



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

## 土地及公共批給事務跟進委員會

### 第 4/VI/2020 號報告書

事由：跟進澳門國際機場的規劃和發展事宜

#### I

#### 引言

1. 立法會根據經第 1/1999 號決議通過並經第 1/2004 號、第 2/2009 號、第 1/2013 號、第 1/2015 號及第 2/2017 號決議修改的《立法會議事規則》第 29 條的規定，於 2017 年 10 月 23 日通過全體會議第 15/2017 號議決，設立土地及公共批給事務跟進委員會（以下簡稱“委員會”）。

2. 委員會成立後，根據《立法會議事規則》第 77 條第 1 款及第 88 條的規定，於 2017 年 11 月 7 日通過其內部運作規則，即委員會的第 1/2017 號議決及其附件《土地及公共批給事務跟進委員會的運作規則》（以下簡稱《運作規則》）。

3. 依照《運作規則》的規定，委員會通過就澳門國際機場的規劃和發展事宜展開跟進工作。

ca  
✓  
李林  
CS  
13  
A  
A  
GC



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

4. 為對澳門國際機場的規劃和發展事宜展開跟進，委員會於2020年4月9日舉行會議，就有關事宜進行討論及與政府代表交換意見。經與運輸工務司作出聯繫，委員會於2020年6月9日到氹仔客運碼頭進行參觀，瞭解政府將氹仔客運碼頭部分設施改建為澳門國際機場第二候機樓的項目計劃及整體流程運作。隨後，委員會於同日舉行會議，繼續就有關事宜進行討論及與政府代表交換意見。運輸工務司司長羅立文、民航局局長陳穎雄、海事及水務局局長黃穗文等政府代表作出了實地介紹並列席了兩次的會議。

5. 委員會在完成是次跟進工作後，根據《運作規則》第9條第1款的規定，編寫本報告書。

## II

### 跟進項目背景

6. 澳門特別行政區政府於2011年初已委託顧問公司為澳門國際機場制定新的機場總體規劃<sup>1</sup>。特區政府其後於2016年正式批准《澳門國際機場整體發展規劃》，並將之納入到《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020年）》<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 參見《澳門國際機場整體發展規劃摘要文本》，2019年2月，第13頁至第14頁。

<sup>2</sup> 參見澳門特別行政區民航局網頁：<https://www.aacm.gov.mo/development.php>。

ca  
J.  
李  
林  
CS  
B  
A  
Ar  
ju  
gc



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

7. 2017年2月，特區政府就擴建澳門機場的事宜向國務院港澳事務辦公室提出申請，擬分階段進行填海，共約172公頃<sup>3</sup>。後經上報《澳門國際機場整體發展規劃》的更新報告和其他補充資料，2019年8月國務院港澳事務辦公室回覆指，相關部委均表示支持特區政府擴建機場<sup>4</sup>。

8. 按民航局的網頁資料顯示，現階段環境保護局、民航局和澳門國際機場專營股份有限公司正進行編制填海工程的建設方案、環境影響評估及用海申請之其他所需文件，預計可於2020年下半年完成，並向中央政府正式上報填海申請<sup>5</sup>。

9. 由於自特區政府批准《澳門國際機場整體發展規劃》至今已有一段時間，期間氹仔客運碼頭、港珠澳大橋、輕軌系統等交通網絡設施相繼落成和啟用，而澳門國際機場的容量亦已到達上限<sup>6</sup>，委員會認為，有必要因應情勢的變化，及時對澳門國際機場的規劃和發展的事宜展開跟進，同時藉此機會一併跟進審計署在《澳門國際機場專營股份有限公司的運作》審計報告中指出的機場營運管理問題，以及政府對澳門國際機場專營股份有限公司的監管角色。

<sup>3</sup> 同註2。

<sup>4</sup> 同註2。

<sup>5</sup> 同註2。

<sup>6</sup> 同註2。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large signature and the characters "岑林" and "A 記".



III

會議討論的主要內容

10. 在委員會會議上，成員關注的議題主要包括以下幾個方面：澳門國際機場的擴建規劃、機場與周邊配套設施的整體佈局、氹仔客運碼頭部分設施改建為澳門國際機場第二候機樓、對澳門國際機場專營股份有限公司的監管、澳門國際機場在粵港澳大灣區的發展定位、澳門航空專營合同到期後的發展規劃，以及商務包機、直升機及貨運機的發展前景。

11. 澳門國際機場的擴建規劃

11.1. 澳門國際機場擴建規劃涉及一系列公共工程，包括填海工程及後期的上蓋建築工程等。委員會關注相關工程的規劃內容、難處、時間表、預算、必要性以及成本效益等各方面的問題。

按政府代表介紹，澳門國際機場現在每年的接待能力大約是 700 萬人次<sup>7</sup>，而 2019 年的實際客運量已超過 960 萬人次，因此澳門國際機場有必要進行擴建。而且按照內地的標準，客運量達到 1,000 萬人次的機場屬於大型機場，需要在設施以及各方面作出相應配套。規劃設計上，機場擴建後的旅客處理量估算可達每年 1,500 萬人次。機場擴建升級涉及機場整體面積的擴大，透過增加飛機泊位、滑行道等一整套系統的配合，使飛機流轉量能夠上升，增加整體的客流量。在機場整體面積得到擴大前，暫時只

<sup>7</sup> 詳見《澳門國際機場整體發展規劃摘要文本》，2019 年 2 月，第 20 頁至第 24 頁。

ca  
y.  
林  
cs  
澤  
海  
A  
ju  
gc



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

能有限度地增加機場候機樓的面積，使之能夠容納更多的旅客。

關於機場擴建計劃持續多年，現有設施未能跟上發展，政府代表解釋，計劃最初提出之時，是希望機場擴建能夠與港珠澳大橋的興建同步進行，然而，由於當時機場的客運量仍有剩餘，擴建計劃一度被擱置。到後期機場客運量不斷上升，機場擴建計劃需要重新開展，由於擴建涉及填海工程，必須提呈中央審批。而機場的整體規劃又首先需要得到地形的落實，然後才可以進行後續的工作。特區政府在過去數年時間進行了許多的研究和設計工作，修訂和更新規劃報告，以滿足審批程序的各項要求。2019年8月中央正式以信函批覆，對特區的機場擴建計劃沒有異議，並同意了線位圖，特區政府可在具體容許的範圍內按現在填海造地的相關手續辦理填海工程申請。

現階段為開展機場擴建填海工程，政府代表表示，尚需要進行一攬子的規劃及一系列的工作。首先需要按現在機場總體規劃的外型設計完成環評報告、水流報告等各項報告，其後連同如工程估算、填海物料等相關資料一併上呈中央申請填海。倘獲中央批准，就可以進行填海。填海工程完成後，上蓋的發展由機場專營公司負責，具體按照其自身商業需要以及機場總體規劃設計時的設施要求去進行發展。

關於機場擴建的時間表以及工程預算，政府代表回應稱，雖然由於現時仍未得到一個確實的批准以開展相關工程，暫時無法就相關問題給出答覆，但特區政府亦會爭取能夠儘快完成相關程序，並在獲批後隨即展開後

ca  
✓  
李林  
CS  
B  
A  
for  
re



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

續的規劃預算以及各方面的工作，因為時間的拖延很可能會影響工程的成本，尤其是考慮到過去幾年每立方米沙的價格已經上升了許多，沙的供應也相當緊張。

11.2. 基於上述的時間表以及工程預算未能確定，有委員會成員認為，適宜在現階段重新評估機場擴建的需要，綜合考慮現時的客觀條件，包括港珠澳大橋開通後的機場客運量需求以及填海工程成本不斷上升等因素，在符合成本效益的前提下再繼續相關的擴建計劃。

11.3. 另外，按民航局的網頁資料顯示，2019年的航班升降量為7.7萬架次<sup>8</sup>。有委員會成員關注現時機場跑道的處理量上限以及在整個機場擴建計劃中為何未有考慮增建跑道的問題。一方面香港國際機場也正在興建第三跑道。另一方面在2019年澳門國際機場的客運量已經接近大型機場，且相信仍會繼續上升，這樣可能導致在完成擴建後不久又再次需要進行新一輪擴建，並涉及新的填海工程。

關於機場運載力，政府代表回應稱，具體需要視乎許多的因素，包括跑道、滑行道、泊位、機型、飛機流轉效率、候機樓等等。雖然機場擴建的設計是為每年能夠接待1,500萬名旅客，但不代表必須要增建跑道。舉例而言，即使不進行機場擴建，若然在跑道上升降的飛機都由現時的小型飛機升級為大型飛機，客運量仍然可以達到1,500萬人次，因為不論是小型飛機還是大型飛機，它們佔用跑道的時間是同樣的，但載客量明顯不

<sup>8</sup> 參見澳門特別行政區民航局網頁：<https://www.aacm.gov.mo/about.php?cid=208&pageid=208>。

ca

✓

李

林

為

區

A

林

GL



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

同，差距達一倍以上。問題是，在現時機樓空間不足的情況下，可能會造成乘客的不舒適，而且有一定的比例上限。

關於跑道自身的承载力，政府代表表示，以 2019 年航班升降量 7.7 萬架次計算，時化升降量僅約 10 架次，而現時的跑道理論上每小時可以升降約 24 架次的飛機，將來優化跑道後預期還可以升降更多。因此，經過研究，澳門國際機場現有的一條跑道在處理量上是足夠的，並預期在短中期內都沒有必要興建第二跑道。然而，機場現時嚴重缺乏飛機泊位，制約着跑道整體的升降量。此外，由於空域問題及填海程序等不同因素，增建第二跑道將難以符合成本效益。

在跑道優化的事宜上，政府代表解釋，現有的跑道經已是按國際民航組織 E 類型飛機設計<sup>9</sup>，全長 3.36 公里，闊度 45 米，基本上可以供所有的大型飛機升降。而且作為 F 類飛機的 A380 雙層式飛機亦將停產。但現有的跑道需要進行優化。一方面增加一些快速出口滑行道，讓飛機能夠儘快脫離跑道，減少飛機佔用跑道的時間，從而提升跑道的使用效率。另一方面，為滿足國際民航組織對跑道安全緩衝區長度標準的新的建議，現有跑道兩端的緩衝區長度會由現時的 90 米延伸至 240 米，以增加安全系數，當飛機衝出跑道時有助營救，雖然相比起其他國家或者地區，這一延伸要求因涉及到填海造地而成本相當之高。

11.4. 由於機場擴建涉及較大的工程量，會上亦有委員會成員及列席

<sup>9</sup> 同註 7。

ca  
✓  
杏林  
CS  
AS  
Ar  
ju  
gc



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

議員希望政府代表進一步說明民航局與機場專營公司在擴建事宜上的分工合作以及費用分攤。

就此政府代表表示，民航局與機場專營公司在擴建計劃的不同階段有不同的分工與合作。在規劃的階段，政府是與專營公司攜手去進行規劃。在向中央政府申請填海的程序部分，主要是由政府負責。而將來獲准後，涉及的填海工程、上蓋的發展以及發展進度的調節則可能會由機場專營公司從商業的角度主導負責。因為按照相關的專營批給合同，原則上負責擴建的應該是機場專營公司，機場專營公司具備足夠且較為全面的權限開展所有的相關活動，包括規劃、設計、承建及營運。然而，由於填海工程涉及的投資額較大，這一部分的分工以及費用承擔可能需要在日後再與機場專營公司進行商討。但無論如何，在進行機場總體規劃時，已經考慮到將來的融資方案，並為機場專營公司進行了多項壓力測試，以得出其可行的選項，比如是銀行貸款或建設—經營—轉讓模式。

## 12. 機場與周邊配套設施的整體佈局

12.1. 由於澳門特別行政區的城市總體規劃至今仍未出台，委員會十分關注機場與周邊配套設施的整體佈局問題。委員會成員一方面冀城市總體規劃能夠儘快出台，另一方面要求政府代表澄清北安在規劃上的功能定位、設施分佈以及交通運輸網絡設計。

政府代表在回應中指，澳門城市總體規劃預計將於本年內進行公開諮





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

詢。而在總體規劃上，關於機場與周邊配套設施的整體佈局，由於該區有機場、碼頭和輕軌，亦將會有第四條橋和直升機坪，北安預計會被規劃利用成為一個很大的交通樞紐，將各樣交通工具全部聯合起來。現在輕軌系統已與機場、碼頭聯合起來，未來第四條橋也會經過北安，規劃上日後機場會與碼頭作無縫對接，氹仔客運碼頭上蓋亦會利用作直升機坪。

12.2. 考慮到氹仔客運碼頭的規模較為龐大，委員會成員建議政府可以作出研究，使其承擔起分流機場運量的功能，從而適度控制機場擴建的規模，同時又能充分利用現有的資源。

對於上述建議，政府代表回應稱，機場擴建的程序需時，在此情況下，考慮到氹仔客運碼頭的面積比較大，建築面積達 230,330 平方米，政府現正計劃把碼頭近機場一側的部分空間給予機場使用，作為第二候機樓，以疏導一些旅客。

12.3. 按政府代表介紹，氹仔客運碼頭的上蓋亦將會改建成為直升機坪，包括一個起降坪及五個停機位，預計建成後外港碼頭的直升機坪可以遷到氹仔客運碼頭，以配合 A 區的建設發展。進度上，政府將儘可能在本年內簽訂相關的營運合同。

12.4. 此外，有委員會成員注意到機場附近的建築廢料堆填區的堆積物越堆越高，建議政府在進行機場填海工程時，考慮對相關的情性廢料加以利用，一方面降低垃圾廢料對澳門城市發展的制約，另一方面降低填海

Co  
✓  
李  
林  
CS  
B  
A  
A  
92



工程持續高企的購沙成本。

政府代表承認，現時建築廢料堆填區存在很大的堆積壓力，而特區又只有一個地方放置建築廢料。過多的工程、持續超負荷的建築廢料堆積容易構成倒塌風險。為處理相關問題，環境保護局在近一段時間已經要求廢料分類堆置，以使可重用的廢料得以重用。

關於利用堆填區中合適的建築廢料進行填海，政府代表表示，為降低填海成本以及減少廢料堆積，政府也有與機場專營公司進行協商，在得到中央批准後，會使用相關廢料儘快進行填海。而現時特區的其他一些填海工程也已經使用到部分廢料，唯許多建築廢料並不能用於填海。

### 13. 氹仔客運碼頭部分設施改建為澳門國際機場第二候機樓

13.1. 委員會成員普遍認同利用氹仔客運碼頭的部分設施改建為機場的第二候機樓，認為有關方案有效利用了現時氹仔客運碼頭的空間設施，同時有助提升機場的整體服務，符合市民的訴求。在此基礎之上，委員會成員要求政府進一步介紹相關項目的具體規劃情況。

政府代表介紹，整個概念是在現時氹仔客運碼頭靠近機場一側的部分空間設置一些值機櫃檯，以辦理值機及寄存行李。旅客辦理值機及寄存行李後，會與現在的船運旅客一樣，到碼頭下層過關出境，然後步行到上層的候機室。將來的候機室會利用現時部分的候船室空間改建。初步計劃在

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a checkmark and the name '林' (Lin).



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

進入候機室前會在那裡進行機場標準的安檢。而旅客上飛機需要到下層乘坐機場擺渡車，經過約 660 米的專道直接駛入機場，到達飛機旁邊上飛機，反之亦然。

政府代表表示，這一方案既利用了氹仔客運碼頭的現有空間，也無需進行太多的內部改建。初步計劃至少會有四間航空公司分流至這一第二候機樓，每年處理 150 萬至 200 萬的航空旅客。但具體的航空公司數量以及哪些航空公司將會進駐，仍須由機場專營公司按照當時的實際營運需要作出安排和決定，比如是考慮航班數量、旅客數量、飛機抵達時間等。

13.2. 關於這一第二候機樓的落成時間表，按政府代表解釋，在正式開展碼頭改建工程之前，首先還需要處理行政程序上的問題，與機場專營公司商討並修改合同，以將機場專營公司的專營權範圍擴展到機場以外的氹仔客運碼頭部分設施。政府期望能夠在本年內簽訂相關的修改合同。修改合同後，會由機場專營公司負責去進行規劃和開展工程，並在工程完成後展開營運。

13.3. 由於改建計劃涉及投資成本，有委員會成員表示，雖然機場專營公司由政府控股，仍然擔心機場專營公司可能最終不接受修改合同的安排或者改建工程，因此要求政府介紹有關項目的總預算金額，並澄清有關項目的承建方及投資方將會是政府還是機場專營公司。此外，亦有委員會成員關注將來在第二候機樓營運時，政府會否向機場專營公司收取使用碼頭設施的租金及管理費。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a checkmark and several illegible signatures.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

政府代表回應時稱，政府與機場專營公司有保持溝通，不存在機場專營公司不知情或者不同意的問題。改建項目的費用需要待機場專營公司完成詳細設計，並經特區政府同意後，才能夠進行估算。原則上，工程會由機場專營公司負責，因為關係到日後營運。但關於工程出資，以及日後營運時的租金及管理費，具體細節仍須與機場專營公司商討後，透過簽訂修改合同予以確定。

政府代表補充，雖然按照現時的合作，工程的出資有機會是由機場專營公司負責，但鑒於政府持有機場專營公司 55% 的股份，政府公帑或多或少也會有所投入。而且基於機場擴建計劃，不排除日後有需要對機場專營公司進行增資。倘若屆時有股東不願意參與增資，政府的股權有可能會進一步增加。

13.4. 經上述討論，多位委員會成員希望政府澄清，氹仔客運碼頭的改建是否會結合整個機場的總體規劃，長遠發揮分流機場旅客的作用。相關成員建議，可以適度調整機場的總體規劃，一方面增加一些硬件設施直接連通機場與碼頭，另一方面縮減原規劃中涉及候機樓的擴建工程，避免因工程重覆而造成浪費。

就着相關意見，政府代表表示，氹仔客運碼頭與機場的無縫連接本身已在規劃之中。將來機場候機樓的擴建發展會一路向北面延伸，並預期會建造一條行人天橋，直接將碼頭和機場連結。然而，由於距離機場擴建工

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, followed by several smaller initials and signatures.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

程完成預計還會有一段頗長的時間，政府希望提早透過機場擺渡車以及專道將碼頭和機場對接，充分利用氹仔客運碼頭的空間設施。

關於改建而成的機場第二候機樓會是一個永久方案還是臨時措施，政府代表指稱，政府未有為此作最終定案。有關項目可能是一個長期但非永久的方案，其去留在很大程度上取決於未來的機場發展，包括新候機樓的設計、客流量、與飛機接駁的方便性等等，並且需要綜合考慮多項因素，比如是未來北安成為龐大的海陸空交通樞紐時，氹仔客運碼頭具體可以發揮的功能作用。無論如何，改建計劃最初提出的原意只是為解決直至機場擴建工程完成期間機場候機樓空間不足的問題。

至於會否在現階段修改機場擴建計劃，政府代表在充分聽取多位委員會成員的意見後稱，任何時間跨度大的工程，中間都可能會出現新的情況。而政府是有不斷作出跟進，只是在對計劃作出修改前，必須權衡有關修改是否值得。因為每次的修改都必然牽涉到不同程度的時間、金錢和程序成本。機場專營公司作為機場擴建計劃的主要執行者，倘若屆時氹仔客運碼頭的第二候機樓營運良好，且航空客運量不及預期，相信亦會考慮延緩新候機室的擴建，降低資本投入的速度。擴建計劃是否需要全面落實，只能依據未來實際的經濟發展情況作出決定。

經上述回覆，多位委員會成員始終認為，政府應充分利用已有的建築物，儘量減少重覆工程、減少公共資源的浪費。當機場專營公司的專營權結束時，建築物最終亦會歸屬政府，因此政府亦應作出一個較為長遠的管



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

理考慮。建議政府在是否修改或者是否全面落實機場擴建計劃的問題上，充分考慮現時的條件情況和原計劃的成本效益，提前對建築物建成後的營運作出思考，因為營運每棟建築物所涉及的恆常性開支可能十分龐大，而且客流量不足還會影響建築物內商業部分的營商環境。

13.5. 關於政府介紹整個氹仔客運碼頭的建築面積為 230,330 平方米，而將劃撥給機場專用的部分僅約 20,000 平方米，多位委員會成員建議政府充分評估氹仔客運碼頭的總客流量上限、港珠澳大橋開通後的實際船運客量以及在未來短中長期船運客量的增幅可能，並在數據基礎之上考慮將更多的碼頭空間劃撥給機場使用。因為按照政府提供的數據，2019 年機場的實際客運量已超過 960 萬人次，相比現時機場客運大樓年度承载力約 700 萬人次，超負荷至少 260 萬人次。然而，改建計劃預計的分流作用只能去到 150 萬至 200 萬人次。若然航空旅客數量按照 2024 年至 2026 年達 1100 萬人次、2031 年至 2037 年達 1500 萬人次的預測般繼續上升<sup>10</sup>，在完成改建後的短時間內，可能又要重新進行改建。

政府代表解釋，供機場使用的碼頭面積實際上不僅包括機場專用的部分，還包括與船運旅客共用的部分，比如是出入境設施、通道等，所以供機場使用的實際面積並不止 20,000 平方米。雖然初步計劃劃撥給機場專用的面積大約是 20,000 平方米，但政府是有條件提供更多的空間予機場使用，比如是將再多一部分的候船室改為候機室。然而，機場專營公司也有自己的營運成本與效益考量，不一定接受使用比足夠解決問題更多的碼

<sup>10</sup> 同註 2。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, a smaller one below it, and a vertical column of initials and marks on the right side.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

頭空間。

13.6. 在將更多的碼頭空間劃撥給機場使用的討論中，部分委員會成員還關注到計劃中安檢區的面積空間較為狹窄，在人多擠迫時可能構成一定的安全風險。有關成員認為，政府應從安全的角度介入監管，優化碼頭面積空間的配置，確保機場專營公司接受使用的碼頭空間足夠保障乘客的安全。

對此政府代表表示，現在提出的第二候機樓計劃正正是政府向機場專營公司提出了要求，以解決現時機場候機樓過於擠迫的問題。但由於機場專營公司願意使用多少空間的確涉及到營運費用，政府的要求也只能去到一定程度，以確保不同利益得到平衡。無論如何，整個計劃首先是由政府進行總體流程的可行性設計方案，以確保符合安保和安全要求。然後才與機場專營公司商討，將足夠的地方給予機場專營公司使用。具體將劃撥多少空間，以及相應收取多少費用，都仍然正在商討。

至於安檢區的面積空間是否會構成擁擠，政府代表提出，由於預計的分流旅客數量僅為每年150萬至200萬人次，而旅客並不會集中在同一個時段進行安檢，經初步計算，現在計劃中的安檢區足以應付。然而，倘若未來真的出現擁擠或者其他情況，相信有條件作出完善，包括提供更多的空間。

13.7. 關於使用機場擺渡車以及專道連接碼頭和機場，可能令乘客上

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature that appears to be '林' (Lin).



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

落飛機時需要面對日曬雨淋的問題，政府代表解釋，由於碼頭的確是在機場以外，飛機難以直接駛進碼頭，使用機場擺渡車以及專道在所難免。設置專道將碼頭和機場無縫連接，並將之劃為機場禁區道路，是為了避免產生營運上的一系列問題，包括擺渡車因駛出交通網絡而打破安檢的規限、增加該區的交通流量導致塞車，以及因路面交通意外造成延誤而衍生的責任問題等。而第二候機樓的擺渡車上落處會是有篷的，乘客上落飛機時，擺渡車亦會儘量靠近。現時有不少機場也是這樣運作，不是全面使用飛機搭橋，相信不會構成很大問題。

13.8. 在行李托運系統的優化方面，按政府代表所述，第二候機樓的行李處理系統將會是訂製的。由於是重新設計，且碼頭面積空間較大，預期將會優於現時機場候機樓所使用的系統，而整個流程也會更為順暢。

13.9. 關於第一與第二候機樓之間的靈活運用，政府代表指稱，將來雖然未必能夠允許旅客在兩個候機樓都可以進行值機，但旅客在兩個候機樓之間穿梭仍然會比較方便，因為機場和碼頭剛好是輕軌線的兩個站點，而且相信日後機場亦會提供接駁班車服務給有需要的旅客。

#### 14. 對澳門國際機場專營股份有限公司的監管

14.1. 審計署在 2020 年 2 月發表《澳門國際機場專營股份有限公司的運作》審計報告，指出機場專營公司在行李處理系統的更新及臨時公務機庫的籌建方面存在營運管理問題。委員會相當關注政府未來如何做好監

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a checkmark and various scribbles.





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

管者的角色，不論是基於相關的專營批給合同，還是基於政府作為機場專營公司的控股股東。

對此，政府代表的回覆是，政府和機場專營公司是兩個不同的實體，而有關的審計報告主要是針對機場專營公司的營運和內部管理。按照澳門國際機場建造及經營批給合同，機場專營公司的權限範圍相當廣泛，由規劃、設計，到承建及營運，都是由機場專營公司負責。而政府監督的範圍，依據法律和合同，主要是專營公司提供公共服務的質量、數量、市民滿意度及消費者滿意度等。政府代表承認在審計報告指出的問題上，政府作為監督實體也有部分的責任，因此將來會在監督方面做得更好，但解釋政府的監管亦只能去到一定程度，難以干涉專營公司的內部運作。審計報告指出的營運上的問題，主要還是依靠專營公司自身作出改善。

14.2. 關於法律和合同賦予政府的監管範圍，政府代表指稱，政府在航空業範疇作出的監管，主要是依據專營合同，法律上的相關規定沒有很多。民航局作為相關範疇的技術部門，監管範圍主要涉及安全、安保等的技術性問題，而針對專營公司本身的營運作出監管，必須依據專營合同。專營合同除了規定專營公司負責設計、建造及營運機場，還規定了一些須交由政府審批的工程及外判服務，但政府的監督主要只是對公平性進行把關，以防公共利益受到損害。程序上<sup>11</sup>，當專營公司有意外判服務，專營公司會將其招標的想法、方式、原因等告知政府，政府批准後的中間過程由專營公司按商業運作自行處理，最後在簽約前，專營公司需要將合同擬

<sup>11</sup> 另可參見澳門國際機場建造及經營批給合同第二十三條的規定。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a checkmark and the name '林'.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

本提交政府，以便對相關條款的公平性作出審視。在審計報告指出的更換行李系統以及建造機庫的問題上，政府認為有關項目是需要且適宜的，民航局亦有去實地檢視相關系統是否符合要求，但中間的選購過程是由機場專營公司自行決定，存在的一些問題亦是涉及到機場專營公司本身的內部架構和管理文化。

14.3. 關於行李托運，部分委員會成員注意到現時機場的行李托運程序作出了變更，要求乘客在值機後自行把行李拿到機場的另一端，再排隊把行李搬上行李帶進行安檢並托運。有關成員要求政府解釋其中的原因並作出適當的監管和完善。

政府代表解釋，政府部門有責任監管機場在安全、安檢、安保上的問題，包括飛機升降安全、乘客及行李出入境不得攜帶違禁品等。而近年的國際安保要求越來越高，過去的行李托運系統已不符合標準，存在嚴重的保安漏洞，且出現過多次問題。在民航局要求機場提升安保標準後，機場專營公司購買並安裝了一些新的設備，但又出現了審計報告指出的多項問題<sup>12</sup>。由於澳門機場的面積空間有限，大部分的解決方案都缺乏可行性。為了機場能夠在安保事宜上達標，滿足安保理論上經過安檢的乘客或者行李是沒有問題的，才有了現時行李托運的做法，並以鐵絲網包圍輸送帶，以杜絕乘客等與經過安檢的行李再有接觸而帶來的安全風險。

政府代表尚指，澳門機場作為一個國際機場，現時的行李托運系統雖

<sup>12</sup> 詳見審計署在2020年2月發表的《澳門國際機場專營股份有限公司的運作》審計報告。

Co  
J.  
李林  
B  
A  
ju  
9E



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

然存在比較大的改善空間，但相關做法至少達標，不會遭到其他機場投訴。而在符合安保標準之上對流程的順暢度及美觀度作出改善，就需要配合實際的營運環境及條件，由機場專營公司決定和安排。

14.4. 關於機場專營公司對政府的債務，政府代表表示，機場專營公司近年是有營利的。機場專營公司有一套還款計劃，實務上亦有向政府進行還款。

14.5. 對於政府的一系列回覆，多位委員會成員及列席議員表示關注，擔心政府在往後的機場整體發展規劃中投入大量的公共資源，卻無法對機場專營公司作出有效監管。雖然政府和機場專營公司是兩個不同的實體，但機場專營公司是一間由政府持股 55% 的公共資本企業。一方面政府作為監督實體，應按法律和合同對機場專營公司負起監督責任。另一方面政府作為大股東，理應具備制度條件參與機場專營公司的決策和管理，對公司的內部運作進行監管。

政府代表認同，特區政府依法有權、有責對機場專營公司進行監管。並表示監管的一個原因是涉及到本來應由政府提供的公共服務。雖然政府不直接提供有關服務，並選擇委托一間公司去負責提供，有關服務仍然對市民或者消費者有直接影響，因此政府部門有責任監督有關服務的提供。另一個原因是機場專營公司由政府持股 55%。不管是為着監管公幣的使用還是監督公司的日常運作，機場專營公司董事會中有部分董事是政府委任的代表，而董事會內負責跟進日常工作的執行委員會中也有政府的代表。

ca  
✓  
李  
林  
a  
B  
B  
A  
ju  
92



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

因此，監督機場專營公司的事宜可以分為兩個部分：政府部門主要監督機場服務的安全；而商業經營和日常運作則是由機場專營公司負責。為回應審計報告指出的問題，機場專營公司的管理層，包括董事局、執行委員會和監事會都作出了人事變動。董事局同時作出了決議，要求重新審視公司整體的管理、架構和文化。而執行委員會的成員亦全部改為全職人員，分管公司不同領域。

14.6. 從是次對機場專營公司監管問題的跟進討論中，委員會以及顧問團都注意到應從概念上區分由私人全資擁有的特許企業與政府在其內擁有不同持股比例的特許企業。但由於在現行法律制度中缺少了專門關於管理公共資本企業的法律法規，特區政府難以按照其於公共資本企業的出資額進行不同程度且真正有效的監管。

儘管規範特許企業，以至規範公共資本企業的法律制度仍未出台，但有一點委員會必須強調：不論是私營特許企業還是公共資本企業，其性質始終只是作為公共行政職能的延伸。政府在無法包辦全部公共行政職能的情況下，讓企業分擔部分的公共行政職能，開展涉及公共利益的活動。但與此同時政府必須進行適當的監管，以確保相關公共服務的質量，並在政府參股的情況下，保證政府的資產價值。

在政府與特許企業的關係問題上，委員會重申，政府對特許企業提供的公共服務進行監管，並不是要干預市場運行或者商業行為，而是要確保政府職責的履行、確保延伸出去的公共職能得到理想的實現。但由於特許

Handwritten signatures and marks on the right margin, including a checkmark and several illegible signatures.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

企業至少可以分為私人全資擁有、政府持股但不控股、政府控股和政府全資擁有等四種情況，在不同情況中政府應如何作出有效的監管，是一個很大的課題，需要社會共同去思考和研究，尤其是透過現任行政長官以批示設立的公共資產監督規劃辦公室去負責就相關議題展開跟進研究，完善相關的監管制度。

而委員會成員在此事宜上提出的建議和意見包括：綜合考慮特區政府、廉政公署及審計署在對特許企業作出監管的事宜上可以發揮的功能和應有的角色；認真研究針對特許企業發出的廉政公署報告及審計署報告應由誰負責執行和監督執行，以及在不執行或者執行不善的情況下應有的法律後果；除了已有的政府代表委任機制，研究是否應按照以及如何按照政府在公共資本企業的持股比例，實施不同程度的監管；政府對特許企業的監管依據不應局限於批給合同，尤其是並非所有的特許企業都是公共資本企業；重點研究在政府與特許企業的關係中，哪些方面的權利義務應由法律法規作出規範，哪些方面可以由批給合同作出處理；公共服務並不一定需要由企業提供，在作出以企業方式發展公共服務的決定之前，政府應先評估有關方案是否更有服務質量保證和效益，以公共利益為依歸；在與企業簽訂批給合同時，應保證合同條款賦予政府的監督權至少足夠確保公共服務的質量和公共資產的合理運用。

按照公共資產監督規劃辦公室的網頁資料顯示，現時的公共資本企業共有 22 個<sup>13</sup>。委員會期望，特區政府日後能夠對所有的這些公共資本企業

<sup>13</sup> 參見澳門特別行政區公共資產監督規劃辦公室網頁：<https://www.gpsap.gov.mo/enterprise>。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

做好相關的監管工作，從政策層面和實務層面理順政府與公共資本企業之間的關係。

## 15. 澳門國際機場在粵港澳大灣區的發展定位

15.1. 關於澳門國際機場在粵港澳大灣區的發展定位，政府代表表示，政府會整體考慮澳門自身的人口、旅遊發展、市場定位等各項因素，經綜合評估後再作決定或調整。現時在大灣區內有五大機場，各地機場之間存在運作中的協調機制，每年至少召開一次會議。

15.2. 在競爭力的問題上，由於在珠三角的西南面只有珠海機場和澳門機場的兩條跑道，政府代表相信，市場的客運需求絕對足夠支撐起這兩個機場。

15.3. 關於委員會關注的與周邊城市共同推出航線合作以吸引旅客的問題，按政府代表介紹，現在的確存在如何優勢互補及共同發展的問題。現時大灣區五個機場之間只能做到互聯，但不互通，即是乘客利用這五大機場轉機進出，由一個機場到另一個機場，仍然需要自行過關、拿回行李，再自行乘坐交通工具做接駁。在發展方向上，預期未來大灣區的航空業會朝着互聯互通的方向發展，將五個機場的候機樓真正做到互聯互通。為此，政府已分別於 2016 年 9 月和 2018 年 11 月與香港特區和內地簽署了新的協議，互相認可對方的多式聯運。日後當整個運輸系統，包括飛機、船、巴士、火車等不同交通工具的聯運得到落實，飛機在機場降落

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a checkmark and the name '林' (Lin).



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

後，乘客可以憑機票如轉機一樣轉乘船、巴士或火車到達另一城市。屆時旅客出行將會更為便捷，尤其是飛機一般不會降落到小城市。

## 16. 澳門航空專營合同到期後的發展規劃

### 16.1. 澳門航空專營合同將於 2020 年 11 月到期。

就着未來的發展規劃，政府代表在會上申明，基於疫情對航空業的影響，只能介紹最初的一些想法，不排除日後計劃有所變更。

在此前提下，政府代表介紹指，政府曾經計劃在合同到期後開放市場，使日後可以有更多澳門的航空公司。然而，引入新的航空公司，最主要的目的是讓這些航空公司為澳門發展更多新的航線，而不是在已有營運競爭的航線上再引入新的競爭。尤其是考慮到鄰近地區的一些經驗，以及考慮到澳門過去曾經亦有另一間航空公司。因此，政府只會在能夠有效監管航空公司的前提下，抱着循序漸進、安全穩妥的原則去開放市場。

16.2. 在開拓新航線方面，政府代表解釋，政府的責任是為此創造條件，與其他國家或者地區簽訂航班協定，簽訂的航班協定越多越好。然而，簽訂後會否有航班往來，航線有沒有商業吸引力，是由每一間航空公司根據需求、客源等因素在評估成本效益後作出決定。

按民航局網頁資料顯示，現時澳門已與 50 個國家草簽了航班協定，

cm

✓.

本

林

的

月

至

2020

年

11

月

到期

。

。

。

。

。

。

。

。

。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

當中 41 份已獲正式簽署<sup>14</sup>。而政府代表在會上指，以國家為單位計算，當中只有大概 10 個航班協定在實際使用，許多已簽訂航班協定的航線都未有航空公司願意營運。但以航點計算，澳門國際機場的客運航點在疫情前共有 62 個<sup>15</sup>，其中 33 個在內地，4 個在中國台灣，其餘 25 個在亞洲各國，覆蓋內地及亞洲所有的主要城市。

政府代表認為，相對於澳門人口以及機場面積佔比，現有的覆蓋網絡並不算小。但經聆聽社會各界對於更多新航線的訴求，政府有意藉澳門航空專營合同到期，引入新的投資者發展新航線。

16.3. 就着政府提出將會有新的航空公司，委員會成員的意見認為，應首先明確澳門國際機場在未來短中期內的客源定位是以內地旅客還是國際旅客為主。在有關方面民航局應與旅遊局保持溝通協調。除了短期客源可能受疫情影響，澳門既定位為世界旅遊休閒中心，且在大灣區規劃綱要中亦有提及要建設世界級的機場群，適宜在綜合平衡澳門機場面積以及各方面的承載力的前提下，積極拓寬客群，吸引更多國際旅客，並相應地在開放市場、選擇航空公司時充分考慮有關公司的航線發展定位。

16.4. 對於透過推出傾斜措施，吸引歐美旅客，以拓展亞洲以外國際航線的意見，政府代表回應稱，在航班與旅客的關係問題上，民航局主要的工作是建立航空交通條件，讓航空公司營運，方便旅客前來。而旅客是

<sup>14</sup> 詳見澳門特別行政區民航局網頁：[https://www.aacm.gov.mo/verify\\_agreement.php?pageid=81](https://www.aacm.gov.mo/verify_agreement.php?pageid=81)。

<sup>15</sup> 關於澳門國際機場客運航點的最新情況，可參見澳門特別行政區民航局網頁：[https://www.aacm.gov.mo/destination\\_network.php?pageid=192](https://www.aacm.gov.mo/destination_network.php?pageid=192)。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a checkmark and several illegible signatures.





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

否願意前來，以及如何吸引旅客，就以旅遊局為主導。旅遊局近年也在歐洲進行了不少推廣，吸引歐洲旅客前來澳門。民航局作為輔助，會積極配合，簽訂更多航班協定，消除航空公司前來澳門的障礙，並由航空公司評估營運成本效益，規劃航班組合。

16.5. 經過上述討論，有委員會成員認為，政府在優化機場基礎建設方面投入大量資源，應藉此積極拓展國際旅遊路線、提升國際旅客量，以解決本澳旅遊博彩業客源單一的問題。而在政府與其他國家或地區簽訂航空協定後，容許本澳的航空公司全權決定營運的航線，讓部分航線完全沒有營運，不但對公共資源造成浪費，還會影響澳門的整個旅遊發展規劃。因此，政府作為監督實體，適宜制定有效的政策措施，從制度上作出優化，讓航空公司按照政府的規劃去落實發展。有關成員建議，適宜藉着澳門航空專營合同到期，檢討合同條款，加大政府的監管空間，同時適度開放市場，平衡毫無競爭與過份競爭的利弊。

## 17. 商務包機、直升機及貨運機的發展前景

17.1. 澳門定位為世界旅遊休閒中心，航空業發展除了一般的客運機，可能還會有商務機、直升機以至貨運機等的市場發展空間。委員會邀請政府代表逐一介紹它們的發展前景，並且說明未來在相關硬體設施上的配套發展。

關於商務或者公務包機，政府代表指出，澳門是一個旅遊城市，而旅

an

✓

✓

林

CS

13

區

A

許

42



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

遊城市的特質是在與大城市之間以細飛機往來很頻密，旅客可以隨時到來，又可以隨時離開。加上產業因素、機場與市區距離等因素，預期商務機的需求是很大的。因此在機場規劃時很大的一個主題就是發展商務機。擴建規劃上，很大一個部分都是會為了商務機而設計，預計會將大約 55,000 平方米的土地劃給商務機使用，設施包括符合商務機停泊特性的停泊區以及可以讓商務機進行一些維修和簡單升級的基礎設施。

關於直升機，政府代表介紹指，未來在大灣區發展中，直升機可能是一個很便捷的交通工具，可以讓乘客很方便地由一個市中心到達另一個市中心。現在內地的一些城市已經發展出相當數量的直升機升降點，而澳門在直升機的發展方面也相對具有條件。未來若然配合內地低空開放等的政策措施，相信直升機會是大灣區交通發展的其中一個方法。設施配套上，除了氹仔客運碼頭的上蓋將改建成為直升機坪，原石排灣直升機維修庫已於去年搬到北安 E2 新城填海區。

在貨運機方面，政府代表則解釋，現時機場設計上的貨運吞吐量已經達到 300,000 噸，而 2019 年總貨運量只有約 42,000 噸。由於貨運機仍然有比較大的機場空間可以利用，且暫時未能預見澳門的貨運量會出現大幅增長，在機場整體發展規劃中不會有一個貨運機設施上即時的反映，但是是有預留給貨運機發展的空間。

17.2. 既然預期商務機和直升機會有市場需求，有委員會成員期望政府能夠着實做好相關的硬件設施配套，提供更好的服務條件，讓有關行業

ca  
✓  
林  
A  
ye



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

可以真正發展起來，為打造澳門成為世界旅遊休閒中心作出貢獻。

IV

意見和建議

18. 在是次的跟進工作中，委員會認為：

- (1) 政府應爭取儘快取得機場擴建計劃的填海工程批准；
- (2) 政府應在取得填海工程批准後，儘快開展相關的規劃預算工作，並向社會公佈，增加透明度；
- (3) 政府應不時以最新的客觀條件審視和評估項目計劃的成本效益，因應實際對計劃作出適當的調整或修改；
- (4) 政府應在機場擴建計劃及碼頭改建計劃中，發揮應有的監督作用，確保公帑的投入得到有效運用，減少重覆工程、減少公共資源的浪費；
- (5) 政府應整體作出研究，理順和處理好政府與特許企業之間的關係，尤其是與公共資本企業之間的關係；
- (6) 澳門特別行政區的城市總體規劃應儘快出台；
- (7) 政府應因應澳門國際機場的未來發展定位，提出政策措施增強機場競爭力，吸引更多旅客和開拓更多多元化的客源市場；
- (8) 積極推動和配合落實大灣區機場之間的互聯互通以及不同運輸工具之間的多式聯運；
- (9) 穩步開放航空市場，為澳門開拓更多新的航線；

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a checkmark and several illegible signatures.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

(10) 做好航空業發展的相關設施配套，為澳門打造成為世界旅遊休閒中心作出貢獻。

19. 委員會會就上述事項持續作出監察和適時作出跟進。

V

總結

20. 委員會總結如下：

- (1) 將本報告書提交給立法會主席，並建議派發全體議員；
- (2) 將本報告書送交特區政府。

二零二零年八月十四日於澳門

委員會

李靜儀

(主席)



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

宋碧琪

(秘書)

區錦新

何潤生

馬志成

葉兆佳



澳門特別行政區立法會  
 Região Administrativa Especial de Macau  
 Assembleia Legislativa

*Handwritten mark*

*Handwritten signature of Ip Tin-kei*  
 邱庭彪

*Handwritten mark*

*Handwritten mark*

*Handwritten mark*

*Handwritten signature of Fong Ka-cho*

馮家超

*Handwritten mark*

*Handwritten mark*

*Handwritten signature of Lam Lun-wei*

林倫偉

*Handwritten signature of Wang Shi-min*

王世民