



二零零五年三月二十四日
討論文書

文書 STDC 28/2005

沙田區議會

環境運輸及工務局、大老山隧道有限公司
和新香港隧道有限公司就沙田區議會何厚祥先生
將於二零零五年三月二十四日區議會會議上所提
的問題而作的答覆

提問：

"近日大老山隧道及東區海底隧道相繼宣布於稍後時間加價，加幅驚人，引起社會震盪，市民不安，深恐引起公共交通服務機構連鎖反應，紛紛加價；而政府又無有效機制加以控制，最終令市民大眾如置身於刀俎之上，任人魚肉。

就此，本人有以下提問：

- (i) 兩隧在多年來均有盈利的情況下仍然堅持加價，理據何在？
- (ii) 兩隧申請加價的過程如何？政府是根據甚麼準則和程序加以審批？
- (iii) 兩隧加價勢必引起公共交通工具的營運成本上升，不難想像有關負擔將會轉嫁普羅市民身上，令本來已經高昂的交通費用更高昂，對此，政府有何對策？
- (iv) 兩隧加價亦勢必令獅隧及紅隧擠塞的壓力大增，有關隧道公司和政府部門將如何應付？"

環境運輸及工務局的答覆載於附錄一
大老山隧道有限公司的答覆載於附錄二
新香港隧道有限公司的答覆載於附錄三

沙田區議會秘書處

STDC 13/70/15 IV

二零零五年三月

環境運輸及工務局
就沙田區議會有關東區海底隧道（東隧）及
太老山隧道提問的回覆

- (i) 兩隧在多年來均有盈利的情況下仍然堅持加價，理據何在？

東隧

東隧的專營者新香港隧道有限公司於二零零二年，向政府申請把私家車及的士的隧道費增加港幣 5 元，其他車輛的隧道費則按比例調高。其理據是基於一九九七年的裁決，當中仲裁人認為該公司當時合理但非過多的內部回報率為 15-17%，以及估計隧道費將需每隔約五年再作類似增加。隧道公司希望藉加價，令其內部回報率能達至 15-17% 的水平。

二零零三年七月十五日，行政長官會同行政會議否決上述申請。其主要理由如下一

- (a) 該公司的財政狀況持續穩健。銀行貸款已於二零零一年七月償清，到二零零二年年末時，累計利潤會達港幣 21.35 億元。截至二零零三年五月，該公司所派股息總額達港幣 17.5875 億元。
- (b) 與其他隧道公司比較，該公司的財政表現非常理想。
- (c) 交通諮詢委員會認為，“合理回報”的水平定於香港經濟蓬勃之時，但其後情況逆轉，該水平不再適用。因此，以目前的經濟情況來看，13.73%¹的內部回報率似乎高於“合理”回報。
- (d) 一九九三至九七年間，綜合物價指數的升幅介乎 5.8%(1997)至 9.1%(1995)，通脹下跌至一九九八年的 2.8%。香港自一九九九年開始出現通縮，當年的比率為 4.0%。
- (e) 東區海底隧道的引道並無出現過度擠塞的情況。

¹當時預測的假設不調高隧道費的內部回報率。

在是次仲裁中，隧道公司要求由二零零五年一月一日起把私家車及的士的隧道費由 15 元調高至 25 元，以及相應調高其他車輛的隧道費，以確保其合理報酬得以維持在上次於一九九七年進行的仲裁所裁定的 15-17% 的範圍之內。該公司的預測顯示，是次加費以及於二零一零年一月一日再度將私家車及的士的隧道費調高 10 元（以及相應調高其他車輛的隧道費），能令公司在整個專營期內取得 15.03% 的除稅後股本內部回報率。

政府認為調高隧道費並無理據，因為一

- (a) 上次仲裁裁定的合理但非過多報酬的範圍，並非固定或不可改變的；
- (b) 根據條例第 55(4) 條的規定，仲裁人判斷更改隧道費的問題時，須顧及自上一次於一九九七年釐定隧道費以來香港經濟情況的重要變動；以及
- (c) 鑑於自上一次於一九九七年釐定隧道費以來香港經濟情況的逆轉，合理但非過多報酬的範圍應下調至介乎 12-14% 之間。政府及隧道公司的財政專家均同意，假如不調高隧道費，該公司的內部回報率（根據雙方交通專家就東隧流量的預測）為 13.64%，這個回報率在 12-14% 的除稅後股本內部回報率的範圍之內，因此對隧道公司來說是一個合理的報酬。

但是，仲裁人認為上次於一九九七年釐定隧道費後，本港經濟情況發生的變化並非「重要」。當把這些變化與項目展開後已知的變化相比，即可見不足以影響整個專營期（於一九八六年八月七日開始）內合理但非過多報酬的整體水平。仲裁人認為雖然在項目的經營期間出現的某些急劇而持久的經濟環境變化會引致檢討的需要，但若在 30 年專營期內在經濟並無出現重大波動時不斷檢討及調整隧道費，並不符合雙方及公眾的利益。因此仲裁人總結認為，該公司的合理但非過多的報酬水平應為整個專營期內 15-17% 的除稅後股本內部回報率。仲裁人考慮過各個加費方案後，最終裁定私家車及的士的隧道費應提高 10 元，以及相應增加其他車輛的隧道費。

大老山隧道

政府於一九九九年考慮大老山隧道有限公司上一次的加費申請時，該公司財政狀況嚴峻，流動現金出現問題以致無法按期向銀行償還貸款。其後隧道公司的財政狀況持續改善，並由二零零零／零一年度開始轉虧為盈。根據隧道公司提供的資料，其銀行貸款已於二零零四年十月償清。

隧道公司在一九八八年擬備專營權標書時，假設在30年專營期內會取得13.02%的內部回報率。為支持目前這項申請，隧道公司已提交了預測數據，有關資料顯示如果在專營期結束前不作出任何隧道費的增加，隧道公司將能取得3.87%的內部回報率。我們的預測亦顯示，如隧道公司在專營權結束前只能實施目前申請的這一次加費，則其內部回報率只可提高至約4.9%。

隧道公司的財政表現未如理想，主要是使用隧道的車輛少於專營權標書所預測的數量，令隧道費收入低於預期所致。隧道公司將隧道費收入低於預期水平歸咎於以下幾個因素－

- (a) 機場遷往赤鱸角；
- (b) 本港的工業／製造活動轉移至內地；
- (c) 未能按照隧道公司自己擬定的時間表增加隧道費；以及
- (d) 近年經濟持續不景。

我們仍在評估大老山隧道有限公司是次的加費申請。

- (ii) 兩隧申請加價的過程如何？政府是根據甚麼準則和程序加以審批？

《東區海底隧道條例》(條例)第55(3)(a)條規定，該條例附表所訂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，任何一方均可將更改隧道費的問題提交仲裁(條例第55(3)(b)條)。該條例並無列明釐定調整隧道費的準則，而只訂明一旦提交仲裁，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，並顧及在該條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。

大老山隧道的加價機制和東隧的相若。

在評估加價申請時，政府會考慮多方面的因素，包括公司的財政狀況、公眾的接受程度和承受能力、合理但非過多的報酬、對交通的影響，以及隧道公司可能選擇訴諸仲裁的考慮等。

- (iii) 兩隧加價勢必引起公共交通工具的營運成本上升，不難想像有關負擔將會轉嫁普羅市民身上，令本來已經高昂的交通費用更高昂，對此，政府有何對策？

處理公共交通營辦商的加費申請時，我們會小心考慮各種因素，包括有關公司的財政狀況、營運成本的改變、服務質素以及公眾的接受程度等。

- (iv) 兩隧加價亦勢必令獅隧及紅隧擠塞的壓力大增，有關隧道公司和政府部門將如何應付？

東隧

根據運輸署的預測，調高東隧收費會令東隧的行車量減少 17% 左右(由目前每日 73,500 架次減少 12,500 架次)。西隧的行車量則會增加 21%(由目前每日 39,200 架次增加 8,400 架次)，海底隧道流量則會增加約 3%(由目前每日 121,700 架次增加 3,800 架次)。

我們會在五月一日前向公眾發出公告，鼓勵他們盡量利用公共交通工具及避免在繁忙時間使用海底隧道。除此以外，當局在一九九九年年底成立西區海底隧道(西隧)交通及運輸改善委員會，讓隧道公司與運輸署定期會面，就改善隧道交通的措施交換意見。過去三年，委員會已推行一系列的建改善措施，包括建造通往隧道引道的新連接道路；實施交通管理措施使通往西隧各個路口的交通更為暢順；以及設置道路標記並增設方向指示標誌以指引駕車人士等。我們會繼續與西隧研究是否可在這方面實施進一步的改善措施。

我們亦會繼續探討一些更長遠的措施，以減輕三條過海隧道交通流量不平均的問題。我們一直都有探討可行的方法，希望令到過海交通得到更好的分佈。我們亦一直都有聆聽社會的意見。在研究任何措施的可行性時，我們一定要考慮可能產生的財政影響，以及保障公營資產價值的需要。我們會保持開放的態度，並且會繼續聆聽社會的意見，亦會與有關的隧道專營商保持對話。

大老山隧道

大老山隧道設計的每日容車量為78,500架次，目前平均每日行車量為61,200架次。隧道公司估計，大老山隧道增加收費後，每日會有940架次的車輛改用獅子山隧道(獅隧)，改行大埔公路的則會有260架次，不過，隨着九廣鐵路公司馬鞍山鐵路於二零零四年十二月啓用，而八號幹線長沙灣至沙田段於二零零七年通車後，獅隧交通擠塞的情況會得以改善。

大老山隧道有限公司的答覆

提問 (i) 大老山隧道的加價理據

大老山隧道在 1988 年獲政府批出 30 年的「建造、營運、轉移」專營權，現時專營權期限已經過半，惟累積虧損尚有 4 億 5 千萬元。換言之，隧道公司所投資的 20 億元在這 16 年以來一直未有回報。事實上，隧道公司曾因經濟環境欠佳，將調整收費的實施日期三度押後，而所提出的加幅亦已顧及各方面的因素。

面對上述累積虧損的壓力，隧道公司一直勵行節流政策。營運支出在過往 7 年均有所下降，由 1996/97 年度約 8,600 萬元下調至 2003/04 年度約 7,000 萬元。此外，在未來 7 年，隧道公司預計會投資 5,600 萬元改善服務，當中包括維修隧道牆身、重鋪路面及提昇救援車隊。

故此，要收窄虧損，要繼續為市民提供優良的服務，隧道公司實在有加價壓力。

提問 (iv) 對交通的影響

鑑於隧道公司現時提出的收費增幅溫和，如果單計算大老山隧道調整收費後對交通改道的影響，隧道公司所委任的交通顧問預測影響輕微。交通顧問預期每日約 940 架次車輛將改用獅子山隧道（增幅約 1%），有關數字亦獲環境運輸及工務局所認同。

新香港隧道有限公司的答覆

何議員的提問涉及大老山隧道及東區海底隧道加價事宜。由於本公司只是東區海底隧道（簡稱“東隧”）的經營者，故我們只能回應有關東隧申請加價的事宜，而不能評論大老山隧道方面的事情。現就何議員的提問作答如下：

- (i) 兩隧在多年來均有盈利的情況下仍然堅持加價，理據何在？

東區海底隧道是一以建造、營運、移交模式經營的專營權項目，由1986年起，持續30年。公司作為投資者，負責建造及營運隧道，並在專營權屆滿時，將隧道及營運權移交給政府。因此，法律（東區海底隧道條例）規定，公司作為投資者有權在專營權期內為其建造及營運隧道，獲得“合理但非過多”的報酬作為回報。

由於公司開始營運以來，其回報持續低於“合理但非過多”的水平，故此，公司於1995年第一次申請加價。此加價申請遭當時的總督會同行政局否決。公司遂將申請提交獨立仲裁，仲裁人當時裁定，隧道費由1998年1月1日起上調，私家車的隧道費增加5元，其他種類車輛的隧道費則按此比例增加。

仲裁人當時裁決的主要結論包括：(1) 專營權期內的股本內部回報率為衡量公司投資回報的適當指標。合理回報是有一個範圍，低於這個範圍的下限，便為不合理的過低回報；(2) 若設定單一隧道費於整個專營權期內有效，則無疑令早期的隧道使用者補貼後期的使用者。在專營權期內逐步遞增隧道費，才符合政府和公司於專營權批授時的原意。

在 2002 年根據公司的財政狀況顯示，倘若不再調整隧道費，公司的股本內部回報率將下跌至低於仲裁人訂定為合理的報酬水平。所以公司於 2002 年 9 月 27 日申請第二次加價，由 2003 年 1 月 1 日起，增加私家車的隧道費 5 元，及按此比例增加其他種類車輛的隧道費。

公司希望行政長官會同行政會議，批准其加價申請，因這是符合獨立仲裁人於 1997 年訂定的原則。但是經 10 個月的考慮後，該申請在 2003 年 7 月 15 日遭行政長官會同行政會議否決。公司遂於 2003 年 8 月 6 日通知政府，將第二次加價申請提交仲裁。

有鑑於 2005 年調整隧道費與 2002 年的申請已相距一段時間，兩位獨立仲裁人一致裁定港幣 10 元的增幅是必須和恰當的。

今次仲裁人裁決加價的增幅比公司原先在 2002 年申請的 5 元為高，是由於當時政府否決了是項申請，公司唯有將申請提交仲裁。仲裁需時，至今年初才有裁決結果，比當日申請加價的日子遲了 2 年半時間。由於新香港隧道有限公司營運東隧的專營權將於 2016 年完結，即公司少了兩年半的時間（現在只餘下 11 年）去獲得合理但非過多的報酬。

這是東隧經營 19 年以來的第二次加費，希望區議員們及市民能諒解本公司有責任為市民提供優質的過海服務之餘，亦有責任保障股東獲得根據法例應得的“合理但非過多”的報酬。

- (ii) 兩隧申請加價的過程如何？政府是根據甚麼準則和程序加以審批？

東區海底隧道條例規定，隧道費可由行政長官會同行政會議與本公司協定而予以更改；但在並無協定時，任何一方均可將更改隧道費的問題提交仲裁。至於政府是根據什麼準則和程序加以審批，我們則留待政府回應。

至於何議員的第三及第四條問題，由於涉及政府政策及其他政府隧道的管理問題，我們認為應由政府回應較為適合。



in table

New Hong Kong Tunnel Company Limited

The Administration Building, Cha Kwo Ling East, Kowloon, Hong Kong.
P. O. Box No. 68032, Kowloon East Post Office.

沙田區議會會議

2005年3月24日(星期四)下午2時30分

沙田區議會何厚祥議員的提問 有關東區海底隧道加價事宜

韋主席及各位議員：

首先多謝主席及區議會邀請新香港隧道有限公司(簡稱“公司”)出席貴會的會議，本人謹代表公司向各位簡述東區海底隧道加費的理據。至於何厚祥議員的提問，我們已於3月19日致函回覆區議會秘書郭漢光先生。

背景

東區海底隧道是一以建造、營運、移交模式經營的專營權項目，由1986年起，持續30年至2016年。公司作為投資者，需要承擔風險，負責建造及營運隧道，並在專營權屆滿時，將隧道及營運權移交給政府。因此，依法(東區海底隧道條例)規定，公司作為投資者有權在專營權期內為其建造及營運隧道，獲得“合理但非過多”的報酬作為回報。

東區海底隧道條例規定，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；但在並無協定時，任何一方均可將更改隧道費的問題提交仲裁。

由於公司開始營運以來，其回報持續低於“合理但非過多”的水平，故此，公司於1995年第一次申請加價。此加價申請遭當時的總督會同行政局否決。公司遂將申請提交獨立仲裁，仲裁人當時裁定，隧道費由1998年1月1日起上調，私家車的隧道費增加5元，其他種類車輛的隧道費則按此比例增加。

第一次仲裁的主要結論包括：

- (1) 專營權期內的股本內部回報率為衡量公司投資回報的適當指標。合理回報是有一個範圍，低於這個範圍的下限，便為不合理的過低回報。

New Hong Kong Tunnel Company Limited

- (2) 在專營權期內，公司的合理但非過多的回報範圍應為百分之15至百分之17。
- (3) 隧道費必須調整以確保公司的投資回報不會跌至低於該合理水平的下限（百分之15）。公司毋須證明投資回報已跌至低於該水平的下限；只要證明在專營權期內，假如不增加隧道費，公司的投資回報會下跌至低於該水平，便可調整隧道費。
- (4) 若設定單一隧道費於整個專營權期內有效，則無疑令早期的隧道使用者補貼後期的使用者。在專營權期內逐步遞增隧道費，才符合政府和公司於專營權批授時的原意。
- (5) 在裁定此5元的隧道費增幅時，仲裁人預期隧道費應在專營權餘下期內逐步遞增，以避免早期的隧道使用者補貼後期的使用者。

在2002年根據公司的財政狀況顯示，倘若不調整隧道費，公司的股本內部回報率將下跌至低於仲裁人訂定為合理的報酬水平。因此公司於2002年9月27日申請第二次加價，由2003年1月1日起，增加私家車的隧道費5元，及按此比例增加其他種類車輛的隧道費。

公司希望行政長官會同行政會議，批准其加價申請，因這是符合獨立仲裁人於1997年訂定的原則。但是經10個月的考慮後，該申請在2003年7月15日遭行政長官會同行政會議否決。公司遂於2003年8月6日通知政府，將第二次加價申請提交仲裁。今次仲裁與上次雙方委任同一仲裁人不同，今次政府和公司分別委任獨立仲裁人，故今次第二次加價的裁決，是由兩位獨立仲裁人經考慮證據和雙方在2004年9月聆訊時提出的論據，一致裁定公司可以加價，其結論如下。

第二次仲裁的結論

在裁定今次加費事宜，代表政府及公司的兩位獨立仲裁人的結論是：-

- (1) 在專營權期內，公司的合理但非過多的回報水平，仍應如1997年裁決一樣，為百分之15至17的股本內部回報率。

New Hong Kong Tunnel Company Limited

- (2) 為恢復和維持公司的股本內部回報率於合理水平的下限(即百分之15)，裁決於2005年4月1日，或盡快於切實可行日期起，增加私家車的收費10元，及其他種類車輛的隧道費相應增加，至為必須和恰當。

為確保政府和公司有充足時間籌備加價事宜，已訂定於2005年5月1日星期日開始，實施新收費。

由於修改法例需時，因此公司將推出一項短期措施，凡經東隧回程的無載客的士只需繳交15元隧道費，而這項措施將實施至2005年6月底。

至於小巴的調整收費則於2005年10月1日實施。

總結

這是東隧經營19年以來的第二次加費，希望議員及市民能諒解公司有責任為市民提供優質的過海服務之餘，亦有責任保障股東獲得根據法例應得的“合理但非過多”的報酬。公司作為投資者，須承擔風險，負責建造及營運隧道30年，並在專營權屆滿時將所有資產交給政府，為此公司根據合約而應獲得“合理但非過多”的報酬以作為回報。政府與公司雙方均同意在專營權期內的股本內部回報率為衡量公司投資回報的適當指標，而獨立仲裁人在兩次仲裁都裁定公司應得的“合理但非過多”的報酬是百分之15至17的股本內部回報率，而今次兩位獨立仲裁人一致裁定是次加幅(10元)是必須和恰當的。

今次仲裁人裁決加價的增幅，比公司原先在2002年申請的5元為高，是由於當時政府否決了是項申請，公司唯有將申請提交仲裁。仲裁需時，至今年初才有裁決結果，比當日申請加價時遲了兩年半，即公司少了兩年半的時間去獲得合理但非過多的報酬。公司的專營權是有期限的，有別於其他的經營，在專營權於2016年完結時，所有資產包括隧道及其營運權，都要交還政府，公司將一無所有。公司現在只是要求在專營權餘下的11年，賺取其法律准予的報酬的下限。這類的基建投資是需要初期投入大量資金，隧道的建造費用，在1986年時超過22億元，東隧股東在最初9年，差不多專營權的三分之一時間，全無回報，第10年開始才有股息。

New Hong Kong Tunnel Company Limited

香港是法治社會，我們尊重法律及維護合約精神，亦認為這是香港賴以成功的基石和核心價值。我們必須尊重仲裁人的裁決。再者，政府與公司在投資於這重要的基建項目是合作夥伴關係，用建造、營運、移交模式經營，政府承諾公司可獲得合理但非過多的回報，倘若公司被制止去達到這目標，將會嚴重削弱香港的良好營商環境，令私有企業對同類合作項目猶豫卻步，到時香港政府要一力承擔這類大型基建項目，對香港的財政或對香港整體長遠發展，都會有很大影響。

我們重申公司會為香港市民繼續提供安全，可靠和有效率的過海服務，在未來的日子，東隧的全體員工將會繼續竭盡所能，服務市民。

新香港隧道有限公司

項目經理馮麗玉

2005年3月24日