

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)310/05-06號文件

檔 號：CB1/PL/TP

交通事務委員會

有關檢討調整巴士票價的考慮因素的背景資料摘要

目的

此文件載述檢討調整巴士票價的考慮因素的背景資料，並綜述議員以往提出的主要關注事項。

背景

2. 減低公共交通收費是市民一直以來不斷提出的訴求。政府當局指出他們已透過鼓勵公共交通營辦商在顧及各自營運環境及社會和經濟情況之下，盡量減低收費或提供優惠，協助減低市民的交通費開支，對市民的此項訴求作出回應。

3. 過往數年，本港兩間鐵路公司、主要的專營巴士營辦商和多個渡輪、公共小型巴士及非專利巴士營辦商，均已主動推出不同的優惠措施。

4. 雖然公共交通營辦商已提供不同的優惠措施，但該等營辦商不願長期減價。政府當局指出，現行的巴士專營權協議只訂明政府當局在評估巴士調整車費申請時會考慮的相關因素，但巴士營辦商沒有責任申請減價。此外，鑒於營辦商過往在申請加費方面遇到重重困難，故營辦商寧願提供優惠而不減價，這是可以理解的。因此，政府當局認為有需要因應經濟情況的轉變，以及市場可能出現的變動檢討現行的車費調整程序及機制。現行各項公共交通工具的票價調整程序的詳情綜述於**附件1**。

5. 政府當局在2002年年底展開一項研究，以檢討目前的市場和營運情況，並探討為調整鐵路和巴士票價制訂一個更客觀和透明度更高的程序。

6. 該項研究的目的是解決：——

- (a) 公眾關注交通票價應訂在他們可以負擔的水平，並且應可加可減；

- (b) 公共交通營辦商關注票價一旦調低，即使日後經濟好轉，亦有機會因公眾壓力而令他們難以調高票價；及
- (c) 公共交通營辦商和政府的共同關注，即票價調整不應被政治化，因為這對促進效率及社會和諧並無幫助。

7. 這項研究以鐵路及專營巴士為重點，因為香港以這兩類公共交通工具的乘客量最多，共佔本港公共交通總乘客量七成以上。

8. 在2003年8月，政府當局就政府的計劃向交通事務委員會作出簡報。有關計劃旨在改善現行的巴士票價調整機制，以加入一個方程式的元素，讓有關機制可以更客觀地反映當時的經濟情況及巴士公司的營運成本。新機制容許巴士收費可加亦可減，並引入一個具有更高透明度的調整程序。

9. 政府當局在2003年8月建議採用的價格上限模式的主要特點如下：

- (a) 根據建議的價格上限公式，即 $p' = w' - k \times t'$ ， p' 是票價變動， w' 是營辦商成本價格的變動， t' 是營辦商生產力的增幅，而 k 則是介乎0與1之間的一個預定數字。此方法讓受規管的營辦商將部分因生產力提升而獲得的利益回饋乘客，其餘則歸營辦商所有，以鼓勵他們創新。
- (b) 在設立客觀的啟動機制後，票價水平將定期作出檢討，例如每年檢討一次，或當綜合消費物價指數自上次票價調整以來的累積變動已高於某一百分比時。在每年的票價檢討中，如得出的票價調整率低於某一百分比，該年度的票價水平會維持不變，以避免作出輕微票價調整所帶來的實際困難。所得出的票價調整率會納入下次檢討中一併計算。
- (c) 為避免公共交通票價水平變動過急，每年的最高票價調整率可設定以某一百分比作為上限，以緩和票價調整所帶來的影響。根據此項安排，如得出的票價調整率高於票價調整率上限，額外的比率會納入下次票價檢討中一併計算。
- (d) 經選定的票價調整公式會每數年檢討一次。此做法可在有關的期間內為乘客和營辦商提供明確依據，並可讓營辦商有充分時間提高其效率和生產力。
- (e) 由於必須維持兩間鐵路公司在釐定票價方面的自主權，經選定的票價調整公式應作為一項指引，成為兩間鐵路公司董事局審議票價調整事宜時的考慮因素之一。至於專利巴士公司，有關公式可成為當局根據“經修訂的考慮多方面因素做法”評估巴士票價調整率，並向行政長官會

同行政會議作出建議時的另一參考因素。有關“經修訂的考慮多方面因素做法”的進一步詳情載於**附件2**。

10. 此後，政府一直與專營巴士營辦商就建議的票價調整機制進行討論。有關專營巴士營辦商的資料載於**附件3**。

11. 關於鐵路服務，政府當局指出，採用一個更客觀及透明度更高的票價調整機制，是政府就地鐵有限公司及九廣鐵路公司商議合併所設定的主要範疇之一。政府當局正與兩間鐵路公司詳細商討有關問題，以期可盡快達成共識。

12. 政府當局將於2005年11月向委員簡報檢討調整巴士票價的考慮因素的結果。

議員在以往的會議上表達的意見

13. 立法會一直以來均關注公共交通票價的問題。部分議員認為，政府當局應鼓勵公共交通營辦商調低票價或提供票價優惠。他們亦籲請政府當局引入新的巴士票價調整機制，以減輕乘客的負擔。部分其他議員則認為，在沒有考慮各公共交通營辦商營運環境的情況下，要求該等交通營辦商全部採取劃一的票價減幅，這是不切實際的做法。為維護自由營商的原則及精神，政府或立法會不適宜強制公共交通營辦商減價或提供優惠，因為這事應由個別營辦商自行決定。

14. 在2001年11月14日，立法會通過以下議案：

“鑒於香港經濟持續低迷，失業率高達5.3%，同時消費物價指數已連續3年下滑，通縮日益惡化，而本港各類公共交通服務的收費依然高企，交通費佔了市民生活開支一個甚大的比例，本會促請政府與各公共交通機構磋商，鼓勵各機構因應其個別營運情況，調低收費或提供優惠給乘客，以減輕市民負擔。”

15. 在2002年10月23日的立法會會議就一項關於調低交通費的議案進行辯論時，部分議員重申他們的關注，就是政府有需要與各公共交通機構磋商，盡快調低各類交通服務收費及要求這些機構進一步提供優惠，包括：

- (a) 九廣鐵路公司和地鐵有限公司帶頭減低票價；
- (b) 各機構合作提供聯營優惠；
- (c) 巴士公司改善各條循環線、過海線、特快線及空調巴士線的收費結構中不合理之處，並在長程路線增設更多的分段收費；
- (d) 設立及推廣一日、一周行車證計劃及月票計劃；

- (e) 恢復學生車船半價優惠；及
- (f) 為長者提供全面的票務優惠；

並同時設立票價調整機制，以減輕市民的生活負擔。

16. 在2003年11月12日，立法會通過另一項關於“改善公共交通收費制度”的議案。有關的議案措辭如下：

“本會促請政府盡快與各公共交通機構磋商，全面調低收費一成，恢復學生車船半價優惠，以及鼓勵各交通機構合作提供更多聯營優惠，並就公共交通收費制度：

- (a) 與各間專營巴士公司磋商如何改善現時的车費結構，盡快修訂《公共巴士服務條例》的车費等級表，重新釐定現有收費指引，並在不加重長途乘客負擔的前提下，研究按車程距離釐定各條巴士路線的全程及分段收費水平，使車費結構趨於透明和合理，令每名乘客所付出的車費盡量公平；及
- (b) 與各間公共交通機構研究發出通用於各機構的一日、一周和每月乘車證的可行性，以方便經常需要乘搭各種公共交通工具的本地乘客及遊客，並同時減輕他們在交通費上的負擔。”

17. 在2003年8月，當局就價格上限模式徵詢交通事務委員會的意見時，委員表達了以下的關注：

- (a) 新的票價調整機制應同時適用於鐵路公司及專營巴士公司；
- (b) 透過新的票價機制推行的任何巴士減價措施，均應適用於由同一專營巴士公司營辦的所有路線；
- (c) 建議的價格上限公式應適當考慮市民的負擔能力；
- (d) 公共交通營辦商在提升其營運效率時，不應令就業機會及僱員福利受到不良影響。

18. 在過往的商議過程中，議員亦曾促請政府當局鼓勵公共交通營辦商提供長者票價特別優惠的服務，尤其是在星期日和公眾假期，並採取協助殘疾人士的適當措施，包括為殘疾人士提供半費優惠。

立法會秘書處
議會事務部1
2005年11月16日

各種公共交通服務票價的調整機制

鐵路

根據按《地下鐵路條例》(第 556 章)第 4(2)條制定的《營運協議》，地鐵有限公司在考慮公眾對建議票價調整的接受程度（以進行乘客調查的結果為依歸），並徵詢交通諮詢委員會及立法會交通事務委員會的意見後，可經董事局議決通過調整收費。

2. 根據《九廣鐵路公司條例》(第 372 章)第 4(2)(e)條，九廣鐵路公司有權釐定車費。提出調整票價時，該公司一般會考慮公眾的意見，並諮詢交通諮詢委員會及立法會交通事務委員會。

專營巴士

3. 根據《公共巴士服務條例》(第 230 章)第 13(1)條，行政長官會同行政會議可釐定任何指明路線或任何一組指明路線運載乘客、行李及貨品可收取的車費的等級表。至於暫時改變指明路線或新辦的暫時路線，該條例第 13(2)條則訂明運輸署署長(署長)須根據按第 13(1)條釐定的適當車費等級表，釐定這些路線的車費。該條例第 13(4)條規定，除非獲署長事先准許，否則專營巴士公司向乘客收取的車費，不得超逾釐定的車費，亦不得低於如此釐定的車費。

4. 調整車費等級表須經行政長官會同行政會議通過。在調整巴士車費方面，行政長官會同行政會議在二零零零年十二月十二日通過經修訂的考慮多方面因素做法。按照這個做法，政府評估巴士調整車費申請時會考慮多方面的因素，包括自上次調整車費以來經營成本和收益的變動；未來成本、收益和回報的預測；巴士公司需要得到合理的回報率；市民的接受程度和負擔能力以及服務的質量，然後向行政長官會同行政會議作出有關釐定巴士車費的建議。

公共小型巴士(公共小巴)

5. 本港現有兩類公共小巴，分別為專線小巴和紅色小巴。根據《道路交通條例》(第 374 章)第 29(1)條，署長可在他指明的條件所規限下發出營辦專線小巴服務的客運營業證，當中包括有關所收取的車費的條件。如要修改某項專線小巴服務客運營業證的條件(包括調整車費)，一律須得到署長批准。至於紅色小巴的車費則由服務營辦商考慮經營環境和市場需求等因素後釐定。

專營渡輪

6. 根據《渡輪服務條例》(第 104 章)第 19(1)(a)條和(6)條，行政長官會同行政會議可藉命令釐定就任何專營服務中乘客的運載可收取的最高船費，以及因應乘客的類別、專營服務的經營時間及渡輪艙室的水準，釐定船費。專營渡輪公司收取的船費不得超過最高船費，除非獲署長事先准許，否則亦不得收取並非如此釐定的車費。如要調高最高船費，須經行政長官會同行政會議通過。

領牌渡輪

7. 根據《渡輪服務條例》(第 104 章)第 33 條，署長可藉憲報公告，釐定就領牌服務中乘客的運載可收取的最高船費。持牌人不得收取較最高船費為高的船費。因此，如要調高經署長藉憲報指明的渡輪服務船費，須經署長批准。

的士

8. 《道路交通(公共服務車輛)規例》(第 374 章附屬法例 D)載列行政長官會同行政會議釐定的的士收費率。該規例第 47(2)條訂明的士營辦商所收取的的士租用費，不得超過適當的收費率。如要調整的士收費，須經行政長官會同行政會議修訂法例方可實行。

香港電車

9. 根據《電車條例》(第 107 章)第 51 條，經行政長官會同行政會議同意，電車公司可修訂當時已獲批准的電車軌道全程或任

何部分路程的車費率。任何有關修訂須在憲報刊登後一個月或按行政長官會同行政會議所命令在憲報刊登後的較短期間內開始生效。

山頂纜車

10. 根據《山頂纜車條例》(第 265 章)第 22 條，山頂纜車有限公司可就纜車的使用，收取由公司不時訂定的車費。

“經修訂的考慮多方面因素做法”

行政長官會同行政會議在2000年12月12日決定，政府當局應採用“經修訂的考慮多方面因素做法”，審核調整巴士票價的申請，並向行政長官會同行政會議作出建議。詳情如下：

- (a) 當局日後審核調整巴士票價的申請時，將會考慮以下各項因素：
- 自上次調整票價以來經營成本及收益的變動；
 - 未來成本、收益及回報的預測；
 - 有需要為營辦商提供合理的回報率；
 - 市民的接受程度和負擔能力；及
 - 所提供服務的質素和數量。
- (b) 在考慮市民對車費的調整幅度的接受程度這個因素時，將會參考綜合消費物價指數的變動。
- (c) 假如一家巴士公司在某年獲得的回報超過專利巴士服務業按固定資產平均淨值計算的平均回報率(即固定資產平均淨值的13%)，其高於平均的回報應由有關營辦商與乘客均分，雙方各佔一半。換言之，政府當局審核營辦商票價調整申請時，會把有關營辦商高於平均的回報的50%當作其日後的收益，目的旨在協助紓緩未來巴士加價的壓力。
2. 在2003年7月，行政長官會同行政會議決定，將適用於考慮巴士票價調整申請的“經修訂的考慮多方面因素做法”中所訂的專營巴士公司高於平均的回報中50%的用途擴大，以使這50%的回報(如有的話)可用作促成推行新的巴士減費措施(即個別專營巴士營辦商因推出與政府當局協定的減價新措施而令其收益蒙受損失時，有關損失可以該營辦商此50%的回報作抵銷)。

有關專營巴士營辦商的資料

香港共有5間專營巴士公司——

- (a) 九龍巴士(1933)有限公司
- (b) 新世界第一巴士服務有限公司
- (c) 城巴
- (d) 龍運巴士有限公司
- (e) 新大嶼山巴士(1973)有限公司

2. 其專營權分別屆滿的日期為

專營巴士公司	專營權期限
(a) 九龍巴士(1933)有限公司	1997年9月1日至2007年7月31日
(b) 新世界第一巴士服務有限公司	2003年8月1日至2013年7月1日
(c1) 城巴 —— 香港島及過海巴士網絡專營權	1996年9月1日至2006年6月30日
(c2) 城巴 —— 機場及北大嶼山巴士網絡專營權	2003年6月1日至2013年5月1日
(d) 龍運巴士有限公司	2003年6月1日至2013年5月1日
(e) 新大嶼山巴士(1973)有限公司	1997年4月1日至2007年3月31日

九龍巴士(1933)有限公司(下稱“九巴”)

3. 九巴在九龍和新界區經營約324條巴士路線和63條過海路線。九龍市區各線巴士收費由2.4元至11.2元不等；而新界路線的巴士收費則由1.6元至38元不等。

4. 截至2004年12月31日，九巴已領有牌照的巴士共4 191輛(大部分是雙層巴士)，是東南亞規模最大的陸路客運營辦商之一。該公司所有車輛於2004年每日平均載客量約為2 910 000人次。

新世界第一巴士服務有限公司(下稱“新巴”)

5. 新巴經營約55條港島路線、10條九龍和將軍澳路線，以及33條過海路線。港島路線的收費由3元至11.6元不等；九龍及將軍澳線的收費由3.2元至7.5元不等。在2004年，新巴擁有已領牌照巴士695輛，每日平均載客量約為504 000人次。

城巴

6. 城巴是港島其中一個專營巴士營辦商，經營112條巴士路線，包括65條港島路線、31條過海路線及16條服務東涌／機場的巴士路線。港島線收費由2.5元至11.9元不等；接駁對外和機場的巴士線收費則由3.5元至45元不等。在2004年，城巴擁有已領牌照巴士911輛，每日平均載客量約為576 000人次。

龍運巴士有限公司

7. 龍運巴士有限公司為北大嶼山及機場提供巴士服務。龍運巴士有限公司現時經營15條巴士路線，整個車隊共有144輛空調巴士，在2004年內每日平均載客量約為61 000人次。收費由3.5元至28元不等。

新大嶼山巴士(1973)有限公司

8. 新大嶼山巴士(1973)有限公司在大嶼山經營24條路線，收費由2.5元至40元不等。截至2004年12月31日，該公司的車隊共有86輛單層巴士，平均每日載客量為33 000人次。在夏季、星期日及公眾假期期間，由於遊客眾多，大嶼山的交通最繁忙。