

立法會 *Legislative Council*

節錄

立法會CB(1)1811/06-07號文件

檔號：CB1/BC/3/05

《兩鐵合併條例草案》委員會報告

* * * * *

票價規管

54. 目前，地鐵公司及九鐵公司均有票價自主權，而兩間公司按審慎的商業原則，考慮經濟情況、其他交通工具的競爭，以及服務是否具成本效益等因素來釐定票價。在兩鐵合併計劃下，地鐵公司及九鐵公司同意，合併後的公司會採用方程式方法來釐定日後票價調整的幅度，以取代票價自主權。在兩鐵合併後，將根據下述方程式設立票價調整機制：

整體的票價調整幅度 = $0.5 * \Delta$ 綜合消費物價指數變動 + $0.5 * \Delta$ 工資指數變動 - 生產力因素

綜合消費物價指數變動和工資指數變動(指運輸業名義工資指數的變動)，兩者均是政府統計處公布的數據。生產力因素是雙方預先同意的數值。生產力因素將設定為0.1%，在合併後第6年開始生效。

55. 根據建議的票價調整機制，鐵路票價會每年檢討及調整，當中會設有啟動票價調整的機制。如整體票價的調整幅度少於1.5%，便會轉入下年度的票價檢討中一併實行。按方程式計算所得的整體票價調整幅度，適用於合併後的公司各種票價，即是一籃子票價的調整幅度。然而，合併後的公司可在整體票價調整幅度的 ± 10 個百分點的範圍之內("許可幅度")，釐定個別鐵路票價的調整幅度，但所有個別票價的加權平均值的調整幅度，必須等同從票價調整機制公式計算出來的整

體票價調整幅度，以及如整體票價調整幅度出現負數，合併後的公司不可調升任何個別鐵路票價。

56. 法案委員會察悉，地鐵／九鐵綜合鐵路網絡所有現有和新鐵路線段(機場快線、東涌吊車、城際及貨運服務、優惠票價和不屬地鐵或九鐵自然伸延且並非供日常往返本港各區乘客使用的新鐵路線段除外)的票價，以及輕鐵和在西北鐵路服務範圍內的九鐵巴士服務的票價，均受票價調整機制規管(即受管制票價)。

57. 法案委員會曾研究有何規管機制，可確保票價調整機制的計算準確。政府當局表示，根據綜合《營運協議》，合併後的公司每年須自費委任兩名獨立的第三方專家，證明有關年度內合併後的公司就受管制票價的調整所作的決定，是否符合票價調整機制的規定。除非票價調整機制運算出某一年不得調整受管制票價，否則合併後的公司須為該年的票價檢討自費委任一名額外的獨立專家。挑選其中一位獨立專家的人選，須經政府同意。

在許可幅度內調整個別票價

58. 法案委員會察悉，委員對於容許合併後的公司根據擬議票價調整機制在整體票價調整幅度的 ± 10 個百分點的範圍內調整個別票價此建議，表示強烈意見。委員關注到，擬議的彈性會造成不明朗因素，令票價調整機制失去透明度，亦有欠客觀。他們又擔心，由於偏遠地區的交通服務競爭不大，一旦要調整票價，該等地區的乘客便要承擔較大的增幅。在極端情況下，在應用整體票價調整幅度 ± 10 個百分點的彈性後，個別票價的差距可高達20%，這會造成社會矛盾。因此，法案委員會要求政府當局將合併後的公司整體票價調整幅度的範圍內調整個別票價增幅／減幅的彈性，限制在 ± 5 個百分點的範圍內。部分委員甚至認為，容許合併後的公司透過這種掠奪式的市場經營手法，與其他公共交通服務競爭，實有欠公允，因此合併後的公司調整個別票價的彈性，應予取消。

59. 政府當局告知法案委員會，作為整體合併方案的一部分，兩間鐵路公司合併後，其現有的票價自主權將由票價調整機制所取代。合併後的公司票價水平，將按照一個與消費物價指數變動、工資指數變動及預先設定的生產力因素掛鈎的直接驅動公式調整。相對於現時的票價自主權，票價調整機制限制了合併後的公司加價的酌情決定權，亦規定該公司須在特定的情況下減價。合併後的公司整體票價調整幅度，將不能超越票價調整機制下由公式計算出的整體票價調整幅度，即所有個別票價的加權平均值的調整幅度，必須等同由票價調整機制公式計算的整體票價調整幅度。即使合併後的公司決定利用彈性，在許可幅度內以不同幅度調整個別票價，但票價調整機制本身已確保公司不會從中獲得額外財政利益。此外，鐵路服務亦要面對其他公共交通工具的激烈競爭，合併後的公司須能應付市場的轉變，因此有需要在個別票價的調整方面可保留若干彈性。在釐定票價的過程中，合併後的公司須考慮公眾對票價的負擔能力，否則便會流失乘客，而這並不符合公司本身的利益。事實上，由於鐵路票價以八達通付款

是以0.1元為尾數，而單程票則以0.5元為尾數，因此在實行上不能硬性規定合併後的公司必須以劃一的整體調整幅度來調整所有個別票價。

60. 政府當局亦告知法案委員會，採用彈性調整幅度調整個別票價，並非兩間鐵路公司獨有，以往數年亦有一些情況，個別專營巴士線的實際票價調整幅度，偏離獲核准的整體票價調整幅度超過±10個百分點。

61. 為回應委員的關注，政府當局表示，經與地鐵公司進一步商討後，給予合併後的公司調整個別票價的彈性會作出修訂，由在整體票價調整幅度的±10個百分點範圍降至±5個百分點範圍。法案委員會察悉，部分委員歡迎經修訂的建議，但部分其他委員則認為應進一步收窄有關彈性的許可幅度，而政府當局及合併後的公司應監察有關情況，以確保天水圍、屯門、元朗及東涌的長途乘客不會因合併後的公司引用其在許可幅度內調整個別票價的彈性而受損。

完善票價規管架構的建議

62. 法案委員會曾研究委員就完善兩鐵合併後的票價規管架構所提出的各項建議。有些委員認同以票價調整機制取代票價自主權是一項改善；另有一些委員則認為，合併後的公司應利用從物業發展取得的部分盈利設立穩定票價基金，以緩和票價的加幅，而亦有其他一些委員認為，鐵路票價應由立法會或行政會議審批。亦有一些建議認為合併後的公司須考慮其他因素，例如當時的經濟情況、其營運環境及市民的負擔能力，然後才根據票價調整機制釐定票價的加幅或減幅，或就票價增幅設定上限。

63. 政府當局及地鐵公司告知法案委員會，無論是在興建初期還是在整個營運期間，鐵路發展都是非常資本密集的基建投資。為了確保地鐵公司得以長遠地持續提供安全及優質的鐵路服務，以及符合投資者對上市公司的要求，地鐵公司必須賺取商業回報。對於一些在財務上並不可行、但可為公眾帶來好處的新鐵路項目，須為其填補項目資金差額。授予物業發展權是填補新鐵路項目資金差額的方法。透過物業發展權的方式來融資，除了可讓地鐵公司應付高昂的鐵路基建開支，同時亦可令車費維持在市民負擔能力所及的水平。在計算個別新鐵路項目所需填補的資金差額，一向是以當時實施的車費結構作為基礎，並據此計算批予地鐵公司的物業權益數額，作為政府籌措資金的方法。換言之，附有批予物業權益的新鐵路項目，其最初的票價水平已經計及在物業方面預計可賺取的利潤。鑒於若採用"鐵路和物業綜合發展模式"推展鐵路項目，釐定該線段的票價時，物業發展的收益亦會計算在內，若動用這些收益為票價調整機制設立穩定票價基金，物業發展收益會被重複計算。

64. 法案委員會亦曾探討規定須獲行政長官會同行政會議或立法會批准才可調整票價的建議是否可行。地鐵公司表示，鑒於現時的票價自主權會劇變為以票價調整機制規管票價的模式，它不同意合併後的公司票價調整須獲政府或立法會批准。地鐵公司亦認為，在整體

票價調整幅度之上再設定一個人為上限，亦不是恰當的做法。據地鐵公司所述，兩鐵合併後的票價水平，將會按照與消費物價指數變動、工資指數變動以及預設的生產力因素掛鈎的方程式調整。這些指數均客觀而具透明度。整體而言，這個方程式可反映本港的經濟環境，以及市民的負擔能力。加入其他額外的考慮因素，可能與採用直接驅動的票價調整方程式以作規管的做法背道而馳。

65. 地鐵公司亦提及英國倫敦大學帝國學院鐵路科技策略中心主席利禮賢教授的意見書，當中論述擬議票價調整機制有何優點。利禮賢教授認為："在機制下，票價每年按方程式自動調整，提供收入以維持合理的工資，可保障員工的利益；為股東的資本提供合理回報，可保障他們的合法利益；鼓勵管理層提供具效率的服務，令納稅人的利益得到保障；以及防止不合理的加幅，從而保障乘客的利益.....因此，為利便地鐵公司作出穩妥的商業決定，長期保持優良的服務質素，協定的每年調整票價方程式須全面採用並自動運作。"

66. 法案委員會亦曾研究，若出現特殊情況時(例如經濟嚴重不景)，政府當局會否有措施影響合併後的公司就增加票價作出的決定。政府當局指出，現時已設有機制，訂明如何處理影響公眾利益的非常特殊情況。根據《地鐵條例》，行政長官會同行政會議如認為公眾利益有此需要，有權就與專營權相關的任何事宜向地鐵公司發出指示。該條例沒有就這類指示的內容訂定具體規限。《地鐵條例》亦訂明，如地鐵公司因遵從根據有關條例作出的指示而蒙受損失或損害，則政府有責任就該等損失或損害向該公司支付補償。

67. 關於在兩鐵合併後就與票價相關的事宜諮詢立法會，政府當局指出，綜合《營運協議》已訂有條文，規定合併後的公司實施票價調整前，須書面通知立法會交通事務委員會。地鐵公司表示，合併後的公司日後會樂意出席立法會交通事務委員會的會議，回答事務委員會對票價調整提出的問題。

假設性應用票價調整機制

68. 法案委員會曾研究透過運用票價調整方程式推算出的鐵路票價，在過往22年的假設性變動情況，以瞭解機制如何運作。法案委員會察悉，政府當局認為人為地按票價調整方程式運算過去的票價變動，假設當時雙方議定按該方程式運算而其實不然，再把假設的計算結果與過去的實際票價增幅作一比較，實並不恰當。政府當局對過往不同的時段進行了假設性的運算，並對運算作出粗略分析(立法會CB(1)258/06-07(01)號文件附錄II)，顯示假設性應用票價調整機制會有以下結果：

- (a) 在過往10年，以累積計算，整體票價會減低0.5%或5.7%，而實際鐵路票價累積的升幅為13.8%；
- (b) 在過往15年，累積的票價升幅較實際升幅為低；

(c) 在過往18年或22年，累積的票價升幅與實際升幅相若；及

(d) 假如以簡單的平均方法計算有關時段內每年的票價調整幅度，將會獲得類似以上的結果。

釐定票價調整機制中的生產力因素

69. 法案委員會曾研究釐定票價調整機制中生產力因素的依據。據政府當局所述，國際上沒有公認的單一及權威的方法來量度鐵路的生產力。這主要是由於鐵路業的特性，就是投資高及回本期長。假如政府當局採用計算專營巴士業生產力增長的同樣方法，計算出來的本港鐵路業的生產力增幅是負值-2.6%(以每年計)。結果會導致日後的票價在須調高時擴大其增幅，或在票價須下調時縮小其減幅，這情況並非對乘客有利。擬議票價調整機制中的生產力因素，會設定為正值0.1%，這樣會產生降低日後鐵路票價加幅(或增加日後鐵路票價的減幅，視屬何種情況而定)達1%的作用。鑒於合併後的公司預計可產生的協同效益能夠全面實現之前，將在兩鐵合併時立即以減價方式回饋乘客，因此上述0.1%生產力因素將於兩鐵合併後第六年方開始生效。

減價方案

70. 當局建議藉兩鐵合併訂立減價方案，作為構成票價調整機制的一部分。據政府當局所述，減價方案得以實行，是由於兩鐵合併可以帶來協同效益。合併後的公司將由合併首日起立即調低鐵路票價，詳情如下：

- (a) 取消轉乘車費，幅度由1元至7元不等；
- (b) 全面調低所有以八達通繳付全費的車資，減幅為0.2元；
- (c) 12元或以上的中、長途線票價每程額外減收1元；
- (d) 12元或以上的票價若一併實行上文(a)、(b)、(c)所述的措施後減幅仍低於一成，則票價會再作下調，令有關票價減幅至少達一成；及
- (e) 8.50元至11.90元之間的票價若一併實行上文(a)和(b)兩項措施後減幅仍低於5%，則票價會再作下調，令有關票價減幅至少達5%。

71. 合併後的公司亦會在兩鐵合併後首年為長者提供票價優惠，長者逢星期日及公眾假期乘搭鐵路每程只收2元。現時的學生票價優惠將維持不變。換言之，學生乘搭地鐵會繼續享有半價優惠。

減價優惠的有效期

72. 法案委員會深切關注到，儘管有兩鐵合併首日起便減價的建議，而兩間鐵路公司又承諾從2006年4月起兩年內不會加價，但鐵路票價仍會在兩鐵合併後不久便根據票價調整機制上調。委員關注到，兩

間鐵路公司在以往通縮期間沒有減價，因此現在已有下調票價的空間，更何況兩間鐵路公司每年均有盈利。為使乘客可享有更長時間的減價優惠，委員認為兩年內不調高鐵路票價的承諾，應由條例草案獲通過之日起計算，而不是從簽訂諒解備忘錄的日期(即2006年4月)開始計算。為此，法案委員會通過一項議案，強烈要求政府與兩鐵協議，立即減價，在條例草案通過後兩年才正式啟動可加可減的票價調整機制。

73. 政府當局表示，減價建議可每年為市民節省6億元，而減價建議得以實行，純粹由於兩鐵合併能帶來協同效益。據兩間鐵路公司估計，兩鐵合併所能帶來的協同效益大約只有每年4億5,000萬元。換言之，合併首日起票價下調所會導致損失的收入，已超出協同效益所預期能產生的金額。

74. 地鐵公司亦指出，該公司同意在兩鐵合併後以票價調整機制取代票價自主權已是一大讓步。此外，由2004年2月至今，該公司基於正在商討兩鐵合併事宜，已凍結其票價超過3年之久。地鐵公司表示，很難承受先減價然後長時間凍結已減低的票價，對公司營運的影響。再者，即使現時尚未因落實兩鐵合併而減低票價，鐵路的票價已處於非常具競爭力的水平。

75. 政府當局與地鐵公司經過多番商討後，地鐵公司最終提出，在兩鐵合併將會落實的前提下，將其不加價承諾的有效期限由2008年4月延展至2009年6月。

減價方案的範圍

76. 法案委員會曾研究為何減價建議只適用於本港境內所有地鐵及九鐵路線，卻不適用於機場快線、羅湖站及輕便鐵路(下稱"輕鐵")服務的票價。法案委員會察悉，屯門及元朗兩區的區議會均對政府當局建議的減價方案不包括輕鐵服務，表示深切關注。法案委員會促請政府當局及兩間鐵路公司檢討此事，以及增加票價減幅，令乘客受惠。

77. 政府當局表示，由於兩鐵合併可產生協同效益，乘客可即時從兩鐵合併中受惠。減價方案的目標是令本地乘客在乘搭本地線時受惠。在機場快線方面，該服務主要並非用作一般乘客日常的交通工具，而因在機場工作而經常使用機場快線的員工，現時已獲得頗大的票價優惠。至於羅湖服務方面，其主要服務對象與本地線不同。羅湖服務的收費結構與本地線不同有其歷史因素，這樣可使上水至尖沙咀(現時是尖沙咀東)的東鐵服務的收費維持在相對較低的水平。減低往返羅湖的票價將會對每日有66萬人次使用的東鐵本地線的票價有負面影響，亦會對合併後的公司的財政狀況有不利影響。

78. 至於輕鐵系統方面，政府當局指出，輕鐵系統長期虧蝕，需要九鐵公司其他業務補貼。輕鐵可以減價的空間有限，減價會影響輕鐵的持續發展。此外，現時約有三分之一的輕鐵乘客已因轉乘西鐵而可享受免費乘搭輕鐵，而經常使用輕鐵的乘客，可受惠於"個人八達通

積分優惠"計劃，獲得等同大約10%的票價優惠。法案委員會認為，由於輕鐵在西北鐵路服務範圍內是主要的公共交通工具，因此，政府當局與合併後的公司有迫切需要檢討輕鐵在整體公共交通服務市場中的角色，並作出必要的改善，以可負擔的票價提供配合區內居民交通需要的服務。

優惠計劃

79. 法案委員會察悉，部分委員深切關注到兩鐵合併後可能會逐步取消乘客現時享有的推廣和優惠票價，因為這會抵銷為進行兩鐵合併而提供減價方案的得益。法案委員會要求兩間鐵路公司承諾不會取消推廣和優惠票價，以及考慮引入新的月票優惠計劃，讓乘客受惠。

80. 兩間鐵路公司指出，因應香港整體經濟環境、本身的市場策略及乘客需求，它們在過去數年推行了不少車費優惠計劃，包括在多區設立"地鐵特惠站"、推出東鐵／西鐵"全月通"月票、西鐵的"自悠通"日票、東鐵／西鐵的旅遊套票、小童／長者於星期六、星期日及公眾假期以兩元乘搭西鐵，以及與其他交通工具合作提供轉乘優惠等，藉以減少乘客的負擔。兩間鐵路公司表示，它們會繼續因應市場情況及乘客需求，不時檢討其車費優惠計劃。政府當局亦表示，在自由營商的精神下，提供優惠與否，屬於鐵路公司的商業決定。

81. 法案委員會亦曾研究委員提出的要求，在綜合《營運協議》中加入新訂條文，規定合併後的公司須為25歲或以下全日制學生、65歲或以上的長者，以及殘疾人士提供半價優惠。法案委員會察悉，部分委員認為，由於兩間鐵路公司每年均有盈利，它們應主動履行其企業社會責任，為上述組別的乘客，特別是殘疾人士提供票價優惠。政府作為九鐵公司的唯一擁有人 and 地鐵公司的大股東，亦應在兩間鐵路公司的管理局及董事局發揮其影響力，要求兩間鐵路公司向殘疾人士提供票價優惠。

82. 政府當局表示，當局透過兩鐵合併的商討，獲得地鐵公司同意在兩鐵合併後繼續維持現行給予使用地鐵服務的學生及使用地鐵及九鐵服務的長者的半價優惠。然而，地鐵公司表示，這些票價優惠是出於其自發的安排，因此並不適宜在綜合《營運協議》中作出規定。法案委員會察悉地鐵公司不同意在綜合《營運協議》中加入建議的新條文。

83. 關於為殘疾人士提供票價優惠方面，政府當局指出，香港的公共交通服務是由私營機構按照審慎的商業原則提供，而不需要公帑補貼。如政府硬性規定營辦商提供某一類票價優惠，營辦商的收入可能會減少而構成加價壓力，這未必符合公眾利益。政府當局瞭解委員對此事的關注，並正聯同衛生福利及食物局研究各項跟進此事的方法。政府當局會繼續與研究殘疾人士的交通需要及為他們提供公共交通票價優惠的事宜小組委員會討論此事。作為協助殘疾人士使用地鐵的措施，地鐵公司強調過往已投放了不少資源改善車站設施。該公司

至今已耗資逾4億元加裝新的車站設施，未來5年亦會在這方面進一步投資1億元。

* * * * *

立法會秘書處
議會事務部1
2007年6月5日