

立法會交通事務委員會

內地及外地建設和營運隧道及收費道路的經驗

目的

當局曾進行一項顧問研究，了解內地及外地建設和營運隧道及收費道路的經驗。本文件旨在向委員簡述研究的結果和對香港的啟示。

背景

2. 委員會曾數度討論如何改善本港三條過海隧道(即海底隧道、東區海底隧道及西區海底隧道)行車量分布的問題。為協助當局探討善用本港過海隧道的方法，我們委託顧問公司，研究內地及外地建設和營運隧道的經驗。

3. 這項研究涵蓋內地五個城市(上海、廣州、南京、武漢、重慶)，以及北美、歐洲和亞太區多個國家。我們特別着眼於內地的經驗，因為內地擁有為數不少的收費設施，當中不少更屬於直接互相競爭的設施，與本港過海隧道的情況相近。

營運隧道及收費道路

研究結果

4. 隧道及收費道路大致分為兩類，即由政府建造和管理的設施，以及由私營機構建造和管理的設施。兩類設施的主要收入，都是來自收費。公營機構營運者通常會盡力把收費維持於一個低水平，私營機構營運者則傾向把收費訂在可以賺取最高利潤的水平。

5. 由於收費的水平直接影響行車量，因此收費策略對於能否達到預期的行車量起着關鍵的作用。由政府管理的設施，所訂的收費水平通常以收回建造成本及支付營運和維修保養開支為目標。至於私營機構管理的隧道所訂的收費水平，則是為了達到目標回報率，並在貸款人作出要求時符合其所定條件。大多數海外國家實行私營化計劃時均就投資回報率作出管制，而並非直接規管收費額。

6. 從我們研究北美和歐洲的經驗所知，這些國家幅員遼闊，收費設施鮮有出現直接競爭的情況。反而研究內地情況時，我們發現多個內地城市多年來相繼有大量收費基礎設施建成，這些設施用途相近，行車量往往分布不均。本港的海底隧道亦有類似的問題，因此我們會集中分析內地的經驗。

善用收費及免費設施—內地的經驗

7. 內地的收費道路一般可按其性質分為商業及非商業兩類。商業收費設施由投資者按照與市政府簽訂的協議營辦，收取的收費則為投資回報。至於非商業收費設施所收的費用，則只用來償還建造設施的貸款；貸款清還後，這些設施不得繼續收費，而收費公司亦須隨之撤走。

8. 內地大部分的收費設施，都是過去二十年內由不同投資者在不同時期建造和啟用的。由於建造成本、協定回報率及專營期各異，同一城市內各項收費設施的收費也就有所差別。道路使用者通常會選用收費較低的設施，以下問題亦由此而衍生：

- (i) 各條收費道路和隧道的行車量分布不均；
- (ii) 地價差距幅度過大，大橋毗連市中心一端房地產的價格，遠高於另一端的物業；以及
- (iii) 收費站太多以致行車受阻。

9. 為解決這些問題，近年市政府開始改革市內的收費設施。南京為使市內的行車量更為平均，已經作出收費調整。研究報告內其餘四個城市(上海、廣州、武漢、重慶)亦取消設卡收費，改以年票制或月票制向車輛徵收通行費¹。根據這項新安排，當局會每年或每月向市內登記的車輛收取通行費，至於市外登記的車輛則在入市時逐次收費。市政府並已成立管理公司，負責管理設

¹ 消防車、救護車、警車、救援車輛等提供重要政府服務的車輛免繳通行費。

² 取消設卡收費前，上海、廣州、武漢、重慶的隧道及橋樑不是由有關的政府機關管理(包括收取及運用收費)，就是由擁有該條隧道或收費道路經營權的私人公司管理。取消設卡收費後，這些隧道及橋樑現一律由政府機關中央管理，機關的職能則稍作修改。例如有關的內地機關不再在收費站收費，而是向不同類型的車輛收取年費，並與有關方面磋商，訂定年費的適當水平。

施並代收年票／月票通行費²。

10. 一九九八年以前，大部分由商業收費設施的投資者與當地機關簽訂的協議中，均載有一項有關訂約回報的條文，保證投資可獲得的最低回報。取消設卡收費後，投資者或按合約規定收取折減的訂約回報，或獲得機關賠償一筆雙方協定的金額，作為購回該項收費設施的費用。

內地措施的成效

11. 內地城市推行車輛通行費年票制／月票制後，有效平衡收費與免費設施的行車量，以及舒減先前使用量高的設施的擠塞問題。取消設卡收費後，也可節省收費站運作的人手以及其他營運開支。交通情況改善，亦有助提升城市環境的質素，並能促進以往發展稍遜的地區的經濟發展。

12. 不過，研究亦發現，取消設卡收費後，內地部分城市的整體行車量卻有所增加。增長的幅度若過大，可能會對交通情況帶來負面的影響。因此，當局需要制定並落實適當的交通運輸政策，盡量減少不必要的車輛往來。

本港採取內地措施的可行性

13. 研究顯示，內地的措施或許能為本港三條過海隧道的發展帶來啟示。因此，我們曾就香港可否採用這個概念作出探討，評估內容見載如下。

14. 內地上述四個城市現行的安排，與委員較早前建議本港成立隧道及橋樑管理局的做法相似。管理局成立後預計會擁有並營運全港的隧道及橋樑。不過要實現這個構思，政府先要購回所有按“建造、營運及移交”安排運作的隧道的擁有權。然而，購回隧道涉及巨額的非經常開支。政府財政預算出現赤字，加上政府開支仍須小心控制，此舉是否有充分理據，實在有待商榷。

15. 此外，本港的隧道及橋樑的日常管理工作已經外判予私人管理公司承辦，因此成立管理局也不會令效率大幅提高。而且，假如成立管理局，更會進一步令公營機構膨脹，有違我們小政府的政策。

16. 與其由政府購回隧道，當局亦曾考慮另一個方案，從私營機構中找出一個經營三條過海隧道的“共同擁有人”。假如三條隧道均由同一公司擁有，就可以透過調整收費水平，令各條隧道的行車量分布得更為平均。不過，由於目前三條隧道當中有兩條屬私營機構擁有，經營者是否願意參與磋商以及能否協定各方均接受的回購方案，均屬商業決定，並非政府所能控制。

17. 為此我們曾聯絡兩間按“建造、營運及移交”安排經營的過海隧道公司，探討推行“共同擁有人”的建議的可行性。不過，兩間公司均表示對這項建議並無興趣。

18. 推行“共同擁有人”的建議，必須要另外兩間現時按“建造、營運及移交”安排經營的過海隧道公司同意商討，方能付諸實行。當局一直確切認為私營機構應具自由作出商業決定，而在任何情況下當局均不會迫使任何一方在不同意的情況下達成任何協議。故此，我們在現階段並不能進一步推行“共同擁有人”的做法。

意見徵詢

19. 請委員就本文件的內容發表意見。

環境運輸及工務局
二零零三年四月十七日