

資料文件

立法會經濟事務委員會

在二〇〇四年三月二日會議
提出有關機場管理局私營化問題的回應

引言

在二〇〇四年三月二日的委員會會議上，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)及 CB(1)1154/03-04(01) 號文件，當局同意就委員提出的一些問題提供書面答覆。下列委員要求的資料。

問題的回應

- (i) *在機場管理局私營化之前，政府可否收回機場島上並非預留作機場運作及支援設施用途的土地？*
2. 機場島的面積約為 1 255 公頃，與其他地方的國際機場相比，如新加坡的樟宜機場 (1 600 公頃)、新的曼谷機場 (3 200 公頃)、韓國的仁川機場 (5 600 公頃) 及吉隆坡國際機場 (10 000 公頃)，香港國際機場的面積並不算大。正如我們在立法會 CB(1)1154/03-04(01)號文件中指出，機場島上大部分的土地已被規劃作機場運作和支援設施方面的用途。所有其餘的百分之七點一或 89 公頃土地被規劃作「其他與機場有關」的發展。這些土地當中，40.4 公頃為已發展土地。機管局亦須在餘下未發展的土地中預留適當的部分，作日後擴展貨物處理設施及興建新機場酒店之用。因此，並未發展而可用作其他與機場有關的用途的面積十分有限。
3. 機管局是根據法例成立的法定團體，負責香港國際機場的運作和發展。整幅機場島的土地已於一九九五年根據有法律效力的批地契約批予機管局。機管局擁有財政自主權，並須按法律規定按照審慎的商業原則運作，負擔上述法例規定的責任，機管局在履行其法定職責時，須要有權運用與機場發展有關的土地，從而計劃和發展所需要的設施以支持機場運作。航空業務的需求瞬息萬變，收回機場島上的部分土地，會削弱機管局在應變及為機場發展作出全面的計劃的能力。

4. 正如我們在立法會 CB(1)1154/03-04(01)號文件中指出，現時與機管局的批地契約中就機場土地的運用有嚴格的管制。機管局在發展任何與機場有關的設施時，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，而有關的建築圖則亦必須獲得地政總署署長批准。這些嚴格的管制已提供了足夠的保障，防止濫用的情況。

(ii) *鑑於機場業務的性質，在香港這界別引入競爭並不可行。除了《電訊條例》及《廣播條例》之外，政府當局在制定機場管理局私營化條例草案內與競爭相關條文時會參考那些其他法例？*

5. 機管局在香港國際機場的航機升降和停泊運作方面享有自然專利的地位。我們準備就這些活動的收費設立一個規管機制。考慮到政府非正式諮詢的過程中收到的一些意見，我們亦正研究應否在私營化條例草案中包括一些有關競爭的條文，作為上述規管機制以外的額外規管。這些條文將會提供多一層的保障，確保機管局不會在航機升降和停泊運作以外的其他範疇濫用其市場優勢。

6. 除《電訊條例》及《廣播條例》以外，我們亦會參考其他外地的法例，如歐洲及澳洲的法例。

(iii) *政府當局會否就機場由啓德搬遷至赤 角前後在機場工作的員工的薪酬水平進行研究？*

7. 由於事隔多年，實無法就機場由啓德搬遷至赤 角前後在機場工作員工的薪酬水平進行研究。要證明員工薪酬變動與機場的搬遷或日後私營化計劃的關係甚為困難，這是由於員工薪酬的變動受眾多因素所影響，如調查所涉及公司的員工架構、整體勞工市場及香港經濟的狀況，薪酬水平可能與機場搬遷或日後私營化計劃沒有直接關係。

8. 雖然如此，機管局的目的是承包商會向它們的員工提供合理的薪酬，以確保在機場提供優質的服務。機管局會留意在機場工作員工的薪酬走勢，並在批出新合約時加倍注意。

(iv) *政府當局就其他地方的機場私營化經驗提供進一步的資料，包括造成息稅折攤前收入增長的因素、其股息息率、市盈率、稅後營業利潤、首次公開招股的目標投資者及土地使用安排。*

9. 委員所要求的資料載於附錄甲至丙。

(v) 政府當局就不同私營化及資本重組計劃方案的利弊提供詳細分析。

附錄丁

10. 我們已研究過的其他私營化方案的利弊載於附錄丁。就資本結構重組而言，除現時建議的做法外，我們並不知悉有其他任何可行的方案能達致同樣的目標。

(vi) 是否可從政府為公眾利益而向機管局發出指示的權力中剔除補償條文？

11. 根據現行的機管局條例，政府如為公眾利益向機管局發出指示，須在特定情況下向機管局作出補償。這對機管局及其債權人提供了保障，確保機管局會根據機管局條例規定，以審慎的商業原則運作；並可在依從政府的指示而未能按照有關原則運作的情況下，獲得補償。

12. 值得注意的是《地下鐵路條例》也有類同的規定，如政府為公眾利益向地下鐵路公司發出指示，便須在特定情況下作出補償。政府及機管局的財務顧問均認為，若有關的補償條文在私營化條例草案中剔除，投資者會視之為倒退之舉，這不單會影響機管局的財務評級與其融資能力，更會影響機管局在公開招股時的估值。

經濟發展及勞工局

2004年5月

一些私營化機場的交通流量、收入、盈利及股息

(I) 交通流量

年	-1	0 ⁽¹⁾	1	2	3	增長率 ⁽²⁾
乘客 (以百萬計)						
奧克蘭國際機場	7.6	7.5	7.7	8.0	8.4	2.6%
英國機管局	53.4	55.3	63.7	68.0	71.3	7.5%
哥本哈根機場	12.9	14.1	15.0	16.1	17.1	7.3%
法蘭克福機場 ⁽³⁾	49.4	48.6	48.5	-	-	-0.9%
維也納國際機場	5.8	6.8	7.2	7.7	8.5	9.8%
貨運 (以千噸計)						
奧克蘭國際機場	189.9	193.5	186.3	191.7	187.0	-0.4%
英國機管局	835.0	864.0	952.0	1,021.0	1,090.0	6.9%
哥本哈根機場	243.5	273.5	309.8	338.0	387.7	12.3%
法蘭克福機場	1,730.4	1,635.2	1,656.0	-	-	-2.2%
維也納國際機場	86.1	94.5	99.5	113.9	125.8	9.9%
運載單位⁽⁴⁾ (以百萬計)						
奧克蘭國際機場	9.5	9.4	9.5	9.9	10.3	2.1%
英國機管局	61.8	63.9	73.2	78.2	82.2	7.4%
哥本哈根機場	15.3	16.8	18.1	19.5	20.9	8.1%
法蘭克福機場	66.7	65.0	65.1	-	-	-1.2%
維也納國際機場	6.7	7.7	8.2	8.8	9.8	9.8%

資料來源: 公司年報

備注:

(1) 年 0 為上市年。

(2) 複合年增長率。

(3) 由於法蘭克福機場是在 2001 年進行私營化，可提供的資料至私營化後一年。

(4) 用作計算機場的總流量(即乘客加貨物)。一運載單位相等於一位乘客或 100 千克的貨物。

(II) 收入

年	-1	0 ⁽¹⁾	1	2	3	增長率 ⁽²⁾
航空業務的收入⁽³⁾						
(以百萬元計)						
奧克蘭國際機場 (NZ\$)	78	80	83	85	97	5.4%
英國機管局 (£)	198	212	228	-(⁵)	-(⁵)	7.3% ⁽⁶⁾
哥本哈根機場 (DKK)	590	625	662	712	757	6.5%
法蘭克福機場 (€)	618	656	879	-	-	19.3%
維也納國際機場 ⁽⁴⁾ (ATS)	1,774	2,081	2,233	2,318	2,686	10.9%
非航空業務的收入⁽³⁾						
(以百萬元計)						
奧克蘭國際機場 (NZ\$)	42	50	56	63	68	13.1%
英國機管局 (£)	134	158	282	-(⁵)	-(⁵)	45.0% ⁽⁶⁾
哥本哈根機場 (DKK)	285	302	416	543	597	20.3%
法蘭克福機場 (€)	391	469	429	-	-	4.7%
維也納國際機場 (ATS)	684	798	862	1,024	1,105	12.8%
其他收入⁽⁷⁾ (以百萬元計)						
奧克蘭國際機場 (NZ\$)	20	25	21	22	25	5.1%
英國機管局 (£)	64	69	13	44	62	-0.8%
哥本哈根機場 (DKK)	101	100	123	140	145	9.5%
法蘭克福機場 (€)	612	589	594	-	-	-1.4%
維也納國際機場 (ATS)	0	0	0	0	0	不適用

年	-1	0 ⁽¹⁾	1	2	3	增長率 ⁽²⁾
總收入(以百萬元計)						
奧克蘭國際機場 (NZ\$)	140	155	160	170	189	7.8%
英國機管局 (£)	396	439	523	641	747	17.2%
哥本哈根機場 (DKK)	976	1,027	1,201	1,395	1,499	11.3%
法蘭克福機場 (€)	1,621	1,714	1,902	-	-	8.3%
維也納國際機場 (ATS)	2,458	2,879	3,096	3,342	3,791	11.4%

資料來源: 公司年報

備注:

(1) 年 0 為上市年。

(2) 複合年增長率。

(3) 不同機場對航空業務和非航空業務的定義可能有所不同。

(4) 維也納國際機場包括飛機地勤業務在其航空業務收入內。有關公司並無提供分拆數目。

(5) 英國機管局在年 2 及年 3 在航空業務收入及並航空業務收入的分拆數目不詳。其年 2 的航空業務及非航空業務的總收入為 5 億 9700 萬英鎊，其年 3 的有關收入為 6 億 8500 萬英鎊。

(6) 年-1 至年 1 的增長率。

(7) 包括在其他收入的項目：

- 奧克蘭國際機場：租金收入及提供公共服務方面的收入。
- 英國機管局：租金收入(就與機場運作有關的一系列的活動，租出其土地和財產，以賺取租金。此外，亦透過在有關的租用協議下為租客提供某些服務所賺取的收入)。
- 哥本哈根機場：租金收入(租出土地及建築物所賺取的租金，及出售服務，包括保安服務、巴士運輸服務等。)
- 法蘭克福機場：機場地勤業務及其他支持機場運作的活動(如資訊及通訊服務、電力提供服務及飯堂設施等。)

(III) 盈利及股息

年	-1	0 ⁽¹⁾	1	2	3	增長率 ⁽²⁾
息稅折攤前利潤						
(以百萬元計)						
奧克蘭國際機場 (NZ\$)	98	107	113	124	139	9.2%
英國機管局 (£)	163	177	210	252	295	16.0%
哥本哈根機場 (DKK)	465	522	660	753	847	16.2%
法蘭克福機場 (€)	469	491	481	-	-	1.3%
維也納國際機場 (ATS)	748	962	893	1,177	1,380	16.5%
純利⁽³⁾ (以百萬元計)						
奧克蘭國際機場 (NZ\$)	41	41	42	51	59	9.9%
英國機管局 (£)	40	34	61	113	166	42.6%
哥本哈根機場 (DKK)	144	180	247	279	323	22.4%
法蘭克福機場 (€)	129	139	107	-	-	-9.1%
維也納國際機場 (ATS)	344	527	534	557	673	18.2%
發放的股息						
(以百萬元計)						
奧克蘭國際機場 (NZ\$)	24	146	34	64	47	18.2%
英國機管局 (£)	0	0	36	45	58	不適用
哥本哈根機場 (DKK)	54	54	63	68	72	7.6%
法蘭克福機場 (€)	77	36	0	-	-	-100.0%
維也納國際機場 (ATS)	50	160	160	201	252	50.2%

年	-1	0 ⁽¹⁾	1	2	3	增長率 ⁽²⁾
股息分配率						
奧克蘭國際機場	60%	355%	79%	125%	80%	不適用
英國機管局	0%	0%	59%	40%	35%	不適用
哥本哈根機場	38%	30%	25%	24%	22%	不適用
法蘭克福機場	59%	26%	0%	-	-	不適用
維也納國際機場	14%	30%	30%	36%	37%	不適用

資料來源: 公司年報

備注:

- (1) 年 0 為上市年。
- (2) 複合年增長率。
- (3) 息稅折攤後利潤。

一些私營化機場在首次公開招股時的目標投資者及其市盈率

	零售 ⁽¹⁾	機構 ⁽²⁾	首次公開招股時的市盈率 ⁽³⁾
奧克蘭國際機場	42%	58%	12.9
英國機管局	77%	23%	16.2
哥本哈根機場	20%	80%	18.0
法蘭克福機場	40%	60%	15.5
維也納國際機場	無資料	無資料	12.0

資料來源：財經刊物及剪報

備注：

- (1) 售與零售投資者的股份。
- (2) 售與機構投資者的股份。
- (3) 首次公開招股時的股票價值除以其最近一年所公布的盈利。

一些私營化機場的土地使用安排

機場公司	擁有者		所有權	備註
	土地	資產		
奧克蘭國際機場	公司	公司	完全保有地產權	◆ 新設施(特別是新跑道)的興建，須獲得紐西蘭政府的同意。
英國機管局	公司	公司	完全保有地產權	◆ 英國機管局擁有其機場的土地及資產。然而，任何重要的建設(如大樓和跑道)須經過一套計劃程序及獲得民航局的批准。
哥本哈根機場	公司	公司	完全保有地產權	◆ 哥本哈根機場擁有在 Karstrup 及 Roksilde 機場的土地、建築物及其他有關的資產(如停車場)。另外，哥本哈根機場亦擁有在 Kastrup 機場以外一些面積細小的土地，這些土地主要已租予北歐航空公司使用。
法蘭克福機場	公司	公司	完全保有地產權	◆ 法蘭克福機場擁有機場所處的土地，及大部分在機場上的建築物及商業設施。 ◆ 法蘭克福機場就一些興建工程，如高速火車站、酒店及其他與法蘭克福機場連結的建築物，租予其他公司。

機場公司	擁有者		所有權	備註
	土地	資產		
維也納國際機場	公司	公司	完全保有地產權	◆ 至 1994 年, 維也納國際機場與政府就機場所處土地簽訂了長期租約。1995 年在公司進行第二次公開招股前, 公司向政府購入有關土地。
悉尼機場	公司	公司	房地產租賃權	◆ 悉尼機場在 1998 年 7 月 1 日開始向澳洲政府租用機場土地及有關資產, 租約為期五十年, 可在到期時再續租四十九年。

資料來源: 公司年報

各項私營化方案的特點和利弊

(I) 公開招股上市

主要特點

- ◆ 政府於香港聯合交易所為機管局推行公開招股上市
- ◆ 政府出售其所持有的部分機管局股份，以供本地及國際投資者認購

利

- ◆ 廣為香港市民熟悉
- ◆ 讓香港市民得以參與一項本地的策略性基建項目
- ◆ 給予政府更大靈活性，可選擇將剩餘股權保留或分階段出售
- ◆ 提升機管局及香港國際機場的公眾知名度，及兩者的國際地位
- ◆ 提升管理層的問責性及焦點，並增加機管局在財務上的靈活度
- ◆ 增加本地股票市場的闊度和深度

弊

- ◆ 成功與否有賴於當時市況和投資者的情緒

(II) 售予策略投資者

主要特點

- ◆ 政府出售機管局的少數股權予一名策略性買家
- ◆ 政府與該名策略性買家分佔機管局的擁有權

利

- ◆ 若與一名業界翹楚合作，將可互相分享管理專業知識及提升機管局的國際地位，亦可顯示業界翹楚對機管局的支持和信心，從而提升機管局的策略性地位
- ◆ 有可能取得較純粹進行首次公開招股更高的價格，特別是若政府願意放棄部分控制權
- ◆ 為政府提供彈性，可在較後階段以公開招股方式出售餘下股權
- ◆ 此出售過程受股市市況影響的程度較低

弊

- ◆ 具備適合條件(如有高度商業自由、策略相符和雄厚資金)的潛在買家數目非常有限
- ◆ 機管局資產的規模龐大，對物色潛在買家造成更多限制
- ◆ 股權高度集中，將令策略性買家可對機管局行使控制權。鑑於機管局的策略性質，這可能並非理想的情況
- ◆ 在挑選買家方面，須擬備一個可行及可接受的程序
- ◆ 難以訂定合理價值

(III) 證券化

主要特點

- ◆ 證券化涉及向一家獨立的特設公司出售可帶來定期現金流量的資產，然後再由特設公司發行以額外信貸保證和再包裝現金流量作抵押的資產抵押證券，並以所得款項向機管局購買資產。該特設公司必須與機管局的信貸風險完全分割出來，才能確保所發行的證券具備獨立及更優越的信貸評級，從而可運用此資本市場工具，有效降低融資成本。

利

- ◆ 讓政府可在毋需出售股權的情況下，將機管局的現金流量即時套現
- ◆ 有機會提升香港在融資市場的領導地位

弊

- ◆ 政府的擁有權不變 — 嚴格來說不屬於私營化
- ◆ 未能完全反映機管局的股本價值
- ◆ 鑑於機管局已獲得極高的信貸評級，此方案帶來的得益有限

(IV) 發行可轉換債券

主要特點

- ◆ 公開發售可轉換債券的方案，讓政府可於公開招股前籌集資金。公開發售可對換債券為定息工具，到期前可有以下兩種方式處理：
 - 在進行首次公開招股時以股份或可換股債券予以贖回；
 - 如預期的公開招股並無進行，可以現金贖回

利

- ◆ 讓政府可在進行首次公開招股前取得資本收入
- ◆ 顯示政府對進行首次公開招股及其有關時間表的決心

弊

- ◆ 公開發售可轉換債券的發行額，通常不可超過首次公開招股量的百分比(通常是 25%至 30%)
- ◆ 訂定發行額時須考慮到盡量減少於日後招股時被利用差價圖利的問題
- ◆ 架構複雜，難以吸引香港零售投資者積極參與
- ◆ 在香港，優質的先例甚少

(V) 售予外匯基金

主要特點

- ◆ 第一階段：政府向外匯基金出售持有機管局的部分或全部股份
- ◆ 第二階段：外匯基金可保留機管局的股份，待市況良好和可能取得較高估值時才進行上市

利

- ◆ 能於短期內為政府帶來資本收入
- ◆ 除非外匯基金進行上述第二階段計劃，否則對機場主要有關人士的影響不大

弊

- ◆ 難以為機管局的估值取得溢價
- ◆ 外匯基金仍持有機管局的股權，嚴格來說並非私營化
- ◆ 須採取其他步驟才能落實機管局的私營化，導致總體交易成本及工序都有所增加