

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(1)1309/99-00號文件  
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔號：CB1/BC/1/99/2

### 《地下鐵路條例草案》委員會 會議紀要

日期 : 1999年12月10日(星期五)  
時間 : 上午10時45分  
地點 : 立法會大樓會議室A

出席委員 : 劉健儀議員(主席)

何世柱議員  
何秀蘭議員  
何承天議員  
李卓人議員  
吳亮星議員  
張永森議員  
陳榮燦議員  
陳鑑林議員  
單仲偕議員  
黃宏發議員  
楊孝華議員  
鄭家富議員  
馮志堅議員

缺席委員 : 丁午壽議員  
何俊仁議員  
何鍾泰議員  
李家祥議員  
周梁淑怡議員  
夏佳理議員  
陳婉嫻議員  
陳智思議員  
劉千石議員  
劉江華議員  
鄧兆棠議員

出席公職人員 : 運輸局

運輸局副局長(1)  
何鑄明先生

運輸局副局長(4)  
周達明先生

運輸局首席助理局長(3)  
鄧忍光先生

### **庫務局**

庫務局副局長(2)  
郭立誠先生

庫務局首席助理局長(投資)  
葉錦菁小姐

### **律政司**

高級助理法律草擬專員  
顏博志先生

高級政府律師  
蔡敏儀女士

### **應邀出席人士：地下鐵路公司**

財務總監  
郭敬文先生

公司事務經理  
梁陳智明女士

### **洛希爾父子有限公司**

董事總經理  
林世文先生

董事  
周國榮先生

**列席秘書** : 總主任(1)2  
劉國昌先生

**列席職員** : 助理法律顧問3  
馮秀娟小姐

高級主任(1)6  
文淑芬小姐

## I. 與政府當局會晤

(立法會CB(1)566/99-00(01)及(02)號文件)

主席表示，自上次會議後再收到兩份有關條例草案的意見書，並已送交委員參閱。她又請委員注意跟進行動一覽表及洛希爾父子有限公司提交有關“監察程式”的參考文件。

2. 運輸局副局長(1)向委員介紹林世文先生。林世文先生是洛希爾父子有限公司的董事總經理，曾參與英國許多公用事業(例如電訊、煤氣、自來水、電力及鐵路)的私有化工作，累積了豐富的經驗，在國際間享負盛名。

3. 應主席的邀請，林世文先生向委員簡介英國公用事業的私有化工作。他表示，英國許多公用事業均以完全壟斷的形式經營。此等業務在出售時已完全發展成熟，故此預期在私有化後業務情況不會有太大變動，而公司的大部分股權均會出售予股東。由於此等公共服務行業並不適合經濟效益，因此，私有化過程旨在透過採用“零售物價指數減X”的規管方程式，提高業務效率，而上述零售物價指數其實等於本港的“消費物價指數”。在公營企業私有化成為私營企業後，該規管程式一直運作良好。

4. 然而，林世文先生指出，該規管理制度卻帶來了一些副作用。資本成本增加及股本市場存在不明朗因素均對車費構成壓力。此外，為期5年的檢討程序亦分散了公司管理層對業務運作的注意力。有關的檢討程序更阻礙了公司正常改善效率的進展，因為公司傾向把改善工作集中在檢討後進行，使效率看來大大有所改善。公司管理層經常把工作重點放在“對付規管者”，而非改進公公司的營運表現。因此，大部分公司均致力尋求減少其受規管的業務，並把公司最好的資源投放於經營並非受規管的業務。

5. 林世文先生指出，英國採用程式規管的經驗顯示，競爭才是規管壟斷業務的最佳方法，而非倚靠人為的規例。在為私有化後的地下鐵路公司(下稱“地鐵公司”)設計規管理制度時，應從更廣闊的角度，研究地鐵與不同的交通工具的競爭情況。他表示，地鐵公司所經營的鐵路和英國的鐵路有所不同，因為地鐵是本港一項新興和處於成長期的業務，並與其沿綫許多其他交通工具在同一競爭環境下一起經營。英國鐵路所實施的車費規管理制度，旨在令鐵路業務在私有化後可向前邁進，而地鐵公司多年來一直在商業環境下經營，並已證明是成功的業務。他認為對地鐵公司實施車費管制的建議，實屬倒退

的做法，因為該公司不但業務極具效率，同時亦為市民提供優質服務。本港的地鐵是全球最佳的鐵路之一，足以證明讓地鐵公司享有釐定車費的自主權是成功的做法。有關實施車費管制的建議不但增加不必要的成本，並會為現時已十分成功和運作良好的鐵路業務，帶來不切實際的商業壓力。

### 釐定車費機制

6. 鑑於英國的情況有別於香港，陳鑑林議員同意消費物價指數減X的方程式未必適用於香港。然而，由於本港的鐵路服務佔有主導的優勢，在運輸業市場中佔40%，而所面對的競爭亦屬有限，因此，陳鑑林議員認為倘不設立車費規管架構，勢難令市民大眾接受。他徵詢林世文先生的意見，由具誠信的獨立公共機構，例如交通諮詢委員會(下稱“交諮詢”)負責規管車費是否可行。

7. 林世文先生回應時指出，負責作出決定的一方可以是規管者，也可以是業務經營者。前者並非直接負責提供服務，而後者則負責經營業務。倘由交諮詢充當規管機構並負責釐定車費，有關的規管理制度將會變得十分僵化，難以配合不斷改變的環境及社會需要，並迅速作出回應。此外，規管理制度亦會影響投資者的參與，而投資者的參與將對鐵路發展有關鍵性影響。地鐵公司財務總監澄清，地鐵公司在本港運輸業的市場佔有率是25.7%而非40%。

8. 陳鑑林議員闡述其提出的建議。交諮詢只會作為具權威的獨立機構，評估地鐵公司的服務及業務發展與車費水平是否相符，而非作為規管機構，對公司各項決策施加管制。他認為相對於僵化的消費物價指數減X方程式，以及由立法會規管而言，交諮詢是較佳的規管機構，他又重申實有必要設立規管架構，以維持合理的車費水平及營運水準。林世文先生回應時表示，政府隨時可以修訂有關法例及在地鐵公司表現未如理想時施加制裁，從而監察其表現。地鐵公司的經驗證明該公司確能在商業環境下有效運作，並會就任何加費建議進行諮詢。此外，消費者委員會亦證實地鐵公司是在競爭環境下運作，而競爭環境是最佳的規管方式。

9. 鑑於立法會內不同政黨所倡議的車費規管機制各異，李卓人議員要求林世文先生解釋就地鐵公司的商業目標而言，釐定車費的自主權是否該公司私有化過程中一項基本元素。林世文先生表示，私有化的目的是令公司取得成功，因此，失去釐定車費的自主權便會對公司的業績及私有化過程構成影響。釐定車費自主權是私

地鐵公司

有化工作的重要一環，但卻非絕對的或最基本的部分。地鐵公司財務總監補充，即使不是進行私有化，該公司仍應以取得最佳業績的考慮因素為依歸。此等考慮因素包括現時的財務安排、債務、銀行融資、債券及業務的運作。

10. 鑑於釐定車費的自主權如此重要，李卓人議員質疑地鐵公司在私有化後就車費諮詢交諮詢會、立法會交通事務委員會及乘客的程序，是否具有任何實際意義。林世文先生表示，諮詢的意義視乎進行諮詢的基礎為何及其背後的精神是否正確。此外，亦應考慮投資者的意見，因為所有公司均有權因應顧客的接受程度釐定收費。地鐵公司財務總監補充，地鐵公司將於短期內提交一份參考文件，詳細說明以往在諮詢程序結束後，該公司就不同情況所採取的行動，供委員參閱。

(會後補註：有關“地鐵公司如何量度市民對收費的意見及所作出的回應”的參考文件已隨立法會CB(1)591/99-00號文件送交委員參閱。)

11. 由於零售物價指數減X的方程式在英國令效率不高的公共服務在轉為私營機構不久即取得巨大得益，鄭家富議員詢問除訂定規管程式外，是否還有其他可行方法。林世文先生表示，另一可行方法是讓業務經營者在考慮當時的情況後，自行釐定合適的車費，並在遵行合理的車費政策下，透過諮詢程序及商業本能的考慮，鞏固所作的決定。由於地鐵公司已證明是具有效率的優質鐵路，因此未必有需要改變現有的機制。獨立規管機構如立法會或交諮詢會的介入，只會令有關釐定車費的商業決定偏離基本的商業原則。他強調，把僵化的制度強加諸公司的業務上，最終只會令成本增加，因為投資者在考慮應否參與公司的業務發展時，將會有所顧慮。

12. 鄭家富議員詢問林世民先生，對私有化後首5年在港採用消費物價指數減X的方程式有何意見。林世文先生表示，在英國，私有化業務均能在5年內藉該方程式減低成本30%，但事實上這情況與有關業務在私有化前效率偏低的程度有關。不過，由於該方程式的重點為降低成本，而鑑於地鐵公司現時的營運效率甚高，服務質素亦佳，因此，他認為該公司在減省成本幅度方面，未必能夠與英國看齊。

### 壟斷

13. 何承天議員引述參考文件第5段的第2項，並要求闡釋英國的壟斷情況，以及在地鐵在本港各種模式的

交通工具中只佔25%的情況下，英國的壟斷情況如何適用於地鐵公司的情況。林世文先生解釋，在英國，零售物價指數減X的規管程式適用於別無選擇的主要服務範疇。他以電力供應為例。雖然用戶可向任何發電商購買電力，但把電力接駁到個別用戶的工作卻由一個總代理負責，此情況便會視為完全壟斷。就地鐵公司的情況而言，由於本港有許多不同模式的交通工具，因此，完全壟斷的情況並不存在。

### 私有化的原因及業務風險

14. 鄭家富議員提及參考文件的結論，當中指出英國鐵路進行私有化的其中一個原因是為了提高效率；他要求林世文先生就地鐵公司在目前的運作已具效率的情況下，是否仍有需要進行私有化，提出意見。林世文先生表示，私有化將會令地鐵公司可以在商業環境下全面發展，並讓該公司有機會獲得國際資本，增加資源的靈活性及讓地鐵使用者可以購買該公司的股份。此外，地鐵公司的私有化亦讓香港有機會向國際社會展示其成功之處。不過，他補充，是否把地鐵公司私有化，決定權全在政府。

15. 鄭家富議員要求澄清第6段最後一項所載，有關英國現時的規管方式對客戶或政府均帶來頗大的業務風險。林世文先生解釋，英國法例規定政府或客戶與受規管業務之間須簽訂合約，並由規管機構負責監督有關合約。由於此類業務大多屬於主要的壟斷事業，所以即使有關業務未能有效運作，客戶亦別無選擇，規管機構亦因而難以規管其服務。該等合約旨在確保有關業務能有效地運作，而規管機構則有法律責任在有需要時為有關業務的營運提供資助。因此，在對車費作出規管時，經營業務的風險便會由政府或乘客承擔；而車費水平在一定程度上或可反映有關業務的業績。此外，業務風險的元素亦會轉嫁至投資者身上。

### 持股架構

16. 鑑於英國公共服務事業在私有化後會出售大部分股權，而地鐵公司則只會出售小部分股權，楊孝華議員詢問上述兩種情況的分別及有何影響。林世文先生指出，英國的情況未必可以直接作為香港的借鏡。該等英國業務在把大部分股權公開售予私營機構前，一向均由政府以僵化的方式管理。然而，由於地鐵公司在私有化前是由政府全資擁有，而運作方式亦較英國的機構獨立，因此，在私有化後，由本地政府繼續持有大部分股

權一段時間，亦屬恰當的做法。儘管如此，出售大部分股權並非私有化的基本問題。

中期檢討

17. 張永森議員表示，由於建議的車費調整規管架構以競爭及諮詢作為基礎，他憂慮在地鐵公司上市後，股權架構其後出現的轉變可能會影響上述規管架構的成效，因為一般投資者的利益亦未必與市民大眾一致。因此，張永森議員詢問，如有需要，藉進行中期檢討引入消費物價指數減X的方程式，以保障公眾權益的做法，是否可行，而海外國家曾否實施類似的機制。

18. 林世文先生表示，在他的私有化工作經驗中，從未遇過類似張永森議員所建議的架構。他質疑在中期階段(如實施私有化10年後)當公司仍未順利運作時便進行檢討，是否可取。由於地鐵公司私有化會吸引國際社會對該公司的注意，他認為該項檢討工作只會造成商業上不明朗的情況。況且，業務運作一旦出現任何問題，立法會及政府也會作出強烈制裁，並為提供主要公共服務的機構承擔責任。在此基礎下，他建議政府應在有需要時，而非在某指定時間進行檢討。

19. 張永森議員詢問，倘進行檢討的方法及時間均由政府決定，會否對私有化造成重大或致命的商業影響。林世文先生答稱，此問題須視乎檢討工作的性質、肯定性、範圍、準則及內容而定。他提出警告，有關的檢討工作可能會對投資者及營運程序造成顯著及重大，甚至是基本性的干擾。

**II. 其他事項**

20. 主席告知委員，法案委員會將邀請另外兩名專家出席於1999年12月16日舉行的下次會議。

21. 議事完畢，會議於下午12時10分結束。

立法會秘書處  
2000年4月5日