

管制法則的反生產效果 從西隧看港府管制法則的演變與爭議

周柏均

(原載《信報財經月刊》1993年10月)

一波多折的西區海底隧道興建問題，終於在上一屆立法局會期最後一天的會議中，經過近7小時的激辯得以拍板。但期間出現的爭議---包括立法局監管公共事業的角色、行政部門與立法局的關係，以致後過渡期的政經形勢等，都有待我們作進一步的反省。本文首先從西方管制法則的歷史發展談起，以探討後過渡期港府管制法則的演變與爭議。

管制法則理論的歷史沿革

在政府管制法則經濟學的討論中，相信很多人會提及佐治·史特拉 (George Stigler)。(1) 在史特拉以前的管制經濟學理論，一般都稱為「公眾利益」理論，主要是強調管制的目標，而並非解釋為甚麼會存在不同的管制法則。史特拉管制理論的中心思想是，管制法則一般都是被受管制者控制，為受管制者的利益服務。史特拉並不認為管制法則訂立目的是為保障公眾利益。

其後理查德·波斯納 (Richard Posner) 對史特拉的管制理論作了一些補充。(2) 波斯納引用同業聯盟的理論，解釋為甚麼社會上一些群體可以控制管制法則。他認為管制法則基本上是為社會上有權勢群體的利益服務。有勢力和有組織群體會利用管制法則，剝削那些沒有組織能力的群體。

從政治學的角度來看，史特拉和波斯納所提出的觀點並沒有新意，政治學者很早便明白到管制法則是社會上不同勢力群體競爭下的產物，並且經常會為受管制者的利益服務。(3) 嚴格來說，史特拉的理論只能說是一套聯盟者的理論，並不能說是一套管制法則的理論。受管制者的利益經常受到重視，是由於他們有更大的誘因 (Incentives) 組織起來。

從實際的情況來看，很多國家均需面對如何管制公共事業機構這個問題，而管制法則隨著時間和政治環境不同而有所改變。以美國為例，政府對公共事業機構管制方法的發展，可分為以下四個階段--- 第一階段是採用當時社會上一般法例作管制；第二階段是以直接訂立與公共機構有關的法例作管制--- 例如要求公共事業公司訂立特別憲章；第三階段是以專營權的方式管制承辦公共事業的財團；第四階段是以成立特別和獨立的監管機構 (Commission)，負責監管公共事業機構。

回報水平爭論激烈

用回報率的方式去監管公共事業收費，一直是各國政府經常採用的方法。但如何訂立一個合理和公平的回報率，一直惹來很多的爭議。在美國，早期的回報率爭議是由法院作出裁決的，及後逐漸使用比較同類型投資的方式去釐定一個合理的回報率。而現時普遍採用的方式是以財務信譽準則 (Financial Integrity Standard) 去評定一個合理的回報率。這種方法主要針對承辦公事業財團的回報率水平是否可以彌補經營和建設成本；是否可以對投資的風險作出適當的保證，以至對借貸是否有足夠的償還能力。

但從很多國家實際的管制經驗顯示，以回報率的方式管制公共事業，並不一定使消費者獲得較佳的服務。**很多公共事業公司刻意將其資產增大，以賺取更高的利潤**。所以近年便出現所謂價格管制計劃。這種方法除可保障消費者的利益外，更可鼓勵受管制的公司提高生產效率。

香港公共事業管制法則的現況

香港現行的公共事業概略分為以下四大類--- 第一種是由政府直接經營的服務，如機場、自來水及部分隧道等；第二種是透過政府全資擁有法定機構提供的服務，如地鐵和九鐵；第三種是受政府監管下的私人公司經營，包括九巴、中巴、紅磡過海隧道等；第四種是由私人公司直接提供的服務，如氣體燃料供應商和集裝箱碼頭。

在這四類公共事業中，以第三類最受公眾關注，現時絕大部分這些私人公共機構的管制法則，均採用利潤管制方式，准許利潤大約在 15-16%之間。中電在 1991年底與港府達成原則性協議，延長現有利潤計劃 15年，中電的准許利潤是固定資產淨值的 13.5-15%。立法局亦在今年5月通過《電話及電訊修訂條例》，確定了電話公司的收費管制制度，會以設立收費上限代替過往的利潤管制制度，這是本港首次採用價格管制方式監管私營公共事業機構。

在公眾參與監管方面，港府正逐步鼓勵各公共交通機構設立乘客聯絡小組，由乘客直接監察他們的服務質素。政府已重組電訊局，監察電訊事業經營者的運作，以保障用戶的最佳利益，並致力維持業內的公平競爭。

港府近年已採取一些積極及明確的步驟，改善對公共事業及專營權運作的監管，透過自由競爭及改善管制法則，要求對公眾利益有更大的保障及使資源運用更有效。

雖然本港的政治逐步開放可以有助消費者爭取較有利的管制法則，但這並不是絕對的，還要視個別管制法則下不同參與者的權力分布。影響管制法則的參與者一般可分為四類，分別是受管制者、消費者、政治精英和管制部門。⁽⁴⁾現在，我們試圖分析個別主要群體在西區海底隧道條例爭議中扮演的角色。

西隧條例中各主要群體間的角色

受管制者 西隧條例中的被管制者是由中信泰富和九龍倉合組的財團。現時紅磡過海隧道是由九龍倉為首的財團經營，東區過海隧道是由以熊谷組為首的財團經營，中信泰富本身亦是東隧的股東之一。西隧財團中中信泰富佔 50% 股權，九龍倉佔 37% 股權，而西隧財團的建造商是西松和熊谷組。很大程度上，本港過海隧道的經營和建造主要是由中信泰富、九龍倉和熊谷組所包辦。

在招標初期，中信泰富及九龍倉均打算各自以本身公司為首，組織財團競投西隧，但當他們眼看再沒有其他投資者作出競投的情況下，於是聯成一線，最後只遞交了一份標書。雖然港府一直表示不會由此而影響政府與財團有關專營權的談判，但這只是自欺欺人的說法。這些財團聯合一起，形成只有單一投標者，**大大削弱港府談判專營權細則的實力**。

後過渡期的政經形勢亦促使政府的談判實力大大減弱，在這個不穩定的政治情況下，不會有很多投資者願意作長線投資。加上中方要求直接參與審批任何跨越 97 的專營權，更令很多非中資財團望而卻步。九倉集團及熊谷組在國內均有大量的投資，與中方關係良好。在種種因素的影響下，西隧財團在管制法則談判上佔有一個極為有利的位置。財團居然可以在西隧草案提交立法局審議的初期，威脅如果草案中的管制法制有任何修改，他們將會退出。

消費者 西隧是一項新建設，所以並不存在消費者。一般市民及未來可能使用西隧的人士，亦不容易組織起來爭取本身的利益。公共事業的收費，一直是市民十分關注的問題，在 80 年代初開始，社會上不同的壓力團體開始組成聯合陣線，監管各類公共事業加價的程序，這些合作機會最後演變成一個「各界監管公共事業聯合委員會」。但聯委會的成員十分不穩定，再加上本港政治逐步開放，聯委會發展到現在已是名存實亡。

有點令人奇怪的是，在西隧事件中，受影響的駕車者組織如汽車會及貨車司機工會，以至交通諮詢委員會，都沒有作過任何回應。而唯一關注西隧的民間組織——關注西區海底隧道工程聯委會，亦只是名義上的組織，並沒有群眾的基礎。由始至終，在西隧事件上並沒有民間力量真正為消費者爭取他們的利益。

政治精英 這裏只集中討論立法局成員身分的轉變對政府管制法則的影響。其實，今次西隧條例中很多專營權的原則性爭議，在 1991 年 11 月一次公共事業利潤管制的動議辯論中曾經出現。當時是立法局首次出現直選議員後第一個動議辯論，動議是由港同盟的劉千石議員提出，要求政府在作出任何利潤管制政策決定前，先公開徵詢市民的意見。啓聯資源中心的張鑑泉議員提出修訂動議，將公開諮詢修訂為「充份考慮」。當時身兼中電總經理的潘國濂議員，極力為公用事業辯護，強調政府要保證投資者有合理的利潤，並且認為諮詢並不能解決問題。最後，修訂動議獲得通過。

投資者患政治恐懼症

財政司麥高樂在動議辯論中代表政府發言時指出，如果將公用事業專利協議作公開諮詢，會將太多政治壓力施加在投資者身上，會嚇怕投資者。麥高樂更以警告式的語氣質問議員，市民是否希望日後電話、電力和巴士服務均由政府提供？運輸司楊啓彥在立法局審議西隧條例草案時更說出，如「有立法局無投資」及「爲了鬥一鬥氣，以後工務工程不能再私營化」的話，均顯示政府對專利權協議的立場，並未因 1991年政治形勢轉變而有所更改。

在過去的一年，啓聯已朝著組織政黨的方向發展，並且表示會積極參與 1995年立法局的直接選舉。啓聯在監管公共事業加價申請及審批管制法則上，明顯出現「左」傾的現象。啓聯在今年3月，聯同其他黨派否決三條政府隧道的加價議案。並且在今年7月，自由黨亦聯同其他政黨，成功修訂有關未來3年電話收費加幅的電話規例。

在西隧條例草案呈交立法局後，⁽⁵⁾ 民主派政黨一開始已表示不能接受條例中隧道通車時收費水平，以及不經由立法局審議下的加價機制。自由黨在這些問題上猶豫不決，最後提出一個政府及財團均接受的修訂方案。現時立法局內黨派林立，如果他們的取向並不一致，很難對受管制者及政府提出的方案作出挑戰。

管制部門 長久以來，政府行政部門均直接擔當管制各類私營公共事業的責任。一方面，很多專營權的協議並非以法例的形式訂立，所以不須立法局的通過；另外，雖然很多專營權協議的決定權最後是在行政局，但行政局的影響是形式多於實質，政策的主動權仍然在政府行政部門內。

社會上對行政與立法關係的討論，一直是集中在行政局和立法局身上，並不著重政府公務員這個環節。公務員作爲一個龐大的官僚體系，有本身的利益和政治取向，⁽⁶⁾ 可以左右行政局和立法局的政治決定。

開放政府無配套

在後過渡期，立法局內的政治逐部開放，而這種轉變對行政部門帶來很大衝擊。行政部門長期視自己爲公眾利益的守護者，他們認爲以往與私營公共事業公司所簽訂的管制法則，已經在投資者和消費者的利益取得了平衡。但現在這些法則不斷受到直選議員及社會人士的質疑，已產生一種認受性的危機 (Crisis of Legitimacy)。

英國政府雖然極力鼓吹本港政治走向民主化，但看來本港行政部門內公務員並不是完全接受及認同這種轉變(或者其速度)。行政部門內的文官，一直使用本身的行政管理才能和專業知識，致力維護公眾利益。要他們一下子將部分的政治決定權交給經民主過程中產生的議員，並且承認以往簽訂的管制法則不能充份保障公眾利益，是一件十分困難的事。

在這種情況下，行政部門會致力推出一些對本身有利的行政手段 (Administrative Process)，希望維持本身對政策決定的影響力。其中一種方法，是將政策釐定推向理性和系統化的方向發展，以便重新建立穩定和秩序。

權力競爭下的管制法則

雖然西隧條例中的管制法則首先是由財團提出，但如果得不到行政部門的支持，根本不能成事。西隧管制法則主要的特點，是強調以客觀經濟分析為準，在法例中詳細列明利潤估計數字，而未來西隧的加價機制亦是以這些數字作依據。這種管制模式是希望盡量避免政治因素的影響。在財團和行政部門的眼裏，經濟準則才是理性的，而那些政治和價值觀念的爭議，都是非理性的。

運輸司楊啓彥在西隧事件中，大肆抨擊立法局(特別是民主派議員)，並且多次強調行政部在西隧的談判和未來加價審議中，已經充分保障及反映公眾利益。他更認為由於未來西隧公司的監管需要大量專業知識，並且涉及很多客觀數據，所以最好由行政部門負責。

從以上的分析，可以看到在西隧管制法則的爭議中，受管制者、管制部門和立法局內較保守的力量，聯成一起，而消費者及立法局內民主派勢力相對地十分薄弱。受管制者為求商業利益作出聯盟，而其提出的「非政治化」管制法則，正符合管制部門內文官的政治取向，更加上這是出現在一個不民主的政治權力結構下，西隧條例無可避免地會為受管制者的利益服務。我們要明白的是，**公共事業的管制法則，並不是甚麼經濟和專業分析下的結果，而是透過社會不同力量競爭下的產物。**

註釋:

1. George J. Stigler, "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2 (Spring 1971), pp.3-21.
2. Richard A. Posner, "Theories of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5 (Autumn 1974), pp.337-52.
3. James Q. Wilson, "The Politics of Regulation," in J. Q. Wilson, (ed.), *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books, 1980, pp.357-94.
4. 參考 Kenneth J. Meier, *The Political Economy of Regulation: The Case of Insurance*, New York: State University of New York, 1988, pp.29-31.
5. 政府提出的管制法則是以方程式的方法去訂定隧道的收費。西隧的加價程序有別於現時兩條海底隧道。在西隧三十年專營權期間，其加價毋須經立法局審批，而是根據一條既定的方程式，約每隔四年調整收費一次，若其

利潤水平低於回報率百分之十五的利潤下限，財團可向行政局申請加價。

6. 見 Eric A. Nordlinger, *The Autonomy of the Democratic State*, Mass.: Harvard U. Press, 1981。