

讨论文件

2023 年独立通行费审查

2023 年 6 月

目录

1	前言	4
2	介绍	5
2.1	讨论文件是关于什么的?	5
2.2	审查的调查范围	5
2.3	公开的公共审查	6
3	新南威尔士州的高速公路与通行费的使用	7
3.1	新州高速公路网络	7
4	通行费审查的背景	13
4.1	竞争与监管	13
4.2	评估通行费的标准	15
4.3	公路网络定价	15
4.4	按时间段定价	15
4.5	动态或实时定价	16
4.6	专门的中央商务区 (CBD) 和边界线定价	16
4.7	重型车辆	16
4.8	通行费以外的公路限制	17
4.9	定价原则	17
5	邀请提供书面意见	18
5.1	与通行费审查有关的问题	18
5.1.1	与通行费审查有关的一般问题	18
5.1.2	与通行费审查调查范围有关的具体问题	19
6	公开听证会	22
6.1	听证会的时间和地点	22
7	附录 A: 调查范围	23
7.1	通行费背景	23
7.2	通行费审查	23
7.2.1	通行费审查领导人	23
7.2.2	通行费审查的调查范围	24
7.2.3	具体活动	24

1 前言

致利益相关者，

近年来，随着悉尼主要新高速公路开发项目的建设，通行费变得越来越普遍。鉴于通货膨胀率相对较高，驾驶者对通行费的可负担性和公平性表示担忧。

私营部门特许经营商根据与政府达成的协议建造新的高速公路，通行费有助于提供所需的经费。这些安排对公众而言并不完全透明，人们因而更有理由对通行费是否适当表示担忧。

成本回收并非通行费的唯一作用。通行费在确保在这些高速公路上实现最佳交通流量方面也发挥着重要作用。通行费的费率和结构会影响其对高速公路保持最佳交通流量的效率，同时也会影响其公平性。

因为高速公路网络是随着时间的推移根据大量特许协议开发的，因而导致高速公路网络出现多种不同的收费安排。通行费制度因错综复杂而容易导致混乱，因此有必要探讨是否能将通行费制度加以简化。

驾驶者在决定使用收费高速公路时需要掌握良好的信息。这些信息应该清晰而全面，并且还应突出显示驾驶者可用的替代路线。

最近当选的新州明斯政府委托我们带头对悉尼高速公路收费安排进行重大审查。有关通行费的效率、公正性、简易性和透明度的问题是本次审查的核心。如果有合理的改进空间，我们将毫不犹豫地提出建议。

我们是独立于政府的，不过我们与政府机构通力合作开展这个项目。上届政府委托开展的内部审查已经做了许多工作，我们将酌情在此基础上进行审查。

新一届政府强调这项新的独立通行费审查必须是公开的。因此，我们将展开广泛的意见征询。本讨论文件提供了与我们的审查有关的更多详细信息，以帮助驾驶者、货运行业、通行费运营商和其他人与我们互动交流。

这一流程的早期步骤就是我们将在 7 月举行公开听证会。我们也期待收到利益相关人士和组织的书面意见。

艾伦·费尔斯教授，官佐勋章授勋者
审查主席

大卫·考辛斯博士，员佐勋章授勋者
审查副主席

2 介绍

2.1 讨论文件是关于什么的？

制作本讨论文件旨在为普通大众和组织提供背景信息，协助他们参与由艾伦·费尔斯教授（Professor Allan Fels AO）和大卫·考辛斯博士（Dr David Cousins AM）所领导的独立通行费审查。

独立通行费审查由州长克里斯·明斯议员（Hon Chris Minns MP，中文别名柯民思）、财政部长丹尼尔·穆基议员（Hon Daniel Mookhey MLC）和道路部长约翰·格雷厄姆（Hon John Graham MLC）于 2023 年 4 月 5 日宣布。¹ 这是明斯政府选举承诺的一部分，旨在对收费公路网络的长期改革进行调查。

在中短期内，新政府宣布将通过将通行费实行每周\$60 澳元的收费上限来增加对驾驶者的通行费减免，并对使用 M5 东段和 M8 的卡车减少通行费。

独立通行费审查的调查范围于 2023 年 5 月 11 日在新一轮议会会议周提出（可在[财政部网站](https://www.treasury.nsw.gov.au/toll-review)、<https://www.treasury.nsw.gov.au/toll-review> 和本文件的附录 A 中查看）。此外，独立通行费审查也确认将由艾伦·费尔斯教授和大卫·考辛斯博士领导；他们两人在价格和竞争监管及政策方面拥有丰富的经验。

2.2 审查的调查范围

独立通行费审查被要求对以下方面进行审查：

- 未来新南威尔士州通行费的结构和收费水平，包括其效率、公正性、简易性和透明度、与供应商现有的协议以及通行费对各种交通形式的影响
- 通行费应在多大程度上反映道路的建筑成本和运营成本、不同使用者对道路可持续性的影响，以及道路在一天当中各个时段的使用情况
- 适当地锁定通行费减免的目标人群，以为整个社区提供公正，以及如何确保社区，而非收费公路运营者从减免中受益。
- 通行费是否易于理解，方便驾驶者支付，及管理上是否能有效收取。
- 竞争和监管的范围对道路通行费和供应商服务绩效产生的影响。

独立通行费审查将考虑政府将实施的短期通行费减免措施（有效期为两年），并评估应推行哪些长期通行费减免措施。

审查还将留意新政府的政策立场。

独立通行费审查将于明年公布最终报告，届时政府将考虑报告的建议。

¹ 2023 年 4 月 5 日由州长、财政部长与道路部长发布的媒体发布稿《费尔斯教授将主持通行费审查工作》。

2.3 公开的公共审查

政府承诺将审查及审查建议向公众公开。政府表示，审查将接受公众提交意见，并将与运输业及支付道路通行费的公众进行意见征询。

因此，审查将征求利益相关人士和组织提交意见，并在 7 月举行公开听证会。有关提交书面意见和公开听证会的进一步详情，请参见本文件的第 5 节和第 6 节。

审查还提供了下列问题，以表明审查将会考虑什么样的问题，并帮助参与者拟定他们的回复。

3 新南威尔士州的高速公路与通行费的使用

新南威尔士州建造的所有新公共基础设施都由政府或私营部门出资提供资金。

使用通行费来协助资助重要交通基础设施工程这一方式的历史由来已久。收取通行费意味着基础设施的使用者将直接为该基础设施的成本出资，而非由政府来自于更广大社区的一般税收、其他收入和借款中支付该成本，而不论他们是否使用该项基础设施。

早在 1800 年代初期，悉尼的道路和桥梁即已使用通行费。公有的悉尼海港大桥自 1932 年开通以来即收取通行费。然而，大范围收取通行费则是较近期才开始的，促进了悉尼主要高速公路网络的发展。

政府与私营公司签署了协议，以承担与建设和运营高速公路服务相关的费用。他们通过在特许经营商期间征收通行费来收回成本和赚取投资回报。

通行费协议确定了通行费的基准费率和在特许期内适用的费率调涨机制。

对于 2009 年之后签订的合同，通行费制度在新南威尔士州交通部网站上发布涂去敏感信息的合同中公布。^{2 和 3}

每份收费公路合同的保密义务各不相同，但公布商业敏感信息通常需要征得每个特许经营公司的同意（见下表 1）。

审查承认过去各方基于真诚谈判所签订的合同需加以履行。因此，审查结果中提出的建议是否能执行可能取决于重新协商这些合同。任何通行费安排的改变对整个社区产生的成本也将是重点考虑的因素之一。如果提议的改革方案符合公共利益，则应可能获得采纳。双赢的结果是可能实现的。除此之外，私营公司需要意识到，他们的持续运营最终有赖于广泛社区的支持。有些人称之为公司运营所必需的社会许可证。

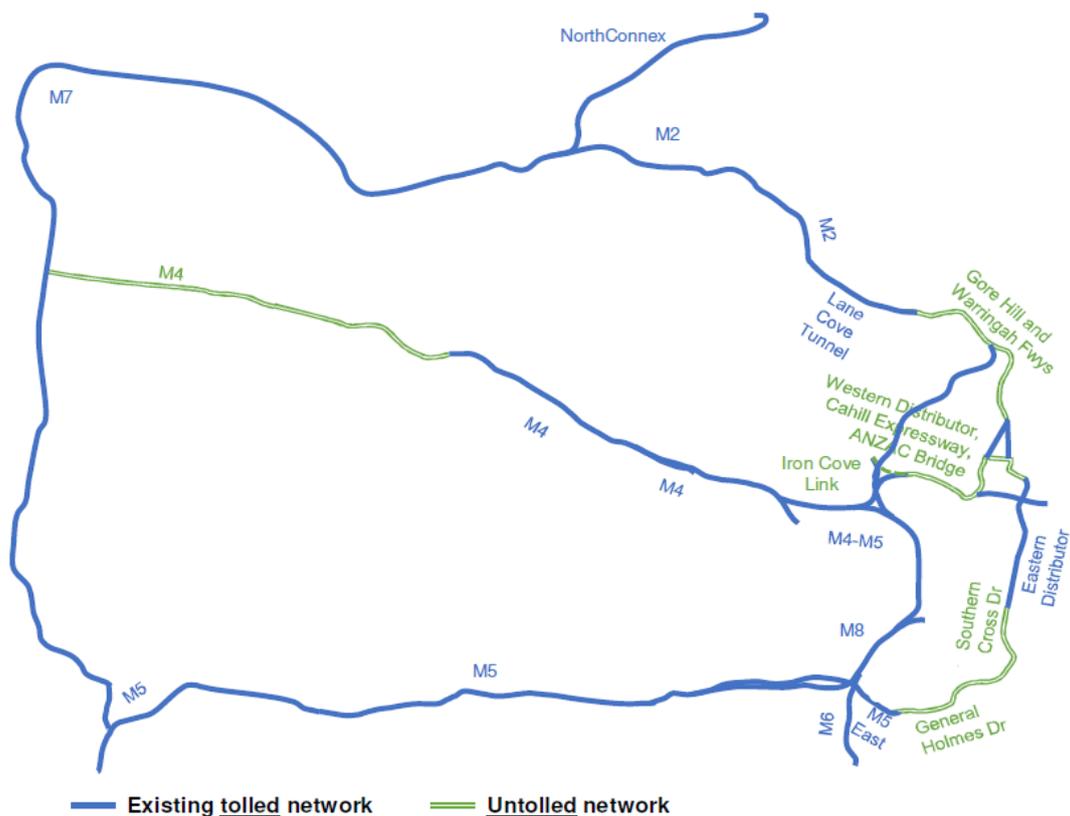
3.1 新州高速公路网络

悉尼的“高速公路网络”由约全长 179 公里的高速公路道路组成，包括收费和不收费道路。图 1 概述了现有收费高速公路（蓝色）和不收费高速公路（绿色）的网络。

² 根据《2009 年政府信息（公开访问）法》（简称 GIPA 法案）的规定，特许权协议被定义为第 3 类合同，必须公布。<https://www.transport.nsw.gov.au/operations/roads-and-waterways/business-and-industry/partners-and-suppliers/tenders-and-contracts-2>

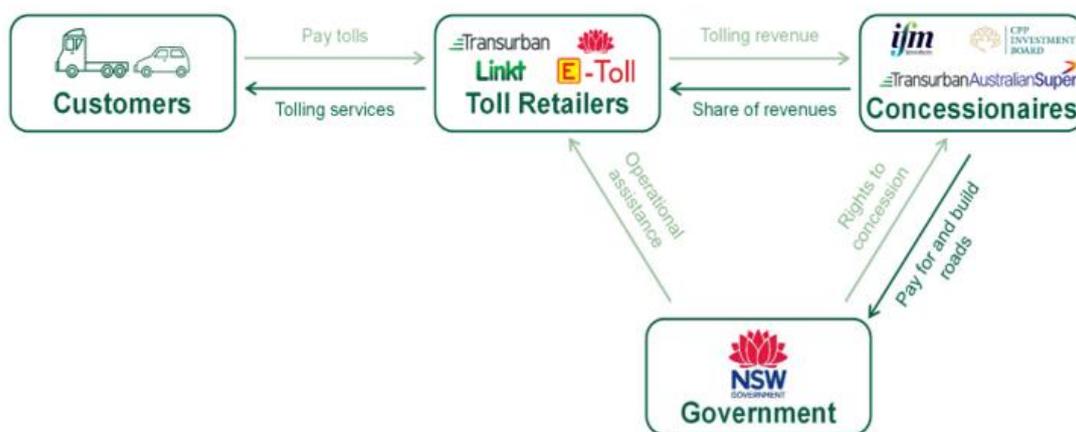
³ 依照《新州公私部门合作指南》的要求，收费公路项目的摘要也发布在新州财政部网站上。<https://www.treasury.nsw.gov.au/projects-initiatives/public-private-partnerships/awarded-projects>

图 1: 悉尼的高速公路网络



高速公路网络是一个复杂的生态系统。在高速公路网络中，有支付通行费的驾驶人、代表特许经营商（资产所有者）收取通行费的零售商，以及与私人特许经营商就通行费安排达成协议的新州政府等多方。新州政府同时还拥有并运营一些收费公路。图 2 描述了这些要素。

图 2: 新州通行费生态系统



高速公路网络由一系列利益相关者所拥有的单个收费公路资产构成。下表 1 概述了收费公路及其特许运营商控股情况。

表 1: 新州收费公路列表 (截至 2023 年 6 月 1 日)

收费公路	描述	特许权结束	特许运营商
悉尼海港大桥	从悉尼中央商务区横跨悉尼港到北悉尼全长 1.1 公里的桥梁	不适用	<ul style="list-style-type: none"> 新州政府: 100%
悉尼海港隧道	全长 2.7 公里的悉尼海港隧道, 从悉尼中央商务区到北悉尼	不适用	<ul style="list-style-type: none"> 新州政府: 100%
M4	M4 拓宽 – 长度 7.5 公里高速公路, 从 Parramatta (Church Street) 到 Homebush Bay (Homebush Bay Drive)	2060 年 12 月	<ul style="list-style-type: none"> 悉尼交通合作伙伴 (简称 STP) 财团⁴: <ul style="list-style-type: none"> Transurban: 50% AusSuper: 20.5% CPPIB⁵: 10.5% CDPQ⁶: 10% Tawreed⁷: 9% <p>STP 将拥有 WCX 项目和资产信托的 100% 股权 (Interlink Roads⁸ 持有 M5 西南段的特许权, 至 2026 年 12 月 11 日)</p>
	M4 东段 – Homebush (Homebush Bay Drive) 至 Haberfield (Parramatta Road 和 City West Link)	2060 年 12 月	
M5 西南段 ⁹	连接 M5 东段至 Westlink M7 与 Hume Highway 的 22 公里长高速公路 (现有特许权至 2026 年 12 月 11 日结束)	2060 年 12 月	
M5 东段	King Georges Rd 和 General Holmes Drive 之间现有 M5 东段高速公路。该公路建成通车已久。	2060 年 12 月	
M8	Kingsgrove 和 SPI 之间全长 9 公里的双隧道	2060 年 12 月	
M4-M8 Link	从 M8 到 M4 东段的 Wattle Street 全长 7.5 公里的双管隧道。	2060 年 12 月	

⁴ STP 是一个由 Transurban、AusSuper、CPPIB、CDPQ 和 Tawreed (<https://www.transurban.com/content/dam/investor-centre/06/WestConnex-Acquisition-Equity-Raise.pdf>) 组成的财团。

⁵ 加拿大退休金计划投资委员会。

⁶ 魁北克省储蓄和安置保险。

⁷ Tawreed 是阿布扎比投资局 (ADIA) 的全资子公司。

⁸ Interlink Roads Pty Ltd 是 Transurban 的全资子公司。

⁹ Transurban 目前拥有 M5 South West (Interlink Roads 特许权) 的 100%。当该特许权于 2026 年 12 月 11 日到期时, M5 西南段将成为 WCX M5 特许权的一部分, 直至 2060 年 12 月。

收费公路	描述	特许权结束	特许运营商
跨城隧道 (Cross City Tunnel)	连接悉尼达令港和 Rushcutters Bay 全长 2.1 公里的隧道	2035 年 12 月	<ul style="list-style-type: none"> • Transurban (100%)
东区分流道路 (Eastern Distributor)	连接悉尼市中心、海港隧道和 海港大桥与悉尼南区和悉尼机 场全长 6 公里的公路	2048 年 7 月	<ul style="list-style-type: none"> • Transurban: 75.1% • IFM: 14.4% • UniSuper: 10.5%
Hills M2	连接悉尼下北岸和西北地区， 连接全长 21 公里的公路，连通 Westlink M7 和 Lane Cove 隧道	2048 年 6 月	<ul style="list-style-type: none"> • Transurban: 100%
Lane Cove 隧 道	长 3.6 公里的双隧道，为悉尼 西北走廊，连通至 Hills M2 包括 Military 路电子匝道	2048 年 6 月	<ul style="list-style-type: none"> • Transurban: 100%
NorthConnex	连接 M1 Pacific Highway 和 Hills M2 高速公路的长 9 公里双车 道双隧道	2048 年 6 月	<ul style="list-style-type: none"> • Transurban: 50% • QIC: 25% • CPPIB: 25%
Westlink M7	连接 Hills M2、M4 和 M5 西南 段长 40 公里的悉尼公路	2051 年 9 月	<ul style="list-style-type: none"> • Transurban: 50% • QIC: 25% • CPPIB: 25%

表 2 概述了截至 2023 年 5 月的收费公路、通行费制度和当前的价格。该表突出显示了整个网络中存在的通行费（下文有定义）和通行费调涨率差异。

表 2：新州收费公路的通行费、价格和调涨率（截至 2023 年 5 月，数据来源：Linkt）

收费公路	收费方向/收费方式	A 级车辆通行费 (2023 年 6 月生效)	B 级车辆通行费 (2023 年 6 月生效) (卡车系数)	通行费调涨率
悉尼海港大桥	南行/按时间段	浮动，高峰期为 \$4.00	浮动，高峰期 \$4.00 (1x)	由州政府决定 (目前无调涨)
悉尼海港隧道	南行/按时间段	浮动，高峰期为 \$4.00	浮动，高峰期 \$4.00 (1x)	与悉尼海港大桥一致
M4 (WestConnex)	双向/起步价加按距离计费	起价 \$1.57, \$0.58/公里 上限为 \$11.11	起价 \$4.71, \$1.74km (3x) 上限为 \$33.32	消费物价指数 (CPI) 或年涨幅 4%，取两者中较高者，至 2040 年，之后按照 CPI 调涨
M5 西南段 (WestConnex)	双向/固定费率	起价 \$1.57, \$0.58/公里 不超过 \$11.11 的上限	起价 \$4.71, \$1.74km (3x) 上限 \$33.32	每季度按 CPI 调涨 (2026 年移交后不会有变化)
M5 东段 (WestConnex)	双向/起价加按距离计费	起价 \$1.57, \$0.58/公里 上限 \$11.11	起价 \$4.71, \$1.74km (3x) 上限 \$33.32	CPI 或年涨幅 4%，取两者中较高者，至 2040 年，之后按 CPI 调涨
M8 (WestConnex)	双向/起价加按距离	起价 \$1.57, \$0.58/公里 上限 \$11.11	\$4.71 起价, \$1.74km (3x) 上限 \$33.32	CPI 或年涨幅 4%，取两者中较高者，至 2040 年，之后按 CPI 调涨
M4-M8 Link (WestConnex)	双向/起价加按距离计费	\$1.57 起价, \$0.58/公里 上限 \$11.11	\$4.71 起价, \$1.74km (3x) 上限 \$33.32	CPI 或年涨幅 4%，取两者中较高者，至 2040 年，之后按 CPI 调涨
跨城隧道	双向/固定费率	\$3.12-\$6.62	\$6.24-\$13.24 (2x)	每季度 CPI
东部分流高速公路*	北行/固定费率	\$9.09	\$18.17 (2x)	每季度取 (37.5% x CPI + 63.5% x AWE)

收费公路	收费方向/收费方式	A 级车辆通行费 (2023 年 6 月生效)	B 级车辆通行费 (2023 年 6 月生效) (卡车系数)	通行费调涨率
				和 1%，取两者中较高者
Hills M2	双向/固定费率	\$2.73-\$9.23	\$8.18-\$27.68 (3x)	每季度 CPI 和 1%，取两者中较高者
Lane Cove 隧道	双向/固定费率	\$1.92-\$3.84	\$6.24-\$13.24 (3.4x)	每季度 CPI
NorthConnex	双向/固定费率	\$9.23	\$27.68 (3x)	每季度 CPI 和 1%，取两者中较高者
Westlink M7	双向/按距离计算费率	\$0.63/公里，上限\$9.38	\$1.89/公里，上限\$28.14 (3x)	每季度 CPI

* 对于东区分流道路和 M5 西南段，A 级车辆还必需是高度在 2.0 米以下的 3 轴车辆或高度在 2.8m 以下的 2 轴车辆

通行费率类型：

- **统一费率或固定费率：**传统的收费方法，无论行驶的距离多长或时间段，使用高速公路的通行费都是固定的。统一费率通行费通常适用于只有一个入口和出口的高速公路。
- **按距离收费：**通行费是根据在高速公路上行驶的距离计算的。高速公路的入口和出口处设有收费龙门架，记录车辆的电子收费器或车牌信息，以计算适用的通行费。
- **按时间段收费：**通行费是根据当日使用高速公路的具体时间段计算的。在非高峰时段行驶的车辆支付的通行费低于在高峰时段行驶的车辆。

4 通行费审查的背景

随着悉尼高速公路的扩张，通行费变得越来越普遍，对许多驾车者来说都是一笔巨大的成本。此外，由于过去两年通货膨胀水平相对较高，许多驾车者明显地感受到通行费成为了生活的负担，尤其是在没有什么切合实际的替代选择的情况下，包括公共交通工具，而不是使用高速公路。

2021年3月，各反对党发起了一项议会调查，对通行费引起社区关注的多个方面进行审议。¹⁰在此之前，2017年也曾进行过一项调查。¹¹

在最近的这次调查中，政府还宣布将启动新南威尔士州财政部和交通部对通行费定价的审查。这项工作的准备工作于2021年12月开始，并于2022年11月左右结束，对此并未发布任何报告。

明斯政府即将发布新南威尔士州财政部和交通部在2022年开展的先前调查工作的总结报告。先前的调查工作承认对改革新南威尔士州收费公路网络的多个方案进行了调查，并指出仍需进行进一步的工作来适当评估这些方案和可能出现的任何新方案。

由费尔斯教授和考辛斯博士领导的这项新的独立通行费审查得到了新南威尔士州财政部、新南威尔士州交通部以及州长和内阁部的协助。新的审查工作将会对先前工作得出的备选方案以及所有其他可能的备选方案进行分析。从这方面来说，这份关于先前工作的总结报告为这项独立通行费审查提供了背景信息，但并不代表新南威尔士州前任或现任政府批准的政策方向。

新的独立通行费审查的调查范围与之前的调查工作相似，但两者的着重点有些不同。具体来说，独立通行费审查更加强调价格设定对于解决交通拥堵问题以及更有效地利用悉尼道路网络的效率如何、与公共交通的对接，以及悉尼高速公路网络中通行费价格的一致性。此外，还明确要求这项审查考虑竞争和监管范围对道路通行费产生的影响。

4.1 竞争与监管

独立通行费审查被要求审查竞争和监管范围对道路通行费的影响以及运营商提供服务的效率。本节简要考虑了竞争可能对道路通行费的影响以及监管的范围有哪些。

竞争是企业之间相互竞争从而推动市场成果的过程。行业结构是推动竞争的关键驱动力。在少于三个直接竞争者的情况下，竞争通常会减弱，更不用提只有两个的情况。并非在所有情况下，竞争都能有效地推动良好的结果，但在澳大利亚，人们一般推定，在可以有竞争的情况下，都应该允许。只有在证明符合公共利益的情况下政府对竞争的限制才可能是合理的。

收费高速公路之间的竞争以多种方式存在。最激烈的竞争是为了获得交付高速公路并提供收费高速公路服务的权利。潜在的特许权获得者最初和合同续签时针对这些权利向政府投标。这些竞价流程的组织方式可能会对结果产生重大影响。

当政府提议新的收费公路时，这些提议是否要自动取决于竞争性招标程序？现有运营商因为掌握更多关于资产运营和交通建模能力等方面的信息，因此可能在投标过程中比潜在的新运营商具有明显的优势。有些方法可能可以确保投标人均处于更公平的竞争环境中，例如公开提供相关数据。¹²

¹⁰ 新州立法会，专门委员会第6号——《交通与道路收费制度》，2022年8月1日。

¹¹ 新州立法会，专门委员会第2号——《新州卫生与客户服务、道路收费》，2017年10月20日。

¹² 例如，ACCC并未反对悉尼交通伙伴财团（STP）（一个由Transurban有限公司领导的财团）提议的对WestConnex项目多数股权的收购，此前其接受了法院可强制执行承诺，要求Transurban发布重要的交通数据，以协助投标人竞

收费公路特许运营商还可以将服务外包给其他公司，从而利用竞争提高效率，让自己获利。外包服务可能涵盖高速公路服务的所有范围，包括建筑、维修、高速公路运营和收取通行费。

收费公路特许运营商还面临着来自资本市场的竞争压力和潜在的收购威胁。这些压力可能会提高营运的效率，使股东受益而非使驾驶者直接受益。

虽然由于这些道路服务具有天然的垄断特性，使高速公路运营商之间的直接竞争通常并不激烈，但一般都存在来自其他交通服务的轻微竞争，包括其他非高速公路道路或铁路服务，例如公共交通铁路和轻轨服务等。这些可能使收费公路运营商能行驶的市场势力程度有较高的上限。

如果竞争不能有效地为驾驶者带来良好的结果，政府可能有理由对该行业进行进一步监管。在公司拥有巨大市场势力的其他行业（例如机场），这些行业经常受到政府机构某种形式的价格监督，例如新州的独立定价和监管审裁庭（IPART）或全国性的澳大利亚竞争和消费者委员会（ACCC）。这是否可能与现有或修订后的特许运营商协议一起操作，将会是这次审查需要考虑的一个问题。

争未来的收费公路特许权。ACCC，《ACCC 将不会反对 Transurban 财团收购 WestConnex 的投标》，2018 年 8 月 30 日。<https://www.accc.gov.au/media-release/accc-will-not-oppose-transurban-consortium-westconnex-bid-following-undertaking>

4.2 评估通行费的标准

调查范围要求该项审查考虑通行费的效率、公平性、简易性和透明度。

定价的效率是一个复杂的概念。然而，从广义来说，审查认为这是指通行费在多大程度上有效反映了建设和运营高速公路的相关边际成本，包括与拥堵和环境影响（如车辆排放）等有关的社会成本。这些成本可能会因建设基础设施需时长短和困难程度而有所不同，例如某条道路是否需要挖掘隧道，以及道路上的拥堵程度，这将影响到行驶速度。

审查正在考虑多个定价方案，包括网络定价（分区）、当日时间定价、动态或实时定价、边界线定价和重型车辆通行费。

4.3 公路网络定价

先前工作的主要侧重点是考虑将适用于不同高速公路的众多收费计划就收费或定价而言视为一个整体网络。¹³

网络定价是一个在整个网络的收费方法上实现较大一致性的方法，例如通过在整个网络采用收取固定的进入费加浮动的行驶距离费的方式。这种方法还可能在整个网络中识别不同的分区，并能采用基于距离的不同的浮动费率以反映不同高速公路的特性，包括建设成本、使用者的支付能力以及是否有高速公路以外的替代路线，重要的是，包括是否有公共交通等。

这项审查将进一步考察这一重要设想可能产生的影响。最终，审查结果将需要提出一套符合效率、公平、简易和透明等原则的通行费价格，并可以在与特许权运营商现有的协议框架下实施，并且从政府的预算角度来看也是具有可持续性的。

在网络定价模型中或在网络定价模型之外，可以采用其他一系列定价方案。接下来会讨论到这方面的内容。

4.4 按时间段定价

行驶速度可能会因交通量的不同而不同。通行费可以反映这一点，正如目前悉尼海港大桥上尖峰期收取较高的通行费和非尖峰期收取较低的通行费的情况。其目的是鼓励使用者在通行费较低时出行，从而帮助支付较高通行费的人提高行驶速度。

先前的调查工作曾考虑按时间段定价的方式，本次审查将进一步对其进行深入调查。驾驶者究竟对这些价格信号的反应如何，仍有待进一步考虑。与时间段定价方式相关的分配问题，即谁最终支付较高的通行费和谁最终支付较低的通行费，也需要进一步的分析。

能够随着时间的推移而灵活改变通行费的结构也可能很重要。按时间段定价的方式是否具备说服力以及网络定价的方式在多大程度上能灵活地容许在网络的特定部分采用按时间段定价，这些都是需要考虑的问题。

¹³ 政府刚刚公布了新南威尔士州财政部和交通部在私人顾问的协助下为上届政府开展的调查工作摘要。

4.5 动态或实时定价

在包括运输在内的许多行业中，价格会根据一天中不同时间段的供需因素而不断调整。这种不断反映供需关系的灵活定价方式称为动态定价或实时定价。例如，在航空业和拼车业中，这种定价方式相当常见。

技术的快速进步促进了这方面的发展，这种灵活定价方式也可能应用于道路通行费。

虽然先前的调查工作提到了动态或实时定价的可能性，但并不认为其在短期内是一个高优先级选项。本次审查将考察国外道路通行费动态定价的经验，并考虑其作为悉尼较长期的收费方式是否有意义。

4.6 专门的中央商务区（CBD）和边界线定价

先前的调查工作表明，网络定价方法可以根据相关成本或其他属性在多个分区内实行。值得注意的是，可以将悉尼 CBD 划定一个专门的区域。

伦敦、斯德哥尔摩和米兰等城市都提供了划定 CBD 区的先例。不过一般来说，在城市中的其他地方可以划定为有时被称为管制区的专门定价区，作为一项旨在缓解交通拥堵的需求管理计划。向驶入这些区域的车辆收取的通行费足以减少该区域的交通拥堵，提高公共交通的利用率，并提供更多的行人友好环境。

像动态定价一样，先前的工作并未将 CBD 区方案在短期内加以优先考虑，但建议可以作为长期方案加以考虑。

4.7 重型车辆

重型车辆，主要指的是卡车，但也包括公共汽车，是高速公路网络的重要使用者。由于重型车辆支付的通行费较高，提供的高速公路收入份额并不成比例。这些车辆使用高速公路的原因是基于其载运货物和运送乘客的需求。运营商旨在将这些成本转嫁给他们的客户。

需要仔细检视现有的卡车通行费系数，以确保能准确反映与道路磨损相关的成本，同时也为更高生产率车辆的使用提供适当的激励措施。

更高生产率的车辆具有显著的安全和环境效益；在所有其他条件相同的情况下，可以减少行程次数。

4.8 通行费以外的公路限制

卡车和公共汽车在高速公路上的运行也可能受到通行费以外的要求所影响。例如，长度超过 12.5 米或净空高度超过 2.8 米的卡车和公共汽车在 M1 和 M2 之间行驶时必须使用 NorthConnex 隧道，除非车辆有只能通过 Pennant Hills Road 才能抵达的真实送货或取货目的地。对悉尼 CBD 周围装卸区运营时间的限制也可能对卡车配送货物和使用高速公路网络的时间提供实际的限制。

4.9 定价原则

上届政府拟定了一套制定通行费的指导原则。¹⁴ 只有在使用者获得直接利益的情况下，才适用新的通行费。这 10 项具体原则是：

1. 新的通行费仅在使用者获得直接利益的情况下适用。
2. 如果通行费提供更广泛的网络效益或为持续产生的成本提供资金，即可继续收取。
3. 新的高速公路一律采用按距离收费。
4. 所有高速公路均收取双向通行费。
5. 收取的通行费反映交付高速公路网络的成本。
6. 通行费应考虑到费用增加、收入和可比收费公路的情况。
7. 考虑到现有的特许权和通行费，应在切实可行的范围内对不同的高速公路收取一致的通行费。
8. 卡车通行费至少是汽车通行费的三倍。
9. 可以藉由法规使卡车使用新的高速公路路段。
10. 持续向客户提供不收费的主干道作为替代路线。

需要注意的是，由于既定的安排（例如悉尼海港通道都是单程收费），这些原则目前并不适用于所有情况。本次审查将审议这些原则今后是否仍然适当。

¹⁴ <https://www.parliament.nsw.gov.au/lcdocs/submissions/57351/0109%20Transport%20for%20NSW.pdf>

5 邀请提供书面意见

希望提交意见的个人和组织应以书面形式提交，并在 2023 年 7 月 28 日之前提交给独立通行费审查。

如果你希望出席公开听证会并提交意见，请在听证会前一周提供意见的大致概要，之后可在 2023 年 7 月 28 日之前向独立通行费审查提交最终的书面意见。

该审查希望确保各社会部门的代表意见；鉴于时间有限，可能需要在听证会上分配座位。如果你成功获得座位，将向你发送正式的邀请。

请注意，独立通行费审查将与相关行业和其他主要利益相关者群体进行有针对性的咨询。

书面意见可以通过新州政府的 [Have Your Say platform](https://www.nsw.gov.au/have-your-say/toll-review)（“发表意见”平台）（<https://www.nsw.gov.au/have-your-say/toll-review>）提交。

5.1 与通行费审查有关的问题

该项审查在下方提供了与评估通行费的调查范围和标准有关的问题清单。

利益相关人士和组织可以参考列出的问题以了解欢迎人们就那些事项提出反馈意见。意见提交者不需要在意见中提及所有问题，因为意见提交者还可能希望就其他事项发表评论。如果意见提交者确实提及了下列任何问题，请注明编号以便于与问题相匹配。

5.1.1 与通行费审查有关的一般问题

A	问题
1	你认为悉尼目前的通行费制度存在哪些问题？
2	这些问题对你有何影响？
3	你认为可以做些什么？
4	对于新南威尔士州的通行费改革，对你来说，成功的改革是什么样子的？

5.1.2 与通行费审查调查范围有关的具体问题

B	通行费的确定
1	哪些因素对确定通行费水平很重要？
2	政府应如何影响通行费的定价？
3	你希望在道路通行费的定价方式上看到哪些改进？
4	你是否认为高速公路网络的通行费应该支付网络升级的费用（例如，为拓宽 M2 多征收 5 分/公里的通行费）？

C	竞争与监管
1	你认为竞争如何影响道路通行费和运营商的服务绩效效率？
2	在通行费行业中增加竞争影响的范围有哪些？
3	现有高速公路或未来高速公路的通行费是否应该受到如 IPART（独立定价和监管审裁庭）的持续独立价格监督？如果是，应如何进行？

C	评估通行费的标准 - 效率
定价选项	
1	通行费的设定是否应该基于网络定价？你认为这样做而非按照现行方式对高速公路单个部分设定通行费的做法的利弊是什么？
2	通行费是否应根据交通流量而有所不同，例如在尖峰时段较高，在非尖峰时段较低？
3	无论是否有固定的进入费，通行费是否应按公里计费？
4	是否应根据更广泛的道路网络（即包括非高速公路）的拥堵程度来设定通行费？
5	<p>管制区</p> <p>划定 CBD 区可能通过减少车流量、行程时间、提高公共交通使用率以及提供更方便行人的环境来改善 CBD 的本地道路网络。</p> <p>你认为是否应该在悉尼设立 CBD 区或其他交通管制区的定价区域？这么做是否可行？</p> <p>政府是否可以采取其他措施来更好地实现减少特定地区拥堵的效果？</p>
6	对于高速公路上的卡车时应适用哪些通行费安排？

C	评估通行费的标准 - 效率
其他定价时应考虑的因素	
7	在设定道路通行费时是否应考虑车辆的排放量？
8	<p>道路使用者定价</p> <p>最近有一种新观点，由于混合动力和全电动汽车逐渐增加，有必要在全澳大利亚引进道路使用者定价，以弥补因燃料消费税减少所导致的政府税收下降。</p> <p>你认为这对高速公路通行费有什么影响（如果有的话），本次审查应如何应对该问题？</p>

D	重型车辆
1	<p>重型车辆造成更多的道路磨损，并造成轻型车辆拥堵。</p> <p>卡车目前的通行费系数是否准确反映了车辆承载量与相对于每吨货物运输所造成的道路磨损情况？</p>
2	目前的通行费系数是否为使用生产率更高的车辆提供了足够的激励？
3	为了达到例如更安全、更可持续性和更高生产力的成果，是否有向重型车辆提供足够的激励/加诸足够的要求使其使用高速公路而不是非高速公路网络？
4	是否可通过修改对卡车加诸通行费以外的使用限制来提高道路使用效率？

E	公共交通
1	通行费和公共交通之间有哪些相互关系？
2	在制定通行费时，是否应将公共汽车与卡车同等对待？

F	评估通行费的标准 - 简易性
1	目前，通行费有多种不同的表达方式，例如固定金额、按距离（每公里）计算、固定费率（进入费）加按距离计算。存在这种计费的不同重要吗？

G	评估通行费的标准 - 公平性
1	使用者支付道路通行费是否合适？
2	道路通行费性价比高吗？为什么高，或者为什么不高？
3	道路通行费对所有驾驶者来说公平吗？能使通行费变得更加公平吗？如果可以，应如何做？
4	政府是否应该提供补贴降低通行费？
5	通行费减免 预计未来两年将实施临时通行费减免措施。如果要继续直接向驾驶者提供通行费减免，是否应该进行经济状况测试？
6	如果通行费的设定与现在不同，是否可以取消通行费减免措施？
7	如何确保收费公路运营者因政府提供通行费减免而从交通量增加中获得的利益回馈给社会？
8	能否通过合并收费通知单和其他措施来改善通行费的收取？

H	评估通行费的标准 - 透明度
1	通行费水平在多大程度上影响高速公路的使用？
2	哪些信息可以帮助你决定是否使用收费公路做出更好的决定？

6 公开听证会

该项审查将在整个审查过程中与各利益相关方进行面对面的咨询。

然而，审查也安排了三天的公开听证会，让更多人和组织有机会直接向费尔斯教授和考辛斯博士提出他们的意见。

听证会的性质将是非正式的。在现阶段，费尔斯教授和考辛斯博士希望获得更多意见以确认并了解相关问题，而非就提议的补救方法进行详尽的讨论。

听证会让政府机构、行业运营商以及使用者有机会提供与审查调查范围相关的信息/意见。

将向主要利益相关方发出邀请出席听证会并提交意见。

可根据利益相关方的要求安排保密听证会。然而，鉴于该项审查想要保持开放和公开的程序，希望尽可能地向大众公开信息。

听证会录音将整理成文字稿以协助审查的进行，并在听证会后对外公开。

6.1 听证会的时间和地点

公开听证会将于 2023 年 7 月 11 日至 13 日在悉尼 CBD、Parramatta 和 Penrith 举行。有关公开听证会的更多详细信息，请查看 [NSW Toll Review website](https://www.treasury.nsw.gov.au/toll-review)（[新州通行费审查网站](https://www.treasury.nsw.gov.au/toll-review)）

（<https://www.treasury.nsw.gov.au/toll-review>）。

想要在公开咨询中提供信息和意见的个人和组织应提前通过[通行费审查的 Have Your Say platform](https://www.nsw.gov.au/have-your-say/toll-review)（“[发表意见”平台](https://www.nsw.gov.au/have-your-say/toll-review)）（<https://www.nsw.gov.au/have-your-say/toll-review>）联系审查小组，以确保他们能够加以安排。因可容纳的人数有限，可能有必要进行座位分配。

仅希望以观察者身份参加意见咨询的人应在举行意见咨询前通过[通行费审查的“发表意见”网站](https://www.nsw.gov.au/have-your-say/toll-review)（<https://www.nsw.gov.au/have-your-say/toll-review>）向工作人员登记。

7 附录 A：调查范围

2023 年 5 月 8 日，新州政府发布了通行费审查的调查范围，全文如下。

7.1 通行费背景

新南威尔士州的通行费是一种高速公路定价形式，采用“使用者付费”模式，借此向从使用高速公路中受益的道路使用者收费，以收回提供高速公路通行能力和连通性的成本。

除了建设基础设施外，这种形式的高速公路定价在管理交通流量以及高速公路和更广泛的道路网络的使用方面发挥着作用，以尽量减少延误、拥堵和事故。

随着新的收费公路投入使用，新南威尔士州通行费安排的演变大部分是按个案来定的。虽然有一套“新州通行费制定原则”来指导通行费的设定，但目前的安排并不反应全系统方法，且包含许多不同的收费机制（即不同的费率调涨、按点收费相对于按距离收费、按时间段收费相对于固定费率、距离单位价格或所节省的时间单位价格的不同，以及不同的车辆分类定义）。

由于在全州范围内对通行费安排曾经采取了多种方法，以下因素被确认为本次审查需要考虑的问题：

1. 优化道路网络，以尽量减少拥堵的影响，使行程时间节省的利益最大化并确认降低整体运营成本的机会。
2. 对新州收费公路使用者的生活成本影响、公平和平等，特别是对于没有可行公共交通替代方案的频繁通勤者产生的影响。
3. 众多通行费安排中的不一致性导致客户迷惑。

7.2 通行费审查

7.2.1 通行费审查领导人

2023 年 2 月 12 日，工党承诺，如果在新州选举中成功当选，将对道路通行费和通行费减免的审查得到独立地监督。

“明斯工党政府还将任命澳大利亚竞争与消费者委员会（ACCC）前主席、官佐勋章授勋者艾伦·费尔斯教授领导通行费网络的全面改革。

费尔斯教授的全面改革可能将：

- 立即接手当前由财政部和交通部对道路通行费进行的审查
- 负责与通行费运营商谈判，以为驾驶者取得有利的交易；和
- 负责研究长期改革方案，以彻底改革新州的道路通行费系统，包括但不限于通行费合同的潜在竞争、在夜间使用收费公路运输货物、公共交通和收费公路的交接、长期特许权、其他法域目前的做法，以及通行费合同的遵守情况。

在工党的领导下，审查的过程和最终建议均将公开，将公开征求公共意见，并将与交通部门和支付通行费的公众进行咨询。”¹⁵

澳大利亚竞争与消费者委员会前主席、官佐勋章授勋者艾伦·费尔斯教授和价格监督局前主席兼维多利亚州消费者事务局局长、员佐勋章授勋者大卫·考辛斯博士受新州政府委托领导“通行费网络全面改革”，即对新南威尔士州高速公路定价改革进行的重大政策审查。

费尔斯教授将担任跨机构项目指导委员会的独立主席，考辛斯博士将担任副主席，该委员会将由来自新州财政部、新州交通部和内阁办公室的代表所组成。

该项审查将接受交通部门和支付通行费的公众的意见，并向公众发布最终报告。

在费尔斯教授和考辛斯博士发布最终报告后，内阁将考虑其建议。

7.2.2 通行费审查的调查范围

审查将审议悉尼高速公路通行费的设定依据以及通行费减免措施的影响。

具体而言，审查将考虑未来通行费的适当结构和通行费的高低，同时考虑到其效率、公平性、简易性和透明度、以往与供应商的特许权协议以及与所有交通方式的接口。

审查将考虑通行费应在多大程度上反映道路的建设资本和运营成本、不同使用者对道路可持续性的影响以及全天道路的使用情况。

通行费减免措施有助于确保驾车者能够负担得起通行费。审查将考虑减免目标人群的适当性、减免拨款对整个社区的公平性，以及如何确保社区而非收费公路运营商受惠于通行费减免措施。

通行费需要易于驾驶者理解和支付，并且在征收上行政效率高。

审查将考虑竞争和监管程度对通行费以及供应商的服务表绩效产生的影响。

7.2.3 具体活动

具体活动将包括但不限于：

1. 考虑新州财政部和新州交通部迄今为止在审查新南威尔士州通行费安排方面完成的工作，以确定其是否符合州政府的通行费审查优先事项。
2. 与运输部门和收费公路使用者进行咨询。在这方面，关键里程碑包括：
 - 2023 年第二季度发布公开讨论文件
 - 2023 年第三季初举行公开听证会
 - 征求社区和业界利益相关者的意见
3. 发布公开文件或报告，告知公众通行费改革的潜在选择和途径。
4. 与收费公路所有者合作，为收费公路网络任何提议的改变拟定实施路径。

¹⁵ 新州工党领袖克里斯·明斯议员（Chris Minns MP，中文别名柯民思）和新州立法会反对党副领袖兼新州影子道路部长约翰·格雷厄姆（John Graham MLC），《为新州驾驶人提供更多更好的通行费减免》，2023 年 2 月 12 日媒体发布稿。

8 附录 B：词汇表

词语	描述
管理费和费用	除了收取核心通行费外，通行费运营商基于与通行费的运营和强制执行有关的各种原因征收管理费和费用。 管理费可以分为强制执行费用和通行费。
特许经营商	收费公路特许权的持有人，在规定的时间内运营、维护（在特定情况下）建设和融资高速公路的权利，然后将高速公路按照要求条件归还给政府实体。作为上述服务的回报，特许经营商可以按合同约定收取通行费。
按距离计算的通行费	根据在高速公路上行驶的距离计算的通行费。
强制执行费	强制执行费是与征收通行费和催讨未付通行费有关费用。
统一费率或固定通行费	传统的通行费计算方法；无论行驶的时间或距离如何，对高速公路使用者收取固定的通行费。
《2009 年政府信息（公开访问）法》（简称 GIPA 法案）	GIPA 法案规定了公众如何获取新南威尔士州公共部门机构持有的政府信息。
重型车辆系数	重型车辆系数是对目前在收费公路上行驶时超出 A 类车辆定义（即高度大于 2.8 米，长度大于 12.5 米）的车辆施加的定价系数——在当前通行费计划下通常是 3 倍。
轻型车辆	轻型车辆是指新州交通部 A 类车辆定义下的任何车辆（即高度不超过 2.8 米，长度不超过 12.5 米）。
经济状况测试	基于经济状况测试的减免是向符合特定收入/资产水平的个人或家庭提供的经济支持。
高速公路网络	高速公路是一种独特的道路类型，具有纯粹的流动性功能，而非车辆随意进出功能。高速公路为主要的偏远区域和区域间交通提供便利。 高速公路网络是延续的相连通的高速公路。 悉尼的高速公路网络由全长大约 179 公里的道路组成，连接悉尼的各个地方，包括收费（80%）和无收费道路。 高速公路是一种独特的道路类型，具有纯粹的流动性功能，且具有无进入功能，高速公路为主要的偏远区域和区域间交通流动提供了便利。 高速公路网络是延续的相连通的高速公路。 悉尼的高速公路网络由大约 179 公里的道路组成，包括收费（80%）和无收费道路，连通悉尼的各个地方。
高峰/非高峰定价	浮动通行费定价的一种形式，分别在高需求时段提高通行费和在低需求时段降低通行费。

词语	描述
悉尼海港通道	用于指悉尼海港隧道（SHT）、悉尼海港大桥（SHB）和西部海底隧道（WHT）的统称术语。
电子收费器	收取通行费的一种形式，根据安装在车辆内的电子收费器收取通行费，目前在整个新南威尔士州范围内使用。
新州交通部	新州交通部是整个新南威尔士州主要的运输和道路机构。
通行费减免返款计划	一项减免计划，通过该计划，收费公路使用者将在一个财政年度内获退还部分已支付的通行费（2023 年的规定是如果通行费公路使用者在财政年度中花费超过 375 澳元在通行费上，则可获退还 40% 为回扣，回扣总额不超过 750 澳元）。
收费公路网	大悉尼地区的收费公路网络，可指现在的也可指未来的公路网络。
收费公路运营商	负责收费公路运营维护的实体。
通行费相关费用	通行费相关费用是用于描述收费公路运营商为了与提供收费服务管理而收取的各种相关费用（包括视频比对费、服务费和拒绝承兑费）。
按时间段收费	通行费根据行驶时间段计算。
WestConnex	一条主要在地下的高速公路，由 M4、M5 西南段、M5 东段、M8 和 M4-M8 Link 构成。
分区定价	收费公路按分区（即北区、东区）在不同地理位置收取不同通行费的定价方式。

免责声明

本文件由官佐勋章授勋者艾伦·费尔斯教授和员佐勋章授勋者大卫·考辛斯博士编写，旨在征求公众的反馈意见，作为新州政府委托的独立通行费审查的一部分。

官佐勋章授勋者艾伦·费尔斯教授、员佐勋章授勋者大卫·考辛斯博士和新州政府不保证或担保也不接受对于因本文件中所含资料的准确性、可靠性、时效性或完整性而产生的或与之相关的任何法律责任。

本文的读者将负责自己对材料进行评估，并在做出与本文所载材料相关的决定时自行查询并依赖自己的建议。

本文不代表也不暗示可能提交给新州政府的建议，也不代表前任或现任新州政府所批准的政策方向。