

二零一一年四月十九日

討論文件

立法會經濟發展事務委員會

檢討空運牌照局規管制度

目的

本文件向委員簡介政府改善空運牌照局(牌照局)規管制度建議的諮詢結果，和因應諮詢期間接獲的意見，而提出的修訂建議。

檢討

2. 牌照局根據《空運(航空服務牌照)規例》(第 448 章附屬法例 A)(《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。我們檢討牌照局的規管制度後，曾就建議諮詢相關各方(見下文第 11 段)。回應者普遍贊同需要改善牌照局規管制度，相關項目如下：

- (a) 更新牌照局的一般政策，刪除對航空服務的協調及避免不符合經濟原則的重疊的提述；
- (b) 批准申請人同時向牌照局申請牌照及向民航處申領航空運輸企業經營許可證(許可證)；
- (c) 區分首次申請牌照及續期申請；
- (d) 牌照持有人須向牌照局通報影響其財政狀況的事項；以及

(e) 賦予牌照局權力，在有迹象顯示牌照持有人出現財政困難時介入。

3. 對於建議豁免非本地航空公司須先向牌照局申領牌照，才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的規定，以及更新罰則條文，回應者沒有異議。不過，部分回應者提出某些問題和修訂建議。

4. 我們考慮接獲的意見後，現提出數項修訂建議。

A. 牌照局的一般政策

5. 我們原先建議修訂牌照局一般政策¹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，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。”，原因是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。

6. 我們現建議修訂牌照局一般政策的措辭，改為“牌照局須顧及航空服務的發展，目的是為公眾提供有效服務，牌照局亦須顧及公眾利益，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。”。

¹ 牌照局現行的一般政策訂明，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。

B. 發牌原則

7. 根據《規例》，牌照局按個別航線簽發訂明個別屆滿日期的牌照。我們現建議採用以航空公司為本的模式，即只向每家航空公司發出一張牌照，牌照條件訂明經營的航線或服務的地區／國家。航空公司如欲經營新航線或服務新地區／國家，必須申請更改牌照條件²。牌照跟現時一樣應定為最多有效五年，續期須另行申請。這項修訂的目的是減低航空公司及牌照局的行政負擔。

8. 作為過渡安排，我們會以單一牌照取代每家航空公司現時持有的牌照，當中訂明牌照持有人目前可經營的航線³。有關費用結構亦需修訂，以配合建議採用以航空公司為本的模式，制訂費用水平時，會依循用者自付原則。

C. 提交業務計劃

9. 我們原先建議規定牌照持有人每年向牌照局提交至少涵蓋 12 個月的業務計劃。我們現建議，按照牌照局行使一般權力，可在任何時間評估牌照持有人的財務表現，並規定牌照持有人提供相關資料的建議，只有在牌照局認為有需要，例如牌照局質疑牌照持有人是否有能力履行 12 個月的實質和潛在責任時，牌照持有人才須提交業務計劃。有意見認為原建議會為牌照持有人帶來不必要的嚴苛負擔，這項修訂主要是回應有關的憂慮。

² 更改牌照條件的申請必須刊憲，有關申述或反對的法定程序適用於這些申請，如新牌照申請和續期申請。

³ 替代牌照的屆滿日期會根據相關航空公司現時持有的所有牌照的屆滿日期釐定，以確保不會削減航空公司在現有牌照下所享有的權利。

D. 其他通報規定

10. 我們原先提出多項有關牌照持有人的通報規定，現建議按附件 A 所載作出更新。主要修訂如下：

- (a) 不實行牌照持有人必須就任何擬議合併或收購行動，預先通知牌照局的原定建議。不過，合併或收購行動通常會令持股量出現重大變動，有關變動必須知會牌照局；以及
- (b) 股權抵押協議或類似安排方面，我們規定，在牌照持有人擁有控制權的任何人，如訂立有關協議或安排，須通知牌照局。

諮詢

11. 我們在二零一零年上半年進行首輪諮詢，有關人士的名單載於附件 B。我們亦諮詢立法會經濟發展事務委員會及航空發展諮詢委員會屬下的技術小組委員會。二零一一年年初，我們就修訂建議進行第二輪諮詢。持份者普遍支持改善牌照局規管制度的建議。有關意見及我們的回應摘要載於附件 C。

未來路向

12. 我們計劃在二零一一年第三季向立法會提交有關法例修訂。

運輸及房屋局

二零一一年四月

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) 如牌照持有人或牌照持有人控股公司⁴的任何單一持股量擁有權，出現佔總持股量10%或以上的變動，須在14日內通知牌照局；
- (b) 如任何人的表決權出現任何變動，而該人有權在牌照持有人或牌照持有人控股公司的會員大會上，單獨或聯同任何相聯者⁵行使10%或以上表決權或控制該數量表決權的行使，須在14日內通知牌照局；以及
- (c) 如牌照持有人控制權有所改變，須在14日內通知牌照局；

在牌照持有人擁有控制權的任何人，應承擔責任向牌照局通報下述事項：

- (d) 如訂立任何股權抵押協議或類似安排，而該項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上文第(a)、(b)或(c)項所述的變動，須在14日內通知牌照局⁶。

2. 就上文第1段而言：

- (a) 牌照持有人的“控制權”指：

⁴ “控股公司”具有《公司條例》(第32章)第2條給予該詞的涵義。

⁵ “相聯者”具有《證券及期貨條例》(第571章)第18(1)條第(a)段給予該詞的涵義。

⁶ 任何人不遵從上述規定，即屬犯罪，可處：

- (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100萬元或監禁不超過一年，或同時處以該等罰款及監禁。

- (i) 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
- (ii) 有權在牌照持有人或牌照持有人控股公司的會員大會上行使30%或以上表決權或控制該數量表決權的行使。

“控制權”包括任何人單獨或聯同任何相聯者擁有的控制權。

- (b) 如任何人或法人團體在相關日期前並無能力作出上文2(a)(i)或(ii)段所述事宜，但在該日後因牌照持有人或牌照持有人控股公司的股份或表決權轉讓(或發行)給該人或法人團體，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”。
- (c) 就上文第2(a)(i)段而言，任何人或任何人聯同任何相聯者(第一人)如在無需他人同意下，有權委任牌照持有人或牌照持有人控股公司(第二人)的全數或過半數的董事或將其免任，即屬有權控制第二人的董事局組合。

在下述情況下，第一人視為具有作出委任的權力：

- (i) 如任何人在第一人沒有行使委任的權力予以支持下即不能獲委任為第二人的董事；或
- (ii) 如任何人獲委任為第二人的董事是該人身為第一人的董事或其他高級人員的必然結果。

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. 按照牌照局行使一般權力，可在任何時間評估牌照持有人的財務表現，只要在牌照局認為有需要，牌照持有人須向牌照局提交至少涵蓋12個月的業務計劃。該業務計劃應涵蓋相關資料，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、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。

持份者名單

1. 香港華民航空有限公司*
2. 國泰航空有限公司*
3. 港龍航空有限公司*
4. 香港航空有限公司*
5. 香港快運航空有限公司*
6. 空中快線直升機有限公司*
7. 直升機服務(香港)有限公司
8. 香港商用飛機有限公司
9. TAG Aviation Asia Ltd.
10. 香港機場管理局*
11. 香港貨運物流業協會有限公司
12. 香港付貨人委員會
13. 消費者委員會*
14. 香港旅遊業議會
15. 香港旅遊發展局*
16. 香港中華總商會
17. 香港工業總會*
18. 香港總商會
19. 香港中華廠商聯合會
20. 香港中華出入口商會
21. 香港中文大學航空政策研究中心*

* 表示持份者曾提交意見書。香港航空有限公司及香港快運航空有限公司聯合提交一份意見書。

意見和回應摘要

意見	回應
(a) 更新牌照局的一般政策，會否令航空服務市場現時已相當激烈的競爭情況，更趨惡化激烈，從而影響航空業的發展。	牌照局的一般政策現時提及航空服務協調，以及避免航空服務出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。在開放市場的同時，有需要改善規管制度。
(b) 牌照局無需再像現在一樣，要求民航處作出批註，證實滿意申請人所僱用的員工人數足夠和具備適任的能力等，那麼牌照局如何在這方面作出監管，因為申請人在申領牌照時無需提供相關的員工資料。	牌照是否批出及其在任何時候是否有效，取決於申請人是否持有有效許可證。我們亦不打算修訂《規例》第 11(h)條。該條規例訂明，牌照局在考慮批給或拒發牌照時，須顧及申請人所僱用的機員及其他人員的報酬及一般僱傭條件。
(c) 牌照局應頒布清晰指引，協助航空公司擬備文件提交牌照局。應制訂準則，指導牌照局如何評估牌照持有人的財務表現，以及決定何時介入。	基本原則是牌照持有人能否在相關時期履行實質和潛在責任。由於牌照持有人的情況各不相同，牌照局需按每宗個案的具體情況加以考慮。
(d) 新規管制度仍舊以航線為本，對於航空公司提供資料和牌照局評估資料方面的行政工作，會造成沉重而重覆的工作量。	我們現建議採用以航空公司為本的模式。

意見	回應
(e) 建議修訂牌照局一般政策的措辭。	我們現建議修訂牌照局一般政策的措辭，改為“牌照局須顧及航空服務的發展，目的是為公眾提供有效服務，牌照局亦須顧及公眾利益，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。”
(f) 牌照局應簽發無訂明屆滿日期的牌照，又容許相關航空公司靈活經營航線。另外，根據按個別航線發牌的安排，牌照局應容許牌照持有人以更新現有牌照方式加入新目的地。	我們現建議採用以航空公司為本的模式。
(g) 過往通常是由既得利益者提出反對牌照申請，結果導致公開聆訊過程冗長。現時公開聆訊的做法未必是解決本地不同航空公司利益衝突的最佳制度，因此應研究其他司法管轄區所採用上訴機制的優點。	我們曾檢視外地的做法。英國由當地民航局處理經營牌照的申請，但當地法例沒有訂明提出和處理反對及申述的條文。我們未能在新加坡、美國、加拿大及澳洲的航空公司發牌制度找到相若條文。我們建議保留現有安排，以便以公平、公開和透明的方式處理提出的申述。

意見	回應
<p>(h) 每年提交業務計劃的規定會為牌照持有人帶來不必要的嚴苛負擔，以及牌照局獲賦權聘請顧問以協助履行職務的建議，可引起商業保密的問題。</p>	<p>我們現建議，只有在牌照局認為有需要，例如牌照局質疑牌照持有人是否有能力履行 12 個月的實質和潛在責任，牌照持有人才須提交業務計劃，以便牌照局行使建議的一般權力，可在任何時間評估牌照持有人的財務表現，並規定牌照持有人提供相關資料。</p> <p>我們建議維持原有建議，賦權牌照局聘請顧問，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。我們會訂定適當安排，確保資料保密。</p>
<p>(i) 關注牌照持有人必須就任何擬議合併或收購行動，預先通知牌照局。</p>	<p>我們現建議不實行建議規定。</p>
<p>(j) 關於牌照持有人如有股東訂立任何股權抵押協議或類似安排，須通知牌照局的規定，牌照持有人如屬上市公司，上述規定會太過嚴苛，亦難以遵從。</p>	<p>股權抵押協議或類似安排方面，我們現建議在牌照持有人擁有控制權的任何人士，如訂立有關協議或安排，即須通知牌照局。</p>
<p>(k) 向牌照局提交前一個財政年度經審計財務報表的期限，建議由原先建議的 6 個月延長至 12 個月。</p>	<p>我們建議由相關財政年度最後一日起計六個月的原有限期維持不變。這個提交經審計財務報表的限期實屬合理。</p>

意見	回應
<p>(l) 牌照局應以務實態度確保向首次申請人收集資料及要求解釋的規定，最終不會嚴重阻嚇新加入者。牌照局判斷是否符合“必須向牌照局證明，令牌照局合理地滿意”的規定時，應了解新航空公司需時累積專業知識及經驗。</p> <p>航空公司在財政上可否持續營運，往往會引起爭議，政府機關／牌照局應真正關注符合公眾利益與否這問題。新航空公司希望向消費者提供更多選擇，屬符合公眾利益，應加以鼓勵及協助。</p>	<p>意見備悉。有關建議務求兼顧方便新加入者加入航空市場及確保牌照持有人有能力經營服務。首次申請人的有關規定，有助提出及處理牌照申請。</p>
<p>(m) 《規例》修訂後，亦須檢討指定航空公司的標準、與航空公司磋商航線權、包機政策及牌照持有人參加航空服務談判等有關航空政策事宜，以確保符合經修訂的新《規例》。</p>	<p>意見備悉。我們的政策是不時檢討相關範疇的事宜。</p>
<p>(n) 為免對首次申請人及牌照持有人帶來過多費用及遵從規定的負擔，他們須提交的資料應限於確保有效提供服務及保障公眾利益的必要資料。</p> <p>由於牌照局或規定首次申請人及牌照持有人提供涉及營運的敏感數據，包括商業秘密，應設立足夠保障措施，確保所提交資料會嚴加保密，並以專業態度處理。</p>	<p>意見備悉。有關建議務求兼顧方便新加入者加入航空市場及確保牌照持有人有能力經營服務。關於首次申請人的規定，目的是協助提出及處理牌照申請。</p> <p>我們會訂定適當安排，確保資料保密。</p>

意見	回應
(o) 每年提交經審計的財務報表及詳細業務計劃的建議規定，應只適用於根據所持牌照已準備經營及正經營航空服務的牌照持有人。	雖然牌照持有人實際未必經營所有牌照准許服務，但為保障公眾利益及公平起見，相同的通報規定需適用於所有牌照持有人。 我們現建議不實行每年提交業務計劃的規定。
(p) 雖然同時由牌照局評估牌照申請及民航處評估許可證申請，會加快申請程序，方便航空公司加入市場，但應強調安全事宜必須由民航處獨立評估。	意見備悉。民航處會繼續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的。
(q) 有關現有牌照持有人申請續期或申請新牌照的建議規定，頗為嚴苛，提議相關規定只適用於過往業務管理表現受到質疑的持牌人。持牌人如為註冊公眾公司，公司最近期年報所載資料應視為足夠。	我們現建議採用以航空公司為本的模式，藉此減低航空公司和牌照局的行政負擔。我們又建議只有在牌照局認為有需要，牌照持有人才須提交業務計劃。
(r) 牌照局需要聘請顧問審核財務及業務計劃，費用非常昂貴。這項規定應在牌照局有理由憂慮牌照持有人的經營能力時，才破例執行。	意見備悉。當局會按需要聘請顧問。
(s) (由於經濟環境嚴峻)即使申請人目前財務狀況或令人質疑，仍可能會申請牌照方便日後營運，比如說是兩年後。申請人如因現時財務情況欠佳而遭拒絕申請，到日後全球經濟改善時，發展便會受到限制。	航空公司提出申請時業務有利潤或虧損與否，並非影響牌照局簽發牌照與否的主要因素，牌照局主要考慮申請人有否充足財政資源支持建議經營的業務。

意見	回應
<p>(t) 建議難免會在牌照局暫時撤銷或撤銷牌照與牌照持有人根據所提交的財務資料是否有能力履行 12 個月的財政責任之間，產生直接的相互關係。關注事項如下：</p> <ul style="list-style-type: none"> i. 12 個月的期限太短，難以安排和訂立其他財務安排以拯救航空公司； ii. 相互關係違背建議的原定目的，因為暫時撤銷牌照或以臨時牌照代替，會令籌措資金及／或尋求其他補救措施更加困難；以及 iii. 這種相互關係會令航空公司提早撤離本地市場，有違本港開放航空服務的政策。 	<p>規定牌照持有人必須有能力履行 12 個月的財政責任，實屬合理。除了暫時撤銷或撤銷牌照外，牌照局亦可附加新的牌照條件或更改現有條件。牌照局會按每宗個案的情況作出判斷，採取適當行動。</p>
<p>(u) 航空公司如在申請牌照或續期前六個月拖欠或曾經拖欠機場管理局或民航處任何重要的債項(包括但不限於與着陸、停泊或飛越領空有關的費用)超逾 30 天，不應獲發新牌照或為現有牌照續期。</p>	<p>牌照持有人申請在牌照有效期屆滿後續期，或申請更改牌照條件以經營新航線或服務新地區／國家，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。牌照局作出決定時，會考慮各項相關因素，包括牌照持有人是否有任何未清繳債項。</p>
<p>(v) 應根據《基本法》第一百三十四條審核航空公司的董事局架構和管理控制，並制訂釋義指引。</p>	<p>《基本法》第一百三十四條僅授予政府權力(而非施加責任)，對符合在香港註冊並以香港為主要營業地的準則的航空公司簽發執照。牌照局根據飛機在香港註冊的準則簽發牌照，與《基本法》第一百三十四條並無牴觸。</p>

意見	回應
<p>(w) 現時，為了迅速回應任何潛在／未來業務發展，航空公司會盡量申領多個牌照，才符合經濟原則。牌照局或需進一步研究，如何在下述兩者之間取得最適當的平衡：一方面需顧及傳統航空公司回應瞬息萬變的市場需求，另一方面需保障公眾利益，考慮新航空公司提出的新航線申請。航空公司如有任何不使用的牌照，應證明保留該等牌照的需要。</p>	<p>我們現建議採用以航空公司為本的模式。航空公司如欲經營新航線或服務新地區／國家，必須申請更改牌照條件，以及向牌照局證明，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。</p>
<p>(x) 建議對現有政策作出重大變動，需要一段時間累積經驗。牌照局要積極監察航空公司的運作，為此需要大筆額外撥款和大量額外人手及專業知識，因為香港作為國際航空中心的聲譽關係重大。</p>	<p>有關建議在配合航空公司的運作與確保牌照持有人有能力經營服務之間作出平衡。為免干擾牌照持有人的正常運作，我們會審慎行事。我們會持續檢討支持牌照局履行職務所需的資源。</p>
<p>(y) 根據建議的新安排，牌照局須記錄進行特別覆核、暫時撤銷或撤銷牌照，或批出臨時牌照的確實條件和程序。為符合航空界的利益，必須清楚訂明牌照局、民航處、運輸及房屋局與法院在發牌事宜方面的職權劃分。</p>	<p>簽發和續發牌照的準則會在《規例》訂明，並按需要制訂相關指引作補充。牌照局必須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。民航處處處理許可證申請時，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的。運輸及房屋局作為航空事務的主要決策局，會繼續奉行並實施香港逐步開放航空服務的政策。不服牌照局裁決的牌照申請人或牌照持有人，可申請司法覆核。</p>
<p>(z) 建議向持份者提供更多有關牌照局顧問遴選及委任程序的資料。</p>	<p>我們按照既定的政府規例和指引遴選及委任牌照局顧問。</p>

意見	回應
(aa) 新的行政指引應詳盡周密，闡述牌照持有人如要提交業務計劃，內容所需詳細程度，以及牌照局介入調查的準則和進行調查的程序。行政指引定稿前，應先徵詢航空公司的意見。	現有牌照持有人的通報規定會在《規例》訂明，並按需要制訂相關指引作補充。我們會在制訂相關指引時徵詢航空公司的意見。
(bb) 要求提供下述資料：如牌照持有人屬另一牌照持有人的全資附屬公司，所須向牌照局提交的詳細資料；以及如牌照持有人屬附屬公司，而其控股公司擔任其“保證人”，所須遵從的報告和通報規定。	每名牌照持有人會分開處理，並須遵從相同的《規例》規定。牌照持有人可提供有關其財政資源的資料，方便牌照局進行審議。
(cc) 為方便監察，牌照局應訂立機制，定期收集最新資料和市場資訊。在這方面，牌照局應擔當更積極的角色。	根據新機制，牌照持有人如出現財政困難或打算停止經營航空服務，須第一時間通知牌照局。此外，牌照局獲賦予一般權力，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。
(dd) 牌照局應留意《競爭條例草案》的未來發展。	意見備悉。