二零一五年十一月六日
討論文件

立法會交通事務委員會

《公共交通策略研究》－
公共小巴數目法定上限

目的

政府會在《公共交通策略研究》的《專題研究》中檢視八個課題，其中一個課題是檢討公共小巴數目的法定上限。本文件旨在告知委員檢討結果。

背景

2. 現行的運輸政策是公共交通為本，以鐵路為公共交通的骨幹，其他交通工具則擔當輔助角色（鐵路未達的地區，仍以專營巴士為主要公共交通連接工具）。隨着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檢視，以促進不同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，亦令各種服務可持續發展。為此，政府展開了《公共交通策略研究》。正如我們在 2014 年 11 月向本事務委員會簡介《公共交通策略研究》的工作計劃時指出，《公共交通策略研究》會分為《角色定位檢視》及《專題研究》兩個部分，其中《角色定位檢視》會就各公共交通服務的角色定位作檢視，而《專題研究》則會就議員、公眾及公共交通業界關注的重要課題作探討。兩個部分的工作流程當日已向事務委員會作說明，現再次夾附於附件一。政府已在 2014/15 立法年度就關於專營巴士服務、校巴服務、公共小巴座位數目、的士服務以及的士燃料附加費的五個《專題研

究》向本委員會匯報。現在的公共小巴數目法定上限報告為第六個《專題研究》報告。

公共小巴的角色

3. 公共小巴分為綠色專線小巴（下稱「專線小巴」）和紅色小巴（下稱「紅巴」）兩類。專線小巴提供固定服務，路線、票價、車輛編配和行車時間表須由運輸署批准。現時全港約有 500 條專線小巴路線[1]，以 160 個路線組合批出及經營。按現行做法，在為專線小巴路線進行遴選時，運輸署會因應不同路線的服務範圍及乘客量等情況，將合適的路線綜合為一個組別供營辦商申請經營，此綑綁式的安排能確保專線小巴服務能切合社區需要，不會因部份路線的投資回報不理想而無人經營。

4. 紅巴則沒有規定的路線和行車時間表，並可自行釐定票價。根據現行政策，紅巴的營運範圍須受到一些限制[2]，而政府會透過規劃和開辦更多新專線小巴路線以鼓勵紅巴轉為專線小巴。

5. 由於公共小巴的角色是提供輔助接駁服務，以及為乘客較少或不宜使用高載客量交通工具的地區提供服務，政府一貫對公共小巴的數目設有上限。目前的上限為 4 350 輛，當中約 3 180 輛（約 73%）為專線小巴，其餘為紅巴。公共小巴整體每日平均載客約 180 萬人次，過去五年佔公共交通服務市場的比率大致平穩，維持約 15%，每年乘客量的詳情見附件二。

---

[1] 包括約 350 條主要路線和約 150 條輔助服務路線。

[2] 政府一貫的政策，是限制公共小巴的總數，並維持其服務範圍。鑑於香港的道路擠塞問題，以及考慮到鼓勵紅巴轉為專線小巴的目標，因此對紅巴實施營運限制。紅巴可在現時的服務地區營業，但不能行走新市鎮或新的房屋發展區。此外，政府也限制紅色小巴使用快速公路。

公共小巴數目法定上限

6. 根據《道路交通條例》(第 374 章)(下稱《條例》)第 23(1)條，行政長官會同行政會議可藉憲報刊登的公告，限定任何時間某種類車輛可予登記的數目。《條例》第 23(3)條則訂明，立法會可藉決議將該限定的有效期予以延長。自 1976 年起，政府透過《公共小巴(數目限定)公告》(下稱《公告》)訂定公共小巴數目的上限為 4 350 輛。歷年來，立法會均同意延續《公告》有效期。立法會上一次同意延期五年，有效期為 2011 年 6 月 21 日至 2016 年 6 月 20 日。

政策考慮

7. 為了確保公共交通系統的效率，我們以鐵路為其骨幹。道路上的公共交通集體運輸功能則由高載客量的專營巴士擔當，而公共小巴則扮演如上文第 3 至 5 段所述的輔助角色，起著接駁的功能。隨著近年鐵路網絡不斷擴展，公共小巴的網絡及服務亦在調整當中，以繼續發揮其輔助功能。繼西港島線較早時全面通車後，未來數年陸續投入服務的新鐵路線包括南港島線（東段）、觀塘線延線，及沙田至中環線。運輸署會適時優化專線小巴的路線及服務，以確保專線小巴服務更具效率及競爭力，繼續發揮有效的接駁功能。

公共小巴的服務及經營情況

8. 運輸署不時就專線小巴的服務及經營情況進行調查。運輸署在 2015 年 5 月至 6 月進行的大型調查結果顯示，視乎路線及時段，專線小巴每日平均載客率近五成，部份路線的平均載客率可高達八成；當中一些路線在繁忙時段更出現服務供不應求的情況。整體而言，有約七成的專線小巴路線出現乘客在總站因第一班車滿座而未能上車的情況。雖然不同路線組合的營運情況會有差異，但整體而言公共小巴由於經營成本基本上隨通脹上升，加上近年勞工市場亦比較緊

張，聘請司機不易，同時要面對其他公共交通服務的競爭，業界表示經營環境較為艱難，近六成的組合出現收支難以平衡的情況。但正如上文第 5 段所述，在過去五年公共小巴整體載客量仍佔市場約 15%，服務供求大致平穩。

公共小巴業界的意見

9. 運輸署於 2015 年 6 月就應否維持公共小巴現時數目上限徵詢所有公共小巴登記車主、公共小巴客運營業證持有人[3]，以及專線小巴和主要紅巴商會的意見。在運輸署接獲的 38 份書面意見中，有 36 份就公共小巴數目的上限表達明確意見，並全數表示支持公共小巴數目的上限維持於 4 350 輛，所持的主要理據是在現時的經營環境下，增加公共小巴的數目會令行業競爭加劇，不利經營。另外，當中有 22 份意見進一步指出[4]，目前公共小巴業界主要面對營運成本上升、招聘較為困難及交通擠塞等問題，而能紓緩業界壓力的方法並非放寬公共小巴車輛的數目，而是應先考慮增加公共小巴座位，提高其道路使用的效率，並可更有效滿足乘客的需求及增加收入。他們亦指出，公共小巴的數目實應避免增加，以免令交通問題惡化。

其他公共交通服務營辦商的意見

10. 其他公共交通服務（包括專營巴士、非專營巴士及的士）的營辦商亦透過恆常溝通渠道，向運輸署表達期望政府可因應公共小巴在公共交通系統中的輔助角色，維持公共小巴數目的上限，不再增加數目。

---

[3] 根據法例，公共小巴須向運輸署領取客運營業證，方可提供個別收取車費的載客服務。現的約有 845 個公共小巴客運營業證持有人。

[4] 其餘 16 份意見則並無就考慮增加公共小巴座位提出具體意見。

公共小巴的上限數目及有效期

11. 上文第 7 至 10 段的考慮及情況顯示，市場對公共小巴服務的需求整體大致平穩（乘客量在過往五年維持市場佔有率約 15%），故此無須下調公共小巴數目的上限。雖然公共小巴現時平均載客率約為五成，但運輸署在本年早前進行的調查顯示繁忙時段服務需求一般而言會增加，當中一些路線在繁忙時段更出現服務供不應求的情況。故此，有需要研究公共小巴可載客量是否足夠及須否增加。若經研究後證實須增加可載客量，一個方案是增加小巴車輛數目，但這必然會增加車流，令塞車問題惡化。另外在目前聘請司機不易的情況下，增加小巴車輛數目亦非為良策。另一個看來較可取的方案應是增加公共小巴座位數目，但這方案的利弊以及其他政策考慮需要深入探討（詳見下文第 13 至 16 段）。有鑑於公共小巴數目上限公告將於 2016 年 6 月 20 日屆滿，我們建議先行延續此公告五年，以維持公共小巴 4 350 輛的上限數目，讓業界繼續為市民提供穩定的服務。與此同時，我們會積極研究增加小巴可載客量這個課題。

12. 現行公共小巴數目上限公告的有效期五年。此期限適中，既能維持小巴業界營運環境穩定，亦能保持一定的彈性，令政府可在一個合適的年限（即五年）之內再因應當時的情況作出檢討。我們會按《條例》第 23(3)條向立法會提出動議，將上限數目維持於 4 350 輛，有效期繼續五年，由 2016 年 6 月 21 日起至 2021 年 6 月 20 日為止。

公共小巴座位數目

13. 公共小巴座位在1988年由原來的14座增加至現時的16座。一如其他公共交通行業，近年公共小巴的經營環境較為艱難，考慮到成本及人手等問題，業界有不少意見認為應增加公共小巴的座位。繼我們在今年五月聽取了本委員會對增加公共小巴座位建議的意見後，我們現正在《公共交通

策略研究》下的《角色定位檢視》研究公共小巴增加座位的建議是否可行可取。如上文第8及11段所述，不少路線乘客量可觀，在最繁忙時段出現服務供不應求的情況。另外，配合新發展區落成及新鐵路開通，我們預計未來仍有需要開辦新路線或加強一些路線的服務。

14. 《角色定位檢視》會深入了解公共小巴路線的營運及供求情況，詳細評估增加座位對公共小巴行業的影響。若確定增加座位的建議可取，我們會研究執行細節，當中包括增加座位的數目、是否所有公共小巴一律增加座位，以及專線小巴和紅巴的安排須否一致。增加公共小巴座位須修改法例才能施行，因此若須增加座位，我們亦須制定修例建議。在進行研究時，我們會平衡各方面的考慮，但首要的考慮是要滿足乘客需求。其他需要考慮的事宜包括增加座位對其他公共交通服務及交通管理等影響。

15. 整項《公共交通策略研究》預計大約需時兩年完成（即 2017 年年中），其中公共小巴服務（連同的士服務）會作優先檢討，爭取於 2016 年第三季完成。具體構思一經制訂，便會諮詢本委員會及業界。

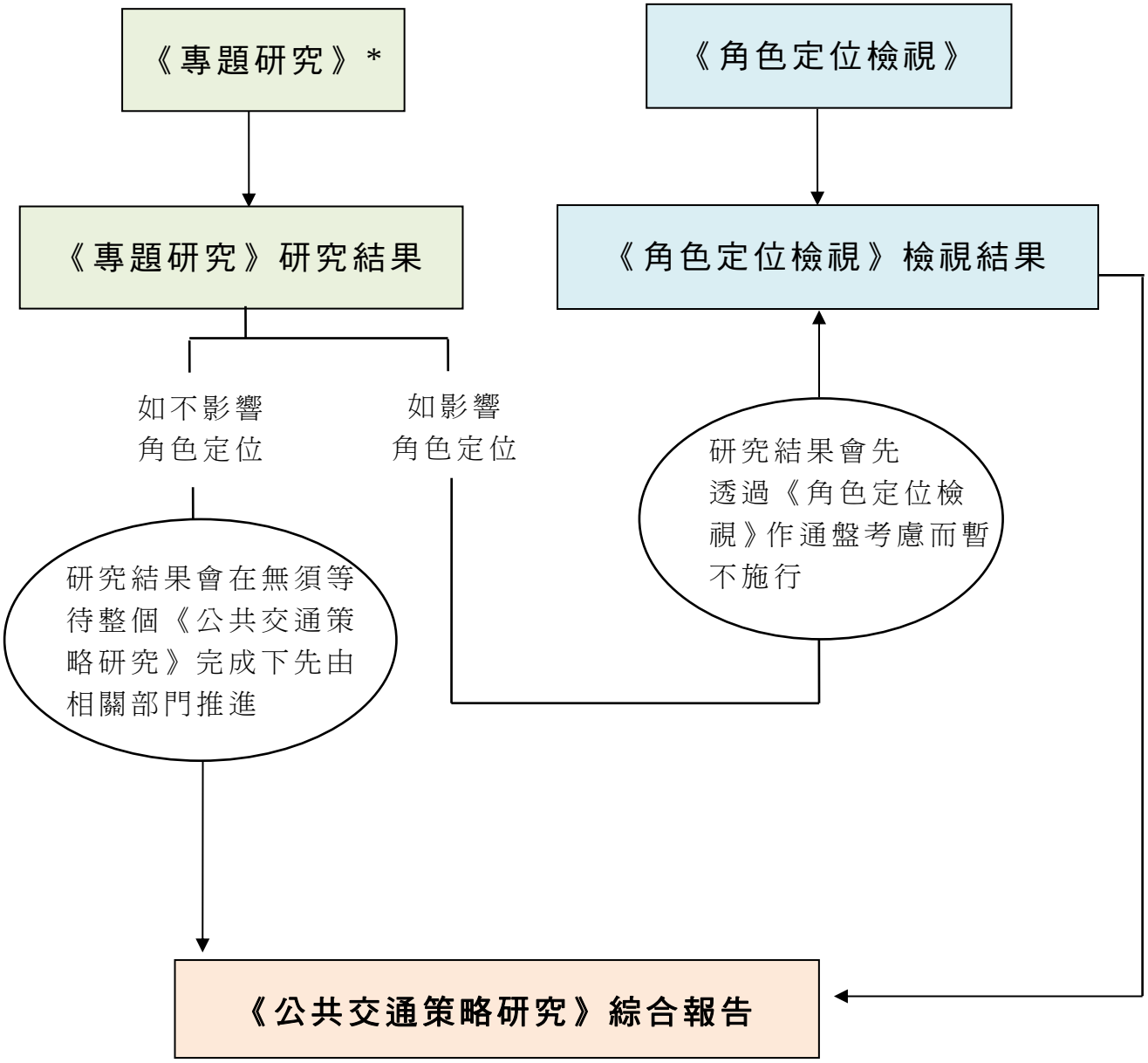
徵詢意見

16. 請委員就上文第 11 及 12 段的建議提供意見。

運輸及房屋局
二零一五年十月

附件一

《公共交通策略研究》
兩個部份的工作流程



* 政府已在 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。

附件二

2011 年至 2015 年公共小巴的乘客量變化

年份	專線小巴 (a)		紅色小巴 (b)		公共小巴 (a) + (b)		所有公共交通服務的平均每日總乘客人次 (千次)
	平均每日乘客人次 (千次)	公共交通服務市場佔有率	平均每日乘客人次 (千次)	公共交通服務市場佔有率	平均每日乘客人次 (千次)	公共交通服務市場佔有率	
2011	1 531.6	12.9%	363.4	3.1%	1 895.0	15.9%	11 898.4
2012	1 526.8	12.6%	353.3	2.9%	1 880.1	15.6%	12 078.6
2013	1 512.3	12.2%	351.8	2.8%	1 864.1	15.1%	12 350.2
2014	1 510.8	12.1%	349.0	2.8%	1 859.9	14.9%	12 519.0
2015*	1 505.7	12.1%	340.7	2.7%	1 846.4	14.8%	12 461.8

* 截至 2015 年 7 月的臨時數字