

立法會參考資料摘要

檢討調整巴士票價的考慮因素

引言

二零零六年一月十日的行政會議上，行政會議建議，行政長官指令：

- (a) 當局在為向行政長官會同行政會議作出建議而評估巴士票價調整申請時，應繼續考慮於二零零零年十二月通過的「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；以及
 - (v) 服務的質和量；
- (b) 「經修訂的考慮多方面因素做法」 應修改如下：
 - (i) 「經修訂的考慮多方面因素做法」 應加入一個方程式(可依據的票價調整幅度= $0.5 \times$ 工資指數變動 $+0.5 \times$ 綜合消費物價指數變動 $-0.5 \times$ 生產力增幅)作為新增的因素，使票價能上下調整。方程式不會成為票價調整的自動決定因素；考慮巴士票價調整時仍會靈活地運用「經修訂的考慮多方面因素做法」；
 - (ii) 考慮專營巴士公司的合理回報率時，應參考巴士業界的加權平均資本成本；

- (iii) 巴士公司與乘客平均分享回報的啓動點，應由固定資產平均淨值回報率 13%修訂為 9.7%；
 - (iv) 建立運用與乘客平均分享回報的安排(回饋乘客數額)，讓巴士公司在徵詢當局後，彈性決定何時運用回饋乘客數額中最多相等於全年總收益 1%的款額，以降低日後所需加價的幅度，又或用以提供票價優惠。而巴士公司需動用任何超過相等於全年收益 1%的回饋乘客數額，在每年公布回饋乘客數額後 12 個月內提供票價優惠；
 - (v) 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，還應參考家庭入息中位數的變動幅度；
- (c) 上文第(b)段所述各項措施，包括引入票價調整方程式作為「經修訂的考慮多方面因素做法」新增的因素、參考家庭入息中位數及加權平均資本成本、把巴士公司與乘客攤分回報的啓動點由固定資產平均淨值回報率 13%調低至 9.7%，以及回饋乘客的安排，會在二零零六年一月十日起生效，而其後則自上次票價調整起適用。所有在「經修訂的考慮多方面因素做法」的現有因素會繼續自上次票價調整起適用，又或如個別巴士公司從未調整票價，則由該公司開始營運時適用；以及
- (d) 新安排會在實施三年後再作檢討。

背景

2. 根據《公共巴士服務條例》(該條例)第 13(1)條，巴士的車費等級表由行政長官會同行政會議釐定。在審核巴士票價調整並向行政長官會同行政會議提出建議時，當局會考慮一籃子因素，稱為「經修訂的考慮多方面因素做法」。這套在二零零零年經行政長官會同行政會議通過採用的做法，包括下列考慮因素：

- (a) 自上次調整票價以來營運成本及收益的變動；
- (b) 未來成本、收益及回報的預測；
- (c) 巴士公司需要得到合理的回報率；
- (d) 市民的接受程度及負擔能力；以及
- (e) 服務的質和量。

3. 除上述安排外，現時專營巴士公司獲得的回報如超過按固定資產平均淨值¹計算的回報率的 13%，有關的額外回報須與乘客平均分享，雙方各佔一半。這項安排實際上是巴士公司承諾運用超出 13%的回報的一半的數值，用作緩和加價幅度或提供票價優惠。啓動點在二零零零年訂為 13%，是根據專營巴士業界在一九九零至一九九九年期間固定資產平均淨值的平均回報率計算得出的。

4. 當局曾承諾在五年後因應經營及經濟環境的變化，檢討「經修訂的考慮多方面因素做法」。

檢討「經修訂的考慮多方面因素做法」

5. 有建議認為「經修訂的考慮多方面因素做法」應作修訂，以增加巴士票價調整過程作出適時反應的能力及客觀性。當局為此檢討調整巴士票價的考慮因素。

¹ 紿予股東的利潤淨額(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的實際成本計算所得的平均值，土地資產則無需折舊。根據《公共巴士服務條例》第 12A 條，專營公司須每年提交遠期計劃，當中須包括其購置額外資產的計劃。遠期計劃須得運輸署署長同意。此做法可避免巴士公司不必要地令其資產膨脹。

修改「經修訂的考慮多方面因素做法」

6. 修改「經修訂的考慮多方面因素做法」的主要目的，是利便巴士票價因應當前的經濟情況上下調整，並且在提高票價調整過程的客觀程度的同時保留靈活性，以考慮「經修訂的考慮多方面因素做法」中的因素。

7. 為達致以上目的，我們將建基於現行的「經修訂的考慮多方面因素做法」，保留上文第2段所述的所有因素，並為評估票價調整加入一條新的票價調整方程式以及一些客觀的基準。行政長官會同行政會議會繼續保留該條例所賦予的釐定巴士票價的最終權力，以考慮及平衡所有相關因素，包括市民的負擔能力及巴士公司的營利能力。

提高客觀度並使票價可加可減

8. 為使巴士票價能因應當前經濟情況而上下調整，並提高票價調整的客觀程度，我們將在現行的「經修訂的考慮多方面因素做法」加入下列方程式：

$$\begin{aligned} \text{可依據的票價調整幅度} \\ = & 0.5 \times \text{工資指數變動} + 0.5 \times \text{綜合消費物價指數變動} - \\ & 0.5 \times \text{生產力增幅} \end{aligned}$$

這條方程式會由二零零六年一月十日起適用，而其後則自上次票價調整起適用。

(a) 工資指數

9. 這條方程式可反映專營巴士業界營運成本的變動幅度。員工成本約佔專營巴士公司營運成本的 50%。方程式中的員工成本，會由政府統計處公布的運輸業界名義工資指數反映。工資指數涵蓋的運輸業界工作人口當中，人數最多的組別(約 20%)是巴士公司僱員，因此工資指數是量度巴士業界工資變動的合理指標。

10. 採用這個指數量度員工成本的變動的好處，是可以提高客觀程度，原因是可避免巴士公司透過調整其員工工資，而控制可依據的票價調整幅度。例如，根據方程式，巴士公司提高員工薪酬，不會直接造成可依據的票價增幅。

(b) 綜合消費物價指數

11. 巴士公司的其他成本項目則由綜合消費物價指數反映。採用該指數有兩個作用。這項指數屬公開而市民容易理解的資料，一方面反映本港貨物及服務整體價格水平的變動情況，可提供更具透明度、更客觀的基礎，有助公眾明白是否有理據調整巴士票價。另一方面，綜合消費物價指數能反映經濟的通縮或通脹情況，把這項指數加入方程式內，可提供因應當前經濟情況而上下調整票價的基礎。

12. 引入票價調整方程式作為一個新增的因素，是對現行「經修訂的考慮多方面因素做法」的一項改善，因為將工資指數及綜合消費物價指數包含在方程式中，當這兩項指數下降，便能觸引票價的下調。此外，工資指數及綜合消費物價指數均是公開的數據，分別由政府統計處每季及每月公布一次。採用這兩個公開的指數，可以盡量減低對巴士公司所提交數據的依賴。

(c) 生產力增幅

13. 為鼓勵專營巴士公司提高效率及生產力，我們會在方程式中加入生產力增幅的元素，以比較產出量比率與投入量比率兩者的變動。做法是以巴士行業的票價及非票價收益²總額及總營運成本來量度產出量及投入量，而整個巴士業界的生產力增幅則按票價及非票價的總收益與總營運成本的比例推算。為計算在一段足夠長的時間內巴士行業生產力的轉變，我們採用了十年(即由一九九五年至二零零四年)的數據。

² 根據現行做法，計算巴士公司的回報率時，票價收益與非票價收益均會計算在內。把總收益中的非票價收入包括在內，是因為非票價收益與巴士營運有關。非票價收益主要是來自廣告的收益(巴士車身及巴士站的宣傳廣告)。

14. 我們把二零零零至二零零四年間的數據計算出的上述總收益與總成本的比例，再與一九九五至一九九九年的同樣數據比較，得出的生產力增幅為每年 0.51%。在票價調整方程式中，每年的生產力增幅有一半與乘客均分。因此，方程式中預設了一個以每年計算 0.3%(即 $0.5 \times$ 每年 0.51%)的負數值，在未來三年，這數值會維持不變，直至下次檢討方程式為止。假如綜合消費物價指數及工資指數的變動顯示票價應向上調整，負數值便可緩和加幅每年 0.3%。同樣，若這兩項指數的變動顯示票價應向下調整，票價便可進一步調低每年 0.3%。由於生產力增幅的預設值定為每年 0.3%，未來三年的可依據的票價調整幅度方程式將會如下：

$$0.5 \times \text{工資指數變動} + 0.5 \times \text{綜合消費物價指數變動} - \text{每年 } 0.3\%$$

決定巴士票價調整幅度

(a) 方程式運算結果

15. 加入方程式可提供一個更客觀及適時的起點用以考慮巴士票價的調整。我們會以方程式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。方程式不會成為票價調整的自動決定因素。行政長官會同行政會議會繼續保留該條例所訂釐定巴士票價的最終決定權，以確保現行的「經修訂的考慮多方面因素做法」中所有相關因素(包括載列於第 2 段的因素)繼續得到充分考慮。

(b) 「經修訂的考慮多方面因素做法」中的因素

(i) 市民的接受程度及負擔能力

16. 根據現行的「經修訂的考慮多方面因素做法」，我們在考慮市民對巴士票價調整幅度的接受程度時，會參考綜合消費物價指數的變動情況。雖然綜合消費物價指數是本港 90%住戶的開支模式總體數字，但公眾負擔能力亦受市民大眾的收入影響。因此，我們會審視家庭入息中位數的變動幅度，作為在綜

合消費物價指數外的另一個參考指標，務求能更全面衡量市民的負擔能力。

(ii) 巴士公司的營利能力及財務表現

17. 我們將沿用現行的做法，不會為巴士業界設定最低回報率的保障或回報率上限。由於巴士公司的情況及營運環境各不相同，我們亦不會具體訂定每間巴士公司的合理回報率。

18. 在評估巴士公司的合理回報率時，以往我們會考慮巴士業界過去的固定資產平均淨值回報率，現會改為參考巴士業界的加權平均資本成本。加權平均資本成本是指整個巴士行業中公司按其債務及股本的比例計算的平均成本³。加權平均資本成本是按獲得認可而廣泛採用的方程式計算得出的，已包含能反映市場債務及股本的成本的財務數據。就巴士業界計算得出的加權平均資本成本是 9.7%。與過往按固定資產平均淨值計算的平均回報率相比，加權平均資本成本更能反映當前的經濟情況以及巴士業界的營運環境。

19. 評估巴士公司的財務表現方面，我們的考慮是巴士公司必須有穩健的財政能力，以提供有效率及優質的公共巴士服務。我們會用沿用「經修訂的考慮多方面因素做法」的既定做法，考慮「自上次調整票價後營運成本及收益的變動」以及「成本及收益的預測」，從而清楚和公平地評估巴士公司的財政表現。

20. 考慮「自上次調整票價後營運成本及收益的變動」，不單能讓當局清晰了解一直以來公司回報率的變化，亦有助考慮是否有任何當前的成本因素(如燃料成本持續大幅上漲)或會嚴重影響個別巴士公司的整體營運成本及回報率。這一點相當重要，因為它可避免把巴士公司成本的每個項目都加入票價調整方程式，因而不會讓巴士公司利用方程式直接把營運成本悉數轉嫁到乘客身上。

³加權平均資本成本可視作以當前經濟情況下一般投資者的預期回報率。

(iii) 服務的質和量

21. 一如現時「經修訂的考慮多方面因素做法」的安排，我們會繼續監察巴士服務的質和量，以及考慮這對巴士公司回報的影響。為此，我們會透過考慮客觀的指標，例如乘客滿意程度調查及實地調查的結果、投訴數字及意外率等，以評估巴士服務的質和量對乘客量是否有影響，繼而影響巴士公司按固定資產平均淨值計算的回報率。正如第 18 段所述，我們會參考加權平均資本成本以評估巴士公司的合理回報率。

(c) 平衡所有相關因素

22. 方程式的運算結果將作為票價調整程序的起點。在平衡第 15 至 21 段所述的所有相關因素後，當局會考慮是否需要調整可依據的票價調整幅度；如有需要，調整的幅度會因應個別情況考慮。

23. 當局亦會沿用現行做法，在向行政長官會同行政會議提出票價調整率的建議前，會先徵詢交通諮詢委員會(交諮詢)及立法會交通事務委員會(交通事務委員會)的意見。當局亦會向市民及立法會議員解釋在達致決定批准的票價調整幅度的過程中，如何考慮各個客觀指標，並會闡釋批准的巴士票價調整幅度對有關巴士公司的財務表現的影響。

回饋乘客安排

24. 「經修訂的考慮多方面因素做法」中的其中一項現有安排，是巴士公司須把超出按固定資產平均淨值計算回報率 13% 的回報，與乘客分享，以助紓緩日後的加價壓力，並協助巴士公司提供票價優惠。

25. 為更好地反映資本市場環境近年的變化，我們會調低巴士公司與乘客分享回報的啓動點，由固定資產平均淨值回報率 13% 降至 9.7%。經修訂的啓動點是根據巴士業界加權平均資本成本計算得出的，用以反映當前的經濟情況。

26. 為提高透明度，我們會引入措施，讓公眾監察回饋乘客數額使用的情況。專營巴士公司會在印行的「更全面披露公司資料」小冊子⁴中，每年公布回饋乘客數額積存款額以及運用回饋乘客數額的計劃。巴士公司可在徵詢當局後彈性決定何時運用回饋乘客數額中相等於上一個會計年度的全年總收益 1% 的款額，以降低日後所需加價的幅度，又或用以提供票價優惠。而巴士公司則需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。

加減巴士票價的程序

27. 政府統計處每月公布綜合消費物價指數，每季公布工資指數及家庭入息中位數。方程式中的生產力增幅則會預設為一個每年 0.3% 的負數值，此數值會維持三年。基於上述公開的數據，方程式運算的任何變動均是公眾可知而且易於監察的。

28. 當局會每季運算票價調整方程式，以監察可依據的票價調整幅度。當局在考慮方程式運算結果及「經修訂的考慮多方面因素做法」的所有相關因素後，可考慮主動下調票價。

29. 至於調高票價，則如目前的做法一樣，即巴士公司可自行決定是否有需要申請加價。行政長官會同行政會議則保留審批票價調整申請的權力。在考慮上下調整票價時，我們會考慮方程式中的各項指標自票價調整新安排生效後的變動及「經修訂的考慮多方面因素做法」內的各項因素。處理每次票價調整預計需時約六個月。

30. 為免巴士票價經常波動，對乘客造成不便，因此，不論是向上或向下調整，我們只會實施平均每程一角或以上的巴士票價調整；幅度如低於每程一角，實施便有困難。

⁴小冊子須於有關巴士公司財政年度結束後五個月內印行。

改善措施的好處

31. 實施改善措施可帶來以下好處：

- (a) 日後票價可加可減以更佳地反映經濟情況的轉變，以及讓政府可因應當前的經濟狀況主動調低票價；
- (b) 加入生產力增幅的元素，既可讓乘客透過增加減價幅度或緩和加價幅度，分享巴士公司因改善生產力而取得的成果，亦可提供誘因，促使個別巴士公司盡力取得超越業界生產力增幅的水平；
- (c) 方程式的設計，不包括易變不穩的成本項目，因此能盡量避免在未考慮營運成本大幅變動對巴士公司的實質影響以及巴士公司採取緩減措施的成效的情況下，便迫使乘客直接承擔變動所帶來的影響；
- (d) 經改善的做法包含客觀的指標，可提高引動票價調整程序的基礎的客觀程度，及減低對巴士公司提交的資料的依賴；
- (e) 審視家庭入息中位數的變動及巴士行業的加權平均資本成本，可在市民的負擔能力與巴士營運之間取得平衡；以及
- (f) 把回饋乘客安排的啓動點由固定資產平均淨值回報率13%調低至9.7%更能反映現時的經濟情況。

實施新安排的生效日期

32. 我們會在二零零六年一月十日實行上述新安排，這新安排會於同日起適用於全港六個巴士專營權的專營者。然而，所有在「經修訂的考慮多方面因素做法」的現有因素會繼續自上次票價調整起適用，又或如個別巴士公司從未調整票價，則由該公司開始營運時適用。至於新安排中的新元素，即引入票價調整方程式作為新加入的因素、參考家庭入息中位數及加權平均資本成本，將與乘客分享回報的啓動點由固定資產平均淨值回

報率 13% 調低至 9.7%，以及回饋乘客安排則於二零零六年一月十日起適用。

日後檢討

33. 上述新安排屬新做法，需要較緊密地監察其成效，因此我們會在三年後加以檢討。

新安排的影響

34. 新安排對公務員、環境、財政及生產力均無影響。對經濟及可持續發展的影響已載於附件。

公眾諮詢

35. 制訂新安排時，巴士公司已有全面參與。巴士公司大致支持新的票價調整安排並贊成三年後加以檢討。我們亦曾在二零零五年十一月十七日、二十五日及十二月十六日諮詢交通事務委員會，並在十一月二十二日徵詢交諮詢會的意見。立法會及交諮詢會成員均支持新的票價調整安排。

宣傳安排

36. 我們會發出新聞稿，並會安排發言人回答傳媒查詢。

查詢

37. 查詢本文內容，請與以下人員聯絡：

環境運輸及工務局首席助理秘書長
李頌恩女士
電話：2189 2081

環境運輸及工務局
二零零六年一月

附件

對經濟的影響

專營巴士佔本港公共交通乘客流量三分之一以上，巴士服務是勞工人口跨區流動的一個關鍵因素，連帶影響一連串的經濟活動。具透明度而客觀的規管架構可確保專營巴士公司提供高質素而市民有能力負擔的服務，有利促進本港勞工流動的情況，及有助經濟較平衡的增長。

2. 新安排參考綜合消費物價指數與運輸業界名義工資指數的變動，有助確保巴士票價因應專營巴士業界營運成本的變動而調整。此外，新增採用家庭入息中位數來衡量市民對巴士票價調整的負擔能力，可更有效反映當前的經濟情況。在方程式加入均分生產力增幅的元素，亦可讓整體消費者受惠。

對可持續發展的影響

3. 以對可持續發展的影響來說，新安排可提高專營巴士現有票價調整機制的透明度及客觀程度，讓票價更能配合當前經濟情況作出適時調整。不過，如在通脹期間考慮調整票價，須特別注意對低收入人口的影響。