

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1303/11-12號文件

檔號：CB1/SS/8/11

內務委員會文件

研究於2012年1月20日刊登憲報的6項根據《公共巴士服務條例》 第5(1)條作出的命令的小組委員會

目的

本文件旨在匯報研究於2012年1月20日刊登憲報的6項根據《公共巴士服務條例》第5(1)條作出的命令的小組委員會(下稱"小組委員會")的商議工作。

背景

2. 根據《公共巴士服務條例》(第230章)(下稱"該條例")第5(1)條的規定，行政長官會同行政會議可向根據《公司條例》(第32章)註冊成立的公司批予權利，經營在行政長官會同行政會議藉命令指明的路綫的公共巴士服務。這些指明路綫構成有關巴士專營權的專營巴士路綫網絡。

3. 專營巴士路綫網絡需要不時調整，以配合市民不斷轉變的交通需求。該條例第15(1)條訂明，運輸署署長可在諮詢專營巴士公司後，規定有關公司在適當情況下暫時開辦新路綫以及更改指明路綫。除非有關巴士路綫在有關期限屆滿前已納入行政長官會同行政會議根據該條例第5(1)條所制定的路綫表令內，否則這些改動的有效期最長只可達24個月。

4. 現行的路綫表令在2011年1月獲行政長官會同行政會議通過，正式確立截至2010年9月30日巴士路綫的改動。

路綫表令

5. 為正式確立在2010年10月1日至2011年9月30日期間實

施的服務改動，政府當局須作出以下的新命令(下稱"該6項命令")，以廢除現有的命令及更新各有關專營巴士公司經營的巴士路綫——

- (a) **《2012年路綫表(城巴有限公司)令》**(第4號法律公告)——城巴有限公司在港島和過海隧道巴士服務的專營權方面，更改了16條路綫；
- (b) **《2012年路綫表(城巴有限公司)(大嶼山北部及赤鱸角機場)令》**(第5號法律公告)——城巴有限公司在大嶼山北部及赤鱸角機場巴士服務的專營權方面，開辦了一條新路綫及更改了4條路綫；
- (c) **《2012年路綫表(九龍巴士(1933)有限公司)令》**(第6號法律公告)——九龍巴士(1933)有限公司(下稱"九巴")開辦了一條新路綫、取消了一條路綫，並更改了56條路綫；
- (d) **《2012年路綫表(龍運巴士有限公司)令》**(第7號法律公告)——龍運巴士有限公司更改了一條路綫；
- (e) **《2012年路綫表(新大嶼山巴士(1973)有限公司)令》**(第8號法律公告)——新大嶼山巴士(1973)有限公司(下稱"大嶼山巴士公司")更改了兩條路綫；及
- (f) **《2012年路綫表(新世界第一巴士服務有限公司)令》**(第9號法律公告)——新世界第一巴士服務有限公司開辦了一條新路綫、取消了一條路綫並更改了18條路綫。

該6項命令於2012年1月20日刊登憲報，並於2012年2月1日的立法會會議上提交。該6項命令將於2012年4月1日起實施。

小組委員會

6. 在2012年2月3日的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會，研究該6項命令。小組委員會由黃宜弘議員擔任主席，舉行了3次會議。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。除了與政府當局進行討論外，小組委員會亦曾邀請有關的專營巴士公

司就改善巴士服務(尤其是脫班班次)的措施發表意見。曾向小組委員會表達意見的專營巴士公司名單載於**附錄II**。

7. 為了讓委員有足夠時間審議該6項命令，2012年2月22日的立法會會議通過一項決議，把修訂有關命令的限期延展至2012年3月21日。

小組委員會的商議工作

8. 小組委員會原則上不反對該6項命令，以正式確立在2010年10月1日至2011年9月30日期間5間專營巴士公司對巴士路線作出的改動。然而，會委員對多項政策及法律／草擬方面的事宜提出關注，並要求政府當局作出澄清。小組委員會的商議工作綜述於下文各段。

對專營巴士服務的監察

9. 小組委員會部分委員對於巴士脫班的情況表示關注，並詢問現行的監察機制如何確保巴士服務班次符合編定班次。據政府當局所述，專營巴士公司須按照運輸署批准的服務詳情表所訂的路綫、時間表、班次及巴士調配規定提供服務。專營巴士公司亦須向運輸署提交每條路綫的營運報表，包括調配行走有關路綫的巴士數目、班次數目、行車里程和乘客人數等。運輸署透過審核營運報表，以及密切監察從交通投訴組和1823電話查詢中心等渠道取得的市民意見，監察巴士服務的運作情況。此外，運輸署定期進行調查，包括總站視察、中途站調查、行車時間調查、設定界線調查及車上實地調查等，以收集有關巴士服務水平的資料，並會因應接獲的投訴或建議，或從巴士公司的定期報表發現的問題進行特別調查。

10. 小組委員會從政府當局的文件(載於立法會CB(1)1249/11-12(02)號文件的附件)得悉，2011年的巴士服務班次數目與服務詳情表所編定班次數目的相差比率為5.6%。有關問題在某些地區較為嚴重，例如九龍城在2011年的脫班比率為11.1%。鑒於脫班的百分率偏高，部分委員質疑現行對專營巴士服務的監察制的效用。這些委員又詢問政府當局已採取／將採取甚麼行動處理脫班問題。

11. 政府當局確定2011年5.6%的平均相差比率高於先前兩年的約3%至4%。據專營巴士公司所述，巴士車長流失率高和因病缺勤是2011年導致巴士脫班的主因。專營巴士公司一直採取措施改善情況，包括招聘新車長、檢討車長薪酬及改善其工作環境等。運輸署會監察有關情況，確保專營巴士公司繼續積極採取行動處理問題。概括而言，如發現某巴士路綫的乘客需求有明顯及持續的改變，運輸署會與有關巴士公司商討，以調整服務配合此等轉變。如發現某路綫或某組路綫有任何問題或服務不足之處，例如受交通擠塞問題影響，運輸署會與有關方面商討，針對問題建議改善方案，例如實施交通管理計劃、修改行車路綫或調整行車時間表等。如有關問題在於營運方法、車長不足或巴士經常故障，運輸署會要求有關專營巴士公司作出改善。運輸署會透過實地調查和審核巴士公司提交的報表，密切監察其改善措施的成效。有關專營巴士公司如未能提供合理解釋及適時作出改善，運輸署會發出提示信，要求有關巴士公司在合理時間內執行改善措施。運輸署並會再作跟進調查，以確定有關巴士公司作出的改善措施的成效。

12. 為確定各間專營巴士公司的人手狀況，小組委員會要求政府當局提供各間專營巴士公司的巴士與巴士車長的比例的資料。據政府當局所述，截至2011年年底，現時5間專營巴士公司共有5 798輛巴士，並聘用了12 088名全職車長和330名兼職車長。全職巴士車長與巴士的平均比例為2.11¹(即每輛巴士配備兩名或以上全職車長)，與新加坡的2.01相若。

13. 小組委員會察悉，除大嶼山巴士公司(該公司因營運時間相對較短，故其巴士與巴士車長的比例為1.34)外，九巴的巴士與巴士車長的比例為2.04，在其餘4間專營巴士公司中最低，這可能解釋了為何九巴在2011年錄得7.2%的最高脫班率。部分委員詢問運輸署採取了甚麼行動，要求九巴改善其服務。政府當局表示，運輸署一直在不同方面採取跟進行動。運輸署已透過實地調查和視察以加強監察九巴的服務表現，並經常與九巴保持聯繫，包括發出提示信和警告信，以及與其高層管理人員舉行會議，要求採取適時和有效的改善措施。據九巴所述，2011年脫班率上升，主要是由於有更多道路出現擠塞和車長人手短缺所致。該公司車長人手不足，主要因自實施法定最低工資後，一些有意投身司機行業的人士轉到其他行業。為改善情況，九巴已實施多項措施，包括循更多不同途徑招募車長、擴

¹ 為方便計算，兩名兼職司機計作一名全職司機。

大其車長訓練學校的規模，以及推出挽留措施，例如向通過試用期的新入職車長發放特別花紅、檢討車長現時薪酬及改善其工作環境等。運輸署一直密切監察九巴的改善措施的成效，其2012年2月最新錄得的脫班率已下降至6.7%。運輸署會繼續密切監察有關情況。

14. 部分委員詢問，若未能符合服務詳情表的情況經過一段合理時間後沒有改善，政府當局有何罰則針對這樣的情況。政府當局表示，可根據該條例第22條，建議行政長官會同行政會議向有關的專營巴士公司徵收罰款。

在巴士站收集巴士到站及開出時間的電子系統

15. 部分委員仍然關注現有監察機制的效用。為推動這方面的工作，這些委員建議當局設立電子系統，在巴士站收集有關巴士到站及開出的實時資料。有關的電子系統應動用公帑設立，以確保有關費用不會轉嫁到乘客身上。

16. 據政府當局所述，專營巴士公司有責任設立本身的管理系統，按照服務詳情表所載經核准的時間表監察所提供的巴士服務。為此，專營巴士公司會調派站長到主要巴士總站調節巴士班次，並因應服務受阻情況作出調整，確保其巴士服務按照服務詳情表營運。為減輕記錄巴士開出資料的繁重工作量，九巴和龍運巴士有限公司開發了一套"電子站務管理系統"，以助調節其部分繁忙總站的巴士到站和開出時間。此外，城巴有限公司和新世界第一巴士服務有限公司在部分繁忙巴士總站裝設了電腦終端機，由站長以人手輸入巴士開出時間；有關資料並連接其公司的內部資料庫。至於不繁忙的巴士總站，車長一般會致電其公司的控制中心，以登記任何偏離行車時間表的情況。運輸署鼓勵專營巴士公司視乎營運需要及成本效益，開發聯線電子系統或擴展此系統，以助維持穩定和可靠的服務。政府當局重申，在巴士站收集巴士到站和開出時間的即時資訊，可提供該站某一巴士提早／延遲到達的詳細資料，但運輸署在執行監察工作時未必會直接使用。這些數量龐大的數據須經過詳細分析，才可使用。而運輸署仍須要求專營巴士公司進行調查、解釋班次失準的原因，並建議糾正方法。因此，使用公帑設立該系統以作監察用途的建議，並不符合經濟效益。

17. 小組委員會並不信服政府當局的回應。由於此事超出小組委員會的職權範圍，小組委員會要求秘書向交通事務委員會轉達委員的關注以作跟進。

對該6項命令提出修訂

18. 為確保脫班率保持在合理水平，李永達議員表示有意提出修訂，以便在該6項命令就服務詳情表的可偏離程度設立基準。他要求小組委員會的法律顧問及政府當局就擬議修訂的可行性及合法性給予意見。為此，小組委員會法律顧問擬備了一份文件(立法會LS43/11-12號文件)，講述該6項命令可否修訂及此等修訂(如有的話)可涉及的範圍，特別是在該6項命令設立"基準"規定方面。據該文件所述，該6項命令如屬附屬法例，根據《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條，立法會可藉在立法會會議上通過決議，訂定將該附屬法例修訂，修訂方式不限，但須符合訂立該附屬法例的權力。如該6項命令屬附屬法例，則根據第1章第34(1)條擬議提出的任何修訂，將須由立法會主席經考慮政府當局所提出的任何意見後作出裁決。如有關命令不屬附屬法例，任何修訂須由行政長官會同行政會議另行發出行政命令作出。

19. 政府當局表示，由於脫班個案可能受非巴士公司所能控制的因素所影響，而且每宗個案的影響和嚴重性亦有所不同，僅以脫班個案的固定比率設立基準並不恰當。當局認為，按個別未能符合服務詳情表的個案加以考慮，較根據某個基準施加罰則更為合適。根據律政司在2012年3月8日小組委員會會議上提供的意見——

- (a) 政府當局將會一如以往，以該6項命令作為附屬法例的基礎處理。不過，若立法會認為應將路綫表令是否屬於附屬法例的問題轉交某事務委員會進一步研究，當局願與立法會展開討論；
- (b) 李永達議員提出的修訂看來並不符合行政長官會同行政會議根據該條例第5(1)條作出指明路綫的命令的權力，而立法會未必能根據第1章第34(2)條作出有關修訂。

政府當局將會提供載列有關意見的文件。

跟進行動

20. 關於路綫表令是否屬附屬法例，將交由司法及法律事務委員會跟進。

徵詢意見

21. 謹請議員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部1
2012年3月14日

研究於2012年1月20日刊登憲報的6項根據《公共巴士服務條例》
第5(1)條作出的命令的小組委員會

委員名單

主席	黃宜弘議員, GBS
委員	黃容根議員, SBS, JP 李永達議員 張學明議員, GBS, JP 甘乃威議員, MH 陳克勤議員 黃成智議員 葉偉明議員, MH 葉國謙議員, GBS, JP 陳淑莊議員 (總數：10名議員)
秘書	余麗琮小姐
法律顧問	王嘉儀小姐
日期	2012年2月14日

曾向小組委員會提交意見書
及口頭陳述意見的專營巴士公司名單

- (1) 新大嶼山巴士(1973)有限公司
- (2) 新世界第一巴士服務有限公司／城巴有限公司
- (3) 九龍巴士(1933)有限公司／龍運巴士有限公司