

機管局私營化 — 「大市場、小政府」的迷思

馮嘉耀

中大經濟研究所主任（商業經濟）

本文以〈機管局私營化？「大市場、小政府」的迷思〉為標題，刊於二〇〇五年九月一日的明報（第 A06 頁）。

作為國際都會，香港人外訪機會甚多；在比較各國機場的設施及管理水平後，大家應該認同香港國際機場的服務質素已達世界前列水平。

筆者和其他香港人一樣，對於香港擁有一個提供超卓服務水平的機場，絕對值得引以為榮。從經濟學出發，除服務水平以外，筆者會評估機場在下列幾項表現：（一）機場能否以較低成本去提供相若水平的服務？（二）機場服務提供者是否壟斷者？有否利用壟斷能力去謀取過高利潤？（三）機場服務對整體經濟有何影響？

首項問題是關於生產效率或成本效率，評估表現須同時考慮生產過程的投入及產出兩者比例，以判斷資源有否浪費及濫用。評估主要通過 Benchmarking 方法，從比較其他機場，以得出其相對表現。根據學術組織航空運輸研究學會（Air Transport Research Society）進行的機場效率研究顯示，香港機場的生產效率正不斷改善，水平亦明顯高於環

球及地區平均值。然而，相對最佳表現機場（如新加坡樟宜機場、南韓仁川機場、加拿大溫哥華機場、丹麥哥本哈根機場等），似乎仍有改善空間。生產效率水平的高低，主要影響機場的成本及盈利表現。

次項問題關於市場壟斷能力，主要考慮顧客（即航空公司）能否以其他機場代替香港機場。區內航空服務市場競爭劇烈，以珠三角而言，新廣州機場對香港造成極大威脅。可是香港機場對本地航空公司（如國泰、港龍、中富、港聯等），仍存在一定壟斷能力。若壟斷公司沒有接受適當監管，價格將會過高，而生產量將會偏低，上述都是基礎經濟學的推論。若機場運用其壟斷能力以達至利潤極大化，不但航空公司的利潤受到影響，機場的使用量可能低於最優水平。

香港是一個小型開放經濟，對外運輸十分重要。以今日香港支柱行業而言，最少三項（物流、旅遊、貿易服務）和航空運輸有關。根據筆者去年進行一項研究顯示，以最嚴謹及保守假設推算，航空運輸業最少和本地生產總值百份之十有關。以此推論，機場的生產效率、機場的市場壟斷力，不但影響機場及航空公司盈利，對本地經濟可能產生不容忽視的影響。

在政府初次提出機場私營化時，正值政府財赤問題嚴重，出售政府資產以增加政府收入，可避免大幅度加稅或削減必要開支（福利、

教育等)。當本地經濟日逐改善，財政赤字已不是政府將機場私營化的主要原因。根據政府諮詢文件顯示，政府認為將機管局安排上市，通過資本市場監管，香港機場將能提高效率，這安排也符合一些社會人士提倡「大市場、小政府」的政策方向。

在競爭劇烈的商業世界中，相信沒有人否定香港機場需要「不斷改善效率」。學術研究同時顯示，香港和世界各地機場一樣，生產效率仍有改善空間。可是，安排及維持上市費用並不便宜，將機場「私有化」能否有效提升效率？不少「國有」企業背負著低效率的問題，而「私有化」是否靈丹妙藥？兩位經濟學者 Dewenter 和 Malatesta 以超過一仟三百個樣本作研究對象，得出「私有化」並不一定能提高企業盈利能力的結果。他們發現大部份「國有」企業為準備「私有化」，於「私有化」前三年內已出現盈利改善；可是，「私有化」後五年內表現，通常比「私有化」前三年為差。另一方面，學者 Oum, Zhang and Zhang 以全球機場數據為樣本，他們同時發現私營機場並不一定比「國有」機場有著較高效率。事實上，現時香港機場並不算是「低效率」的「國有企業」，我們似乎不應對「私有化」帶來的率效提升作用，持有過度樂觀的預期。

基於其市場壟斷性，政府必需對機場作出規管。「監管過鬆」或「過高收費」，不但影響航空公司盈利，對香港經濟亦會產生負面影響。

然而，「監管過緊」不但影響機場效率，同時對持有機管局股票人士不利。事實上，由於監管者及被監管機構存在資訊不對稱問題，要制定適當監管機制並不容易。對於如機場這類對經濟產生顯著影響的基建項目而言，監管內容力度更突顯公眾利益與股東利益的矛盾。近期隧道加價問題，正表現這利益問題的複雜性。

筆者並不否定將機場「私營化」或能提升效率；然而，機場對本地經濟有著緊密聯繫，同時有著市場壟斷者的本質。若政府肯定機場對整體經濟的重要性，在審定機管局的重要策略（如私營化、空中橋樑等）時，不能只考慮對機管局盈利的影響，小心評估對整體航空業及香港經濟的影響力，可能較符合公眾利益。

雖然機管局是一公營機構，除年報資料外，筆者發現很難取得其營運資料。若要筆者提出一項支持「私有化」的原因，更大程度的資訊披露，將令社會大眾更瞭解機管局的運作，從而更有效保障公眾利益。

參考書目：

- (一) Pilling, Mark “Common Measures”, *Airline Business* June 2005, p. 66-67.
- (二) Dewenter, Kathryn L. and Malatesta, Paul H. “State-Owned and Privately Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labor Intensity”, *American Economic Review*, March 201, p. 320-334.
- (三) Oum, T.H., Zhang, A. and Zhang, Y. “Alternative Forms of Economic Regulation and Their Efficiency Implications for Airports,” *Journal of Transport Economics and Policy*, April 2004, p. 217-246.