

檔號：THB(T)CR 1/4651/94

立法會參考資料摘要

《大老山隧道條例》 (第 393 章)

大老山隧道有限公司增加隧道費的申請

引言

在二零零八年九月九日的會議上，行政會議建議，行政長官指令通過大老山隧道有限公司(隧道公司)增加隧道費的申請，新隧道費將由二零零八年十一月三十日生效。

理據

背景

2. 根據《大老山隧道條例》(第 393 章，《條例》)，隧道公司由一九八八年七月起獲批專營權，負責建造並營運大老山隧道。專營權連建造期在內，為期三十年。隧道的建造費為 19.6 億元，並於一九九一年六月通車。隧道公司的專營權將於二零一八年七月屆滿。

3. 《條例》第 36(3)條訂明，附表所指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更改。若雙方未能達成協定，則任何一方均可訴諸仲裁。《條例》並無訂明釐定隧道費調整的準則，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履行《條例》授予的義務時獲得合理但非過多的報酬為準則。《條例》第 36 條的條文載於附件 A。

隧道公司增加隧道費的申請

4. 隧道公司至今已四度增加隧道費，有關加費分別於一九九五年五月、一九九六年十一月、二零零零年一月及二零零五年八月生效。二零零六年十二月，隧道公司申請第五度加費，各類車輛的隧道費建議加幅由 13% 至 28% 不等。為此，當局多次促請隧道公司顧及市民的接受程度，考慮實施加費的時間及加幅。隧道公司其後於二零零八年七月同意修訂申請，加幅改為 9% 至 20% 不等。原來及經修訂的加費建議如下：

	電單車	私家車及的士	小型巴士及輕型貨車	中型及重型貨車	單層巴士	雙層巴士	額外車軸
現行隧道費	10 元	12 元	18 元	23 元	24 元	26 元	15 元
原來的建議隧道費	12 元	15 元	23 元	26 元	30 元	33 元	19 元
加幅	20%	25%	28%	13%	25%	27%	27%
經修訂的建議隧道費	11 元	14 元	21 元	25 元	28 元	31 元	18 元
加幅	10%	17%	17%	9%	17%	19%	20%

隧道公司的財政狀況

5. 截至二零零七年六月底，隧道公司的累積虧損為 5,300 萬元，與該公司一九八八年的專營權標書所載基本方案預測¹的 22.90 億元估計累積盈利比較，兩者相差 23.43 億元。隧道公司過往實際盈利／虧損與基本方案預測的差額載於下表。

¹ 基本方案預測是指隧道公司在專營權標書內對交通、隧道費收入及盈利／虧損的預測；隧道公司根據這些預測，預期內部回報率為 13.02%。

盈利／虧損(百萬元)			
年度 ²	基本方案預測 (A)	實際盈利／ 虧損 (B)	差額 (B-A)
1991/92	(149)	(176)	(26)
1992/93	(148)	(159)	(11)
1993/94	(147)	(147)	0
1994/95	(69)	(143)	(74)
1995/96	(56)	(94)	(38)
1996/97	41	(71)	(112)
1997/98	66	(43)	(109)
1998/99	88	(41)	(129)
1999/2000	194	(10)	(204)
2000/01	212	18	(194)
2001/02	265	92	(173)
2002/03	356	103	(253)
遞延稅項調整 ³	-	120	120
2003/04	371	97	(273)
2004/05	372	112	(260)
2005/06	448	141	(307)
2006/07	447	146	(301)
累積	2,290	(53)	(2,343)

6. 隧道公司由二零零零/零一年度開始轉虧為盈。隧道公司於二零零四年十月向銀行償還貸款後，在二零零四/零五年度償還股東貸款。根據隧道公司的資料，若按現行隧道費的水平計算，可在二零零七/零八年度抵銷累積虧損，該年度終結時可獲累積盈利 1.03 億元。此外，隧道公司預測會在二零零八/零九年度開始派發股息。

內部回報率

7. 隧道公司在一九九八年擬備專營權標書時，假設在三十年專營期內會取得 13.02% 的內部回報率。如果在專營期結束前不增加隧道費，隧道公司只會取得 5.81% 的內部回報率。假如只有這次加費申請獲得批准，其後的一律遭到否決，隧道

² 隧道公司的財政年度由七月一日起計，至翌年六月三十日終結。

³ 採用經修訂的會計準則得出的遞延稅項調整。

公司只會取得 6.11% 的內部回報率。如果在是次加費後有另外四次加費，該公司能取得 8.33% 的內部回報率。

財政表現未如理想的原因

8. 隧道公司認為財政表現未如理想是由於使用隧道的車輛少於專營權標書預測的數量，令隧道費收入低於預期。專營權標書的基本方案預測與實際交通流量的比較如下：

平均每日行車量(以千輛計)			
年度 ⁴	基本方案預測	實際	差距
1991/92	64.7	56.6	-12%
1992/93	69.2	68.7	-1%
1993/94	73.8	79.6	+8%
1994/95⁵	78.3	80.7	+3%
1995/96⁵	82.9	75.5	-9%
1996/97	87.0	71.9	-17%
1997/98	90.6	69.5	-23%
1998/99	93.1	62.5	-33%
1999/2000	93.8	64.1	-32%
2000/01	93.8	64.0	-32%
2001/02	93.8	63.5	-32%
2002/03	93.8	61.5	-34%
2003/04	93.8	61.2	-35%
2004/05	93.8	60.0	-36%
2005/06	93.8	55.3	-41%
2006/07	93.8	55.6	-41%

9. 隧道公司認為隧道費收入低於預期水平是基於以下原因：

- (a) 獅子山隧道(獅隧)與大老山隧道的收費差距不斷擴大；
- (b) 機場遷往赤鱸角；
- (c) 本港的工業／製造業活動遷往內地；

⁴ 隧道公司的財政年度由七月一日起計，至翌年六月三十日終結。

⁵ 兩次加費分別在一九九五年五月一日及一九九六年十一月一日實施。

(d) 1998/99 至 2003/04 年度經濟持續不景；及

(e) 可供選擇的交通工具和替代道路增加。

當局的評估

(A) 指導原則—合理但非過多的報酬

10. 我們在一九八八年審議隧道公司的《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協定。不過，根據隧道公司專營權標書夾附的《基本隧道費建議書》，我們知道該公司預期在 30 年專營期內可取得 13.02% 的內部回報率。事實上，這個回報率是本港四條“建造、營運及移交”隧道中最低的。三號幹線(郊野公園段)的目標內部回報率是 15.18%，東區海底隧道(東隧)及西區海底隧道的目標內部回報率則同為 16.5%。初期隧道費及隧道公司在《基本隧道費建議書》內預期其後的隧道費水平如下：

車輛類別	初期 隧道費	隧道公司預期 其後的隧道費水平				
	1991 年 7 月	1994 年 7 月	1996 年 7 月	1999 年 7 月	2002 年 7 月	2005 年 7 月
私家車、的士 及電單車	4 元	6 元	8 元	10 元	13 元	15 元
小型巴士及輕型貨車	7 元	10 元	14 元	17 元	23 元	26 元
中型貨車、重型貨車 及巴士	8 元	12 元	16 元	20 元	26 元	30 元
額外車軸	5 元	8 元	10 元	13 元	16 元	20 元

(B) 對交通的影響

11. 大老山隧道的設計行車量為平均每日 78,500 架次，目前該條隧道的行車量為平均每日 56,400 架次。根據隧道公司經修訂的加費建議，該公司估計每日大約會有 700 架次改用獅隧，另外大約會有 200 架次改行大埔道。不過，長沙灣至沙田的八號幹線已於本年三月通車，提供獅隧及大埔道⁶以外的選

⁶ 獅隧在二零零八年一月的每日行車量為 90,900 架次，在二零零八年七月則為 82,200 架次。大埔道在二零零八年一月的每日行車量為 32,400 架次，二零零八年四月則為 27,200 架次。這些數字顯示八號幹線發揮分流作用。

擇。因此，我們估計加費建議實施後，連接沙田與九龍的道路系統，交通不會顯著受到影響。

(C) 仲裁

12. 正如上文所述，若政府與隧道公司無法就增加隧道費達成協定，任何一方均可訴諸仲裁。故此隧道公司可以申請加費被拒後要求仲裁。這方面可以參考我們在處理東隧兩次加費申請及隨後仲裁的經驗，因為東隧有類似的隧道費調整及仲裁機制。兩次仲裁的結果都讓東隧得以大幅調高隧道費⁷，從而在整個專營期內取得 15 至 17% 的內部回報率。此外，進行仲裁程序會涉及政府開支。

建議的影響

13. 增加隧道費對財政及經濟的影響載於附件 B。加費建議符合《基本法》，包括有關人權的條文。加費建議對環境、可持續發展、生產力及公務員均沒有影響。

公眾諮詢

14. 立法會交通事務委員會在二零零八年四月二十五日的會議上，討論隧道公司原來的增加隧道費申請。委員會成員反對隧道公司大幅加費的要求，並通過動議，促請政府否決是項申請。此外，委員會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，政府繼續促請隧道公司在考慮加費建議時顧及市民的接受程度，隧道公司於二零零八年七月同意調整申請加幅至 9% 至 20%。同時，政府已與隧道公司就延長經營權展開磋商。

⁷ 東隧在一九九八年一月增加隧道費 50% 至 60%，其後在二零零五年五月增加隧道費 63% 至 67%。

15. 我們於二零零八年七月就隧道公司增加隧道費的申請諮詢交通諮詢委員會(交諮會)。交諮會考慮所有相關因素⁸後，認為隧道公司這次申請合理。交諮會認為，根據隧道公司申請書所載這次申請連同日後另外四次加費，8.33%的內部回報率是合理但非過多的報酬。不過，交諮會認為，這並不表示該四次預期加費均應被接受，每次申請都應視乎當時情況考慮。交諮會已致函運輸及房屋局局長詳述意見(見附件 C)。

宣傳安排

16. 我們已於二零零八年九月九日就行政長官會同行政會議的決定發出新聞稿。

查詢

17. 如對本參考資料摘要有任何查詢，請致電 2189 2182 與運輸及房屋局首席助理秘書長羅淑佩女士聯絡。

運輸及房屋局
二零零八年九月

⁸ 包括“合理但非過多的報酬”的闡釋、隧道公司的財政狀況、加費建議對交通造成的影響，以及市民的接受程度。

立法會參考資料摘要

《大老山隧道條例》 (第 393 章)

大老山隧道有限公司增加隧道費的申請

附件一覽表

附件 A — 《大老山隧道條例》(第 393 章)第 36 條

附件 B — 大老山隧道有限公司建議加費的影響

附件 C — 交通諮詢委員會的意見

章： 393 標題： 大老山隧道條例 憲報編號：
條： 36 條文標題： 公司就隧道的使用而收取經批准的隧道費 版本日期： 30/06/1997

第 VIII 部

收取隧道費

- (1) 在符合本條例的規定下，公司可就汽車通過隧道而索取及收取隧道費。
- (2) 根據第(1)款可收取的隧道費，須為附表所指明者。
- (3) 附表所指明的隧道費—
 - (a) 可由總督會同行政局與公司協定而予以更改；或
 - (b) 在並無協定時，由總督會同行政局或公司根據《仲裁條例》(第 341 章)將更改隧道費的問題提交仲裁。
- (4) 對於根據第(3)款提交的仲裁，仲裁人須以有需要確保公司在根據本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，並顧及以下各點—
 - (a) 自本條例制定或自上一次根據本條釐定隧道費(視屬何情況而定)以來，香港經濟情況的任何重要變動；
 - (b) 公司根據第 53 條所作出的任何上訴遭駁回；
 - (c) 影響公司行使其根據專營權而有的權利的任何其他情況，有任何重要變動；
 - (d) 引進或更改就使用隧道而徵收的任何稅項或徵費的效果；
 - (e) 工程項目協議；及
 - (f) 任何其他有關事宜。
- (5) 為施行第(4)款而決定公司在履行其義務或行使其權利時是否獲得合理但非過多的報酬，如在另一項保證協議下的某一保證人並沒有遵從該協議的條款，則仲裁人須將公司所處的財務狀況當作猶如另一項保證協議已被遵從時公司所處於的財務狀況，並且除本款的規定外，該款的任何規定均不得視為致使此未有遵從協議條款事為仲裁人可考慮的一項有關事宜。
- (6) 凡根據第(3)款—
 - (a) 總督會同行政局及公司協定更改隧道費；或
 - (b) 依據提交仲裁的仲裁裁決，決定應更改隧道費，則附表所指明的隧道費須遵從該協定或仲裁裁決(視屬何情況而定)作出更改。
- (7) 運輸署署長須在第(6)款所提述的協定或仲裁裁決作出後，在切實可行範圍內盡快藉憲報公告修訂附表。

大老山隧道有限公司建議加費的影響

對財政的影響

加費建議獲得行政長官會同行政會議批准後，估計政府的專營權費收入大約會增加140萬元。有關估計是根據2008/09年度大老山隧道的車流預測，考慮到加費對現時交通帶來的分流效應。隧道公司每年向政府繳付的專營權費總額將會增至1,850萬元。

對經濟的影響

2. 由於車輛使用大老山隧道所繳付的隧道費只佔家庭平均開支極小部分，因此隧道公司的加費建議對消費物價指數構成的上升壓力甚微。



香港中環
下亞厘畢道
中區政府合署
中座及東座 2 樓
運輸及房屋局局長
鄭汝樺女士，JP

鄭局長：

大老山隧道有限公司增加隧道費的申請

交通諮詢委員會已詳細研究大老山隧道有限公司（隧道公司）增加隧道費的申請。本函闡述委員會的意見，以及向行政長官會同行政會議提出的建議。

委員得悉，隧道公司上次在二零零五年八月增加隧道費。隧道公司原於二零零六年十二月申請增加各類車輛的隧道費，加幅介乎13%至28%，但經審慎考慮後，隧道公司修訂加費申請，把各類車輛的隧道費加幅降至9%至20%不等。

在審核經修訂的申請時，委員認為應考慮所有相關因素及情況，當中包括隧道公司的財政狀況、何謂“合理但非過多的報酬”、當前的經濟情況、市民的接受程度，以及加費建議對交通造成的可能影響。

隧道公司在一九八八年一月提交專營權標書時，假設這個約需19.62億元建造費用的項目會在30年專營期內取得13.02%的內部回報率。委員獲悉，這個預計的13.02%內部回報率雖非協定的數字，但已是本港四條“建造、營運及移交”隧道中最低的目標內部回報率。

委員得悉，根據目前的預測，假如當局批准這次加費申請以及餘下十年專營期內另外四次類似的申請，隧道公司會取得8.33%的內部回報率；如果只有這次加費申請獲得批准，而餘下專營期內的申請一律否決，隧道公司會取得6.11%的內部回報率；倘

若餘下專營期內不增加隧道費，該公司會取得 5.81%的內部回報率。委員認為，以這個基建投資項目規模之大、年期之長，8.33%的內部回報率既非不合理，也不屬過多。不過，有一點必須指出，上述意見決不代表委員會對日後加費申請的看法，亦不表示在日後的申請中，8.33%的內部回報率可以接受。每次申請均須視乎當時的情況逐一考慮。

委員獲悉隧道公司的財政表現。該公司已完成向銀行及股東償還貸款，並可望在 2007/08 年度抵銷累積虧損，隨後的累積回報將能轉虧為盈。不過，與東區海底隧道相比，兩者雖屬類似的基建項目，通車時間亦相若，但隧道公司的財政情況卻大為遜色。該公司解釋，主要原因是使用隧道的車輛少於專營權標書預測的數量。隧道公司把這個情況歸因於多項因素，包括獅子山隧道（獅隧）與大老山隧道的收費差距不斷擴大；機場遷址；可供乘客和駕車人士選擇的公共交通工具和道路增加；以及本港的工業／製造業活動遷往內地。其他專營權項目所取得的回報率雖與隧道公司的財政表現毫不相干，但上述因素卻與大老山隧道現時實際交通流量偏低互有關連。

從交通管理的角度來看，委員得悉如按建議增加隧道費，每日大約會有 700 架次的車流會轉用獅隧，另外約有 200 架次改行大埔道。不過，委員注意到，長沙灣至沙田的一段八號幹線已於本年三月通車，提供獅隧及大埔道以外的選擇。因此，加費建議實施後，連接沙田與九龍的道路系統，交通不會顯著受到影響。

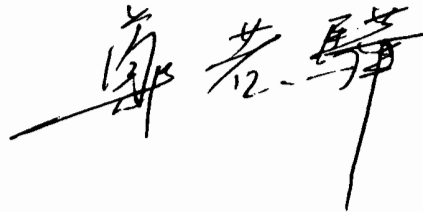
市民對加費的接受程度，以及加費對道路使用者造成的財政影響，都是必須考慮的因素。一名委員指出，隧道費加幅偏高，很可能惹起市民不滿。事實上，加幅高達 9%至 20%，委員的憂慮不無道理。

委員注意到，使用大老山隧道的車輛主要是私家車及的士（約佔 70%），其次是貨車（約佔 20%）。在各類車輛中，巴士只佔大約 8%。對大部分使用者而言，隧道費加幅不算高，而隧道費在巴士營運成本中所佔的開支亦不足 1%。更重要的是，駕車人士和乘客有其他路線和交通工具可以選擇。

委員考慮所有這些因素後，認為須在市民的接受程度與隧道公司有權取得合理但非過多的報酬之間，取得平衡。

委員知道隧道公司有權訴諸仲裁。假如認為隧道費的增幅大致合理，整體來看，與隧道公司達成協議，勝於動用公帑支付訟費以進行具爭議性的訴訟來解決分歧。

委員會衡量以上各項因素後，認為隧道公司這次增加隧道費的申請合理。請向行政長官會同行政會議轉達本委員會的意見。

A handwritten signature in black ink, consisting of three characters: '鄭若驊'.

交通諮詢委員會主席鄭若驊

二零零八年八月二十五日