

引言

政府現正為建議中的機場管理局(機管局)部分私營化計劃，擬訂合適的規管及體制安排，本單張扼述了有關安排的一些主要事項，以便諮詢公眾意見。務請到以下網址細閱諮詢文件全文，從而了解有關私營化計劃的所有事宜及相關建議的討論：

www.edlb.gov.hk/edb/chi/papers/cdoc/

這些建議並非定案。政府為私營化計劃制訂法例及規管架構時，將考慮諮詢過程中接獲的意見。

政府與私營化後的機管局之間的關係

由機管局負責營運的香港國際機場是香港的重要資產。機管局透過公開招股上市方式成為私營機構後，政府有必要保留適當權力規管私營化後的機管局(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在《基本法》訂明的責任，以及與民航有關並適用於香港的國際條約內的責任。

政府有意對新公司保留足夠的規管權力，以履行本身作為規管者的責任。下文扼要闡述政府所提出的建議，以及背後的理據：

- (i) 在法律上賦予政府足夠權力，有效發揮規管職能。
- (ii) 不管政府的持股量為多少，政府應有權委任佔少數的增補成員進入新公司的董事會，以維護政府的公共政策利益。

- (iii) 保留機管局主席必須是香港永久居民的現行規定；而撤除政府委任的增補成員後，董事會必須有過半數的成員是通常居於香港人士，以確保機場這項重要的設施繼續由本地專才管理。
- (iv) 除政府外，任何單一股東可運用的表決權，不可超過所有股東表決權總和的10%，以防有人主導新公司的運作和未來發展。
- (v) 股東如非通常居於香港人士，可運用的表決權合計不得超過投票總額的49%。
- (vi) 授權政府可向新公司索取資料，以便執行有關法例和規定。
- (vii) 新公司須向政府提交資本投資計劃以作參考。
- (viii) 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。
- (ix) 授權政府在緊急或新公司有失責行為等界定情況下，接管新公司的資產，但須在指定情況下向新公司作出賠償。接管資產的條文是對公眾利益的最終保障，而加入賠償條文是為了確保私有財產不會遭到不公平佔用。
- (x) 政府可在新公司違反相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。這些措施對確保新公司以高水平管理香港國際機場至為重要。

機管局的業務狀況及估值

經近日資本重整後，政府對機管局所作的股本投資為大約307億港元。機管局的股本回報率偏低；從商業機構的角度來看，表現尤欠理想。

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，市場才會支持把機管局的估值定於一個相當於政府股本投資的金額。

由於機場費用(按航空公司的航空業務而徵收的費用，目前包括着陸費、停泊費和客運大樓費)佔機管局總收入45%左右，因此在致力改善生產力和工作效率之餘，增加機場費用亦可提高機管局的收入。

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，抑或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。

支持和反對提高航空費用的理據總結如下：

| 支持 | 反對 |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• 用者自付原則• 機場費用只佔航空公司營運成本少於4%• 航空公司是按客貨需求決定航班，機場費用並非主要因素 | <ul style="list-style-type: none">• 機場是一項公共建設亦是一項長期投資• 提高費用將削弱機場的競爭力 |

我們並未就此作出決定。現請就下列事宜表示意見—

- (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

如上文所述訂定初期機場費用後，我們須設立一個更具透明度和更加客觀的機制，以便日後調整機場費用。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。但在設計規管架構時，我們須保留足夠的彈性和誘因，使新公司能夠維持優質服務，成為一家成功的上市公司。

我們現時就規管架構所提出的建議有以下特點：

- (xiii) 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) 只規管航空公司繳付的機場費用(即現時着的陸費、停泊費和客運大樓費)。

- (xv) 航空活動的目標回報水平，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。
- (xvi) 日後新公司與航空公司的代表，可依照一套預先同意的概括規範，每隔三年或有需要時按商業原則商討機場費用。
- (xvii) 雙方如有分歧，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。
- (xviii) 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。

土地用途、競爭及業務範圍

機管局有49公頃的預留土地可用作與機場有關的用途。此外，機管局目前只可以在機場島外進行有限的商業活動，而且這些活動必須有助於推廣或保持香港的國際和區域航空中心地位。

有人關注到，由於機管局坐擁機場島大片土地，加上又是香港國際機場的經營者，因此或會比私人企業更具優勢，並引致不公平競爭或反競爭行為。

有見及此，在給予新公司最大的發展自由之餘，亦需要訂立足夠的規管安排，以保護機場這項重要設施。政府必須在兩者之間作出平衡。

為此，我們現提出了以下建議：

- (xix) 容許新公司繼續持有及使用機場島的土地，但保留現時對土地用途的限制。
- (xx) 至於機場島外的活動，建議保留機管局只可進行若干與機場有關活動的現有限制。但由於新公司是一家上市公司，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) 加入法律條文，禁止新公司在土地用途及業務範圍方面進行反競爭行為或濫用市場優勢。有關條文將參考《電訊條例》(第106章)、《廣播條例》(第562章)及海外類似的條文。

對機場內商戶和員工的影響

有人關注機場私營化後，機場員工的福利和商戶的利益都可能受到負面影響，尤其擔心日後職位減少或工人遭受剝削。

這些憂慮是可以理解的，但私營化計劃並不會帶來這些負面影響，原因如下：

- 機管局現時已按照審慎商業原則運作。
- 機管局在外判機場服務時，會按投標者的經驗和服務質素作出決定，投標價並非唯一的考慮因素。

- 機管局維持本身與機場業務伙伴和員工的和諧關係，對確保機場暢順和有效運作至關重要。
- 機管局的架構已非常精簡，現時並無裁員計劃，亦不會因私營化而裁減任何員工；機管局將繼續受到有關的僱傭法例監管。

回應

請於2005年2月28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書面意見。意見書逕交：

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

除非另加註明，否則所有意見均視作公開資訊。

經濟發展及勞工局
2004年11月

* 諮詢期已延長至2005年5月31日

機場管理局部分私營化 諮詢文件

