

ACY 0210B
專題研習報告

題目：公營機構私有化

組員：

陳文駿

鄭美珊

馮之琳

李世耀

施嘉瑜

黃培德

目的:

從 2000 年的地鐵私有化，至 2004 年的五隧一橋及領匯的私有化，再到最近間接地把九鐵私有化的兩鐵合併，我們可以看到把公營機構私有化已經成爲一種趨勢。因爲公營機構的服務與市民大眾有切身的關係。我們希望透過今天的報告，深入探討公營機構私有化對社會的影響。

私有化的定義

私有化是指把由公營部門提供的服務開放給私人資本；另外，把部份或全部公營事業的擁有權轉移給私人，都屬於私有化。私有化有以下的假設：在私有化後，私營機構爲求生存，便會盡力改善效率及改善服務質素，以賺取更高的利潤。

私有化的原因

1) 財赤

在 2000 年地鐵私有化事件前，香港從未進行過私有化的。由 1999 年度開始，由於金融風暴的原故，政府面臨沉重的經濟負責，爲了應付財赤的問題，政府提出了把公營機構私有化的方案，以減低開支。

2) 政府的積極不干預政策

香港前財政司夏鼎基提出「大市場、小政府」經濟政策。政府一直以此被視爲全球最資本主義的地方之一。但香港國內生產總值中公共開支的比重不斷增加，由 97 年佔 GDP18% 上升至 02 的 23%，因此政府認爲有必要減省開支。

3) 提高效率

有研究顯示香港在全球政府效率排名有下跌的趨勢。由於公營機構效率不斷下降，政府須改善公營機構的運用模式，而私有化便是最直接的方法。

私有化的壞處

私有化不只單方面帶來好處，也可能引起負面的影響：

1) 服務質素不升反跌

有些公司在私有化後，爲了提高利潤，而使服務質素下降。如英國鐵路私有化的例子，鐵路及車廂分拆出售，鐵路公司及私營車廂公司各自追求利潤而降低安全標準，使鐵路及車廂在技術上互不配合，因而造成意外。

2) 增加成本及支出

很多政府在私有化公司後發現不但成本及支出沒有減低，反而比私有化前提高。如多米尼加共和國及加拿大政府的例子：多米尼加共和國把電力供應私有化後，電費上升達 51%，這加重市民的負擔。及後，政府被迫把發電廠收購。另外，加拿大政府把興建學校計劃私有化，隨後發現興建的其中一所學

校成本較以往增加了約五百萬元，其中一個原因是私有公司向銀行的借貸利息較政府為高，使興建成本大增。

3) 私有化使員工被剝削

有些私有化的公司爲了進一步減低營運成本及增加營利，在剛私有化後都會剝削員工，包括解僱員工等，此舉使員工福利被剝削，並且提高社會的失業率，造成社會問題。

除了地鐵私有化的例子外，近年香港也有以下的私有化例子：

私有化的例子

a) 領匯房地產投資信託基金

其中一個例子就是在零五年上市的領匯房地產投資信託基金，簡稱「領匯」。領匯基金是香港房屋委員會分拆出售其商業物業及停車場而成立的。

i. 領匯的誕生

早年，董建華時代的「八萬五」的房屋政策，嚴重地增加開支，後來又停售居屋，結果導致財政陷入困境，缺乏流動資金。因此在 2004 年的時候，房委會決定出售部份旗下公屋商場、停車場及街市，以證券化成立領匯基金，並在香港交易所上市，藉以籌集資金。

ii. 領匯上市

領匯上市集資遇到不少阻撓，2004 年尾，以盧少蘭爲代表的公屋居民，在立法會議員鄭經翰、陳偉業等的支持下，於公開發售期間向高等法院提請司法覆核，結果因公屋居民繼續上訴而使此事件形成公眾關注。期後，盧少蘭在無代表律師的情況下敗訴，最終房委會擱置上市。後來，領匯在 2005 年 11 月 14 日再度公開招股，吸引大量投資者。在這領匯風波中，已經引發起公產私有化的廣泛言論。

iii. 民間組織

領匯監察是一個民間團體，由工人、社運人士、學者、商戶及居民組成，主要集中關注「領匯」上市後各項租金政策、營運措施、外判管理有關的項目，並監察政府各項私有化計劃，以捍衛基層市民大眾的權益。領匯監察一直對領匯上市持反對意見，兩年來，曾多次興起「討伐」領匯的活動。

iv. 對持份者造成影響

-公屋居民

房委會分拆出售公屋商場、停車場及街市，對公屋居民影響極深遠。在領匯上市之前，公屋居民擔心日後房屋署缺乏收入來源，會提升公屋租金水平。

另外，低收入的公屋居民是非常依賴公屋商場買日常用品的，因為公屋商場的租金相對便宜，使用品價錢較低。但領匯上市後，要達到一定的利潤保證，因此領匯不斷檢討租金水平，進而開始加租，此舉不但逼使傳統商場讓位給連鎖店，更使物價上漲，並轉價給公屋居民，使公屋居民的生活百上加斤，導致生活成本上升。但話說回來，領匯成為上市公司後，服務水平作出承諾，使公屋居民享有較高的質素的服務。

-商場及街市的租戶

領匯自 05 年 11 月接管房委會轄下九成的公屋商場、街市和停車場以來，其管理模式及續約的手法一直受到批評，亦令商戶反感。飲食界議員張宇人指出，領匯在跟商戶洽談續約問題時，往往會提出不合理要求，例如加租至不合理水平，或把舖位拆細出租，令商戶經營變得困難。

v. 領匯結論

領匯上市雖然對其他持份者帶來好處，例如，投資者和房委會等等。但如今，領匯事件受影響的持份者眾多，領匯可考慮制訂一些政策作出調節，如制定公平競爭法以防止大財團壟斷商場。

b) 兩鐵合併

i. 背景

兩鐵合併是指將地鐵公司及九鐵公司合併，以減少服務重疊、增加香港鐵路的效率。合併的導火線為兩鐵爭奪沙中線事件，導致大量資源浪費。於是，在零四年初，政府邀請兩間鐵路公司商討合併可能性。兩鐵最終在零六年達成合併的共識，並於行政會議通過。

地鐵公司將在限定為 50 年的「服務經營權」安排下，營運九鐵的服務及收購九鐵的地產，並改名為「香港鐵路有限公司」（港鐵）。而九鐵公司將即時獲取 42.5 億元及每年 7.5 億元的固定費用。合併後，以往兩鐵的票價自主機制將被更客觀及具更高透明度的「票價調整機制」取代：

票價變動 = 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

ii. 社會各界的意見

-股東

最關心是股價問題，而九鐵非所有線路亦有盈餘，合併後可能要承擔虧損，而九對地產投資較少，要承受的風險增加。

地鐵回應:

合併後可提高不同路線的使用率，加上地鐵有七至八成的利益來自地產，九鐵擁有

八幅地皮，合併亦可發展，無須擔心盈利問題。

-九鐵員工

員工憂慮合併後因產生協同效應，但員工除要面對新環境，更會令部份非前線員工被減薪甚至刪減。

地鐵回應:

於去年十二月已對員工工作簡介，並已承諾前線員工不會受到影響，經理級以下的員工更獲薪階保證，同時已推出自願離職計劃。而有很多調職、培訓的計劃經已推出，盡量減低有可能出現的問題。

-市民

鐵路的壟斷使票價上升及服務質下降。

地鐵回應:

香港地少人多，無需要兩家鐵路公司支撐整個運輸網絡，而且非直接競爭對手，故合併後不會造成壟斷情況，加上合併可令整個網絡更有效率，產生的協同效應可減少資源重疊，節省到的成本可直接減低票價，回贈市民，並對未來城市規劃更有裨益。加上兩鐵已每年撥出六億，於不同的路段降低票價，預料共有 280 萬人受惠，而地鐵亦將引進新的管理模式進入九鐵，從而提高整體服務質素。

iii. 政府的角色:

1) 協調鐵路與其他交通工具，保障社會整體利益

政府在促進鐵路發展的同時，亦有對其他如巴士等的交通工具提供經濟、政策等各方面的支援，令其他交通工具能維持良好的服務水平及競爭條件。令市民有鐵路以外的交通選擇，避免兩鐵合併導致鐵路對香港交通網絡造成壟斷。

2) 監察

由於將會是港鐵的大股東，對港鐵公司有一定程度的監察權。因此，兩鐵合併後，政府會以市民大眾的利益為前提，監管港鐵的票價及服務質素。避免港鐵因為提高利潤而大幅提高票價或忽略鐵路安全。

c) 兩鐵合併結論

本部份主要希望引發同學對兩鐵合併的了解和討論，以及留意事件中各界的憂慮和如何平衡大眾利益，達至對公營機構私有化利弊有更深層的探討，故以論壇的形式進行，觸發大家的研究。而地鐵的股東已於上月進行表態並以大比數通過合併的方案，而正式的合併日期為十二月二日。

報告總結

從以上的探討發現，把公營機構私有化不能絕對地為社會及經濟帶來好處，反之卻可能帶來長遠的負面影響。

不少政府在私有化後都衍生出公共利益和管治問題，尤其見於鐵路、電力、電訊、燃料供應等公用事業轉為私營後，公共管理和服務質素降低、提供服務的安全性及穩定性下降、私有化後不適當規管所產生的壟斷性經營、企業管治能力下降或私有化後企業破產等問題上。某些問題更涉及不公平市場競爭及政府規管不善。事實上，政府於私有化中，往往只著重於擴大本身資產值，而忽略私有化後企業管治改變所衍生的問題。

因此政府在私有化前必須進行足夠諮詢及研究，不能馬虎了事，在所有私有化的計劃中，都必需正視所涉及的公眾利益，確保有效管理和規管，務求各方利益得到最佳平衡。在公共服務由公有轉化成私有的政策上，對公共利益的考量更顯重要，如果只是唯利是圖並且短視的話，最終只會由市民承擔起私有化的損失。