

二零一六年六月二十一日
討論文件

立法會交通事務委員會
《公共交通策略研究》《角色定位檢視》
優質的士及增加公共小巴座位

目的

政府正在《公共交通策略研究》下的《角色定位檢視》優先檢視的士及公共小巴服務，重點是研究推出優質的士及增加公共小巴座位。同時，政府正研究優化出租汽車服務的審批。本文件向委員報告各項研究的工作進度及諮詢委員意見。

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（而鐵路未達的地區，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，政府於 2014 年年底展開了《公共交通策略研究》。

3. 2015 年 11 月，政府向本事務委員會指出，鑑於社會上對的士及公共小巴服務較為關注，我們正在《公共交通策略研究》下的《角色定位檢視》中優先檢視這兩項服務，重點是研究（一）推出優質的士及（二）增加公共小巴座位是否可行可取。與此同時，回應社會上對出租汽車的意見，政府亦研究（三）優化出租汽車服務的審批。三項服務在客運交通系統內起輔助功能，提供點對點以至個人化的交通服務。

4. 公共交通布局環環緊扣，任何變動往往牽一髮動全身。在研究推出優質的士及增加公共小巴座位的時候，我們須慎重評估相關建議對的士及公共小巴行業的相互影響，並

顧及建議對其他公共交通服務的經營及長遠發展，以及對交通管理的影響。事實上，《角色定位檢視》所涉範圍廣泛，會深入探討包括專營巴士、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布局，維持長遠、均衡、便捷、多元及可持續的發展。在檢視過程中產生的任何建議，都須顧及現時公共交通系統的多元選擇及經營生態的平衡。

5. 去年市面出現透過以手機應用程式召喚提供個人化、點對點、取酬較高但不符合法例要求的載客服務。在重申任何取酬載客均須依法規管的大前提下，我們認同社會上的確對服務質素較佳、收費較高的個人化、點對點的公共交通服務有一定的需求，這在近年部分的士的服務被批評欠佳（如拒載、的士司機待客態度欠佳及濫收車資等）的比照下，引發在社會上對提升的士服務質素的熱熾討論。

6. 因應上述情況，政府檢視了現有的士服務的安排，認為須：（一）引進優質的士，但先作試驗計劃；（二）鼓勵業界提升普通的士服務；以及（三）與時俱進優化出租汽車服務的審批，按需要增加供應。這樣應能有效推動相關點對點、個人化交通服務的改善，以回應社會上不同的需求。

優質的士

7. 政府自 2015 年 11 月起研究推出優質的士是否可行可取，並參考其他城市的經驗。事實上，不少其他城市（如新加坡、東京、首爾、墨爾本以至澳門）均以不同形式提供普通的士以外較高質素的的士服務，以滿足不同乘客群組的需要。

8. 我們必須強調，政府推出優質的士的政策目標，是希望為市民提供普通的士以外多一個服務選擇，亦為照顧消費力較高的乘客群組的需要，而不是取替普通的士。作為個人化、點對點的公共交通服務，普通的士始終較能照顧普羅大眾的消費力。因此，普通的士繼續會是提供個人化、點對點公共交通服務的主體工具。這是我們考慮推出優質的士的政策基礎。

9. 為更了解市民對優質的士的需求，政府經公開招標聘用顧問公司，於 2016 年 5 月透過電話進行意見調查，隨機抽樣收集市民對推出優質的士服務¹的意見。成功受訪人數超過 2 000 名，當中超過六成的受訪者每一個月最少使用一次普通的士服務。調查主要結果顯示：

- (a) 即使在未知優質的士收費較普通的士高出多少的情況下，超過六成的受訪者已表示會考慮使用質素較普通的士為高的優質的士服務，並預計每月最少使用一次優質的士服務。問卷調查另設定其他問題，以測試乘客在不同收費水平下使用優質的士的意欲。詳情見下文第 23 段；
- (b) 四成以上的受訪者表示優質的士推出後，會同時選用優質的士及普通的士（雖然未知會否減少使用普通的士）；有超過三成受訪者表示會選用優質的士的同時，應該不會減少使用普通的士²；
- (c) 八成以上的受訪者表示不會因使用優質的士而減少使用日常乘搭普通的士以外的交通服務。餘下接近兩成的受訪者表示會因使用優質的士而減少使用普通的士以外的交通服務。當中約 3% 的受訪者表示會少用私家車³。

調查結果的摘要見附件一。

¹ 在進行調查時，調查員有向受訪者解釋，優質的士提供的整體服務質素會比現時普通的士提供的高，例如：不會拒載、揀客、兜路、濫收車資，司機服務態度亦會較好；而預計選用車種會較闊落舒適，車身外觀及車廂內籠亦較新、較清潔，設施亦會較齊備（例如有免費無線上網、手機充電設施等）。

² 相關的意見調查問題為：假如推出優質的士，你預計分別在(a)平日繁忙時間，以及(b)週末、公眾假期或平日非繁忙時間使用優質的士的情況是：

- (1) 嘗試兩者皆使用，但未知會不會減少使用普通的士；
- (2) 會使用優質的士，但相信不會減少使用普通的士；
- (3) 會多用優質的士，減少使用普通的士；
- (4) 未知會會有甚麼影響。

³ 相關的意見調查問題為：你預計你會不會因為在(a)平日繁忙時間，以及(b)週末、公眾假期或平日非繁忙時間使用優質的士，而減少使用其他交通工具？

- (1) 會減少使用其他交通工具：(a) 鐵路；(b) 專利巴士；(c) 邨巴；(d) 小巴；(e) 渡輪；(f) 私家車；(g) 其他（請註明）；
- (2) 不會減少使用其他交通工具。

10. 繼 2015 年 11 月向本事務委員會報告研究推出優質的士的大方向，政府過去數月進一步研究推出優質的士的安排。初步建議的路向於下文第 11 至 28 段闡述。

試驗計劃

11. 市民普遍期望優質的士最需要做到司機待客態度良好、不會拒載、揀客及兜路，其次為車廂寬敞清潔及設施較齊備。因此，優質的士服務必須能夠從制度上確保長期全面滿足市民這些需求，而不是單靠個別營辦商或司機的敬業樂業精神。優質的士同時要確保在財務上可行，亦須顧及對包括普通的士在內的其他公共交通服務的影響，三者之間取得適切的平衡。優質的士將會是一項新服務，具體成效有待服務推出後市場反應始能確定。因此，政府建議先以試驗計劃形式推行。試驗計劃完成後，政府會作出檢視，並會按檢視結果決定未來路向。

專營權模式

12. 我們建議以專營權模式試行推出優質的士。原因是現行的士的營運模式在長期確保整體的士服務質素上有相當的局限。目前，已批出的的士牌照超過 18 000 個⁴，全部皆屬永久性質，牌照的簽發並無任何直接與服務質素有關連的附帶條款，因而不能通過牌照規定去懲處服務欠佳的司機或車主。服務的監督只能按《道路交通條例》（第 374 章）及其附例執法進行。但因檢控搜證的門檻高，執法的效力始終有一定的局限。

13. 此外，普通的士牌照擁有權分散，牌照由多達 9 000 名牌主持有，而車主與司機一般並無僱主僱員關係，司機的服務質素與其收入難以直接掛鉤，因此缺乏維持司機服務質素的激勵機制，質素的好壞往往依賴個別車主或司機的個人意願或表現，因而質素參差。政府因此不擬以過去的士牌照模式去引進優質的士。

14. 以專營權批予營辦商經營優質的士服務，政府可通過專營權條款監督營辦商服務表現，營辦商則負責確保其服務

⁴ 政府自 1994 年後沒有增發市區及新界的士牌照。今年，政府增發了 25 個大嶼山的士牌照，以滿足對大嶼山的士服務的需求。

（包括司機服務表現）達到專營權要求的適當而具效率的服務的水平。這有助解決目前普通的士業界因擁有權分散而難以集中管理服務質素的問題。同時，政府可通過專營權條款清晰規管服務水平，為車輛類型、車廂設施、車齡限制、以手機召喚服務應用程式的安排、司機服務質素等各方面定下服務標準。若營辦商未能達到專營權下的服務水平及標準，政府亦可通過專營權條款對營辦商施以罰則，以至提早收回專營權。

15. 專營權將設有時限。試驗計劃下的專營權年期不宜太長，以便能盡早對優質的士計劃作出檢視及按需要作出調整。年期亦不宜過短，不然便會影響財務可行性。經初步研究，試驗計劃應為期 4 至 6 年，確實年期有待進一步研究。

僱傭關係

16. 初步建議，專營權會規定營辦商與其轄下的司機維持僱傭關係。像目前的專營巴士服務一樣，司機是營辦商的僱員，受到《僱傭條例》（第 57 章）及其他與勞工權益相關的法例保障，工作及收入相對普通的士司機較為穩定，有助吸引新人入行。另外，在僱傭關係下，司機部分收入可與其服務質素直接掛鉤，有助司機維持良好服務質素。提供僱傭關係的聘用條件會增加經營成本，初步評估，員工支出將會是營辦優質的士最大開支項目。政府會小心評估，決定批出專營權應否收取任何費用，以及在釐定優質的士收費水平時，亦會充份考慮因營辦商與司機維持僱傭關係增加成本的因素。試驗計劃進行期間，我們亦會密切注視提供僱傭關係的聘用條件在吸引新人入行及維持服務質素的成效。這成效的檢視，會是試驗計劃完結時進行檢討的一項重點。

專營權細節的方向

17. 至於專營權營運的其它細節，初步建議如下：

(a) 專營權數目及車輛數量

18. 專營權數目方面，我們建議批出多於一個專營權，以確保市場良性競爭，初步建議在試驗計劃下批出約 3 個專營權以維持良性競爭，確實數目有待進一步研究。一個專營權

的車隊數目初步預計須至少為 150 至 200 輛。作為試驗計劃，車輛總數量不宜太多，亦須顧及全港整體的士的供求情況、的士行業的經營狀況及交通影響等。同時，每個專營權下的車輛數目亦不能太少，以維持營運效益。我們在研究試驗計劃下推出的優質的士專營權過程中會小心考慮專營權數目及車輛數量對不同公共交通服務的長期發展的影響。

(b) 車輛類型、車廂設施及車齡限制

19. 目前，普通的士的車輛種類選擇不多，難以滿足乘客的不同需要。我們的初步構思是在專營權下就車輛類型定下基本服務及車價標準。當中，我們建議規定營辦商須提供一定數量的可供輪椅上落的士。在制定基本服務及車價標準時，我們會考慮包括市面可供選擇的車種、市民對該類車種的需求、車輛的營運成本對優質的士的財務可持續性和車費的影響在內的多項因素。我們建議專營權就車廂設施定下基本服務標準，如營辦商須提供無線上網及手機充電設施等，方便乘客。除基本服務標準外，我們建議營辦商可自行決定採用不同的車輛類型，如包括電動車在內的環保車、擁有特大車廂及行李空間的車輛等，以增加「優質」的設施。我們建議在批出專營權時須考慮申請者所擬議使用的車輛及車廂設施，以鼓勵營辦商採用更多元化的車輛種類及車廂設施。

20. 為增加行車安全及改善車輛外觀，我們建議專營權設定車齡上限。初步建議車齡上限不超過專營權年期，即 4 至 6 年。事實上，鄰近城市就的士車齡亦作出規管，例如日本規定的士行車滿 5 年須退役，悉尼的規定是 6 年半，而新加坡的規定則為 8 年。

21. 車身顏色及顯示優質的士字樣方面，可以有兩種方法處理，一是劃一規定，但容許不同營辦商各自在旗下的車隊以合適的方式附加公司標記。參考其他地方經驗，優質的士的顏色可以是黑色。另一個做法是不作劃一規定，容許營辦商自行作出安排，各適其適，這是新加坡的做法。兩個方案概念上均屬可行。

(c) 收費

22. 由於優質的士的服務標準較高，服務水平亦會有較嚴格規定，加上員工開支會因應須推出上文第 16 段提及的僱傭關係而增加，經營成本會因而較高。因此，優質的士的收費水平須能抵銷較高經營成本的開支，同時亦須提供足夠及合理誘因令營辦商及司機可長期維持優質服務。優質的士的主要客路雖然是消費力較高的乘客群組，但本身仍屬公共交通服務，故收費水平不能太高。

23. 上述顧問的電話訪問調查結果顯示，超過七成受訪者認為優質的士收取較高的車費屬合理。若優質的士的收費較現時普通的士收費高 60%至 100%（以市區的士作比較，即起錶價可較目前的 22 元增加至約 35 元至 44 元），在超過 2 000 名受訪者中，超過 3%表示一定會考慮乘搭優質的士⁵。按初步建議，試驗計劃只會推出為數數百輛的優質的士，即只佔全港 18 000 多部的士數目約 3%。此比例與超過 3%受訪者表示一定會考慮乘搭優質的士的比例相若。調查亦顯示，若收費較現時普通的士收費高 30%至 50%（以市區的士作比較，即起錶價可較目前的 22 元增加至約 29 元至 33 元），則有近 9%的受訪者表示一定會考慮乘搭優質的士。政府已另行委託財務顧問公司就優質的士的收費模式及水平進行財務研究。

(d) 手機應用程式

24. 隨著召喚的士或出租汽車手機應用程式的普及，除了在街頭截車及用電話召喚的士以外，市民已多了一個方便召喚的士的途徑。不少意見認為的士業界應善用這些科技提升的士服務質素。我們建議規定優質的士營辦商須提供召喚服務的手機應用程式。營辦商可自行研發或者使用現有手機應用程式平台，運輸署亦會在其網頁上提供各個優質的士營辦

⁵ 相關的意見調查問題為：假如優質的士的車費較現時普通的士的車費貴以下的水平，你會考慮使用優質的士？

- (1) 貴一倍，即 100% (以市區的士起錶收\$22，優質的士的車費是\$44；以新界的士起錶收\$18.5，優質的士的車費是\$37；以大嶼山的士起錶收\$17，優質的士的車費是\$34)；
- (2) 貴 60%-90% (以市區的士起錶收\$22，優質的士的車費是\$35-\$42；以新界的士起錶收\$18.5，優質的士的車費是\$30-\$35；以大嶼山的士起錶收\$17，優質的士的車費是\$27-\$32)；
- (3) 貴 30%-50% (以市區的士起錶收\$22，優質的士的車費是\$29-\$33；以新界的士起錶收\$18.5，優質的士的車費是\$24-\$28；以大嶼山的士起錶收\$17，優質的士的車費是\$22-\$26)。

商的手機應用程式的連結。營辦商所使用的手機應用程式須符合專營權下的標準規定。這些標準規定包括手機應用程式須設有投訴、提供意見及司機評分等功能，讓營辦商更有效監察服務質素。除非乘客自願，手機應用程式不得要求乘客輸入目的地，營辦商須根據乘客所在位置分配車輛，不得拒載。

25. 一如上文第 12 段所述，現時就普通的士執法因檢控搜證難度高而受到一定的局限。我們認為可善用現時的全球定位系統科技，協助搜證及處理違規行為，同時亦可協助營辦商監察服務質素及監管司機行為。因此，我們建議專營權規定所有優質的士須配備全球定位系統的裝置，並儲存每輛優質的士包括載客情況、收費、行車路線、司機資料在內的實時主要營運資料，供政府查閱。

(e) 司機培訓

26. 為了提升司機質素，我們建議要求專營權營辦商須提供司機培訓課程。培訓課程包括待客態度、駕駛態度、緊急及交通意外處理、乘客投訴處理、基本職業英語及普通話等。在批出專營權時，申請者提出的司機培訓課程會是一項重要的評審項目。

(f) 客戶服務及投訴處理

27. 為了令營辦商可妥善處理乘客的意見及投訴，我們建議規定專營權營辦商須提供 24 小時客戶服務電話熱線及電子渠道（如電郵、網上意見表或手機應用程式）作為投訴及意見提供平台。我們亦建議專營權規定營辦商須在合理的時間內處理及回應乘客的投訴及意見。

(g) 付款方式

28. 有見電子付款模式逐漸普及，我們建議專營權營辦商須在收取現金外提供最少一種的電子付款方式，如信用卡或八達通卡等，方便乘客繳付車費。

業界諮詢

29. 我們早前曾就優質的士的政策方向諮詢的士業界。本年 3 月我們與香港的士業議會（「的士業議會」）⁶會面，亦於 4 月、5 月期間透過運輸署與業界的恆常諮詢機制－市區、新界及大嶼山的士事務會議－聽取的士業界意見。我們了解的士業界普遍對以專營權方式引進優質的士以及以僱傭關係聘用司機的規定存有疑慮。他們擔心專營權的引進會對目前普通的士行業帶來衝擊，亦擔憂僱傭關係的規定會增加經營優質的士的成本。部分業界亦表示僱傭關係並非確保司機服務質素的唯一辦法。他們指出，即使以租車模式提供的士服務，只要賞罰分明，司機質素亦可獲得一定的保證。此外，他們提出，將部分普通的士以優質的士模式經營便已足夠，無須發出專營權，以免影響普通的士的發展。我們與業界會面時已回應表示，如上文第 14 及 16 段所述，以專營權模式推出優質的士，在制度上有助於集中管理，服務質素較能得到保證，而僱傭關係對吸引新人入行可起積極作用，在確保服務質素上亦能發揮作用，此觀點得到司機組織代表認同。試驗完畢，會作檢討。

30. 至於業界提出將部分普通的士以優質的士模式經營的建議，我們亦向業界解釋此課題非常複雜，涉及的議題包括上文第 8 段所述普通的士和優質的士的不同市場定位事宜，更涉及如何處理既有的士牌照轉為專營權模式經營的問題。在現時建議下，普通的士會繼續作為提供個人化、點對點公共交通服務的主體，而優質的士則為市民提供一項質素較佳而收費較高的服務選擇，亦可照顧消費力較高的乘客群組的需要，屬於新增的客路及需求，非普通的士能滿足。

31. 普通的士牌照和優質的士專營權性質上基本各異。普通的士牌照屬永久有效，亦可自由轉讓；優質的士專營權則有時限，不可轉讓。再者，兩類的士的經營成本及收費亦有明顯差異。普通的士可以自僱形式經營，而優質的士必須以具一定規模的公司經營。因此，普通的士要變作優質的士，即使數目不太多，在概念和操作上也斷非簡單之事，當中牽涉複雜的法律、財務、政策、乘客需要及不同持份者利益問題，必須小心探討其可行性和合理性。由於優質的士將是全

⁶ 為一個由 17 個業界團體組成的組織，詳情見下文第 32 段。

新的事物，首要測試的是新的經營模式在財務上是否可行。待試驗計劃完成後，我們會檢討成效，並按需要作出優化。屆時，可一併探討業界提出將部分普通的士以優質的士模式經營的建議。

改善普通的士服務

32. 除了照顧社會上對質素較佳而收費較高的點對點交通服務的需求外，社會普遍要求改善普通的士服務質素。普通的士既仍會是提供個人化、點對點公共交通服務的主體工具，在現行法例框架下積極改善普通的士的服務質素是必須的，特別要針對為市民詬病的拒載及司機態度不良的情況，這一點政府及的士業界均認同。就此，17 個的士業團體在 2015 年 11 月起組成了的士業議會⁷，旨在以業界自我監管模式改善服務質素。的士業議會剛在上月推出了一個召喚的士服務的手機應用程式，乘客可利用應用程式召喚的士，該程式設有選項讓乘客揀選乘坐由認證司機⁸駕駛的的士，及就司機的服務評分及提出意見。的士業議會亦設立司機賞罰機制⁹跟進所收到的乘客意見，及正與僱員再培訓局商討開辦的士司機再培訓課程，以提升司機服務水平。

33. 另外，市場已出現營辦商透過「包車」形式提供較高質素的普通的士服務。在這模式下，的士可以提供預約的包車服務，車費由提供和接受服務雙方自行議定，令服務可更靈活滿足不同乘客的需要。相關營辦商普遍以車廂較大和設備較佳的的士提供包車服務，車輛數目已由 2015 年年初約 20 部增加至現時約 80 部。政府歡迎業界推動改善的士服務，並會繼續與業界保持緊密合作。

34. 部分業界亦最近公布自組 300 輛普通的士（包含上文所指約 80 部的的士）作集中管理，提供較佳的服務。政府對此表示歡迎。

⁷ 成員包括司機、電召台、車主、車行及打理人等。

⁸ 「認證司機」為獲車行推薦、議會確認為駕駛態度良好的司機，並需訂立服務承諾協議，如不會濫收車資、不在車廂吸煙、使用最有效率或乘客指定的路線等。

⁹ 例如要求屢被投訴的司機參與培訓課程或剔除出「認證司機」名單。

35. 政府除一直致力協助的士業界提升服務質素外，亦研究各項有助改善的士營運環境的措施，令的士服務可更配合市民的需要的同時，亦有助的士業界的長遠健康發展。就此，政府正著手研究以下課題：

- (a) 目前，運輸署會定期向業界發出許可證，豁免的士在時速七十公里以下路段內的繁忙時段及「上午七時至下午七時或八時」限制區的停車限制。鑑於現行措施整體上沒有對交通造成阻礙，亦能讓的士為乘客提供更佳的點到點服務，政府會研究應否永久放寬的士上述限制區的停車限制；
- (b) 目前，法例規定的士司機證須附有司機在展示日期前 12 個月內拍攝的照片。司機因而須每年更換司機證。考慮到業界對此規定的意見，政府會研究應否延長司機證的有效期，以減省司機換證的次數；以及
- (c) 目前，的士駕駛執照的申請人必須持有有效的私家車或輕型貨車駕駛執照達三年或以上。業界表示規定應放寬以紓緩司機短缺的問題。政府正就一系列的相關考慮因素進行檢討。

36. 另一方面，近年交通諮詢委員會轄下的交通投訴組接獲關於的士服務的投訴的宗數明顯有所上升，大部分投訴與拒載、的士司機態度欠佳及濫收車資等違規行為有關，但投訴往往因證據不足或投訴人不願出庭作證等原因而未能跟進。運輸署正與的士業議會商討，研究通過行業組織跟進投訴個案，透過行業組織的賞罰機制改善的士服務。

的士加價申請

37. 市區、新界及大嶼山的士業界曾於 2015 年 4 月向運輸署提交加價申請。有見社會當時對的士服務質素的熱烈討論，以及針對服務質素的意見，而業界亦作公開回應認同服務可以改善，我們在 2015 年 11 月的事務委員會文件中指當務之急並非處理加價申請，而是專注落實各項短期服務改善措施，以令服務能達致公眾的期望及提升行業競爭力。隨

後，三個的士業界於 2016 年 4 月向運輸署提交經修訂的加價申請，詳情見附件二。平均申請加幅為市區的士 16%、新界的士 17%，以及大嶼山的士 18%。三類的士上一次在 2013 年 12 月加價，平均加幅為介乎 7%至 9%不等。

38. 政府對加價申請會按照一貫政策處理，考慮一系列因素¹⁰，當中包括市民的接受程度；處理申請亦須先諮詢本事務委員會及交通諮詢委員會的意見，然後向行政會議提交建議。新的士收費須通過立法會以「先訂立後審議」的程序確立。

出租汽車服務

39. 除的士以外，出租汽車（即以私家車作出租或載客取酬用途）提供另一種點對點、個人化的交通服務，滿足市民不同的交通需求。出租汽車不屬公共交通服務，而乘客只能預約、不能在街道上截車，車費也不受監管。私家車車主須根據法例¹¹獲發出租汽車許可證才可營運。

40. 因應社會上對出租汽車的意見，在不影響出租汽車現有的交通模式分級定位和規管架構的情況下，政府現正研究如何優化出租汽車許可證審批，特別是利便新服務提供者加入出租汽車市場。

¹⁰ 考慮的士加價申請的主要因素包括：

- (a) 確保的士營運的財務可行性，包括考慮收入和營運成本的轉變；
- (b) 維持的士服務在車輛供應和乘客候車時間等方面在令人滿意的水平；
- (c) 維持的士與其他公共交通服務收費之間合理的差距；
- (d) 顧及市民對建議收費的接受程度；以及
- (e) 維持的士收費的現行基本結構 – 落旗首段車程收費應較高，跳錶收費率則應按不同車程長度而遞減。

¹¹ 目前發出的許可證分為三類，即私家服務、酒店服務和旅遊服務。在接獲申請後，運輸署署長會依據《道路交通(公共服務車輛)規例》(香港法例第 374D 章)所訂明的考慮因素審批。在決定是否就私家車服務發出許可證時，署長除其他事情外，可顧及申請人計劃經營私家出租汽車服務的區域所設有公共交通服務的程度，申請人能否合理地證明在該區域內其所申請的服務是有需要的，以及申請人是否在該區域內有適當地地方停泊可供出租的私家車。如署長信納申請人提供的詳情、有關私家車備有有效和符合法例規定的第三者風險保險單和有效的車輛牌照，並認為申請中所指明出租汽車服務的類型是有合理理由需要的，便可向申請人發出許可證。

41. 現時運輸署在審批出租汽車許可證申請時，會考慮一系列因素，包括申請人提供的出租汽車租用記錄或將來的服務合約，以評估其申請是否符合法例的要求（即有合理需要）。部份申請人（例如新服務提供者）未必能提供此類證明文件。若申請人未能提交上述證明，但能提供其他資料以支持其業務或商業計劃是可行及有關服務是有合理需要的，運輸署會考慮按個別情況彈性審批申請。此外，現時法例要求出租汽車許可證需由私家車登記車主申請，故申請人在提交申請前，必須先購買汽車。運輸署正研究推出預先評估服務，讓有意申請許可證的人士可在購買車輛前，知悉申請被接納的機會，以決定是否作出進一步投資及正式提交申請，以減低出現投資損失。在優化出租汽車許可證的審批措施時，政府會密切留意其他個人化交通工具（包括優質的士）的發展，在有需要時會考慮其他可行措施，令出租汽車服務更能滿足市場的需要。

總結

42. 透過的士業界致力改善的士服務，再加上政府引入優質的士，市民日後會有兩種的士服務的選擇-

- (a) 普通的士服務：按錶收費而收費水平相對較大眾化，亦可「包車」，車費由乘客及服務提供者商議決定；而這類型的士會是提供的士服務的主體，供應數目亦會是最多的；及
- (b) 優質的士：對於的士服務質素要求更高，並同時願意接受更高收費的市民，日後可以選擇優質的士服務。在試驗計劃階段，這類的士數目預計會是幾百輛。

43. 另外，對於要求更切合個人要求的優質點對點交通服務的市民，他們可預約出租汽車，一般而言，出租汽車收費較高昂。出租汽車數目不會太多，目前私家出租汽車服務（包括跨境和本地）法例訂明的許可證上限為 1 500 張，而已發出的許可證數目只為約 600 張，尚有可發展的空間，但運輸署必須審慎批出，以確保營運質素。

44. 透過改善的士服務、引入優質的士以及優化出租汽車服務的審批三方面同步推展下，相信可相輔相成，大大提升本港的點對點、個人化交通服務，予乘客多元選擇。

增加公共小巴的座位

45. 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（約七成）為綠色專線小巴（下稱「專線小巴」），其餘為紅色小巴（下稱「紅巴」）。2015 年，政府在《公共交通策略研究》的《專題研究》中，曾就公共小巴數目的法定上限及可載客量作出檢討，並在同年 11 月向本事務委員會匯報檢討結果。按檢討結果，政府建議現時公共小巴上限數目維持 4 350 輛，委員表示贊成。

46. 正如政府在 2015 年 11 月向本事務委員會指出，市場對公共小巴服務的需求整體大致平穩。雖然專線小巴現時平均載客率約為五成，但按運輸署進行的調查顯示，繁忙時段服務需求一般會增加，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需否增加。同時，公共小巴業界及其他公共交通業界對於公共小巴增加座位持有不同意見。政府在《公共交通策略研究》下的《角色定位檢視》中深入探討這個議題，並委託了顧問進行研究。

47. 為檢視公共小巴可載客量是否足夠及須否增加，顧問就 2015 年全港約 510 條專線小巴路線及約 120 條紅巴的營運及載客率數據¹²進行分析。結果顯示，過去十年，雖然公共小巴的整體數目上限維持於 4 350 輛，但專線小巴不論在車輛數目或路線組合數目方面均有增長，專線小巴整體的服務供應量因而有所增加。專線小巴數目由 2006 年約 2 810 增加至目前約 3 200 輛，每年平均增幅為 1.5%。同時，專線小巴的路線組合數目亦由 147 個增至 160 個。專線小巴數目增加的主要原因為政府鼓勵紅巴轉為專線小巴，以及照顧新發展地區帶來的乘客需求。

¹² 數據由運輸署就專線小巴及紅巴的服務及經營情況進行的調查所得。

48. 顧問的研究顯示，雖然專線小巴的乘客需求大致保持平穩，但繁忙時段和非繁忙時段的乘客需求差異頗大，專線小巴載客率同樣參差。專線小巴的整體平均每日載客率（即包括繁忙及非繁忙時段）維持約五成，高的可達八成，低的只有約兩成。但若以最繁忙時段¹³計算，專線小巴的整體平均載客率上升至約七成，而近半數的路線的平均載客率會高達八成。相反，以非繁忙時段計算，整體平均載客率會降至約四成，只有 5% 路線的平均載客率會高達八成。

49. 另一有助顯示乘客需求的指標是在總站因第一班車滿座而須輪候下一班車的乘客留後情況。在最繁忙時段，約七成的專線小巴路線在總站出現留後乘客，當中約一成路線的留後乘客須等候超過一班車才能上車。在總站已經客滿的專線小巴路線當中，約三成路線的乘客會因而未能在沿途的小巴站上車。

50. 乘客候車時間方面，在最繁忙時段的候車時間平均約為 6 分鐘，候車時間不超過 5 分鐘、5 至 10 分鐘和 10 至 30 分鐘的路線比例分別為接近六成、超過三成及接近一成。等候時間超過 30 分鐘的路線不足 1 %。但另一方面，在非繁忙時段候車時間不超過 5 分鐘、5 至 10 分鐘和 10 至 30 分鐘的路線比例則分別為接近四成、四成和接近兩成，等候時間超過 30 分鐘的路線比例則與繁忙時段相若。從上述可見，整體候車時間在非繁忙時段會有所增加。

51. 服務供應方面，超過四成的專線小巴路線在最繁忙時段提供平均不超過 5 分鐘一班車的服務，接近一成的路線更提供不超過 2 分鐘一班車的服務。非繁忙時段方面，只有一成的路線提供平均不超過 5 分鐘一班車的服務，較多（接近五成）的路線會提供 10 至 30 分鐘一班車的服務。值得注意的是，在最繁忙時段，達八成的專線小巴路線實際提供的服務班次已超過運輸署批准的服務詳情表所列的編訂班次要求，平均額外班次約佔總行駛班次超過四成，可見營辦商方面已因應不少路線在最繁忙時段的乘客需求而增加額外服務班次。

¹³ 即是每日繁忙時段(即上午 7-10 時及下午 5-8 時)中，服務班次最為頻密的一個小時。如不同時段均出現最頻密的服務班次，則會以乘客量最高的一個小時計算。另外，如營運時段設於上述繁忙時段以外(例如輔助路線)，則會以整日營運時段內服務班次最為頻密的一個小時計算。

52. 總括而言，專線小巴的乘客需求在繁忙及非繁忙時段有明顯差異。另一方面，大部分專線小巴服務在最繁忙時段的供應亦接近飽和。現時在最繁忙時段提供不超過 2 分鐘一班車服務的專線小巴路線，實在難以再進一步增加服務班次或增加車輛數目來應付乘客需求。

53. 要應付目前及未來的乘客需求，確實有需要增加公共小巴的可載客量。增加可載客量有兩種做法，一是增加車輛數目，二是增加車輛座位數目。如上文第 48 段指出，大部分的專線小巴在繁忙時段與非繁忙時段的載客率參差，因此從滿足乘客需求的角度，增加座位應已能改善繁忙時段的情況。再者，增加小巴車輛數目必然會增加車流及路面負荷，令塞車問題惡化。另外，聘請小巴司機並不容易。故此顧問建議，一方面應繼續維持全港 4 350 輛公共小巴的上限，另一方面應適度增加公共小巴的座位，以增加公共小巴整體的可載客量。

54. 根據顧問的研究結果，政府初步認為增加不多於 3 個座位已可顯著改善目前尤其在最繁忙時段的專線小巴服務不足的情況：出現留後乘客的專線小巴路線數目預計會因此由約七成大幅減少至不足四成；須候車超過 10 分鐘的專線小巴路線數目，亦會由目前 28 條減至 6 條，減幅近八成。座位數目增加不多於 3 個可在符合本港現行公共小巴法定尺寸上限的規定下進行。而事實上，本港現時用作公共小巴的長陣車輛型號大致上已可在符合關於座位及通道安排的法例要求下¹⁴設置 19 個座位。

55. 在考慮合適的座位增幅時，除了從滿足乘客需要的角度考慮外，我們同時須顧及專線小巴服務的整體供求平衡。如上文提及，大部分專線小巴的載客率在繁忙時段和非繁忙時段已有所參差，若容許專線小巴的座位增加超過 3 個，則專線小巴的整體服務供應（尤其在非繁忙時段）會過剩，導致不少路線出現供過於求的失衡情況。此外，若座位增加超過 3 個，按目前業界普遍選用的車種而言，專線小巴便須採用超出現時公共小巴法定長度上限的車輛型號。這樣一方面會增加路面交通的負荷，另一方面至少部分供公共小巴使用

¹⁴ 公共小巴的乘客座位尺寸、座位與座位之間的淨空間及通道空間均受法例規定。

的總站設施、上落客位的空間和其他道路設計必須作出改動，是否可行可取須另作深入研究。再者，專營巴士及的士等其他公共交通業界曾就公共小巴增加座位的建議表示憂慮，擔心大幅增加座位會影響目前得來不易的公共交通服務的生態平衡，亦會混淆各交通服務在現行公共運輸系統中擔當的角色。基於上述各種因素，我們認為座位增加的數目不宜超過 3 個。

56. 至於確實應容許的座位增幅，顧問將會作進一步分析，當中考慮因素包括對公共小巴的經營及營辦商的財務狀況，以及其他公共交通業界及道路使用方面的影響等。

57. 紅巴方面，在最繁忙時段的供求情況與專線小巴類近。顧問的研究亦顯示，增加不多於 3 個座位可顯著減少紅巴在最繁忙時段的留後乘客及乘客候車時間：出現留後乘客的紅巴路線數目預計可由超過七成大幅減少至接近四成；須候車超過 10 分鐘的紅巴路線數目，亦會由目前 13 條減至 4 條，減幅近七成。因此，政府初步認為，日後如增加專線小巴座位，同樣的座位上限應適用於紅巴。這亦配合政府一貫鼓勵紅巴轉為專線小巴的目標，讓營辦商在轉換時無需作額外的車輛更換或增加座位的安排。

58. 在探討增加專線小巴的座位時，其中一個重要考慮在於應否容許所有專線小巴增加座位，抑或只容許出現供不應求的專線小巴路線增加座位。經研究後，政府初步認為容許所有專線小巴增加座位較為可取，主要原因是在營運層面上，現時的政策是容許專線小巴營辦商因應營運情況，自由調配在同一個客運營業證內註冊的車輛，為同一路線組合內的不同路線提供服務。這種靈活調配車輛的做法在專線小巴營運上十分常見，由營辦商根據乘客需求自行決定應否增加座位以及增加的幅度看來較為合適。

59. 必須強調，目前政府考慮增加的是公共小巴座位的上限，而非強制所有公共小巴須一律增加同樣數目的座位。公共小巴營辦商可因應同一路線組合下各路線的營運情況和乘客需求，自行決定是否增加旗下小巴的座位，以及確實增加的數目及實施時間。參照現行更換專線小巴車輛的機制

¹⁵，日後專線小巴營辦商如欲增加小巴座位，只須依照現行機制向運輸署遞交申請便可，無須作其他申請¹⁶。

60. 我們在考慮增加公共小巴座位上限的同時，會鼓勵業界改善公共小巴服務的措施。正如政府於本年 4 月向本事務委員會匯報，運輸署一直鼓勵業界加裝各項設施¹⁷，方便行動不便人士及長者使用公共小巴服務。配合公共小巴服務角色定位的研究，運輸署亦正考慮要求新登記的專線小巴必須配備額外一級中門梯級、扶手及有提示燈的落車鐘。此外，政府正與業界一起物色是否有適合香港使用、可供輪椅上落的低地台小巴車種在某些合適的醫院線作測試，以期確定引入這類小巴在合適路線提供服務是否可行可取。政府會期望業界積極參與測試，以回應社會上的需求。

下一步

61. 在聽取委員的意見後，我們會繼續和業界溝通，目標是於今年年底敲定推出優質的士試驗計劃及增加公共小巴座位的政策框架及主要執行安排上的細節。若屆時得到本事務委員會的支持，我們會進行施行所須的修改法例工作。同樣是今年年底，我們亦會完成優化出租汽車許可證審批的檢討工作，結果會一併向本事務委員會匯報結果。

諮詢意見

62. 請委員就上文 7 至 60 段的建議提出意見。

運輸及房屋局 2016 年 6 月

¹⁵ 根據《經營公共小巴(專線)服務的條件》，各專線小巴營辦商如擬用其他領牌的公共小巴，代替所營運的專線小巴路線組合中的車輛，均須向運輸署申請。運輸署在決定批准有關換車申請時，會考慮多項因素，包括申請更換加入車隊的車輛，其車齡是否較原有的車輛為低等。

¹⁶ 如營辦商選擇在購置新小巴車輛時增加座位，以取替原有車輛，該新車輛仍須按現行機制向運輸署領牌，並以「一換一」的安排換車。

¹⁷ 運輸署一直鼓勵業界加裝額外一級中門梯及扶手，方便輕度行動不便人士及長者上落車。署方同時鼓勵業界安裝設有提示燈的落車鐘，以方便聽障或言語障礙人士通知司機下車。

優質的士服務意見調查撮要

為收集市民對推出優質的士服務的意見，顧問公司在 2016 年 5 月期間透過電話進行意見調查。成功受訪人數超過 2 000 名。調查結果撮要如下：

1. 市民對優質的士的接受程度

- 即使在未知優質的士收費較普通的士高出多少的情況下，超過六成的受訪者已表示會考慮使用質素較普通的士為高的優質的士服務。

2. 對優質的士的期望

- 受訪者表示期望優質的士最需要做到（依次序排列） –
 - (a) 司機態度良好
 - (b) 不會拒載、揀客
 - (c) 不會兜路
 - (d) 車廂較寬敞
 - (e) 車廂設施較齊備

3. 收費

- 超過七成的受訪者認為優質的士收取較高的車費屬合理。
- 超過 3%受訪者表示若收費較現時普通的士收費高 60%至 100%（以市區的士作比較，即起錶價可較目前的 22 元增加至約 35 元至 44 元），一定會考慮乘搭優質的士¹⁸。若收費較現時普通的士收費高 30%至 50%（以市區的士作比

¹⁸ 此比例與數百輛的優質的士只佔全港 18 000 多部的士數目約 3%的比例相若。

較，即起錶價可較目前的 22 元增加至約 29 元至 33 元），則有近 9%的受訪者表示一定會乘搭優質的士¹⁹。

4. 預計使用情況

- 整體而言，超過六成的受訪者表示預計每月最少使用一次優質的士服務；當中超過四成表示預計每星期最少使用一次優質的士服務。
- 平日繁忙時間而言，約六成的受訪者表示預計每月最少使用一次優質的士服務；當中約四成表示預計每星期最少使用一次優質的士服務。
- 週末、平日非繁忙時間及公眾假期而言，約五成的受訪者表示預計每月最少使用一次優質的士服務；當中有超過三成半表示預計每星期最少使用一次優質的士服務。
- 四成以上的受訪者表示優質的士推出後，會同時選用優質的士及普通的士（雖然未知會否減少使用普通的士）；有超過三成受訪者表示會選用優質的士的同時，應該不會減少使用普通的士²⁰。八成以上的受訪者表示不會因使用優質的士而減少使用日常乘搭普通的士以外的交通服務。餘下接近兩成的受訪者表示會因使用優質的士而減少使用

¹⁹ 相關的意見調查問題為：假如優質的士的車費較現時普通的士的車費貴以下的水平，你會考慮使用優質的士？

- (1) 貴一倍，即 100% (以市區的士起錶收\$22，優質的士的車費是\$44；以新界的士起錶收\$18.5，優質的士的車費是\$37；以大嶼山的士起錶收\$17，優質的士的車費是\$34)；
- (2) 貴 60%-90% (以市區的士起錶收\$22，優質的士的車費是\$35-\$42；以新界的士起錶收\$18.5，優質的士的車費是\$30-\$35；以大嶼山的士起錶收\$17，優質的士的車費是\$27-\$32)；
- (3) 貴 30%-50% (以市區的士起錶收\$22，優質的士的車費是\$29-\$33；以新界的士起錶收\$18.5，優質的士的車費是\$24-\$28；以大嶼山的士起錶收\$17，優質的士的車費是\$22-\$26)。

²⁰ 相關的意見調查問題為：假如推出優質的士，你預計分別在(a)平日繁忙時間，以及(b)週末、公眾假期或平日非繁忙時間使用優質的士的情況是：

- (1) 嘗試兩者皆使用，但未知會不會減少使用普通的士；
- (2) 會使用優質的士，但相信不會減少使用普通的士；
- (3) 會多用優質的士，減少使用普通的士；
- (4) 未知會會有甚麼影響。

普通的士以外的交通服務。當中約 3%的受訪者表示會少用私家車²¹。

- 近四成的受訪者表示如收入在未來會維持穩定或有所增長，而使用優質的士後又認為滿意，會增加使用優質的士。

²¹ 相關的意見調查問題為：你預計你會不會因為在(a)平日繁忙時間，以及(b)週末、公眾假期或平日非繁忙時間使用優質的士，而減少使用其他交通工具？

(1) 會減少使用其他交通工具：(a) 鐵路；(b) 專利巴士；(c) 邨巴；(d) 小巴；(e) 渡輪；(f) 私家車；(g) 其他（請註明）；

(2) 不會減少使用其他交通工具。

附件二

市區、新界及大嶼山的士經修訂的加價申請 (註：有間線部分為 2016 年 4 月新增/有改動的項目)

	落旗收費 (最初 2 公里或以下路程)		
	市區的士	新界的士	大嶼山的士
現時收費	22 元	18.5 元	17 元
業界建議收費	24 元 (+2 元)	21 元 (+2.5 元)	21 元 (+4 元)
落旗後的跳錶收費			
	2-9 公里：	2-8 公里：	2-20 公里：
現時收費	每跳 1.6 元	每跳 1.4 元	每跳 1.4 元
業界建議收費	每跳 1.8 元 (+0.2 元)	每跳 1.6 元 (+0.2 元)	每跳 1.6 元 (+0.2 元)
	9 公里後：	8 公里後：	20 公里後：
現時收費	每跳 1 元	每跳 1 元	每跳 1.2 元
業界建議收費	每跳 1.2 元 (+0.2 元)	每跳 1.2 元 (+0.2 元)	每跳 1.4 元 (+0.2 元)

註(1)： 市區、新界及大嶼山的士業界一併申請減少跳錶收費的等候時間，由每分鐘減至 45 秒。

註(2)： 市區、新界及大嶼山的士業界一併申請增加運載行李的收費，由每 5 元增至 6 元。大嶼山的士業界亦申請增加動物或鳥類及電召預約服務的收費，由每 5 元增至 6 元。