

改善航班升降時段分配政策

香港國際機場現時的飛機升降量接近跑道容量上限，即每年為 420000 架次；根據民航處統計，2013 年的飛機升降量約為 372000 架次。由於興建第三條跑道需時，香港政府短期內可以考慮其他措施，以提升機場營運的效率，其中一項措施是改善航班升降時段分配的安排。以下將介紹歐洲和英國的個案，她們的機場均採取額外的分配方法和監察政策組合，力求在有限的容量中改善機場營運的效率。

遠在 2011 年前，歐盟為推動成員國的市場融合（包括航空運輸市場），不斷定期檢視區內的航空政策。1991 年，歐盟理事會（European Commission，下稱「理事會」）發現，隨着成員國的航空交通轉趨繁忙，區內航班升降的時段將變得愈來愈少。根據歐盟近期的內部研究，按照現時趨勢預測，十九個歐盟區內的機場於 2030 年的容量將會完全飽和，因此理事會於 2011 年推出「改善機場計劃」（Better Airport Package），用以改善機場的運作效率，政策包括引入航班升降時段二手市場的正式規則、加強市場競爭、加強時段分配制度透明度、「時段協調者」（slot coordinator）的獨立性、把時段分配制度與歐洲區內航空交通系統改革融合、在「不用就作廢」（又稱 80-20）的原則上改動比例。

提高升降時段營運效率

其中，最具爭議性的政策就是改動時段「不用就作廢」的比例。根據「國際航空運輸業協會」（IATA）規定，如航空公司要獲得編配歷史航班升降時段（historic slots）的優先次序，須在前一個相同季節獲分配的時段內，遵照協調者分配，時段使用率達到 80% 或以上的，該航空公司的航班升降時段系列才能給予歷史優先權。

理事會在新計劃中，欲把現時規定的比率 80% 調升至 85%，藉此提升航班升降時段營運的效率。與此同時，管理機構如發現航空公司有意圖地不在獲分配的時段內營運航班，或在特定限期後才把不用的時段歸還，機場營運者或成員國須向違則者徵收罰款。

另外一個焦點是，理事會正式把航班升降時段二手市場（secondary trade of airport slots）納入規範，在相關條文內，加入容許「兩間航空公司以金錢或其他補償方式作為互相轉換時段的代價」的字眼。

這個計劃推出之前，歐盟沒有明文限制或鼓勵航班升降時段二手市場的發展，這曾引起成員國爭辯；2008年理事會正式通知成員國，因法例對此事緘默（silent），所以不會對透明度高的時段二手交易進行違法調查。既然已有相關先例，理事會進而強調二手市場須有一個透明而公正的監管制度，確保所有持份者的利益。因此，理事會建議二手市場的交易須獲相關成員國的「時段協調者」確認，方可執行。

其餘重要的政策建議，包括成員國須加強「時段協調者」的獨立性。在過往的規定和改革中，理事會逐步收緊對時段協調者的要求，從1991年要求的獨立分配時段、1993年的強制設立「機場協調委員會」，到2001年、2004年皆加強協調委員會財政獨立的條款，確保航班升降時段分配不會受到國家或航空公司的影響。理事會除了在條文列出更清楚的定義和要求外，還希望各個「時段協調者」能夠緊密合作，以便往後在歐盟區中成立一個單一的機場協調機構。

英國最早發展二手市場

理事會於2011年12月把上述的「改善機場計劃」提交歐洲議會辯論。在第二次辯論中，議員均十分關注監管二手交易的詳情，要求理事會引入市場保障機制，同時統一交易市場，並極力反對改變「80-20規則」。同年11月，在歐洲議會屬下的委員會會議中，委員會亦認為「80-20規則」毋須改變，其餘理事會的建議則獲認同。現時「改善機場計劃」已經過首讀，除「80-20規則」不獲議員支持外，其餘建議的條文則有待修定通過。

在歐盟成員國中，英國較早發展航班升降時段二手市場，英國的航空公司於理事會提出管理前，已因希斯路機場的時段難求，自行嘗試以人為方式交換所需的時段。在網上交易平台面世前，航空公司曾以以下方式交換時段：在同一機場內，賣方以較高價值的時段，向買方交換所持有的「垃圾」時段（junk slots），買方在收取較佳時段後，向賣家付出一筆金錢，由賣家把「垃圾」時段交回「時段池」內（slotpool）。這就是1999年的英國航空公司向UK Air購入希斯路機場時段所用的方法。

然而，這個時段交換的案例卻在英國的屬土根西島（Guernsey）引起爭議。該地運輸局向英國高等法院興訟，控告機場協調有限公司（Airport Coordination Limited）批准該次交換是違反歐盟法例，因為英航在該案例的做法是有付出金錢，非法地向Air UK購入航班升降時段。

不過，高等法院的判決出乎理事會的預期。英國高院認為是次交易也構成「交換」條件，所以協調公司的批准是合理的。因此，英國民航局 2001 年發表一份關於實施航班升降時段二手市場的文件，希望規範二手市場，避免出現更多相關的興訟。

完善分配航班升降時段

根據現時的制度，航班升降時段交易是基於有願意出價的買家和願意出售時段的賣家所組成。在交易中，買賣部分除了時段外，還可包括客運大樓及停機位的容量，因為只有時段而沒有相應設施，飛機是不能順利停泊的。機場協調有限公司負責安排英國機場的航班升降時段，並提供網上平台予航空公司進行交換時段的交易。

航空公司須透過網上平台張貼廣告，不論購入、出售、租賃或交換，讓其他市場參與者得知時段資訊，有興趣的航空公司須在交易限期前，填妥意向書和不透露條款，才可得知時段的詳細資料和其擁有者的身份。當買賣或轉換雙方同意交易條件時，即可進行線下談判，「協調公司」和網上平台不會負責談判過程，平台公司只是負責提供輔助服務，例如提供交易資料、路線發展支援等，以協助完成交易。當交易雙方完成談判後，他們須向「時段協調者」提交詳情，「協調者」會盡快通知該交易是否可行。另一方面，平台公司會在網頁公布交易資料，亦會要求航空公司能自願公報交易價錢，確保交易透明。

在過去十多年的改革中，歐盟與英國不斷改善時段分配制度，甚至加入競爭條款，以防航空公司以交換或購入時段為名，減少讓新競爭者進入市場的機會；如果航空公司拖延向「機場協調者」交回時段，或有意圖浪費獲分配的時段，相關機構可徵收預留機場設施費或罰款，以減少時段誤用的機會。這些政策都是屬於行政或制度上的手段，以配合市場分配機制的運作。

現時香港的航班升降時段分配方法，是建基於沿用的國際守則（假定機場仍有用不完的升降時段）。面對短期全面飽和的困境（根據機管局的最近評估，機場將於 2016 至 2017 年全面飽和），香港現正面對如何在有限的航空資源下，作出更有效運用的措施。

鑑於歐洲同樣面對機場容量飽問題的新政策考慮，香港政府也必須參考這些例子，以紓緩航班升降時段不足（包括可否採用拍賣形式，以分配未來幾年剩下的航班升降時段），對香港整體航空業所帶來的不利影響。此外，美國亦有一套類似制度（包括拍賣制度），我們有機會再作介紹。

香港中文大學航空政策研究中心

羅祥國陳慧盈

文章編號: 201409085303951

本內容經慧科的電子服務提供。以上內容、商標和標記屬慧科、相關機構或版權擁有人所有，並保留一切權利。使用者提供的任何內容由使用者自行負責，慧科不會對該等內容、版權許可或由此引起的任何損害 / 損失承擔責任。