

立法會

Legislative Council

立法會 CB(4)285/16-17(04)號文件

檔 號：CB4/PL/TP

交通事務委員會 2016 年 12 月 16 日舉行的會議

有關增加公共小巴座位數目的最新背景資料簡介

目的

本文件提供有關增加公共小巴座位數目的背景資料，並綜述立法會議員就此議題提出的主要意見及關注事項。

背景

公共小巴的角色及營運

2. 現行的公共運輸政策¹，是以鐵路為本港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。當中，公共小巴提供接駁服務至公共交通交匯處，以及為乘客相對較少或不宜使用高載客量交通工具的地區提供服務。隨着近年新鐵路線投入服務，鐵路在公共交通系統發揮的功效將會進一步增加。據政府當局所述，屆時當局會協調包括公共小巴在內的其他公共交通服務，使其得以健康發展。

3. 政府一貫的政策，是對公共小巴的數目設有上限。目前的上限為 4 350 輛，當中約 3 180 輛(約七成)為綠色專線小巴("專線小巴")，其餘為紅色小巴。專線小巴提供固定服務，路線、票價、車輛編配和行車時間表均須由運輸署批准；紅色小巴則沒有規定的路線或行車時間表，並可自行釐定車費。根據現行政策，紅色小巴的營運範圍須受到一些限制²。政府當局透過規劃

¹ 資料來源：政府當局於 2014 年 12 月 17 日就"立法會十一題：公共小巴的營運"發出的新聞公報

² 政府一貫的政策，是限制公共小巴的總數及其服務範圍。鑒於香港的道路擠塞問題，以及考慮到鼓勵紅色小巴轉為專線小巴的目標，政府當局因而對紅色小巴實施若干營運限制。紅色小巴可在現時的服務地區營業，但不能行走新市鎮或新的房屋發展區。此外，當局也限制紅色小巴使用快速公路。

和開辦更多新專線小巴路線，鼓勵紅色小巴轉為專線小巴。根據政府當局於 2015 年 11 月提供的文件³，公共小巴整體每日平均載客約 180 萬人次，過去 5 年佔公共交通服務市場的比率大致平穩，維持約 15%，每年乘客量的詳情見**附錄 I**。

公共小巴座位數目

4. 根據政府當局提供的資料，現行法例⁴訂明，每輛公共小巴最多可接載 16 名乘客。隨着鐵路網絡逐步擴展，專線小巴業界不時向政府表示業界的經營環境變得更加艱難。自 2014 年年初起，專線小巴業界已向政府當局建議把公共小巴座位數目由 16 個增至 20-24 個。建議提出的主要理據如下：

- (a) 增加公共小巴座位數目有助應付乘客需求和減少在繁忙時段的候車時間；
- (b) 增加公共小巴座位數目可令一輛小巴服務更多乘客，改善業界的財政狀況，有助業界持續發展，以及進一步提高服務質素；及
- (c) 公共小巴服務如能維持財務可行性，可減低加價壓力。

5. 然而，部分紅色小巴業界組織(特別是代表前線紅色小巴司機的組織)卻表示增加所有公共小巴座位數目會提高紅色小巴的日租，而且需要停候更長時間才可載滿乘客，以致減低服務效率而失去對乘客的吸引力。另外，部分紅色小巴業界代表表示，即使要增加座位，數目應只增至 18 個，而非 20-24 個。

公共交通策略研究

6. 政府當局⁵已在《公共交通策略研究》⁶的《角色定位檢視》中研究有關增加公共小巴座位數目的建議。據政府當局所述，若所有公共小巴的座位數目均由 16 個增至 20-24 個，載客

³ 資料來源：政府當局於 2015 年 11 月就"《公共交通策略研究》——公共小巴數目法定上限"發出的文件[立法會 CB(4)119/15-16(06)號文件]

⁴ 《道路交通(車輛構造及保養)規例》(第 374A 章)第 27 條規管各車輛種類的最高乘客座位數目，其中小巴乘客座位數目為 16 個。

⁵ 資料來源：政府當局於 2014 年 11 月就"《公共交通策略研究》——工作計劃"發出的文件[立法會 CB(1)238/14-15(06)號文件]

⁶ 《公共交通策略研究》就各公共交通服務的角色定位進行一次全面而有系統的檢視，以提升其互補作用。該研究分為《角色定位檢視》及《專題研究》兩個部分，前者會檢視各公共交通服務的角色定位，而後者則會探討立法會議員、公眾及公共交通業界關注的重要課題。

量會增加 25%至 50%，即相等於增加約 1 087 至 2 175 輛 16 座位公共小巴。座位數目如有任何增加，亦須修訂法例。

7. 2016 年 6 月 21 日，政府當局匯報有關增加公共小巴座位數目的《角色定位檢視》的進展，並諮詢交通事務委員會("事務委員會")的意見⁷。政府當局表示，乘客對專線小巴服務的需求在繁忙及非繁忙時段有明顯差異。另一方面，大部分專線小巴路線在最繁忙的一小時的服務供應亦接近飽和。要應付目前及未來的乘客需求，確實有需要增加公共小巴的可載客量。根據顧問的研究結果，政府當局在 2016 年 6 月向事務委員會提交的文件(立法會 CB(4)1124/15-16(01)號文件)中，就有關增加公共小巴座位數目的建議提出初步意見。概括而言，政府當局認為：

- (a) 應維持現時 4 350 輛公共小巴的上限，並應適度增加公共小巴座位的數目，以增加公共小巴整體的可載客量；
- (b) 增加不多於 3 個座位，可顯著改善目前尤其在最繁忙的一小時的專線小巴服務不足的情況；
- (c) 日後如提高專線小巴座位數目的上限，同一座位數目上限亦應適用於紅色小巴；
- (d) 較為可取的做法是容許所有專線小巴增加座位數目，而非只容許在服務供不應求的專線小巴路線增加座位數目；及
- (e) 只提高公共小巴座位數目的上限，而公共小巴營辦商可自行決定是否增加旗下小巴的座位數目；如增加，亦決定確實增加的數目及實施時間。

議員提出的主要意見及關注事項

8. 在第五屆立法會舉行的立法會會議及事務委員會會議上，議員曾就公共小巴座位數目提出意見及關注事項。他們的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

⁷ 資料來源：政府當局於 2016 年 6 月就"《公共交通策略研究》《角色定位檢視》"發出的文件[立法會 CB(4)1124/15-16(01)號文件]

增加公共小巴座位數目的影響

9. 部分議員支持有關增加公共小巴座位數目的建議，原因是此舉可提高整體公共交通載客量而又不增加車輛數目，因此較為環保。部分議員則認為，實施該建議更能善用公共小巴的現有載客容量、縮短乘客在繁忙時段的候車時間，以及提升公共小巴行業的財務可行性，從而令司機的收入增加，減低增加車資的壓力。

10. 儘管如此，部分議員認為有關增加公共小巴座位數目的建議或會對其他公共交通服務造成不良影響，因此政府當局應全面檢視此建議所帶來的影響。政府當局應聽取其他公共交通業界的意見，然後制訂所有相關持份者均會接受的方案。

11. 部分議員詢問政府當局會否考慮規定公共小巴營辦商須撥出部分因座位數目增加而賺取的收益，增加公共小巴司機的薪金，以吸引及挽留業內的公共小巴司機，以及向乘客提供票價優惠。部分議員認為，由於預計未來的公共小巴乘客量不會急增，因此政府當局應考慮准許公共小巴增加收費，從而提高司機的薪金水平。

12. 政府當局回應時表示，上調乘客座位數目變相等於增加公共小巴的整體載客量。政府當局表示，當局在考慮該建議是否可行可取時，須研究該建議對公共小巴行業長遠營運和財務的影響，以及對其他公共交通服務和路面交通管理的影響，當中涉及整體公共交通服務供求及不同公共交通工具之間分工的問題。

13. 關於撥出部分因公共小巴座位數目增加而賺取的收益一事，政府當局表示，建議增加公共小巴座位數目的目的，是在無需增加路面車輛數目的情況下能夠應付乘客需求。政府當局指出，專線小巴的經營環境不甚理想，在正在營運的專線小巴路線中，約有 60% 錄得虧蝕，但鑒於公共小巴座位數目上限增加，收入亦可能有所改善，因此當局仍鼓勵業界把握機會推行改善公共小巴服務的措施，例如加裝額外一級中門梯及扶手，方便輕度行動不便人士及長者上落車。

擬增加的座位數目

14. 議員察悉，政府當局初步認為，公共小巴應增設不多於 3 個座位(即公共小巴應設有不多於 19 個座位)，有別於部分公共小巴業界人士提出把座位數目增至 20 個的建議。部分議員認

為，政府當局應尊重業界對擬加座位數目的意見，因為他們掌握公共小巴營運和業界需求的第一手資料。

15. 政府當局表示，在研究擬增加的座位數目時曾考慮多項因素，包括在繁忙與非繁忙時段差異頗為明顯的乘客對公共小巴服務的需求、公共小巴路線的盈虧狀況，以及其他公共交通業界對該建議的反應。政府當局不會根據公共小巴營辦商普遍採用的車輛型號考慮增加的座位數目，亦不會偏向採用某些型號或偏袒某些生產商。

16. 政府當局進一步表示，鑒於公共小巴在繁忙與非繁忙時段的載客率有明顯差異，把座位數目增至 20 個，可能會導致公共小巴服務供應過剩，尤以乘客量不多的路線為然。此外，其他公共交通業界對增加座位數目的建議持強烈意見，並憂慮大幅增加座位數目會影響各種公共交通服務目前得來不易的生態平衡。政府當局考慮到上述各項因素後，認為新增座位數目不宜多於 3 個。

推行時間表

17. 2016 年 10 月，立法會成立小組委員會研究《2016 年道路交通(公共小巴：數目限定)公告》，該公告旨在就可予登記的公共小巴數目施加上限(即 4 350 個)⁸。議員詢問有關增加公共小巴座位數目的建議何時推行。

18. 政府當局表示，若在 2016 年 12 月獲事務委員會支持，當局會開始準備所需的法例修訂，以期在 2017 年上半年提交有關的立法建議供立法會審議。若有關的法例修訂獲立法會通過，而一切又進展順利，預計首批已增設座位的公共小巴最早會由 2018 年上半年起投入服務。

有關公共小巴服務的政策

19. 部分議員認為，有關公共小巴服務的現行交通政策已過時，不足以配合業界的可持續發展。即使公共小巴服務需求因新市鎮的發展而增加，但公共小巴提供輔助接駁服務的角色多

⁸ 運輸及房屋局局長曾作出預告，表示擬於 2016 年 1 月 6 日的立法會會議上動議一項議案，請求立法會批准把現已廢除的《公共小巴(數目限定)公告》(第 374K 章)("現已廢除的公告")所指明的公共小巴數目上限的有效期限展 5 年至 2021 年 6 月 20 日("擬議決議案")。然而，擬議決議案未能在該上限的有效期限於 2016 年 6 月 20 日屆滿前獲立法會處理。鑒於現已廢除的公告所載列的公共小巴數目上限在 2016 年 6 月 20 日後失效，在該日期後便無法延展該上限的有效期限，當局訂立《2016 年道路交通(公共小巴：數目限定)公告》，再就可予登記的公共小巴數目施加相同的上限。

年來維持不變。他們認為，對於如何能在鐵路網絡日漸擴大的情況下盡量發揮公共小巴的輔助角色及功能，政府當局並沒有任何長遠的規劃。因此，他們籲請政府當局就有關政策展開全面檢討。

20. 部分議員亦對公共小巴業界面對的經營困難表達關注。由於司機短缺，加上專線小巴難以提高車費，而且營運範圍受到限制，新鐵路線又帶來直接競爭，因此很多公共小巴路線出現經營虧損。他們促請政府當局考慮推行即時措施，解決業界面對的經營困難。所建議的措施包括在公共交通服務需求殷切的新地區開辦新的專線小巴路線；放寬在繁忙地區的限制區或禁區，讓公共小巴可上落客；在研究重組專線小巴路線期間收集業界的意見；為經營虧損的路線改善財務可行性；以及將乘客量不多的巴士路線分配予公共小巴營運。

21. 在 2016 年 2 月 24 日的立法會會議上，議員提出質詢，詢問當局如何確保專線小巴司機可分享公共小巴座位數目增加所帶來的經濟利益。運輸及房屋局局長回應時表示，雖然增加座位數目或會增加票務收入，但經營成本亦會同時增加，因此須深入探討有關的建議是否有助改善公共小巴行業的整體經營環境。政府當局相信，增加小巴座位的建議如的確能改善公共小巴的整體經營環境，對營辦商招聘和挽留司機亦應起積極作用。

最新發展

22. 政府當局計劃於 2016 年 12 月 16 日舉行的事務委員會會議上，向委員匯報增加公共小巴座位的政策框架及主要執行安排。

相關文件

23. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處
議會事務部 4

2016 年 12 月 13 日

2011 年至 2015 年公共小巴的乘客量變化

年份	專線小巴 (a)		紅色小巴 (b)		公共小巴 (a) + (b)		所有公共交通服務的平均每日總乘客人次 (千次)
	平均每日 乘客人次 (千次)	公共交通 服務市場 佔有率	平均每日 乘客人次 (千次)	公共交通 服務市場 佔有率	平均每日 乘客人次 (千次)	公共交通 服務市場 佔有率	
2011	1 531.6	12.9%	363.4	3.1%	1 895.0	15.9%	11 898.4
2012	1 526.8	12.6%	353.3	2.9%	1 880.1	15.6%	12 078.6
2013	1 512.3	12.2%	351.8	2.8%	1 864.1	15.1%	12 350.2
2014	1 510.8	12.1%	349.0	2.8%	1 859.9	14.9%	12 519.0
2015*	1 505.7	12.1%	340.7	2.7%	1 846.4	14.8%	12 461.8

* 截至 2015 年 7 月的臨時數字

資料來源：政府當局於 2015 年 11 月就"《公共交通策略研究》—公共小巴數目發定上限"發出的文件[立法會 CB(4)119/15-16(06)號文件]

增加公共小巴座位數目

相關文件一覽表

會議日期	事務委員會/ 委員會	會議紀要/文件	立法會文件編號
2014 年 12 月 17 日	立法會會議	田北辰議員就公共小巴的營運提出的質詢	http://www.info.gov.hk/gia/general/201412/17/P201412170418.htm
2014 年 11 月 25 日 及 2015 年 5 月 5 日	交通 事務委員會	政府當局就《公共交通策略研究》——工作計劃提供的文件	CB(1)238/14-15(06) http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/tp/papers/tp2014125cb1-238-6-c.pdf
		會議紀要	CB(4)437/14-15 http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/tp/minutes/tp20141125.pdf CB(4)209/15-16 http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/tp/minutes/tp20150505.pdf
2015 年 1 月 16 日	交通 事務委員會	政府當局就 2015 年施政綱領所載運輸及房屋局在運輸方面的政策措施提供的文件	CB(4)349/14-15(04) http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/tp/papers/tp20150116cb4-349-4-c.pdf

會議日期	事務委員會/ 委員會	會議紀要/文件	立法會文件編號
2015年 5月12日	交通 事務委員會	政府當局就《公共交通策略研究》——公共小巴座位數目提供的文件	CB(4)922/14-15(06) http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/tp/papers/tp20150512cb4-922-6-c.pdf
		會議紀要	CB(4)85/15-16 http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/tp/minutes/tp20150512.pdf
2015年 11月6日	交通 事務委員會	政府當局就《公共交通策略研究》的《專題研究》——檢討公共小巴數目法定上限提供的文件	CB(4)119/15-16(06) http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/tp/papers/tp20151106cb4-119-6-c.pdf
		立法會秘書處擬備有關公共小型巴士數目法定上限的背景資料簡介	CB(4)119/15-16(07) http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/tp/papers/tp20151106cb4-119-7-c.pdf
		政府當局提供的跟進文件	CB(4)267/15-16(01) http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/tp/papers/tp20151106cb4-267-1-c.pdf
		會議紀要	CB(4)513/15-16 http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/tp/minutes/tp20151106.pdf

會議日期	事務委員會/ 委員會	會議紀要/文件	立法會文件編號
2016年 2月24日	立法會會議	鄧家彪議員就專線小巴司機提出的質詢	http://www.info.gov.hk/gia/general/201602/24/P201602240426.htm
2016年 6月21日	交通 事務委員會	政府當局就《公共交通策略研究》的《角色定位檢視》——優質的士及增加公共小巴座位提供的文件	CB(4)1124/15-16(01) http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/tp/papers/tp20160621cb4-1124-1-c.pdf
		立法會秘書處擬備有關增加公共小巴座位數目的背景資料簡介	CB(4)1124/15-16(03) http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/tp/papers/tp20160621cb4-1124-3-c.pdf
		會議紀要	CB(4)1315/15-16 http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/tp/minutes/tp20160621.pdf
2016年 6月29日	立法會會議	易志明議員就運輸業人力情況提出的質詢	http://www.info.gov.hk/gia/general/201606/29/P201606290517.htm
2016年 10月	《2016年道路交通(公共小巴:數目限定)公告》小組委員會	有關《2016年道路交通(公共小巴:數目限定)公告》的立法會參考資料摘要	THB(T)CR19/5591/72 http://library.legco.gov.hk:1080/articles/1189574.281674/1.PDF
		法律事務部報告	LS1/16-17 http://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/hc/papers/hc20161014ls-1-c.pdf

會議日期	事務委員會/ 委員會	會議紀要/文件	立法會文件編號
		《2016年道路交通(公共小巴:數目限定)公告》小組委員會報告	CB(4)163/16-17 http://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/hc/papers/hc20161125cb4-163-c.pdf

立法會秘書處
議會事務部 4
2016年12月13日