

二零零八年十一月二十八日
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 使用率較合理化的措施

引言

本文件旨在就如何改善「建造、營運及移交」模式隧道的使用率事宜，向議員匯報政府的工作方針。

「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）。它們分別於不同時期興建，並受有關法例規管。這些隧道的主要資料載於附件 A。

3. 政府對採用「建造、營運及移交」模式興建及營運隧道的兩大原則為：—

- (a) 本着「大市場、小政府」的原則，政府鼓勵私人參與及盡量善用公共資源，在可行的情況下，適當運用公私營合作的模式，包括過去較多採用的「建造、營運及移交」的模式。
- (b) 公私營合作模式的投資者需要在項目開始時作出大量的投資，他們在承擔商業風險的同時也應有取得合理回報的機會。

4. 各條以「建造、營運及移交」模式興建的隧道的收費調整機制都是在過往不同的歷史背景、經濟情況、利息水平和投資機會下訂立的，有關的專營權商討也非常複雜及困難。單從今天的環境去評論當時的決定，未必合適。必須注意的是，這些機制都是在相關法例內列明的，並且屬於政府和有關專營公司協議的一部份，必須受到尊重及履行，並只能在雙方同意下作出更改。

過海隧道

5. 政府同意三條過海隧道流量不平均，有改善空間。我們一直致力合理化三條隧道的流量。流量不均的其中一個重要原因，是三條隧道收費的差異。但其他因素，例如各條隧道的地理位置，它們各自的道路連接網絡、以及該等連接道路的承受能力，同樣非常重要。

6. 政府處理三條隧道的問題，目標是爲了要令隧道交通流量合理，使三條隧道的使用量及收費均更符合隧道使用者及整體社會的期望及利益；我們同時希望透過調節三隧的使用量，以及從速興建中環灣仔繞道及其他連接道路，去改善中環、灣仔一帶的擠塞情況。

7. 要達到這個目標，我們首先要清楚界定「合理的使用量」。要做到隧道合理分流，主要管理需求的手段是透過各隧道的不同收費水平來調整，並需訂定達至合理流量的收費水平。過程中，我們必須考慮下列因素：-

- (一) 假如需調低某些隧道的收費，是否會吸引更多車輛使用；
- (二) 如果要增加某些隧道的收費，市民的接受程度；
- (三) 隧道連接路的負荷能力如何影響這些需求管理的成效；及
- (四) 市民對三條隧道的不同需求，和三隧的地理位置對駕駛人士的選擇的影響。

8. 我們必須建基於詳細研究和比較分析，才能得出最佳的方案。而在有恰當流量和收費的假設情況下，方能計算隧道的未來剩餘價值，然後作價。爲此，我們已聘請顧問進行爲期十二個月的研究，全盤分析所有相關因素，並提出可行建議。顧問研究的具體範圍載於附件 B。

9. 社會各界及立法會議員曾提出多個建議，包括回購、延長專營權、「三隧聯營」、「以股換隧」等方案。無論採取那個方案，政府與隧道公司都必須面對和解決一些基本問題，包括就隧道未來車流及收入的估計，隧道資產的估值，隧道公司預期的回報等。我們對各個方案持開放態度，並已要求顧問對所有可行方案進行研究，以便為與東、西隧股東進行談判提供基礎。在進行顧問研究的同時，我們亦會因時制宜，與隧道公司保持密切商討，同時繼續積極研究各種短期紓緩措施，包括盡量鼓勵隧道公司為駕駛人士及運輸業界提供更多的優惠。

10. 單靠調低東、西隧的收費並不能解決擠塞及分流的問題。各隧道的地理位置及道路連接網絡對流量分佈亦有很大的影響。因此，政府一直強調有迫切需要盡快興建中環灣仔繞道，以紓緩港島北岸道路網的擠塞情況及應付未來的交通增長。路政署及其他有關部門已經全力推展這個項目的前期工作，特別是針對曾經引起法律挑戰的臨時填海建議，我們會爭取於今年年底前完成這方面的工作，然後在合法、合理及可行範圍內盡早展開繞道工程。

三號幹線

11. 我們一直與三號幹線的專營公司商討改善隧道使用率的措施，商討內容也包括交通事務委員會過往曾建議的延長專營權及短期試驗減費計劃。雖然延長專營權並不牽涉即時的財政開支，但意味將來的納稅人須補貼目前和將來的隧道使用者，所以政府需要小心處理有關建議。由於政府與專營公司就未來交通流量及收入的估算有分歧，要就延長專營權的年期達成共識十分困難，因此有關討論的進展不大。

12. 政府亦曾與隧道專營公司討論實施短期試驗減費計劃，得到的回應是減費計劃並不會因為實施的期限較短而消除其複雜性。要得到隧道公司同意落實執行，政府仍需就一旦公司收入損失的補償方式等原則性問題，及對試驗期間交通流量與收入的估算等技術性問題與有關公司達成共識。隧道公司亦對試驗減費計劃完成後收費水平將如何重訂存疑，因此討論沒有重大進展。

大老山隧道

13. 交通事務委員會在 2008 年 4 月 25 日討論大老山隧道公司增加隧道費申請時，曾建議政府與隧道公司磋商各項可行措施，包括延長專營期，以換取較低的隧道費。會後，政府已與隧道公司就延長專營權展開磋商。如果磋商有進展，我們會向委員會匯報。

未來路向

14. 我們會與顧問共同努力，尋求有效的長遠措施，使三條過海隧道的交通流量更趨合理。同時，我們亦會繼續積極與各家「建造、營運及移交」隧道專營公司商討，以期達成對公眾有益、對納稅人公平及能夠解決交通問題的協議。

運輸及房屋局

二零零八年十一月

附件 A

四條「建造、營運及移交」模式的隧道主要資料

	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
每日平均 車流量	64,000	49,000	56,000	49,000

顧問研究的資料

目的

- 顧問須因應三條過海隧道的位置及連接道路網絡等因素，研究最理想的流量分佈，並提出涵蓋財務、組織架構及法律等方面的可行解決方案，以達至理想的交通目標；及
- 建議的解決方案應對公共開支造成最小負擔。

研究的具體範圍

- 顧問須研究各種可行措施，包括回購東隧/西隧、三隧聯營、延長經營權等。
- 顧問將對目前隧道、其鄰近道路及連接網絡的交通情況進行調查分析，利用運輸模擬方式對不同收費水平及調節機制下，以及因應未來興建的新道路系統，例如中環灣仔繞道及沙田至中環線，進行交通情況的預測及評估；
- 就不同可行措施分別作出收費方案建議，並須將連接道路的容量等因素考慮在內；
- 研究可取的收費方案及推行時間表，盡可能使公眾在交通及財務方面獲最大益處，同時又符合東、西隧專營公司的商業利益。該收費方案應訂明將來因應交通需求的改變而作收費調節的時間表及幅度；
- 利用財務模擬方式評估各種可行方案帶來的財務影響，包括對政府收費隧道及橋樑（五隧一橋）証券化收入的影響；
- 在不同的方案及情況下對紅隧、東隧及西隧各自的資產進行估值；

- 顧問若認為需成立新的管理架構，則須對其組織管理架構提出建議；
- 找出實施新方案而必須解決的法律問題；及
- 研究海外有關經驗。