

# 有關機場收費的監管問題

馮嘉耀

中大航空政策研究中心副主任（研究）

本文以〈機場收費及監管機制評析〉為標題，刊於二〇〇四年十二月二十日的太陽報「國際金融」(B04)

特區政府正開展「機場私有化」的諮詢，筆者整理過去一些有關機場收費監管的分析，希望能引發讀者的思考。因為提供機場服務屬於自然壟斷，擁有獨佔力操控價格。可是若對價格過度規限，則價格可能低於最具效率水平時，可能導致求過於供的情況，結果出現擠塞（congestion）。因此，訂定最優良的管制價格水平絕不容易。事實上，制訂價格的方法有三：

- 一、定價等於邊際成本 — 消費及價格將處於最具效率水平；但就基建項目而言，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。最後更會影響服務質素。
- 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。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，最終會導致擠塞。

三、 資產回報率的管制 — 把盈定作資產總值的一個百分比，低於標準可加價，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。

上述三種訂會方法各有好處，同時亦各有缺點，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行政費用減至最低，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。

現行有多種可行的機場監管方法，大致可分為五種：

第一種是報酬率管制法（Rate of Return Regulation）。正如上述，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，這方法應可有效控制其壟斷力量，但可以引起許多爭議，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不易解決。

第二種是服務成本管制 (Cost of Service Regulation)。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。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。

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，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。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。同時間，不少歐洲機場監管經驗顯示，在制定效率所得數值的過程可以十分複雜。

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，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」。香港特區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。

事實上，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。