

討論文件

2017年2月7日

立法會
跟進香港國際機場三跑道系統相關事宜小組委員會

三跑道系統的造價及財務安排方案

引言

1. 本文件提供有關三跑道系統造價及財務安排方案的最新資料。

背景

2. 三跑道系統項目是香港國際機場自1998年啟用以來最大型的單一基建發展計劃。這個項目不只是興建一條跑道，更牽涉七個核心部分，包括填海拓地約650公頃、興建新跑道及滑行道、新客運大樓、旅客捷運系統及高速行李處理系統，以及輔助公用設施及基礎設施，其規模相當於興建一個新機場。經審慎檢視三跑道系統項目範圍（項目範圍詳情曾載於立法會CB(4)275/15-16(01)號文件）及根據已完成的方案設計，香港機場管理局（「機管局」）估計三跑道系統的建造成本按付款當日價格計算約為1,415億元。

3. 行政會議於2012年3月原則上批准機管局進行有關三跑道系統發展的規劃工作，機管局其後委聘香港上海滙豐銀行有限公司（「滙豐銀行」）為其財務顧問，就推行三跑道系統項目提出的可能財務安排方案進行研究。有關研究包括審視項目的不同資金來源。行政會議於2015年9月知悉三跑道系統項目的財務安排方案。於上屆小組委員會2016年1月5日舉行的會議上，機管局向委員會成員簡介三跑道系統項目的財務安排方案（立法會CB(4)399/15-16(01)號文件）。有關研究報告已於2015年12月上載至機管局網站供公眾閱覽（（只備英文版本）http://info.threerunwaysystem.com/pdf/en/3RS_financial_arrangements_report.pdf）。

財務安排方案

4. 制訂財務安排方案時，機管局採取「共同承擔、用者自付」原則，即香港國際機場的使用者，包括旅客、航空公司及航空相關企業共同分擔項目成本。機管局已建議從以下三方來源為三跑道系統項目融資：

- (a) 保留機管局的營運盈餘，其中包括檢討及完善現有費用及收費；
- (b) 引入新的機場建設費；及
- (c) 憑藉機管局的財政實力及極佳的信貸評級，在市場上向第三方借貸。

5. 三跑道系統資金來源分項載於附件 A，並於以下各段詳述。

(a) 保留營運盈餘

6. 按《機場管理局條例》第 26 條，機管局可向政府宣布派發及支付股息。因此，決定宣派股息與否及有關股息的金額（如有）均由機管局董事會決定。

7. 根據機管局 2015 年向政府提交的三跑道系統財務安排方案，機管局自 2014/15 財政年度起至三跑道系統預期於 2024 年投入運作期間，將保留所有營運盈餘。機管局董事會經充分考慮後，批准就三跑道系統項目提供資金而保留營運盈餘的決定。機管局在董事會的批准下，已保留過去兩個財政年度（2014/15 及 2015/16 財政年度）的營運盈餘，為三跑道系統項目提供資金。

8. 與此同時，機管局將優化多項收益來源，為三跑道系統項目提供資金，包括調整着陸費及停泊費。鑒於 1999 年發生之亞洲金融風暴，機管局自 2000 年 1 月起將着陸費及停泊費調低 15%，有關機場收費自此一直維持於該水平。經諮詢航空公司及主要的持分者後，機管局建議在三年期間內把機場收費大致回復到 2000 年之前的水平，隨後之收費按通脹調整。機管局於 2016 年 6 月獲行政會議批准實施經修訂的着陸費及停泊費計劃，有關收費計劃已於 2016 年 9 月生效。

9. 機管局估計透過優化收益（包括上述修訂的着陸費及停泊費）及保留所有營運盈餘，將可籌集資金約 470 億元（即項目所需資金的 33%）。

(b) 引入機場建設費

10. 《機場管理局條例》賦予機管局權力向乘客收取機場建設費。立法會 CB(4)399/15-16(01)號文件內載有關於收取機場建設費的法律依據（載於附件 B）。高等法院於 2016 年 3 月就三宗司法覆核個案所作出的裁決進一步肯定《機場管理局條例》賦予機管局收取機場建設費的權力。

11. 根據機場建設費的收費機制，機管局將向所有離港旅客收取不同水平的機場建設費，所徵收的費用介乎 70 至 180 元不等，視乎飛行距離（短途/長途）、機票等級（頭等或商務/經濟客位）以及旅客類別（離境/轉機及過境）而定。機管局已於上屆小組委員會 2015 年 11 月 3 日舉行的會議上，向委員會成員簡介機場建設費的收費機制。有關資料載於附件 C。

12. 機管局已於 2016 年 8 月 1 日起透過航空公司發出的機票向離港旅客徵收機場建設費，直至三跑道系統的相關借貸悉數償還為止，預期為 2030/31 財政年度。機管局擬在整個收費期間，維持機場建設費的收費水平不變，並估計透過收取機場建設費，可籌集資金約 260 億元（即項目所需資金的 18%）。

(c) 在市場集資

13. 計及上文各段所述的資金來源後，仍會出現 520 億元的資金缺口。為填補資金缺口，機管局計劃在市場借貸／籌集資金。連同估計的相關借貸成本 170 億元，新增借貸總額將為 690 億元，這筆借貸將在市場上分階段籌集。

14. 機管局按照審慎商業原則營運，過去為營運借貸融資的往績理想，並可以透過多種不同的選擇，包括從銀行及債券市場方面取得資金。這些市場的流動資金充裕，可為機管局提供所需的 690 億元新增借貸。於 2015 年 12 月，機管局成功與 21 家本地及國際銀行簽訂 50 億元

俱樂部式循環貸款。這項貸款的定價為當時香港市場過去 48 個月以來，同年期俱樂部式或銀團銀行貸款交易中的最低息率水平。這充分證明機管局能夠在市場上以極具競爭力的條款籌集資金。

15. 機管局的財務顧問滙豐銀行表示，憑藉機管局卓越的聲譽、穩健的財政、由香港特區政府全資擁有，加上極佳的信貸評級（即標準普爾 AAA 級），機管局將能在市場上以具競爭力的條款籌集足夠資金。

16. 財務顧問進行了不同情況下的風險評估，並就五個「假設性下行處境」¹進行分析，以測試三跑道系統財務安排方案是否穩健審慎，以及是否足以應付該等不利處境。經審慎評估，財務顧問的意見是，機管局有能力為三跑道系統所需的額外資金向外借貸，整體財務安排仍屬於務實可行。財務顧問認為假若出現上述的下行處境，機管局仍然可以在維持投資級別的情況下，透過額外借貸去解決資金缺口，應付工程所需開支。

17. 財務顧問亦重申，其所假設的下行處境，純粹作為敏感度測試之用，並不代表其對三跑道系統計劃的實際預測。機管局強調，測試中所選用的幾個下行處境，已經屬非常嚴峻的情況，足以測試三跑道系統財務安排方案的可行性，因此無必要再作其他測試。若下行情況真的出現而造成的財務影響較假設的更為嚴峻，財務顧問亦已經建議機管局可以重新檢視其財務計劃，並可以考慮開拓其他的收益來源，或以優先債務以外的其他方式進行融資。

18. 機管局繼 2015 年公布三跑道系統整體財務安排方案後，於 2016 年 12 月委聘滙豐銀行為其財務顧問，就 690 億元新增借貸的詳細融資方案進行研究。財務顧問將分析不同的債務結構，以及從銀行借貸市場及資本市場辨識不同的融資工具，並向機管局提供詳細建議，包括採用不同的融資工具（如在合適及可行情況下，可推出零售債券，讓公眾參與三跑道系統項目）、分階段的融資時間、融資規模及還款期等，使機管局能以最符合項目利益的方式為三跑道系統項目融資。目前，顧問研究仍在進行中，在不影響研究結論的前提下，若干可考慮的融資工具載於附件 D。預計詳細融資方案研究將於 2017 年年中完成。

¹ 五個假設性下行處境包括：（1）機管局整體收益減少 15%；（2）三跑道系統建造費用超支 20%；（3）三跑道系統建造費用超支 50%；（4）出現單一負面影響事件，如類似於 2003 年爆發嚴重急性呼吸系統綜合症（俗稱「沙士」）而引致旅客量及航班升降量減少；或（5）借貸成本上升 2 個百分點。

展望未來

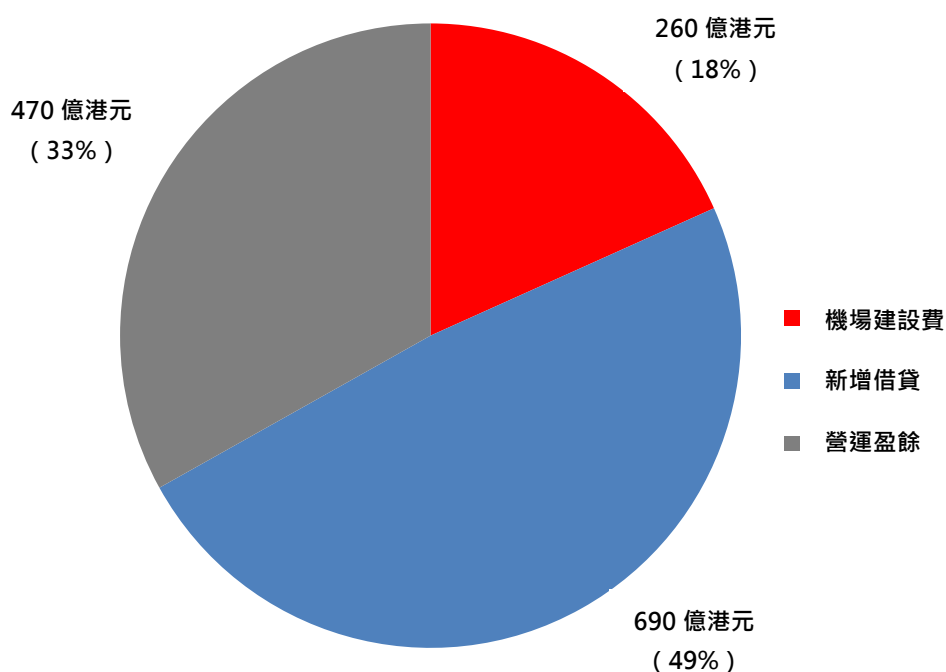
19. 機管局預期於 2017 年年中完成詳細融資方案研究，並會密切留意市場狀況。在完成詳細融資方案研究並得到董事會批准後，機管局將因應市場狀況實施有關方案，並會不時徵詢政府及香港金融管理局的意見。如有需要，機管局亦樂意再次向小組委員會匯報。

徵詢意見

20. 請各委員會成員留意本文件的內容。

香港機場管理局
2017 年 1 月

三跑道系統資金來源分項



資料來源：機管局、3RS Consultancy Study: Financial Arrangement for Three-runway System (3RS) at HKIA – Financial Advisor Report, HSBC (2015)

附註：

1. 以上數字以四捨五入計算。
2. 機管局於 2016 年 12 月 5 日舉行的小組委員會會議上作出澄清，北商業區帶來的溢利將不會計入三跑道系統項目的整體融資計劃內。

機管局根據《機場管理局條例》收取機場建設費的法律根據

1. 《機場管理局條例》第 5(1)(a)條述明，機管局「須按照本條例及本着維持香港作為國際及地區性航空中心的目標，提供、.....營運、發展及維持一個位於赤鱘角.....的民航機場。」
2. 《機場管理局條例》第 7(1)條述明，機管局「有權為履行其職能而作出必須作出或適宜作出的任何事情，或作出意欲有利於或作出有助於履行其職能的任何事情，或作出在履行職能方面所附帶引起的任何事情，但該等事情不得抵觸本條例.....的任何其他條文。」
3. 《機場管理局條例》第 7(2)條述明，在不影響《機場管理局條例》第 7(1)條概括性的原則下，機管局「可在符合第 34 條（如適用）的規定下，釐定各項收費及費用。」
4. 基於《機場管理局條例》第 34 條只涉及「機場費用」，而《機場管理局條例》第 2 條已明確界定了「機場費用」，故此條例第 34 條並不適用於機場建設費。
5. 《機場管理局條例》第 2 條清楚指出，「機場費用」的定義**僅**「指就飛機在機場著陸、停泊或起飛而須繳付的費用」。

機場建設費收費機制

機場建設費 (每名離港旅客 (港元))		頭等/商務客位	經濟客位
	長途	180 元	160 元
	短途	160 元	90 元*

* 為維持香港國際機場作為樞紐機場地位的競爭力，向短途經濟客位轉機及過境旅客所收取的機場建設費訂為 70 元。

附註：

1. 「長途」指包括美洲、歐洲、中東、非洲、西南太平洋及印度次大陸的目的地，而「短途」則指長途目的地以外的所有目的地。
2. 「經濟客位」指「頭等客位」或「商務客位」以外的其他所有機艙客位，包括「特選經濟客位」及標準「經濟客位」。
3. 「離境旅客」指從香港國際機場出發的旅客。「過境旅客」指抵達及離開均乘坐同一航班編號的同一架飛機，而且沒有在機場區（定義見《機場管理局條例》）經過入境檢查的旅客，而「轉機旅客」則指在同一天（24 小時內）乘坐不同航班編號的不同飛機抵達及離開的旅客。

詳細融資方案內可考慮採納的融資工具

(a) 長期債券

機管局過往投資於港元及美元債券市場的往績理想，若機管局發行債券，將能吸引本港及國際投資者的投資興趣。因此，對機管局核心貸款來說，機構債券將為一個具吸引力的融資選擇。基於期限長（可減低再融資風險）及利率固定，這種融資方法的風險十分低。長期債券對如三跑道系統般的長遠基建項目而言最為合適，故此，長期債券將很可能構成機管局三跑道系統整體融資計劃的核心部分。由於港元債券市場規模有限，而美元債券市場的流通性較高，在平衡機管局的信用狀況與定價後，可發行非港元債券，但須考慮及管理涉及的外匯風險。

(b) 零售債券

新增借貸的一部分將可能以零售債券形式取得，由於這種債券可讓公眾參與三跑道系統項目，並可從項目投資獲得財務利益，從而增加公眾的參與及投入程度，預計將可獲得正面反應。然而，與三跑道系統投資的長期性質比較，零售債券期限一般較短，相比其他選擇，其定價的競爭力亦可能稍遜。因此，機管局將須進一步研究發行零售債券的金額及條款。

(c) 綠色債券

如香港特別行政區政府 2016/2017 年度財政預算案所述，投資環保項目的綠色金融業務備受環球市場重視。隨着三跑道系統項目在設計、施工及營運方面均會採納多項環保及可持續發展措施，機管局有多個項目將有可能符合發行綠色債券的要求，為機管局帶來傳統債券市場以外並能分散資金來源的新融資方法。

(d) 伊斯蘭債券

機管局亦會考慮伊斯蘭債券。政府曾於 2014 年及 2015 年兩度發行伊斯蘭債券，以提升香港作為伊斯蘭金融中心的地位，並作為鼓勵其他發行者透過香港發行伊斯蘭債券的示範。伊斯蘭債券較傳統融資方法複雜，並難以在短期內提供定價優勢。然而，從擴

大機管局的投資者基礎，以吸引世界各地更多不同類型且有意投資於符合伊斯蘭教義規定產品的投資者，伊斯蘭債券可帶來策略性利益。若機管局發行伊斯蘭債券，將可能只佔整體融資的小部分。

(e) 商業銀行貸款

機管局與主要地區及國際銀行建立了良好關係，而且向來積極參與香港銀團銀行貸款市場的融資活動。現時市場流動資金充裕，能以具競爭力的借貸成本提供五至七年期貸款；三跑道系統項目部分進口的工程設備及材料若得到出口信用機構提供擔保，從商業銀行取得的貸款年期或可更長，因此預計市場對貸款予機管局的意欲相當高。銀行貸款年期可與遠期債券互補，銀行貸款市場可為機管局提供重要的資金來源。

(f) 循環貸款

機管局擁有循環貸款，這對三跑道系統項目而言十分重要，可在資本開支速度較預期快、或在一段時間內資本市場不適合進行集資活動或條件不理想時，提供新融資及具彈性的緩衝。如主體文件第 14 段所述，機管局於 2015 年 12 月初與 21 家本地及國際銀行簽訂五年期 50 億元循環貸款。
