

二零零四年三月二日會議

討論文件

立法會經濟事務委員會

在二零零四年二月二十三日

提出有關機場管理局私營化問題的回應

引言

在二零零四年二月二十三日的委員會會議上，委員閱覽了有關機場管理局(機管局)私營化的立法會 CB(1)1017/03-04(05)號文件，委員就私營化計劃提出了一些問題，並要求當局提供回應，以便在二零零四年三月二日的特別會議上進一步討論。此文件旨在提供有關資料。

概要

2. 在過去數月，當局曾就建議的私營化計劃非正式地諮詢了不少有關人士和徵詢他們的意見。我們明白有些人士對一些有關私營化的事項表示關注，所以我們決定，在向立法會提交私營化條例草案前，用更多時間進一步諮詢有關人士。同時，我們準備重組機管局的資本結構，藉此降低它的整體資金成本。

3. 建議的資本結構重組，並不會影響機管局的擁有權和業務架構。此舉亦不會令日後私營化的安排減少彈性，甚至不會影響是否將機管局私營化及何時推行的決定。即使現時機管局作為一所法定機構，仍然會因整體資金成本下降而得益。我們建議從速進行重組機管局資本結構的工作，讓機管局可利用現時的低利率環境舉債。

4. 我們在下文列出了就委員在二零零四年二月二十三日會議上發問的回應。為方便進一步討論，我們將問題分列於幾個相關組別。就着委員提

出的一些個別事項，當局準備在諮詢有關人士後才確定如何推行，所以現時未能就所有提問提供確切的答覆，但我們會盡力解釋我們現時的想法。

個別提問

甲. 勞工事項

- (一) 現時機場員工的薪酬已偏低，私營化後會否變本加厲?
 - (二) 機管局目前以價低者得的投標方式批出服務合約，有關員工的薪酬已被嚴重削減。員工擔心私營化後情況會更為嚴重。這對機場運作、整體質素和服務水平也會造成影響。
 - (三) 文件應評估私營化對在機場工作的員工的影響。
 - (四) 如何確保私營化後員工士氣及機場的服務水平得以維持?
5. 機管局現時只有約 900 名員工，已屬於非常精簡的機構。機管局已確定它並無計劃因私營化而裁減任何員工或削減員工待遇。
6. 至於機場的專營商和承包商的僱員，他們的工作和待遇亦不應會因私營化而受影響，箇中原因如下。
7. 首先，機管局現時已根據《機場管理局條例》(香港法例第 483 章)按照審慎商業原則運作。此運作模式並不會因私營化而改變。
8. 第二點，一般而言，當機管局用公開招標的形式選取在機場提供服務的公司的時候，除投標者的價錢以外，其經驗和服務質素也是決定性因素。機場專營商和承包商員工的薪酬及數目是由有關公司釐定，以確保能符合指定的服務標準。此運作模式在私營化後亦不會改變。
9. 第三點，為確保機場暢順和有效運作，機管局會繼續注重在機場維持一個和睦的僱傭關係。我們正和機管局研究引入一個獎罰機制，將機場費用和實際服務水平掛勾，以鼓勵優良表現。這措施會有助防止機管局為求賺取最大利潤而忽略服務水平或員工質素。

10. 第四點，在私營化之後，有關僱傭的事項會繼續受有關法例監管，保障所有僱員的利益。

11. 但無論如何，我們可以理解在機場工作員工的憂慮。機管局已就有關私營化事宜，透過不同渠道向其僱員和在機場工作人士作出簡報。機管局將繼續和其僱員和有關人士保持有效溝通。我們亦會和他們保持對話。

(五) 政府會否就在機場工作的員工在過去、現在和將來的薪酬水平進行研究?

(六) 政府會否徵詢其他工會組織就機管局私營化問題的意見? 他們的立場如何?

12. 一如香港的其他僱員，機場承包商和專營商僱員的薪酬水平主要取決於勞工市場的供求關係，和整體經濟的情況。我們在剛才的回應中，已解釋為何機管局私營化不會影響在機場的就業情況。若為機場工作的員工作一薪酬水平研究，只會反映經濟和勞工市場的變化，和私營化計劃可能全無關係。

13. 我們在較早時進行的諮詢過程中，曾會見過幾個勞工團體的代表，包括於二月二十日去信委員會的香港民用航空事業職工總會，並徵詢他們對建議的機管局私營化計劃的初步意見。我們注意到他們擔心私營化可能會影響在機場承包商和專營商的僱員。我們在推行私營化計劃的過程中會繼續和他們保持聯繫。

(七) 有關機管局的資本結構重組計劃會對機管局現有和將來新簽署的合約有甚麼影響? 對員工有何影響?

14. 建議的資本結構重組計劃，涉及將機管局的資本結構調整至合適的水平，和減低機管局的加權平均資本成本(WACC)。這是一個廣被接納和採用的財務安排，旨在提升機管局的價值，為最終進行的私營化作好準備。這安排並不會影響機管局現時和將來與承包商和專營商的合約，或是它們的運作，故此這資本結構重組計劃將不會影響它們的員工。

乙. 濫用壟斷地位

- (八) 機管局擁有超過 1 200 公頃土地。私營化後如何防止機管局濫用其壟斷地位?
- (九) 政府對機管局的規管應只集中於有壟斷性的業務，而無需對其商場業務進行規管。
- (十) 機管局為天然的壟斷企業，其壟斷的特質甚至延申至其他有關業務如物流及運輸等。政府應制定一套可行的規管架構。

15. 為防止機管局在私營化後不當地利用其天然壟斷的地位，我們正研究在私營化條例草案中引入條文，禁止機管局作出一些反競爭行為或濫用其優勢。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。在釐定詳細內容時，我們會一方面確保有適當的規管，另一方面則給予機管局足夠的商業彈性，讓機場得以有效運作，務求兩者取得平衡。

16. 在機場土地運用方面，現有的批地文件對機管局有相當嚴格的管制。有關土地只能用作機場運作、支援及其他與機場有關的發展。機管局雖擁有超過 1 200 公頃的土地，然而超過九成土地已被劃作機場運作和支援方面的用途，前者包括跑道、停機坪及客運大樓等有關設施，後者則包括用作進行航空貨物裝卸、飛機餐準備及飛機維修等有關設施。雖然機管局可在剩餘的土地進行其他與機場有關的發展，機管局必須向地政總署署長證明有關發展完全符合機場的總綱發展藍圖(Master Layout Plan)，而有關的建築圖則亦必須獲得地政總署署長批准。我們計劃在私營化後保留這些嚴格的管制。這些管制將確保機管局會繼續專注於營運和發展香港國際機場這核心業務。作為一項背景資料，機場島覆蓋約 1 200 公頃土地，並於 1995 年，即機場啓用前已批給機管局。政府並無計劃因應私營化而向機管局批出額外土地。

- (十一) 擔心私營化後機管局會變成一獨立王國。

17. 政府考慮到機場對香港的重要性，將會謹慎地對私營化後的機管局保留適當的監管。除上述提到與競爭和土地運用有關的監管外，我們亦計

劃對私營化的機管局訂立其他規管。例如，政府會有權 (i)在作為股東應有的權利以外，再委任佔少數的成員進入機管局的董事局以代表政府；(ii)向機管局索取資料，以方便執行有關法例和規定；及(iii)就涉及公眾利益事宜向機管局發出指示，或在機管局出現失責行為時接收機管局的資產，但須在指定情況下作出賠償。另外，政府會保留在《民航條例》(香港法例第 448 章)及《航空保安條例》(香港法例第 494 章)內的所有的權力，確保機管局在營運機場時會繼續妥善顧及安全和保安方面的工作。一如現在，立法會在機管局私營化後可繼續透過政府當局監察機管局的運作。

丙. 經濟規管

(十二) 香港國際機場現時의 着陸費用偏高，令部份航空公司轉而使用澳門機場，影響整體社會經濟。應審慎評估私營化對香港整體經濟的影響。

(十三) 私營化後機管局會否只著重為股東賺取最大利潤?

(十四) 私營化應為所有有關人士及整體香港市民帶來裨益。

(十五) 機場乃自然壟斷企業。如何在制定規管機場收費及其他各種收費(如保安費等)時平衡各方利益?

18. 政府的目標是維持香港國際機場的競爭力，並按照基本法的規定，確保香港能保持國際和地區航空中心的地位。我們認為機管局不應純為股東圖利而不合理地增加機場費用。鑑於香港國際機場就飛機的降落和停泊方面有壟斷性質，我們現正與機管局及航空公司就私營化後機場收費的規管安排進行商討。有關的規管安排須符合以下原則：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；為提高效率和服務水平及作出必需投資提供誘因；盡量減低行政開支。立法會文件 CB(1)1017/03-04(05)號的附錄列出了有關規管架構的一些可行安排。我們會進一步擬備有關細節，並徵詢有關人士的意見。我們會在準備妥當時向委員匯報。我們可向委員保證，當制定有關的規管架構時，我們會將香港的整體利益放在首要位置。

(十六) 私營化後政府參與機管局工作將會減少，會否影響機管局與其他邊近地區機場商討和合作方面的效能，因而影響香港國際機場作為航空中心的地位？

19. 就機管局與第三者(包括其他機場)的商業討論和談判，政府現時並沒有參與。機管局與珠江三角洲機場積極商討合作安排，這正好證明了政府這保持距離的做法，對機管局與其他機場的合作，務求進一步鞏固香港國際機場作為航空中心的地位的工作，並沒有不良的影響。在政府層面，我們會與其他地方有關當局進行討論，並從進一步提升香港整體利益的角度，對有關合作作出支持。在機管局私營化後我們會繼續有關工作。

(十七) 立法會 CB(1)1017/03-04(05) 號文件提到機管局的機場牌照有可能會在特定情況下被撤銷，這等於機管局有可能會停止經營。私營化後機管局需符合有關上市的要求。在機場牌照被取消的情況下，政府如何與證監會協調？

20. 不論香港及其他地方的公司，包括已上市的公司，其所獲發的牌照一般均有可能會被撤銷，這情況應已被廣泛接受。這亦是確保公司的表現能維持在合理水平的一項重要措施。有關例子包括提供交通運輸(如巴士、鐵路及渡輪等)的公司、電訊公司、廣播公司及與財務有關的公司(如證券及期貨公司和銀行)。這些通常都是已上市的公司，或為上市集團的成員。在這些情況下，一個有效和合理的規管制度，應有助支持有關的股票價值。

21. 有關撤銷機管局機場牌照的法律權力已存在多年。這些法律條文與其他地方的相關條文相符。類似的條文亦在其他牌照制度中出現。

22. 政府不會輕易地行使撤銷機管局牌照的權力，並只會在特殊情況下，如機場服務出現嚴重停頓或機管局嚴重抵觸了機場牌照的條款時，考慮行使有關權力。即使在上述的情況下，政府亦會首先確定其他的處罰措施(如發出指示並求機管局遵照有關指示或作出補救辦法，及罰款等辦法)均無效或不適合，才行使這權力。

23. 機管局在上市時發行的招股書會就有關的規管安排作詳盡的闡述，以確保可能投資在機管局的人士可在投資前對機管局有全面的了解。私營化後的機管局在上市後，有責任符合所有有關上市的規定，包括有關公開可能影響其股價的資料的限制。

丁. 其他地方的機場私營化經驗

(十八) 北美地區的機場因為國家保安方面的考慮而沒有進行私營化。機管局如進行私營化是否沒有這方面的問題?

24. 根據《航空保安條例》(香港法例第 494 章)，保安局局長為航空保安監督，並擁有廣泛權力，確保機管局在營運機場時能妥善顧及安全及保安方面的工作。此外，機管局須根據 1995 年飛航(香港)令(香港法例第 448 章附例 C)規定，向民航處處長取得機場牌照。民航處處長實際上擔當規管者的角色，就香港國際機場的航空安全及保安事宜進行規管。私營化後，有關規管將會繼續維持。

(十九) 政府應就其他地方的機場私營化計劃提供更多資料，並考慮有關機場是否能在各方面(如盈利額)媲美香港國際機場?

(二十) 政府應就其他地方的機場私營化計劃提供更多資料(如在何年進行私營化、其資本市場總值、債務與股本比率、總額認購倍數、私營化後的盈利及私營化對員工的影響等)?

25. 在研究機管局私營化時，我們參照了其他機場私營化的經驗。委員要求的資料載於附錄。

戊. 資本結構重組

(二十一) 航空公司大致支持建議的資本結構重組計劃，他們詢問機管局是否可歸還更多股本給政府。

(二十二) 建議由機管局歸還 60 億元股本給政府，這是否最合適的數目?

26. 建議的資本結構重組計劃旨在改善機管局的資金效率，從而減低機管局的整體資本成本。在評估機管局應歸還給政府的股本總額時，我們考慮到須確保機管局的財政狀況不會受到損害，其信貸評級亦能得以維持，並能在將來為必須進行的資本投資進一步借貸。我們認為機管局向政府歸

還約 60 億元的股本為合適數目，機管局的債務與股本比率會因而變為 1:2，為機管局日後投資需求保留彈性。

(二十三) 機管局應說明如何籌措資金以歸還 60 億元股本給政府。會否考慮採用零售債券，而非只向銀行借貸？

27. 機管局在管理其財務時力求維持多元化及平衡的資金來源。機管局在過去曾向銀行借貸，亦有透過發行零售債券及以機構投資者為對象的債券從債務資本市場融資。為籌措資金歸還政府，機管局會因應市場情況，採用最合乎經濟效益的融資方法。機管局會密切留意市場情況，並透過以上提到的一種或多種的融資方法籌措所需資金。

(二十四) 支持政府分步推行私營化計劃的做法。

(二十五) 支持機管局歸還 60 億元股本給政府。

(二十六) 無論機管局何時及以何種方式進行私營化，均對資本結構重組計劃表示支持。

28. 我們感謝議員的支持。

己. 機管局私營化的目的

(二十七) 機管局私營化有什麼負面影響？

(二十八) 文件不應只提及私營化的好處，應一併列出私營化的負面影響和問題。

29. 香港國際機場是香港的策略性資產，其暢順和有效運作對整體經濟而言有重大的影響。在推進私營化計劃時，我們其中一個重要的考慮，是如何確保私營化後的機管局，不會為了替其股東謀取短暫的利益而損害香

港的整體利益。爲此，我們在立法會 CB(1)1017/03-04(05)號文件的附錄中，提出了一系列對私營化後的機管局的規管安排，例如就機場費用的規管、政府委任成員進入機管局的董事局的權力，及政府可向機管局發出指示等。這些規管安排旨在一方面保障香港整體利益，而另一方面亦爲機管局提供適當的商業靈活性，並在兩者之間取得平衡。私營化後，機管局若能吸引更多的航空交通使用機場，並確保機場暢順和有效運作，將對機管局有利。因此，機管局的業務利益與香港的整體利益在這方面是一致的。

30. 我們亦在立法會 CB(1)1017/03-04(05)號文件的第十二段中，列出有關人士在過去數月提出的一些其他的具體關注事項，包括機管局可能濫用其壟斷地位，從使用者身上賺取過高的利益；有需要就機場的服務和效率水平進行監察；及機管局或許會進行一些反競爭行爲等。我們會妥善處理這些問題，立法會 CB(1)1017/03-04(05)號文件的附錄中列出了一些可行的方案。

(二十九) 「小政府、大市場」的原則應小心演繹。政府須詳細考慮所有重要問題及推出適當的措施。

31. 我們大致上認同這意見，並會謹慎考慮所有有關事項，確保在推進私營化計劃的過程中，整體公眾利益會得到保障。

(三十) 機管局現已根據商業原則運作，文件應說明私營化後機管局如何更能有效運作？另外，機管局現時已可在市場上借貸，爲何需透過私營化從資本市場融資？

32. 機管局現時雖已根據審慎商業原則運作，但透過在香港聯合交易所上市，投資者會對機管局的業務作更徹底的監察，從而協助機管局進一步提升效率。另外，機管局現時雖能有效地在市場借貸(這情況在現時的低息環境下更不成問題)，但機管局爲擴展其業務，將來或許需要在股票市場融資。上市安排能讓機管局從這途徑獲得所需資金。透過上市進行私營化，可爲機管局提供更大彈性，確保機管局可籌集所需資金，推行爲保持香港作爲航空中心地位所必須的工程項目。

(三十一) 機場私營化為世界趨勢，並有多項優點。機管局的董事會在推行機管局私營化計劃時會注意保持香港國際機場的競爭力，及考慮機場對社會的經濟影響。

33. 我們認同有關意見。

庚. 其他

(三十二) “Privatization” 是否應翻譯為「私有化」而非「私營化」?

34. 我們曾考慮使用「私有化」作為“privatization”的中文名稱，但有鑑於「私有化」一詞在金融市場一般指由上市公司大股東回購所有流通股份並取消上市地位，所以我們最終採用了「私營化」一詞。

(三十三) 政府聘用了哪一間投資銀行作為其財務顧問?

35. 我們聘用了瑞銀投資銀行為政府的財務顧問。

經濟發展及勞工局/
財經事務及庫務局
二零零四年二月

機場私營化案例 - 與上市有關的資料

	上市日期	上市所得收益 (以百萬美金計)	上市時市值 (以百萬美金計)	超額認購倍數	上市時淨 負債比率 ³ (%)
奧克蘭	1998 年 7 月	200	388	4.0	45
英國機管局 ¹	1987 年 7 月	2,021	2,021	10.0	8
北京	2000 年 2 月	350	851	1.4	112
哥本哈根	1994 年 4 月	106	424	3.3	63
法蘭克福 ²	2001 年 6 月	796	2,948	8.5	118
廣州	2003 年 4 月	277	1,628	無資料	淨現金
維也納	1992 年 6 月	160	593	無資料	淨現金

備注:

1 管理倫敦希斯路、吉域、Stansted 機場及一些英國外省機場

2 管理法蘭克福機場

3 淨負債比率 = 長期及短期債務總和，減去現金及存款，除以股東資本。當現金及存款高於所有債務時，該公司被歸類為淨現金。

資料來源: 招股書、報章及公司年報

機場私營化案例 - 與香港國際機場比較

	2002 旅客人數 (以百萬計)	2002 貨運量 (以千噸計)	航空公司數目	航線數目
香港	33.9	2,505	75	143
奧克蘭	9.1	188	29	47
英國機管局 ¹	63.3	1,311	88	172
北京	27.2	669	44	110
哥本哈根	18.3	374	54	109
法蘭克福 ²	48.5	1,515	112	230
廣州	16.0	593	21	76
維也納	12.0	124	55	119

備注:

1 顯示旗艦機場希斯路機場的資料

2 顯示旗艦機場 Frankfurt Am Main 機場的資料

資料來源: Air Transport Intelligence 及公司年報

機場私營化案例 - 上市前後員工人數的轉變

員工人數¹

公司	上市年	年-1	年 0 ²	年 1	年 2	年 3
奧克蘭	1998 年	249	260	268	269	282
英國機管局	1987 年	7,216	7,462	7,569	7,936	8,435
哥本哈根	1994 年	1,204	1,170	1,213	1,314	1,356
法蘭克福	2001 年	6,904	7,951	15,195 ³	--	--
維也納	1992 年	905	967	1,009	1,055	1,119

備注:

- 1 扣除飛機地勤業務
- 2 年 0 為上市年
- 3 增加主要由於收購其他公司所致

資料來源: 公司年報

機場私營化案例 - 上市前後「息稅折攤前利潤」的轉變

息稅折攤前利潤

當地貨幣（以百萬計）	年-1	年0 ¹	年1	年2	年3
奧克蘭	98	107	113	124	139
英國機管局	163	177	210	252	295
哥本哈根	465	522	660	753	847
法蘭克福	469	491	481	--	--
維也納	748	962	893	1,177	1,380

息稅折攤前利潤

港幣（以百萬計） ²	年-1	年0 ¹	年1	年2	年3
奧克蘭	527	576	608	667	748
英國機管局	2,399	2,605	3,091	3,709	4,342
哥本哈根	614	689	871	994	1,118
法蘭克福	4,629	4,846	4,747	--	--
維也納	539	693	643	847	994

備注:

1 年0為上市年

2 貨幣兌換率如下：

- 英鎊/港幣: 14.72 奧地利司令/港幣: 0.72 丹麥盾/港幣: 1.32
- 紐幣/港幣: 5.38 歐羅/港幣: 9.87

資料來源: 公司年報