

试析“开征燃油附加费”之惑

龚强¹ 范幸丽²

在国际石油价格持续攀升并维持高位的背景下,以航空煤油作为唯一能源原料的国际民航运输业,遭遇了自“东南亚金融危机”以来最大的经济冲击;我国航空运输业也遭遇了自“SARS”冲击以来的最大危机。航油成本占中国航空运输业主营业务成本的比例,从2004年的30%直接上涨为2005年的37.5%,截至2006年6月,该比重已达40%。这给中国的航空公司带来巨大的经营压力,2006年上半年,整个民航运输业亏损高达25.7亿元,而造成亏损的最主要原因就是航油成本大幅提高。

面对急剧增加的航油成本,航空公司一方面不断采取各种节油措施,减少航空煤油消耗量;另一方面,申请通过征收燃油附加费的形式将增加的航油成本部分转移给消费者,以缓解航空公司经营压力。这样,自2005年8月1日起,国家发展改革委批准,国内航空公司国内航班800公里以内航程征收20元燃油附加费,800公里以上航程征收40元燃油附加费;2006年4月1日,再次将燃油附加费标准提高50%:国内航空公司国内航班800公里以内航程征收30元燃油附加费,800公里以上航程征收60元燃油附加费,并将燃油附加费征收期限延长至2006年10月1日。

然而,在燃油附加费征收标准提高和征收期限延长的同时,人们在航空客票销售市场上看到的现象却是:各航空公司的机票价格竞相打折。既然因为成本增加而不得不加征燃油附加费,为什么机票价格还有如此大的打折空间?为何不通过减少机票打折的方式而非征收燃油附加费的方式,来转移部分航油成本?更进一步说,为什么不通过直接提高航空客票基准价格的方式应对航空公司经营成本的提高?

既不取消机票折扣,又不提高机票基准价格,却采取较为间接的征收“燃油附加”的方式疏导航油成本压力,这一做法使得公众对这项政策颇感困惑,并招致许多媒体舆论攻击航空公司。

放眼世界,以加征燃油附加费的方式疏导航空公司成本压力,是各国航空运输业应对航油价格上涨的常用政策,为何在我国的实行却遭到如此多的不解和反对?关键在于,我国的机票价格打折幅度加大与燃油附加费征收标准不断提高并存的现象,引发了旅客和媒体的不满。但事实上,以取消机票折扣或提高机票基准价格来取代加征燃油附加费的方式,效果真的就好一些吗?对这些问题的回答,需要澄清几个关键问题,这将有助于我们对“燃油附加”政策的理解。

首先要澄清的一点是,航油价格上涨必然会引起消费者实际承受的航空客票价格的提高,这是一种正常和必然的市场反映。石油向来被称作是工业经济的“血液”,其价格波动会对整个社会经济产生影响,严重时甚至引发经济危机,历史上发生的三次“石油危机”证明了石油价格对社会经济的影响力。当前这一轮的石油价格上涨,体现出油价“持续、不断”攀升和“维持高位”的特征,两年来的价格上涨已经使当前的价格超过原来价格一倍以上。这种能源原材料价格的上涨,直接导致企业成本增加。如果原料价格是小幅、短期的波动,企业可能会通过削减其它成本、减少利润空间的方式,自行消化。但是,如果是大幅的、长期的价格上涨,企业必将通过其它方式无法消化的新增成本,以提高产品价格的方

¹ 美国西北大学管理学博士,供职单位:北京大学中国经济研究中心

² 北京大学经济学博士,供职单位:中国民航总局航空安全技术中心

式转嫁给消费者。虽然转嫁的程度还要根据供给和需求弹性的大小来确定,但成本的转嫁是必然的,这也就意味着这次航油价格的持续大幅上涨,必然引致旅客实际承受的客票价格水平提高。笔者最近在北京市场上看到这样一个现象:山西的西瓜大丰收,平均批发价格甚至低至 0.02 元/斤,但是北京市场的西瓜批发价还是达到 0.4—0.45 元/斤,询问瓜商为何有如此大的中间差价,瓜商的回答是:油价高,运输费用太高了。根据其提供的数据粗算,平均每斤西瓜的运输费用达到 0.35—0.4 元/斤,而导致运输费用如此高的罪魁祸首正是“燃油成本”的大幅提高。由此,可以看到,这次石油价格上涨,已经通过各种直接或间接的方式影响到我们的生活,只不过有些比较明显,如出租车费的上调;有些是间接的,如上述西瓜的例子。那么,以石油作为最主要能源的航空运输业,航空客票价格的上涨更是必然的了。

其次,既然航空客票价格必然要上涨,为什么航空公司不直接对航空客票价格减少或取消折扣,而是要求征收燃油附加费?哪种方式对消费者更有利?

近几年,既是民航业快速发展的时期,也是其不断放松政府管制、加快市场化改革的时期。特别是加入 WTO 以后,我国政府被要求在 2008 年以前全面开放民航业。据此,我国政府加快对民航业推行放松管制、推进市场化改革的各项政策。一系列放松管制政策的实施,使我国民用航空市场的有效竞争主体不断增多。对当前中国民用航空市场结构的研究表明,中国航空运输市场体现出“竞争”的市场结构特征。在这种竞争的市场结构下,航空公司之间无法形成有效的价格联盟,消费者所享受的客票价格基本上体现了市场供求的均衡价格。

航油价格上涨必然引起航空客票价格上涨,而这部分上涨的客票价格通过燃油附加费的形式征收,就直接导致名义的客票价格(即民航总局制定的基准客票指导价格)仍要继续打折,至少和原来不征收燃油附加费时打折的程度一样,因为此时,打折后的名义客票价格与燃油附加费相加后才是消费者实际承受的航空客票价格。并且,在这种竞争的市场结构下,不征收燃油附加费而直接减少打折幅度与征收燃油附加费、保持名义客票价格继续打折,这两种方式使得消费者实际承受的客票价格水平是一致的。

之所以采用征收燃油附加费的形式而不采用后者,主要是为了促进市场竞争。虽然我国目前的航空运输市场体现为“竞争”的特征,但是要达到完全竞争的市场结构,显然还有待培育和完善。面对航油价格上涨这样重大的外部冲击,对于市场风险抵御能力仍旧比较弱的中国航空公司而言,较为有效的办法是,以征收燃油附加费的方式进行疏导,一方面,能够适当化解市场风险;另一方面,也能充分发挥基准客票指导价格的作用,促使航空公司在航空运输市场中,展开行业竞争,进一步加深民航运输业的市场化程度。通过对实际数据分析,可以看到:一是征收燃油附加费前的客公里收入与征收燃油附加费后的客公里收入,两者基本持平;二是在燃油附加费标准不断提高的情况下,不含燃油附加费的客公里收入水平实际上呈下降的态势(名义客票价格打折幅度更大)。这两点直接证明了我们的推论:以征收燃油附加费的方式疏导航油价格上涨,实际上促进了市场稳定,有利于市场竞争,最终受益的是消费者。

最后,为什么不通过提高现行客票基准价格的方式应对增加的航油成本?很多学者都认为,应该以这种更为直接的方式应对航油价格上涨。研究表明,在现行成品油价格仍由政府根据市场状况调整的机制下,征收燃油附加费的政策可以与油价调整的政策保持一致,直接实时反映航油成本的变化,这种油价票价联动机制,能更有效地体现政策的时间一致性和灵活性。另外,采取征收燃油附加费

应对航油价格上涨，有利于维护现行基准指导票价政策的稳定，减少客票市场价格的过度波动。如果调整基准客票指导价格，需要经过更加复杂的核算和审批程序，政策调整周期往往为 2-3 年，会产生大量的制度成本，且无法有效保证政策的时间一致性。

因此，我们认为，在当前成品油价格仍由政府定价的情况下，以燃油附加费的形式应对航油价格上涨，是更为灵活和简便的政策机制，应该采用。当然，现实经济中，征收燃油附加费的标准和期限需要严格把握，这可能是当前燃油附加费政策的不足之处。