

二零一六年十二月十六日
討論文件

立法會交通事務委員會 增加小巴座位

目的

繼政府在 2016 年 6 月向本事務委員會報告研究增加公共小巴座位是否可行可取的工作進度後（見立法會文件 CB(4)1124/15-16(01)），本文件向委員報告增加公共小巴座位的研究結果及執行細節，並諮詢委員意見。

背景

2. 在公共交通系統中，公共小巴的角色是提供輔助接駁服務，以及為乘客較少或不宜使用高載客量交通工具的地區提供服務。在過去五年，公共小巴平均每日接載超過 180 萬人次，約佔全港整體公共交通市場總乘客量 15%。政府一貫對公共小巴的數目設有上限，目前上限為 4 350 輛。當中約 3 250 輛（超過七成）為綠色專線小巴（下稱「專線小巴」），其餘為紅色小巴（下稱「紅巴」）。根據現行法例，每輛公共小巴最多可接載 16 名乘客¹。政府上一次於 1988 年將公共小巴的座位上限由 14 個增加至現時的 16 個。

3. 運輸署於 2015 年就公共小巴服務所進行的調查結果顯示，雖然公共小巴服務的供求情況在過去幾年大致平穩，但繁忙時段的乘客需求一般會增加，當中一些路線在繁忙時段更出現服務供不應求的情況。故此，有需要研究公共小巴的載客量是否足夠及需否增加。再者，公共小巴業界不時表示經營環境變得艱難及面對司機短缺的問題，專線小巴業界

¹ 在《道路交通條例》（第 374 章）下，「小型巴士」是指「經構造或改裝為只用作運載司機及不超過 16 名乘客及其個人財物的汽車，但不包括傷殘者車輛、電單車、機動三輪車、私家車或的士」。此外，《道路交通(車輛構造及保養)規例》（第 374A 章）的附表 3 亦列明包括小型巴士在內的各種車輛類型的最高乘客座位數目。

近年亦向政府提議增加公共小巴座位數目。最近的建議是由 16 座位增加至 20 至 24 座位。鑑於上述情況，我們開展了增加公共小巴座位是否可行可取的研究，並委託了顧問公司協助進行研究。

座位數目

4. 我們曾於 2016 年 6 月向本事務委員會匯報研究工作進度及初步分析²。總括而言，雖然公共小巴數目上限一直維持 4 350 輛，但專線小巴不論在車輛數目或路線組合數目方面均有所增長，專線小巴整體的服務供應量因而有所增加。專線小巴數目由 2006 年約 2 810 輛增加至目前約 3 250 輛，每年平均增幅為 1.5%。同時，專線小巴的路線組合數目亦由 147 個增至 160 個。專線小巴數目增加的主要原因為政府鼓勵紅巴轉為專線小巴的政策³，以及照顧新發展地區帶來的乘客需求而開辦新的專線小巴路線。

5. 乘客需求方面，雖然專線小巴的乘客需求大致保持平穩，但繁忙時段和非繁忙時段的乘客需求差異頗大，載客率亦同樣參差。專線小巴整體平均每日載客率（即包括繁忙時段和非繁忙時段）維持約五成，但在最繁忙時段⁴的整體平均載客率上升至約七成，在非繁忙時段會降至約四成。在最繁忙時段，約七成的專線小巴路線在總站出現留後乘客，當中約一成路線的留後乘客須等候超過一班車才能上車。在總站已經客滿的專線小巴路線當中，約三成路線的乘客會因而未能在沿途的專線小巴站上車。此外，接近一成的專線小巴路線的平均候車時間會超過 10 分鐘。

² 顧問就 2015 年全港約 510 條專線小巴路線及約 120 條紅巴路線的營運數據及載客率進行了分析。

³ 目前，運輸署遴選營辦商營運新專線小巴路線時，申請人若是紅巴營辦商，可在遴選中獲得額外的分數，以鼓勵紅巴營辦商轉為營運專線小巴服務。

⁴ 「最繁忙時段」是指每日繁忙時段(即上午 7-10 時及下午 5-8 時)中，服務班次最為頻密的一個小時。如不同時段均出現最頻密的服務班次，則會以乘客量最高的一個小時計算。另外，如營運時段設於上述繁忙時段以外(例如輔助路線)，則會以整日營運時段內服務班次最為頻密的一個小時計算。

服務供應方面，大部分專線小巴服務在最繁忙時段的供應已接近飽和，實在難以再進一步增加服務班次來應付乘客需求⁵。

6. 從專線小巴營辦商的財務狀況分析，約六成專線小巴路線組合在 2014/15 財政年度出現虧損的情況。要應付上文第 5 段提及在最繁忙時段的乘客需求及改善營辦商的營運環境，顧問的研究結果顯示，確實有需要增加專線小巴的可載客量。

7. 我們在 2016 年 6 月向本事務委員會初步建議，應透過增加包括專線小巴的公共小巴座位數目（而非車輛數目）來增加可載客量，原因為大部分的專線小巴在繁忙時段與非繁忙時段的載客率參差，因此從滿足乘客需求的角度，增加座位應已能改善繁忙時段的情況。我們當時亦提出，增加不多於 3 個座位已可顯著改善目前尤其在最繁忙時段的專線小巴服務不足的情況。

8. 我們就決定合適的專線小巴座位上限時，主要從專線小巴的供求情況，以及維持各種公共交通服務得來不易的生態平衡兩方面作考慮。研究結果顯示專線小巴的座位上限應由現時 16 個增加至 19 個。將座位增加至 19 個，預計可在最繁忙時段，將在總站出現留後乘客的專線小巴路線數目，由現時約七成大幅減至不足四成；候車時間超過 10 分鐘的專線小巴路線數目比例，亦會大幅下降近八成。從改善專線小巴營辦商營運環境的角度而言，出現虧損的專線小巴路線組合數目預計可減半，由現時近六成減至大約三成。值得注意的是，雖然顧問的分析顯示，增加座位至 20 個或以上可繼續減少留後乘客的人數和候車時間，以及繼續改善專線小巴營辦商的營運環境，但相應遞增的改善幅度在 19 個座位後會收窄。

9. 另外不能忽略的一個角度，是香港的公共交通服務相當發達，各個公共交通服務均面對不同程度的競爭。故此，在考慮增加公共小巴座位的議題上，我們必須審慎檢視建議對其他公共交通業界的影響，以確保公共交通服務的生態平衡及角色得以維持，令各個公共交通服務得以繼續健康發

⁵ 超過四成的專線小巴路線在最繁忙時段提供平均不超過 5 分鐘一班車的服務班次，接近一成的路線更提供不超過 2 分鐘一班車的班次。

展，提供多元選擇，以惠及市民。事實上，專營巴士及的士等其他公共交通業界曾就公共小巴增加座位的建議表示憂慮，擔心大幅增加公共小巴座位會影響目前得來不易的公共交通服務的生態平衡，以致混淆各交通服務在現行公共運輸系統中擔當的角色。

10. 在本事務委員會 2016 年 6 月的會議上，有委員提出，基於目前市面上已有個別專線小巴車款技術上可設置 20 個座位，建議政府考慮將專線小巴的座位數目增加至 20 個。就此，我們必須強調，在考慮確實的座位增幅時，我們的主要考慮因素是專線小巴服務的供求情況，以及維持各種公共交通服務之間得來不易的生態平衡。我們不會以個別車款或型號作政策考慮的依據，也不會因應目前市面上已有的個別專線小巴車款而決定應容許的座位增幅。基於上文第 8 至 9 段的各種考慮，我們仍然認為增加專線小巴座位上限至 19 個確是較為合適得宜的方案。

11. 我們建議容許所有專線小巴增加座位，而非僅限於服務供應未能應付需求的個別路線。這是因為現行的政策容許專線小巴營辦商因應營運情況，自由調配旗下的車輛，為同一路線組合內的不同路線提供服務。這種靈活調配車輛的做法在專線小巴營運上十分常見及有效。

12. 我們建議同樣的座位增幅亦適用於紅巴。這亦配合政府一貫鼓勵紅巴轉為專線小巴的目標，讓營辦商在轉換時無須作額外的車輛更換或增加座位的安排。事實上，顧問研究顯示，增加座位至 19 個亦可顯著減少紅巴在最繁忙時段的留後乘客及乘客候車時間：出現留後乘客的紅巴路線數目預計可由超過七成大幅減少至接近四成；候車時間超過 10 分鐘的紅巴路線數目亦會減少近七成。

13. 必須強調，現時的建議是增加公共小巴（即包括專線小巴及紅巴）的座位上限至 19 個，而非強制所有公共小巴須一律增加同樣數目的座位。在落實建議後，公共小巴營辦商日後可因應實際營運情況和乘客需求，自行決定是否增加旗下小巴的座位，以及確實增加的數目及實施時間。公共小巴營辦商如欲以可設置較多座位的車款代替現時的短陣小巴車款，只須依照現行的車輛更換機制向運輸署遞交申請便可。

至於目前在本港用作公共小巴、長度為 6.99 米的長陣車款，技術上已可在符合關於座位及通道安排的法例要求下⁶設置 19 個座位。現正使用這些車款的營辦商可修改現有座位的排列安排以加裝座位，並向運輸署申請就加裝座位後的車輛作檢驗。我們亦歡迎業界透過恆常渠道引入不同種類符合法例要求的車款，提供公共小巴服務。

私家小巴

14. 在《道路交通條例》(第 374 章)(下稱「《條例》」)下，「小型巴士」類別包括公共小巴和私家小巴⁷。私家小巴與公共小巴一樣，座位數目設有法定上限(即 16 個座位)。研究分析顯示，私家小巴的供應在過去五年(即 2011 至 2015 年)有所增加，其中佔私家小巴市場比例最高的學校私家小巴(俗稱「保姆車」)，其車隊在過去五年的增幅最大，每年平均增幅達 12%。私家小巴車隊的增長正反映近年社會對這一類交通服務的需求有所上升。基於上述分析，我們也建議私家小巴的法定座位數目上限應繼續與公共小巴看齊，增加至 19 個座位。政府上一次於 1988 年增加公共小巴座位數目時亦對私家小巴作出同樣安排。詳細分析請見附件。

法例修訂

15. 在《條例》下，現時「小型巴士」的定義中規定了最多可運載不超過 16 名乘客。而「巴士」的定義指經構造或改裝為運載 16 名以上乘客及其個人財物的汽車。若落實增加小巴座位數目的建議，我們須進行修例工作，修訂在《條例》下「小型巴士」及「巴士」的定義，以實施新的小巴座位上限。《道路交通(車輛構造及保養)規例》(第 374A 章)附表 3 中就「小型巴士」所列明的最高乘客座位數目，亦須由 16

⁶ 根據現行法例，公共小巴的乘客座位尺寸、座位與座位之間的淨空間及通道空間均受法例規定。此外，公共小巴的長度、闊度和重量上限亦受法例規管，上限分別為總長度 7 米、總寬度 2.3 米、總高度 3 米和車輛總重量 5.5 噸。

⁷ 在《條例》下，「私家小巴」的定義為—

- (a) 學校私家小巴；或
- (b) 作以下用途或擬作以下用途的小型巴士(學校私家小巴除外)—
 - (i) 出租或取酬以外的用途；或
 - (ii) 只運載傷殘人士以及協助該等人士的人(不論是否為出租或取酬)。

個修訂為 19 個。此外，《汽車(首次登記稅)條例》(第 330 章)以及《行車隧道(政府)規例》(第 368A 章)中就「小型巴士」和「巴士」的定義亦須作出相應修訂。

16. 另外，目前本港共約有 210 輛設置 17 至 19 個座位的登記「巴士」(包括公共或私家巴士)。我們建議在修訂法例生效後實施過渡安排。這些原屬「巴士」類別的車輛會繼續維持其原本的車輛登記類別，直至其車主為該等車輛取消登記為止⁸，以確保這些「巴士」所提供的服務可以繼續維持，不受修訂「小型巴士」和「巴士」的定義所影響。

服務改善

17. 我們在考慮增加公共小巴座位上限的同時，會繼續鼓勵業界改善公共小巴服務。正如政府於 2016 年 6 月向本事務委員會匯報，運輸署一直鼓勵業界加裝各項設施，以方便有需要人士及長者使用公共小巴服務。配合專線小巴營辦商更換車輛以增加車輛座位的數目，運輸署正與業界跟進在所有新登記的專線小巴必須配備額外一級中門梯級、扶手及/或有提示燈的落車鐘等設置，以期在公共小巴調整座位上限時一併落實。

18. 此外，政府與業界已物色到適合在香港使用、可供輪椅上落的低地台新小巴車款，預計在明年下半年引入於某些合適的醫院線作測試，以期確定這類小巴在這些路線提供服務是否可行可取。由於可供輪椅上落的低地台小巴車款會超出現時本港公共小巴 7 米的法定長度上限，運輸署署長會考慮向個別車輛型號根據《道路交通(車輛構造及保養)規例》(第 374A 章)下第 4 條賦予的權力，酌情豁免車長限制，讓該等低地台小巴可於香港試行。另外，為配合推廣綠色運輸的政策目標，因應環境局的意見，若只有長於現時法定長度上限的小巴具備特定的環保好處，運輸署可考慮酌情豁免這些較為環保的個別小巴車輛型號須遵從的車長限制。

⁸ 在 1988 年公共小巴座位上限由 14 增加至 16 個時，我們亦採用了同樣的過渡安排。

下一步

19. 我們會就增加小巴座位進行所須的修例工作，並計劃在 2017 年第二季向立法會提交條例修訂草案。

諮詢意見

20. 請委員就上文 4 至 18 段的建議提出意見。

運輸及房屋局
2016 年 12 月

私家小巴

私家小巴類別

私家小巴主要可分為三類，分別為(i)學校私家小巴（俗稱「保姆車」）；(ii)只運載殘疾人士的私家小巴；以及(iii)其他用作非出租或取酬的私家小巴。截至 2015 年年底，全港約有 3 100 輛私家小巴，當中學校私家小巴佔最大比例（約六成），運載殘疾人士的私家小巴和其他私家小巴則各佔約兩成。私家小巴的座位數目各有不同，由 12 個至 16 個座位不等，主要由營運商按營運需要而決定。

私家小巴服務的供求情況

2. 顧問的分析顯示，私家小巴的供應在過去五年（即 2011 至 2015 年）有所增加，每年的平均增幅約為 9%，三類私家小巴的數目均有上升。基於法例並無對私家小巴的車輛數目設置上限，而私家小巴的供應一貫由市場主導，故此私家小巴車隊的增長正反映近年社會對這一類交通服務的需求有所上升。

3. 作為佔私家小巴市場比例最高的學校私家小巴，其車隊在過去五年的增幅最大，每年平均增幅達 12%。另一方面，根據統計處的人口推算，顧問預測幼稚園及小學學生人數在未來中短期均會持續上升，故我們預計學生對私家小巴服務的未來中短期需求會有相若增長。

增加私家小巴座位上限

4. 基於上述分析，我們建議私家小巴的法定座位上限應繼續與公共小巴看齊，增加至 19 個座位。私家小巴營辦商可繼續因應營運情況，自行決定是否增加旗下小巴的

座位，以及確實增加的數目及實施時間。在落實建議後，私家小巴營辦商如欲增加旗下小巴的座位數目而需要更換車輛，只需按照現行的車輛更換機制，向運輸署遞交申請，確保擬更換的車款的長度、闊度和重量符合法例要求。營辦商無須作其他申請。