

機場管理局部分私營化 公眾諮詢報告

目錄

第 1 部分：引言（第 1 段）

第 2 部分：背景（第 2-3 段）

第 3 部分：公眾諮詢程序（第 4-6 段）

第 4 部分：公眾反應（第 7-8 段）

第 5 部分：主要事項 1-6（第 9-37 段）

第 6 部分：總結（第 38-43 段）

第 1 部分：引言

1. 本文匯報政府在二零零四年十一月至二零零五年五月間向公眾諮詢機場管理局(機管局)部分私營化建議的結果。

第 2 部分：背景

2. 二零零三年八月六日,政府宣布就建議的機管局私營化計劃展開準備工作。推行建議的私營化計劃的主要目標在加強機管局的商業運作規範,以提升效率,發掘更多商機。此外,建議的私營化計劃可為本地金融市場增添一隻優質公司股票,也可以讓香港市民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。二零零四年二月,政府經考慮財務顧問的建議及有關人士的意見後,宣布打算以公開招股上市方式進行私營化計劃,以及會就一些具體事項再進行諮詢。為準備建議的部分私營化計劃,當局修訂了法例,授權機管局將 60 億元股本資金歸還政府,藉以優化機管局的資本結構和降低加權平均資本成本。

第 3 部分：公眾諮詢程序

4. 完成資本重組工作後，政府在二零零四年十一月二十二日發表機管局部分私營化諮詢文件，徵詢市民對有關機管局部分私營化後的規管及體制事宜的意見。諮詢期原定於二零零五年二月二十八日結束，其後延長至同年五月三十一日，讓市民有更多時間考慮所涉事項並提出意見。

5. 在諮詢期間，諮詢文件印備文本供市民索閱，也上載互聯網供市民瀏覽。諮詢文件和摘要共派發超過 4 500 份，除了在 20 個民政事務總署諮詢服務中心派發外，也有應要求直接郵寄給機構或市民。諮詢文件和摘要的網頁錄得超過 2 500 次瀏覽次數。

6. 是次諮詢程序在報章雜誌及電子媒體均廣泛報道。當局曾與航空諮詢委員會、學者、工會及航空公司代表等團體舉行諮詢會議。二零零四年十一月二十二日及二零零五年一月三十一日，當局兩度派員出席立法會經濟事務委員會會議，向議員介紹諮詢文件內容並聽取他們的意見。

第 4 部分：公眾反應

7. 我們總共收到 69 份意見書，提出意見的人士來自社會各界，包括政黨、航空公司、工商機構、工會、商業及金融機構，另外也有學者和個人。除要求保密的意見外，所有意見均可在經濟發展及勞工局網址瀏覽。

8. 收到的意見可歸納為幾個主要事項，摘要如下。這些摘要應與諮詢文件¹一併閱讀。關於各主要事項的背景，諮詢文件載有更詳細的資料。

第 5 部分：主要事項

主要事項 1：私營化的理據

背景

政府推行機管局部分私營化計劃的主要目標如下：

- 加強機場的商業運作規範，提升效率，發掘更多商機；
- 方便機管局從資本市場融資；

¹ 查閱諮詢文件可到 www.edlb.gov.hk/edb/chi/papers/cdoc/。

- 為本地金融市場注入一優質股票，使市場更為多元化；
- 機管局乃優良經營的公司，且具強勁增長潛力，私營化能提供機會，讓香港市民參與及分享其發展成果；以及
- 獲取私營化所帶來的收益，從而改善政府中短期的財政狀況。

私營化配合政府“大市場、小政府”的理念。

摘要

9. 91%的回應者就此事項提出意見。

10. 回應者的意見不一，贊成和反對私營化建議的意見皆甚為強烈。

11. 約 30%的回應者贊成機管局私營化，原因是私營化：

- 為全球趨勢；
- 能將商業運作規範引入機管局；
- 能提升機管局的表現；
- 能提高機場的效率及競爭力；
- 方便機管局從資本市場融資；
- 能讓廣大市民藉成為機管局股東而直接受惠；以及

- 有助紓減政府的財赤壓力。

12. 約 40% 的回應者明確反對私營化計劃，所持理由主要如下：

- 將機管局私營化欠缺強而有力的理據；
- 私營化後的機管局會變成以盈利掛帥，削弱香港國際機場的競爭力；
- 機管局股東與香港市民之間可能存在利益衝突；
- 機管局的業務狀況發展尚未夠成熟，可能會導致機場費用增加或政府的寶貴資產被賤賣；
- 擔心未能履行《基本法》內有關機場管理的條文；
- 對機場員工的影響；以及
- 機場島的土地用途問題。

13. 至於其他意見，有些提議將建議的私營化計劃押後，直至機管局的業務狀況發展更為成熟才再推行。也有些回應沒有明確表示支持還是反對機管局私營化。

主要事項 2：政府與私營化後的機管局之間的關係

背景

香港國際機場是香港最重要的資產之一。機場能否暢順有效

運作，對本港經濟有舉足輕重的影響。在推展私營化計劃時，我們同意有必要訂立適當的機制，確保股東利益和市民利益之間一旦出現衝突時，能在兩者間取得良好的平衡。因此，我們在諮詢文件中建議採取一系列的措施，例如政府有權委任增補成員進入董事會以代表政府或公眾利益、授權政府向私營化後的機管局索取資料等。

摘要

14. 35% 的回應者就此事項提出意見。

15. 幾乎所有就此事項提出意見的人士贊成政府應獲賦予足夠權力，在機管局私營化後規管新公司，以保障公眾利益。不少人士強調有必要在股東與市民的利益之間取得適當平衡。

16. 有些回應者擔心，機管局私營化後會變成以利潤掛帥，可能會作出有損公眾利益的決定。

17. 有數名回應者認為，在私營化後，政府將難以規管機管局。多名回應者則建議，當局應設立規管機構監管私營化後的機管局的運作。

18. 在諮詢文件相關部分中所建議的具體措施，大致上得到就有關措施提出意見人士接納。

主要事項 3：機管局的業務狀況及估值

背景

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。由於機場的初期資本投資龐大，機場的盈利能力相對於政府超過307億元股本而言，實在微不足道。

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。

摘要

19. 44%的回應者就此事項提出意見。

20. 絕大多數意見強調，鑑於區內競爭激烈，因此必須維持香港國際機場的競爭力。而對於應否增加機場費用使機場的投資得以保本的問題，則意見紛紜。

21. 部分回應者反對增加機場費用，當中有數名更要求將費用調低。

22. 很多回應者同意應確保在公開招股時取得理想估值，但當中有些人卻同時反對增加機場費用。

23. 有些回應者認為，合理地增加機場費用，並不會影響香港國際機場的競爭力。

24. 很多回應者認為，隨着經濟復蘇，機場的交通增長應會在不久將來更為強勁，令其財政狀況因而得以提升。他們建議應將私營化計劃押後，直至機管局無需增加機場費用也取得理想業績，足以使其估值定為相當於政府投入的股本水平，然後才推行私營化計劃。

主要事項 4：經濟規管

背景

現時，機管局享有釐訂機場費用的自主權，惟必須經行政長官會同行政會議事先批准，以確保符合在民航方面的國際義務。

政府認為理想的做法，是設立更具透明度的規管架構以釐訂機場費用。但在設計規管架構時，我們須保留足夠的商業彈性和

誘因，以提高效率，並容許私營化後的機管局賺取合理回報。諮詢文件就該等經濟規管架構的設計提出了若干具體建議。

摘要

25. 35% 的回應者就此事項提出意見。

26. 多數回應者贊成設立經濟規管架構，但有數名回應者認為毋須規管機場費用，因為我們應讓市場決定費用的水平。

27. 就此事項發表意見的回應者，大多贊同規管架構應要公平、明確和具透明度，並採用用者自付的原則。

28. 對於機管局非航空活動應否納入規管架構一事，回應者的意見分歧。一般而言，航空公司和其相關人士及部分學者贊成採用“單一帳目”方法；而與機場有關的組織、部分學者、個人和機構則屬意“雙重帳目”安排。部分航空公司建議，在計算私營化後的機管局的回報率，以及分攤其資產和成本時，應顧及機場為社會帶來的其他好處，如“策略價值”和“國家利益”。

主要事項 5：土地用途、競爭及業務範圍

背景

有些人認為私營化後的機管局有壟斷地位，亦有大量土地可供運用，所以關注到它在某些商業活動擁有極大的優勢，並可能藉此作出一些反競爭行為。

政府在諮詢文件中建議私營化後的機管局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，惟須受有關機場島土地用途的現行管制措施規管。

政府並於諮詢文件中建議加入法律條文，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。

摘要

29. 35% 的回應者就此事項提出意見。

30. 就此事項發表意見的回應者，多數贊成政府應在商業彈性與禁止私營化後的機管局進行反競爭行為的需要之間取得平衡。

31. 有數名回應者促請政府避免對私營化後的機管局的經濟活動施加過多限制或作出干預。

32. 多名回應者建議機管局在私營化前應把土地歸還政府，又或如機管局並非為准許的目的使用土地，便須繳付地價。

主要事項 6：對機場內商戶和員工的影響

背景

機場業界和勞工組織代表指出，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。他們擔心私營化後的機管局將變得以盈利掛帥，剝削他們。

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。

至於機場專營商和承包商的僱員，他們的就業與待遇應不會受建議中的私營化計劃影響，詳細原因已載於諮詢文件內。

摘要

33. 17% 的回應者就此事項提出意見。

34. 回應者普遍相信機管局私營化不會對機場僱員和工人的福利帶來負面影響，因為機管局現時已按照審慎商業原則運作。

35. 不過，各工會擔心私營化後的機管局會為爭取商業利益而置員工福利於不顧。有工會明確要求委任勞工代表為私營化後的機管局的董事會成員。

36. 部分回應者強調機場員工的待遇和安全必須得到充分保障，才可將機管局私營化。

其他意見

37. 除了對上述主要事項的回應外，回應者亦有就私營化的不同安排、機管局的運作以及提高效率 and 利潤的途徑等事宜提出意見。所提出的要點包括：

- 政府應考慮機管局進行私營化的其他方法，例如出售或長期租賃資產；
- 為免可能在法律上受到質疑，政府應設法確保公開招股上市在法律方面並無問題；

- 政府應出售更多股份，並把大部分股份售予香港市民；
- 私營化後的機管局應着眼於推動香港作為國際機場的長遠利益，及提升安全和服務標準；
- 機管局應利用飛機升降時段分配等活動積極開拓收入來源；以及
- 機管局應透過重組以提高效率。

第 6 部分：總結

38. 諮詢文件發表之後，得到市民就有關機管局部分私營化後的規管及體制事宜提出多方面意見。共計 69 份的回應涵蓋社會不同層面的廣泛意見。

39. 就機管局應否私營化此一主要問題而言，政府的建議仍未能得到大多數回應者的支持。

40. 在反對建議的回應者當中，雖然很多人並非抗拒私營化，但他們對多項事宜均表示關注及有所保留。當中包括保持香港國際機場的競爭力、避免大幅調高機場費用、保障機場員工的福利、防止私營化後的機管局與其他公司進行不公平競爭，以及政府保留足夠的權力以確保私營化後的機管局在運作上會顧及公眾利益。

41. 至於私營化的支持者，他們的意見亦甚為強烈。但他們之中，也有人關注到實行建議的時間安排，認為有必要再加斟酌。

42. 政府認同上述的憂慮皆有其理由，在機管局進行私營化前，應妥為處理。當局在繼續進行私營化時，會擬備詳細的建議及進一步徵詢有關人士的意見。

43. 最後，本局謹向是次諮詢工作中所有參與並提供寶貴建議及意見的機構和有關人士致以謝忱。

經濟發展及勞工局

二零零五年九月