



**PUBLIC
POLICY
RESEARCH
INSTITUTE**
公共政策研究所

的士服務政策(市場競爭)
檢討報告

檢討背景

這項研究是在 2005 年 11 月 15 日至 2006 年 2 月 14 日期間進行的。研究經費由的士車行車主協會和香港的士小巴商總會贊助。雖然經費來自兩個業界團體，但這項研究完全是在學術自由和沒有受業界利益任何干擾的條件下進行，所有研究人員都沒有任何利益衝突。理工大學公共政策研究所進行這項研究的唯一目的是為香港的良好管治，提供政策良方。

的士業界團體認為的士生意受到不斷增長的輕型客貨車嚴重影響。這類輕型客貨車以低於的士的服務收費在全港各區接載乘客，而來往香港國際機場的情況最為嚴重。團體認為輕型客貨車載客的運作情況，可能是不合法的。

明顯地，輕型客貨車的載客服務是對的士服務構成不公平的競爭。的士的經運成本較為昂貴，主要原是的士的經營牌價約為 300 萬港元，而的士的營運又受到多方監管，包括 a) 的士司機要有特別的駕駛執照，b) 的士的收費是固定的、不能議價，c) 的士的安全檢測更嚴格。

我們認為的士行業的憤慨和業內人士對模糊的客運服務競爭政策不滿，以至對輕型客貨車的不公平競爭反感等現象，都會對社會穩定構成影響。因此，的士服務的政策是值得作深入的檢討。

檢討目的:

這項檢討研究有如下目的:

- (a) 檢視輕型客貨車的運作對的士服務市場的侵蝕狀況；
- (b) 檢討監管的士和輕型客貨車服務的相關政策、法例和規則，找出是否有漏洞，引致載客市場混亂；和
- (c) 就如何清楚界定的士和輕型客貨車的載客服務範圍提出建議。

檢討方法

我們除了查閱運輸署和律政署的相關資料外，亦參考了許多外地大城市和國家對的士行業的相關政策和法規。同時我們進行四項實地調查：i) 在香港國際機場旅客特性調查；ii) 在香港市區內對輕型客貨車營運進行定點的觀測調查；iii) 對輕型客貨車服務收費進行電話調查和 iv) 在輕型客貨車經常的載貨點進行載貨情況的觀測調查。

檢討結果摘要

1. 我們的桌面研究檢視了運輸署所有有關的士政策的文件和過往 4 年就的士經營的調查報告，以及歐美各城市有關的士的相關法規。在 4 項實地調查中，我們一共記錄了 41302 部車輛的相關數據，作為分析。
2. 本港有經營牌照的士的數目約為 18000 輛，但有牌照不一定經營，經營時要有行車執照，因此行車執照的數目就反映的士服務的需求。在過往 4 年，即 2001 至 2004 年，市區的士的行車執照數目變動甚微，由 15157 個至 15248 個，少於 1% 的波幅。而新界的士的行車執照數目就由 2004 年 5 月的 2831 個減至 2005 年 7 月的 2681 個，波幅約 5%。但最近又有回升的蹟象。因此，這個波動可能是正常的。大嶼山的士行車執照與經營執照數目一直維持在 50 個，並無改變。
3. 的士站的車輛和排隊情況亦反映的士服務的需求狀況，根據運輸署過去 4 年的調查結果顯示，市區的士在市區的士站的平均排隊時間由 2000 年的 8.29 分鐘增加至 2004 年的 14.35 分鐘，而同期乘客的候車時間則由 0.36 分鐘減至 0.13 分鐘。市區的士在新界的士站的平均排隊時間由 2000 年的 46.84 分鐘增加至 2004 年的 64.91 分鐘，而同期乘客的候車時間則沒有改變。新界的士在新界的士站的平均排隊時間由 2000 年的 8.68 分鐘增加至 2004 年的 18.35 分鐘，而同期乘客的候車時間則沒有改變。大嶼山的士在的士站的平均排隊時間由 2002 年的 22.27 分鐘減少至 2004 年的 11.36 分鐘，而同期乘客的候車時間則沒有大改變。這些數字反映過往幾年大嶼山的士的經營狀況有大幅改善，市區的士則下降，新界的士的經營狀況下跌最嚴重。
4. 運輸署的數據並沒有輕型客貨車的數目，只有輕型貨車(包括輕型客貨車)的登記數目。輕型貨車從 2000 年的 72429 輛下跌至 2004 年的 67946 輛(跌幅 6%)。至 2005 年第季回升，到 2005 年 10 月共有 68392 輛輕型貨車登記。但由於沒有輕型客貨車的數目，難以判斷回升的車輛數目是否主要是輕型客貨車。不過，

輕型貨車的登記車輛數目差不多是的士數目的 4 倍，若對的士構成競爭，肯定會對的士生意造成很大衝擊。

5. 定點輕型客貨車觀測調查共錄得 31881 部車輛，結果顯示 62.6% 輕型客貨車只有司機，33.7% 有一名乘客，3% 有兩名乘客，而多於兩名乘客的車輛，只有少於 1%。若果建議取消這類車輛的後排座位，將對這類車輛的正常運作，影響甚微。
6. 我們在輕型客貨車經常的載貨點進行載貨情況的觀測調查，錄得共 711 部車輛。其中只有前排座位的車輛佔 44%，有後排座位的車輛佔 56%。而只有 2 部車輛是有 5 名乘客。約一半車輛載貨約 30% 容量，有 15 部(2%) 滿載的車輛。結果反映純為載貨的輕型客貨車並不需要後排座位。
7. 香港國際機場調查共錄得 8710 部車輛；28% 是 5 人私家車，16% 是 7 人私家車，48% 是的士，8% 是輕型客貨車。乘客的數目和車輛的數目成反比。以的士為例，一名乘客的的士數目有 1990 部，五名乘客的的士數目只有 65 部。唯獨輕型客貨車的情況不同，一名、二名、三名、四名和五名乘客的輕型客貨車數目分別共 116，176，135 和 138 部。明顯地，輕型客貨車的平均載客人數比其他車輛高。而這些在機場營運的輕型客貨車載客量又明顯比正常運貨時的載客量大，因些有可能這些車輛是載客取酬。這會是違法的行為。
8. 從應付乘客往返機場的需求的角度來分析，車輛乘載的人客越多，行李就越多。分析 4 類載客往返機場的車輛，我們發現載有 5 位乘客以上的車輛(即超過的士載客量)只有 154 部(全部車輛的 1.8%)，而載運 10 件行李或貨品以上的車輛有 423 部(全部車輛的 4.9%)。即的士的運載能力是可以應付高於 95% 利用車輛來往機場的乘客需求的。理論上，的士服務在機場載客的市場空間還有 47% 可供擴展。
9. 來往機場的 4 類車輛大部份都裝載行李，裝載貨品的車輛只佔少數。5 人私家車、7 人私家車、的士和輕型客貨車各有 145、125、263、154 輛，即佔錄得車輛總數的 7.9%。
10. 錄得的車輛中，乘客以純粹亞洲人和西人為主，分別佔 64% 和 25%。純南亞人佔 4%，餘下的車輛，就接載不同種族的乘客。而輕型客貨車就以接載純亞洲人和南亞人為主，分別有 414 部和 102 部、即 61% 和 15% 錄得的輕型客貨車數目。
11. 我們假設若果某些車輛是專門經營接送來往機場乘客的話，這些車輛必會在我們進行調查期間，經常重新出現。我們發現每天會再出現的車輛數目以的士為最多，在最後兩天的調查中，每天的調查時間是 7 小時，分別有 187 部(當天錄得的士總數的 15%) 和 247 部(20%) 的士會被記錄超過一次。輕型客貨車分別是 31 輛(18%) 和 46 輛(25%)。5 座位私家車分別為 119 輛(20%) 和 74 輛(11%)。而 7 座位私家車分別為 55 輛(13%) 和 59 輛(13%)。同一天，的士和私家車會被記錄超過一次的原因可能是 a) 落客後，接朋友，然後上客，離開機場；b) 落客後，然後送朋友，上車，離開機場。這些都很難判斷為不法活動。但輕型客貨車就不同，大部份的輕型客貨車都在車身上，印有運輸公司招牌廣告和電話，明顯地，這些車輛是在接客獲酬。即可能是非法活動。

12. 對輕型客貨車服務收費進行電話調查中，我們共致電超過 100 間公司，獲得 2931 個報價。所有公司在報價時都沒有查詢是有裝載物。因此可以推斷這些公司的服務是會包括單單運載客人的。這些公司的報價有相當大的差異，153 個起點和目的地的配對中，最遠路程差距最大，最短路程差距最小。100 元以下的差價不大，100 元車資以上的差價就很大。
13. 至於監管的士營運的法規，我們參考了紐約和倫敦兩個國際大都會的情況。紐約於 1971 年成立了一個的士和載客轎車委員會負責發牌和監管的士、租用車、社區輕型客車和出租轎車等。而倫敦的相關機構就是公共載客服務辦事處。本港則由運輸署兼管。一般而言，法例對的士的監管範圍包括：發牌、車輛登記、司機、車主、咪錶、載客量、收費、經營地域、車齡、車性能和保養等。
14. 的士的載客量一般是 5 人，不過，亦有國家是容許的士的載客量為 9 人，比利時、丹麥和瑞典就是這樣。著名的倫敦的士就可載 6 人，而行李則可放在司機的鄰座。的士若要接載乘客往返倫敦的機場，必須是在倫敦登記的的士方可進出機場。巴黎的士可載 8 人，而小轎車亦可作的士用。
15. 紐約對的司機的規管相當嚴格，包括駕駛經驗、道路知識、語言以至品行。
16. 倫敦和紐約對出租車亦有嚴格規管，乘客僱用倫敦的出租車，必須經由一個有牌的經營商預約。紐約的出租車可最多載 20 人，同樣，乘客僱用出租車必須向有牌的經營商預訂。乘客不能在路旁召喚出租車。
17. 根據香港法例 374 章，香港的士和出租車都屬於公共服務車輛，而輕型客貨車則屬於貨車。運輸署長有權向私家車發給出租車牌照，為酒店、旅遊、機場接送、學校或私人用途。目前這類出租車的牌照數目最高上限是 3860 個。
18. 至於輕型客貨車，法例規定不能用作接載乘客而獲取報酬。不過，輕型客貨車則可載 5 名乘客。我們在有關法庭個案的網頁上，找不到有任何檢控輕型客貨車載客取酬的個案。
19. 法例上，對於貨物和個人財物的解釋並不清晰，貨、貨物 (goods) 包括任何類別的負重，而個人財物 (personal effects) 指屬於汽車司機的財產的貨物，或屬於該車所載任何乘客的財產的貨物。的士可載客而不得載貨物取酬；輕型客貨車則可載貨物而不能載客取酬。

政策建議

20. 的士生意在過去 4 年的確轉差，估計主要原因是本港整體經濟差。在這種情況下，其他車輛若進行類似的士的接客活動，都會令的士生意進一步惡化，的士行業的反應亦會更大。為避免的士從業員的怨憤情緒惡化，對社會穩定造成影響，當局實有必要採取措施，進一步監管其他車輛接載乘客的活動。輕型客貨車的載運取酬活動，肯定對的士生意做成沖擊，有關部門應立即採取行動，遏止這些活動。
21. 在政策層面，目前輕型客貨車對的士的載客市場構成競爭，這種狀態並不理想。來往香港國際機場的市場侵佔率最嚴重。目前輕型客貨車除了不能接受在

路旁接受呼喚外，似乎和的士的服務差別不大。因些對要 300 萬牌費經營的的士構成不公平競爭的現象。我們相信立法原意一定不可能容許這種情況存在。我們必須修改法例，讓這兩種車輛各司其位。這項工作肯定要法律界人士進行。我們並不是法律專業，只能指出幾個修改的方向，令情況更能接近法律原意，讓當局參考；

- 把輕型客貨車的載客量減少至 2 人，這項改變對真正載貨的車輛影響甚微。
- 要求所有輕型客貨車的運輸廣告一定要有貨運的字眼，不得含糊。
- 解釋清楚貨物和個人財物的定義。

22. 對於在機場經營的可能違法的私家車，當局應加強執法。

23. 的士服務確實無法滿足所有來往香港國際機場的旅客的需求，尤其是旅客人數和行李多的情況，的士就無法裝載。我們的調查顯示約有 5% 這類乘客，是要僱用較大運載量的車輛，來往機場。因此，的士行業和當局都可考慮根據歐美城市的做法，引進另類的士，滿足這部份旅客的需求。