

慷港人之慨—— 評析中英新機場財務的恩怨

周柏均

（原載《信報財經月刊》1994年8月號）

自1989年10月港府提出新機場計劃以來，中英港一直為新機場財務安排爭吵不休，最近中英雙方均表示機場財務快將解決。港府當初提出的「港口及機場發展策略」，是本港有史以來，範圍最廣和最重要的發展策略。但很可惜，整個策略只有規劃性視野，卻缺乏政治和行政機制上的配套。回顧一下，香港新機場財務爭議經歷了不同的階段，每個階段的發展與當時的政治和經濟形勢緊扣在一起。

貌合神離 同床異夢

第一個階段是1989年10月至1991年9月，新機場財務安排的爭議集中在如何減低港府財務上的承擔。1989年「六四」事件後，港督衛奕信在十月的施政報告中，宣布進行一項「港口及機場發展策略」，成本是1,270億元。由於工程浩大，涉及後過渡期及未來特區政府的財政狀況，而部分工程的融資，只有在中國的肯首下才能進行。當時，中英雙方主要在新機場的選址，建成的日期和港府財務上的承擔進行爭辯。中共總書記江澤民聲言港府基建工程要量力而為，不能「你請客，我付鈔。」從這句話看來，中方已將香港的公共資源當為己有。

1990年12月，剛上任的港澳辦主任魯平，公開指責港府不應動用儲備興建新機場，以免影響外匯基金的運作。魯平當時已從港府向中方提交的一份新機場財務秘密文件中知道，港府打算只留下50億元儲備給未來特區政府。自此以後，儲備這個問題，一直是中英新機場財務安排爭議的關鍵所在。

中英兩國對本港公共財政資源安排的討論，始於中英聯合聲明。聯合聲明刻意為本港一項最寶貴的資源——土地，訂下一套分配機制，聯合聲明規定日後港府批出的土地數量和模式，而土地收益的一半，更須存入一個特別為未來特區政府而設的土地基金。聯合聲明中並沒有提及如何處理港府的財政儲備。

1991年上半年，中英有關新機場的財務會議，由港督與港澳辦的層面，提升至中英外交談判的層面。雙方談判除涉及預留一筆固定財政儲備外，更談到後過渡期的管治模式。1991年4月，英國外相韓達德訪問北京。當時，中英一個重要的分歧是如何理解對涉及跨越九七的重大問題的「諮詢」和「審議」。

中英雙方終於在 1990 年 9 月簽訂新機場諒解備忘錄，文件與新機場財務有直接關係的內容包括：(1) 清楚界定十大核心工程的範圍；(2) 英方承諾預留 250 億元儲備；(3) 港府借債總額在 50 億元以內；(4) 港府所承擔或擔保與興建機場項目有關的義務，將從 1997 年 7 月 1 日得到未來特區政府的承擔和保護。

諒解備忘錄不但為後過渡期的公共財政策訂下了宏觀的規範，更同時為日後可能出現的爭議提供一個解決的機制。備忘錄提出成立機場管理局和諮詢委員會，而中英更承諾隨著 1997 的臨近而就香港問題加強磋商和合作。

中英雙方在這個階段都能各取所需，中方不但成功爭取對後過渡期港府重要政策的參與權，更能在「六四」事件後突破外交的困局；英方則得到中方對新機場興建的支持和承諾，使有關工程能順利展開。

諒解備忘錄作為一份秘密外交協議，一方面將香港內部事務提升至外交層次，使新機場問題日後不斷糾纏在中英雙方的角力之中。而更為重要的是，由於缺乏香港人的參與，備忘錄並未能充分顧及本港基建發展的特點。中英雙方在這階段已知道，機場管理局及鐵路公司將要向外舉債¹，但在備忘錄中竟無提及如何處理這些債務。

其實，所謂新機場諒解備忘錄，只是一份誤解備忘錄。中英雙方其後不斷就協議內的條文爭吵不已。

覆水難收 嫁粧何價

第二個階段是由 1992 年 4 月至 1992 年 8 月。在 1992 年 4 月港府正式公布新機場十大核心工程價格由 986 億增加至 1,122 億元（1991 年價格），並且提出一個以借貸為主，作為興建新機場及機場鐵路的財務安排。在整個核心工程，政府的承擔是 593 億元，約佔整體成本五成多。港府計劃向機管局和地鐵公司注資 166 億及 37 億元，其餘的工程費用將由這兩間機構向外舉債，估計最高貸款是 730 億元。港府並且為這兩間機構提供 210 億元「或有負債」安排，當他們遇到不利情況如高通脹、高利息和低收入等情況時，便會增加注資（見表一）。

¹ 見港府於 1990 年 10 月向中方提交的一份《機場核心計劃的財政和經濟情況介紹》機密報告

表一·四個新機場及機場鐵路財務方案內容

單位：億元		第一方案 (92年4月)	第二方案 (92年9月)	第三方案 (93年6月)	第四方案 (94年2月)
注資部份	由財政儲備撥出的金額	203	203	253	403
	由機鐵賣地收入撥出的金額	0	400*	200	200
	注資總額	203	603	453	603
或有負債		210	0	0	0
最高貸款額		70	229	450	229

註 *包括了屬於特區政府所有的 200 億元。

很明顯，這是一個以延續香港固有心態為本位的財務方案。一方面，港府維持一貫政策取向，將法定商業機構與公營部門嚴格區分，認為法定機構的借貸不屬政府的債務。另外，港府沿用過往本港基本建設的財務安排取向，盡量鼓勵私營機構參與。港府當時提出的借貸方案，是按照過往興建地鐵各條支線的財務安排模式而訂立的。如果沒有 1997 這個問題，這套財務安排應該是「理所當然」的，它不但盡量減低政府的財務承擔，更是符合公平的原則，因為建設的費用是由不同年代的市民共同承擔。²

港府提出這一套財務方案，反映港府官員仍然堅持過往一套理性主義的策劃模式，並未充份掌握備忘錄中的「深層」意義，忽視後過渡期政權交接對公共財政資源轉移可能產生的猜忌。1991-1992 年度開始時，港府的財政儲備是 918 億元，當時估計 1996-1997 年度財政儲備有 716 億元（見表二）。

中方對港府提出的第一套財務方案的批評，主要是（1）成本大幅增加；（2）需要大量舉債，超越備忘錄借貸 50 億元的規限；（3）「或有負債」容易變成「實際負債」和（4）機場鐵路實質回報率過低，只有 2%。³ 在中方看來，這都是英國人在刻意搞節外生枝。

² 港府對基建工程舉債的立場，見《1991 至 92 年度政府收支預算案》，10-12 頁。

³ 有關中方的批評，詳見香港《經濟日報》轉載《今日港澳》一篇名為“香港新機場談判的來龍去脈”的文章。

表二：歷年香港財政儲備預測數字

(單位：億元)	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98
機密報告預測	730	730	710	610	410	220	90	50	1,290 ^a
89/90 預測	708	715	689	654	566				
90/91 預測		727	740	676	534	403			
91/92 預測			918	994	916	824	781	716	
92/93 預測				1,196	1,162	996	863	784	
93/94 預測					1,361	1,438	1,279	1,202	1,411+ (1,250) ^b

a-- 已包括特區土地基金

b-- 特區土地基金在 1997 年 7 月 1 日的結餘

***第一橫行數字來自 1990 年 10 月港府向中方提交一份《機場核心計劃的財政和經濟情況介紹》的機密報告，其餘數字來自港府歷年財政預算案。表內所有數字均以截至年度 3 月 31 日的結餘。從第二橫行開始，其他橫行一個數字是該年度修訂預算中的財政儲備數字，其餘的是財政儲備預測數字。

在 1992 年 6 月至 7 月期間，中英曾就新機場財務進行多次的會談，這包括港督衛奕信離任前往北京與魯平會談，中英兩國代表 7 月初在北京進行三天的談判，以及中英機場委員會在 7 月下旬在本港召開的兩次會議。這些談判非但沒有實質的結果，雙方更多次利用麥克風外交進行對罵。

港府官員不斷透過理性分析（主要是成本效益分析）得出的論據，顯示新機場各項工程是賺錢的投資（例如新機場的收益在 2010 年會超過 500 億元），證明這個方案的可行性和合理性。⁴ 當然，港府官員亦很明白，他們真正爭取的是希望保存對香港的最大管治權力。有趣的是，他們發覺所謂成本效益分析的論據十分兒戲，中方亦是用「成本低、效益高」這類經濟術語攻擊港府的財務方案。其實，這是一場政治角力，但卻用經濟學術語來進行。

對於中方提出的批評，有論者認為是由於資本主義和社會主義理財哲學不同而引致的。但中方對負債這個問題如此敏感，相信是由於中英港對 97 前後政治風險的評估存在重大的分歧。一方面，這些債務是由 97 年前英國人統治下的政府向外籌借，中方無從控制借貸的成本和條件。中國近代的國債經常成為西方國家干預中國內政的媒介，並且是奴役中國的工具。⁵ 對於可能引致喪權辱國的債務，中國政府會格外留神。另一方面，中方對本港的經濟和政治均缺乏駕御的能

⁴ 見周柏均, "強調成本效益能否增強港府政策的合法性", 載於《玫瑰園的故事---香港新機場問題探討》, 香港: 青文圖書, 1993 年。

⁵ 有關舊中國的國債問題, 可參考高堅, 《中國的國債問題》, 中國財政經濟出版社, 125-145 頁。

力，很難保證 97 年前不會出現不穩定的情況，中方只能作最壞的打算。與其說港府提出的財務方案是刻意違背備忘錄，倒不如說是不能配合後過渡前主權移交的政治和經濟形勢。

若即若離 唯利是圖

第三個階段是由 1992 年 9 月直至現在，中英雙方的爭議集中在注資數量和批出機鐵物業發展的土地安排上。1992 年 9 月上旬，中方在機場委員會上提出要求增加對機鐵的注資，以取消或有負債和削減舉債數量。英方隨後提出第二個財務方案，建議港府及中方各自撥出機鐵沿線賣地收益，合共 400 億元，用作增加注資。連同原先的 203 億元，對新機場及機場鐵路的注資將會上升至 603 億元。

港府對機場財務遲遲未能解決，顯得很不耐煩。新上任的港督彭定康公開表示，新機場工程是特區政府獲得自埃及妖后以來，最大批的嫁粧。

港督彭定康在 10 月 7 日發表其首份施政報告，公布本港憲制發展方案。彭定康表示港府將採取「按部就班」的方式進展新機場核心計劃各項工程。中英關係因政制爭拗進一步陷於低潮，中方在 10 月中的機場委員會會議上，正式拒絕英方提出第二套財務方案，原因是不贊成動用特區土地基金。但根據聯合聲明規定，土地基金是可以用作香港的公共建設。

由 1992 年 10 月至 1993 年 6 月，新機場財務一直處於膠著狀態，中英在這方面的談判完全停頓。雖然如此，港府仍不斷要求立法局撥款進行工程，大有獨建機場之勢。中方終於立法局通過新機場平台撥款後，明確表示港府簽訂的合約和協議，凡未經中方認可者，1997 年 6 月 30 日後一律無效。另外，中方更明言不承認港府單方面批出九號貨櫃碼頭合約。新機場財務爭議逐步擴展致本港其他基本建設。政制直通車看來十分渺茫，就連經濟直通車亦難於開動。

新機場一直是中英雙方視作重要的政治工具，至少是政治交易的重要籌碼。如前所述，英方在「六四」後決定以興建新機場來挽回港人的信心，以及透過諒解備忘錄而獲得對本港事務較大的參與權便是很好例子。在 1993 年 4 月，中英公布即將召開政制談判，中方官員在談判前接二連三發表積極言論，表示希望新機場問題盡快解決，使人懷疑是否會有以「機場」換「政制」的情況出現。

中英雙方在 1993 年 6 月重開機場談判，事後根據港府官員的透露，當時英方曾提出第三個財務方案，主要是在第一個財務安排 203 億元的注資上，再增加 250 億元注資，使注資額增加至 450 億元。這個方案取消了「或有負債」的安排，估計最高的貸款額是 450 億元（見表一）。

中方仍然不滿英方提出的注資額，認為需要進一步提高。中方希望注資總額提高至 600 億元。雙方在會談中更談及機場商業用地和機鐵沿線土地批出的時間和形式。英方希望一次過批出，而中方卻認為要顧及供求平衡，希望分期批出。

中英兩國經過十七輪的政制會談，終於在 1993 年 11 月以對罵收場。機場財務安排亦無可避免受到卡阻。

機場財務在 1994 年 1 月再次受到中英雙方的關注，中方公開反對港府向立法局申請一筆 16 億 7 千萬的臨時機場管理局撥款，魯平更批評港府的做法是「零打碎敲」。撥款最後獲得通過，但中方其後發表聲明，重申中英雙方就機場財務安排達成協議前，中方是不承認涉及九七年後新機場一切開支、債務、合約和土地，並且更進一步指出在未有財務協議前，立法局所通過有關新機場的任何法例，1997 年 7 月 1 日起一律無效。雖然中方的聲明明顯與基本法不符，但中方解釋，新機場合約和專營權的有效性，屬於外交諒解，與基本法無關。

中英雙方雖然繼續就臨機局和機鐵的舉債是否屬於政府借貸進行爭辯，但港府表示在機場財務安排可考慮增加政府的注資。從政治的大氣候來看，中英雙方都希望盡快恢復合作，解決積壓了很久的經濟和法律問題。港府亦預計到由於地產及股票市場暢旺，1993-1994 年度的財政儲備將有大幅的進賬（見表二）。

行政局在 1994 年 2 月初正式通過第四個財務方案，提議額外增加注資 150 億元，令總體注資額提高至 603 億元（見表一）。英方同時要求機鐵沿線 62 公頃物業發展土地不應算入每年批地 50 公頃的規限，以維持港府的正常賣地收入。

機場財務爭議發展至今，有一個值得留意的重點，是中方在新機場財務的立場上，明顯有所轉變；中方在第一個階段十分憂慮英方會以興建新機場的方式，耗盡香港人的儲備。但中方在第二個階段開始，一直要求英方大幅運用儲備，增加注資。

中方解釋的理由是港府近年的財政儲備大幅增加。應該有足夠能力增加注資，備忘錄只要求港府預留 250 億元儲備。當然，備忘錄所訂的只是最低的水平，不能以此作為合理標準。港府在 1986 年開始放棄以明確的準則規限財政儲備數額。在缺乏一個準則的情況下，無形中造就中英雙方各自對本港儲備作政治主觀的盤算。⁶

⁶ 可參考鄧樹雄，"向謂財政儲備的合理水平？"《明報》，1993 年 3 月 22 日及 Tang Shu-Hung, "Guideline on Fiscal Reserves in Hong Kong and its Implication on funding the New Airport Project," Hong Kong : Business Research Centre, School of Business, Hong Kong Baptist College, 1991, p. 200.

在這個階段，中英雙方主要是在爭奪本港財政儲備控制權。充足的儲備，對促進一個政府的主動性和應變能力有很大的作用。中英都竭力為自己能夠控制香港的期間內爭取更多的財政資源。中方要求港府將大量儲備用在新機場建設，不單可減低可能增加特區政府的借貸負擔，更可削弱港府在後過渡期的政策自主性，防止夕陽政府利用儲備用於提供大量收買人心的社會服務，增加市民對公共服務的渴求。

從香港人的角度來看，九七年前的儲備，亦是九七年後的儲備。不能單單因為港府有大筆儲備，便一定需要對新機場工程作大量注資。很多人認為如果增加注資，便可減低借貸支出，但香港亦同時喪失這筆儲備可用作其他用途的效益。而更為重要的是，整個新機場財務安排的討價還價過程中，都是中英兩國以秘密外交會議方式進行，完全缺乏港人的參與。香港已逐步喪失本身對公共財政資源的支配權。

新機場財務安排在 1994 年 5 月中旬出現突破性的發展，中英雙方在 5 月 20 日召開機場委員會會議，會議在機場鐵路沿線物業發展批地問題上取得了成果，其後中方官員多次公開表示財務安排可望在 6 月底解決。中方在 6 月 24 日的機場委員會，明確表示接受港府提出的第四套財務方案，雙方並且公開表示會盡快草擬協議文本。

這是一個突然而來的發展。原因是港督彭定康的政改方案會在 6 月底進行表決，中方為甚麼會選擇在這個時刻解決機場財務問題？外界不完全知道箇中原因，一種說法是中方的彈性表現是換取英方在軍事用地的讓步。另一種說法是中方希望在政改方案拍板前塑造良好氣氛，爭取各界支持通過一個有利平穩過渡，較保守的政改方案。

很可惜，6 月過後，雙方仍然未能就財務協議文件中應否列明借貸額的上限，達成共識。由此可見，中英雙方的互信程度仍然是十分低。

在其他國家，大型機場的興建經是一個複雜的政治問題。但香港在興建新機場所遇到的政治問題，不是源來自議會和不同的利益團體。香港新機場財務的爭議，絕不是甚麼經濟效益，而是關乎後過渡期政治權力和公共財政資源分配這兩個問題。但中英雙方都是在慷港人之慨，最終出錢興建新機場的香港人在這件事竟然沒有發言權！