进行细化而导致的。

(3) 民航运力征用的运行机制不够完善

我国在民航运力征用方面，目前还缺乏一套迅速高效的应急机制和完整周密的动员计划。具体表现为：一方面，我国没有建立类似美国民航预备队的组织，政府与民航公司之间缺少关于征用协议条款，且各级国防动员委员会未能全面掌握民航运力资源和分配情况，这导致民用运力组织困难，效率低下。另一方面，在做好动员并使用民用航空投送力量的过程中，我国仍旧缺乏固定健全的民航动员组织领导

机构, 军方、民航管理局、航空公司、机场等单位的有关部门上下衔接协调不顺畅。2016年初军委组建国防动员部, 2018年4月份国家应急管理部成立, 尽管这标志着我国的平时和战时危机管理机构战略顶层构架初步形成, 但两部门之间还有待磨合, 尤其是在民航运力征用这样的具体问题上的经验仍显不足。一个真正成熟的征用运行机制还有待继续探索和完善。

4. 针对我国民航运力征用体制提出的建议

(1) 立足国防需要, 加强我国在民航运力领域顶层设计

一方面, 我国在民航领域发展中, 有必要树立“国防优先”的理念, 注重民航货机、客机比例的平衡性。政府可以通过在平时给予民航货机、大型客机一定经济补贴, 提高民航企业装备大型客机、货机的积极性, 从而增强紧急情况下我国民航业的军事运输潜力。另一方面, 我国应当加大军民融合发展力度, 在飞机设计、引进时要侧重军民两用性, 要提前拟制紧急情况下的处置预案和相应机型改装方案, 明确人员分工, 确定改装的单位, 责任到人, 以保证战时动员征用工作的高效、快速进行[7]。在机场的设计方面, 同样要考虑军民两用, 不单单是机场跑道方面, 还有其他基础设施, 如塔台、停机坪、维修厂以及装卸运载工具等, 在建设时要充分利用军、民两方面的先进技术, 并积极鼓励相关民用机构参与, 和军方部门联合攻关, 从而力求国防需求和民用市场的双赢。

(2) 追求切实可行, 细化民航运力征用方面的相关规定

针对民航运力动员相关法律法规过于笼统的问题, 我们应当以《国防动员法》、《民用运力国防动员条例》、《民用航空法》和《国防交通条例》等法律法规为依据, 充分考虑本地区的经济以及民生等具体情况, 找准问题所在, 按照与上位法“不抵触、不重复、有特色、易执行”的要求, 逐项进行细化和明确, 切实构建结构合理、严谨配套、科学完备、易于操作的国防动员法规体系[8], 用以指导紧急情况下的民航运力征用工作, 并且规范运输过程中的组织、管理。同时, 各战区也应根据上述的法律法规, 结合担负的相应任务, 会同民航等相关部门, 研究制定适应战区特点、注重平战结合、符合实际作战要求的规章制度以及实施细则, 根据市场法则, 与各航空公司签订紧急情况下的运输合同, 对于具体的征用补偿标准, 则要根据征用对象的市值、机会成本以及使用环境风险等的不同, 按照“高价值、高回报”、“高风险、高回报”的原则, 结合不同运输季节, 采取差异化的征用补偿标准, 充分调动航空运输企业参与国防动员的积极性[9]。从而使各部门动员工作能够有章可循、有法可依, 确保运力动员工作能够高效进行。

(3) 力争高效周密, 完善民航运力征用系统的运行机制

为了能在紧急状况下, 快速动员民航运力, 一方面, 我国可以学习美国在该方面的先进经验, 建立民航预备队, 将注册的民航公司分为平时和战时(紧急状态)两套管理体制, 在平时, 国家可以通过民航局对注册的民航企业进行政策性地补助和优待, 例如帮助其拓展业务, 减少税收, 免费提供备降场等, 除此之外, 不对其经营活动进行任何形式的干预。在战时(紧急状态)则由国防动员部进行接管和统一调配, 事后则根据市场行情, 由各级地方财政机构对民航企业进行合理补偿, 赔偿金额纳入当年的财政支出中; 民航企业则需要按照国家和企业双方协议, 提供航空器和相关设备、人员, 保障相关任务的顺利完成。另一方面, 各级的国防动员委员会也要加强与各航空公司之间的沟通和协作, 适时掌握各航空公司的装备、人员等方面的质量、数量以及全国的情况, 通过建立民航运力动员的潜力数据库, 并及时进行更新, 确保在发生紧急情况时可以迅速、准确、成规模地调动民航运输力量。

5. 结语

民航运力作为一支很有空运潜力的航空保障力量, 在未来相当长的一段时间内将不断壮大。伴随着

军民融合发展的不断深入,军航和民航运输力量将形成“主干在军,骨干在民”[10]的格局,并且民航运输力量在运输投送任务中的作用也将随着我国民航力征用机制的不断完善而得到充分释放,并成为我国战略投送能力的重要支撑。可以预见的是,民航力征用机制完善的道路不可能是一帆风顺的,甚至要付出一定的代价来换取宝贵经验,这更要求我们要深入贯彻军民融合发展的指导思想,秉持科学发展观,在借鉴国外经验的同时,形成一套适合我国国情的具有中国特色的民航力征用机制。

参考文献

- [1] 陈瑜,李剑肆,曾宇. 境外空中战略投送能力建设研究[J]. 军事交通学院学报, 2019(2): 5-9.
- [2] 中投顾问. 2017-2021年中国民航业发展前景及规模预测分析[EB/OL]. <http://www.ocn.com.cn/touzi/chanye/201707/zptfz13104005.shtml>, 2017-07-13.
- [3] 武明飞. 2018年中国民航飞机引进数量排行榜[EB/OL]. https://www.360kuai.com/pc/9dbfe1ca59f002f99?cota=4&tj_url=so_rec&sign=360_57c3bbd1&refer_scene=so_1, 2019-01-23.
- [4] 经济带网企业号. 民用飞机市场预测: 未来20年我国民航货机规模将增长近3.5倍[EB/OL]. http://blog.ceconlinebbs.com/BLOG_ARTICLE_268751.HTM, 2019-12-05.
- [5] 飞行员之家. 中国四大航最新机队数量[EB/OL]. https://www.sohu.com/a/299044444_411812, 2019-03-04.
- [6] 中国航空. 中国各航空公司货机数量达225架顺丰航空占47架[EB/OL]. <http://www.aero.cn/2018/0814/69820.html>, 2018-08-14.
- [7] 刘波,王世伟,孙振武. 对汶川地震之中民航运输力量征用的思考[EB/OL]. <http://finance.people.com.cn/caac/GB/118400/122644/122646/7296030.html>, 2008-05-26.
- [8] 刘宝新,王学. 民航力征用补偿的博弈分析[J]. 国防交通工程与技术, 2018(5): 1-4.
- [9] 赵绪. 国防动员法规体系建设问题研究[J]. 中国指挥与控制学会通讯, 2019(5): 49.
- [10] 刘宝新,孔洪涛,宋凯,王守辉. 民航租赁飞机战时国防动员问题研究[J]. 军事交通学院学报, 2011(1): 1-3.