

港珠澳大橋如何突破困局

黎廣德 公共專業聯盟主席
www.procommons.org.hk
(刊於 2008-03-18 信報「專業眼」)

港珠澳大橋前期工作協調小組上月底在廣州召開第八次會議，運輸及房屋局局長鄭汝樺在會後宣布，三地政府就融資安排達成了共識。由於目前大橋主體成本已高達四百億元，因此三地政府同意提供財政上的補貼，港方負責 50.2%，粵方為 35.1%，澳門則為 14.7%，具體金額則視乎招標結果而定。

儘管整條大橋由構思至現在落實已經研究多年，廣東省省長黃華華也表示在廿五個工程可行性報告的專題中，已完成了廿一個，但鄭汝樺卻拒絕透露預期補貼金額、投資回報率、汽車流量、收費標準等等，無端令「共識方案」諱莫如深，以致不少本港及內地的專家學者紛紛提出質疑。

應馬上解決根本問題

從三地政府公佈的零星資料看來，大橋項目能否順利上馬，落成後能否符合公眾利益而不會變成中看不中用的「超級西隧翻版」，還須要解決兩個根本矛盾：

一、融資方式與項目效益錯配

若按照黃華華的介紹，大橋主體投資總共 422 億元，預計投資方 36.5 年收回成本，再加上三地政府各自出資幾十億至百多億興建配套工程，這個項目上馬的理據不在於財務效益，而只能在於社會經濟效益。事實上，對於商業投資者而言，任何超過十年回本期的項目，除非有超乎項目以外的隱性利益，否則難言吸引。

現在政府建議採用「建造-營運-移交」的 BOT 模式，雖然在基建投資經常使用，但這種方式的設計原意是基於三個前提：一、政府欠缺資金或融資成本過高；二、發展商願意承擔市場風險；三、社會大眾願意接受因為市場變化（車流量改變）而引起的價格波動（過橋費調整）。

目前政府為財政盈餘過多而煩惱，首項前提並不成立。關於第二項，發展商清楚知道將來車流量的多寡取決於三地政府對跨境車輛的發牌政策，因此會要求某種形式的車流量保證，從而抵消了市場風險。至於第三項，就是「西隧現象」——營運商寧願加價而不顧使用量偏低的取態，已經使市民怨聲載道。若果政府為了吸引商

界，不惜大量用公帑補貼和提供車流量或車費保證以引入 BOT 模式，只會落得利益輸送之嫌，更為未來的特區政府埋下計時炸彈。

二、環境承載量超出極限

空氣污染是香港的頭號環境問題。港府深知，一旦容許使用低質燃油（含硫量高於香港數十倍）和排放標準較差的珠海車輛大量進入市區，必定使路邊空氣污染持續超標。其實，就算規定過境車輛過橋後馬上停泊，採用停車轉乘措施，也會加劇東涌的空氣污染，未必能通過策略性環境影響評估。反過來看，環境承載量的極限制約了政府放寬跨境車輛使用大橋的空間，從而削弱了大橋的經濟和財務效益。

項目升格尋求突破

爲了加快發展，三地政府必須開拓新模式，把大橋項目升格爲一個策略性綜合建設項目，從以下四方面尋求突破：

其一：既然大橋項目已經定位爲一個社會經濟效益項目，由政府全額出資是最少枝節的做法。具體方式可以由三地政府按照商定的補貼比例出資，成立項目投資建設合營公司。原來準備由發展商投標出資的部份，可以由三地政府按比例向項目公司提供融資擔保，甚至由港府全額提供貸款。項目的建設和營運則可以參照香港慣用的 DBO（設計-建造-營運）模式，發揮私營部門的效率，卻不會侵蝕公共政策的完整性。

其二：三地政府應爲省、港、澳汽車排放標準一體化訂立明確目標，務求在大橋落成時三地車輛都已經採用統一嚴格的排放標準和潔淨燃料。此舉不但可以使大橋避免因空氣污染的制約而降低效益，更可以藉此加快珠三角改善空氣污染的步伐，有助爭取公眾支持。

其三：爲了配合將來跨境車輛進入市區，港府須加強境內交通管理，包括加速落實繁忙區域的電子道路收費系統，以控制路邊空氣污染水平，保障市民健康。

其四：作爲公益性項目，三地政府均有責任增加項目透明度，例如公開已經完成的廿一份可行性報告，讓市民確認項目效益後才使用公帑投資。若能就此建立一套三地市民均可公開參與的跨境項目評審制度，將會有助於未來其他跨境建設項目，及產生跨境污染的項目的順利開展。

國務院總理溫家寶在本月發表的十一屆人大會議工作報告中強調：「更加重視提高發展質量，更加重視節約資源和保護環境」、「注重推進制度建設和創新」。港府能否秉承這種思維，突破困局，把港珠澳大橋項目轉化爲讓香港健康發展的契機？