

中譯本

政府長者及合資格殘疾人士
公共交通票價優惠計劃全面檢討

最終報告

中譯本 目錄

(頁數)

引言	1
2 元優惠計劃概覽	3
2 元優惠計劃的票價差額發還機制	14
未來財政承擔	15
海外經驗	18
濫用和誤用 2 元優惠計劃	19
公眾諮詢會	23
政策選項及建議	28
財政承擔及可持續性	39
支援系統和資源	41
新支付系統	44
總結	47

中譯本
附錄

- A: 2018 年 10 月按發卡年份劃分 2 元優惠計劃下活躍長者八達通卡及乘客人次的分布**
- B: 2018 年 10 月按持卡人劃分 2 元優惠計劃下乘客人次的分布**
- C: 2008 至 18 年香港整體公共交通乘客人次**
- D: 2016 至 18 年按月份劃分 2 元優惠計劃下長者／殘疾人士的乘客人次**
- E: 2012 至 18 年票價差額發還款項**
- F: 2018 年 10 月持卡人士人均票價差額分布**
- G: 至 2031 年長者／殘疾人士人數推算**
- H: 至 2031 年使用 2 元優惠計劃的長者／殘疾人士乘搭人次推算**
- I: 至 2031 年票價差額發還款項推算**
- J: 為長者／殘疾人士提供公共交通優惠的主要城市摘要**
- K: 海外地區濫用車費優惠的經驗摘要**
- L: 公眾諮詢會收集的意見摘要**
- M: 不同政策選項涉及的財政承擔**

簡稱一覽表

2 元優惠計劃	政府長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃
勞福局	勞工及福利局
營辦商	公共交通營辦商
八達通公司	八達通卡有限公司
綜援	綜合社會保障援助
專線小巴	綠色專線小巴
八達通	八達通卡
讀卡器	八達通讀卡器
個人卡	個人八達通
社署	社會福利署
旅發局	香港旅遊發展局
機鐵	機場快線
異常報告	就異常情況提供的報告

引言

1. 政府長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃（2 元優惠計劃）自 2012 年起分階段實施，適用於 65 歲或以上長者和合資格殘疾人士乘搭指定公共交通工具。按原定安排，2 元優惠計劃在運作一段時間後須予以檢討，為此，勞工及福利局（勞福局）於 2018 年 8 月委託了 *亞洲諮詢有限公司* 就 2 元優惠計劃進行檢討。
2. 這項檢討於 2020 年年初完成，本研究報告詳細闡述檢討的結果和建議。除非另有說明，否則報告中的年份均指曆年，幣值則按當日價格以港元計算。報告所顯示的長者和殘疾人士出行次數僅限於 2 元優惠計劃下的數字，並不涵蓋 2 元優惠計劃以外的交通工具或路線的乘客人次。為便於陳述，數字以四捨五入的形式顯示，因此表列的總數未必相等於個別數字相加的總和。

研究範圍

3. 顧問研究的目的是檢討現行計劃的成效和可持續性，並就潛在人口趨勢、營運考慮、持份者的期望、公眾利益和財政承擔，探討日後可優化的空間。
4. 考慮到這些目的，我們的研究範圍包括：
 - 檢討現行計劃並評估其在實現政策目標方面的成效；
 - 推算 2 元優惠計劃在不同情況下的長遠財政承擔，包括調整 2 元優惠計劃資格準則、涵蓋更多公共交通工具和路線，以及不同的優惠票價調整機制；
 - 檢討向公共交通營辦商(營辦商)付款的不同模式的優點、可行性和財政承擔；
 - 評估 2 元優惠計劃的長遠可持續性，探討可優化的空間，包括簡化運作，以及改進監察、會計和發還款項結算的安排；
 - 檢討現有防止濫用措施的成效，包括盡可能量化濫用及其對財政承擔影響的程度，並探討透過適當行政措施可作出的改善；
 - 評估新電子支付系統的應用、安全、成本和濫用風險對 2 元優惠計劃的影響；
 - 就不同社區及持份者團體舉行公眾諮詢會，分析他們的觀點並綜述相關發現；
 - 就其他地區的類似計劃研究相關文獻，以檢視可能適用於香港情況的良好做法。

已完成的工作

5. 檢討工作分兩個階段進行，第一階段先就相關文獻和海外經驗進行背景研究，評核 2 元優惠計劃自 2012 年推出以來的表現，並評估不同持份者團體對 2 元優惠計劃的運作和日後可作改善的意見。最後階段以提交最終報告為目標，重點提出可行的方案以改善 2 元優惠計劃，並提出建議以協助提高日後運作方面的成效和效率。

背景研究

6. 在檢討開始時，我們研究了勞福局和運輸署提供的現有文獻，包括政策文件、與八達通卡有限公司（八達通公司）及營辦商訂立的營運安排協議、八達通公司的定期報告，以及乘客統計數字、發還票價差額記錄、每月異常交易報告，以及實地調查報告等。

中譯本

7. 此外，我們還審閱了營辦商的企業文件，例如年度報告和網站資訊，以更清楚地了解他們的運作情況。我們亦檢視了有關行業協會的公開檔案，以及國際機構的研究及統計數據。我們還密切留意與這項檢討項目有關的新聞報道，例如運輸業界使用新電子支付系統的發展情況。
8. 背景研究亦包括檢討一些香港可借鑑的海外經驗。我們研究了亞洲、澳洲、歐洲及北美等 13 個城市的相關做法，並收集了廣泛的資料，以在考慮優化 2 元優惠計劃時可作參考。

公眾參與

9. 檢討開始後不久，我們分別向安老事務委員會及社會福利諮詢委員會作簡報，介紹檢討範圍及方法，並向委員徵求意見。
10. 為了就現行 2 元優惠計劃在運作方面的優點、缺點和改善空間收集持份者和社會人士的意見，我們與勞福局和運輸署合作，舉辦了五場公眾諮詢會。這些諮詢會已順利籌劃及完成，參與者提供了廣泛而有用的意見和建議。諮詢會涵蓋了不同持份者團體，包括目前已納入和未納入 2 元優惠計劃的營辦商、關注長者和殘疾人士的團體，以及區議會、分區委員會和鄉事委員會的成員。
11. 在公眾諮詢會後，有媒體報道這次檢討，從社區角度提供更多見解。進一步為補足諮詢會上收集到的意見內容，我們亦與個別持份者進行了後續訪談。

表現評估

12. 在現有數據的基礎上，我們檢討了 2 元優惠計劃自實施以來的成效，包括受惠人士的概況、出行趨勢和模式和相關財務數字。我們亦評估了 2 元優惠計劃如何有效地鼓勵長者和殘疾人士出行更多，從而幫助他們融入社會。為提供一個參考基準，我們就 2 元優惠計劃下乘客人次的長遠增長作出推算，並評估了政府日後的財政承擔。
13. 鑑於社會普遍關注在 2 元優惠計劃運作可能出現較明顯的濫用情況，我們着意將重點放在此問題上，包括嘗試根據海外的基準以概括地量化濫用可達至的程度。

優化及理順

14. 根據 2 元優惠計劃迄今的成效，我們探討了各種改善日後運作的方案。這方面的工作包括研究可否將 2 元優惠計劃的範圍擴大至目前尚未涵蓋的公共交通工具或路線，重新檢視 2 元優惠計劃現時的資格準則，以及探討可以減少在 2 元優惠計劃運作中濫用情況的方法。

支援程序

15. 作為檢討的一部分，我們檢視了 2 元優惠計劃的一些支援程序，以提升計劃的成效，並提高其效能以符合日後的運作要求。這些包括擴展中央結算平台的可行性以涵蓋 2 元優惠計劃下所有營辦商，引進八達通以外的電子支付系統會有何影響，以及改善 2 元優惠計劃的內部監察和審計流程。

2 元優惠計劃概覽

16. 2 元優惠計劃於 2011 年 10 月在行政長官施政報告中公布，並自 2012 年 6 月起分階段實施。在此之前，主要營辦商多年來已有為長者及殘疾人士提供各種不同的票價優惠。2 元優惠計劃讓合資格長者及殘疾人士可劃一以 2 元優惠票價使用指定的公共交通服務。在 2 元優惠計劃下，政府定期向營辦商發還合資格行程的票價差額。票價差額的計算是根據營辦商在 2 元優惠計劃下少收的票價收入，即是 2 元票價與這些乘客的正常票價（扣除營辦商自行提供的票價優惠後）之間的差額。
17. 2 元優惠計劃的目的是鼓勵這些羣組多參與社區活動，以達致建立一個關愛共融社會。2 元優惠計劃並非旨在補貼營辦商的運作成本，亦非旨在緩解票價上漲的壓力或影響市場競爭。長者方面，受惠對象涵蓋所有 65 歲或以上人士。至於殘疾人士，2 元優惠計劃涵蓋 65 歲以下的傷殘津貼受惠人，或殘疾程度達 100% 的綜合社會保障援助（綜援）計劃受助人。
18. 2 元優惠計劃於 2012 年 6 月首先在港鐵本地服務實施，隨後分階段擴展至其他交通工具和服務。有關交通工具／營辦商參與 2 元優惠計劃的日期如下：

各交通工具推行 2 元優惠計劃的時間表

交通工具	營辦商	日期
鐵路	港鐵	2012 年 6 月 28 日
專營巴士	九巴	2012 年 8 月 5 日
	城巴	2012 年 8 月 5 日
	新巴	2012 年 8 月 5 日
	龍運巴士	2012 年 8 月 5 日
	新大嶼山巴士	2013 年 3 月 3 日
渡輪	多個營辦商	2013 年 3 月 3 日
公共小巴	綠色專線小巴 (專線小巴)	2015 年 3 月 29 日

資料來源：運輸署

19. 其他營辦商，例如香港電車、紅色小巴、居民巴士、街渡及的士等，現時並不包括在 2 元優惠計劃內，而已納入 2 元優惠計劃內的營辦商亦有部分服務未包括在內。2 元優惠計劃目前的涵蓋範圍概述如下：

2 元優惠計劃涵蓋的公共交通工具及服務

交通工具	服務
港鐵	港鐵本地服務，包括輕鐵服務和新界西北的港鐵巴士路線，但不包括機場快線、往返羅湖、落馬洲和馬場站的東鐵線服務，以及東鐵線頭等服務
專營巴士	所有專營巴士路線，但不包括機場巴士「A」線和「NA」線、馬場路線和以預約及團體租用形式提供的特別服務
渡輪	指定的渡輪服務，但不包括豪華位服務和北角－大廟灣航線
專線小巴	所有專線小巴路線

資料來源：勞福局

運作

20. 在 2 元優惠計劃下，合資格長者及殘疾人士可使用八達通卡(八達通)，以每程 2 元乘搭指定公共交通工具。他們只須在八達通讀卡器(讀卡器)上拍卡一次，即會扣除 2 元作為該程車資／船資。如該程的原來票價低於 2 元，則受惠人士只須支付原來票價。就 2 元優惠計劃而言，原來票價是按長者或殘疾人士票價(如適用)減去營辦商提供的任何適用折扣計算。如沒有長者或殘疾人士票價，則會以成人票價減去任何適用的營辦商折扣計算。票價差額，或原來票價與 2 元的差額，會由政府日後與營辦商結算。
21. 如專營巴士路線設有雙向分段收費，受惠人士可在專營巴士下車時再拍八達通，以正確記錄有關行程的票價差額。而乘搭設有分段收費的專線小巴路線的乘客，可以通知司機調校讀卡器的設定票價，才拍卡支付車資。
22. 現時長者可使用長者八達通或個人八達通(個人卡)，以享有 2 元優惠計劃的優惠。不記名的長者八達通可在各港鐵、輕鐵、新渡輪及城巴服務中心的櫃檯購買。至於印有相片或無相片的個人卡，則只可透過個別港鐵及輕鐵客務中心申請。簽發個人卡需時約 2 星期。
23. 至於合資格殘疾人士，包括成人和兒童，他們必須使用註有「殘疾人士身分」並印有相片的殘疾人士個人卡。根據現行安排，在殘疾人士獲批綜援／傷殘津貼資格後，社會福利署(社署)會向合資格殘疾人士發出預先核實申請人資格的申請表，以確認他們符合 2 元優惠計劃的資格。這些殘疾人士繼而可填妥申請表，並交回港鐵公司辦理。港鐵公司和八達通公司通常需要約 4 至 6 星期處理殘疾人士個人卡的申請。截至 2018 年年底，流通的殘疾人士個人卡數量約為 139 000 張。相比之下，現時符合 2 元優惠計劃資格的殘疾人士約有 167 000 名。數字顯示，基於個人活動能力或其他原因，只有約 83% 的合資格人士實際使用這項優惠。就這次檢討而言，除非另有說明，否則殘疾人士數目是指已持有殘疾人士個人卡的合資格殘疾人士。
24. 目前，所有殘疾人士均可申請殘疾人士登記證，作為殘疾人士身分證明。截至 2019 年 3 月，已發出的登記證約為 90 000 張。登記證的目的是讓持證人在有需要時出示該證件以證明其殘疾人士身分，以便獲得及時和適切的幫助。登記證並不與任何福利相關，亦不是符合 2 元優惠計劃資格的證明文件。
25. 政府定期向各營辦商發還票價差額。渡輪、專線小巴和新大嶼山巴士會通過八達通公司代表政府營運的中央結算平台處理發還事宜，其他營辦商則通過他們各自的系統處理。發還票價差額的周期不一。中央結算平台會在下一個工作日結算，其他個別系統則每月結算。發還金額會因應營辦商、八達通公司或政府可能發現的任何錯誤、遺漏和濫用個案而作出調整。
26. 為了核實發還票價差額的準確性和有關係統的完整性，營辦商的相關帳目和內部監控系統須接受由政府出資委任的外聘核數師作定期審計，營辦商亦可選擇由自己的核數師進行定期審計，費用可由營辦商或政府承擔。政府亦定期外聘合約承辦商進行獨立實地調查，以協助監察及遏止在 2 元優惠計劃運作內出現的任何誤用或濫用行為。

八達通使用情況

27. 八達通是非接觸式卡，提供簡單而安全的小額付款方式。儲值卡可配合有近場通訊功能的裝置於網上進行付款。八達通自 1997 年開始在不同的跨公共交通系統應用，多年

中譯本

來發展迅速，應用範圍擴展至零售和其他範疇。如今幾乎所有本地居民都在日常交易中使用八達通，而不少訪客也使用八達通。八達通有成人、長者和小童種類，可以是不記名卡或個人卡。個人卡可印有或不印有相片。

28. 下表列出市面流通的八達通數量摘要。這些數字不包括閒置三年以上的舊卡。截至 2018 年年底，約有 3 600 萬張八達通在市面流通。長者卡約有 360 萬張，其中 9% 是個人卡，其餘為不記名卡。流通的八達通中還有 139 000 張殘疾人士八達通，都是印有相片的個人卡。

市面流通的八達通

(千張)	長者八達通			殘疾人士八達通	所有八達通			每年增長百分比		
	不記名卡	個人卡	總數	個人卡	不記名卡	個人卡	總數	長者八達通	殘疾人士八達通	所有八達通
2011	1 763	90	1 852	69	-	-	22 000	-	-	-
2012	1 990	110	2 100	85	-	-	24 000	13.4	23.2	9.1
2013	2 260	129	2 389	96	-	-	26 000	13.8	12.9	8.3
2014	2 400	166	2 566	109	25 000	3 000	28 000	7.4	13.5	7.7
2015	2 500	215	2 715	118	28 000	3 000	31 000	5.8	8.3	10.7
2016	2 700	250	2 950	126	30 000	3 000	33 000	8.7	6.8	6.5
2017	3 000	292	3 292	132	31 000	3 000	34 000	11.6	4.8	3.0
2018	3 300	338	3 638	139	33 000	3 000	36 000	10.5	5.3	5.9
每年平均增長 %	9.4	20.9	10.1	10.5			7.3	10.1	10.5	7.3

* 2011-13 年的數字是根據其他月份的可用數據得出的年底估算

資料來源：八達通公司

29. 總體而言，八達通的流通總數遠超過本地約 750 萬人口。這顯示有本地居民為方便或其他原因而持有多卡，亦可能有部分卡被訪客持有或以其他方式棄置。
30. 近年長者八達通的數目明顯比整體八達通增長迅速，這反映了本地人口的老化和長者訪客的增加，2 元優惠計劃的優惠亦可能提供一些誘因。與 2011 至 18 年常住長者人口年均增長 4.3% 相比，長者八達通數量平均增長了 10.1%。就長者八達通總數而言，只有一小部分（9%）的長者八達通為個人卡，儘管近年的增長速度已有所加快。
31. 然而，市面流通的長者八達通只有一小部分經常使用。其餘的卡可能是個別長者或其親屬額外保留備用，或一般為訪客短暫使用，然後閒置或以其他方式處置。以 2018 年 10 月份長者乘客人次進行的分析顯示，在流通的 360 萬張卡中，只有約三分之一即 124 萬張曾經至少使用過一次。乘客人次總計 3 360 萬，即每張卡使用 27.1 次。詳細數字載於附錄 A。

受惠對象

32. 2 元優惠計劃的受惠對象包括長者及殘疾人士，其按年合資格人數如下表所示。資料顯示，在 2018 年的合資格人士總數包括 127 萬名長者居民、17 萬名殘疾人士及約 312 萬名長者訪客。儘管上述數字龐大，但長者訪客只是短暫訪港，不大可能對 2 元優惠計劃整體產生重大影響。根據香港旅遊發展局（旅發局）的數據，估計 39% 的長者訪客是即日來回訪客，其餘估計平均逗留 3.1 天，因此就乘客人次的影響而言，這些訪客大概只相當於約 2 萬名本地居民¹。這估算假定居民和訪客使用公共交通的平均次數大致相

¹ 312 萬 x ((39% x 1 + (1 - 39%) x 3.1) / 365)

中譯本

若。我們注意到，在整體訪客中，89%是遊客，其中只有約 4%參加旅行團，因此大部分訪客都是乘坐公共交通工具出行，情況與本地居民相若。

2 元優惠計劃受惠人士分析

(千人)			2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
出 境	長者	(年齡)							
		65-69	264.4	295.1	326.3	363.1	395.7	412.3	426.7
		70-74	221.1	213.1	211.5	213.7	220.8	249.7	279.9
		75-79	208.9	210.2	209.3	209.5	206.4	198.1	191.7
		80-84	151.0	157.6	164.7	166.2	167.0	171.4	173.6
		85 或 以上	134.5	143.9	152.0	162.1	173.3	183.1	194.3
	總數	979.9	1 019.9	1 063.8	1 114.6	1 163.2	1 214.6	1 266.2	
	合資格殘疾人士	134.0	140.0	146.0	151.0	156.0	162.0	167.0	
居民總數		1 113.9	1 159.9	1 209.8	1 265.6	1 319.2	1 376.6	1 433.2	
長者訪客		1 896.0	2 052.5	2 372.7	2 431.6	2 441.8	2 637.1	3 120.6	
總數		3 009.9	3 212.4	3 582.5	3 697.2	3 761.0	4 013.7	4 553.8	

資料來源：人口統計數據來自政府統計處、殘疾人士數據來自勞福局、訪客數字則按旅發局公布的統計數據估算

2 元優惠計劃的乘客人次

33. 如下表所示，隨着 2 元優惠計劃逐步擴展至各種公共交通工具和服務，長者及殘疾人士使用 2 元優惠計劃的乘客人次總數大幅增加。其中部分增幅源於長者和殘疾人士人口的基本增長。

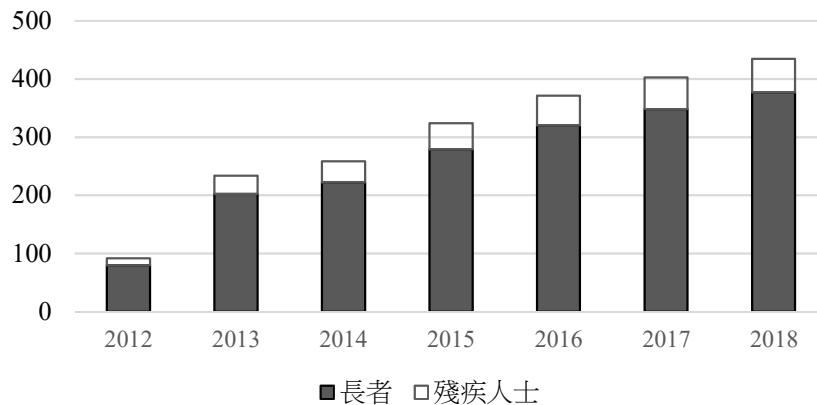
按交通工具劃分的 2 元優惠計劃乘客人次

乘客人次 (百萬)	長者					殘疾人士					長者／殘疾人士				
	專營 巴士	港鐵	專線 小巴	渡輪	總數	專營 巴士	港鐵	專線 小巴	渡輪	總數	專營 巴士	港鐵	專線 小巴	渡輪	總數
2012	52.6	27.0	-	-	79.6	6.0	6.3	-	-	12.3	58.6	33.3	-	-	91.9
2013	143.0	57.9	-	1.6	202.5	18.2	13.2	-	0.2	31.6	161.2	71.0	-	1.8	234.0
2014	153.5	66.7	-	2.0	222.1	20.8	15.4	-	0.2	36.4	174.2	82.1	-	2.2	258.5
2015	158.8	73.4	44.6	2.2	278.9	22.0	16.6	6.1	0.3	45.0	180.8	90.0	50.7	2.4	324.0
2016	164.7	81.0	72.5	2.3	320.5	23.2	17.9	9.6	0.3	51.0	187.9	98.9	82.2	2.6	371.5
2017	173.9	90.9	81.3	2.4	348.5	24.3	19.4	10.5	0.3	54.5	198.2	110.3	91.8	2.7	403.1
2018	186.5	99.3	88.7	2.5	377.0	25.3	20.8	11.2	0.3	57.8	212.0	120.1	99.9	2.9	434.9

資料來源：運輸署

中譯本

2元優惠計劃的乘客人次(百萬)



34. 在 2018 年，長者／殘疾人士平均使用 2 元優惠計劃乘搭公共交通工具 305 次，即每天 0.84 次。這大約是 2 元優惠計劃所涵蓋的公共交通工具所有乘客整體平均數的 58%。考慮到長者／殘疾人士大多無須定時工作，這顯示他們的乘搭次數算是相當合理。從另一方面看，長者／殘疾人士佔總人口的 18.9%，若剔除不在 2 元優惠計劃內的交通工具／服務，長者／殘疾人士在 2018 年的乘客人次約佔整體公共交通乘客人次總數的 10.6%。若剔除大多不會使用公共交通工具的 80 歲或以上人士，長者／殘疾人士則佔整體乘客人次的 13.9%。
35. 根據 2018 年 10 月 2 元優惠計劃乘客人次的分項數字，雖然當月有個別乘搭 400 多程的極端個案出現，但絕大多數長者／殘疾人士的乘搭次數甚低。約 90% 的持卡長者／殘疾人士在該月內乘搭次數不多於 70 次，而 80% 長者／殘疾人士的乘搭次數只為 50 次或以下。下表總結了乘搭次數的分布，詳細數字載於附錄 B。

2018 年 10 月持卡長者／殘疾人士平均乘搭次數

乘搭次數	持卡人數			分布百分比			累計百分比		
	長者	殘疾人士	總數	長者	殘疾人士	整體	長者	殘疾人士	整體
10 或以下	471,693	25,157	496,661	38.0	20.9	36.5	38.0	20.9	36.5
11-20	207,027	17,003	223,960	16.7	14.1	16.5	54.7	35.1	53.0
21-30	138,829	12,968	151,766	11.2	10.8	11.2	65.9	45.9	64.2
31-40	109,043	10,800	119,822	8.8	9.0	8.8	74.7	54.9	73.0
41-50	86,881	10,903	97,782	7.0	9.1	7.2	81.8	63.9	80.2
51-60	69,384	10,594	79,986	5.6	8.8	5.9	87.3	72.7	86.1
61-70	52,920	9,253	62,188	4.3	7.7	4.6	91.6	80.4	90.6
71-80	34,421	6,573	40,993	2.8	5.5	3.0	94.4	85.9	93.6
81-90	23,398	4,787	28,191	1.9	4.0	2.1	96.3	89.9	95.7
91-100	16,104	3,618	19,723	1.3	3.0	1.5	97.6	92.9	97.2
101-110	10,816	2,615	13,437	0.9	2.2	1.0	98.5	95.1	98.2
111-120	7,110	1,900	9,014	0.6	1.6	0.7	99.0	96.7	98.8
121-130	4,485	1,414	5,898	0.4	1.2	0.4	99.4	97.8	99.3
130 以上	7,584	2,589	10,176	0.6	2.2	0.7	100.0	100.0	100.0
總數	1,239,695	120,174	1,359,597	100.0	100.0	100.0			

資料來源：八達通公司

36. 自 2 元優惠計劃推出以來，長者／殘疾人士在 2 元優惠計劃下使用不同交通工具的增長情況摘要如下。為方便評估，首年數據按年度化處理。在詳細比較不同交通工具時應注意，因交通工具加入 2 元優惠計劃的年份不同而可能涉及不同的比較時段。

中譯本

按交通工具劃分的 2 元優惠計劃乘客人次增長

(倍數)	專營巴士	港鐵	專線小巴	渡輪
	2013-18	2012-18	2015-18	2013-18
期內增幅	1.31	1.84	1.50	1.35

37. 專營巴士方面，撇除因新大嶼山巴士遲 7 個月才加入而引致數據的細微差異，2018 年的總乘客人次約為 2013 年的 1.31 倍。另一方面，港鐵在 2012 至 18 年間的增幅為 1.84 倍。在 2015 年才加入的專線小巴，亦在較短時間內增長至 2018 年的 1.5 倍，而渡輪在 2013 年加入 2 元優惠計劃後增幅約為 1.35 倍。除了 2 元優惠計劃帶來的額外長者／殘疾人士乘客人次外，個別交通工具的乘客人次亦因西港島線及南港島線等新交通服務開通而有所增長。不過，2 元優惠計劃的推出引致競爭格局有所變化，亦可能是影響因素。
38. 由於各公共交通工具加入 2 元優惠計劃的時間不同，要估計自 2 元優惠計劃推行以來所有公共交通工具的整體增長率並不切實可行。然而，按 2015 年上述所有交通工具／營辦商均已加入 2 元優惠計劃後的數字計算，2018 年長者／殘疾人士在 2 元優惠計劃下的乘客人次是 2015 年的 1.28 倍。
39. 如下表所示，相對於已涵蓋的公共交通工具的整體乘客人次，上述長者／殘疾人士乘客人次的增長幅度是高的，而他們在所有交通工具均有顯著的相對增長。所有公共交通工具整體乘客人次的摘要載於**附錄 C**。

2 元優惠計劃乘客人次與整體乘客人次的相對增幅

期內增幅*	專營巴士	港鐵	專線小巴	渡輪	整體	
	2013-18	2012-18	2015-18	2013-18	2015-18	2013-18#
長者／殘疾人士	1.31	1.84	1.50	1.35	1.28	1.43
整體乘客	1.04	1.15	0.99	0.94	1.04	1.07
相對增幅	1.27	1.60	1.51	1.44	1.23	1.33

*增長倍數，首年為年度化數字 #不包括專線小巴

上述分析顯示，剔除個別交通工具的特殊情況後，所有交通工具的長者／殘疾人士乘客人次相對於各交通工具的基本增長都有非常明顯的相對增幅。

40. 在 2 元優惠計劃的乘客人次增幅，主要源於長者／殘疾人士人口的基本增長，而 2018 年的有關數字是 2012 年的 1.32 倍。除去這個因素，2 元優惠計劃所取得的淨增幅會較低。儘管如此，港鐵的 1.39 倍淨增幅還是非常可觀。
41. 在 2013 至 18 年間，專營巴士的淨增幅為 1.04 倍，比較溫和，而渡輪的淨增幅則有 1.07 倍。在 2015 至 18 年，即所有營辦商都涵蓋在計劃內的時期，總體淨增幅為 1.12 倍。如果伸延至 2013 至 18 年間(即不包括專線小巴)，淨增幅則略高於 1.13 倍。

中譯本

2 元優惠計劃下乘客人次與長者／殘疾人士人口的相對增幅

期內增幅*	專營巴士	港鐵	專線小巴	渡輪	整體	
	2013-18	2012-18	2015-18	2013-18	2015-18	2013-18#
長者／殘疾人士乘客人次	1.31	1.84	1.50	1.35	1.28	1.43
長者／殘疾人士人口	1.26	1.32	1.14	1.26	1.14	1.26
2 元優惠計劃下的淨增長	1.04	1.39	1.32	1.07	1.12	1.13

*增長倍數，首年為年度化數字 #不包括專線小巴

42. 根據以上粗略分析，我們認為整體而言，2 元優惠計劃在鼓勵長者及殘疾人士更多使用公共交通工具出行方面已經相當成功，尤其是在乘搭港鐵及專線小巴方面。這結果與我們在諮詢過程中，各持份者組群對 2 元優惠計劃表達的正面意見，基本上是一致的。

交通工具分布

43. 按交通工具分布，在 2018 年長者／殘疾人士的乘客人次中，專營巴士佔約 49%，港鐵佔 28%，專線小巴佔 23%。渡輪乘客人次相對不明顯，佔不到 1%。由於港鐵公司在星期三、星期六及非星期日的公眾假期自行為長者提供 2 元的車費優惠，因此記錄在計劃下的長者乘搭港鐵人次較少，在計及這一點後，長者和殘疾人士的整體乘搭模式大致相似。

長者／殘疾人士在 2 元優惠計劃下乘搭交通工具分布

乘客人次分布	長者				殘疾人士				長者／殘疾人士			
	專營巴士	港鐵	專線小巴	渡輪	專營巴士	港鐵	專線小巴	渡輪	專營巴士	港鐵	專線小巴	渡輪
2012	66.1%	33.9%	-	-	49.1%	50.9%	-	-	63.8%	36.2%	-	-
2013	70.6%	28.6%	-	0.8%	57.8%	41.7%	-	0.5%	68.9%	30.4%	-	0.8%
2014	69.1%	30.0%	-	0.9%	57.0%	42.3%	-	0.6%	67.4%	31.8%	-	0.9%
2015	56.9%	26.3%	16.0%	0.8%	49.0%	36.9%	13.5%	0.6%	55.8%	27.8%	15.6%	0.8%
2016	51.4%	25.3%	22.6%	0.7%	45.4%	35.2%	18.9%	0.5%	50.6%	26.6%	22.1%	0.7%
2017	49.9%	26.1%	23.3%	0.7%	44.5%	35.6%	19.3%	0.6%	49.2%	27.4%	22.8%	0.7%
2018	49.5%	26.3%	23.5%	0.7%	44.1%	36.0%	19.3%	0.6%	48.8%	27.5%	23.0%	0.7%

44. 正如以下 2018 年交通工具分布所示，與整體乘客相比，長者／殘疾人士乘搭專營巴士和專線小巴的比例較高，而乘搭港鐵的比例則較低。這是可以理解的，因巴士網絡能更直接到達目的地，而事實上大部分長者受惠人士已退休離開職場。

2018 年長者／殘疾人士和整體乘客乘搭的交通工具分布比較

	專營巴士	港鐵	專線小巴	渡輪	總數
長者／殘疾人士	48.8%	27.5%	23.0%	0.7%	100.0%
整體乘客	36.0%	49.36%	13.5%	1.1%	100.0%

季節性分布

按月分布

45. 2016 至 18 年 2 元優惠計劃全面運作時的長者／殘疾人士乘客人次按月分布摘要如下。
按交通工具劃分的詳細分布載於附錄 D。

按月份劃分的長者／殘疾人士乘客人次

	長者（百萬）			殘疾人士（百萬）			按月分布		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	長者	殘疾人士	長者／殘疾人士
1 月	25.7	28.5	31.0	4.1	4.5	4.8	8.1%	8.2%	8.2%
2 月	24.2	26.6	27.2	3.8	4.0	4.2	7.5%	7.4%	7.4%
3 月	26.2	29.9	32.3	4.1	4.6	4.9	8.5%	8.3%	8.4%
4 月	25.7	27.4	30.6	4.1	4.4	4.7	8.0%	8.0%	8.0%
5 月	27.4	29.1	31.4	4.3	4.6	4.9	8.4%	8.5%	8.4%
6 月	25.9	28.3	30.2	4.2	4.5	4.7	8.1%	8.3%	8.1%
7 月	26.9	28.7	31.6	4.4	4.6	4.9	8.3%	8.5%	8.4%
8 月	26.8	28.6	31.8	4.3	4.5	4.9	8.3%	8.4%	8.3%
9 月	27.4	29.7	30.1	4.4	4.7	4.7	8.3%	8.4%	8.4%
10 月	27.6	30.0	33.7	4.3	4.6	5.1	8.7%	8.6%	8.7%
11 月	27.4	30.4	32.9	4.3	4.7	4.8	8.7%	8.4%	8.6%
12 月	29.1	31.2	34.2	4.6	4.9	5.1	9.0%	8.9%	9.0%
總數	320.5	348.5	377.0	51.0	54.5	57.8	100%	100%	100%

資料來源：運輸署

46. 總體而言，長者／殘疾人士乘客人次的每月分布主要反映個別月份的日數，儘管長者／殘疾人士似乎較多在較清涼的月份出行，在冬季月份則略少。然而，這些差異並不顯著。
47. 如下表所示，2018 年長者／殘疾人士每月乘搭個別交通工具人次的分布亦顯示類似的情況。

2018 年按交通工具劃分的長者／殘疾人士每月乘搭比例

%	長者				殘疾人士				長者／殘疾人士			
	專營巴士	港鐵	專線小巴	渡輪	專營巴士	港鐵	專線小巴	渡輪	專營巴士	港鐵	專線小巴	渡輪
1 月	8.2%	8.2%	8.2%	7.9%	8.2%	8.3%	8.3%	7.9%	8.2%	8.3%	8.2%	7.9%
2 月	7.3%	7.1%	7.2%	7.6%	7.4%	7.4%	7.2%	7.5%	7.3%	7.2%	7.2%	7.6%
3 月	8.6%	8.6%	8.4%	9.3%	8.5%	8.5%	8.4%	8.6%	8.6%	8.6%	8.4%	9.2%
4 月	8.2%	7.9%	8.1%	9.4%	8.1%	8.0%	8.0%	9.3%	8.2%	7.9%	8.1%	9.4%
5 月	8.4%	8.0%	8.5%	8.9%	8.5%	8.5%	8.5%	9.0%	8.4%	8.1%	8.5%	8.9%
6 月	8.0%	7.9%	8.1%	7.4%	8.2%	8.2%	8.3%	7.8%	8.0%	8.0%	8.2%	7.4%
7 月	8.3%	8.5%	8.4%	7.5%	8.5%	8.5%	8.4%	8.2%	8.4%	8.5%	8.4%	7.6%
8 月	8.3%	8.6%	8.5%	7.3%	8.4%	8.5%	8.5%	7.5%	8.3%	8.6%	8.5%	7.4%
9 月	7.9%	8.0%	8.2%	6.9%	8.0%	8.3%	8.2%	7.1%	7.9%	8.0%	8.2%	7.0%
10 月	9.0%	8.9%	8.9%	9.3%	8.9%	8.8%	8.9%	9.4%	9.0%	8.9%	8.9%	9.3%
11 月	8.6%	8.9%	8.7%	9.3%	8.4%	8.1%	8.7%	8.3%	8.6%	8.8%	8.7%	9.2%
12 月	9.1%	9.3%	8.9%	9.2%	8.8%	9.0%	8.7%	9.4%	9.0%	9.2%	8.8%	9.3%
總數	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

平日／週末和假日分布

48. 我們根據各主要交通工具在 2018 年 10 月的數據，對長者／殘疾人士平日／週末和假日的乘客人次分布進行了概括的分析，就個別未能提供每天整體乘客人次數據的營辦商，我們稍作假設。有關乘客人次的百分比分布概述如下。總體而言，長者／殘疾人士的乘搭模式與整體乘客的模式相比未見顯著差異，比例一般為 70：30。

2018 年 10 月按乘客類別劃分的平日以及週末／假日出行模式

	百分比分布	
	平日	週末／假日
長者	70.0%	30.0%
殘疾人士	71.3%	28.7%
長者／殘疾人士	70.1%	29.9%
整體乘客	71.2%	28.8%

*長者／殘疾人士的數據來自八達通公司，整體乘客數據按營辦商的數字估算

49. 我們觀察到，除了渡輪外，上述的模式亦出現在各種交通工具的乘客人次。基於渡輪一般在假日的流量，渡輪的整體平日與假日的乘客人次比例大約為 65：35。至於乘坐渡輪的殘疾人士，在平日與假日的乘客人次比例為 57：43，較為異常，但這比例可能受到週末／假日乘搭天星小輪的殘疾人士較少所影響。在工作日，由於殘疾人士的票價低於 2 元，故 2 元優惠計劃並不適用。

2018 年 10 月按乘客類別及公共交通工具劃分的平日以及週末／假日乘搭模式

	百分比分布	
	平日	週末／假日
專營巴士		
長者	69.0%	31.0%
殘疾人士	70.1%	29.9%
長者／殘疾人士	69.1%	30.9%
整體乘客	70.7%	29.3%
港鐵		
長者	70.9%	29.1%
殘疾人士	72.2%	27.8%
長者／殘疾人士	71.1%	28.9%
整體乘客	72.0%	28.0%
專線小巴		
長者	71.1%	28.9%
殘疾人士	72.7%	27.3%
長者／殘疾人士	71.3%	28.7%
整體乘客	70.7%	29.3%
渡輪		
長者	65.2%	34.8%
殘疾人士	56.9%	43.1%
長者／殘疾人士	64.2%	35.8%
整體乘客	64.2%	35.8%

資料來源：長者／殘疾人士的數字來自八達通公司。整體乘客數據按營辦商的數字估算。

按小時分布

50. 我們根據 2018 年 10 月的數據，對長者／殘疾人士每小時乘搭人次分布進行了分析。繁忙時段因受資助而衍生的額外需求可能會備受關注，因其可能會增加延誤、擠迫和乘客等候時間，因此我們分析的重點集中於繁忙時段。

51. 下表概述長者／殘疾人士每小時乘客人次分布模式，陰影部分顯示該時段佔每日乘客人次的 6.5%或以上。

按交通工具劃分的長者／殘疾人士每小時乘客人次分布

分布百分比	專營巴士	港鐵	專線小巴	渡輪	整體
0000-0659	5.9%	3.5%	4.8%	5.0%	4.7%
0700-0759	5.1%	4.6%	4.8%	5.1%	4.8%
0800-0859	6.2%	5.9%	6.6%	6.2%	6.1%
0900-0959	7.0%	6.5%	8.3%	7.2%	7.1%
1000-1059	7.4%	6.8%	8.5%	8.1%	7.4%
1100-1159	7.4%	7.3%	8.3%	7.3%	7.5%
1200-1259	7.2%	7.0%	7.5%	7.1%	7.2%
1300-1359	7.6%	7.4%	7.4%	7.5%	7.5%
1400-1459	7.0%	7.3%	6.9%	7.1%	7.1%
1500-1559	7.2%	7.1%	7.0%	8.2%	7.1%
1600-1659	7.5%	7.4%	7.1%	8.3%	7.4%
1700-1759	7.1%	7.7%	6.7%	7.7%	7.3%
1800-1859	5.5%	7.2%	5.3%	5.2%	6.1%
1900-1959	3.5%	4.6%	3.6%	3.2%	3.9%
2000-2059	2.8%	3.0%	2.7%	2.4%	2.9%
2100-2359	5.8%	6.7%	4.6%	4.4%	5.9%
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

資料來源：八達通公司

52. 數據顯示，長者／殘疾人士乘客人次由晨早時段逐漸上升至 1000-1359 時段的高峯水平，在 1200-1259 期間稍為放緩，並在下午早段有所下降。下午的水平隨後再次上升，至 1600-1759 時段達到高峯，然後下降到晚上的低點。按每日乘客流量中所佔的比例，長者／殘疾人士乘客人次在一天中的時段分布似乎較為平均，相比來說，整體乘客的分布模式因工作關係而受早晚繁忙時間的影響更大。

中譯本

53. 專營巴士及港鐵是市民上學或上班乘搭的主要公共交通工具，長者／殘疾人士早上乘搭的高峯時段一般是在其他乘客的繁忙時間之後，而下午乘搭的高峯時段則較其他乘客的繁忙時間為早。這表示許多長者／殘疾人士刻意選擇避開繁忙時段出行，如下表中的有陰影的部分所示。

長者／殘疾人士和整體乘客每小時乘客人次分布

(時段)	專營巴士*		港鐵	
	長者／殘疾人士	整體乘客	長者／殘疾人士	整體乘客
0000-0659	5.9%	6.0%	3.5%	2.9%
0700-0759	5.1%	8.4%	4.6%	5.8%
0800-0859	6.2%	7.6%	5.9%	8.4%
0900-0959	7.0%	5.2%	6.5%	6.7%
1000-1059	7.4%	4.7%	6.8%	4.8%
1100-1159	7.4%	4.8%	7.3%	4.8%
1200-1259	7.2%	4.9%	7.0%	5.1%
1300-1359	7.6%	5.2%	7.4%	5.4%
1400-1459	7.0%	4.9%	7.3%	5.3%
1500-1559	7.2%	5.6%	7.1%	5.4%
1600-1659	7.5%	6.4%	7.4%	6.1%
1700-1759	7.1%	8.1%	7.7%	7.5%
1800-1859	5.5%	8.5%	7.2%	10.0%
1900-1959	3.5%	5.6%	4.6%	7.7%
2000-2059	2.8%	4.2%	3.0%	4.5%
2100-2359	5.8%	9.9%	6.7%	9.8%
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

*專營巴士數字不包括新大嶼山巴士，因為沒有相關數據提供

54. 就實際影響而言，我們根據現有資料並沒有發現任何證據顯示長者／殘疾人士在繁忙時段對載客量造成過大負擔。考慮到長者／殘疾人士佔總人口的 18.9%，這些人次在高峯時段總流量中所佔的比例通常相對較小。以下數據顯示，很大部分長者／殘疾人士可能盡量避開繁忙時段，繁忙時段的行程很大程度上僅限於必需的行程。

2018 年 10 月按時段劃分長者／殘疾人士佔總乘客人次的比例

(時段)	專營巴士*	港鐵
0000-0659	15.5%	13.4%
0700-0759	9.6%	8.8%
0800-0859	12.9%	7.8%
0900-0959	21.3%	10.8%
1000-1059	25.1%	15.7%
1100-1159	25.0%	16.8%
1200-1259	23.3%	15.3%
1300-1359	23.4%	15.2%
1400-1459	22.7%	15.4%
1500-1559	20.5%	14.6%
1600-1659	18.6%	13.4%
1700-1759	14.0%	11.4%
1800-1859	10.3%	8.0%
1900-1959	9.9%	6.6%
2000-2059	10.7%	7.5%
2100-2359	9.3%	7.6%

*專營巴士數字不包括新大嶼山巴士，因為沒有相關數據提供

55. 在繁忙時段以外，當大多數人留在學校或從事室內工作／活動的時候，公共交通有充

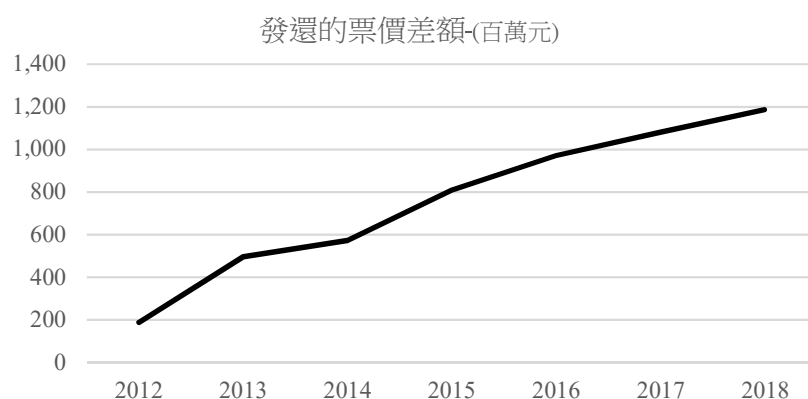
足的剩餘載客量，而長者／殘疾人士在該時段佔乘客人次的百分比亦較高。這有助於平衡系統的承載量，並提高營辦商的營運效益。

2 元優惠計劃的票價差額發還機制

56. 政府根據營辦商少收的票價收入為發還基礎，並定期結算付款。八達通公司代政府營運的中央結算平台，目前覆蓋新大嶼山巴士、專線小巴和渡輪。根據最初的原意，該平台會涵蓋 2 元優惠計劃下所有營辦商，但由於系統限制和介面問題，特別是在處理複雜的票價結構方面，故港鐵和大部分專營巴士仍未加入平台。

票價差額

57. 由 2 元優惠計劃推出至 2018 年期間，發還的總票價差額達 53 億元。下圖顯示了自計劃推出以來每年發還的款項。



58. 下表總結了多年來向各個營辦商發還的款項。**附錄 E** 載有更詳盡的分項數字。

按交通工具劃分發還的票價差額

(百萬元)	專營巴士	港鐵	專線小巴	渡輪	總數
2012	113.5	74.3	-	0.0	187.7
2013	334.5	146.6	-	15.6	496.7
2014	381.6	171.1	-	20.6	573.3
2015	421.6	203.0	160.7	23.7	809.1
2016	444.3	240.3	263.1	24.2	972.0
2017	473.0	276.9	303.4	27.2	1,080.4
2018	509.1	309.2	338.9	29.6	1,186.8
總數	2,677.6	1,421.5	1,066.1	140.8	5,306.0

資料來源：運輸署

在 2018 年，專營巴士在發還的總票價差額中佔 42.9%，相比之下，港鐵佔 26.1%，專線小巴佔 28.6%，渡輪則佔 2.5%。

59. 票價差額的支出在政府社會福利經常開支中所佔百分比雖然少，但正在不斷增加。

中譯本

2018 年政府發還的票價差額的總數為 11.9 億元，約佔政府社會福利經常開支的 1.6%，而社會福利開支本身則佔整體政府經常開支 19.3%。下表顯示自 2012 年以來的基本趨勢。

發還的票價差額佔社會福利經常開支的百分比

(百萬元)	票價差額	社會福利經常開支	%
2012	187.7	42,193	0.4
2013	496.7	49,430	1.0
2014	573.3	53,623	1.1
2015	809.1	57,270	1.4
2016	972.0	62,227	1.6
2017	1,080.4	64,899	1.7
2018	1,186.8	75,952	1.6

資料來源：票價差額數據來自運輸署，經常開支數據來自政府財政預算(按曆年調整)

60. 2018 年長者／殘疾人士平均每程的票價差額為 2.7 元，略高於 2016 年的 2.6 元。不過，不同交通工具之間的平均差額差別很大，2018 年的平均差額介乎 2.4 元至 10.3 元之間，而不同營辦商／路線差別更大。考慮到交通工具之間的全額票價的差別，以及一些營辦商在推行 2 元優惠計劃前已提供的票價優惠，這個較大的差距是可以理解的。
61. 2018 年長者／殘疾人士每月人均票價差額約為 69 元。其中長者的每月平均數較低(62 元)，而殘疾人士的每月平均數則較高(141 元)。2018 年 10 月份的分項數字摘要如下，詳細數字則載於**附錄 F**。儘管有些極端個案的當月票價差額超過 2,000 元，但數字顯示，約 90% 持卡人的票價差額不超過 200 元，96% 持卡人的票價差額不超過 300 元。

2018 年 10 月持卡人的平均票價差額

票價差額 (元)	持卡人數目			分布 %			累計 %		
	長者	殘疾人士	總數	長者	殘疾人士	總數	長者	殘疾人士	總數
50 或以下	715 354	34,602	749 726	57.7	28.8	55.1	57.7	28.8	55.1
50.1-100.0	239 882	20,687	260 514	19.4	17.2	19.2	77.1	46.0	74.3
100.1-150.0	122 657	14,955	137 606	9.9	12.4	10.1	86.9	58.5	84.4
150.1-200.0	68 969	11,590	80 556	5.6	9.6	5.9	92.5	68.1	90.4
200.1-250.0	37 625	9,247	46 875	3.0	7.7	3.4	95.5	75.8	93.8
250.1-300.0	21 572	7,048	28 627	1.7	5.9	2.1	97.3	81.7	95.9
300.1-350.0	12 838	5,376	18 218	1.0	4.5	1.3	98.3	86.1	97.2
350.1-400.0	7 676	3,985	11 663	0.6	3.3	0.9	98.9	89.4	98.1
400.1-450.0	4 871	3,029	7 903	0.4	2.5	0.6	99.3	92.0	98.7
450.1-500.0	3 007	2,298	5 305	0.2	1.9	0.4	99.6	93.9	99.1
500.0 以上	5 244	7,357	12 604	0.4	6.1	0.9	100.0	100.0	100.0
總數	1 239 695	120 174	1 359 597	100.0	100.0	100.0			

資料來源：八達通公司

未來財政承擔

62. 假設 2 元優惠計劃的涵蓋範圍和資格準則與現時相同，而優惠票價仍維持於 2 元，我們就 2 元優惠計劃下政府須要作出的財政承擔進行了基線推算。。我們的推算總結如下。

受惠人士數目

63. 受惠人士總數分別按三個主要羣組估算，即長者居民、殘疾人士和長者訪客。長者居民數目方面，根據政府統計處編製的長遠人口推算，將由 2018 年的 127 萬人升至 2026 年的 182 萬人及 2031 年的 216 萬人。
64. 殘疾人士數目方面，我們以持卡人數目分別按時間、人口和每 1 000 人口殘疾人士數目作線性回歸推算，然後取平均值。這項推算顯示，殘疾人士數目將由 2018 年的 14 萬升至 2031 年的 26 萬，平均每年增長率為 5%。相比 2012 至 18 年間的 8.5%，增長有所放緩；但相比總人口只略高於 0.5% 的增長率，這推算增長率並不低。
65. 長者訪客人數來自旅發局的統計數字，並按時間作線性回歸推算。這項推算顯示長者訪客將由 2018 年的 312 萬升至 2031 年的 526 萬，每年平均增長率為 4.2%，2012 至 18 年間的每年平均增長率則為 8.7%。這反映了在較大基數下，增長速度放緩。過去 10 年的每年增長率較為不穩定，介乎 -5% 至 +22% 之間。儘管目前的推算可能較保守，但增長放緩與當前的經濟環境並非不一致。由於這些受惠人士只是短暫停留香港，我們根據過夜及不過夜訪客的比例，並假設前者平均逗留 3.1 天，估算這些訪客按乘客人次相當於本地居民的人數。
66. 推算結果摘要如下，詳細數字載於**附錄 G**。我們留意到，2018 年長者居民加上長者訪客相當於本地居民人數的總和，與八達通公司所提供的 2018 年 10 月流通的活躍長者八達通數目十分接近。

至 2031 年受惠人士人數推算

(千人)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2021	2026	2031
居民										
長者	979.9	1 019.9	1 063.8	1 114.6	1 163.2	1 214.6	1 266.2	1 453.7	1 824.3	2 159.5
殘疾人士*	85.0	96.0	109.0	118.0	126.0	132.0	139.0	172.0	219.0	263.0
	1 064.9	1 115.9	1 172.8	1 232.6	1 289.2	1 346.6	1 405.2	1 625.7	2 043.3	2 422.5
長者訪客										
過夜	1 202.5	1 284.5	1 448.6	1 676.6	1 519.2	1 703.0	1 905.5	2 127.1	2 669.2	3 211.3
不過夜	693.5	768.0	924.1	755.1	922.6	934.1	1 215.1	1 356.4	1 702.1	2 047.8
	1 896.0	2 052.5	2 372.7	2 431.6	2 441.8	2 637.1	3 120.6	3 483.5	4 371.3	5 259.0
受惠人士總數	2 960.9	3 168.4	3 545.5	3 664.2	3 731.0	3 983.7	4 525.8	5 109.2	6 414.6	7 681.5
(相當於居民的人數)	1 078.3	1 130.0	1 188.4	1 249.8	1 305.5	1 364.1	1 424.7	1 647.5	2 070.6	2 455.4
(其中長者)	993.3	1 034.0	1 079.4	1 131.8	1 179.5	1 232.1	1 285.7	1 475.5	1 851.6	2 192.4

* 殘疾人士數目按持卡人數推算，因為部分合資格殘疾人士沒有申請或更新他們的殘疾人士八達通。

長者／殘疾人士乘客人次

67. 我們根據受惠羣組和交通工具分別編製了乘客人次推算。根據受惠羣組推算的乘客人次，是以乘客人次按時間和長者及殘疾人士數目作線性回歸推算後取得的平均值。至於根據交通工具推算的乘客人次，其中專營巴士、港鐵和渡輪的推算是按長者／殘疾人士數目的線性回歸推算。專線小巴則因數據期太短而無法進行有意義的線性回歸推算，但假設專線小巴的乘客人次會隨整體專營巴士／港鐵乘客量的增長而增加。由於這兩組推算整體上非常接近，我們採用平均值來合併兩者，分項數字則按比例調整。
68. 上述推算詳情載於**附錄 H**，並摘要如下。總體而言，至 2031 年的總乘客人次預計每年以 8.4% 增長，以人均乘客人次計則為每年 3.9%。

至 2031 年的長者／殘疾人士乘客人次推算

(百萬)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2021	2026	2031
(交通工具)										
專營巴士	58.6	161.2	174.2	180.8	187.9	198.2	212.0	305.4	450.6	585.4
港鐵	33.3	71.0	82.1	90.0	98.9	110.3	120.1	176.2	270.9	358.8
專線小巴	0.0	0.0	0.0	50.7	82.2	91.8	99.9	144.9	217.1	284.1
渡輪	0.0	1.8	2.2	2.4	2.6	2.7	2.9	3.8	5.3	6.7
	91.9	234.0	258.5	324.0	371.5	403.1	434.9	630.2	943.9	1 235.1
(受惠人士)										
長者	79.6	202.5	222.1	278.9	320.5	348.5	377.0	546.6	825.2	1 083.1
殘疾人士	12.3	31.6	36.4	45.0	51.0	54.5	57.8	83.6	118.7	152.0
	91.9	234.0	258.5	324.0	371.5	403.1	434.9	630.2	943.9	1 235.1

票價差額推算

69. 就未來票價差額支出的估算，可用預期票價水平乘以上述長者／殘疾人士乘客人次，並減去應付的優惠票價。
70. 每程平均票價是按各交通工具的 2018 年票價水平，並以該交通工具的票價指數調整作預測。一系列的票價指數是根據 2008 至 18 年的平均票價數據，按時間作線性回歸推算，並假設現行票價監管機制維持不變。指數摘要如下表所示。

按交通工具劃分至 2031 年的每程平均票價指數推算

(1/1/2008 = 100)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2021	2026	2031
專營巴士	103.6	106.3	107.0	110.0	110.0	110.1	110.1	115.0	120.9	126.7
港鐵	107.4	111.4	115.0	119.6	123.7	125.2	127.2	137.3	152.9	168.6
專線小巴	109.9	112.5	116.1	120.1	122.0	123.3	125.4	133.4	145.8	158.2
渡輪	121.5	121.3	124.9	127.8	124.5	129.4	133.8	143.0	157.4	171.8

資料來源：2012 至 18 年的數據來自運輸署；推算的數字為顧問估算

71. 根據 2018 年就各公共交通工具發還的票價差額，加長者／殘疾人士每程支付的 2 元票價，可以估算該年度他們本應支付的全額票價。我們按上述平均票價指數作出票價調整並乘以乘客人次，便可預測全額票價總額，並可通過扣除每程 2 元票價推算出應付的票價差額。下表列出預測至 2031 年票價差額支出的摘要，詳情載於**附錄 I**。

按交通工具劃分至 2031 年的票價差額支出推算

(百萬元)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2021	2026	2031
專營巴士	113.5	334.5	381.6	421.6	444.3	473.0	509.1	793.5	1,276.0	1,794.4
港鐵	74.3	146.6	171.1	203.0	240.3	276.9	309.2	517.3	948.3	1,458.4
專線小巴	-	-	-	160.7	263.1	303.4	338.9	541.2	926.6	1,364.0
渡輪	-	15.6	20.6	23.7	24.2	27.2	29.6	42.3	66.5	93.1
總數	187.7	496.7	573.3	809.1	972.0	1,080.4	1,186.8	1,894.3	3,217.3	4,710.0

資料來源：2012 至 18 年的數據來自運輸署；預測數字為顧問估算

對社會福利經常開支的影響

72. 假設政府經常開支約佔名義本地生產總值的 17%，而且如目前一樣約 19%的經常開支將用於社會福利，我們推算票價差額支出預計將從目前佔社會福利經常預算的 1.6%增至 2031 年的 2.9%。

(百萬元)	2018	2021	2026	2031
名義國內生產總值*	2,842,900	3,066,200	3,913,400	4,994,600
政府經常開支	392,696	517,980	661,969	844,859
其中用於社會福利	75,952	99,143	126,703	161,709
票價差額	1,187	1,894	3,217	4,710
佔社會福利開支百分比	1.6%	1.9%	2.5%	2.9%

* 假設 2020 年名義本地生產總值增長為 1.5%，此後每年為 5%

海外經驗

73. 海外經驗研究涵蓋亞太、歐洲和北美多個城市，但以亞洲城市為研究重點。這些城市包括新加坡、台北、深圳、廣州、上海、北京、東京、悉尼、倫敦、紐約、多倫多和溫哥華。我們選擇上述城市主要基於其經濟水平、文化和區域背景，以及我們過去類似研究的經驗，估計可從中找到有用資料。
74. 這項研究主要基於相關公共機構和交通營辦商的網站和其他出版刊物等公開資料。重點是所提供的公共交通優惠的主要特點，例如資格準則、涵蓋範圍、運作，以及實行的任何防止濫用措施。目的是汲取這些城市的相關經驗，以及可能適用於香港情況的良好做法。
75. 有關公共交通優惠的主要研究結果概述如下，詳情載於**附錄 J**。這些結果簡略地介紹了各城市票價優惠的安排。至於有關濫用和防止濫用安排的研究會在下文另一節報告。
76. 幾乎所有納入研究的主要城市都有為長者及殘疾人士提供公共交通優惠，並通常會透過市政府擁有的交通營辦商提供。這種擁有權的安排與香港的情況大相逕庭，因為香港公共交通主要由私人企業經營，而政府只擔當整體規劃、協調及規管的角色。許多海外公共交通業務也並非盈利企業，甚至無法自負盈虧，不得不在一定程度上依賴公帑維持。這情況對他們制訂票價結構或設計優惠安排的方式或有一定影響。
77. 在大多數納入研究的的城市，他們的長者／殘疾人士優惠只提供給當地居民。但在紐約、多倫多、溫哥華及內地城市如深圳，優惠亦適用於訪客。
78. 至於年齡資格方面，長者優惠的最低年齡門檻通常是 60 或 65 歲，而對殘疾人士則沒有這種限制。採用 60 歲門檻的城市包括悉尼、新加坡、廣州，以及近期採用同一年齡門檻的北京。其他大多數採用的門檻為 65 歲，包括台北、深圳、上海、澳門、溫哥華、多倫多和紐約。東京則由於人口老化令長者的比例很高而將該門檻定為 70 歲。在倫敦，政府對 60 歲和 66 歲人士的優患有分級安排，並分別由各級地方政府資助，年輕的比年長的長者得到較少的補貼，而較高的門檻是近年從原來的 65 歲提高，以便與國家養老金制度一致。
79. 與香港的八達通類似，在納入研究的的城市當中，使用智能卡支付公共交通費用的情況十分普遍。有多種不同形式，全部都有專用名稱，例如 Opal Card（悉尼），Freedom Pass（倫敦），Presto Card（多倫多），EasyCard（台北）等。大多數城市需要個人卡

才能獲得長者／殘疾人士的優惠，而一些城市包括新加坡、澳門、紐約和倫敦，則需要印有相片的個人卡。使用不記名卡以獲得交通優惠並不常見，溫哥華是個例外。在多倫多，不記名卡持有者仍須要將個人資料輸入卡中才能享用優惠。訪客一般需要護照身分證明才能獲得優惠。

80. 各種公共交通票價優惠的形式都不同，從免費乘搭到固定金額或一定比例的票價折扣，而不同交通工具的優惠也可能不同。悉尼設定了每天支付交通費的最高金額，超過此水平長者可免費乘搭。在台北，每月有 60 程巴士是免費的，超過此額後須付 50% 的優惠票價。此外，有部分城市的優惠可能有時間限制，例如倫敦和紐約；而折扣也可能因應一天的不同時段而有所不同（新加坡）。優惠票價主要適用於單程票價，但在某些情況下也適用於單日、每周或月票。在上海，由於他們早前實施的優惠安排鼓勵了過多的乘客人次，令繁忙時段的載客量遇到壓力，因此他們已改為每月現金津貼，作為社會保障福利的一部分。
81. 殘疾人士的優惠通常與長者優惠相同，但亦可能因不同殘疾類型而有所不同（悉尼）。在某些情況下，陪同殘疾人士的照顧者的交通費也可以包括在內（悉尼、台北、多倫多），嚴重行動不便者也可獲得計程車補貼（倫敦和悉尼）。
82. 海外研究的結果為當前的檢討提供了一些有用的參考。相比之下，香港的優惠計劃簡單和容易實施。不過簡單的運作安排亦帶來一些局限，例如有些人認為 2 元優惠計劃普遍存在濫用問題。

濫用和誤用 2 元優惠計劃

83. 任何意願良好的補貼計劃因帶有顯著的經濟利益，往往在運作中被濫用的情況並不罕見。2 元優惠計劃在這方面亦不例外，而社會人士對非受惠人士濫用和誤用 2 元優惠計劃，亦表達了許多意見。
84. 在乘客方面，常見的濫用和誤用一般涉及兩類，一類涉及不符合資格人士使用 2 元優惠計劃，另一類涉及受惠人士不當使用優惠。前者涉及欺詐性使用優惠，這可能須要加強限制、檢查和加重刑罰。另一類可能只是某種誤用，而須要澄清基本政策意向，公眾教育，或收緊一些運作程序。此外，營辦商方面亦有濫用行為，主要涉及一些司機利用長者不記名卡偽造長者乘客人次，以騙取票價補貼。

不符合資格的使用者

85. 2 元優惠計劃為合資格受惠人士乘搭指定交通工具提供劃一票價優惠。長者可使用個人卡或長者不記名卡，而殘疾人士則使用印有相片個人卡。據了解，有些目前不符合 2 元優惠計劃資格的乘客，使用長者不記名卡、長者個人卡或殘疾人士個人卡，以欺詐方式獲得票價優惠。有乘客除了冒充為長者外，亦可能假裝殘疾人士。由於這些人士有時很難單靠外表來識別，所以被檢舉的風險很小，司機／前線人員亦因種種限制(如人手、道路安全和避免與乘客衝突)而難以查閱身分證明。
86. 雖然現時未有關於票價濫用程度的數據，但相信濫用風險可能很高，原因是任何人都可以購買長者不記名卡，無需年齡或身分證明。長者不記名卡亦可以借用或從其他途徑得到，例如在互聯網上轉售，可供任何人使用以逃避支付常規票價。

87. 除了長者不記名卡容易取得，前線人員在監察和檢查方面的限制亦令情況更為複雜，而且即使已確定違規並採取後續行動，違規者也只會受到輕罰。據我們了解，有些司機要求懷疑違規者出示身分證明時，對方會忽視，甚至威脅向有關當局投訴，或以不禮貌的言語喝罵司機。
88. 大多數營辦商表示難以執行身分資格檢查。就專營巴士和專線小巴而言，由於司機的主要亦是更重要的職責是駕駛，大多數司機反映在識破違規者時只會讓對方支付差額了事，或讓對方在下一站下車以避免尷尬情況持續。至於渡輪，碼頭工作人員在維持乘客秩序和碼頭運作的核心職責之外，亦同時負責票務檢核。
89. 現時各營辦商及前線員工在執行票價收費方面獲賦予的權力各有不同。港鐵、專營巴士和渡輪都有權要求乘客出示身分證明文件。此外，相關條例亦有懲罰條款以阻嚇乘客支付不正確的票價。至於專線小巴，司機在有合理理由相信任何人已干犯或即將干犯有關罪行時，例如不誠實地逃避支付票價時，有權拒絕任何人進入他們的車廂，或命令該人離開車廂。
90. 目前的監察和檢查水平是否足夠，必須由營辦商本身根據其營運特性作出判斷。他們要在監察和檢查造成額外成本的負擔和對乘客造成的不便，以及因不遏止潛在違例者而導致的票價收入損失之間取得平衡。
91. 逃票是世界各地營辦商面對的主要問題。許多城市亦為遏制其影響而作出了許多努力。逃票行為主要包括不付款、欺詐性使用優惠卡、假卡和無效付款。在票價收入損失方面，有些主要海外城市的票價收入損失比率相當高。多倫多的比率為 5.4%（2018 年），悉尼為 5.2%（2016 年）。新加坡在 2008 年的比率則約為 0.58%，但由於引入嚴厲的罰則，這比率在 2016 年顯著回落到 0.13%。
92. 為打擊逃票行為，一些海外主要營辦商採取了一系列措施，包括：
- 擴大檢查隊伍進行更多常規和不定期檢查，並實施罰則；
 - 與警方進行聯合檢查，以增強阻嚇作用；
 - 對逃票者處以嚴厲的罰則和罰款（例如，悉尼 200-550 澳元，紐約 100 美元，倫敦 80 英鎊，多倫多 235-435 加元，新加坡 50 新加坡元）；以及
 - 推行公眾教育活動，提高市民對支付適當票價的意識，例如在公共交通工具及入閘口貼上逃票警告等。

以上一些海外經驗可能值得參考，以應用於本地。附錄 K 載有關於票價濫用的海外經驗主要研究結果摘要。

營辦商的濫用行為

93. 營辦商也有一些濫用行為，儘管這些行為似乎並不常見，而且可能只涉及較小型的營辦商。例如，專線小巴司機可以通過多次在讀卡器上拍長者不記名卡，偽造長者乘客人次從而私自獲益。一宗個案在 2015 年被發現，案中一名專線小巴司機被判干犯刑事罪行罪成。在 2019 年，亦有兩名專線小巴司機在另一宗案件中被判罪成。
94. 多年以來，甚少個案須要交由警方調查或考慮起訴。這或許反映政府為保障 2 元優惠計劃財務穩定健全而建立的監管安排已經相當有效。

95. 政府現時要求所有營辦商必須把與票價差額相關的財務帳目，與 2 元優惠計劃有關的內部系統進行定期審計。他們可自聘核數師，並選擇自費或由政府支付相關費用，亦可將審計工作交由政府委任的核數師負責，專業費用由 2 元優惠計劃承擔。
96. 政府亦會定期監察任何不尋常的交易，並跟進涉嫌欺詐的個案，例如八達通在短時間內有多次交易或超出正常營運時間的交易等。這些異常個案的跟進工作雖然繁瑣，但大部分經過進一步調查後都能夠適當解決。然而，這過程本身會耗費政府和營辦商大量時間和資源。

受惠人士不恰當使用優惠

97. 這是泛指有受惠人士因為時間和方便的緣故，即使是短途行程也會乘搭長途而非短途巴士路線，但並無考慮此舉對 2 元優惠計劃額外增加的費用和對服務運作可能產生的影響。出現這情況，是由於受惠人士在選擇路線時並無自身的經濟考量，因為他們無論乘搭短途或長途路線，仍然只須支付 2 元票價。
98. 據了解，社會普遍對這種做法都表示關注，部分源於票價發還安排而無可避免地對公帑造成浪費，亦有關注這些情況會加重在繁忙時段對過海、特快和其他長途路線載客量的負擔。乘客在短距離內頻繁上落，也會影響長途路線的營運效率。
99. 另一問題是在有分段收費的情況下，受惠人士沒有利用已提供的分段收費，導致 2 元優惠計劃向營辦商多發還了票價差額。出現這情況，是由於司機和受惠人士都沒有明顯的誘因使用分段收費。一方面司機不知道乘客是否只乘搭短途行程而可使用分段票價，加上他們亦沒有責任提醒乘客。另一方面，由於受惠人士無論如何都只須支付劃一的 2 元票價，他們不覺得有必要或可能忘記提出分段收費的要求。
100. 上述做法未必是濫用，而是不恰當使用 2 元優惠計劃。該等做法也不只局限於受惠人士，因為大多數其他乘客偶爾也會在趕時間的情況下長車短搭，或者沒有使用分段收費，尤其是在擁擠的巴士車廂內。

問題嚴重程度

101. 整體上我們認為現時營辦商濫用 2 元優惠計劃的情況大概相當少。即使是小規模專線小巴營辦商潛在較大濫用風險，但經過運輸署的努力及上述法庭案件發揮的阻嚇作用，問題已大概得到控制。
102. 濫用 2 元優惠計劃的行為大部分應來自乘客，因為逃票或類似的濫用一直都是世界各地公共交通面對的難題。目前香港並沒有正式數據說明問題的普遍性。政府定期就專營巴士、港鐵、專線小巴及渡輪可能濫用的情況進行調查，而到目前為止，調查結果顯示被發現的個案不多，故此潛在的票價濫用情況可能非常少。
103. 在 2017 至 18 年進行的最新調查顯示，濫用個案的比例相當少，視乎交通工具，由 0.01 %至 0.22 %不等，遠低於其他一些主要海外城市的 5 %。

按交通工具劃分的濫用個案百分比

	長者／殘疾人士乘客人次	濫用個案數目	濫用個案百分比
專營巴士	37 090	80	0.22%
港鐵	45 807	51	0.11%
專線小巴	33 035	12	0.04%
渡輪	13 830	1	0.01%

資料來源：運輸署－政府長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃的運作調查

104. 儘管這些調查結果正面，各方對可能被忽略的潛在大量濫用個案仍然關注。考慮到這類調查的局限、許多由其他乘客提出的投訴，以及社會對此問題的普遍看法，我們認為上述數字可能在某程度上低估了實際情況。在以下的段落，我們嘗試粗略估計問題可能達致的嚴重程度，以供參考。

不合資格的受惠人士

105. 為了提供替代估算，以助衡量本地的逃票問題，我們根據現有的海外資料，就逃票率和盜竊率作了粗略的基準比較。這些比率可能提供一定的參考價值，因為盜竊和逃票在非法取走他人財物的意圖和行為上大致相似。
106. 正如以下聯合國統計數據所示，香港的盜竊率過往一直比新加坡稍高，但遠低於加拿大、澳洲和英國。假設逃票率與盜竊率之間存在密切關係，香港的逃票率可能會高於新加坡，但低於加拿大，澳洲和英國。

盜竊率比較

每十萬人口盜竊率	香港	新加坡	加拿大	澳洲	英國 (英格蘭／威爾斯)
2012	474	331	1 475	2 245	2 407
2013	442	308	1 380	2 359	2 330
2014	396	297	1 368	2 281	2 209
2015	377	275	1 398	2 358	2 182
2016	349	243	1 409	2 460	2 283

資料來源：聯合國毒品和犯罪問題辦事處

107. 根據我們的海外研究，最新的逃票率在多倫多約為 5.4%、悉尼約為 5.2%、倫敦約為 1.9%、新加坡約為 0.6%。鑑於兩地情況不同，以及採取嚴厲程度不一的防止逃票措施，我們認為香港的逃票率不會像新加坡那樣低。
108. 如果多倫多、悉尼和倫敦的比率可提供一些指引，那麼香港的逃票率大致會在 1.9-5.4 %之間，可能較接近這範圍的下限，因為香港的盜竊率較低，但亦不會太接近倫敦的比率，因為他們有較強的防止逃票措施，並部署大量驗票員。由於無法進行直接比較，因此我們假設香港的逃票率為 2-2.5%，並估算在 2018 年逃票對發還票價差額的影響約為 2,400-3,000 萬元。相對於運輸署調查所得的結果，評估的逃票率較高，但這未必與現實不符，因為潛在逃票者無須提供年齡和身分證明便可輕易取得不記名卡，而且防止逃票行為的執法和罰款亦處於較低水平。

長車短搭

109. 由於沒有受惠人士乘搭長途巴士路線作短途行程的數據，為進一步了解相關情況，運

中譯本

輸署於 2019 年 1 月進行了一項實地調查，以收集有關受惠人士在乘搭長途巴士線作短途行程的資料。這項調查涵蓋票價為 8 元或以上的 1 634 個長途巴士班次，涉及 109 371 名乘客²。在這些巴士路線上，大約有 13% 的長者／殘疾人士是短途乘客。與其他乘客的 3.2% 相比，該百分比顯示有關做法在受惠人士中可能更為普遍。

110. 進一步的分析顯示，在乘搭長途路線作短途行程的長者／殘疾人士中，約有 23% 是因路線沒有方便的替代選擇，而 77% 則是由於路線的班次相對較頻密因而對乘客較方便。
111. 根據這些調查結果，運輸署大致估計在 2 元優惠計劃下，因受惠人士乘搭長途路線作短途行程而額外發還的收入損失介乎 203 萬至 253 萬元，佔該月總票價差額的 1.8-2.3%³，而以全年計約為 2,100 至 2,700 萬元的估算並非不合理。

沒有使用分段票價

112. 我們沒有試圖估計乘客在乘搭專營巴士或專線小巴時未能或忘記支付合適分段票價會有什麼影響。這是因為當前並無有關符合分段票價的乘客人次數據。不過，我們認為，由於僅部分路線提供分段票價，所以總體而言這問題的影響可能甚小。

公眾諮詢會

113. 作為檢討的一部分，我們舉辦了多場公眾諮詢會，以徵詢不同持份者群組對 2 元優惠計劃運作的意見，並為未來可作的改變收集初步反應。
114. 在與勞福局及運輸署合作舉辦的諮詢會上，我們回顧了 2 元優惠計劃自推出以來的發展情況，提出所遇到的問題，並主持現場討論。我們亦在籌備和支援這些諮詢會方面做了大量工作，包括預留場地、編製邀請名單、制訂討論議程，以及活動登記和管理等。
115. 我們合共舉辦了五次公眾諮詢會，以方便各持份者群組參與，包括已納入和仍未納入 2 元優惠計劃的營辦商、關注長者和殘疾人士的團體，以及區議會、分區委員會及鄉事委員會(鄉委會)委員。我們還要求有關的關注團體向 2 元優惠計劃的受惠人士發出邀請。為提高靈活性以方便關注殘疾人士的團體、區議員及分區委員會／鄉委會委員，我們把原本分別為這些團體安排的兩次會議重組，成為兩次不同時段舉行的合併會議。

² 在調查所觀察的 109 371 名乘客中，83 848 名(76.7%) 表示合作並參與調查。

³ 額外少收的收入是根據 2019 年 1 月的乘客人次所作的粗略估算，並按受惠人士乘搭作短途行程的 196 條長途路線的票價與其替代路線的最高和最低票價進行比較。

116. 參與公眾諮詢會人數摘要如下。

公眾諮詢會參加者

持份者群組	邀請對象	邀請組織數目	參與人數
已納入 2 元優惠計劃的營辦商	所有已納入 2 元優惠計劃的營辦商和八達通公司	159	32
未納入 2 元優惠計劃的營辦商	香港電車、紅色小巴、非專營巴士、居民巴士和街渡	1,927	25
關注長者團體和受惠人士	關注長者團體	152	33
關注殘疾人士團體和受惠人士	關注殘疾人士團體	216	32
區議會／分區委員會／鄉委會	所有區議員／分區委員會委員／鄉委會委員	45	11

117. 涵蓋廣泛層面的出席者，以及諮詢會的高質素討論，能夠合理地提供一個平衡而又能反映現時社會人士對 2 元優惠計劃的意見。為補足對諮詢會的工作，我們還與特定的持份者(主要涉及具有代表性的營辦商)進行了個別訪談，以跟進他們所表達的一些意見，並初步討論一些可能性。

118. 下文按不同議題總結了從公眾參與活動收集的主要意見和建議，詳情則載於**附錄 L**。

優化現有計劃

119. 受惠人士提出的其中一項建議，是將計劃擴展至 60 至 64 歲人士（不論就業與否）。如有需要，優惠票價可高於 2 元。提出建議者認為，這個年齡層如能多活動，可保持健康，最終對醫療和院舍護理服務的需求亦會減少。

120. 另一建議是擴大 2 元優惠計劃的涵蓋範圍至機場快線（機鐵）及來回羅湖及落馬洲的港鐵線，因為長者亦會因度假或其他目的而須要前往海外或內地。不過，也有人認為 2 元優惠計劃應只涵蓋本地行程，因為出境旅遊人士必已有足夠資源支付前往機場或邊境的交通費用。

121. 有部分建議提出類似公共交通費用補貼計劃，只要票價受規管並符合政府訂明的有關準則，應將 2 元優惠計劃擴展至紅色小巴、居民巴士及街渡服務。

122. 殘疾人士方面，現時只有殘疾程度達 100% 的綜援受助人，以及傷殘津貼受惠人，方可受惠於 2 元優惠計劃。為降低其他殘疾人士的交通費用，有建議認為應將受惠資格放寬至所有已登記的殘疾人士，使殘疾程度低於 100% 的殘疾人士也可包括在內。此外，亦有建議指 2 元優惠計劃應涵蓋殘疾人士的照顧者，而給這些照顧者的優惠可少於殘疾人士的優惠，並以每月綜援／傷殘津貼的附加形式支付。

123. 有建議認為，經醫療審定為永久傷殘的合資格殘疾人士，其殘疾人士個人卡的續期手續應予以微調。根據港鐵公司現時的續期安排，殘疾人士個人卡須每 5 年續期一次。由於辦理手續需時，對一些受惠人士來說會造成負擔。有建議認為可減少續期頻率，對於 100% 永久傷殘的人士，更沒有定時續期的必要。另有相關建議認為，如合資格殘疾人士的殘疾狀況須重新評估，他們的殘疾人士個人卡的有效期應比他們的殘疾評估有效期稍長，使他們在接受殘疾評估以重新確認是否符合 2 元優惠計劃資格的過渡期間，

仍可繼續享用優惠。

124. 尚未納入 2 元優惠計劃的主要營辦商似乎都希望加入 2 元優惠計劃，認為如他們可以加入 2 元優惠計劃，可為長者／殘疾人士提供更多選擇。香港電車認為，自 2 元優惠計劃推行以來，其他交通工具的實質票價因有補貼而下降，致令電車長者乘客流失，經營困難。雖然香港電車目前的長者票價低於 2 元優惠票價，但他們希望日後票價上升時能加入 2 元優惠計劃。
125. 紅色小巴經營者認為，就便捷程度而言，他們能為長者提供更合適的交通工具。他們表示，不少長者已轉搭其他交通工具，如果不將紅色小巴納入 2 元優惠計劃內，對其業務有欠公平。相關的商會認為，他們可根據現行公共交通費用補貼計劃的模式，與政府商議適當的規管安排，並協助監管成員的行為，避免違反規定。
126. 至於主要的居民巴士服務營辦商，他們為現時服務路線應納入 2 元優惠計劃內，以照顧居民的利益。他們引用一個特別例子，指某屋苑的渡輪服務獲納入 2 元優惠計劃內，但居民巴士則不包括在內。許多長者為減低交通費用，只好選擇迂迴的渡輪路線。

票價濫用

127. 有不少意見都觸及有關 2 元優惠計劃的濫用行為，包括不合資格人士以欺詐手段從受惠於 2 元優惠計劃，以及合資格人士誤用(例如長車短搭或沒有要求司機收取適用的分段收費)。從乘客和營辦商的經驗來看，普遍意見似乎認為濫用 2 元優惠計劃的情況並不罕見，儘管沒有可靠資料可顯示濫用的普遍程度。
128. 有部分意見關注到長者出行對繁忙時間的公共交通可能造成的影響，以及訪客亦能夠受惠於 2 元優惠計劃的問題。部分人還擔心，一些仍在就業中的受惠人士會不成比例地從公帑補貼中獲益，這與 2 元優惠計劃的明確政策目標並不一致。
129. 不過，亦有建議認為，在處理濫用情況時要避免過猶不及，因為太多限制可能影響 2 元優惠計劃的成效和運作，反而應同時考慮濫用的嚴重程度和解決辦法的成本效益，從中取得平衡。有意見認為，對長者應慷慨一些，因為他們對社會整體曾作出重大貢獻。
130. 有部分人認為，由於長者被鼓勵工作，讓 2 元優惠計劃廣泛用於就業的目的未嘗不可。此外，亦有意見支持訪客可享用 2 元優惠計劃，認為這符合政府推廣旅遊的目標，而且一些內地城市亦有為香港居民提供長者福利。不過，另外一些意見認為，若要達致其他個別政策目標，政府應制訂其他優惠計劃可能會較為合適。
131. 在監察及檢查方面，有意見認為營辦商在檢查方面應承擔更多責任。另一方面，營辦商則指出檢查工作十分困難，主要原因包括不記名卡被廣泛使用、乘客對檢查抗拒、監察濫用工作對前線員工構成繁重負擔、以及除港鐵公司外，其他營辦商在執行罰則方面欠缺法律授權。
132. 為減少濫用情況，有建議採取以下措施：
 - 強制使用個人卡，以符合 2 元優惠計劃的資格;
 - 訂定每日合理的乘搭次數上限或每月固定津貼金額，以防止過度使用 2 元優惠計劃；

- 採用新技術如人工智能，以提高檢查效率和成效，而不是僅僅依靠前線工作人員作人手檢查；
- 設立政府檢查小組（類似控煙酒辦公室），更頻密地進行額外檢查；
- 對欺詐性使用 2 元優惠計劃的行為實施更嚴厲的罰則，包括刑事檢控，並賦予權力，讓營辦商可更主動地加強檢查和實施罰則的（與港鐵公司根據附例所獲賦予的權力相似）；以及
- 多推行公眾教育，讓公眾認識如何合法使用 2 元優惠計劃，並提醒使用者注意各種不恰當使用行為對公帑及公共交通營運的影響。

133. 有一項關於長車短搭的建議，提出在長途路線提高現時 2 元的票價，使受惠人士在選擇路線時作一些經濟考量。另一方面，有人認為長者亦需要靈活安排行程，不應限制他們乘坐較方便的路線。部分人認為，如果營辦商增加較短路線的班次，讓乘客有所選擇，對所有乘客均有好處。
134. 至於分段收費方面，有意見認為，在設有分段收費的路線，短途乘客有責任主動支付分段收費。不過，如果長者在 2 元優惠計劃下只須支付 2 元劃一票價，他們並沒有誘因要求司機收取分段收費。在巴士上發出適當的訊息以提醒長者，再配合公眾教育或可改善有關情況。

強制使用個人卡

135. 由於不合資格的乘客的濫用行為看來頗為普遍，一般意見似乎贊成強制使用個人卡。從營辦商的角度來說，除非很明顯，否則在沒有身分證明的情況下，難以確定使用不記名卡的乘客是否 2 元優惠計劃的合資格人士。識別個人卡的使用者則較為容易，但若八達通卡上沒有相片，仍然很難確認乘客是否真正的持卡人。
136. 乘客似乎對使用個人卡沒有強烈反對，儘管更換現有的不記名卡可能帶來不便而令問題變得較為複雜。他們也不太介意 2 元優惠計劃以個人卡的資料確認 2 元優惠計劃受惠人士的資格，認為這是乘客的義務。
137. 為方便前線人員監察和檢查，有建議認為 2 元優惠計劃受惠人士在拍卡後，須主動向司機出示個人卡，以免因須要檢查而出現不必要的糾紛，亦有建議認為需要就此進行公眾教育。為協助識別，2 元優惠計劃受惠人士的個人卡應如殘疾人士個人卡一樣印有相片，以茲識別，而殘疾人士個人卡亦可加入使用者的社署註冊編號。
138. 強制使用個人卡可以分階段實施，在指定日期之後，只有個人卡才合資格享用 2 元優惠計劃的優惠。現有的長者不記名卡可於該日期之前的合理期限內逐步免費更換為個人卡，亦可考慮採取一些獎勵措施，以加快程序。此外，有意見認為也可以將個人卡與長者咭或殘疾人士登記證結合，從而簡化相關的申請流程。

在繁忙時段對服務的影響

139. 有意見認為，隨着 2 元優惠計劃而增加的長者／殘疾人士乘客量，會令繁忙時段的公共交通更為擠塞，並增添增加班次的壓力，而營辦商亦不一定能夠增加班次。在繁忙時段如長者／殘疾乘客太多，也可能增加巴士上落客的時間，導致行程有所延誤，而所有乘客的等候時間也會加長。
140. 為免增加繁忙時段的交通流量，有部分人建議應鼓勵長者避免在繁忙時段出行，或藉

票價差異影響出行模式，例如在非繁忙時段提供折扣。

141. 從受惠人士的角度來看，受訪者認為大多數人會盡量避免在繁忙時段乘坐擁擠的公共交通工具。不過，他們多數希望 2 元優惠計劃不施加任何限制，因為有些人在繁忙時段仍須上班、就醫或參加社交活動。營辦商則認為很難為繁忙時段作出定義，因為不同路線或有不同的繁忙時段，他們亦認為基於各種原因，長者也有真正需要在繁忙時間使用公共交通工具。

訪客的資格

142. 至於訪客可否享用 2 元優惠計劃的優惠，一般意見認為 2 元優惠計劃應只限於過去對本地社會作出貢獻的香港居民，而不應惠及海外訪客；有部分人亦指出一些海外地區的長者公共交通福利的受惠對象並不包括訪客。
143. 有部分人建議，如果提供公共交通優惠的目的是促進旅遊業，則應透過其他計劃加以推廣。不過，亦有人指出，由於香港長者在內地一些城市亦享有票價優惠，把內地訪客納入 2 元優惠計劃內作為一項互惠安排，未嘗不可。

減輕 2 元優惠計劃的財政負擔

144. 許多人認為 2 元優惠計劃造成日益沉重的財政負擔是自然發展，但在人口老化的情況下，這是政府須要應對的問題。
145. 有部分人認為營辦商在 2 元優惠計劃中亦受惠於乘客增長。如果他們可接受較低的票價發還百分比，從而分擔部分財政負擔，某程度上可紓緩政府撥款的壓力。另有建議提出政府日後可收緊票價調整，從而降低須要發還的票價差額。
146. 然而，營辦商擔心隨着長者使用人數增加，他們的長者票價優惠會對他們的營運帶來愈來愈大的財政負擔。這是因為他們只能向這些乘客收取長者票價，而不能收取成人票價。如果負擔變得難以控制，而政府又沒有補助，他們可能須要重新檢視其票價優惠。
147. 有建議認為有需要上調 2 元票價，並為不同年齡層的長者提供不同的優惠。另一項建議是設定 2 元優惠計劃受惠人士在 2 元優惠計劃下每日乘搭次數上限，並就超過上限的行程收取較高票價。
148. 另一項建議是為受惠人士每月支付固定現金補貼，使受惠人士可以更靈活地選擇最方便的交通工具和路線。這亦可防止 2 元優惠計劃的一些欠妥之處，例如長車短搭、對繁忙時段的影響，以及加強監察和檢查的需要。為簡單起見，建議每月發放現金津貼，並可隨綜援、傷殘津貼或高齡津貼等一併發放。

引入其他電子支付系統

149. 受惠人士很少就 2 元優惠計劃可引入八達通以外的電子支付系統發表意見。這是可以理解的，因為這些新系統尚未普遍用於支付公共交通票價。營辦商的一般意見是，在新電子支付系統完全引入本地市場之前，必須謹慎考慮。2 元優惠計劃會否使用這些系統，取決於有關系統能否核實受惠人士的身分。如果將來要加入其他支付系統，可能須要修改現有的中央結算平台安排，以便管理、維護和修改。不過，營辦商並不準備

為此承擔額外費用。

政策選項及建議

150. 在背景研究的基礎上，並參考了在海外研究和公眾諮詢活動中收集所得的資料，我們制訂了以下一些政策選項。我們認為這些方案將有助解決 2 元優惠計劃遇到的主要問題，同時盡可能回應社會的訴求。我們建議可在顧及資源限制、優先次序和其他政策因素下，進一步考慮這些方案是否可行。
151. 在制訂這些選項和建議時，我們的分析主要以過往和事實數據為基礎。當沒有相關數據時，我們會基於專業判斷作出必要的假設，唯一目的是說明所涉問題的重要性或建議帶來的影響。舉例說，這包括為作長遠推算而提出的假設，這些假設不一定與政府採用的假設完全一致。

減少濫用和誤用

152. 根據上述分析，當 2 元優惠計劃的財政承擔不斷增加時，要確保公帑用得其所，須更積極地解決 2 元優惠計劃的濫用和誤用問題。根據檢討結果，有許多值得進一步考慮實施的方案，包括：
- 加強現行的監察和檢查安排；
 - 強制使用印有相片個人卡；
 - 要求乘客在使用長者個人卡時一併出示長者咭；
 - 應用科技解決方案來確認乘客／持卡人的身分；
 - 營辦商加強針對高票價差額的交通工具／路線進行檢查；
 - 部署專門的團隊以採取多一重檢查和執法行動；
 - 實施更嚴厲的罰則，以遏止欺詐性使用 2 元優惠計劃的行為；以及
 - 加強公眾對適當使用 2 元優惠計劃的認識。

加強對營辦商的監察和檢查

153. 政府目前分別針對營辦商和乘客兩方面，就 2 元優惠計劃採取防止濫用措施。在營辦商方面，運輸署外聘核數師進行定期審計，以保障財務交易和報告系統的完整性，並藉着八達通公司就異常情況提供的報告(異常報告)，識別不尋常的交易以作進一步調查。此外，運輸署亦會對營辦商進行實地檢查和調查，從中識別可能違規的情況。
154. 從我們與運輸署和營辦商的討論來看，當前的安排似乎頗為有效，涉及個人利益的事件很少發生，營辦商被發現濫用 2 元優惠計劃並被起訴的案件，數目極少。我們了解，大多數須要調查的個案，經過政府與有關營辦商作進一步調查／澄清後解決。其餘則有些個案須要調整發還金額，但通常涉及相對較小的數目。有鑑於此，部分營辦商認為對其營運而言，目前的安排可能過於嚴格並造成太大負擔。另一方面，目前的安排所需的內部資源也愈益緊張。
155. 我們了解運輸署一直採用風險為本的方法制訂檢查工作的優先次序，並會先檢查大規模或有異常報告的營辦商。我們建議運輸署將來可着眼於更多因素，例如票價差額較高的路線，或前線員工個人報酬與車費收入掛鈎的營辦商。

促進前線檢查

156. 乘客方面，防止濫用的責任主要落在營辦商的前線工作人員身上，他們主要是司機和稽查員。他們既受制於緊迫的行程安排，亦因乘客抗拒而不願執行檢查和懲處的措施，在部分情況則因未獲適當的法例明確賦予權力。
157. 我們認為若能夠強制要求受惠人士在付費後向前線工作人員出示個人卡，或使用不記名卡付費後出示長者咭以供查閱，可加強和簡化前線人員的工作。這樣既可讓受惠人士免於在享用2元優惠計劃被抽查時出現的尷尬情況，亦可讓前線工作人員獲賦予一定權力，以便能夠更主動地對可疑個案採取行動。根據目前流通的長者咭數目，我們粗略估計目前絕大多數本地長者都有使用長者咭。
158. 上述情況與病人在醫院管理局轄下的醫院和診所支付醫療費用的情況相似，病人通常必須出示身分證以證明合資格按本地居民收費付款。我們了解到，長者習慣出示長者咭以享受商戶和政府提供的各種優惠或優先服務，在2元優惠計劃下乘搭公共交通工具時出示長者咭，似乎沒有理由會帶來不便。
159. 然而我們仍注意到，如果受惠人士不想在登車時出示長者咭，而道路交通、道路安全、車程延誤以及對其他乘客造成不便等各種操作上的限制，司機仍難以檢查乘客身分。因此，出示長者咭只能是減少濫用的臨時措施，從長遠來看，採用印有相片個人卡以方便識別，可能是更合適的解決方案。

加強獨立實地視察

160. 應鼓勵營辦商成立專責小組，更頻繁地進行實地視察，尤其是在逃票風險較高的路線上加強檢查。乘客逃票也會增加營辦商的成本，因為營辦商只能根據2元優惠計劃收回長者票價，而不能收回原來的成人票價。乘客在面對被識破的風險增加，為免受罰甚至尷尬，潛在逃票者會因而卻步，故此營辦商應要在加強檢查所涉及的成本與額外票價收入之間取得平衡。
161. 據了解，新加坡有1 300多名稽查員在公共交通網絡進行實地視察，而英國的倫敦運輸局公共巴士服務至少有200名驗票員。據報道，倫敦從收取的罰款中獎賞驗票員，估計本地未必可以倣效。我們無法得知營辦商稽查員的實際人數，也沒有其相等於全職員工的數目可作比較，不過若能夠檢視有關員工數目或會有助加強檢查工作。
162. 一個值得考慮的相關方案，是進行多一重獨立實地視察，以輔助司機和稽查員的工作。這可以是政府主導的項目，亦可與營辦商合作，但優先考慮的仍是先由營辦商提升其檢查工作。
163. 運輸署現時委託承辦商，定期與營辦商進行實地調查，以監察2元優惠計劃的逃票情況。儘管擴大調查範圍可更有效地評估逃票情況，我們認為更頻密地進行調查，並針對票價差額較高的路線，能發揮一定的阻嚇作用，使潛在違規者留意到政府和營辦商採取的措施並意識到被識破的風險增加。

強制使用個人卡

164. 許多濫用問題可能源於使用長者不記名卡，因為無論是否符合2元優惠計劃的資格要求，任何人都可以購買該卡，以致可以輕易逃票。我們認為，防止濫用的治本措施，

中譯本

是逐步淘汰不記名卡，並在 2 元優惠計劃下強制使用印有相片個人卡。大多數不合資格者會卻步，因為被識破和被檢控的風險會大大增加。大多數推行類似優惠計劃的海外國家，通常會要求受惠人士出示可識別個人身分的長者咭作為資格證明。出席我們公眾參與活動的營辦商和其他相關持份者普遍支持以上建議。

165. 印有相片個人卡除可作為 2 元優惠計劃一種較為可靠的付款方法外，還有其他好處，將來可能派上用場。例如可讓個人卡達致多項功能，方便長者使用社區福利和優惠。一個簡單的方法，是將長者咭與新的個人卡合併，讓持咭人可憑咭得到優惠，包括政府部門、公共機構和 2,600 多家私營企業提供的優惠，折扣或優先服務。
166. 如有需要，新的個人卡還可因應不同的長者政策或特殊情況，作為一種符合經濟效益的工具，讓長者享用其他福利優惠，例如現金補助，購物券等。
167. 使用個人卡可以收集用者為本的行程數據，以方便將來對 2 元優惠計劃進行更好的研究和規劃；並可開闢其他可能性，以更靈活的方式引入交通或其他補貼，或將經濟誘因納入乘車的考慮內，例如設定 2 元優惠計劃的行程次數或每月補貼上限。若政府決定將長者訪客排除在計劃之外，也可藉轉換個人卡有效達致這安排。目前，長者訪客雖然不是目標受惠人士，但仍可享受 2 元優惠計劃的優惠。由於 2 元優惠計劃目前可使用不記名卡，因此目前無法區分訪客與本地居民。
168. 有建議認為，長者不記名卡只應售予有資格證明(如身分證或長者咭)的長者。我們認為，這應能減少一些票價濫用，可以作為臨時措施。然而，如果這些不記名卡在購買後仍可由其他人使用，則不是一個長遠的解決方案。
169. 轉換個人卡的主要挑戰在於實施過程，因為當逐步淘汰不記名卡時，目前大多數受惠人士均須要申請個人卡。個人卡難免會收集一些個人資料，不過，大多數受惠人士會接受須以某種方式提供一些個人資料作資格證明，就如其他須要核實資格的補貼計劃一樣。
170. 在 2018 年底，流通的長者卡大約有 360 萬張，其中 330 萬張為不記名卡。如果 2 元優惠計劃決定強制使用個人卡，並無須要發行此數量的個人卡，因為長者居民在 2 元優惠計劃只能使用一張個人卡，而由於訪客不會經常使用此卡，故預計只有小部分訪客會轉用個人卡。然而，最低限度也須安排在合理時間內為 130 萬長者居民發出個人卡，過程中須盡量減少對他們造成干擾和不便。
171. 如訪客日後仍可使用 2 元優惠計劃，便須要為估算的 30 萬名長者訪客⁴發行個人卡。當中大多數是即日來回的內地訪客，很可能經常來港，因而會從 2 元優惠計劃中得益較多。其他訪客多數不會經常來港，不大可能會花時間和金錢申請一張未必會再用的個人卡。
172. 視乎八達通公司的發卡能力，在短時間內發行這個數量的個人卡未必切實可行，因此有需要在接近實施時與八達通公司協商制訂合理的發卡程序，當中也可能會涉及一些費用。目前，八達通公司向個人卡申請人收取每張卡 20 元的手續費，以及 50 元的可退

⁴ 根據即日來回長者訪客估算，他們很可能經常來港，會較大機會選擇個人卡。目前，約有 39% 的長者訪客是即日來回訪客。此外，假設長者居民平均每人持有 1.2 張卡，其餘由長者訪客持有，則在所有長者訪客中約 25% 會持有一張長者八達通卡。這意味着 310 萬名長者訪客中約有 30 萬人可能會選擇個人卡（或 $3.1 \times 25\% \times 39\%$ ）。

還按金和 30 元的初次儲值金額。

173. 我們認為，若八達通公司及其承包商加緊處理，預計可在大約 18 個月內完成有關工作。我們注意到，八達通公司現時每年發行超過 200 萬張卡，當中主要是不記名卡。由於開發所需系統及處理和發行大量個人卡涉及複雜的技術和後勤安排，發行個人卡難免需要較多時間。如果打算縮短實施時間，我們建議政府可以在接近實施時再檢視有關方案，以了解某些程序是否可同時進行，或可否增加資源以提高處理能力。然而，我們注意到八達通公司和營辦商的核心系統修改工作可能很難加速處理。
174. 如果 2 元優惠計劃要擴展至 60 至 64 歲年齡組別，則須發行另外 60 萬張個人卡。由於這批新受惠人士會期望盡早受惠於 2 元優惠計劃，而他們的出行次數亦很可能會較現有受惠者頻繁，我們建議先要求他們辦理個人卡申請。新受惠人士盡早採用新的印有相片個人卡，也會鼓勵現有受惠人士在到期時盡早轉換新個人卡。有建議認為可允許 60 至 64 年齡組別暫時使用不記名卡，以便他們在換領個人卡前能盡早享用 2 元優惠計劃的優惠。然而，我們並不建議採取這個方案，因為監察濫用情況會更加困難，亦由於這年齡組別的出行次數會比現有受惠人士高很多，2 元優惠計劃涵蓋他們將造成龐大的財政負擔。此外，一旦這批新受惠人士在首次加入 2 元優惠計劃時獲允許使用不記名卡，日後要說服他們轉用個人卡，將會十分困難。為了確保過程順暢並避免最後一刻趕急申請，可以為 60 至 64 年齡組別的申請作優次考慮，例如分批優先處理年齡較大的申請人，然而，這樣在技術上可能較複雜，因為八達通和營辦商的系統可能須要反覆設定。
175. 至於是否在 60 至 64 年齡組別申領個人卡時一併全部更換現有 130 萬名受惠人士的八達通，則須要考慮多項因素。成本可能不是大問題，因為其中一個主要成本因素，即修改八達通和營辦商系統的費用，基本上與更換八達通的數目沒有直接關連。反而種種因素(例如因年老體弱而較少乘搭公共交通工具，或無人協助換領個人卡)會導致換領個人卡對現有某些受惠人士，尤其是較年老的長者，造成較大的不便。一個選項是為現有的不記名卡在較後時間指定一個日期才停用，屆時須更換的不記名卡數量會較小。這替代安排雖然會令第 164 至 167 段所述的效益延後，但對老年長者因換卡而受到的困擾卻可減低，並能減輕緊迫的初段換卡期間須承受的負擔。由於這不僅是一項營運決策，我們建議政府在決定實施時間和方式時，應作出全面的考慮。
176. 我們建議社署和一些參與長者護理的非政府機構，可以在長者申請個人卡的程序上提供幫助，以協助推行。除了港鐵公司和其他營辦商指定的地點外，還可以考慮在選定地區使用合適的政府設施，甚至流動站，以減少過渡安排對長者帶來的不便。
177. 如有需要，政府可考慮採取一些獎賞措施，例如申請個人卡的補貼，短期零票價優惠，或適當設計的紀念品／抽獎計劃等，鼓勵長者在可行的情況下盡早更換個人卡，並補償可能對他們造成的不便。
178. 在考慮轉用印有相片個人卡時，政府可能須要更密切地留意替代電子支付平台的發展，這些平台能促進使用者使用流動通訊設備進行支付交易。
179. 我們相信，如 2 元優惠計劃使用這些新平台，在核實受惠人士的身分方面會更困難，因為使用者根本不會出示實體卡讓前線員工隨時核查。此外，在管制使用 2 元優惠計劃方面，只能依靠用以啟動流動設備和支付平台的密碼。毫無疑問，個人卡至少能夠展示使用者的相片，只要繼續被指定為 2 元優惠計劃支付票價之用，在可預見的將來都不會過時。

180. 儘管如此，就2元優惠計劃盡早過渡到強制使用個人卡而言，替代支付系統的快速發展可能扮演更重要的角色。我們相信並沒有真正需要緊貼市場發展，因為使用者無論如何都必須出示身分證明以示符合2元優惠計劃的資格，要達到此目的，無需任何智能設備，單靠一張印有相片個人卡就可以。無論如何，允許使用者繼續從2元優惠計劃中受惠，同時又彈性處理，容許他們無須出示身分證明以示符合2元優惠計劃的資格，做法並不一致。
181. 轉換為個人卡也許並不創新。其他大多數地區也採用類似的個人卡，為交通優惠計劃提供了身分證明。我們了解到，2元優惠計劃在構思初期也曾考慮強制使用個人卡，但為了在較短時間內開展2元優惠計劃，該構思最終被擱置。
182. 不管是以八達通或二維碼（QR）為本的支付系統，票務交易都只能追溯到有關支付卡或電子設備，對於個人卡，則能追溯到個別持卡人。相比之下，採用印有相片個人卡比不記名卡對非合資格人士的潛在逃票情況產生更高的阻嚇作用，因為個人卡已鎖定了持卡者的身分。
183. 事實上，要真正識別受惠人士的身分，並確認其是否符合2元優惠計劃的資格，或須進行人手檢查或利用某種生物識別系統。然而，考慮到對個人隱私的高度重視，後者至少在可見的將來在本地不太可行。但技術本身如面部，指紋或虹膜識別技術可輕易獲得，而據我們了解在本地和其他地方已有應用。我們認為，至少在目前暫時沒有必要考慮這些技術解決方案，因為轉換至強制使用個人卡應該能夠遏制2元優惠計劃的大部分逃票行為。

加重罰款

184. 逃票的可能性很大程度上取決於罰款的幅度或嚴重程度，以及逃票者認為會被識破並受到懲處的可能性。但是，任何罰則的成效將取決於執法力度。進行更多檢查會增加逃票者被發現的風險，而潛在逃票者亦可能會重新考慮是否仍要以身示法。
185. 目前，只有港鐵公司有附例可強制執行檢查及罰款。至於其他營辦商，檢查工作可能較為薄弱，因為司機／前線人員擔心與懷有敵意的乘客發生衝突，以及對日常運作構成影響，而不大願意跟進潛在的逃票個案。我們建議應該在一定程度上向營辦商多賦權和鼓勵，包括獎勵和讚賞。若能夠作出更多的起訴和有罪判刑，亦能向潛在違例者發出對逃票行為零容忍的訊號，尤其是涉及公帑的個案。
186. 然而，罰則的影響亦很重要。因此，我們建議應考慮日後再檢討現行的罰款額，並上調罰款至能夠維持阻嚇作用的程度，例如與通脹或人均收入掛鉤或根據正常票價水平的倍數來提高罰款，以及考慮統一不同交通工具和營辦商的逃票罰款。
187. 與此同時，我們建議日後應繼續密切審視逃票情況，以防在強制使用個人卡後，仍有須要採取更積極主動的做法。在這方面，我們注意到新加坡通過提高罰款水平和檢查工作，在遏止逃票方面取得非常顯著的成果。

公眾教育

188. 逃票是全球現象，會影響所有公共交通業務。由於逃票通常只涉及少量金錢，而且有些濫用可能是無心之失，這些較輕微的錯失在個人層面通常不會被認真對待。然而，

逃票整體上會影響公共交通業務的財政，而如果涉及某些公共補貼的話，亦會對政府財務有所影響。

189. 除了採取嚴正的防止濫用措施之外，我們認為與營辦商合作制訂良好的公眾教育計劃，也有助公眾認識 2 元優惠計劃的目標和成效、濫用和誤用情況，以及其潛在影響，並了解公眾如何幫助減少此等行為。
190. 此外，我們建議應進行宣傳，以幫助長者／殘疾人士了解使用 2 元優惠計劃的正確方法，包括須要向前線工作人員出示身分證明及要求以合適分段票價支付費用，並避免長車短搭。
191. 政府亦應提醒公眾，長者不記名卡僅供長者使用，其他人在公共交通工具上使用該卡均屬違法，可能會被檢控。為了增加阻嚇作用，政府可以強調逃票的懲罰性後果，以及在公眾場合被識破為逃票者所帶來的尷尬。

擴大優惠範圍

192. 來自社區的意見顯示，2 元優惠計劃總體上非常成功，並受到受惠人士的歡迎。我們的分析還發現，2 元優惠計劃有效地鼓勵長者和殘疾人士出行，從而達到最初為 2 元優惠計劃設定的目標。
193. 2 元優惠計劃推行成功，各方面對日後擴大 2 元優惠計劃的規模和範圍的要求日增，期望可以涵蓋更多的交通工具和服務，並通過放寬現行資格準則，納入更多受惠人士。提出的主要建議包括以下幾方面：
 - 交通工具方面，把涵蓋範圍擴大至包括電車、紅色小巴、居民巴士和街渡；
 - 服務範圍方面，把涵蓋範圍擴大至跨境和其他服務；
 - 將長者的資格門檻降低到 60 歲；
 - 把被評定為殘疾程度較低的殘疾人士納入為受惠對象；以及
 - 把陪同長者／殘疾人士出行的照顧者等納入為受惠對象。
194. 作為檢討的一部分，我們仔細地研究了這些建議，並關注潛在的營運、財務和政策影響。我們還注意到紅色小巴、居民巴士和街渡的獨特營運模式可能會帶來更高的濫用風險，而且在營運中確保其符合監管規定的挑戰。
195. 我們了解到，社會上有建議認為，2 元優惠計劃應擴展至長者／殘疾人士經常使用的紅色小巴、街渡、居民巴士和電車。這些營辦商目前並未納入 2 元優惠計劃內，但個別已經加入公共交通費用補貼計劃。可能出於市場方面的考慮，這些交通工具的主要營辦商顯然都希望加入 2 元優惠計劃，並認為他們的服務會為受惠人士提供更多選擇。
196. 這些交通工具一直被排除 2 元優惠計劃之外，主要是因為其票價不受政府監管，將其納入 2 元優惠計劃可能會導致更大濫用風險，令 2 元優惠計劃受損。其分散結構和大量營辦商數目，也增加監察和報告的困難。
197. 在這項檢討中，我們重新檢視有關交通工具的情況，並參考了運輸署在過去數年運作 2 元優惠計劃的經驗，特別是在專線小巴方面。

涵蓋更多交通工具

紅色小巴

198. 我們了解到政府曾考慮將紅色小巴納入 2 元優惠計劃內，但最終並未實施，主要是因為紅色小巴業務缺乏票價監管，若以專線小巴的方式評估其合理票價差額存在困難。截至 2019 年年底，共有 596 位車主經營 1 044 輛紅色小巴，行走約 117 條路線。由於該行業結構分散，我們仍然對監管困難及潛在的較高濫用風險表示關注。然而，由於納入這些營辦商將為一些長者／殘疾人士提供更便捷的服務，如果可以克服這些障礙，我們建議可考慮將紅色小巴納入 2 元優惠計劃內。
199. 如要考慮將紅色小巴納入 2 元優惠計劃內，須符合以下初步框架要求：
- 在已登記路線／服務的紅色小巴上安裝八達通支付系統；
 - 向運輸署登記路線的票價，這對票價差額的計算至為重要；以及
 - 完全遵守 2 元優惠計劃的監察／審計安排。
200. 可以想像，並非所有營辦商（特別是對於較小的營辦商而言）都願意承擔八達通系統的費用，以及遵守加入 2 元優惠計劃的營運和其他嚴格要求。
201. 關於票價水平，應該有可能透過參考過往趨勢、通脹率、可替代服務的票價、其他公共交通票價加幅、以及現行市場營運成本等因素，就登記票價的合理性作出評估。
202. 關於監察要求方面，應考慮採取較嚴格的安排，以確保能夠解決導致紅色小巴未能被納入 2 元優惠計劃的原有運作問題，例如在制訂票價方面的寬鬆操作背景下，能夠對發還票價差額安排的穩定和健全有所保證。
203. 至於核數師的任命，如果發現營辦商任命的核數師的表現不符合要求，我們建議應考慮僅允許政府任命的核數師執行 2 元優惠計劃下的審計工作。對於專線小巴，也可以考慮類似的安排。
204. 如果將所有紅色小巴路線／營辦商都納入 2 元優惠計劃內，估計到 2021 年的財務承擔可能高達 1.93 億元。然而，根據公共交通費用補貼計劃的經驗，迄今僅 17 條路線加入，估計全年的財政承擔只會約為 2,730 萬元，另加中央結算平台系統升級的一次過費用和監察等工作所需的額外經常費用。
205. 雖然我們了解到目前有關紅色小巴財務狀況的數據有限，但我們認為上述粗略估計與現實可能相距不遠。我們預計一些較小的營辦商會寧願採取觀望態度，因為八達通系統的成本和更嚴格的營運要求可能會令他們卻步。

街渡

206. 街渡每年載客 310 萬人，包括長者／殘疾人士。由於街渡票價不受運輸署監管，因此未有納入 2 元優惠計劃內。然而，將街渡包括在內可使 2 元優惠計劃的優惠擴展到生活在偏遠島嶼的長者／殘疾人士，而街渡可能是他們唯一的日常交通工具。考慮到 2 元優惠計劃的政策目標，我們建議在監管問題可以解決的前提下，2 元優惠計劃日後應擴展至街渡航線。

207. 與紅色小巴一樣，街渡營辦商的建議票價應在運輸署登記，類似紅色小巴的監管機制亦應適用於街渡服務。
208. 考慮到所涉及的乘客人數很少，將街渡包括在內的財政影響預計將很小。如果 16 條既定的街渡航線全部納入 2 元優惠計劃內，那麼 2021 年的總支出估計為 220 萬元。但是，根據公共交通費用補貼計劃的經驗，很可能最初只有 10 條航線加入。若在這種情況下，2021 年的財政影響將降至 160 萬元，另加系統升級和監察人手的額外費用。我們建議可以首先邀請認定的 10 條航線加入 2 元優惠計劃，並且在實施效果(尤其是在合規方面)令人滿意的情況下，再分階段擴展至其他航線。

電車

209. 香港電車現時每年載客 6 000 萬人，其中長者約佔 16.6%，這比例略高於其他營辦商。電車至今尚未加入 2 元優惠計劃，主要是因為他們的長者票價太低，即低於 2 元優惠計劃的劃一 2 元票價。儘管如此，他們仍表示有興趣日後加入 2 元優惠計劃，亦正根據其資本更新計劃改善設備和服務，估計票價會相應提高。
210. 我們了解香港電車在 2 元優惠計劃開始後，一直處於營運艱難的環境中。這是由於電車的競爭對手的票價在有關補貼下大幅降低，致令電車的長者乘客改搭其他交通工具。由於香港電車是本港主要的營辦商，載客量大和長者乘客比例高，因此我們建議可以考慮在他們符合 2 元優惠計劃的所有規定下，讓其加入 2 元優惠計劃。
211. 在這方面，我們留意到香港電車已為長者提供了 1.2 元的優惠票價，因此這些乘客將無法從 2 元優惠計劃中受惠。但對於目前支付 2.6 元全額票價的殘疾人士來說，則會從中受惠。

維持現狀

212. 公眾諮詢會中曾有建議提出，讓出境旅行、前往內地度假或其他目的的長者受惠。2 元優惠計劃應擴展至居民巴士、機場快線、以及往返羅湖和落馬洲的鐵路服務。另外，亦有建議認為 2 元優惠計劃應涵蓋馬場服務、特別渡輪服務、正規渡輪的豪華位服務及東鐵線的頭等服務。

居民巴士

213. 居民巴士主要為特定私人屋苑的住戶提供交通服務。由於這個私人性質並不符合 2 元優惠計劃為公共交通提供票價優惠的政策目標，我們建議應繼續把居民巴士排除在 2 元優惠計劃之外，除非居民巴士服務向公眾公開開放，並能按類似其他公共交通工具的模式釐定票價。我們了解到運輸署現時對居民巴士實施發牌管制，但有關安排並不如其他公共交通工具般嚴格，尤其是在票價水平方面。
214. 儘管如此，我們建議政府將來對居民巴士可採取較有彈性的立場，視乎情況個別考慮向所有乘客開放提供真正的公共服務，並符合 2 元優惠計劃監管要求的申請個案，特別是沒有替代公共交通服務的路線。

來往機場的「A 線」、「NA 線」、機場快線及往返羅湖及落馬洲站的東鐵線服務

215. 關於機場巴士路線、機場快線及往返羅湖和落馬洲的鐵路服務，我們認為它們應繼續

中譯本

排除在 2 元優惠計劃之外，因為現時 2 元優惠計劃的目標是鼓勵受惠人士參加本地活動，故應只涵蓋本地行程。我們注意到公眾諮詢會上亦有意見認為，有能力出境旅行或往香港以外地方旅行的人已有足夠資源支付自己的旅程。

馬場巴士路線和持牌渡輪“北角–大廟灣”航線

216. 至於馬場巴士路線以及每年天后誕期間營運的北角–大廟灣渡輪航線，我們建議應繼續把此等路線和航線排除在 2 元優惠計劃之外。這是因為這些路線並非日常服務，亦不完全符合 2 元優惠計劃的政策目標。

其他

217. 目前，2 元優惠計劃不包括渡輪的豪華位服務和東鐵線的頭等服務。我們建議應繼續把此等服務排除在 2 元優惠計劃之外，因為現時政策僅補貼使用標準服務的行程。

資格要求

長者

218. 目前，2 元優惠計劃的長者年齡限制為 65 歲或以上，而殘疾人士則無年齡限制。從我們的海外研究中，我們注意到所研究的大多數城市都按照經濟合作與發展組織，以及其他發達國家為長者制訂的定義，提供優惠票價給 65 歲或以上的長者。在東京，票價優惠的資格甚至定為 70 歲或以上。考慮到香港的經濟發展水平很高，並且是世界上預期壽命最長的地方之一，香港似乎沒有特別理由降低 2 元優惠計劃的合資格年齡。然而，公眾諮詢會上曾有建議認為，應考慮將年齡門檻降低到 60 歲，使這年齡組別人士保持健康，最終可以減少對醫療和護理服務的需求。
219. 由於許多 60 至 64 歲年齡組別人士仍在從事經濟活動，出行次數比現時受惠的長者多，將 2 元優惠計劃擴展到這組別的成本可能會很高，而涉及的行程票價差額也可能會較高。我們粗略估計，擴展 2 元優惠計劃至 60 至 64 歲年齡組別的財政承擔初期約為每年 30 億元⁵。然而，如果為這個較年輕的長者羣組設定較高的統一票價，例如根據公眾諮詢會上建議可收取每程 5 元或成人票價水平的一半，這個數額就會有所減低。
220. 由於建議對 2 元優惠計劃的財政承擔影響巨大，這個問題必須從政策角度作全盤考慮。在這方面，我們注意到計劃的政策目標是鼓勵長者（和合資格殘疾人士）融入社區，建立關愛共融的社會。降低門檻以涵蓋 60 至 64 歲人士，包括許多仍在工作、不一定要經濟誘因才活躍參與社區的人，可能會與既定政策目標不大一致。
221. 儘管潛在受惠人士和渴望長遠會受惠的人會歡迎政府降低 2 元優惠計劃的年齡門檻，但鑑於第 218 至 220 段所述的考慮因素，我們不宜就政府應否作出這項決定提出直接建議。不過，如果額外的經常財政承擔不成問題，也許可以採納公眾諮詢會上的建議，降低 2 元優惠計劃的門檻。

殘疾人士

222. 有建議提出擴大 2 元優惠計劃的殘疾人士資格。現時 2 元優惠計劃只限殘疾程度達 100

⁵ 假設各營辦商以成人票價計算較高的票價差額，以及港鐵公司不在周三，周六和非周日公眾假期提供長者優惠予該年齡組別。

%的綜援受助人，以及傷殘津貼受惠人。我們研究了兩種可能性，包括根據《殘疾歧視條例》的殘疾定義，或以是否持有勞福局發出的殘疾人士登記證來釐定資格。

223. 我們認為這兩個選項都難以實行。基於訂立《殘疾歧視條例》的目的，該條例對「殘疾」的定義非常廣泛，因此，全面為該條例所保障的所有殘疾人士提供優惠並不切實際。至於殘疾人士登記證的選項，因為簽發準則比傷殘津貼的發放準則相對寬鬆，因此符合登記資格的人數甚多，不少對援助沒有太大需要的人也會獲發登記證。
224. 基於以上考慮因素，我們建議應維持 2 元優惠計劃現時對殘疾人士的資格要求，在未來都應保持不變。

陪同人員

225. 有建議認為照顧者與長者／殘疾人士一起出行時應獲票價優惠。在我們的海外研究中，發現有個別城市為照顧者提供票價優惠，如悉尼、台北、多倫多等，但只屬少數，其餘大多數城市都沒有這種優惠。
226. 我們知道這種優惠在執行上也存在一定的困難，因為每次都要確定陪伴長者／殘疾人士出行的照顧者是否同一人。
227. 大多數長者／殘疾人士(特別是較年輕的長者)基本上都身體健全並可獨自出行。如果他們有權為他人註冊為照顧者，可能會引致一些濫用行為。加入這些較年輕的人士也會增加營辦商前線工作人員打擊濫用行為的困難，因為他們更難區分真正的受惠人士。
228. 由於這些運作上的複雜問題不大可能輕易解決，我們建議現時不考慮照顧者的票價優惠。

可理順的措施

229. 推行 2 元優惠計劃主要是基於福利考慮，不一定與公共交通角度的考慮一致。營辦商的運作問題或交通政策方面的挑戰並不在 2 元優惠計劃的範圍內。
230. 我們注意到在某些情況下，2 元優惠計劃的補貼很大程度上抵銷了乘客通常在決定出行時的經濟考量（即時間、路線和交通工具）。雖然 2 元優惠計劃的目的是鼓勵受惠人士多出行，但也會產生一些意料之外的影響，例如鼓勵乘搭長途路線作短途行程，以及不理會分段票價。將一些經濟因素重新納入出行決策是可考慮的選項。但這在現行無論任何交通工具或行程距離都劃一收取 2 元票價的政策下並不可行。
231. 我們還注意到，各種交通工具的平均補貼差距很大，有些交通工具／路線的補貼金額很高，有些則很低。這是因為一些交通工具的票價差額是以長者票價計算，而其他則用成人票價計算。我們了解到，有些營辦商聲稱他們因接載很多支付長者票價的長者乘客而有所損失，由於他們最初同意收取長者票價是因為獲得政府優惠，故未來他們將無法容納更多支付長者票價的乘客。有鑑於此，一個可能的解決方法是根據成人票價發還票價差額。但這會令票價差額大幅增加，而如果 2 元優惠計劃要長期維持下去，到了某些時候或須作一些理順的調整。我們在下面探討了幾個可能性。

訪客

232. 關於長者旅客繼續享用 2 元優惠計劃，社區普遍認為，2 元優惠計劃應僅開放給本地居

民，因為他們過去曾對社區作出貢獻。我們的海外研究亦顯示在許多海外城市，訪客均被排除在長者公共交通優惠計劃之外。不過，亦有其他建議，認為本地政策是要促進旅遊業，應讓長者訪客受惠於 2 元優惠計劃，何況香港居民在某些地區（例如內地）也享有類似優惠。

233. 總的來說，我們認為 2 元優惠計劃實際上沒有必要為旅客提供優惠，因 2 元優惠計劃原先是只為本地長者而設。2 元優惠計劃的目的顯然也不是為了促進旅遊業，否則機場和跨境行程理應已包括在內。至於互惠問題，由於本地從未與其他城市就交通優惠達成任何共識，我們認為這應該沒有關連。無論如何，有需要考慮一個相對問題，因為與其他地區相比，本地長者人口相對較少。
234. 基於上述考慮，我們建議 2 元優惠計劃集中關注本地長者(即預定的受惠人士)是較有利做法，並在切實可行的情況下把旅客排除在外。在這方面，我們注意到在強制長者居民使用個人卡之前，暫時無法實施此方案。計劃也不須立即剔除長者旅客，因為儘管長者訪客為數不少，但現時繼續為他們提供優惠所涉的費用相對不多，估計 2021 年為 2,500 萬元，不過這一數字會隨着訪客增長而增加。

票價結構

235. 這次檢討沒有要求修改 2 元優惠計劃的票價結構(即所有交通工具都是每程 2 元的劃一票價)，而任何票價差額均由 2 元優惠計劃補貼。自 2 元優惠計劃實施以來，這 2 元票價從未調整，而營辦商收取的實際票價隨着時間繼續上漲。這是近年來票價差額快速增長的根本原因。
236. 如果 2 元優惠計劃繼續以行程為基礎，則票價水平或可按通脹調整，亦可按適用的成人或長者票價水平而變動。調整幅度可能很大，而且得不到受惠人士歡迎。但是，如果完全不進行任何調整，2 元優惠計劃將隨着不斷增長中的票價中承擔愈來愈大的部分，並會帶來更大的預算開支。
237. 如有可能從根本作出改變，可考慮仿效海外一些例子，以金額、行程或兩者的組合為基礎，制訂最高津貼額。這個安排有助減少少數受惠人士過度使用 2 元優惠計劃的情況，亦會令受惠人士在決定行程時作出經濟考量，從而減少「長車短搭」等誤用情況。在營運和支援服務方面，這個模式對於政府和營辦商來說，亦可能比現時較為簡單。
238. 作為檢討的一部分，我們測試了其中一些可能性。下面總結了有關結果，並粗略地顯示可能節省的財政成本。詳細資料載於**附錄 M**。

(百萬元)	票價差額 (2021-31)	財政影響 佔現狀的百分比
維持 2 元票價 現狀	35,790	-
2.5 元(2020 年)，其後按通脹調整	-9,281	-26.0%
優惠上限每月 400 元其後按通脹調整	-1,269	-3.6%
優惠上限每月最多 100 程	-849	-2.4%
排除訪客	-474	-1.3%

239. 如果將統一票價在 2020 年調整為 2.5 元，其後每年按通脹調整，則 2021 至 31 年間預計票價差額將比現狀低 26%。由於最初的基數較低，因此該調整將不會在初期節省大量款項，但如果預算有限導致須要朝此方向考慮，則可能有所幫助。受惠人士的利益將會受到影響，但我們認為，如果情況須要進行調整，那麼對於一個本來已獲大量補貼的計劃進行一些通脹調整，社會將會較容易認同。
240. 根據行程次數或每月補貼額來限制優惠上限，可以減少 2 元優惠計劃的支出，具體取決於設定的上限。如果將行程上限設置為每月 100 程，仍會覆蓋 97% 的受惠人士，則該期間的票價差額將比維持現狀減低 2.4%。如果將票價差額優惠上限設置為每月 400 元，則仍然可以覆蓋 98% 的受惠人士，但由於減少了某些受惠人士從 2 元優惠計劃中不按比例地獲益，票價差額將降低 3.6%。因為一些受惠人士將無法充分享受 2 元優惠計劃，因此實施這兩個選項很難受到所有人歡迎。

財政承擔及可持續性

241. 2 元優惠計劃在未來是否可持續，主要取決於可以獲得的資源。計算 2 元優惠計劃總支出如何影響經常社會福利預算及間接地影響政府經常支出，會是其中一個可行的衡量基礎。我們在上文已評估如果 2 元優惠計劃繼續目前的規模和涵蓋範圍，票價差額支出總額會可能從 2018 年的 11.87 億元增至 2031 年的 47.10 億元。至於佔社會福利總支出的百分比，將從 2018 年的 1.6% 增至 2031 年的 2.9%。
242. 擴大 2 元優惠計劃的規模和涵蓋範圍將增加財政負擔，其中某些影響會大於其他影響。我們總結了以下潛在影響，假設營辦商不會降低目前的長者優惠門檻至 60 歲，這些較年輕長者的票價差額則必須以成人票價計算。

(百萬元)	預測票價差額 (2021-31 年)			
	維持現狀	降低年齡門檻 的額外增幅	不包括訪客 而節省的款項	總數
基準	35,790	40,346	(2,097)	74,039
擴展至紅色小巴*	414	188	(13)	589
擴展至街渡*	25	11	(1)	35
以上全部	36,228	40,545	(2,111)	74,662

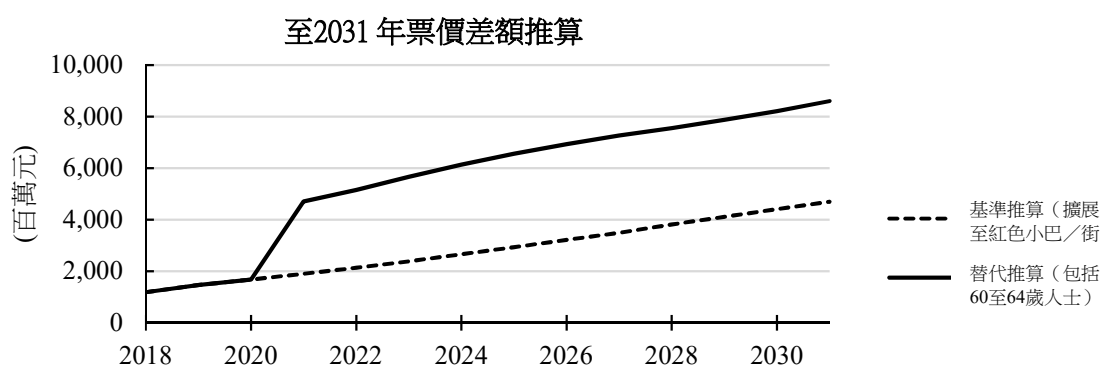
* 假設初期納入 17 條紅色小巴路線和 10 條街渡航線

243. 下表就 2021-31 年期間年度票價差額推算，假設 2 元優惠計劃擴展至紅色小巴和街渡，並按是否將年齡下限降到 60 歲兩個情況作出總結。

降低或不降低年齡門檻的票價差額

(百萬元)	2018	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
基準推算 (65 歲或以上)												
基準	1,187	1,894	2,133	2,388	2,655	2,933	3,217	3,496	3,816	4,122	4,425	4,710
擴展至紅色小巴(17 條路線)	22	27	29	31	33	35	38	40	42	44	46	48
擴展至街渡(10 條航線)	1	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3
總數	1,210	1,923	2,164	2,421	2,690	2,970	3,257	3,538	3,860	4,169	4,474	4,761
不包括遊客	17	25	29	32	36	39	43	47	51	55	59	64
總數 (不包括遊客)	1,194	1,898	2,136	2,389	2,655	2,931	3,214	3,491	3,809	4,114	4,415	4,697
替代推算 (60 歲或以上)												
基準	3,118	4,781	5,231	5,752	6,236	6,682	7,063	7,407	7,715	8,053	8,402	8,812
擴展至紅色小巴(17 條路線)	14	43	46	48	51	53	55	57	59	61	63	65
擴展至街渡(10 條航線)	1	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4
總數	3,133	4,827	5,279	5,803	6,289	6,739	7,122	7,468	7,778	8,118	8,469	8,881
不包括遊客	72	115	129	143	158	174	190	206	223	240	257	275
總數 (不包括遊客)	3,061	4,712	5,150	5,659	6,131	6,565	6,932	7,262	7,555	7,878	8,212	8,606

244. 上圖顯示，隨着合資格受惠人士在此期間的增長，票價差額支出總額將穩步上升，基準支出在 2031 年是 2018 年的 4 倍。在涵蓋 60 至 64 歲年齡組別的替代方案下，總金額將大大增加，2021 年的數字已是 2018 年支出的 4 倍，而 2031 年的數字則超過 7 倍。在後一種情況下，預計長期增長將有所緩和，因為 60 至 64 歲年齡組別的人口在 2024 年達到頂峯後，將會逐漸下降。



245. 根據上述情況，如果所有主要改變都落實，則 2 元優惠計劃下的票價差額總額將這期間迅速增長，到 2031 年達到約 86.06 億元。假設名義本地生產總值自 2021 年起每年增長率為 5%，作為政府在社會福利方面的經常支出的一部分，票價差額預計將從 2018 年的 1.6% 升至 2026 年的 5.5% 的頂峯，然後降至 2031 年的 5.3% 水平，大致佔該年政府經常開支總額的 1.0%。我們相信這些百分比在整體上仍然溫和，而隨着經濟的持續增長，2 元優惠計劃應該是可持續的。

(百萬元)	2018	2021	2026	2031
名義本地生產總值*	2,842,900	3,066,200	3,913,400	4,994,600
政府經常支出	392,696	517,980	661,969	844,859
其中社會福利	75,952	99,143	126,703	161,709
票價差額 (佔社會福利支出的百分比)	1,187 1.6%	4,712 4.8%	6,932 5.5%	8,606 5.3%

*假設 2020 年的名義本地生產總值增長率為 1.5%，其後為每年 5%

246. 在有需要時可以通過進行一些微調來減輕 2 元優惠計劃的潛在支出。例子包括對劃一票價的調整，以及如前所述為每月乘客人次或補貼設定上限。這些理順的措施通常不受歡迎，但如果情況須要進行一些調整，以提高 2 元優惠計劃在公共資源競爭下的長期可持續性，這些措施仍然是可以考慮的。

支援系統和資源

247. 作為工作的一部分，我們廣泛檢視了支持 2 元優惠計劃運作的一些系統和程序，重點放在運輸署的監管，保證和發還款項流程中的現有限制，以及可否將中央結算平台擴展到納入 2 元優惠計劃中的所有營辦商。我們還檢查了殘疾人士個人卡的續證程序，並查看是否有可能縮短批核時間。
248. 運輸署和八達通公司為 2 元優惠計劃的持續營運提供支援服務。後者亦負責中央結算平台的運作，向新大嶼山巴士、渡輪和專線小巴發還 2 元優惠計劃的票價差額。
249. 其他尚未納入中央結算平台上的營辦商的發還程序，則由運輸署的公共交通票價優惠計劃組通過定期進行異常情況調查，實地調查和審核／鑑證活動，監管計劃的運作。在我們的工作過程中，我們與公共交通票價優惠計劃組進行討論，了解現時的操作和主要流程，以及未來遷移其餘營辦商到中央結算平台的工作。在討論過程中發現了一些操作問題，並提出了一些將來可能改進的建議。

異常報告

250. 八達通公司每月為運輸署編製渡輪、專線小巴和新大嶼山巴士的異常報告，列出超越了運輸署規定的各種預定限制的交易。由於專線小巴營辦商數量眾多，而且營辦商的公司管理各不相同，因此對專線小巴實施了較嚴格的監察。異常報告首先在專線小巴上引入，然後推展到渡輪和新大嶼山巴士(若適用)。對於不在中央結算平台上的專營巴士營辦商，他們會自行提交異常報告予運輸署。運輸署會與營辦商跟進及／或在交易異常的路線進行跟進調查。任何涉嫌違法的個案都會轉介警方作進一步調查。
251. 按照現有做法，上述程序由運輸署人員人手處理，並且每個月都會檢查有關報告。在 2019 年異常報告後續跟進行動的分析顯示，在總數約 80 萬 6 千個異常交易中，有大概 30% 須要與營辦商澄清及跟進，而跟進後差不多所有異常交易都沒有可疑。由於一些異常情況有所重複而且風險水平相對較低，為了提高管理效率，部分異常交易的跟進工作現時已改為每季執行。

票價差額

252. 八達通公司每天都會向運輸署就中央結算平台上的營辦商提交票價差額報告，而尚未在中央結算平台上的營辦商則每月向運輸署提交。對於營辦商營運的每條路線，報告均列出了適用的票價和優惠、按價值分類的票價差額類別，以及每個類別下的乘客人次。港鐵的報告與此相似，但數據並不按路線區分。
253. 運輸署人員每日檢查來自八達通公司的票價差額報告，至於來自非中央結算平台的營辦商的票價差額報告，則每月檢查一次。由於龐大的數據量和資源限制，票價差額報告中的詳細路線數據會以抽樣進行檢查。運輸署已建立一個機制，確保在指定時間內全面檢查票價差額報告中涵蓋的所有路線。

254. 票價差額報告中的票價和出行數據必須與運輸署的內部數據庫對照。由於目前還沒有將兩者連接在一起，因此必須以人手檢查，過程耗時。為了減輕現時的負擔，我們建議將檢查過程自動化，或會使用商務智能軟件處理驗證過程中刻板和重複部分，並特別顯示問題交易數據以進一步跟進。如果數據量及監察和驗證功能隨着 2 元優惠計劃將來涵蓋範圍的擴展而相應增加，則這一點尤其重要。商業智能軟件旨在檢索、分析、轉換和報告數據，以方便進行後續工作。市場上有許多供應商可以為此提供合適的應用軟件，但可能須要就 2 元優惠計劃的具體運作作調整。

審核／鑑證

255. 2 元優惠計劃要求每個營辦商外聘核數師為內部監控系統、票價差額和乘客人次分別提供 3 份審核鑑證報告。每年大約有 540 份報告須要審查和跟進。公共交通票價優惠計劃組每年亦對 2 至 3 個票價差額數目極少的渡輪營辦商，進行審核／鑑證調查。
256. 此外，從 2017-18 年度起開展了一個十年計劃，對內部監控進行實地視察及操作測試，特別針對票價表、反濫用措施和讀卡器安全等高風險範圍。每年有 2 名運輸署全職庫務署職系人員檢查約 20 個營辦商。由於內部監控的弱點應盡快發現並予以糾正，就成效而言，用 10 年去完成對所有營辦商進行全面檢查和測試的周期可能太長，一個 5 年周期應較為可取。但這項建議將須要增加人手，現有員工無法應付變更帶來增加的工作量。
257. 如果員工人數可以增加，我們建議運輸署採用一個風險為本的方法，對較大風險且具有潛在重大財政影響的營辦商進行更頻繁的審查，而對其他營辦商的審查則可相對較少。至於 2 元優惠計劃就委任核數師的要求，運輸署在有需要時可考慮只限由政府委任的核數師擔任。

中央結算平台

258. 中央結算平台由八達通公司在 2013 年為政府設立，以記錄 2 元優惠計劃的日常交易，並計算向營辦商支付的票價差額發還款項。目前，只有新大嶼山巴士、渡輪和專線小巴加入中央結算平台。2 元優惠計劃的早期參與者，即港鐵、九巴／龍運巴士和城巴／新巴，均仍在中央結算平台之外，並一直向運輸署每月提交其交易數據作直接結算。
259. 就將其餘營辦商遷移到中央結算平台可能遇到的問題，主要是技術問題，例如票價結構和收費系統不兼容，而這些障礙須要克服，他們才能加入中央結算平台。2014 年進行的一項有關平台遷移的可行性研究反映並無簡單的解決方案，並估計遷移可能給政府帶來高達 6,500 萬元的成本。
260. 在目前的檢討中，尚未加入中央結算平台的營辦商被邀請重新評估其加入平台的成本。根據他們的系統提升及八達通公司的系統開發和實施成本，新的估算遠低於 2014 年的數字，僅為 1,400 萬元左右。在執行方面，預計遷移過程可能需要 20 個月才能完成，如果可以同時執行八達通公司和營辦商的某些工序，則過程可能會較短。
261. 遷移成本顯著減少是由於這些營辦商無法向八達通公司提供前端交易數據，只能作部分系統轉移。取而代之，他們將跟現在一樣保留在後端計算票價差額的主要程序，並將每月計算票價差額提交八達通公司作結算之用。這安排大幅降低遷移成本，但是由於沒有個別交易記錄，中央結算平台無法提供 2 元優惠計劃交易層面的分析。不過這個安排會令原先設想將他們納入中央結算平台的眾多好處，將會無法實現。

262. 根據有關營辦商反映，除技術問題外，還有一些財務上的困難可能會阻礙其轉移往中央結算平台。他們重申，不會承擔任何加入平台的額外費用，包括他們改進內部系統的成本、八達通公司的實施成本，以及使用中央結算平台進行結算的任何服務費。後者提及的服務費每年可能達到900萬元。如果已在平台上的新大嶼山巴士和專線小巴亦要求政府支付他們的服務費，則費用可能會更高。在時間安排上，由於其中一兩個相關的營辦商現時正在落實新的電子支付系統，他們建議在其新系統實施後，才考慮遷移到中央結算平台。
263. 由於遷移餘下營辦商到中央結算平台不大可能對2元優惠計劃的運作效率和成效有重大貢獻，因此，在營辦商複雜的技術問題得以解決前，現時可能不值得政府推展遷移平台的建議。

支援計劃的資源

264. 2元優惠計劃由運輸署渡輪和輔助部門的公共交通票價優惠計劃組管理和運作。這個單位目前有16名員工，包括8名運輸主任、7名會計人員和1名文書人員。
265. 運輸主任負責監督2元優惠計劃的運作。他們的工作包括檢查異常報告並按情況與營辦商跟進、安排調查、審視及跟進調查報告和實地視察、彙編統計數據和報告，以及處理公眾投訴／查詢。
266. 另一方面，會計人員則着眼於支付票價差額和管控。他們的職責包括驗證異常報告、評估票價差額的計算並處理發還不在中央結算平台上的營辦商的票價差額、與八達通公司協調並向中央結算平台上的營辦商支付票價差額、檢視營辦商的審核報告，以及對營辦商進行實地視察和操作測試。
267. 鑑於營辦商、交易和每月收到的報告的數量眾多，審核文件和數據以及與營辦商、八達通公司和相關方面的聯繫需要大量費勁的工作。如果將來2元優惠計劃的規模和涵蓋範圍大幅擴展，在考慮到要增加的營辦商和交易量，相信目前的員工將無法應付相關擴展所帶來的額外工作。因此，隨着計劃擴大，政府有必要詳細檢討員工安排，例如是否需要額外人手。

支援服務費用

268. 除了發還票價差額外，2元優惠計劃還須要支付支援服務費用。從2元優惠計劃開展到2019年3月，這些服務的總支出為1.342億元。這數字包括系統相關成本、中央結算平台處理費，以及運輸署用於監管、合規、驗證和跟進的內部成本。隨着2元優惠計劃的發展，在此期間的支援服務費用平均總數約佔票價差額2.5%，從2012-13年度的5.4%下降到最近幾年的2.0%水平。考慮到前期的系統成本佔較高的百分比是可以理解的。當前百分比看來似乎並不過高，但將來仍須要進一步觀察。

(百萬元)	系統開發／升級／現場 測試 和中央結算平台處理費	監察／合規／ 驗證／跟進等	總支援服務 成本	佔票價差額 百分比
2012-13	4.2	8.1	12.3	5.4%
2013-14	2.8	13.0	15.8	3.1%
2014-15	4.2	16.1	20.3	3.5%
2015-16	2.9	18.9	21.9	2.5%
2016-17	1.4	19.2	20.6	2.1%
2017-18	0.2	18.9	19.1	1.7%
2018-19	1.9	22.4	24.3	2.0%
總數	17.6	116.6	134.2	2.5%

新支付系統

269. 流動支付系統是非接觸式系統，通過智能卡、信用卡、智能手機或其他流動設備進行交易。由於沒有複雜的身分驗證，因此非接觸式支付通常僅限於小額交易。具有儲值功能的智能卡，例如八達通，在全世界的公共交通均有廣泛使用。
270. 除了非接觸式智能卡，現時還有兩個主要的電子支付系統。**EMV** 系統建基於一個通用的智能支付技術標準，主要由信用卡和電訊公司開發。另一個主要系統是二維碼系統，在中國大陸以及愈來愈多的海外國家廣泛使用。
271. 近年這些新的支付系統在本地零售市場中迅速發展，儘管八達通在小額交易中仍佔主要市場份額。可以預見，隨着人們對這些新系統更加熟悉，會對其可靠性和安全性增加信心，它們將來會更普遍。亦有意見認為在一段時間後，可能會有壓力要求2元優惠計劃接納個別新系統以支付票價。由於長遠來看有這種可能性，我們進行了一項副研究，以了解這些支付系統現時的發展情況，並評估若2元優惠計劃使用這些系統作付費用途的潛在影響。我們的研究結果總結如下。

電子支付在本地的發展

272. 本地的電子支付市場上有各種各樣的參與者，包括主要的銀行、支付卡公司、電訊營辦商、互聯網公司和智能手機製造商。金融管理局迄今已向通過實物卡或流動應用程式提供電子支付的營辦商發出 18 個儲值支付工具牌照，它們可以連接支付卡、銀行帳戶或非接觸式支付應用程式，作支付或充值。目前，超過 90% 的儲值支付工具交易是銷售點付款，平均金額大概 17 元，其他電子支付服務提供者在沒有儲值支付工具牌照下運營。這些應用程式沒有儲值額，需要與支付卡連接來進行支付。
273. 隨着流動支付服務提供者的增加，這些支付模式在本地市場變得愈來愈普遍。一家大型媒體集團最近進行的一項調查顯示，2018 年香港的流動支付市場滲透程度達到 320 萬，比一年前增加 30%。在 18 至 54 歲的所有智能手機用戶中，有 89% 是流動錢包用戶。儘管沒有具體長者數據，但是可以想像，普及率在長者羣組明顯會低於工作人口，而八達通仍然是一種熟悉、好用和相對更安全的支付媒體。

在公共交通界別的採用

274. 國際上，流動支付在公共交通工具中的使用已變得愈來愈普遍，而其他主要城市如倫敦、紐約、新加坡、悉尼和中國內地亦已開始在非接觸式卡之外容納新的流動平台。

275. 在香港，八達通在過往一段長時間一直主導着公共交通票價的支付。隨着本地零售市場迅速採用流動支付，八達通在交通界別的主導地位面臨壓力，因為其他平台紛紛加大投資力度，並開始涉足這個領域。
276. 由於流動支付在社區中普及率似乎很高，我們預計這種支付模式將來在2元優惠計劃的受惠人士中的滲透率也會有所增加，特別是在較年輕的長者受惠人士。由於受惠人士可能希望使用替代八達通卡的流動支付模式，因此這可能會對營辦商和2元優惠計劃產生一些運作上的影響。
277. 為了應對流動支付的增長趨勢，主要的營辦商已經開始配合容納這些新平台。目前，港鐵正處於實施一個替代支付系統的最後階段。支付寶系統亦預期在2020年年中開始運行，其他流動支付系統亦會於其後一年陸續推出。
278. 其他營辦商亦逐步適應這個新環境，但他們普遍對新支付系統較為謹慎，初步計劃只涵蓋成人乘客及特選路線。對於專營巴士，我們了解到目前的進展主要限於測試，其中一兩個營辦商預計2020年年底可以實施新系統。至於專線小巴，儘管該行業分散的擁有權可能會帶來困難，一些路線已引入了採用二維碼的系統，並可能在不久將來推廣到其他路線。渡輪方面，我們了解到一兩個營辦商會在可見將來引入採用二維碼的系統。不過，紅色小巴和街渡在這方面則仍未有發展。

對2元優惠計劃的影響

279. 儘管在公共交通界別採用替代性電子支付系統的情況正在增加，在2元優惠計劃接受任何這些新系統之前，還須要解決一些問題，而最重要的是操作兼容性和合資格用戶的驗證。另外，成本也可能是一個問題。
280. 由於這項檢討並不包括對新支付系統的技術評估，因此我們無法評論這些系統與營辦商或八達通公司現有系統的兼容性。不過，從2元優惠計劃角度而言，可以假定的是營辦商接受的新系統將會兼容，否則營辦商不會接受新系統用作收取票價，故此並不構成憂慮。我們與業界的討論顯示，如須要進行任何調整，可能只限於前端界面，這應在實施初期與營辦商一起解決。
281. 如果2元優惠計劃接受了新的系統，營辦商和八達通公司可能須要調整其報告安排，而這應不會帶來重大問題。有意見認為，除了可以有較精確的交易數據外，建基於流動電話的新系統相對智能卡系統，將可支援更詳盡的數據分析作監察和規劃之用。
282. 將其他支付系統加入2元優惠計劃的一個重要標準，將會是驗證受惠人士身分的能力。對於新的支付系統，用戶驗證建基於智能設備上保存的個人資料，其中可能包括身分證號碼和相片。
283. 有關系統將識別流動設備、用戶詳情和密碼，並根據已有資料驗證2元優惠計劃要求的資格。但系統無法確認正在實際使用該設備的是合資格受惠人抑或是其他人。然而，此限制與現時系統以卡類型和卡號識別資格的情況沒有分別。上述兩個情況都不能保證用戶是真實的受惠人士。一個可能的解決方案是某些生物特徵驗證程序，但是在可預見的將來，在本地情況下採用這些程序以收取票價並不切實可行。
284. 在費用方面，在2元優惠計劃中容納新支付系統可能須要對營辦商的票價收取和報告系統進行一些調整，但這數目應該不大。新支付系統可能令八達通公司增加一些成本，

中譯本

因為會有更多報告須要編製，但整體而言，交易總數應該是相同的。對政府而言，由於可能要更多的支付系統服務者和處理所需報告。因此，新的支付系統也可能使監察和核實過程變得複雜。此外，由於營辦商已表明不願意支付修改系統產生的任何額外費用，2元優惠計劃亦可能要承擔有關支出。

285. 儘管迄今已取得一些早期進展，將新電子支付系統引入本地公共交通仍處於起步階段。目前重點仍在於成人票價的收取。據我們所知，只有一個系統的營辦商表示對擴展其平台至2元優惠計劃有興趣。
286. 引入新的電子支付系統不一定需要對中央結算平台進行重大調整，因為有可能在營辦商層面作出適應。但是，只能通過營辦商、新支付系統運營商和八達通公司的協作才能確定此類技術事宜。我們知道，後者渴望展開磋商，但必須得到政府認可方可進行。
287. 如果擔心支付平台之間的數據安全，則可能需要由獨立營辦商管理一個公共的中立平台，以方便營辦商通過適當的應用協議界面將交易數據單獨輸入該平台。有人認為，如果數據擁有權歸政府所有，並政府保留一個監察角色以確保系統運作妥善、安全和合規，數據安全可能不是一個重要問題。
288. 獨立平台業務將來可外判給信息技術服務承包商。但是就成本而言，考慮到已作的投資，以及在發展和營運現有平台上獲得的經驗，讓八達通公司運作一個可容納所有支付系統的平台可能會更具成本效益。不過，競爭或潛在競爭總有助將成本降低至更合理的水平。
289. 由於新支付系統仍在初期階段，現時並不適合就任何系統開發要求、實施時間表、提升現有平台以容納新支付系統，或建立新通用平台以容納所有支付系統的指示性費用，作出任何建議。八達通公司認為，在沒預先與營辦商和新支付系統的營辦商進行技術討論前，研究這些具體細節仍為時尚早。
290. 我們相信，如果將來有需要，個別新平台營辦商可能願意協助建立一個獨立平台。有部分表示有可能在大約12個月的時間內開發一個獨立的平台以進行試運，假設確認系統要求所需時間為2個月、系統開發需要8個月，而測試需要2個月。如果落實營辦商的系統修改工作無法並行，則可能還需要一些額外時間。
291. 至於對政府的影響，我們預計將須要進行更多工作和投放更多資源來支援在2元優惠計劃中增加的支付系統。初期須要協調中央結算平台的升級，或者構建一個獨立平台以容納所有系統。當這些新系統開始在2元優惠計劃運行之後，即使交易數量保持不變，但由於有更多系統和報告要處理，監察／驗證交易和跟進異常情況的工作將比目前更多。
292. 然而，期望2元優惠計劃緊貼市場上新支付系統的發展，並為方便用戶靈活使用而容納每個支付系統，並不合理。為了獲得2元優惠計劃的資格，乘客用戶還須要以可接受的方式提供資格證明，例如一張印有相片個人卡，以確認其合法性。如果新支付系統無法明確地提供用戶身分證明，則即使營辦商接受了該支付系統，仍不應為2元優惠計劃所接納。

總結

293. 我們通過研究相關文獻和分析多個海外地區的經驗，以及深入訪談和廣泛公眾參與以收集行業和社區的相關意見，完成這項檢討工作。
294. 從檢討中得出的建議並非所有都可以立即實行。在作決定前仍需要對技術、資源和其他細節進行梳理。然而，我們認為這些建議總體上符合建立一個共融社區的長遠方向，並鼓勵長者和殘疾人士通過參與家庭、社會和經濟活動，與他人進行更多互動。
295. 如果香港經濟長遠繼續增長，我們認為 2 元優惠計劃(包括現時建議的優化措施)，長遠仍可持續。到 2031 年，如果以目前方式繼續運作，按估算，2 元優惠計劃的總支出很可能佔社會福利經常開支的 2.9%。如果將 2 元優惠計劃的規模和涵蓋範圍擴展至紅色小巴和街渡，並且降低 2 元優惠計劃的年齡門檻至 60 歲，則這比例可能會升至 5.3%。這些百分比在總體上看來很小，但可能會是相當顯著，因為其他福利服務仍有潛在需求，而須爭取有限的財政資源。
296. 關於優化 2 元優惠計劃的運作，我們建議了一系列措施，並參照外地經驗以糾正當前的票價濫用情況。這些建議包括在計劃中僅使用印有相片個人卡，以減少非受惠人士的濫用機會。我們建議應優先進行這項工作，尤其是要大幅擴展計劃的涵蓋範圍時。
297. 自 2012 年推出以來，2 元優惠計劃一直受到受惠人士和廣大社區的歡迎。我們預計這項檢討提出的改進措施也將同樣受到歡迎。在這種背景下，也許更換印有相片個人卡引致的少許不便會較為容易接受，尤其是對於從未受惠於 2 元優惠計劃的人來說，這些不便更是微不足道。
298. 如果有機會將個人卡的功能與政府發行的長者咭合併，我們建議應予以認真考慮，因為這個做法可以作為支付卡和各種優惠(包括 2 元優惠計劃)作資格識別的雙重用途外，若將來有需要將優惠給予指定年齡組別時，在交易操作上也會更為方便。

附錄 A: 2018 年 10 月按發卡年份劃分 2 元優惠計劃下活躍長者八達通卡及乘客人次分布

發卡年份	活躍的長者八達通卡數目			長者八達通卡乘客人次		
	不記名卡	個人卡	總數	不記名卡	個人卡	總數
2008 或以前	173,070	28,023	201,093	3,773,216	903,641	4,676,857
2009	35,543	7,880	43,423	891,488	227,550	1,119,038
2010	42,943	4,836	47,779	1,102,331	147,718	1,250,049
2011	49,206	4,680	53,886	1,307,210	155,256	1,462,466
2012	69,355	26,971	96,326	1,893,810	1,035,553	2,929,363
2013	70,065	14,239	84,304	1,936,939	525,838	2,462,777
2014	80,387	10,692	91,079	2,272,876	394,188	2,667,064
2015	96,268	25,368	121,636	2,744,782	872,622	3,617,404
2016	126,059	17,213	143,272	3,544,862	605,848	4,150,710
2017	158,629	15,925	174,554	4,325,276	552,753	4,878,029
2018	171,894	10,449	182,343	4,079,174	349,035	4,428,209
總數	1,073,419	166,276	1,239,695	27,871,964	5,770,002	33,641,966

資料來源: 八達通公司

附錄 B: 2018 年 10 月按持卡人劃分 2 元優惠計劃下乘客人次分布

乘客人次	持卡數目*			分布百分比			累計百分比		
	長者	殘疾人士	總數 ⁺	長者	殘疾人士	總數 ⁺	長者	殘疾人士	總數 ⁺
10 或以下	471,693	25,157	496,661	38.0	20.9	36.5	38.0	20.9	36.5
11-20	207,027	17,003	223,960	16.7	14.1	16.5	54.7	35.1	53.0
21-30	138,829	12,968	151,766	11.2	10.8	11.2	65.9	45.9	64.2
31-40	109,043	10,800	119,822	8.8	9.0	8.8	74.7	54.9	73.0
41-50	86,881	10,903	97,782	7.0	9.1	7.2	81.8	63.9	80.2
51-60	69,384	10,594	79,986	5.6	8.8	5.9	87.3	72.7	86.1
61-70	52,920	9,253	62,188	4.3	7.7	4.6	91.6	80.4	90.6
71-80	34,421	6,573	40,993	2.8	5.5	3.0	94.4	85.9	93.6
81-90	23,398	4,787	28,191	1.9	4.0	2.1	96.3	89.9	95.7
91-100	16,104	3,618	19,723	1.3	3.0	1.5	97.6	92.9	97.2
101-110	10,816	2,615	13,437	0.9	2.2	1.0	98.5	95.1	98.2
111-120	7,110	1,900	9,014	0.6	1.6	0.7	99.0	96.7	98.8
121-130	4,485	1,414	5,898	0.4	1.2	0.4	99.4	97.8	99.3
131-140	2,709	835	3,544	0.2	0.7	0.3	99.6	98.5	99.5
141-150	1,812	573	2,385	0.1	0.5	0.2	99.8	99.0	99.7
151-160	1,070	345	1,415	0.1	0.3	0.1	99.8	99.3	99.8
161-170	689	260	951	0.1	0.2	0.1	99.9	99.5	99.9
171-180	434	171	605	0.0	0.1	0.0	99.9	99.7	99.9
181-190	278	96	375	0.0	0.1	0.0	100.0	99.7	99.9
191-200	202	75	277	0.0	0.1	0.0	100.0	99.8	100.0
201-210	135	54	189	0.0	0.0	0.0	100.0	99.9	100.0
211-220	71	47	118	0.0	0.0	0.0	100.0	99.9	100.0
221-230	69	25	94	0.0	0.0	0.0	100.0	99.9	100.0
231-240	35	21	56	0.0	0.0	0.0	100.0	99.9	100.0
241-250	27	17	44	0.0	0.0	0.0	100.0	99.9	100.0
251-260	18	15	33	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
261-270	12	6	18	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
271-280	4	7	11	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
281-290	5	7	12	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
291-300	4	12	16	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
301-310	2	5	7	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
311-320	2	2	4	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
321-330	2	2	4	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
331-340	3	3	6	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
341-350	0	2	2	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
351-360	0	2	2	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
361-370	0	1	1	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
371-380	0	2	2	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
381-390	0	2	2	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
391-400	0	0	0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
400 以上	1	2	3	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
總數	1,239,695	120,174	1,359,597	100.0	100.0	100.0			

* 代表 2 元優惠計劃的受惠人士數目

+ 卡的總數不一定等於長者和殘疾人士的總和，因為持卡人在年滿 65 歲時，個人卡的「殘疾人士身分」會在當月轉為「長者身分」。

資料來源: 八達通公司

附錄 C: 2008 至 18 年香港整體公共交通乘客人次

乘客人次 (百萬)	專營巴士						鐵路					公共小巴			渡輪*				的士	居民 巴士	港鐵 巴士	總數	
	九巴	城巴	新巴	龍運 巴士	新大 嶼山 巴士	總數	港鐵 線路	機場 快線	輕鐵	香港 電車	總數	專線 小巴	紅色 小巴	總數	新渡輪	天星 小輪	其他	總數				(整體)	(2 元優惠 計劃)
2008	986.5	209.1	175.5	28.9	17.2	1,417.1	1,302.1	10.6	137.7	82.3	1,532.7	526.8	145.7	672.5	13.7	25.2	14.9	53.8	391.7	70.3	34.7	4,173.0	3,472.3
2009	965.2	208.1	171.9	28.2	18.0	1,391.3	1,315.7	9.9	143.5	84.4	1,553.5	534.0	142.4	676.4	12.3	23.8	15.2	51.2	348.3	77.9	37.5	4,136.1	3,473.3
2010	946.7	211.1	172.1	29.4	19.1	1,378.4	1,401.9	11.1	154.5	82.8	1,650.4	549.6	137.0	686.6	12.7	23.0	13.7	49.5	358.3	81.0	40.9	4,245.0	3,574.7
2011	936.4	219.9	175.2	30.3	20.9	1,382.6	1,474.3	11.8	161.3	79.0	1,726.3	559.0	132.6	691.7	13.2	22.3	14.0	49.5	363.7	85.2	44.0	4,342.9	3,670.6
2012	942.9	227.4	179.1	31.3	22.3	1,403.0	1,544.8	12.7	167.2	74.1	1,798.7	558.8	129.3	688.1	13.7	21.7	14.1	49.4	350.0	85.6	46.0	4,420.8	3,769.1
2013	952.8	234.8	182.0	33.2	23.6	1,426.4	1,590.3	13.7	171.7	72.3	1,847.9	552.0	128.4	680.4	14.4	21.7	13.5	49.5	368.8	87.0	47.7	4,507.8	3,837.7
2014	955.2	236.3	177.0	34.8	25.2	1,428.6	1,665.2	14.9	174.2	66.3	1,920.5	551.5	127.4	678.8	14.7	21.0	13.7	49.4	355.0	86.7	50.4	4,569.4	3,919.2
2015	969.2	228.6	169.2	36.7	25.5	1,429.1	1,695.8	15.7	176.1	64.9	1,952.5	558.2	120.8	679.0	14.9	20.2	13.9	48.9	352.7	86.4	50.5	4,599.2	3,958.7
2016	990.1	226.9	167.8	37.3	26.3	1,448.4	1,703.5	16.1	178.7	64.8	1,963.1	559.0	112.5	671.5	14.4	19.5	13.9	47.9	341.5	85.7	50.4	4,608.5	3,987.9
2017	1,005.5	211.5	163.3	39.1	28.4	1,447.8	1,754.1	16.6	178.5	62.8	2,012.1	554.6	107.8	662.4	13.9	19.3	13.6	46.8	327.8	84.6	50.7	4,632.1	4,032.6
2018	1,022.3	219.0	166.4	41.5	30.5	1,479.8	1,796.4	17.7	179.4	60.1	2,053.6	554.1	105.2	659.2	13.4	19.7	13.4	46.5	324.5	82.3	51.0	4,696.9	4,107.1

* 不包括街渡

資料來源: 運輸署

附錄 D: 2016 至 18 年按月份劃分 2 元優惠計劃下長者／殘疾人士乘客人次

乘客人次 (百萬)	2016								2017								2018							
	長者				殘疾人士				長者				殘疾人士				長者				殘疾人士			
	專營 巴士	港鐵	專線 小巴	渡輪	專營 巴士	港鐵	專線 小巴	渡輪	專營 巴士	港鐵	專線 小巴	渡輪	專營 巴士	港鐵	專線 小巴	渡輪	專營 巴士	港鐵	專線 小巴	渡輪	專營 巴士	港鐵	專線 小巴	渡輪
一月	13.38	6.60	5.57	0.17	1.87	1.50	0.75	0.02	14.38	7.36	6.59	0.21	2.02	1.57	0.84	0.02	15.29	8.18	7.31	0.20	2.10	1.73	0.93	0.03
二月	12.69	6.07	5.25	0.18	1.77	1.31	0.70	0.02	13.25	7.16	5.96	0.20	1.82	1.42	0.77	0.02	13.60	7.07	6.36	0.19	1.88	1.54	0.80	0.02
三月	13.76	6.40	5.85	0.20	1.90	1.41	0.78	0.02	14.88	7.97	6.86	0.21	2.06	1.61	0.89	0.02	16.10	8.54	7.42	0.24	2.18	1.77	0.94	0.03
四月	13.38	6.38	5.78	0.19	1.87	1.46	0.77	0.02	14.28	6.44	6.45	0.23	1.96	1.54	0.83	0.03	15.33	7.84	7.16	0.24	2.07	1.66	0.89	0.03
五月	14.09	7.00	6.12	0.21	1.96	1.50	0.81	0.03	14.79	7.27	6.87	0.22	2.06	1.62	0.89	0.03	15.71	7.97	7.50	0.22	2.17	1.76	0.95	0.03
六月	13.33	6.38	6.05	0.17	1.91	1.50	0.82	0.02	13.81	7.71	6.62	0.17	1.98	1.61	0.88	0.02	14.97	7.86	7.22	0.19	2.09	1.70	0.92	0.03
七月	13.87	6.69	6.20	0.18	1.97	1.54	0.83	0.02	14.21	7.61	6.73	0.18	2.02	1.68	0.89	0.02	15.54	8.48	7.43	0.19	2.17	1.77	0.94	0.03
八月	13.61	6.87	6.17	0.17	1.94	1.52	0.82	0.02	13.96	7.74	6.71	0.17	1.99	1.62	0.88	0.02	15.53	8.51	7.55	0.19	2.15	1.78	0.96	0.03
九月	13.98	7.03	6.26	0.18	1.98	1.55	0.83	0.02	14.70	7.84	6.98	0.18	2.07	1.69	0.91	0.02	14.75	7.91	7.25	0.18	2.04	1.73	0.92	0.02
十月	14.13	6.96	6.27	0.20	1.96	1.54	0.82	0.02	15.12	7.58	7.12	0.22	2.09	1.61	0.91	0.03	16.71	8.81	7.92	0.23	2.27	1.83	0.99	0.03
十一月	13.63	7.21	6.37	0.21	1.93	1.50	0.83	0.02	14.92	8.10	7.16	0.23	2.05	1.68	0.91	0.03	16.02	8.87	7.74	0.24	2.16	1.68	0.97	0.03
十二月	14.87	7.39	6.63	0.22	2.08	1.61	0.86	0.03	15.58	8.13	7.26	0.23	2.15	1.78	0.92	0.03	16.92	9.21	7.87	0.23	2.26	1.86	0.97	0.03
總數	164.72	81.00	72.53	2.28	23.15	17.92	9.63	0.28	173.89	90.90	81.30	2.43	24.27	19.43	10.53	0.31	186.49	99.26	88.73	2.53	25.53	20.80	11.18	0.33

註：由於採用四捨五入，累計數目不一定等於總數。

資料來源: 運輸署

附錄 E: 2012 至 18 年票價差額發還款項

(百萬元)	專營巴士		港鐵		專線小巴		渡輪		總數	
	長者	殘疾人士	長者	殘疾人士	長者	殘疾人士	長者	殘疾人士	長者	殘疾人士
2012	84.0	29.4	60.4	13.9	0.0	0.0	0.0	0.0	144.4	43.3
2013	240.9	93.6	119.8	26.8	0.0	0.0	14.2	1.4	374.9	121.8
2014	271.9	109.7	139.4	31.7	0.0	0.0	18.5	2.1	429.8	143.5
2015	301.2	120.4	166.5	36.6	140.8	20.0	21.1	2.6	629.6	179.5
2016	317.1	127.2	197.8	42.5	231.4	31.7	21.6	2.6	767.9	204.1
2017	339.2	133.8	229.3	47.6	267.9	35.5	24.2	3.0	860.6	219.9
2018	367.5	141.6	256.7	52.5	300.4	38.5	26.3	3.3	951.0	235.9
2012-18	1,921.9	755.7	1,170.0	251.5	940.4	125.6	125.8	15.0	4,158.1	1,147.9
	2,677.6		1,421.5		1,066.1		140.8		5,306.0	

資料來源: 運輸署

附錄 F: 2018 年 10 月持卡人士人均票價差額分布

票價差額 (元)	持卡數量*			分布百分比			累計百分比		
	長者	殘疾人士	總數*	長者	殘疾人士	總數*	長者	殘疾人士	總數*
\$50 或以下	715,354	34,602	749,726	57.7	28.8	55.1	57.7	28.8	55.1
\$50.1-\$100	239,882	20,687	260,514	19.4	17.2	19.2	77.1	46.0	74.3
\$100.1-\$150	122,657	14,955	137,606	9.9	12.4	10.1	86.9	58.5	84.4
\$150.1-\$200	68,969	11,590	80,556	5.6	9.6	5.9	92.5	68.1	90.4
\$200.1-\$250	37,625	9,247	46,875	3.0	7.7	3.4	95.5	75.8	93.8
\$250.1-\$300	21,572	7,048	28,627	1.7	5.9	2.1	97.3	81.7	95.9
\$300.1-\$350	12,838	5,376	18,218	1.0	4.5	1.3	98.3	86.1	97.2
\$350.1-\$400	7,676	3,985	11,663	0.6	3.3	0.9	98.9	89.4	98.1
\$400.1-\$450	4,871	3,029	7,903	0.4	2.5	0.6	99.3	92.0	98.7
\$450.1-\$500	3,007	2,298	5,305	0.2	1.9	0.4	99.6	93.9	99.1
\$500.1-\$550	1,857	1,717	3,574	0.1	1.4	0.3	99.7	95.3	99.3
\$550.1-\$600	1,122	1,346	2,469	0.1	1.1	0.2	99.8	96.4	99.5
\$600.1-\$650	744	893	1,639	0.1	0.7	0.1	99.9	97.2	99.6
\$650.1-\$700	494	752	1,245	0.0	0.6	0.1	99.9	97.8	99.7
\$700.1-\$750	297	589	886	0.0	0.5	0.1	99.9	98.3	99.8
\$750.1-\$800	209	454	663	0.0	0.4	0.0	100.0	98.7	99.8
\$800.1-\$850	150	370	520	0.0	0.3	0.0	100.0	99.0	99.9
\$850.1-\$900	104	280	384	0.0	0.2	0.0	100.0	99.2	99.9
\$900.1-\$950	72	218	290	0.0	0.2	0.0	100.0	99.4	99.9
\$950.1-\$1,000	59	188	247	0.0	0.2	0.0	100.0	99.5	99.9
\$1,000.1-\$1,050	42	139	181	0.0	0.1	0.0	100.0	99.7	100.0
\$1,050.1-\$1,100	25	83	108	0.0	0.1	0.0	100.0	99.7	100.0
\$1,100.1-\$1,150	11	76	88	0.0	0.1	0.0	100.0	99.8	100.0
\$1,150.1-\$1,200	20	52	72	0.0	0.0	0.0	100.0	99.8	100.0
\$1,200.1-\$1,250	6	38	44	0.0	0.0	0.0	100.0	99.9	100.0
\$1,250.1-\$1,300	7	32	39	0.0	0.0	0.0	100.0	99.9	100.0
\$1,300.1-\$1,350	9	26	35	0.0	0.0	0.0	100.0	99.9	100.0
\$1,350.1-\$1,400	0	14	14	0.0	0.0	0.0	100.0	99.9	100.0
\$1,400.1-\$1,450	3	17	20	0.0	0.0	0.0	100.0	99.9	100.0
\$1,450.1-\$1,500	6	15	21	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
\$1,500.1-\$1,550	2	11	13	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
\$1,550.1-\$1,600	3	11	14	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
\$1,600.1-\$1,650	1	7	8	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
\$1,650.1-\$1,700	1	6	7	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
\$1,700.1-\$1,750	0	3	3	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
\$1,750.1-\$1,800	0	3	3	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
\$1,800.1-\$1,850	0	3	3	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
\$1,850.1-\$1,900	0	0	0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
\$1,900.1-\$1,950	0	1	1	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
\$1,950.1-\$2,000	0	2	2	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
\$2,000 以上	0	11	11	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
總數	1,239,695	120,174	1,359,597	100.0	100.0	100.0			

* 代表持卡人士

+ 卡的總數不一定等於長者和殘疾人士的總和，因為持卡人在年滿 65 歲時，個人卡的「殘疾人士身分」會在當月轉為「長者身分」

資料來源: 八達通公司

附錄 G: 至 2031 年長者／殘疾人士人數推算

長者居民

(千人)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
總人口	7,150.1	7,178.9	7,229.5	7,291.3	7,336.6	7,391.7	7,451.0	7,502.6	7,558.1	7,608.4	7,657.7	7,705.4	7,748.4	7,788.7	7,825.2	7,859.6	7,895.2	7,930.5	7,963.8	7,996.2
(其中長者)																				
65-69	264.4	295.1	326.3	363.1	395.7	412.3	426.7	446.2	461.3	483.2	509.6	537.4	558.5	577.4	590.3	592.7	605.1	608.7	604.5	590.3
70-74	221.1	213.1	211.5	213.7	220.8	249.7	279.9	311.7	348.1	379.5	395.1	409.7	427.6	442.7	464.3	489.9	516.7	536.8	555.1	567.6
75-79	208.9	210.2	209.3	209.5	206.4	198.1	191.7	191.5	194.4	202.2	230.2	259.4	287.9	322.1	351.3	366.5	380.5	397.6	412.3	432.9
80-84	151.0	157.6	164.7	166.2	167.0	171.4	173.6	174.1	175.7	174.1	167.1	162.5	163.2	166.5	174.2	199.3	225.4	251.0	281.2	306.6
85+	134.5	143.9	152.0	162.1	173.3	183.1	194.3	201.1	207.3	214.7	222.5	230.2	236.8	241.4	244.2	243.4	244.5	249.1	254.3	262.1
	979.9	1,019.9	1,063.8	1,114.6	1,163.2	1,214.6	1,266.2	1,324.6	1,386.8	1,453.7	1,524.5	1,599.2	1,674.0	1,750.1	1,824.3	1,891.8	1,972.2	2,043.2	2,107.4	2,159.5
(長者比例)	13.7%	14.2%	14.7%	15.3%	15.9%	16.4%	17.0%	17.7%	18.3%	19.1%	19.9%	20.8%	21.6%	22.5%	23.3%	24.1%	25.0%	25.8%	26.5%	27.0%

資料來源: 政府統計處

殘疾人士

(千人)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
殘疾人士	85.0	96.0	109.0	118.0	126.0	132.0	139.0	153.0	163.0	172.0	182.0	191.0	201.0	210.0	219.0	227.0	237.0	245.0	254.0	263.0
每千人口殘疾人士	12.0	13.3	15.0	16.1	17.1	17.8	18.7	20.4	21.6	22.6	23.8	24.8	25.9	27.0	28.0	28.9	30.0	30.9	31.9	32.9

註：殘疾人士數目 2012-18 過往數據基於持有個人卡的數字。往後數據根據三個獨立線性回歸的平均值，即分別以殘疾人士數目與人口和時間，以每千名人口殘疾人士與時間進行推算。

長者訪客

(千人)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
訪客總數	48,615.1	54,298.8	60,838.8	59,307.6	56,654.9	58,472.2	65,147.6	71,085.8	74,745.9	78,405.9	82,065.9	85,725.9	89,385.9	93,045.9	96,705.9	100,365.9	104,025.9	107,685.9	111,345.9	115,005.9
長者訪客																				
估計訪客總數百分比	3.90%	3.78%	3.90%	4.10%	4.31%	4.51%	4.79%													
65 歲或以上訪客	1,896.0	2,052.5	2,372.7	2,431.6	2,441.8	2,637.1	3,120.6	3,128.4	3,306.0	3,483.5	3,661.1	3,838.6	4,016.2	4,193.7	4,371.3	4,548.8	4,726.4	4,903.9	5,081.5	5,259.0
其中 (過夜)								1,910.3	2,018.7	2,127.1	2,235.5	2,343.9	2,452.4	2,560.8	2,669.2	2,777.6	2,886.0	2,994.4	3,102.9	3,211.3
(不過夜)								1,218.1	1,287.3	1,356.4	1,425.5	1,494.7	1,563.8	1,632.9	1,702.1	1,771.2	1,840.3	1,909.5	1,978.6	2,047.8

註：根據 2008-18 年數據與時間作線性回歸；按 2018 年平均值假設長者訪客即日來回比例為 39%，以及過夜訪客平均停留時間為 3.1 天

資料來源: 長者訪客 2012-18 年歷史數字從旅發局數據推算

附錄 H: 至 2031 年使用 2 元優惠計劃的長者／殘疾人士乘搭人次推算

乘客人次 (百萬)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
按受惠人士組別推算*																				
長者	79.6	202.5	222.1	278.9	320.5	348.5	377.0	449.8	501.8	556.0	612.0	669.7	727.5	785.9	843.4	897.9	958.3	1,014.3	1,067.2	1,114.6
殘疾人士	12.3	31.6	36.4	45.0	51.0	54.5	57.8	70.4	77.9	85.0	92.5	99.6	107.1	114.2	121.3	128.0	135.5	142.2	149.3	156.4
總數	91.9	234.0	258.5	324.0	371.5	403.1	434.9	520.3	579.8	641.0	704.5	769.4	834.7	900.2	964.8	1,025.9	1,093.8	1,156.5	1,216.6	1,271.0
按交通工具推算†																				
專營巴士	58.6	161.2	174.2	180.8	187.9	198.2	212.0	250.2	274.5	300.1	327.3	355.5	384.0	412.6	440.6	466.1	496.5	523.1	547.7	568.4
港鐵	33.3	71.0	82.1	90.0	98.9	110.3	120.1	140.5	156.4	173.1	190.9	209.3	227.9	246.6	264.9	281.5	301.4	318.8	334.9	348.4
專線小巴	0.0	0.0	0.0	50.7	82.2	91.8	99.9	117.5	129.7	142.4	155.9	169.9	184.1	198.3	212.3	224.9	240.0	253.3	265.5	275.8
渡輪	0.0	1.8	2.2	2.4	2.6	2.7	2.9	3.2	3.5	3.7	4.0	4.3	4.6	4.9	5.2	5.5	5.8	6.1	6.3	6.5
總數	91.9	234.0	258.5	324.0	371.5	403.1	434.9	511.4	564.1	619.3	678.1	739.0	800.6	862.5	923.0	978.0	1,043.6	1,101.1	1,154.5	1,199.1
綜合推算#																				
專營巴士	58.6	161.2	174.2	180.8	187.9	198.2	212.0	252.3	278.4	305.4	333.7	362.8	392.2	421.6	450.6	477.5	508.4	536.2	562.5	585.4
港鐵	33.3	71.0	82.1	90.0	98.9	110.3	120.1	141.7	158.6	176.2	194.6	213.6	232.8	252.0	270.9	288.4	308.6	326.8	343.9	358.8
專線小巴	0.0	0.0	0.0	50.7	82.2	91.8	99.9	118.6	131.5	144.9	158.9	173.4	188.0	202.7	217.1	230.4	245.8	259.6	272.7	284.1
渡輪	0.0	1.8	2.2	2.4	2.6	2.7	2.9	3.2	3.5	3.8	4.1	4.4	4.7	5.0	5.3	5.6	5.9	6.2	6.5	6.7
總數	91.9	234.0	258.5	324.0	371.5	403.1	434.9	515.9	571.9	630.2	691.3	754.2	817.6	881.3	943.9	1,001.9	1,068.7	1,128.8	1,185.5	1,235.1
(其中)																				
長者	79.6	202.5	222.1	278.9	320.5	348.5	377.0	446.0	495.0	546.6	600.5	656.5	712.7	769.5	825.2	876.9	936.3	990.0	1,040.0	1,083.1
殘疾人士	12.3	31.6	36.4	45.0	51.0	54.5	57.8	69.8	76.9	83.6	90.8	97.7	104.9	111.8	118.7	125.0	132.4	138.8	145.5	152.0
每年人均乘搭次數																				
長者	80	196	206	247	272	283	293	332	352	370	388	404	419	433	446	457	468	477	486	494
殘疾人士	145	329	334	381	405	413	416	456	472	486	499	511	522	533	542	551	559	567	573	578
長者/殘疾人士	85	207	218	259	285	295	305	345	364	383	400	416	430	444	456	467	477	487	495	503

* 基於與時間及相應受惠人士數目線性回歸結果的平均值

† 專營巴士，港鐵和渡輪的推算數字基於與受惠人士數目的回歸分析。專線小巴數字假設與專營巴士／港鐵的增長相同

基於兩個推算總和的平均數，並按各自分布作出詳細分類分攤

資料來源: 2012-18 年歷史數據來自運輸署

附錄 I: 至 2031 年票價差額發還款項推算

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
票價差額發還金額 (百萬元)																				
專營巴士	113.5	334.5	381.6	421.6	444.3	473.0	509.1	632.2	710.3	793.5	882.6	976.5	1,073.9	1,174.3	1,276.0	1,374.4	1,487.1	1,593.5	1,697.8	1,794.4
港鐵	74.3	146.6	171.1	203.0	240.3	276.9	309.2	384.2	447.9	517.3	593.4	675.4	762.3	853.7	948.3	1,042.2	1,149.9	1,254.5	1,358.9	1,458.4
專線小巴	-	-	-	160.7	263.1	303.4	338.9	417.6	477.1	541.2	610.6	684.7	762.4	843.5	926.6	1,008.2	1,101.6	1,191.3	1,280.2	1,364.0
渡輪	-	15.6	20.6	23.7	24.2	27.2	29.6	34.3	38.2	42.3	46.8	51.4	56.3	61.3	66.5	71.5	77.2	82.7	88.1	93.1
總數	187.7	496.7	573.3	809.1	972.0	1,080.4	1,186.8	1,468.3	1,673.4	1,894.3	2,133.4	2,388.1	2,654.9	2,932.8	3,217.3	3,496.3	3,815.8	4,121.9	4,424.9	4,710.0
每程平均票價差額 (元)																				
專營巴士	1.93	2.07	2.19	2.33	2.37	2.39	2.40	2.51	2.55	2.60	2.65	2.69	2.74	2.79	2.83	2.88	2.93	2.97	3.02	3.07
港鐵	2.23	2.06	2.08	2.26	2.43	2.51	2.58	2.71	2.82	2.94	3.05	3.16	3.28	3.39	3.50	3.61	3.73	3.84	3.95	4.06
專線小巴	-	-	-	3.17	3.20	3.30	3.39	3.52	3.63	3.74	3.84	3.95	4.06	4.16	4.27	4.38	4.48	4.59	4.69	4.80
渡輪	-	8.81	9.29	9.74	9.48	9.92	10.34	10.66	10.92	11.19	11.45	11.72	11.98	12.25	12.51	12.78	13.04	13.31	13.57	13.84
整體	2.04	2.12	2.22	2.50	2.62	2.68	2.73	2.85	2.93	3.01	3.09	3.17	3.25	3.33	3.41	3.49	3.57	3.65	3.73	3.81

資料來源: 2012-18 年歷史數據來自運輸署

附錄 J: 為長者／殘疾人士提供的公共交通優惠的主要城市摘要

城市	受惠對象	資格	優惠卡 (類別)	優惠
悉尼	本地居民	60 歲以上 (持有新南威爾士州或大多數州際長者卡人士) - 殘疾人士	Gold Opal 卡 (個人卡)	- 悉尼火車、巴士、渡輪和輕鐵的長者票價每天上限為 2.5 澳元 - 根據殘疾類型設定殘疾人士票價(例如視力受損者-免費)。如殘疾人士的 Opal 卡標有「連用陪同者」或有新南威爾士州的 Companion 卡，陪同者不收費，而殘疾人士則支付正常優惠票價 - 嚴重行動不便者可申請的士補貼
倫敦	本地居民	60 歲以上	Oyster Photocard (印有相片的個人卡)	免費乘坐巴士、地鐵、電車、輕鐵、倫敦 Overground、TfL 鐵路和大多數國營鐵路，但一些國營鐵路僅在平日上午 9:30 後免費
		66 歲以上或殘疾人士	Freedom Pass (印有相片的個人卡)	可免費乘搭大多數運輸網路，涵蓋範圍比 Oyster Photocard 廣泛
		66 歲以上嚴重行動不便者	Taxicard (印有相片的個人卡)	資助乘搭有執照的士和私人出租車
紐約	本地居民／訪客	65 歲以上或殘疾人士	Reduced-Fare Metro Card (持有印有相片個人卡的本地居民; 持有不記名卡和有護照證明的訪客)	優惠票價為基本票價一半。持卡人可隨時乘坐地鐵、鐵路和巴士，但只可在非繁忙時間使用特快巴士
多倫多	本地居民／訪客	65 歲以上	Presto 卡 (持有不記名卡或個人卡的本地居民; 持有不記名卡和有護照身分證明的訪客)	- 單程票價折扣(例如成人 3 加元, 長者 2.05 加元) - 週/月票優惠
		殘疾人士 (Fair Pass 使用者)	Presto 卡 (個人卡)	- 普通成人票價節省 1.0 加元 - 按每月 Fair Pass 折扣優惠計劃計入 Presto 卡
		殘疾人士的支援者	Support Person Assistance 卡 (印有相片的個人卡)	陪同殘疾人士的支援者無須支付車費
溫哥華	本地居民／訪客	65 歲以上或殘疾人士	Compass 優惠卡(不記名卡)	單程、日票和月票享有票價優惠。票價根據交通工具、乘車時間和地區設定 殘疾人士使用 Handy 卡時，支援者可免費乘搭
新加坡	本地居民	60 歲以上或殘疾人士	長者優惠卡／殘疾人士優惠卡(均為印有相片的個人卡)	- 享有巴士、地鐵及輕鐵優惠票價 - 根據距離和服務類型(基本或特快)釐定巴士票價 - 地鐵和輕鐵的票價根據距離和入閘時間決定。平日早上 7:45 前入閘享大幅折扣，而其他時間的折扣較少 - 優惠票價並不適用於以現金支付乘坐特快巴士或地鐵和輕鐵 - 經常出行者可以 60 新加坡元購買 Hybrid Monthly Concession Pass，在有效期內可無限次乘搭基本巴士和鐵路服務

中譯本

城市	受惠對象	資格	優惠卡 (類別)	優惠
東京	本地居民	70 歲以上(收入少於 125 萬日圓)	Silver Pass (個人卡)	免費乘搭東京地區的部分巴士線路
澳門	本地居民	65 歲以上或殘疾人士	長者澳門通卡/殘疾人士澳門通卡 (印有相片的個人卡)	免費乘搭普通巴士和特快巴士
上海	本地居民	65 歲以上或殘疾人士	(已轉為現金補貼)	長者支付成人票價乘坐地鐵和巴士，但每月通過社會保障帳戶獲得現金補貼
北京	本地居民	60 歲以上或殘疾人士 (2019 年起年齡從 65 歲以上降低)	結合各項福利為退休和殘疾人士而設的特別智能卡 (印有相片的個人卡)	免費乘搭巴士和地鐵
深圳	本地居民 / 臨時居民 / 訪客	65 歲以上或殘疾人士	老人卡 / 乘車証 / 護照 / 有年齡証明的身份證(印有相片) (由專用通道進入)	免費乘坐巴士和地鐵
廣州	本地居民	60 歲以上 殘疾人士	老年人羊城通卡 (個人卡) 殘疾人羊城通卡 (個人卡)	地鐵和巴士優惠票價: • 65 歲以上 - 地鐵、巴士免費 • 60-64 歲 - 地鐵 50%折扣優惠 殘疾人士優惠取決於殘疾程度，如果屬嚴重殘疾則免費，否則 50%折扣
台北	本地居民 / 訪客	65 歲以上 持有效傷殘證件的傷殘人士和同行者	敬老悠遊卡 (個人卡) 愛心卡 / 愛心陪伴卡(均為個人卡)	地鐵和巴士的優惠票價: • 地鐵 - 60%折扣優惠 • 巴士 - 每月 60 次免費乘搭巴士(或 120 點免費積分), 其後票價 50%折扣優惠 愛心陪伴卡須緊隨配對的愛心卡在同一個閘口使用才能享受與愛心卡相同的折扣優惠

資料來源：各地政府／企業網站和可獲得的公開文件 研究主要在 2019 年第一季進行。

附錄 K: 海外地區濫用車費優惠的經驗摘要

	逃票	執法和改進	罰則	逃票比率／收入損失
悉尼	- 無合資格證明下使用優惠卡 - 支付不正確的票價 - 無付款	- 由獲授權的驗票人員／新南威爾士州警察負責確保票務規則受到遵守 - 使用讀卡機檢查餘額、近期交易、優惠卡類型，並檢查非接觸式卡最近 10 程點擊上落車時間	發出官方警告 (除非再犯類似罪行，否則不會罰款) 或罰款通知 (200-550 澳元)	估計票務收入損失: 2018 年(1-6 月): 3,700 萬澳元; 2017 年: 8,200 萬澳元 違規率: 5.2% (2018 年 5 月)
倫敦	- 無有效車票 - 使用標準票乘坐頭等 - 無有效證明下使用優惠卡	驗票員或罰款收費員驗證車票的有效性，並在適當時發出罰款通知	逃票罰款為 80 英鎊 (如在 21 天內支付，罰款減至 40 英鎊)	
紐約	- 沒有付款 (例如通過緊急出口或旋轉閘口非法進入地鐵; 通過巴士後門進入巴士) - 支付不正確票價 (例如少付巴士車資)	- 特別隊伍巡邏所有巴士路線，及在適當時發出傳票，並在必要時與紐約市警察局合作進行聯合票務執法 - 安裝監控攝錄機找出逃票熱點，以便增強檢查 - 所有地鐵站出口和巴士的出入閘門都懸掛有關逃票警示標誌 - 在個別特定地鐵站設置地面警示標誌，並向乘客發出廣播	罰款 100 美元	估計票務收入損失: 2018 - 2.25 億美元 (地鐵: 9,700 萬美元; 巴士: 1.28 億美元) 逃票率: 地鐵: 3.2% (2018 年); 2.3% (2017 年) 巴士: 18.4% (2018 年); 13.4% (2017 年)
多倫多	- 詐騙使用 Presto 卡 (例如成人／青年使用兒童卡或成人使用老年卡) - 不付款 (包括未經授權使用緊急閘門和故障的票閘) - 其他的無效付款 (例如沒有付款證明，沒有拍卡等)	- 交通驗票員巡邏所有三種主要交通工具，在適當時發出臨時罰款單和傳票 - 舉辦公眾教育活動，提高顧客對支付適當車費的重要性的意識；使用保安攝錄機作定期監控	罰款為 235-435 加元，視乎司法管轄區	票務收入損失: 6,400 萬加元 (2018 年) 2018 年整體逃票率: 5.4% (街車: 15.2%; 巴士: 5.1%; 地鐵: 3.7%) 2016 - 4.9%

中譯本

	逃票	執法和改進	罰則	逃票比率／收入損失
溫哥華	- 無有效車票或通行證 - 無有效證明下使用優惠卡 - 使用假票	交通警察和交通保安員定期進行票務檢查，核實車費，以及任何所需的身份證明。在適當時發出票價違規罰票。	- 未能出示有效身份證明和付款證據，罰款為 173 加元 - 逾期罰款將交由收數員跟進 - 駕駛執照或車輛保險可能不會得到續期 - 逾期超過 180 天，將徵收額外罰款	交通警員因逃票而發出的罰款數目近年有所下降: 2016 年:23,400 宗; 2017 年:19,000 宗; 2018 年:14,500 宗
新加坡	- 尾隨入閘或不支付車費 - 無合資格證明下濫用優惠卡 - 少付車費	公共交通官員負責偵查逃票者，於適當時予以處罰	不付或少付車資、入閘／出閘沒有拍智能卡或不符合資格下享用優惠，罰款為 50 新加坡元	估計票務收入損失: 2008 年: 1,080 萬新加坡元； 2015 年: 610 萬新加坡元； 2016 年: 520 萬新加坡元
東京	不正當使用日本鐵路車票		車票將被視為無效或被沒收，罰款為正常票價的 3 倍	
上海	- 無有效車票 - 偽造優惠卡 - 不當使用優惠卡	- 除非有警員陪同，否則驗票員沒有法定授權去記錄濫用者的個人資料 - 發佈逃票者影象，讓公眾參與阻止逃票行為 - 將逃票者納入上海公共信用服務平台上，從而影響其住屋貸款的申請、房屋租賃、居民卡的續期等。	- 無有效車票: 正常票價的 5 倍，並可能記錄在個人信用系統 - 偽造優惠卡: 向警方報案 - 使用不適當折扣優惠: 罰款 50-500 人民幣，並在公共個人信用記錄記入過失	
北京	- 無有效車票 - 偽造或改造優惠卡 - 使用不適當折扣優惠	- 利用面部辨識去識別逃票者 - 驗票員會發出使用無效車票證明，及在北京鐵路訪客誠信管理系統記錄逃票者	- 最高罰款額為最高單程票價的 10 倍 - 關於偽造優惠卡，會通報警方，並且可能會在公共信用系統加入逃票記錄	
深圳	- 無有效車票 - 偽造或改造優惠卡 - 使用不適當折扣優惠 - 多人共用一張車票 - 使用過期車票	除了例行的票價檢查外，36 隊驗票員會在每個車站進行大規模的季度檢查	- 最高罰款額為最高單程票價的 10 倍 - 關於偽造優惠卡，會通報警方，並可能將違例懲罰記入在個人信用記錄	

中譯本

	逃票	執法和改進	罰則	逃票比率／ 收入損失
廣州	- 無有效車票 - 使用過期車票 - 偽造或改造優惠卡 - 使用不適當折扣優惠 - 多名乘客共用一張車票	- 對逃票行為進行例行檢查 - 進行面部辨識追蹤逃票者，以便採取進一步行動 - 限制單程票在同一車站拍卡出入，以防止多名乘客使用同一車票重複拍卡	- 單程的最高票價	
台北	- 無有效車票 - 偽造或改造優惠卡 - 使用不適當的折扣優惠	- 定期在列車和車站檢查車票	- 正常票價的 50 倍 - 拒絕受查將被罰款 1,500 台幣	

資料來源：各地政府／企業網站和可取得的公開文件。研究主要在 2019 年第一季進行。

附錄 L：公眾諮詢收集的意見摘要

	營辦商		受惠人士	
	已納入 2 元優惠計劃的營辦商	未納入 2 元優惠計劃的營辦商	長者	殘疾人士／區議會／分區委會／鄉委會
資格和範圍		紅色小巴指政府正創造不公平的營商環境，因為長者會選擇已加入 2 元優惠計劃的營辦商。而隨著未來長者數目增加，對他們的收入影響將更為嚴重。 2 元優惠計劃納入紅色小巴，將會為長者在便利程度和時間上提供更多的選擇。 如果運輸署設定所有紅色小巴路線的票價，政府可按每次交易的固定票價扣減 2 元發還紅色小巴，情況與專線小巴類似，毋須擔心肆意調整票價的問題。 為消除監管上的疑慮，紅色小巴願意滿足所有運輸署類似公共交通費用補貼計劃下的要求，紅色小巴行業商會亦會協助監管會員操守，以免違反這些要求。 由於香港電車不在 2 元優惠計劃之內，他們承受不公平的商業競爭。這是因為相對票價競爭力減低，長者乘客改搭其它交通工具。由於政府不願批准票價調整，現時電車經營利潤已難以支持現代化和改善營運所需的資金。 居民巴士服務通常由屋苑管理處與居民協會合作經營。作為非專營巴士營辦商，他們目前並不在 2 元優惠計劃範圍內，儘管許多居民希望他們能被納入，以享用相關優惠。	2 元優惠計劃應包括 60-64 歲的在職或非在職人士。較多活動會使人更健康，減少未來對醫療和護理服務的需求。 建議 2 元優惠計劃應包括陪同受惠人士出行的人。 2 元優惠計劃應擴展至包括機場快線及港鐵羅湖及落馬洲站，因受惠人士亦會前往海外或內地。 <i>(港鐵公司自行提供的優惠已包括馬場路線，儘管 2 元優惠計劃並未涵蓋這些路線)</i>	建議 2 元優惠計劃應納入評估殘疾程度低於 100% 的登記殘疾人士，如果不能提供全額優惠，至少也提供折扣。 由於 2 元優惠計劃的主要目的是鼓勵社會共融，因此殘疾人士登記證應用作 2 元優惠計劃內資格證明的依據，而不是涉及經濟狀況審查的綜援／傷殘津貼。 2 元優惠計劃應延伸至 60-64 歲，以鼓勵受惠人士工作，但這組別的優惠票價可以略為提高。 2 元優惠計劃應包括機場快線和往返機場的「A」線巴士，以方便受惠人士前往海外／內地。有相反意見則提出，這些較富裕受惠人士不一定需要資助，因為他們已經擁有經濟能力來支付他們的旅行費用。 建議 2 元優惠計劃應涵蓋陪同殘疾人士參加活動或應診等的照顧者，但或許優惠的幅度可以減少。 雖然目前並沒有識別照顧者的定義，社署應根據一些預定準則為照顧者註冊。照顧者的優惠可以現金形式包括入受惠人士每月的綜援／傷殘津貼內。

	營辦商		受惠人士	
	已納入 2 元優惠計劃的營辦商	未納入 2 元優惠計劃的營辦商	長者	殘疾人士／區議會／分區委會／鄉委會
		一個特別例子是珀麗灣。他們的渡輪服務已在 2 元優惠計劃內，但居民巴士並未納入。為了可享 2 元優惠票價，部份長者不得不選擇一條迂迴路線，先乘坐渡輪到中環，然後才轉乘其他交通工具到最終目的地。 受政府寬鬆監管的街渡服務，目前並不包括在 2 元優惠計劃內。 一些街渡營辦商希望獲准加入 2 元優惠計劃，使長者乘客受惠，但很多這些營辦商可能都難以達到監管要求。 不過有一些較具規模的街渡營辦商，願意遵守較嚴格的要求，以取得加入 2 元優惠計劃的資格。其中一間現正營辦 2 元優惠計劃下的渡輪服務，因此熟悉有關規定。		
票價結構			2 元優惠計劃的 2 元票價應減至免費，類似深圳提供的免費優惠或澳門的 0.5 元票價。 應考慮設定不同優惠票價類別，例如 65-74 歲為 2 元，75 歲以上則免費等。	可以設定每月固定現金津貼，而不是每程 2 元票價。這可以使受惠人士在選擇交通工具，路線和使用時間方面更具靈活性。
2 元優惠計劃的財政影響			乘車優惠應繼續作為對長者過去貢獻的象徵性獎勵，但是應加強監管似乎普遍的誤用／濫用情況。 建議營辦商亦應提供一些優惠，因為他們因經常加價而獲益。	如果從 2 元優惠計劃中獲利的營辦商能降低發還票價差額比率或減少定期票價調整幅度，將可為減輕 2 元優惠計劃的財政承擔。 也可以考慮設定每日優惠行程次數的上限，而額外行程則收取較高的票價。

	營辦商		受惠人士	
	已納入 2 元優惠計劃的營辦商	未納入 2 元優惠計劃的營辦商	長者	殘疾人士／區議會／分區委會／鄉委會
個人卡	建議使用印有姓名和相片的個人卡，以方便檢查和跟進。 還建議政府鼓勵受惠人士在拍卡後主動出示個人卡。這將有助於減少車長和使用者之間的磨擦／糾紛。	應使用印有姓名和相片的個人卡，以減少不符合資格人士濫用。新長者卡申請者只應獲發個人卡。通過給予一些獎勵／優惠，鼓勵不記名卡持有人轉換為個人卡。或者可以合併個人卡和新智能身份證。 認為涉及隱私的問題不大，因為披露一些個人資料以證明身份，應是享 2 元優惠計劃優惠的義務。 應教育受惠人士在拍八達通閱讀器後出示個人卡以證明其身份。	儘管對卡的轉換和私隱問題有一些疑慮，普遍意見支持使用印有長者姓名和相片的個人卡以便識別。	殘疾人士個人卡應印有使用者相片，以方便前線人員檢查。它們還可以印有使用者的社署號碼作為參考之用。 建議應簡化更新殘疾人士個人卡的程序。目前續期涉及醫療審批、社署註冊等。相比之下，長者卡無須續期。 另一個問題是，當殘疾人士的殘疾證明期滿而其殘疾情況尚在重新審查時，該殘疾人士是否仍然符合 2 元優惠計劃的資格。目前，殘疾人士個人卡，在傷殘津貼續期期間經已到期。建議該卡的有效期應延長數周，以便進行續期手續。
長車短搭	認為這情況可能對營運產生影響，例如延長行車時間。 然而，建議對路線選擇不設限制，因受惠人士也需要便利和靈活性。	認為對路線或交通工具選擇作出的限制是不必要的，因為 2 元優惠計劃的目的是鼓勵更多社會參與。	因為班次和等待時間的考慮，認為受惠人士應可自行選擇路線。注意到巴士公司的長途路線往往比短途路線的班次更頻密，長者有時不得不坐長途路線，以減少等待時間。 建議按比例提高長途路線的優惠票價，讓受惠人士在路線選擇時加入一些價格的考慮。	以教育為目的，建議政府透過小冊子或媒體發放訊息，強調這種做法對巴士營運及公務的不利影響。

	營辦商		受惠人士	
	已納入 2 元優惠計劃的營辦商	未納入 2 元優惠計劃的營辦商	長者	殘疾人士／區議會／分區委會／鄉委會
分段／轉車收費	司機或乘客可根據八達通閱讀器的設置選擇分段收費，但若要司機提醒每位乘客是不切實際的。 另一方面，因為優惠票價已經固定為 2 元，受惠人士沒有誘因要在乘坐專線小巴時要求分段收費，或在離開巴士時再次拍卡。 不收取較低的分段收費將會增加發還營辦商的金額。 運輸署與營辦商之間對涉及巴士與巴士轉乘的發還金額安排有所爭議，須要為此設定一些清晰的定義。		認為受惠人士不大熟悉分段收費安排，政府應該就此進行一些公眾教育。 受惠人士沒有誘因向專線小巴司機要求分段收費，司機本身亦可能出於收入／花紅的考慮，無意提醒受惠人士。 認為整個旅程包括任何連接行程，應只收取 2 元。連接行程不收取任何費用。	

	營辦商		受惠人士	
	已納入 2 元優惠計劃的營辦商	未納入 2 元優惠計劃的營辦商	長者	殘疾人士／區議會／分區委會／鄉委會
不適當使用和濫用	有許多不適當使用／濫用的例子，例如導遊在沒有適當身份證明的情況下向訪客提供長者卡；長者選擇快速渡輪，或長車短搭而不考慮其票價較高。 沒有明確營辦商處理濫用個案指引。除港鐵公司外，亦沒有制定附例讓營辦商執行檢查、施加罰款及跟進濫用個案。 前線員工很難執行檢查，尤其是對於那些不容易從外觀上識別出來的殘疾人士。 司機要求受惠人士出示身份證明時，與乘客發生許多糾紛。 司機很難對可能濫用的案件進行跟進，因為他們的主要工作是駕駛。 許多殘疾人士或其監護人對被要求出示身份證明感到被冒犯而作出歧視投訴。 建議政府應成立中央檢查組進行例行及特別巡查，並在適當時執行罰款。 此外，還應考慮引入新的人工智能／資訊科技來支援檢查，而不是僅依靠人手檢驗。	認為在工作期間經常使用 2 元優惠計劃不算是濫用，因為政府的政策是鼓勵長者就業。 然而，應考慮限制出行次數，避免濫用。 由於節省的金額可能不足以抵銷支出，建議如果濫用情況不嚴重，沒有必要付出巨大工夫去杜絕濫用。 認為加重懲罰可能是更合適的選擇，並以附例賦予營辦商適當執法的權力。	普遍意識 2 元優惠計劃可能會被不當使用／濫用。不過作為回饋長者過往貢獻的 2 元優惠計劃，除非有相當高百分比的濫用情況，否則不建議強加如出行次數或繁忙時間的使用的限制。 營辦商也從 2 元優惠計劃中得益，因此他們應進行更嚴密的檢查。	意識到有濫用情況存在。據說有一些臨時的殘疾人士八達通卡在互聯網上出售。 建議對欺詐性使用 2 元優惠計劃的行為作出嚴厲懲罰，例如通過加重票價罰款或提出刑事檢控。

中譯本

	營辦商		受惠人士	
	已納入 2 元優惠計劃的營辦商	未納入 2 元優惠計劃的營辦商	長者	殘疾人士／區議會／分區委會／鄉委會
繁忙時段	認為如過多長者在繁忙時間出行，會造成營辦商在繁忙時段承受更大的服務需求壓力。 但注意到並非所有路線的繁忙時段(如醫院路線)都相同，因此對繁忙時間的任何限制可能難以全面適用。 不建議在繁忙時間提高長者票價，避免引起使用者和社區抗拒。在非繁忙時間給予折扣比較適合，可促使長者在這時段出行。	建議不限制長者出行的時間，因為他們可能須要在繁忙時段參加社交活動。 不必過份關注長者在繁忙時段出行，因為他們都不喜歡擠逼的車程。	建議通過提供折扣優惠，鼓勵長者在非繁忙時間出行。 認為長者會盡量避開繁忙時段出行，但仍需要有在這時段出行的靈活性，以便參加活動或應診。	認為除非絕對必要，大多數殘疾人士都會避免在繁忙時段出行。 但任何在繁忙時段的限制都是不公平的，因為一些殘疾人士仍然有工作，需要票價優惠。 更好的選擇是在非繁忙時間向殘疾人士提供折扣優惠作為鼓勵。
訪客	認為 2 元優惠計劃應只局限於本地居民。 如果政策是為透過優惠促進旅遊業，可以通過其他途徑／計劃考慮對訪客提供優惠。	認為只有本地居民才有權利享受 2 元優惠計劃，因為這是市民的社會福利。 不過，由於香港長者在內地亦享有類似優惠，2 元優惠計劃可繼續惠及內地訪客。	由於訪客並非納稅人，他們不應享受 2 元優惠計劃的優惠。 有很多例子顯示海外城市提供的交通優惠只適用於其長者居民。	作為鼓勵長者和殘疾人士融入社會的政策，2 元優惠計劃應只限於本地居民，不應該擴展到訪客。
替代電子支付方式	預期引入其他電子支付方法於公共交通行業，將會是相當緩慢。 須要確實辨識長者和殘疾人士的身份要求，會是 2 元優惠計劃引入其他電子支付方法的一個障礙。 認為如 2 元優惠計劃因任何改變或納入其他支付方法，而須對八達通系統作出調整或／修改，有關費用應由政府承擔。 建議政府本身操作一個獨立結算平台，開放給 2 元優惠計劃的所有合資格營辦商使用。	一些其他電子支付方式正在積極打進公共交通市場，但到目前為止甚少成功。		

附錄 M：不同政策選項涉及的財政承擔

(百萬元)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2021-31
維持現狀												
基準票價差額發還金額	1,894.3	2,133.4	2,388.1	2,654.9	2,932.8	3,217.3	3,496.3	3,815.8	4,121.9	4,424.9	4,710.0	35,789.8
理順化選項												
票價按通脹調整												
2020 年追加至 2.5 元, 其後每年增加 2.5%)												
2 元優惠計劃票價(元)	2.5	2.6	2.6	2.7	2.8	2.8	2.9	3.0	3.1	3.1	3.2	
票價差額發還款項	1,571.1	1,735.4	1,905.3	2,077.6	2,250.9	2,421.5	2,580.3	2,760.9	2,923.4	3,075.5	3,207.2	
節省	323.2	398.0	482.8	577.40	681.9	795.8	916.0	1,054.9	1,198.5	1,349.4	1,502.8	9,280.7
設每月津貼上限 (並僅限本地居民)												
票價差額發還款項(每月 400 元)	1,802.1	2,029.6	2,271.8	2,525.7	2,790.1	3,060.8	3,326.0	3,630.1	3,921.3	4,209.3	4,480.0	
節省	67.2	75.6	84.7	94.1	104.0	114.1	124.0	135.3	146.1	156.9	167.0	1,268.9
設每月乘搭次數上限(並僅限本地居民)												
票價差額發還款項(每月乘搭 100 次)	1,824.3	2,054.6	2,299.8	2,556.9	2,824.6	3,098.5	3,367.0	3,674.9	3,969.6	4,261.2	4,535.2	
節省	44.9	50.6	56.6	63.0	69.5	76.3	82.9	90.5	97.8	104.9	111.7	848.9
不包括訪客												
節省	25.0	28.2	31.6	35.1	38.7	42.5	46.3	50.4	54.5	58.7	63.1	474.2

中譯本

(百萬元)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2021-31
優化選項												
包括 60 至 64 歲長者												
本地居民 (千人)	606.7	608.5	621.3	624.8	620.5	605.7	588.4	560.4	541.9	527.3	524.9	
訪客 (相當本地居民) (千人)	19.4	20.3	21.2	22.1	23.0	23.9	24.8	25.7	26.6	27.5	28.4	
總數(千大)	626.1	628.8	642.5	646.9	643.5	629.6	613.2	586.1	568.5	554.8	553.3	
額外票價差額發還款項*	2,886.6	3,097.6	3,363.6	3,580.7	3,749.5	3,846.1	3,911.1	3,899.6	3,931.3	3,977.6	4,102.1	40,345.7
(其中本地居民)	2,797.3	2,997.7	3,252.7	3,458.5	3,615.5	3,700.2	3,753.0	3,728.6	3,747.4	3,780.4	3,891.5	38,723.0
包括紅色小巴												
額外票價差額發還款項(17 條路線)	27.3	29.2	31.2	33.3	35.4	37.5	39.6	41.9	44.2	46.3	48.3	414.0
(其中本地居民)	26.9	28.8	30.8	32.8	34.9	37.0	39.0	41.4	43.6	45.7	47.6	408.6
(如包括 60-64 歲長者)												
額外票價差額發還款項(17 條路線)	16.1	16.5	17.2	17.6	17.8	17.7	17.6	17.1	16.8	16.7	16.9	187.9
(其中本地居民)	15.6	16.0	16.6	17.0	17.2	17.0	16.8	16.3	16.0	15.9	16.0	180.5
包括街渡												
額外票價差額發還款項(10 條路線)	1.6	1.7	1.8	2.0	2.1	2.2	2.3	2.5	2.6	2.8	2.9	24.5
(其中本地居民)	1.6	1.7	1.8	1.9	2.1	2.2	2.3	2.5	2.6	2.7	2.8	24.2
(如包括 60-64 歲長者)												
額外票價差額發還款項(10 條路線)	0.9	1.0	1.0	1.0	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	11.1
(其中本地居民)	0.9	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	1.0	10.7

* 假設以成人票價作發還差額的基礎，以及平均活動水平是所有乘客的 90%

中譯本

(百萬元)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2021-31
可能的政策方案 (降低年齡門檻，擴展交通模式及不包括訪客)												
基準票價差額發還款項	1,894.3	2,133.4	2,388.1	2,654.9	2,932.8	3,217.3	3,496.3	3,815.8	4,121.9	4,424.9	4,710.0	35,789.8
擴展至紅色小巴	27.3	29.2	31.2	33.3	35.4	37.5	39.6	41.9	44.2	46.3	48.3	414.0
擴展至街渡	1.6	1.7	1.8	2.0	2.1	2.2	2.3	2.5	2.6	2.8	2.9	24.5
降低年齡下限至 60 歲	1,923.2	2,164.4	2,421.1	2,690.2	2,970.3	3,257.0	3,538.2	3,860.2	4,168.7	4,474.0	4,761.1	36,228.4
票價差額發還款項	2,886.6	3,097.6	3,363.6	3,580.7	3,749.5	3,846.1	3,911.1	3,899.6	3,931.3	3,977.6	4,102.1	40,345.7
擴展至紅色小巴／街渡	17.1	17.5	18.2	18.6	18.9	18.8	18.6	18.1	17.8	17.7	17.9	199.0
	2,903.7	3,115.0	3,381.8	3,599.3	3,768.4	3,864.9	3,929.7	3,917.6	3,949.2	3,995.2	4,120.0	40,544.8
不包括訪客	(115.2)	(129.1)	(143.5)	(158.4)	(173.8)	(189.6)	(205.7)	(222.7)	(239.9)	(257.4)	(275.3)	(2,110.6)
整體	4,711.7	5,150.3	5,659.4	6,131.1	6,564.9	6,932.3	7,262.1	7,555.2	7,878.0	8,211.8	8,605.8	74,662.5