

單賬(Single-till)監管是否適用於香港機場？

馮嘉耀 溫啟康

香港中文大學航空政策研究中心

本文以〈衡量採雙賬單賬監管模式的基礎〉為標題，刊於二〇〇五年四月四日的信報財經新聞經濟評論(第22頁)。

亞洲區國際樞紐機場客運量驚人：以二零零四年為例，東京成田機場之數字是三千一百萬人次，曼谷機場是三千七百九十六萬人次，而香港國際機場是三千六百七十萬人次。龐大的旅客流量為機場帶來商機，而不少國際大型機場的商業收入普遍高於航空收入。在制定將來私營化機管局的監管模式時，重要課題應包括是否將商業收入納入釐定機場收費的考慮範圍。

對特區政府及機管局而言，將商業收入作獨立處理將有利上市估值，政府可望收取較高回報。然而，航空公司則擔心機場收費將因此有上調壓力，最終影響競爭力。由於機場是香港重要資產，上述問題不但影響機管局及航空公司的利益分配，還會對香港經濟產生重要影響。雖然學術研究結果不一，筆者在考慮機場資源使用效率及對經濟其他部門的正面影響後，較傾向認為商業收入應納入將來機管局的機場收費模式內。

大致上機場提供的服務可簡單地劃分為兩大部份：航空(aeronautical)項目及其他非航空(non-aeronautical)項目(或簡稱商業項目)。在單賬

(single-till) 模式下，機場的所有資產、收入和成本(不論是航空還是商業項目)會一併被納入規管機場收費的參考範圍內。相反地，在雙賬(dual-till) 模式下，機場的航空項目和商業項目會被分開，而釐定機場收費時只會以航空項目的資產與收支作為參考準則。

根據最新學術研究結果，以香港機場的現況而言，單賬模式可能較為適合。英國的 Lu and Pagliari(2004)分析了在機場發展過程中三種不同的情況下何時應選用哪種收費模式(單賬或雙賬)(註一)。這三種情況分別為：(一)航空需求少於機場設施容量(即機場擁有過剩容量 excess capacity)，通常出現於機場開始運作的初期；(二)航空需求逐漸增加，機場使用量剛好達到機場設施容量；(三)航空需求持續增加但機場未能加添新設施(例如跑道)，造成需求量大於機場設施容量。

他們分析在上述三種情況下，航空業務不同的平均成本和定價的組合，以及航空業務可能為機場帶來的利潤或虧損。他們得出兩項結果：首先，當航空業務能提供利潤(或至少收支平衡)時，機場不需以商業項目的盈利補貼航空業務，因此應採用雙賬模式釐定收費；另外，若航空業務出現虧損，機場便需以商業項目的盈利作為補貼，因此應採用單賬模式。

研究人員並計算了在上述三種情況下，不同的航空收費水平對機場使用者和機場營運者的總利益的影響。機場使用者(航空公司)的利益可從其消費者剩餘(consumer surplus)來衡量。至於機場營運者的利益(或其利潤)

則以其生產者剩餘(producer surplus)來量度。簡單而言，機場的生產者剩餘等於其航空業務總收入減去營運成本(operating cost)和容量成本(capacity cost)。容量成本是指保持機場設施能於指定時間內維持某個程度的服務水平和服務質素的成本；然而，即使對機場設施的需求量少於機場容量，容量成本仍然維持於機場容量飽和時的水平，而不會下降。

研究結果顯示，若機場使用量少於機場容量時，由於機場的容量成本並不會因而下降，機場的航空業務出現虧損的機會便會增加。但在這情況下，增加航空收費並不能改善航空業務的財政狀況，因為加價只會令使用量進一步下跌，使機場的收入減少。相反，在此情況下機場收費應採用單賬模式，利用商業項目的利潤補貼航空業務，並將航空收費降低，以吸引更多航班使用機場。當然，航空收費的下限應定於剛好使機場設施容量飽和的水平，以避免因收費過低以致需求量過高時出現的其他問題。事實上，研究結果顯示，在機場出現過剩容量時，若將航空收費定於剛好使機場容量飽和的水平，則機場使用者和機場營運者的總利益亦達至最高。

此外，研究亦提及對機場的航空業務和商業業務的需求間存在單向的互補性(uni-directional demand complementarity)的重要性。若航空需求增加，機場使用量上升，會促使對機場的商業項目之需求上升。因此當機場擁有過剩容量時，採用單賬模式，將航空收費定於一個較低水平，可提升機場設施使用量，好處除了是使機場設施得到充分利用，讓多些使用

者攤分容量成本外，還可為機場的商業項目帶來更大需求，增加機場利潤。

上述的結果顯示，就香港機場而言，單賬模式是比較合適的。原因是以其規模和使用量計算，現時的香港機場很明顯地是擁有過剩容量的。自從第二條跑道和客運大樓的新擴展部份分別於一九九九年五月及二零零零年一月啟用後，香港機場的客運能力(passenger capacity)已由最初啟用時每年三千五百萬人次，增加至每年四千五百萬人次。在機管局擬備的發展藍圖中，亦已訂下未來的擴展計劃，改善客運大樓設施和增加停機坪飛機停放容量，以提升處理客運能力(例如興建設有五十九個停機位的中場客運廊)，最終的客運能力將達到每年八千七百萬人次，而二零零四年實際客運量僅是三千六百七十萬人次。

上述研究只考慮機場的收費模式對機場營運者和機場使用者之利益的直接影響。根據我們的估計，整體航空業對香港生產總值的貢獻達百份之十，因此若採用雙賬模式而令機場收費上升，機場使用量的下降將會對整體經濟造成打擊。

英國競爭委員會(Competition Commission)曾於二零零二年七月就英國國民航局(Civil Aviation Authority, CAA)對改變倫敦三個機場之收費模式之建議發表回應，當中不乏可供香港參考之處(註二)。CAA 於二零零一年十一月提交了初步建議，提議於二零零三年四月起，把英國機場管理局(British Airport Authority, BAA)轄下的三個位於倫敦的機場(希斯路

Heathrow，蓋特維克 Gatwick，斯坦斯特 Stansted)的收費上限由單賬模式改為雙賬模式。但在諮詢完成後，CAA 在二零零三年二月發表的報告中，最終決定繼續沿用單賬模式。

在競爭委員會的陳述中，重要的論點如下：

- (一)雖然有理論指出在單賬模式下，機場營運者會缺乏改善機場航空設施的誘因，但實際上該三個倫敦機場以往並不存在航空資產投資偏低(under-investment)的情況。
- (二)即使改用雙賬模式，機場營運者仍有可能會把投資偏重於不受管制，利潤豐厚的商業項目，反而會令受到價格上限管制，利潤較低的航空項目得不到足夠的資金支持發展。
- (三)在雙賬模式下，機場收費很可能上升，長遠而言，航空公司難免會將(部份或全部)成本加幅轉嫁給乘客，造成機票價格上升。這種由航空公司或乘客轉至機場的財富轉移，將削弱監管的公信力。
- (四)實際上要區分機場的航空和非航空業務是極困難的工作。若沒有航空設施帶來航班和旅客，機場根本不能從商業項目賺取收入。
- (五)航空公司為機場帶來旅客，從而使其商業項目產生利潤，令機場得益。若從這方面來看，採用單賬模式使航空收費下降，讓

航空公司能分享他們本身帶來的利益而降低成本，亦十分合理。

香港若由現時單賬模式轉為雙賬模式，機場估值或會上升，但機場收費難免有上調壓力，最終對本地經濟產生負面影響。上述矛盾正顯示機場作為社會性投資的特質，希望特區政府官員能小心平衡利害。

註一：Ching-Chyuan Lu and Romano I. Pagliari, (2004), “Evaluating the potential impact of alternative airport pricing approaches on social welfare,” *Transportation Research Part E (Logistics and Transportation Review)*, Volume 40, Issue 1, pages 1-17.

註二：有興趣之讀者可於網站 www.competition-commission.org.uk（英國競爭委員會）和 www.caa.co.uk（英國民航局）搜尋相關文件以作參考。

《香港機管局私有化系列》