

中英港新戰綫！ 機管局條例草案的交鋒點

周柏均

(原載《信報財經月刊》1994年1月號)

未來赤鱘角新機場恰似香港內部的一個小城市，它擁有 1,200 多公頃土地，有自己的商店、酒店、銀行，以至本身的警局和消防部門。它亦是一個世界級的商業機構；估計赤鱘角新機場在 1998 年的全年收入是 88 億港元，經營利潤則高達 70 億港元。屆時，將會有 470 間商業機構在新機場經營，受僱的人數估計達 11,000 多人。未來赤鱘角機場會由機場管理局負責管理及經營，機場管理局條例便是這個城市中的城市的「小憲法」。

港府在今年 7 月將機場管理局條例草案交予中方，中方經過數月研究，終於在 11 月底同意將草案公開，諮詢市民的意見。港府現計劃在短期內以白紙草案方式，公布機場管理局條例草案。這條草案相信會成為中英港的另一條新戰綫，本文嘗試勾劃出草案可能出現的爭議，作前瞻性的探討。

根據 91 年簽定的機場諒解備忘錄規定，機管局條例將盡量以地鐵公司條例為模式。¹ 但由於機場與地鐵的性質不同，政治經濟環境的轉變，加上過往臨機局內出現多宗醜聞，社會人士普遍並不接受機管局條例必須完全遵照地鐵公司條例。

公共管理機構的特性

港府現時擁有多類型的法定機構和管理局，向市民提供不同的服務，這包括房屋委員會、地下鐵路公司、九廣鐵路公司、醫院管理局和臨時機場管理局。普遍來說，這類公共管理機構的理想 (Ideal) 特性，有以下幾方面²—

- (1) 在最少的政治干預的情況下，發展擁有固定收入來源的公共設施和服務；
- (2) 領導階層盡量獨立於民選選舉制度以外；
- (3) 盡可能在財政上自給自足，在決策上有自主權；
- (4) 有權控制機構內部的人事、財政和會計系統。

¹ 《地鐵公司條例》訂立的簡單背景資料，可見 Peter Harris, *Hong Kong - A Study in Bureaucracy and Politics*, HK: Macmillan, 1988, pp. 129-134。

² 詳見 Jameson W. Doig and Jerry Mitchell, "Expertise, Democracy, and the Public Authority Model: Grouping Toward Accommodation," in *Public Authorities and Public Policy*, ed. by Jerry Mitchell, Westport: Greenwood Press, 1992, pp.17-29.

當然，公共管理機構所涉及的政策範圍、成立目的，以致成立時的政治氣候和經濟處境均有分別，所以個別機構的特性並不完全相同。

港府當初決定成立機場管理局主要的原因，相信是有鑑於地鐵公司籌建及營運本港地鐵服務相當成功；另外是受到當時英國保守黨倡議機場私營化政策的影響。³ 英國在 1987 年將英國機場管理局轉為一間私人公司，該公司在今年首 6 個月的利潤，高達 2 億 3 仟 7 佰萬英鎊。

從政策的角度出發，成立機場管理局來興建新機場的好處主要有兩方面，第一是可以盡量以最快的時間完成，以私人形式進行的工程建設一般比政府工程建設為快。第二是機管局在融資策略上，可享有較大的靈活性。機管局可透過不同方式，在商業市場中進行大量借貸，減低對政府財務上的壓力。

從政治的角度出發，政府將備受爭議的新機場建設私營化，可以籍此逃避公眾和立法局的監管。⁴ 機管局可當作一個屏障，防止中方及立法局對新機場的建設和管理作過分的干預。還有另一個看法，是港府透過成立不同類型的法定管理機構，竭力維護及延續殖民地制度和遊戲法則。⁵

其實，這類公共管理機構在西方國家十分普遍，不能完全用陰謀論的角度去看待。但機場管理局的成立，正值本港的後過渡期，加上中英缺乏良好的合作關係，難怪中方不斷以防止出現「獨立王國」的角度，去評價機管局條例。

董事局組成的爭議

機管局草案中一個富爭議性的環節，相信是董事局的組成部分。現時臨時機場管理局有 15 名董事局成員，主席由財政司擔任，有另外 6 名是政府官員，其餘成員來自銀行商業界。

公共管理機構董事局的組成，不單是一個人選的問題，更牽涉到我們對這些機構本質上的理解。一般公共管理機構均需面對兩個難題，第一個是如何平衡經濟效益與公眾利益；另一個是如何在享有高度、自主性的同時，受到公眾適當的監管。

³ 見 David Starkie & David Thomposn, "London's Airports: The Privatisation Options", in *Privatisation and Regulation: The UK Experience*, eds. by J. Kay, C. Mayer and D. Thompson, New York: Oxford, 1986, pp. 210-220。

⁴ 對公共管理機構政治意義的分析，可參考張炳良“港府設立公共管理局的現實考慮與政治意義”《明報月刊》，1998 年 2 月號。

⁵ 見余赴禮“過渡期港府推行「私營化」政策的經濟分析”，《信報財經月刊》，1988 年 3 月，第 68-71 頁。

董事局的組成和功能上的爭議，便是圍繞著如何解決這兩個難題，而所涉及的範圍主要是董事局本身的職能、它與政府的關係，以及其人選組成三方面。⁶首先是董事局的職能，它是否機構政策最終的制定者？或只是政策的執行者？董事局的功用是否只是集中追求最大的經濟效益？或是應該同時照顧公眾利益？第二是它與政府的關係，董事局的自主權有多大？它能夠管轄的範圍是其麼？第三是董事局的人選，那些人最能保障（代表）公眾利益？董事局成員需要擁有何種專業知識？他們是透過何種程序被選拔出來？

公共管理機構董事局的模式主要分為專業性和代表性兩類。專業性董事局，主要是在英國實施。其特色是董事局的結構及功能是由法例規定，成員則由所屬政策範圍的內閣部長委任。人選會盡量避免利益衝突和保持正治中立，大部分是在個別行業中的傑出人士。

至於代表性董事局，則主要是在發展中國家及部份歐洲國家實施。在發展中國家這類董事局的成員主要由政府公務員出任，因為相信他們最能代表公眾利益。在法國和德國，公共管理機構的董事局內均有代表政府、僱員及接受服務者利益的成員。

現時社會上的不同政治勢力對董事局人選的要求都有所不同；估計英方會希望維持專業性董事局的模式。香港民主同盟曾公開表示，希望採用代表性董事局模式，他們建議三分之一成員是立法局議員、三分之一為政府官員、三分之一為專業人士。從過往中方的政治立場推斷，中方極可能希望維持專業性董事局的模式，避免外界和立法局對機管局的航空政策作出過大的干預。

如果董事局主要維持專業性模式，再加上現時新機場備忘錄規定，港府在準備委任機管局成員時，會聽取中方的任何意見，中方很容易便可委任中方可信賴的代表加入機管局。

對管制方式及內容的爭議

以上提及的董事局組成問題，其實亦可視作一種政府對公共管理機構的監管。對這類機構監管方式的爭議，很大程度是反映著「國家介入」和「市場機制」這兩種監管方式，何者比較有效的爭持。政府銳意將部分公營部門脫離行政架構，其中一個主要原因是希望引入市場競爭機制。

⁶ Miriam Dornstein, *Boards of Directors Under Public Ownership: A Comparative Perspective*, New York: Walter de Gruyter, 1988, pp. 13-40.

對於公共管理機構的監管，可分為制度性和功能性管制模式。⁷ 制度性的管制模式（*Institutionalist Approach*），是強調這些機構的公眾利益一面，行政部門及立法機構應對機構內部的政策及財政有直接的參與權。至於功能性管制模式（*Functionalist Approach*），它強調機構的商業一面，政府的管制只會針對整體的政策決定。這種模式會盡量給予機構在經營、管理和財務上的自主權。

對機管局監管方式及內容的爭議，可以從以下幾方面來探討⁸—

一、訂立經濟管制法則 這個重要範圍較少人提出討論，可分兩個不同層次。第一是對未來機場各項航空服務的收費監管，現時港府計劃規定未來機場的收費，如停泊和維修等需要作出調整時，只需先獲得行政局批准，政府解釋這是因為涉及國際協議。其實，這種安排忽略了一個重要考慮——消費者的利益如何得到保障？港府現時已開始大幅增加飛機降落和停泊收費，國際航空協會曾對比作出批評。這方面的監管可參考英國的做法，英國機場管理局的航空收費，是受到價格式的管制（通脹減去一個基數）。⁹

第二是對未來機場各項輔助服務，機場地面設施，著陸配位（*Landing Slots*）的監管。¹⁰ 現時一般國際機場主要的收入來源不是來自航空收費，而是來自地面商業設施的費用。根據現時估計，1997年赤鱘角機場的收入只有四成來自航空收費，其餘均來自客運大樓及禁區特許經營和客運大樓費。赤鱘角機場輔助服務主要包括航空燃料供應、航空貨運處理、飛機維修及航機膳食供應。臨機局現計劃以牌照的形式批出各項專營權，並且會引入多個經營者進行競爭。但這並不能保證日後不會出現壟斷的局面。加上本港缺乏監察壟斷事業的機制，這方面的監管是不容忽視的。

二、訂立會計及核數制度 除一般會計報告及由核數師查核賬目外，現時立法局各大政團均傾向要求由核數署長審核機管局的賬目。現任核數署長謝寧曾公開表示在技術上是沒有問題。但港府似乎對這個提議並不認同，所持的理由是未來機場管理局從商業原則經營，應該不需要由核數署長評核某項支出是否符合經濟效益；另外，政府是顧慮核數署長未必有足夠專業知識和經驗審核機管局的賬目。

⁷ David J. Olson, "Public Port Accountability: A Framework of Evaluation," in *Urban Ports and Harbor Management*, ed. by Marc J. Hershman, Philadelphia: Taylor & Francis, 1988, pp. 307-333.

⁸ 對一般公共管理機構監管的討論，見 James Leigland, "External Controls on Public Authorities and other Special Purpose Governments," in *Public Authorities and Public Policy*, ed. by Jerry Mitchell, Westport: Greenwood Press, 1992, pp. 31-47.

⁹ Norman Ashford & Clifton A. Moore, *Airport Finance*, New York: Van Nostrand Reinhold, 1992, pp. 107-9.

¹⁰ 詳見 Robert M. Hardaway, *Airport Regulation, Law and Public Policy*, New York: Quorum Bks, 1991, Chapter II.

但過往不少事例—如機場大樓設計批予英資財團事件、艾偉程離職、臨機局局內部分員工被指濫用公帑，以及機場大樓設計合約超支事件等，已令很多公眾人士及立法局議員對臨機局的財務控制能力甚表懷疑。估計政府這方面會受到立法局相當大的政治壓力。當然，將機管局納入核數署監管範圍中，立法局便可透過轄下的政府賬目委員會對機管局財政進行監察。

三、對機構財務計劃的審批制度 現時港府傾向遵照地鐵公司的做法，每年向立法局提交財務報告，而政府官員則代表機管局向立法局交待各項財務安排。但相對來說，行政部門能夠得到機構的財務資料，遠遠超過立法機關。

最為重要的是，未來機場的營運數額十分龐大，新機場的收入估計由 1997 年的 57 億增加至 2010 年的 227 億。如何有效監管這筆龐大資金的運用，亦非常重要。港府最近計劃在財務科內成立一個投資組，專責統籌和監察法定機構的資金管理。

立法局議員在這方面的意見不多。他們可能並不要求機構的財政預算需由立法局通過，但相信仍會要求增加將來機管局財務資料的透明度，讓公眾更了解其資金運作的情況。

四、限制向外借貸的方式和數量 現時地鐵公司在這方面受政府的限制相當少，有極大的自由度決定向外借貸的方式和數量。但從過往中方並不贊成機管局進行大量借貸的立場來看，相信中方會要求在條例中加入限制向外借貸方式和數量。

五、訂立機構管理程序準則 現時最大的爭議是在人事上的安排，特別是員工「本地化」及「技術轉移」方面，但這些政策性的問題可經由董事局貫徹執行，很難在法例上訂明。當然，我們可以在條例中，要求機管局草擬及公布聘用僱員標準和程序。

權力競爭下的管理條例

公共管理機構是貫徹「政治」(Politics)與「行政」(Administration)分隔的理想，認為行政「只需依靠理性思維及專業知識」，這與港府傳統的管治哲學十分相似。但在後過渡期，這類抗拒中央控制的獨立組織，某程度上是與中方對港的政策相違背。但想深一層，中英雙方在機管局監管的問題上，彼此都希望維持行政主導式的監管，只是程度上有所分別。中方要求日後機管局的控制有更具體的承諾，而英方卻認為對機管局的控制不應過分具體，以免妨礙機管局的商業發展潛力。

另一方面，港府一直以商業理由堅持拒絕立法局干預的立場，但這立場會隨著港府可能需要大幅注資機構管局而變得軟弱無力。如果機管局內相當大部分資本是來自納稅人，立法局便可名正言順要求增加機管局的監管角色。

但無論如何，機場管理局條例是另一件中英港權力競爭下的產物。