

對「檢討香港鐵路有限公司的票價調整機制」意見書

引言

香港特區政府於 2006 年兩鐵合併後，向香港鐵路有限公司（港鐵公司）實施「票價調整機制」釐訂票價的增減幅度。機制的原意是港鐵公司能按本身營運狀況與及社會的通脹水平對票價作具彈性且符合兩者實際需要的調整，取代在合併前港鐵公司不甚清晰的票價調整準則。然而，港鐵公司現時所採用以方程式形式直接驅動的機制，未能回應社會實際需要，特別忽視了市民的負擔能力。港鐵公司實施上述機制後，從 2010 年起連續 3 年加價，累積加幅接近 10%，令市民生活百上加斤。以 2011 年度為例，港鐵在錄得 147 億元巨額盈利下，票價仍大幅增加 5.4%，相對上年度升幅多達 3.2%。面對工資追不上通脹的市民，港鐵無疑是加劇了生活負擔。

工聯會社會事務委員會（社委）建議政府應從多方面改革現有機制內容，建立「穩定票價機制」，顧及市民的負擔能力，避免只淪為鐵路公司謀取暴利的生財工具。

現行制度缺陷

1. 港鐵公司利用「票價調整機制」控制票價，政府調控角色被淡化；
2. 交通運輸業務作為公營事業，港鐵公司卻只顧公司盈利，漠視公眾利益；
3. 「票價調整機制」的方程式便利港鐵以經濟通脹或營運成本上漲為由加價；
4. 港鐵票價可按機制直接變動，但市民並不能藉機制監察港鐵服務質素，加入機制內的懲罰性因素，調整票價。

加強港府調控角色

強化政府「管理者」與「協調者」的角色

香港特區政府作為香港鐵路公司的最大股東，理應在釐訂票價上強化「管理者」(Manager) 以及「協調者」(Collaborator)的角色，平衡社會各方需要，避免港鐵公司一方坐大。過去經驗指出，單靠「票價調整機制」來直接釐訂票價，無疑淡化了政府的角色，造就港鐵公司現時利用機制上的漏洞，獲得巨額利潤，令鐵路服務偏離了公共事業(Public Utility)應有的承擔。我們並不反對政府對公共鐵路運輸服務採用私有化(Privatization)的形式，加強服務的素質與效率。但鐵路服務作為公共服務，政府應以公眾利益為最終考量點，只從行政便利為出發點，面對票務價格的釐定，只依賴公式化的機制釐定票價。政府在公共服務中，應該加強「管理者」的角色，畢竟自私有化後，港府在往後最少 20 年內會繼續作為該公司的主要股東，持有該公司的股權及投票權不少於 50%。故此，政府企業盈利的同時，必須維護公眾利益。

增設行政會議、立法會審議票價

港鐵已壟斷本地的集體運輸服務。根據港鐵年報指出，在 2011 年港鐵在本地鐵路服務錄得 13.7 億人次的總乘客量，較 2010 年增加 5.2%。港鐵公司在香港專營公共交通工具市場的整體佔有率由 2010 年的 44.3%增加至 2011 年的 45.4%。於 2012 年首 5 個月，比率更進一步增加至 45.8%。公司在過海交通工具市場的佔有率，亦由 65.3%增加至 66.2%。故此，社委建議政府應從根本上解決現時港鐵票價過高問題。

宏觀而言，港鐵調整票價時，除採用機制所提供的建議價格外，應將最終票價應先交由行政會議審議，再交由立法會交通事務委員會參與及通過。單憑一個自我運行的機制，應用於複雜多變的公共政策是有缺陷的。公共政策的制定從來是涉及公眾的多方利益，政府需要因應社會的變化與及市民的合理期望更改或制定符合公眾利益的政策。故此，單以行政便利以及避免政治化的論述並不可取。政治的本質就是多方參與(Engage)的過程，是在各持份者(Stakeholders)參與下，訂定一個影響眾人的事務。通過行政及立法機關處理票價釐定，票價可獲更高的認受性，亦能堅守公共事業的原則，平衡各方利益，令整個機制透明度提

升。

微觀而言，港鐵董事局成員當中，政府設有三名代表為非執行董事，負責範疇包括社會責任、薪酬事宜以及審核事宜。在於公司管治職能範的職權範圍上，其實是有條件發揮一個有效的「管理者」角色，在制定公司內部管治政策及常規時，針對降低營運成本的同時提升港鐵生產力，減低票價的升幅。

檢討現行機制度

現行「票價調整機制」¹採用一個聲稱為客觀、具透明度及以方程式形式運作。事實上，方程式內的指標並未能夠真正反映現時社會的實況及照顧市民的需要。

1 綜合消費物價指數變動

綜合消費物價指數變動是指消費物價指數量度住戶一般所購買的消費商品及服務的價格水平隨時間而變動的情況。根據諮詢文件所顯示，指數在某程度是反映了宏觀的經濟環境及市民負擔能力。顯而易見，指數反映市民負擔交通費用能力並不準確。根據政府統計處資料，消費物價指數的覆蓋範圍甚廣，以 2009 年至 2010 年為基期的消費物價指數開支指數，住屋所佔的百分比已經超過三成，而交通所佔百分比則少於 10%。對於方程式聲稱反映市民負擔交通費的能力，指數似乎未盡完善。

另一方面，綜合消費物價指數能否反映市民的負擔能力則存在疑問。指數是指現行商品及服務的通脹或通縮狀況，並不同於反映現時市民的負擔能力可觸及水平。當消費指數上升時，表示市民需要增加開支以購買消費商品和服務，但並不同於市民有足夠的購買力（Purchasing Power）消費。

公共交通費變動本身會帶動綜合消費物價指數變動，造成加價的惡性循環，更何況以現時港鐵在公共交通運輸的市場佔有率超過四成的情況下，公共交通費變動更受港鐵公司加價影響。

¹ 整體的票價調整幅度 = 0.5 * 綜合消費物價指數變動 + 0.5 * 工資指數變動 - 生產力因素

2 運輸業名義工資指數變動

根據統計處所示，名義工資指數是將接連兩次統計調查中有關行業、職業及性別方面的勞動人口結構維持不變，從而量度督導級及以下僱員（即不包括經理級與專業僱員）工資率的純變動。因此，機制內所提及的運輸業工資指數覆蓋範圍太廣，未能準確針對港鐵的勞動者成本。指數上所反映的為港鐵公司的非經理級員工成本。但事實上統計處公佈的運輸業名義工資指數是以宏觀數據描述運輸業工資指數，並非針對港鐵公司的非經理級員工的成本。

3 生產力因素

生產力因素，港鐵合併後首 5 年設定為 0，及至第 6 年起設定為 0.1，確實是嚴重低估了港鐵的生產力。基本上，生產力是指勞動者、勞動資料以及勞動對象所建構的複雜系統。雖然港鐵根據合併協議在 2009 年 7 月 1 日前調低票價，但在政府大力鼓吹市民乘搭鐵路作為運輸網絡的骨幹，以及將專營巴士及其他公共交通工具定為作輔助角色下，港鐵在有一定資源投入下仍然獲得大量收益。另一方面，港鐵憑藉鐵路沿線店舖、地產發展項目以及海外附屬公司的龐大收益亦並沒有列入生產力因素，但港鐵公司現時並沒有將運輸服務及其他服務分拆兩間公司獨立營運。故此，生產力因素並不能以計算運輸業務為單一單位，應以整個公司為單位計算其生產力。可見現時港鐵票價調整與整體盈利水平可謂無關係，方程式以調整票價並不符合公司實況。

4 港鐵的服務表現

港鐵一直設有服務承諾，但近年港鐵發生嚴重事故的頻密次數有增無減，令市民質疑票價是否「物有所值」，符合市民預期。自兩鐵合併以來，由 2008 年的 240 宗，逐步增至 2010 年 278 宗，上升近一成六，2011 年錄得 300 宗延誤事故。其中逾半起因是機件故障，達 169 宗。更令人憂慮，合併後持續出現因各種原因導致的服務延誤逾一小時個案。根據資料所示，2005 年只有兩宗、2006 年更是零個案、2007 年合併前也僅一宗，但合併的 2008 年竟飆升至五宗、2009 年更多達 6 宗、往後的每一年都均有嚴重延誤事故發生。究其原因，港鐵近年削減維修資源，單是 2010 年保養及相關工程開支卻較 2009 年減少 300 萬元至 9.12 億元。由此可見，機制內缺乏一個有效監察港鐵的服務表現的指標。

建立「票價穩定機制」

「票價穩定機制」是以「穩定票價」為目標。它的要旨在於票價能夠長期且穩定，並地以社會整體利益為出發點而制訂一個符合社會實況和適合港鐵公司的收費制度。內容包括：

1 針對港鐵非經理級的員工薪酬成本作計算指標

由運輸業名義工資指數變動更改為港鐵公司薪酬指數變動，以確實反映港鐵公司的增長波幅。為使港鐵非經理級的員工薪酬成本能夠有效反映，港鐵應該利用現行的內部薪酬指數變動，即以港鐵託委的人力資源公司在全間三十間企業的調薪幅度作為港鐵員工調薪基礎，計算薪酬的年度變數。

2 重新計算綜合消費物價指數涵蓋範圍及加入入息中位數作參考

從反映市民負擔能力為出發點，綜合消費物價指數變動中的計算方法，應該刪除港鐵有染指發展的交通、土地項目作為計算綜合消費物價指數的範疇，以避免公共交通費變動帶動綜合消費物價指數變動，造成加價的惡性循環。另外，土地價格的升幅已遠遠超越市民的合理負擔水平，港鐵公司的鐵路沿線上蓋地產項目更超過 50 個，假若加上土地項目以作指數計算範疇，顯然會加大指數，便利港鐵公司藉綜合消費物價指數變動以賺取巨額收益。

另一方面，機制內應加入市民購買力的指標以作計算範疇，更能反映市民的真實負擔能力。社委建議加入住戶入息的變動，或參考「香港十等分家庭住戶收入分佈」中，收入較低的市民工資變動以一併計算票價的調整幅度。把綜合消費物價指數及市民的收入一併計算，更能反映市民的市場負擔能力。

3 生產力因素應涵蓋客運業務衍生的收益

生產力因素應重新考慮納入可計算的範圍。根據港鐵 2011 年年報指出，車費收益較同期增長 133.57 億元，客運業務收入亦增加 6.9%至 135.09 億元，物業租賃以及管理業務收入為 32.15 億元，利潤為 24.94 億元，而鐵路附屬公司於 2011 年的經營利潤增加至 60.9%至 4.49 億元，資本儲備更達 440.62 億元。由此可見，港鐵公司的生產力並非如合併初期的假設，因應合併初期的減價安排而應釐定生

產力指數為零，生產力的因素必須將港鐵的所有發展項目納入計算範圍，例如地產發展項目、海外附屬公司項目等。

4 設立懲罰性的扣分機制監察港鐵服務素質

現行機制並沒有任何有關於監察港鐵服務表現的指標作為計算單位，社委建議政府應確實考慮引用現行運輸署的通報機制作為指標，計算港鐵的嚴重事故次數以釐訂票價的增減幅度。根據運輸署資料，運輸及房屋局負責監督鐵路安全和規管鐵路服務的整體政策。港鐵公司須在任何服務受阻事故發生 8 分鐘後，或若預計事故會長達 8 分鐘或以上時，在 8 分鐘內通知運輸署。此外，港鐵公司須向機電工程署報告在整個鐵路處所任何部分發生並對鐵路安全運作有直接影響的事故。由此可見，政府已有機制監察港鐵的服務素質，現時只需要將有關的計算指標落入方程式，以便釐訂票價的增減幅度。

總結而言，社委建議的「票價穩定機制」必須重新檢視方程式中綜合消費物價格指數變動的可適應範圍，運輸業的工資指數更應以實質工資指數為依歸以及港鐵的所有收益應歸納為計算生產力指數變動。

倡設長期票務優惠

港鐵公司每年於票價調整時亦提供短期的票價優惠，乘客得到的實惠備受質疑。社委曾就港鐵公司提供的月票計劃作出調查，發現由於月票種類繁多以及價錢不一，對於長期及長途乘客而言，有變相繳交更高交通費用。

社委認為月票計劃原意應能減低長期及長途乘客的負擔，但現有的計劃覆蓋面以及內容細則上則有很大改善空間。為促使在機制改革前能即時令較廣泛的乘客受惠，本會建議港鐵提供即時以及簡便的優惠回饋乘客，例如：

- 1 即時凍結票價；
- 2 將「搭十送一」優惠的可適用範圍改為星期一至星期日；
- 3 推出即時乘搭折扣優惠九折；
- 4 推出全線通，統一所有鐵路路線月票收費計劃；
- 5 推出區域通，以新界東區、新界西區、九龍區以及港島區劃分收費；

6 推出站站通，以定點形式提供月票計劃。

香港工會聯合會
社會事務委員會

2012年10月30日