

興建第三跑道 — 如何達至社會共識？

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〈興建第三跑道—如何達至社會共識？〉為標題，刊於二〇一一年九月一日的信報財經新聞（第 P34 頁）

前言

《香港國際機場 2030 規劃大綱》的諮詢已進行了兩個多月，香港機場管理局(機管局)期間舉辦了巡迴展覽、公眾論壇、專家小組和持份者會議等活動，以加強公眾對規劃大綱的了解，並聽取大眾和持份者的意見。機管局及業界指出，興建第三跑道，可增加香港國際機場的客貨運處理能力，以鞏固香港作為國際航空樞紐的地位，從而為香港帶來龐大的經濟效益。可是，諮詢文件的內容，仍未能說服部份持份者支持該方案。根據新聞媒體報導，一些持份者如環保團體、東涌居民及政策關注小組等，提出不少批評：一、機場擴建是一項重要的基建項目，故現時三個月諮詢期過短；二、機管局於諮詢開始時，並未有全面披露資料，如顧問公司的研究報告；三、質疑諮詢文件內數據的準確性；四、並未進行全面環境評估；五、諮詢文件側重計算第三跑道的經濟效益，但沒有量化社會成本；六、機場擴建的融資問題還沒有作深入討論。

機管局的諮詢快將終結，其後便進入正式規劃階段。若是次諮詢不能令各持份者滿意，他們的反對聲音和行動，可能令整個擴建工程延誤。可惜的是，經過兩個多月的諮詢，機管局與部份持份者之間還未能建立起互信的基礎，而雙方的矛盾和分歧仍然存在。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(詳情請參考於二零一一年八月十三日在信報財經新聞刊登的《本港機場擴建借鑑德國成功經驗》)。總結該機場擴建的經驗，我們認為推行這類大型基建項目時，機場與持份者須建立一個相互信任的關係基礎，保持持續的溝通，並進行公開和理性的討論：一、要贏得各持份者的信任，機場須於諮詢初期，便主動盡量提供足夠資料給持份者參考，並讓他們有充份的時間了解和表達意見；二、在諮詢過程中，機場必須對持份者所提出的所有意見，進行跟進，並作出適當回應。如有需要，雙方可繼續就質疑和意見，進行理性討論；三、諮詢完結後，機場亦可繼續與持份者保持溝通，及讓持份者對其後的規劃和工程進行監察及提供意見。我們希望分別從規劃與諮詢、施工期間及第三跑道運作這三個階段，討論機管局可如何增強與持份者溝通及讓持份者共同參與，以令整個機場擴建計劃順利進行。

一、 規劃與諮詢

機管局可於諮詢期開始時，便盡量公開有關擴建工程的研究報告，以令持份者詳細了解當局就有關工程所進行的研究內容及其結果。若機管局選擇不公開部份研究資料，他們有責任向持份者解釋原因，以作合理的交待。從法蘭克福機場的經驗，要加強機管局與持份者的互信關係，及為以後的討論建立起一個公平及開放的基礎，在諮詢過程中，對於持份者所提出的所有質疑和建議，機管局須作出跟進和回覆。如持份者對回覆仍有不滿，討論應繼續進行。若有需要，機管局可考慮委託獨立機構，進行一個彼此信服的研究。所有的質疑、建議、跟進、回覆和研究報告，機管局都須妥善整理，並盡量公開，讓所有持份者和公眾了解整個討論過程和內容，以作判斷。

在這次諮詢過程中，部份持份者認為機管局應考慮各不同方案的效益和成本(包括建築工程、市民健康、環境破壞等)。但是次機管局在評估第三跑道的貢獻時，只強調第三跑道帶來的經濟效益，並沒有量化該方案對市民健康的影響和環境破壞的成本，令公眾因資料不足而未能有全面的了解。根據一份對希斯路機場興建第三跑道的研究報告，若把社會成本計算在內，該工程的成本將大於效益。機管局可考慮委託獨立機構，商討如何把興建第三跑道的社會成本量化，持份者便可根據更全面的效益和成本資料，與機管局進一步討論。

二、 施工期間

興建第三跑道的工程會涉及大規模的填海和建設，從而破壞鄰近環境(其中包括海洋生態)。機管局雖已就興建第三跑道作初步的環境評估，但環保團體認為機管局並未提供全面及準確的資料。同時，這些團體認為，機管局應在現階段作更詳細的環境評估。我們亦認同機管局有責任讓持份者清楚知道，興建第三跑道將會對環境帶來什麼程度的影響，讓機管局和持份者一起共同討論，如何在成本、經濟效益和環境破壞之間進行取捨。

在正式施工前，機管局可與持份者，特別是環保團體及相關專家，一起討論施工程序、方法、環保標準要求(如在施工期間的污染物濃度)、違反標準要求的罰則等，以及研究如何補救及補償因工程而對環境所造成的破壞。施工期間，機管局亦可透過不同的途徑，定期向外公佈工程的進展及影響狀況。同時亦可邀請環保團體一起監察整個施工過程，確保工程是在符合大家協議的環保標準進行。這些安排，不但可增加雙方的互信，亦能利用持份者的專業知識，對施工方法及修補因工程造成的環境破壞，提供不同方案。另一方面，這亦可盡量減少持份者因不滿工程，而作出激烈的行動，引致工程延誤。

三、 第三跑道運作

第三跑道投入運作後，飛機航班升降次數將會變得更加頻繁，額外的航班將會為鄰近地區帶來更多的噪音和空氣污染，以及更多的碳排放。根據傳媒報導，東涌居民認為在技術報告中所採用的飛機噪音量度方法，並未能反映噪音對居民的實際影響。此外，機管局雖在報告中表示關注，及已開始進行多項措施來減低碳排放，但因第三跑道而額外帶來的碳排放的數據則未有公佈。

在第三跑道正式投入運作前，機管局可邀請業界、環保團體、受影響的居民團體，及其他相關持份者一起討論未來環保目標(如最高可承受的飛機噪音水平，及碳排放上限)和執行方法，以及如何補償額外航班對環境所造成的破壞。當第三跑道正式投入運作後，機管局可定期向外公佈有關噪音、空氣污染及碳排放的數據，讓市民知道實況，並可邀請環保團體和居民團體，共同監察機場的實際營運情況是按照先前訂立的目標進行。

結論

《香港國際機場 2030 規劃大綱》的諮詢期即將完結，我們預計第三跑道為香港帶來龐大的經濟效益，令支持興建第三跑道成為主要的諮詢結論。但於諮詢期間，仍有部份持份者提出不少的質疑和建議。若這些持份者的不滿和質疑未能妥善處理，即使機管局能夠獲得立法會的撥款，展開其機場擴建計劃，將來仍有可能出現反對聲音和行動，不但令工程延誤，更可能造成龐大社會資源浪費。

其實，諮詢期的終結，可以是機管局和各持份者進行持續理性討論的開始。要達至這個目標，機管局需要面對及處理在諮詢期內，持份者所提出的問題和建議：一、機管局可抱著開放的態度，與持份者重新建立互信基礎和合作關係，讓持份者參與規劃過程和監察整個擴建工程；二、機管局汲取是次諮詢的教訓，在往後盡可能公開所有資料，讓持份者掌握足夠資料進行理性討論；三、對於持份者所提出的所有質疑和建議，機管局須作出跟進和回覆。如持份者對回覆仍有不滿，討論應繼續進行。若有需要，機管局可考慮委託獨立機構，進行一個彼此信服的研究。所有的質疑、建議、跟進、回覆和研究報告，機管局都須要妥善處理，並盡量公開，讓所有持份者和公眾了解整個討論過程和內容，以作出判斷。本中心支持興建第三跑道，以鞏固香港作為國際航空樞紐的地位。可是，第三跑道為香港近年最大型的基建工程，正如機管局主席張建東所言，只有在社會達至共識的情況下，機場擴建工程才能順利進行。然而，要凝聚真正的社會共識，機管局須要更努力與持份者保持持續溝通，及進行理性討論。

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

馮嘉耀、袁志樂、陳家欣《本港機場擴建借鑑德國成功經驗》，信報財經新聞。二零一一年八月十三日，頁二十八。