

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)46/05-06號文件

檔號：CB1/SS/9/04

研究《2005年大老山隧道條例(替換附表)公告》及 《2005年大欖隧道及元朗引道條例(替換附表1)公告》 小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報研究《2005年大老山隧道條例(替換附表)公告》及《2005年大欖隧道及元朗引道條例(替換附表1)公告》小組委員會的商議工作。

背景

《2005年大老山隧道條例(替換附表)公告》

2. 在1988年，當局根據《大老山隧道條例》(第393章)批給大老山隧道有限公司為期30年的專營權，負責建造及營運大老山隧道。根據第393章第36條，該條例附表所指明的隧道費可由行政長官會同行政會議與大老山隧道有限公司協定而予以更改；或在並無協定時，將更改隧道費的問題提交仲裁。運輸署署長須在切實可行的情況下，於作出有關協定或得出仲裁結果後，盡快藉憲報公告修訂有關附表。

3. 大老山隧道有限公司於1995年5月、1996年11月及2000年1月三度增加隧道費後，於2000年10月第四度申請加費，但其後基於當時的經濟情況欠佳，該公司接受政府當局的要求，將有關申請押後。在往後的數年間，大老山隧道有限公司曾應政府當局的要求，再兩度押後其申請。

4. 在2004年10月，大老山隧道有限公司重新提出加費的申請。立法會交通事務委員會在2005年2月2日的會議上討論加費建議時曾通過一項議案，表明鑒於大老山隧道有限公司的財務狀況漸入佳境，事務委員會認為當時不宜加費。

5. 在2005年6月7日，行政長官會同行政會議決定批准大老山隧道有限公司增加隧道費的申請，而新收費應由2005年8月1日起生效。有關新隧道費的公告(即《2005年大老山隧道條例(替換附表)公告》(2005年第93號法律公告))在2005年6月10日刊登憲報，並於2005年6月

15日提交立法會省覽。交通事務委員會在2005年6月15日的特別會議上通過議案，促請政府撤回該公告。

《2005年大欖隧道及元朗引道條例(替換附表1)公告》

6. 在1995年，當局根據《大欖隧道及元朗引道條例》(第474章)批給三號幹線(郊野公園段)有限公司(下稱“三號幹線公司”)為期30年的專營權，負責建造及營運大欖隧道及元朗引道。根據第474章第39(1)條，三號幹線公司可於該條例附表3提述的每個指明日期(2003年1月1日、2010年1月1日及2017年1月1日)實施使用費增加。然而，根據第40(1)條，如該公司在任何年度的實際淨收入，少於該條例附表4指明的該年度的最低估計淨收入，而該年度又並非緊接有指明日期之前的一個年度，則該公司可提前增加使用費。根據第45(1)條，凡增加使用費，運輸署署長須藉在憲報刊登的公告，以修訂該條例訂明有關使用費的附表1。

7. 在2000年4月及2001年4月兩度增加使用費後，三號幹線公司有權於2002年1月實施另一次加費，因為其在2000至01年度的實際淨收入(5,500萬元)低於第474章附表4指明的該年度的最低估計淨收入(1億4,900萬元)。鑒於當時的經濟情況，該公司其後同意押後加費。然而，該公司於今年較早時決定在2005年6月19日實施加費。有關新使用費的公告(即《2005年大欖隧道及元朗引道條例(替換附表1)公告》(2005年第95號法律公告))在2005年6月10日刊登憲報。交通事務委員會在2005年6月15日的特別會議上通過議案，促請政府撤回該公告。

兩項公告

8. 《2005年大老山隧道條例(替換附表)公告》以新的附表取代第393章的附表，藉以反映根據第393章須繳付的隧道費(須就電單車及機動三輪車繳付者除外)有所增加的情況。在2005年8月1日增加隧道費之前及之後的收費水平對照表載於**附錄I**。

9. 《2005年大欖隧道及元朗引道條例(替換附表1)公告》以新的附表取代第474章附表1，藉以反映根據第474章須繳付的使用費有所增加的情況。在2005年6月19日增加使用費之前及之後的收費水平對照表載於**附錄II**。

小組委員會

10. 內務委員會在2005年6月17日的會議上，同意成立小組委員會，研究該兩項公告。小組委員會在2005年6月23日舉行首次會議，劉江華議員獲選為主席。小組委員會的委員名單載於**附錄III**。

11. 小組委員會曾舉行兩次會議，與政府當局討論該兩項公告，並曾邀請大老山隧道有限公司及三號幹線公司出席其中一次會議。

小組委員會的商議工作

12. 小組委員會雖然明白到大老山隧道及三號幹線是次加費符合有關條例所訂的隧道費調整機制，但小組委員會對加費是否合理，以及加費對公眾及交通流量造成的影響卻深表關注。就此，小組委員會曾研究立法會可否及在多大程度上可修訂該兩項公告的問題。

13. 小組委員會察悉，提交立法會省覽的《2005年大老山隧道條例(替換附表)公告》須由立法會以先訂立後審議的程序處理。有關公告的審議期將於2005至06年度會期在2005年10月19日舉行的第二次立法會會議後翌日屆滿。然而，運輸署署長訂立公告的權力並不包括釐定收費水平及實施新隧道費的時間。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。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。立法會同樣不能廢除該公告，因為行使該權力亦不符合運輸署署長訂立公告的權力。

14. 關於並無提交立法會省覽的《2005年大欖隧道及元朗引道條例(替換附表1)公告》，小組委員會察悉，第474章第45(3)條明文規定第1章第34條不適用於此類公告。故此，該公告無須提交立法會省覽，因而無須經由立法會審議。

15. 雖然立法會不能修訂或廢除該兩項公告，但小組委員會曾研究加費的理據和影響，以及可如何改善現行的隧道費調整機制。小組委員會亦曾探討有何措施可提高專營公司在財政狀況和業績方面的透明度。在此方面，小組委員會注意到，政府當局至今尚未履行在1995年5月24日《大欖隧道及元朗引道條例草案》恢復二讀辯論時，由當時的運輸司為提高專營公司各項計劃和業績的透明度而作出的3項承諾。小組委員會的商議工作詳述於下文各段。

大老山隧道增加隧道費的理據和影響

16. 鑒於大老山隧道有限公司自2000至01年度以來一直賺取盈利，小組委員會質疑是次加費是否合理。政府當局告知小組委員會，儘管大老山隧道有限公司近數年賺取盈利，但在2000至01年度之前，該公司一直蒙受虧損。截至2004年6月30日^{註1}，該公司的累積虧損已達4億5,330萬元。此外，若不加費，大老山隧道有限公司所獲得的內部回報率將只有3.87%，並不能達到就大型及長遠的基建投資項目而言屬合理但非過多的報酬。根據現時所得的財務數據，估計即使實施是次加費，大老山隧道有限公司亦只能獲得4.9%的內部回報率，低於該公司在1988年擬備專營權標書時，假設在30年專營期內能獲得的13.02%內

^{註1}

大老山隧道有限公司的財政年度於每年6月30日終結。根據政府當局應小組委員會要求而提供的資料，截至2005年6月30日，大老山隧道有限公司的累積虧損為3億4,300萬元。然而，這只是一個估計數字，因為該公司在2004至05年度的實際盈利數字仍未最後確定，尚待審計。

部回報率。若在是次加費後再有6次加費，大老山隧道有限公司將可獲得7.62%的內部回報率。小組委員會深切關注到，政府當局日後會批准6次或更多的加費，直至大老山隧道有限公司的內部回報率達到13.02%為止。政府當局表示情況不會如此，而每次加費申請均會因應當時的情況予以考慮。在30年的專營期內達到13.02%的內部回報率，是大老山隧道有限公司的假設，而大老山隧道有限公司與政府當局之間並無任何協議，規定在專營期內必須達到該內部回報率。

17. 關於是次加費，委員關注到私家車的隧道費增幅達20%，可能會對公眾構成沉重的財政負擔，令他們不願使用大老山隧道。結果，駕駛人士或會寧可改用獅子山隧道，令該條隧道的交通擠塞問題惡化。委員質疑政府當局有否考慮加費對普羅大眾的影響。在此方面，委員察悉政府當局的看法，即私家車的隧道費由10元提高至12元的幅度屬溫和及可以接受，而加費對交通造成的影響應屬輕微。在加費之後，估計每日約有900架次的車輛改用獅子山隧道。委員認為20%的隧道費增幅並不溫和。鑒於第393章並無訂明行政長官會同行政會議就調整隧道費作決定時所須依循的準則，政府當局依據甚麼準則來決定批准加費申請，實在並不清晰。政府當局解釋，在作出有關決定時，行政長官會同行政會議已考慮所有相關因素，包括大老山隧道有限公司的財政狀況、加費幅度、加費對交通的影響、公眾的接受程度，以及隧道公司的報酬是否合理而非過多等。行政長官會同行政會議亦有考慮交通諮詢委員會及交通事務委員會的意見。然而，委員指出，大老山隧道有限公司的加費申請未獲交通事務委員會支持。

18. 部分委員認為，政府當局應訴諸第393章第36條所訂的仲裁機制，當中訂明仲裁人須考慮的指導原則及多項客觀準則。政府當局指出，一如第36條所訂，只有在行政長官會同行政會議與大老山隧道有限公司未能就更更改隧道費的問題達成協議的情況下，才應訴諸仲裁機制。就今次的情況而言，由於行政長官會同行政會議已批准有關申請，因此並不存在是否要訴諸仲裁的問題。

三號幹線增加收費的理據和影響

19. 鑒於三號幹線公司近數年一直賺取盈利，小組委員會質疑是次加費是否合理。該公司告知委員會，雖然該公司自2000至01年度以來一直賺取盈利，但截至2004年7月底，該公司的累積虧損為3億8,100萬元，未償還的銀行貸款為36億5,300萬元，而利率不斷上升，會令該公司日後的財政狀況承受更龐大的壓力。然而，小組委員會認為，在研究應否加費時，除了該公司的財政狀況外，亦應考慮其他因素，例如對交通的影響和公眾的接受程度等。

20. 關於對交通造成的影響，委員關注到三號幹線加費可能會影響屯門公路的交通，令該處的交通擠塞情況惡化。委員指出，一直以來，交通事務委員會均關注深港西部通道在2006年通車後，新界西北現有的道路網絡將無法應付有所增加的交通流量，令區內交通情況惡化的問題。故此，交通事務委員會一再呼籲政府當局盡速採取行動，將屯門公路的交通分流至三號幹線。然而，是次加費反而可能會產生

將三號幹線的交通分流至屯門公路的效果。政府當局向委員保證，是次加費對交通的影響應屬輕微，因為當局估計在加費後約有1 000架次的車輛會分流至屯門公路或吐露港公路。

21. 小組委員會察悉，根據第474章第37條，三號幹線公司須在每個年度終結後的30日內，向環境運輸及工務局局長(下稱“局長”)呈交該公司在該年度經審計的實際淨收入報表。局長隨後須通知該公司她是否對該呈交的報表感到滿意。倘若她對該報表不感滿意，亦未能與該公司透過按照工程項目協議條款進行的談判達成協議，則該事宜須交由為此目的委任的獨立專家解決。就是次加費而言，小組委員會關注到局長在得出她對該公司2000至01年度實際淨收入報表感到滿意的結論前，曾考慮過哪些因素及資料，以及她有否考慮將此事交由獨立專家解決。政府當局向小組委員會表示，在接獲2000至01年度的實際淨收入報表後，當局已根據第474章及工程項目協議的規定核實有關資料。由於政府當局信納該報表計算準確，並經過適當的審計，故此並無需要將該報表轉交獨立專家。

22. 鑒於三號幹線公司於2001至02、2002至03及2003至04各年度的實際淨收入均低於第474章附表4就各年度指明的最低估計淨收入，小組委員會關注到該公司可能在不久將來再次向局長提出申請，要求實施下次預期的加費。為徹底解決有關問題，小組委員會強調政府當局有需要制訂長遠的解決方案。鑒於第474章附表4載列的最低估計淨收入是在10年前訂定，未必切合現今的情況，小組委員會要求政府當局考慮可否修訂附表4；若然，如何作出修訂，以及修訂所帶來的任何影響。政府當局指出，第474章附表4載列的最低估計淨收入，屬於政府在1995年將專營權批給該公司時與其所訂協議的一部分。政府不可單方面建議修改該附表。當政府當局與該公司討論各項提高三號幹線使用率的措施時，將會考慮此等事宜。

23. 由於政府當局在過去數年，一直與三號幹線公司就各項提高三號幹線使用率的可行措施及延長其專營權的構思進行談判，小組委員會促請當局設定一個談判期限或時間表。然而，政府當局認為設定談判期限會減低政府爭取良好成果的彈性，這樣未必符合廣大公眾的利益。鑒於有關商討涉及重大公眾利益，小組委員會認為政府當局有必要向交通事務委員會匯報商討的進展情況。作為第一步，政府當局獲請在2005年年底前向交通事務委員會匯報有關的進展情況。政府當局向小組委員會保證，當局會盡量向交通事務委員會匯報有關進展，但前提是在事務委員會的討論應不影響當局與該公司進行談判的地位。

專營公司的財政狀況及業績的透明度

24. 為提高專營公司的財政狀況及業績的透明度，小組委員會認為，有關專營公司的相關資料(例如實際利潤／實際淨收入)應向公眾披露。就此，委員欣悉大老山隧道有限公司已向公眾披露此類資料。至於三號幹線公司，該公司最初以機密文件形式向小組委員會提交該公司由1998至99年度至2003至04年度實際淨收入的資料。委員強調透明

度的重要性，而且不應剝奪公眾查閱此類資料的權利。因此，委員促請該公司或政府當局公開相關的資料。雖然該公司最終同意提供更多相關的資料^{註2}，並公開該等資料，但小組委員會認為該等資料應定期披露，以提高透明度，並確保公眾利益受到保障。就此，小組委員會察悉，在1995年5月24日《大欖隧道及元朗引道條例草案》恢復二讀辯論時，當時的運輸司曾承諾，政府當局將採取以下措施，以提高專營公司各項計劃和業績的透明度：

- (a) 政府當局將規定於每年7月(在暑假休會前)向立法局提交專營公司的計劃，這些計劃可見於該公司的3年滾存淨收入預測及經營成本周年預算連同報表；
- (b) 政府當局將於每年10月向立法局提交由專營公司呈遞的經審計的實際淨收入周年報表，並在該次會議席上就報表所載數字及任何有關提高使用費的申請作出陳述；及
- (c) 政府當局在10月底，決定同意增加使用費抑或尋求仲裁前，先向立法局交通事務委員會就政府當局的研究結果作出匯報。議員屆時便可決定是否就有關結果進行辯論。

25. 議員對政府當局迄今並未履行該3項承諾表示不滿。應小組委員會的要求，政府當局已詳細研究此事。政府當局的研究結果是，在一項條例草案經立法會通過的不同階段，政府當局為回應某些關注而作出澄清或保證，實在是常見的事。在某些情況下，該等澄清或保證會藉委員會審議階段修正案而包納在法例的條文內，因而可透過法律途徑實施。在另一些情況下，該等澄清或保證反映了政府當局的政策意向，而當局只能盡最大努力透過行政手段實施有關的措施。就此次的情況而言，當時的運輸司於1995年所作的保證在某程度上似乎與工程項目協議及在作出有關承諾當日制定的第474章的條文並不一致。

26. 關於上文第24(a)及(b)段提及的首兩項承諾，政府當局指出，根據工程項目協議，政府如沒有三號幹線公司的同意，不可公開其提交的財務資料。儘管如此，鑒於立法會議員的關注，政府當局一直促請該公司提供更多資料。

27. 至於上文第24(c)段提及的第三項承諾，政府當局指出，有關的使用費調整機制已收納在第474章第X部第39和40條以及其他條文內。三號幹線公司是否可以加費，完全視乎其淨收入及該條例第X部第39和40條的條款應用。此項權利並非取決於政府當局是否同意加費。政府當局在接獲加費申請時，只有兩項選擇：即通知專營公司可以實施加費，或從大欖隧道及元朗引道穩定使用費基金中支付一筆款項予該公司。由於該基金現時並沒有任何結存，政府當局只可採取第一項行動。政府當局強調，一如第474章所訂，局長可以同意實際淨收入報

註2

三號幹線公司已提供1998至99、1999至2000、2000至01、2002至03和2003至04各年度有關使用費、使用費收入、平均每日汽車流量及收益表的資料。該公司亦提供了有關其股東所作投資及銀行貸款金額的資料。

表，或在有合理根據的情況下質疑有關報表。然而，是否同意增加使用費的申請，不能由局長決定。政府當局又指出，當時的運輸司在所作出的保證中提及“.....抑或尋求仲裁.....”。然而，第474章內收納的使用費調整機制並沒有列明以仲裁來決定加費事宜。當時的運輸司在提及“仲裁”時，可能是指在雙方就實際淨收入報表未能達成協定時，將會把其交由獨立專家解決。

28. 鑒於上文所述，政府當局認為根據當時的運輸司提出的形式履行該等保證，實際上並不可行。政府當局須根據第474章及工程項目協議行事。儘管有上述問題，政府當局指出，在過去數年當三號幹線公司決定行使其加費權利時，當局均有通知立法會。當局會在發給交通事務委員會的相關文件中，載列作為加費基礎的實際淨收入報表的資料，而立法會議員若認為有需要，亦可考慮就有關事宜進行辯論。在是次加費中，議員曾兩度討論此事，第一次是在2005年6月15日(交通事務委員會會議)，而第二次則是在2005年6月23日(小組委員會會議)。政府當局認為，這是與提高透明度的精神相符的。

29. 對於政府當局認為當時的運輸司所作保證在某程度上不符合工程項目協議及第474章的條文，以及根據當時的運輸司提出的形式履行該等保證，實際上並不可行，委員表示驚訝。部分委員認為這顯示政府缺乏誠信。委員雖然明白必須遵守工程項目協議及有關條例的相關條文，但他們認為，政府當局有必要設法提高專營公司財政狀況及業績的透明度，並制訂長遠的方案，解決現時使用費調整機制及三號幹線使用率不足所造成的問題，以確保公眾利益受到保障。小組委員會因而要求政府當局繼續與三號幹線公司聯絡，以便在切實可行的情況下，履行當時的運輸司所作的承諾。小組委員會亦促請該公司考慮披露當時的運輸司首兩項承諾提述的所需資料，藉以提高透明度，並讓政府當局得以履行有關承諾。

30. 三號幹線公司向小組委員會表示，該公司理解委員要求其公開更多財務資料的訴求，在切實可行的情況下，該公司會願意合作。然而，該公司認為在一個和諧的社會，在要求增加財務資料透明度的同時，亦必須令投資者的商業利益受到保障。該公司已提交工程項目協議規定的所有資料，其後並額外公開了該公司的實際財務資料。關於上文第24(a)段提及的第一項承諾，該公司指出，提供3年預測及每年預算的安排既非交通營辦商的一貫做法，亦非上市公司的法定披露要求。三號幹線增加使用費的機制是以該公司的實際財政狀況為依據，而非預算及預測，後者只是對未來的預測，可能受到市場情況轉變及其他各項因素影響。立法會議員及公眾較關注的，應是實際財務結算。因此，該公司認為未能同意向立法會公開3年滾存淨收入預測及經營成本預算的要求。

31. 然而，三號幹線公司表明不反對政府每年10月在立法會披露該公司經審計的實際淨收入周年報表，並在該次會議上就報告所載數字及任何有關提高使用費的申請作出陳述，以便讓政府得以履行上文第24(b)段提及的承諾。鑒於該公司的答覆，小組委員會促請政府當局履行有關承諾。小組委員會察悉，政府當局在回覆時表示，當局正在

審核該公司經審計的2004至05年度實際淨收入報表，並會在完成審核後向立法會提交有關文件。小組委員會促請政府當局每年全面履行有關承諾。

其他相關事宜

32. 為更好地保障公眾利益，一位委員建議政府當局設立專責小組，以便監察本港各條隧道(尤其是3條過海行車隧道)的收費水平，並就如何改善隧道費調整機制收集意見。政府當局指出，各條隧道收費的調整是依照相關條例及工程項目協議所載規定作出。鑒於政府當局正與3條過海行車隧道及三號幹線的經營者商討改善現行隧道費調整機制的可行方案，政府當局認為沒有需要設立建議的專責小組。

未來路向

33. 鑒於立法會就該兩項公告可行使的權力有限，小組委員會決定其商議工作應告完結。然而，小組委員會促請政府當局採取下列行動：

- (a) 在2005年年底前向交通事務委員會匯報其與三號幹線公司商討各項提高三號幹線使用率的可行措施及延長其專營權的構思的進展情況；及
- (b) 每年全面履行上文第24(b)段提及的承諾，並繼續促請三號幹線公司盡量提供更多的相關資料。

34. 小組委員會亦建議交通事務委員會繼續跟進相關的事宜。

諮詢內務委員會

35. 內務委員會在2005年10月14日的會議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10月14日

大老山隧道

在2005年8月1日增加隧道費之前及之後的收費水平對照表

分類	車輛	隧道費(元) (由2005年8月 1日開始)	隧道費(元) (2005年8月 1日之前)
1.	電單車、機動三輪車	10	10
2.	私家車、電動載客車輛、的士	12	10
3.	公共及私家小型巴士	18	17
4.	許可車輛總重不超逾5.5公噸的輕型貨車及特別用途車輛	18	17
5.	許可車輛總重為5.5公噸或以上但不超逾24公噸的中型貨車及特別用途車輛	23	20
6.	許可車輛總重為24公噸或以上但不超逾38公噸的重型貨車及特別用途車輛	23	20
7.	公共及私家單層巴士	24	20
8.	公共及私家雙層巴士	26	20
9.	超過兩條車軸的每條額外車軸	15	13

大欖隧道及元朗引道

在2005年6月19日增加使用費之前及之後的收費水平對照表

分類	車輛	使用費(元)* (由2005年6月 19日開始)	使用費(元) (2005年6月 19日之前)
1.	電單車、機動三輪車	25 (17)	20 (17)
2.	私家車、電動載客車輛、的士	30 (25)	25 (22)
3.	公共及私家小型巴士	75 (75)	60 (60)
4.	(a) 許可車輛總重不超逾5.5噸的輕型貨車及特別用途車輛	75 (28)	60 (25)
	(b) (a)段所指明的車輛，如是超過2條車軸的，每條額外車軸	35 (0)	30 (0)
5.	(a) 許可車輛總重在5.5噸以上但不超逾24噸的中型貨車及特別用途車輛	85 (35)	70 (35)
	(b) (a)段所指明的車輛，如是超過2條車軸的，每條額外車軸	35 (0)	30 (0)
6.	(a) 許可車輛總重超逾24噸的重型貨車及特別用途車輛	105 (40)	90 (40)
	(b) (a)段所指明的車輛，如是超過2條車軸的，每條額外車軸	35 (0)	30 (0)
7.	公共及私家單層巴士	75 (75)	60 (60)
8.	公共及私家雙層巴士	90 (90)	75 (75)

*括號內的數字為實際優惠收費。

研究《2005年大老山隧道條例(替換附表)公告》及
《2005年大欖隧道及元朗引道條例(替換附表1)公告》小組委員會
Subcommittee to Study
Tate's Cairn Tunnel Ordinance (Replacement of Schedule) Notice 2005 and
Tai Lam Tunnel and Yuen Long Approach Road Ordinance
(Replacement of Schedule 1) Notice 2005

委員名單
Membership List

主席 Chairman	劉江華議員, JP	Hon LAU Kong-wah, JP
委員 Members	何俊仁議員	Hon Albert HO Chun-yan
	周梁淑怡議員, GBS, JP	Hon Mrs Selina CHOW LIANG Shuk-ye, GBS, JP
	劉健儀議員, GBS, JP	Hon Miriam LAU Kin-ye, GBS, JP
	鄭家富議員	Hon Andrew CHENG Kar-foo
	張宇人議員, JP	Hon Tommy CHEUNG Yu-yan, JP
	陳偉業議員	Hon Albert CHAN Wai-yip
	王國興議員, MH	Hon WONG Kwok-hing, MH
	李永達議員	Hon LEE Wing-tat
	梁國雄議員	Hon LEUNG Kwok-hung
	湯家驊議員, SC	Hon Ronny TONG Ka-wah, SC
	(總數：11位委員) (Total : 11 members)	
秘書 Clerk	陳美卿小姐	Miss Salumi CHAN
法律顧問 Legal Adviser	馮秀娟女士	Ms Connie FUNG
日期 Date	2005年6月23日 23 June 2005	