

2015 年 7 月 17 日
討論文件

立法會交通事務委員會

《公共交通策略研究》 - 的士燃料附加費

目的

在《公共交通策略研究》下設有八項《專題研究》。我們今年較早前已先後向委員會匯報了四個《專題研究》的研究結果。今次是就的士業界較早前建議引入的士燃料附加費的事宜所作的一項《專題研究》作匯報。進行這項研究時，我們深入了解過其他城市實施及不實施的士燃料附加費的經驗，亦徵求了學者及乘客的意見。

背景

2. 現行的公共交通政策是以鐵路為公共交通系統的骨幹，輔以其他公共交通服務，彼此相輔相成。隨着重鐵網絡的進一步發展，我們須對整體公共交通服務的佈局作出檢視，以在須顧及公共交通系統的多元選擇及經營生態平衡下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，政府展開《公共交通策略研究》。正如我們在去年 11 月 25 日向交通事務委員會簡介《公共交通策略研究》的工作計劃時指出，《公共交通策略研究》分為《角色定位檢視》及《專題研究》兩個部分，其中《角色定位檢視》會就各公共交通服務的角色定位作檢視，而《專題研究》則會就議員、公眾及公共交通業界關注的重要課題作探討。兩個部分的工作流程當日已向委員會交待，現再次載於附件一。

3. 目前全港共有 18 138 部的士，每天共接載約 100 萬乘客人次。絕大部分的士(超過 99%)為石油氣車輛¹。一如其他燃料，本港石油氣的價格基本上隨國際燃料價格變動。部分的士業界人士認為由於石油氣價格有時會因國際氣價波動而在較短期間內有較大變化，為他們的營運帶來一定的壓力，因而希望收取燃料附加費，讓的士在恆常的票價調整機制之外，另有渠道隨燃料價格變動而額外收費。

4. 過去 3 年(即 2012 年至 2014 年)，雖然曾有一個月份石油氣價格為每公升 6.15 元，但全年平均石油氣價格分別為每公升 4.75 元、4.79 元及 4.90 元。截至本年 7 月，2015 年的平均石油氣價格為每公升 3.20 元。一般而言，的士提供一更服務平均約需使用 30 公升石油氣。至於的士業界建議的燃料附加費機制，其基本概念是當燃料價格達至或超越某個預設啟動水平時，乘客便須額外付出若干的燃料附加費，而附加費水平會隨燃料價格上升而增加；當燃料價格未達預設啟動水平時或回落至低於預設啟動水平時，業界的建議是乘客不用繳付燃料附加費，但業界未有建議在燃料價格出現大幅下調時可以減收常規的車費²。

5. 目前，的士業界如希望加價須向政府申請。根據既定政策，政府在處理申請時，會全面考慮包括燃料成本在內的各項成本及收入項目的變動，以及其他一系列因素(見下文第 6 段)。這安排一直能顧及和平衡不同持

¹ 為減少路邊廢氣排放，《空氣污染管制(車輛設計標準)(排放)規例》(第 311J 條)規定，在 2001 年 8 月 1 日或以後登記的的士須以石油氣或無鉛汽油操作，除非該車輛並非使用強制點火式引擎(如電動的士)。

現時全港有 18 085 部為石油氣的士，16 部汽油的士及 36 部電動的士。

² 例如當石油氣價格達每公升 5 元時，乘客須每程多付 1 元燃料附加費。當石油氣價格達每公升 6 元時則須多付 2 元，如此類推。如石油氣價格未達每公升 5 元，乘客不用繳付燃料附加費。但當石油氣價格出現大幅下調時(譬如下調至每公升 3 元)，乘客亦不會享有車費扣減。

份者的需要和的士業界的實際營運情況。開徵燃料附加費變相將燃料成本作獨立處理，而設立可自動調節的附加費機制即意味繞過政府每次處理加價申請時可以起的把關作用，把燃料價格上調的開支部分或全數直接轉嫁乘客。這是否最合適的安排，政府必須小心考慮。在研究過程中，運輸署參考了其他城市實施及不實施的士燃料附加費的經驗，以及引進附加費會帶來的影響。署方亦徵求了包括的士乘客、的士司機和學者在內的持份者對開徵的士燃料附加費的意見。研究及諮詢結果見下文第 7 至 16 段。

現行調整收費的機制及處理燃料價格變動的做法

6. 根據法例，的士收費由行政長官會同行政會議釐定，並須通過立法會「先訂立後審議」的程序方可施行。在收到的士加價申請後，政府一貫會按照以下主要因素考慮申請 –

- (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、乘客候車時間和乘客對服務意見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。

政府在向行政長官會同行政會議作出車費調整的建議前會先諮詢立法會交通事務委員會和交通諮詢委員會。

7. 按現行機制，政府在處理的士收費調整申請時，不會只考慮某一項成本項目的變動而建議調高收費，且

加價亦不具追溯力。這做法與其他使用石油燃料而票價受規管的公共交通服務(如專營巴士)相若。在過程中，政府會全面考慮包括燃料成本在內的整體成本、整體收入、淨收入狀況等。整體而言，現時的士收費調整機制基本上可在市民和的士業界的期望之間取得平衡，行之有效。現時法例不設實施的士燃料附加費的條文。

運輸署的研究

(a) 其他城市的經驗

8. 運輸署以問卷調查方式成功收集了 17 個其他城市實施或不實施的士燃料附加費的經驗。這些城市包括 –

- (a) 亞洲(9 個)：北京、上海、廣州、深圳、杭州、澳門、台北、新加坡和東京；
- (b) 歐洲(3 個)：倫敦、法蘭克福和阿姆斯特丹；
- (c) 澳紐(3 個)：墨爾本、悉尼和奧克蘭；及
- (d) 美國(2 個)：華盛頓市和紐約市。

設有的士燃料附加費機制的其他城市

9. 在以上 17 個城市中，目前只有北京、上海、廣州、深圳和杭州設有的士燃料附加費機制。這些機制的的作用是在燃料價格突然上升時由乘客分擔部分升幅。

10. 5 個城市當中，深圳和杭州的機制比較簡單：當燃料價格上升至高出某個預設的啟動水平時，便會徵收每程 1 元燃料附加費。當燃料價格進一步上升至下一個預設水平時，燃料附加費會再增加 1 元，如此類推。北京、上海和廣州則設有較為繁複的燃料附加費機制。這些城市為燃料附加費設有不同的實施周期(上海為 1 年；廣州為 6 個月；北京為 3 個月)。當上一周期的平均燃料價格高出預設啟動水平，便會徵收燃料附加費，金額會

視乎上一周期的平均燃料價格與啟動水平的差距而定，並在整個現周期內維持不變，直至下一周期為止。如燃料價格未達至啟動價格，乘客不用繳付任何燃料附加費，但未有資料顯示燃料價格急劇下跌時減收車費。

設有機制而曾實施／從未實施的士燃料附加費的城市

11. 在上文第 8 段的 17 個城市中，有兩個曾實施燃料附加費，但後來放棄。華盛頓市曾在 2011 年 3 月 3 日至 2012 年 6 月 19 日期間實施每程 1 美元的燃料附加費。而新加坡的兩間的士公司³則曾在 2008 年 7 月 17 日至 2008 年 11 月 12 日期間收取每程 0.3 新加坡元的燃料附加費。據理解，這兩個地方均由於燃料價格回落而終止收取燃料附加費，隨後亦一直未有再徵收。這與香港在 1990 年因海灣危機於 1990 年 8 月爆發而引發油價不穩定時短暫實施的士燃料附加費的情況相似。當時出現海灣危機，柴油價格在短期內飆升(1990 年 8 月至 11 月期間急升了 26%)。當時政府批准每程 1 元的「暫准燃油費」⁴。期後油價在海灣戰爭結束後回落，政府便在 1991 年 6 月撤消了「暫准燃油費」；惟此舉引起的士業界不滿而發起示威及慢駛，政府最後將附加費全額納入的士落旗收費中。

12. 倫敦雖然設有燃料附加費機制，但從未施行。倫敦交通局(Transport for London)自 2008 年起每年均會檢討的士收費，過程中會定出一個啟動燃料附加費的價格水平⁵和附加費金額。這兩項參數每年四月開始生效。如在年度內觸及啟動水平，則不管該年度餘下時間燃料價格如何變動，該燃料附加費金額在該年度餘下時間內會一直實施。

³ 新加坡的士的士公司可自行調整收費，不受政府規管。

⁴ 實施「暫准燃油費」的機制與調整車費的機制完全相同，其實施及取消均需由當時行政局審批，並由立法局通過「先訂立後審議」的程序確立。

⁵ 由 2014 年 4 月 1 日起，如柴油價格達每公升 175.48 便士，燃料附加費便會啟動。當時柴油價格為每公升 136.3 便士。

從未設有的士燃料附加費機制的城市

13. 在上文第 8 段的 17 個城市中，有 9 個(澳門、台北、東京、紐約市、法蘭克福、阿姆斯特丹、奧克蘭、悉尼和墨爾本)均從未實施的士燃料附加費。這些城市的運輸當局認為燃料支出是的士其中一項基本的營運成本，如有需要，應以調整的士收費而非開徵燃料附加費應對燃料價格的變化。

14. 以上城市的經驗顯示，徵收的士燃料附加費的做法並不普遍。部分曾設有燃料附加費機制的城市不曾甚至已取消啟動機制。

(b) 對開徵的士燃料附加費機制的意見

15. 在應否開徵的士燃料附加費一事上，除了考慮的士業界的意見，亦要顧及乘客的看法。為此，運輸署在 2014 年第四季進行了調查，收集公眾對開徵的士燃料附加費建議的意見。調查包括在全港 18 個主要的士站訪問一共 1 000 名的士乘客及舉辦共七場分別為的士乘客及的士司機而設的焦點小組座談會。署方亦曾諮詢數名來自不同學術背景的學者。蒐集所得的主要意見摘要見附件二。

總結和未來路向

16. 考慮所收集的意見後，政府認為不宜引入的士燃料附加費機制，主要考慮包括：

- (a) 政府處理的士加價申請時，一貫會全面考慮各項的營運收入及成本，不會單單因為其中一項考慮因素(如燃料開支)而作決定。這是較全面及平衡的做法，無須另闢途徑處理因燃料價格變動(或任何其他某一項因素)引致的成本上漲問題。而業界可自行決定何時提交的士加價申請，法例並無限制申請的頻密程度。在處理加

價申請時，政府會在平衡各持分者的利益的前提下考慮所有相關因素；

- (b) 若一旦開徵可隨燃料價格變動而自動調整的燃料附加費，政府對的士收費所擔當的「把關」角色會有所削弱。值得注意的是，在處理加價申請時，市民對建議收費的接受程度是政府考慮的因素之一；
- (c) 開徵燃料附加費會把燃料成本直接自動轉嫁於乘客，公眾未必接受。若同時存有恆常加價機制及自動啟動的燃料附加費機制，或會引起收費上的混亂及令乘客不免有「雙重加價」的觀感；
- (d) 要釐定啟動的士燃料附加費的燃料價格水平及附加費的確實金額，涉及相當複雜的安排及運算，不易取得各方共識。我們亦注意到國際燃料價格短期的急劇波動可以是令本地的石油氣價格急劇上調或急劇下調。若急劇上調便須急速以收取燃料附加費收回所增加的(部份)燃料開支，那麼我們亦須處理當石油氣價格急劇下調至低水平時的士收費應否快速下調的問題。我們注意到目前業界在提議引入燃料附加費時，未有表示應如何處理燃料價格急劇下調的問題；
- (e) 引入的士燃料附加費或會對其他公共交通服務(如專營巴士和公共小巴)造成連鎖反應，令為數不少的普羅市民受影響；以及
- (f) 的士車主仍可能因的士燃料附加費的引入而調高車租。因此，引入的士燃料附加費是否能直接增加司機的淨收入實未可料。

總括而言，政府認為開徵燃料附加費並不可取，由燃料價格變動引致的成本變化問題應繼續按現行的士收費調整機制處理。

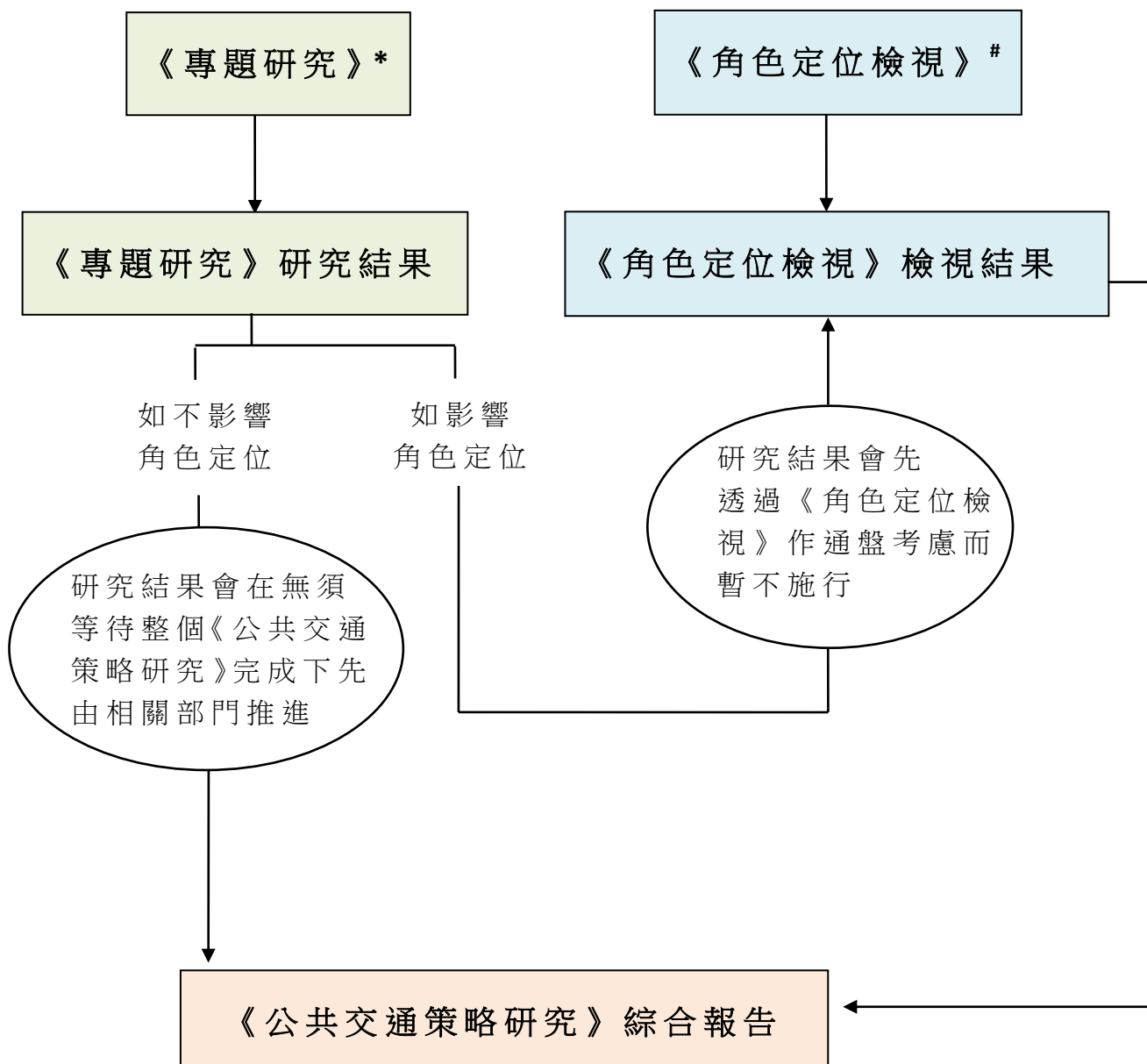
17. 下一步，我們會在《公共交通策略研究》的《角色定位檢視》部分研究的士的角色和定位。一如本局在去年 11 月向交通事務委員會簡介《公共交通策略研究》的工作計劃文件第 11(b)(iii)段中所指，主要研究的議題為在顧及對其他公共交通服務的影響之下，探討推出如豪華的士的新的士服務種類是否可行可取。在研究過程中，我們會小心評估這建議對的士供求以至對其他業界的影響。我們也須顧及其他公共交通服務的角色和定位，以促進彼此優勢互補，讓市民享有便捷服務和合適選擇。按照目前的工作計劃，整項就各公共交通服務的角色定位作出檢視的《角色定位檢視》會在今年稍後開展，預計大約需時兩年完成。

徵詢意見

18. 請委員備悉本研究的結果及提供意見。

運輸及房屋局
運輸署
2015 年 7 月

《公共交通策略研究》 兩個部份的工作流程



* 政府已在 2015 年第一季起按議題陸續向立法會交通事務委員會作出匯報。

《角色定位檢視》會在所需人手及撥款按既定程序獲批後展開。

對開徵的士燃料附加費機制的調查意見摘要

1. 支持引入的士燃料附加費的主要理據為 –
 - (a) 燃料價格上升從而增加經營成本雖然可按目前增加按錶收費處理，但這機制不能及時顧及燃料價格可能出現的短期急劇波動。燃料附加費有助的士司機抵銷燃料價格在短期出現的急劇波動，從而穩定他們的收入；
 - (b) 燃料附加費在燃料價格短期急劇波動時可以快速實施，因而可迅速減少司機的壓力；
 - (c) 由於燃料附加費屬過渡安排，與傳統收費調整的長期性質有所不同，有些司機故認為車主將較難有理據要求攤分燃料附加費的收入，故車主調高車租的機會可能較低；以及
 - (d) 燃料附加費會隨燃料價格調整而有所增減，並在燃料價格跌至啟動水平以下時停止收取，這有別於傳統的收費調整，應更名為公眾所接受。
2. 反對引入的士燃料附加費的主要理據為 –
 - (a) 政府處理的士加價申請時，燃料開支是其中一項考慮因素。這做法應繼續沿用。而近七成受訪乘客認同，燃料價格若長期高企，的士業界應該透過現行機制向政府申請加價，而不是收取燃料附加費；
 - (b) 目前的士的收費調整機制，將不同的因素(包括業界營運環境、服務需求和水平，以及乘客的負擔能力)納入考慮之列而作出整體評估，這對各方面都比較公平。就個別成本項目收取附加費，則會繞過政府每次處理加價申請時可以起

的把關作用，等同將個別成本項目的變化直接轉嫁乘客。現時的的士收費調整機制既已計及不同營運成本和收入的變動，如燃料附加費機制與這機制同時存在，最終可能導致多重收費上調，加重乘客負擔，對乘客亦不公平；

- (c) 的士車主始終或會因司機多收了燃料附加費而收入有所增加而調高車租；
- (d) 要解決釐定啟動附加費的燃料價格水平、因應不同燃料價格所收取的不同附加費，以及應否在燃料價格下降至某水平時會減收車費等問題非常複雜，亦難取得各方共識；
- (e) 應盡量維持簡單的的士收費結構，引入或會經常調整的燃料附加費會令現行的士收費結構變得複雜；以及
- (f) 隨燃料價格浮動的附加費會令市民感到混亂，令司機和乘客易起爭端，亦有機會出現錯收或濫收的情況，引致執法上的問題。