二零一零年三月二十九日
討論文件

立法會經濟發展事務委員會

《空運(航空服務牌照)規例》
(第 448 章，附屬法例 A)
檢討後建議

目的

本文件旨在請委員就政府檢討《空運(航空服務牌照)規例》(第 448 章，附屬法例 A)(《規例》)後所提出的建議提供意見。

理據

2. 空運牌照局(牌照局)根據《規例》成立，負責向本地航空公司發牌，以供本地航空公司經營往返香港和世界任何航點的定期航空服務。牌照局現行的規管制度着重航空服務的協調，目的是確保避免航空服務出現不符合經濟原則的重疊。現行制度並無區分首次申請牌照及續期申請，亦無規定牌照持有人作出通報。同時，當有迹象顯示牌照持有人出現財政困難，牌照局也無權介入。為了更有效規管本地航空公司，我們認為需要改善牌照局規管制度的若干範疇。

一般政策

3. 牌照局在審議批給(或拒發)牌照和決定發牌條件時，該局一般政策[1]提及的航空服務的協調，以及避免航空服務出

[1] 牌照局的一般政策訂明，該局必須顧及航空服務的整體協調及發展，目的是確保為公眾提供最有效的服務，同時避免不符合經濟原則的重疊，牌照局亦須顧及整體公眾利益，包括需要或相當可能需要空運設施的人的利益，以及提供該等設施的人的利益。

現不符合經濟原則的重疊，既不配合近年全球開放航空服務的趨勢，又不符合香港逐步開放航空服務的政策[2]。

4. 牌照局不再需要顧慮航空服務的協調或服務會否出現不符合經濟原則的重疊。這些問題應透過市場競爭解決。對牌照局來說，更重要的是，是否信納牌照申請人或現有牌照持有人有能力營運航空服務，尤其是財務方面的能力。

5. 我們**建議**更新牌照局一般政策的措辭，改為“牌照局須顧及航空服務的整體發展，目的是確保為公眾提供最有效的服務，牌照局亦須顧及整體公眾利益”。

6. 牌照局亦無需再像現在一樣，要求民航處[3]作出批註，證實滿意申請人的操作程序、維修手冊及時間表、可處理的運輸量，以及僱用員工的足夠和適任程度，但牌照是否批出及其在任何時候是否有效，必須取決於申請人是否持有根據《1995 年飛航(香港)令》(第 448C 章)第 6(2)條獲發的有效航空運輸企業經營許可證(許可證)。儘管如此，申請人應獲准同時向牌照局申請牌照及向民航處申領許可證。

7. 關於現有牌照的過渡安排，牌照會當作根據新機制發出，並繼續生效，直至原定有效期屆滿為止。

首次申請人

8. 為確保航空公司有能力經營航空服務，我們**建議**首次申請牌照的航空公司(即該航空公司在申請時沒有持有牌照局任何牌照)，必須向牌照局證明，令牌照局合理地滿意：

(a) 由開始經營起計 24 個月內，該公司有能力在任何時間履行在切合實際的假設下訂定的實質和潛在責任；以及

[2] 本港政策的重點是，為了公眾和香港航空業的利益，進一步開放市場，並促進競爭。

[3] 民航處的職責是確保香港的航空公司有足夠能力安全營運航空服務，而且其飛機亦是適航。

(b) 由開始經營起計三個月內，在無須計及營運所賺取收入的情況下，該公司有能力支付根據業務計劃運作所涉及，以及在切合實際的假設下釐定的固定和營運開支。

規定詳情載於**附件 A**。

牌照持有人

9. 我們**建議**牌照持有人在牌照有效期屆滿後申請續期，或申請新的牌照，必須向牌照局證明，令牌照局合理地滿意，該公司可履行 12 個月的實質和潛在責任。為此，牌照持有人必須提交至少涵蓋 12 個月的業務計劃，提交日期為計劃涵蓋期前兩個月。

通報規定

10. 為確保牌照局可評估牌照持有人持續經營服務的能力，我們認為牌照持有人須向牌照局通報具體事項，尤其是資本結構的變動，以及每年向牌照局提交經審計的財務報表和業務計劃。此外，牌照持有人如出現財政困難或打算停止經營航空服務，或航空服務已經停止，必須第一時間通知牌照局。規定詳情載於**附件 B**。

牌照局的一般權力

11. 我們**建議**牌照局應獲賦予以下權力：

(a) 可在任何時間評估牌照持有人的財務表現，並要求牌照持有人提供相關資料；

(b) 如牌照局不再信納牌照持有人可履行 12 個月的實質和潛在責任，可暫時撤銷或撤銷牌照，或附加或更改任何新訂或現行的發牌條件；

(c) 牌照撤銷後，牌照局可在牌照持有人完成重整財務前，批出有效期不超逾 12 個月的臨時牌照，但以牌照持有人在該段期間有實際機會重整財務至令人滿意為前提；

(d) 每當有人針對牌照持有人展開破產清盤法律程序或同類法律程序，牌照局可評估牌照持有人的財務狀況，並根據評估結果檢討有關牌照；以及

(e) 如牌照持有人明知或罔顧實情向牌照局在要項上提供虛假或具誤導性的資料，牌照局可暫時撤銷或撤銷牌照。

其他事宜

12. 《規例》第 3 條訂明，任何人如未獲牌照局發牌，不得使用香港註冊飛機經營往返香港和另一地方的航空服務。換言之，本地航空公司以外的航空公司[4]須事先向牌照局申領牌照，方可租用香港註冊飛機經營往返香港和另一地方的航空服務。這項規定與牌照局規管以香港為基地的航空公司的角色不符。我們**建議**針對這個不合理現象，在上述情況下豁免申請牌照的規定。

13. 為方便牌照局工作，我們**建議**牌照局應獲賦予權力聘請顧問，以協助履行職務，以及把牌照申請人和牌照持有人提交的資料轉交顧問。

14. 我們**建議**更新現行違反《規例》條文使用飛機的罰則[5]，按照《民航條例》(第 448 章)第 5(2)條訂明的條文，更新如下：

(a) 如循簡易程序定罪後，罰款不超過 10 萬元或監禁不超過三個月，或同時處以該等罰款及監禁；以及

(b) 如循公訴程序定罪後，罰款不超過 500 萬元或監禁不超過兩年，或同時處以該等罰款及監禁。

---

[4] 現時，民航處發出經營許可證，藉以規管本地航空公司以外的航空公司。

[5] 現行罰則早於一九五零年和一九六九年制定，而且刑罰過輕(舉例來說，根據《規例》第 3(2)條，第二次干犯的最高罰則為罰款 7 萬元及／或監禁兩年)。

諮詢

15. 我們已在二零一零年二月底，向有關人士發出諮詢文件，以聽取他們對建議的意見。有關人士包括本地航空公司、機場管理局、香港貨運物流業協會有限公司、香港付貨人委員會、消費者委員會、香港旅遊業議會、香港旅遊發展局、本地五個商會[5]，以及香港中文大學航空政策研究中心。我們預期在二零一零年四月底前收到他們的意見。我們亦會在二零一零年四月諮詢航空發展諮詢委員會屬下的技術小組委員會。

未來路向

16. 我們會因應諮詢結果，確定擬實施的建議。由於實施有關建議須修訂法例，因此我們計劃在二零一零年第四季向立法會提交有關的法例修訂。

運輸及房屋局
二零一零年三月

[5] 五個商會為：香港中華總商會、香港工業總會、香港總商會、香港中華廠商聯合會及香港中華出入口商會。

附件 A

關於首次申請人的規定詳情

關於首次申請人的規定詳情如下：

(a) 每名申請人必須提交至少首兩年經營的業務計劃；

(b) 業務計劃必須詳列申請人與任何其他商業活動有關的財務連繫(包括直接或透過相關企業進行的商業活動)；

(c) 申請人必須提供所有相關資料，特別是下列數據：

(i) 最新近的內部管理帳目，以及前一個財政年度或最新財政年度經審計的財務報表；

(ii) 公司籌辦階段和首兩年經營的預計財務狀況表，包括綜合收益表；

(iii) 預計收支數字的基準，包括燃油、票價和收費、薪酬、維修、折舊、匯率波動、機場收費、導航費、地勤服務費、保險金等項目，以及運輸量／收入預測；

(iv) 由遞交申請至開始經營期間所需籌辦費用的詳情，以及說明擬籌措這些費用的方式；

(v) 現時和預計融資來源的詳情和證明文件；

(vi) 股東的詳情(包括所持股份類別)；是否有股東訂立任何可能會限制日後發行或轉讓股份的協議或安排(例如股權質押協議)，或任何規定日後發行股份的協議或安排(例如認股權協議)；以及公司章程。如股東屬於某一業務集團，必須提供有關兩者之間關係的資料；

(vii) 公司籌辦階段和首兩年經營的預計現金流量報表、現金流量預測和需求；以及

(viii) 購置／租用飛機的融資詳情。如租用飛機，必須提供合約的條款及條件。

附件 B

關於牌照持有人的通報規定詳情

牌照持有人應承擔責任，向牌照局通報下述事項：

(a) 預先通報任何擬議合併或收購行動；

(b) 如佔牌照持有人或牌照持有人控股公司總持股量 10%或以上的任何單一持股量的擁有權出現任何變動，或牌照持有人或牌照持有人控股公司的持股量出現變動以致牌照持有人控制權可能有所改變，須在 14 日內通知牌照局；以及

(c) 如牌照持有人有股東訂立任何股權質押協議或類似安排，而該項／該等協議或安排因發生拖欠還款事件或出現當中所列的情況而引致下述情況，須在 14 日內通知牌照局：

(i) 佔牌照持有人或牌照持有人控股公司總持股量 10%或以上的任何單一持股量的擁有權出現變動；或

(ii) 牌照持有人或牌照持有人控股公司的持股量出現變動以致牌照持有人控制權有所改變。

2. 關於上文第 1(b)和(c)項，牌照持有人的“控制權”指：

(a) 有能力控制牌照持有人或牌照持有人控股公司的董事局組合；或

(b) 有權在牌照持有人或牌照持有人控股公司任何會員大會上行使 50%或以上投票權或控制該數量投票權的行使；

如任何人或法人團體在相關日期前並無能力作出上文(a)或(b)項所述事宜，但在該日後因牌照持有人股份轉讓(或發行)給在緊接相關日期之前是牌照持有人股東的人或法人團體，因而有能力作出上述事宜，即屬牌照持有人“控制權有所改變”。

3. 牌照持有人必須在每個財政年度向牌照局提交前一個財政年度經審計的財務報表，提交日期為相關財政年度最後一日起計六個月內。

4. 牌照持有人必須每年向牌照局提交至少涵蓋 12 個月的業務計劃，提交日期為計劃涵蓋期前兩個月。該業務計劃必須涵蓋相關資料，包括以下數據：

(a) 最新近的內部管理財務狀況表；

(b) 所有擬議修改的確實詳情，例如服務類別的修改、擬議的收購或合併行動、股本的改變和股東的變動等；

(c) 現行財政年度的預計財務狀況表，連同綜合收益表，包括所有對財務狀況有重大影響的擬議結構或運作變動；

(d) 以往和預計收支數字，包括燃油、票價和收費、薪酬、維修、折舊、匯率波動、機場收費、導航費、地勤服務費、保險金等項目，以及運輸量／收入預測；

(e) 來年的現金流量報表、現金流量預測和需求，包括所有對財務狀況有重大影響的擬議結構或運作變動；以及

(f) 購置／租用飛機的融資詳情。如租用飛機，必須提供合約的條款及條件。

5. 如牌照持有人可能無法履行責任，以致對經營造成實質的不利影響，必須立刻向牌照局提交書面報告，說明一切相關事實、情況和資料。

6. 如牌照持有人有意停止或已停止經營航空服務，必須立刻以書面通知牌照局有關意圖或事實。