

## 機場私有化的收費監管

羅祥國

近日逐漸成爲重要政府議事議題的機場私有化，很多關鍵性的問題仍然未得到社會足夠的重視，較深入的政策性討論，至今仍然不多。從政府有關的公開文件及報道得悉，機場私有化安排大致上已決定是依據二〇〇〇年上市的地鐵公司的模式。在私有化的目的中，促進機場的營運效率和商業機會，特別值得探討，其中涉及須設計一個有效監管的機制仍是一個必須的條件，並且要不斷檢討和調整。

### 核心服務收費須監管

爲什麼機場上市後，需要一個有效的監管機制？機場所提供的主要服務，是完全壟斷性的（地鐵也不可以算是完全壟斷），情況就如電力公司一樣，所以安排有效的監管，是促進機場營運效率，保障所有用家和香港整體利益的必須條件。

在監管問題上，以下三個問題是最重要的：

(1)如何監管機場核心服務的主要收費？一方面需要促進營運效率和兼顧各機場使用者的利益；另一方面，可以爲機場拓展更廣闊的投資和業務空間，並兼顧不同大小股東的不同利益。

(2)在監管機場核心服務時，如何處理其與非核心服務的關係？在這問題上，如何評估土地和資金成本、共用資產如何分配、非核心服務中有沒有壟斷成分、非核心服務的盈利可否津貼機場核心服務等。

(3)怎樣的一個董事局和管治結構，才可以合理地反映不同的大小股東和整體市民的利益？機場雖有百分之二十五股份上市，政府（代表市民）仍然是最大股東，機場亦很清楚不是一個純以盈利爲目的由政府控制企業，其成立是要達致多項的社會和經濟目標。

筆者以下將就機場核心服務的收費監管作出初步的介紹。在澳洲，自一九九七年私有化的機場分爲兩大類：第一類是大城市中（包括墨爾本、布特見斯及珀斯）擁有較大市場支配力量的機場（悉尼機場因特殊因素另作安排）；第二類是其他較小的機場。就較大的機場，澳洲政府認爲有需要訂立特別的機場核心服務收費監管制度；機場的經營手法，亦受到機場有關條例及一般競爭法例所監管。

該收費監管制度，主要是就一籃子被監管的服務訂立（C P I | X）的價格調整上限（通脹率減一項反映生產效率增加的百分率），要具體制訂 C P I | X



的方案，其實要考慮很多的因素：

- 在正式訂立機制之前，一定要對現在的收費水平作出檢討及調整，力求收費是反映最佳經濟效益的水平，以此作為未來價格調整的基準；如果這些調整是較大幅度的，除了要向所有機場直接使用者進行諮詢外，也需要諮詢公眾；

- 制訂這方案的精神，一方面是使收費在一定範圍內維持穩定並使機場使用者能可靠地預估收費的調整幅度；另一方面，「X」的設定應可鼓勵機場對改善其營運效率，作出適當的投資給與足夠的誘因；

- 影響「X」的因素很多，包括：對需求的評估、成本的計算、生產效率在合理投資水平下的改善幅度、其他經濟及風險因素等；

- 對包含在監管機制內的核心服務，相對是比較容易解決的問題，因為很多國際先例可供參考；

- 這類監管機制通常是預設五年，再作檢討。其中亦要再設彈性處理及上訴機制，以應付突發的情況。

這個與消費物價指數及生產效率掛 的監管機制，除了澳洲採用之外，基本上英國、德國（漢堡機場）和丹麥等私有化的機場都是採取非常類似的安排。唯一較重要的例外是紐西蘭的三個國際機場，政府只是用間接的經濟機制監管：機場須諮詢航空公司有關收費的調整，並須公開收費、成本、營運數據和金融指標等，否則航空公司可尋求法律訴訟。在這制度下，航空公司與機場及政府的訴訟時有所聞，整體經濟成本也不低；當地政府在二〇〇二年亦考慮引進直接監管的可能性。

監管由「硬性」過渡到「柔性」

除了以上介紹設定「價格調整上限」較強硬的監管機制外，還有較「柔性」的監管機制是「價格監察」，這監管機制主要是應用於市場壟斷性較低的二級機場。

在這機制下，機場需要提供及公開收費、成本及利潤等資料。機場可以跟航空公司及其他使用者進行雙邊談判，政府也具監察的角色，避免有損整體航空業發展的價格調整。如有需要，政府可以運用游說、公眾壓力、加強監管等手段，影響機場的最後決定。這機制的有效運作，需要政府訂定機場公開大量的資料作監察及談判用途。以紐西蘭的機場為例，政府要求公開以下資料：一、不同業務



要提供獨立的財務報表；二、不同收費及訂定這些收費的方法和依據；三、分配與不同機場業務所應用資產的依據；四、資產重估的依據；五、不同業務的經營成本；六、資本成本的計算方法；七、旅客、貨運、航班等數據；八、不同業務所僱用的人數。

赤 角機場是香港重要的基礎建設，以促進航空業及整體經濟發展為依歸；私有化的目標主要是加強其經營效率，爭取利潤是次要，不應本末倒置。香港國際機場在提供核心機場服務基本上具絕對壟斷性，為了使經營者不可在私有化藉口下不合理地加費，政府必須訂定監管加費的機制。以澳洲及英國的經驗，C P I | X的機制似乎是最值得參考的；此制度可以每五年進行檢討和調整。

由於香港沒有全面的公平競爭法，政府亦應要求機場提供及公開更多經營數據，以作收費監管。這個監管的經驗，有利以後考慮由「硬性」監管，過渡到「柔性」監管的可能性。

〔本文已刊於 2004 年 11 月 11 日之信報〕