

香港特別行政區立法會《兩鐵合併條例草案》

意見書

李鉅威博士

香港城市大學

2006年9月

感謝香港特別行政區立法會《兩鐵合併條例草案》委員會於2006年8月18日的來函，邀請本人就地鐵公司（MTR）與九廣鐵路公司（KCRC）合併事宜提交意見書。本人的意見是根據立法會交通事務委員會財經事務委員會《兩鐵合併——建議的未來路向》[LC Paper No. CB(1)1291/05-06(01)] 及「立法會參考資料摘要——兩鐵合併條例草案」[ETWB(T)CR 1/986/00] 兩份文件提出，主要討論合併的經濟分析、草案建議的財務安排、兩鐵合併條例草案及香港經濟結構轉型等問題。

地鐵與九鐵合併：對增加壟斷的關注

香港是一個細小而開放的經濟體系，奉行「大市場，小政府」的原則，大型的基建設施多由政府承擔，而公用事業則通常由公營部門及私營企業合作提供。政府在公用事業方面的角色，通常集中於維持公平原則、確保有效供應、關注價格的穩定性與市民的負擔能力，以及環境保護的要求。

由於香港許多公用事業多由一至兩間公司提供，公眾關注到少量的供應者所擁有的潛在壟斷力量。因此，公眾的監察、政府及有關機構（包括立法會）的有效監管尤關重要。這並不是容易辦到的事情，須視乎壟斷的來源性質。例如，來自外國公司的壟斷力量就比較難於監察。所有公用事業機構均要面對賺取盈利與履行社會角色的兩難，監管公用事業市場力量的各個單位，包括有政府、公眾、民間團體，以及既有的制度。

至於香港的兩間鐵路公司，他們在市場上已各自擁有某程度上的壟斷。合併會否進一步

增強壟斷範圍？理論上是會的，但由於他們已各自有一定的壟斷影響力，如果制定有效規例監管他們的運作，並且由公眾監察他們的政策與實踐，就不會有進一步的壟斷。事實上，合併後的公司要在鐵路運輸的業務上行駛額外的壟斷力並不容易。可以說，合併更有可能為香港帶來社會效益，例如建議方案所提到的減低票價及取消轉乘車費。這些社會效益應以長遠眼光來看，並視之為香港整體交通運輸基建的一項改進。

合併方案使地鐵公司能夠在三個範疇作分散投資： a) 新合併後的公司可以籌劃全港性的鐵路發展； b) 公司業務可以從交通運輸的業務擴展至土地徵收及物業發展；及 c) 可以從提供香港境內的鐵路服務擴展到未來的跨境鐵路業務。新的地鐵公司規模會更大，而且更有效率，這是令人樂見的事。

財務計劃

給予新合併的公司 50 年專營權是恰當的。對於有長達 50 年的財務安排來說，並沒有所謂「完美」的計劃，因為在計算過程中需要作出一系列假設，例如未來的通脹率、因鐵路擴展所需的額外土地供應量、對鐵路服務需求的增長等，均是估計數值。草案的財務條款訂明了九鐵公司即時獲得的金額，以及在經營權期內獲得的回報。

計算財務安排時所作出的種種假設，並不能夠準確預知結果，儘管人們會認為這些假設正確而合理。方案的個別細節可以商榷，但整體而言是可接受的，能夠反映各方（地鐵公司、九廣鐵路公司及市民大眾）的財政責任及利益。九鐵公司的財政利益可見於方案第 23a 至 23b 段。為服務經營權及收購某些短期鐵路資產，須即時支付九鐵公司 42 億 5 千萬元。然而，這筆款項遠比用於收購產業及其他有關商業利益以及付還工程費用的 101 億為少。九鐵公司的未來收入包括收取自地鐵公司每年 7 億 5 千萬元的固定費用（不按通脹調整），以及由第四年開始根據實際收入的比例分賬。當實際收入超過 25 億，九鐵即可獲得 10%至 35%的分賬。這些條款為九鐵公司帶來介乎 300 億元至 565 億元的淨現值。假如對這些估量有任何異議，應該會是來自九鐵公司。

由於合併後的公司會由地鐵公司管理，地鐵公司應會作長遠考量，包括將業務擴展至物業發展、全港性的鐵路發展，以及可能的跨境業務。至於地鐵公司未來的財政利益，方案裏雖然未有涵蓋，但考慮到合併公司未來的發展及其利潤水平，前景應是令人樂觀的。

財政建議中另一個重要的部份，是合併對公眾的益處，見於「符合五個範疇的規定」（第 4 至 17 段）。普遍的看法總是多多益善。首先，票價調整機制是按照消費物價指數、工資指數及生產力因素的變化來計算，與其他地區類似。實際上，可以預期車費不會有顯著的變化，尤其是有 1.5% 的啟動票價調整機制存在。這些方案的好處是令到整體價格平穩與具透明度——儘管價格調整機制會每五年檢討一次。

取消轉乘車費誠然是好事。至於其他票價優惠（第 13a 至 13e 段）是否恰當，可以用地鐵公司在合併後的預期利潤水平來衡量。整體而言，車費的減幅輕微，對長程的乘客較為有利。立法會交通事務委員會可嘗試爭取更優惠的減價方案，或簽署諒解備忘錄，要求承諾至少 24 個月不加價，讓公眾享有更穩定的價格水平。例如，由於生產力因素於合併後第六年開始生效（第 8 段），在首五年應該可以爭取維持價格穩定。其他範疇如盡早解決沙田至中環線的轉車安排，以及保證不會裁減員工，均是基本的要求。

兩鐵合併條例草案

兩鐵合併條例草案提供了所需的法律架構，陳述及釐清各方的責任與職能。兩鐵合併條例草案中的三個法人機構分別是地鐵公司、九鐵公司及代表公眾利益的特別行政區政府。公眾利益除了指新合併公司的潛在市場實力外，還涉及土地資源的分配、鐵路行業的未來發展及服務水平等。更重要的是，政府須確保管理新合併公司運作的制度有效、具透明度，並且公平公正。

雖然釐定《兩鐵合併條例草案》的法律細節是律師們的職責，但各方的行政責任應盡可能詳加說明，以求達成一套準則，使將來的合併公司運作暢順、具成效和高效率。50 年專營權的成功實行，很大程度上依賴行政機制及行政人員的優良管理。本人全力支持立法會事務

委員會——特別是主席劉健儀議員——在審議兩鐵合併條例草案的各項細節所付出的努力，以確保制定出一套完善的監督機制。

香港經濟結構轉型

本人對香港經濟制度的分析，可見於 *The Hong Kong Economy: Recovery and Restructuring* (McGraw Hill 2006) 一書。本人認為從亞洲金融風暴至今，在香港實行的經濟政策及策略是屬於「需求主導」模式，鼓勵市民消費，而非主張提高生產量的「供應主導」模式。

所有公用事業對於市民維持平穩的基本生活成本都有普遍而重要的影響。近年來，公用事業的收費大幅提高，導致生活負擔增至高水平。由於香港市民的住所多與其工作地點不相近，交通開支對他們的生活成本有重大影響。基本必需品（衣食住行）的開支增加，會削弱市民的整體購買力。立法會議員有責任監察基本生活成本上漲的速度。

對於香港眾多的公用事業，經濟的轉型不單要求改善運作效率，同時須令服務素質改善以迎合其他的社會訴求。其中一個近期的社會訴求是保育環境及減少污染。雖然地鐵公司與九鐵公司的合併未必能大幅改善香港的環境，但是兩鐵的合併能為其他的公用事業樹立一個良好的先例。筆者想到的一個例子，是香港的巴士公司與電車公司合併的可行性，目的是讓電動巴士利用電車的纜線運行，取代大量巴士沿著電車路線行駛。這樣可以減少廢氣，舒緩交通擠塞，也是改善香港島污染情況的長遠方法。這是一項創新而且可行的建議，只要政府採取主動，同時巴士公司及電車公司願意合作和合併。總括而言，其他類似的公用事業的合併，將有助於香港的經濟結構轉型。