

立法會交通事務委員會
檢討調整巴士票價的考慮因素

目的

本文闡釋當局建議修改現行考慮巴士票價調整時所採用的「經修訂的考慮多方面因素做法」。歡迎委員提出意見。

巴士票價調整

背景

2. 目前，巴士公司沒有自行決定票價的權力。根據《公共巴士服務條例》第13(1)條，巴士的車費等級表由行政長官會同行政會議釐定。過往的票價調整均是由巴士公司提出的。在審核巴士票價調整的申請並向行政長官會同行政會議提出建議前，當局會考慮一籃子因素，稱為「經修訂的考慮多方面因素做法」。這套在二零零零年經行政長官會同行政會議通過採用的做法，包括下列考慮因素：

- (a) 自上次調整票價以來營運成本及收益的變動；
- (b) 未來成本、收益及回報的預測；
- (c) 巴士公司需要得到合理的回報率；
- (d) 市民的接受程度及負擔能力；以及
- (e) 服務的質量。

3. 除上述安排外，現時專營巴士公司獲得的回報如超過按固定資產平均淨值¹計算的回報率的13%，有關的額外回報須與乘客平均分享，雙方各佔一半。這安排實際上是巴士公司承諾運用其超出13%的回報的一半的數值，來緩和加價壓力或提供票價優惠。啓動點在二零零零年訂為13%，是根據專營巴士業界在一九九零至一九九九年期間固定資產平均淨值的平均回報率計算得出的。

4. 當局曾承諾在五年後因應經營及經濟環境的變化，對考慮巴士票價調整的做法作出檢討。

檢討「經修訂的考慮多方面因素做法」

5. 現行「經修訂的考慮多方面因素做法」的好處，是在票價調整過程中考慮相關的因素以及個別巴士公司的不同情況。有意見指現行做法的某幾方面應予以修訂，以使巴士票價調整更適時及更客觀，這包括：

(a) 現時並沒有明文說明政府主動調低票價的安排。目前，即使經濟情況有所轉變，巴士公司也不會主動申請減價；

(b) 支持調整票價的資料全部由巴士公司提供，公眾未必容易理解；

¹ 給予股東的利潤淨額(即除稅後利潤)與巴士公司的借貸成本均計入巴士公司的回報。固定資產平均淨值是資產按折舊後的實際成本計算所得的平均值，土地資產則無需折舊。根據《公共巴士服務條例》第12A條，專營公司須每年提交遠期計劃，當中須包括其購置額外資產的計劃。遠期計劃須得運輸署署長同意。此做法可避免巴士公司不必要地令其資產膨脹。

- (c) 評估及決定批准的票價調整幅度的基礎並不清晰，巴士公司的建議加幅總是被視作考慮的起點；
- (d) 現行安排並沒有具體元素推動巴士公司改善其效率及生產力；以及
- (e) 現行與乘客分享回報的啓動點，在二零零零年訂為固定資產平均淨值回報率13%，以目前的經濟環境來看，這個水平已不合時宜。

「經修訂的考慮多方面因素做法」的修改建議

6. 修改建議的主要目的，是利便巴士票價因應當前的經濟情況可加亦可減，並且在提高票價調整過程的客觀程度的同時，保留靈活性以考慮「經修訂的考慮多方面因素做法」中的因素。

7. 為達致上述的目的，我們建議建基於現行的「經修訂的考慮多方面因素做法」，保留載於第2段的所有因素，並為評估票價調整加入一條新的票價調整方程式和一些客觀的基準。行政長官會同行政會議會繼續保留《公共巴士服務條例》所賦予的釐定巴士票價的最終權力，以考慮及平衡所有相關因素，包括市民負擔能力及巴士公司的營利能力。有關建議措施的詳情載列於以下各段。

提高客觀度並使票價可加可減

8. 為使巴士票價調整更適時及更客觀，我們建議在現行的「經修訂的考慮多方面因素做法」加入下列方程式，讓當局或巴士公司用作調整巴士票價的啓動點：

可依據的票價調整幅度

$$= 0.5x \text{工資指數變動} + 0.5x \text{綜合消費物價指數變動} - 0.5x \text{生產力增幅}$$

這方程式會由新的票價調整安排應用後起適用，而其後則自上次票價調整起適用。

(a) 工資指數

9. 這條方程式可反映專營巴士業界營運成本的變動幅度。員工成本約佔專營巴士公司營運成本的50%。方程式中的員工成本，會由政府統計處公布的運輸業界名義工資指數反映。工資指數涵蓋的運輸業界工作人口當中，人數最多的組別(約20%)是巴士公司僱員，因此工資指數是量度巴士業界工資變動的合理指標。

10. 採用這個指數量度員工成本的變動的好處，是可以提高客觀程度，原因是可避免巴士公司透過調整員工工資，而控制可依據的票價調整幅度。例如，根據建議的方程式，巴士公司提高員工薪酬，不會直接造成可依據的票價增幅。同樣，如通縮期間運輸業其他業界削減員工薪酬，而巴士公司決定維持工資水平不變，有關決定亦不可以作為保持巴士票價不變的理由。

(b) 綜合消費物價指數

11. 巴士公司的其他成本項目則由綜合消費物價指數反映。採用該指數有兩個作用。這項指數為公開而市民容易理解的資料，一

方面反映本港貨物及服務整體價格水平的變動情況，可提供一個透明及客觀的基礎，有助公眾明白是否有理據調整巴士票價。另一方面，綜合消費物價指數能反映經濟的通縮或通脹情況，把這項指數加入建議方程式內，可提供因應當前經濟情況而上下調整票價的基礎。

12. 引入票價調整方程式作為一個新增的因素，旨在改善現行「經修訂的考慮多方面因素做法」的安排，因為將工資指數及綜合消費物價指數包含在方程式中，當這兩項指數下降，便能觸引票價的下調。此外，工資指數及綜合消費物價指數均是公開的數據，分別由政府統計處每季及每月公布一次。採用這兩個公開的指數，一方面可提高巴士票價調整方程式的客觀程度，另一方面亦可盡量減低對巴士公司所提交數據的依賴。

(c) 生產力增幅

13. 為鼓勵專營巴士公司提高效率及生產力，我們會在方程式中加入生產力增幅的元素。理論上，生產力增幅是比較產出量比率與投入量比率兩者的變動來計算的。但正如經濟學者認為，現實中要從經濟學的角度衡量產出量及投入量的單位，沒有十全十美的方法。大部分專家周詳考慮後都認為，最重要的原則是選定產出量及投入量的參數時，必須確保能合理而準確地反映生產力增幅，數據亦需要覆蓋相當長的時間，並能顧及生產力增幅在某一年曾否大幅波動。

14. 我們考慮上述的意見後，建議分別以巴士行業的票價及非

票價²的總收益和總營運成本來量度產出量及投入量，而整個巴士業界的生產力增幅則按票價及非票價的總收益與總營運成本的比例推算。為計算在一段足夠長的時間內巴士行業生產力的轉變，我們建議採用十年(即由一九九五年至二零零四年)的數據。我們把二零零零至二零零四年間的數據計算出的上述總收益與總成本的比例，再與一九九五至一九九九年的同樣數據比較。採用五年的數據可調平生產力增幅的每年波動。採用整個巴士業界而非個別巴士公司的生產力增幅，可鼓勵巴士公司把效率至少提高到與整個巴士業界平均生產力增幅一致的水平。

15. 根據上述方法計算所得的生產力增幅為每年0.51%。在票價調整方程式中，每年的生產力增幅有一半與乘客均分。我們認為巴士公司與乘客平均分享生產力增幅是公平的做法。此舉既可保證乘客能受惠於全部生產力增幅的一半，同時亦可讓專營巴士公司得享提高生產力的成果。因此，方程式中預設了一個0.3%（即 $0.5 \times 0.51\%$ ）的負數值，在未來三年，這數值會維持不變，直至下次檢討票價調整安排為止。假如綜合消費物價指數及工資指數的變動顯示票價應向上調整，負數值便可緩和票價加幅0.3%。同樣，如綜合消費物價指數及工資指數的變動顯示票價應向下調整，票價便可進一步調低0.3%。由於生產力增幅的預設值是0.3%，未來三年的票價調整方程式將會如下：

$$0.5 \times \text{工資指數變動} + 0.5 \times \text{綜合消費物價指數變動} - 0.3\%$$

² 根據現行做法，計算巴士公司的回報率時，票價收益與非票價收益均會計算在內。計算生產力增幅時把總收益中的非票價收入包括在內，是因為非票價收益與巴士營運有關。非票價收益主要是來自廣告的收益(巴士車身及巴士站的宣傳廣告)。

決定巴士票價調整幅度

(a) 方程式運算結果

16. 加入方程式，將提供一個更客觀及適時的起點以用作考慮巴士票價的調整。我們會以方程式運算結果作為基本參考，考慮當時巴士票價調整幅度是否有據有因。不過，方程式不會成為票價調整的自動決定因素。行政長官會同行政會議會繼續保留《公共巴士服務條例》所訂釐定巴士票價的最終決定權，以確保現行的「經修訂的考慮多方面因素做法」中所有相關因素（包括載列於第2段的因素）繼續得到充分考慮。

(b) 「經修訂的考慮多方面因素做法」中的因素

(i) 市民的接受程度及負擔能力

17. 根據現行的「經修訂的考慮多方面因素做法」，我們在考慮市民對巴士票價調整幅度的接受程度時，會參考綜合消費物價指數的變動情況。雖然綜合消費物價指數是本港90%住戶的開支模式總體數字，但公眾負擔能力亦受市民大眾的收入影響。因此，我們建議審視家庭入息中位數的變動幅度，作為在綜合消費物價指數外的另一個參考指標，務求能更全面衡量市民的負擔能力。

(ii) 巴士公司的營利能力及財務表現

18. 我們將沿用現行的做法，不會為巴士業界設定最低回報率的保障或回報率上限。由於巴士公司的情況及營運環境各不相同，我們亦認為不宜具體訂定每間巴士公司的合理回報率。

19. 在評估巴士公司的合理回報率時，我們以往會考慮巴士業界過去按固定資產平均淨值計算得出的平均回報率。我們認為將來參考加權平均資本成本應更為合適。

20. 加權平均資本成本是公司按其債務及股本的比例計算的平均成本，就本文而言是指整個巴士行業。加權平均資本成本可視作一般巴士業界投資者在當前經濟情況下的預期回報率，是按獲得認可而廣泛採用的方程式計算得出的，已包含能反映市場債務及股本的成本的財務數據。就巴士業界計算得出的加權平均資本成本是9.7%。與過往按固定資產平均淨值計算的平均回報率相比，加權平均資本成本更能反映當前的經濟情況以及巴士業界的營運環境。舉例來說，採用過往平均回報率作為參考的一個不足之處，是巴士公司在過去經濟高增長時取得的高回報率，在經濟低增長期或不再適用。

21. 評估巴士公司的財務表現方面，我們的考慮是巴士公司必須有穩健的財政能力，以提供有效率及優質的公共巴士服務。我們會沿用「經修訂的考慮多方面因素做法」的既定做法，考慮「自上次調整票價後營運成本及收益的變動」以及「成本及收益的預測」，從而清楚和公平地評估巴士公司的財政表現。

22. 考慮「自上次調整票價後營運成本及收益的變動」，不單能讓當局清晰了解一直以來公司回報率的變化，亦有助考慮是否有任何當前的成本因素或會嚴重影響個別巴士公司的整體營運成本及回報率(如燃料成本持續大幅上漲)。這一點相當重要，因為它可避免把巴士公司成本的每個項目都加入票價調整方程式，因而不會讓巴士公司利用方程式直接把營運成本悉數轉嫁到乘客身上。例如，

燃油價格的波動程度很大，如把油價列為方程式的其中一項元素，可能導致方程式被此單一參數所主導或扭曲。由於現行的「經修訂的考慮多方面因素做法」已設有可供考慮燃油價格變動影響的渠道，我們認為沒有需要把燃料成本元素包括在方程式中。

(iii) 服務的質量

23. 一如現時「經修訂的考慮多方面因素做法」的安排，我們會繼續監察巴士服務的質量，以及考慮這對巴士公司回報的影響。就此，我們會透過考慮客觀的指標，例如乘客滿意程度調查及實地調查的結果、投訴數字及意外率等，以評估巴士服務的質量對乘客量是否有影響，繼而影響巴士公司按固定資產平均淨值計算的回報率。正如第20段所述，我們會參考加權平均資本成本以評估巴士公司的合理回報率。

(c) 平衡所有相關因素

24. 總括而言，方程式的運算結果將作為票價調整程序的起點。在平衡第17段至23段所述的所有相關因素後，當局會考慮是否需要調整可依據的票價調整幅度；如有需要，調整的幅度會因應個別情況考慮。

25. 當局亦會沿用現行做法，在向行政長官會同行政會議提出票價調整率的建議前，會先徵詢交通諮詢委員會及立法會交通事務委員會的意見。當局亦會向市民及立法會議員解釋在達致決定批准的票價調整幅度的過程中，如何比較各個客觀指標，並會闡釋批准的巴士票價調整幅度對有關巴士公司的財務表現的影響。

回饋乘客數額

26. 二零零零年行政長官會同行政會議通過採用「經修訂的考慮多方面因素做法」時，我們曾向委員講述上文第3段扼述的安排。現建議保留現行「經修訂的考慮多方面因素做法」中回饋乘客數額的概念，以達致以下兩個目的：

- (a) 紓緩日後的加價壓力，即回饋乘客數額中的金額可當作巴士公司日後的收益，在當局評估巴士調整票價的申請時加以考慮，以助紓緩日後的加價壓力；以及
- (b) 協助巴士公司調低票價，即個別巴士公司日後因推出與當局協定的新減價措施而令其收益受損時，有關損失可從回饋乘客數額中抵銷。

27. 為更好地反映資金市場環境近年的變化，現建議調低巴士公司與乘客分享回報的啓動點，由固定資產平均淨值回報率13%降至9.7%。經修訂的啓動點是根據巴士業界加權平均資本成本計算得出的，用以反映當前的經濟情況。

28. 為提高透明度，我們建議引入措施，讓公眾監察回饋乘客數額使用的情況。專營巴士公司會每年在其為更全面披露資料而印行的小冊子中，公布回饋乘客數額積存款額以及運用回饋乘客數額的計劃。有關巴士公司必須在其會計年度終結的五個月之內印行小冊子。巴士公司可在徵詢當局後彈性決定何時運用回饋乘客數額中相等於上一個會計年度的全年總收益1%的款額，以降低日後所需加價的幅度，又或用以提供票價優惠。巴士公司需動用超過相等於全年收益1%的任何數額，在公布回饋乘客數額後12個月內提供票價

優惠。

29. 這項建議的好處在於具體清楚說明在哪些情況下應動用有關數額的款額，讓乘客獲益。建議把啓動點定為全年收益的1%，一方面可讓巴士公司保留彈性，於考慮當前經濟環境後決定是否在短期內動用回饋乘客數額，另一方面亦可防止巴士公司把數額累積至可觀的款額，而仍沒有訂明動用數額的確實時間。

加減巴士票價的程序

30. 政府統計處每月公布綜合消費物價指數，每季公布工資指數及家庭入息中位數。方程式中的生產力增幅則會預設一個0.3%的負數值，此數值會維持三年。基於上述公開的數據，方程式運算的任何變動均是公眾可知而且易於監察的。

31. 當局會每季運算票價調整方程式，以監察可依據的票價調整幅度。當局按考慮方程式運算結果及「經修訂的考慮多方面因素做法」的所有相關因素後，可考慮主動下調票價。至於調高票價，則如目前的做法一樣，即巴士公司可自行決定是否有需要申請加價。而行政長官會同行政會議會保留審批票價調整申請的權力。在考慮上下調整票價時，我們會考慮方程式中的各項指標自票價調整新安排生效日起的變動及「經修訂的考慮多方面因素做法」內的各項因素。處理每次票價調整預計需時約六個月。

32. 為免巴士票價經常波動，對乘客造成不便，因此，不論是向上或向下調整，我們只會實施每程一角或以上的巴士票價調整；幅度如低於每程一角，實施便有困難。

巴士票價調整的公眾意見調查

33. 我們委託香港理工大學在二零零五年八月為專營巴士票價調整機制進行公眾意見調查，受訪人數為2 026人。調查結果顯示，大部分受訪者(72%)認為有需要設立票價調整機制，讓巴士票價可加可減。這72%的受訪者當中，約85%贊成政府繼續保留釐定巴士票價的權力，確保當局釐定票價時可顧及當前的經濟情況、市民負擔能力及就業情況。至於機制應包含哪些因素，認為有需要設立票價調整機制的受訪者當中，超過80%贊成加入反映通脹或通縮的指數，並加入反映市民負擔能力的家庭入息中位數。附件載有意見調查結果的摘要³。

附件

實施建議改善措施的好處

34. 實施建議改善措施可帶來以下好處：

- (a) 日後票價可加可減以更佳地反映經濟情況的轉變，以及讓政府可因應當前的經濟狀況主動調低票價；
- (b) 加入生產力增幅的元素，既可讓乘客透過增加減價幅度或緩和加價幅度，分享巴士公司因改善生產力而取得的成果，亦可提供誘因，促使個別巴士公司盡力取得超越業界生產力增幅的水平；
- (c) 方程式的設計，不包括易變不穩的成本項目，因此能盡量避免在未考慮營運成本大幅變動對巴士公司的實質影響以及巴士公司採取緩減措施的成效的情況下，便迫使乘客直接承擔變動所帶來的影響；

- (d) 經改善的做法包含客觀的指標，可提高引動票價調整程序的基礎的客觀程度；
- (e) 審視家庭入息中位數的變動及巴士行業的加權平均資本成本，可在市民的負擔能力與巴士營運之間取得平衡；以及
- (f) 把回饋乘客安排的啓動點由固定資產平均淨值回報率 13% 調低至 9.7% 更能反映現時的經濟情況。

實施建議的生效日期

35. 我們計劃尋求行政長官會同行政會議通過在二零零六年一月實行上述各項建議，有關新安排會於同日起適用於全港六個巴士專營權的專營者。換言之，所有在「經修訂的考慮多方面因素做法」的現有因素繼續會自上次票價調整起適用。而有關建議中的新元素，即引入票價調整方程式作為新加入的因素、參考家庭入息中位數及加權平均資本成本以及將回饋乘客**安排**的啓動點由固定資產平均淨值回報率13%調低至9.7%，會於建議修訂生效當日起適用。這個做法與制訂新的政策時的既定安排一致。

36. 下次批給巴士公司的專營權中，我們會加入一條新專營權條文，以列明行政長官會同行政會議有上下調整巴士票價的權力，並反映新的巴士票價調整安排下加入的一個新元素（成本因素價格的變動以及專營巴士業界生產力增幅的變動）。

³ 意見調查報告全文(包括結果、調查方法及詳細資料)已上載環境運輸及工務局的網頁 (www.etwb.gov.hk)。

37. 當「經修訂的考慮多方面因素做法」的改善建議實施時，六名專營者亦會按下段所述在商談專營權時的協定，推出車費減價措施。這些減價措施會減低有關巴士公司的平均票價水平。而為免有所誤解，在應用「經修訂的考慮多方面因素做法」中的「自上次調整票價以來經營成本及收益的變動」這項因素時，這些車費減價措施的生效日期不會被視作上一次調整票價的日子。

38. 城巴(專營權一)及九巴已同意在「經修訂的考慮多方面因素做法」的修改建議實行後，推出以下的車費減價措施：

- (a) 為同日使用單程票價為15元或以上的路線來回的乘客，提供15%的預繳車費減價⁴；
- (b) 為同日使用單程票價為10元至14.9元的路線來回的乘客，提供5%的預繳車費減價⁴；
- (c) 在星期日或公眾假期為長者提供 2 元或半價的車費優惠，兩者以較低者為準；以及
- (d) 新增 47 項巴士轉乘優惠計劃。

39. 城巴(專營權一)及九巴已同意，其姊妹公司(即新巴、城巴(專營權二)及龍運巴士)的同類路線亦會實施上述車費折扣⁵。新大嶼山巴士規模雖然較小，除提供現有的長者半價優惠外，亦會繼續在平日為10條路線額外提供3角至1元的車費折扣。

40. 上述15%及5%的減價措施分別涵蓋42條及56條巴士線，會讓中途及長途線乘客受惠，尤其那些居住在新界地區如天水圍、

⁴ 巴士公司要解決涉及八達通系統軟件/硬件提升技術的問題，因此於合辦的過海路線實行減價措施的日期，須由公司稍後公布。目前，巴士公司為單程票價為15元以上的路線提供優惠。這些路線只限單獨經營的路線，合辦的路線不在優惠之列。

⁵ 個別巴士公司會另行公布減價措施的實施日期。

東涌及屯門區的乘客，他們比居於市區的乘客須負擔較高的交通開支。重新推出443條路線的星期日及公眾假期長者車費折扣，亦可鼓勵長者積極投入社交生活。實施第38及39段的減價措施後，加上已經實行的167個巴士轉乘計劃，每日受惠於各項減價計劃的乘客最高將可達90萬人，即約全港每日巴士乘客人數的四分之一。

日後進行的檢討

41. 現時建議的新做法屬新安排，需要較緊密地監察其成效，故建議新安排於實施三年後再作檢討，這亦可讓專營巴士公司有穩定的環境來營運其業務。檢討會包括方程式中各項參數的比重以及與乘客分享回報的啓動點。第38及39段所述的減價措施(巴士轉乘計劃除外)，將於三年後檢討新的票價調整安排時一併檢討。

意見徵詢

42. 歡迎委員就本文建議改善現有的「經修訂的考慮多方面因素做法」提出意見。

環境運輸及工務局

二零零五年十一月

香港特別行政區政府

環境運輸及工務局

<巴士票價「可加可減」機制民意調查>

調查報告



香港理工大學 應用社會科學系

社會政策研究中心

策劃及執行

二零零五年十月

調查結果

(節錄自 <巴士票價「可加可減」機制民意調查> 調查報告)

1. 香港特別行政區政府委託香港理工大學理大科技及顧問有限公司於2005年8月15至18日進行的〈巴士票價「可加可減」機制民意調查〉，用電話成功訪問了2,026名12歲或以上的人士，以下概述主要數據分析的結果。
2. 調查結果顯示，大部分(72.4%)受訪者認為有需要設立票價調整機制，讓巴士票價可加可減。這些認為有需要設立票價調整機制的受訪者當中：(一)大部分(85.2%)贊成政府繼續保留釐定巴士票價的最終決定權，確保當局釐定票價時可顧及當前的經濟情況、市民負擔能力及就業情況；(二)大多數贊成在機制中包含反映通脹或通縮的經濟數據(86.5%)及反映市民承擔能力的家庭入息中位數(82.3%)此兩項元素。

總體分析

3. 三成一(31.3%)受訪人士表示平時一星期乘搭一至五次專營巴士，較表示一星期乘搭專營巴士十一次或以上(21.3%)或六至十次(19.0%)的為多，而兩成七(27.1%)則表示不會乘搭專營巴士。

4. 在平時每星期都會乘搭專營巴士的受訪人士中，七成二 (71.8%) 表示最經常乘搭「九巴」(佔整體受訪人士 51.4%)，較表示最經常乘搭「城巴」 (13.5%) 或「新巴」(10.4%) 的為多 (各佔整體受訪人士 9.6% 及 7.5%)，而分別祇有百分之一 (1.1%)及百分之零點三 (0.3%) 表示最經常乘搭機場巴士 (龍運/城巴) 或城巴邨巴、及「新大嶼山巴士」。
5. 七成二 (72.4%) 受訪人士認為政府有需要與巴士公司制定一套「可加可減」的計算方法以調整巴士票價，遠較認為沒有需要的 (9.5%) 為多。
6. 在認為有需要制定「可加可減」計算方法的人士中，八成七 (86.5%) 認為制定這套「可加可減」計算方法，有需要同時考慮一些反映通脹或通縮的經濟數據，明顯較認為沒有需要的 (4.4%)為多。
7. 在認為有需要制定「可加可減」計算方法的人士中，八成半 (85.2%) 認為，除制定「可加可減」的計算方法外，政府應該在票價釐訂方面保留「最後決定權」，以顧及本港的經濟環境、市民的承擔能力及就業狀況，遠較認為政府不應該的 (9.7%) 為多。

8. 在認為有需要制定「可加可減」計算方法的人士中，八成二 (82.3%) 認為政府在衡量市民對巴士票價的承擔能力時，應該參考反映家庭收入水平及就業情況的「住戶入息中位數」，遠較認為政府不應該的 (9.4%) 為多。

9. 除有關對「可加可減」機制外，調查亦訪問了受訪人士對現時在市區行走的巴士數目的意見。當中，五成三 (53.3%) 受訪人士認為現時在市區行走的巴士數目適中，而兩成二 (22.3%) 則認為太多，祇有百分之七(7.7%) 認為太少。

完