

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)234/04-05號文件

檔號：CB1/PL/ES

機場管理局私營化計劃

背景資料摘要

目的

本文件載述機場管理局(下稱“機管局”)私營化計劃的背景，並概述委員在立法會先前會議席上表達的主要意見及關注事項。

背景

2. 機管局是根據《機場管理局條例》(第483章)(下稱“該條例”)成立的法定機構，負責在赤鱗角及其附近提供、營運、發展及維持一個民航機場(稱為“香港國際機場”)，以及進行行政長官藉刊登於憲報的命令准許的與機場有關的活動。機管局現時由政府全資擁有。

3. 財政司司長在2003年8月6日宣布，政府會即時就擬議機管局私營化計劃展開準備工作。

4. 在推行機管局局部私營化方面，政府當局表示，主要目的如下：

- 加強機場的商業運作規範，以提升其效率、並發掘更多商機；
- 方便機管局從資本市場融資；
- 為本地金融市場注入一優質股票，令市場更為多元化；
- 機管局乃優良經營及具強勁增長潛力的公司，私營化能提供機會，讓香港市民參與及分享機管局的發展成果；及
- 私營化所帶來的收益能改善政府中短期的財政狀況。

私營化配合政府的“小政府、大市場”理念。原則來說，政府當局認為，若市場有足夠條件提供有關服務，便應推行私營化。

先前進行的討論

諮詢事務委員會

5. 2004年2月23日及3月2日，政府當局曾向經濟事務委員會(下稱“事務委員會”)簡介就擬議機管局私營化計劃進行的準備工作。政府當局表示，當局明白有些人士對一些有關擬議私營化計劃的事項表示關注，所以，當局決定，在向立法會提交私營化條例草案前，用更多時間就**附件A**所載的特定事宜諮詢有關人士。

將機管局的資本結構重組至合適水平的建議

6. 然而，為了降低機管局的整體資本成本，政府擬要求機管局在私營化前歸還約60億元股本給政府。據政府當局所述，雖然機管局會透過借貸以籌措資金歸還政府，若政府願意繼續為機管局提供信貸支持(如繼續作為機管局的大股東)，機管局應可歸還約60億元給政府而無損其財務實力及信貸評級。資本重組所需的額外借貸會增加機管局的利息支出，並減低其未來數年的純利。然而，將機管局的資本結構重組至合適水平，長遠而言可改善其資本回報率，並增加對投資者的吸引力。

7. 2004年6月9日，立法會通過《2004年機場管理局(修訂)條例草案》，該條例草案旨在設立機制，讓機管局降低資本額及將股本以現金或實物形式交還政府。2004年6月16日，政府當局動議一項決議案，以落實將機管局的資本降低60億元的建議，並規定機管局向政府支付相等於所減少資本的款項。政府收回的款項將記入資本投資基金的帳目。該決議案亦會註銷政府持有等同所降低資本的金額的機管局股份。決議案已獲立法會通過。

委員的關注事項

8. 委員在先前會議席上就擬議機管局私營化計劃表達的主要關注事項如下：

- (a) 私營化計劃對在機場島上工作的員工的影響；
- (b) 規管調整機場費用的機制；
- (c) 在私營化後維持服務水準及效率的機制；
- (d) 機管局的業務範圍及有關競爭的問題，以及防止機管局在私營化後濫用其壟斷力量的機制；
- (e) 在私營化後政府對機管局保留的控制權；
- (f) 政府是否需要在私營化後平衡有關各方的利益衝突；

- (g) 政府是否需要在機管局私營化前收回機場島上仍未被劃作機場運作設施和機場支援設施的用途的土地；及
- (h) 各項私營化方案的利弊。

9. 委員可參考事務委員會2004年2月23日的會議紀要(立法會CB(1)1321/03-04號文件)及2004年3月2日的會議紀要(立法會CB(1)1685/03-04號文件)所載的詳細資料。

海外職務訪問

10. 事務委員會曾於2004年4月進行一次海外職務訪問，其中目的包括研究海外國家在機場私營化方面的經驗。

11. 在逗留倫敦期間，代表團曾與英國民航局經濟規管小組首長會晤，並就私營化後被指定的英國機場的經濟規管架構與他交換意見。代表團亦曾聽取荷蘭政府運輸公共工程及水質監理部就阿姆斯特丹斯希普霍爾機場私營化建議作出的簡報。

12. 有關該次海外職務訪問的報告已於2004年6月發表(立法會CB(1)2216/03-04號文件)。

立法會秘書處
議會事務部1
2004年11月15日

進一步諮詢有關人士的事項

甲. 經濟規管

1. 基本原則 — 公平，用者自付；可預計和穩定；清晰，簡單和具透明度；容許合理回報；為提高效率 and 服務水平及作出必需投資提供誘引；盡量減低行政開支。
2. 受規管活動的範圍 — 只包括有壟斷性質的必需服務，即指航空公司在機場內必不可少的核心活動，而該等活動在經濟效益上亦不可能在機場範圍外重覆或提供。
3. 准許回報 — 將為受規管活動的回報設立上限，確實水平將在稍後確定。在市場情況和其他法律管制(見下文第 9 項)許可下，機管局將可自行為受規管活動以外的業務訂定目標回報，故此機管局的整體回報可能會高於上述的上限。
4. 價格釐定 — 機管局在考慮到有關規管活動的預計支出，收入和資本開支，以及諮詢航空公司的意見後，須就未來三至五年的機場費用定下上限。該等上限可以用不同方式列出，例如實際金額、利用和參考物價指數的方程式等等。
5. 服務標準 — 機管局須在釐定機場費用價格上限的同時列出一系列的服務標準。可進一步考慮設立一個獎罰機制，將機場費用和實際服務水平掛勾。
6. 不能量化的因素 — 無論價格上限水平如何，機管局在調整機場費用時，必須解釋它如何顧及一些不能量化的因素，例如機場的競爭力和香港的整體經濟情況等。
7. 解決爭議 — 將成立一個獨立架構，仲裁航空公司提出有關機管局釐定價格上限的投訴。

乙. 機管局的業務範圍和有關競爭問題

8. 在符合有關法例、批地文件的限制和其他政府規定的情況下，機管局將可以在機場島上或其他地方從事任何和機場有關的活動。

9. 私營化條例草案將包括法律條文，禁止機管局作出反競爭行爲或濫用其優勢，這些條文將參考《電訊條例》(香港法例第 106 章)和《廣播條例》(香港法例第 562 章)內的相若條文。負責仲裁有關機場收費事宜的獨立架構，亦可同時負責處理有關機管局違反這些條文的指控。

丙. 對機管局的其他規管

10. 在政府作為股東應有的權利以外，政府可再委任成員進入機管局的董事局以代表政府。
11. 在不計算政府委任的額外成員情況下，機管局董事會的其他成員必須有過半數是通常居於香港人士。現時有關機管局主席必須為香港永久居民的規定將會保留。
12. 香港特區政府以外的任何單一股東(包括有聯繫者)，不可持有超過已發行股本百分之十的權益。
13. 並非通常居於香港的股東，在股東大會中可運用的表決權，將被限於不超過所有投票總額的百分之四十九。
14. 政府會獲授權向機管局索取資料，以方便執行有關法例和規定。
15. 機管局須要向作為規管者的政府當局提交資本投資計劃。
16. 政府會獲授權，就涉及公眾利益事宜向機管局發出指示，但須在指定情況下作出賠償。
17. 政府會獲授權，在機管局出現失責行爲時接收管機管局的資產，但須在指定情況下作出賠償。
18. 政府會保留權力，在機場服務出現嚴重停頓或其他指定情況下，撤銷機管局的機場牌照。

機場管理局私營化計劃

有關文件一覽表

立法會／委員會	會議日期	文件
經濟事務委員會	2004年2月23日 2004年3月2日	<p>有關機場管理局私營化計劃的資料文件(立法會CB(1)1017/03-04(05)號文件)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/es/papers/es0223cb1-1017-5c.pdf</p> <p>就委員在2004年2月23日會議提出的問題作出的回應(立法會CB(1)1154/03-04(01)號文件)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/es/papers/es0302cb1-1154-1c.pdf</p> <p>就委員在2004年3月2日會議提出的問題作出的回應(立法會CB(1)1749/03-04(01)號文件)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/es/papers/es0302cb1-1749-1c.pdf</p>
《2004年機場管理局(修訂)條例草案》委員會	2004年5月7日	<p>《2004年機場管理局(修訂)條例草案》的立法會參考資料摘要(檔號: FIN CR4/2/951/00)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/bills/brief/b43_brf.pdf</p>
立法會會議	2004年6月9日	<p>於2004年6月9日提交立法會的《2004年機場管理局(修訂)條例草案》委員會報告(立法會CB(1)1930/03-04號文件)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/bc/bc07/reports/bc070609cb1-rpt-c.pdf</p>