

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1347/07-08號文件

檔 號：CB1/PL/TP

交通事務委員會

有關大老山隧道有限公司增加隧道費的背景資料簡介

目的

此文件載列大老山隧道隧道費調整機制的背景，並綜述議員對大老山隧道增加隧道費及相關事宜的關注。

大老山隧道

2. 根據《大老山隧道條例》(第393章)，大老山隧道有限公司由1988年7月起獲批專營權，負責建造及營運大老山隧道。專營權連建造期在內，為期30年。該隧道的建造費為19.6億元，並於1991年6月正式通車。大老山隧道有限公司批出的專營權，將於2018年7月屆滿。

隧道費調整機制

3. 《大老山隧道條例》第36(3)條訂明，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。若雙方未能達成協定，則任何一方均可訴諸仲裁。《大老山隧道條例》並無訂明釐定隧道費調整幅度的準則。有關條例只規定，如把有關事宜提交仲裁，仲裁人須以有需要確保大老山隧道有限公司在履行《大老山隧道條例》授予的義務時，獲得合理但非過多的報酬。

增加隧道費的考慮因素

4. 在考慮大老山隧道有限公司增加隧道費的申請時，政府當局將會尋求交通事務委員會(下稱"事務委員會")及交通諮詢委員會(下稱"交諮會")的意見，然後才請求行政長官會同行政會議審批大老山隧道有限公司增加隧道費的申請。

交諮會的評估

5. 在2005年進行調整大老山隧道收費的工作時，交諮會認為大老山隧道有限公司增加隧道費的申請合理。交諮會作出建議時，已考慮一籃子因素，包括"合理但非過多的報酬"的定義及釋義、大老山隧道

有限公司的財政狀況、香港的經濟環境及自上次加費後本港經濟情況的任何重要變動、增加隧道費的建議對交通造成的影響，以及市民的接受程度。

合理但非過多的報酬

6. 至於"合理但非過多的報酬"的定義及釋義，政府當局指出，政府在1988年審議大老山隧道有限公司的"基本隧道費建議書"時，同意通車初期的隧道費，但沒有就日後調整隧道費作出任何承諾，亦沒有就目標或預期可得的內部回報率達成任何協議。然而，根據夾附於其專營權標書內的"基本隧道費建議書"所載，政府當局理解大老山隧道有限公司估計在30年專營期內，可取得13.02%的內部回報率。此內部回報率在本港4條"建造—營運—移交"模式隧道中，事實上是最底的。三號幹線(郊野公園段)的目標內部回報率是15.18%，而東區海底隧道及西區海底隧道內部回報率的目標同為16.5%。

其他"建造—營運—移交"模式隧道先前進行仲裁的個案

7. 與大老山隧道相若，《東區海底隧道條例》(第215章)並無訂明用以釐定隧道費調整幅度的準則。該條例只規定如把有關事宜提交仲裁，仲裁人有需要確保隧道公司在根據《東區海底隧道條例》履行其義務時，能夠獲得合理但非過多的報酬。仲裁人並需顧及多項因素，當中包括自《東區海底隧道條例》制定以後或自上一次釐定隧道費後，香港經濟情況有沒有出現任何重要變動。

8. 自東區海底隧道(下稱"東隧")開始營運以來，東隧的專營公司新香港隧道有限公司曾分別在1997年及2005年就隧道加費申請尋求仲裁。

9. 在1995年，當新香港隧道有限公司首次的加費申請被政府否決後，該公司亦於同年把其個案提交仲裁。在1997年，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有效期內介乎15%至17%的內部回報率。仲裁人亦裁定，為了維持一個合理但非過多的報酬，則有需要防止新香港隧道有限公司的報酬低於15%的股本內部回報率。

10. 在2003年8月，新香港隧道有限公司針對政府否決該公司加費申請的決定展開仲裁程序。在2005年1月，仲裁人裁定將私家車及的士隧道費增加10元，即調高至25元，以及相應調高其他類別車輛的隧道費。仲裁人作出結論，認為新香港隧道有限公司的合理但非過多的報酬水平應為整個專營期內15%至17%的除稅後股本內部回報率。

立法會修訂大老山隧道收費水平的權力

11. 在行政長官會同行政會議與大老山隧道有限公司就修訂隧道費水平達成協定或得出仲裁結果後，運輸署署長須在切實可行的情況下，盡快藉憲報公告修訂《大老山隧道條例》附表。此公告為須由立

法會以先訂立後審議程序處理的附屬法例。然而，運輸署署長訂立該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該公告的權力。

大老山隧道的替代路線

12. 青沙公路沙田至長沙灣段在2008年3月21日通車。所有車輛使用青沙公路沿路各隧道的費用為8元。政府當局估計，該路段將會為日漸繁忙的獅子山隧道、大老山隧道、城門隧道以及大埔公路沿路的交通，帶來疏導交通的分流效應。

13. 獅子山隧道提供一條貫通北九龍與沙田和新界東北部的連接道路。在2006年，每天使用該隧道的車輛平均為89 200架次。隧道費為8元。

14. 城門隧道連接荃灣及沙田。在2006年，每天使用該隧道的車輛平均為52 800架次。隧道費為5元。

15. 大老山隧道及替代路線的最新交通流量載列於**附錄A**。

大老山隧道增加隧道費

16. 迄今，大老山隧道曾4次分別在1995年5月、1996年11月、2000年1月及2005年8月加價。

立法會先前在2005年就大老山隧道增加隧道費進行的討論

17. 事務委員會對上一次在2005年2月2日討論大老山隧道加費申請的事宜。委員憂慮增加隧道費建議會加劇獅子山隧道的交通擠塞情況，並引致其他公共運輸營運商增加票價。他們呼籲政府當局要求隧道公司押後增加隧道費，亦有委員認為政府當局應盡快就對隧道公司調整隧道費的申請決定其立場，並根據《大老山隧道條例》第36條與隧道公司作出商討，若未能達成協議，應盡快將此事提交仲裁。

18. 在2005年2月2日，事務委員會通過以下議案：

"鑒於大老山隧道公司的財務狀況漸入佳境，本會認為在現階段不宜加價。"

19. 在2005年6月10日，政府在憲報刊登新的附表，以反映大老山隧道與大欖隧道及元朗引道的加費。在有關公告刊憲之前，政府當局

並未諮詢事務委員會，事務委員會對此感到失望。事務委員會曾於2005年6月15日舉行會議，與政府當局及隧道公司討論有關事宜。

20. 在2005年6月15日的會議上，事務委員會重申其對增加隧道費及其對交通及普羅市民的影響的關注，以及有關隧道公司的要求，就是押後加費或向駕車人士提供收費優惠。事務委員會亦促請政府當局檢討容許隧道公司增加收費的決定。事務委員會雖然承認"建造—營運—移交"模式隧道所涉及的內在問題，即隧道經營者只顧盡量提高利潤，但事務委員會仍籲請政府當局檢討以"建造—營運—移交"方式進行基礎建設工程的成效及是否適當。

21. 事務委員會在2005年6月15日的會議上通過議案，促請政府當局撤回在憲報刊登大老山隧道增加隧道費(2005年第93號法律公告)及三號幹線(郊野公園段)增加道路使用費的公告(2005年第95號法律公告)。

22. 其後，在2005年6月17日的內務委員會會議上，議員成立了小組委員會，研究上述兩項憲報公告。小組委員會對大老山隧道及三號幹線加費是否合理，以及加費對公眾及交通流量造成的影響卻深表關注。為更好地保障公眾利益，小組委員會亦曾研究一位委員的建議，就是政府當局應設立專責小組，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。

23. 政府當局向小組委員會表示，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。

24. 立法會在2005年7月6日的會議上就"建造—營運—移交"模式隧道通過一項議案。議案措辭載於**附錄B**。

25. 事務委員會一直跟進使"建造—營運—移交"模式隧道的使用情況合理化的措施。資料研究及圖書館服務部亦就"選定地方的收費道路、大橋及隧道的營運"(RP03/05-06)及"選定地方採用建造—營運—移交模式及略有差異的近似模式興建運輸基礎設施的情況"(IN13/05-06)擬備研究報告。

相關文件

26. 相關文件一覽表載於**附件C**。

立法會秘書處
議會事務部1
2008年4月23日

大老山隧道 —— 交通量

年份	交通量(架次)			
	南行	北行	雙程合計	每天平均
1997	-	-	25,819,035	70,737
1998	11,492,923	12,227,753	23,720,676	64,988
1999	11,319,975	12,112,627	23,432,602	64,199
2000	11,171,193	11,986,211	23,157,404	63,272
2001	11,287,397	12,079,799	23,367,196	64,020
2002	11,047,518	11,851,262	22,898,780	62,736
2003	10,772,350	11,464,759	22,237,109	60,924
2004	10,842,069	11,508,288	22,350,357	61,067
2005	10,180,063	10,736,088	20,916,151	57,305
2006	9,784,153	10,340,727	20,124,880	55,137

獅子山隧道 —— 交通量

年份	交通量(架次)			
	南行	北行	雙程合計	平均每天
1997	17,457,723	18,118,150	35,575,873	97,468
1998	16,958,567	17,619,355	34,577,922	94,734
1999	16,070,872	16,761,170	32,832,042	89,951
2000	16,503,581	17,207,341	33,710,922	92,106
2001	16,268,870	16,900,276	33,169,146	90,874
2002	16,109,459	16,663,433	32,772,892	89,789
2003	15,741,179	16,389,769	32,130,948	88,030
2004	15,698,881	16,405,189	32,104,070	87,716
2005	15,594,722	16,379,422	31,974,144	87,600
2006	15,834,595	16,710,903	32,545,498	89,166

城門隧道 —— 交通量

年份	交通量(架次)			
	南行	北行	雙程合計	平均每天
1997	9,963,876	10,123,429	20,087,305	55,034
1998	9,752,478	9,841,764	19,594,242	53,683
1999	9,705,336	9,762,548	19,467,884	53,337
2000	9,903,248	9,933,616	19,836,864	54,199
2001	9,840,354	9,794,316	19,634,670	53,794
2002	9,972,093	9,941,663	19,913,756	54,558
2003	9,652,610	9,688,391	19,341,001	52,989
2004	9,724,351	9,792,780	19,517,131	53,325
2005	9,665,724	9,730,936	19,396,660	53,142
2006	9,648,578	9,631,553	19,280,131	52,822

在2005年7月6日立法會會議上
就"建造—營運—移交"模式隧道通過的議案

"鑒於現時多項採用'建造、營運及移交'建造模式興建的交通運輸基建項目的經營者先後調高收費，除了直接加重市民的交通開支負擔，令工商界的運輸成本上升外，亦大大增加了其他較低收費隧道或免費幹線的交通擠塞情況，以致現有各條隧道未能達到原本的分流目的，本會促請政府盡快於6個月內就以下各方面提出實質改善建議：

- (一) 積極與擁有隧道專營權的隧道公司商討各種方法，例如延長專營權的年期、劃一及調減隧道收費或採用其他可行措施，以達致各條隧道的有效分流，以及紓緩各條隧道的加價壓力；
- (二) 全面檢討'建造、營運及移交'建造模式，並總結有關經驗，作為未來交通運輸基建在融資、建造、收費及營運等方面的指引，避免出現上述弊端，保障市民的利益；
- (三) 檢討現時《大欖隧道及元朗引道條例》和《西區海底隧道條例》所訂增加隧道費的機制是否合乎公眾利益，並避免在未來的交通運輸基建引入類似的機制；及
- (四) 與擁有東區海底隧道及西區海底隧道專營權的財團商討共同擁有3條過海行車隧道的事宜，並向本會提交有關商討進展的報告。"

大老山隧道有限公司

會議日期	委員會	文件／事項
2005年2月2日	交通事務委員會	政府當局就大老山隧道有限公司增加隧道費的申請提供的文件 http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/tp/papers/tp0202cb1-786-3c.pdf
2005年2月2日	交通事務委員會	大老山隧道有限公司 —— 調整收費申請 提供予立法會交通事務委員會參考的簡介文件 http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/tp/papers/tp0202cb1-786-4c.pdf
2005年2月2日	交通事務委員會	大老山隧道有限公司提供的電腦投影片簡介資料 http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/tp/papers/tp0202cb1-854-1c.pdf
2005年2月2日	交通事務委員會	會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/tp/minutes/tp050202.pdf
2005年6月15日	交通事務委員會	大老山隧道有限公司增加隧道費的申請 http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/tp/papers/tp-etwb_t_cr1465194-c.pdf
2005年6月15日	交通事務委員會	會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/tp/minutes/tp050615.pdf
2005年7月6日	立法會	有關"檢討交通基建的建造及營運模式"的議案辯論 http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/counmtg/hansard/cm0706ti-translate-c.pdf
2005年10月14日	內務委員會	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 http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/hc/papers/hc1014cb1-31-c.pdf

會議日期	委員會	文件／事項
		<p>有關選定地方的收費道路、大橋及隧道的營運的研究報告</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/sec/library/0506rp03c.pdf</p> <p>資料研究及圖書館服務部就選定地方採用建造－營運－移交模式及略有差異的近似模式興建運輸基礎設施的情況所擬備的資料摘要</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/sec/library/0506in13c.pdf</p> <p>資料研究及圖書館服務部就東區海底隧道加費所擬備的資料摘要</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/sec/library/0506in14c.pdf</p> <p>資料研究及圖書館服務部就諾丁漢高速輕便鐵路所擬備的資料摘要</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/sec/library/0506in15c.pdf</p>