

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

在二零一零年五月十一日的會議上，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，新隧道費由二零一零年十二月二十五日生效。

#### 理據

#### 背景

2. 根據《大老山隧道條例》(《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 30 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. 大老山隧道至今五度增加隧道費，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、二零零五年八月及二零零八年十一月生效。二零零九年七月，隧道公司申請第六度加費，建議把各類車輛收費一律調高 1 元。隧道公司考慮立法會交通事務委員會的意見，並與當局進一步商討後，於二零一零年一月提交修訂申請。隧道公司仍然建議大多數類別車輛收費調高 1 元，但建議不增加公共小型巴士的隧道費(午夜至翌晨六時使用隧道的非載客的士將可獲 1 元折扣優惠)。各類車輛的隧道費修訂加幅由 0% 至 9% 不等，原來及經修訂的加費建議如下：

|          | 電單車      | 私家車及的士   | 私家小型巴士及輕型貨車 | 公共小型巴士   | 中型及重型貨車  | 單層巴士     | 雙層巴士     | 額外車軸     |
|----------|----------|----------|-------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 現行隧道費    | 11 元     | 14 元     | 21 元        | 21 元     | 25 元     | 28 元     | 31 元     | 18 元     |
| 原本建議     | 12 元     | 15 元     | 22 元        | 22 元     | 26 元     | 29 元     | 32 元     | 19 元     |
| 加費% (加幅) | 9% (1 元) | 7% (1 元) | 5% (1 元)    | 5% (1 元) | 4% (1 元) | 4% (1 元) | 3% (1 元) | 6% (1 元) |
| 修訂建議     | 12 元     | 15 元     | 22 元        | 21 元     | 26 元     | 29 元     | 32 元     | 19 元     |
| 加費% (加幅) | 9% (1 元) | 7% (1 元) | 5% (1 元)    | 0% (0 元) | 4% (1 元) | 4% (1 元) | 3% (1 元) | 6% (1 元) |

## 隧道公司的財政狀況

5. 截至二零零八年六月底，隧道公司的累積盈利為 1.03 億元，較該公司競投專營權時在基本方案預測所估計的 27.36 億元累積盈利少 26.33 億元。隧道公司過往實際盈利／虧損與基本方案的預測，兩者差額如下：

| 盈利／虧損(百萬元)          |                   |                    |             |
|---------------------|-------------------|--------------------|-------------|
| 年度 <sup>1</sup>     | 基本方案<br>預測<br>(A) | 實際盈利／<br>虧損<br>(B) | 差額<br>(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 <sup>2</sup> | -                 | 120                | 120         |
| 2003/04             | 371               | 97                 | (273)       |
| 2004/05             | 372               | 112                | (260)       |
| 2005/06             | 448               | 141                | (307)       |
| 2006/07             | 447               | 146                | (301)       |
| 2007/08             | 446               | 157                | (290)       |
| 累積                  | 2,736             | 103                | (2,633)     |

6. 隧道公司由 2000/01 年度開始轉虧為盈。該公司在二零零四年十月清還銀行貸款，其後在 2004/05 年度清還股東貸款。隧道公司在 2007/08 年度清除累積虧損，在該年度終結時累積盈利為 1.03 億元，並在 2008/09 年度開始派發股息。

<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> 採用經修訂的會計準則得出的遞延稅項調整。

## 財政表現未如理想的原因

7. 隧道公司認為，財政表現未如理想是由於隧道費收入低於預期，原因如下：

- (a) 獅子山隧道(獅隧)與大老山隧道的收費差距不斷擴大(根據隧道公司的資料，一九八八年擬備專營權標書時，其中一個關鍵假設，是獅隧的隧道費大致會隨通脹提高。然而，這個假設沒有實現)；
- (b) 機場遷往赤鱘角；
- (c) 本港的工業／製造業活動遷往內地；
- (d) 1998/99 至 2003/04 年度經濟持續不景；以及
- (e) 可供選擇的交通工具和道路增加，三號幹線(大欖隧道)、馬鞍山鐵路和八號幹線相繼開通，造成分流效應。

8. 專營權標書基本方案的交通預測與實際交通流量比較如下：

| 平均每日行車量(以千輛計)        |        |      |      |
|----------------------|--------|------|------|
| 年度 <sup>3</sup>      | 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%  |
| 1994/95 <sup>4</sup> | 78.3   | 80.7 | +3%  |
| 1995/96              | 82.9   | 75.5 | -9%  |
| 1996/97 <sup>4</sup> | 87.0   | 71.9 | -17% |

<sup>3</sup> 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。

<sup>4</sup> 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。

| 平均每日行車量(以千輛計)   |        |      |      |
|-----------------|--------|------|------|
| 年度 <sup>3</sup> | 基本方案預測 | 實際   | 差距   |
| 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% |
| 2007/08         | 93.8   | 56.4 | -40% |
| 2008/09         | 93.8   | 51.5 | -45% |

## 當局的評估

### (A) 指導原則 — 合理但非過多的報酬

9. 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。若收費維持不變，隧道公司可於30年的專營期內取得6.0%的內部回報率。是次加費實施後可達致的6.1%內部回報率並非不合理，亦不屬過多。

### (B) 對交通的影響

10. 大老山隧道的設計行車量為平均每日78,500架次，二零零九年該隧道的行車量為平均每日50,600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 500 架次改行獅隧，約有 100 架次改行大埔道，約有 100 架次改行八號幹線長沙灣至沙田段。值得注意的是八號幹線，特別是在長沙灣至青衣的餘下路段自二零零九年十二月通車後，提供獅隧及大埔道以外的道路選擇<sup>5</sup>。因此，我們估計大老山隧道的加費建議對連接沙田與九龍的道路系統的交通不會有顯著影響。

### (C) 公眾的負擔能力及接受程度

11. 立法會交通事務委員會及交通諮詢委員會（交諮會）均對此表達關注。交諮會向政府提交意見時，指出該會委員關注對於加費建議的社情民意。委員認為，隧道公司上次在二零零八年十一月增加隧道費，在目前難以肯定香港經濟穩定復蘇的背景下，如在短時間內再次加費，道路使用者會受影響，他們的交通費負擔亦會加重。同時，公眾會覺得當局監管不力，誤以為公共交通服務及設施營辦商只要基於合適的商業理由，便可頻密要求增加服務收費。

### (D) 仲裁

12. 《條例》規定，若政府與隧道公司無法就增加隧道費達成協定，任何一方可根據《仲裁條例》(第 341 章) 訴諸仲裁。因此，如行政長官會同行政會議拒絕隧道公司增加隧道費的申請，隧道公司有權訴諸仲裁。對此，我們需留意過往關於東區每底隧道（東隧）的仲裁經驗，因為東隧有類似的隧道費調整及仲裁機制。兩次仲裁均對東隧專營商有利，隧道費可以大幅調高，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。

---

<sup>5</sup> 獅隧及大老山隧道二零一零年二月的平均每日行車量分別為 87,206 及 52,538 架次，較二零零八年二月(八號幹線通車前)的行車量分別下降了 1.4% 及 6.5%，顯示八號幹線發揮分流作用。全港所有收費隧道／橋樑的平均每日行車量同期上升 5.0%。

## 實施加費的時間

13. 交諮會向政府提交意見時，請行政長官會同行政會議從廣義的社會角度考慮前文第 11 段所述該會對社情民意的關注。在通過加費申請時，行政長官會同行政會議已考慮上述關注，並決定隧道加費於二零一零年十二月二十五日（即距上次加費超過兩年）實施。

## 建議的影響

14. 增加隧道費建議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

15. 立法會交通事務委員會在二零零九年十二月十五日的會議上，討論隧道公司原來的加費申請。委員會部分成員反對增加隧道費。他們的主要關注是，上次增加隧道費在二零零八年十一月才實施，而且是次申請可能觸發其他公用事業機構加價。有委員要求隧道公司不要增加某些公共交通工具的隧道費。會後，當局繼續促請隧道公司顧及市民的接受程度，考慮其加費建議。隧道公司於二零一零年一月同意修訂加費申請，詳情見前文第 4 段。

16. 二零一零年二月，我們就隧道公司的申請諮詢交諮會。交諮會考慮所有相關因素<sup>6</sup>後的結論是，從狹義的財政和投資角度而言，加費建議本身並非不合理，理據亦充分。但是，交諮會指出，目前難以肯定經濟穩定復蘇，在較短時間內再度加費會對道路使用者造成影響，並且加重

---

<sup>6</sup> 包括隧道公司的財政狀況、投資回報、加費建議對交通的影響，以及市民的接受程度。

他們交通費用的負擔。交諮會關注加費實施時間的社情民意，並建議行政長官會同行政會議可從廣義的社會角度加以考慮上述的關注。交諮會致運輸及房屋局局長一函詳述的意見載於附件 C。

## 宣傳安排

17. 我們已於二零一零年五月十九日就行政長官會同行政會議的決定發出新聞稿。

## 查詢

18. 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吳麗敏女士聯絡。

運輸及房屋局  
二零一零年五月



## 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 (譯本)

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 版本日期：30/06/1997  
收取經批准的隧道費

---

## 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

1. 隧道公司的加費建議如獲行政長官會同行政會議批准，估計政府在 2011/12 年度的專營權費收入大約會增加 56 萬元至 1,819 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，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  
花園道  
美利大廈 16 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(交諮會)於二零一零年二月五日及三月二日的會議上，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。本函闡述交諮會對申請的意見，以及向行政長官會同行政會議提出的建議。

隧道公司在二零零九年七月向當局申請，把各類車輛使用大老山隧道的收費一律調高 1 元。隧道公司經考慮立法會交通事務委員會的意見及與當局進一步溝通後，在二零一零年一月提交修訂申請，原先一律加費 1 元的建議，改為不增加公共小型巴士的隧道費，午夜至翌晨六時使用隧道的未載客的士可獲 1 元折扣優惠。各類車輛的修訂隧道費加幅介乎 0% 至 9% 不等。

交諮會審議修訂申請時，已考慮所有相關因素及情況，包括隧道公司的財政狀況、投資回報、加費建議對交通可能造成的影響、當前的經濟情況，以及市民的接受程度。下文撮述交諮會的審議結果及意見。

委員得悉隧道公司的財政表現有所改善。該公司已清還銀行及股東貸款，並已清除多年來累積的虧損，在 2007/08 年度終結時累積盈利為 1.03 億元。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。隧道公司認為，這個情況主要由於多年來行車量低於預測所致，原因包括獅子山隧道與大老山隧道的收費差距不斷擴大；機場遷址；1998/99 年度至 2003/04 年度經濟不景；可供選擇的交通工具和路線增加；以及本港的製造業活動遷往內地。根據目前預測，隧道公司會在 30 年專營期內取得 6.0% 的內部回報率。

假如這次增加隧道費的申請獲得批准，內部回報率會增至 6.1%。委員得悉，隧道公司在一九八八年提交專營權標書時，假設這個建造成本約為 19.62 億元的項目會在 30 年專營期內取得 13.02% 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，藉是次申請增加隧道費達致 6.1% 的內部回報率，既非不合理，也不屬過多。

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 500 架次車輛改行獅子山隧道，約有 100 架次改行大埔道，約有 100 架次改行八號幹線長沙灣至沙田段。因此，加費建議實施後，連接沙田與九龍的道路系統，交通不會有顯著影響，駕車人士和乘客有其他路線和交通工具可以選擇。

不過，委員關注對於加費建議的社情民意。委員得悉，隧道公司上次在二零零八年十一月增加隧道費，距今時間尚短。目前香港經濟是否穩定復蘇仍屬未知之數，如在短時間內再次加費，道路使用者會受影響，加重他們的交通費負擔。此外，如果再次加費，公眾會覺得當局監管不力，誤以為公共交通服務及設施營辦商，只要基於商業理由認為合適便可頻密要求增加服務收費。

交諮會的結論是，從狹義的財務和投資角度而言，加費建議本身並非不合理，理據亦充分，但行政長官會同行政會議審議申請時，可從更廣義的社會角度考慮上述交諮會表達的關注。委員明白，如隧道公司與行政長官會同行政會議未能達成協定，隧道公司有權訴諸仲裁。因此，雙方宜盡可能就增加隧道費達成協定，勝於動用公帑支付訟費來解決分歧。請向行政長官會同行政會議轉達交諮會的意見。

交通諮詢委員會主席鄭若驊

二零一零年三月十九日