

**交通事務委員會
鐵路事宜小組委員會**

2011年6月17日舉行的特別會議

有關鐵路項目的財務安排的資料摘要

為方便委員在2011年6月17日的特別會議上討論觀塘線延線及南港島線(東段)項目的財務安排，謹隨文附上下列有關近期其他鐵路項目財務安排的資料，供委員參閱——

西港島線

- (a) 政府當局就"西港島線——財務資助"提供的文件摘錄(立法會PWSC(2009-10)50號文件)。

沙田至中環線

- (a) 政府當局所提供的補充資料文件摘錄(立法會PWSC(2010-11)34號文件)。

廣深港高速鐵路香港段

- (a) 有關"廣深港高速鐵路香港段——撥款安排和特設安置方案"的立法會參考資料摘要的摘錄；及
- (b) 政府當局就"廣深港高速鐵路香港段——乘客量預測、經濟效益及營運可行性評估"提供的文件摘錄(立法會CB(1)503/09-10(02)號文件)。

立法會秘書處
議會事務部1
2011年6月10日

立法會 *Legislative Council*

摘錄

PWSC(2009-10)50

財務委員會 工務小組委員會討論文件

2009年6月10日

總目 708－非經常資助金及主要系統設備
資助金－雜項
1QR－西港島線－財務資助

請各委員向財務委員會建議，把 1QR 號工程計劃提升為甲級；估計所需費用為 122 億 5,200 萬元(按 2009 年 6 月淨現值¹計算，相等於付款當日價格 122 億 5,200 萬元)，用以為西港島線提供第二階段財務資助。

* * * * *

撥款安排

(A) 財務安排

11. 政府向來主要藉批出物業發展權，提供財務資助，以填補大部分以擁有權模式推展的鐵路項目的資金差額。不過，由於西港島線沿線或毗鄰缺乏合適土地可供物業發展，必須考慮其他的資

¹ 淨現值的定義是在特定日期的現值總額，其計算方法是把連串未來外流資金減去流入資金，再按折現率調整以反映資金的時間因素。

助方法。政府擬藉提供非經常補助金，給予財務資助。這筆補助金擬用作前期款項，減少這項工程計劃的建設費用，以推動港鐵公司展開工程。鑑於西港島線工程計劃在財務上不可行，如政府沒有提供資助，港鐵公司實在難以進行這項工程計劃。

12. 由於港鐵公司是按照商業原則營運的上市公司，我們研究應否批出非經常補助金予該公司時，採用了下述有關向牟利機構批出非經常補助金以進行非政府工程計劃的準則－

- (a) 非經常資助金應用以推動有關機構承擔進行工程計劃；該機構如沒有這筆補助金，就不會承擔進行該項工程計劃；
- (b) 有關工程計劃應為大型基建項目，可望為公眾帶來重大社會和經濟效益，並與政府的政策目標相符，但預計該項工程計劃對有關機構來說，在財務上是不可行的；
- (c) 政府應已詳細考慮是否另有其他機構無需非經常資助金而能承擔進行有關工程計劃，以及所有其他可使該項工程計劃獲承擔進行的可行方法，最終認為批出非經常資助金是最適當的方法；以及
- (d) 批出非經常資助金的要求(如獲政府支持)，須獲立法會轄下財委會批准，方可獲發放非經常補助金。

13. 向港鐵公司提供的財務資助分為兩個階段。第一階段資助用以支付西港島線工程計劃在根據條例獲授權實施前的設計階段開支，第二階段資助用以支付西港島線工程計劃資金差額的餘下部分。

14. 港鐵公司在 2008 年 2 月獲發放第一階段的財務資助後，展開了詳細設計工作(見下文第 52 段)。當港鐵公司獲發放第二階段的財務資助後，會展開西港島線工程計劃的建造工程。港鐵公司會承擔日後與營運這條鐵路線相關的一切商業風險。舉例來說，即使日後西港島線的乘客量和相應車費收入遠低於釐定資金差額時假設的數字，政府亦沒有責任向港鐵公司提供進一步的財務資助。

(B) 工程計劃成本和資金差額

15. 估計西港島線的建設費用為 154 億元(按 2008 年 12 月價格計算)，包括鐵路工程的設計和建造費用；購買列車；重置、補救及改善工程和土地成本，惟因有關地點失去重建潛力而須作出的賠償則不包括在內。

16. 路政署聘請了沒有參與港鐵公司目前任何顧問工作的獨立工程顧問(下稱「工程顧問」)進行評估，以確定港鐵公司根據其方案設計而作出的西港島線建造和運作費用預算。此舉旨在確保港鐵公司所預算的工程費用和所需的財務資助是合理的。工程顧問在完成評估後認為港鐵公司的預、算大致妥當。不過，為審慎起見，並為確保不會向港鐵公司多付資助，我們建議訂立退還機制；假如實際投標價低於工程計劃預算費，餘款會退還政府(見下文第 22 段)。

17. 在 PWSC(2007-08)59 號文件中，西港島線的估計建設費用為 89 億元(按 2006 年 1 月價格計算)，而相應的資金差額約為 60 億元(按 2007 年 1 月的淨現值計算)。根據港鐵公司的預算，建設費用增至約 154 億元(按 2008 年 12 月價格計算)，而相應的資金差額則增至 127 億元(按 2009 年 6 月的淨現值計算)。上述費用增加，主要因為鐵路工程範圍增加，以及建造業自 2006 年 1 月以來價格的上漲(見下文第 18 段)。

18. 建設費用在 2006 年 1 月至 2008 年 12 月期間增加了 65 億元(154 億元減 89 億元)，主要因為－

(a) 工程範圍增加約 22 億元－

	百萬元 (按 2008 年 12 月價格計算)
(i) 重置、補救及改善工程範圍有變	200
(ii) 鐵路工程範圍有變	1,300
(iii) 更改施工方法	200

(iv) 新增機電工程	400
(v) 新購列車	100
總計	<u>2,200</u>

有關增加的工程範圍詳載於附件 3。

- (b) 港鐵公司估計，2006 年 1 月至 2008 年 12 月的 3 年期間，建造業價格普遍上升 43 億元，增幅約為 48%。

我們選擇參考建築署的建築工程投標價格指數，檢視價格升幅對投標價增幅的影響；該項指數可讓我們直接計算已招標的政府工程的成本增幅。2006 年第一季指數(89 億元的原本預算根據 2006 年 1 月的價格釐定)為 714，2008 年第三季指數(最近期數字)為 1 401，表示上述期間投標價上升 96%。2008 年第四季及其後的數據有待建築署公布。即使計及 2008 年年底金融海嘯下投標價可能下跌的因素，我們認為港鐵公司估計的價格升幅合理。顯示建築工程投標價格指數趨勢的圖表載於附件 4。

19. 在計算上文第 2 段所述的第二階段財務資助款額時，我們採用了附件 5 所載的假設通脹因數。

20. 西港島線工程計劃的資金差額，是港鐵公司在這項工程計劃 50 年營運期內預算費用和收入的現金流量經折算的總和。折算所用的折現率相等於港鐵公司加權平均資本成本²加 1%。財經事務及庫務局已委聘獨立的財務顧問，評估港鐵公司的加權平均資本成本和西港島線工程計劃的資金差額。財務顧問所得的結論是，127 億元(2009 年 6 月的淨現值)資金差額可以接受。其後，政府與港鐵公司議定資金差額為 127 億元(2009 年 6 月的淨現值)，相等於按付款當日價格計算的 127 億元。

² 加權平均資本成本是預期一家公司為其資產融資而須付出的款額。它是一家公司為滿足其債權人、擁有人和其他提供資本的人士而必須以其現有資產賺取的最低回報。在計算時，須計及資本結構中每個成分的相對比重。

(C) 資金差額上限及退還機制

21. 政府以非經常補助金的形式提供財務資助，計算方式是以一系列的工程計劃預算費為基礎，補助金會在建造工程展開前給予港鐵公司。為保障政府的利益，我們建議實施退還機制，假如高估非經常開支、調整費用和土地成本，多付的金額會連利息退還政府。換言之，資金差額是政府就西港島線工程計劃資助港鐵公司的上限。

22. 退還機制的框架如下－

(a) 計算退還款額的方法

當西港島線開始營運後的大約兩年內，當局會基於實際批出的合約造價、實際的價格調整費用(根據合約條款實際付予承建商的調整額)及實際的土地成本款項(港鐵公司支付的收地賠償及行政費用)，以及經調整的應急費用(見下文第 24 段)，按現時計算的相同方法重新評估資金差額。原定資助額較重估款額多出的款項，會連利息退還政府。一如上文第 21 段所述，假如出現不足之數，須由港鐵公司自行填補差額。

(b) 應計利息期

應計利息期是由政府支付非經常補助金的日期起計，直至港鐵公司退還政府多付的非經常補助金款額的日期為止。

(c) 退還款額的利率

我們已與港鐵公司議定，相關款項應連利息退還政府。利息應每年計算一次，根據外匯基金投資組合在該年的前 6 年的平均回報率推算，上限為評估資金差額的折現率。換言之，須退還款項在應計利息期的利率，相等於政府存放於外匯基金的財政儲備的回報率。

(d) 可選擇分階段退還多付的非經常補助金

假如港鐵公司收回主要土木工程合約的標書後，發現投標價低於預算費用，可建議在較早階段退還部分補助金。這項退還補助金的條件可算合理。從政府的立場來看，我們歡迎港鐵公司提早歸還政府多付的財務資助，因為這些資金可用以資助其他基建項目。不過，港鐵公司亦知道任何退還政府的款項都不得撤回。

23. 在建造期內，如工程範圍有變，引致工程合約更改或有人提出申索(例如由於未能預計的巖土狀況)，招致簽訂工程計劃協議時無法預料的開支，便會運用應急款項支付。港鐵公司建議把工程計劃的應急費用定為預算建造費用的 13%。工程顧問已根據港鐵公司的成本資料庫，查核不同類別工程的不同風險元素和應急準備金。此外，工程顧問翻查將軍澳支線、迪士尼線、東鐵支線及西鐵線等以往鐵路項目無法預料的額外開支，這類開支介乎中標價的 12% 至 25%，反映在人口稠密的市區地底進行大規模鐵路建造工程引致的額外風險。港鐵公司建議的 13% 可算合理。

24. 當局向港鐵公司批出財務資助時，應急費用會按預算非經常開支的 13% 計算。港鐵公司亦同意，由於實際工程成本會在工程完成時重新審核，因此應急準備金額亦會重新評定為實際非經常開支的 13%。

25. 港鐵公司建造西港島線的工程計劃管理費估計約為 12 億 5,000 萬元(按 2008 年 12 月價格計算)，用以支付專責隊伍、總部專責隊伍和其他支援服務的員工開支。專責隊伍負責支援詳細設計、項目管理、項目規劃、設計管理及施工階段監管工作。總部專責隊伍負責支援項目監控、規劃及訂定推行時間表、採購及合約等工作。其他支援服務涵蓋人力資源、法律、公關、財務和資訊科技等範疇。工程顧問已審核相關的成本項目，認為以工程計劃的範圍和複雜程度來說，該等項目可算合理。

26. 由於應急費用會按實際非經常開支重估，而工程計劃管理費不會隨建造合約投標價增減，因此兩項費用都不屬於擬議退還機制的適用範圍。

* * * * *

立法會 *Legislative Council*

摘錄

PWSC(2010-11)34 附件 4

鐵路事宜小組委員會 2010 年 12 月 6 日會議 要求政府提交的補充資料

我們在 2010 年 12 月 6 日鐵路事宜小組委員會會議上(下稱「小組委員會」)，請求委員同意政府當局向工務小組委員會及財務委員會提交沙中線的前期鐵路工程和非鐵路工程的撥款申請。會議上，議員要求政府提供補充資料。本文件載述有關補充資料，包括-

- (A) 沙中線的融資安排；
- (B) 造價估算上調因素及個別項目的分項資料；以及
- (C) 支付港鐵公司間接費用的估算。

(A) 沙中線融資安排

1. 有關鐵路的融資安排，我們曾在立法會多次討論。在兩鐵合併的諮詢期間，政府曾向立法會講解擁有權模式和服務經營權模式這兩種新鐵路項目的融資方式。2006 年 4 月的交通事務委員會及財經事務委員會曾詳細討論上述議題。其後，就《兩鐵合併條例草案》(《草案》)而成立的法案委員會亦就此作了詳細討論。於 2007 年 6 月，當這議會恢復《草案》的二讀辯論時，政府亦就服務經營權模式及採用這模式的原因加以解釋。當局亦曾發出文件供議員參考 CB(1)1291/05-06(01) 號文件及檔號：ETWB(T)CR

1/986/00。於2008年匯報推展沙中線項目時，政府曾向議員詳細解釋以服務經營權形式興建此項目的原因。(文件檔號THB(T)CR10/1016/99)。

2. 2007年12月兩鐵合併前，所有鐵路項目均採用擁有權模式的融資方式。在這方式下，鐵路公司須負責鐵路的融資、設計、建造、營運及維修，而且最終擁有該鐵路。鑑於兩間鐵路公司以商業原則來營運，除非得到政府某種形式的財務資助，否則它們不會承辦財務上不可行的鐵路項目。政府曾提供的財務資助包括批出地產發展權和提供固定總額的非經常補助金。我們是按個別鐵路項目的情況來考慮其財務資助形式的。

3. 兩鐵合併後，香港鐵路有限公司(“港鐵公司”)獲九廣鐵路有限公司(“九鐵公司”)批予服務經營權，以營運九鐵公司現有鐵路線及正在興建的新鐵路線。現在，港鐵公司需在經營權生效期間，負責營運、維修及改善九鐵系統，包括重置經營權所涵蓋的資產。港鐵公司除負責其鐵路網絡的營運安排外，還要管理九鐵公司網絡，以及需為整個鐵路網絡的服務表現負責。服務經營權屆滿或終止時，港鐵公司須把符合當時營運標準的鐵路系統歸還予九鐵公司。換句話說，在這安排下，九鐵公司並沒有向港鐵公司出售其鐵路系統，而港鐵公司亦不會取得九鐵公司的鐵路資產(除部分低價項目，如：後備零件及消耗品)。

4. 我們在2008年向議員匯報沙中線項目時，指出政府已在2008年3月31日的行政會議上建議以服務經營權模式作為沙中線的融資方式，並解釋採用這融資方式的考慮因素。沙中線會成為九鐵系統馬鞍山線、西鐵線和東鐵線的伸延。在兩鐵合併的框架下，相關各方議定，九鐵公司會根據服務經營權模式把進入、使用和經營當時已有鐵路的權利批給港鐵公司。因此，採用同一模式落實沙中線的營運會有好處。當現時九鐵網絡的50年服務經營期屆滿時，我們須與港鐵公司或另一營辦商磋商服務經營期續期一事。沙中線如由政府擁有，有助政府與港鐵公司磋商續期事宜。再者，在相關安排下，九鐵公司可保留沙中線的實益擁有權，港鐵公司須在服務經營期屆滿或終止時，把包括營運中的沙中線在內的整個九鐵系統交還九鐵公司。

5. 根據服務經營權模式，政府會提供新鐵路項目的鐵路設施；而港鐵公司則會獲批服務經營權來營運該系統；港鐵公司須向鐵路的擁有人提交服務經營費，至於港鐵公司就沙中線所需提交的服務經營費計算方法會按兩鐵合併協議中機制進行。簡而言之，根據兩鐵合併時所訂下的營運協議，港鐵公司須繳付的服務經營費約為沙中線利潤的淨現值(即其營運收入淨現值扣除港鐵就有關鐵路的營運及資產重置開支淨現值)的90%。服務經營費的結構與現有九鐵系統(包括東鐵線、馬鞍山線及西鐵線)的服務經營權協議所規定的收費模式相同。即港鐵公司每年須繳付定額服務經營費和非定額服務經營費¹。由於政府是九鐵公司唯一的股東，可經過收取服務經營費得益。

6. 小組委員會在2010年12月6日的會議上亦關注到沙中線通車後，乘客不但可轉乘多條九鐵公司鐵路線，也可轉乘多條港鐵公司的鐵路線，令那些港鐵公司鐵路線的乘客量增加，因而港鐵公司可獲得額外票務收益。事實上，兩鐵合併後，乘客可無需出/入閘而在前地鐵及前九鐵網絡之間轉乘，而該車程的票務收益，兩鐵是會按既定的營運協議作出攤分。這安排方便乘客轉乘兩鐵的網絡及節省轉乘車費，而兩鐵亦可互惠互利，以及提供更有效率的鐵路服務。沙中線通車後，乘客當然亦可以轉乘不同線路，同時惠及兩鐵網絡，轉乘線路的收益亦會按現行機制攤分。

* * * * *

¹ 就現有九鐵系統，港鐵公司每年的定額服務經營費為7億5千萬元，非定額服務經營費則在兩鐵合併後的第3年開始(即2010年12月2日)按每年的收入以下列的累進的百分比繳付：

九鐵系統票務收入	非定額服務經營費
首 25 億	0%
25 億 - 50 億	10%
50 億 - 75 億	15%
75 億 以上	35%

立法會

Legislative Council

摘錄

立法會參考資料摘要

廣深港高速鐵路香港段

撥款安排和特設安置方案

* * * * *

撥款方式

57. 行政會議在二零零八年四月二十二日決定，在港鐵公司日後會獲邀根據服務經營權模式營運高鐵香港段的基礎上，要求該公司推展工程項目的進一步規劃和設計；以及與港鐵公司進一步磋商高鐵香港段的推行細節。

58. 根據服務經營權模式，政府會從基本工程儲備基金撥款建造鐵路和附屬基建，並最終擁有該段鐵路。為進一步推展工程項目，港鐵公司會獲委託進行高鐵香港段的建造、測試和試行運作。路政署會全力監察項目的推行；由路政署政府工程師或以上職級人員出任主席的項目監督委員會會監察採購工作、負責批出標書後的成本控制，以及調解有關合約的申索。

59. 鐵路建成後，政府可把高鐵香港段歸予或以象徵式費用租予九廣鐵路公司(九鐵公司)，讓九鐵公司把高鐵香港段納入根據兩鐵合併與港鐵公司簽訂的服務經營權協議；另一個做法是與港鐵公司商定新的服務經營權，讓港鐵公司負責高鐵香港段的營運和維修保養。

60. 高鐵香港段的經常費用，將由港鐵公司負責。九鐵公司將根據二零零七年兩鐵合併時所訂定的條件，向港鐵公司收取服務經營費(視乎服務經營權協議及日後可能為此簽訂的其他服務經營權補充協議)。政府既為九鐵公司的唯一股東，日後九鐵公司派發股息時，政府可因服務經營費而間接得益。

61. 委託港鐵公司推展高鐵香港段項目，並無違反香港特區政府根據《世界貿易組織政府採購協定》(《協定》)須要履行的責任，因為港鐵公司是《協定》涵蓋的實體，為推行高鐵香港段項目採購所需服務和設備時，有責任遵行《協定》。

*

*

*

*

*

立法會 *Legislative Council*

摘錄

立法會 CB(1)503/09-10(02)號文件

資料文件

立法會交通事務委員會
鐵路事宜小組委員會

廣深港高速鐵路香港段
乘客量預測、經濟效益及營運可行性評估

* * * * *

高鐵香港段對政府的財政貢獻

57. 政府將出資建造鐵路和附屬基建，並最終擁有該段鐵路。鐵路建成後，港鐵公司會以服務經營權形式營運該鐵路，而政府將會收取服務經營費。服務經營費視乎該段鐵路通車後的票價、實際客運量和非票價收入而定。於基本情況下，預計五十年經營期間，整筆服務經營費估計約達 281 億元（按付款當日價格計算）。服務經營期完結、屆滿或終止時，港鐵公司需把仍能運作的鐵路歸還政府，估計該段鐵路仍具可觀的剩餘價值（約 310 億元）。此外，高鐵帶動各行業業務增長，也會增加政府稅收。

* * * * *