

香港如何借鑑倫敦機場的經驗

羅祥國

香港中文大學航空政策研究中心副主任

本文以〈香港如何借鑑倫敦機場經驗〉為標題，刊於二〇〇八年五月十二日的信報財經新聞（第 P25 頁）

在近期很多有關香港是否應該興建第三條跑道和珠三角五個機場應如何分工合作的討論中，一些論者都指出倫敦的三大機場(附近另有兩個較小機場)如何的分工合作，甚至如何成功。有人指出 Gatwick 是作為廉航基地的機場，而 Stansted 則作為英國本土航班的機場。他們認為這個有濃厚「計劃經濟」色彩的佈局，是值得香港借鏡的。再者，這三個機場都集中由 BAA (British Airport Authority) 共同管理，有論者亦建議這應該是珠三角五個機場的極終管理模式。

究竟倫敦各大機場管理的經驗，有那些方面值得香港和珠三角各政府所借鏡？我們先應把有關的事實和客觀因素理解清楚，不然，就會出現很多美麗的誤會。

香港中文大學航空政策研究中心為了對有關的問題作較深入的理解，去年就訪問了英國的 BAA，並參訪了三大機場。現綜合各項有關的情況，提供三點以作參考。

(一) 倫敦的三大國際機場都是由 BAA 所擁有和管理的。英國的機場在 60 年代初，仍是由國防部所管理的。直至 1965 年，BAA 才成立，倫敦的三大機場就撥交 BAA 擁有和管理。在 1986 年，BAA 在新法案下重組，並於 1987 年在倫敦的證券市場上市。

BAA 現在管理了英國的七大機場，並擁有一些美國和意大利機場的管理合約。就倫敦的三大機場方面，收費是受到英國政府的民航管理局和競爭委員會 (Competition Commission) 所監管，每年並須向監管當局提交報告。在 2006 年，BAA 已整體出售予一間西班牙公司 (Grupo Ferrovial)，不久後正式取消了上市的地位。

就機場競爭的問題上，英國的公平交易辦事處 (Office of Fair Trading) 在 2006 年進行了一項市場競爭研究。競爭委員會更在今年四月份發表了一份聲明，認為 BAA 接近壟斷的經營模式，窒礙了市場的競爭，令消費者的選擇有限，並可能導致機場處理客運能力不足，未必符合航空公司或乘客的利益。這文件現徵詢公眾意見，BAA 的經營模式正面臨大挑戰。

三大機場是否刻意分工

(二) 由於 Heathrow 機場的兩條跑道長期以來已完全飽和，所以任何新的國際航班，尤其是新興起的廉航，都只能「選擇」 Gatwick。因此，廉航(包括甘泉航空)不「選擇」 Heathrow，這並不是 BAA 刻意分配下的結果，而是由於 Heathrow 已全面飽和，及其非常昂貴的停泊費用。

不少現在於 Gatwick 經營的航空公司，(包括一些廉航)都表示：當 Heathrow 的第三條跑道落成後(很可能在十年之後)，會轉移到 Heathrow 經營。從這裏我們理解到：倫敦的三大機場表面上似乎是有刻意政策上分工的安排，其實是由於 Heathrow 長期全面飽和所引申的市場調整結果。

(三) 筆者等在去年 BAA 的訪問中，特別關注倫敦的機場群是怎樣決定擴建和興建新跑道。在倫敦的三大機場中，Heathrow 的兩條跑道和 Stansted 的一條跑道，都達飽和。因此，兩個機場的管理層多年前都分別向 BAA 總部，提交興建新跑道的建議書。

據 BAA 的解釋，由於財政資金上的限制，並不能同時興建兩條新跑道，只能在兩者之間先選擇其一。再者，由於 Stansted 的地方政治和環保問題較簡單，估計其第二條跑道可較早落成，因此，BAA 決定先啟動興建 Stansted 第二條跑道的法定程序。

筆者在訪問倫敦機場期間，剛剛是 BAA 啟動 Stansted 第二條跑道的公眾諮詢，Stansted 的民眾已即時上街示威反對。不久前，Heathrow 第三條跑道的諮詢亦已啟動，民眾示威不絕。

新跑道因為要徵用土地，必須得到 Stansted 地方會議的支持，才能興建。BAA 已組織了專業的遊說團隊，反對的市民亦摩拳擦掌。

如果地方議會最後反對興建，結果會怎樣？根據有關的法律程序，BAA 可以提供支持興建的論據，向英國政府上訴，政府會成立一個專案小組，其研究的重點是會平衡全國航空業和經濟發展的需要，及地方的社會和經濟發展需要，而作出決定，這最後的建議是各方面必須遵守的。

BAA 經驗不易轉移

英國 BAA 的模式是否可以成為珠三角五個機場極終的管理模式？現在來

看，在一國兩制下，有很多具體問題是不容易解決的。首先，當公司新成立時，股權和管理權如何分配？是否依據各機場的投資額、業務指標、或未來業務前景？其次，航權是否也需重新分配？再者，英國 BAA 是在空域和航權統一下管理倫敦的三大機場，現港澳廣在一國兩制下，如何統一管理空域和航權？如果各機場在發展策略上有衝突，協調的機制是什麼？最後，BAA 在 2006 年已整體出售予西班牙的 Grupo Ferrovial 集團。我國的重要機場是否可以由外資全資擁有，現時的答案明顯是否定的。

近期英國競爭委員會所公開的機場競爭研究，正質疑 BAA 壟斷的經營模式，這也是我們應該關注的。

當一些論者不斷強調香港機場應加強與深圳和廣州機場分工合作，更不應興建第三條跑道時，深圳的第二條跑道將於 2009 年落成，而白雲機場的第三條跑道亦於 2010 年落成。現在看來，珠三角五機場要成立類似 BAA 的管理機構，以集中管理五個機場，極不容易。這樣，各機場唯有各自為政，在競爭和合作中互相博弈，強調合作只是緩兵之計，互信的基礎薄弱。在這情況下，香港集中考慮自身經濟發展的需要而興建新跑道，則是上上之策。直至客觀條件有變，才作其他的考慮。

筆者等與 BAA 討論時，印象最深刻的一點是：在近年世界各大城市於擴建新跑道的經驗中，由於附近居民的強烈反對，成功落成的時間就越拖越長，需時十年已是樂觀的估計。即是說，就算香港政府今天開始認真策劃第三條跑道，最快亦要到 2017 年才能落成，屆時廣州機場的飛機很可能已在其第四條跑道升降。