

如何改善香港空運發牌制度
羅祥國
香港中文大學航空政策研究中心副主任

(本文觀點不代表研究中心的意見)

本文以〈如何改善香港空運發牌制度〉為標題，刊於二〇一〇年八月十二日的信報財經新聞（第 P31 頁）

香港特區政府運輸和房屋局在今年初，提出了一份檢討「空運牌照局」規管制度的諮詢文件，該文件目的是改善現有的空運發牌制度，主要涉及新航空公司的成立及本地航空公司經營新的航線。

香港作為南中國的最大國際航空樞紐，除了要有優良的國際機場、強大的本地航空公司、龐大的客源和服務腹地外，一個開放、有持續性和前膽性的空運發牌制度，亦是非常重要。

香港中文大學航空政策研究中心於 4 月份回應了該檢討文件，現介紹有關的主要觀點，希望能引發社會更多關注，集思廣益，為香港制訂一個適當的政策。

香港的空運發牌制度，源於 1949 年引進英國的制度，近年國際航空業雖然經歷了多方開放和長速發展，香港的制度至今只採納了輕微改動，現在是適當時候作出全面的檢討和作出改善。

首先，在政府的諮詢文件中，政府提出空運發牌制度的目標是「確保為公眾提供最有效的服務，亦須顧及整體公眾利益」。這是放諸四海皆準的任何公共政策目標，對香港航空業面對的問題挑戰，並沒有足夠的政策指導性內涵。在這方面，我們認為政策目標應明確訂明三點：(一)持續促進香港作為國際航空中心；(二)鼓勵航空業競爭；和(三)保障消費者利益。

全球航空業在 1990 年代的開放過程中，很多先進國家都促進本地兩間的航空公司在國際市場全面競爭，這包括日本、加拿大和澳洲。但自亞洲金融風暴和非典肺炎後，這政策在主要的中型國家中已全面失敗：只有二千萬至三千萬人口的加拿大和澳洲，其市場都不能支持兩間國際航空公司。

香港只有七百萬人口，珠三角的數千萬潛在客源亦已受到南方航空公司的力競爭，而假以時日，國航和東航亦會爭奪珠三角的國際客源。因此，如果期望香港

透過發牌制度，便能促進另一間本地航空公司，持續與國泰航空公司作全面競爭，基本上絕不可能。

新制度以歐盟為藍本

再者，甘泉航空自 2006 年成立至 2008 年倒閉，其只經營有相當市場規模的倫敦和溫哥華長途航線，最終仍然失敗告終。這裏其實凸顯了幾個主要問題：（一）新航空公司通常對市場的評估都是偏向樂觀；（二）其評估控制成本的能力也是偏向樂觀；（三）其對風險評估不足；及（四）其資金不足。因此，牌照局在審批新航空公司申請航線時，必須非常小心審閱其提供的營運預測數據，以及反映財務承 能力的數據。

在這方面，政府的諮詢文件對新航空公司申請營運航線，已作出了新的要求。這新制度大致以歐盟的制度為藍本，對新航空公司要求有足夠的財政資源和實際可行的營運計劃，這包括一個可持續二十四個月（英國正考慮延伸至三十六個月）的財務結構和大量的成本結構資料。

在新制度下，牌照局除了有審批權外，亦清楚訂明有權可暫停和取消牌照，因此須有持續監管所有航空公司營運的權力。這將會是現有政策的基本改變，牌照局一定要編配適當的人員和資源，才可肩負這工作。諮詢文件中曾指出可聘用顧問公司，提供所需專業服務。這建議的實質可行性較低，因為業界會憂慮敏感資料外洩，其合作基礎成疑。更可行的方法是政府建立自己的專業團隊，短期可以考慮借調其他國家的專家協助。

政府在新制度下考慮的條件和因素，必須能以文件清楚列明給業界參考，這包括暫停和取消牌照的客觀因素。再者，現有在特首批准下的「公聽會」制度，讓業內不同公司可提出反對意見，亦需檢討；其他國家所採用的不同上訴機制，無論在行政成本上、公平性和可預測性等，均具參考作用。在這些平衡各方利益的機制中，牌照局、民航處、運輸局和法庭間的職能和分工能清楚界定，至為重要。

此外，諮詢文件中建議任何本地航空公司的收購合併行動，須預先通知牌照局。但文件中的預先通知機制，是否一個審批機制？並不清楚。而這限制與「基本法」第一三四條（這對本地航空公司作出定義）的關係是什麼？政府必須作進一步的說明。再者，這如果是一個審批機制，又是否與政府正在考慮的《公平競爭法》連上關係？這建議是一個非常重要的課題，影響深遠，諮詢文件中並未能提供足夠的資料作考慮。

鼓勵競爭 保障消費者利益世界各主要國家遇到有主要航空公司進行收購合併，都必須經其公平競爭委員會調查研究和作出建議，而消費者利益則是考慮的重點。在這大趨勢下，空運牌照局在履行其職責時，必須把保障消費者利益作為重點考慮。而旅客和運貨者的利益，主要受三方面不利因素的影響：（一）壟斷性的航線會令收費偏高；（二）經營不善的航空公司會令消費者廢時失事和危及安全；和（三）航空公司對所受影響消費者的賠償機制並不完善。在近年歐美對航空公司的反競爭行為調查中，香港亦有航空公司被罰，政府如何回應本地航空公司參予跨界的反競爭行為，必須三思。

香港具有較強壟斷性的航線並不多，其中可能包括香港到上海、北京、台北等，票價都有偏高的情況。這些大中華地區內的短途航線都受到兩地雙邊「航空服務協議」所限制；香港政府能爭取到更開放的政策，消費者才能得益。

本文初提及的三大政策目標，其實是互為因果。簡單來說：有競爭，才能提升效率及消費者得益，而香港航空業就可繼續做大做強。當然，香港能服務的航空市場是否能繼續擴大，也是關鍵的因素。再者，更開放的第五航權和甚至第七航權，亦應該成為航空政策的考慮範圍。

香港航空業的市場結構很可能已是大致穩定，國泰和國航的互相參股亦已兼顧了雙方在國內和國際市場的利益，國航控制了深航亦可加強深航與國泰的未來合作。今次空運發牌制度的檢討，是可理順現有一些不規範情況和可能漏洞，但估計對香港整體航空業的實質發展，估計影響不大。