

公眾對「機管局私營化」的意見

馮嘉耀

中大經濟研究所主任

本文以〈公眾對「機管局私營化」的意見〉為標題，刊於二〇〇五年十一月十日的明報（第A06頁）。

香港機管局剛獲選本年度「最佳機場」殊榮，機場的服務水準得到國際機構認可，絕對是香港人值得驕傲的事情。同時間，油價不斷上升及廉價航空公司的興起，航空公司的競爭環境並沒有改善。而劇烈競爭並不局限於航空公司間，亞太區不少機場正擴充規模及航空網絡，機場間的相互競爭將日趨劇烈。整體而言，香港航空業正面對不斷加劇的市場競爭壓力。

香港國際機場是本地重要基建項目之一，機場不單提供設施供航空公司使用，這些公司提供的客運及貨運服務，同時支持香港的旅遊、物流及貿易服務等支柱行業。特區政府在推行建議的私營化計劃前，進行了超過六個月的公眾諮詢，並於近期公布諮詢結果。根據諮詢報告透露，政府共收到六十九份書面意見書，提出意見人士包括航空業界、本地工商機構、政黨及學界。雖然意見書數目達六十七份，但可追溯背景

的回應者約為四十份。其中四份為機場有關組織及機管局董事、十七份為航空公司及機場服務使用者的有關組織及人士、四份為學界人士及組織、三份為地產業有關組織、一份來自香港資本市場公會、一份來自香港總商會、兩份來自政黨。一些輿論對是次諮詢予以正面評價，個別評論人士認為是次諮詢屬高水平政策辯論。

根據政府的諮詢報告，公眾人士在六點主要事項發表意見：

（一）私營化的理據

支持原因主要認為私營化能將商業運作規範引入機管局，從而可提升效率及競爭力。另一方面，將機營局安排上市，為將來融資提供新途徑，同時令市民有機會成為機管局股東，並可從中受惠。一些支持者認為機管局私營化將有助紓減政府的財赤壓力。

反對原因主要擔心私營化後的機管局，將以賺取盈利為營運主要目的，結果可能削弱香港機場競爭力。另一方面，由於機場業務與香港經濟活動有所關連，機管局股東與香港市民之間存在利益衝突。一些反對者認為機管局的業務發展尚未成熟，上市安排令機場收費有上調壓力或政府資產會被賤賣。另一些反對者擔心私營化或抵觸『基本法』的有關條文。

（二） 政府與私營化後的機管局之間的關係

根據諮詢報告顯示，不少回應者認為政府必須擁有足夠權力，以規管私營化的機管局。由於一些回應者擔心私營化的機管局，可能作出符合商業利益，但可能對公眾利益有損的決定，他們支持政府必須在股東與市民的利益間，取得平衡。

（三） 機管局的業務狀況及估值

根據諮詢報告顯示，不少回應者認為機管局在公開招股時應取回理想估值。可是，一些回應者擔心為提高估值而增加機場收費，有可能影響機場的競爭力。另一些回應者則認為地區經濟增長，將有助提高機場收入，政府將不需提高機場收費，而可達致合理估值。

（四） 經濟規管

諮詢報告顯示，多數回應者贊成設立經濟規管架構，而希望架構為公平、明確和具透明度，並採用「用者自付」的原則。在技術層面而言，在是否將非航空活動納入現管架構，意見分歧。航空公司和一些回應者認為採用「單一帳目」方法較易維持低航空收費；而機場有關組織及一

些人士則倡議「雙重帳目」，主要在訂定收費時，只考慮航空活動的收入與成本，並與非航空活動分開考慮。

（五） 土地用途、競爭及業務範圍

諮詢報告顯示，多數回應者贊成政府應在商業彈性與禁止私營化的壟斷性行為取得平衡。在土地使用方面，一些回應者建議機管局在私營化前應把土地歸還政府，又或以繳付地價方式去進行非為准許目的的機場用地。

（六） 對機場內商戶和員工的影響

根據諮詢報告內容，多數回應者不認為機管局私營化會對機場僱員和工人的福利帶來負面影響，主因為現時機管局已按商業原則運作。

在諮詢報告的總結部份，特區政府的結論還算中肯：「就機管局應否私營化此一主要問題而言，政府的建議仍未能得到大多數回應者的支持。」

另一方面，一些新聞報導顯示政府亦不會於短期再推行「機場私營化」建議，但卻沒有放棄該計劃。

機場服務是提供航空服務（客運及貨運）的必須投入，有一定的壟斷性。

同時間，在香港這個服務型經濟體系（服務業佔本地生產總值達百份之八十七），一些支柱行業表現和航空業運作息息相關。對「機管局私營化」計劃持保留立場的人士而言，他們一方面擔心政府提供估值而增加機場收費；另一方面，他們更擔心「私營化」後的機管局，在考慮本身商業利益時，機場收費有上調壓力。這些回應者因而希望政府設定一個明確和具透明度的監管架構，並以「單一賬目」安排，而減輕機場收費的上升壓力。持這些意見主要為航空公司及有關組織，同時亦包括貨運及旅運有關機構。機場收費上升，一方面增加這些業務的營運成本，對這些服務供應者的利潤產生負面壓力；另一方面，本地物流業、旅遊業及商業服務業的成本亦受到影響。雖然，機場收費並非佔航空公司的成本一個顯著百份比；然而，在競爭劇烈的航空業中，業界邊際利潤偏低，這些成本因素會是航空公司在商業決策的重要考慮因素。因此，若「私營化」帶來機場收費上升（無論來自估值因素或其後的商業考慮），不但影響航空公司利潤，對本地一些支柱經濟活動亦會有所影響。如航空業務對其他行業沒有影響，加費只改變機場和航空公司間的利益分配，可是航空業務和其他經濟活動有所關連，費用改變將對整體經濟有所影響。因此筆者贊同其他對「私營化」有保留人士的觀點，該計劃有可能突顯機管局股東利益和公眾利益的基本沖突問題。近期隧道收費上升，

而引發的討論，筆者認為有相似之處。

關於支持「私營化」計劃的觀點，主要認為該計劃有助提高機場效率及競爭力。作為經濟學者，筆者認同「市場力量」的潛在威力，但亦認識其局限性，一些實證研究已證明「私有化」（或「私營化」）對生產效率的正面影響，極受樣本所屬行業及背景因素干擾，而不一定是肯定的。學者 Oum, Zhang and Zhang 證明「私有化」機場，並沒有顯著效率優勢。其次，市場亦有失效的時候：有壟斷性質的經濟活動，自由的市場競爭，並不一定達致最高市場效率。香港機場雖面對鄰近機場的競爭，但對本地航空公司有一定壟斷能力。另一方面，當市場運作影響經濟其他部份時，缺乏「適當」監管的市場，並不一定令整體社會資源，達致最優分配水平。若機場收費變動對航班數目有影響，最終將對其他經濟環節產生一定影響。

筆者希望特區政府在再推出「機管局私營化」方案時，請不要只考慮方案對機場本身的效益影響，更不應將重點放在資產估值上。機場作為本地重要及值得引以為榮的資產，請政府多探討不同方案內容，對整體經濟的影響。若肯定航空業對香港支柱行業的影響，航空業有關政策（如

「機管局私營化」、「開放天空」、「空中橋樑」等)應是特區政府重要經濟政策考慮之一。