

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1417/04-05號文件

檔號：CB1/SS/4/04

研究《2005年東區海底隧道條例(修訂附表)公告》 小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報研究《2005年東區海底隧道條例(修訂附表)公告》小組委員會的商議工作。

背景

2. 《東區海底隧道條例》(第215章)第55(3)(a)條規定，該條例附表所訂明的隧道費可由行政長官會同行政會議與隧道公司協定而予以更改。如無法達成協定，第55(3)(b)條訂明，任何一方均可根據《仲裁條例》(第341章)，將更改隧道費的問題提交仲裁。

3. 在2003年8月，東區海底隧道(下稱“東隧”)的專營公司新香港隧道有限公司針對政府否決其提出由2003年1月1日起，把私家車的隧道費增加5元，以及相應調高其他類別車輛隧道費的申請的決定展開仲裁程序。在有關仲裁中，新香港隧道有限公司要求由2005年1月1日起，把私家車及的士的隧道費增加10元，以及相應調高其他類別車輛的隧道費。

4. 在2005年1月，仲裁人¹裁定私家車及的士的隧道費應調高10元，增至25元，以及相應調高其他類別車輛的隧道費。新收費應由2005年5月1日起實施。

《2005年東區海底隧道條例(修訂附表)公告》

5. 在2005年3月18日，當局根據《東區海底隧道條例》第55(6)條的規定，將《2005年東區海底隧道條例(修訂附表)公告》刊登憲報。該公告旨在依據仲裁裁決，修訂《東區海底隧道條例》附表以更改東隧隧道費。

¹ 在有關仲裁中，政府和新香港隧道有限公司各自聘任仲裁人。在獲得雙方同意的情況下，該兩名仲裁人提名倫敦的一位御用大律師擔任公斷人。

小組委員會

6. 在2005年4月1日的會議上，內務委員會同意成立小組委員會，負責研究該公告。小組委員會由劉江華議員擔任主席，舉行了3次會議，與政府當局討論該公告。小組委員會亦曾與新香港隧道有限公司及香港中文大學財務學系副教授蘇偉文博士舉行會議。蘇博士曾就股本回報率的計算方法提出意見。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。

小組委員會的商議工作

7. 小組委員會深感失望的是，隧道費的增幅並無顧及目前的經濟情況、普羅市民的負擔能力及社會的情緒。小組委員會委員對於東隧隧道費的巨大加幅，以及由此對經濟和交通造成的影響深表關注。東隧增加隧道費可能會促使公共交通營辦商及貨車運輸業爭相提高公共交通服務的收費及運費，從而加重市民及商界的財政負擔。此外，亦有意見關注到，東隧增加隧道費會加劇紅磡海底隧道及其周邊地區和引道的交通擠塞情況。因此，委員認為有急切需要解決3條過海行車隧道車輛流量分布不均的問題，否則，整個社會便須承擔沉重的社會及經濟成本。

8. 小組委員會在商議過程中曾研究下列主要事項：

- (a) 立法會修訂或廢除該公告的權限；
- (b) 政府處理隧道公司申請增加隧道費的手法，以及為減輕東隧增加隧道費對社會造成的影響而採取的行動；
- (c) 用以衡量《東區海底隧道條例》第55(4)條所述的合理但非過多的報酬的方法及適當準則；及
- (d) 解決3條過海行車隧道車輛流量分布不均情況的較長遠措施。

立法會修訂或廢除該公告的權限

9. 鑒於仲裁人裁定的隧道費加幅對私家車而言增加近67%。小組委員會曾研究立法會可在多大程度上修訂該公告。

10. 該項旨在修訂《東區海底隧道條例》隧道費附表的公告須按先訂立後審議的程序處理，並將於2005年5月1日起實施。根據《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條，立法會修訂附屬法例的權力，須符合訂立該附屬法例的權力。運輸署署長訂立該公告的權力受《東區海底隧道條例》第55(5)及(6)條限制，並不包括釐定收費水平及實施新隧道費的時間。因此，議員修訂該公告的權力受到類似的限制。換言之，除輕微的技術性修訂外，議員修訂該公告的空間不大。同樣地，立法會不能廢除該公告，因為行使該權力亦不符合運輸署署長訂立該公告的權力。小組委員會亦察悉，在沒有提出上訴的情況下，仲裁結果便

是最終結果，只有在政府與新香港隧道有限公司經進一步商討後達成新協定的情況下，才可對附表中的法定隧道費作出修訂。

11. 在商議過程中，委員察悉政府並無就仲裁人的裁決提出上訴。公眾到2005年3月11日才知悉仲裁人的裁決。委員質疑為何政府當局在上訴期過後，才公布有關仲裁人裁決的資料。政府當局就此解釋，就應否對仲裁人的裁決提出上訴作出決定，是政府的職責。就新香港隧道有限公司的個案而言，政府當局在2005年1月26日接獲仲裁結果後，已積極考慮應否提出上訴，與此同時並與新香港隧道有限公司商討，探討可否及如何將隧道費增加的幅度減低。這些行動需要一定的時間進行。政府當局其後於2005年3月18日向立法會匯報此事，並提供全面資料，當中包括其所採取的行動，以及就應否對仲裁結果提出上訴作出的決定。

12. 政府當局亦表示，在考慮應否就仲裁結果提出上訴時，律政司曾徵詢兩位領訟大律師的意見，詢問有否提出上訴的理據，以及就仲裁結果提出上訴的成功機會。該兩位領訟大律師均表示並沒有合理的機會在上訴中勝出，而律政司亦同意他們的意見。因此，政府當局決定不上訴。

13. 委員提述東隧增加隧道費的實施時間時，質問政府當局為何沒有履行其於2005年3月18日交通事務委員會會議上所作的承諾，即押後將該公告刊登憲報，以待新香港隧道有限公司就東隧增加隧道費的加幅及實施時間再作考慮。政府當局解釋，當政府當局在2005年3月18日出席事務委員會會議時，該公告已在憲報刊登，並向廣大市民發布。將該公告刊登憲報是《東區海底隧道條例》規定的法定職責。當政府當局表示若在事務委員會會議後，政府與新香港隧道有限公司可達成更理想的結果，政府當局願意考慮刊登憲報的安排之時，當局其實是指其後可能刊登憲報，以廢除或修訂該份在2005年3月18日刊登的公告。政府當局無意誤導立法會，並就因此而引起的誤會致歉。

政府處理增加隧道費申請的手法

14. 小組委員會察悉，與東隧有關的仲裁曾進行過兩次：一次在1997年，另一次則在2005年。在1997年的仲裁中，仲裁人裁定新香港隧道有限公司合理報酬的範圍是整個專營權期內介乎15%至17%的內部回報率，而由1998年1月1日起，私家車及的士的隧道費獲准增加5元，其他類別車輛的隧道費亦相應調高。在2005年的仲裁中，雖然仲裁人認為1997年的仲裁對他們並無約束力，但他們認為，在沒有與之相反並令人信服的證據下，1997年仲裁所得出的結論應予重視，此舉對雙方及公眾而言是既實際又公平的做法。根據這個基礎，並在考慮《東區海底隧道條例》第55(4)條所載事項的情況下，仲裁人的結論是，新香港隧道有限公司的合理報酬，應維持在1997年仲裁所決定的水平。

15. 小組委員會部分委員雖然認同有需要尊重法治，以及仲裁人的裁決，但他們認為，自1997年的仲裁以來，政府當局未有制訂解決有關問題的政策。政府與隧道公司對於何謂可接受的內部回報率，顯

然有不同意見。政府不採用更務實的做法，與隧道公司就隧道費的加幅達成協定，卻否決東隧在2003年提出增加隧道費的申請，導致此事須透過最終結果可能會因仲裁人而異的仲裁方式來解決。

16. 政府當局解釋，《東區海底隧道條例》並無訂明用以釐定隧道費調整幅度的詳細準則。該條例只規定如把有關事宜提交仲裁，仲裁人須以有需要確保隧道公司在根據《東區海底隧道條例》履行其義務或行使其權利時，獲得合理但非過多的報酬為準則，並顧及多項因素，當中包括自《東區海底隧道條例》制定或自上一次釐定隧道費(視屬何情況而定)以來，香港經濟情況的任何重要變動。由於上次仲裁裁定的合理但非過多報酬的範圍並非固定或不可改變，政府當局認為，在進行仲裁時，仲裁所涉的每一方須各自提出證據及陳述其理據。

17. 部分委員亦批評政府未有採取積極行動，盡力與隧道公司進行商討，以求減輕是次仲裁(2005年仲裁)的隧道費加幅所造成的影響。就此，政府當局向小組委員會表示，當局曾在仲裁後接觸新香港隧道有限公司，探討可否將實際加幅降低、將增加隧道費的實施日期押後或分階段實施新的隧道費。經商討後，新香港隧道有限公司同意以下各項安排：

- (a) 延至2005年5月1日才增加所有車輛(小型巴士及沒有載客的士除外)的隧道費；
- (b) 延至2005年7月1日才增加沒有載客的士的隧道費；及
- (c) 延至2005年10月1日才增加小型巴士的隧道費。

衡量新香港隧道有限公司報酬的方法及合適準則

18. 小組委員會察悉，政府當局及新香港隧道有限公司採用股本內部回報率來計算新香港隧道有限公司的回報率。然而，香港中文大學財務學系副教授蘇偉文博士則持有不同意見，並建議應採用另一種方法以評估股本回報率。小組委員會察悉，運用不同方法進行計算，會得出不同的回報率，因而引起有關東隧是否需要增加隧道費及增幅應為多少的問題。

19. 股本內部回報率的方法，是根據在專營期內投資者的現金流量來計算，並會計及資金的時間值。據新香港隧道有限公司所述，截至2003年年底，其股本內部回報率為8.4%。

20. 至於蘇偉文博士所建議的方法，則着眼於累積盈利與股本的比例。該公司的股本為7億5,000萬元，而累積盈利(截至2003年)為25億元，過去17年的整體股本回報率已達333%或每年19.6%。以單一年計算，蘇博士指出，新香港隧道有限公司在2003年的盈利約為2億5,000萬元，而該年的股本回報率為33%。若把此回報率套用在專營期剩餘時間，假設新香港隧道有限公司在未來11年的收入及開支與先前的年份大致相若，其在該段期間的股本回報率將達363%。鑒於有這樣高的回

報率，該公司並無很強的理據支持其增加隧道費。蘇博士又懷疑該公司過去多年保留高出合理水平的盈利，沒有向股東派發，藉以壓低股東獲得的回報，以換取較高的隧道費增幅。

21. 鑒於採用股本內部回報率作為釐定新香港隧道有限公司的回報率的準則是否恰當，以及據此釐定的隧道費加幅又是否適當的問題，引起了公眾的廣泛關注，小組委員會曾詳細研究有關事宜。

22. 小組委員會察悉，政府當局與新香港隧道有限公司的共同基礎是，就承辦“建造、營運及移交”項目的公司而言，衡量其回報率的適當準則應為其在整個專營期內的除稅後股本內部回報率。在1997年的仲裁中，政府、新香港隧道有限公司及各自的專業顧問均同意，在整個專營期內的股本內部回報率是衡量承辦“建造、營運及移交”項目的公司所得報酬是否合理的適當準則。為確保有關的財務數據可靠及準確，政府當局定期查核新香港隧道有限公司的財務數據，並發覺有關數據並無問題。

23. 新香港隧道有限公司指出，內部回報率必須顧及在整個項目期間支付及收回的現金流量，以及該等現金流量的時間因素。簡言之，在1986年支付及收回的1元，並不同等在2005年支付或收回的1元。因此，在1986年的7億5,000萬元資本額，即東隧的資本，今天將等同一個遠較7億5,000萬元為高的數額。以1986年資本額為基礎來計算今天所取得的回報，而沒有因應資金的時間值作出調整，此做法帶有誤導成份，並嚴重扭曲實際達到的真實回報率。

24. 至於新香港隧道有限公司在帳目保留相對高水平的留存收益的原因，新香港隧道有限公司指出，這是由於東隧背後的財團受到與借款銀行所簽訂的貸款協定限制，須在完全清還銀行的貸款後，才可從留存收益中派發股息。在2001年清還貸款後，新香港隧道有限公司事實上已將其所有剩餘的現金派發給股東。由於在項目首15年所賺取的現金，大部分用來償還作為興建隧道所需的部分資金的貸款，新香港隧道有限公司根本沒有額外的現金供派發更多股息。故此，有關新香港隧道有限公司操縱財務數據及運用財技以取得更高的隧道費增幅的指控，是不正確及全無根據的。

25. 至於蘇博士提出新香港隧道有限公司在較早階段應透過借貸來派發較高股息，以增加股本內部回報率的建議，新香港隧道有限公司指出，債項只應運用於可創造現金的資產之上。利用借貸來派發股息並非審慎理財的做法。此外，額外的融資成本最終將由東隧的顧客承擔。

26. 至於合理報酬的範圍，小組委員會亦曾研究政府與隧道公司就何謂可接受的內部回報率所持的不同意見，以及用以衡量《東區海底隧道條例》第55(4)條所述的“合理但非過多的”報酬的準則。

27. 儘管1997年的仲裁裁定，新香港隧道有限公司的合理報酬範圍是整個專營權期內介乎15%至17%的內部回報率，但政府的意見是，考慮到自1997年以來香港的經濟情況逆轉，應將內部回報率下調至介乎12%至14%之間。根據政府及新香港隧道有限公司各自的交通專家對東隧車輛流量的預測，假如“不調高隧道費”，內部回報率將會是13.64%。因此，政府當局認為並無理據調高隧道費，並在2003年7月否決新香港隧道有限公司提出的申請。

28. 然而，隧道公司及仲裁人均認為，新香港隧道有限公司的合理報酬範圍應維持在15%至17%，因為自從隧道費上次按1997年的仲裁釐定以來，香港的經濟情況並無“重要”變動。在這樣的情況下，部分委員認為，鑒於該兩次仲裁所決定的合理報酬範圍，政府當局或須採用更務實的方法，以較高的內部回報率作為基礎，與隧道公司進一步商討令3條過海行車隧道車輛流量分布更平均的可行措施。為免出現不明朗的情況，較為可取的做法仍是由政府當局與隧道公司就隧道費的加幅達成協定，而非訴諸仲裁方式。政府當局亦應與隧道公司一同檢討可接受的合理報酬的範圍

令3條過海行車隧道的車輛流量分布更為平均的措施

29. 小組委員會預期，在東隧實施新收費後，紅磡海底隧道及其引道將會更加擠塞。小組委員會促請政府當局制訂適當措施，以應付可能造成混亂的交通擠塞情況。

30. 關於解決有關問題的短期措施，小組委員會察悉，政府當局將會在2005年5月1日前作出宣傳，鼓勵市民使用公共交通工具，以及盡量避免在繁忙時間使用紅磡海底隧道。運輸署將會啟動緊急事故交通協調中心，密切監察交通及運輸情況。政府當局會採取適當措施，應付因增加隧道費而引起的交通問題。

31. 關於紓緩3條過海行車隧道車輛流量分布不均問題的較長遠措施，小組委員會察悉，政府當局現正研究此事。當局亦在2005年4月22日的交通事務委員會會議上，向該事務委員會簡介其處理有關問題的建議措施。由於3條過海行車隧道車輛流量分布不均此個牽涉範圍較廣的問題，不屬於小組委員會的職責範圍，委員同意由交通事務委員會跟進相關事宜會較為適當。

押後增加隧道費

32. 小組委員會促請新香港隧道有限公司考慮押後增加隧道費。與此同時，政府及隧道公司應在慎重考慮整體公眾利益的情況下，盡快檢討3條過海隧道的收費水平，以期改善3條過海行車隧道車輛流量分布不均的情況。

33. 新香港隧道有限公司指出，該公司已作出努力，押後了一個月至2005年5月1日才增加隧道費。該公司須以較長遠及宏觀的角度來看有關情況。因此，該公司認為將增加隧道費的日期進一步押後的後果，只會是日後增加隧道費時，增幅會更高。把增加隧道費的日期進一步押後，根本不符合東隧使用者的長遠利益。

議案

34. 小組委員會在2005年4月28日的會議上通過下述議案：

“本小組委員會強烈譴責新香港隧道有限公司漠視民生大幅加價，並呼籲新香港隧道有限公司盡快與政府達成協議，在未達成協議前，本小組委員會要求新香港隧道有限公司押後加價。”

35. 在辯論過程中，有意見認為，雖然仲裁人所作的裁決不受廣大市民歡迎，但這是經過完全合法的適當程序所得出的結果。故此，小組委員會未必適宜譴責該公司大幅增加東隧的隧道費，立法會亦無從更改仲裁人的決定。

未來路向

36. 鑒於立法會可就該公告行使的權力有限，小組委員會認為其研究有關事宜的工作將告一段落。然而，小組委員會促請政府當局與新香港隧道有限公司密切聯絡，希望能押後增加隧道費的日期，並訂出解決3條過海行車隧道車輛流量分布不均的建議。小組委員會亦建議交通事務委員會繼續跟進有關的事宜。

諮詢內務委員會

37. 內務委員會在2005年4月29日的會議席上，察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部1
2005年4月29日

研究《2005年東區海底隧道條例(修訂附表)公告》小組委員會

委員名單

主席	劉江華議員, JP
委員	李卓人議員 李華明議員, JP 周梁淑怡議員, GBS, JP 陳鑑林議員, JP 劉健儀議員, GBS, JP 劉慧卿議員, JP 鄭家富議員 李鳳英議員, BBS, JP 王國興議員, MH 林健鋒議員, SBS, JP 梁國雄議員
	(總數：12位議員)
秘書	劉國昌先生
法律顧問	馮秀娟女士
日期	2005年4月12日

立法會秘書處
議會事務部1
2005年4月12日