

二零零五年十二月十九日
討論文件

立法會交通事務委員會

使「建造、營運及移交」模式隧道的使用合理化的措施的進度報告

引言

本文件旨在就改善三條過海行車隧道車流量分布和提高三號幹線使用率的可行措施，向議員匯報最新的情況。

「建造、營運及移交」模式

2. 目前，香港有四條「建造、營運及移交」模式的隧道，包括東區海底隧道（東隧）、西區海底隧道（西隧）、大老山隧道及三號幹線（大欖隧道）。它們分別於不同時間興建，並受其法例規管。這些隧道的主要資料如下：—

	東隧	西隧	大老山隧道	三號幹線
專營期	8/1986 – 8/2016	8/1993 – 8/2023	7/1988 – 7/2018	5/1995 – 5/2025
通車日期	9/1989	4/1997	6/1991	5/1998
項目成本	21 億元	75 億元	19 億元	72 億元
設計每日 車流量	78,500	118,000	78,500	118,000
每日車流量	60,000	42,000	60,000	45,000

3. 「建造、營運及移交」的模式圍繞兩大原則：—
- (a) 這種模式是「大市場、小政府」原則的實證，並是鼓勵私人參與及盡量善用公共資源的有效方法。
 - (b) 由於「建造、營運及移交」模式隧道的專營商需要在項目開始時作出大量的投資，雖然專營商應承擔商業風險，他亦應該有取得合理回報的機會。
4. 「建造、營運及移交」模式有其優點及限制。如何將這種模式應用在個別項目上，視乎當時的經濟情況、利率、投資機會及政治氣候。我們認為在盡量善用公共資源及為投資者提供一個合理營運和投資環境之間取得平衡，是相當重要的。
5. 「建造、營運及移交」模式的專營權的其中一個主要原素是收費調整機制。這四條隧道採用了兩種收費調整機制：—
- (a) 就三號幹線及西隧來說，有關的法例訂明了其收費調整機制。簡單來說，條例規定，專營商可在某些指明日期增加收費。不過，如專營商任何一個年度的實際淨收入少於條例就該年度指明的最低估計淨收入，他便可提前實施加費。
 - (b) 至於東隧及大老山隧道，有關法例規定隧道費可由政府與隧道公司協定而予以更改。如無法達成協定，任何一方均可將更改隧道費的問題提交仲裁。該條例並無列明釐定調整隧道費的準則，而只訂明一旦提交仲裁，仲裁人須確保隧道公司在根據該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，並顧及在該條例實施之後或自上一次釐定隧道費以來香港經濟情況的任何重要變動等因素。
6. 較早時，有些交通事務委員會的委員曾建議修改西隧及三號幹線的收費調整機制。在這方面，我們需要注意，西

隧及三號幹線現有的收費調整機制於九十年代設立。它們包涵在有關法例內，並且屬於政府和有關專營商的協議的一部份。所以，政府不能單方面作出修改。

7. 當考慮如何將公私營合作模式應用於將來的基建項目上時，我們會認真研究以下事宜：－

- (a) 公共及私人機構如何分擔基建項目投資的商業風險；
- (b) 如何在公私營合作安排內加入更多彈性，以更好地應付合約期內不斷轉變的情況；以及
- (c) 如何確保基建項目能達致其預期的交通目標。

過海行車隧道

8. 政府一向非常重視如何提高過海行車隧道的使用率。由於三條過海行車隧道（即海底隧道、東隧及西隧）的位置和隧道費水平有所不同，因此行車量的分布亦不平均。我們尤其認為西隧有空間更有效地為擠塞的海底隧道分流。過去數年，我們一直與西隧的專營商探討各項可行措施，務求改善西隧的流通量。這些措施包括建造通往西隧的新連接道路、使附近各個路口的交通更為暢順，以及設置道路標記和更多的方向指示標誌以指引駕駛者等。

9. 今年四月，我們向交通事務委員會提出了十二個改善三條過海行車隧道流量分布的方案。在研究了這些方案和聽取不同界別人士的意見後，我們就這些方案的可行性及可取程度有一些初步看法，詳列如下。

第一組：與隧道費有關的措施

方案 1A：全面提高海底隧道的收費

10. 我們相信，雖然提高海底隧道的收費是將車輛分流至東隧及西隧的最有效方法，而亦有一些人支持這個方案，但使用者可能會強烈反對，所以，這個方案很難得到公眾的廣泛支持。

方案 1B：海底隧道繁忙時間附加費

11. 這個方案的影響比全面提高海底隧道收費的影響為小。但是，由於海底隧道的交通已超過其容量，而且由早上 8 時至夜晚 10 時的大部份時段內已非常擠塞，所以，要把繁忙時段與非繁忙時段分開將會很困難。

方案 1C：海底隧道附加費及回贈計劃

12. 我們深入研究了這個方案，發現有關的技術及會計安排可能會非常複雜。另外，由於可能出現轉讓優惠券的情況，因而會減低這個方案在交通方面的益處。所以，我們對這方案的成效有保留。

方案 1D：在海底隧道實施可變更的收費調整機制

13. 這個方案基本上是一個彈性收費調整機制，按照一系列雙方同意的指標如流量及車龍長度等，定期（例如每隔 6 至 12 個月）調整海底隧道的收費。我們對這個方案將會造成的不肯定情況有所關注，所以只有在其他方案不可行時，才會考慮這個方案。

方案 1E：提高海底隧道收費及減低西隧／東隧的收費

14. 我們認為這個方案能令到三條隧道的收費合理化，應該是一個對改善交通流量分布及減低海底隧道的擠塞情況更直接及有效的方法。我們正積極探討這個方案。

第二組：與專營權有關的措施

方案 2A：購回東隧及西隧的專營權

15. 我們不傾向採用這個方案，由於它涉及龐大的公共開支，並且不符合「小政府、大市場」的原則。

方案 2B：向東隧及西隧的專營商出售海底隧道

方案 2C：海底隧道、東隧及西隧的共同擁有權

16. 我們對這兩個方案並不太樂觀，因為它們涉及複雜的法律、財務及架構方面的問題，因此需要與專營商進行長期的討論。最為困難的就是與專營商就隧道的估值達成協議。

方案 2D：延長東隧及西隧的專營權

17. 我們認為值得進一步考慮以延長專營權的方式來「補償」專營商因調整隧道費而減少收入的構思。但是，我們需要小心研究延長專營權的年期，以確保對專營商、隧道使用者及政府都公平。

第三組：其他措施

方案 3A：興建第四條過海行車隧道或增加海底隧道的容量

18. 建造第四條隧道或增加海底隧道的容量是長遠的可行方案。現階段，我們需要研究各項技術方面的事宜，以及隧道入口和出口及相連道路的土地需要。因此，這個方案不能在短、中期減輕交通問題。

方案 3B：限制使用海底隧道

19. 限制性的措施（例如限制某種車輛於繁忙時間使用海底隧道，或是限制單/雙數車牌號碼的車輛在一星期內的某些日子使用海底隧道），將限制駕駛者的選擇以及為他們造成極大不便。社會大部份人士應不會支持這個方案。另外，執行這些措施也有一定的困難。所以，我們只有在其他方案都不可行的時候，才會考慮這個方案。

方案 3C：加強渡輪服務

20. 加強渡輪服務是最容易實行的，因為有關的基礎設施現已存在。它為駕駛者提供另一個選擇，而亦應該不會為公眾帶來負面影響。但是，鑑於渡輪的局限性和運作困難，我們懷疑商業機構會否對營辦渡輪（尤其是汽車渡輪）服務有強烈興趣，所以利用渡輪服務以減輕三條過海行車隧道壓力的空間應該十分有限。

21. 在考慮了所有方案後，我們認為將延長專營權及令收費合理化結合在一起的方案，值得進一步考慮。在過去數月，我們一直與東隧及西隧的專營商積極探討這個方案。但是，我們需要重申，任何將會採取的方案一定要為公眾帶來整體利益、對納稅人公平及有助減輕隧道其相連道路及路口的交通擠塞情況。

三號幹線

22. 除了過海行車隧道外，我們正與三號幹線的專營商商討令三號幹線以及其他不收費的路綫的使用合理化的措施。另外，我們亦一直鼓勵三號幹線專營商為更多車輛種類提供更多優惠。我們會就所有可行方案保持開放的態度，並會繼續與專營商進行討論。

未來路向

23. 我們會繼續與有關專營商積極商討，以期達成一個對公眾有益、對納稅人公平及能夠解決交通問題的協議。

環境運輸及工務局
二零零五年十二月