

# 如何監管香港機場收費？

馮嘉耀、蘇黃楨、吳詠琴合著

香港中文大學航空政策研究中心

本文以〈如何監管香港機場收費〉為標題，刊於二〇〇五年二月四日的信報財經新聞評論 - 中港評論（第十一頁）。

香港機管局私有化所帶來的轉變，並非單純於其產權上的變動，而其運作跟機場收費的釐定皆可影響香港整體經濟。如何在香港整體社會及機管局私有化後其股東的利益之間取得平衡，乃一重要而不易解決的議題。

香港國際機場可歸類作地區性自然壟斷產業。雖然機場使用者如航空公司可因應收費、設施等的轉變而遷往鄰近地區的機場（如廣州白雲機場），但由於當中牽涉繁複的調配及航權安排，航空公司需有詳細計劃及作長時間準備方可執行。另外對於以本港為航空基地的航空公司（如國泰和港龍）來說，除香港機場外，更可謂別無它選。因此周邊機場與香港機場在短期內的競爭相當輕微。為保障公眾利益，一套有效的監管機制必須與機場私有化同時推行。在現行法例下，機場管理局必先得到行政長官會同行政會議批准方可調整機場收費。然而，若非與任何國際民航慣例背道而馳，其申請一般會獲得通過，在私有化後這種「監管」顯然不能發揮制衡機場經營者可能出現

濫用獨佔力的情況。

為針對以上的問題，香港政府可考慮以下兩種於國際間普遍採用的收費監管模式作為制定適合方案的參考：

一·回報率管制法 (Rate of Return Regulation (ROR))。此模式被各地政府廣泛用於監管她們的自然壟斷產業。受監管的營運者在釐定價格時，不但可以取回其受監管業務的一切開支，並可取得一個由監管機構所訂下的合理回報率。好處是營運者有足夠的誘因作長遠的投資，特別是機場營運者會更樂意增加設施建設的投資以解決擠塞問題。

回報率管制法亦有其弊處：在保證取得合理回報水平下，(1)營運者並無誘因降低成本，可能因而降低成本效益；(2)營運者透過不斷投資以獲取更大的利潤，而可能出現投資過量；(3)監管機構難以釐定一個合理回報率。以上種種問題，使在實施回報率管制法時面對不少困難。

二·價格上限管制法 (Price-Cap Regulation)。在受監管期間，受監管營運者必須依循 ( $\Delta P\% = I - x$ )的公式作出收費調整：

$\Delta P\%$ 乃監管機構容許的最高價格變動率；I 是反映營運者成本變化，一般會採用消費物價指數 (CPI) 或商品零售價格指數(RPI)作參考；而 x 是預期所得營運效率，即預期營運者生產效率的提升幅度。

實行價格上限管制法有以下好處：(1) 營運者會以降低成本及推出新產品或服務，而非加價，來提升利潤和營運效率。(2) 於通脹環境下，由於  $(1 - x)$  的因素，價格調升的幅度會較通脹為低。(3) 由於價格上限管制法透明度高，而且較易管理，行政費用一般比 ROR 的低。

然而，價格上限管制法亦有其弊處。如何設定一個能使營運者有提升效率的誘因之餘，消費者的利益亦得到保障的合理基價 (base price) 及  $x$  值，在實行上存有一定的困難。另外，由於營運者可能為節省成本而使其服務質素下降，故監管機構可考慮將服務質素加入監管範圍內，目的是確保營運者在保障利潤的同時，亦要兼顧服務水平。

由於服務質素難以量度，監管機構或獨立監察團體可通過咨詢調查來監察機場服務質素，以下是一些較常用的調查項目：

乘客方面

- (1) 於各項設施如登記櫃檯、出入境櫃檯、停車場等的等候時間
- (2) 機場設施如出入境大堂座位、公共交通工具等充足度
- (3) 航班、指示牌等資料準確度
- (4) 設施及機場職員的服務水平，如機場是否整潔、服務員會否盡力向乘客提供協助等

航空公司方面

- (1) 航空交通管制(air control services)的質素
- (2) 飛機升降、停泊、清潔、維修等的延誤及等候時間
- (3) 各種設施如跑道、燃料供應、維修服務等的充足度及質素

以英國為例，監管機構對所有受監管的機場除了採用價格上限管制法外，亦以服務質素調查結果作為釐定機場收費的其中一個考慮因素，以倫敦希斯魯機場及格域機場為例，若機場服務質素未能符合監管機構的要求，機場須退還部分款項予航空公司；此外，上述兩所機場亦須按投資項目的進度而作出相應的價格調節，若工程竣工時間過遲，機場監管機構會以調低機場收費上限作為懲罰。

在討論如何對機場收費進行監管時，除要制定收費監管制法外，另一重要議題是以那種賬目形式作為收費監管制法的參考準則。現行國際航空業界普遍使用的兩種方法為：(1)「單一賬目」(Single-till) (2)「業務二分」(Dual-till)。單一賬目是將機場一切業務利潤收益，包括航空及商業活動的收益納入機場收費的監管範圍內。優點主要是航空與商業活動收入可互相補貼，機場收費亦因而較業務二分的方式為低；機場使用者能與營運者共同承擔機場營運風險。然而，機場營運者卻可因較低的機場收費收益關係失去誘因去提升空運處理能力而導致擠塞。

所謂業務二分，是指受價格規管的範疇只局限於與航空活動有關的業務。機場經營者可有較大空間調整機場收費而令其較願意投放資金於機場設施上。但是，實行業務二分亦要面對一些問題：(1) 因航空收費沒有商業活動收益的補貼，機場收費加幅會較單一賬目為大。(2) 實施業務二分後，如果分拆航空與商業活動的各項開支需有更明細的表述，但由於兩者關係密切，在實行上有一定的困難，並可能牽涉龐大的行政費用。(3) 業務二分的架構可能會相當繁複，因此，縱然機場監管者的監管範圍只局限於航空活動，其實際干預或較預期為多。

綜合以上兩種賬目監管準則的特性，無疑機場使用者較支持單一賬目模式，因商業活動收益的補貼能降低機場收費；相反，業務二分模式將較受機場營運者歡迎，因其從航空業務中可獲取的利潤將較單一賬目模式為高。

在近日政府發表機管局私有化諮詢文件中，表示假若日後政府作出一些與股東利益有衝突而導致機管局上市公司有所利潤損失的監管決定時，政府或會向公司作出賠償，由此可見政府要在公眾利益與股東利益之間取得平衡並不容易。現時機管局私有化很多細節還未有定案，筆者盼望最終的方案會是一個既能給投資者有合理的回報，亦能維持香港機場航空運輸的領導地位的選擇。

	方法	定義	優點	缺點
監管範圍	單一賬目	將機場所有業務利潤收益納入機場收費監管範圍內	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 航空與商業業務收入互相補貼，令機場收費可以降低</li> <li>● 機場使用者能與營運者共同承擔機場營運風險</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 營運者可能缺乏投資誘因</li> <li>● 機場營運利潤可能較低</li> </ul>
	業務二分	價格規管的範疇只局限於和航空活動有關業務	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 機場營運者可獲取較高的利潤</li> <li>● 機場經營者願意投放較多資金於機場設施上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 監管者的干預較預期大</li> <li>● 機場收費可能較單一賬目為高</li> <li>● 明確劃分航空及商業活動的開支在實行上有困難</li> </ul>

《香港機管局私有化系列》