

二零一五年四月十七日
討論文件

立法會交通事務委員會

大老山隧道有限公司增加隧道費的申請

目的

大老山隧道有限公司（“隧道公司”）申請增加隧道費。
本文件徵詢委員對加費申請的意見。

背景

2. 根據《大老山隧道條例》（第 393 章）（“《條例》”），隧道公司由一九八八年七月起獲批專營權，負責建造和營運大老山隧道。專營權有效期連建造期在內，為期 30 年。隧道在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。如無法達成協定，則任何一方均可訴諸仲裁。《條例》並無訂明釐定隧道費調整的準則，只規定如把相關事宜提交仲裁，仲裁人須以有需要確保隧道公司在根據《條例》履行義務或行使權利時，獲得合理但非過多的報酬為準則。

隧道公司的加費申請

4. 隧道公司至今曾七度增加隧道費，先後在一九九五年五月一日、一九九六年十一月一日、二零零零年一月二日、二零零五年八月一日、二零零八年十一月三十日、二零一零年

十二月二十五日及二零一三年八月一日生效。政府和隧道公司就之前的七次加費申請均能達成協定，無須訴諸仲裁。

5. 二零一四年九月二十三日，隧道公司第八次提交加費申請，要求在二零一五年八月一日起增加大老山隧道各項收費，詳情如下：

(a) 各種類車輛和兩條車軸以上每條額外車軸（“額外車軸”）的隧道費增加 3 元，電單車除外；以及

(b) 電單車的隧道費增加 2 元。

各種類車輛隧道費的增幅介乎 9% 至 18%，隧道費加權平均增幅為 15%¹。上述隧道費的增幅可讓隧道公司在 30 年專營期內取得 6.91% 的稅後股本內部回報率（“內部回報率”）。

6. 政府收到隧道公司的加費申請後，促請該公司重新考慮增加隧道費是否確有需要和建議的加幅是否適當，並游說隧道公司調低申請的隧道費增幅，特別是減低加費對公共交通車輛（即公共小型巴士和巴士）及貨車的影響。隧道公司其後在二零一五年三月二十六日修訂原有的建議，並同意調低隧道費增幅如下：

(a) 公共小型巴士和各類貨車的隧道費不予增加；

(b) 單層及雙層巴士的隧道費增加 1 元；

(c) 電單車和私家小型巴士的隧道費增加 2 元；以及

(d) 私家車、的士和每條額外車軸的隧道費增加 3 元。

經修訂的加費建議的隧道費增幅，介乎公共小型巴士及貨車的零增幅，至私家車及的士的 18%，而隧道費加權平均增幅則為 11.9%。

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。

7. 另外，隧道公司把上述增加隧道費的生效日期延後至二零一五年十二月一日，並承諾在專營期內不會再申請增加隧道費。

8. 現時的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	私家小型巴士	公共小型巴士	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	13 元	17 元	24 元	23 元	24 元	28 元	31 元	34 元	21 元
原來的建議隧道費	15 元	20 元	27 元	26 元	27 元	31 元	34 元	37 元	24 元
增幅% (加費)	15% (2 元)	18% (3 元)	13% (3 元)	13% (3 元)	13% (3 元)	11% (3 元)	10% (3 元)	9% (3 元)	14% (3 元)
經修訂的建議隧道費	15 元	20 元	26 元	23 元	24 元	28 元	32 元	35 元	24 元
增幅% (加費)	15% (2 元)	18% (3 元)	8% (2 元)	0% (-)	0% (-)	0% (-)	3% (1 元)	3% (1 元)	14% (3 元)

9. 大老山隧道上次增加隧道費，生效日期為二零一三年八月一日，當時除電單車以外各種類車輛和額外車軸增收 2 元，而電單車則增收 1 元。當時的隧道費加權平均增幅為 11.1%。

隧道公司的財務狀況

10. 截至二零一四年六月底，隧道公司的累積盈利為 12.83 億元，較該公司競投專營權時在基本方案所預期

53.40 億元的累積盈利少 40.57 億元。對比隧道公司多年來的實際盈利／虧損與基本方案的預期差額如下：

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)
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)
2012/13	425	212	(213)
2013/14	421	238	(183)
累計	5,340	1,283	(4,057)

² 隧道公司的財政年度由七月一日起計，至翌年六月三十日結束。

³ 採用經修訂的會計準則得出的遞延稅項調整。

11. 隧道公司由 2000/01 年度開始轉虧為盈，並在二零零四年十月清還銀行貸款，然後在 2004/05 年度清還股東貸款。隧道公司在 2007/08 年度抵銷累積虧損，在 2013/14 年度完結時累積盈利為 12.83 億元。公司在 2008/09 年度開始派發股息。

12. 隧道公司認為，隧道費收入低於預期的原因如下：

- (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大老山隧道的隧道費調整。然而，這個假設並無實現）；
- (b) 可供選擇的交通工具和道路增加，造成分流效應；以及
- (c) 本港的工業／製造業活動遷往內地。

政府的評估

(I) 指導原則 — 確保隧道公司獲得合理但非過多的報酬

13. 《條例》雖無訂明釐定隧道費調整的準則，但規定如行政長官會同行政會議與隧道專營商未能就更改隧道費達成協定，可把相關事宜提交仲裁。《條例》亦規定，仲裁人須以有需要確保隧道公司獲得合理但非過多的報酬為準則，並須顧及多個因素，包括自上一次釐定隧道費以來經濟情況的任何重要變動。過往在考慮隧道公司的加費申請時，內部回報率一直被視為釐定隧道專營商有否獲得合理但非過多的報酬的指標。

14. 根據隧道公司於一九八八年提交的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% 的內部回報率。政府在一九八八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。

15. 隧道公司的目標內部回報率，在本港四條“建造、營運及移交”模式隧道中是最低的。三號幹線（郊野公園段）的目標內部回報率是 15.18%，東區海底隧道和西區海底隧道的目標則同為 16.5%。隧道公司預測，如是次修訂加費申請獲得批准，可在 30 年專營期內取得 6.91% 的內部回報率。如不在專營期屆滿前增加隧道費，隧道公司只會取得 6.81% 的內部回報率。

(II) 交通影響

16. 大老山隧道的設計行車量為平均每日 78 500 架次，而二零一四年該隧道的平均每日行車量則為 57 000 架次。隧道公司估計，如實施建議加費，每日分別會有約 700 架次轉用獅隧（該隧道的走線與大老山隧道大致平行），約 100 架次改行大埔公路，以及約 300 架次改行八號幹線長沙灣至沙田段。

(III) 公眾的負擔能力和接受程度

17. 我們比較了隧道費加權平均增幅，以及自上次增加隧道費至隧道公司建議今次加費的生效日期（即二零一五年十二月一日）期間綜合消費物價指數的累積變動，以評估公眾的接受程度和負擔能力。

18. 我們已提醒隧道公司在訂定收費策略時，必須顧及公眾的負擔能力和接受程度。我們注意到，如按隧道公司經修訂的加費申請計算，加權平均增幅為 11.9%，低於自上次在二零一三年八月一日增加隧道費至二零一五年十一月底期間綜合消費物價指數的 12.4%⁴ 估計累積變動。

(IV) 仲裁

19. 一如上文第 3 段所述，如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》訴諸仲裁。因

⁴ 有關數字是根據政府統計署公布二零一五年二月的綜合消費物價指數及政府在二零一五至一六財政年度財政預算案中估計二零一五年的綜合消費物價指數會上升 3.5% 所估算的結果。

此，如增加隧道費的申請被行政長官會同行政會議否決，隧道公司有權訴諸仲裁。一直以來，政府與隧道公司均能就先前所有七次加費申請達成協定，從未訴諸仲裁。

徵詢意見

20. 請委員就隧道公司提交的加費申請提出意見。

運輸及房屋局
二零一五年四月