

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1293/04-05號文件

檔 號：CB1/

交通事務委員會

有關3條道路過海隧道行車量分布的背景資料摘要

引言

交通事務委員會一直關注3條道路過海隧道(即海底隧道(下稱“海隧”)、東區海底隧道(下稱“東隧”)及西區海底隧道(下稱“西隧”))行車量分布不均的情況。由1997年至2003年，海隧、東隧及西隧每日的交通流量如下——

年份	海隧	東隧	西隧
1997	123,158	85,812	22,348
1998	120,010	70,999	33,100
1999	117,801	68,813	39,215
2000	120,350	72,228	42,797
2001	120,444	74,596	39,702
2002	120,009	73,396	40,038
2003	119,759	71,284	37,261

隧道費對行車量分布情況的影響

2. 事務委員會委員認為，導致3條道路過海隧道行車量分布不均的其中一個主要原因，是海隧、東隧及西隧的收費不同所致。收費水平直接影響行車量，因此，收費策略對於能否達到特定行車量目標起關鍵的作用。各條道路過海隧道的收費表載於**附件A**。

3. 西隧自1997年4月通車以來，隧道公司曾先後在2000年12月、2002年7月及2004年2月三度增加已刊憲的隧道費。政府及新香港隧道有限公司亦於2005年3月宣布，東隧的隧道費將由2005年5月1日開始增加達66%。

4. 事務委員會向來關注道路過海隧道加費的事宜，以及因而對使用交通工具的市民及運輸業界造成的影響。增加隧道費亦可能會引致其他公共交通營運者提高票價，並且加劇海隧的交通擠塞情況及3條道路過海隧道車流分布不均的問題。因此，事務委員會多番促請政府當局提醒專營公司，顧及公眾的負擔能力及接受程度，押後考慮任何

收費調整。事務委員會亦籲請政府當局研究及制訂長遠政策，盡量善用寶貴的隧道資源。

5. 事務委員會在2000年12月15日的會議上，檢討增加隧道費對交通的影響，以及提高以建造、營辦及移交方式經營的隧道(下稱“專營隧道”)的交通暢順程度及其使用率的措施時，曾通過一項議案，促請政府當局研究及制訂和隧道使用情況有關的長遠政策，以及提出新措施，解決隧道擠塞問題，並促使隧道資源獲得充分善用。

6. 委員曾提出多項建議，供政府當局考慮，以便改善專營隧道的使用情況。這些建議包括：

- (a) 成立一個穩定隧道費基金，為專營隧道營辦商提供資金，以換取該等營辦商推遲作出其有權作出的增加隧道費的行動；
- (b) 延長專營隧道公司的專營期，以換取較低的隧道費加幅；
- (c) 購回所有專營隧道的擁有權，並成立隧道及橋樑管理局，負責持有及管理有關隧道設施；及
- (d) 透過劃一過海隧道收費，重新分布行車流量。

7. 在事務委員會2002年2月22日的會議上，政府當局向委員簡介政府興建及營運隧道的政策，並就委員建議的上述措施提供政府當局的意見。為2002年2月22日的會議提供的討論文件載於**附件B**。

8. 事務委員會在2003年2月13日會議上檢討西隧加費的事宜時重申其關注，即西隧提高隧道費將無可避免會令海隧及東隧現時的擠塞情況進一步惡化。此舉將浪費龐大的社會資源。除了促請隧道公司考慮押後增加隧道費外，事務委員會亦與政府當局檢討改善西隧的交通暢順程度及使用率的措施。議員亦籲請政府當局考慮擴大政府當局正在擬訂的票價調整機制的範圍，將隧道費包括在內，並引入財政措施，使各條過海隧道的行車量分布得更為平均，例如使用從海隧獲取的利潤購買其他道路過海隧道的道路容車量。

內地經驗

9. 為探討善用本港道路過海隧道的方法，政府當局曾委託顧問公司，研究內地及海外興建和營運隧道的經驗。當局在2003年4月25日及2004年5月28日，向事務委員會簡介顧問研究的結果及對香港的啟示。鑒於香港的情況與內地更加相似，研究焦點較為集中於內地的經驗。進一步的詳情載述於立法會CB(1)1457/02-03(03)及立法會CB(1)1912/03-04(26)號文件。

10. 有關研究顯示，內地多個城市的市政府近年已開始改革市內的收費設施。南京已實施調整收費，以平衡市內的行車量。研究報告

所涵蓋的其餘4個城市(即上海、廣州、武漢及重慶)亦取消在收費設施收費，改以年票制或月票制向車輛徵收通行費。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，而市外登記的車輛，則在進入有關城市時逐次收費。市政府已成立管理當局，負責管理有關設施及代收年票／月票通行費。

(a) 推出年票制／月票制的車輛通行費

11. 內地經驗顯示，推出年票／月票車輛通行費大致上可有效平衡收費及免費設施的行車量。不過，部分內地城市取消在收費設施收費後，整體行車量有所增加，這對整體的交通情況帶來負面影響。此外，此方面亦存在公平與否的問題，因為此項安排基本上要少用者補貼多用者。

(b) 內地機關收回經營權

12. 內地經驗亦顯示，在1998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，均納入一項有關訂約回報的條文，該條文保證有關投資可獲得的最低回報。取消在收費設施收費後，投資者可以按合約規定收取折減的訂約回報，或獲得有關機關賠償一筆雙方議定的金額，作為購回該項收費設施的費用。

香港採取內地方法的影響

13. 在該4個內地城市所採用的現行安排，與議員較早前提出在香港成立隧道及橋樑管理局(下稱“管理局”)的建議相類似。管理局預計會擁有及營運所有隧道及橋樑。為實現這個構思，政府先要購回所有專營隧道的擁有權。然而，政府當局在2003年的意見是，此舉涉及龐大的非經常開支。鑒於政府財政緊拙，以及必須控制政府開支，此舉是否有充分理據支持存有疑問。

14. 與其由政府購回隧道，當局可以考慮的另一個方案是，從私營機構中找出一個經營該3條過海隧道的“共同擁有人”。倘若該3條隧道均由同一公司擁有，便可調整收費水平，令各條隧道的行車量分布得更加平均。不過，政府當局指出，由於目前3條過海隧道中有兩條屬私營機構擁有，營運者是否願意參與磋商，以及能否達致各方均接受的回購程式，均屬商業決定，並非政府所能控制。

與隧道公司進行商討

15. 政府當局在2004年5月28日的事務委員會會議上指出，自2001年起，當局一直與香港西區隧道有限公司(下稱“西隧公司”)商討可行的方法，務求令3條道路過海隧道的行車量分布得較為平均。政府當局認為所採取的任何方法，必須符合以下原則——

- (a) 應符合公眾的整體利益；

- (b) 應保障一般政府收入；
- (c) 對專營公司而言應具有商業價值；
- (d) 有關安排應有助達到交通管理的目的，即令致各條隧道的行車量分布得更加平均；
- (e) 有關道路過海隧道的估價須公平，尤其是海隧，因為它是極有價值的公共資產；
- (f) 應設定一個市民、政府及隧道營運者均能接受的收費調整機制；及
- (g) 應訂定一個既符合成本效益又有效率的組織架構，以便管理該3條隧道。

16. 過往多年，政府當局一直與西隧公司討論各項能滿足上述考慮因素的可行方案。然而，雙方在某些基本範疇及假設上存在重大分歧。政府當局指出，要協調各方不同的目標及利益並不容易。儘管如此，政府會持開放態度，並一直嘗試就改善行車量分布的可行措施，與有關的隧道營辦商保持對話。

17. 據政府當局所述，政府一直在研究改善交通管理的方案，以便進一步提高西隧交通暢達的程度及使用率。西隧及運輸署從1999年年底開始便成立了交通及運輸改善委員會，共同研究有助改善隧道交通的措施。

18. 此外，政府當局現正根據最新的交通發展及預測，檢討減輕繁忙交通走廊擠塞情況的措施。政府當局將會從全面的角度改善全港各區的交通流量，而過海交通是政府將會研究的其中一個範圍。政府當局訂定任何建議措施後，將會徵詢有關各方及本事務委員會的意見。

東隧增加隧道費

19. 有關方面在交通事務委員會 2005 年 3 月 18 日的會議上，向委員簡介東隧增加隧道費的仲裁結果。委員在會議上呼籲隧道公司押後增加隧道費，以及要求政府當局暫時擱置將修訂《東區海底隧道條例》附表以更改東隧隧道費的公告刊憲，以待隧道公司應委員的要求，就東隧增加隧道費作進一步考慮的結果。

20. 事務委員會亦通過議案，對增加隧道費一事表示震驚及強烈不滿，並要求政府：

- (a) 盡快檢討3條過海隧道的收費水平；及
- (b) 在一個月內提出解決各條過海隧道汽車流量不均的方案。

21. 事務委員會亦要求政府當局考慮興建第四條道路過海隧道，或擴闊現有的海隧，以紓緩交通擠塞的情況。
22. 事務委員會將於2005年4月22日舉行的會議上，再討論東隧加費及其他相關的事宜。
23. 內務委員會成立了小組委員會，研究《2005年東區海底隧道條例(修訂附表)公告》。該項公告修訂《東區海底隧道條例》附表，以便根據仲裁的裁決更改東隧隧道費。小組委員會將於2005年4月29日向內務委員會作出報告。

立法會秘書處
議會事務部1
2005年4月18日

道路過海隧道的收費表

車輛類別	海隧	東隧		西隧	
		現行收費	新收費	已刊憲的收費	優惠收費
電單車	8元	8元	13元	30元	22元
私家車	20元	15元	25元	60元	40元
的士	10元	15元	25元	60元	35元
公共及私家 小型巴士	10元	23元	38元	70元	50元
輕型貨車	15元	23元	38元	90元	55元
中型貨車	20元	30元	50元	125元	80元
重型貨車	30元	45元	75元	185元	110元
單層巴士	10元	30元	50元	70元	70元
雙層巴士	15元	45元	75元	100元	100元
兩條以上額外車 軸	10元	15元	25元	60元	30元

立法會交通事務委員會 政府興建和營運隧道的政策

目的

本文件旨在向委員匯報政府興建和營運隧道的政策，並就委員在不同場合提出的建議，闡述政府的意見。

政府興建和營運隧道的政策

2. 政府興建和營運隧道的政策，建基於下列原則：
 - (a) 政府應在可行的情況下，鼓勵私營公司按照“建造、營運及移交”方式進行新的隧道工程計劃；
 - (b) 隧道專營公司應獲給予機會取得合理投資回報，然而隧道專營公司應承擔商業風險；
 - (c) 政府不會保證隧道專營公司在專營權的期限結束時，達到預期的投資回報；及
 - (d) 用者自付的原則，即政府不會運用公帑，補貼個別隧道專營公司或駕駛者。

隧道行業的特點

3. 隧道專營公司需要作大量資本投資。在隧道投入服務後兩至三年內，隧道專營公司必須開始償還貸款；加上每年折舊支出和營運成本（該兩項支出的水平不會因行車量多寡而有大幅變動），隧道專營公司在營運的最初幾年必須承擔沉重的財政負擔。

4. 另一方面，新隧道啟用後，往往需要經過一段時間，汽車流量才會逐漸增加。在新隧道投入服務的最初幾年，大部分使用新隧道的車輛可分為兩類：一類車輛原先是使用現有的隧道或道路，但由於現有的隧道或道路交通擠塞，才改用新隧道；另一類車輛曾因為現有隧道或道路交通擠塞而減少行車，但新隧道啟用後，由於有一條新路線可供選擇，因而吸引到這類車輛使用。隨着新隧道服務的地區不斷發展，新隧道的行車量將按年遞增。因此，隧道行業的主要特點就是在隧道投入服務的最初幾年，隧道專營公司的開支和外流資金必定超過收入和流入的資金。據我們觀察，本港的隧道專營公司通常是在營辦隧道四至五年後（即由專營權開始生效日期起計七至八年，當中已包括建造期），才開始賺取盈利。

過海隧道的行車流量

5. 部份議員在以往的會議上，對三條過海隧道即海底隧道（紅隧），東區海底隧道（東隧）及西區海底隧道（西隧），汽車流量分佈不勻的情況表示關注。過去五年，三條過海隧道的平均每日行車流量分佈如下：

年份	紅隧	東隧	西隧
1997	123,158	85,812	22,348
1998	120,010	70,999	33,100
1999	117,801	68,813	39,215
2000	120,350	72,228	42,797
2001	120,444	74,596	39,702

6. 值得注意的是：

- (a) 紅隧的平均每日行車流量由 1997 年的 123,000 架次下降至 1998 年的 120,000 架次，並一直保持在這個水平；
- (b) 東隧的行車流量亦由 1997 年平均每日的 86,000 架次下降至 2001 年的 75,000 架次。車流下降的原因之一可能是由於舊的啟德國際機場的搬遷；及
- (c) 西隧的行車流量由 1997 年平均每日的 22,000 架次上升至 2001 年的接近 40,000 架次。

7. 我們相信西隧已把從前集中於紅隧及東隧的車流轉移，並有效地發揮了分流作用。隨着大嶼山及西九龍的人口不斷上升，西隧的使用率將會逐步提升。另一方面，紅隧的使用率預期仍維持在高水平。這是由於紅隧優越的地理位置，為香港島及九龍市區提供快捷的聯繫。

政府為提高隧道使用率而採取的措施

8. 政府一直推行多項措施，以改善隧道引道出入口的交通和提高隧道的使用率。

9. 我們已樹立清晰的交通標誌，以指引車輛前往各條隧道。至於最近才啟用的隧道，我們與隧道專營公司商議後，正不斷加設經過改良的交通標誌和道路標記，指引前往隧道的車輛。我們亦會考慮調節重要道路交界處的交通燈號，使隧道附近交通暢順。在適當的地區，我們已推行交通改善計劃，藉以改善接駁

道路的交通情況。舉例來說，隧道引道已劃設巴士專用線，讓巴士這種集體運輸工具可以優先駛往隧道。

10. 此外，我們會考慮實施道路改善計劃，例如進行道路擴闊工程，以及在隧道引道與主要交通走廊之間興建直接的連接道路，以增加隧道引道的容車量，並方便車輛駛往隧道。在某些情況下，我們會考慮興建新道路或分層道路交匯處，以便把來往區內的車輛與駛往隧道的主流交通分隔，從而使交通更為暢順。

11. 我們並正全力推動在本港發展綜合的智能運輸系統，以便道路使用者依據即時的道路交通資訊，選用最適合的路線。智能運輸系統其中一項計劃，是發展行車時間顯示系統，這個系統可以提供即時的資料，顯示利用三條過海隧道過海分別所需的時間。我們會在通往隧道引道的策略性位置裝設這些電子顯示牌，令道路使用者可根據有關資料，選擇最佳路線。行車時間顯示系統將約在二零零二年年底裝設妥當。

12. 我們亦會鼓勵隧道專營公司訂定市場推廣策略和宣傳計劃，以提高隧道的使用量；例子包括幸運抽獎，汽油券的贈送，以及向購買大量隧道代用券的人士提供折扣優惠等。我們會繼續與隧道專營公司保持緊密聯繫，研究各種方法，促進隧道的使用率。

交通事務委員會的提議

13. 委員在不同場合，就改善隧道的使用率提出以下的提議：

- (a) 設立基金，以穩定隧道費；
- (b) 延長專營期以換取較低的隧道費加幅；
- (c) 成立隧道及橋樑管理局；及
- (d) 協調過海隧道收費，以調節隧道行車流量的分佈。

14. 我們根據上文第二段的開列的原則，仔細研究委員的提議。此外，政府和隧道專營公司都是受專營權條款約束的。合約內容如有任何更改，須依據香港法例處理。

設立基金穩定隧道費

15. 委員提議成立一個穩定隧道費基金為隧道專營公司提供資金，以換取他們延遲行使在條例中，賦予他們增加隧道費的權利。

16. 按照《西區海底隧道條例》(第 436 章)和《大欖隧道及元朗引道條例》(第 474 章)的條文，這兩條隧道各自設有穩定隧道費基金。條例規定，在某一年內超過指定限額的實際淨收入，須撥入該基金。基金也可按照條例規定撥款給隧道專營公司，以便延遲增加隧道費；否則，隧道專營公司便可按照條例的規定增加隧道費。

17. 根據上述兩條條例而成立的穩定隧道費基金，只適用於在條例下指定的隧道專營公司。現行的法例並沒有滙集使用不同穩定隧道費基金的安排。原因如下：

- (a) 這種安排涉及改動政府和隧道專營公司之間的合約條款；及
- (b) 使用有盈利的隧道的駕駛者將補貼使用有虧損的隧道的駕駛者。這將導致有盈利的隧道加價的次數比原來單獨營運時更為頻密。

18. 另一個方法，就是用公帑成立這個穩定隧道費基金。我們認為這個方案需要動用大量原可用作政府日常開支的公帑，亦即要求納稅人補貼使用隧道的駕駛者。這是徹底違背用者自付的原則。

延長專營期以換取較低的隧道費加幅

19. 專營期的長短，是政府與隧道專營公司之間的專營權合約內的重要條款之一。如要更改專營權條款，包括專營期，必須取得政府和隧道專營公司雙方同意。重新商談已達成的協議是一項重要的決定，不可輕率行事。這樣做難免會為政府帶來不明朗因素，因為私營公司既可以亦會趁此機會提出新的要求。

20. 此外，在正常的情況下，專營權的期限屆滿後，所有隧道的收入將歸入政府的一般帳目。延長專營權即表示原應歸屬於政府的收入被轉移給隧道專營公司，這無異用公帑補貼隧道專營公司及駕駛者。

成立隧道及橋樑管理局

21. 這個提議是由政府用公帑購回所有專營隧道及橋樑。與此同時，政府成立一個公營機構「隧道及橋樑管理局」（隧橋局）負責統籌、營運及發展這些隧道及橋樑設施。此外，隧橋局可以進行上市或發行債券，以集資發展新的隧道和橋樑及有關設施。

22. 購回所有專營隧道及橋樑需要動用大量公帑。我們必須仔細研究，在有限的財政資源下，這個回購計劃是否需要得到優先的處理。再者，投資隧橋局股票或債券的人士將會期望隧橋局有制訂收費的自主權。我們必須仔細考慮，詳細研究，成立隧橋局在各方面的影響。

協調過海隧道收費以調節隧道行車流量的分佈

23. 有意見指出，協調三條過海隧道的收費，可以達至把過海行車量平均分佈於三條過海隧道的效果。在考慮這個建議的時候，我們需要處理以下一系列複雜的問題：

- (a) 部分過海隧道由隧道專營公司擁有。而有關該專營隧道的條例已設定調整隧道收費的機制；因此，政府無法左右隧道專營公司收取的隧道費；
- (b) 各條專營隧道在各方面包括專營權的期限，股東權益的分佈，建造成本，營運成本，盈利和虧損的情況都是不同的；
- (c) 由於紅隧所有的收入都是歸入政府的一般帳目內，我們必須仔細考慮任何把集中於紅隧的汽車流量作分流後，對政府收入的影響；及
- (d) 隧道專營公司對他們的投資回報有一定的期望。他們必然期望任何調節汽車流量的計劃，必須具備一個明確的隧道收費調整機制。

徵詢意見

24. 請委員備悉資料文件的內容。