

歡迎你的寶貴意見

這份“機場管理局部分私營化”諮詢文件，旨在徵詢市民對有關機場管理局部分私營化後的規管及體制事宜的意見。

政府在諮詢文件中擬備了一些初步建議。我們歡迎你於二零零五年二月二十八日前*，就這些建議提出你的寶貴意見。請將意見交回：

中環下亞厘畢道
中區政府合署中座 2 樓
經濟發展及勞工局

傳真：2868 4679

電郵：airportcomments@edlb.gov.hk

你亦可到 www.edlb.gov.hk/edb/chi/papers/cdoc/ 瀏覽諮詢文件全文。

經濟發展及勞工局
二零零四年十一月

* 諮詢期已延長至二零零五年五月三十一日

機場管理局部分私營化

諮詢文件

引言

本文件闡述在機場管理局(機管局)部分私營化建議中，有關私營化後的機管局的規管及體制安排事宜，以便進一步諮詢有關人士及市民。

背景

2. 二零零三年八月六日，政府宣布就機管局私營化建議展開準備工作。政府希望私營化有助加強機管局的商業運作規範，提升效率，開發更多商機；並為本地金融市場增添一隻優質公司股票，讓廣大市民有機會擁有這個成功運作的機場的股份。中期來說，出售機管局的股份可為政府帶來資本收益。

3. 其後，政府聘請一家投資銀行擔任財務顧問，研究私營化建議，諮詢機管局及其他有關人士。大部分被諮詢的人士都表示支持私營化的目標，但亦有不少人指出，為吸引投資者，機管局須證明投資可取得合理回報。他們亦強調，政府必須妥善解決一些規管事宜，以確保私營化後，香港國際機場的未來營運和發展會符合公眾利益。

4. 二零零四年二月，政府向立法會簡介以公開招股上市方式進行私營化計劃，並表明我們在立法建議和其他規管文件定稿前，會就一些具體事項再諮詢有關人士和機管局。政府同時採取措施，改善機管局資本結構，藉降低股本資金把債務與資本比率調整至更佳水平。立法會在二零零四年六月通過《2004年機場管理局(修訂)條例草案》和一項決議，授權機管局把60億元股本資金歸還政府。

5. 與此同時，我們繼續就有關機管局私營化的其他事項進行探討。在考慮過早前諮詢收集所得的意見後，我們在本文件蒐集了一些具體事項希望作進一步諮詢。在討論這些事項時，我們必須權衡各種對立、甚至相互矛盾的考慮因素。舉例來說，政府有需要保留一些規管私營化後的機管局(新公司)的權

力，以保障公眾利益；但投資在新公司的市民，則期望它能夠以商業模式運作，盡量不受任何政府和政治干預。這兩難局面也出現在其他事項上，本文件中的一些建議會嘗試從中取得合理平衡。這些建議並非政府的最終立場，我們會在進一步諮詢後，才作出最後決定。

政府與新公司之間的關係

6. 機管局是根據《機場管理局條例》(第 483 章)成立的法定法團，以保持香港的國際和區域航空中心的地位為目標，提供、營運、發展及維持香港國際機場。機管局由政府全資擁有，其董事會成員均由行政長官委任。然而，法例規定機管局須按照審慎的商業原則運作。

7. 為使機管局以公開招股上市方式進行私營化，我們需根據《公司條例》(第 32 章)成立一家新公司，並將機管局的所有資產、權利及法律責任透過法例轉給這新公司。新法例將會廢除現行的《機場管理局條例》，並會連同其他法例包括《民航條例》(第 448 章)及《1995 年飛航(香港)令》，列明新公司組成後的規管安排。完成這公司化的程序後，政府有意透過公開招股及把新公司在香港聯合交易所上市方式，出售政府在新公司的部分股份。同時，政府會保留適當權力規管新公司，以確保機場能安全和有效地運作；政府並須確保新公司會配合特區政府履行《基本法》列明的責任¹，以及與民航有關並適用於香港的國際條約內的責任。

8. 在可見將來，政府仍然會是新公司的大股東。政府亦同時擔當規管者的角色，以確保公眾利益在機場的發展和營運過程中受到保障。在早前的諮詢過程中，部分人士指出，政府須釐

¹ 基本法中有關機場運作的條文如下(下加劃線代表重點)：

第 128 條：香港特別行政區政府應提供條件和採取措施，以保持香港的國際和區域航空中心的地位。

第 129 條：香港特別行政區繼續實行原在香港實行的民用航空管理制度，並按中央人民政府關於飛機國籍標誌和登記標誌的規定，設置自己的飛機登記冊。

第 130 條：香港特別行政區自行負責民用航空的日常業務和技術管理，包括機場管理，在香港特別行政區飛行情報區內提供空中交通服務，和履行國際民用航空組織的區域性航行規劃程序所規定的其他職責。

清其作為股東和規管者的不同角色，闡明政府規管新公司的權力，以確保政府不會強迫該公司承擔一些無商業價值的項目，以確保小股東的權益。

9. 此外，政府作為規管者，必須對新公司保留足夠的規管權力，藉以保障公眾利益。以下為我們正考慮適用於新公司的較重要規管安排：

- (i) 縱使政府目前有意在可見將來繼續擔任新公司的大股東，作為草擬法例的指導原則，建議法例須賦予政府發揮各項規管職能的足夠權力。此舉將確保政府能有效地執行其規管職能。
- (ii) 建議政府除享有作為股東的應有權利外，還應有權委任佔少數的增補成員進入新公司的董事會，以代表政府或公眾利益。此舉是為了確保這些增補成員在履行本身對新公司的受信責任之餘，能夠有法律權力從公共政策的角度提出意見。由於這類董事會成員只佔少數，他們不會妨礙董事會的商業決定，但可確保董事會周詳考慮他們所提出的有關見解。
- (iii) 撇除政府委任的增補成員，建議新公司的董事會成員必須有過半數是通常居於香港人士，同時保留機管局主席必須為香港永久居民的現行規定。這些規定可確保機場這項重要設施的管理工作繼續由香港居民主導。
- (iv) 建議政府以外的任何單一股東(包括有聯繫者)的可運用表決權，不可超過所有股東表決權總和的百分之十。這樣可防止任何單一投資者主導新公司的運作和未來發展。在其他地方的一些私營化機場，亦有相類似的限制。
- (v) 建議非通常居於香港的股東，在股東大會中可運用的表決權，合計不可超過投票總額的百分之四十九。這項限制可確保非通常居於香港的人士無法在股東大會上強行通過任何決議。《廣播條例》(第

562 章)、《電訊條例》(第 106 章), 及一些外地監管私營化機場的法例, 亦有相類似規管條文。

- (vi) 建議授權政府為執行有關法例和規定, 可向新公司索取資料。現行《機場管理局條例》賦予政府類似權力, 以便進行有效規管。
- (vii) 政府必須確保新公司會繼續投資發展香港國際機場, 以應付需求。建議新公司須向規管者(政府)提交資本投資計劃。有了這項安排, 政府一旦發現投資計劃有任何不足之處, 便可及早提出與新公司進行商討。有人提議政府須審批新公司的資本投資計劃。但投資者或會視之為賦予政府過大權力, 令政府可以左右新公司在投資方面的商業決定, 因此提議未被採納。
- (viii) 建議授權政府就涉及公眾利益的事宜向新公司發出指示, 但須在指定情況下向新公司作出賠償。現行《機場管理局條例》亦有類似條文, 以便政府可為保障公眾利益而干預機管局的行動。現時亦設有賠償機制, 當機管局受政府指示作出有違審慎商業原則的行動, 並因而蒙受非因己過所招致的財政損失, 機管局的商業利益仍可得到保障。
- (ix) 建議授權政府在新公司有失責行為或緊急情況下接管新公司的資產, 但須在指定情況下向新公司作出賠償。這是對公眾利益的最終保障, 亦使政府或其指定第三者能在新公司有失責行為或緊急情況下維持機場的運作。這條文亦可確保私有財產不會遭到不公平佔用。
- (x) 建議授權政府在新公司違反有關法例及發牌條件時向其徵收罰款; 同時保留權力, 在有充分理據的情況下(例如機場服務出現嚴重停頓), 暫時中止或撤銷新公司的機場牌照。這些建議對確保新公司在營運香港國際機場時能提供符合標準的服務至為重要。

機管局的業務狀況及估值

10. 由於機場的建設和發展需要高資本的基建配合，加上建設規模必須大於即時需求以應付日後所需，因此，一般需要相對較長的時間才可從投資取得合理回報。政府投放於機管局的股本約為 307 億元(資本重組前約為 367 億元)，機管局在 2002-03 年度的盈利為 5.02 億元，是到目前為止盈利最高的年度，但當年的股本回報率仍低於 2%；從商業角度來看，這回報率遠低於合理水平。

11. 隨着香港近數月經濟強勁復甦，加上旅客持續增加，香港國際機場在本財政年度的客貨量均錄得顯著增長。機管局預計未來增長繼續強勁，而回報也應有所提升。儘管前景樂觀，由於機管局目前盈利能力偏低，如果不能大幅增加收入和降低成本，難以在未來數年取得合理的商業回報。

12. 在公開招股前，機管局須向有意投資者證明可於一段合理時間內取得商業回報，否則市場不會支持把機管局估值定為相約於納稅人投資的 307 億元。機管局在盡力維持機場高水平服務的前提下，已採取了多項削減成本的措施和致力提高商業收入。現時機管局的商業收入佔總收入 50% 左右，與其他同類機場比較已屬較高水平。由於機場費用(按航空公司的航空業務徵收的費用，現時包括着陸費、停泊費、客運大樓費)佔機管局總收入 45% 左右，機管局必須考慮提高這些費用才可在未來數年達到合理回報。

13. 機場費用確實要增加多少，才能令市場接受其估值為 307 億元左右，將取決於機管局在公開招股前的業績、規管架構的設計，以及市場情況等多個因素。從資本市場角度而言，理想的做法是在公開招股前，先定下機管局私營化後初期機場費用的「遞增幅度」，以提供更高的透明度和可靠性。

14. 航空公司將不會歡迎提高機場費用。他們的論據是，機場是公共基礎建設，也是長遠投資，政府不應尋求啟用後短期內即取得商業回報。航空公司認為，增加機場費用會削弱香港國際機場的競爭力，尤其是面對區內廣州、新加坡、曼谷等其他機場日益劇烈的競爭。

15. 另一方面，值得注意的是，以國際平均水平計，機場費用僅佔航空公司的營運成本約 4%。二零零三年，本地兩家航空公司向機管局支付的機場費用(不包括支付其他機場的費用)，佔總營運成本 2.6% 至 4.0% 不等。一般而言，航空公司是按空運客貨需求行事，沒有有力證據顯示機場費用會左右航空公司選擇目的地的決定。此外，在區內我們現時的機場費用與新加坡所徵收的相若，比漢城、曼谷、台北及中國內地的更低。因此，機管局認為，機場費用增加一點，對香港國際機場競爭力的影響不大。

16. 歸根究底，最終要考慮的問題是，長遠來說應否向使用者全數收回機場的興建和運作成本。目前的選擇是，應在未來數年增加機場費用，設法使納稅人在機場的投資得以保本，或是應把機場費用維持在較具競爭力的水平，但要承擔在招股時取得較低估值的風險，因而令納稅人投入的資金出現虧損。我們要作出的抉擇，殊非容易。

17. 我們並未就此作出決定。現請就下列事宜表達意見—

- (xi) *在私營化過程中，是否必須使納稅人投放在機管局的 307 億元資金得以保本；要是如此，在三至五年內分期調高機場費用是否合理及可以接受？*
- (xii) *在未來數年盡量避免增加機場費用是否較為重要？要是如此，若在公開招股時機管局的估值相對減低，令納稅人在機管局的投資估值因而被降低，這是否可以接受？*

經濟規管

18. 如上文所述，預期新公司在私營化初期的機場費用「遞增幅度」完成後，其回報會隨着機場費用和航空交通量逐步上升而提高至較合理水平。其後，我們須設立一個更具透明度和更加客觀的機場費用調整機制。設立經濟規管機制，應有助建立可預計和公平的收費制度，配合香港國際機場的長遠需要。

19. 現時，機管局享有自主權釐訂機場費用，惟必須經行政長官會同行政會議事先批准，但該權力十分有限，因為《機場管

理局條例》訂明，行政長官會同行政會議除非認為擬實施的收費計劃會導致或相當可能會導致香港違背在民航方面的國際義務或妨礙履行該等義務，否則須批准該項收費計劃。

20. 有建議說，新公司作為一家上市公司，應繼續享有自主權釐訂機場費用。但亦有不少人士建議須設立特定機制，規管機場費用的調整，以防止新公司濫用其市場力量，向航空公司收取過高費用。

21. 權衡之下，我們認為理想的做法，是設立一具透明度的規管架構以釐訂機場費用。畢竟，香港國際機場是香港唯一的國際機場。但在設計規管架構時，我們須保留足夠的商業彈性和誘因，使新公司能夠維持優質服務，和成為一家成功的上市公司。此外，倘若規管架構禁止新公司長遠而言賺取合理回報，將會影響其市場估值，令政府難以透過私營化計劃收回納稅人對機管局所作的投資。

22. 基於這些考慮因素，我們就以下事項作進一步諮詢 -

- (xiii) 社會普遍支持設立一個公平、可預計、透明、簡單的經濟規管架構。建議規管架構應同時顧及用者自付原則；容許新公司賺取合理的投資回報；以及提供誘因提升服務效率及增加機場容量以應付需求。
- (xiv) 建議只規管航空公司繳付的機場費用(即現時收取的着陸費、停泊費和客運大樓費)，因為這些收費牽涉到維持機場運作不可或缺的核心活動，而在機場範圍外重複提供該等活動不能符合經濟效益原則。這樣不但可以防止過度規管，亦與大部分其他私營化國際機場的做法一致。有些航空公司建議，機場應採用「單一帳目」方法，即在計算目標回報時，把航空及商業活動兩者的收益同時計算在內，令新公司可以借助商業活動收益把機場費用的競爭力維持在較高的水平。我們認為目前的建議安排是一個較佳的選擇，因為不把商業收益納入規管架構範圍內，可為機管局拓展商機提供更多的誘因。若航空活動能成為一項有盈利的業務，新公司將更積極維持高水準的航空服務。要維持機場費用的競

爭力，可以把受規管活動的目標回報訂得較低(見下文第(xv)點)。

- (xv) 新公司有需要**在航空活動方面賺取合理回報**，以符合用者自付的原則，以及確保新公司有**能力投放足夠資金發展新設施**。但維持機場的競爭力同樣重要，因此**建議新公司的航空活動目標回報水平，須與航空業務的風險相稱，而不必等同新公司整體平均資金成本**。政府會在公開招股前進一步分析機管局的財務計劃，然後訂定計算目標回報率的方程式和應計及的風險溢價。
- (xvi) **建議新公司依照條例中所列明的概括規範，每隔三年或在有需要時按商業原則與航空公司的代表商討機場費用**。這些規範或涉及香港國際機場在區內的相對競爭力，以及香港的整體經濟情況。這建議將容許新公司和香港國際機場的主要使用者，因應航空業的發展狀況，制訂最合適的商業安排，而無須受到不必要的規管干預。
- (xvii) 對新公司如未能透過商業談判與航空公司達成協議，該如何裁決機場費用一事，各方意見分歧。**建議考慮授權政府或由政府委任的獨立小組就機場費用的合理水平作出裁決**，過程中將考慮通脹、投資回報等因素。裁決小組亦會聽取新公司和航空公司雙方的陳述。
- (xviii) **建議新公司須制訂一套服務標準，並據此設立一個獎罰機制，使機場費用訂於和實際服務水平匹配的水平**。倫敦希斯魯機場和格域機場正實施相類似的機制。

土地用途、競爭及業務範圍

23. 機場島面積約為 1 255 公頃，於一九九五年根據一項具法律約束力的批地契約批予機管局。這些土地大部分須用於機場運作和支援設施上。現在尚餘大約 49 公頃土地，預留用作與機場有關的其他用途，比如：物流業務、辦公室和其他商業用

途。機管局可根據有關法例、批地限制及其他政府規例，於機場島上進行與機場有關的任何活動。

24. 至於在機場島外進行的活動，機管局目前只能進行《機場管理局(關於機場的獲准活動)令》(第 483 章附屬法例)中指明與機場有關的活動，例如與其他機場管治機構訂立聯盟或合作；取得中國其他機場的權益；向其他機場提供諮詢或顧問服務；以及提供載運或物流服務。這些活動必須有利或有助於推廣或保持香港的國際和區域航空中心的地位或香港國際機場的競爭力。如活動涉及的金額超出某個上限，須事先取得財政司司長的批准。

25. 在進行初步諮詢期間，一些有關人士關注到由於新公司坐擁機場島大片土地，加上又是香港國際機場的經營者，因此或會比私人發展商更具優勢。有人建議收回機管局所有未發展的土地，待有需要時才逐一重新批出予新公司。另有人建議，限制新公司可以進行的活動，以防新公司與其他公司在業務競爭時出現不公平的情況。

26. 另一方面，有人建議效法許多其他地方的機場，由新公司繼續持有機場島的土地，以便機管局有足夠的靈活性根據機場的發展需要規劃土地用途。有人指出，當新公司成為上市公司後，如發展彈性受到限制，對股東(包括公眾投資者)並不公平。他們建議，只要新公司能夠妥善管理香港國際機場，進行其他商業活動時，不應受到不必要的限制。

27. 權衡之下，由於香港國際機場對香港經濟舉足輕重，我們應為要求新公司接受比較嚴格的規管措施是合理的。這些措施應旨在確保機場島上有限的土地資源不會被用於與機場運作無關的用途上，而管理層會把香港國際機場的運作視為首要工作。但是，這些管制措施的用意，並非為了限制新公司為香港國際機場規劃未來的靈活性或扼殺其商業活力。航空業發展一日千里，新公司大有可能開拓有助於扶掖，甚至提升香港國際機場作為國際和區域航空中心地位的業務。但由於有人關注到新公司有可能與其他公司不公平競爭，因此可考慮引入法律條文，禁止機管局作出反競爭行為或濫用其市場優勢。

28. 為此，我們現提出一些與上述討論有關的建議：

- (xix) 建議新公司繼續持有及使用機場島的土地，令其能夠靈活規劃和發展所需要的設施，以支持機場運作，而有關機場島土地用途的現行管制措施將繼續有效，包括這些土地只可用於與機場有關的用途，以及建築計劃必須事先獲得政府批准。
- (xx) 至於機場島外的活動，建議保留機管局只可以進行若干與機場有關活動的現有限制。但由於新公司的地位是一家上市公司，因此，可能不宜規定新公司在進行商業活動前必須事先取得財政司司長的批准。建議考慮應否取消這項審批規定，另立條文授權政府在發現新公司進行獲准範圍以外的活動時，可勒令其撤資，或停止進行某項活動。
- (xxi) 建議加入法律條文，在土地用途及業務範圍方面禁止新公司進行反競爭行為或濫用其市場優勢。有關條文可參考《電訊條例》(第 106 章)、《廣播條例》(第 562 章)及海外類似的規管條文。

對機場內商戶和員工的影響

29. 最後，機場業界和勞工組織代表在早前的諮詢指出，建議中的私營化計劃可能對在機場營運的公司和員工福利帶來負面影響。他們擔心新公司將變得以盈利掛帥，盡量剝削他們。

30. 這些憂慮是可以理解的，但事實上，私營化計劃不會對這些公司和員工帶來這些負面影響。首先，機管局現時已根據《機場管理局條例》第 6 條的規定，按照審慎商業原則運作。此運作模式不會因私營化而改變。

31. 第二，機管局現時是以競爭性投標的形式在市場挑選機場服務供應商。一般而言，投標價並非唯一的考慮，投標者的經驗和服務質素也是決定性因素。機場專營商和承包商會自行釐定員工的薪酬和員工數目，以確保能符合指定的服務標準。同樣，此運作模式不會因私營化而改變。

32. 第三，為確保機場暢順和有效運作，新公司將繼續致力維持本身與機場業務伙伴和員工的和睦關係。新公司和其他機場經營者的共同商業目標，是維持一個效率卓越的機場，從而造就更多商機。

33. 第四，機管局現時只有大約 900 名員工，架構已非常精簡。機管局已確認並無計劃因私營化而裁減任何員工或削減員工待遇。私營化之後，保障及監管所有僱員利益的有關法例將繼續適用於僱傭事宜，以確保員工權益。

意見徵詢

34. 現請於二零零五年二月二十八日*前就上文第(i)至(xxi)點，以及其他有關機管局私營化的問題發表意見。政府會仔細考慮收到的意見，再就私營化計劃擬定立法建議，交立法會審議。意見書請送；

中環下亞厘畢道
中區政府合署中座 2 樓
經濟發展及勞工局
傳真：2868 4679
電郵：airportcomments@edlb.gov.hk

35. 我們或會公開收到的意見和提交意見人 / 組織的姓名 / 名稱。如希望在公開有關意見時將身分保密，請在提交意見時註明。

經濟發展及勞工局
二零零四年十一月

參考資料

1. 《機場管理局條例》(第 483 章)
<www.legislation.gov.hk/chi/index.htm>
2. 二零零四年二月二十三日立法會經濟事務委員會會議討論文件
<www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/es/papers/es0223cb1-1017-5c.pdf>

* 諮詢期已延長至二零零五年五月三十一日

3. 政府對二零零四年二月二十三日立法會經濟事務委員會會議提出有關機場管理局私營化問題的回應
<www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/es/papers/es0302cb1-1154-1c.pdf>
4. 政府對二零零四年三月二日立法會經濟事務委員會會議提出有關機場管理局私營化問題的回應
<www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/es/papers/es0302cb1-1749-1c.pdf>