

借鑑德國法蘭克福機場擴建的成功經驗

香港中文大學航空政策研究中心

馮嘉耀、袁志樂、陳家欣

本文以〈本港機場擴建借鑑德國成功經驗〉為標題，刊於二〇一一年八月十三日的信報財經新聞（第28頁）

香港機場管理局(機管局)於二零一一年六月二日公佈《香港國際機場2030規劃大綱》，並即時展開為期三個月的公眾諮詢。有見機場跑道容量即將飽和，機管局於規劃大綱中提出兩個方案，以提升機場可處理的客貨運能力。第一方案是維持現有兩條跑道，改善機場現有設施。第二方案是增建第三條跑道及相關配套設施。於上述兩個方案中，第二方案能讓機場應付較長遠的航空交通需求，以保持香港作為國際航空樞紐的地位。同時，該方案亦能帶來更多經濟收益，並創造更多就業機會。但這方案則引起較多的社會爭議，其中主要涉及環保問題。

全球每一個大型機場進行擴建工程時，都會遇到類似的爭議，往往要花很長時間才能平衡各方利益。以德國為例，當地於一九七三年法蘭克福機場興建第三跑道時，由於工程破壞森林天然資源，以至建成後的噪音問題，當地環保團體及居民因而強烈反對，其後更釀成嚴重衝突。雖然最後擴建工程得以落實，但環保團體與政府及機場之間的關係亦遭到破壞。汲取該次教訓，於一九九七年構思興建第四條跑道時，法蘭克福機場及當地政府(黑森州政府)決定，整個過程須廣泛吸納社會各界意見，並透過公開討論來達成共識。直至二零零八年年底，黑森州政府才正式批准該擴建計劃。在長達十年的諮詢過程中，政府及機場大致成功地與社區組織及環保團體建立起良好的溝通渠道，增加彼此信任，最終法蘭克福機場亦能順利興建第四跑道。中大航空政策研究中心在本年五月訪問法蘭克福機場及德國航空航天中心(DLR)，以了解當地機場興建第四跑道的成功經驗。以下，我們將詳細介紹法蘭克福機場興建第四跑道的情况，希望為大家提供一個於進行大型基建工程中，成功凝聚社會共識的例子，作為香港興建第三跑道，以至將來其他大型工程的一個參考。

調解小組

於一九九七年秋，法蘭克福機場當局因機場容量接近飽和，認為有需要擴建。但當局認為，機場擴建計劃必須取得各界人士(包括社區和環保團體)的支持。同時，為避免於興建第三跑道時的衝突再次發生，黑森州政府在決定批准興建第四跑道前，成立了一個擁有廣泛代表性的調解小組，作為各持份者進行理性

討論的平台。政府認為整個討論過程必須具清晰目標、透明、公開及公平。同時，機場亦希望透過這個小組，加強與持份者溝通，以及解答各方對機場擴建計劃的疑慮。

黑森州政府從不同團體選出代表參與調解小組，其中包括業界(如機場、航空公司等)、居民、工會、州政府及議會、環保及社區團體。調解小組最終由二十一個不同團體代表組成。小組討論最主要的問題為機場如何在發展、環境及生活素質間取得平衡。其中討論了三個議題：一、法蘭克福機場在經濟、交通及就業各方面扮演的角色；二、機場對鄰近地區環境的影響；三、於二零一二年至二零二零年間，機場鄰近地區的發展方向，以及機場於當中應如何配合。

調解小組於一九九八年年底開始，一年內共舉辦了二十四次會議及十五次專家聽證會和技術討論。此外，小組自行委託了約二十個專家就運輸、環境及經濟等方面提供獨立意見及報告。於二零零零年一月，小組提交了一份公開報告。報告主要提出下列五項建議：一、優化現有系統；二、擴建機場；三、禁止飛機於晚上十一時至翌日早上五時飛行；四、訂立反噪音協議，以減低機場附近的整體噪音；五、成立區域論壇，繼續深化特定議題的討論。報告強調，以上五項建議，都必須全部執行。雖然，這份報告並沒有任何法律約束效力，卻成為以後機場擴建計劃，以至執行時的主要參考文件和方向性指引。

區域論壇

在機場正式提出擴建申請，及進入法定申請程序的同時，政府按調解小組的建議，成立區域論壇。區域論壇為一特設組織，其資金來自政府及機場，而每年的開支預算則由該論壇自行編制。區域論壇的功能為四方面：一、為各界提供一個討論平台以加深了解，並謀求共識；二、透過科學化研究，為理性討論提供基礎；三、為正式的規劃程序進行諮詢；四、深化討論和推行調解小組的建議，並進行監察。雖然區域論壇於機場擴建計劃中，並非法定參與者，但政府認為機場於擴建過程中，需認真參考論壇所提出的建議。

從二零零零年至二零零八年間，超過一百五十人參與區域論壇，代表超過五十個團體，包括業界、政府、商會、環保團體、教會、工會及社區團體。另外，負責機場擴建的官員亦以客席身份參與論壇。區域論壇的核心組織為中央論壇。為針對特定的議題，中央論壇成立了五個項目小組討論特定議題，分別為：一、優化現有系統；二、禁止飛機於晚間飛行；三、反噪音協議；四、機場遠景；五、生態和健康。原則上，小組是開放給任何願意定期參與共同研究的人士。

一般而言，項目小組會先收集所有成員關心的問題，透過第一次專家聽證會

把問題整理。若有需要的話，便自行委托專家或機構就有關問題進行獨立研究。項目小組會監察整個研究過程，以及和研究人員保持溝通，以確保研究符合要求。小組收到研究報告後，小組內的不同團體代表會仔細研究報告中的每項細節，並進行討論。最後小組會就研究的問題提出不同方案，交給中央論壇審閱。當研究報告正式通過後，中央論壇必須將報告公開給公眾查閱。

另一方面，區域論壇同時設有專責對外聯絡的小組。該小組會透過不同途徑，如傳媒、定期通訊及社區探訪等，向公眾介紹有關機場擴建計劃的最新情況。小組亦定期邀請公眾人士參與討論，形式包括座談會、工作坊、與專家對話、網上討論區等。所有的討論，都會作詳細記錄，以便日後跟進。小組亦會歸納所有意見，並交予政府參考。

結論

法蘭克福機場由開始進行擴建規劃，至正式興建第四跑道，經歷了約十年時間。該機場及當地政府認為，只有在社會大部份人對機場擴建計劃達成共識的情況下，工程才能順利進行。因此，政府於一九九八年成立調解小組，讓各方參與及討論。透過調解小組，機場及政府能更清楚社會的訴求，有助他們作出更完善的規劃。為進一步研究不同團體關心的議題，政府成立中央論壇。中央論壇主要是根據調解小組提出的建議，作深化討論。若有需要的話，便自行委托專家或機構進行獨立研究，並按研究結果提出可行建議。此外，論壇亦舉辦不同活動，一方面令公眾對機場擴建規劃有更清楚的理解，另一方面使公眾有更多機會對擴建發表意見。

我們認同機場擴建計劃有助香港作為區內航空樞紐，同時亦為香港帶來龐大的經濟效益。然而，機場擴建是香港一個龐大的基建工程，需要獲得社會廣泛支持和共識。因此，我們相信法蘭克福機場的成功經驗，值得香港政府及機管局參考。法蘭克福機場的經驗說明，在進行機場擴建時，要平衡各方利益(包括社區和環保團體)以達成共識是困難但絕對可能的。要達到該目標，決策者需透過有系統的諮詢安排，並提供充分及可信的資訊(例如專家報告)，令各持份者能在不同階段及不同層次參與計劃。在整個過程中，持份者不單需要機會表達其看法，亦能與機場及政府就其關心的議題作理性討論。另一方面，政府及機場亦應視持份者為合作伙伴而非對立者。這些安排都將令整個擴建計劃獲得大部份人的支持，而順利進行。

法蘭克福國際機場擴建時間表

1997年10月	漢莎航空提出要求法蘭克福國際機場進行擴建，以應付急速增長的交通流量
1998年7月	調解小組正式開始
2000年1月	調停者提交報告
2000年5月	法蘭克福國際機場營運公司(Fraport)總括法蘭克福國際機場擴建規劃，包括禁止飛機於晚間飛行
2000年6月	黑森州政府開始區域論壇
2001年10月	開始區域規劃 (Regional Planning)
2002年6月	完成區域規劃
2003年9月	開始分區程序 (Zoning Procedure)
2006年3月	完成所有辯論
2008年	結束區域論壇
2008年12月	通過分區規劃
2011年下旬	第四跑道開始運作

參考資料：

“Chronicle,” Fraport, accessed 7 July, 2011,
<http://www.ausbau.fraport.com/cms/default/rubrik/6/6965.chronicle.htm>

Jean-Claude Garcia-Zamor “Conundrums of Urban Planning in a Global Context: The Case of the Frankfurt Airport.” Public Organization Review: A Global Journal Volume 1 (2001), No. 4: 415-435.

Dr. Hans-Peter Meister and Christopher Gohl “Regional Dialogue Forum Airport Frankfurt,” The Change Alliance, accessed 7 July, 2011,
http://www.changealliance.org/media/uploads/File/regional_dialogue_forum_airport_frankfurt_website_final.pdf