

# 香港航空政策的方向？

馮嘉耀

中大網際物流研究中心

本文以〈香港航空政策的方向〉為標題，刊於二〇〇四年四月二十三日的信報財經新聞「商管啟示」(第三十一頁)。

整體而言，世界各國的航空政策均步向開放；然而，各地開放速度及內容都不一樣。關於航空管制，一般可分兩類：(一) 監管機構可能限制航班數目及選擇航線營運公司；(二) 監管機構可能管制機票水平及改變幅度。美國自一九七八年開始，對航空業於短期間解除價格及航線營運管制。可是歐盟卻遲於八十年代末期才開始以十年時間，逐步開放區內航空管制。相對其他地區，亞洲市場由於區內對航空運輸需求分散，結構因素限制競爭，開放速度遠較歐、美兩地緩慢。

香港為亞洲區內主要樞紐機場，航線除中國內地及台灣線以外，大部分為國際航線。由於雙邊航空協議規定，國際線大多由雙方國家選派航空公司負責經營。因此，大部分航線均非壟斷經營，香港主要限制航線經營者，而沒有管制價格。

自八十年代中期開始，港龍為港府指定的國內線主要營運公司；同時，國泰則為國際線的主要營運者。事實上，自從港府於一九八五年正式宣布「一航線、一航空公司」的十多年以來，兩間本地航空公司都各自在中國大陸

及國際航線運作，而並沒有作出直接競爭。由於存在著其他國家及中國航空公司的對等航權，「一航線、一航空公司」政策並沒有造成市場壟斷，對消費者沒有明顯的負面影響。事實上，國泰在國際航線上不但面對持有對等航權航空公司的競爭，還要應付其他持有香港第五或更高航權的間接競爭。相對而言，港龍在內地線的營運，則主要和持有對等航權的國內航空公司競爭，這較溫和競爭環境導致港龍在香港至北京及上海兩地航線，賺取可觀盈利；然而，港龍同時營運香港至國內其他次級城市航線。這種以「高盈利航線」去補貼「低盈利或虧損航線」的安排，最終希望維持來往低密度城市的航線，在東南亞國家的本地航線安排並不算罕見。雖然政府並沒有公開肯定這種航線安排政策，但港龍需同時營運香港至次級城市的「低盈利」航線，似乎政府和港龍有一種協議存在。事實上，這「一航線、一航空公司」政策雖限制港龍及國泰兩間本土航空公司直接競爭，兩間航空公司在各自市場成功經營而賺取可觀盈利。然而，這「市場均衡」在雙方申請開辦對方「黃金航線」而受到沖擊：港龍經營香港至台北，而國泰想開辦香港至北京、上海及廈門航線。政府雖沒有批出國泰申請的所有航線及航班密度，但「有限度」的航班安排亦代表著政府容許國泰恢復經營國內航線，「一航線、一航空公司」的航空政策正處於瓦解邊沿。

雖然政府可能正改變一向沿用的航空政策，但政府並沒有詳細解釋新政策原則及內容：

- (一) 政府會否開放所有航線予國泰及港龍同時營運？
- (二) 當某特定航線運力尚未完全運用，政府如何分配剩餘運力予兩間本土航空公司？
- (三) 當獲取新航權安排時，政府如何分配予國泰及港龍？

同時，政府會否知道改變政策的後果：

- (一) 國泰和港龍無論在航線營運及規模分別極大，全面開放市場競爭結果為何？
- (二) 消費者及香港經濟會否從開放市場競爭中得益？

筆者覺得政府正面對鄰近地區的競爭壓力，而希望通過改變航空政策去增加本地競爭力；然而，政府並沒有正式公布新政策措施。筆者認為兩間本土航空公司，均希望政府清楚列出新政府原則及內容，從而儘快規劃企業策略。可是，航空業作為香港重要行業之一，政策改變不但影響行業本身經營環境，對本地經濟亦會產生一定影響，新航空政策將會是本地重要經濟政策之一。

要制訂新航空政策並不容易，政策制訂者可能需要比較不同可能方案對香港的影響，再在眾多方案中選取「最優」政策。筆者和一些同事認為新政策需考慮下列問題。對本地航空公司的「開放」政策對香港航空業有甚麼短期和長期影響？兩間航空公司的直接競爭是否代表著航空業的健康發展？兩間航空公司競爭是否一「零和遊戲」？抑或市場會因競爭而擴大？如政府認為香港應全面開放航空市場，應採取甚麼方法？

從美國及歐洲兩地航空業開放經驗而言，市場開放途徑及方法主要可分「震盪式」及「漸進式」兩種。美國於一九七八年開始以極短時間開放國內航空市場，目標希望達致高效率、低票價及優質服務。在開放後的首十五年間，不同研究顯示航空業變化極大：(一) 平均票價大幅下調：一項八十年代中期的研究顯示，開放市場為美國消費者帶來平均每年六十億美元（以一九七七年購買力計算）的得益。(二) 開放市場為業界帶來極大好處：航空公司可通過編排航班彈性及「樞紐網絡」安排，大幅度提高載客量及經營效率。一項八十年代中期研究顯示，開放市場為美國業界帶來平均每年二十五億美元（以一九七七年購買力計算）的得益。事實上，首十多年的經驗大多符合經濟學者對市場開放的預測。可是，隨後市場卻趨向集中，發展令經濟學者感到驚奇。

相對美國而言，歐洲市場開放緩慢，從一九八八年開始，以大約十年時間逐步開放成員國之間的航空限制，對市場影響亦和美國經驗有所分別。雖然平均票格明顯下跌，但商務票格跌幅輕微，商務旅客得益不大。其次，市場開放不但促進不同成員國航空公司之間競爭，不同國家機場亦希望通過競爭去增加收入，結果成為客運量上升的主因之一。歐美兩地航空業開放經驗不一，主因為採取方法不同。美國的「震盪式」改革成果較快出現，但對業界帶來沖擊不少，不少航空公司因未能應付競爭而倒閉。歐洲的「漸進式」開放成果較慢出現，但業界有較長時間慢慢適應市場變化，並可向監管當局表達意見，對業界影響相對較輕微。兩地不同的改革方法及成效，可能為香港政府的航空政策

制定者提供寶貴經驗。

另一方面，中國經濟在過去二十多年的急劇發展創造了國內航空業的龐大需求。同時間，中國經濟體制改革改變了國內航空業的市場結構及監管機制。再加上國內在「開放天空」政策的發展，國內航空市場在過去十多年間變化極大。港龍一向以服務國內線為主，上述的種種變化不但影響港龍的市場地位，更影響著香港作為中國主要航空樞紐的地位。香港航空政策的改變方向似乎不能完全脫離國內市場的運行軌跡。

同樣地，亞洲整體市場變化極大，一些國家正推行對美國航空公司的「開放天空」政策。另一方面，亞洲主要國家間亦開展貿易全面自由化的探討，航空業作為服務貿易的主要構成，亞洲區內貿易政策改變將對香港航空業帶來挑戰及機會。這方面的發展亦為本地航空政策制定者帶來參考變數。

總結而言，隨著國泰重新踏入國內市場，本地的「一航線、一航空公司」政策正面臨改變。然而，外國經驗顯示航空市場開放結果不一，開放速度對經濟及業界影響極大，政府應小心制定政策改變速度。另一方面，中國及亞洲的航空政策改變，將成為香港航空政策的重要影響因素。

《香港航空政策系列之一》