

立法會交通事務委員會

非專營巴士營運的規管架構和發牌制度

目的

本文件徵詢委員對政府為改善非專營巴士營運的規管擬推行的措施的意見。

背景

2. 為回應公共交通營辦商對近年非專營巴士供過於求及個別非專營巴士營辦商經營未經批准的服務表示關注，政府於二零零三年年底邀請交通諮詢委員會(“交諮會”)檢討非專營巴士營運的規管架構和發牌制度。交諮會成立工作小組檢討非專營巴士的營運。交諮會工作小組於二零零三年底至二零零四年七月期間，曾分別兩次會見非專營巴士、的士及公共小巴業界，聽取他們的關注事項及考慮他們的意見。有關檢討於二零零四年七月完成。政府接獲交諮會通過的檢討報告後，在二零零四年七月十九日向立法會交通事務委員會(“委員會”)簡報交諮會對改善規管非專營巴士營運的建議。在會議上，政府同意在推行新措施前徵詢業界對建議措施的意見。政府其後於二零零四年八月至年底與非專營巴士業界會面。非專營巴士業界當時對建議措施所表達的意見適當地臚列於下列各段。

為改善非專營巴士營運的規管擬推行的建議措施

3. 政府審慎考慮過業界一直表達的關注，並已顧及有需要確保交諮會檢討所產生的建議措施能維持其成效，現建議推行一套措施，以改善規管非專營巴士的營運。這些擬推行的措施分為三個類別，以交諮會的建議為基礎，目的是：基於服務需求而協調非專營巴士服務的增減；加強規管非專營巴士的營運；以及提高執法行動的成效和效率。下文第 4 至 33 段闡述各項措施。

基於服務需求而協調非專營巴士服務增減的措施

4. 非專營巴士業界同意有需要控制非專營巴士車隊的增長，以

處理非專營巴士服務供過於求的問題。在這方面，政府確認有需要以更有效的方式，因應服務需求而協調非專營巴士服務的增減。

5. 鑑於業界認為建議措施應盡量減低對現有營辦商的影響，現建議採用極嚴格的措施處理有關非專營巴士服務和巴士「新供應」¹的申請，確保只有在有合理需求的情況下，才會批准新辦服務和新增巴士。至於與「現有供應」²有關的申請，則容許較大彈性。非專營巴士業界認為有必要控制「新供應」，因此同意有關做法。為此，我們會推行下列措施：

(I) 嚴格審批非專營巴士申請及文件規定

6. 當局會繼續依據《道路交通條例》(第 374 章)第 28 條訂明的準則，嚴格審批所有涉及非專營巴士服務的申請。這些準則除運輸署署長(“署長”)認為與申請有關的其他事宜外，包括下列各項因素：

- (a) 行政長官在有關提供公共運輸服務任何政策方面的指示；
- (b) 對於可予登記的巴士數目的任何有效限定；
- (c) 對申請人擬提供的服務的需求；
- (d) 其他公共運輸經營者已提供或已作計劃的服務的水平；
- (e) 擬提供的服務的地區及道路的交通情況；以及
- (f) 申請人擬提供的服務的標準。

7. 申請人就非專營巴士的新供應提出申請時，須提交相關證明

¹ 非專營巴士服務和巴士的“新供應”申請是指新申請人就新客運營業證(“營業證”)(包括相關的批註和巴士)提出的申請、現有營辦商就新增批註和巴士提出的申請，以及上述營業證及批註日後的續期申請。

² 「現有供應」的申請指現有營辦商就營業證和批註續期提出的申請，以及現有營辦商就更換巴士提出的申請。

文件(例如有效期達六個月或以上的合約)，證明擬辦的服務有實際的長期需要，以支持其申請。

8. 現有營辦商在現有批註到期前，只需要提供任何期限的有效合約，其批註便可被續期。當局接納業界的要求，若當批註需要續期時，現有營辦商尚未能為某一批註取得有效合約或分包合約，營辦商仍可在有關營業證有效期內的任何時間出示證明合約，為批註申請續期，而不是如交諮會原有建議般須要於有關批註到期後六個月內續期。另外，有關營辦商在申請有關批註的續期時，只須提供有效期達三個月或以上的合約而不用如「新供應」申請一般需要提供有效期最少六個月的合約。如營業證到期前仍未能取得合約，該營辦商日後若要獲得該項批註，便需重新申請，當局會視之為新供應的申請。

(II) 全面審查車隊

9. 目前，當局處理現有營辦商新增巴士及／或新增批註的申請時實行全面審查車隊，這個做法將會繼續實行，以便當局能審查現有車隊的使用情況，在考慮涉及擴充服務或擴大車隊的申請時，能確保申請人已善用有關車隊才批出新供應。此外，處理下列申請時亦應全面審查車隊：

- (a) 新申請人的新營業證及相關批註的續期申請；及
- (b) 涉及新增巴士及／或新增批註的現有營業證日後的續期申請。

(III) 單項／有限批註

10. 目前，非專營巴士車輛可獲簽發多於一項的批註，以提供不同類別的服務；每輛非專營巴士可獲發批註的數目不設限制。這項安排導致市場上批註的供應過多，亦令人難以辨別一輛非專營巴士正在提供的服務類別，因而削弱規管非專營巴士營運的成效。

11. 交諮會確認在審批新申請人及現有營辦商申請的新供應巴士時，一般只簽發一項批註的做法是一個有效解決上述問題的方法。

只有在非常特殊而申請人又能提供充分理據和證明文件的情況下，才會簽發兩項批註。如兩項批註營辦的服務能相互補足(如遊覽服務(A01)和酒店服務(A02))，當局或會簽發兩項批註。非專營巴士業界原則上同意向新供應實施這項措施。為回應非專營巴士業界的的要求，如申請批註的巴士源自現有已登記的車隊，而有關申請不會令非專營巴士總數出現淨增長，則當局在批出和更改有關批註時，可採用較靈活的做法。在這方面，非專營巴士營辦商(不論是現有營辦商還是新加入的營辦商)之間轉讓的巴士，將通常不應獲發多於三項批註。這些安排一方面可善用現有車隊，另一方面亦可在現有供應仍有餘量時減低對新增巴士的需求。然而，如轉讓巴士是因營業證持有人公司化而起，而營辦商又能提出理據證明有需要營辦該項服務，則可豁免遵守這項規定，理由是這樣的巴士轉讓只涉及個別營業證持有人更改經營模式，即由個人名義改為以有限公司名義經營。

(IV) 向只有合約式出租服務(A08)批註的營辦商多發一項批註

12. 政府得悉一些小規模營辦商目前只領有合約式出租服務(A08)批註。我們支持交諮會的建議，如這類營辦商申辦服務時能提出充分理由，可獲多發一項批註，以改善其營運能力。

(V) 終止簽發批註予整個車隊及自動簽發批註

13. 為免非專營巴士市場的批註因增長過盛而最終導致業界內的惡性競爭加劇，及對其他運輸業界造成不良影響，我們將延續終止簽發批註予整個車隊的安排(即自動向營業證持有人整個車隊簽發同一批註)，以及繼續終止自動簽發酒店服務(A02)批註予獲發遊覽服務(A01)的巴士的安排。不過，現有營辦商只需要提供合約證明服務需求，可保留已有的多項批註。

14. 當局會繼續實行自二零零三年十二月起停止自動簽發合約式出租服務(A08)批註予沒有該類批註的巴士的措施，如遇特殊情況除外。為確保A08批註有足夠供應，能配合臨時服務需求，並考慮到業界認為A08批註對於維持目前非專營巴士的營運(特別是小規模營辦商)的能力起關鍵作用，政府接納了非專營巴士業界的意見，即新加入的營辦商或現有營辦商之間互相轉讓現有已登記車隊內

的巴士時，如能符合下列條件，其A08批註可予保留：

- (a) 該巴士在轉讓前已取得A08批註，因此不會令A08批註總數出現淨增長；
- (b) 巴士轉讓不會令非專營巴士車隊中的巴士總數出現淨增長；以及
- (c) 申請A08批註的新車車主能出示證明文件支持申請。

(VI) 從現有車隊吸納非專營巴士

15. 非專營巴士業界贊同為進一步控制市場上非專營巴士總數的增長，當局應提供誘因，鼓勵申請開辦新服務的申請人從市場上現有車隊(即從一個不會替換其巴士的車主處)購入巴士以代替採購新車，避免車隊巴士數目出現淨增長。申請人如欲添置巴士，可以嘗試在六個月之內從市場現有車隊中採購。申請人成功從現有車隊中購入巴士後，當局就會隨即辦理其申請；若申請人未能從現有車隊購入巴士，當局則會在六個月限期結束之時辦理其申請。當局會不時檢討限期的長短，以配合情況的變化。

(VII) 有關更換巴士的規定

16. 為免令非專營巴士車隊的總載客量因更換車輛的載客量增大而不必要地增長，並避免因路上大型非專營巴士數目日增而造成道路交通問題，當局規定申請替換的巴士的載客量應與原有巴士相若。如申請人能提供充分理據(例如市面上的巴士再無載客量相同的型號，或有實際需要增加載客量等)，則作別論。

(VIII) 營辦商申請營辦專線服務

17. 正如上文第6段所述，新非專營巴士服務的需求必須按照《道路交通條例》(第374章)第28條所訂準則審訂。當局贊成交諮會建議處理新辦的居民服務及新辦的僱員服務的申請時須考慮的基本原則(列於附件A及B)。

18. 關於居民服務及僱員服務的申請，非專營巴士業界建議，政府應分別考慮租用服務的團體的意向及服務費用是否由僱主全數支付。當局已採納業界意見，並已在兩種服務的考慮原則中反映這點。至於現有的專線服務(例如居民服務(A06))，當局檢討是否需要調整現有的非專營巴士服務時，會同時考慮常規公共運輸服務水平的變化，以及續期時乘客對有關非專營巴士服務需求上的轉變。

加強規管非專營巴士營運的措施

(IX) 堵塞規管合約式出租服務營運現有的漏洞

19. 當局簽發合約式出租服務(A08)的批註，原意是滿足乘客對交通服務的臨時需求。有些個別營辦商利用A08批註，提供具定期性質的服務，超越A08原定的營運範圍。為商場及會所提供的免費巴士服務，駛往固定目的地，並行駛固定路線，對其他在相同地區營運的公共運輸服務造成不公平的競爭，公共運輸服務業界不時對此作出投訴。公共小巴及的士業界認為合約式出租服務的彈性過大，導致一些個別營辦商利用A08批註提供超越A08原定的營運範圍的服務。他們多次表達有需要審核這些具定期性質的合約式出租服務對現有公共運輸服務的影響。

20. 為確保A08服務符合滿足臨時需求的原意，運輸署對具定期性質的A08服務開辦之前進行審批。我們建議規定A08的服務營辦商如開辦合約式出租服務往返相同起點及目的地地區，在30天內營運的日數(不論是接續或間歇提供)超過兩天，即須在服務開辦前事先獲得署長批准。這些服務包括由一名營辦商獨自經營的服務，以及營辦商以合辦或其他方式與其他營辦商經營的服務。附件C列明處理合約式出租服務的申請時須考慮的基本原則。

附件 C

21. 署方會諮詢業界的意見，不時檢討A08服務中須預先批准的類別，並在有需要時作出修改，以配合不斷轉變的情況。

(X) 在營業證增設條件

22. 營業證的持有人時有拒絕承擔提供未經批准的非專營巴士服務的責任，辯稱巴士租予第三者，難以控制其用途。為解決這個問題

題，非專營巴士業界同意當局在營業證增設條件的做法，增加持證人須負上的責任。這些條件包括：

- (a) 持證人須確保營辦的服務符合發牌條件，並就該輛巴士違反營業證的條件負上最終責任；
- (b) 在租出巴士以營辦非專營巴士服務時，持證人須與租用人簽訂正式合約。持證人須保管一份載明租車用途及基本營運細節的資料，並經有關各方(持證人、司機及租用人)簽署的文件；
- (c) 持證人須保存每輛領有營業證的非專營巴士每日的營運記錄；
- (d) 如署長索閱上述(b)及(c)項有關租用及每日營運記錄的文件，持證人必須出示；及
- (e) 持證人須採取足夠措施，例如員工培訓、巡查及監察巴士使用情況，以防巴士被濫用。

新增這些條件的目的，是確保客運營業證持證人採取合理步驟，使巴士能符合發牌條件的規定作正當的用途。

(XI) 訂定服務詳情表

23. 目前，國際乘客服務(A05)及居民服務(A06)均訂有服務詳情表。為方便當局監管並採取執法行動打擊違規經營，酒店的穿梭服務(A02)、專上院校的學生服務(A03)、僱員服務(A04)以及具定期性質而起點及目的地地區相同的合約式出租服務(A08)，都必須制訂服務詳情表。非專營巴士業界同意以上的做法。

24. 服務詳情表規定所有關乎服務營運的細節，包括車資、路線、服務時段、班次、巴士數目及車種、停車站等等。如不依照服務詳情表提供服務，即構成違反發牌條件，因此，為各類具定期性質的非專營巴士服務擬定服務詳情表，有助監察及執法。

(XII) 租用人須聯同營辦商提交申請

25. 目前，非專營巴士營辦商申請營辦居民服務(A06)時，租用人須聯同營辦商提交申請，確認他們清楚知悉擬辦服務的細節。為確保租用人不會在取得正式批准前要求非專營巴士營辦商提供服務，這項規定的適用範圍會擴大至以下各種具定期性質而起點及目的地地區相同的服務：

- (a) 酒店服務(A02)提供的穿梭巴士服務；
- (b) 為專上院校提供的學生服務(A03)；
- (c) 僱員服務(A04)；
- (d) 國際乘客服務(A05)；以及
- (e) 定期的合約式出租服務(A08)。

提高執法行動成效及效率的措施

26. 運輸署從多方面着手處理非專營巴士提供未經批准的服務的問題，包括改善公共交通網絡、實施交通管理計劃以規管非專營巴士的活動、採取執法行動(如發出告票、傳票以及進行研訊)。二零零三年一月至二零零四年年底，運輸署共進行67次研訊。已完結的個案當中，大約有61輛以35名持證人名義登記的巴士，被永久吊銷或暫停營業證及巴士牌照一至六個月。

27. 非專營巴士業界均支持當局推行措施以加強打擊未經批准的非專營巴士營運。的士及公共小巴業界亦持相同的意見。當局會實施下文第28至33段所載措施，提高執法行動的成效和效率。

(XIII) 改善識別系統

28. 為方便執法人員易於分辨巴士當時提供的服務類別，當局會規定非專營巴士展示指定格式的適當標誌，以顯示巴士當時提供的

服務種類。至於獲單項／有限批註的巴士，則應採用車身標記識別系統，以顯示其服務類別。當局會鼓勵現有巴士的營辦商自願採用這個車身標記識別系統。當局會諮詢業界的意見，然後擬定實施的細節。

(XIV) 禁止在車上以現金繳付車資

29. 違規經營的非專營巴士通常接受市民在車上以現金或八達通卡繳付車資。為防止經營未經批准的服務，除署長批准的國際乘客服務(A05)及居民服務(A06)外，一律禁止乘客在非專營巴士上以現金繳付車資。新辦的居民服務路線未經署長批准，不得接受以現金或八達通卡繳付車資。現有已接受現金或八達通卡繳付車資的路線則可在營業證續期時檢討這項安排。車資必須：

- (a) 在署長批准的指定售票處或地點收取；及
- (b) 以乘車券、預付車資車票、月票或其他任何經署長批准的形式繳付。

繳付車資的方法會在署長批准的服務詳情表中詳細說明。

(XV) 實施更嚴厲的制裁及罰則

30. 業界在諮詢過程中普遍表示贊同當局應對違規的營辦商實施更嚴厲的制裁，特別應針對嚴重或屢次違規的營辦商，以遏止違規經營的情況。為此，運輸署會檢討就研訊完結後證明屬實的個案所作行政制裁，並告知業界檢討的結果。

(XVI) 精簡執法程序

31. 當局會落實交諮會的建議，把一般違反營業證條件的行為(例如未有展示營業證字牌或規定的服務標誌，及未經署長批准在車上收取現金車資等)，列作按定額罰款告票制度處理的表列罪行。實施這項建議，警務人員便可即場發出告票，運輸署人員亦可轉介個案，簡化執法程序。非專營巴士業界贊成這項措施，但表達希望運輸署應於決定什麼行為可按定額罰款告票制度處理前，諮詢業界的

意見。當局會在適當時候諮詢業界。

(XVII) 交通管理措施

32. 為確保獲准營運的非專營巴士不會造成交通阻塞，並解決違規活動引起的問題，當局會繼續實行交通管理措施。這些措施包括規管獲批准的非專營巴士服務上落客的活動、設置一般交通限制以杜絕非專營巴士營辦未經批准的服務等。

(XVIII) 改善常規公共運輸服務

33. 運輸署會繼續改善常規公共運輸服務，並及早規劃運輸服務，以配合新發展項目帶來的交通需求，防止未經獲批准的非專營巴士服務產生。

諮詢業界

34. 在整個檢討過程中，交諮會及當局一直有諮詢非專營巴士業界的意見，讓業界知悉當局正在研究的措施，敲定各項最終建議措施前亦有考慮業界的意見。

35. 與此同時，鑑於業界認為建議措施不應為營辦商帶來不必要的行政工作和成本，而應盡量減輕對現有營辦商繼續合法營運的影響，當局已接納業界的意見，對部分建議措施作出修改。現扼要重述如下：

- (a) 如轉讓巴士不會令巴士的總數出現淨增長，則不受單項／有限批註的規定所限制；若轉讓巴士前有關巴士已獲得合約式出租服務(A08)批註，而新車主又能出示證明文件以支持申請A08批註，該巴士可獲簽發該項批註；
- (b) 如現有批註需要續期時現有營辦商尚未能取得有效合約，營辦商仍可在營業證有效期任何時間內出示有效期最少達三個月的證明合約，為批註申請續期；
- (c) 交諮會建議規定批註的有效期須配合合約的有效期，惟

當局建議維持現有安排，批註的有效期會與營業證的有效期相配合；

(d) 考慮到業界認為規管制度應該清晰易明，當局會按上文第20段建議清楚開列須獲署長預先批准方可開辦的合約式出租服務(A08)；

附件 A
及 B

(e) 若申請開辦的居民服務及僱員服務符合附件 A 及 B所載交諮會及業界提議的原則，當局處理申請時亦會考慮租用服務團體的意向及服務費用是否由僱主全數支付；以及

(f) 當局會向業界提供標準表格或開列有關資料的清單，利便營辦商遵從各項為加強規管非專營巴士服務而實行的建議措施；例如保存營運記錄、修訂申請表以列明所需的證明文件。

36. 我們理解業界殷切期望當局控制非專營巴士的增長。不過，為非專營巴士的數目設定上限實屬不宜，因為此舉不但有損彈性，妨礙部分服務行業因特殊情況需要添置巴士應付真正需求，亦可能會引發不良的投機活動，導致營業證及非專營巴士的價格上漲，最終增加非專營巴士服務的成本，並將有關成本轉嫁乘客身上。

附件 D

37. 當局會實行上文第6至18段所述各項措施，更有效地基於服務需求而協調非專營巴士服務。我們亦會採取嚴格的程序審批每一宗有關非專營巴士的申請，確保巴士數目不會在不必要的情況下增加。隨着當局實行這些措施，在過去12個月內非專營巴士數目的增長已成功受到控制。二零零三年，非專營巴士的登記數目為7 206輛，二零零四年只微升為7 212輛。附件 D圖表顯示非專營巴士的登記數目。

38. 非專業巴士業界表示，當局應保留提供合約式出租服務(A08)的彈性。當局簽發合約式出租服務(A08)批註的原意是滿足臨時的需求，目前的建議措施不會影響真正的合約式出租服務的營運。至於較為定期的A08服務，營辦商則需要事先申請，以確保不會超越該項服務開辦的原意以及其臨時的性質。

39. 上文第4至33段的建議措施有助協調非專營巴士服務水平的變動，更能配合服務需求的轉變。此舉可避免市場上非專營巴士服務供應過多，從而盡量減低非專營巴士業界以至與其他交通工具的惡性競爭。雖然申請開辦新服務審批嚴格，不過處理營業證和批註的續期及更換巴士的申請，仍會有足夠的彈性。當局清楚訂定了審批不同種類非專營巴士服務的普遍準則，有助營辦商為其營運作出計劃。

40. 改善現有規管機制和加強執法行動的方案，會有助減少未經批准的非專營巴士活動，並可遏止個別營辦商濫用規管彈性以提供偏離非專營巴士政策的服務的情況。

41. 實施建議措施後，在良好協調下的公共交通系統下，相信可改善守法的非專營巴士營辦商和常規公共交通機構的營運環境。

42. 政府計劃實施詳列於上文第4至33段的三大類建議的一整套措施。涉及修改營業證條件的措施，當局會先諮詢業界，並在履行給予營業證持有人預早三個月通知的法定規定後實行。我們將在落實措施的過程中繼續與業界保持溝通。

徵詢意見

43. 請委員就改善非專營巴士規管的建議措施發表意見。

環境運輸及工務局
二零零五年一月

處理新辦的居民服務的申請時
須考慮的基本原則

處理新辦的居民服務的申請時須考慮以下因素：

- (a) 該項居民服務應便利乘客前往就近鐵路車站或公共運輸交匯處，避免令繁忙市區的擠塞情況惡化；
- (b) 該項居民服務不應對有關地區的常規公共運輸服務帶來顯著負面影響；
- (c) 擬辦居民服務所屬的地區現有或已計劃的公共運輸服務不足以應付需求或只能提供有限度的服務；
- (d) 擬辦居民服務的路線所服務的屋苑遠離鐵路車站、公共運輸交匯處或主要專營巴士站或專線小巴士站；或使用其他運輸服務時須多次轉車；以及
- (e) 該項居民服務不會行走擠塞地區或途經區內繁忙道路，並且不會造成交通擠塞。

2. 若擬開辦的居民服務已符合上文第1段的基本原則，並符合以下因素，則租用服務的團體的意向亦應獲得考慮：

- (f) 居民服務只為位處偏遠地區的屋苑的住客而提供；以及
- (g) 居民服務的起點設於屋苑範圍內；以及
- (h) 居民服務的終點為附近的鐵路車站／公共運輸交匯處；或
- (i) 居民服務在特殊的時段提供。

處理新辦的僱員服務的申請時
須考慮的基本原則

處理新辦的僱員服務的申請時須考慮以下因素：

- (a) 以下的僱員服務應獲考慮：
 - (i) 服務的費用由僱主全數支付；或
 - (ii) 擬辦服務所屬的地區或時段提供服務的現有或已計劃的公共運輸服務不足以應付需求或只能提供有限度的服務；或
 - (iii) 擬辦服務駛往的工作地點遠離鐵路車站、公共運輸交匯處或主要專營巴士站或專線小巴士；或使用其他運輸服務時須多次轉車；
- (b) 該項僱員服務須往返工作地點；
- (c) 該項僱員服務往返的工作地點／目的地並非位於繁忙市區或擠塞地區，其營運不會造成交通擠塞；
- (d) 僱員服務的乘客只限於該名有關僱主的僱員；以及
- (e) 在一般情況下，該項服務在同一時間內，只可向一名僱主的員工提供。

處理須預先批准的合約式出租服務的申請時
須考慮的基本原則

處理須預先批准的合約式出租服務的申請時，須考慮以下因素：

- (a) 該項服務應前往附近的屋苑或大型公共運輸交匯處；
- (b) 擬辦服務應不會造成或導致交通擠塞；
- (c) 若往返某個地點(如商場)與另一目的地之間的服務，會對同區常規公共運輸服務產生負面影響，當局可考慮給予批准，但該服務在一年之內不可營辦超過15日(不論是接續或間歇提供)。當局亦可考慮另外批准提供往返該地點與其他完全不同的目的地地區的服務，惟每項服務均須符合上述15日的規定；
- (d) 假如有關地區並無常規公共運輸服務，又或該服務對常規公共運輸服務並無顯著的負面影響，則服務日數可以較長，當局會視乎個別情況決定；以及
- (e) 合約式出租服務獲批准後時，營辦商須受某些條件的限制，例如路線、營運時段、班次及車種。該項服務的營運時段亦應大致配合有關地點(例如商場或會所)的開放時間。

已登記非專營公共巴士的數目

