

二零零四年二月二十三日會議
討論文件

立法會經濟事務委員會

機場管理局私營化

引言

二零零三年八月六日，政府宣布就建議的機場管理局(機管局)私營化計劃展開準備工作。在過去數月，我們研究了不同的私營化方案，並考慮了與私營化問題有關的主要事項。我們就私營化問題的未來路向定出了初步構思，並希望在進一步推行有關工作前，向委員作出滙報。我們現在建議機管局在私營化前，應透過資本結構重組歸還約 60 億元股本給政府。

背景

2. 機管局是根據《機場管理局條例》(香港法例第 483 條) 成立的一個法定法團。機管局由政府全資擁有，其董事會成員均由行政長官委任。然而，根據法例規定，機管局須按照審慎的商業原則處理其業務。在安全及保安方面，機管局須按照 1995 年飛航(香港)令(香港法例第 448 條附例 C)規定，向民航處處長取得機場牌照。民航處處長作為機場的規管者，就香港國際機場的安全及保安事宜進行規管，並負責確保機管局履行一切在民航方面的國際義務。

機管局私營化的理念

3. 機管局私營化的主要目的如下：

- (甲) 加強機場的商業運作規範，以提升其效率、並發掘更多商機；
- (乙) 方便機場從資本市場融資；

- (丙) 為本地金融市場注入一優質股票，令市場更為多元化；
- (丁) 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
- (戊) 私營化所帶來的收益能改善政府中短期的財政狀況。

私營化配合我們「小政府、大市場」的理念。原則來說，若市場有足夠條件提供有關服務，便應推行私營化。

4. 外地就機場私營化問題有不同經驗。就北美洲而言，由於現有的規管及稅務條文有利機場透過政府債券市場進行融資，加上最近國家保安方面的考慮，因此機場私營化並不普遍。另一方面，機場私營化在歐洲及南美洲則較為普遍，澳洲及亞洲地方近年亦有此趨勢。其中一些主要的國際機場，包括在倫敦、法蘭克福、蘇黎世、哥本哈根、布宜諾斯艾利斯、墨西哥城、悉尼、奧克蘭、北京、上海、廣州和深圳等地的機場均已進行私營化，其規管架構各有不同。泰國和東京最近亦宣布其機場私營化計劃。

私營化方案

5. 循地下鐵路公司的先例來看，將機管局私營化的一個合理安排是公開招股，繼而在香港聯合交易所上市。外地機場亦普遍透過公開招股上市進行私營化。為確定這是否對機管局而言是最佳做法，政府的財務顧問亦研究了其他私營化方案，包括售予策略投資者、證券化、發行可對換債券，與及售予外匯基金。

6. 一般而言，與公開招股上市比較，這些方案未能讓香港市民分享機場的擁有權，政府未能進一步發展讓市民投資本地基建項目的目標。在考慮這些因素後，我們認為公開招股上市乃機管局私營化的最佳方法。

7. 如機管局以公開招股上市方式進行私營化，我們需根據《公司條例》(香港法例第 32 章)成立一所新公司，並將機管局的所有資產、權利及法律責任透過一私營化條例草案轉歸這新公司，有關條例草案亦會列明私營化後規管機管局的安排。在完成這公司化的程序後，政府會透過公開招股，出售政府在這公司的部份股份，並將這新公司的股份在香港聯合交易所上市。與此同時，政府會保留適當權力規管私營化後的機管局，以確保機場能安全和有效地運作；政府並須確保機管局會配合特區政府履行在機場運

作方面的責任，包括基本法中的有關條文¹，及其他與民航有關並適用於香港的國際條約內的義務。

機管局現時的財務狀況

8. 機管局在透過公開招股上市進行私營化前，須確保它的財政狀況，足以令投資者認為它是一項值得投資的業務。由於機場的初期資本投資數目龐大，加上九一一事件及非典型肺炎對航空交通的影響，機場現時的盈利能力(2002/03 年度約為五億)相對於政府三百六十多億股本而言顯得比較少。但隨着經濟逐步復甦，加上為內地居民而設的個人遊計劃的持續擴展，香港國際機場應會在不久將來展示更強勁的交通增長，從而令其財政狀況得以提升。與此同時，鑑於鄰近地區其他機場的競爭日益加劇，香港國際機場亦必須努力維持其服務水平及競爭力。我們會在推進私營化研究時留意機管局財務狀況的發展。

將機管局的資本結構重組至合適水平

9. 在研究機管局私營化時，我們的財務顧問留意到機管局現時的債務與股本比率，相比於同類型的機構為低。由於債務成本通常低於股本成本，機管局的低債務與股本比率導致其加權平均資本成本(Weighted Average Cost of Capital)相對偏高。我們的財務顧問建議機管局可透過償還部份政府股本(即三百六十多億元的一部份)，從而把其資本結構重組至合適的水平，藉此降低其加權平均資本成本。此舉對估值將有所幫助，但機管局最終的估值水平亦繫於其他不同因素，包括市場情況和預計業務增長前景。這資本重組的另一好處，是能在私營化前為政府帶來一些資本收益。機管局會透過借貸以籌措資金歸還政府。根據我們的財務顧問估計，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 億元給政府而毋損其財務實力及信貸評級。

¹ 基本法中有關機場運作的條文如下(下加劃線代表重點)：

第 128 條：香港特別行政區政府應提供條件和採取措施，以保持香港的國際和區域航空中心的地位。

第 129 條：香港特別行政區繼續實行原在香港實行的民用航空管理制度，並按中央人民政府關於飛機國籍標誌和登記標誌的規定，設置自己的飛機登記冊。外國國家航空器進入香港特別行政區須經中央人民政府特別許可。

第 130 條：香港特別行政區自行負責民用航空的日常業務和技術管理，包括機場管理，在香港特別行政區飛行情報區內提供空中交通服務，和履行國際民用航空組織的區域性航行規劃程序所規定的其他職責。

10. 資本重組所需的額外借貸會增加機管局的利息支出，並減低其來年的純利。雖然如此，就長遠而言，將機管局的資本結構重組至合適水平，可改善其資本回報率，並增加對投資者的吸引力。

11. 在考慮上述各點以後，我們打算要求機管局在私營化前歸還約 60 億元股本給政府，機管局的債務與股本比率會因而由現時的 1:4 變為 1:2。為落實這項建議，我們須對《機場管理局條例》作出簡短的修訂，而有關的修訂草案亦會比私營化條例草案先行提出。這分步推出的做法可讓有關的資本重組工作得以早日進行，機管局因而可把握現時的低息貸款環境，安排有關的借貸。不論日後私營化的模式和時間表如何，建議的資本重組亦會有助提升機管局的業務狀況。

有關私營化的其他事項

12. 整個私營化計劃本身涉及一籃子比較複雜的規管事項，我們在過去數月聽取了一些有關人士的初部意見，並會再詳細諮詢有關人士，然後再諮詢立法會。下面列出了他們對一些特定事項的關注，和我們準備處理的方法 —

- (甲) 機場費用的規管 — 部份人士認為應賦予上市後的機管局釐定費用的自主權，但亦有一些人士建議設立一個特定的機制，規管有關費用的調整，以防止機管局濫用壟斷地位而從使用者身上謙取過高的利益。航空公司表示關注會否為機管局釐定准許回報率和界定受規管活動範圍，因為兩者將影響機場費用的水平。它們亦希望機管局在作出費用調整前徵詢它們意見，和在有需要時可以向政府或一個獨立架構提出申訴。我們會設計一個能盡量回應這些關注，而又同時給予私營化後的機管局商業彈性的規管機制；
- (乙) 服務標準和效率 — 公眾人士對機場要保持高服務標準和效率非常重視，我們會嘗試在收費規管機制中加入適當措施，協助在這方面監察機場的表現；
- (丙) 機管局的業務範圍和有關競爭事宜 — 有些人認為私營化後的機管局有壟斷地位，亦有大量土地可供運用，所以關注到它在某些商業活動擁有極大的優勢，並可能藉此作出一些反競爭行爲。在符合一般的規劃管制和批地文件限制的情況下，我們準備容許機管局進行所有與機場有關的活

動，但有見於公眾的關注，我們亦準備引入法律條文，禁止機管局作出反競爭行爲或濫用其優勢；及

- (丁) 其他的政府規管 — 大部份有關人士都認爲機場屬於一項策略性的設施，並強調政府必須在私營化後對它保留適當的監管。另一方面，私營化後的機管局必須獲得適當的商業彈性，方可一如其他上市公司般運作。我們在設計各項建議時會確保整體而言可以在不同考慮因素間取得平衡。

13. 上述建議的規管機制將會加入到私營化條例草案，和有關的規管文件(如指引或守則等)。我們在私營化條例草案和其他規管文件定稿前，會就着附錄內的個別事項進一步諮詢有關人士和機管局。我們在擬備確實的建議時會再次向委員滙報。

附錄

時間表

14. 我們計劃於二零零四年三月底左右把有關資本重組的修訂條例草案提交立法會進行首讀和二讀。我們亦正同步準備機管局私營化的條例草案，並會於完成進一步的諮詢後檢討向立法會提交有關條例草案的時間表。

意見徵詢

15. 現請委員就機管局資本結構重組的建議提供意見。我們亦歡迎委員就其他機管局私營化的問題發表意見。

經濟發展及勞工局/
財經事務及庫務局
二零零四年二月

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。