

監察集體運輸系統

一九九六年六月

撰寫：

劉騏嘉小姐
胡志華先生
李兆麟先生

立法局秘書處
資料研究及圖館服務部

香港中區雪廠街11號中區政府合署(西座)4樓
電話：(852) 2869 7735
圖文傳真：(852) 2525 0990

目 錄

	頁
研究報告摘要	
第一部分 —— 引言	1
背景	1
目的	1
研究方法	
第二部分 —— 海外國家的經驗	2
所有權	2
國營企業	3
公共機構	3
管制票價的制度	5
定價原則	7
票價	8
票價結構	9
補助及津貼	9
津貼來源	10
集體運輸機構的營運情況	11
乘客量趨勢	11
財政狀況	12
融資方法	12
第三部分 —— 外國經驗在香港的適用性	14
香港	14
所有權	14
票價政策	14
財政狀況	14
融資方法	15
監察集體運輸系統的政策	16
引入直接競爭	16
規定票價上限	17
擴大交通諮詢委員會的代表性	18
實施利潤管制計劃	19
第四部分 —— 研究結果摘要	20
附錄I —— 價格上限的規定	21
圖1 —— 地下鐵路公司車費修訂諮詢程序	23
圖2 —— 九廣鐵路公司車費檢討程序	24
參考資料	25

研究報告摘要

1. 研究對象計有紐約、洛杉磯、倫敦、巴黎、多倫多、東京、大阪、新加坡及漢城的集體運輸系統。這些系統要不是直接由政府管有及經營，就是隸屬公共機構。這些國家的政府在財政上支持營辦機構，而且視鐵路服務為社會福利項目。相信這些政府為了維持服務質素，日後亦不會改變現行的制度。因此，外國的經驗未必直接適用於香港。
2. 票價水平由各個運輸系統分屬的有關當局管控。釐定票價時，各政府主要考慮經濟環境、升幅百分比及營辦機構的財政狀況。在本部所研究的各個城市，近年的票價增幅最低限度亦與通脹率相符，目的是確保運輸系統能賺取足夠資金，應付運作開支。
3. 除香港、倫敦及新加坡的集體運輸系統外，其他系統的營辦機構獲有關當局補助及／或津貼其營運成本，但多個政府現正削減這方面的援助。
4. 大部分城市採用按路程長短釐定票價的制度，而非劃一票價。以乘客量而言，香港、新加坡及漢城的集體運輸系統表現較其他城市為佳，部分原因是他們的經濟活動日趨頻繁。另外，本部研究的各個政府均不容許營辦機構在金融市場舉債。
5. 本港的地下鐵路公司及九廣鐵路公司均按商業原則經營。在探討各項政策方案，以加強監察集體運輸系統，使其充份履行向公眾交代的責任，可考慮的方法有四：(i)引入直接競爭，(ii)規定票價上限，(iii)擴大交通諮詢委員會(交諮會)的代表性，及(iv)實施利潤管制計劃。
6. 市場力量加上政府恰當的干預，是加強競爭的方程式。一有機會即引入直接競爭，是保障消費者利益及維持效率的法門。其他可相輔相承的措施還有規管票價上限及擴大交諮會的代表性；這些方法不一定會互相排斥。
7. 受各類形式管制的公用事業公司一直均有盈利，而且在籌措資金方面並無特別困難。有說兩間鐵路公司一旦受到管制，便會出現虧損，又有人擔心票價調整一旦受到規管，便影響兩間公司籌措資金的能力，這兩點須再詳加研究，方可確定。

監察集體運輸系統

第一部分 —— 引言

1. 背景

1.1 立法局交通事務委員會在一九九六年四月要求本部研究香港的集體運輸系統調整票價的程序。為此，本部探討了多個國家監察集體運輸系統的方法，其間特別著重研究管制票價的機制。

2. 目的

2.1 本報告旨在提供這方面的最新資料，以助議員檢討本港目前的情況。事務委員會所指定的研究範圍包括(i)集體運輸系統的所有權，(ii)管制票價調整的機制及經驗，及(iii)集體運輸營辦機構運作情況，如乘客量、財政狀況及融資方法。

2.2 除綜覽外國的經驗外，本文亦收納地下鐵路公司(地鐵)及九廣鐵路公司(九廣鐵路)的情況，並且深入探討如何能確保集體運輸營辦機構充分履行向公眾交代的責任；探討的方法有四：引入直接競爭、規定票價上限、擴大交諮會的代表性及實施利潤管制計劃。

3. 研究方法

3.1 為執行上述任務，本部曾翻查有關的文憲，並去函多個國家的運輸部及政府部門，以及倫敦、巴黎、東京、大阪、新加坡、漢城、紐約、洛杉磯及多倫多等都會的市區鐵路營辦機構，查詢最新資料。本報告是根據取得的資料而撰寫的。

3.2 同時，本部又徵詢多個運輸研究機構的專業意見，這些機構計有運輸研究實驗室(Transport Research Laboratory)、世界銀行運輸部(Transportation Division of the World Bank)、利茲大學運輸學院(Institute of Transport of Leeds University)及倫敦大學運輸研究中心(Centre for Transport Studies, University of London)。在本港，本部曾向運輸科、交諮會、地鐵及九廣鐵路索取票價管制機制的資料及商業數據。

第二部分 —— 海外國家的經驗

4. 所有權

表1 —— 集體運輸系統的所有權

國營企業	
東京	地下鐵路服務由市政當局提供。
大阪	鐵路系統由市政府擁有及營辦。
巴黎	地下鐵路由巴黎運輸局(Paris Transport Authority)營辦，控制權全歸一個由政府及地方當局代表組成的委員會所有。
紐約	地下鐵路由都會運輸局(Metropolitan Transportation Authority)營辦；該局由一個代表鐵路服務所及的城市和鄉郊社區的委員會監管。
洛杉磯	地下鐵路服務由洛杉磯縣都會運輸局(Los Angeles County Metropolitan Transportation Authority)提供。
公共機構	
香港(地鐵及九廣鐵路)	公共機構。
新加坡	星加坡捷運公司(Mass Rapid Transit Corporation)負責興建地下鐵路，其後發牌予星加坡捷運有限公司(Mass Rapid Transit Limited)負責營辦。
漢城	地下鐵路公司是漢城市政府創辦的一間當地公共機構。
倫敦	地下鐵路服務由倫敦分區運輸局(London Regional Transport)提供，該局由政府透過其任命的委員會全權管控。
多倫多	地下鐵路服務由隸屬大多倫多市市議會(Metropolitan Toronto Council)的多倫多公車局(Toronto Transit Commission)提供。

資料來源： Bushell, C, Jane's 著《1995-96年市區運輸系統》(Urban Transport Systems 1995-96)
 九廣鐵路公司年報，1992-95年
 倫敦運輸部(London Department of Transport)
 洛杉磯縣都會運輸局(Los Angeles County Metropolitan Transportation Authority)
 紐約市都會運輸局(Metropolitan Transportation Authority)
 地下鐵路公司年報，1990-95年
 大阪市運輸局(Osaka Municipal Transportation Bureau)
 巴黎運輸局(Paris Transport Authority)
 漢城市區地下鐵路公司(Seoul Metropolitan Subway Corporation)
 新加坡陸上運輸局(Singapore Land Transport Authority)
 多倫多公車局(Toronto Transit Commission)
 東京市政府運輸局(Transportation Bureau of Tokyo Metropolitan Government)

4.1 集體運輸向來屬公營服務。事實上，在本部所研究的國家，即美國、英國、日本、新加坡、法國、加拿大及南韓，市區鐵路系統要不是直接由政府擁有及管理，便歸公共機構營辦。在多個地方，運輸服務屬當地政府所提供的社會福利項目。興建集體運輸系統所費不菲，具備雄厚的財力，可以負擔這類投資計劃的政府或機構屈指可數，上述幾個政府是其中例子；因此，上述制度在短期內不大可能改變。

國營企業

4.2 部分集體運輸系統直接由國家或市政當局擁有，主要例子有紐約、洛杉磯、巴黎、東京及大阪的地下鐵路。

紐約及洛杉磯

4.3 在美國多個州，集體運輸系統由運輸部監察，這是政府管控集體運輸系統最直接的形式。部分州政府更在協助維繫及擴充當地的運輸系統方面，發揮重要的功能。然而，州政府參與的程度因情況而異。一般而言，紐約、加里福尼亞等大都會所在的州分裏，州政府的參與較多。

大阪

4.4 集體運輸系統直接由市政府擁有及營辦，政府並無計劃改變這種形式的所有權。

公共機構

4.5 安排公共機構營辦，是另一種形式的公有權，其原則是機構的管理層有酌情權，可在合理範圍內作出運作方面的決策。機構的主席及董事局一般由運輸部長任命，而運輸部長則須向國會負責。大致上，該名部長在政策事宜上提供指引。

倫敦

4.6 倫敦地下鐵路有限公司(London Underground Limited)是倫敦分區運輸局(London Regional Transport)的全資附屬機構，其主席及董事局均由運輸大臣任命。簡言之，倫敦地下鐵路有限公司由政府全資擁有。這制度由一九三零年代沿用至今，不過公有權的形式已曾多番更改。政府為了維持服務質素，並無計劃把該公司轉為私營。

新加坡

4.7 集體運輸鐵路系統在一九九零年建成，由一間公共機構，即星加坡捷運公司(MRT Corporation)擁有，另一間名為星加坡捷運有限公司(Singapore MRT Limited)的國營企業則負責營辦及維修鐵路系統。一如《陸上運輸系統白皮書》所說，政府以提供世界一級的公共運輸系統為首任，因此藉著釐定票價及服務水準，致力嚴格管控公共運輸營辦機構。政府亦無意在短期內把系統轉為私營。

漢城

4.8 漢城市區地下鐵路公司(Seoul Metropolitan Subway Corporation)由市政府在一九八一年成立，是公共機構營辦運輸系統的另一例子，其主要任務是管理及經營漢城的地下鐵路。公司成立至今，所有權從無變動，政府亦無計劃在短期內改變該公司的所有權。

多倫多

4.9 多倫多公車局成立於一九五四年，由大多倫多市市議會管轄，當局無意把鐵路系統轉為私營。

5. 管制票價的制度

5.1 各地運輸系統的票價水平由所屬當局控制。以集體運輸系統而言，組織市場之道，最要緊的一點莫如慣常地把集體運輸服務視為公眾利益攸關的活動，如此一來，受政府規管便屬理所當然。

5.2 各有關當局傾向於藉著釐定票價水平而對集體運輸系統施加管制。一旦票價及服務量完全受到控制，業績(營業損益)便預先決定了。

倫敦

5.3 倫敦地下鐵路公司及倫敦分區運輸局受《倫敦分區運輸法》所規管。此法例多年來屢經修訂，最引人注意的修改是藉《1993年鐵路法》作出的，但法例的主要條文大部分仍維持不變。原則上，倫敦分區運輸局有權釐定票價，但會就其建議的增幅徵詢各有關部長的意見。一條法例草案現已提交國會，用以修訂在一九八四年制定的《倫敦分區運輸法》，目的是擴大倫敦分區運輸局的權力，使該局從政府的「私營企業注資計劃」(Private Finance Initiative)(善用私人機構資源，提供公共服務的計劃)中獲得最大益處。

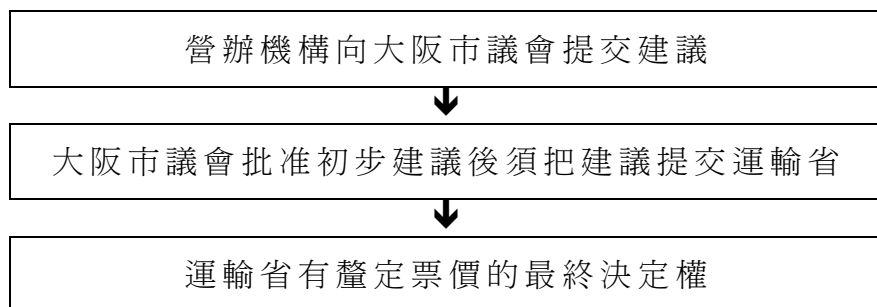
新加坡

5.4 新加坡的集體運輸營辦機構受《捷運系統法》(1995年第28號)所規管。該法例訂明，陸上運輸局(Land Transport Authority)(一個政府機關)可就捷運系統運作事宜施加規定。除此以外，該局又可藉著與星加坡捷運有限公司簽訂的《牌照及營運協議》內的條款，規管捷運系統的運作。

5.5 運輸部轄下的公共運輸局(Public Transport Council)是一個法定委員會，負責在捷運系統、巴士、的士等公共交通工具的收費及路線問題上，保障公眾的利益。公共運輸局的13名成員均由運輸部長任命，他們分別代表社會上不同的界別，如草根階層組織、學術界、專業人士及大機構僱員。星加坡捷運有限公司，即營辦捷運系統的機構，如要提高票價，須向公共運輸局提交申請，列明原委。

大阪

5.6 政府(指運輸省)可全權釐定票價。鐵路系統由大阪市運輸局(Osaka Municipal Transportation Bureau)營辦。提高票價的程序可概括如下：



漢城

5.7 漢城市區地下鐵路公司是根據地區法律成立的，另外亦受《國家鐵路法》(National Railway Law)、《快捷鐵路法》(Mass Rapid Railway Law)及《穩定票價法》(Laws of Stabilising Prices)等國家法例所規管。

5.8 在控制票價方面，這些法例大致上訂明了提高票價的程序。中央政府每年均制訂與公用事業收費有關的計劃及指引，作為管制價格的主要經濟手法。

5.9 提高票價須經複雜的程序。漢城市區地下鐵路公司先要取得市政當局批准才可提出申請，而市政當局作出批准前，會先研究所有有關的事項，例如經濟狀況、加幅及前文提到按年制訂的計劃及指引。要求一經批准，隸屬中央政府的建設及運輸部便會徵詢財務及經濟委員會(Financial and Economic Board)(負責控制全國價格的政府機關)的意見，並且進行全面深入的研究。總括而言，中央政府的建設及運輸部可說擁有釐定票價的最終權力。

多倫多

5.10 多倫多公車局受「關乎多倫多公車局的法例」規管，這些規例在現階段不會有所更改。多倫多公車局若要修訂票價，須得到由七名專員組成的委員會批准。這些專員是大多倫多市執政議會議員。執政議會經選舉產生，一般稱為市議會。每次選舉過後，市議會便選出七名專員。選舉每三年舉行一次，故專員的任期亦是三年。

定價原則

5.11 為集體運輸服務制訂票價政策時，一般要達到兩個互相矛盾的目標(其一是收回成本，其二是為社會謀福利)。實際上，用者自付費用(或以成本為基礎釐定收費)能把公眾補貼的費用減至最低。

5.12 有人認為運輸服務的收費應足以支付該項服務的所有成本，他們堅稱這種收費辦法使補貼減至最低，亦最能善用人力物力，因為公共運輸營辦機構可以把器材及人手調派到按用者自付原則收費，而收入超逾成本的路線上。公營的運輸服務倘能藉此把補貼的需要減至最低，便與由牟利私人企業營辦無異，兩者均依循相同的規則。

5.13 另一方面卻有人倡議津貼運輸服務的成本，並且認為這是「重新分配入息」的一種形式，既實際亦屬必需；他們認為需要使用運輸服務但卻負擔不起的，大有人在。另外，在經濟發達的先進地區，特別是在歐盟成員國，政府也許會試圖透過津貼市區運輸服務，紓緩擠塞、減少空氣污染及節省能源。

5.14 總括而言，所有本部研究的城市所採取的票價政策，目的均是實施一個實際而公平的標準票價制度，藉此把票價維持在低於車輛成本的水平，鼓勵市民乘搭集體運輸工具，以及賺取足以收回營運成本的一個合理比例。基於財政方面的限制，政府務須在票價收益與不同來源的其他收益之間求取平衡，以鼓勵乘客使用公共運輸網絡。由於成本經常有變，故經本部研究的城市現時均定期檢討票價水平。

票價

倫敦

5.15 票價增幅在每年秋季釐定，在來年一月實施。近年增幅高於通脹，但大致上與市民的收入增長相符。調整票價有助倫敦地下鐵路有限公司在收回營運成本之餘，若不扣除折舊及更新器材的開支，便有大量盈餘，可再投資於鐵路系統。政府亦認為，增加票價使倫敦地下鐵路乘客及一般納稅人的負擔較為平均。

5.16 一九九六年一月，倫敦地下鐵路票價的實質增長平均是1%，過往幾年約是3%。預計日後的增長亦會偏低，以鼓勵市民多乘地鐵，因使用私家車的成本可能會增長得較快。

漢城

5.17 漢城市區地下鐵路公司每年按通脹率調整票價；但該公司財政狀況欠佳，主因是要償還債務，故幾年的累積升幅比通脹要高。

多倫多

5.18 票價收益足以應付運作開支是釐定多倫多地下鐵路票價的準則。一九九三至九五年間，平均票價增幅較多倫多的通脹率稍高。

票價結構**表2 —— 票價結構**

城市	劃一票價	按路程長短釐定票價
香港(地鐵及九廣鐵路)		✓
新加坡		✓
東京		✓
大阪		✓
漢城		✓
倫敦		✓
巴黎	✓	
多倫多	✓	
紐約	✓	
總數	3	6

資料來源：與表1同

5.19 本部所研究的城市大部分按路程長短收費。乘搭較長路程的乘客須付較高車費看來很合乎邏輯，原因是接載他們的成本較高。若收費劃一，短途乘客便須補貼長途乘客。目前，紐約、巴黎及多倫多均採用劃一收費制度。

5.20 目前，在大部分城市，票價是按路程長短釐定的，乘客每進入一個新區域，便要付出較多車費。本港的地下鐵路公司、倫敦、東京、大阪及新加坡都採用這個方法。

補助及津貼

5.21 票價收入未必足以應付所有營運成本，故大都市的主要公共交通設施均屬公營。為使營辦機構能繼續經營，政府多會提供各種財政援助。本部研究的外國城市當中，只有新加坡及倫敦的地下鐵路系統並無得到有關當局資助其營運成本。其他城市如紐約、巴黎及漢城的市區鐵路營辦機構，均得到政府的補助及津貼。

5.22 此外，市區鐵路的建築費用高昂，票價收益鮮能令營辦機構收回建築成本。事實上，在若干個案中，票價收益甚至不足以應付營運成本。倘若把鐵路服務視為社會福利，上述情況尚可以接受；然而這是一項長遠的承諾，作出這項承諾前，必須審慎考慮其成本。

津貼來源

5.23 津貼從政府的各種收入來源中撥出。中央政府提供的援助大部分來自一般收入，而一般收入則來自各類稅收，如個人入息稅、公司利得稅及燃油稅；然而地下鐵路所得津貼大部分來自地區政府。

表3 —— 營運成本的融資來源

城市	融資來源	收回經營成本的百分比
香港(地下鐵路及九廣鐵路)	票價	100%
新加坡	票價	100%
倫敦	票價	100%
東京	票價 其他商業來源 津貼／補助(津貼的37%來自中央政府，63%來自市政府)	79.3% 12.7% 8.0%
大阪	票價 其他商業來源 津貼／補助(津貼的11.5%來自中央政府88.5%來自市政府)	90.7% 8.2% 1.1%
多倫多	票價 大多倫多市 安大略省	68% 16% 16%
紐約 (劃一票價制度)	票價 其他商業來源 津貼 國家／地區稅收	65.6% 1.2% 18.9% 14.3%

註：固定成本未必從上述營運收入中收回。巴黎及漢城的資料欠奉。
資料來源：與表1同。

6. 集體運輸機構的營運情況

乘客量趨勢

表4 —— 市區鐵路乘客量趨勢

城市	年份	人次 (以百萬為單位)	與上一年的比較
亞洲			
香港(地下鐵路)	1992	751	+4%
	1993	778	+3%
	1994	804	+3%
	1995	812	+1%
香港(九廣鐵路)	1992	200	+3%
	1993	206	+4%
	1994	220	+7%
	1995	232	+5%
東京	1991/92	568	不適用
	1992/93	579	+2%
	1993/94	582	分別不大
大阪	1991/92	1,004	不適用
	1992/93	1,002	分別不大
	1993/94	992	-1%
新加坡	1991	202	不適用
	1992	219	+8%
	1993	243	+11%
漢城	1991	1,241	不適用
	1992	1,354	+9%
	1993	1,388	+3%
歐洲			
巴黎	1991	1,199	不適用
	1992	1,201	分別不大
	1993	1,177	-2%
倫敦	1992/93	728	-3%
	1993/94	735	+1%
	1994/95	764	+4%
北美洲			
紐約	1992	997	分別不大
	1993	1,030	+3%
	1994	1,083	+5%
	1995	1,093	+1%
多倫多	1993	393	不適用
	1994	388	-1%
	1995	388	分別不大

註：「不適用」指數據不詳。

資料來源：與表1同。

6.1 地下鐵路或其他種類的市區鐵路服務往往是最主要的交通工具；倘若上班的人潮湧向同一目的地，這類運輸服務便更形重要。由於市區鐵路系統有其獨立的路軌，故比其他交通工具更為快捷。城市生活質素得以改善，都會式的鐵路系統功不可沒。即使越來越多人自置汽車，集體運輸系統仍能維持其乘客量。

6.2 表4臚列幾個城市的市區鐵路系統乘客量的趨勢。在大部分城市，乘客量大致上頗為穩定，其中以香港、新加坡及漢城等亞洲城市的鐵路系統表現較佳，部份原因是經濟活動日益頻繁。

財政狀況

倫敦

6.3 從倫敦地下鐵路有限公司的收入及經營成本的比較可見，該公司近年常有盈餘。「盈餘」與「盈利」不同，前者並未扣除折舊或更新設備及改善系統的開支。現時倫敦地下鐵路每年為進行投資計劃(即更新及重置設備)所需的資金，約60%由政府提供；短期內，該公司仍需要政府的補助。

新加坡

6.4 星加坡捷運以收取乘客負擔得起的票價，提供高質素的服務為目標。該公司在一九九三／九四財政年度的經營利潤高達1億830萬新加坡元(5億5,020萬港元)，該公司把這筆保留盈利投資在財務資產上。

融資方法

倫敦

6.5 政府不容許營辦機構在金融市場上借貸。財政部負責控制公營機構的借貸總額，故認為有必要施加這項限制；另外，這項限制亦反映營辦機構不能以財政部所能享受的貸款條件在市場上融資，所有貸款必須以向政府貸款的形式取得。

6.6 事實上，集體運輸系統營辦機構可從政府獲得無須償還的補助。政府每年審議營辦機構的投資需要，然後決定補助金額。

大阪

6.7 大阪市政府發行政府債券籌集資金，一九九五財政年度的債券利率約為3%。

新加坡

6.8 星加坡捷運無須為經營而舉債，因為該系統由陸上運輸局建造及提供資金，然後租予星加坡捷運。據報為數1億5,000萬新加坡元(6億4,650萬港元)的創辦資本及其後的保留盈利已足以應付經營所需。因此，星加坡捷運毋須得到各信用評級機構的評分。

漢城

6.9 集資的主要途徑是在國內資本市場發行政府債券。漢城市政當局有權按營辦機構的需求發行債券。因此，廣義地說，漢城市區地下鐵路公司的債項應視為市政當局的債務。漢城市政府的長期債券收益率徘徊在10%左右。

多倫多

6.10 多倫多公車局不在資本市場集資，各項基本建設項目所需資金，均由安大略省政府及多倫多市議會提供。

第三部分 —— 外國經驗在香港的適用性

7. 香港

所有權

7.1 地下鐵路公司及九廣鐵路公司均由政府全資擁有，是分別根據《地下鐵路公司條例》及《九廣鐵路公司條例》成立的公共機構。然而，兩間公司均按審慎的商業原則運作，主要財政目標是在沒有政府的資助下收回成本。

票價政策

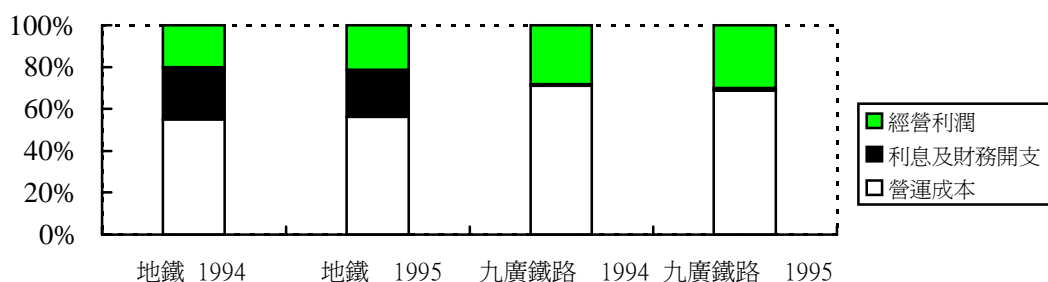
7.2 在現行法例下，地鐵及九廣鐵路有權分別根據《地下鐵路公司條例》第6(2)(f)條及《九廣鐵路公司條例》第4(2)(e)條的規定釐定票價。兩間公司的財政目標如下：

- 從乘客身上取得足夠資金償還債項；
- 在沒有政府的資助下仍能負擔經營成本及資本開支；及
- 透過派息回報股東。

7.3 為履行其財政方面的責任，兩間公司均採取每年按通脹率檢討票價的策略。檢討票價時會考慮公眾的接受能力。

財政狀況

圖表1 —— 地鐵及九廣鐵路的財政穩健程度

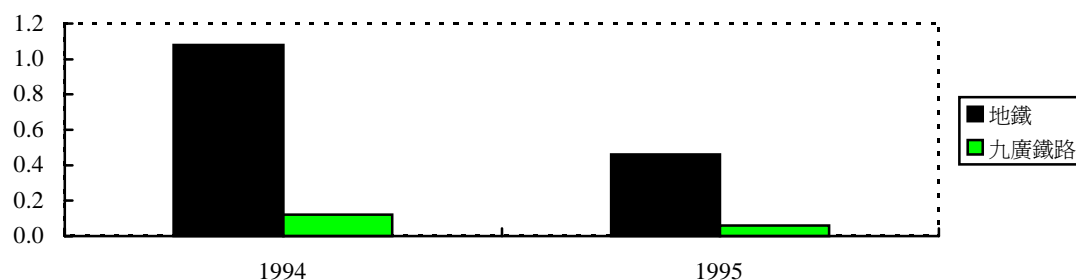


7.4 圖表1以地鐵及九廣鐵路的經營利潤，營運成本及利息與財務開支佔收入的百分比，顯示兩間公司的財政穩健程度，從圖表1可見，兩間公司的收入不僅足以應付經營成本，還可用來支付利息及財務開支。

融資方法

7.5 地下鐵路公司及九廣鐵路公司根據審慎的商業原則，按照商業貸款的條件舉債，此舉與外國營辦機構從不借取商業貸款的做法不同。圖表2顯示兩間公司在一九九四及一九九五年的負債與資本比率¹，從中可見兩間鐵路公司的負債系數分別很大。

圖表2 —— 地鐵及九廣鐵路的負債與資本比率



7.6 地下鐵路公司更在本地及國際間發行商業票據／債券。截至一九九五年年底，未償還的款額為94億5,900萬元，其中64%是外幣債項。

7.7 有人認為任何影響公司日後收入的改變，均可能令公司的利息開支增加，最終令消費者受到影響。另一方面，亦有人認為票價調整若不受嚴格控制，營辦機構控制成本的動力便會減低，結果亦導致票價上升。

¹ 負債與資本比率指公司負債數額和股東所出資本之間的相互關係。負債在此指不屬資本的款額。

8. 監察集體運輸系統的政策

8.1 我們綜觀外國集體運輸系統的經營方法後，得知大部分系統均由政府擁有及資助。海外國家視公共運輸為必需品，是市民應享有的社會福利。這點與香港兩間公司根據審慎商業原則經營的做法不同。因此，外國監察集體運輸系統的經驗及方法，未必直接適用於香港。當局研究各項政策方案，以加強監察集體運輸系統向公眾交代的責任時，有數個方法可供考慮：(i) 引入直接競爭、(ii) 規定價格上限、(iii) 擴大交諮會的代表性，及(iv) 實施利潤管制計劃。

引入直接競爭

8.2 第一個方案是鼓勵直接競爭。目前，兩間鐵路公司為香港不同地區提供服務。在其服務地區內，兩者都是提供鐵路服務的唯一機構。以香港的經驗而言，確保兩間公司能維持高效率及保障消費者利益的最佳辦法，是加強公開及公平的競爭。為達到這個目的，政府可在考慮各種交通工具之間引入更多直接競爭²，誰勝誰負，由市場決定。舉例說，開辦300號(行走太子地鐵站至中區)及100號(行走尖沙咀至銅鑼灣)兩條巴士路線，便是讓地下鐵路公司與巴士公司直接競爭，使前往彌敦道不同路段及須過海的消費者可從多種交通工具中作出選擇。循著這路向採取措施，應可加強競爭，提高效率，最終令消費者因票價維持在低水平而受惠，受規管的公司則因為可以維持低成本而得益。

² 最理想的做法是同時加強鐵路業內的競爭。然而，即使多向每一名乘客提供鐵路服務的成本(即邊際成本)很低，但鐵路服務的初期投資卻相當龐大。由於鐵路業涉及龐大的規模經濟，可能並無任何機構願意加入競爭行列，故在業內引入競爭也許並不容易。

規定價格上限

8.3 第二個方案是規定價格上限，即訂明受規管公司可採用的最高票價增幅。票價上限是根據 $\langle \text{准許票價增幅} = \text{CPI} - \text{X} \rangle$ 公式計算的，CPI是消費物價指數，X是一個決定消費者可因受規管公司的生產力提高而得益多少的系數。上述公式的詳細說明及設定X值的方法，載於附錄1。

8.4 規定價格上限的意念是為了確保票價增幅低於通脹率，令消費者經常可因受規管公司的生產力增長而受惠。現時只有香港電話公司受制於這種管制價格制度。協議規定本地電話服務收費每年的增幅須低於通脹率4%。以下舉出一例以資說明：香港過去三年的平均通脹率為8.5%，若X定為4%，准許的票價增幅則為4.5%。規定價格上限的好處計有：

- 准許的票價增幅帶來的收益全數歸公司所有，公司只須盡量減低成本。換言之，受規管的公司會盡力以最有效率的方式運作。
- 由於公司可隨意保留任何水平的利潤，公司便有動力進行改革(革新產品及生產程序)。
- 公司不會傾向增加固定資產，這點與實施利潤管制計劃(將於下文8.11至8.13段討論)的情況截然不同。公司會選用最適當的資本勞動比率，將成本減至最低。
- 消費者會因公司生產力提高而受惠。
- 規定價格上限的行政費用頗低。政府只需定期檢討X系數及控制服務質素而已。

8.5 另一方面，規定價格上限卻令集體運輸系統的票價調整欠缺靈活。此外，X系數數值的釐定，亦無任何準則。

8.6 有一點必須注意，根據地鐵及九廣鐵路的報告，兩間公司每年的票價增幅均較通脹率低，表示消費者其實已受惠。然而，這些票價增幅是如何釐定，消費者如何受惠，他們究竟得到多少益處，則無從知曉。

擴大交通諮詢委員會的代表性

8.7 除上述兩個方法外，當局亦可讓更多不同界別的人士加入交諮會。目前，交諮會成員全部由總督委任，主要來自政府、專業機構及商界。公共運輸與大多數市民的日常生活息息相關，備受公眾關注。因此，有關方面可考慮擴闊交諮會的成員組合，讓主要的有關別派出更多代表加入交諮會。

倫敦

8.8 在倫敦，由公眾組成的交通工具使用者諮詢委員會 (Transport Users' Consultative Committee) 負責監察英國鐵路的表現，其委員來自不同界別，由負責消費者事務的貿易局 (Board of Trade) 委任，並須向該局匯報。委員會僱有常額人員，資金亦由貿易部提供。這個制度令交通工具使用者諮詢委員會享有頗大的自主權，亦能確保委員會不受運輸大臣所左右。

8.9 此外，一個名為倫敦分區乘客委員會 (London Regional Passangers Committee) 的法定團體於一九八四年成立，擔當的角色與交通工具使用者諮詢委員會相同，但監察範圍較廣，除英國鐵路外，還包括其他公共運輸服務。倫敦分區乘客委員會的成員來自當地乘客組織、工商界、婦女團體、當地旅遊委員會及代表高齡及傷殘人士的團體。該會的會議是公開進行的，其會議紀錄及報告書亦會廣泛派發。這做法與交通工具使用者諮詢委員會的不同。

新加坡

8.10 在新加坡，類似的工作由公共運輸委員會 (Public Transport Council) 負責。該委員會是一個法定團體，成員包括來自社會各階層的代表。13名成員當中，九名代表社會各階層的利益，另外四名則是代表各交通工具營辦商的當然委員。

實施利潤管制計劃

8.11 利潤管制計劃是管制利潤的一種制度。此計劃訂明一個固定資產准許回報率³。若利潤高於准許利潤，超出的部分會撥入發展基金。若利潤較准許利潤低，只要發展基金尚有餘款，便可從基金撥出款項，以作彌補。

8.12 利潤管制計劃的優點是避免一間公司賺取過高的利潤，營辦機構只要能夠收回成本，並且賺取「合理」利潤便可。然而，管制計劃可能有數個缺點。

- 第一個缺點⁴是利潤管制計劃為受規管的公司提供增加固定資產的誘因。由於利潤水平視乎公司資產的多寡而定，受規管的公司往往會過度投資，務求能提高准許回報。
- 第二個缺點是利潤管制計劃不大鼓勵受規管的公司盡量減低成本，原因是利潤視乎資產多寡而定。即使公司大幅減低成本，也未必因此而得益，因為多出的利潤只會撥入發展基金。
- 第三個缺點是利潤管制計劃並無鼓勵公司採用任何可節省成本的生產方法，以增加產量，公司亦不會因進行任何改革而獲得回報。因此，公司將不會因應時代的變遷而提供新產品或服務。

8.13 此外，利潤管制計劃的行政費用亦相當高，執行此計劃時，不單要顧及公司的利潤水平及服務質素，更要監察其購置固定資產的情況——政府需評估購置資產是否合理。

³ 現時，中華電力有限公司、香港電燈集團及九龍汽車有限公司均受利潤管制計劃所約束，三間公司的准許回報率分別為15%，15%及16%。

⁴ 這項缺點稱為Averch-Johnson (1962) 缺點。

第四部分 —— 研究結果摘要

9.1 外國的集體運輸系統主要由政府擁有及資助，這些國家監察集體運輸系統的經驗及模式，未必完全符合香港的情況。這些國家的公共運輸營辦機構一改以往的做法，現正設法減少政府的資助，以達致三個目標：(i)自給自足、(ii)高效率及(iii)提供高質素服務。

9.2 事實上，本港的地鐵及九廣鐵路在財政上已是自給自足。兩間公司的票價不僅足以支付經營成本，而且還可用來償還建造費用。以效率而言，兩間公司的實際平均成本在過去數年一直維持穩定，甚或下降。此外，截至一九九五年三月三十一日的一年內，投訴運輸服務的個案共8,915宗，其中針對這兩間公司的只佔1.3%(即116宗)。⁵

9.3 按照現有安排，當局在釐定票價方面，並無凌駕兩間公司的權力。然而，這並非表示當局並無作出監管，或兩間公司可任意妄為。地鐵及九廣鐵路的車費修訂諮詢程序分別載於圖1及圖2。當局可透過多個途徑，例如行政局及交諮會，影響最後決定。兩間鐵路公司亦會與立法局交通事務委員會進行討論，藉此徵詢立法局的意見。

9.4 市場力量加上政府作出適當的干預，是加強競爭及確保公眾受惠的方程式。若情況許可，當局便應該引入直接競爭，因為這是保障乘客利益及維持高效率的方法。其他相輔相承的措施還有規定票價上限及擴大交諮會的代表性，這些措施不一定會互相排斥。

9.5 我們亦應注意，多間公用事業機構現時均受利潤管制計劃及價格上限規定的約束，但他們一直均有盈利，而且在籌措資金方面並無特別困難。有說兩間鐵路公司一旦受到管制，便會導致虧損，又有人擔心票價調整一旦受到規管，便影響兩間公司籌措資金的能力，這兩點須再詳加研究，方可確定。

⁵ 外界對兩間鐵路公司的投訴在該年增加24.7%，對各類交通工具的投訴則上升11.4%。然而，投訴兩間鐵路公司的百分率驟增，可能是因比較基礎狹窄所致。此外，兩間鐵路公司的乘客人次佔所有交通工具總乘客人次的31.5%，以投訴所有交通工具的個案總數而論，兩間鐵路所佔的1.3%投訴百分比可說頗低。

附錄1 —— 價格上限的規定

1.1 價格上限是根據 $\langle \text{准許價格增幅} = \text{CPI} - \mathbf{X} \rangle$ 這條公式計算的， \mathbf{X} 的值視乎受規管公司的生產力增長而定。假設

$$\mathbf{X} = \alpha \mathbf{K}$$

而 \mathbf{K} 代表預計的生產力增長率，及
 α 代表數值為0至1之間的參數。

1.2 \mathbf{K} 是在實施價格上限規定期間，預計可達到的生產力增長，其數值預先經公司同意並由公司公布。參數 α 可視為消費者與公司分享生產力增長的比例。在 $\alpha=0$ 的極端情況下， \mathbf{X} 的值亦等於0。受規管公司獲准按通脹率提高價格，意味著公司可享有生產力提高的所有益處。在 $\alpha=1$ 的另一個極端情況下，消費者則可享有生產力提高的所有益處。如此類推，若 $\alpha=0.5$ ，即表示消費者與公司可平分益處。

1.3 實施這種價格管制措施的主要困難，是如何按一個既可鼓勵公司提高生產力，又可令消費者因生產力增長而受惠的基礎，釐定 \mathbf{X} 系數。香港電話公司同意將 \mathbf{X} 定為4%，而英國電訊公司所定的 \mathbf{X} 系數在一九九零年是4.5%，一九九一年是6.25%，自一九九三年起則是7.5%，這些數字均可作為參考。值得注意的是，少報生產力的增長對公司有利，因為 \mathbf{X} 系數會因此而減至最低，令票價的增幅較大。為改善這種情況，Crew 及 Kleindorfer(1987) 建議應按以下公式釐定 \mathbf{X} 系數：

$$\mathbf{X} = \alpha \mathbf{H} + \beta \max(\mathbf{H} - \mathbf{K}, 0) \quad \text{公式(1)}$$

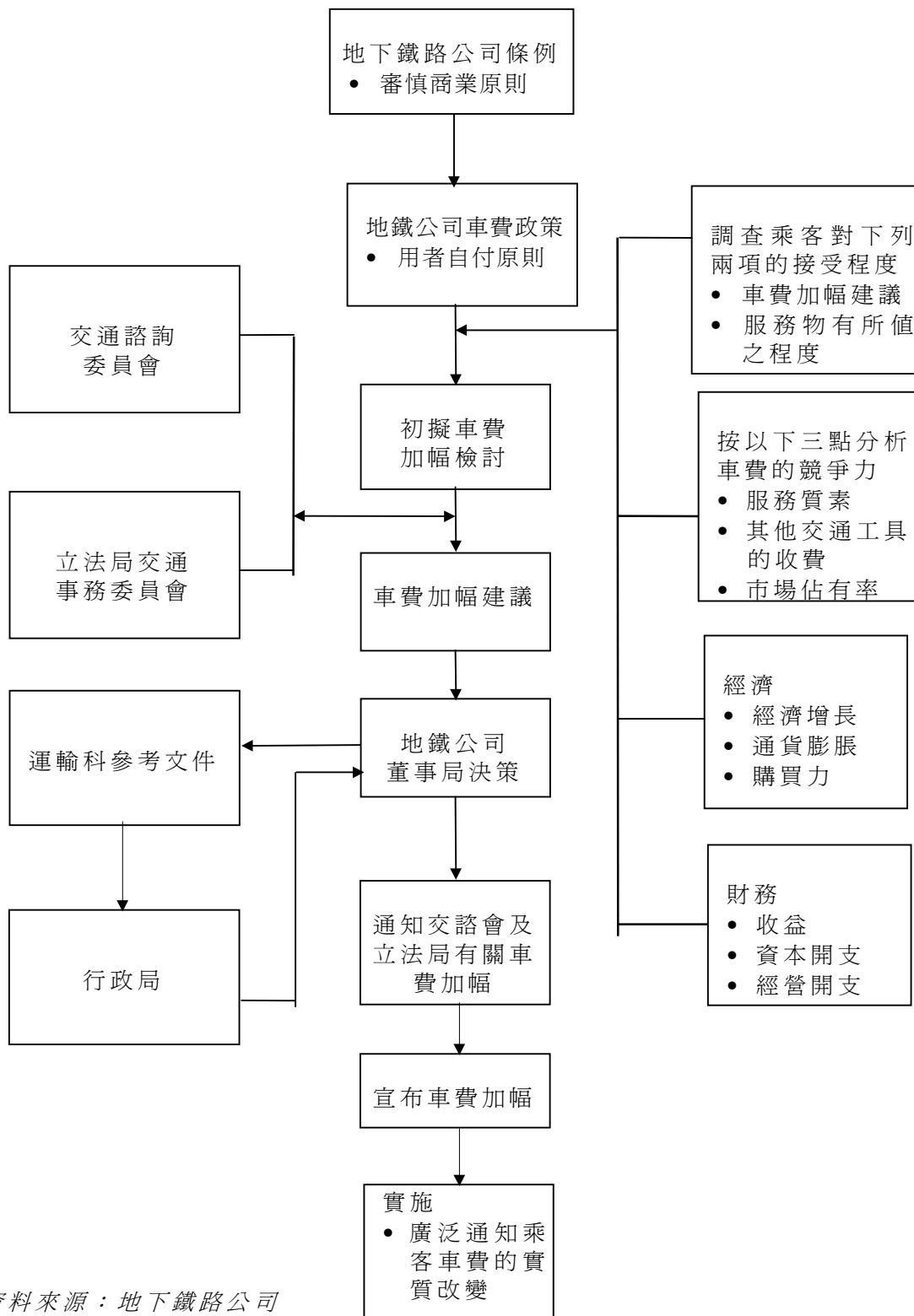
而 \mathbf{H} 代表實際生產力增長率，
 \mathbf{K} 代表預計生產力增長率，及
 α, β 代表數值為0-1之間的參數

1.4 公式(1)等號右面第二項是受規管公司的預計生產力增長低於實際生產力增長時，公司所須承受的懲罰。參數 β 決定「懲罰」的輕重。 β 的值越高， X 的值越大，表示懲罰亦越重。由於將 X 系數盡量減低對公司有利，受規管的公司必須如實申報 K 的值(使 K 及 H 盡量接近)。公式(1)確能防止公司少報預計生產力增長率。我們必須注意，實施價格上限的規定時，應顧及受規管公司日後的發展。由於地鐵正參與興建新機場鐵路，九廣鐵路在發展西北鐵路方面又可能擔當一個重要的角色，釐定票價上限時，應考慮到該兩間公司必須賺取足夠收入，參與這些工程計劃。否則，建造費用便須由政府(亦即納稅人)負擔。

1.5 X 的值乃視乎 H, K, α 及 β 的值而定。 H 的值在一段特定時間後才能知曉， K 的值則須預先估計，故為此進行計量經濟及迴歸分析實屬必要。釐定 α 及 β 的值並無準則可依循，但在效率與公平之間必須取得平衡。據此，我們相信申報 K 的值是公司的責任，而政府則須與公司磋商 α 及 β 的值，磋商過程必須有足夠的透明度。

圖1

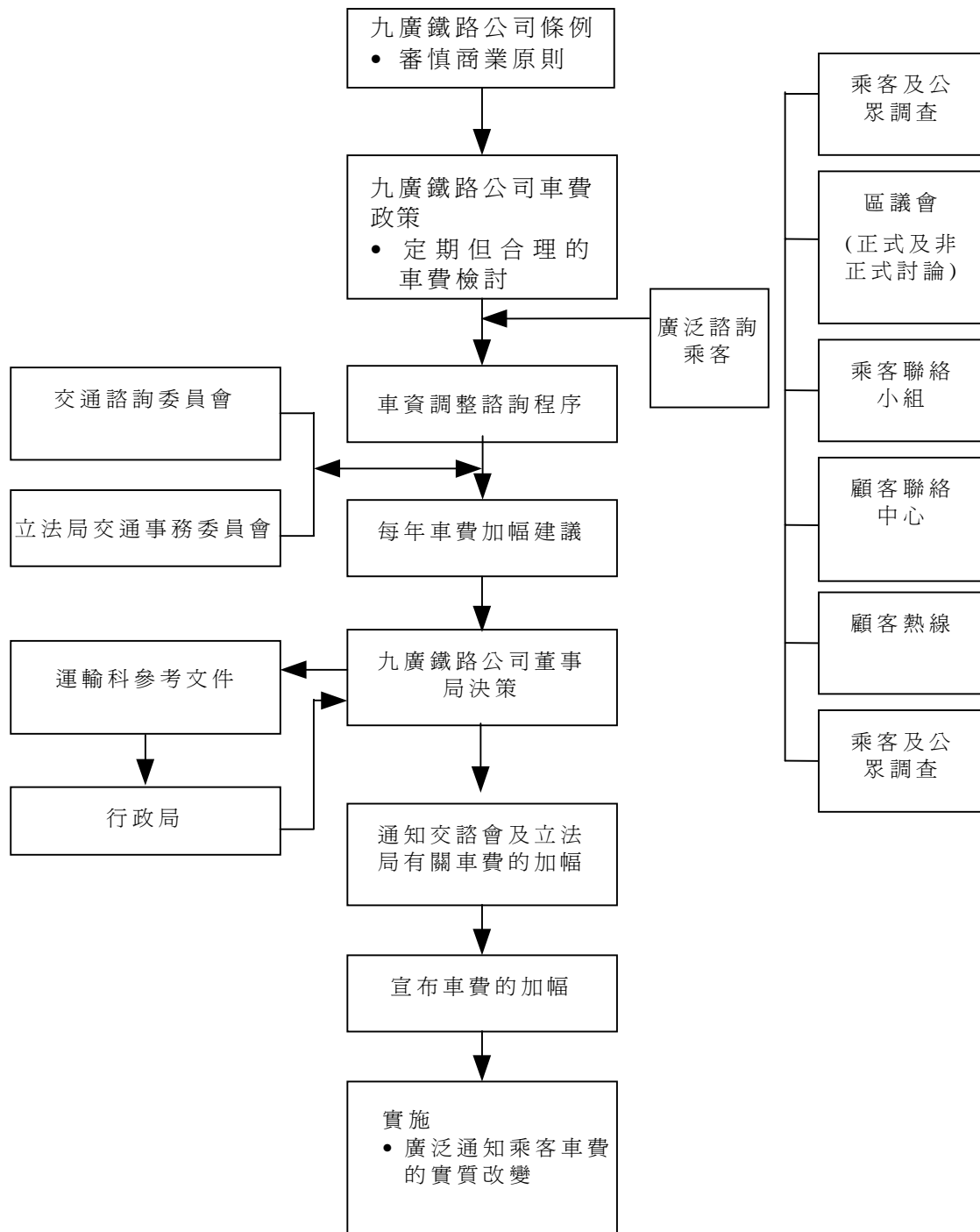
地下鐵路公司車費修訂諮詢程序



資料來源：地下鐵路公司

圖 2

九廣鐵路公司車費檢討程序



資料來源：九廣鐵路公司

參考資料

1. Averch, H. 及 Johnson L.L. 合著，《公司受管制計劃約束下的行為》(Behaviour of the Firm under Regulatory Constraint)(1962年)美國經濟評論雙月刊，第52期，第5號，第1062-9頁。
2. 《自由市場經濟的運輸系統》(Transport in a Free Market Economy), David Banister and Kenneth Button 主編，1991年。
3. 《市區集體運輸策劃》(Urban Mass Transportation Planning), Alan Black 著，1995年。
4. 《消費者政策檢討》(Consumer Policy Review)，英國消費者委員會出版，1991年。
5. 《消費者政策檢討》(Consumer Policy Review)，英國消費者委員會出版，1992年。
6. 《消費者政策檢討》(Consumer Policy Review)，英國消費者委員會出版，1995年。
7. 《1995簡氏市區運輸系統》(Jane's Urban Transport Systems 1995), Chris Bushell 主編。
8. Crew, M.A 及 Kleindorfer, P.R. 合著，《提高生產力的鼓勵因素及回報率的規定》(Productivity Incentives and Rate-Of-Return Regulation)(1987年)，摘自Crew, M.A. 所編著的《在解除管制的年代如何規管公用事業機構》(Regulating Utilities in an Era of Deregulation)，紐約 St. Martin Press 出版。
9. 《也是香港年報》(The Other Hong Kong Report)，中文大學出版社出版，(1989-1995年版)。
10. 《當代運輸》(Contemporary Transportation)，James C. Johnson 著(第3版)
11. 《運輸經濟學及政策雜誌》(Journal of Transport Economics and Policy)，倫敦經濟及政治科學學院出版，1992年。
12. 《運輸經濟學及政策雜誌》(Journal of Transport Economics and Policy)，倫敦經濟及政治科學學院出版，1994年。

13. 《亞洲的市區運輸系統：90年代的運作程序》(Urban Transport in Asia: an operational agenda for the 1990s), Peter Midgley 著，世界銀行技術文件，1994年。
14. 《新加坡1995》(Singapore 1995), Ministry of Information and the Arts 出版。
15. 《歐洲運輸經濟學》(European Transport Economics)，Jacob Polak及Arnold Heertje 聯合主編，1993年。
16. 《運輸策略及政策》(Transport Strategy and Policy), Stephen J. Shaw 著，1995年。