

# 立法會

## Legislative Council

立法會 CB(4)359/20-21(04)號文件

檔號：CB4/PL/TP

交通事務委員會  
2021年1月15日舉行的會議

港珠澳大橋及主橋工程項目融資安排  
背景資料簡介

### 目的

本文件提供有關港珠澳大橋("大橋")及主橋工程項目融資安排的背景資料，並綜述立法會議員過往討論大橋主橋工程項目的融資安排及相關事宜時提出的主要意見及關注。

### 背景

#### 港珠澳大橋及相關香港工程

2. 大橋是採用橋隧結合方案、三線雙程分隔車道的跨海大橋，連繫香港、珠海和澳門三地。工程計劃屬大型跨境運輸基建工程。據政府當局所述，興建大橋會大幅減省陸路客運和貨運的成本和時間，對香港、內地及澳門的經濟進一步發展有非常重要的策略性意義。

3. 藉着大橋的聯繫，珠江三角洲西部會納入香港方圓3小時車程可達的範圍內。整個大橋工程計劃分為兩部分：

- (a) 位於內地水域的大橋主橋(即22.9公里長的橋樑及6.7公里長的海底隧道)；及
- (b) 由粵港澳三地政府("三地政府")各自負責的連接路及口岸。

4. 大橋及香港工程的平面圖載於**附錄 I**。上文第 3(b)段所述的香港工程包括香港口岸、香港接線(現稱"香港連接路")及屯門至赤鱸角連接路的工程。<sup>1</sup>

5. 大橋包括主橋、香港口岸及香港連接路，已於 2018 年 10 月 24 日通車。為配合大橋通車，屯門至赤鱸角南面連接路主線已於同日通車，以方便市民前往大橋，以及紓緩機場島因大橋通車而出現的交通情況。至於屯門至赤鱸角南面連接路與東涌連接的部分，則已於 2018 年 11 月 30 日通車。屯門至赤鱸角北面連接路亦已於 2020 年 12 月 27 日通車。

#### 港珠澳大橋主橋工程項目的融資安排

6. 據政府當局所述，港珠澳大橋前期工作協調小組在 2008 年 2 月 28 日舉行第八次會議，與會各方就大橋工程計劃的融資安排和建造方案達成共識。香港特別行政區("香港特區")、廣東省和澳門特別行政區("澳門特區")三地政府各自負責境內連接路和口岸的建造、營運和維修保養，而大橋主橋工程項目則以"建造、營運及移交"專營權的模式招標承辦。如有需要，三地政府會分擔大橋主橋工程項目的資金差額。

7. 三地政府在 2008 年 8 月同意承擔建造大橋主橋的責任，而不會以"建造、營運及移交"專營權的模式尋求私人投資落實該項目。為表示支持大橋工程計劃，中央人民政府同意承擔部分費用。按此而言，內地政府會為大橋主橋工程項目的費用分擔人民幣 70 億元，香港特區政府會分擔人民幣 67 億 5,000 萬元，澳門特區政府會分擔人民幣 19 億 8,000 萬元。三地總出資額為人民幣 157 億 3,000 萬元，約佔主橋工程項目費用總額的 42%；餘下 58%的費用，會以銀行貸款的形式融資。

8. 政府當局在 2017 年 12 月表示，大橋主橋工程項目自動工以來，受外海建設條件複雜、施工技術難度大、人工與材料價格上漲、設計與施工方案調整因素影響，造成建設成本增加，因此大橋主橋工程項目的承建商向大橋管理局提交概算調

---

<sup>1</sup> 香港口岸設置在香港國際機場東北面對開水域一個面積約 150 公頃的人工島上(包括約 130 公頃土地用作香港口岸，以及約 20 公頃土地用作屯門至赤鱸角連接路南面出入口)。香港連接路把大橋主橋由粵港分界線連接至香港口岸。屯門至赤鱸角連接路分為兩個路段：北面連接路約 5.5 公里長(包括約 5 公里長的海底隧道)，連接屯門第 40 區與香港口岸；南面連接路約 3.5 公里長，連接香港口岸與北大嶼山的道路網絡。

整的申請。大橋管理局亦指出近年內地多項大型公路交通基建項目普遍有超出批覆概算的情況。

9. 大橋管理局完成審查承建商提交的概算調整申請資料，並編製概算調整報告，經內地相關部門審核後，內地相關部門已把該概算調整報告上報國務院。根據國家交通運輸部在2017年的批覆，大橋主橋工程項目的最新批覆概算為約人民幣480億6,800萬元，即主橋工程項目超支約人民幣99億5,000萬元<sup>2</sup>。

10. 政府當局進一步表示，大橋主橋立項時，三方同意所需的建造費用由三地共同承擔及由大橋管理局向銀行借貸。預計主橋工程項目超支所引致的額外資本金需求將按上述大橋主橋立項時所訂定的原則處理，亦即部分由三地共同承擔，而其餘部分由大橋管理局向銀行借貸。因應上述國家交通運輸部的最新批覆概算，預計三地需要承擔的資本金部分為約人民幣46億元，至於港方需要承擔的金額，則預計為約人民幣20億元。

#### 港珠澳大橋主橋工程項目的撥款資助

11. 財務委員會("財委會")曾為港珠澳大橋主橋多項施工前的準備工作批出撥款。舉例而言，財委會在2008年6月批准撥款4,660萬元(按付款當日價格計算)，以支付香港特區就大橋若干施工前工作(包括實物模型研究和深化設計)所需分擔的費用；財委會在2009年2月批准撥款2億3,350萬元(按付款當日價格計算)，以支付香港特區就大橋主橋初步設計和工地勘測工程所需分擔的費用。

12. 財委會在2009年5月批准撥款90億4,650萬元(按付款當日價格計算)，以進行大橋主橋的詳細設計和建造工程。國務院在2009年10月正式批准大橋工程計劃可行性研究報告，大橋主橋工程亦隨即於2009年12月中動工。位於內地水域範圍內的大橋主橋工程由大橋管理局監督。<sup>3</sup>

### **議員提出的主要意見及關注**

---

<sup>2</sup> 國家交通運輸部於2010年3月批准大橋主橋工程項目的批覆概算為約人民幣381億1,800萬元。

<sup>3</sup> 大橋管理局由粵港澳三地政府根據內地法律共同成立，屬非營利性事業單位法人。

13. 立法會議員就大橋主橋工程項目的融資安排及相關事宜提出的主要意見及關注，包括在財委會、工務小組委員會及事務委員會的會議期間提出的意見及關注，綜述於下文各段。

#### 融資安排

14. 一名委員批評大橋的融資安排對香港不公平。雖然澳門將會是興建大橋的主要受惠者，但香港的出資額為澳門的 3 倍半，而換來的利益卻少很多。政府當局回應時表示，在大橋主橋的建造費用方面，香港的出資額是以三地的經濟效益相對於有關費用所進行的仔細評估為基礎。

15. 一名委員察悉，三地政府為大橋主橋工程費用所分攤的資助比率是根據效益費用比相等的原則決定，該原則旨在確保在多個經濟情況不同的地區所合資的項目中，各方估計所得效益與估計所涉費用的比率相等。該名委員指出，估計所得的效益未必完全準確，並詢問有否訂立機制，以便在有需要時對三地政府所分攤的款額作出調整。政府當局回應時表示沒有訂立這樣的機制，因為要決定用作進行調整的方法會有極大困難。三地政府為工程費用所分攤的款額是根據沿用已久的國際慣例非常小心地計算出來的。

#### 港珠澳大橋主橋工程項目的超支情況

16. 在 2018 年 12 月 4 日的工務小組委員會會議上，委員要求政府當局解釋當局需於何時就大橋工程計劃支付預計需承擔的約人民幣 20 億元工程超支費用。他們亦詢問，若有關撥款建議遭財委會否決，或政府當局未能支付該筆工程超支費用，政府當局將如何支付大橋工程計劃的額外費用，以及有何後果或須承擔的法律責任為何。

17. 政府當局表示，香港特區政府作為《三地政府協議》的其中一方，應履行責任，支付港方需要承擔的超支金額，而內地地方及澳門方亦已分別向大橋管理局就超支後各需要承擔的金額注資。大橋管理局現正為主橋工程項目進行帳目結算，並分階段支付餘下主橋建設款項予有關承建商或服務提供者。政府當局會配合大橋管理局帳目結算的時間表，適時尋求立法會批准增撥所需款項。

## 收入與支出的攤分安排

18. 一名委員認為政府當局有必要清楚制訂三地政府攤分收入的安排。政府當局表示，除了三地政府的出資額(約佔項目費用總額的 42%)外，餘下 58%的費用將以銀行貸款的形式融資，為期 35 年。政府當局不會把大橋視為一項投資項目以獲取投資回報，因為大橋的收入將用以償還建造工程所需的上述貸款和支付營運開支。鑒於大橋將以自給自足的形式營運，從收費所得的收入只會足夠償還貸款和支付日常營運開支，餘下供三地政府攤分的收益應該不多。

19. 委員指出，大橋自 2018 年 10 月通車以來的實際行車量與政府當局較早時提供的交通預測大相徑庭。鑒於大橋使用率低，委員對大橋的使用狀況及大橋在營運階段出現收支不平衡的情況表示關注。有委員亦詢問，若大橋入不敷支，三地政府將如何攤分虧蝕金額。

20. 政府當局回應時表示，大橋管理局根據內地法律成立，作為非營利性事業單位法人，負責大橋主橋的建設、營運、管理和維護(包括財務事宜)，並向使用大橋主橋的車輛收取通行費。大橋主橋位於內地水域，而收費站亦位於內地範圍。根據屬地原則及粵港澳三地政府協議，大橋管理局按內地法律對使用大橋主橋的車輛收取通行費，用以償還銀行貸款，以及支付大橋的日常營運及維護開支。通行費收入並非由香港政府收取。政府不宜單方面披露大橋收支及盈虧狀況的相關資料。三地政府會密切留意大橋的營運情況和可行的改善方案，包括推出措施增加行走大橋的車輛流量，以期進一步善用大橋。

21. 一名委員詢問由香港分擔的大橋主橋維護費用為何。政府當局表示，由於大橋主橋位於內地水域，其建設工程及日常管理均根據內地法律及法規執行。根據《三地政府協議》，大橋管理局負責大橋主橋的建設、營運、管理和維護。因此，大橋主橋的維護費用將會由大橋管理局承擔。

## 相關文件

22. 相關的文件載於**附錄 II**。

## 最新發展

23. 政府當局將於 2021 年 1 月 15 日舉行的事務委員會會議上，就增加對 8003QR 號“港珠澳大橋——主橋撥款資助”計劃的撥款資助的建議，諮詢事務委員會。

立法會秘書處

議會事務部 4

2021 年 1 月 12 日



## 相關文件一覽表

| 會議/<br>文件日期 | 事務委員會/<br>委員會 | 會議紀要/文件 | 立法會文件編號  |
|-------------|---------------|---------|--|
| 19.12.2008  | 交通<br>事務委員會   | 政府當局的文件 | CB(1)406/08-09(03)<br><br><a href="http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/tp/papers/tp1219cb1-406-3-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/tp/papers/tp1219cb1-406-3-c.pdf</a>    |
|             |               | 政府當局的文件 | CB(1)434/08-09(01)<br><br><a href="http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/tp/papers/tp1219cb1-434-1-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/tp/papers/tp1219cb1-434-1-c.pdf</a>    |
|             |               | 會議紀要    | CB(1)831/08-09<br><br><a href="http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/tp/minutes/tp20081219.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/tp/minutes/tp20081219.pdf</a>                    |
| 24.4.2009   | 交通<br>事務委員會   | 政府當局的文件 | CB(1)1337/08-09(03)<br><br><a href="http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/tp/papers/tp0424cb1-1337-3-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/tp/papers/tp0424cb1-1337-3-c.pdf</a> |
|             |               | 會議紀要    | CB(1)2541/08-09<br><br><a href="http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/tp/minutes/tp20090424.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/tp/minutes/tp20090424.pdf</a>                   |



| 會議/<br>文件日期 | 事務委員會/<br>委員會 | 會議紀要/文件 | 立法會文件編號  |
|-------------|---------------|---------|--|
| 6.5.2009    | 工務<br>小組委員會   | 政府當局的文件 | PWSC(2009-10)17<br><br><a href="http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/fc/pwsc/papers/p09-17c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/fc/pwsc/papers/p09-17c.pdf</a><br><br>PWSC(2009-10)18<br><br><a href="http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/fc/pwsc/papers/p09-18c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/fc/pwsc/papers/p09-18c.pdf</a> |
|             |               | 會議紀要    | PWSC97/08-09<br><br><a href="http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/fc/pwsc/minutes/pwsc20090506.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/fc/pwsc/minutes/pwsc20090506.pdf</a>  |
| 22.5.2009   | 財務委員會         | 政府當局的文件 | FCR(2009-10)14<br><br><a href="https://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/fc/fc/papers/f09-14c.pdf">https://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/fc/fc/papers/f09-14c.pdf</a>  |
|             |               | 會議紀要    | FC156/08-09<br><br><a href="https://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/fc/fc/minutes/fc20090522.pdf">https://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/fc/fc/minutes/fc20090522.pdf</a>   |
| 30.3.2010   | 交通<br>事務委員會   | 政府當局的文件 | CB(1)1354/09-10(01)<br><br><a href="http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/tp/papers/tpcb1-1354-1-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/tp/papers/tpcb1-1354-1-c.pdf</a>   |

| 會議/<br>文件日期 | 事務委員會/<br>委員會 | 會議紀要/文件   | 立法會文件編號   |
|-------------|---------------|---|---|
| 25.4.2012   | 交通<br>事務委員會   | 政府當局的跟進文件   | CB(1)1754/11-12(01)<br><br><a href="https://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/tp/papers/tp0425cb1-1754-1-c.pdf">https://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/tp/papers/tp0425cb1-1754-1-c.pdf</a>    |
| 24.2.2017   | 交通<br>事務委員會   | 政府當局的文件   | CB(4)584/16-17(01)<br><br><a href="http://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/panels/tp/papers/tpcb4-584-1-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/panels/tp/papers/tpcb4-584-1-c.pdf</a>                 |
|             |               | 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介   | CB(4)578/16-17(04)<br><br><a href="http://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/panels/tp/papers/tp20170224cb4-578-4-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/panels/tp/papers/tp20170224cb4-578-4-c.pdf</a> |
|             |               | 會議紀要  | CB(4)1425/16-17<br><br><a href="http://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/panels/tp/minutes/tp20170224.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/panels/tp/minutes/tp20170224.pdf</a>                        |
| 5.4.2017    | 財務委員會         | 財務委員會委員審核2017-2018年度開支預算時所提初步書面問題的答覆(答覆編號: THB(T)043、074、110、139、229、261、270、287及305) | <a href="https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/fc/fc/w_q/thb-t-c.pdf">https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/fc/fc/w_q/thb-t-c.pdf</a>   |

| 會議/<br>文件日期 | 事務委員會/<br>委員會 | 會議紀要/文件  | 立法會文件編號  |
|-------------|---------------|--|--|
| 15.1.2018   | 工務<br>小組委員會   | 會議紀要   | PWSC215/17-18<br><br><a href="https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/fc/pwsc/minutes/pwsc20180115.pdf">https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/fc/pwsc/minutes/pwsc20180115.pdf</a>                             |
|             |               | 政府當局的跟進文件  | PWSC69/18-19(01)<br><br><a href="https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/fc/pwsc/papers/pwsc20181204pwsc-69-1-c.pdf">https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/fc/pwsc/papers/pwsc20181204pwsc-69-1-c.pdf</a>      |
| 18.4.2018   | 財務委員會         | 財務委員會委員審核2018-2019年度開支預算時所提初步書面問題的答覆(答覆編號：THB(T)025、028、102、298及313) | <a href="http://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/fc/fc/w_q/thb-t-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/fc/fc/w_q/thb-t-c.pdf</a>  |
| 18.5.2018   | 交通<br>事務委員會   | 立法會秘書處擬備的背景資料簡介  | CB(4)1072/17-18(04)<br><br><a href="https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/panels/tp/papers/tp20180518cb4-1072-4-c.pdf">https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/panels/tp/papers/tp20180518cb4-1072-4-c.pdf</a> |
| 4.12.2018   | 工務<br>小組委員會   | 會議紀要   | PWSC54/19-20<br><br><a href="https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/fc/pwsc/minutes/pwsc20181204.pdf">https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/fc/pwsc/minutes/pwsc20181204.pdf</a>                              |

| 會議/<br>文件日期 | 事務委員會/<br>委員會 | 會議紀要/文件   | 立法會文件編號   |
|-------------|---------------|---|---|
| 10.4.2019   | 財務委員會         | 財務委員會委員審核2019-2020年度開支預算時所提初步書面問題的答覆(答覆編號: THB(T)011及078)     | <a href="https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/fc/fc/w_q/thb-t-c.pdf">https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/fc/fc/w_q/thb-t-c.pdf</a>   |
| 25.10.2019  | 交通<br>事務委員會   | 會議紀要  | CB(4)280/19-20<br><br><a href="https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/panels/tp/minutes/tp20191025.pdf">https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/panels/tp/minutes/tp20191025.pdf</a>         |
| 11.2019     | 交通<br>事務委員會   | 政府當局對林卓廷議員就港珠澳大橋的使用情況提出的事宜所作的回應                               | CB(4)136/19-20(01)<br><br><a href="https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/panels/tp/papers/tpcb4-136-1-c.pdf">https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/panels/tp/papers/tpcb4-136-1-c.pdf</a> |
| 6.4.2020    | 財務委員會         | 財務委員會委員審核2020-2021年度開支預算時所提初步書面問題的答覆(答覆編號: THB(T)052、069及093) | <a href="https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w_q/thb-t-c.pdf">https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w_q/thb-t-c.pdf</a>   |

立法會秘書處

議會事務部 4

2021年1月12日