

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)553/15-16號文件

(此份會議紀要業經政府當局
及香港機場管理局審閱)

檔 號 : CB4/HS/1/14

跟進香港國際機場三跑道系統相關事宜小組委員會 第四次會議紀要

日 期 : 2016年1月5日(星期二)
時 間 : 上午8時30分
地 點 : 立法會綜合大樓會議室1

出席委員 : 梁君彥議員, GBS, JP (主席)
郭榮鏗議員 (副主席)
何俊仁議員
李卓人議員
陳鑑林議員, SBS, JP
石禮謙議員, GBS, JP
林健鋒議員, GBS, JP
黃定光議員, SBS, JP
何秀蘭議員, JP
林大輝議員, SBS, JP
陳克勤議員, JP
陳健波議員, BBS, JP
陳偉業議員
田北辰議員, BBS, JP
易志明議員, JP
胡志偉議員, MH
姚思榮議員, BBS
莫乃光議員, JP
陳家洛議員
梁繼昌議員
郭家麒議員

單仲偕議員, SBS, JP
廖長江議員, SBS, JP
鄧家彪議員, JP
盧偉國議員, SBS, MH, JP

缺席委員 : 何俊賢議員, BBS
陳恒镔議員, JP
張華峰議員, SBS, JP
葛珮帆議員, JP
謝偉銓議員, BBS

應邀出席者 : 議程第I項

運輸及房屋局

運輸及房屋局副局長
邱誠武先生, JP

機場擴建統籌辦總監
邱伯衡先生, JP

香港機場管理局

行政總裁
林天福先生, JP

企業發展執行總監
馮永業先生

財務執行總監
羅志聰先生

列席秘書 : 總議會秘書(4)2
蘇美利小姐

列席職員 : 助理法律顧問9
譚淑芳女士

高級議會秘書(4)2
羅偉志先生

議會事務助理(4)2
阮敖雯小姐

經辦人／部門

I. 三跑道系統計劃的財務安排方案

立法會CB(4)399/15-16 —— 香港機場管理局提供題為"三跑道系統計劃的財務安排方案"的文件
(01)號文件

小組委員會進行商議工作(會議過程索引載於附件)。

2. 委員察悉，下列委員的函件(只備中文本)在會議席上提交：

- (a) 胡志偉議員於2015年12月16日發出的函件[立法會CB(4)445/15-16(01)號文件]，函中要求香港機場管理局(下稱"機管局")因應其就委員在2015年11月3日會議席上所提事項作出的回應，提供進一步資料；
- (b) 李卓人議員於2015年12月31日發出的函件[立法會CB(4)445/15-16(02)號文件]、單仲偕議員於2016年1月4日發出的函件[立法會CB(4)445/15-16(03)號文件]及郭榮鏗議員於2016年1月5日發出的函件[立法會CB(4)445/15-16(04)號文件]，函中要求機管局就三跑道系統計劃的財務安排方案提供補充資料。

討論事項

三跑道系統計劃的財務安排顧問研究

3. 梁繼昌議員察悉，機管局於2009年及2013年先後兩度委聘香港上海滙豐銀行有限公司(下稱"滙豐銀行")，(a)就《香港國際機場2030規劃大綱》(下稱"《2030規劃大綱》")進行財務可行性評估研究，以及(b)就推行三跑道系統計劃提出的可能財務安排方案進行研究。滙豐銀行先後於2011年及2015年發表有關報告。梁議員詢問，委聘滙豐銀行從事上述兩項研究的工作有否透過招標程序進行。機管局財務執行總監回答有。梁議員進一步查詢，機管局以何準則遴選投標者進行上述兩項研究。機管局財務執行總監回應時表示，篩選準則包括可資證明的經驗和能力，以及價格。

4. 胡志偉議員察悉，三跑道系統計劃可產生的財務內部回報率，已由2011年滙豐銀行財務報告所述的3%增加至2015年滙豐銀行財務報告所述的8%。胡議員詢問，該回報率有所增加的理由何在。

5. 機管局行政總裁解釋，2011年滙豐銀行財務報告及2015年滙豐銀行財務報告的目的不同；前者旨在就《2030規劃大綱》提出的兩個發展方案(即雙跑道系統方案及三跑道系統方案)進行財務可行性研究，而後者旨在就三跑道系統計劃的財務安排方案進行研究。機管局行政總裁進一步解釋，《2030規劃大綱》財務可行性研究尚未就資金來源作出結論。此外，最近期的研究所估計的內部回報率較高，主要因若干主要假設變動(例如估計航空交通量的增幅會更大、預測收益更理想，以及新增機場建設費會帶來額外收益)所致。該兩項研究在保留盈利方面的假設亦不相同。2011年滙豐銀行財務報告與2015年滙豐銀行財務報告的主要差別摘要，載於立法會CB(4)399/15-16(01)號文件附件A。

6. 胡志偉議員要求機管局提供有關機管局加權平均資本成本增減的資料，以闡明為何加其加權平均資本成本已由2011年滙豐銀行財務報告所述的10%下降至立法會CB(4)399/15-16(01)號文件所

機管局 述的8%。機管局行政總裁答允在會議後提供上述資料。

7. 李卓人議員質疑，滙豐銀行在其2015年財務報告中，就三跑道系統計劃所採用的假設是否合理，因為很多這些假設其實是由機管局及其委聘的顧問制定的。

8. 機管局行政總裁回應時表示，正如在滙豐銀行2015年財務報告中所解釋，所有假設是經該銀行評估是否合理後，才在其研究中採用。

三跑道系統計劃的財務安排方案

9. 李卓人議員表示，機管局應藉進一步調高機場費用而非藉徵收機場建設費，填補資金短缺差額。引入新的機場建設費是機管局建議為三跑道系統計劃提供融資的來源之一。

10. 機管局行政總裁回應時表示，在三跑道系統計劃所需的資金中，只有18%將會來自機場建設費。機管局行政總裁進一步表示，機管局擬優化其所有收益來源，包括把着陸費及停泊費調高至15年前的水平(機管局當時因亞洲金融風暴而於2000年調低着陸費及停泊費)，隨後的機場收費增幅將與通脹掛鈎。

11. 田北辰議員表示，若向短途經濟客位旅客收取的機場建設費訂為90元，該收費在其機票票價中所佔的百分比偏高；若向長途特選客位旅客收取的建設費訂為180元，該收費在其機票票價中所佔的百分比則甚低。田議員促請機管局重新考慮為長途特選客位旅客釐訂較高的收費，而為短途經濟客位旅客釐訂較低的收費，儘管此舉可能會拖長機管局悉數償還三跑道系統的相關借貸的時間。

12. 機管局行政總裁回應時表示，為長途特選客位旅客釐訂較高的收費，而為短途經濟客位旅客釐訂較低的收費，這樣做會對滿足計劃的現金流量需要有不利影響，從而會迫使機管局在三跑道系統

施工期間須予籌集的資金，遠超出其實際借貸上限。

13. 鄧家彪議員詢問，機管局計劃何時開始及停止徵收機場建設費。

14. 機管局行政總裁回應時表示，機管局希望在完成三跑道系統所有法定刊憲程序後，於2016年年中開始徵收機場建設費。機管局行政總裁進一步表示，機管局預料到2030-2031年度會悉數償還三跑道系統的相關借貸。在此以後，機管局會停止徵收機場建設費。不過，在2023-2024年度，當三跑道系統計劃已完工時，機管局的財政狀況應會較明朗，屆時機管局會檢視停止徵收機場建設費的時間。

15. 姚思榮議員詢問，儘管根據對56個國際機場所進行的調查，香港國際機場的整體機場收費排名第55位，機管局可否考慮分階段調高機場收費。

16. 機管局行政總裁回應時表示，機管局現正與航空公司商討有關增加機場收費的建議，目標是於2016-2017年度開始調高機場收費。商討工作至今進展順利。機管局行政總裁進一步表示，有航空公司的確建議分階段調高機場收費。只要機管局收取的收費總額維持不變，機管局對建議持開放態度。

17. 姚思榮議員察悉，雖然三跑道系統計劃預計在2023-2024年度完工，但第三條跑道則計劃約於2020-2021年度投入運作，現有的北跑道會隨之暫停運作，以便改裝為新中跑道。由於第三條跑道與現有的南跑道會相距約3公里，屆時跑道航機升降容量的增幅或會更大，因為第三條跑道與現有的南跑道相距頗遠，或可支援獨立混合起降模式(即每條跑道可同時供航機獨立起降)。姚議員詢問，三跑道系統計劃的財務安排方案有否顧及下述情況：到2020-2021年度，跑道航機升降容量增加會帶動航空交通量上升，令機管局的收益亦會隨之增加。機管局行政總裁對此給予否定的答覆。不過，若第三條跑道啟用會帶動航空交通量上升，所得的額外收益將有助機管局償還與三跑道系統計劃相關的債項。

18. 陳健波議員希望機管局為三跑道系統計劃在市場上借貸融資時，能撥出較大部分的借貸以零售債券形式取得，讓更多市民參與三跑道系統計劃。陳議員指出，現時儲蓄存款戶的存款息率只有零或接近零，倘若機管局以相等於或約5厘(在衡量財政表現的模式中，假設借貸成本於整個期間劃一年息率為5厘)息率(即借貸成本)發行零售債券，以推行三跑道系統計劃，此舉將會大受香港人歡迎。

19. 機管局行政總裁回應時表示，機管局於今年稍後會委聘財務顧問，就三跑道系統計劃的財務安排方案制訂全盤計劃。視乎研究提出的建議，機管局計劃讓香港居民認購部分債券。然而，應指出的是，發行零售債券的成本會高於從其他資金來源借貸的成本，因為與機構債券的長期性質比較，零售債券期限一般較短，相比其他選擇(例如向銀行借貸或擁有循環貸款)，其定價的競爭力亦可能稍遜。因此，有需要在讓公眾有參與的機會與維持借貸成本在可負擔和合理的水平這兩者之間，取得平衡。機管局行政總裁進一步澄清，機管局未必能以5厘年息率發行零售債券，藉以為三跑道系統計劃融資，因為三跑道系統計劃的相關借貸成本(即貸款利息)為5厘只是一項假設，在預期利率上升的情況下，5厘貸款利息的假設實屬寬鬆。

20. 胡志偉議員促請機管局考慮亦透過強制性公積金(下稱"強積金")計劃管理局為三跑道系統計劃借貸融資，以惠及強積金計劃參與者。機管局行政總裁答允將胡議員的建議轉交外界財務顧問考慮。機管局計劃於今年稍後委聘外界財務顧問，就三跑道系統計劃的財務安排方案制訂全盤計劃。

財務回報

機管局

21. 單仲偕議員要求機管局提供詳細資料，說明滙豐銀行如何得出(a)三跑道系統計劃產生的財務內部回報率將約為8%及(b)三跑道系統的淨現值。機管局行政總裁承諾在會議後與滙豐銀行跟進提供所要求的資料一事，但前提是須確保所獲提供的機密／敏感資料不會外洩。

財務顧問對三跑道系統計劃財務安排方案的意見

22. 林健鋒議員察悉，三跑道系統計劃的資金來源之一是在市場上籌集690億元新增借貸。有鑑於此，林議員詢問，一旦三跑道系統計劃出現嚴重超支的情況，機管局會採取甚麼行動。

23. 機管局行政總裁回應時表示，根據2015年滙豐銀行財務報告，憑藉機管局的財政實力及極佳的信貸評級，機管局應能在市場上取得690億元的貸款。機管局行政總裁進一步表示，滙豐銀行進行了"假設"分析，評估幾個假設性的下行處境，以測試三跑道系統計劃的財務安排方案是否穩健及審慎，足以抵禦這些不利因素對機管局的財務狀況的負面影響。上述的下行處境包括：

- (a) 整體收益減少最多15%；
- (b) 建造費用超支最多20%；
- (c) 建造費用超支最多50%；
- (d) 出現單一負面影響事件，例如類似於2003年爆發嚴重急性呼吸系統綜合症（下稱"沙士"）；或
- (e) 借貸成本上升最多2%

滙豐銀行認為，即使日後發生這些下行處境，機管局仍將有能力進一步於市場上融資，以應付之後出現的資金短缺情況。

24. 梁繼昌議員詢問，滙豐銀行用以測試三跑道系統計劃的財務安排方案是否穩健及審慎的幾個假設性下行處境中，整體收益減少最多15%的下行處境與出現單一負面影響事件的下行處境有何不同之處。

25. 機管局財務執行總監解釋，整體收益減少最多15%的下行處境意味在衡量財政表現的模式中，機管局的收益於整個期間全面下降；而出現單

一負面影響事件的下行處境(比擬為2003年爆發沙士的情況)，意味社會會出現香港國際機場的旅客量及飛機升降量在短期內驟降等情況。機管局財務執行總監進一步解釋，上述兩個下行處境除在下滑的影響範圍及程度上有所不同外，在機管局從下滑的打擊中反彈所需的時間方面亦不相同。

26. 梁繼昌議員詢問，倘若出現上文第23段所述5個的其中一個下行處境，機管局會取得甚麼信貸評級。機管局財務執行總監回應時表示，只有評級機構才能提供這方面的答案。儘管如此，根據評級機構釐定信貸評級的現行方法，倘若出現上述5個的其中一個下行處境，預料機管局的信貸評級會維持在投資級別。

27. 姚思榮議員詢問，倘若因司法覆核等理由而導致三跑道系統計劃的推展受到拖延，工程費用會增加多少金額。機管局行政總裁答稱，倘三跑道系統計劃的推行延誤一年，工程費用會增加70億元。

28. 郭家麒議員表示，機管局提交的三跑道系統計劃財務安排方案只"報喜不報憂"。舉例而言，機管局未有處理2015年滙豐銀行財務報告中提出的以下事項：

- (a) 根據第6.1.2.3段所述，對於國際航空協會所作的假設，即眾多且持續增加的旅客會繼續從珠江三角洲(下稱"珠三角")地區起行飛離香港，有多項因素可能構成下行風險。這些因素包括：倘若廣州機場作為中國的其中一個指定國際樞紐，在積極拓展國際運輸業務方面取得成功；就處理能力持續提升及可提供的航班服務而言，大珠三角地區的機場(包括深圳機場)的發展情況較預期為快；
- (b) 根據第6.1.3段所述，現時仍存在多項與資本開支估算相關的主要風險；及

(c) 圖12顯示，一旦三跑道系統計劃的建造費漲幅高達五成，機管局截至2023-2024年度的債務總額將會由770億元增加至1,410億元。

郭家麒議員表示，上文(c)項所述的下行處境不是不可能發生的，這可見於蓮塘／香園圍口岸的建造工程。

29. 機管局行政總裁回應時表示，2015年滙豐銀行財務報告的圖12是滙豐銀行為測試三跑道系統財務安排方案是否穩健及審慎而作的"假設"分析摘要。機管局行政總裁重申，滙豐銀行的結論是，即使日後發生包括建造費漲幅高達五成等下行處境，機管局仍將有能力進一步於市場借貸融資，以應付之後出現的資金短缺情況，儘管這些下行處境可能令機管局的信貸評級下降及借貸成本上升。機管局會竭力盡量減低三跑道系統計劃建造費用超支的風險。機管局行政總裁進一步表示，即使出現嚴重超支的情況，機管局並不打算向政府尋求資助。

機管局

30. 應郭家麒議員要求，機管局行政總裁答允就2015年滙豐銀行財務報告第6.1.3段所提述，提供資料說明現時仍存在與資本開支估算相關的主要風險。

31. 李卓人議員詢問，若不利的下行處境造成的財務影響較上文第23段所考慮者更嚴峻，機管局會採取甚麼措施。

32. 機管局行政總裁回應時表示，機管局會按照滙豐銀行的建議，重新檢視其財務計劃。機管局或可尋求其他收益來源，或以優先債務以外的其他方式進行融資。機管局行政總裁進一步表示，機管局會採取一切預防措施，以減少出現上文第23段所述的下行處境的機會。

機管局

33. 胡志偉議員要求機管局提供資料，說明一旦在滙豐銀行評估的5個假設性下行處境(載於上文

第23段)以外的情況下出現資金短缺問題，機管局會採取甚麼措施。

34. 陳偉業議員表示，機管局就三跑道系統計劃財務方案所提供的材料不夠詳盡和全面，並不足以使委員確信機管局能自行為三跑道系統計劃融資。陳議員詢問，倘若機管局在償還三跑道系統計劃的相關借貸時遇到困難，政府作為機管局的唯一股東，會否向機管局提供資助。

35. 運輸及房屋局副局長回應時表示，政府委聘的獨立財務顧問確定，三跑道系統計劃的財務安排方案是可行的。政府無須向機管局提供資助或財務擔保。

36. 郭家麒議員詢問，舉例而言，倘若三跑道系統計劃出現成本超支的問題，政府是否無須對機管局負責。

37. 運輸及房屋局副局長回應時表示，作為機管局的唯一股東，政府有責任確保三跑道系統計劃順利落實推行，包括確保符合相關法定規定。然而，政府無須向機管局提供資助或財務擔保。

《機場管理局條例》(第483章)為徵收機場建設費賦予的法理依據

38. 郭榮鏗議員表示，現時並不清楚《機場管理局條例》第7(1)及(2)條是否賦予機管局法定權力徵收新的機場建設費。依他之見，機管局應運用《機場管理局條例》第34條，徵收機場建設費，做法就一如機管局在1998年徵收機場費用般。機管局當年訂立機場收費計劃後，須呈交行政長官會同行政會議批准，而有關附例亦須提交立法會審議。機場收費計劃包括客運大樓費(每名離港旅客，不包括過境旅客，收費為39元)。

39. 機管局行政總裁解釋，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。《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"。機管局行政總裁進一步解釋，客運大樓費不是向旅客收取的，而是用以計算航空公司須支付的費用(如果其乘客使用主要機場客運大樓的設施的話)。機管局行政總裁指出，根據法律意見，《機場管理局條例》第7條賦予機管局法定權力，可在無須經行政長官會同行政會議事先批准及經立法會審議下，徵收機場費用以外的任何費用，但前提是收取該等費用的目標符合《機場管理局條例》第5(1)(a)條所訂的目標，即機管局"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鱲角……的民航機場"。

機管局

40. 應郭榮鏗議員要求，機管局行政總裁承諾考慮提供相關法律意見，以說明《機場管理局條例》就徵收新機場建設費賦予的法理依據。

41. 陳家洛議員關注到，若《機場管理局條例》第7條賦權機管局徵收機場建設費，則機管局其後可否按其認為合適的收費水平，在施工期間調高機場建設費。

42. 機管局行政總裁向委員申明，在整個收費期間(即直至三跑道系統的相關借貸悉數償還為止)，機場建設費的收費水平會維持不變。

成本控制

43. 鑑於機管局會採用多種免挖方式進行填海工程，在現有機場島以北填海拓地約650公頃，考慮到這技術以往從未在香港使用過，林健鋒議員詢問，機管局將會採取甚麼措施，以確保填海工程按預算依時完成。

44. 機管局行政總裁回應時表示，機管局已採取以下預防措施，以確保三跑道系統計劃填海工程(當中包括項目成本為主要部分)，會按預算依時完成。首先，機管局在過去兩年已就超過650公頃填海範圍進行了土地勘測，以全面了解填海範圍的一般地質狀況。第二，機管局為三跑道系統填海工程

委聘了韓國和日本等地的專業承建商，就使用深層水泥拌合法(深層水泥拌合法是使用免挖式填海的地質改良技術)進行測試，而測試結果證實成功。第三，機管局委聘獨立專家，以確保三跑道系統計劃填海設計的可行性。

45. 鑑於港珠澳大橋香港口岸人工島的興建受到延誤，而該設施便是使用免挖式填海方法建造，盧偉國議員詢問，機管局將採取甚麼措施以防止三跑道系統計劃填海工程出現延誤問題。

46. 機管局行政總裁請委員參閱相關資料，當中有關機管局將會展開的地質改良工程，以及開拓土地和建造海堤的工程，以確保三跑道系統計劃不會出現延誤和成本超支問題，詳情載於立法會CB(4)275/15-16(01)號文件第9至15段(該文件於2015年12月1日為小組委員會舉行會議而發出)。機管局行政總裁補充，機管局現正為三跑道系統的推展，準備進行海底電纜和海底航油管改道工程。

II. 其他事項

下次會議日期

47. 主席表示，小組委員會將在2016年2月16日下午4時30分舉行下次會議，以討論"保育海洋生態及中華白海豚的相關緩解及改善措施"。

48. 議事完畢，會議於上午10時26分結束。

立法會秘書處
議會事務部4
2016年2月3日

跟進香港國際機場三跑道系統相關事宜小組委員會

第四次會議過程

日期：2016年1月5日(星期二)
時間：上午8時30分
地點：立法會綜合大樓會議室1

時間標記	發言者	主題	所需採取的行動
三跑道系統計劃的財務安排方案			
000658-000916	主席	致歡迎辭	
000916-000935	政府當局	開場發言	
000935-002011	機管局	香港機場管理局(下稱"機管局")就三跑道系統計劃的財務安排方案作出簡介	
002011 - 002459	郭榮鏗議員 機管局	委員要求機管局就根據《機場管理局條例》(第483章)徵收新機場建設費的理據，提供法律意見	請參閱會議紀要第40段
002459-003010	林健鋒議員 機管局	利益申報 三跑道系統計劃超支問題	
003010-003523	梁繼昌議員 機管局	三跑道系統財務安排的顧問研究 財務顧問就三跑道系統財務安排方案提供意見	
003523-004030	單仲偕議員 機管局	三跑道系統財務安排方案 採購海沙	
004030-004600	盧偉國議員 機管局	三跑道系統計劃的填海工程	
004600-005128	姚思榮議員 機管局	三跑道系統財務安排方案 徵收機場費用	
005128-005537	陳健波議員 機管局	發行零售債券	

時間標記	發言者	主題	所需採取的行動
005537-010053	郭家麒議員 機管局	財務顧問就三跑道系統財務安排方案提供的意見	
010053-010621	胡志偉議員 機管局	匯豐銀行於2011年及2015年財務報告提及的財務內部回報率出現差異 委員要求機管局就加權平均資本成本由10%更改為8%提供資料 發行債券	請參閱會議紀要第6段
010621-011235	陳偉業議員 政府當局 主席	政府就三跑道系統計劃作出的財務承諾	
011235 - 011744	陳家洛議員 機管局	徵收機場建設費	
011744 - 012301	李卓人議員 機管局	三跑道系統財務安排方案	
012301-012725	鄧家彪議員 機管局 主席	徵收機場建設費	
012725-012824	單仲偕議員 機管局	委員要求機管局就香港上海匯豐銀行有限公司(下稱"匯豐銀行")如何計算以下數字提供詳細資料：(a)內部回報率約為8%及(b)三跑道系統的淨現值	請參閱會議紀要第21段
012824-013155	李卓人議員 主席 機管局 政府當局	財務顧問就三跑道系統財務安排方案提供的意見	
013155-013650	林大輝議員 機管局	三跑道系統財務安排方案	
013650-013959	陳偉業議員 政府當局	政府對三跑道系統計劃的財務承諾	
013959-014216	胡志偉議員 主席 機管局	三跑道系統財務安排方案	

時間標記	發言者	主題	所需採取的行動
014216-014619	郭家麒議員 機管局	有關匯豐銀行2015年財務報告第6.1.3段中 提述的資本開支成本估算的風險，委員要求 機管局就仍存在的主要風險提供資料	請參閱 會議紀要 第30段
014619-014713	胡志偉議員	要求機管局提供一份文件，說明一旦在匯豐 銀行評估的5個假設性下行處境以外的情況 下出現資金短缺問題，機管局會採取甚麼措 施。	請參閱 會議紀要 第33段
014713-015007	郭家麒議員 政府當局	政府對機管局所承擔的責任	
015007-015508	田北辰議員 機管局	徵收機場建設費	
其他事項			
015508-015736	主席 郭家麒議員 胡志偉議員	下次會議日期	

立法會秘書處
議會事務部4
2016年2月3日