

二零一四年十一月二十五日
討論文件

立法會交通事務委員會
《公共交通策略研究》 — 工作計劃

目的

本文件簡介《公共交通策略研究》工作計劃，以及就開設一個首長級丙級政務官(首長級薪級第2點)的編外職位統籌研究工作的建議徵詢委員意見。

背景

2. 政府自1976年起進行了三次整體運輸研究，以訂下運輸規劃和整體發展策略的綱領、制訂基礎設施的發展計劃，配合香港社會經濟的不斷發展。過去，政府因應1976年完成的第一次整體運輸研究的建議，落實興建地下鐵路系統。其後，政府按1989年完成第二次的整體運輸研究¹，興建多項包括北大嶼山快速公路及青嶼幹線、以及機場鐵路／東涌綫、將軍澳支綫及西鐵綫在內的道路及鐵路基礎設施，以配合赤鱗角機場、都會計劃及多項填海研究項目。

3. 第三次整體運輸研究在1999年完成，確立了幾項大方向，當中主要包括：(一)更充分運用鐵路，讓鐵路成為客運系統的骨幹；(二)提供更完善的公共交通服務和設施；(三)更廣泛運用先進科技管理交通；以及(四)推行更環保的運輸措施。

4. 第三次整體運輸研究亦有按各公共交通服務的效率及功能制訂了其角色定位的分級。在級別中居首的為重鐵，因為重鐵載客量高、不佔用路面、環境污染較少及意外率極低。其次，輕鐵及專營巴士為主要載客工具，並提供接駁鐵路服務。其他的公共交通服務則大致擔當輔助的角色，

¹ 研究於1993年作出了更新。

如公共小巴為乘客量較低的路線提供服務，而的士為願意付出較高車費的乘客提供點對點服務。

5. 這些大方向及角色定位至今仍然適用。事實上，公共交通服務和市民生活息息相關，每天出行人次當中九成使用，人次達1 200萬。而由於香港地少人多，路面空間有限，市民亦關注路面交通對空氣質素的影響，香港適宜繼續施行以鐵路作為公共交通骨幹的政策。今年九月，政府公布了《鐵路發展策略2014》，再次確立鐵路作為公共交通系統的骨幹的政策，並勾劃了直至2031年重鐵網絡的發展和規劃藍圖。當《鐵路發展策略2014》涵蓋的七個建議項目經深入研究後確定為可行而完成後，香港重鐵網絡將會覆蓋本港約七成半人口居住及八成半就業機會的地區。

6. 一個高效率和覆蓋面廣的鐵路網絡，不單方便市民大眾的日常出行與流動，回應廣大民生需求，也同時驅動社區與新市鎮、新發展區的發展，創造經濟價值，加強社區之間的連繫與融合。

7. 隨著重鐵網絡的進一步發展，我們須對整體公共交通服務的佈局作一次有系統的檢視。為此，政府將會展開《公共交通策略研究》，就重鐵以外的公共交通服務原有的角色定位作出檢視，優化其發展，亦會就一些公共交通行業的重要課題作深入研究，探討如何促進各項公共交通服務之間優勢互補，好讓市民享有便捷服務和合適選擇之餘，亦令各公共交通服務營辦商可持續發展，各有空間，各有功能。

研究範圍及時間表

8. 現時公共交通服務整體大致運作良好，既能在商業營運的原則下維持服務效率、質素的同時，亦為市民提供多元的選擇。事實上，據一項國際調查顯示，香港的公共交通服務在 84 個城市當中排行榜首²。但鐵路網絡的擴展對其他

² 根據管理顧問公司 Arthur D Little 於2014年4月發表的城市流動指數報告，香港公共交通服務在84個城市當中排行第一。報告上載於：
http://www.adlittle.com/downloads/tx_adlreports/Arthur_D._Little___UITP_Future_of_Urban_Mobility_2_0.pdf。

公共交通服務而言，的確造成一些影響。我們在確保作為主要公共交通服務的港鐵網絡的效率運作外，也要促進各公共交通營辦商之間加強包括轉乘安排在內的彼此合作，以充份發揮整體公共交通系統的優勢。

9. 政府今次展開的《公共交通策略研究》是循著上述方向以第三次整體運輸研究為基礎就各公共交通服務的角色定位進行一次全面而有系統的檢視，以提升他們的互補作用，目標是達致維持公共交通優質多元的服務的同時，亦能為業界的持續健康發展定下方針策略，以充份發揮改善民生、促進發展、維持效益的作用。

10. 《公共交通策略研究》將分為兩部分。第一部分為《角色定位檢視》，第二部分為《專題研究》。

11. 《角色定位檢視》會深入探討在鐵路作為公共交通服務的骨幹及其網絡進一步擴展下，包括專營巴士、公共小巴、的士、非專營巴士、輕鐵、電車及渡輪在內的各公共交通服務的角色定位，以進一步優化目前的公共交通佈局，確保能維持其長遠、均衡、便捷、多元及可持續的發展。主要的研究議題包括：

- (a) 檢視在第三次整體運輸研究下確立的公共交通服務的角色定位(見上文第4段)依然適用的程度。在檢視過程中，我們須顧及公共交通系統得來不易的多元選擇及經營生態的平衡；
- (b) 因應(a)項研究的結果及經考慮過各公共交通營辦商的營運現況後，檢視各種服務應否作出一些調整，以維持公共交通服務的長遠健康發展。主要研究的議題會包括過往立法會、業界及市民曾提出的課題，例如：
 - (i) 專營巴士服務：一方面推進巴士路線重組優化，提高網絡效益；另一方面，在顧及對其他公共交通服務的影響之下，探討專營巴士透過開辦不同種類的新服務(如點對點特快路線、不設企位、設有更多設施(如無線上網)的優質服務等)以開拓客源是否可行可取；亦會探討

安裝實時巴士報站系統以提升服務水平是否可行可取。在考慮過程中，我們會小心評估建議對行業長遠營運及財務的影響，以及乘客對此類新服務的需求；

- (ii) 小巴服務：在顧及對其他公共交通服務的影響之下，探討增加公共小巴乘客座位數目是否可行可取。我們會小心評估其對行業長遠營運及財務的影響，以及對其他公共交通服務及路面交通管理的影響。為及早處理這議題，我們會先在《專題研究》中立一專題深入討論現況及聽取議員的意見；
- (iii) 的士服務：在顧及對其他公共交通服務的影響之下，探討推出新的士服務種類是否可行可取。舉例而言，過往曾有議員建議引入優質房車的士服務，以滿足乘客不同的需要。但由於本港現時也有其他種類的租車服務可供市民選用，我們須小心評估建議對的士供求以至對其他業界的影響，以決定建議是否可行可取；
- (iv) 非專營巴士服務：現時全港有多達7 000多輛非專營巴士，為市民提供包括遊覽服務、酒店服務、學生服務、僱員服務、國際乘客服務、居民服務及合約式出租服務在內的不同類別的服務。目前，非專營巴士的收費不受規管，服務能靈活滿足市場的需要，整體運作大致良好。惟當中的校巴服務可能已出現了供應稍為緊張的情況，因此我們會在《公共交通策略研究》第二部分的《專題研究》中深入探究校巴服務的問題。至於其他類別的非專營巴士服務，供求大致平穩，但考慮到未來新基建的落成，我們會研究是否需要因應新需求而在營運上稍稍適度增加彈性；
- (v) 輕鐵長遠的發展問題：立法會交通事務委員會(下稱「事務委員會」)去年提出輕鐵長遠的發展問題。我們會進行深入研究。涉及的主要課

題包括(一)輕鐵按原有設計提升載客量的可行性；(二)為現有輕鐵系統作出提升而增加載客量的可行性；(三)新界西北長遠對公共交通服務的需求；(四)包括輕鐵在內的各公共交通服務在滿足這需求時應當及可以發揮的作用；及

- (vi) 電車服務：探討新式電車在未來新發展區提供服務較之於以其他交通工具提供公共交通服務是否可行可取。

12. 《角色定位檢視》關乎各公共交通服務的長遠發展問題，由於涉及如何維持現時公共交通系統得來不易的多元選擇及經營生態的平衡，在研究過程中須充份考慮一系列不同因素，我們須委託顧問研究提供協助。

13. 公共交通服務的政策議題繁多，《公共交通策略研究》顧名思義，是處理策略性課題。因此，第一部分的《角色定位檢視》的研究範圍必須在優次上有所取捨，以求集中資源處理一些較為重大或是市民及業界較為關注的課題。一些行之有效的政策或在現行機制下已能作有效處理的課題將不會納入《角色定位檢視》的範圍。這類政策及課題的例子包括以商業原則營運公共交通服務的基本方針、票價調整機制、日常的鐵路服務監管、的士及小巴的基本經營範圍，以及地區性的交通服務安排等。運輸署亦會就公共交通日常運作的事宜繼續與業界在既有的不同平台保持溝通，尋求改善。

14. 至於《公共交通策略研究》第二部分的《專題研究》，會就現時公共交通業界較為關注、有迫切性而須優先處理的八個課題(見附件一)進行檢討。此部分會由運輸及房屋局及運輸署利用現有資源進行(不一定要進行顧問研究)，會在2015年第一季起按議題陸續向事務委員會作出滙報，檢討期望兩年內全部完成。個別《專題研究》的結果，如適宜獨立處理，便會在無須等待整個《公共交通策略研究》完成下先由相關部門推進。但若某些《專題研究》的結果可能會對《角色定位檢視》的工作帶來影響，該類《專題研究》結果會先透過《角色定位檢視》作通盤考慮而暫不施行。因此，

《角色定位檢視》及《專題研究》的工作可以是互動的。進行《角色定位檢視》和《專題研究》的工作安排，見附件二。

諮詢工作

15. 顧問會就《角色定位檢視》邀請公共交通業界及公眾提出意見。若果事務委員會會安排公聽會，我們會派員出席。我們亦會適時向事務委員會報告進度及聽取議員的意見。至於《專題研究》方面，運輸署會透過既有渠道(如業界例會)收集業界對個別課題的意見。我們亦會就《專題研究》中的研究課題逐一向事務委員會匯報檢討結果。

16. 當《公共交通策略研究》的兩個部分均完成後，我們會向立法會提交綜合研究報告。

建議開設的一個首長級編外職位

17. 《角色定位檢視》所涉範圍廣泛，觸及多項公眾關注及影響公共交通業界生計的課題。我們建議在運輸及房屋局轄下的運輸科(下稱「運輸科」)增設一個首長級丙級政務官(首長級薪級第2點)的編外職位，統籌及推展《角色定位檢視》的工作，為期兩年半。擬設的首長級丙級政務官編外職位向運輸及房屋局副秘書長(運輸)2負責。他／她負責在政策層面推動《角色定位檢視》的工作及指導顧問研究，探討重鐵以外的各公共交通服務的角色定位，以完善目前的公共交通佈局，確保能維持其長遠、均衡、便捷、多元及可持續的發展；評估收集所得的公共交通業界及公眾對各公共交通服務的角色定位的意見；因應《角色定位檢視》的結果協助制定政策建議，以促進各公共交通服務的互補作用，達致維持公共交通服務優質多元；以及擬備討論及政策文件，供包括向事務委員會匯報研究進展、檢討結果及政策建議在內之用。

18. 《角色定位檢視》涵蓋不同的公共交通範疇，涉及如何維持現時公共交通系統得來不易的多元選擇及經營生態的平衡，因此負責人員在研究過程中須充份考慮一系列不同因素。這些工作對制定各公共交通服務的長遠發展政策，

會有長遠的影響。鑑於該職位的工作性質十分複雜，而工作量亦十分繁重，我們認為負責人員須具備相當經驗及年資方可勝任，因此他／她的職級應該定在首長級薪級第2點。我們在所須的職位獲立法會批出撥款開設後，會盡快開展顧問研究。為配合《角色定位檢視》的時間表，職位開設期建議為兩年半。職責載於附件三。

曾考慮的其他方案

19. 我們已審慎評估擬設的首長級丙級政務官職位的職務是否可由運輸科現有的同級官員(即首席助理秘書長)兼任。運輸科目前除了處理眾多恆常工作，亦須處理多項重大政策措施及立法工作，以制定香港本地及跨境的交通政策事宜，促進航空服務、陸路及水上交通和物流發展。運輸科目前職務已相當繁重，已無額外人手兼顧研究工作，因此有必要開設新職位。由於擬設的職位須全職指導研究工作，而現有的首席助理秘書長亦全部忙於處理各自工作範疇的事務，已無暇兼顧其他工作，因此調配現有人手兼任該擬設職位並不可行，否則會影響他們包括政策制訂施行及緊急事故應變在內的原有工作。運輸科現時的架構圖及各名首席助理秘書長現時的職務，分別載於附件四及附件五。

非首長級人員的支援

20. 運輸科擬設的首長級丙級政務官會由3名非首長級人員提供支援，協助指導及監督《角色定位檢視》的顧問研究工作、分析公共交通業界及公眾的意見，及協助擬備討論及政策文件。運輸科擬設職位的架構圖，載於附件六。運輸署則由2名非首長級人員為運輸科負責人員提供執行層面的支援，協助籌備及執行《角色定位檢視》、協助顧問收集公共交通業界及公眾的意見，以及協助運輸科制定政策改善建議。

財政影響

21. 就《角色定位檢視》所需人手的建議，按薪級中點估計，開設一個首長級丙級政務官(首長級薪級第2點)編外職位所須增加的年薪開支為1,739,400元，所須增加的每年平均

員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)預計約為2,503,000元。此外，按薪級中點估計，開設5個非首長級職位³所需增加的年薪開支不會超逾4,283,040元，而每年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)約為6,067,000元。我們會在2015-16年度的預算草案內預留所須款項，以支付員工開支，並會在其後年度的預算內反映所需資源。我們亦會在相關年度的預算內預留足夠款項進行《角色定位檢視》所須的顧問研究，預計金額不多於1,000萬元。

未來路向

22. 如上文第14段所述，我們會在2015年第一季起陸續向事務委員會就個別《專題研究》的課題作出滙報。至於《角色定位檢視》，會在所需人手按既定程序獲撥款開設後展開。

徵詢意見

23. 請委員就上文所述的《公共交通策劃研究》工作計劃提出意見，以及支持上文第17至18段開設一個首長級編外職位的建議。

運輸及房屋局
二零一四年十一月

³ 即在第20段提及的3名運輸科(包括一名高級政務主任、一名政務主任及一名一級私人秘書)及2名運輸署(包括一名總運輸主任及一名高級運輸主任)的非首長級人員。

公共交通策略研究 —
《專題研究》的課題

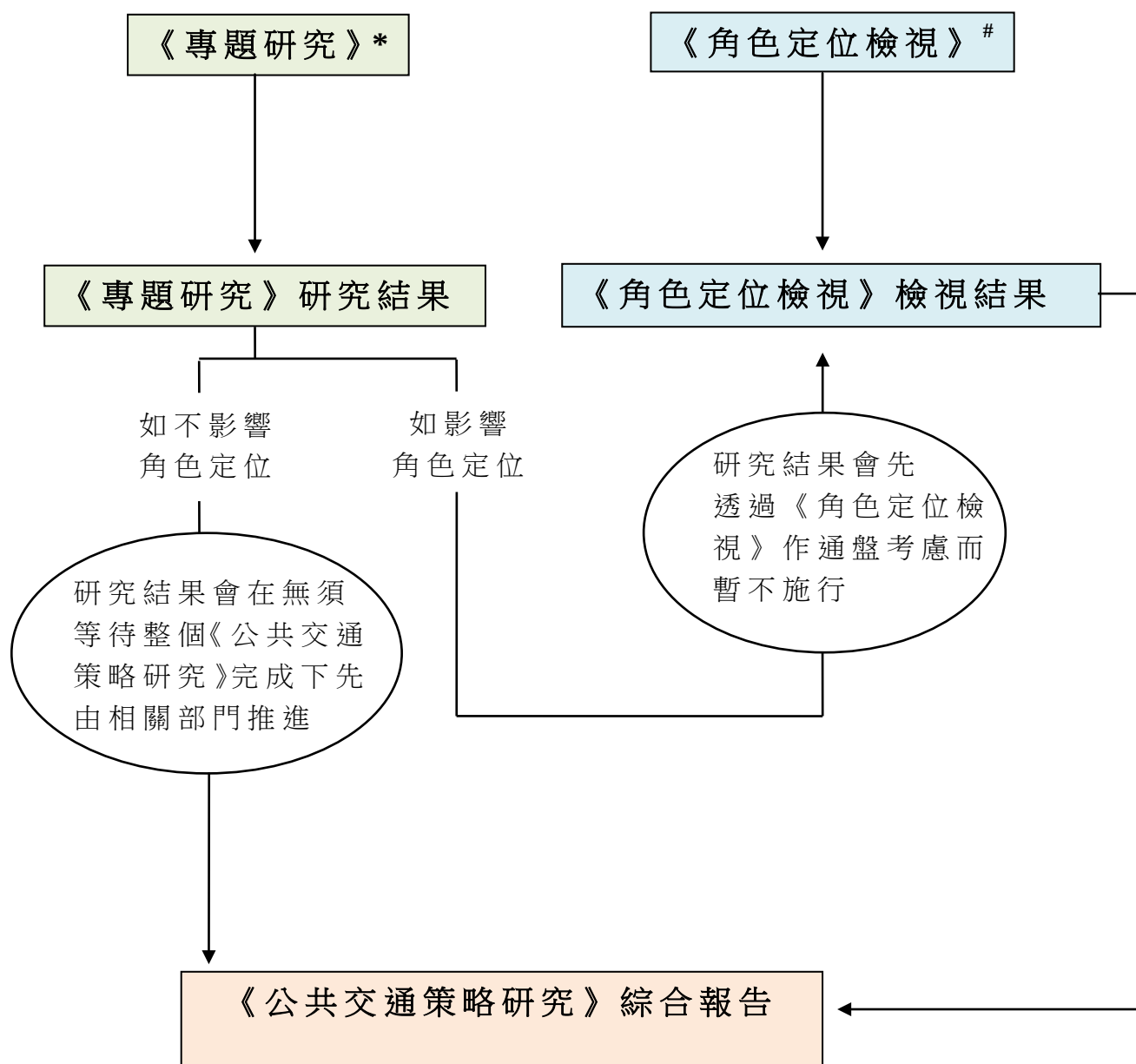
預計向立法
會交通事務
委員會匯報
的時間表

- | | |
|---|--------------|
| 1. 專營巴士服務： 檢視如何從路線重組優化、加強監察及跟進脫班情況，以提升專營巴士的服務水平。 | 2015年
第一季 |
| 2. 的士燃料附加費的研究結果： 政府在處理的士收費調整申請時，一向會全面考慮包括燃料成本在內的各項成本及收入項目的變動。這安排一直能顧及和平衡不同持份者的需要和實際的營運情況。儘管如此，燃料成本變動對的士的營運帶來一定的壓力，有業界人士因而希望政府實施燃料附加費，令的士在恆常的票價調整機制之外，另有渠道隨燃料價格變動而增加收費。不過，徵收燃料附加費變相把燃料成本的變動直接轉嫁乘客，這是否最合適的安排，政府必須小心考慮，社會亦須作出充分討論。運輸署已展開研究海內外實施及不實施附加費的經驗，和引進附加費所帶來的影響等事宜，並會按研究結果再考慮如何繼續作出跟進。 | 2015年
第一季 |
| 3. 的士服務情況： 在顧及對其他公共交通服務的影響下及經考慮過新鐵路線及各項主要基建的落成之後，檢視的士供應是否能滿足需求。 | 2015年
上半年 |
| 4. 校巴服務： 在顧及非專營巴士服務的供求情況，檢視現行發放學童服務批注的安排能否滿足需求。 | 2015年
上半年 |

預計向立法
會交通事務
委員會匯報
的時間表

- | | |
|---|-----------------|
| 5. 公共小巴座位數目：業界早前曾提出小巴座位應由現時16個增至20至24個。若小巴全數按此增加座位，載客量會增加25%至50%，這相等於增加約1 087至2 175輛16座位小巴，而上調小巴座位數目施行亦須修改法例。我們會以專題分析這課題的現況及聽取立法會議員及業界的意見。所收集的意見會透過《角色定位檢視》作分析，以決定在小心評估建議對行業長遠營運及財務的影響以及對其他公共交通服務及路面交通管理的影響下，增加座位數目的建議是否可行可取。 | 2015年
上半年 |
| 6. 公共小巴數目的法定上限：根據《公共小巴(數目限定)公告》(香港法例第374R章)，可獲登記的公共小巴數目總數為4 350部。此公告有效期至2016年6月20日。在顧及對其他公共交通服務的影響及小巴的座位數目等因素下，我們會評估公共小巴的供求情況，以決定是否須要調整公共小巴數目的限定總數。 | 2015/16
立法年度 |
| 7. 渡輪的角色及長遠財務可行性：政府會為六條主要離島渡輪航線在2014年年中至2017年年中的三年牌照期內提供特別協助措施一事進行中期檢討。屆時，政府將會一併檢討渡輪在公共交通服務中的角色及維持長遠財務可行性的安排。 | 2015/16
立法年度 |
| 8. 方便殘疾人士使用的交通設施：在顧及實際運作、客觀條件(如車廂空間、載重)及長遠財務可行性等因素下，檢視如何能更方便殘疾人士使用公共交通服務。 | 2015/16
立法年度 |

《公共交通策略研究》
兩個部份的工作流程



* 《專題研究》會在 2015 年第一季起按議題陸續向立法會交通事務委員會作出匯報。

《角色定位檢視》會在所需人手按既定程序獲撥款設立後展開。

運輸及房屋局運輸科
擬議首席助理秘書長(運輸)(公共交通策略研究)職責說明
(任期由二零一五年四月至二零一七年九月)

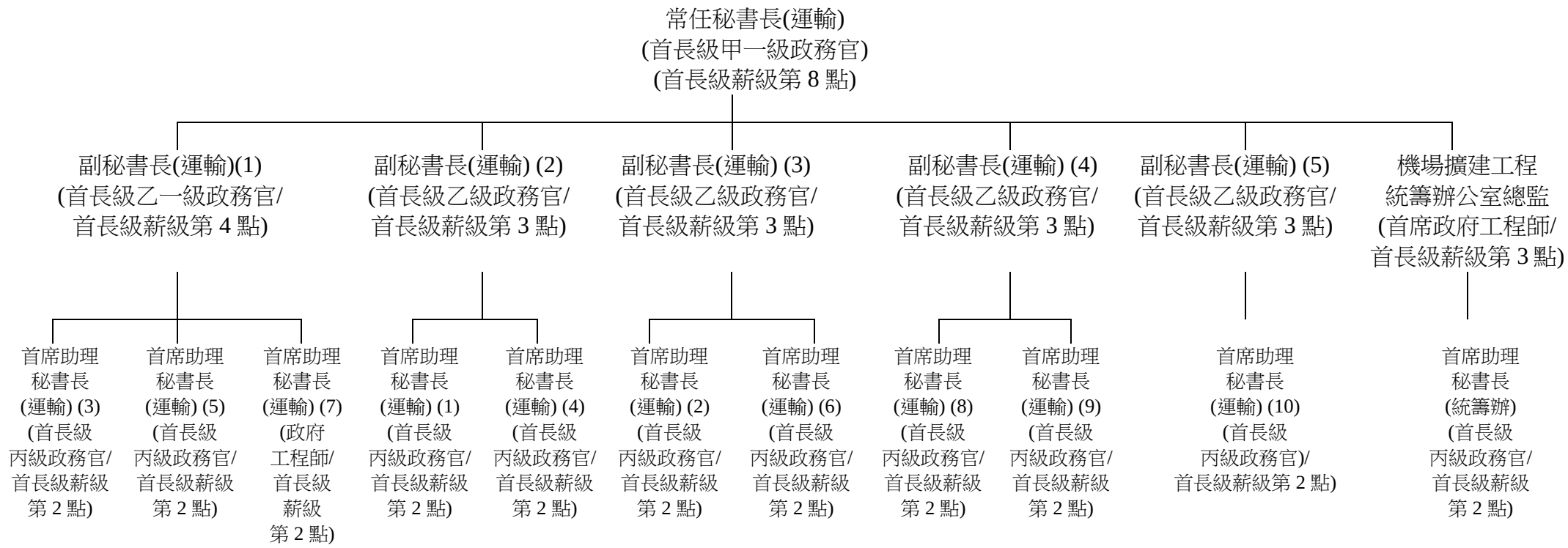
職級： 首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)

直屬上司： 副秘書長(運輸) 2

主要職務和職責：

1. 協助在政策層面推動及指導《角色定位檢視》的工作，在外聘顧問的協助下，探討在鐵路作為公共交通服務的骨幹及其網絡進一步擴展下，包括專營巴士、公共小巴、的士、非專營巴士、輕鐵、電車及渡輪在內的各公共交通服務的角色定位，以進一步優化目前的公共交通佈局，確保能維持其長遠、均衡、便捷、多元及可持續的發展。
2. 評估顧問收集所得公共交通業界及公眾對各公共交通服務的角色定位的意見。
3. 因應《角色定位檢視》的結果制定政策建議，以促進各公共交通服務之間的優勢互補，讓市民享有便捷服務和合適選擇之餘，亦能確保公共交通業界可持續發展。
4. 擬備討論及政策文件，向立法會事務委員會及交通諮詢委員會等，匯報研究進展、檢討結果和政策建議。
5. 協調運輸署和其他決策局/部門協助進行《角色定位檢視》的工作。

運輸及房屋局(運輸科)組織圖



**運輸及房屋局(運輸科)
首席助理秘書長的職責範圍**

首席助理秘書長的主要職務/職責和工作重點，
摘錄於下文。

副秘書長(運輸)1 轄下

首席助理秘書長(運輸)3

2. 首席助理秘書長(運輸)3 協助副秘書長(運輸)1 就各項策略性和區域運輸規劃研究提供政策方面的意見，制訂鐵路發展策略，處理與廣深港高速鐵路的規劃和推展有關的政策工作，以及推展《鐵路發展策略 2014》下建議的鐵路項目。她亦負責有關統籌與運輸基建相關規劃的政策事宜，統籌與城市規劃相關的運輸事宜，以及統籌運輸及房屋局(運輸科)與立法會有關的事務。

首席助理秘書長(運輸)5

3. 首席助理秘書長(運輸)5 協助副秘書長(運輸)1 監督港珠澳大橋及香港相關基建工程計劃的推展及處理相關的政策事宜。她亦負責為公路基建計劃及行人環境改善計劃統籌相關的資源分配工作，以及向立法會申請撥款，從而為該些計劃取得所需資源；以及負責實施核准的工程計劃。此外，她亦負責執行運輸及房屋局局長根據《道路(工程、使用及補償)條例》(第 370 章)須承擔的職責；以及監督路政署的內務管理。

首席助理秘書長(運輸)7

4. 首席助理秘書長(運輸)7(職級為政府工程師)協助副秘書長(運輸)1處理與推展西港島線、南港島線(東段)、觀塘線延線和沙田至中環線有關的決策工作，以及監督主要道路項目的檢討工作。他亦監督策略性運輸規劃模型的修訂工作，以及負責《鐵路條例》的整體執行事宜包括根據《鐵路條例》處理反對意見。

副秘書長(運輸)2 轄下

首席助理秘書長(運輸)1

5. 首席助理秘書長(運輸)1協助副秘書長(運輸)2監督有關專營巴士、公共小巴、的士、電車、山頂纜車及非專營公共巴士的政策，以及協調各種公共交通服務。她亦負責監督這些公共交通服務的票價調整安排及公共交通營辦商所提出調整票價申請的相關政策事宜。

首席助理秘書長(運輸)4

6. 首席助理秘書長(運輸)4協助副秘書長(運輸)2監督與香港鐵路有限公司運作和服務有關的運輸政策和行政事宜，亦負責監督有關鐵路安全、渡輪、八達通和泊車轉乘計劃的運輸政策。

副秘書長(運輸)3 轄下

首席助理秘書長(運輸)2

7. 首席助理秘書長(運輸)2協助副秘書長(運輸)3監督與交通諮詢委員會和交通投訴組有關的事宜，以及管理和評估收費道路、以「建造、營運及移交」隧道及政府隧道的政策事宜。她亦負責監督關乎道路安全、交通管理，以及在交通管理方面應用資訊科技的政策事宜。此外，她亦負責統籌運輸及房屋局對涉及交通的環境事宜的意見，以及監督運輸署的內務管理工作。

首席助理秘書長(運輸)6

8. 首席助理秘書長(運輸)6協助副秘書長(運輸)3監督有關車輛牌照、駕駛執照及駕駛訓練的政策事宜，以及過境旅遊巴士、出租汽車及私家車的配額管制制度。她亦監督各陸路通道的過境車輛交通，監督跨境渡輪服務和跨境渡輪碼頭的運作，以及統籌運輸及房屋局對過境交通事宜的意見。此外，她亦負責監督與交通審裁處有關的事宜。

副秘書長(運輸)4 轄下

首席助理秘書長(運輸)8

9. 首席助理秘書長(運輸)8 協助副秘書長(運輸)4 協助與機場發展有關的政策事宜，監督機管局的內務管理工作，以及擔任空運牌照局秘書。她亦負責涉及歐洲、非洲、中東、印度次大陸、中亞、內地其他地區的民航服務協議和安排的談判工作。

首席助理秘書長(運輸)9

10. 首席助理秘書長(運輸)9 協助副秘書長(運輸)4 協助與民航管理有關的政策事宜，負責民航處的內務管理工作，以及擔任航空發展諮詢委員會秘書。她亦負責有關東南亞、東北亞、澳大利西亞及美洲的民航服務談判／航空運輸政策；以及亞太經濟合作組織、經濟合作及發展組織和世界貿易組織的過境協定和航空運輸相關事宜。美洲和亞太經濟體系的民航服務協議和安排的管理與談判。

副秘書長(運輸)5 轄下

首席助理秘書長(運輸)10

11. 首席助理秘書長(運輸)10 協助副秘書長(運輸)5 監督與物流發展有關的政策事宜，並推廣和實施有關的措施；協助監督海事處的內務管理工作；以及處理與海事和物流有關的法例。此外，她亦負責為香港物流發展局提供秘書處支援服務。

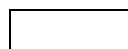
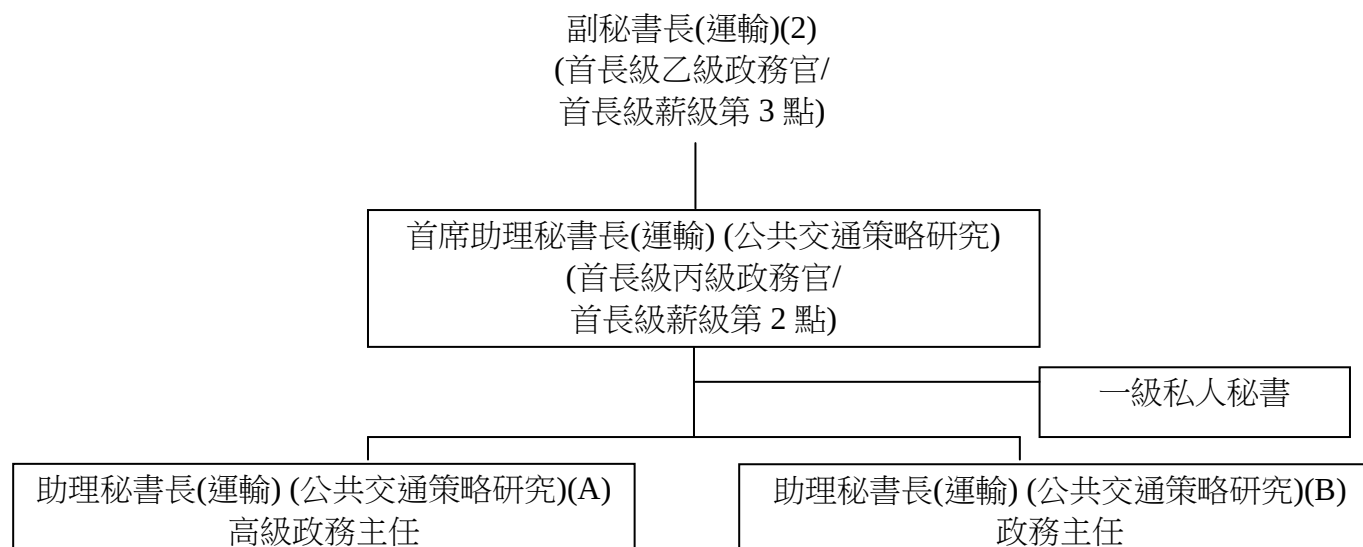
機場擴建工程統籌辦公室總監

首席助理秘書長(統籌辦)

12. 首席助理秘書長(統籌辦)協助機場擴建工程統籌辦公室總監就《2030規劃大綱》的機場擴建計劃，制

定發展及落實的整體策略，並擔任機場擴建計劃高層次督導委員會的秘書。她負責協調機管局、政府各相關決策局／部門和各持份者，以規劃及落實機場擴建計劃，以及就發展及落實機場擴建計劃，制定公眾諮詢計劃，以及參與公眾諮詢活動。她亦負責審閱機管局的融資方案、就融資安排向機管局提供意見以協助機場擴建計劃順利進行，以及協助監督機管局所進行工程的開支。

運輸及房屋局(運輸科)
建議開設的編外職位組織圖



建議開設的編外職位