

二零一一年二月二十五日
討論文件

立法會交通事務委員會
限定公共小型巴士的數目及乘客座位數目

目的

本文件旨在告知委員：

- (a) 政府擬根據《道路交通條例》(第 374 章)(下稱「條例」)第 23(3)條提出動議，延長公共小型巴士(下稱「公共小巴」)現時的限定總數(即 4 350 輛)的有效期五年，由 2011 年 6 月 21 日至 2016 年 6 月 20 日為止；以及
- (b) 政府對於把綠色專線小巴(下稱「專線小巴」)的乘客座位數目由 16 個增至 20 個的建議的意見。

背景

限定公共小巴的數目

2. 根據條例第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)條訂明，立法會可不時藉決議將限定的有效期予以延長。自1976年起，政府當局透過《公共小巴(數目限定)公告》(下稱「公告」)，把公共小巴的數目限定為4 350輛。至今，立法會曾經以決議方式延續公告的有效期11次。對上一次是在2006年6月延續了公告的有效期五年，直至2011年6月20日為止。如有效期不予延續，對公共小巴數目的限定，將於2011年6月20日後自動失效。

專線小巴商會有關增加專線小巴座位數目的建議

3. 2010年11月，香港專線小巴持牌人協會和綠色專線小巴(綠專)總商會向政府提交建議，擬把專線小巴的乘客座位數目由16個

增至 20 個。這兩個商會聲稱，建議如獲採納，以自願性質參與計劃的專線小巴營辦商會將票價凍結三年；提供長者乘車優惠；購置更環保並設置乘客安全帶的新型小巴以取代舊的小巴；以及不會削減其路線的服務水平。據我們了解，在合共 131 個專線小巴營辦商中，有 43 個專線小巴營辦商表示支持該項建議。

政府當局就公共小巴數目及乘客座位數目的考慮

(a) 公共小巴的角色

4. 在規劃公共運輸服務時，政府的既定政策是提倡由集體運輸工具(包括鐵路和專營巴士)提供服務，以應付乘客的需求。另一方面，公共小巴則發揮輔助運輸工具的功能，主要是提供往返公共運輸交匯處的接駁服務，以及為一些由於集體運輸工具有運作困難或於財務不可行的情況下而未能服務的地區提供服務。因應上述背景，政府的政策是限制公共小巴的總數和維持其活動範圍。

5. 有關公共小巴的現行政策大綱載於1990年發表以「邁向二十一世紀」為題的《香港運輸政策白皮書》(下稱「白皮書」)。該白皮書指出，「小巴的載客量較巴士少。紅色小巴¹的經營方式，亦容易導致交通阻塞。如讓小巴的數目增加或擴展其活動範圍至現有限制以外的地區，會令交通擠塞情況惡化。在已有完備的鐵路及巴士網絡的地區，小巴的經營運作仍應繼續受到管制。」交通諮詢委員會在1997年檢討公共小巴政策時，曾檢討並確認政府的小巴政策。此外，政府當局在1999年發表的《第三次整體運輸研究》²，其後在2002年和2006年檢討公共小巴的營運時，亦一再確認有關的公共小巴政策。上述檢討的結論是：(a)公共小巴的主要作用是輔助集體運輸工具，這項功能應該維持不變；以及(b)公共小巴的數目應該維持不變。

(b) 公共交通服務的整體載客量

6. 在未來十年，隨着以下新鐵路線投入服務，公共運輸服務(特別是集體運輸工具)的整體可載客量將繼續大幅提高：

¹ 紅色小巴又稱「紅巴」。

² 該項研究的目標，是為政府提供綱領，以便制訂一套適用至 2016 年的均衡運輸策略，務求配合環境的持續發展，促進香港的客貨運輸流通。

- (a) 西港島線(2014年)；
- (b) 南港島線(東段)(2015年)；
- (c) 觀塘線延線(2015年)；
- (d) 沙田至中環線(大圍至紅磡段)(2018年)；以及
- (e) 沙田至中環線(紅磡至金鐘段)(2020年)。

7. 鑑於公共運輸系統有長足發展，服務亦大有改善，現行關於公共小巴的角色和數目的政策仍然生效；特別是每種交通工具在現行的公共運輸系統下，都擔當着不同的角色。隨着鐵路網絡不斷擴展，為免出現供過於求或資源重疊的情況，我們推行了多項措施，以重整專營巴士服務。有關措施令專營巴士的數目由 2001 年約 6 300 輛減至 2010 年 11 月約 5 700 輛。一如公共小巴，非專營巴士及的士(特別是新界的士)在公共運輸系統中同樣擔當輔助角色，並提供交通接駁服務。自 1998 年起，的士的總數一直維持於 18 138 輛。至於非專營巴士，其數目增長亦局限於自 2003 年以來所採用的措施。

8. 公共小巴的數目或其乘客座位數目如有增加，其輔助角色與集體運輸工具的角色將會變得模糊不清。舉例說，專線小巴乘客座位數目由 16 個增至 20 個的建議，潛在地增加公共小巴的總載客量達 25%。以載客量計算，這樣重大的載客量增幅等同增加約 1 087 輛 16 座位公共小巴。隨着上述新鐵路線投入服務，其他公共交通工具的數目和活動必須加以審慎協調和規管，以確保各項公共交通工具皆得以持續營運。由於總乘客量增加的可能性不大，公共小巴的數目或乘客座位數目如有改變，會令其他交通工具的角色及功能失衡，導致市場佔有率重新分布。這亦可能引起不同公共交通工具之間的潛在衝突和惡性競爭。繼而，部分公共交通工具或因此需要以加價來彌補客量的流失。總而言之，這些都會對有關業界引致營運上的困難。從整體的公共交通載客量而言，並無足夠理據改變現行的公共小巴數目限額或其乘客座位數目。

(c) 公共小巴的市場佔有率

9. 公共小巴現有兩種服務——紅色小巴經營非固定路線的服務，而專線小巴則按既定的時間表經營固定路線的服務。截至 2010

年 12 月底，共有 3 019 輛專線小巴經營 353 條主要路線，紅色小巴則有 1 331 輛。自 2006 年以來，公共小巴服務的載客量維持在每日 180 萬人次左右，在整體公共交通市場的佔有率約為 16%，與其輔助角色相符。自 2006 年以來公共小巴的平均每日載客量載於附件。

(d) 公共小巴的財務表現

10. 運輸署曾分析專線小巴營辦商在 2009/10 年度的財務年報，以評估他們的財務表現。結果顯示，約有 50% 的專線小巴營辦商出現營運虧損。如按上述兩個專線小巴商會的建議凍結票價三年，長遠而言在財務上似乎並不可行，特別是考慮到經營環境存在不可預見的變數，例如油價。專線小巴營辦商一旦最終沒有能力應付「三年的票價凍結期」，可能會要求加價，或導致有關專線小巴的服務水平及質素下降。

11. 至於紅色小巴業界，部分紅色小巴商會和紅色小巴司機工會指出，為了在當前的市場狀況下賺取足夠的收入，紅色小巴司機普遍會因應乘客需求而穿梭不同的交通走廊及往返不同的目的地。增加專線小巴的乘客座位數目，會逐漸改變紅色小巴租賃市場可供租賃的車輛類型，相應導致紅色小巴的租金上升。此外，在增設四個乘客座位後，紅色小巴司機在爭奪乘客方面的競爭將更為劇烈。由於乘客需求不一定會相應增加，他們可能為了載滿乘客而在總站或沿途長候乘客。業界亦關注，候客時間延長或會令欠缺耐性的乘客流失，並會減少有關紅色小巴司機可行走的車程次數，影響他們的收入。

(e) 公共小巴業界的意見

12. 運輸署於 2011 年 1 月就應否維持公共小巴的現時數目徵詢所有公共小巴登記車主、公共小巴客運營業證持有人，以及專線小巴和主要紅色小巴商會的意見。在運輸署接獲的 88 份書面意見中，約有 97% 表示支持把公共小巴的數目維持於 4 350 輛，另約有 60% 建議把有關公告的有效期限延長五年，部分則支持延長十年。當中的主要原因如下：

- (a) 公共小巴司機普遍關注增加公共小巴的數目會令競爭加劇，因而導致收入下降；以及

- (b) 公共小巴車主關注增加公共小巴的數目，會影響他們的租金及其他收入。

13. 部分主要專線小巴營辦商建議增加公共小巴的乘客座位數目，但也有部分紅色小巴司機的工會和商會反對有關建議，其所持主要理由已載於上文第 11 段。看來整個公共小巴業界對增加公共小巴的乘客座位數目並未有統一的立場。

(f) 其他公共交通工具的意見

14. 既定的公共交通政策清楚界定了公共小巴的角色。其他公共交通工具（包括專營巴士、非專營巴士及的士）的營辦商亦期望政府維持現時對公共小巴數目的限定安排。

15. 其他公共交通工具的營辦商（尤其是市區及新界的士業界）已表示強烈反對增加公共小巴的乘客座位數目，其論點摘錄如下：

- (a) 公共小巴的乘客座位數目如按建議由 16 個增至 20 個，變相等如淨增加超過 1 000 輛 16 座位公共小巴。這樣重大的增幅將嚴重影響約 4 萬名前線的士司機的生計，尤以新界的士司機為甚，因為新界的士同樣擔當着輔助角色，為新界居民提供往返主要鐵路站和公共運輸交匯處的接駁服務。
- (b) 當的士和其他公共交通工具的經營空間被削弱時，或會引發加價，從而出現惡性循環。
- (c) 兩個專線小巴商會為了增加專線小巴的乘客座位數目而作出「三年不加票價」的聲稱，並不可靠，而且難以執行。

我們的意見

16. 基於上述的考慮，我們認為在競爭日益劇烈的公共交通市場中，應維持公共小巴現時的限定總數，並將限額的有效期限延長五年，以為公共小巴業界及其他公共交通工具提供充分而穩定的營運條件。就此，我們建議把公共小巴現時 4 350 輛的總數限額的有效期限延長

五年，直至2016年6月20日為止。我們計劃在2011年3月底的立法會會議上，就這項建議提出動議。

17. 基於同樣的考慮，我們認為應該維持現行公共小巴的乘客座位數目。

徵詢意見

18. 請委員備悉第 16 及 17 段所述有關我們的立場。

運輸及房屋局
2011 年 2 月

自 2006 年以來公共小巴的每日平均載客量

年份	專線小巴 (以千輛計)	紅色小巴 (以千輛計)	總數 (以千輛計)	公共小巴在整 體公共交通市 場上的佔有率
2006	1 365.6	434.5	1 800.1	15.8%
2007	1 400.4 (+2.5%)	414.9 (-4.5%)	1 815.3 (+0.8%)	15.8% (不明顯)
2008	1 439.4 (+2.8%)	398.0 (-4.1%)	1 837.3 (+1.2%)	16.1% (+0.3%)
2009	1 463.0 (+1.6%)	390.1 (-2.0%)	1 853.1 (+0.9%)	16.3% (+0.2%)
2010 (1 月至 11 月)	1 500.3 (+2.5%)	376.0 (-3.6%)	1 876.3 (+1.3%)	16.2% (-0.1%)

註：括號內的百分率是與前一年比較的變動。