

《地下鐵路條例草案》委員會

洛希爾父子有限公司
(原羅富齊父子有限公司)
董事總經理林世文之証詞

規管程式

目的

洛希爾於 1999 年 5 月獲地鐵公司(“地鐵公司”或“公司”)委任，協助公司在即將進行的私有化項目中籌組章程架構。洛希爾在私有化方面有豐富的經驗，被公認為英國及國際私有化工作上的表表者。特別是在英國，洛希爾密切參與了所有公共服務性行業(電訊、煤氣、自來水、電力及鐵路 --- 這些行業都曾為受規管行業)的私有化過程，而 Simon Linnett (林世文先生)，作為洛希爾倫敦的一名董事總經理，在以上各項目中一直擔任主導性的工作。

《地下鐵路條例草案》委員會現正考慮最適合私有化後的地鐵公司的票價機制。海外的公用事業規管結構通常是以回報率規管為基礎，而各界對有關地鐵公司在私有化後是否應運用 CPI-X 為基礎的調整機制仍有不同意見。Simon Linnett (林世文先生) 將於 1999 年 12 月 10 日向《地下鐵路條例草案》委員會親身講述，這份証詞的目的是深入探討這類法規的起源、應用，以及隨着日趨成熟的私營部門，法規如何逐步得到重新的考慮。

為完整起見，應該強調，本証詞只考慮經濟方面的規管問題，但是對於任何政府而言，安全、服務標準以及經濟規管，各方面亦必須有恰當的平衡。

背景及論據

1. 英國規管方式的起源

所有英國公共服務性行業在私有化之時都具有某些相同的特點：

- 這些行業都有一段公營的歷史，英國公營部門的傳統是員工終生持續受聘，即公營部門不解僱員工；
- 它們都具備了完全壟斷者的特徵，如鐵路行業，基礎設施經營者便是一個完全壟斷的例子；

- 它們的企業被出售時已完全發展成熟;業務情況在私有化之後只會有少許改變(但在電訊及鐵路行業中,其後被證明是錯誤的);
- 它們在私有化時都被售出了絕大部份股權,唯一沒有在私有化第一天幾近全數售出的只有英國電訊。政府在此項目中保留了一部份股權,很大程度上是因為資本市場的承受能力有限;及
- 它們都受到資本不足的掣肘,而法訂的規管必須適應其資本結構及資本能力的改變。

在此情況下,規管機制實有必要存在,作為代替競爭,以推動將這些行業改制為私營企業的進程,並確保新近私有化後的公司,在壟斷經營而政府又不再有影響力的情況下,不會剝削其顧客。

重要的是,與先前(價格由政府批准)的情況相比,票價規管被視為一種進步 --- 一種通過私有化實現的前進過程。

2. 英國規管方式的原則

在美國，公用事業公司傳統上都根據回報率進行規管，基本上：

- 規定了允許的回報率；
- 每年對可以計入資產基數的資本性投資以及可收回之營運支出確定了一定水平；
- 價格制定參照營運支出和適用於規管資產基數之回報率；及
- 視各州而異，價格通常由選舉產生或獲委任之公用事業委員會制定。

與此相反，英國的機制是建基於以下的原則：

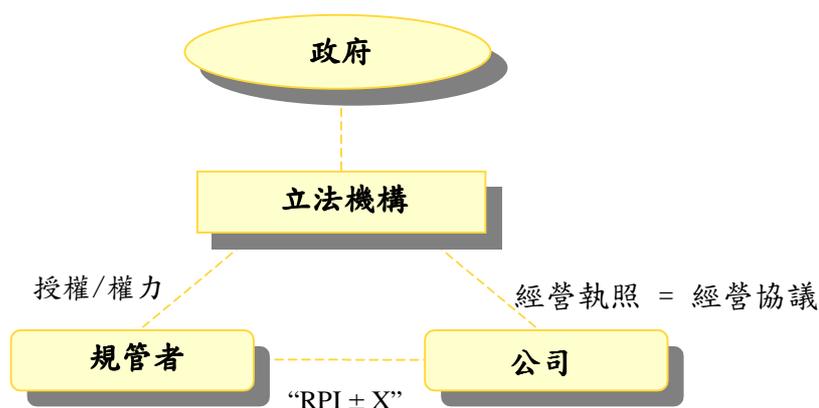
- 價格制定一般為期五年，而不是每年根據預計的支出制定(很大程度上是因營運效率改善產生)；
- 規管價格意在實現合理的目標回報率，成本節省的受益人則是被規管的公用事業公司，因此產生了提高效率的激勵作用；
- 目標回報率由規管者審查時制定；及
- 規管者是政府任命的個人，但其獨立性得到嚴密保護。

在英國的體制下，資產回報率很大程度上在每次規管審查時通過逐步改變價格而得以重新確定(隨着回報率在私有化之後漸漸下降，價格也有所下降)，而以 RPI±X 公式確定最高收費的機制帶來了持續的效率提高(在業績成長和服務改善上取得平衡)；整體而言，使得價格下降的效率提高很大程度上是通過大幅裁員實現的-這已成為許多公營企業私有化後的一項重點工作。英國的零售物價指數

RPI 相當於香港的消費物價指數;所以在香港，這個公式應表達為 $CPI \pm X$ 。

3. 英國規管方式的結構

規管結構涉及規管者與公司之間章程性的協議，這份協議有法律依據，可如以下的圖表概括：



以英國鐵路行業為例作簡要說明：

- 政府於 1993 年行業重組及私有化之前通過鐵路法案；
- 法案第四條包含章程性協議的基本條款，對交通運輸大臣及規管者具有法律效力：

“(1) 交通運輸大臣和規管者分別有責任以其認為最為適當的方式履行此條款之下獲分的及轉讓的職能 -

- (a) 保護鐵路服務業用戶的權益；
- (b) 以其認為最為經濟實用的方式，最大限度地推廣使用英國鐵路客貨運輸網絡，以及該網絡的發展；
- (c) 推動鐵路服務業者提高效率和效益；
- (d) 鼓勵鐵路服務業的競爭；

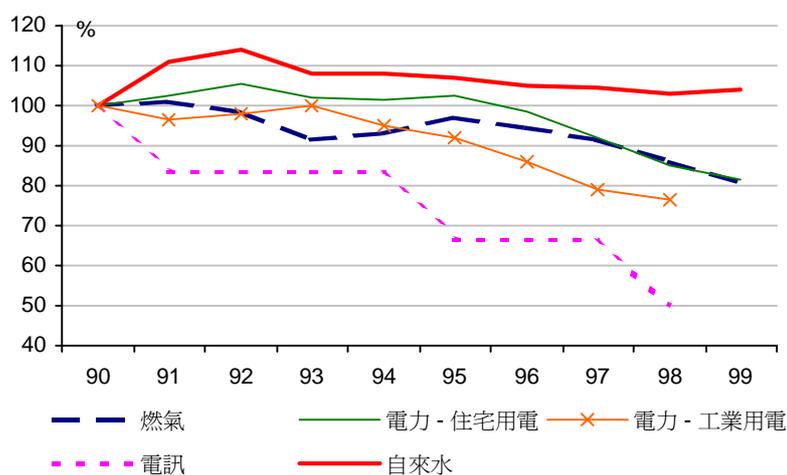
- (e) 推行相應措施，滿足越來越多使用多於一種交通工具的乘客的需要;
 - (f) 與此條款中的職能表現相一致，為鐵路服務業者設立最低限制;
 - (g) 確保鐵路服務業者有相當的把握計劃未來的業務發展.....”; 及
- 規管者亦“有責任在他認為不會為網絡經營者籌措資金帶來困難的情形下履行其職能.....”(第 4(5)(b)條)。

因此,立法有助於明晰政府和規管者的權力和角色。

4. 規管 --- 實施

從下面的圖表中我們可以看到規管對價格產生的影響：

私有化以來真實價格的走勢



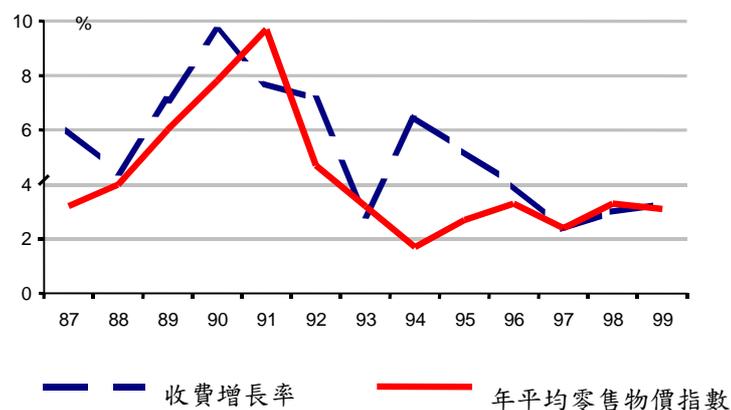
資料來源: 英國皇家財政部

預計自來水銷售和電力銷售系統的價格 2000 年將分別平均下降 12% 和 24%。

如上圖所示，唯一例外的是自來水行業，期間自來水價格必須提高，為改善服務所需之重大投資提供資金。自來水行業以 50 億英鎊的估值私有化，但卻承諾於首十年經營期內投資 240 億英鎊以改善服務。

而英國鐵路，在 1996 年 4 月到 1998 年 3 月之間，乘客所支付的每英哩平均價格以每年低於通脹的比例增長。在鐵路私有化前，除了一年以外，每年每英哩的價格都有絕對的增長。

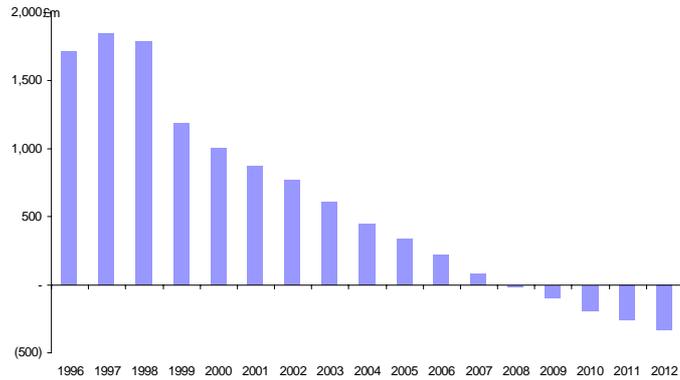
全國平均收費增長率與零售物價指數比較



資料來源: Office of Passenger Rail Franchising (鐵路客運經營部)

私有化之後，對票價上漲的制約(特別是與私有化之前重大價格大幅上漲的情況比較)需要參照補貼的大幅下降進行考慮。

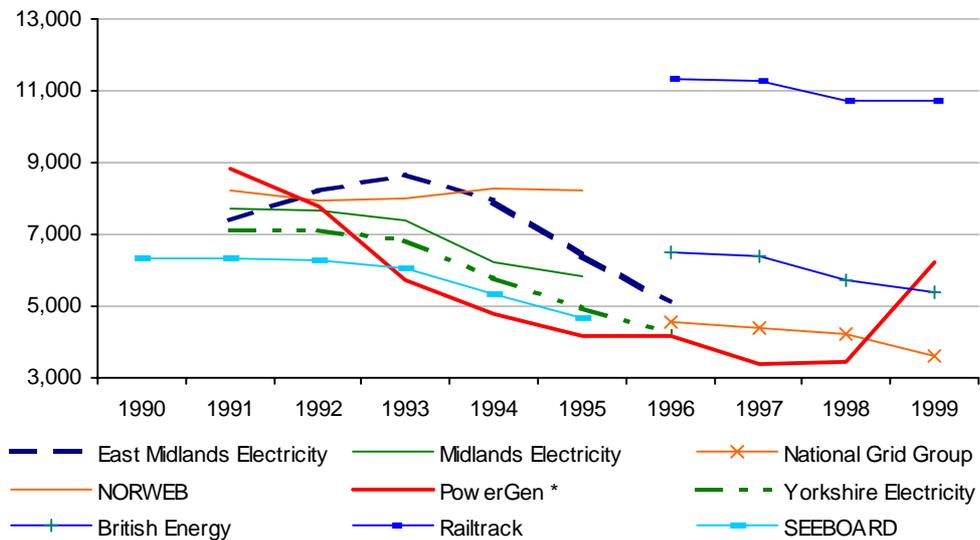
補貼狀況



資料來源: Office of Passenger Rail Franchising (鐵路客運經營部) & 洛希爾父子

然而，嚴格的價格控制仍導致員工人數不斷下降：

部分公用事業公司私有化之後的員工人數



* 收購 East Midlands Electricity 直接導致 PowerGen 於 1998/99 年期間員工人數增加。

資料來源：Datastream 及招股書

5. 規管 --- 副作用

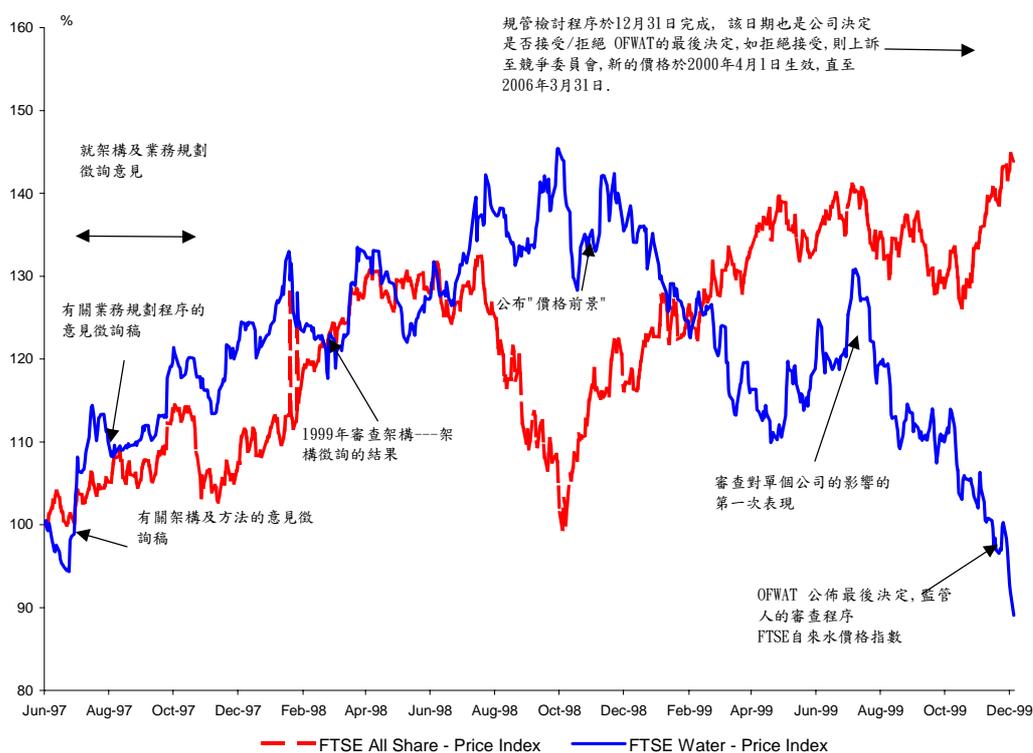
雖然英國式規管(在使舊有國營公用事業公司提高服務水平及效率方面)有其成功之處，但是這種規管體制有五種副作用：

- **成本**。此類行業需要大量資本投資，回報率是設定價格的基礎，正如上文已經提到，英國消費者所享有的價格下降得益於資本成本逐步下降。但是每五年決定一次價格的程序對公司造成更多的風險，投資者由此對回報率有不同的要求，相對美國的制度，我們相信英國的規管機制使英國公用事業公司的資本成本每年增加大約 0.5% 至 1%。以自來水和電力行業最近確定的資本成本 4.5-5.0% 計算，這代表資本成本增加 10-20%。

另外，英國的五個主要的規管機構，僱用大約 900 名員工，其年支出大約 1 億美元。僅 Office of the Rail Regulator (鐵路規管署)，1998/99 年向該行業收取約 1,600 萬美元(折合 930 萬英鎊)作為該署的開支；相信 Railtrack (鐵路公司)也備有與鐵路規管署相若的辦公室去配合。這兩項成本合計將近同期 Railtrack(鐵路公司)1%的營業額。

- **不明朗因素**。五年一次的審查程序也造成股票市場的波動，這從下圖自來水公司股價的波動中可以得到證明：

自來水公司在 1999 年定期審查期間的股價表現



資料來源： Datastream and RBB

在股價嚴重波動的一至兩年間，公司將無法在股票資本市場有效地融資。

- **混亂**。整個審查過程極為費時，並造成額外的成本支出。例如：
 - 很多意見都指出審查程序阻礙了正常的效率的提高，公司隱藏了真實的效率，以期在審查期後獲益。

- 公司管理層經常將工作重點放在“對付規管者”上，而不是致力改進公司運營表現。
- **離散**。大多數英國受規管的公司都積極尋求減少歷史遺留的受規管的業務，這方面的積極性造成不良後果。例如把公司一分為二，如公司最好的資源都用於經營非規管性的業務。
- **質素**。RPI-X 規管模式過於機械化，未能對改進質量提供激勵作用；其中衍生出來的公式 RPI-X+Q 也被證明很難實施。

最後一點是，英國式的規管造就了一種對立的文化，這點是比較難以舉例証。但公司與規管機構之間的經常的公開爭論，這使有關機構組織和私有化在公眾心目中形象受損。

儘管規管確有弊端存在，大多數人認為對於英國的壟斷性行業，某種形式的規管還是很重要的，缺乏效率的公營服務性公司，於私有化後的初期，RPI-X 之規管模式還是有相當效益的。

6. 英國規管方式的演變

很多人都有一種誤解，即使是在舊式規管下，所有受規管的業務活動過去就是被規管的：例如，1986年，英國燃氣私有化時只在小客戶收費上採用規管方式；大客戶並不在管制範圍。隨着英國私有化程序的推進行，規管方面也發生了演變：

- 競爭作為規管方式的做法，日漸受到各方的支持。例如英國郵政的郵遞獨家經營權建議郵費訂於 50 便士的水平(也就是說，只有郵局才能以更低的價格投遞信件)。最近有關未來郵政的“白皮書”清楚地提出，只有郵政服務中特許經營業務，才會進行全面規管。
- 市場的競爭力量日漸被人們所了解，鐵路公司的票價中只有大約 39% 是受到規管的。例如，在倫敦、約克、紐卡素和愛丁堡之間提供城市間火車服務的 Great North Eastern Railway (大東北鐵路公司)、其網絡中約 20% 之路線的車費是受規管的。人們相信其他交通工具如汽車、長途公共汽車和/或飛機已有足夠的競爭，沒有必要再規管車費。這些行業均已全部以經營權的方式轉化成私營；
- 有關 RPI-X 機制是否能夠確實提高價值的爭論日益增加。例如，英國民眾了解 Railtrack (鐵路公司) 私有化之後，定價結構上的僵化及欠缺靈活性已阻礙了鐵路網絡的正常發展。

另外，英國政府越來越感到現有的規管形式對客戶或政府都造成了很大程度的業務風險。

在英國，要求變革這種規管模式已醞釀多時，六年後，實在不宜再貿然採用這種規管模式，而應慎重考慮其他的方法。

7. 規管 --- 香港地鐵公司的考慮角度

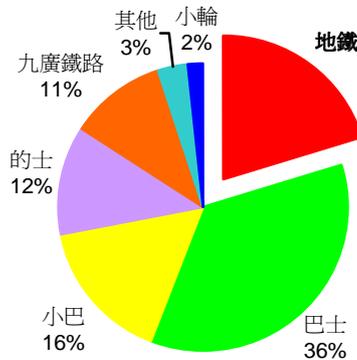
在本文第二段論述了英國規管性公用事業公司的背景之下，我們有必要重新論述地鐵公司的基本特點：

- 地鐵公司是一間正在成長的公司，有效的資本基礎對發展香港交通服務至關重要。

英國鐵路有 150 年歷史，其綫路網絡不會有大改變。

- 在有公共巴士、汽車、出租車和渡輪競爭的環境中運營。

香港各交通工具的市場份額(1998 年)



資料來源: 運輸局

近年空調公共巴士對地鐵公司的競爭威脅尤為顯著。

英國受規管的公司為行業壟斷者。

- 具有一個行之有效的定價機制，是公眾所熟悉的。

在私有化之前，英國大多數受規管行業的收費是由政客們制定的，在私有化後絕對不適合再使用

- 在可見的將來會被保留為公營的企業。

所有公用事業公司都在第一階段即已絕大部份私有化。

- 其效率水平之高，是已私有化的英國鐵路行業繼續努力的目標。

英國公用事業公司在私有化後十年，還需要大幅提高效率。

因此，基於地鐵公司作為增長型公司，並在一個具競爭性的市場上運作，我們有理由相信地鐵公司應保留現有的定價機制及與政府保持緊密關係，這與英國目前規管機制的做法之目標是一致的。

結論

私有化除了裨益廣大社會，更主要的是，在私有化同時應確保公司得以發展而不是倒退。

在英國的案例中，以 RPI-X 為基礎的規管框架打破了多年來公營項目之低效率的壟斷局面。在這種情況下，提高效率的好處大大抵消了因資本成本上升帶來的弊端。由於這些業務已經成熟，並且是在一種具競爭的環境下運作，經濟規管應被減少到絕對最低的程度。

對比英國的私有化，地鐵公司被公認為國際一流的鐵路運輸公司之一，令人欽羨。地鐵公司之所以取得這樣的地位是因為其已經建立了一套完善的定價程序和具備長遠的計劃。如果私有化使地鐵公司服務水平倒退，使公司的價值降低，並影響公司為未來香港提供不斷擴大及日益進步的鐵路運輸網絡，那將令人大失所望。地鐵公司能享有收費自決能力，從而使投資者獲得恰當回報將是這私有化過程的最基本要素。

洛希爾父子
1999年12月