

立法會 Legislative Council

立法會CB(1)255/08-09號文件

檔 號：CB1/PL/TP

交通事務委員會

令"建造—營運—移交"模式隧道的使用情況合理化的措施

背景資料簡介

目的

此文件載列有關"建造—營運—移交"的模式及香港現有以該模式營運的隧道的背景資料，並綜述交通事務委員會對"建造—營運—移交"模式隧道表達的主要關注。

背景

2. 目前，香港有4條"建造—營運—移交"模式的隧道，包括東區海底隧道（下稱"東隧"）、西區海底隧道（下稱"西隧"）、大老山隧道及三號幹線（大欖隧道）。這些隧道於不同時間興建，其營運均受各自相關的法例規管。"建造—營運—移交"模式隧道的主要資料如下——

	東隧	西隧	大老山隧道	三號幹線
專營期	8/1986- 8/2016	8/1993- 8/2023	7/1988- 7/2018	5/1995- 5/2025
通車日期	9/1989	4/1997	6/1991	5/1998
項目成本	21億元	75億元	19億元	72億元
設計每日車流量	78 500	118 000	78 500	118 000
每日車流量	61 010	44 373	55 137	47 500

3. "建造—營運—移交"模式隧道於專營期內由專營公司擁有並管理。據政府當局所述，"建造—營運—移交"模式包含兩大原則——

- (a) 這種模式是"大市場、小政府"原則的良好實證，並且是鼓勵私人參與及盡量善用公共資源的有效方法。

- (b) 由於"建造—營運—移交"模式隧道的專營公司需要在項目開始時作出大量的投資，故應獲給予機會為其投資賺取合理回報，雖然專營公司亦預期要承擔商業風險。

隧道車流量分布不均

過海行車隧道

4. 由於3條過海行車隧道的位置和收費水平有所不同，因此車流量的分布亦一直不平均。位於紅磡的海底隧道(下稱"紅隧")、東隧和西隧於2000年至2006年間的每日交通流量載列如下——

年份	紅隧	東隧	西隧
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
2004	121 672	73 478	39 188
2005	122 854	63 865	41 188
2006	123 866	61 010	44 373

大老山隧道

5. 除了3條過海行車隧道外，事務委員會亦一直跟進令大老山隧道及其替代路線(包括獅子山隧道(下稱"獅隧") and 城門隧道)的使用情況合理化的措施。這些隧道於2000年至2006年的平均每日車流量載列如下——

年份	大老山隧道	獅隧	城門隧道
2000	63 272	92 106	54 199
2001	64 020	90 874	53 794
2002	62 736	89 789	54 558
2003	60 924	88 030	52 989
2004	61 067	87 716	53 325
2005	57 305	87 600	53 142
2006	55 137	89 166	52 822

三號幹線(大欖隧道)

6. 事務委員會亦關注令三號幹線及其免費的替代路線(即屯門公路)的車流分佈更為平均的可行方法。三號幹線於2006年的每日交通流量為47 500架次，而其設計容量則為每日118 000架次。

收費調整機制

7. "建造—營運—移交"模式的專營權的其中一個主要元素是收

費調整機制。這4條隧道採用了兩種收費調整機制——

- (a) 就三號幹線及西隧而言，有關的法例訂明了其收費調整機制。簡單來說，有關法例規定，專營公司可在某些指明日期增加收費。不過，如專營公司在任何一個年度的實際淨收入少於有關法例就該年度指明的最低估計淨收入，便可提前加費。
- (b) 至於大老山隧道及東隧，有關法例規定隧道費可由政府與專營公司協定而予以更改。如無法達成協定，任何一方均可將更改隧道費的問題訴諸仲裁。有關法例並無列明釐定調整隧道費的準則，但訂明一旦提交仲裁，仲裁人須以有需要確保專營公司獲得合理但非過多的報酬為準則，並顧及在有關法例實施之後或自上一次釐定隧道費以來香港經濟情況的任何重要變動等因素。

8. 西隧上一次增加法定收費是於2008年7月31日實施，但專營公司亦同時決定為所有類別車輛提供更大的優惠，使實際隧道費維持不變。三號幹線上一次增加法定收費是於2007年8月19日實施，而專營公司決定於同日起削減向某些類別車輛提供的優惠。

9. 東隧的專營公司分別於1996年及2003年在政府拒絕其增加隧道費申請後，兩度訴諸仲裁。在首次的仲裁，仲裁人於1997年3月作出最終臨時裁決，裁定私家車及的士的隧道費由1998年1月1日起增加5元(由10元增至15元)，其他類別車輛的收費亦相應調高。至於仲裁人於2005年作出的裁決，是裁定私家車及的士隧道費增加10元，由15元調高至25元，以及相應調高其他車輛的隧道費。加費於2005年5月1日生效¹。

10. 大老山隧道曾分別於1995年5月、1996年11月、2000年1月及2005年8月增加隧道費。另一次加費將於2008年11月30日實施。

令"建造—營運—移交"模式隧道的使用情況合理化的措施

內地的經驗

11. 為探討方法以充分善用3條過海行車隧道，政府當局曾委聘顧問研究內地及海外在建設和營運隧道方面的經驗。該研究顯示，研究所涵蓋的4個內地城市(即上海、廣州、武漢及重慶)所採用的安排，與委員較早前提出在本港成立隧道及橋樑管理局(下稱"管理局")的建議相似。管理局預期會擁有並營運所有隧道及橋樑。要實現這個構思，政府須購回所有"建造—營運—移交"模式隧道的擁有權。政府當局在2003年的看法是，購回隧道涉及巨額非經常開支。由於政府財政緊絀及需要控制政府開支，此舉是否有充分理據支持實在成疑。

¹ 專營公司其後同意將沒載客的士及小巴增加隧道費的日期分別押後至2005年7月1日及2005年10月1日。

提高使用"建造—營運—移交"模式隧道的方便程度及其使用情況的措施

12. 政府當局已推行不同措施，令"建造—營運—移交"模式隧道的使用情況合理化，其中包括樹立清晰的交通標誌，以指引車輛前往各條隧道；在隧道引道劃設巴士專用線，讓巴士這種集體運輸工具可以優先駛往隧道；進行道路擴闊工程及在隧道引道與主要交通走廊之間興建直接的連接道路，方便車輛駛往隧道；以及設置道路標記和增設方向指示標誌，指引駕車人士前往使用情況偏低的隧道。政府當局並全力推動發展綜合的智能運輸系統，透過提供即時的道路交通資訊，顯示利用3條過海行車隧道過海分別所需的時間，令道路使用者可以依據有關資料，選擇路線。

13. 政府當局亦鼓勵隧道公司訂定市場推廣策略和宣傳計劃，以提高隧道的使用量；其中的一些例子是舉辦幸運抽獎，贈送汽油券，以及向購買大量隧道代用券的人士提供折扣優惠。

其他可行措施

14. 各方亦就可行措施提出其他建議，以令該3條過海行車隧道的車流分布較為平均。這些措施大致可分類為3組——

- (a) 與隧道費有關的措施，例如全面提高紅隧的收費、紅隧繁忙時間附加費、紅隧附加費及回贈計劃、紅隧實施可變更的收費調整機制、提高紅隧收費及減低西隧／東隧的收費；
- (b) 與專營權有關的措施，包括回購東隧及西隧的專營權、向東隧及西隧的專營商出售紅隧、紅隧、東隧及西隧的共同擁有權、延長東隧及西隧的專營權；及
- (c) 其他措施，例如興建第四條過海行車隧道或增加紅隧的容量、限制使用紅隧及加強渡輪服務。

15. 政府當局表示其對於該等建議持開放態度。當局認為，不論選用哪個方案，均須符合以下原則——

- (a) 為公眾帶來整體利益；
- (b) 對納稅人公平；及
- (c) 能減輕隧道本身和相連道路及路口的交通擠塞。

16. 據政府當局所述，若有方案涉及更改現有隧道的擁有權或專營權時，下列額外原則亦至為重要——

- (a) 應對有關隧道進行公平的估值，尤其是紅隧，因該條隧道是珍貴的公共財產；
- (b) 應對有關專營公司具商業吸引力；及
- (c) 應附連一個獲得公眾、政府及隧道專營公司三方接受的隧道費調整機制。

事務委員會對"建造—營運—移交"模式隧道表達的主要意見

17. 在事務委員會以往就政府對於隧道使用情況的政策和相關措施，以及隧道公司申請增加法定收費進行討論時，委員曾對香港現有"建造—營運—移交"模式隧道的使用情況表達意見及關注。

政府對於隧道使用情況的政策

18. 事務委員會一直關注過海行車隧道增加收費的事宜。委員認為，增加收費可能誘使其他公共交通服務營辦商增加收費，並加劇3條過海行車隧道車流分布不均的問題。事務委員會籲請政府當局制訂長遠政策，善用珍貴的隧道資源。

19. 事務委員會在2000年12月15日的會議上檢討隧道費增加對交通的影響及提高使用"建造—營運—移交"模式隧道的方便程度及其使用情況的措施時，曾通過一項議案，要求政府盡快研究隧道使用的長遠政策及提出新方案，以解決隧道擠塞問題及充分善用隧道資源。

20. 委員亦提出多項建議，以改善"建造—營運—移交"模式隧道的使用情況，供政府當局考慮。該等建議包括——

- (a) 設立隧道費穩定基金，向"建造—營運—移交"模式隧道的營辦商付款，以便它們押後增加其有權增加的隧道費；
- (b) 延長"建造—營運—交"模式隧道的專營期，以換取其降低隧道費加幅；
- (c) 購回所有"建造—營運—移交"模式興建的隧道，並設立道路及橋樑管理局，以便擁有及管理隧道設施；及
- (d) 透過劃一隧道費重新分配隧道車流量。

21. 事務委員會在2003年2月13日檢討西隧增加收費一事時重申其關注，即西隧加價勢必加劇紅隧及東隧現時的擠塞情況。事務委員會除促請隧道公司考慮押後加價外，亦與政府當局研究提高使用西隧的方便程度及其使用情況的措施。委員亦籲請政府當局考慮引入財務措施(例如運用紅隧所帶來的利潤來購買其他過海行車隧道的容車量)使各條過海隧道的車流分布較為平均。

東隧在2005年增加收費

22. 當局在2005年3月向事務委員會簡報東隧專營公司要求仲裁的結果時，委員對於東隧收費大幅增加及所帶來的經濟及交通影響深表關注。委員認為，東隧加價可能誘使公共交通營辦商及貨運業增加公共交通服務收費及運貨收費，並加劇紅隧的擠塞情況。

23. 事務委員會在2005年3月18日的會議上通過一項議案，對於東隧瘋狂加價表示震驚及強烈不滿。事務委員會要求隧道公司考慮押後加價，以及政府當局在審慎考慮普羅市民利益的情況下，檢討3條過海行車隧道偏高的收費水平。事務委員會亦促請政府當局制訂措施，以改善3條過海行車隧道車流分布不均的情況。

大老山隧道有限公司在2005年申請增加收費

24. 事務委員會在2005年2月2日討論大老山隧道有限公司在2005年申請增加收費一事。事務委員會委員擔心增加收費建議會加劇獅隧的交通擠塞，並誘使其他公共交通營辦商加價。他們籲請政府當局要求隧道公司押後加價。事務委員會在該次會議上通過以下議案——

"鑒於大老山隧道公司的財務狀況漸入佳境，本會認為在現階段不宜加價。"

25. 政府在2005年6月10日在憲報刊登新附表，以反映大老山隧道和大欖隧道及元朗引道增加收費。事務委員會對於政府當局在憲報刊登有關公告前未有諮詢事務委員會表示失望。事務委員會在2005年6月15日與政府當局及隧道公司討論此事。事務委員會促請政府當局檢討容許隧道公司加價的決定，並檢討"建造—營運—移交"模式基礎設施項目的效用及是否適宜。事務委員會通過一項議案，促請政府當局撤回有關大老山隧道(2005年第93號法律公告)及三號幹線(郊野公園段)(2005年第95號法律公告)加價的憲報公告。

改善3條過海行車隧道車流分布的建議

26. 事務委員會在2005年4月聽取政府當局簡報改善3條過海行車隧道車流分布的建議。為協助委員進一步討論此事，事務委員會要求資料研究及圖書館服務部就選定地方的收費道路、橋樑及隧道的營運進行研究。事務委員會認為，隧道費應訂在可負擔的水平，讓"建造—營運—移交"模式隧道的專營公司賺取合理回報，並盡量利用現有的隧道資源以改善交通。由於各條"建造—營運—移交"模式隧道車流量不均對社會帶來重大的經濟影響，事務委員會認為有迫切需要找出解決方案，既能最好地保障公眾利益，又能獲得政府及專營公司接受。

大老山隧道有限公司在2008年申請增加收費

27. 政府當局在2008年4月25日向事務委員會簡報大老山隧道有

限公司在2008年申請增加收費一事，有關增幅由13%至28%不等。事務委員會關注加價建議對交通的影響，因為大老山隧道與獅隧收費的差異會進一步擴大，車輛會因而改行獅隧。委員促請政府當局訂出其他措施，以避免需要增加收費，例如延長大老山隧道的專營期或以合理價格購回大老山隧道。事務委員會認為，平均超過20%的建議加幅對市民而言實不能接受。事務委員會通過一項議案，強烈反對大老山隧道大幅加價，並促請政府予以否決。

28. 在該次事務委員會會議後，大老山隧道有限公司在2008年7月同意對申請作出修訂，不同類別車輛的加幅由9%至20%不等。政府當局同時與大老山隧道有限公司展開商議，探討延長專營期的方案。

最新發展

29. 在2008年10月24日事務委員會特別會議上，運輸及房屋局局長在回應最近公眾提議政府回購中信泰富在西隧及東隧的股權時告知委員，政府當局會委聘顧問進行研究，以便提出建議。運輸及房屋局局長在回應委員的意見時表示，該項顧問研究將與政府當局與有關方面的談判同步進行。

30. 應事務委員會要求，政府當局將在2008年11月28日舉行的事務委員會例會上簡報其在採取令現有"建造—營運—移交"模式隧道的使用情況合理化的措施方面的進展情況。

31. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2008年11月27日

令"建造—營運—移交"模式隧道的使用情況合理化的措施

相關文件一覽表

會議日期	委員會	會議紀要／文件	立法會文件編號
2000年 12月15日	交通事務委員會	政府當局就"隧道加費對交通的影響"提交的文件	CB(1)307/00-01(04) http://www.legco.gov.hk/yr00-01/chinese/panels/tp/papers/a307c04.pdf
		會議紀要	CB(1)458/00-01 http://www.legco.gov.hk/yr00-01/chinese/panels/tp/minutes/tp151200.pdf
2002年 2月22日	交通事務委員會	政府當局就"政府興建和營運隧道的政策"提交的文件	CB(1)1085/01-02(04) http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/panels/tp/papers/tp0222cb1-1085-4c.pdf
		政府當局就"政府興建和營運隧道的政策"提交的補充資料	CB(1)1596/01-02(01) http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/panels/tp/papers/tp0222cb1-1596-1c.pdf
		會議紀要	CB(1)1557/01-02 http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/panels/tp/minutes/tp020222.pdf
2003年 2月13日	交通事務委員會	政府當局就"西區海底隧道費"提交的資料文件	CB(1)888/02-03(01) http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/tp/papers/tp0213cb1-888-1c.pdf
		會議紀要	CB(1)1455/02-03 http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/tp/minutes/tp030213.pdf

會議日期	委員會	會議紀要／文件	立法會文件編號
2003年 4月25日	交通事務委員會	政府當局就"內地及外地建設和營運隧道及收費道路的經驗"提交的文件"	CB(1)1457/02-03(03) http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/tp/papers/tp0425cb1-1457-3c.pdf
		會議紀要	CB(1)1677/02-03 http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/tp/minutes/tp030425.pdf
2004年 5月28日	交通事務委員會	政府當局就"改善屯門公路交通情況以及建造及營運隧道和收費公路"提交的資料文件	CB(1)1912/03-04(26) http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/tp/papers/tp0528cb1-1912-26c.pdf
		會議紀要	CB(1)2408/03-04 http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/tp/minutes/tp040528.pdf
2005年 3月18日	交通事務委員會	有關"東區海底隧道加費仲裁"的立法會參考資料摘要	ETWB(T)CR1/3/4651/92 http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/tp/papers/tp_etwb_t_cr13465192.pdf
		會議紀要	CB(1)1563/04-05 http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/tp/minutes/tp050318.pdf
2005年 4月22日	交通事務委員會	立法會秘書處擬備有關"3條道路過海隧道行車量分布"的背景資料摘要	CB(1)1293/04-05 http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/tp/papers/tp0422cb1-1293-c.pdf
		政府當局就"改善三條過海行車隧道流量分布的情況"提交的資料文件	CB(1)1298/04-05(03) http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/tp/papers/tp0422cb1-1298-3c.pdf

會議日期	委員會	會議紀要／文件	立法會文件編號
		會議紀要	CB(1)1833/04-05 http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/tp/minutes/tp050422.pdf
2005年 12月19日	交通事務委員會	政府當局就"使「建造、營運及移交」模式隧道的使用合理化的措施的進度報告"提交的資料文件	CB(1)526/05-06(02) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/tp/papers/tp1219cb1-526-2c.pdf
		會議紀要	CB(1)822/05-06 http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/tp/minutes/tp051219.pdf
2006年 2月24日	交通事務委員會	"有關選定地方的收費道路、大橋及隧道的營運"研究報告	RP03/05-06 http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/sec/library/0506rp03c.pdf
		由資料研究及圖書館服務部擬備有關選定地方採用建造—營運—移交模式及略有差異的近似模式興建運輸基礎設施的情況的資料摘要	IN13/05-06 http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/sec/library/0506in13c.pdf
		由資料研究及圖書館服務部擬備有關東區海底隧道加費的資料摘要	IN14/05-06 http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/sec/library/0506in14c.pdf
2006年 10月24日	交通事務委員會	政府當局就"西區海底隧道收費"提交的資料文件	CB(1)1963/05-06(01) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/tp/papers/tpcb1-1963-1c.pdf
		政府當局就"三號幹線(郊野公園段)使用費"提交的資料文件	CB(1)2185/05-06(01) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/tp/papers/tpcb1-2185-1c.pdf

會議日期	委員會	會議紀要／文件	立法會文件編號
2007年 5月5日	交通事務委員會	政府當局就"令三號幹線與免費的屯門公路的使用率合理化的措施"提交的資料文件	CB(1)1521/06-07(02) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/tp/papers/tp0505cb1-1521-2-c.pdf
		會議紀要	CB(1)1676/06-07 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/tp/minutes/tp070505.pdf
2007年 7月9日	交通事務委員會	政府當局就"使三條過海行車隧道使用量合理化的措施"提交的資料文件	CB(1)2023/06-07(04) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/tp/papers/tp0709cb1-2023-4-c.pdf
		會議紀要	CB(1)2408/06-07 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/tp/minutes/tp070709.pdf
2007年 10月30日	交通事務委員會	政府當局就"三號幹線(郊野公園段)使用費"提交的資料文件	CB(1)2265/06-07(01) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/tp/papers/tpcb1-2265-1-c.pdf
		政府當局就"西區海底隧道的收費"提交的資料文件	CB(1)2205/06-07(01) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/tp/papers/tpcb1-2205-1-c.pdf
2008年 1月28日	交通事務委員會	政府當局就"西區海底隧道收費"提供的文件	CB(1)533/07-08(01) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/tp/papers/tpcb1-533-1-c.pdf
		立法會秘書處擬備有關"西區海底隧道"的背景資料簡介	CB(1)588/07-08 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/tp/papers/tpcb1-588-c.pdf

會議日期	委員會	會議紀要／文件	立法會文件編號
2008年 4月25日	交通事務委員會	立法會秘書處擬備有關 "大老山隧道有限公司 增加隧道費"的背景資 料簡介	CB(1)1347/07-08 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/tp/papers/tp0425cb1-1347-c.pdf
		政府當局就"大老山隧道有限公司增加隧道費的申請"提交的文件	CB(1)1317/07-08(03) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/tp/papers/tp0425cb1-1317-3-c.pdf
		會議紀要	CB(1)1975/07-08 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/tp/minutes/tp080425.pdf