

開放航空市場的影響：美國經驗

馮嘉耀教授

中大航空政策研究中心副主任（研究）

本文以〈從美國經驗看開放航空市場〉為標題，刊於二〇〇五年八月八日的太陽報財經評彈（第 B04 頁）。

因應著美國政府施加的政治壓力，亞洲不少國家正逐步對外（主要為美國）開放天空。同樣地，這些亞洲區內的政策改變，正影響著香港航空業樞紐的競爭力，特區政府更需面對航空政策的檢討及變革壓力。事實上，歐、美兩地航空市場早已經歷頗大程度的改革，不少學術研究亦對這些政策改革作出分析，這些相關研究可能對評估亞洲區航空政策有所幫助。

美國本土航空市場監管始於一九三八年，監管機構為民航管理局（簡稱 CAB），規管範圍甚廣：（一）批核新航空公司能否進入市場競爭；（二）管制現存航空公司能否開辦新航線；（三）管制現存航空公司能否放棄經營航線；（四）管制航空公司能否改變票價水平；（五）管制現存航空公司間能否作出合併、互控及合作等安排；（六）監管航空市場是否出現「壟斷」情形；（七）消除市場內價格歧視、不公平競爭等經營措施。

以今天崇尚市場自由競爭的政策原則而言，上述的監管可能覆蓋範圍過廣；然而，當時政策原則主要根據「公眾利益」（Public Interest）為主，政府認為應於市場失效時以政策維護「公眾利益」。事實上，航空市場可於下列三種情況下出現市場失效：（一）旅客沒有可能掌握市場的完全資訊，監管機構可將有關市場資訊發放至消費者。（二）航空服務會產生負面界外利益（Negative Externalities），其中包括空氣及噪音污染，缺乏管制結果可能令航空服務產出水平高於最優水平。（三）航空市場不能容納過多公司競爭；在缺乏競爭的情形下，營運公司將掌握一定市場壟斷能力，監管機構須以措施限制這些市場壟斷能力的擴張及負面影響。

嚴格的監管造成進場障礙，在審批新航空服務申請時，CAB 會根據「公眾利益」作出下列四項評估：（一）申請經營航線是否向公眾提供有價值服務？（二）申請經營航線能否由現存航空公司提供？（三）新服務經營會否影響現存航空公司？（四）新服務為公眾帶來利益會否超越它引發的成本？一些學者認為美國當時所謂以「公眾利益」為原則的航空政策，最終只提供保護予現存航空公司，而對市場效率的負面影響，最終卻違反「公眾利益」。

學術研究指出 CAB 管制下的機票價格偏高，而服務水平偏低，主要原因為（一）監管機制阻止新公司加入競爭；（二）監管機制沒有提供誘因令現存航空公司

提高效率；（三）現存航空公司容易以串謀形式（Cartel）維持高價格。根據一些研究指出，在 CAB 監管下的機票價格，相對沒有監管的情形下，票價偏高大約由兩成至接近九成的水平。事實上，一些學者更指出航空市場並不屬於自然壟斷行業（Natural Monopoly），CAB 根本不應限制新公司加入市場競爭。另外，學者認為 CAB 不應管制票價，主要原因為：（一）航空服務需求有周期性因素，航空公司可於淡季降低票價去吸引旅客，並於旺季提高票價以增加收入。掌握定價彈性對航空公司的盈利有所幫助。（二）價格水平不應只參考航點距離，票價分別亦取決於服務質素及公司管理水平。一般而言，學者普遍認為以「公眾利益」為原則的航空監管政策，根本沒有為美國本土市場的消費者帶來利益。

由於監管帶來低市場效率，CAB 遂於一九七八年逐步減少對航空市場的管制，其中主要消除政府對機票價格及新經營者的限制。解除管制的理論基礎主要來自「可競爭市場」理論（Theory of Contestable Markets），該理論指出「潛在」競爭者對市場效率擔當重要角色。一般而言，「完全競爭市場」（Perfect competition）可導致最高市場效率；然而，該市場結構基本上要求三項條件：（一）市場存在著龐大數目買家及賣家；（二）不同賣家提供單一貨品或服務；（三）市場沒有進入及離開障礙。但航空市場並不完全符合上述條件：（一）市場只容納少數目營運航空公司；（二）不同公司提供服務並不完全相同。根據「可競爭市場」理論，假如沒有進場障礙，「潛在」競爭者有可能令市場效率帶至

接近「完全競爭市場」的水平。假如該理論成立的話，政府只需消除進場管制，則市場效率可達至高水平。

「潛在」競爭者可否真正替代「真正」競爭者？學者發現航空市場的一些特性令人懷疑「潛在」競爭者的作用：（一）每間航空公司的成本結構並不完全相同，現存航空公司在應付「潛在」競爭者的策略亦不一樣。（二）新競爭者可能受制於繁忙機場的航班時段數量。（三）現存競爭者以不同市場推廣計劃（如哩數計劃等）去防止顧客轉去其他航空公司。事實上，學者發現在解除進場限制後，機票價格仍受市場公司數目影響。另外，一些研究發現「潛在」競爭者只發揮「真正」競爭者十分一至三份一的作用。這些研究結果顯示解除進場限制所帶來的市場效率提升，可能遠低於預期水平。同樣地，美國本土航空市場開放確能提高整體的效率水平；然而，其後市場發展方向卻是預期之外。傳統智慧認為開放市場應可提高競爭水平，美國的本土航空市場開放經驗卻並非完全相同，筆者希望將來有機會和大家分享這些研究結果。

主要參考文獻：

- 1) Bailey, E. (2002) "Aviation Policy: Past and Present", *Southern Economic Journal*, Vol. 69, p. 12-20.
- 2) Sinha, D. (2001), *Deregulation and Liberalization of the Airline Industry: Asia, Europe, North America and Oceania*, Aldershot: Ashgate.