

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

目的

A 政府及地鐵有限公司（地鐵公司）就擬議兩鐵合併的架構及交易條件已達成共識（撮述於附件 A）。政府已據此基礎與地鐵公司簽訂一份不具約束力的諒解備忘錄。本文件徵詢議員對政府根據上述的合併方案進行兩鐵合併計劃的意見。

背景

2. 在二零零四年二月二十四日，當局邀請地鐵公司及九廣鐵路公司（九鐵公司）開始商議可能合併一事，於下列範疇的基礎上進行商討：

- (a) 採用一個更客觀及透明度更高的票價調整機制；
- (b) 取消轉乘車費，並以減低票價為目標，檢討收費結構；
- (c) 盡早解決目前正在規劃的新鐵路項目，特別是沙中線的轉車安排；
- (d) 確保合併時不會裁減兩鐵前線員工；及
- (e) 長遠而言提供合併而方便的轉車安排。

地鐵公司與九鐵公司對兩鐵合併之討論結果

3. 二零零四年九月，地鐵公司與九鐵公司完成擬議兩鐵合併的商議工作。討論的結果顯示兩鐵合併是可

行的，而政府為合併的商討設定的五個範疇也可積極落實。地鐵公司在與政府進一步商討兩鐵合併的架構及交易條件後，提出一套符合五個範疇規定的建議方案。

## 地鐵公司所提出的建議

### 符合五個範疇的規定

4. 下文第 5 至第 17 段詳細闡釋並評估地鐵公司的建議。我們認為，有關建議既符合五個範疇的規定，亦能為公眾帶來很大的好處。

#### 範疇 1：採用一個更客觀及透明度更高的票價調整機制

5. 目前，地鐵公司及九鐵公司都享有票價自主權。兩家公司按審慎的商業原則，考慮當前市場情況、來自其他交通工具的競爭以及公司的財政目標等因素來釐訂票價。在兩鐵進行合併的情況下，政府建議引進票價調整機制，以釋除下列疑慮：

- (a) 市民認為，調整交通票價的過程應更客觀及具更高透明度，並且票價應是可加可減；
- (b) 公共交通機構擔心票價一旦下調，即使經濟好轉，但基於公眾壓力，要再調高票價若非絕不可能，也會相當困難；以及
- (c) 公共交通機構及政府均認為票價調整問題不應政治化，否則不但無助於提升效率，亦會影響社會和諧。

6. 在上述背景之下，地鐵公司及九鐵公司建議採用方程式來釐定兩鐵合併後票價調整的幅度，取消票價自主權。地鐵公司與政府進一步詳細商議後，提出建議方案，提議根據下述方程式設立票價調整機制：

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

工資指數變動是指運輸業名義工資指數的變動。綜合消費物價指數及工資指數都是政府統計處公開的資料。

7. 方程式計及綜合消費物價指數及工資指數的變動。這個方程式採用的指數確立已久，既客觀亦可被引證，因此日後根據這類公開指數來調整票價，既可增加透明度，亦會更為客觀。按照這個方程式實行票價調整機制，票價可減亦可加。

8. 上述方程式包括生產力因素，乘客可享有合併後的公司生產力增長的效益。生產力因素是雙方預先同意的數值。由於合併後的公司能夠全面體現預計可產生的協同效益之前，已在兩鐵合併時即時以減價方式把生產力效益回饋乘客，加上鐵路涉及的投資巨大，特別是鐵路網絡正在擴展中，生產力效益有限，因此生產力因素將設定為 0.1%，於合併後第 6 年開始生效。

9. 根據建議的票價調整機制，鐵路票價會每年評估及調整。我們會設有啟動票價調整的機制。如整體票價的調整幅度少於 1.5%，便會轉入下年度的票價檢討中一併實行。按方程式計算所得的整體票價調整幅度，適用於合併後的公司各種票價，即是一籃子票價的調整幅度。

10. 票價調整機制<sup>1</sup>會因應政府或合併後的公司公司的要求，每五年檢討一次。

### 範疇 2：取消轉乘車費，並以減低票價為目標，檢討收費結構

---

<sup>1</sup> 票價調整機制適用於現時所有地鐵及九鐵服務，以及地鐵及九鐵自然伸延的新鐵路線段。機場快線、東涌吊車及城際服務不在此列。

11. 九鐵公司及地鐵公司目前各自獨立營運其鐵路網絡。合併後之鐵路網絡能達到若干程度的規模經濟，並可促成取消轉乘車費。不過，長遠來說，取消轉乘車費或全面調低票價會對合併後的公司的車費收入有負面影響，這點必須注意。

12. 根據兩家鐵路公司的聯合評估報告，合併可為收入及運作成本帶來協同效益。收入方面的協同效益主要是透過擴大銷售和分銷網，以及來自與鐵路／車站有關的業務，例如廣告收入。至於運作成本方面的協同效益主要來自長期營運鐵路而達到的規模經濟。兩家鐵路公司已各自檢討其現行票價結構，因應合併可能帶來的協同效益，合理調整合併後的公司的票價水平。兩家公司建議調低票價，包括取消轉乘車費、全面調低所有使用八達通繳付全費的乘客，以及額外調低某些指定路線的票價。

13. 地鐵公司與政府進一步商討後，建議下述減低票價方案：

- (a) 取消轉乘車費，幅度由 1 元至 7 元不等；
- (b) 全面調低所有八達通票價<sup>2</sup>，例如成人八達通票價下調 0.2 元；
- (c) 12 元或以上的中、長途線票價額外每程減收 1 元；
- (d) 12 元或以上的票價若一併實行上文 (a)、(b)、(c) 三項措施後減幅仍低於一成，則票價會再作下調，令有關票價減幅至少達一成<sup>3</sup>；以及
- (e) 8.50 元至 11.90 元之間的票價若一併實行上文 (a)、(b) 兩項措施後減幅仍低於 5%，則票價會再作下調，令有關票價減幅至少達 5%<sup>4</sup>；

---

<sup>2</sup> 就個別享有特惠票價的乘客類別，如小童特惠票，因其特惠票價為成人票價之 50%，因此其實質減幅將因應其特惠票價享有的折扣而作相應的調整，即小童八達通票價將下調 0.10 元

<sup>3</sup> 在單程車票票價方面，有關之減價需視乎票價尾數之調整而定。

<sup>4</sup> 在單程車票票價方面，有關之減價需視乎票價尾數之調整而定。

實施上述修訂減價方案後，乘客繳付 12 元或以上車費時，最少可享有一成減幅；乘客繳付 8.50 元至 11.90 元的車費時，最少可享有 5% 的減幅。取消轉乘車費，加上全面調低各類車費，在兩鐵合併首天共有 280 萬人次<sup>5</sup>可受惠於票價下調。當中大約 34 萬人次可享有不少於一成的減幅。另有 116 萬人次可享有不少於 5% 減幅。跨區工作所需支付的車資會因而下降，因此，減收車費可以鼓勵就業，並能配合政府為鼓勵就業而推行的其他措施。

14. 在簽訂諒解備忘錄後的 24 個月內票價將不會有任何調升。兩鐵合併後首年，合併後的公司會在星期日及公眾假期，予長者提供每程 2 元的優惠票價。現時的學生票價優惠會維持不變，換言之，學生乘搭地鐵會繼續享有半價優惠。

### 範疇 3：盡早解決目前正在規劃的新鐵路項目，特別是沙田至中環線(沙中線)的轉車安排

15. 沙中線是正在籌劃興建的新鐵路項目。該項目在二零零二年經公開競投後批予九鐵公司。因應政府要求，兩家鐵路公司已為沙中線的轉車安排作詳細研究。在兩鐵合併的情況下，沙中線將提供完全整合之轉車站，轉車乘客將不用付任何轉乘車費。我們會繼續與地鐵公司商討沙中線方案的細節。

### 範疇 4：確保合併時不會裁減兩鐵前線員工

16. 兩鐵的所有前線員工均不會因為兩鐵合併而被裁減。兩家鐵路公司已協定合併所指的前線員工<sup>6</sup>的定義，並會向屬下員工解釋有關詳情。下文第 36 至第 39 段闡釋人力資源合併計劃的詳細內容。

### 範疇 5：長遠而言提供整合而方便的轉車安排

<sup>5</sup> 建議的車費減價會適用於本港境內所有地鐵及九鐵路線，但機場快線以及羅湖和輕鐵服務的票價不會因兩鐵合併而調整。

<sup>6</sup> 兩家鐵路公司同意，前線員工是指長期僱用之全職非管理層員工，而其受僱於日常列車、車站、巴士及車輛之運作及維修，貨倉運作及保安運作等。非管理人員指薪金低於地鐵公司 MG1 級及九鐵公司等 8 級，而屬長期僱於不少於 2 年之合約。

17. 整合兩個鐵路系統的運作會為乘客提供更方便省時的服務。在兩鐵合併後的首年內，會拆去現時三個轉車站(即九龍塘、南昌及美孚站)的轉乘出入閘機，也會改善轉車安排。計劃進行的改動包括改建有關車站，令乘客人流更為暢通。

### 建議的交易架構

18. 地鐵公司上市公司的身分將維持不變，並成為日後合併後的公司法律實體。地鐵公司會獲九鐵公司授予服務經營權，使用其資產經營其現有的九鐵路線以及現正施工的九鐵新線，包括落馬洲支線及九龍南線，並營運九鐵公司其他與運輸有關的業務，如西北鐵路服務範圍內的巴士服務。根據服務經營權安排，政府/公共機構是經營權的批出人(在此即指九鐵公司)，締結合約安排，把向公眾提供指定服務的權利轉給經營權營辦者(根據建議的交易為地鐵公司)。

19. 根據服務經營權的協定，九鐵公司會向地鐵公司給予某些指定的九鐵公司資產及鐵路用地之使用權以營運九鐵系統。合併後的公司將負責九鐵系統在經營權生效期間的運作、維修及改善九鐵系統，包括重置經營權所涵蓋的資產。它將要管理一切有關這兩個網絡整合為一系統的運作安排，負責整個系統的服務表現。服務經營權屆滿或終止時，合併後的公司須向九鐵公司交還一套符合當時營運標準的運作系統。在服務經營權安排下，除某些價值較低的物品(如零件及消耗品)，九鐵公司將不會向地鐵公司出售該鐵路系統，而地鐵公司亦不會購入九鐵公司之資產。

20. 服務經營權會與合併後的公司專營期限一致，最初期限定為 50 年。根據兩鐵合併建議，九鐵公司會保留服務經營權所包括的資產之法定擁有權。雖然政府會就地鐵公司期望擁有重置資產及改善資產的法定擁有權與地鐵公司作進一步商討，但前提是這些重置資產及改善資產須與最初的資產同時在服務經營

權完結時交回九鐵公司。再者，九鐵公司將繼續保留一些資產，如現金、應收賬款、八達通股權等及繼續承擔大約 197 億元之債務。

21. 此外，九鐵公司會繼續履行其跨境租約下的責任。九鐵公司之跨境租約包括鐵路列車及相關硬件，如訊號系統。在政府或九鐵向地鐵公司提供保障，讓地鐵公司不會因為有關建議而處於較不利的位置的前提下，地鐵公司將會與政府及九鐵盡量配合，協助九鐵公司履行其在跨境租約下的責任。為此，政府會考慮是否有需要向地鐵提供彌償保證。

22. 除服務經營權安排外，地鐵公司亦建議把收購九鐵公司涉及的產業的權益、九龍南線的物業用地以及九鐵公司其他的商業權益一併納入合併交易之內。擬議合併的物業方案的細節詳載在第 23(d)段及下文第 28 至 30 段。

### 建議的財務條款

23. 地鐵公司為兩鐵合併擬訂的財務條款如下：

- (a) 為服務經營權及收購九鐵公司某些短期鐵路資產(例如物料及備用品)即時支付 42 億 5 千萬元；
- (b) 在服務經營權期內每年支付 7 億 5 千萬元的固定費用；
- (c) 自「服務經營權」安排的第四年起，每年再根據九鐵系統的實際收入，按預先同意的比例分賬。我們現時建議的比例如下：
  - (i) 介乎 25 億元至 50 億元的收入，獲得收入的 10%
  - (ii) 介乎 50 億元至 75 億元的收入，獲得收入的 15%
  - (iii) 超過 75 億元的部分，獲得收入的 35%

- (d) 為收購產業及其他有關商業利益支付 77 億 9 千萬元。另外，九鐵公司已為擬售予地鐵公司的發展物業支付預留工程的費用。地鐵公司會向九鐵公司付還這筆費用。尚未付還的工程費用，目前估值為 23 億 1 千萬元。

### 估值

24. 政府在與地鐵公司商議財務條款時，已尋求能反映九鐵系統將來表現之財務條款結構。根據上文 23(c) 段建議的分賬方法，若九鐵系統的財政表現理想，九鐵公司就可以收取更高費用。反之如九鐵系統表現未如理想，九鐵亦可因固定費用的部分而得到保障。目前九鐵系統內的多個部分是剛啟用或仍在建造中，當這些部份建成後，我們應可預見客量及收入的增加。在這樣的情況下，九鐵將可以享受到有關攤分安排而得到的額外收入。

25. 跟據上文 23(a) 及 23 (b) 段之財務條款，九鐵公司將在服務經營權的初期獲得合併即時支付費用及每年固定費用以當日價格計，合共 418 億元。

26. 九鐵公司每年所收取的非固定費用的價值，視乎合併公司管理的九鐵系統所產生的實際收入而定。政府已檢討九鐵系統在一系列不同的增長和發展預測下可能出現的情況。根據這些不同的情況，九鐵公司每年所收取的固定費用和非固定費用，估計合共的淨現值會介乎 300 億元至 565 億元。雖然非固定費用的數值最終可能高於或低於這些估計，它會反映九鐵系統的實際表現。

27. 在考慮交易結構時，政府也曾經研究選擇採取全面出售的模式是否可行。然而，在任何全面收購的交易下，準買方很有可能會強調九鐵公司任何遜於帳面值的表現，而低估其鐵路系統的長遠潛力。由於九鐵系統有很多工程項目新近落成或正在興建中，需要一段較長時間才能發揮其賺取收入的潛力，這是重要考

慮。因此，為免以很低的估值出售九鐵公司的資產，政府在結構上的解決方案是由九鐵公司保持資產擁有權，按收入分賬機制分享九鐵鐵路收入增加的好處，並使九鐵公司能在服務經營權完結或提早終止時收回一套能完全運作的鐵路系統。

### 物業方案

28. 合併建議的物業方案由以下部分組成：

**B**

- (a) 地鐵公司購入九鐵公司的投資物業、物業管理業務以及六幅現有九鐵公司物業用地的物業發展權，另加上九龍南線沿線目前由政府持有的兩幅物業用地（**附件 B** 載有物業及業務一覽表）；
- (b) 推出鐵路物業發展管制機制，以在特別情況下政府能管制投標發展鐵路物業所建住宅單位的數目；以及
- (c) 合併後的公司取代九鐵公司作為政府的代理人，以獎勵計劃形式發展西鐵沿線物業用地。

29. 物業方案是整個合併交易其中一個不可分割的部分。我們與地鐵公司商討並考慮獨立估值師的意見後，認為地鐵公司最新出價 77 億 9 千萬元購入整個方案的物業可以接受。另外，九鐵公司已為擬售予地鐵公司的發展物業支付預留工程的費用，地鐵公司會向九鐵公司付還這筆費用。

30. 根據建議的物業發展管制機制，政府及地鐵公司會就合併後的公司投標鐵路物業發展項目興建的住宅單位的數量，每年進行討論並訂定三年推展計劃。雙方並會訂定條款，列明其後經政府與合併後的公司協議可以調整興建單位的數目。

## 新鐵路發展及融資

31. 兩鐵合併可減省重覆的鐵路發展項目，縮短兩鐵為日後新鐵路項目的銜接問題長期磋商所需時間，與及可能可以減低項目的成本。這樣有助鐵路項目及早建成，並能改善轉車安排。

32. 根據合併建議，將來政府有權為不屬於地鐵自然延伸的個別線段新項目，決定採用“擁有權模式”（即合併後的公司出資、建造及營運新鐵路）抑或“服務經營權模式”（即政府撥款建造新鐵路，向合併後的公司批出服務經營權，按照預先協定的機制決定的財務條款營運新鐵路）。至於沙中線，我們會與地鐵公司繼續商討財務和推行的細節，並考慮以何種模式推展工程。如未來的新項目屬於地鐵自然延伸，則沿用現有方式處理。換而言之，政府會按照擁有權模式，與合併後的公司商討新項目的財務安排。

33. 考慮合併後新鐵路項目的融資安排時，政府會視乎個別情況，繼續審慎研究應否提供財政資助，確保鐵路發展能為市民帶來最大的效益。政府會為個別項目研究最佳的融資方式，包括批出鐵路附近的物業發展權或實行其他措施。

## 規管制度

34. 根據建議的兩鐵合併，合併後的公司會獲批營運地鐵及九鐵的專營權。合併後的公司會採用地鐵公司現有的規管制度，作出經適當的修改，以便加入九鐵公司業務所需的改動。地鐵公司與政府訂定的現有《營運協議》會擴充成為綜合營運協議，以涵蓋合併後的公司營運的九鐵鐵路。合併後的公司須符合現行規定，維持妥善而有效率的服務，以達致綜合營運協議指定的服務及安全標準。合併後，鐵路視察組會保留行使對鐵路進行檢查及調查的權力，確保乘客安全。

35. 現時有關延續、暫時中止及撤銷專營權的條文會

大致沿用。合併後的公司可提出申請延續專營權，或以合併後的公司投放在鐵路網絡上的資本開支達到某個款額而延續專營權，延續與否須由行政長官會同行政會議審批。行政長官會同行政會議可以《地下鐵路條》訂明的具體理由，暫時中止或撤銷專營權。當局亦會加入新條款使九鐵公司能在撤銷合併後的地鐵專營權或專營權屆滿時，可運用地鐵公司共用於兩鐵系統的資產（反之亦然）。鑑於服務經營權安排讓地鐵公司在合併後可以使用九鐵公司的資產營運九鐵服務，日後若合併後的公司履行與九鐵公司訂定的服務經營權時出現重大錯失，可能會引發撤銷與九鐵鐵路有關的專營權。

### 融合人力資源成為“一家公司、一個團隊”

36. 我們與地鐵公司商討兩鐵合併條款期間，兩家鐵路公司與政府同時磋商融合人力資源的事宜。兩家公司同意，所有在職員工會按合併生效當日的條款及條件獲合併後的公司聘用。兩家公司會進一步研究在兩鐵合併後為全體在職員工制訂一套服務條款及條件。制訂過程當中，公司會徵詢員工的意見。任何情況下，員工轉由合併後的公司僱用，均視作連續受聘於同一僱主。

37. 兩家鐵路公司重申承諾照顧全體員工的利益，並且同意假如進行兩鐵合併，日後的員工安排會以公平及公正的原則處理。待兩鐵合併最終通過後，兩家公司會加快討論如何制訂程序及指引，甄選員工安排適時進入合併後的公司。日後地鐵公司及九鐵公司員工會在同一公司、以一個團隊的方式工作。

38. 兩家公司估計，合併後職位將有淨增長。他們估計，由於合併後的公司業務增長，特別是新鐵路通車，加上現有員工的自然流失及轉職，合併後首三年將會有超過 1300 個新空缺，兩家公司估計，在進行合併期間數年內可達致的總體員工協同效益約為 650 - 700

個相當於全職的職位<sup>7</sup>，而新空缺數目超過總體員工協同效益。因此從整體角度而言，合併後員工在工作上的發展機會更佳。為免出現技能錯配的情況，合併後的公司會為受影響的員工安排再培訓及重行配調。

39. 兩家公司表示會就多項與人力資源有關的課題進一步詳盡全面研究，以確保順利融合。兩家鐵路公司亦已向員工承諾會與員工直接溝通，並會就合併影響員工的事宜徵詢他們的意見。

### 合併後的公司的高層任命

40. 合併後的公司的主席會由政府挑選，候任行政總裁則由政府與候任主席磋商選出。挑選執行總監會的其他成員的安排則如下：

- (a) 候任財務總監及候任營運總監(或合併後公司的同級職位)由委聘小組選出。小組由環境運輸及工務局局長、財經事務及庫務局局長、候任主席及候任行政總裁組成；以及
- (b) 其他候任行政總監則由候任主席及候任行政總裁選出。

41. 政府會決定非執行董事增設的人數，以成立合併後的公司的董事局。至於增設的非執行董事人選，會由政府與候任主席磋商選出。在合併方案提交給地鐵公司小股東表決前，會選出擔任上述各職位的人員。

### 進行立法工作並須取得地鐵小股東同意

42. 《地下鐵路條例》及《九廣鐵路公司條例》需作修訂，以訂定落實兩鐵合併事宜的條文。例如須修訂法例授權合併後的公司營運九鐵服務，讓合併落實後規管地鐵及九鐵營運的方式，與合併前規管地鐵的方

---

<sup>7</sup> “相當於全職職位的數目”指等同擔任全職職位的人數。

式大致相同。現時有關延續、暫時中止及撤銷專營權的條文亦會因應專營權擴大應用範圍至包括地鐵及九鐵，而作出適當修訂。

43. 兩鐵合併方案亦須取得地鐵公司小股東的同意。政府既是地鐵公司的大股東，亦是九鐵公司的唯一股東，因此根據《上市規則》，政府會被視為有關連的一方，不得參與任何與兩鐵合併方案有關的表決。

### 合併後九鐵公司的職能

44. 兩鐵合併後九鐵公司不再發揮任何營運鐵路的職能。我們預期九鐵公司基本上只會保留某些行政、會計及庫務的功能，管理局成員全部由政府官員出任。預期屆時九鐵公司主要會由外間的服務供應商支援其運作。

### 未來路向之考慮

45. 考慮到我們為兩鐵合併的商議工作而設訂的五個範疇，我們認為兩鐵合併的建議將能夠－

- (a) 回應市民對減低票價的期望；
- (b) 符合市民要求一個更客觀及更具透明度，而且能夠讓票價可減可加的票價調整機制；
- (c) 改善沙中線之轉車安排及可減省將來鐵路發展項目的網絡重疊；
- (d) 為乘客提供無障礙及整合而方便的轉車安排；及
- (e) 在整合的鐵路系統下更有效運用資源

46. 地鐵公司表示其提出之建議乃整套的合併交易。我們已根據建議之合併條件與地鐵公司簽訂一份不具約束力的諒解備忘錄。

47. 在訂定未來路向時，政府會考慮議員、市民及其他持份者之意見。如兩鐵合併計劃獲得普遍的支持，我們會着手進行所需之立法工作，並向立法會提交草案。《地下鐵路條例》及《九廣鐵路公司條例》需作修訂，以訂定落實兩鐵合併事宜。

48. 如需要修訂之法例獲立法會通過，地鐵公司小股東需就兩鐵合併的建議進行表決。

環境運輸工務局  
財經事務及庫務局  
二零零六年四月十一日