

監管機場的「一元」「二元」論

羅祥國

政府最近發表了機管局私營化的諮詢文件，其中主要建議之一是只監管機場核心業務的收費，如何處理機場「核心」與「非核心」業務間的財務及相互關係，是每個機場在私有化的過程中重要決定之一，這將影響到機場未來的有效運作和其市場價值。

赤 角機場是香港唯一的國際機場，提供的直接航空業務具壟斷性無可置疑；相關地，在機場內提供的就算是非核心的業務，例如飲食、購物、停車場、酒店、交通接駁服務及展覽場館等，由於機場內的土地非常有限，如果在完全沒有監管的情況下，機場訂立的租金和收費，一定會相對一個完全自由競爭下的租金水平為高。這些具壟斷性的「額外」利潤，政府作為代表市民大眾利益的託管者，應不應該處理？應如何處理？

目前機場由政府全資擁有，任何所謂「額外」利潤，將成為政府機場項目收益的一部分，最終成為政府整體財政收入；因此，這些「額外」利潤，可以看成為政府向機場使用者的「隱藏性」收費。不過，在上市後，這「額外」利潤的性質就有重大的改變：一方面，這利潤有可能大幅上升，因而影響機場使用者；另一方面，部分的利潤將分配到擁有機場股份的投資者手上，這是不是社會大眾願意接受的結果？如果市民有所保留或不滿，政府應如何處理？

在收益方面，很多國際機場非核心業務都比較核心業務為大；赤 角機場非核心業務的收益亦佔總收益約百分之五十五，這些非核心的業務，不少是機場業務的必須附屬業務（例如飲食、停車場、飛機維修及交通接駁等）；但其他如購物、展覽場館及酒店等，旅客都有多方面的選擇，在機場內所提供的這類服務，壟斷性並不存在，因此並沒有監管其租金、收費及經營模式的必要性。

「一元」把收益一併處理

要處理如何分配從非核心業務所產生的「額外」利潤，很多國際機場在私有化的過程中，政府都考慮採用一個「一元」或「二元」的機制，對機場提供的服務進行監管。

英國是長期採用「一元」機制監管的主要機場表表者（其他例子也包括德國大部分機場）。英國的機場管理局早在一九八七年上市，其採用「RPI-X」的機



制，監管機場核心服務的收費水平；當計算X的時候，所有機場提供的業務（包括核心和非核心的）都包括在內。簡單來說，「一元」的意思是政府所採用對機場的收費監管機制，是把所有機場核心和非核心業務的收益一併處理，非核心業務的收益，部分用來津貼核心服務的收費，機場核心服務的收費因而可以訂定在較低的水平。

每五年，英國的民航局和競爭委員會將共同對每一機場進行檢討，就「RPI-X」訂定收費調整的上限。檢討的程序，主要分為以下四方面：

一、政府與機場就資本投資計劃方面達成協議；與此同時，監管者與機場、航空公司及其他相關的利益團體進行諮詢後，由監管者決定對一些重要機場變數在未來五年的預測，其中包括航空運輸和旅客的數據、經營支出和非核心業務的收益。

二、監管者決定機場總資產價值的基數，並訂定一項經風險調整的認可回報率。

三、在這認可回報率之下，政府計算出須達致這回報率的總體收益。政府也預估出非核心業務的收益；把這收益從估計認可總體收益扣除，就可得出核心業務的「必須收益」，以達認可的回報率。

四、基於這項機場核心業務的認可「必須收益」，監管者就可計算出認可收費調整上限方程式中的X。

「二元」監管機制較可取

「二元」監管機制是把機場核心業務和非核心業務分開處理：當計算核心業務被許可的最高調整收費或回報率時，非核心業務的經營資產及利潤應完全分開，收費監管只集中在擁有龐大市場力量的核心服務上。香港政府現在是建議採納這個方案。

澳洲自一九九七年快速私有化約二十個機場，採用的「二元」監管機制。澳洲政府認為有需要訂立特別的機制以監管機場核心服務的收費，這主要是訂定一條方程式「CPI-X」（通脹率減一項反映改善生產效益和需求的百分率），以監管一籃子機場核心服務的收費調整上限。這方案一方面使核心業務及收費在一定預估範圍內維持穩定，另一方面給機場改善經營效率的投資提供足夠的誘因。

雖然在「二元」監管機制下，對非核心的業務收費不作監管，但仍有很多問題要處理，包括如何評估土地的價值和資金成本、不同業務間的共用資產如何分



配、非核心業務中有沒有壟斷的成分？非核心業務的盈利，可否分配一部分津貼機場的核心服務。同時，機場的經營手法，亦受到機場有關條例、一般性競爭條例和價格監控條例所監管。

機場在安排上市時，「一元」或「二元」監管機制之爭，在於決策者認為補貼是否需要？機場不同壟斷性業務間的「額外」利潤如何分配的問題，如果機場上市的市場價值是重要的考慮因素之一，「二元」的機制就差不多是唯一的選擇。然而，上市是否香港機場唯一可以改善經營效率、集資和發揮其最大潛能的最佳安排？答案是不容易確定的。

〔本文已刊於 2004 年 11 月 22 日之信報〕