

立法會交通事務委員會 檢討專營巴士票價調整安排

目的

本文件載述專營巴士票價調整安排的檢討結果，並就未來路向徵詢委員的意見。

背景

現時的專營巴士票價調整安排

2. 根據《公共巴士服務條例》(第 230 章)(《條例》)第 13(1)條，專營巴士的車費等級表由行政長官會同行政會議釐定。現時的票價調整安排自二零零六年一月起實施。當局為向行政長官會同行政會議提交建議而評估專營巴士票價調整時，會考慮「再經修訂的考慮多方面因素做法」的一籃子因素，包括：

- (i) 自上次調整票價以來的營運成本及收益的變動；
- (ii) 未來成本、收益及回報的預測；
- (iii) 巴士公司需要得到合理的回報率；
- (iv) 市民的接受程度及負擔能力¹；
- (v) 服務的質和量；以及
- (vi) 票價調整方程式的運算結果(可依據的票價調整幅度 = $0.5 \times \text{工資指數變動} + 0.5 \times \text{綜合消費物價指數變動} - 0.5 \times \text{生產力增幅}$)。該方程式不會成為票價調整的自動決定因素。當局會以方程式的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。

3. 在巴士票價調整過程中，票價調整安排有助平衡巴士公司與乘客的利益。首三項因素考慮個別巴士公司的財務能力，第(iv)及(v)項因素顧及乘客的需要和期望。自二零零六年一月起，當局在衡量市民的負擔能力時，亦會參考家庭每月入息中位數，並考慮

¹ 衡量市民的接受程度及負擔能力時，除參考綜合消費物價指數變動外，還會參考家庭入息中位數的變動幅度。

第(vi)項因素，即票價調整方程式的運算結果，以反映宏觀經濟情況的變動。這些改變旨在提高票價調整安排的客觀程度，並使票價可因應經濟情況上下調整。當局會每季運算票價調整方程式，若方程式運算結果達到-2%的水平，當局便會主動全面檢討票價。行政長官會同行政會議繼續保留釐定巴士票價的最終決定權，以確保「再經修訂的考慮多方面因素做法」中所有相關因素均得到充分考慮。

4. 至於巴士公司與乘客均分回報的啟動點，當局參考巴士業的加權平均資本成本²，把啟動點定為固定資產平均淨值³回報率9.7%。

5. 因需要監察這個新做法的成效，當局承諾三年後檢討票價調整安排。

二零零八年票價調整

6. 由於燃油、員工成本和隧道費上漲令營運成本大幅增加，以及預期營運成本將繼續上升，所有專營巴士公司於二零零七年下旬已提交加價申請。當時當局採用新的票價調整安排，也是至今唯一一次應用。

7. 與二零零六年以前情況不同之處，在於當局在二零零八年考慮票價調整申請時，以票價調整方程式的運算結果作為客觀的起點。根據二零零六年第一季至二零零七年第四季的運輸業名義工資指數，以及二零零六年一月至二零零八年三月的綜合消費物價指數，票價調整方程式的運算結果是+4.67%。這個參考數字粗略顯示當時有理據調高巴士票價。在相關時期，一般通脹率為6.8%，而家庭每月收入中位數(反映市民負擔能力的參考指標)上升5.7%。

8. 行政長官會同行政會議於二零零八年五月批准五家專營巴士公司的加價申請時，考慮了票價調整安排中所有相關因素(包括方程式的運算結果、市民的負擔能力和巴士公司的財務狀況)。下

² 加權平均資本成本是整體巴士業按債務及股本的相應比例計算的平均成本，可視為整體巴士業投資者在當前經濟情況下的預期回報率。加權平均資本成本根據按獲得認可而廣泛採用的方程式計算，已包含能反映市場債務及股本的成本的財務數據。

³ 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實際成本計算所得的平均值，土地資產則無需折舊。根據《條例》第12A條，專營公司須每年提交遠期計劃，當中須包括增購資產的計劃。遠期計劃須獲運輸署署長同意；此舉可確保巴士公司的資產不會不必要地膨脹。

表臚列各家巴士公司申請的票價加幅，以及行政長官會同行政會議批准的加幅：

巴士公司	申請建議的票價加幅	批准平均票價加幅
九龍巴士(一九三三)有限公司(九巴)	9.0%	4.5%
龍運巴士有限公司(龍運)	5.9%	4.5%
城巴(港島及過海路線專營權)(城巴(專營權一))	5.8%	2.0%
城巴(北大嶼山及赤鱗角機場路線專營權)(城巴(專營權二))	5.8%	無
新世界第一巴士服務有限公司(新巴)	5.8%	5.0%
新大嶼山巴士(一九七三)有限公司(嶼巴)	7.24%	7.24%

檢討

9. 為評估票價調整安排的成效，我們已考慮四大環節，包括票價調整方程式的項目和比重、「再經修訂的考慮多方面因素做法」中的其他因素、回饋乘客安排，以及巴士票價調整的程序。根據經驗，尤其是二零零八年處理加價申請的經驗，我們相信票價調整安排大致運作良好，應繼續採用。下文載述我們考慮的因素及建議的未來路向。

(A) 票價調整方程式

10. 票價調整方程式的特點，在於該方程式用以評估可依據的票價調整幅度。二零零六年，當局加入該方程式作為「再經修訂的考慮多方面因素做法」評估票價調整的考慮因素之一，以便可更適時地因應當前的經濟情況上下調整票價，並提高票價調整過程的客觀程度。方程式(包括成本項目和生產力項目)載列如下：

可依據的票價 調整幅度	=	0.5 x 工資指數變動	成本 項目
		+ 0.5 x 綜合消費物價指數變動	
		- 0.5 x 生產力增幅	生產力 項目

成本項目

11. 成本項目由兩個指數表示，一個關於員工成本，另一個關於其他營運成本，比重為 50：50。

12. 員工成本由政府統計處公布的運輸業界名義工資指數反映。採用這個指數量度員工成本變動的好處，是可以提高透明度及客觀程度，以及盡量減低對巴士公司所提交數據的依賴。至於專營巴士業的其他營運成本，則由綜合消費物價指數反映；這項公開而市民容易理解的指數，反映本港貨物和服務整體價格水平的變動，可大致顯示巴士業非員工營運成本的基本趨勢。上述兩項指數(即工資指數和綜合消費物價指數)提供具透明度和客觀的基礎，有助公眾明白是否有理據調整巴士票價，並可反映本港專營巴士業的營運環境。因此，我們建議方程式保留上述兩個項目。

13. 此外，我們把方程式兩個指數的比重，與巴士業的成本結構比較。由運輸業界名義工資指數反映的員工成本，在過去五年(二零零四年至二零零八年)繼續佔專營巴士業總營運成本約 50%；由綜合消費物價指數反映的其他營運成本，繼續佔總營運成本約 50%，顯示方程式中工資指數與綜合消費物價指數各佔一半的比重仍然恰當。

生產力項目

14. 除成本項目外，方程式還包括了生產力增幅的元素(量度產出量比率相對投入量比率的變動⁴)，以期鼓勵巴士公司提高效率和生產力。在票價調整方程式中，每年的生產力增幅與乘客均分。對乘客來說，生產力增幅的元素可讓乘客分享巴士公司改善生產力的成果，在票價調整時緩和加幅或增加票價減幅。專營巴士公司努力改善生產力，也會得益。我們認為，生產力增幅的元素同時惠及乘客和專營巴士公司，應保留在方程式中。

15. 我們利用現時方法更新專營巴士業的生產力增幅，所得結果為每年-1.05%，表示生產力下跌；上次在二零零六年檢討時生產力增幅為每年+0.51%。上述跌幅主要由於近年燃料成本急升，以及與其他交通工具(特別是網絡不斷擴張的鐵路)的競爭日益激

⁴ 我們的做法是以票價和非票價收益總額量度巴士業的產出量，以總營運成本量度巴士業的投入量。至於整體巴士業的生產力增幅，則把過去五年的票價和非票價收益總額與總營運成本的比例，與之前五年的相應數值作出比較(就是次檢討而言，過去五年指二零零四至二零零八年，之前五年則為一九九九至二零零三年)。

烈。此外，儘管我們會在可行情況下，經過諮詢區議會，繼續進一步優化及重組巴士服務，但亦要在公眾對巴士服務的需求，以及改善道路交通和環境之間取得平衡。

16. 由於二零零六年上次檢討時得出生產力增幅為每年+0.51%，而方程式已計及分享生產力增幅的扣除作用，我們自二零零六年起在方程式中預設每年-0.3%(即- 0.5 x 每年+0.51%)的數值。就是次檢討而言，如採用得出的每年-1.05%生產力增幅，方程式的運算結果便會包括+0.53%(即- 0.5 x 每年-1.05%)，即乘客須承受巴士業生產力下跌的負擔。為乘客的利益着想，我們建議把方程式中乘客分享生產力增幅的數值定為零，從而免除乘客分擔生產力的負增長，直至下次檢討。

加入燃料為個別成本項目？

17. 雖然現時的票價調整方程式在各個項目和比重方面均屬適當，但我們亦曾考慮應否把燃料價格變動元素注入方程式內。根據現時方程式，燃料成本部分由綜合消費物價指數反映，比重為0.69%。不過，對巴士公司來說，燃料成本是重要的成本項目，佔總營運成本 10%至 21%。

18. 油價自二零零七年開始攀升，至二零零八年飆升至前所未見的水平，因此對巴士公司而言，二零零八年的經營特別困難。新加坡 0.5%含硫柴油價格⁵由二零零七年年初每桶約 70 美元升至二零零八年年中每桶約 170 美元，增幅超過 140%。自巴士公司的加價申請在二零零八年年中獲批准後，油價持續上漲，巴士公司不得不應付營運成本急升的沉重壓力。油價在二零零八年第三季開始回落，並徘徊在相對中等的水平，使巴士公司的壓力得以紓緩。

19. 我們認為不應在方程式中加入油價元素，原因有二。第一，調整票價時會以方程式作為基本參考，這變相讓巴士公司可藉此把燃料成本悉數直接轉嫁巴士乘客。第二，乘客會因個別成本項目(例如油價)的短期波動而經常面對票價大幅調整。模擬計算結果顯示，方程式如加入油價變動的元素，運算結果會出現大幅的上落。舉例來說，行政長官會同行政會議在二零零八年五月考慮巴士公司的票價調整申請時，假如採用加入油價變動元素的方程式，視乎計算油價變動的方法，運算結果會是+9%至+14%。相反，

⁵ 專營巴士所用的超低含硫柴油的價格，是根據比原油價格高的新加坡 0.5%含硫柴油的價格為計算基準。在相關時期，二零零七年年初的原油價格約為每桶約 60 美元，二零零八年年中則為每桶約 140 美元。

當油價於二零零九年下半年在金融海嘯衝擊下大幅回落，則會出現變幅劇烈的相反效果。

(B) 「再經修訂的考慮多方面因素做法」中的其他因素

巴士公司的營利能力及財務表現

20. 根據票價調整安排，我們不會為巴士業設定最低回報率的保障或回報率上限。在評估巴士公司的合理回報率時，我們會參考巴士業的加權平均資本成本。在二零零六年公布票價調整安排時，計算得出的巴士業加權平均資本成本是 9.7%。

21. 我們建議考慮巴士業的合理回報率時，繼續以 9.7%的固定資產平均淨值回報率作為參考。這個百分率只採用了三年。環球金融海嘯至今，市場情況仍然大幅波動，而巴士公司需要相當穩定的環境，讓其在十年專營期內對專營巴士業務作出長遠投資，以確保提供可持續而具質素的巴士服務。

市民的接受程度及負擔能力

22. 根據票價調整安排，我們考慮市民對巴士票價調整的接受程度和負擔能力時，會參考綜合消費物價指數和每月家庭入息中位數的變動。我們認為上述兩項是適當的參考指標，應繼續在日後考慮巴士票價調整時採用。

巴士服務的質和量

23. 根據票價調整安排，我們會考慮各項客觀的指標，例如乘客滿意程度調查和實地調查的結果、投訴數字及意外率等，以評估巴士服務的質和量有否影響乘客量，繼而影響巴士公司按固定資產平均淨值計算的回報率。我們認為在監察巴士服務的質和量時，應繼續參考上述指標和任何其他相關資料，並在日後的巴士票價調整中予以考慮。

(C) 回饋乘客安排

24. 二零零六年一月，我們修訂回饋乘客安排，要求巴士公司在回報超出按固定資產平均淨值計算的 9.7%回報率時，與乘客均分超出的回報，乘客所得的部分可保留作“回饋乘客數額”，以紓緩日後的加價壓力，並協助巴士公司提供票價優惠。

25. 為提高透明度，我們已採取措施，讓公眾監察回饋乘客數額

的使用情況。專營巴士公司每年均須在《更全面披露公司資料》小冊子⁶中，公布回饋乘客數額的積存款額及使用回饋乘客數額的計劃。每當回饋乘客數額積存至相等於上一會計年度全年收益 1% 的款額時，巴士公司可在諮詢當局後，彈性決定何時運用該筆款額，以降低日後的加價幅度，又或用以提供票價優惠。而巴士公司則須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。

26. 自二零零六年一月起，龍運巴士積存的回饋乘客數額為 540 萬元，城巴(專營權一)為 3,850 萬元，城巴(專營權二)為 1,680 萬元。上述巴士公司已把所有合共 6,070 萬元回饋乘客數額全數用以提供票價優惠。其他巴士公司，即九巴、新巴和嶼巴，則沒有回饋乘客數額，因為自二零零六年起，該三間巴士公司按固定資產平均淨值計算的回報率未達 9.7%。

27. 回饋乘客安排令乘客受惠，而且一直運作暢順，特別是全年收益 1% 的啟動點給予巴士公司若干彈性，根據當前的經濟情況決定是否在短期內使用回饋乘客數額，同時可防止巴士公司積存過大的回饋乘客數額，但不確定何時使用。我們認為現時의回饋乘客安排應該保留。

(D) 巴士票價調整程序

28. 根據票價調整安排，當局每季監察方程式的運算結果。為免巴士票價經常波動，對乘客造成混淆及不便，不論上調或下調，我們只會實施平均每程一角或以上的巴士票價調整。一角大約為平均每程票價的 2%。因此，如方程式的運算結果達-2%，當局便會主動全面檢討票價，並會在考慮方程式的運算結果和「再經修訂的考慮多方面因素做法」中所有其他相關因素後，考慮主動提出調低票價。至於調高票價，則由巴士公司自行決定是否有需要申請加價。

29. 當局展開下調票價檢討時或接獲加價申請後，會向巴士公司索取相關數據和預測，以便評估。我們向行政長官會同行政會議提出建議前，會諮詢立法會交通事務委員會及交通諮詢委員會(交諮會)。行政長官會同行政會議保留《條例》賦予的最終權力，在考慮所有相關因素後釐定巴士票價。

30. 我們認為現時的安排恰當。鑑於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，我們會繼續每季監察方程式的

⁶ 小冊子須於相關巴士公司會計年度結束後五個月內印行。

運算結果，以及將全面票價檢討的啟動點維持在-2% (即大約相等於平均每程一角)。

整體評估

31. 整體而言，票價調整安排能夠發揮作用，符合以下既定目標：

- (a) 令票價調整安排更透明、清晰和客觀；
- (b) 巴士票價因應當前的經濟情況可加亦可減；
- (c) 鼓勵專營巴士公司提高效率和生產力；以及
- (d) 取得平衡，既使巴士票價維持在市民可負擔的水平，又能保持專營巴士公司的長遠營商能力。

32. 從二零零八年巴士票價調整過程可見，加入方程式能為當局考慮巴士票價調整時提供更客觀和更能回應當前經濟情況的起點。我們以方程式的運算結果作為參考指標，考慮巴士票價調整的幅度是否有據有因。雖然二零零八年的油價上漲至近年高位，但票價調整方程式的設計足以免除乘客直接承擔營運成本在短期內劇變的影響。我們考慮到方程式的運算結果，以及平衡票價調整安排中的所有相關因素，限制了二零零八年巴士票價的加幅，顧及乘客的利益。

33. 在檢討票價調整安排的過程中，我們有徵詢巴士公司的意見。他們的主要關注是認為現有的安排未能針對油價波動的問題。他們認為，政府審批加價申請須時，單靠票價調整安排不能及時處理因油價暴漲而帶來的嚴重財政壓力，現有安排未能為巴士公司提供財務上健全的業務模式。巴士公司不斷要求把油價問題分開處理。當局明白巴士公司所面對的挑戰，因為油價在巴士公司日常營運成本中的比重相當大。不過，巴士專營權長達十年，應有餘地抵禦這項業務風險因素的短期波動。長遠來說，成本上升最終都會反映於基本票價之內。

34. 此外，雖然票價調整方程式至今尚未啟動全面票價檢討，但已令票價調整過程更為客觀亦更能回應當前的經濟情況，不論巴士公司、乘客和普羅大眾皆能受惠。根據票價調整安排，當局每季主動監察票價調整方程式的運算結果；如運算結果達-2%，便會主動全面檢討票價。

未來路向

35. 基於上述是次檢討的結果，我們建議：
- (i) 保留第 2 段(i)至(vi)項所述「再經修訂的考慮多方面因素做法」全部因素；
 - (ii) 沿用票價調整方程式各個項目和比重，不加入油價成本元素，但把乘客分享生產力增幅的數值定為零，直至下次檢討；
 - (iii) 維持現時的回饋乘客安排，包括把巴士公司與乘客均分回報的啟動點定於 9.7%；
 - (iv) 沿用票價調整程序，即當局每季監察方程式的運算結果，如運算結果達-2%，便會主動全面檢討票價；以及
 - (v) 於三年後再檢討專營巴士的票價調整安排。
36. 我們會在十月底向交諮會匯報是次檢討的結果，並盡快呈請行政長官會同行政會議通過上述未來路向。

徵詢意見

37. 請委員留意有關專營巴士票價調整安排的檢討結果，並就第 35 段所載的未來路向提出意見。

運輸及房屋局
二零零九年十月