

## 歐洲航空市場的開放經驗

馮嘉耀

中大航空政策研究中心副主任（研究）

本文以〈歐洲航空市場開放經驗〉為標題，刊於二〇〇五年十月三十一日的太陽報財經評彈（第 B05 頁）。

自美國於一九七八年開始撤銷民航業管制，市場有著快速增長，歐洲政府因而於八十年代開始其民航業的開放政策。由於歐洲市場涉及多個不同國家，其開放政策（Liberalization）旨在降低不同國家的市場限制；本質上，政策目的和美國本土市場的解除管制（Deregulation）有所不同。另一方面，美國的民航市場改革以急速步伐完成；然而，歐洲的市場開放自一九八八年開始，以階段式逐步推行，直至一九九七年初步完成。歐洲的市場開放政策，主要目的是改變以國家為本位及嚴重分割的航空市場，最終達至一個整合的歐洲共同天空政策（Single European Sky）。

不少歐洲國家於開放政策實施前，均積極支持其本國的「國家航空公司」。一些學者認為這政策源於規管國家民航政策的「芝加哥條約」（Chicago Convention）。為保障國家航空公司的生存，政府一般採用保護政策，以限制市場競爭；另一方面，一些政府更以國家補貼去維持

這些國家航空公司的運作，而航空公司則須經營一些低盈利回報航線去服務國家。在開放政策前的歐洲航空市場有下列特徵：首先，在缺乏足夠競爭壓力下，票價偏高而效率偏低；其次，這些國家航空公司佔據不少歐洲主要機場，並持有不少航班時段。這些背景因素反映歐洲航空市場極需要作出改革。

學者同時發現美國和歐洲市場在改革前有著明顯市場及制度分別：

(一) 市場特點 — 美國有著單一而龐大的本土市場，而歐洲則由不同國家組成的一個國際市場。(二) 「包機」市場 — 美國的「包機」數目比例偏低，而歐洲的「包機」比例相對較高。(三) 航程時間 — 美國以樞紐機場安排轉機，機票價格較便宜而航程時間較長，但歐洲市場以「點對點」為主，航程相對較短。(四) 市場規模 — 美國本土市場較歐洲市場規模較大。(五) 擁有權 — 美國航空公司只以私營運作及擁有，而一些歐洲政府擁有其國家航空公司股份，對其運作產生一定影響。(六) 運輸網絡 — 歐洲的陸路運輸（貨車及鐵路）網絡覆蓋面廣及服務優良，對航空運輸造成威脅，而美國的鐵路運輸則缺乏競爭力。

由於歐洲航空市場包括多個不同國家，因應不同國家的經濟背景及市場發展狀況，各國政府對開放政策方向的要求及預期各有不同。根據學者分析，當時法國及南歐政府希望開放步伐緩慢，而英國及荷蘭政府

則力促改革及加快市場開放的進程。整體市場開放步伐的速度，結果成為不同政府的角力焦點。另一方面，歐洲航空市場包含超過二十個不同的「空管」系統；及在技術層面而言，要整合歐洲航空市場亦面對困難。在航權方面，由於各國與不同國家簽訂航權協議，如何處理這些已簽訂協議及制訂未來協議內容，均成歐洲國家必須解決的問題。

有關歐洲航空市場開放的討論，始於歐盟於一九七九年發表的建議文件；然而，不少國家因應其背景因素而提出不同意見。最終的方案決定以十年時間分三個階段去開放歐洲市場。第一階段始於一九八八年，來往樞紐機場的航線可享有第三及第四航權，而享受第五航權約佔整體市場規模百份之三十。第二階段則於一九九零年十一月開始，第三及第四航權基本上授予所有航線，而享受第五航權已佔整體市場規模百份之五十。第三階段則於一九九三年開始，市場於不同範疇作出改革：（一）票價 — 各航空公司基本上享有訂價自由；然而歐洲有關機構仍作出監管以避免出現「掠奪性」訂價（Predatory Pricing）的出現。（二）航線 — 歐盟國家可自由開辦歐盟範圍內的航線。（三）航權 — 歐盟各國可享有第六航權。（四）發牌要求 — 各國實施標準發牌的規則及要求。

歐盟政府於一九九八年對市場開放政策作出初步評估，結果顯示市場開放的正面影響。首先，航空公司數目由一九九三年的一百三十二

間，上升至一九九八年的一百六十四間。事實上，同期間有一百三十九間航空公司加入市運作，而只有九十三間可於市場維持經營。其次，跨國航班次數自九二年至九八年的六年間，上升了超過百份之三十。在票價方面，由於競爭加劇，整體票價在第三階段推出的幾年間，下跌了十至二十四個百份點。對於航空公司效率而言，以當時歐洲頭十大航空公司的收益及成本表現均有所改善，幅度亦相當顯著。於第一階段開始（一九八八年）至一九九六年間，歐洲航空市場的總就業人數上升了超過十個百份點。市場改革不但對乘客及經營效率有幫助，最終各國亦可分享市場開放創造的職位。