

商管啓示

怎樣監管機場收費？

機場為什麼要有價格管制 (price regulation) ？這是因為提供機場服務屬於自然壟斷，擁有獨佔力操控價格。就機場服務而言，濫用獨佔力的結果是航空服務的價格將高於最有效率的水平；機票價格隨之而上升，令航空服務的需求量下跌。

獨佔力將導致福利損失 (deadweight loss) ，意味消費水平低於最具效率水平，即有效率損失 (efficiency loss) 。機場定價過高，若對價格過度規限，則價格可能在低於最具效率水平時，導致求過於供的情況，結果出現擠塞 (congestion) ，其中亦包括效率成本。實施價格管制所產生的效率成本，有可能高於最具效率水平，因此，訂定最優良的管制價格水平絕不容易。

訂管制價格十分困難

管制價格應訂在什麼水平？這要看實施了價格管制的結果。制訂價格的方法有三：

一、定價等於邊際成本 | 好處是消費及價格處於最具效率水平；但就自然壟斷而言，由於龐大資本投資令邊際成本低於平均成本；換句話說，把價格定在邊際成本的水平將令壟斷者賠本，不能藉營運賺取回報，故沒有足夠誘因促使其作必需投資，長遠來說提供最具效率的服務的機會不大；何況，壟斷者不會讓公眾得悉其成本函數 (cost function) ，要知道邊際成本十分困難。

二、把價格定在平均成本—可直接定價在此水平或透過資助補貼收費。好處是可包括總成本 (total costs) ，令其短期內雖有微利 (價格和邊際成本之差) ，卻不致於形成持久的盈利。然而，價格高於邊際成本則代表產量過低。

三、資產回報率的管制—把盈利定作資產總值的一個百分比，達不到標可加價，反之多出的要放在投資基金應付將來發展需要。此方法的缺點有二：一是壟斷

者傾向過分投資以增加盈利，二是由於盈利和效率無關，壟斷者不會主動提高效率。

換句話說，高呼管制容易，要訂定管制價格水平似乎十分困難。好的價格管制應可提升總體經濟表現，把機場經營者遵守管制的費用減至最低，提高機場的營運效率及具透明度。然而，在缺乏完全資訊下，要訂下最優的管制價格機制，似乎是不可能。私有化後的機場擁有極強的獨佔力，而航空公司並無足夠的均等勢力（countervailing power）可與之抗衡，再加上欠缺有效的競爭者，監管機場的運作是必需的。可是用什麼方法、有什麼後果等，實在不易解決。

接著討論的，是有關實施價格管制（price regulation）需要考慮的事項及其好壞處，並提出比較可行的方法解決濫用獨佔力的問題。筆者將和大家分享經濟學者 Peter Forsyth 的分析。

其中最複雜的問題要數機場的擠塞（congestion）及容量分配（capacity allocation）。事實上，受價格管制的機場並無誘因去優化容量分配，因為機場在固定的價格管制下不會因擠塞情況舒緩而獲益，反之它們將容許此情況出現，令客貨流量增加從而擴大盈利。相對而言，不受監管並以利潤最大化為目標的壟斷者，卻把擠塞計算在成本內，因為擠塞情況改善可令需求上升從而加價。

對於採用價格上限（price cap）作為管制方法的機場，因應擠塞問題的存在，價格上限釐定的方法有二：第一，把擠塞包括在計算價格上限的公式內，使價格將隨著擠塞程度上升而下降，這樣機場便把擠塞的成本一併考慮，但難處在於怎樣適當地把擠塞的指示（indicator）加諸該公式內；第二，由監管者根據成本效益分析（cost-benefit analysis）比較擠塞成本和附加可用容量的效益。事實上，機場可考慮以泊位拍賣（auction of slot）所得之價，作為附加可用容量的效益。

一個能有效分配最佳客貨流量的價格管制必須有非價格配給（non-price rationing）輔助才能成事。泊位分配（slot allocation）和容許買賣（trading mechanism）皆為可行的辦法。只要容許買賣，無論泊位分配是有效的（如拍賣）或不是最有效的，也可達致目的。

珠三角機場可競爭可協作

現在香港機場規模遠超需求，擠塞似乎並不存在；然而，隨著珠三角商業、工業活動急速增長，過剩的客量將逐漸減少。在某些時段（每天特定時間或每年特定月份），航空公司的需求必定極大；嚴格來說，擠塞仍然存在。泊位分配方法對機場、航空公司（尤其是國泰）及政府收入有著顯著影響。珠三角五個機場的競爭及協作問題，一向是關心本地機場發展的重要課題，怎樣利用珠海及深圳兩個鄰近機場的設備去優化香港機場的泊位分配？不但是一個有趣的學術問題，並且對香港機場的業務發展有著重要影響。

服務素質下降也是價格上限帶來的問題之一。在機場經營者不能藉此獲得更高利潤，服務素質將隨著機場千方百計減低成本而下降。就算營業額因價格低而大幅上升，到頭來得益的是航空公司及其乘客，不是機場經營者，投資改善服務素質的誘因不多。長期來說，私有機場提供低素質兼無效率的服務似乎不能避免。常見的解決辦法是監管者把良好服務水準作為是否續約或能否加價的條件，如機場服務主要是提供給一至二間航空公司的話，經營者和航空公司可分擔投資的成本。香港機場一向提供優質服務素質，並多次獲得不同機構的表揚。如何維持私有化機場的服務素質，將是監管者面對的問題。

無論如何，制訂價格需考慮提供投資以降低成本和改善服務質素的誘因，但正如前段所述，要透過價格上限去創造作有效投資的誘因十分困難，既不能把投資決定權完全交到經營者手上，亦不大可能定出有效的價格上限。以價格上限為管制方法，似乎問題不小。監管機場有否其他方法？世界各地私有化機場的監管經驗為何？筆者正整理有關資料，希望下次和大家分享。

中大網際物流研究中心

文章編號: 200401163910098

本文章之版權由有關出版商擁有。除非獲得明確授權，否則嚴禁複製、改編、分發或發布本文章。版權持有人保留一切權利。本文件經慧科的電子服務提供。