

## 從「領匯」經驗看機管局私有化計劃

馮嘉耀

中大航空政策研究中心副主任（研究）

本文以〈港機場私有化非必要〉為標題，刊於二〇〇七年一月二十二日的太陽報（第B03頁）

隨着「領匯」宣佈更換主席，其股價卻大幅度上升，社會人士正重新檢視「領匯」上市經驗及其社會責任問題。作為一間全私人資本上市公司，「領匯」的商業策略應以為股東增值為主。在「領匯」上市後筆者認為其對屋邨居民的「社會責任」，已轉作為股東增值的「商業責任」。其商場租金及定位策略，只應主要考慮市場因素影響。雖然「領匯」，經驗導致社會爭辯，但對未來特區政府的私有化計劃仍有一定啟示作用。

傳統智慧認為由政府擁有企業的效率應比私有企業為低。主要原因有二：首先，這些政府擁有企業的營運並不單以利潤極大化為目標，其運作及發展易受政治壓力及利益團體游說影響；其次，這些政府擁有企業缺乏「積極」股東的監管，其運作未必符合效率原則。不少學者研究產權結構對企業表現影響，結果顯示上述傳統智慧並不一定正確。學者 Vickers and Yarrow 指出市場競爭狀況比產權結構對效率影響更重要。他們認為在缺乏市場競爭下，私有產權結構並不一定保證效率運作。一般而言，研究結果顯示產權結構並不是企業效率的唯一決定因素，管理及制定安排，

以至市場的競爭狀況，都會對企業效率產生重要影響。

機場一向被視為重要基建項目，不少人認為應屬政府擁有。在過去二十年間，不少機場進行「私有化」改變，若以產權及管治結構而言，主要可分成六種：<一> 全資政府擁有並由政府部門管理；<二> 全資政府擁有並由政府設立管理局主理；<三> 全資政府擁有並外判管理合約至私人企業；<四> 政府及私人共同擁有但以政府佔多數股權；<五> 政府及私人共同擁有但以私人資金佔多數股權；<六> 由多層政府共同擁有並設管理局主理。究竟不同產權結構會否對機場效率產生影響？

航空運輸學者 Oum, Adler and Yu 最近發表一份研究報告（*Journal of Transport Management* V.12 p.109-121），主要探討產業權結構對世界主要機場表現的影響。他們使用變動要素生產力（Variable Factor Productivity）去量度表現。生產力水平主要考慮機場在使用三項投入（機場直接僱員數目、機場直接購買貨品及物料支出、機場外判服務開支）在三項產出（乘客數目、飛機升降數目、非航空收入）的相對效率。

筆者認為較值得注意結果有三項。首先，研究樣本顯示政府全資但由獨立管理局運作的機場表現，反比政府和私人合資但以政府擁有多數股權的機場表現為高。其次，研究樣本顯示政府全資但由獨立管理局運作的機場表現，和由政府及私人合資但以私人資本擁有多數股權的機場表現沒有顯著分別。最後，美國機場雖為政府擁有及管理，但由於航空公司積極參與營運，其表現和由政府及私人合資但以私人

資本擁有多數股權的機場表現沒有顯著分別。根據上述研究結果，政府全資擁有機場並不一定導致機場的低效率運作。

筆者認為上述研究對香港機管局私有化計劃有參考作用。首先，香港機管局雖為政府全資擁有，但以商業原則運作。根據學術機構 ATRS 評估，香港機場效率在亞洲前列位置。香港機管局表現支持上述研究的結果：雖然政府全資擁有機場，但機場表現驕人。另一方面，美國機場的優良表現可作參考。航空公司為機場主要用家，並為機場帶來乘客，對機場的非航空收入有正面貢獻。如航空公司可參與更多機場運作，應可符合雙方利益，最終可加強本地航空業競爭力。