

立法會交通事務委員會

非專營巴士服務的營運

目的

本文件旨在向委員提供非專營巴士服務(特別是居民巴士服務)的政策和規管措施的背景資料。

背景

2. 香港的公共交通系統是全面和多元化的。根據現行的運輸策略，我們會優先發展鐵路服務。鐵路系統不僅是符合環保的集體運輸工具，亦能提供高效率 and 可靠的服務。在這個前提下，專營巴士會繼續為鐵路服務範圍以外的地區提供服務，並讓乘客有更多選擇，所以，專營巴士仍是十分重要的交通工具。目前，專營巴士接駁服務的覆蓋範圍甚廣，接駁鐵路站的線路超過 130 條。專營巴士將會在日後為鐵路提供更多接駁服務。至於小巴、非專營巴士、的士和渡輪等其他交通工具，則會提供輔助服務。

非專營巴士所擔當的角色

3. 非專營巴士所服務的對象，主要為遊客、居民、僱員和學生。正如《1990 年香港運輸政策白皮書》所述，批准非專營巴士營辦商提供巴士服務，是要紓緩市民在繁忙時間對專營巴士服務的需求，並減少專營巴士營辦商在非繁忙時間閒置的資源。當局在一九九九年年底發表的《第三次整體運輸研究》中，再次肯定這項政策。

非專營巴士的發證安排

4. 非專營巴士(包括居民巴士服務)的營運，由根據《道路交通條例》簽發的客運營業證所規管。運輸署在審批客運營業證申請時，須考慮下列因素：

- (a) 對申請人擬提供的服務的需求；
- (b) 其他公共交通工具營辦商現時或計劃提供的服務水平；
- (c) 服務的地區和道路的交通情況；
- (d) 申辦者所提供的服務質素。

5. 運輸署在簽發新客運營業證或批准現有客運營業證續期時，可訂明發證條件，以規管持證人可使用的車輛數目、該等車輛提供的客運服務類別，以及該等車輛可停車上落乘客的地點。

6. 根據《道路交通條例》的規定，當局可簽發客運營業證，有效期不超過五年，並可以續期一次或多次，每次有效期不超過五年。在一般情況下，客運營業證的有效期為兩年，並可續期一次或多次，每次有效期為兩年。

居民巴士服務的發證安排

7. 居民巴士服務是一項按固定班次和路線營運的非專營巴士服務。根據客運營業證的條件，非專營巴士營辦商須事先獲得運輸署批准，才可提供居民巴士服務。有關申請必須由巴士的註冊車主提出，並獲得服務使用者的書面支持。居民巴士服務營辦商須按照經批准的服務班次表所訂明的路線、上落客站和服務時段提供服務。收取的車費由營辦商與有關使用者雙方協定，營辦商必須把有關的協定通知運輸署。

8. 截至二零零零年五月，獲准提供居民巴士服務的巴士共有 891 輛，行走的路線有 247 條，其中約有九成以新界為起點，大部分為屯門和元朗區，因為這些地區沒有區外鐵路服務。

居民巴士服務帶來的問題

9. 在一九九五至九七年期間，居民巴士的數量迅速增長，增幅約為每年 11%。居民巴士數量在九零年代中期激增，是因為愈來愈多的新界居民希望獲得既直接又舒適的巴士服務。居民巴士服務可確保前往市區的新界乘客獲得座位，而且有些乘客亦不願使用需要轉車的鐵路服務。

10. 我們在考慮重整居民巴士服務時，必須顧及不時轉變的道路環境，以及市區的交通擠塞情況，因為直接前往市中心區的巴士服務如再繼續增長，將會使塞車問題更趨嚴重。重整居民巴士服務是繼去年推行專營巴士服務重整計劃之後而進行的。現時港島北部沿岸的主要道路塞車問題仍然嚴重，這項重整工作亦是針對有關問題而制定的整體對策之一。

11. 居民巴士是導致主要商業中心區要道交通擠塞的主因之一，特別是傍晚的繁忙時間，居民巴士等候乘客時，擠塞情況尤其嚴重。在本年五月，共有 75 條路線在上環至銅鑼灣設有經批准的上落客站，其中 55 條為新界路線。每日，新界路線的居民巴士獲准在上述地區停站次數約為 1 720。不過，運輸署在一九九九年年中進行的調查發現，不少居民巴士在未經批准下擅自增加停站活動，次數約為批准停站次數的四成。部分營辦商甚至在未經批准下擅自加開前往這些交通擠塞的地區的班次。此外，估計約有 27 條非法的居民巴士路線(涉及約 80 輛巴士)，為新界乘客提供往返上環至銅鑼灣的服務。因為要識別經批准和未經批准的居民巴士殊不容易，警方難以採取執法行動

需要實施新的規管措施

12. 針對上述的問題，我們必須處理以下的事宜：

- (a) 適當地規管居民巴士的車輛數目和經營方式，一方面要控制這類服務的增長，另一方面亦要保持居民巴士在公共交通系統中的輔助功能；
- (b) 適當地調整居民巴士在中環和灣仔的停站次數；
- (c) 加強執法，對付非法營辦的居民巴士服務。

居民巴士服務的發展[第 12(a)段]

13. 一九九九年，居民巴士服務新申請獲批的比率為 6.5%(即每 107 宗申請有 7 宗獲得批准)；續期申請的獲批比率則為 99%。運輸署日後仍會以審慎態度審批新居民巴士服務或續期的申請，並會仔細考慮上文第 4 段所述的有關因素。原則上，除非其他公共交通工具在繁忙時間的載客量不足以應付乘客需求，否則，運輸署不會准許新辦的居民巴士行走交通擠塞的市區。

14. 至於現有的居民巴士服務，運輸署會視乎情況，鼓勵營辦商把服務路線改為接駁鐵路站的路線。此外，運輸署亦會仔細檢討行走交通擠塞地區(中環、金鐘、灣仔、銅鑼灣、尖沙咀)的居民巴士路線。就那些仍有需要行走這些地區的居民巴士服務，運輸署會盡量縮減有關路線的停站次數，並重整有關的路線，務求紓緩這些地區的交通擠塞情況。

居民巴士的停站問題和未經批准的居民巴士服務[第 12(b)和(c)段]

15. 為改善商業中心區的交通流量，居民巴士的停站次數必須受到限制，同時，我們亦須制定措施，協助警方執行有關的限制。加緊管制亦可有效遏止在港島區的非居民巴士活動。政府最近分期實施了一系列措施，以規管居民巴士在上環至銅鑼灣的停站次數：

- (a) 第一期(由二零零零年三月二十日起實施) — 所有居民巴士均須展示一個黃色標誌牌，顯示經批准的路線編號和目的地；
- (b) 第二期(由二零零零年五月八日起實施) — 所有居民巴士均須在左前窗展示由運輸署發出的許可證，證上須詳細列明經批准的路線、上落客站和核准的行程次數。行走上環至銅鑼灣的居民巴士須在新訂的上落客站停車。運輸署已在上環至銅鑼灣豎立居民巴士站牌，以方便乘客候車和警方執法。
- (c) 第三期(由二零零零年五月二十九日起實施) — 中環和灣仔有三個地點在每日下午四時至晚上七時已劃為禁止巴士停車的限制區，以方便警方對未經批准而停站的巴士採取行動。上述三個地點如下：
 - 介乎租庇利街與文華里的干諾道中西行線；
 - 介乎菲林明道與分域街的軒尼詩道西行線；以及
 - 海港中心外面的港灣道路旁停車處。

在實施上述限制後，只有獲運輸署批准並獲發許可證的居民巴士，才可在經批准的上落客站停車。

16. 在實施新措施後，在一般情況下，當局只會容許每條居民巴士路線在上環至銅鑼灣一帶最多有四個落客點和三個上客點。這項措施預計可以使經批准的居民巴士在區內停站的次數減少約 30%(約 710 次)。據觀察所得，在實施第二期措施後，在居民巴士較多乘客上落的地點，交通情況已見改善。

17. 新措施亦有助警方執法，讓警方易於識別那些沒有展示運輸署的認可標誌和許可證的非法居民巴士。有關當局亦可根據許可證上的資料，即時確定有關的營辦商是否有按照所批准的路線和上落客站等核准條件經營。

營辦商的反應

18. 有些經核准營辦新界居民巴士服務的營辦商投訴，新的上落客安排影響其營運和乘客量；有些非法營辦服務的營辦商也抱怨此舉逼使他們要另謀生計。在二零零零年五月十二日傍晚的繁忙時段，公共巴士同業聯會(同業聯會)在沒有知會有關政府部門的情況下，於中環和金鐘進行“慢駛”，以示抗議，導致港島區的交通嚴重擠塞。市民普遍都不支持這次慢駛行動，同業聯會其後亦有公開道歉。

19. 當局實施有關計劃前，已在一九九九年八月二十六日向營辦商簡介各項新措施的重點，並在一九九九年五月十七日和九月二十八日徵詢同業聯會對擬議措施的意見。當局隨後在二零零零年二月二十九日和三月十三日與該會舉行會議，解答業界所關注的事宜，為業內人士釋疑。運輸署亦已在二零零零年五月前，多次與個別路線營辦商商討，徵詢他們的意見。

20. 在宣傳工作方面，運輸署在二零零零年三月七日舉行新聞簡報會，簡介這項分期實施的計劃，並把資料文件分發給有關區議會的交通及運輸委員會，告知委員計劃的詳情。此外，該署曾在五月初派發傳單，讓營辦商和乘客了解計劃的內容，並把傳單分發給各營辦商，籲請他們向乘客派發。在二零零零年五月四日，運輸署曾在灣仔巡迴宣傳各項措施，運輸署並設立電話熱線，以便在實施第二期計劃前後解答公眾的查詢。

21. 由此可見，當局實施計劃前已廣作宣傳，並充分向業界諮詢。雖然同業聯會原則上接納有關計劃，但有些營辦商和服務使用者仍然極力反對。鑑於有些營辦商提出投訴，運輸署在二零零零年五月十六日與同業聯會再舉行會議，商討營辦商就修訂早上時段上環至銅鑼灣的落客安排所提出的各項要求。運輸署已邀請營辦商在五月底之前提交書面要求。運輸署現正審閱他們提交的申請。

22. 請委員審閱本文件。

運輸局
二零零零年六月