

立法會參考資料摘要

《大老山隧道條例》
(第 393 章)

大老山隧道有限公司增加隧道費的申請

引言

在二零一三年五月七日的會議上，行政會議**建議**，行政長官**指令**通過大老山隧道有限公司（隧道公司）增加隧道費的申請，新隧道費由二零一三年八月一日生效。

理據

背景

2. 根據《大老山隧道條例》（《條例》），隧道公司由一九八八年七月起獲批專營權，負責建造並營運大老山隧道。專營權連建造期在內，為期 30 年。該隧道的建造費為 19.6 億元，並於一九九一年六月通車。隧道公司的專營權將於二零一八年七月屆滿。

3. 《條例》第 36(3)條訂明，《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更改。如雙方未能達成協定，任何一方均可訴諸仲裁。《條例》第 36 條的條文載於附件 A。

隧道公司申請增加隧道費

4. 隧道公司至今已六度增加隧道費，有關加費分別於一九九五年五月、一九九六年十一月、二零零零年一月、二零零五年八月、二零零八年十一月和二零一零年十二月生效。

5. 隧道公司在二零一二年三月二十六日提出申請，要求把私家車的隧道費增加 3 元，其他類別車輛按比例調高隧道費（建議加費由電單車的 2 元至雙層巴士的 6 元不等），由二零一三年七月一日起生效。如獲批准，各類別車輛的隧道費增幅介乎 17% 至 24%，加權平均增幅¹為 19.6%。增加隧道費，可讓隧道公司在 30 年專營期內取得 6.87% 的名義稅後股本內部回報率（“內部回報率”）。

6. 當局收到隧道公司的加費申請後，已促請該公司重新考慮增加隧道費是否確有需要及建議的增幅是否過高，並要求該公司調低申請的隧道費增幅，及盡量減低加費對公共交通服務的影響。隧道公司其後同意調低增幅，並在二零一二年十一月八日提交經修訂的加費申請，詳情如下：

- (i) 各類別車輛和額外車軸的隧道費增加 2 元，電單車除外；以及
- (ii) 電單車的隧道費增加 1 元。

7. 現時隧道費與隧道公司建議的新收費表列如下：

	電單車	私家車及的士	公共小型巴士	私家小型巴士及輕型貨車	中型及重型貨車	單層巴士	雙層巴士	額外車軸
現時的隧道費	12 元	15 元	21 元	22 元	26 元	29 元	32 元	19 元
原來的建議隧道費	14 元	18 元	26 元	26 元	31 元	35 元	38 元	23 元
增幅% (加費)	17% (2 元)	20% (3 元)	24% (5 元)	18% (4 元)	19% (5 元)	21% (6 元)	19% (6 元)	21% (4 元)

¹ 隧道費的加權平均增幅，是根據建議隧道費和大老山隧道實際行車量計算所得隧道費總收入增加的百分比。

	電單車	私家車 及的士	公共 小型 巴士	私家小 型巴士 及輕型 貨車	中型及 重型 貨車	單層 巴士	雙層 巴士	額外 車軸
經修訂的 建議隧道費	13 元	17 元	23 元	24 元	28 元	31 元	34 元	21 元
增幅% (加費)	8% (1 元)	13% (2 元)	10% (2 元)	9% (2 元)	8% (2 元)	7% (2 元)	6% (2 元)	11% (2 元)

隧道公司就加費申請擬備的簡介文件，載於附件 B。

隧道公司的財政狀況

8. 截至二零一二年六月底，隧道公司的累積盈利為 8.33 億元，較該公司競投專營權時在基本方案預測所估計的 44.94 億元累積盈利少 36.61 億元。隧道公司過往數年實際盈利／虧損與基本方案的預測，兩者差額如下：

盈利／虧損(百萬元)			
年度 ²	基本方案 預測 (A)	實際盈利／ 虧損 (B)	差額 (B-A)
1991/92	(149)	(176)	(27)
1992/93	(148)	(159)	(11)
1993/94	(147)	(147)	0
1994/95	(69)	(143)	(74)
1995/96	(56)	(94)	(38)
1996/97	41	(71)	(112)
1997/98	66	(43)	(109)
1998/99	88	(41)	(129)
1999/2000	194	(10)	(204)
2000/01	212	18	(194)
2001/02	265	92	(173)
2002/03	356	103	(253)

² 隧道公司的財政年度由七月一日起計，至翌年六月三十日終結。

盈利／虧損(百萬元)			
年度 ²	基本方案 預測 (A)	實際盈利／ 虧損 (B)	差額 (B-A)
遞延稅項調整 ³	-	120	120
2003/04	370	97	(273)
2004/05	372	112	(260)
2005/06	448	142	(306)
2006/07	447	146	(301)
2007/08	446	157	(289)
2008/09	446	156	(290)
2009/10	443	177	(266)
2010/11	442	189	(253)
2011/12	427	208	(219)
累積	4,494	833	(3,661)

9. 隧道公司由 2000/01 年度開始轉虧為盈。該公司在二零零四年十月清還銀行貸款，後於 2004/05 年度清還股東貸款。隧道公司在 2007/08 年度清除累積虧損，在 2011/12 年度終結時累積盈利為 8.33 億元。隧道公司在 2008/09 年度開始派發股息。

財政表現未如理想的原因

10. 隧道公司認為，財政表現未如理想是因為隧道費收入低於預期，其原因如下：

- (a) 獅子山隧道(“獅隧”)與大老山隧道的收費差距不斷擴大(根據隧道公司的資料，一九八八年擬備專營權標書時，其中一個關鍵假設是獅隧的隧道費大致會隨通脹提高，但該假設沒有實現)；
- (b) 機場搬遷；
- (c) 可供選擇的交通工具和道路增加，例如三號幹線(大欖隧道)、馬鞍山鐵路和八號幹線相繼開通，造成分流效應；以及

³ 採用經修訂的會計準則得出的遞延稅項調整。

(d) 本港的工業／製造業活動遷往內地。

11. 專營權標書基本方案的交通預測與實際交通流量比較如下：

平均每日行車量(以千輛計)			
年度 ²	基本方案預測	實際	差距
1991/92	64.7	56.6	-12%
1992/93	69.2	68.7	-1%
1993/94	73.8	79.6	+8%
1994/95 ⁴	78.3	80.7	+3%
1995/96	82.9	75.5	-9%
1996/97 ⁴	87.0	71.9	-17%
1997/98	90.6	69.5	-23%
1998/99	93.1	62.5	-33%
1999/2000 ⁴	93.8	64.1	-32%
2000/01	93.8	64.0	-32%
2001/02	93.8	63.5	-32%
2002/03	93.8	61.5	-34%
2003/04	93.8	61.2	-35%
2004/05	93.8	60.0	-36%
2005/06 ⁴	93.8	55.3	-41%
2006/07	93.8	55.6	-41%
2007/08	93.8	56.4	-40%
2008/09 ⁴	93.8	51.5	-45%
2009/10	93.8	51.5	-45%
2010/11 ⁴	93.8	53.0	-43%
2011/12	93.8	54.6	-42%

當局的評估

(A) 指導原則 — 合理但非過多的報酬

12. 根據隧道公司專營權標書所夾附的《基本隧道費建議書》，該公司預期在 30 年專營期內可取得 13.02% 的名義內部回報率。政府在一九

⁴ 六次加費分別在一九九五年五月、一九九六年十一月、二零零零年一月、二零零五年八月、二零零八年十一月和二零一零年十二月實施。

八八年考慮隧道公司的專營權標書時，同意通車初期的隧道費，但沒有就日後調整隧道費作出任何承諾，亦沒有就保證可取得的回報率達成協定。

13. 隧道公司的目標內部回報率，在本港四條以“建造、營運及移交”模式營運的隧道中最低。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（“東隧”）和西區海底隧道的目標則同為 16.5%。根據目前按現時隧道費所作的預測，隧道公司在 30 年專營期內只可取得 6.61% 的名義內部回報率。隧道公司預測，如經修訂的加費申請獲得批准，則可在 30 年專營期內取得 6.76% 的名義內部回報率。

14. 《條例》規定如把隧道公司的加費申請提交仲裁，仲裁人須以有需要確保隧道公司在履行《條例》授予的義務時獲得合理但非過多的報酬為準則。雖然《條例》並無訂明什麼構成隧道公司有「合理但非過多的報酬」，考慮到東隧過往的申請加費的仲裁結果，及其與大老山隧道有類似的收費調整和仲裁機制，以及大老山隧道的規模以一項長遠基建投資而言，我們認為是次加費申請而會獲取的 6.76% 名義內部回報率（或按我們估計在除去通脹率後有 3.38% 的實質內部回報率）並非無理或過多。

(B) 對交通的影響

15. 大老山隧道的設計行車量為平均每日 78 500 架次，二零一二年該隧道的行車量為平均每日 55 800 架次。隧道公司估計，擬議加費如果實施，每日約會有 500 架次改行獅隧，少於 100 架次會改行大埔道和八號幹線長沙灣至沙田段。我們的評估是，擬議加費不大可能會對沙田至九龍的連接道路系統造成重大交通影響，乘客可選用其他路線和選乘其他交通工具。

(C) 市民的負擔能力及接受程度

16. 根據隧道公司經修訂的加費建議（即除電單車以外各類車輛和額外車軸增收 2 元，電單車增收 1 元），增幅百分比由雙層巴士的 6% 至私家車和的士的 13% 不等，加權平均增幅則從原來的申請的 19.6% 下調至 11.1%，略低於自上次在二零一零年十二月二十五日增加隧道費至二零一三年六月底（申請中建議的加費日期為二零一三年七月一日）期間

綜合消費物價指數的 12.3%⁵估計累積變動。二零一零年第四季的家庭每月收入中位數（“中位數”）⁶為 18,300 元，到了二零一二年第四季增加至 21,100 元，升幅為 15.3%。雖然如此，經修訂的加費建議仍有可能會備受批評。

(D) 服務表現與成本

17. 隧道公司每年的客戶意見調查顯示，超過 96%的受訪客戶對隧道公司的服務感到滿意。隧道公司的營運支出（撇除向政府繳交的差餉及專利稅）在過往十五年每年持續下降，由 1996/97 年度約 8,600 萬元下調至 2011/12 年度約 6,400 萬元。儘管大老山隧道為全港最長的行車隧道，隧道公司的營運支出相對其他「建造、營運及移交」模式營運的隧道公司為低。

(E) 仲裁

18. 《條例》規定，若政府與隧道公司無法就增加隧道費達成協定，任何一方均可根據《仲裁條例》(第 341 章)訴諸仲裁。因此，如增加隧道費的申請被行政長官會同行政會議拒絕，隧道公司有權訴諸仲裁。回顧先前六次的加費申請，政府與隧道公司均能達成協定，從未提交仲裁。對此，交諮會認為雙方宜盡可能就增加隧道費達成協定，勝於動用公帑支付訟費透過仲裁來解決分歧。

實施加費的時間

19. 行政長官會同行政會議已通過隧道公司經修訂的加費申請由二零一三年八月一日起生效。這個安排將可提供充足時間讓運輸署署長根據

⁵ 2013/14 年度財政預算案就綜合消費物價指數所公佈的最新預測，二零一三年通脹率已被修訂，由 3.5%上調至 4.5%。據此計算，綜合消費物價指數的估計累積變動便須由 11.3%更新至 12.3%。在二零一三年二月二十七日 2013/14 年度財政預算案公佈前的 11.3%估計數字，曾用於提交立法會交通事務委員會和交諮會的討論檔，並分別在其二零一二年十二月十四日及二零一三年二月二十六日的會議上討論。

⁶ 中位數每季公佈一次。

《條例》第 36(7)條藉憲報公告⁷而實施的新隧道費，通過立法會的先訂立後審議程式。

建議的影響

20. 增加隧道費的建議對財政和經濟的影響，載於附件 C。該建議符合《基本法》，包括有關人權的條文。加費建議對環境、可持續發展、生產力、競爭、家庭及公務員均沒有影響。

公眾諮詢

21. 立法會交通事務委員會在二零一二年十二月十四日的會議上，討論隧道公司經修訂的加費申請；委員反對加費建議。一名委員認為，因應目前的經濟環境，隧道公司在專營期終結前，在不加費的情況下，取得現時 6.61% 的名義內部回報率，已是不錯；另一名委員提議，當局應就延長大老山隧道的專營期以限制加費幅度或回購該隧道，徵詢市民的意見。

22. 二零一三年二月，我們就隧道公司的加費申請諮詢交諮會。交諮會考慮所有相關因素⁸後的結論是，隧道公司是次的加費申請並非不合理，而且理據充分。交諮會已去信運輸及房屋局局長詳述其意見，該信載於附件 D。

宣傳安排

23. 我們會在運輸署署長在二零一三年五月十六日藉憲報公告前發出新聞稿。

⁷ 有關的憲報公告為法律公告，由運輸署署長根據《條例》第 36(7)條履行其法定責任而作出，以施行行政長官會同行政會議同意隧道公司的加費申請，而與隧道公司更改隧道費的協定。有關的憲報公告會通過先訂立後審議的程式。

⁸ 包括隧道公司的財政狀況、投資回報、加費建議對交通的影響、當前的經濟情況，以及市民的接受程度和負擔能力。

查詢

24. 如對本參考資料摘要有任何查詢，請致電 3509 8192 與運輸及房屋局首席助理秘書長林瑋琦女士聯絡。

運輸及房屋局

二零一三年五月

章：393 標題： 《大老山隧道條例》 憲報編號： L.N. 38 of 2011
條：36 條文標題： 公司就隧道的使用而收取經批准的隧道費 版本日期： 01/06/2011

-
- (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 609 章)將更改隧道費的問題提交仲裁。(由 2010 年第 17 號第 112 條修訂)
- (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被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。

大老山隧道有限公司

調整收費申請簡介

調整收費的理據

大老山隧道專營權乃以「建造、營運、轉移」模式批出，吸引私營機構參與投資基建項目，投資興建大老山隧道的金額約 20 億元。大老山隧道條例列明投資者應獲得合理但非過多的報酬。

截至 2012 年 6 月底，大老山隧道有限公司〔以下簡稱「隧道公司」〕於 1988 年開始共 30 年的專營權已屆 24 年，其累積盈利為 8 億 3 千 3 百萬元，遠遜於基本方案中(i)同期預算為 44.94 億元之累積盈利及(ii)達致項目預算股本內部回報率 13.02%。其偏差源於隧道公司控制範圍以外的因素引致收入不足。

隧道公司在第 20 年抵銷其累積虧損。但與同業東區海底隧道比較，其累積虧損則於第 7 年抵銷。

隧道費為隧道公司之主要收入來源，於 2011/12 年度約佔總收入之 96%。以下擬訂之新隧道收費，有助增加收入，最終希望取得合理之投資回報。

汽車類別	現時收費	擬訂新收費	增幅
電單車	\$12	\$13	\$1
私家車及的士	\$15	\$17	\$2
公共小型巴士	\$21	\$23	\$2
私家小型巴士及輕型貨車	\$22	\$24	\$2
中型及重型貨車	\$26	\$28	\$2
單層巴士	\$29	\$31	\$2
雙層巴士	\$32	\$34	\$2
額外車軸	\$19	\$21	\$2

預計生效日期

2013 年 7 月 1 日

在累計隧道費收入倒退的壓力下，隧道公司一直積極控制營運支出。營運支出〔撇除向政府繳交的差餉及專利稅〕在過往十五年持續下降，由 1996/97 年度約 8,600 萬元下調至 2011/12 年度約 6,400 萬元。儘管大老山隧道為全港最長的行車隧道，隧道公司的營運支出相對其他「建造、營運、轉移」的隧道公司絕不遜色，而有關的節約政策並不涉及裁減員工或降低服務水平。

交通影響

根據最新預測，鑑於隧道公司現時提出的收費增幅對交通分流影響十分輕微，預期每日約 500 架次車輛將改用獅子山隧道，每日約少於 100 架次車輛改用大埔道及八號幹線。基於上述分析，隧道公司現時提出的收費增幅將不會對交通造成重大影響。

服務表現

隧道公司每年的客戶意見調查顯示，在過去幾年超過 96% 的受訪客戶對隧道公司的服務感到滿意：

<u>年份</u>	<u>對隧道公司服務 感到滿意的 客戶百分比</u>
2006	96%
2007	98%
2008	97%
2009	97%
2010	96%
2011	98%
2012	98%

隧道公司多年來不斷推行改善措施，以確保交通更暢順、安全及提升更高服務穩靠性。近期改善措施包括：

- 提升人手收費系統及
- 重鋪路面。

隧道公司計劃在剩餘 6 年內投資超過 1,400 萬元，用以保養各項設施及改善服務，當中包括提升消防設備，保養隧道管內牆身及更換救援車隊。

大老山隧道有限公司呈上
2013 年 4 月

大老山隧道有限公司加費建議的影響

對財政的影響

隧道公司的加費申請如獲行政長官會同行政會議批准於二零一三年八月一日實施，估計政府在 2013/14 年度的專營權費收入大約會由 2,113 萬元增加 123 萬元至 2,236 萬元。

對經濟的影響

2. 由於車輛使用大老山隧道所繳付的隧道費只佔家庭平均開支極小部分，隧道公司的加費建議對通脹構成的壓力甚微。

本會檔號 Our Ref.

來函檔號 Your Ref.

香港添馬添美道 2 號
政府總部東翼 22 樓
運輸及房屋局局長
張炳良教授，GBS，JP

張局長：

大老山隧道有限公司申請增加隧道費

在二零一三年二月二十六日的會議上，交通諮詢委員會（交諮會）詳細審議了大老山隧道有限公司（隧道公司）增加隧道費的申請。本函闡述交諮會對加費申請的意見，以及向行政長官會同行政會議提出的建議。

二零一二年三月二十六日，隧道公司提交加費申請，要求把大老山隧道的私家車隧道費增加 3 元，其他種類車輛的隧道費亦按比例提高，並建議新隧道費由二零一三年七月一日起生效。建議加費由電單車的 2 元至雙層巴士的 6 元不等，增幅介乎 17% 至 24%，隧道費加權平均增幅為 19.6%¹。委員得悉，經當局游說後，隧道公司調低了隧道費增幅，並在二零一二年十一月八日提交經修訂的加費申請，要求各類車輛和額外車軸的隧道費增加 2 元（電單車除外），以及電單車的隧道費增加 1 元；加幅由雙層巴士的 6% 至私家車的 13% 不等，隧道費加權平均增幅為 11.1%。

¹ 隧道費的加權平均增幅，是根據建議隧道費和隧道實際行車量計算所得隧道費總收入增加的百分比。

交諮會在審議經修訂的申請時，考慮了所有相關因素和情況，包括隧道公司的財務表現、投資回報、加費建議對交通可能造成的影響、當前的經濟狀況，以及市民的接受程度和負擔能力。下文撮述交諮會的審議結果和意見。

委員知悉隧道公司的財務表現有所改善，不但清還了銀行貸款和股東貸款，並在 2007/08 年度清除累積虧損，更在 2010/11 年度終結時錄得 6.25 億元累積盈利。不過，與東區海底隧道相比，兩者雖屬同類基建項目，通車時間亦相若，但大老山隧道的財政狀況卻大為遜色。隧道公司把這個情況主要歸因於多年來隧道費收入較預期為低，成因包括獅子山隧道（獅隧）與大老山隧道的收費差距不斷擴大、機場遷址、可供選擇的交通工具和替代路線增加所造成的分流作用，以及本港的製造業活動遷往內地。基於上述背景，如專營期屆滿前不增加隧道費，估計隧道公司在 30 年專營期內取得的名義稅後股本內部回報率（內部回報率）會是 6.61%。如加費申請獲得批准，名義內部回報率會增加至 6.76%。

委員得悉，隧道公司在一九八八年提交專營權標書時，假設建造費用約為 19.62 億元的大老山隧道項目會在 30 年專營期內取得 13.02% 的名義內部回報率。13.02% 的預計內部回報率並非協定數字，但是本港四條以“建造、營運及移交”模式營運的隧道中最低的目標內部回報率。委員認為，對如此大規模和長年期的基建投資項目而言，是次加費申請獲批後所取得的 6.76% 內部回報率，並非不合理。

從交通管理的角度來看，委員知悉，如按建議增加隧道費，每日大約會有 500 架次的車流轉用獅隧，另外約有少於 100 架次改行大埔道和八號幹線長沙灣至沙田段。連接沙田與九龍的道路系統所受到的交通影響不會很大，而駕車人士和乘客亦有其他路線和交通工具可以選擇。

在考慮市民的接受程度和負擔能力時，委員注意到，是次加費申請的加權平均增幅，略低於上次在二零一零年十二月二十五日增加隧道費至二零一三年六月底期間綜合消費物價指數的估計累積變動（估計為 11.3%），亦低於二零一零年第四季至二零一二年第四季期間住戶每月收入中位數的變動（由 18,300 元增加至 21,100 元，即 15.3%）。

委員知道隧道公司有權訴諸仲裁。如認為隧道費的增幅大致合理，政府和隧道公司宜盡可能就加費達成協議，勝於動用公帑支付訟費以進行仲裁來解決分歧。

交諮會在考慮所有相關因素後，認為隧道公司是次申請加費並非不合理，而且理據充分。請向行政長官會同行政會議轉達交諮會的意見。



交通諮詢委員會主席郭琳廣

二零一三年四月十九日