

國內航空時刻交易 對港政策啟示

羅祥國

世界經濟在全球化趨勢下，航空交通快速增長；有些國際機場自1960年代已開始飽和，影響經濟發展。各國際民航組織和各國政府為應對有限的機場和空域容量，如何能更有效運用「航空時刻」(slot)成為重要的政策課題。機場的容量是以每日可使用的航班升降時刻量度，這牽涉大量的技術、安全和環境因素；當中最關鍵的因素是跑道的數目。

中國訂立時刻交易制度

中國民航總局在2018年4月1日實施的最新「民航航班時刻管理辦法」，第13條已訂定「屬於次級市場航班時刻，實行市場化配置」；再進一步，在第28條(五)明確指出「同一類別時刻庫內的時刻，可以進行航班時刻交換、轉讓和共同經營」。此外，第46條說明航班時刻轉讓應該遵從的規則。雖然該管理辦法已訂定航班時刻交易的政策，似乎執行細則仍在探討中，未有具體落實時間表。

在這大政策的要求下，筆者嘗試簡單介紹英國和美國實施航空時刻交易的背景和經濟分析，以供參考。我們亦應檢示香港機場情況，是否也應引用時刻交易制度？

航空時刻的市場交易，是政府回應機場飽和的一個重要的分配機制。航空時刻交易雖可增加經濟效益和國際競爭力，但國際經驗也指出，此機制會增加樞紐航空公司的市場壟斷能力，因而也導致政府須對航空公司的可能反競爭行為加強監管。

在二級航班時刻交易機制下，可以預期到：視某時刻具最高價值的航空公司會購入該時刻；因此，不論交易前該時刻如何分配，這機制理論上能帶來最有經營效率的結果。

早在1992年，英國政府設立一個獨立，全國性的協調機構：機場協調有限公司(Airport Coordination Limited，是私營非牟利性質)，以進行英國的航班時刻分配。英國的民航局及運輸部，都與

該公司保持合適距離，並沒有直接參與航空時刻分配過程。

在英國，倫敦希斯路、倫敦蓋威克、倫敦史坦斯特、倫敦魯頓、倫敦城市和曼徹斯特機場，都是符合國際航空運輸協會(IATA)第三級機場的定義，必須經過機場協調有限公司進行時刻分配。英國的航空時刻分配，由1993年生效的歐盟機場時刻規定規範，有關規定亦保留了國際航空運輸協會航空時刻分配安排的原則。

此外，該機場協調有限公司建立了「slottrade.aero」交易平台系統，以便利航空時刻交易。政府並非強制要求航空公司使用這個網上平台，進行交易航班時刻；它們可以另行安排或透過其他代理交易。不過，所有交易須提交至協調公司確認其可行性。該交易平台收取航空公司及網上服務使用者費用，以收回開發及服務成本。

容量飽和推高時刻價值

一家航空公司可在該網站發布意欲交易時刻，例如買入、賣出、租用、出租或互換；一名網站的戶口經理會監察發布過程，並向航空公司提供協助。發布後，所有在網站的有興趣人士，會即時收到一個訊息。

如果有航空公司對該時刻感興趣，它們會被邀請在限期前註冊「交易意向書」。航空公司間之後可開始雙邊討論，這些討論則並非在線上進行。如航空公司之間達成協議，在機場的協調員確認其可行性後，會頒布該航班時刻成功交易的訊息和資料。

多年來，英國最具價值的航班時刻都集中在希斯路機場，希斯路的跑道容量長期飽和，推高二級市場的價值。航班時刻的價值在每日不同時間的變化很大，如早上的一對時刻據報值約1500萬英鎊，但中午時分則跌至1000萬鎊，傍晚再降至500萬鎊。2016年初，阿曼航空以破紀錄的7500萬美元購入希斯路的一對起降時刻。2017年3月，北歐航空以7500萬美元把希斯路的兩對航班時刻售予美國航空。

美國在1985年12月，運輸部公告「買賣規則」(Buy/Sell Rule, 14 CFR93.221)，航機時刻可以任何代價作買賣或租賃，這交易可以涉及在同一機場內的任何時刻組合。任何「人」都可買賣時刻，而「人」的定義則為個人、公司、合夥公司、有限公司、商會、合資公司或政府。

時刻主要分類為「航機時刻」(air-carrier slots)及「小城市時刻」(commuter slots)，其在交易時一般仍須區分。根據「買賣規則」，自1986年4月1日起，用於國內航線的時刻可以自由進行買賣，且幾乎沒有任何限制；而國際航班時刻的交易，則仍存在一些限制。

時刻交易雙方是透過不公開的談判達成，協議後，轉讓者須向聯邦民航管理局的時刻行政辦公室(Slot Administration Office)提供交易資料，申請批准；而交易的費用和其他的交易條件細則，並不包括在必須提供的資料之內，因而沒有公開資料。

紐約二級時刻交易的經驗及影響，似乎沒有倫敦的顯著；可能主要是因為紐約機場飽和的程度，沒有倫敦機場的嚴重。再者，美國機場是有不同類型時刻的分配，而不同類型時刻之間的轉讓，基本上是禁止的，彈性較小。

據論文及分析總結經驗

根據有關學術論文和數據分析，我們可以總結航空時刻市場交易的經驗如下：

一、增加中、長途航班及旅客——航空業效率的提升可見於短途航線被中、長途航線取代、大型客機取代小型客機，每航班時刻平均帶來更多乘客，並增加時刻的使用率；

二、創造龐大的消費者利益——更多中、長途航班和機位會提升旅客利益，也能帶來一定的生產者利益；機場群在二級交易下所創造的額外利益，可輻射到更廣泛的經濟領域和地域空間；

三、強化樞紐航空公司的地位——樞紐航空公司由於有龐大的網路，對航空時刻的有效使用最有彈性；二級交易會增加樞紐航空公司在該等機場的市場

佔有率和經營效率；

四、不利新航空公司進入市場——樞紐航空公司在交易機制下會增加市場優勢，這極可能不利新航空公司進入市場；監管部門必須關注和監督，作出平衡的考慮；

五、促進機場間的市場分工——這機制能促進機場群間不同機場作更有效率的市場分工，促進機場群間基建有機配合。

政府業界應盡促探討政策

香港機場在繁忙時間現已全面飽和，第三跑道最樂觀也要在2023年才全面啟用；務實一點，啟用可能是2025年，但2030年後很快又趨向飽和。因此，特區政府和業界必須盡快探討航班時刻交易政策，在香港執行的適用性和迫切性，以促進香港機場的使用效率，配合市場的發展。

事實上，筆者多年來作為經濟發展委員會下交通運輸小組的委員，在會議中曾提出探討航班時刻交易政策的重要性，並在2015年提交了一份背景文件作參考。可惜，當時這議題並得不到與會者和政府的重視。現在，國內已訂定航班時刻交易的政策，香港作為市場經濟的表表者，面對這英、美已實踐超過25年，用以促進機場效率的市場機制，政府竟然視若無睹。政府為了香港航空業的持續發展，現時亡羊補牢，未為晚也！

香港中文大學航空政策研究中心政策研究主任



■特區政府和業界必須盡快探討航班時刻交易政策，以應對機場跑道使用率達飽和的情況。

(資料圖片)