

消費者委員會

就《地下鐵路條例草案》

向立法會法案委員會遞交意見

1. 消費者委員會應立法會法案委員會的邀請，就有關地下鐵路公司（地鐵公司）私有化及地下鐵路條例草案（條例草案）遞交意見。
2. 消委會原則上不反對地鐵公司在香港目前的經濟發展階段，把部份股權私有化。但消委會希望提出兩點值得關注的地方，包括消費者在票價及服務水平方面的保障，及地鐵公司在交通服務市場的競爭位置。本文件主要集中討論這兩點。
3. 條例草案載有數條條款允許政府介入地鐵公司的運作。其一是運輸局局長有權向地鐵公司要求取得資料及紀錄；其二是在地鐵公司沒有遵守專營權的條款時，按營運協議內的協定，行政長官有權作出適當指示或施加罰款。看來條例草案已賦予政府合理的法理基礎作出有效監管，令地鐵公司的經營表現達到可接受的水平。
4. 市場行爲的釐訂準則載於營運協議內。消委會希望就營運協議內容提出意見，包括協議如何確保服務達到合理水平，例如如何確保票價不會有不合理的上升，及維持或促進市場競爭。

消費者權益及促進市場競爭

政府的角色

5. 政府在提交立法會的參考資料摘要中指出，保留地鐵公司釐定車費的自主權的重要性，這不單可使地鐵公司能夠繼續投入資本，以發展和維修鐵路系統，還可保持地鐵公司股份的市場價值。摘要亦指出，根據現行的地下鐵路條例規定，地鐵公司有權自行釐定車費，不過，地鐵公司在釐定車費時還要考慮其競爭對手的票價等因素。摘要續指政府

「……仍會繼續肩負責任，促使地鐵公司與其他公共交通機構展開良性競爭，以確保市場力量能有效地壓制票價上升。我們會致力維持一個公平的經營環境，讓各種公共交通工具互相競爭，以確保有不同形式而票價合理的交通工具供市民選擇。」

6. 作為公平競爭政策的推動者，消委會歡迎政府承諾通過競爭機制，來確保消費者的權益得到保障。但消委會關注政府訂立的政策須兼顧不同甚至互相矛盾的目標，但訂立的政策往往會影響市場競爭。因此，最終能否透過市場的競爭帶來預期效益，有賴政府貫徹執行，且須確保其他政策不會影響競爭機制所帶來的好處。
7. 消委會認為現時香港公共交通服務市場有充份的競爭。地鐵公司的運輸網絡，與其他公共交通服務特別是專利巴士有直接的競爭。但政府的第三次整體運輸研究報告（一九九九年十月出版）指出，鐵路運輸會獲得優先發展，及將會成為未來客運系

統的骨幹。預計鐵路將成爲主要客運工具，鐵路運輸在全港公共交通總載客人次所佔的比例，估計將由一九九七年的 33% 上升至二零一六年的 40% 至 50%。消委會了解到這安排涉及重要的公共政策考慮，例如鐵路運輸可改善運輸系統的經濟效益和減輕環境染污。但無論如何，在考慮這些因素時，應同時確保不同交通模式可以在完全平等的基礎上進行競爭，及有一個公平的經營環境，確保有不同形式、而票價合理的交通工具繼續供市民選擇，尤其是未來的新鐵路路線。

私營機構的角色

8. 消委會關注到市場參予者可以(亦不時發生)妨礙市場的競爭－限制對手進入市場和市場內競逐的機會、損害經濟效益或妨礙自由貿易。促進競爭的承諾應延至私營機構，且須確保他們須遵守一些規則或守則，以確保市場因競爭而得益。由於條例草案沒有載明促進市場競爭及保障消費者的條文，消委會期望政府在營運協議下訂明地鐵公司在這方面的責任。

營運協議

車費規管

9. 政府現正與地鐵公司商討營運協議的內容。消委會注意到營運協議內「車費規管」(第 8 段) 列載了一些條文，條文描述及編訂釐定車費的機制。這包括：
 - 地鐵公司需根據乘客普查以考慮市民對車費調整的接受程度；

- 諮詢交通諮詢委員會；
 - 諮詢立法會交通事務委員會；
 - 地鐵公司董事會決定車費的調整；
 - 就新車費水平知會交通諮詢委員會及立法會交通事務委員會；
 - 向公眾宣佈新車費水平。
10. 營運協議亦有條款，載明地鐵公司須以自訂目標制定顧客服務承諾，公佈乘客投訴數字及設立處理乘客投訴的系統。儘管地鐵公司需要諮詢公眾及公佈資料，但政府主要還須靠其他公共交通工具與地鐵公司的互相競爭，讓市場發揮自律效應，才可以確保地鐵收費合理及服務達致一定的水平。
11. 消委會一向支持以市場競爭機制使香港的消費者獲得高水準服務。同時亦支持經交通諮詢委員會及立法會的交通事務委員會審議票價的機制。但本會相信要獲得競爭帶來的利益，首先政府須有決心去維持一個有競爭性的市場環境，此外還需要地鐵遵守一定的規則。這樣才可以施行有限度的票價監管及毋須直接規管地鐵公司。

市場競爭

12. 政府的政策對市場競爭影響很大。因此，消委會建議政府促進此行業市場競爭的承諾，宜書面寫清楚。消委會注意到營運協議中「新工程」的條文，寫明地鐵公司須面對競爭。營運協議第七段載明地鐵公司須
- 「確保其他潛在競爭者在政府批出新鐵路或擴建鐵路網絡工程時，得到完全平等的對待。」

13. 以上條文確認了地鐵公司在新鐵路或擴建工程中佔有市場優勢。然而，在營運協議中，除「新工程」一項外，並沒有訂明地鐵公司在競爭方面的其他責任，以防止地鐵公司作出可能違反競爭的行為。因此，有需要在營運協議內訂明地鐵公司在各方面須遵守公平競爭的原則。

14. 一九九八年五月政府出版的競爭政策綱領中，政府呼籲各行業

- 自發性地停止採用有損經濟效益或不利自由貿易的現有限制性經營方法（第十二條）；及
- 鼓勵私營機構推行有助競爭的措施，例如訂定保持和促進自由競爭的自我規管制度（第七條（f））。

這是政府對消委會的回應，消委會要求設立公平競爭委員會來執行公平競爭法、監察競爭政策。

15. 消委會現時與一些行業公會商討及協助他們在行業營運守則中，加入上述的競爭政策條文，以自我監管方式達到促進政府競爭政策的目標。但是，並非所有主要行業都設有公會組織。地鐵公司便是明顯的例子。

16. 因此消委會又鼓勵個別企業制訂營運守則。當行業公會未能履行有效的市場監察時，個別企業有守則會更為合適。個別企業自訂的營運守則的條款與消委會的「基

本營運守則」條款很近似。營運守則可使公司「自發性地停止採用有損經濟效益或不利自由貿易的經營方法」。

17. 政府了解到以地鐵公司的市場力量，它的經營方法有可能帶來違反公平競爭的效果（因此在營運協議中「新工程」一項列明地鐵公司須盡的責任）。同時政府已清楚表明不會制定全面的競爭法，會採用個別行業自行制定的守則去促進競爭。

18. 正因如此，消委會建議營運協議應加入條款，規定地鐵公司須遵守政府競爭政策綱領內的主要競爭原則。

19. 舉例說明，地鐵公司的營運協議應包括以下條款：

「依照政府一九九八年五月頒佈的競爭政策綱領，公司承諾不會採用有損經濟效益或不利自由貿易的限制性經營方法。假若公司作出違反競爭政策綱領內所述有限制性的經營行為，便需要交由公眾審視其行為，藉以使消費者及其競爭對手可以判斷該行為是否會：

- 該限制進入市場的機會或減低市場內競逐的機會；
- 損害經濟效益或自由貿易；及
- 損害香港的整體利益。」

20. 消委會認為把政府推動競爭的承諾和為地鐵公司制定的競爭規則納入營運協議中，作為地鐵公司私有化的條件是極有需要的。尤其是當未來地鐵票價的調整只會受到有限的審查。這樣的做法不單與政府的政策一致，也實際顯示出政府依仗競爭的政策實際可行。

公眾討論

21. 此外，就政府把重要公眾擁有的資產私有化時，應如何確保有足夠的討論，消委會欲提出一些意見。消委會認為在私有化時如何把公有資產架構重整、和對公眾利益的保障，應有適當的公眾討論。

22. 消委會認為有很多的課題的討論，需要公開，讓公眾有廣泛的認知，高的透明度，及讓公眾提供意見。例如：

- (a) 是否適宜把資產的擁有權和使用該資產來提供服務作分開處理。如保留實物資產公有，但把有關服務營運作有期限的私有化。
- (b) 由於私有化會把基本的市場結構情況改變，有何機制可以確保政府會信守其承諾，不會引入新的政策，消除競爭可帶來的利益。
- (c) 與保留公有資產比較，私有化的代價與利益誰輕？誰重？

消費者委員會

一九九九年十二月四日