

# 對機場鐵路 成本效益理解分歧的爭論

周柏均

(原載《信報》1992年8月14日)

現在很多有關機場鐵路的討論都集中在其成本效益方面。港府認為規劃中的機場鐵路的規模是最具成本效益的<sup>1</sup>，但贊成延遲興建者認為機鐵遲些興建更具成本效益<sup>2</sup>。中方亦不斷指出現在機鐵的財務安排，是違反了中英新機場諒備忘錄定下的「成本低，效益高」的原則。相信很多人都不明白為甚麼各方均以成本效益的角度來衡量機場鐵路的興建，但大家卻得出不同的結論。

成本效益分析 (Cost-Benefit Analysis) 是福利經濟學作為研究社會政策的一項主要工具<sup>3</sup>。雖然成本效益分析受到廣泛應用，但其方法及得出的結論，一直惹來很多爭議。直至現在，這些爭論在政治層面及學術界仍然持續。對於機鐵成本效益的爭論，可從以下幾個方面去探討。

## 缺乏全面成本效益分析

成本效益分析的目的是希望資源運用能夠達到最佳的經濟效益。但現時興建機場鐵路的決策過程，是政府首先決定興建，才聘請顧問公司研究如何落實鐵路的興建。政府從未對機場進行全面的成本效益分析。通常，成本效益分析會對不同方案作出評估，比較各種方案帶來的淨收益 (Net Benefit)，協助決策者選擇採用那一個方案。現時地鐵公司預計 2036 年，機鐵回報率在扣除通脹後，將不會超過百分之二。但由於沒有其他方案作比較，根本不可能以全面的成本效益衡量機場鐵路興建在資源運用上是最具成本效益。

政府雖未有對興建機鐵進行全面的成本效益分析，但政府對機鐵興建的時間及規模曾進行經濟效益分析。顧問公司在《機場鐵路可行性研究——附加研究報告》<sup>4</sup>中指出，機鐵的興建時間如果延遲 3 年，將會更具經濟效益。但政府最後否決顧問公司的提議，決定機鐵於 97 年落成啓用。很明顯，這是一個政治考慮多於經濟考慮的決定。因為中英有關新機場備錄中已訂明機場鐵路會盡量在 97 年 7 月 1 日建成。

---

<sup>1</sup> 梁文建：“建機場鐵路的種種好處”，《明報》，1992年5月31日。

<sup>2</sup> 黃良會：“新機場地鐵專線系統應延遲興建”，《大公報》，1992年2月10日及陳文鴻：“機場鐵路不宜在九七年前建成”，《信報》，1992年5月26日。

<sup>3</sup> 可參考 Edward M. Gramlich, *Benefit-Cost Analysis of Government Programs*, New Jersey: Prentice-Hall, 1981.

<sup>4</sup> Freeman Fox Maunsell, *Airport Railway Feasibility Study - Additional Studies Report*, 1990.

## 對成本效益分析理解不同

成本效益分析的主要步驟是首先確定某一個計劃所帶來的有益和不利的影響，然後將這些影響用金錢來估計，有益的影響作為效益，不利的影響作為成本；最後將所有成本和效益加起來，計算出計劃所帶來的總利潤／淨收益。

個人及私人機構都經常使用以上的方法來作出重要的投資和財務決定。但當計劃是由政府推出時，其需要考慮的成本和效益與私人機構所考慮的是不盡相同的。成本效益分析可分為私人 and 社會兩類，兩者有著很大的分別：主要是前者祇考慮私人的成本及效益，而政府所考慮的是社會成本及效益<sup>5</sup>，亦即是對社會帶來不同方面的影響，例如計劃對地區經濟增長、交通疏導、人口遷移、環境及生態的影響和不同群體帶來的利益及損失等。

現時對興建機鐵的爭論，很大程度是各方對成本效益分析有不同的理解。港府一直以來公佈有關機鐵的財務資料，大都從私人成本效益的角度出發，對於機鐵的社會成本和效益，甚少提出清楚的數據。至於延遲論者，他們認為鐵路花費龐大，並且鐵路乘客不多，會對社會帶來沉重的負擔，他們比較側重機鐵的社會成本；相對來說，他們可能低估了機鐵所帶來的社會效益。而中方的觀點是一個成本效果（Cost-Effectiveness）的角度出發，將港府視為一個消費者，要盡量減低這個消費者的支出。中方甚少提及機鐵所帶來的社會效益。

## 爭議隱含互不信任

福利經濟學中有所謂柏拉圖準則（Pareto Criterion），亦即指社會上任何一項經濟轉變如果令最少一個人受惠，而不會損害其他人的利益，整個社會亦將受惠。很多人相信如果成本效益分析大體上跟隨柏拉圖準則，便可為政策釐定提供一些客觀的理據和支持。

驟眼看來，成本效益是一種十分客觀和簡單的分析工具。但在現實的情況下，要界定一個計劃的成本和效益已經不是一件容易的事，而且很多社會成本及益都難以數量化。英方認為興建機鐵的成本祇是政府注資的 37 億元，但中方認為該包括股息、或有負債，以至向外借貸的金額。至於效益方面，很多機鐵帶來的社會效益如地區發展、疏導交通及減低環境污染等，都是難以用金錢來衡量的。

---

<sup>5</sup> 可參考 Joseph E. Stigitz, *Economics of the Public Sector*, 2<sup>nd</sup> ed. New York: W. W. Norton, 1988, Chapter 10.

雖然各方面在討論機鐵時，都會採取成本和效益這兩個概念，但很多時這兩個概念並沒有固定的意義，各種政治勢力會根據自己的政治立場和利益，對成本和效益作出和各自的界定。其實，這是一場政治角力，但卻用經濟學術語來進行。

中英雙方有關機鐵的爭議包括成本增加、回報率低、股息分配和或有負債等，並不是完全屬於財務和技術性問題。這些爭議背後是隱含著中英雙方彼此互不信任，對資源分配及社會需要有不同的意見，以至對後過渡期政策決定權的爭奪。政府以成本效益分析作為政策釐定的依據，是後資本主義社會的一種趨勢。但如果認為成本效益分析是一種客觀分析工具，並不受政治因素影響，這未免是過於天真的想法。