

立法會參考資料摘要

香港國際機場三跑道系統： 機場建設費

引言

行政會議於二零一五年九月二十九日會議席上備悉香港機場管理局（機管局）就有關機場建設費收費水平的檢討結果及機管局經修訂的三跑道系統財務安排方案。

理據

機管局原本的建議

2. 根據機管局的估算，三跑道系統的建設成本約為 845 億元（按二零一零年的價格計算）或 1,415 億元（按付款當日價格計算）¹。鑑於機管局的財政狀況相當良好，而且預計未來數年收入將會穩定增長，機管局打算利用以下方式自行為計劃融資：

- (a) 自二零一四／一五財政年度²起至三跑道系統於二零二三／二四年全面啓用為止保留所有可分派溢利；
- (b) 按照“共同承擔”的原則，採取穩健進取的措施以盡量增加收入；及
- (c) 在用盡以上(a)及(b)項所述的方法後，從市場籌集資金／借貸，以填補資金差額。

¹ 估算的建設成本並未包括各項政府新設施的設計和興建成本。該等設施，例如新航空交通管制指揮塔、消防局、警署、天氣監測系統、額外的出入境和海關設施等，是三跑道系統運作時不可或缺的項目。

² 按機管局董事局於二零一五年五月二十六日核准的財務結果，機管局董事局已批准機管局保留二零一四／一五財政年所有可分派的溢利而不派發股息。

3. 就收入而言，機管局建議香港國際機場的使用者，包括旅客、航空公司及在機場運作的營運者，均須分擔建設成本，以符合“共同承擔”的原則。在航空公司方面，機場收費³於二零一六／一七年度將會上調，以回復至二零零零年的水平。機場收費在隨後各年度將會按照通脹增加。在旅客方面，機管局將會向機場的離境旅客徵收機場建設費。按照機管局原本的建議，由二零一六／一七年度起，至二零二零／三一年度期間，將會向每名離境旅客（不包括過境旅客）收取 180 元機場建設費。機管局估計，由徵收費用開始至二零二三／二四年度期間，開徵機場建設費可以帶來額外 510 億元收入。機管局在原本的財務安排方案中提出，該局須借貸相等於“息稅折攤前收入”約 3.1 倍的款項，以填補約 390 億元的資金差額⁴。

4. 雖然世界各地其他機場均有向旅客收取類似機場建設費的徵費／費用，以資助其擴建／發展計劃，但機管局建議向每名離境旅客收取 180 元，金額水平偏高。經考慮到現時向機場旅客所收取的其他直接費用⁵，行政會議要求機管局考慮盡量增加向市場借貸以降低機場建設費的水平，從而減輕旅客的負擔。

機管局的機場建設費修訂方案

5. 機管局業已檢討機場建設費的收費水平。在研究期間，該局諮詢了各個主要持份者，包括本地航空公司和旅遊業界，並調查了轉機及過境旅客的意見。下文概述諮詢和調查所得的回應：

- (i) 旅遊業界普遍同意，就特等客位和長途航空旅客而言，機場建設費佔機票票價的百分比甚低；
- (ii) 對於短途經濟客位旅客（即香港國際機場的主要客羣）而言，其機票票價較低，因此每名旅客所須繳付的機場建設費不應該超過 100 元；
- (iii) 為維持香港國際機場作為重要區域航空樞紐的地位，應在徵收機場建設費方面向短途經濟客位轉機／過境旅客提供折扣，但折扣不宜過多，以免予人由出入境旅客資助轉機／過境旅客的印象；以及

³ 機場收費包括向航空公司徵收的着陸費、停泊費、登機橋費及客運大樓費，有關收費於 2000 年向下調低了 15%。

⁴ 連同現有的 80 億元債項和 140 億元的相關償債費用，機管局於二零二三／二四財政年度的總借貸額約為 610 億元。

⁵ 其他直接費用包括旅客保安費（每名旅客 45 元）及飛機乘客離境稅（每名 12 歲或以上的旅客 120 元）。

(iv) 就轉機及過境旅客而言，他們選擇在香港國際機場轉機及過境所考慮的五項最重要因素，包括在香港機場轉機及過境甚為便捷、效率高、安全、零售店鋪多元化，以及轉機航班數目眾多，而他們所提述的考慮因素並無提及旅客需要繳付的費用。

6. 鑑於機管局的信貸評級優良（即 AAA 級），故機管局亦已考慮可否擴大借貸規模。機管局的結論是，可以提高原本財務安排方案中所建議的債務水平，即高於“息稅折攤前收入”的 3.1 倍，以填補因機場建設費下調而擴大的資金短缺差額（見下文第 14 段）。

7. 機管局經考慮上文第 5 和第 6 段所概述的因素後，提出修訂的機場建設費收費機制，按下列不同客羣訂立不同的收費水平：

- (i) 短途與長途旅客；
- (ii) 特等客位與經濟客位旅客；以及
- (iii) 出入境旅客與轉機及過境旅客。

8. 關於上文第 7(i)段，長／短途的定義參照民航處用以釐定燃料附加費的定義。長途目的地包括美洲、歐洲、中東、非洲、西南太平洋和印度次大陸，其餘均為短途目的地。根據二零一四年在香港國際機場收集所得的數據，在出入境旅客客羣之中，長途與短途目的地旅客各佔 19% 和 81%。

9. 關於上文第 7(ii)段，特等客位旅客包括頭等和商務客位旅客。根據本地一家大型航空公司提供的資料，頭等和商務客位與經濟客位⁶旅客各佔約 9% 和 91%。

10. 關於上文第 7(iii)段，根據香港國際機場以往的數據和對航空交通量的預測，出入境旅客與轉機及過境旅客的比例為 70% 與 30%。至於轉機及過境旅客，二零一四年收集所得的數據顯示，長途與短途旅客的比例為 35% 和 65%。

⁶ 機管局表示，在徵收機場建設費時，特選經濟(Premium Economy)客位旅客會按經濟客位旅客收費。

11. 下表概述機管局經修訂的機場建設費收費機制。

表 1 – 經修訂的機場建設費收費機制

機場建設費 (每名離境旅客 (港元))	出入境旅客	頭等及商務客位	經濟客位
	長途	180 元	160 元
	短途	160 元	90 元
	過境／轉機旅客	頭等及商務客位	經濟客位
	長途	180 元	160 元
	短途	160 元	70 元

12. 機管局表示，假如按經修訂的機場建設費向短途經濟客位旅客收取 90 元，就“旅客繳付的航空收費”而言，香港國際機場的排名會在 49 個統計調查的主要機場中升至第 24 位⁷，而就“整體收費總額”而言，則排名會在 55 個機場中升至第 40 位⁸。機管局的調查亦顯示，在從香港國際機場出發前往多個主要目的地的整體機票開支之中，經修訂的機場建設費水平只佔很小的百分比（見附件 A），因此應該不會對香港國際機場的旅客數目產生實質影響。

13. 二零一四年，香港國際機場的過境旅客合共約為 60 萬人次。根據機管局經修訂的方案，過境旅客亦為徵費對象，收費水平與轉機旅客相若。這是因為根據現行程序，過境旅客必須離開機艙，因此他們亦會使用香港國際機場大樓的設施。機管局因而認為，在徵收機場建設費時，應對過境旅客和轉機旅客一視同仁。另一方面，經考慮旅遊業界提出過境／轉機旅客對收費水平較為敏感在意，而維持香港國際機場作為具競爭優勢的轉機樞紐極其重要，以及過境／轉機旅客須繳付機場建設費兩次（原因是他們來回程均須中途在港轉機，因而需兩度離港），機管局建議對短途經濟客位過境／轉機旅客徵收略低的

⁷ 根據 LeighFisher 在二零一二年八月發表的《航空收費基準研究》(Aeronautical Charges Benchmarking Study)，就旅客向機場繳費的數額而言，香港國際機場現時在 49 個直接向旅客徵費的機場中排名最低。

⁸ 根據同一研究，就整體收費總額（不包括政府稅項）而言，香港國際機場現時在 55 個統計調查的機場中排名第 54 位。“整體收費總額”指某機場的航空公司和旅客須承擔的所有費用（不包括政府稅項）。就香港國際機場而言，收費包括機場收費（見註 3）和旅客保安費。

機場建設費，即每名旅客 70 元，亦即約為短途經濟客位出入境旅客的徵費（每名旅客 90 元）的 80%。

14. 根據經修訂的機場建設費收費計劃，機管局估計，與原有的三跑道系統計劃融資方案比較，在淨收入方面會少收約 160 億元（已扣除稅款及航空公司的處理費）。因此，機管局需要從市場額外借貸 160 億元，以彌補資金短缺差額。這會令機管局的總債項（包括機管局的現有債項及相關的償債費用）在二零二三／二四財政年度增至 770 億元，或等於二零二二／二三財政年度“息稅折攤前收入”約 4.5 倍的款額。鑑於機管局的財政穩健，以及預計航空交通在未來多年會穩健增長，即使資金差額增加，機管局仍有信心應付，並能以具競爭力的條件從市場借得足夠貸款彌補。

政府的意見

15. 儘管機管局根據《機場管理局條例》（第 483 章）（《機管局條例》）有權自行徵收機場建設費，但是政府認為，把機場建設費調低至 180 元以下，並向長途與短途旅客、頭等及商務客位與經濟客位旅客，以及出入境旅客與轉機及過境旅客徵收不同收費，比較可接受。因此，在機管局經修訂的機場建設費收費機制下，香港國際機場大部分離境旅客——即短途經濟客位出入境旅客（佔旅客總數的 52% 及出入境旅客的 74%）——所需繳付的機場建設費，將會大幅下調至每名旅客 90 元。

16. 政府委聘的獨立財務顧問已審核機管局經修訂的財務安排方案，即增加向市場舉債，以彌補因調低機場建設費徵費水平而額外欠缺的資金。機管局建議的借貸額，相等於其“息稅折攤前收入”的 4.5 倍。政府的財務顧問認為，以海外機場的經驗為基準，儘管擬議的舉債水平或已屆可向市場舉債的實際上限，但是根據機管局的良好信貸評級和在資產負債表所顯示的穩健財政狀況，擬議借貸額仍屬可行，無損機管局的信貸評級。

公眾諮詢

17. 過去數月，機管局就機場建設費收費機制，諮詢了不同的主要持份者，包括本地航空公司和旅遊業界。機管局亦在香港國際機場進行了調查，訪問轉機及過境旅客，請他們列出選擇機場轉機／過境時會考慮的因素。上文第 5 段撮述了主要持份者的回應和調查結果。機管局在敲定經修訂的機場建設費機制時，已考慮主要持份者的回應和調查結果。

18. 政府於二零一五年八月一日成立了一個新的高層次諮詢委員會，即航空發展與機場三跑道系統諮詢委員會。該委員會由運輸及房屋局局長擔任主席，委員是相關界別的領袖和專家，例如航空、工程建築、工商金融、環境保護和學術界人士。該委員會就香港民航和機場發展的廣泛政策問題，以及推展三跑道系統計劃的事宜，向政府提供意見。該委員會於二零一五年九月八日舉行了第一次會議，機管局於會上向各委員簡介了經修訂的機場建設費收費機制的按類收費建議，以及有關擬訂收費水平所採納的原則（如以上第 7 段所述）。委員普遍支持機管局這方面的建議，同時亦認為機管局應在可行情況下調低機場建設費以減少對香港國際機場競爭力及作為重要的航空樞紐（尤以過境及轉機旅客之言）的影響。

宣傳安排

19. 機管局會就經修訂的機場建設費收費機制安排發出新聞公告，而隨後會展開相關的宣傳活動。政府和機管局亦會在稍後時間，在立法會三跑道系統小組委員會成立後，向委員會簡介經修訂的機場建設費收費機制和推展三跑道系統計劃的其他事宜。

背景

20. 二零一五年三月十七日，行政會議肯定香港有必要推展香港國際機場三跑道系統計劃，以維持香港作為世界及地區航空樞紐的競爭力，並配合香港長遠的經濟和發展需要。行政會議亦要求機管局與政府磋商，積極研究有助早日落實三跑道系統計劃的方法。此外，行政會議亦要求機管局進一步修訂財務安排方案，以期盡量增加向外舉債，從而調低機場建設費的金額水平。機管局其後完成了財務安排方案的檢討工作，並向政府提交經修訂的方案。

查詢

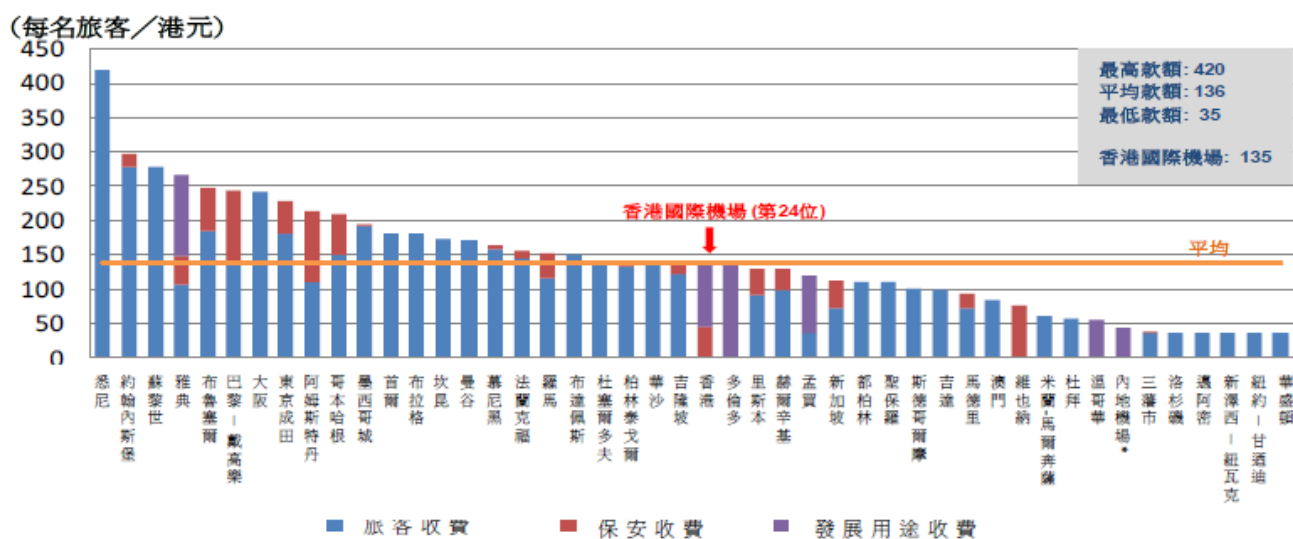
21. 如對本摘要有任何查詢，請與運輸及房屋局首席助理秘書長（特別職務）郭穎詩女士（電話號碼：3153 2913）聯絡。

運輸及房屋局

二零一五年九月二十九日

旅客繳付的總航空收費

(假設採用建議的機場建設費修訂方案)



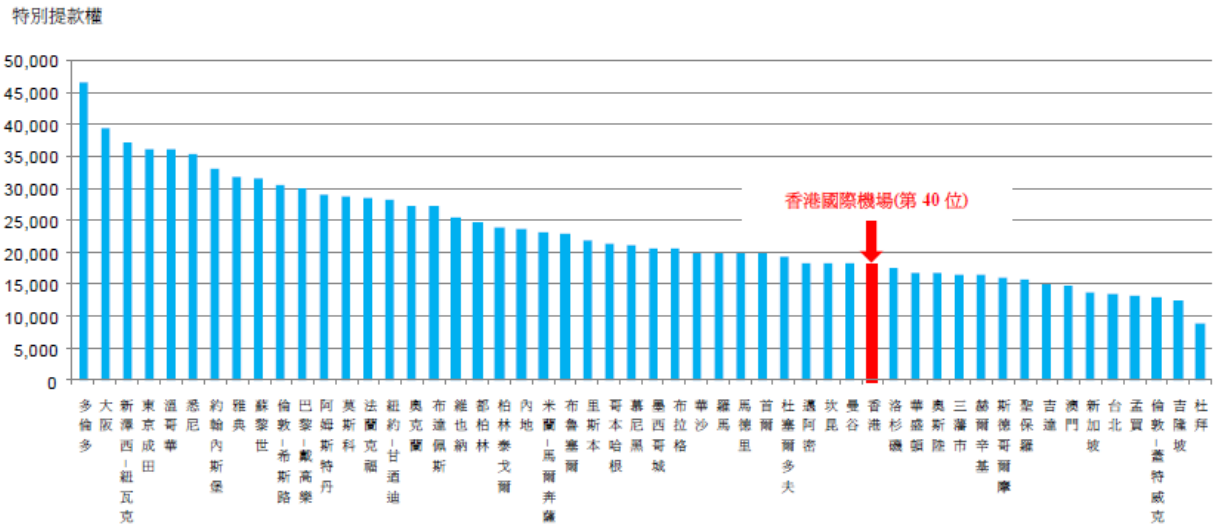
註：

- (1) 圖表根據旅客向各地機場繳付的航空收費而編製，但不包括向各地政府繳付的稅款和費用。
- (2) 奧克蘭機場、倫敦 - 蓋特威克機場、倫敦 - 希斯路機場、莫斯科機場、奧斯陸機場和台北機場沒有向旅客徵收航空收費。

資料來源：《航空收費基準研究》(Aeronautical Charges Benchmarking Study)，由 LeighFisher 於 2012 年 8 月發表。

整體收費總額(不包括稅款)

(假設採用建議的機場建設費修訂方案)



註：

- (1) 飛機經某機場抵達和離開時會產生若干基建和環境成本。整體收費總額包括獲界定為用作收回或分擔該等成本的一切收費。
- (2) 內地機場指北京首都機場、廣州白雲機場、上海浦東機場和深圳寶安機場。這些機場對國際航班收取相同的費用。
- (3) 總航空收費是按照對四種飛機型號所徵收的整體收費計算出來。該四種型號計有空中巴士 A320、波音 767-300、波音 777-300ER 和波音 747-400。

資料來源：《航空收費基準研究》(Aeronautical Charges Benchmarking Study)，由 LeighFisher 於 2012 年 8 月發表。