

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)851/15-16號文件

檔 號：CB4/BC/1/15

《2015年東區海底隧道法例(修訂)條例草案》 委員會報告

目的

本文件匯報《2015年東區海底隧道法例(修訂)條例草案》委員會(下稱"法案委員會")的商議工作。

背景

2. 目前，東區海底隧道(下稱"東隧")的運作及規管事宜受《東區海底隧道條例》(第215章)所規限。根據第215章第4條，批予新香港隧道有限公司建造和營運東隧的專營權，有效期為開始建造日期起計30年。第215章第70條訂明，專營權屆滿時，該公司的資產即歸予政府。根據政府當局所述，東隧為期30年的專營權將於2016年8月7日屆滿。政府當局認為有需要為東隧成為政府隧道後的運作和管理提供法律基礎。

條例草案

3. 現時，《行車隧道(政府)條例》(第368章)就政府隧道內車輛及行人交通的管制和規管，以及該等隧道的管理事宜，訂定條文。第368章的附表列明第368章所適用的隧道。《行車隧道(政府)規例》(第368A章)就政府隧道的交通管制(例如交通標誌及發出許可證)、隧道費和其他費用以及其他事宜，訂定條文。

4. 條例草案主要旨在把東隧加入第368章附表(該附表將會重編為附表1)，以便若條例草案獲得通過，第368章可自2016年8月7日起適用於東隧。此外，條例草案建議相應地廢除第215章及其附屬法例。

5. 條例草案亦旨在修訂第368A章，以訂明多項事宜，包括以下事項——

- (a) 與東隧運作有關的規定，包括在東隧使用的交通標誌和道路標記，以及須領有許可證才可使用東隧的車輛類別；及
- (b) 將會向使用東隧的車輛收取的隧道費、移走費和許可證費。具體而言，條例草案建議把東隧現時的隧道費納入第368A章附表2。就東隧建議的移走費及許可證費將與其他政府隧道同類的收費看齊。

6. 條例草案亦在第368章新的附表2訂明保留條文及過渡性安排。實施這些條文的效力是，凡任何人在《東區海底隧道行車隧道附例》(第215E章)被廢除前干犯了第215E章所訂的罪行，其他條例的若干條文將會繼續適用於有關罪行，猶如第215E章沒有被廢除一樣。實施擬議過渡性安排的效力是，在第215E章指明並於2016年8月7日之前已為東隧的使用而豎立的若干交通標誌，在該日期及之後將會繼續適用。

7. 條例草案第4部第2分部訂明在廢除第215章及其附屬法例後，對多項條例所作出的相應修訂。

法案委員會

8. 在2015年12月18日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會審議條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄**。法案委員會由陳鑑林議員擔任主席，曾舉行3次會議，並於其中兩次會議上與政府當局進行討論。

法案委員會的商議工作

9. 法案委員會察悉，政府當局認為條例草案屬技術性質且不涉及任何政策轉變，而在條例草案下作出的安排，與就海底隧道(下稱"紅隧")的"建造、營運及移交"專營權於1999年屆滿時所作的安排大致相若。政府當局強調，對隧道使用者而言，政府接收東隧後，隧道的實際運作將不會有任何實質改變。具體來說，現有的隧道費水平將不會受到影響。法案委員會支持條例草案。

東隧的隧道費水平

10. 條例草案第18條修訂第368A章附表2，以將根據第215章可向使用東隧者徵收的現行隧道費納入其內。在法案委員會的首次會議上，委員曾討論是否可以根據立法會《議事規則》就在條例草案所擬議的隧道費，提出任何委員會審議階段修正案(下稱"修正案")。法案委員會法律顧問表示，是否可以根據《議事規則》提出任何修正案的問題，決定權在於立法會主席，而在作出決定時，立法會主席或會參詳所有相關事宜，包括條例草案的詳題、摘要說明、立法會參考資料摘要以及其他相關因素。法案委員會要求政府當局提供初步意見，闡明政府當局認為是否可以根據《議事規則》就條例草案所擬議的隧道費提出修正案。政府當局的意見是，任何擬修訂條例草案下的隧道費的修正案均不屬於條例草案的涵蓋範圍，因此不可以根據《議事規則》第57(4)(a)條提出。

11. 在接獲政府當局的意見後，法案委員會部分委員(包括黃毓民議員及鄧家彪議員)認為，在東隧的"建造、營運及移交"專營權屆滿後，政府當局應趁此機會調整東隧的隧道費，讓出行的市民受惠。胡志偉議員亦認為這是政府當局檢討3條過海隧道收費策略的好時機，以期令該3條隧道的交通流量合理分布。上述委員分別就隧道費提出了修正案。法案委員會舉行了一次會議(第三次會議)，審議委員提出的修正案，並聽取政府當局所作的回應。

12. 法案委員會察悉，目前東隧各項隧道費的水平全都高於紅隧。黃毓民議員認為東隧的隧道費應與紅隧的現有隧道費水平看齊。他會就此動議修正案。

13. 鄧家彪議員亦表示會動議修正案，調整東隧就公共和私家雙層巴士收取的隧道費，使之與紅隧的收費看齊。依他之見，調低隧道費後，巴士公司便有空間下調巴士票價，令出行的市民受惠。由於專營巴士服務的班次受運輸署監管，上述調低隧道費的做法並不會導致東隧的交通情況惡化。

14. 政府當局重申，條例草案主要是為東隧在2016年8月7日"建造、營運及移交"專營權屆滿後作為政府隧道的營運和管理，提供所需的法律基礎。條例草案的詳題已清晰闡明條例草案的主題，當中包括闡明條例草案旨在"修訂《行車隧道(政府)條例》及其附屬法例，以將其適用範圍擴及東區海底隧道，並將根據《東區海底隧道條例》可收取的現行隧道費納入其內"。條例草案的實質條文及摘要說明亦清晰反映此一政策意向。政府當局

認為，任何擬對條例草案所載東隧隧道費提出的修正案，均與條例草案主題無關，因此按《議事規則》第57(4)(a)條的涵義屬超出條例草案的涵蓋範圍。

15. 胡志偉議員認為目前是政府當局認真檢討3條過海隧道收費策略的好時機。為要求政府當局制訂計劃，令3條過海隧道的交通流量合理分布，並在指定期限內向立法會作匯報，他將會動議一項修正案，在條例草案加入一項日落條款，其效力是在2018年1月31日前終止東隧可收取的現行收費結構及水平。他認為18個月(即是由東隧的"建造、營運及移交"專營權於2016年8月屆滿起至2018年1月)是合理的時間，讓政府當局完成就過海交通流量合理分布進行的研究，以及向立法會提交調整隧道費的相關立法建議。他歡迎政府當局就所需的時間與他再作討論。胡志偉議員其後告知法案委員會，由於政府當局並未有就其修正案進一步與他聯絡，他將會動議一系列的修正案，其效力是訂明在以下5個日期，即2018年1月31日、2018年7月31日、2019年7月31日、2020年7月31日及2023年9月2日，終止東隧可收取的現行收費結構及水平。首4個日期分別讓政府當局有18個月、24個月、36個月及48個月時間，向立法會提交調整隧道費的立法建議。至於最後訂明的日期，則是西區海底隧道專營權屆滿之日。

16. 政府當局認為有關的修正案實屬不必要，因為在2015年11月6日的交通事務委員會會議上，運輸及房屋局局長已明確表示，政府將會就過海交通流量的合理分布展開研究，當中會涉及隧道費的調整。待中環灣仔繞道開通後，政府會把3條過海隧道一併考慮，檢視及制訂隧道費調整方案。這些方案將會經立法會和社會各界作詳細討論。此外，運輸及房屋局局長在2016年2月18日就行政長官《施政報告》致謝議案辯論致辭時亦已清楚表示，東隧回歸政府後，政府當局會隨即展開研究3條過海隧道合理分流的整體策略和可行方案。

17. 政府當局亦認為，任何旨在於某日期前終止東隧可收取的現行收費結構及水平的修正案，均會改變條例草案的主題，因此不屬條例草案的涵蓋範圍之內。此外，胡志偉議員的修正案亦具有《議事規則》第57(6)條所指由公帑負擔的效力，因為有關修正案對政府施加新增而獨特的職能，並且令政府損失按現行法定權力可收取的收入。

假若條例草案未能在"建造、營運及移交"專營權屆滿前獲得通過的後果

18. 法案委員會在進行商議期間察悉，對於法案委員會法律顧問就條例草案未能在第五屆立法會會期中止前獲得通過將會有何法律影響所提出的疑問，政府當局已作回應。

19. 扼要而言，政府當局認為，如未能按條例草案的建議提供所需的法律基礎，縱使東隧在相關專營權屆滿後即歸屬政府，東隧亦不能以政府隧道模式管理和運作。政府在沒有任何法定權力的情況下試圖向使用東隧的車輛收取隧道費，可能會面對法律挑戰。根據第215章，政府無權代替東隧專營公司委任獲授權人員規管東隧的交通。政府當局進一步表示，目前東隧及其連接道路在繁忙時間的交通已經十分擠塞。鑒於觀塘一帶的交通已非常繁忙，一宗輕微的交通事故已足以引致該區長時間嚴重交通擠塞，最近於2016年1月22日出現的交通癱瘓情況便是一例。假若條例草案未能在"建造、營運及移交"專營權屆滿前獲得通過，因而未能提供所需的法律基礎，東隧這條重要的過海隧道將難以暢順運作。東隧及其鄰近道路網絡的交通擠塞情況將會更趨惡劣，尤其對東區、觀塘及將軍澳的68萬名居民和54萬工作人口帶來嚴重影響。由於道路網絡相互連接，本港其他地區亦可能受到影響。

20. 法案委員會委員察悉政府當局的見解及意見，並深切關注到對駕駛人士及出行的市民可能造成的影響。委員促請政府當局制訂交通及運輸應變方案，以應付不同的處境及情況。他們亦關注到東隧營辦商現有員工的就業保障，並籲請政府當局推行充足措施，保障東隧現有員工的福利。委員又關注到3條過海隧道的交通流量分布，並要求政府當局制訂適當的收費策略，令3條過海隧道的交通流量合理分布，以及應按情況適當調整隧道費。

21. 因應政府當局所作回應，法案委員會法律顧問要求政府當局解釋上文第19段所述見解的基礎，因為根據普通法原則，某物業的合法擁有人有全權管理及使用該物業，包括就使用該物業收取費用，以及委任人員管理該物業。據政府當局表示，鑒於第215章並無明訂條文授權政府收取隧道費，政府當局提述 *McCarthy & Stone (Development) Ltd v Richmond Upon Thames London Borough Council* 案([1992] 2 AC 48)，並表示在專營權屆滿時，政府需要清晰明確的法定條文，確保其向東隧使用者收取隧道費有不容置疑的法律依據。至於管理和規管東隧交通的權力方面，政府當局認為，雖然政府可根據《道路交通條例》

(第374章)營運或管理東隧，但只有在第374章的條文並非與根據第215章所訂立的規例或附例不一致的情況下，政府才能營運或管理東隧。根據第215章，只有專營公司有權委任或僱用人員以管理和規管東隧交通，當中並無條文授權政府同樣權力。故此，條例草案提出的法律基礎，是委任有關人員所必需的。

轉介交通事務委員會作跟進

22. 鑒於條例草案的範圍所限，法案委員會主席及部分委員認為，較廣泛的交通和運輸政策問題，以及有關東隧的運作事宜，並不屬法案委員會的職權範圍。因此，較恰當的做法是把該等事宜(包括上文第19及21段所提述的事宜)交由交通事務委員會跟進。經商議後，法案委員會同意宜由交通事務委員會按情況適當處理相關的事宜。

委員會審議階段修正案

23. 除上文第11、12、13及15段所提述的修正案，黃毓民議員已表示會提出一些修正案，以改善條例草案的草擬方式。政府當局亦表示會考慮提出修正案，令草擬方式在用詞上貫徹一致。法案委員會不會對條例草案提出任何修正案。

恢復條例草案二讀辯論

24. 法案委員會並不反對於2016年4月20日的立法會會議上恢復條例草案二讀辯論。

徵詢內務委員會

25. 法案委員會已於2016年4月8日向內務委員會匯報其商議工作。

立法會秘書處
議會事務部4
2016年4月13日

《2015年東區海底隧道法例(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席 陳鑑林議員, SBS, JP

委員 李卓人議員
謝偉俊議員, JP
梁家傑議員, SC
黃毓民議員
易志明議員, JP
胡志偉議員, MH
陳恒鑾議員, JP
郭偉強議員
潘兆平議員, BBS, MH
鄧家彪議員, JP
鍾樹根議員, BBS, MH, JP

(總數：12名委員)

秘書 陳向紅女士

法律顧問 李凱詩小姐