

立法會交通事務委員會 政府興建和營運隧道的政策

目的

本文件旨在向委員匯報政府興建和營運隧道的政策，並就委員在不同場合提出的建議，闡述政府的意見。

政府興建和營運隧道的政策

2. 政府興建和營運隧道的政策，建基於下列原則：
 - (a) 政府應在可行的情況下，鼓勵私營公司按照“建造、營運及移交”方式進行新的隧道工程計劃；
 - (b) 隧道專營公司應獲給予機會取得合理投資回報，然而隧道專營公司應承擔商業風險；
 - (c) 政府不會保證隧道專營公司在專營權的期限結束時，達到預期的投資回報；及
 - (d) 用者自付的原則，即政府不會運用公帑，補貼個別隧道專營公司或駕駛者。

隧道行業的特點

3. 隧道專營公司需要作大量資本投資。在隧道投入服務後兩至三年內，隧道專營公司必須開始償還貸款；加上每年折舊支出和營運成本（該兩項支出的水平不會因行車量多寡而有大幅變動），隧道專營公司在營運的最初幾年必須承擔沉重的財政負擔。

4. 另一方面，新隧道啟用後，往往需要經過一段時間，汽車流量才會逐漸增加。在新隧道投入服務的最初幾年，大部分使用新隧道的車輛可分為兩類：一類車輛原先是使用現有的隧道或道路，但由於現有的隧道或道路交通擠塞，才改用新隧道；另一類車輛曾因為現有隧道或道路交通擠塞而減少行車，但新隧道啟用後，由於有一條新路線可供選擇，因而吸引到這類車輛使用。隨着新隧道服務的地區不斷發展，新隧道的行車量將按年遞增。因此，隧道行業的主要特點就是在隧道投入服務的最初幾年，隧道專營公司的開支和外流資金必定超過收入和流入的資金。據我們觀察，本港的隧道專營公司通常是在營辦隧道四至五年後（即由專營權開始生效日期起計七至八年，當中已包括建造期），才開始賺取盈利。

過海隧道的行車流量

5. 部份議員在以往的會議上，對三條過海隧道即海底隧道（紅隧），東區海底隧道（東隧）及西區海底隧道（西隧），汽車流量分佈不勻的情況表示關注。過去五年，三條過海隧道的平均每日行車流量分佈如下：

年份	紅隧	東隧	西隧
1997	123,158	85,812	22,348
1998	120,010	70,999	33,100
1999	117,801	68,813	39,215
2000	120,350	72,228	42,797
2001	120,444	74,596	39,702

6. 值得注意的是：

- (a) 紅隧的平均每日行車流量由 1997 年的 123,000 架次下降至 1998 年的 120,000 架次，並一直保持在這個水平；
- (b) 東隧的行車流量亦由 1997 年平均每日的 86,000 架次下降至 2001 年的 75,000 架次。車流下降的原因之一可能是由於舊的啟德國際機場的搬遷；及
- (c) 西隧的行車流量由 1997 年平均每日的 22,000 架次上升至 2001 年的接近 40,000 架次。

7. 我們相信西隧已把從前集中於紅隧及東隧的車流轉移，並有效地發揮了分流作用。隨着大嶼山及西九龍的人口不斷上升，西隧的使用率將會逐步提升。另一方面，紅隧的使用率預期仍維持在高水平。這是由於紅隧優越的地理位置，為香港島及九龍市區提供快捷的聯繫。

政府為提高隧道使用率而採取的措施

8. 政府一直推行多項措施，以改善隧道引道出入口的交通和提高隧道的使用率。

9. 我們已樹立清晰的交通標誌，以指引車輛前往各條隧道。至於最近才啟用的隧道，我們與隧道專營公司商議後，正不斷加設經過改良的交通標誌和道路標記，指引前往隧道的車輛。我們亦會考慮調節重要道路交界處的交通燈號，使隧道附近交通暢順。在適當的地區，我們已推行交通改善計劃，藉以改善接駁

道路的交通情況。舉例來說，隧道引道已劃設巴士專用線，讓巴士這種集體運輸工具可以優先駛往隧道。

10. 此外，我們會考慮實施道路改善計劃，例如進行道路擴闊工程，以及在隧道引道與主要交通走廊之間興建直接的連接道路，以增加隧道引道的容車量，並方便車輛駛往隧道。在某些情況下，我們會考慮興建新道路或分層道路交匯處，以便把來往區內的車輛與駛往隧道的主流交通分隔，從而使交通更為暢順。

11. 我們並正全力推動在本港發展綜合的智能運輸系統，以便道路使用者依據即時的道路交通資訊，選用最適合的路線。智能運輸系統其中一項計劃，是發展行車時間顯示系統，這個系統可以提供即時的資料，顯示利用三條過海隧道過海分別所需的時間。我們會在通往隧道引道的策略性位置裝設這些電子顯示牌，令道路使用者可根據有關資料，選擇最佳路線。行車時間顯示系統將約在二零零二年年底裝設妥當。

12. 我們亦會鼓勵隧道專營公司訂定市場推廣策略和宣傳計劃，以提高隧道的使用量；例子包括幸運抽獎，汽油券的贈送，以及向購買大量隧道代用券的人士提供折扣優惠等。我們會繼續與隧道專營公司保持緊密聯繫，研究各種方法，促進隧道的使用率。

交通事務委員會的提議

13. 委員在不同場合，就改善隧道的使用率提出以下的提議：

- (a) 設立基金，以穩定隧道費；
- (b) 延長專營期以換取較低的隧道費加幅；
- (c) 成立隧道及橋樑管理局；及
- (d) 協調過海隧道收費，以調節隧道行車流量的分佈。

14. 我們根據上文第二段的開列的原則，仔細研究委員的提議。此外，政府和隧道專營公司都是受專營權條款約束的。合約內容如有任何更改，須依據香港法例處理。

設立基金穩定隧道費

15. 委員提議成立一個穩定隧道費基金為隧道專營公司提供資金，以換取他們延遲行使在條例中，賦予他們增加隧道費的權利。

16. 按照《西區海底隧道條例》(第 436 章)和《大欖隧道及元朗引道條例》(第 474 章)的條文，這兩條隧道各自設有穩定隧道費基金。條例規定，在某一年內超過指定限額的實際淨收入，須撥入該基金。基金也可按照條例規定撥款給隧道專營公司，以便延遲增加隧道費；否則，隧道專營公司便可按照條例的規定增加隧道費。

17. 根據上述兩條條例而成立的穩定隧道費基金，只適用於在條例下指定的隧道專營公司。現行的法例並沒有滙集使用不同穩定隧道費基金的安排。原因如下：

- (a) 這種安排涉及改動政府和隧道專營公司之間的合約條款；及
- (b) 使用有盈利的隧道的駕駛者將補貼使用有虧損的隧道的駕駛者。這將導致有盈利的隧道加價的次數比原來單獨營運時更為頻密。

18. 另一個方法，就是用公帑成立這個穩定隧道費基金。我們認為這個方案需要動用大量原可用作政府日常開支的公帑，亦即要求納稅人補貼使用隧道的駕駛者。這是徹底違背用者自付的原則。

延長專營期以換取較低的隧道費加幅

19. 專營期的長短，是政府與隧道專營公司之間的專營權合約內的重要條款之一。如要更改專營權條款，包括專營期，必須取得政府和隧道專營公司雙方同意。重新商談已達成的協議是一項重要的決定，不可輕率行事。這樣做難免會為政府帶來不明朗因素，因為私營公司既可以亦會趁此機會提出新的要求。

20. 此外，在正常的情況下，專營權的期限屆滿後，所有隧道的收入將歸入政府的一般帳目。延長專營權即表示原應歸屬於政府的收入被轉移給隧道專營公司，這無異用公帑補貼隧道專營公司及駕駛者。

成立隧道及橋樑管理局

21. 這個提議是由政府用公帑購回所有專營隧道及橋樑。與此同時，政府成立一個公營機構「隧道及橋樑管理局」（隧橋局）負責統籌、營運及發展這些隧道及橋樑設施。此外，隧橋局可以進行上市或發行債券，以集資發展新的隧道和橋樑及有關設施。

22. 購回所有專營隧道及橋樑需要動用大量公帑。我們必須仔細研究，在有限的財政資源下，這個回購計劃是否需要得到優先的處理。再者，投資隧橋局股票或債券的人士將會期望隧橋局有制訂收費的自主權。我們必須仔細考慮，詳細研究，成立隧橋局在各方面的影響。

協調過海隧道收費以調節隧道行車流量的分佈

23. 有意見指出，協調三條過海隧道的收費，可以達至把過海行車量平均分佈於三條過海隧道的效果。在考慮這個建議的時候，我們需要處理以下一系列複雜的問題：

- (a) 部分過海隧道由隧道專營公司擁有。而有關該專營隧道的條例已設定調整隧道收費的機制；因此，政府無法左右隧道專營公司收取的隧道費；
- (b) 各條專營隧道在各方面包括專營權的期限，股東權益的分佈，建造成本，營運成本，盈利和虧損的情況都是不同的；
- (c) 由於紅隧所有的收入都是歸入政府的一般帳目內，我們必須仔細考慮任何把集中於紅隧的汽車流量作分流後，對政府收入的影響；及
- (d) 隧道專營公司對他們的投資回報有一定的期望。他們必然期望任何調節汽車流量的計劃，必須具備一個明確的隧道收費調整機制。

徵詢意見

24. 請委員備悉資料文件的內容。