

## 第三跑道財務融資的選擇

機管局展開第三條跑道環評報告諮詢今天結束，這是關鍵工作，局方務必有效回應社會和環保團體的關注；至於，機管局提出第三跑道（下稱「三跑」）的財務融資方案，我們對這問題先作出初步探討。

1991 年為香港新機場核心設施安排財務時，當時的港英政府向機管局直接注資大約 360 億港元，並以有關機場財務安排的「中英政府協議」為基礎，訂下機場第一期工程的最高借貸額為 116 億港元，這是一個股本約佔 75% 和債務佔 25% 的融資方案。事實上，債務最終所佔比重是再略低一點。

機管局已在《香港國際機場 2030 規劃大綱》（下稱《大綱》）中提出四個融資來源（總成本按 2010 年價錢計算約 960 億元，或按付款當天價格計算約為 1360 億元）：

- 一、運用機管局派息予政府後的收入和保留盈餘；
- 二、減低向港府的派息比率（目前約為 80%），為「三跑」工程留下更多現金，另加政府其他形式的直接資助；
- 三、以「用者自付原則」（user-pay-principle），向使用者收取附加費；
- 四、安排傳統的銀行貸款和發行債券。

根據《大綱》的初步財務評估，機管局在承擔大約 360 億元淨現金流後，總資金短缺大約仍有 1000 億元（以當天價格計算）。機管局內部資金顯然不足以應付整個項目的支出，而借貸當然亦不能完全填補短缺的資金，所以，我們建議政府須以一定比例，直接以股本形式參與項目。事實上，機管局的內部資源（歷年和未來的累積盈餘）亦可視為政府的股本參與。

不過，機管局現時分配大約 80% 利潤作為給予政府的股息，2013 年支付大約 40 億元，2014 年是 53 億元，派息還會持續增加。減少股息支出，可讓機管局有更多內部資源資助「三跑」工程；減少派息比率，這在股本和財務結構上，與政府

直接注入新資金，其性質和效果是一致的。

「用者自付原則」是較為複雜的融資概念。讓我們先介紹中國和美國在資金上支持機場發展的具體情況。2012年3月，中國財政部發出《民航發展基金徵收使用管理暫行辦法》通知（下稱「通知」），「通知」訂明收費目標、收費水平和向乘客徵費的條件。根據「通知」，「民航發展基金」是為了促進民航事業發展而設立的，並同時取代原有的民航機場管理建設費和民航基礎設施建設基金。根據「通知」的資料顯示，國內航線乘客須繳交每人次50元人民幣，國際航線乘客則須繳交每人次90元人民幣（包含「旅遊發展基金」20元）；航空公司亦須按飛行航線分類、飛機大小、起飛全重、飛行里程……，以適當標準繳納「民航發展基金」（下稱「基金」）。

航空公司或銷售代理機構於旅客購買機票時，會代財政部徵收費用，並把費用交予由中國民航局成立的清算中心，「基金」將全數上繳中央國庫，收得資金將專款專用，如發展民航設施（客航站區、民航安全）；補助貨運航空、區域航空及其他；民航節能減排及支持通用航空發展等。「基金」不只是支持發展機場設施，更是支持航空業的多元發展。

「基金」有兩個層次的用途：中央本級和地方單位。民航局會編制「基金」的支出預算，由財政部審批；預算獲批後，民航局可以使用中央本級的資金；至於地方單位，如機場有擴建的需要，經財政部和民航局審核後，民航局將透過中央對地方政府性基金轉移支付預算。

至於美國的「乘客設施收費計劃」（Passenger Facilities Charge Programme）是在聯邦航空局的規管下，授權機場可向乘客徵收費用以資助機場發展項目，例如芝加哥奧黑爾機場（O'Hare Airport）於擴建設施時，聯邦航空局批准其由2011年3月至2038年1月1日，根據「乘客設施收費計劃」收取64億美元，這佔整個機場擴建計劃總成本150億美元的43%。

香港可考慮設立類似中國和美國的乘客附加費，資助「三跑」建設。這個徵費可參考現有航機乘客離境稅的框架（現時向每位乘客收取120元作為庫房收入），以立法形式設立一項新收費。假設每年有2000萬乘客，每人繳交100港元，則每年的總收入將為20億元。如果我們向現有乘客採取預先籌資（pre-funding）的原則，一個二十年期的計劃（例如由2016至2035年），將高400億元收入（這相當於建造成本總額1360億元的30%）；如要調整所需的總收入，徵費水平和徵收時期將是最主要的兩個參數。

另一方面，根據香港法例483章有關機管局的條例，第34節已清楚授權機管局在某些特定情況下，可以訂定「機場收費計劃」（Schemes of Airport Charges），收費計劃須由特首批准，不用經立法會通過。事實上，機場現在已向航空公司的

每班離境航機徵收所有非過境乘客每人 23 元的「客運大樓費」，這是向航空公司徵收的費用。這種行政安排比較簡單，只須由特首批准，但其透明度低，社會和業界均不容易監察。

在引入「機場建設費」這類收費時，根據國際民航協會（ICAO）指引，政府須清楚說明收費目的、收費上限、收費的有限日期。國際民航協會強調，相關機構在引進附加費時，最重要的是增強透明度，並爭取所有持份者支持計劃。

現時香港的航機乘客離境稅在近年為庫房帶來大約 20 億元的收入，而且還隨着乘客的數字而上升。在考慮向乘客開徵附加費以資助建造「三跑」時，可能有建議指可以把部分或全部的離境稅轉成新的附加費；果如是，這可減低乘客須付的額外成本，但此種轉換亦只是政府注資的另一種形式，這並不符合「用者自付」的原則。

借貸將在融資方案中佔有一個重要成分。在起初興建香港機場時，債務融資主要以銀團貸款為主，相等於大約 22% 的總建築成本。香港最近期的大型基建項目港珠澳大橋的借貸佔去總成本大約 58%，而廣深港高鐵則完全沒有借貸（這財務安排比較奇怪）。香港機場已是一個成功發展的基建項目，有穩健的現金流，而 25 至 30% 的借貸（包括銀團貸款和發行債券）比率是適當的水平。由於低利率環境及香港機場擁有良好的信貸評級，政府可以考慮一個稍高水平的借貸比率。

總的來說，我們建議大致平均使用四種不同的資金組合，建議亦參考不同資金的成本。我們建議應使用更多的低成本資金，即直接或間接向乘客收取附加費。我們亦支持運用較多債務融資，因為現時的低息環境將會持續。

興建新機場的 1990 年代，利息遠高於現時水平——1991 至 1997 年期間，港元最優惠利率平均為 8.1%，現時為 5%（若以美元借貸就更低）。此外，機管局的內部資金成本則較高，例如香港機場在近年的資金回報率超過 10%（2012/13 年為 14.2%）。當然，最近有報道提及「三跑」的總成本可高達 2000 億元，這比例也仍可作為融資組合依據的基礎。

羅祥國為香港中文大學航空政策研究中心政策研究主任；馮嘉耀為香港中文大學航空政策研究中心主任。

羅祥國馮嘉耀

---

Source: Wisers electronic service. This content, the trademarks and logos belong to Wisers, the relevant organizations or copyright owners. All rights reserved. Any content provided by user is the responsibility of the user and Wisers is not responsible for such content, copyright clearance or any damage/loss suffered as a result.

---