

二零一一年二月二十五日會議  
討論文件

## 立法會交通事務委員會

### 新香港隧道有限公司增加隧道費的申請

#### 目的

本文件徵詢委員對新香港隧道有限公司（新隧公司）申請增加東區海底隧道（東隧）收費的意見。

#### 背景

2. 新隧公司獲批為期 30 年的專營權，負責建造及營運東隧；專營期由一九八六年八月七日開始。東隧在一九八九年九月二十一日啟用通車。

3. 《東區海底隧道條例》(第 215 章)第 55(3)(a)條訂明，該條例附表所指明的隧道費，可由行政長官會同行政會議與隧道公司協定而予以更改。如無法達成協定，任何一方均可根據《仲裁條例》(第 341 章)訴諸仲裁。《東區海底隧道條例》並無訂明調整收費的準則，但規定如把有關事宜提交仲裁，仲裁人須以有需要確保隧道公司在根據該條例履行義務時獲得合理但非過多的報酬為準則。該條例第 55 條的副本，載於附件 A。

#### 以往的加費申請

4. 一九九五年五月，新隧公司首次提出加費申請，要求把私家車的隧道費增加 10 元(增幅為 100%)，其他類別車輛的收費增幅與此相若。同年十月，當時的總督會同行政局否決申請。一九九六年一月，新隧公司訴諸仲裁，仲裁聆訊隨後在一九九七年二月展開。

5. 一九九七年四月，仲裁人作出最終臨時裁決，裁定由一九九八年一月一日起，私家車及的士的隧道費增加 5 元(由 10 元增至 15 元)，其他類別車輛的收費亦相應調高。此外，仲裁人裁定新隧公司的合理但非過多的報酬水平應為內部回報率 15% 至 17%。仲裁人相信，定期實行增幅小的加費，較次數少但增幅大的加費理想。因此，仲裁人預計，假設專家議定的預測行車量證實合理準確，日後每五年左右隧道費便需調高 5 元。

6. 二零零二年九月，新隧公司再次提出申請，要求由二零零三年一月一日起，把私家車的隧道費增加 5 元(由 15 元增至 20 元)，並把其他類別車輛的收費相應調高。二零零三年七月，行政長官會同行政會議否決新隧公司的申請。二零零三年八月，新隧公司訴諸仲裁，仲裁聆訊隨後在二零零四年九月展開。

7. 二零零五年一月，仲裁人作出裁決，裁定在二零零五年五月一日，私家車及的士的隧道費增加 10 元(由 15 元增至 25 元)，其他類別車輛的收費亦相應調高。政府與新隧公司再作討論後，新隧公司同意延遲不載客的士的加費至二零零五年七月一日生效，小型巴士的加費則延至二零零五年十月一日生效。

8. 在二零零五年的仲裁中，仲裁人認為上次一九九七年仲裁中釐定的隧道費實施後，本港經濟情況發生的變化並非重要，亦不足以影響涵蓋整個專營期的合理但非過多報酬的整體水平。仲裁人亦認為，項目經營期間經濟環境如出現某些急劇而持久的變化是需要進行檢討的，但如 30 年專營期內經濟並無重大波動而不斷檢討及調整隧道費，則不符合雙方及公眾的利益。因此，仲裁人的結論是新隧公司合理但非過多的報酬應保持在整個專營期 15% 至 17% 內部回報率的水平，一如一九九七年仲裁中的裁決。仲裁人作出該裁決時，亦預料新隧公司約在五年後需再有類似的加費。

## 新隧公司的加費申請

9. 新隧公司在二零一零年八月二十三日提出第三次的加費申請，要求由二零一零年十月一日(其後改為二零一一年一月一日)起，把私家車及的士的隧道費增加 10 元(增幅為 40%)，其他類別車輛的收費亦按比例調高。新隧公司的現行收費和建議收費，載於附件 B。

## 新隧公司的加費理據

10. 新隧公司擬備的加費申請紀要，載於附件 C。新隧公司提出的理據概述如下：

- (a) 根據一九九七年裁決，合理回報的定義是 15% 至 17% 的內部回報率。過去數年，新隧公司的經營回報一直低於預計內部回報率的較低水平；以及
- (b) 如不增加隧道費，整個專營期所得的內部回報率預計將為 14.26%，低於合理回報的下限。即使新隧公司按現時建議增加收費，整個專營期所得的內部回報率也預計只有 14.51%，仍然低於合理回報的下限。

## 新隧公司的財務表現

11. 新隧公司的財政狀況持續穩健。一九九二年，即東隧通車後約三年，該公司開始轉虧為盈，並在一九九三年年底消除累積虧損。根據新隧公司的實際財務結算，截至二零零九年十二月底，該公司的累積盈利約達 46.88 億元。於二零零一年七月，新隧公司已全數清還銀行貸款，並由一九九四年起派發股息，自二零零一年十月起股息更是每月派發。截至二零零九年年底所派股息總額達 46.58 億元。

12. 關於這次新隧公司的加費申請，據公司的預測，二零一一年的隧道費收入將增加 1.64 億元，總數由約 7.36 億元增至約 9 億元，增幅為 22%。這是按隧道公司加費申請中的假設，即在二零一一年一月一日增加隧道費約 40%，但同時需扣除因加費致使用東隧的交通流量下降約 13% 而減少的收入。

13. 按照新隧公司在是次加費申請中所作的最新預計，在實際所派股息後，如由二零一一年一月一日起增加隧道費，預期在 30 年專營期的內部回報率將由不加費的 14.26% 略為增加至 14.51%。

## 當局的評估

### *指導原則 – 合理但非過多的報酬*

14. 政府在一九八六年審議新隧公司的專營權投標書時，同意該公司所定的通車初期隧道費，但對日後增加收費則沒有承諾。至於內部回報率的水平，政府與新隧公司既無討論，亦無協定。每宗增加隧道費的申請，均須按照申請提出的理據個別考慮。

### *交通評估*

15. 從交通管理的角度來看，東隧二零零九年的平均每日行車量為 63,000 架次，二零一零年則為 67,500 架次；該隧道的設計行車量為每日 78,500 架次。東隧引道並無過度擠塞的情況。

## 市民的負擔能力及接受程度

16. 當局促請新隧公司重新考慮是否需要現在現時經濟情況下加費，以及時機是否合適。此外，我們已提醒該公司在釐定收費策略時必須平衡公眾利益與商業考慮因素，並須充分顧及市民的負擔能力及接受程度。即使我們對新隧公司進行游說，該公司堅持把加費申請盡快提交行政長官會同行政會議審議。

## 仲裁

17. 加費申請如被否決，新隧公司或會訴諸仲裁。一九九七及二零零五年仲裁中的裁決，會成為詮釋何謂“合理但非過多報酬”的參考，但對日後仲裁個案並無約束力，每宗個案均會按其情況個別考慮。根據《東區海底隧道條例》，仲裁人須顧及多項因素，包括自該條例制定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。

## 徵詢意見

18. 請委員就新隧公司增加東隧收費的申請提出意見。

運輸及房屋局

二零一一年二月

[前一條文](#)[下一條文](#)[English](#)[過去版本](#)[返回法例列表](#)

條文內容

[加入打印列表](#)

章： 215 標題： 東區海底隧道條例 憲報編號：  
 條： 55 條文標題： 道路公司就行車隧道的使用而收取經批准的隧道費 版本日期： 30/06/1997

(1) 在符合本條例的規定下，道路公司可就汽車通過行車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道路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道路公司根據《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道路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) 道路公司根據第75條所作出的任何上訴遭駁回；
- (c) 任何影響道路公司行使其根據第4(1)條獲批的專營權權利的其他情況，有任何重要變動；
- (d) 引進或更改就使用行車隧道而徵收的任何稅項或徵費的效果；
- (e) 隧道費或收取隧道費的未來權利不得用作建造鐵路工程的融資的原則，亦不得用以直接或間接解除本條例所施加於鐵路公司的任何義務的原則；及
- (f) 任何其他有關事宜。

(5) 凡根據第(3)款—

- (a) 總督會同行政局及道路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。

(6) 運輸署署長須在第(5)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。

(由1986年制定)

[前一條文](#)[下一條文](#)[English](#)[過去版本](#)[返回法例列表](#)

東區海底隧道收費表

車輛類別	現時收費水平 (元)	建議收費水平 (元)	增幅
電單車	13	18	38%
私家車	25	35	40%
的士	25*	35	40%
公共及 私家小型巴士	38	54	42%
輕型貨車	38	54	42%
中型貨車	50	70	40%
重型貨車	75	105	40%
公共及 私家單層巴士	50	70	40%
公共及 私家雙層巴士	75	105	40%
超過兩條車軸的 每條額外車軸	25	35	40%

\* 新隧公司表示，不載客的士的隧道費會維持在 15 元，直至二零一一年九月三十日為止。

新香港隧道有限公司

加價申請

撮要

背景

- 1) 東區海底隧道(簡稱東隧)是一個「建造、營運、轉移」的基建項目，由新香港隧道有限公司(簡稱公司)根據政府批出的30年專營權建造及營運，專營權始於1986年。
- 2) 東隧是香港交通設施的重要一環 - 在2010年，每天大約有 68,000車次使用東隧。
- 3) 東區海底隧道條例說明，公司有權獲得合理但非過多的回報，以換取承擔在專營權期內的建造及營運風險，包括支付港幣22億元的建造費用。
- 4) 當公司在1986年獲授予專營權時，隧道的財務計劃已經包含由1992 / 1993年起至2003年，每5年定期增加私家車 / 的士的隧道費5元，及按比例增加其他種類車輛的隧道費。財務計劃已顧及到政府指示希望隧道收費制度在開始時能維持於稍低的水平，然後按時逐步遞增；及政府承認這是一個商業項目，隧道費必需足以回報股東在該項目的利益。
- 5) 根據《東區海底隧道條例》第55(3)條，隧道費可由行政長官會同行政會議與公司協定而予以更改；或在並無協定時，由行政長官會同行政會議或隧道公司根據《仲裁條例》（第341章）將更改隧道費的問題提交仲裁。
- 6) 自東隧於1989年9月21日正式通車以來，分別於1998年及2005年調升隧道收費。公司兩次都在申請調整收費過程中尋求仲裁並成功獲批。

1997年的仲裁

- 7) 公司根據內部計算顯示必須加價10元才能在專營權期內獲得合理的回報後，於1995年5月第一次提出加價申請。由於當時的行政局否決加價申請，這次申請遂於1996年1月由仲裁人仲裁。
- 8) 仲裁人於1997年3月裁決：
  - a. 專營權期內的稅後股本內部回報率為衡量投資回報的適當指標；
  - b. 合理回報範圍的下限應為15%，上限為17%；
  - c. 公司要增加隧道收費，就須證明在專營權期內回報率會低於合理水平；
  - d. 政府和公司均認同隧道收費應在專營權期內逐步遞增，以避免早期的使用者補貼後期的使用者。



- 9) 基於這些原則，仲裁人裁定私家車的隧道費增加5元，而其他種類車輛的收費按比例增加，並且建議將來收費大概每五年調升5元。

### 2005年的仲裁

- 10) 根據仲裁人的建議，公司於5年後，在2002年第二次提出調升私家車的隧道收費5元（及按比例上調其他種類車輛的隧道費）。公司的加價理據是，如不加價，公司將不能達到合理回報的15%下限。由於當時的行政長官會同行政會議否決申請，雙方於是各自委任一名仲裁人裁決加價申請。
- 11) 政府認為，鑑於香港的經濟情況自1997年起逆轉，公司的合理回報範圍應下調至介乎12%至14%之間，假如不調高隧道費，公司於專營權期內的可回報亦應可以達到此範圍之內。
- 12) 在2005年1月，兩名仲裁人總結指出，除非香港經濟出現特殊變化或其他改變外，公司的合理但非過多的回報，一經確定，便應維持不變。由於1997年至2005年間整體經濟環境並沒有出現重大的差異，故此裁定公司的合理但非過多的回報，應維持1997年仲裁所定下的指標，即專營權期內的稅後股本內部回報率15%至17%。
- 13) 根據此結論，兩名仲裁人議決東隧增加私家車的隧道費10元，以及按比例上調其他種類車輛的隧道費是適當和必要的，好讓公司的內部回報能較接近合理但非過多的回報率的下限（即15%的內部回報率）。兩名仲裁人亦預期，在2010年隧道收費將要再有類似的加幅。

### 2010年的加價申請

- 14) 自上次加價已經五年了，正如仲裁人所料，財務及交通預測顯示有必要進一步加價，才能夠將公司的回報拉至較接近合理範圍的下限15%。按照數學計算理應有更大加幅，但公司相信加幅10元是恰當的平衡。
- 15) 所以，公司於2010年8月23日向政府申請增加私家車的隧道費10元，以及按比例上調其他種類車輛的隧道費。隧道費調整後的各類車輛收費見於附表。
- 16) 按照現時的經濟氣候和交通流量的預測，公司相信維持現時的隧道收費，將不能達到兩位仲裁人所議決的合理但並非過多回報的15%下限。根據公司於2011年1月的計算，若不增加收費，公司在整個專營權期內的內部回報率為14.26%。
- 17) 即使收費按申請調整，估計公司在整個專營權期內的內部回報仍然會低於15%的下限。

- 18) 公司一直致力減低營運開支，以及着力改善和提升東隧的隧道設施，並會繼續為駕駛者提供安全及高質素的過海隧道服務。
- 19) 這是公司自25年前獲得專營權以來第三次申請加價。公司有責任服務大眾之餘，亦有責任保障股東的利益，為股東帶來於獲批授專營權時所預期的合理但並非過多的回報。

## 結論

- 20) 第三次加價申請是依據 2005 年兩名獨立仲裁人經全面分析後的裁決而作出，其結論是「合理但並非過多回報」的下限應為 15%。他們的結論跟 1997 年仲裁人的判決一致。
- 21) 否決這次的申請及進行仲裁將造成延誤，一如 2002 年的情況，令隧道收費的加幅高於當初申請時的建議幅度。
- 22) 再一次質疑兩次仲裁所議決的合理但非過多的回報範圍，將削弱香港的營商環境，令私營企業日後不願再為類似的基建項目承擔重大風險。

新香港隧道有限公司  
2011 年 2 月 17 日

## 附表

車輛分類	現時收費	建議收費
電單車	\$13	\$18
私家車及的士	\$25	\$35
小型巴士	\$38	\$54
輕型貨車	\$38	\$54
中型貨車	\$50	\$70
重型貨車	\$75	\$105
單層巴士	\$50	\$70
雙層巴士	\$75	\$105
超過兩條車軸的每條額外車軸	\$25	\$35