

立法會交通事務委員會

大老山隧道有限公司增加隧道費申請

目的

大老山隧道有限公司(隧道公司)申請增加隧道費。本文件旨在請各委員就這宗申請和政府在第 17 段所述的反建議發表意見。

背景

2. 根據《大老山隧道條例》(第 393 章)(條例)的規定，隧道公司由一九八八年七月起獲批專營權，負責建造和營運大老山隧道。專營權連建造期在內，為期 30 年。一九九一年六月，隧道正式通車。專營權生效至今已踏入第 12 年，並將於二零一八年七月屆滿。

增加隧道費的申請

3. 一九九九年五月二十六日，隧道公司申請盡快增加隧道費。這是隧道公司自開始營運以來第三次提出的加費申請。上兩次增加隧道費均獲批准，並分別在一九九五年五月一日和一九九六年十一月一日實施。

4. 隧道公司的現行和建議隧道費如下：

	私家車、的士、電單車	小型巴士、輕型貨車	中型貨車、重型貨車、巴士	額外車軸
現行隧道費	8 元	13 元	20 元	7 元
建議隧道費	15 元	17 元	27 元	15 元
加幅	+88%	+31%	+35%	+114%

隧道公司的財政狀況

5. 隧道公司表示內部財政緊絀。該公司營運至今八年，一直都虧蝕。在一九九八至九九財政年度結束時，隧道公司的累積虧損額高達 8.73 億元。由於累積虧損額超過了原先的股東股本 6 億元，截至一九九九年六月為止，股東須額外注資共 1.05 億元，以支付改善通風系統工程所需的費用和償還銀行貸款。

償還債項的負擔

6. 隧道公司向銀行貸款超過 10 億元以建造隧道。如果不增加隧道費，隧道公司便不能從隧道費收入撥出足夠的現金淨收入，以承擔還款及利息開支。該公司表示，如果不增加隧道費，便很難說服貸款銀行接納延期還款的要求。

內部回報率

7. 隧道公司在一九八八年計劃投標時，是假設在 30 年專營期內會有 13.02% 的內部回報率。該公司已提交預測數字，為目前的加費申請提出理據。預測顯示，隧道費若按隧道公司的建議調整後，在 30 年的專營期內，該公司的內部回報率可達 11.7%。不過，這個回報率仍然比隧道公司在投標時預期的內部回報率 13.02% 為低。

營運成本

8. 過去兩年，隧道公司在控制營運開支方面頗有成效。營運開支在一九九七至九八年度減少 6.6%，在一九九八至九九年度則減少 4.6%。

表現未如理想的原因

9. 大老山隧道的行車量一向較隧道公司所預期的為少。近年實際行車量與預測行車量的差距尤其顯著。隧道公司把業績未如理想歸咎於以下幾個無法控制的因素：

- (a) 新界東北部的人口增長率和就業增長率都較預期為低；
- (b) 使用大老山隧道的貨車數量，遠低於隧道公司原先的預測。在一九九八至九九年度，使用大老山隧道的貨車每日平均約有 14 368 架次，原先的預測則為 37 838 架次。隧道公司認為貨車數量較預測的為少，是由於獅子山隧道所收取的隧道費較低廉(在一九九九年四月一日之前，所有車輛一律收費 6 元；由該日起則增至 8 元)，以及香港有不少工廠遷往內地，導致使用本地貨車運貨的需求下降；
- (c) 機場搬遷後，大老山隧道的行車量亦隨之減少；以及
- (d) 香港的整體經濟下調。

政府的意見

10. 自大老山隧道的專營權開始生效以來，這是隧道公司第三次申請增加隧道費。條例第 36 條(附件)規定，隧道費可由行政長官會同行政會議與該公司通過協議作出調整。如雙方未能達成協議，隧道公司可根據《仲裁條例》(第 341 章)把個案提請仲裁。

指導原則—合理但非過多的報酬

11. 條例本身並沒有訂明行政長官會同行政會議須根據什麼準則來釐定隧道費。不過，條例第 36(4)條規定，如進行仲裁，仲裁人須以有需要確保公司在根據條例履行其義務和行使其權利時，獲得合理但非過多的報酬為準則。

12. 隧道公司在一九八八年一月競投專營權時，隧道公司提交了一份《基本隧道費建議書》。各項建議可令隧道公司在 30 年專營期內會有 13.02% 的內部回報率。隧道

通車初期的收費，以及《基本隧道費建議書》所載隧道公司預期日後的隧道費，現表列如下：

	隧道通車初期的收費	預期日後的隧道費				
	1991年7月(元)	1994年7月(元)	1996年7月(元)	1999年7月(元)	2002年7月(元)	2005年7月(元)
私家車、的士、電單車	4	6	8	10	13	15
小型巴士、輕型貨車	7	10	14	17	23	26
中型貨車、重型貨車、巴士	8	12	16	20	26	30
額外車軸	5	8	10	13	16	20

13. 隧道公司預期的內部回報率為 13.02%，事實上已經是本港各條“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%，東區海底隧道和西區海底隧道的目標同為 16.5%。

對交通的影響

14. 條例第 36 條容許政府在審議隧道加費申請時，考慮其他有關情況。據我們理解，這包括建議的隧道費加幅對交通的影響。目前獅子山隧道在繁忙時間已頗為擠塞。隧道公司估計，如實施建議的隧道費加幅，每日會有 13 200 架次的車輛改用獅子山隧道（行車量增加 11 600 架次）和大埔公路（行車量增加 1 600 架次）。這會使獅子山隧道和附近一帶在繁忙時間交通嚴重擠塞。

與獅子山隧道的收費差距

15. 隧道公司表示，該公司在一九八八年計劃投標時，其中一個重要的假設是，獅子山隧道的收費大致會和大老山隧道的收費相同。然而，這假設並無實現。以往大老山隧道的收費遠較獅子山隧道為高，令大老山隧道的使用率難以增加。

反建議

16. 鑑於目前經濟的情況，當局不能接受隧道公司建議的加幅。不過，假如政府全然否決加費的申請，隧道公司便會面臨現金流量的問題。

17. 在考慮過上文第 10 至第 15 段的有關因素後，我們向隧道公司提出降低加幅的反建議。我們根據隧道公司在一九八八年提交的《基本隧道費建議書》，提議該公司把加幅降低至建議書預期在一九九九年七月至二零零二年六月可達到的收費水平，詳情如下：

	私家車、 的士、電 單車	小型巴 士、輕型 貨車	中型貨車、 重型貨車、 巴士	額外 車軸
現行隧道費	8 元	13 元	20 元	7 元
政府的反建 議（加幅）	10 元 (+25%)	17 元 (+31%)	20 元 -	13 元 (+86%)
隧道公司的 建議收費 (加幅)	15 元 (+88%)	17 元 (+31%)	27 元 (+35%)	15 元 (+114%)

18. 《基本隧道費建議書》提出的建議收費，可讓隧道公司在二零零零年增加約 5,400 萬元的隧道費收入，因而幫助隧道公司應付部分短期的財政承擔，此舉亦有助隧道公司與貸款銀行達成重新安排還款期的協議。增加收費會令一些原本使用大老山隧道的車輛改用其他道路，預計約有 3,500 架次的車輛會改用獅子山隧道，少數車輛會改用大埔公路，但相信不會造成嚴重的交通問題。在參考隧道公司在基本方案的預測後，如實施《基本隧道費建議書》的建議，內部回報率約為 9%。

19. 隧道公司已接納反建議。我們將建議由二零零零年一月二日起實施新收費。

對經濟的影響

20. 由於隧道費只佔住戶總開支的很小部分，若按《基本隧道費建議書》增加隧道費，對通脹的影響預計不會很大。根據反建議的加幅計算，綜合消費物價指數估計會上升 0.09 至 0.1 個百分點。

徵詢意見

21. 請委員就隧道公司所提出的隧道加費申請和政府在第 17 段所述的反建議提出意見。

運輸局

一九九九年十一月二十四日

[TBCR 1/4651/94(99)Pt.14]

摘錄

大老山隧道條例(第 393 章)

第 VIII 部

收取隧道費

36. 公司就隧道的使用而收取經批准的隧道費

- (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為猶如另一項保證協議已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。