
商管啓示

機場監管須不礙其市場競爭力

香港國際機場作為本地重要基建資產之一，私有化過程一向為社會人士關注。根據最近政府向外發放的資料，機場私有化的進程又向前邁進一步，其主要內容有二：一、政府提議機管局在正式私有化前先在債市籌集六十億元，作為繳付政府的股本資金；二、政府透露有關監管私有化機場的原則及可能方案。

機場為本地不少行業提供直接及間接服務，採取不同私有化方案不但影響政府收入，其監管方案對香港的一些重點行業如物流、旅遊等，亦將有所影響。雖然筆者缺乏詳細資料，仍希望和大家分享一些初步看法，希望可引發關於這重要課題的討論。

關於優化資本結構方面，筆者認為在債市先籌集六十億元以償還政府的股本資金有下列好處：一、利用機管局偏低的債務比率，加上現在尚算相宜的利率水平，在債市集資的成本相對偏低；二、雖然股票市場現在十分暢旺，但上市安排需時甚久，先償還六十億元股本資金，可減低政府在將來上市收回股本資金的價格波動風險；三、雖然債務負擔影響將來的股東回報，然而，將來的債務開支亦可限制管理層在制訂投資策略時，可能出現的過度進取現象，對於這類有龐大現金收入，而存在不少投資可能性的行業，這安排可保護股東利益；四、香港正積極開發債券市場，多點優質債券產品對發展債券市場有正面幫助；五、降低股本資金，可減輕在股票市場集資時的市場壓力，從地鐵上市的經驗而言，龐大的政府股本資金不但在首次上市時對市場造成壓力，也在決定再次集資的時間上產生一定的影響；六、政府面對財赤壓力，早點收回投資可減輕政府的加稅及削減開支壓力，對香港經濟進行結構調整有正面作用。

發債影響日後盈利能力

雖然，以舉債先償還政府的股本資金有上述好處；然而，筆者較關心這筆債務支出如何影響將來對機場的監管。在債務開支上升時，機管局的利息開支亦將增加，對未來股東回報有負面影響。根據有關資料顯示，將來機管局受監管活動的回報率將受上限規管，如果股東回報是決定將來監管方案細則的考慮因素時，最終可能會影響受監管業務的收費決定。在缺乏詳細資料下，筆者不能判斷這安

排如何影響將來的機場收費。

關於監管原則方面，政府提出在訂定監管機制時須考慮二方面因素。首先，私有化的機管局必須有足夠自主權面對市場競爭，私有化的其中一項好處在於賦予機管局更大彈性，在決策上更能因應市場狀況作出改變。事實上，筆者同意中國的急速增長帶給航空業（包括航空公司及香港機場）龐大商機；然而，中國的航空政策（主要在「開放天空」政策）的急劇變化，加上廣州新機場的營運，市場將產生急速改變，私有化的機管局有望更容易適應嶄新的市場狀況。可是，機場營運有一定壟斷性，如何決定機場收費不但影響航空公司盈利，也可能左右香港的物流業競爭力。事實上，機場收費可能不是航空公司成本的顯著部分，但本地航空業（包括航空公司及空運公司）主要為少數公司主導，筆者和一些商學院經濟學者認為，這種市場結構對市場效率的負面影響極大，這類「雙重邊際化」（Double Marginalization）的現象，將對機場服務的最終使用者有所影響。關於這類獨特市場結構，可能值得監管當局予以考慮。

關於監管原則方面，筆者較關注三方面討論：

- 一、對於有壟斷能力的業務（主要為航空有關業務）將被列為受監管業務；
- 二、對於受監管業務的回報將定出上限；然而，機管局的其他業務的回報率將不受上限管制；
- 三、對於機場收費方面，政府提議以上限形式監管。以三至五年為規管期限，期限屆滿前再審訂下輪的收費上限。

在翻閱有關文件時，研究顯示有效率監管必須把範圍縮至航空業務之內，過大的監管範圍只會導致有關航空及非航空業務的投資決定受到扭曲；因此，經濟學者普遍認同這種業務二分（Dual Till）的安排；這也可令監管成本大大減低。可是筆者對設立回報率及收費上限有點擔心。首先，研究結果及外國經驗顯示二種上限監管各有問題，現在機場監管方向似乎由價格上限管制逐漸轉向價格監管（Price Monitoring）：由機管局提出加費申請，如有關人士及公司提出反對，申請將由獨立機構審裁。當然，香港機場有其獨特市場影響力，筆者認為，完全放棄監管並不可能，但監管方法應當詳細考慮在控制市場力量及資源扭曲分配二方面的取捨。

華南地區五個機場的競爭與合作問題，社會人士一向關心。根據公開資料公布，香港機管局正積極考慮與華南其他機場的合作及投資。香港機場擁有優秀管理隊伍及龐大資金，筆者認為這方面是市場發展的最終方向；可是這方面的發展，或影響香港機管局的營運本質。假設香港機管局維持目前狀況，機場營運和

本地航空公司的服務是共用品關係（Complements）；然而，假設香港機場成功和深圳機場整合，香港機場營運者和本地一些或所有航空公司將可能成為競爭者（Competitors）。當然，這營運本質的改變對未來機場的盈利產生顯著的正面影響；可是，筆者暫時不能判斷上述發展如何影響香港航空業及其他行業的競爭力。筆者認為，這些境外投資及業務發展，對本地機場的市場能力影響可能不直接，但應否納入監管範圍，則似乎絕不是一個簡單問題。

競爭與監管須取得平衡

在外國有關私有化機場的監管研究時，發現幾項要點值得大家討論。第一、不少國家已有整體競爭政策（Competition Policy），機場監管只是這整體政策的一部分，假設存在整體性的競爭政策及相關法例，機場監管可傾向寬鬆；監管當局可在有關人士或公司投訴機管局濫用市場力量時，根據相關法例作出裁決。筆者相信特區政府正面對不同專利事業的解除監管壓力，政府可能值得考慮設定整體競爭政策。第二、香港機場仍未至飽和階段，這和主要文件所研究的機場分別極大；因此在引用外國經驗時，可能須作出適當修定。筆者希望日後有機會和大家分享這方面的分析。最後，在機場監管上，絕對沒有可能作出完美監管；政府可能要在訂定監管力度時，必須在「不完全競爭」（Imperfect Competition）及「不完全監管」（Imperfect Regulation）間作出平衡及取捨。

中大網際物流中心

文章編號: 200402273910137

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。