

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(4)394/18-19 號文件

檔號：CB4/SS/4/18

2019 年 1 月 11 日內務委員會會議文件

豁免專營巴士使用政府隧道和 青馬及青沙管制區的收費的 3 條規例小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報豁免專營巴士使用政府隧道和青馬及青沙管制區的收費的 3 條規例小組委員會("小組委員會")的商議工作。

背景

2. 據政府當局表示，專營巴士在公共運輸系統中扮演極其重要的角色，加上其路線是由政府按照運輸規劃因素制訂，因此當局不應向作為集體運輸工具的專營巴士收取高昂的隧道費及道路使用費。¹由於專營巴士的營運成本不斷上升，故此在 6 間專營巴士公司中，5 間已向政府當局提交加價申請。²鑒於上述背景，行政長官在 2018 年《施政報告》中宣布豁免或代繳專營

¹ 隧道費平均佔專營巴士營運成本約 7%(當中約 3%為政府隧道及道路的收費，約 4%為以"建造、營運及移交"模式營運的隧道的收費)。

² 根據運輸及房屋局於 2018 年 11 月 28 日發出的立法會參考資料摘要(檔號：THB(T)CR 1/4651/2018)註腳 1，該 5 間專營巴士公司為城巴有限公司(香港島及過海巴士網絡專營權)("城巴(專營權一)")、新世界第一巴士服務有限公司("新巴")、九龍巴士(1933)有限公司("九巴")、龍運巴士有限公司和新大嶼山巴士(1973)有限公司。政府一直按既定程序處理加價申請。在 2019 年 1 月 8 日，行政長官會同行政會議公布城巴(專營權一)、新巴及九巴路線的獲批准車費等級表(生效日期為 2019 年 1 月 20 日)，詳情載於運輸及房屋局於 2019 年 1 月 8 日發出的立法會參考資料摘要(檔號：THB(T)CR 3/5595/00)附件 A 至 C。

巴士使用收費隧道(包括政府隧道和以"建造、營運及移交"模式營運的隧道)和青馬及青沙管制區("兩個管制區")的收費,以減輕專營巴士營辦商的加價壓力,讓市民受惠。

3. 根據有關建議,每個專營巴士營辦商將設立本身專用的基金帳目,稱為"專營巴士豁免隧道費基金"("基金"),以供存入所節省的隧道費。基金內所節省的隧道費會用來減輕日後有關專營巴士公司的加價壓力。政府當局亦會為每個基金設定上限。³ 若個別專營巴士營辦商在未來數年沒有加價壓力,營辦商則會將節省所得並超越上限的隧道費透過票價優惠回饋乘客。運輸署會與每個專營巴士營辦商訂立協議,在營辦商各自的帳目下成立基金,並會落實各項安排,包括設立所需的監察和審計機制。

4. 政府當局會先修訂相關規例,以豁免專營巴士使用政府隧道及兩個管制區的收費。據政府當局表示,按 2017 年的數字計算,是次豁免收費措施會令當局每年少收約 2 億 8,000 萬元的收入。

5. 至於兩條現時仍以"建造、營運及移交"模式營運的隧道(即西區海底隧道("西隧")及大欖隧道),政府當局建議下一步由政府代專營巴士營辦商繳付隧道費,而專營巴士營辦商繼而須將所節省的隧道費撥入其基金。有關西隧的相關安排是合理分布 3 條過海隧道交通流量的整體方案的一部分,若整體方案能落實推行,並獲財務委員會批准撥款,相關安排將於 2020 年 1 月 1 日生效。與此同時,政府當局正與大欖隧道的營辦商探討為使用該隧道的專營巴士作出相同安排(即由政府繳付相關隧道費及將所節省的隧道費撥入專營巴士公司的基金)。

豁免專營巴士使用政府隧道和青馬及青沙管制區的收費的 3 條規例(2018 年第 237 號法律公告至第 239 號法律公告)

6. 《2018 年行車隧道(政府)(修訂)(第 2 號)規例》(第 237 號法律公告)、《2018 年青馬管制區(使用費、費用及收費)(修訂)規例》(第 238 號法律公告)及《2018 年青沙管制區(使用費、費用及收費)(修訂)規例》(第 239 號法律公告)("該 3 條規例")由行政長官會同行政會議訂立,分別修訂《行車隧道(政府)規例》(第 368A 章)、《青馬管制區(使用費、費用及收費)規例》

³ 政府當局目前建議將上限訂為有關專營巴士營辦商每年票價收入的 10%。

(第 498A 章)及《青沙管制區(使用費、費用及收費)規例》(第 594B 章)。

7. 該 3 條規例於 2018 年 11 月 30 日刊登憲報，並於 2018 年 12 月 5 日提交立法會以進行先訂立後審議的程序。該 3 條規例豁免獲根據《公共巴士服務條例》(第 230 章)批專營權(正有效者)的巴士，使其無須就使用《行車隧道(政府)條例》(第 368 章)所適用的隧道(現時是香港仔隧道、海底隧道、東區海底隧道、獅子山隧道、城門隧道、大老山隧道及將軍澳隧道)，以及《青馬管制區條例》(第 498 章)及《青沙管制區條例》(第 594 章)分別適用的青馬管制區的青嶼幹線及青沙管制區的收費區，繳付隧道費/使用費。該 3 條規例將自 2019 年 2 月 17 日起實施。

小組委員會

8. 內務委員會於 2018 年 12 月 7 日同意成立小組委員會，研究該 3 條規例。小組委員會的委員名單載於**附錄**。小組委員會由易志明議員擔任主席，曾與政府當局舉行一次會議，以審議該 3 條規例。

9. 該 3 條規例的審議期已藉於 2018 年 12 月 12 日立法會會議上通過的決議，由該會議延展至 2019 年 1 月 23 日的立法會會議。

小組委員會的商議工作

10. 小組委員會普遍支持落實豁免專營巴士使用政府收費隧道及兩個管制區的收費的措施，以減輕加價壓力，讓市民受惠。不過，部分委員提出多項問題及關注。小組委員會的商議工作綜述於下文各段。

豁免收費措施的適用範圍

11. 部分委員(包括主席、副主席及陳恒鑌議員)認為，政府當局應將非專營巴士(居民服務)("邨巴")及綠色專線小巴("專線小巴")納入豁免收費建議的適用範圍。他們指出，一如專營巴士，邨巴及專線小巴正面對營運成本不斷上升的問題，其票價及路線亦同樣受政府規管。若只有專營巴士獲豁免而無須繳付隧道費/使用費，便會削弱邨巴及專線小巴的票價競爭力，致使政府當局無法達到維持各種公共交通服務得來不易的經營生態

平衡的目的。小組委員會察悉，部分邨巴及專線小巴的營辦商曾表示，如獲納入豁免收費建議的適用範圍，便會立即調低票價，讓乘客受惠。

12. 政府當局回應時表示，專營巴士是載客量高的路面集體運輸工具，因此應獲優先豁免繳付隧道費及道路使用費。政府當局將按"擠塞徵費"的理念，研究各類別車輛使用政府收費隧道及兩個管制區的收費水平，讓載客效率高及支援經濟活動的車輛類別享有較低的隧道費/使用費，而載客量低的車輛類別則需繳付較高的隧道費/使用費。政府當局在進行相關研究後，會進一步考慮是否應擴展豁免收費安排的適用範圍。

13. 政府當局進一步表示，相對於專營巴士，只有少數專線小巴路線途經收費隧道，而且專線小巴的載客量較低，政府當局需小心考慮是否適宜為專線小巴實施一如豁免專營巴士收費的安排。至於非專營巴士，政府當局表示，營辦商所提供的服務一般由使用團體與營辦商自行協商安排，其收費水平及票價調整幅度須獲雙方同意，而非受運輸署管制。因此，即使將來可降低或豁免非專營巴士的隧道費及道路使用費，運輸署亦沒有規管工具確保營辦商會如專營巴士營辦商一樣預留款項作減輕未來加價壓力的用途，或確保營辦商會降低票價。

14. 就陳恒鎮議員提出廢除所有種類車輛使用青馬管制區收費的建議，政府當局表示，現階段的目標只是落實豁免專營巴士的收費。

對減輕巴士加價壓力的成效

15. 部分委員指出，根據現行的專營巴士票價調整安排("票價調整安排")，行政長官會同行政會議批准的巴士票價實際加幅，或會較專營巴士營辦商所要求的加幅低。他們關注到，設立基金或會鼓勵專營巴士營辦商更頻密地申請加價，而行政長官會同行政會議可能傾向較容易批准按專營巴士營辦商要求的幅度的加價申請，因為由乘客承擔的加幅可透過基金得以減少。因此，市民未必能受惠於豁免專營巴士繳付隧道費/使用費的措施。

16. 政府當局回應時表示，根據票價調整安排，政府在評估巴士加價申請時會考慮一籃子因素，包括營運成本及收益的變動，以及市民的接受程度和負擔能力。行政長官會同行政會議在處理任何加價申請時，都會全盤考慮在票價調整安排下的所有因素，而基金的存在不會令獲批准的票價調整幅度上調。

17. 小組委員會詢問專營巴士營辦商節省的隧道費/使用費會如何降低乘客所承擔的票價加幅。

18. 政府當局表示，當專營巴士營辦商申請加價而行政長官會同行政會議認為有理據上調票價時，專營巴士營辦商將須先利用各自設立的基金的結餘抵銷加幅。根據 2017 年的數據，專營巴士營辦商向政府繳付的隧道費/使用費總額約佔其營運成本總額的 3%。因此，概括而言，票價加幅平均會降低約 3%。

專營巴士豁免隧道費基金

專營巴士營辦商所節省的隧道費/使用費的用途

19. 部分委員(包括郭家麒議員、胡志偉議員及尹兆堅議員)建議，政府當局應考慮規定專營巴士營辦商須把所節省的隧道費/使用費，用於減低某些組別的乘客(例如學生、長者或殘疾人士)及選定使用隧道的長途巴士路線的票價，而不應透過設立基金降低專營巴士的整體票價加幅。他們詢問設立基金是否屬該 3 條規例的法例修訂的一部分。

20. 政府當局確認設立基金無須修訂法例，而基金會透過與專營巴士營辦商訂立協議的行政方式設立。政府當局亦解釋，當局在釐定專營巴士的票價時會因應一籃子因素作全盤考慮，而非按個別巴士路線的經營成本(例如該等路線是否會使用收費隧道)釐定票價水平。⁴ 若直接下調使用收費隧道及道路的巴士路線的票價，便會對途經非收費隧道及道路的巴士路線的乘客不公平，亦不符合整套巴士票價釐定機制。政府當局認為使用所節省的隧道費/使用費降低專營巴士營辦商的整體票價加幅，令所有乘客受惠，是恰當的做法。

21. 政府當局亦指出，根據現時的建議，若個別專營巴士營辦商在未來數年沒有加價壓力，營辦商則會將節省所得並超越上限的隧道費/使用費透過票價優惠回饋乘客。政府當局

⁴ 舉例而言，269C 號線(天水圍 — 觀塘)及 258X 號線(屯門(寶田邨) — 觀塘)同樣往返新界西及觀塘。雖然 269C 號線途經收費的大欖隧道而 258X 號線則取道無需收費的屯門公路，但兩條路線現時的票價同樣為 18.4 元。又以同樣往返洪水橋及油尖旺區的 68X 號線(洪水橋(洪福邨) — 旺角(柏景灣)及 63X 號線(洪水橋(洪福邨) — 佐敦(西九龍站))為例，前者途經收費的大欖隧道而後者則取道無需收費的屯門公路，但兩條路線現時的票價同樣為 14.2 元。

會與有關的專營巴士營辦商討論，研究如何能使上文委員提及的特定組別的乘客受惠於票價優惠。

停止從專營巴士豁免隧道費基金提取款項的擬議機制

22. 小組委員會察悉，政府當局建議若專營巴士營辦商從基金提取款項，以降低政府當局批准的票價加幅，但隨後因經營環境改善而能夠改善其財政狀況，營辦商便須停止從基金提取款項。小組委員會詢問這項安排的詳情，尤其是當專營巴士營辦商賺取微薄的盈利時，政府當局是否會要求營辦商停止從基金的結餘提取款項。

23. 政府當局表示，根據當局現時的建議，專營巴士營辦商在下述兩個情況下須停止從基金提取款項：(a)即使在假設未有從基金提取款項的情況下，營辦商仍能連續於過去 3 年錄得盈利；或(b)營辦商在任何一年錄得比專營巴士業的加權平均資本成本(現為 9.7%)高的盈利。然而，如果停止從基金提取款項會導致營辦商有理據向政府提交加價申請，運輸署署長可酌情考慮讓營辦商無須停止從基金提取款項。

行政成本

24. 小組委員會對實施豁免收費措施的行政成本表示關注，並詢問當局是否需要額外人手資源監察基金的用途。此外，亦有意見認為不應令基金閒置，而是應採取措施增加基金的結餘。

25. 政府當局表示已向運輸署提供額外人手資源，讓該署執行各項工作。這些人員亦負責監察專營巴士營辦商的整體財政狀況及基金的用途。

26. 政府當局進一步表示，運輸署會與每個專營巴士營辦商訂立協議，在營辦商各自的帳目下成立基金。行政成本不得從基金扣除。政府當局會與各專營巴士營辦商討論有何適當措施盡量減少行政成本。

豁免收費措施對專營巴士服務需求的影響

27. 小組委員會詢問豁免收費措施是否會增加專營巴士服務的需求，或令更多車輛改行有關隧道及兩個管制區。

28. 政府當局解釋，由於專營巴士的路線及服務班次是由政府按照運輸規劃因素訂定，因此豁免收費措施不會導致有關隧道及兩個管制區的交通流量增加。政府當局會在年度巴士路線計劃中定期檢視專營巴士服務的載客量，以確保巴士服務能應付乘客的需求。

其他意見

29. 有委員建議在政府隧道及道路使用資訊科技收費。政府當局回應時表示，當局會研究如何在新的隧道及道路使用資訊科技收費，以提升效率。

30. 小組委員會察悉該 3 條規例並不處理政府當局代專營巴士營辦商繳付西隧及大欖隧道隧道費的建議。小組委員會亦察悉，上述兩條隧道的專營權分別將於 2023 年及 2025 年屆滿，政府在接收兩條隧道後會修訂法例，為該等隧道成為政府隧道後的營運和管理提供所需的法律基礎，以及廢除規管該等隧道以"建造、營運及移交"模式營運的法例。換言之，政府當局須向立法會提交相關立法修訂，將有關隧道納入《行車隧道(政府)條例》(第 368 章)及其附屬法例的法律框架。只有當該等法例修訂經立法會同意繼而生效時，豁免專營巴士繳付隧道費的安排才可適用於有關隧道。

建議

31. 小組委員會對該 3 條規例並無異議，但通過了下述議案：

"有鑒於非專營巴士(居民服務)和綠色專線小巴與專營巴士同樣面對營運成本不斷上升的問題，而非專營巴士(居民服務)和綠色專線小巴的票價及路線同樣受政府監管，因此，本會要求政府把非專營巴士(居民服務)和綠色專線小巴納入在豁免政府隧道以及青馬和青沙管制區的收費計劃內，以減輕兩者的加價壓力。"

32. 小組委員會明白，議案所載的建議可能會具有《議事規則》第 31(1)條所指由公帑負擔的效力，會減少根據法定權力(即第 368A 章)可收取的政府收入。有見及此，小組委員會不會就這方面對該 3 條規例提出修訂，但要求政府當局察悉該項建議。有關政府當局對上述議案的回應，請參閱本報告第 12 和 13 段，以及於 2018 年 12 月 24 日向小組委員會委員發出的立法會 CB(4)367/18-19(02)號文件。

徵詢意見

33. 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 4
2019 年 1 月 10 日

豁免專營巴士使用政府隧道和
青馬及青沙管制區的收費的
3 條規例小組委員會

委員名單

主席 易志明議員, SBS, JP

副主席 姚思榮議員, BBS

委員 田北辰議員, BBS, JP
胡志偉議員, MH
陳恒鑌議員, BBS, JP
麥美娟議員, BBS, JP
郭家麒議員
尹兆堅議員
陸頌雄議員, JP
譚文豪議員
謝偉銓議員, BBS

(合共：11 名委員)

秘書 伍美詩女士

法律顧問 盧志邦先生