

南部興建物流專用機場之可行性

會員：馮正民

南部是否需要興建一個新的國際機場?什麼時候才需要?若有需要,則該國際機場應該定位為以客運為主或貨運為主?要回答這些問題,首要的工作是分析新國際機場客運與貨運的需求量。需求量的分析涉及現在或未來的需求量估算,其本身就有許多爭議的空間,譬如需求量是實際的需求量或包括潛在的需求量?是樂觀情境下或保守情境下的預測需求量?是只考慮南部腹地產生的需求量或考慮與中正機場競爭下的需求量?按交通部民航局最近委託案運量的預測,其結果是在最樂觀的情境下,南部地區新國際機場之需求性在「民國 110 年」以後才發生。換言之,該結論是立足於樂觀的情境與南部腹地的需求下,但忽略了樂觀情境發生機率與機場間運量競爭的探討。若考慮樂觀情境的發生率與機場間的競爭,則新國際機場的需求點恐怕要更延後,甚至到民國 120 年以後。

公共建設的方案評估,很重要的就是要考慮邊際(marginal)的觀念。中正機場第三跑道及第三航站的擴建,或高雄小港機場整建為物流為主的國際機場,皆可視為南部新機場的其他替選方案。中正機場的擴建案,在客運方面可以因為高鐵的興建解決部分南部居民至中正機場的交通時間問題;在貨運方面,二高的興建完成也可解決部分內陸貨運的問題。更重要的是中正機場具有規模經濟與貨物中轉與航線的優勢,而且這些設施的建設是在中正機場既有設施的條件下擴建,其邊際效益似乎較高。高雄小港機場也可以因為高鐵的營運而轉型為物流為主的國際機場,如同中正機場的擴建案,因已有既有的設施,故其邊際效益較高。政府過去的公共建設總是在政治或選舉的考量下,喜歡答應新的方案,暫時擱置既有設施的擴建方案,而造成沒有效率的資源分配。南部是不是要興建新的國際機場,重要的是先努力的找尋替代方案並予以評估比較,最後選取經濟效益高與可行性高的方案。

新的國際機場定位為物流專用機場可行嗎?討論這個問題,應該先問成為物流專用機場的條件為何?其有兩個基本條件,是否有足夠的貨運需求量?及是否有航空業者願意來飛?若因南部科學園區而興建南部機場,其貨運量顯然不足,按民航局估算,一天一架全貨機就可載完。若再加上其他非科學園區之貨運,在總量方面要待民國 110 年後才可能有需要,但千萬別忘記貨運的目的地常分散世界各地,故即使貨運總量夠,分散了以後,各貨機之承攬率就不高,容易造成航線不符合經濟效益,而無法開航的現象。此種貨運目的地分散的現象,也說明了為什麼世界的國際機場的貨運皆仍高度仰賴客貨兩用的飛機,即客機下層順載貨物。

由民航局委託案所作的業者調查顯示,台灣地區之航空業者認為兩岸直航遙遙無期,再加上國際經濟環境不佳,台灣產業外移嚴重,對於未來的空運市場,抱持著悲觀的態度,故不看好南部新國際機場。而高科技產業業者則認為政府既以全球運籌中心與綠色矽島南北雙核心為政策目標,而在台灣地區空運物流環境不佳之情境下,則應儘快興建南部新國際機場。從航空業者與高科技產業業者不同的觀點,可以了解航空業者是著眼於國際機場未來的營運需求是否足以生存;而高科技產業業者則著眼於用國際機場來增加高科技產業的競爭力。

政府到底應重視航空業者之「需求導向」或以達到發展全球運籌中心與綠色矽島南北雙核心政策目標之「供給導向」為主?在國際機場主要計畫(master plan)的規劃指導原則中,特別強調機場的興建必須重視航空業者的進駐意願,因為他們身兼機場的營運者與顧客,所以航空業者的意見在興建機場方面應特別重視,而高科技產業業者的需求意見已間接反應在航

空貨運的需求，故其意見對興建機場而言，可供參考，但不宜列入主要的影響因素。畢竟，機場興建不能不重視機場的營運，而機場的營運成敗，端賴航空業者的進駐意願。綜合上述客貨運兩用飛機的需要及航空業者的意願分析，新南部國際機場若定位為物流專用機場的成功機會不大。若要興建，仍應以客貨並重。

由前述南部國際新機場的需要性與物流專用機場的定位角色之探討可知，需要性在樂觀的情境下，要至民國 110 年以後才有需要，而定位物流專用機場則有失敗的可能。在預測樂觀、航空業者悲觀及政府財政困窘的情境下，若政府投資興建此一風險性高，經濟效益尚存疑的物流專用國際機場，則會產生資源使用不效率與排擠其他較確定且經濟效益高的公共建設。基於此，政府若決定短期內興建南部新物流專用國際機場，則應採民間投資興建(BOT)方式(但個人主觀認為該案若政府沒有大力投資與積極參與下，民間投資意願不高)，不宜由政府投資興建；否則宜回歸民航局委託案的結論，將該案列為長期發展計畫，再詳細評估規劃，從長計議。

本文摘自「經濟前瞻」雙月刊 88 期 2003 年 7 月 5 日出版