
商管啓示

再思機場管制法擁有權控制權

根據政府提交文件內容顯示，將來私有化機場的監管將同時採用報酬率及價格上限管制。事實上，現行有多種可行的機場監管方法，但哪一種才最適合香港呢？

第一種是大多用作管制私營電力及電訊公司的報酬率管制法（Rate of Return Regulation）。據此，只要資本投資的總體企業回報率不超過特定的比率，公司可自行釐定價格。理論上，公司的定價應比其經濟成本高不了多少，故應可有效控制其壟斷力量，但此方法引起許多爭議，如怎樣釐定公平的回報率、資本投資應以歷史成本或重置成本計算、應否批准新的資本投資項目等都不易解決；再者，經濟學者相信維持這管制的費用高昂，又不能隨市場變化作出回應，此方法問題甚多。香港現在對兩電採取此項方法，主要問題在於受管制企業可能採取過量投資以獲取更多利潤。

第二種是服務成本管制（Cost of Service Regulation），大多用作管制航空公司、鐵路等交通工具服務提供者。被監管者只須證明其成本確是上升了，其價格調整申請便可獲批准。最大的問題是監管者不知道究竟該成本的上升是否必須，就算被監管的企業墊高成本或過度投資，也有機會獲批准調高價格。經營因而變得無效率，對消費者亦無甚益處。這辦法行政成本可能極高，監管者需要充分了解機場的成本結構，並須訂出參考指標，以決定成本的合理變動。

觸發管制難防止濫用

第三種是價格上限管制法（Price Cap Regulation）。此方法監管成本低，又可給被監管者足夠的動機使營運更有效率，故是目前較流行的監管方法。普遍使用的調整上限是通脹率減去預期的效率所得（Efficiency Gains），價格上限則為一籃子貨品價格的平均數。這方法的好處是被監管者可根據本身的需要調整其產品及服務的價格，只要它們的平均價格沒有超出上限就會獲得批准。通常價格上限維持約三年至五年，由於這五年內監管機構不會要求降低價格，所以被監管者將盡力改善效率以獲取更高的利潤。對於新的資本投資項目，可根據需要調整價格上限至高於通脹率的水平。然而，在決定效率所得目標時，機場當局與監管機構並不一定容易得出共識；且價格上限亦將對投資決定產生扭曲效應。

第四種是觸發管制（Trigger Regulation）。政府有權在收到投訴後才決定應否採取行動影響，以此限制壟斷者過分提升價格。此方法的好處是監管費用極低

（被觸發才需要行動），被監管者不但擁有極大的自由度釐定及改變價格，而且將盡力提升效率並藉此賺取更高利潤。問題是怎樣防止「濫用」。現有可行的方案，如申請人須付申請費並符合最低申請要求、須證明「公眾利益」受損等等，皆使申請人負擔額外的成本從而有效減少濫用。但這包含社會及政治上的平衡考慮，為監管者增添不少壓力。香港政府在輿論壓力下未必可作出最適當的行動，這方法在香港實行可能有困難。

第五種是自我監管（Self Regulation），是由業界或企業定出一套使用者認可的準則或行為守則（Code of Conduct），只要各企業自發遵守，使用者便不會就價格轉變而要求監管機構採取行動。這是最具靈活性及成本最低的監管方法，唯一問題是怎樣找出既令使用者認為合理又給機場經營者所需靈活性的準則。以國際民航組織（ICAO）及國際機場協會（ACI）的機場定價指引為例，指引中的「成本基礎」的原則對航空公司十分有利；然而，監管者必須了解成本結構，才可判斷機場有否遵守有關原則。

主要航空公司「控制」機場

無論是否私有化，機場應否監管及如何監管都不是簡單問題。事實上，當筆者翻閱有關學術研究時，機場的產權及控制權，對整體航空業影響極大。

美國航空業早在一九七八年對本土航空公司全面開放國內市場，行業的運作效率在劇烈競爭下，確比開放前大幅改善；然而，市場結構的發展倒非經濟學者的預期之內，汰弱留強的結果令市場集中度增加（即主要航空公司的市場控制能力加強）。其中關鍵原因十分複雜，筆者希望日後有機會和大家分享有關論據。

可是，一些經濟學者認為，航空市場發展極受機場擁有權及控制權所影響。在討論香港機場私有化過程中，我們自然關心最終結果會否影響本土利益。

美國不少機場擁有權及控制權屬於地方政府；在考慮地方利益作為主導因素，主要機場大多傾向服務一至數間主要航空公司。這種安排當然有利於航空公司發展樞紐網絡（Hub-and-spoke Networks），最終大幅度增加航空網絡效率，對航空公司生產力起了極大促進作用。不過，這些中心機場卻把服務對象收窄至一至二間航空公司，形成「機場受控」（Airport Dominance）現象。

經濟學者發現這些中心機場的平均機票價格，都比其他機場為高，這現象顯示了主要航空公司通過樞紐網絡所衍生的市場控制力量。對於地方政府而言，將機場服務提供予少數主要航空公司，可能令收入來源較穩定，產生的職位空缺亦將較多。當然，這些主要航空公司對機場的控制能力極大，對其他航空公司產生排斥作用。

筆者檢視一些研究結果發現，美國一些主要機場的開口租用權及起降時段的分配並非完全開放，最終對意圖加入競爭者極為不利，這些發展結果限制美國航空市場的競爭。在總結有關經驗時，一些學者指出，當機場仍然受地方政府擁有及控制，而機場有關資源仍非以市場原則分配時，美國本土的航空市場在解除管

制二十多年後，仍非全面開放。

冀當局發放更多資訊數據

事實上，亞洲航空市場發展遠慢於北美及歐洲，不少學者指出機場的有關因素可能成為發展的阻力。筆者相信私有化的機場可能較容易以市場方法分配有關資源，最終對整體航空市場競爭有促進作用。

筆者一口氣寫了數篇關於機場私有化的文章，有些同事詢問筆者對香港機場私有化是否持有反對立場。事實上，筆者並沒有足夠學術基礎支持或反對香港機場私有化，過去數篇有關文章主要基於筆者對大約三十多篇論文及報告的總結，其中主要為有關理論及外國經驗的討論。在缺乏足夠本地資料及數據下，根本很難作出有學術基礎的政策提議。筆者主要提出一些有關問題，希望社會人士對一些相關理論及概念有所認識。

機場私有化絕對是一項重要政策研究課題，希望有關當局（政府及機管局）可發放更多資訊及數據，在通過社會及學術界人士的廣泛討論，為日後作為政治議題辯論時提供分析基礎。事實上，因為中國航空政策（主要在於「開放天空」政策）的不斷改變，香港航空政策正面對改變壓力，筆者希望日後有機會和大家分享這方面的看法。

中大網際物流研究中心

文章編號: 200403053910097

本文章版權屬於 信報財經新聞 所有，現由慧科訊業有限公司發放，如需轉發，必須獲該報同意。版權所有，翻印必究。

慧科訊業有限公司 查詢請電: (852) 2948 3888 電郵速遞: sales@wisers.com 網址: <http://www.wisers.com>

慧科訊業有限公司 (2005)。版權所有，翻印必究。