

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1791/13-14(02)號文件

檔 號：CB1/PL/TP

## 交通事務委員會

2014年7月18日舉行的會議

### 有關輕型貨車非法以出租或取酬方式載客的背景資料簡介

#### 目的

本文件提供關於輕型貨車非法以出租或取酬方式載客的背景資料，並綜述交通事務委員會(下稱"事務委員會")委員過往討論有關議題時提出的主要意見和關注事項。

#### 背景

2. 根據政府當局提供的資料<sup>1</sup>，的士的角色是提供個人化點到點的客運服務，是私家車以外的一個選擇。的士接載乘客的同時，亦可以根據《道路交通條例》(第374章)(下稱"該條例")運載個人財物(即屬於汽車司機的財產的貨物或所載任何乘客的財產的貨物)，並根據《道路交通(公共服務車輛)規例》(第374D章)(下稱"該規例")運載個人手提行李以取酬。除此以外，的士不得載貨取酬。此外，的士收費受該規例規管，並於該規例附表5訂明。根據該規例的規定，任何人士以任何方式吸引或致力吸引任何人，以誘使其使用的士(或稱"兜客")，則屬違法。

3. 運輸署表示<sup>2</sup>，現時本港有18 138輛的士，當中包括15 250輛市區的士(紅色)、2 838輛新界的士(綠色)和50輛大嶼山的士(藍色)，平均每日載客量約100萬人次。

---

<sup>1</sup> 資料來源：政府當局在2006年11月就"的士及輕型貨車的營運"發出的文件 [立法會CB(1)296/06-07(03)號文件]

<sup>2</sup> 資料來源：運輸署網站  
([http://www.td.gov.hk/tc/transport\\_in\\_hong\\_kong/public\\_transport/taxi/index.html](http://www.td.gov.hk/tc/transport_in_hong_kong/public_transport/taxi/index.html))

4. 根據該條例，公共小型巴士(下稱"公共小巴")指用作或擬用作出租或取酬用途的小型巴士。據運輸署表示<sup>3</sup>，公共小巴的數目規定最多為4 350輛，每輛的座位最多為16個。有些公共小巴行走固定路線(綠色專線小巴)，有些則行走非固定路線(紅色小巴)。除禁區外，紅色小巴可行駛香港各區，沒有固定的路線和收費，而綠色專線小巴則按固定的路線和收費提供服務。在2014年2月，全港共有紅色小巴1 238輛，同期另有綠色小巴共3 112輛，行走70條港島專線小巴路線、80條九龍專線小巴路線及195條新界專線小巴路線。在2013年，綠色專線小巴每日的載客量約為1 512 000人次，紅色小巴則約為348 000人次。

5. 輕型客貨車是指許可車輛總重量不超過5.5公噸的貨車，其最高乘客座位數目為5個。貨車(包括輕型客貨車)的角色是以運載貨物為主。輕型客貨車的用途受到該條例規管。根據該條例第52條，輕型客貨車可以出租及取酬形式作載貨用途，而載運貨物所收取的費用不受規管。不過，輕型客貨車以出租或取酬形式作載客用途，則屬違法。任何人士如招攬或企圖招攬他人乘坐以出租或取酬形式載客的輕型客貨車，亦屬違法。早於2006年，的士業界曾指出，部分輕型客貨車在香港國際機場非法經營，對其生意造成負面影響。

6. 運輸署表示<sup>4</sup>，截至2012年12月底，全港有76 265輛已登記的輕型貨車，為的士數目的4倍多，公共小巴則有4 350輛，相對輕型貨車及的士而言，數目較少。

7. 香港理工大學公共政策研究所於2005年11月15日至2006年2月14日期間曾進行的士服務(市場競爭)政策的檢討，當中包括檢討輕型客貨車入侵的士市場的情況。該報告於2006年2月發表，並提交事務委員會跟進。根據該報告的調查結果，很多輕型客貨車並非用來載貨，而單是用來接載乘客及其行李前往香港國際機場，部分輕型客貨車更只是接載乘客往返不同的地方。該報告提出改善有關情況的建議，當中包括修訂該條例及其附屬法例，以便更妥善地將輕型客貨車的營運範圍限制於以出租或取酬的形式載貨，例如將輕型客貨車的乘客座位上限由5個減為兩個，以及清楚界定該條例中有關"個人財物"及"貨"或"貨物"的定義(下稱"修訂法例的建議")。此等建議引起輕型客貨車及的士業界的激烈爭論。

---

<sup>3</sup> 資料來源：運輸署網站  
([http://www.td.gov.hk/tc/transport\\_in\\_hong\\_kong/public\\_transport/minibuses/index.html](http://www.td.gov.hk/tc/transport_in_hong_kong/public_transport/minibuses/index.html))

<sup>4</sup> 資料來源：運輸署網站  
([http://www.td.gov.hk/mini\\_site/atd/2013/tc/section3\\_2.html](http://www.td.gov.hk/mini_site/atd/2013/tc/section3_2.html))

## 事務委員會所作的討論

8. 因應載於**附錄I**的上述報告的結果及建議，事務委員會曾在2006年3月24日的例會上，與政府當局及的士及輕型貨車業界檢討其在交通服務業的角色及功能、輕型客貨車的規管架構及發牌制度，以及針對輕型客貨車未經授權營運的執法程序及措施等。來自該兩個行業的39個團體代表出席了有關會議表達意見。

## 政府當局的意見

9. 在2006年3月24日的會議上，政府當局匯報了載於**附錄II**有關現時為打擊輕型客貨車及的士在香港國際機場的非法營運而採取的各項措施。政府當局進一步解釋，輕型客貨車和的士各有獨特的角色。出現問題的主要原因是某些輕型客貨車在其營業範圍外非法營運，並以出租或取酬的形式載客。

10. 至於輕型客貨車的營運是否合法的問題，政府當局表示，這並非單憑其運載的"貨"或"貨物"類別來決定，同時亦須考慮有關車程的具體事實及詳情。舉例而言，倘若一輛輕型客貨車正運載若干件行李，而該等行李的物主雖然可以乘搭其他公共交通工具，但他或她卻乘搭該輛輕型客貨車前往同一目的地，便可能有合理理由懷疑有關情況屬於以出租或取酬的形式載客。這是由於行李的物主亦有被運載的需要，故有關的輕型貨車營辦者可能無法辯稱該車程純粹是為了載貨。

11. 至於修訂法例的建議，政府的立場是由於有關修訂會對輕型貨車和的士業現時的營運範圍和它們獲准服務的市場帶來影響，故須採取審慎的做法，考慮有關業界的關注並與它們進一步討論，然後才研究有否需要落實修訂法例的建議。

## 業界的意見

12. 的士業普遍認為**附錄II**所載的措施並不足夠。他們指出，輕型客貨車根據法例可運載的貨物的定義及其在運輸服務業所擔當的角色均不清晰。因此，他們支持落實修訂法例的建議，以方便針對輕型客貨車的非法營運採取執法行動。部分的士業內人士亦認為，政府應採取措施對付輕型客貨車在香港國際機場非法營運猖獗的問題，例如指定香港國際機場內供輕型客貨車上落貨的範圍；向普羅市民清楚解釋，的士是用來載客，

而輕型客貨車則用來載貨等。他們亦指出，准許輕型貨車營辦者入侵的士營辦者的營運範圍並不公平，因為第一，後者須承擔的士牌價所帶來的極高資本成本，但前者卻無需作出這樣的投資；第二，的士司機在考獲駕駛執照3年後，須通過指定的筆試。部分出席會議的的士司機及營辦者亦藉機投訴，指某些政府部門租用輕型客貨車運送員工執行職務。

13. 輕型客貨車業承認確有部分輕型客貨車司機非法營運，但促請政府加強只針對有關司機的執法行動，並反對修訂法例的建議，理由是對有關法例作出任何更改，均會影響各類輕型客貨車營辦者，目前尚未有理據這樣做。輕型客貨車業亦指出，的士的經營環境困難可能是由於的士牌價高昂所致，部分原因則是有些的士司機提供車費折扣，故的士業應將行動的目標對準的士司機的不當行為，而非針對輕型客貨車的營辦者。他們進一步強調，輕型客貨車在交通服務業界有本身的角色。舉例而言，部分小家庭需要輕型客貨車而非的士進行某些活動，例如搬家。由於輕型貨車向中小型企業所提供的服務甚具競爭力及效率，故輕型貨車的營運對香港物流業的發展亦有重大貢獻。考慮到輕型客貨車的上述角色及功能，輕型貨車業強烈反對以下兩項建議——

- (a) 建議將輕型客貨車的乘客座位上限降低，因為這將減低輕型客貨車的靈活性及限制乘客的選擇，尤其是因為部分輕型客貨車車主亦會將其車輛作私人用途；及
- (b) 建議嚴格執行將輕型客貨車可運載的貨物的最少重量定為200公斤的規定。有關建議不切實際，因為某些重量少於200公斤的貨物(如道具)的體積頗大，不能用的士運載。

## 委員的意見

14. 委員普遍對的士業及輕型客貨車業之間的矛盾感到遺憾。他們對針對輕型客貨車在香港國際機場非法經營的執法和檢控不足的情況表示關注，並促請政府當局解決問題的癥結，依他們之見，問題的癥結在於警方在對以出租及取酬的形式載客的輕型客貨車提出檢控時遇到困難，因為當輕型客貨車既載貨又載客時，他們便無法確定有關報酬是為載貨還是載客而收取。再者，由於沒有清楚界定"貨"或"貨物"一詞的定義，部分輕

型客貨車營辦者亦得出他們可合法地運載行李及其物主往返香港國際機場的印象。

15. 某些委員亦認為，上述矛盾可能是政府的運輸政策所造成，他們認為，該政策向鐵路運輸嚴重傾斜，令其他公共交通工具只得極少空間營運。此等委員促請政府檢討其運輸政策，以確保各種交通工具的營運能力。關於的士業對政府部門亦使用輕型客貨車載客的投訴，部分委員亦呼籲政府當局促請所有政府部門日後不要再使用非法運輸服務。

16. 在總結討論時，事務委員會同意，為打擊及管制香港國際機場的非法運輸服務，政府當局及機場管理局應加強執法，並研究限制輕型客貨車只可在香港國際機場上、落貨物區範圍內活動的建議。事務委員會亦要求政府當局採取以下行動——

- (a) 研究是否需要落實修訂法例的建議和這樣做的可行性，並於2006年10月向事務委員會匯報。匯報內容應包括相關的執法數字；及
- (b) 提供旨在澄清該條例的灰色地帶，並加強宣傳，讓運輸業界及普羅市民更加明白輕型客貨車只能用作載貨，而不得以出租或取酬的形式接載乘客的計劃的細節。

17. 經考慮業界的意見後，政府當局於2006年11月24日向事務委員會簡介擬議措施的細節。機場管理局按照立法程序，在2007年5月刊憲修訂機場的禁區及限制區範圍，禁止的士和輕型貨車使用機場一號、二號及四號停車場，並於2007年5月23日向立法會提交相關修訂。新措施在2007年7月14日實施。

## 最新發展

18. 近期，的士與公共小巴業界代表作出呈請，反對輕型貨車透過各種方法，例如利用流動應用程式及提供折扣，非法載客取酬。他們要求政府當局打擊上述非法活動，如有需要亦須修訂法例，因為有關問題已嚴重影響的士與公共小巴業界的生計。就此，事務委員會要求政府當局在2014年7月18日舉行的下次會議上，向委員簡介輕型貨車非法以出租或取酬方式載客的情況。

## 相關文件

19. 相關文件一覽表載於**附錄III**。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2014年7月14日

香港理工大學公共政策研究所進行  
的士服務(市場競爭)政策檢討的結果及建議

結果

有關檢討揭示以下事實：

- a) 一般而言，的士生意在過往4年持續放緩，經營環境越來越困難，其中新界的士的情況最惡劣。的士需等候更長時間才有乘客，但乘客在的士站等候的士的時間卻縮短了。然而，大嶼山的士則屬例外，生意蒸蒸日上。大嶼山的士等候較短時間便會有乘客。
- b) 輕型客貨車顯然是的士的競爭對手。經營的公司在車身及很多網站上宣傳其所提供的運輸服務(接載攜貨或沒有攜貨的乘客)。獲發牌的輕型客貨車數目在2005年最後數個月持續上升。輕型貨車的總數較的士多出近4倍。
- c) 超過99%在市區或在路旁上落貨的輕型客貨車，前排座位只有兩名或少於兩名乘客乘坐。在路旁上落貨的輕型客貨車當中，約有43%只設前排座位。
- d) 的士的載客量可應付95%往返機場的旅客運輸服務需求。只有不足5%的乘客是超過5人同行或攜帶超過10件行李，以致的士無法應付。
- e) 有相當數目和比例的輕型客貨車在機場接載超過兩名乘客，顯示它們可能以取酬的形式載客，這樣做可能是違法的。
- f) 有相當數目和比例的5座位私家車、7座位私家車和輕型客貨車可能在機場經營運載乘客的業務。在進行調查的其中一天內，此等車輛中約有五分之一曾出現多過一次。
- g) 將多間客貨車公司的報價作出比較後發現，車資少於100港元的的士服務具有競爭力，但當車資越高或車程越長，的士收費便逐漸失去競爭力。客貨車的車資越高，可與客貨車公司議價的空間便越大。

- h) 國際大都會(例如紐約和倫敦)有專責辦公室規管的士服務及收費水平。的士的載客量不一定限於5位乘客，很多國際大都會和國家均准許的士接載較多乘客，可以讓各類載客量較大的的士為往返機場的乘客提供服務。
- i) 由獲發牌的出租車運載乘客往返機場的情況亦屬普遍。此等有牌出租車可接載的乘客數目很多，例如紐約的此類出租車可接載20位乘客。然而，此等車輛不得在街上接載揚手召喚的乘客。乘客須與持牌的經營商預約此等車輛。
- j) 香港法例第374章《道路交通條例》規管所有載客的車輛。除了的士外，該條例亦准許獲發牌的出租車運載乘客。輕型貨車獲准接載最多5位乘客。然而，所有輕型貨車均不得為取酬而載客。輕型客貨車目前的做法，尤其是透過宣傳招攬沒有攜帶貨物的乘客，並向其收費，均有可能違反《道路交通條例》的相關條文。然而，在司法機構網頁上的資料庫內，卻找不到涉及第374章此項條文的法庭案例。
- k) 第374章《道路交通條例》有關個人財物及貨、貨物的定義的相關條文存在灰色地帶。持牌的輕型客貨車獲准以出租或取酬的形式載貨，但不能接載攜帶個人財物的乘客。然而，同一條條例亦解釋，個人財物可以是小型私人財物，亦可以是貨或貨物。

## 建議

基於此等事實，該研究所提出以下建議：

- a) 可能由於香港經濟持續疲弱，市區及新界的士的經營環境在過去4年每況愈下。業內普遍怨聲載道。的士生意被進一步蠶食必定會令這種怨憤情緒加劇。輕型客貨車公司提供的服務顯然損害到的士生意。輕型客貨車的活動(尤其是在機場)可能違反第374章《道路交通條例》。有關當局應立即採取行動，遏止市場上所有損害的士業務市場的非非法活動。
- b) 在政策層面，現時輕型客貨車與的士(尤其是在機場)所提供的載客服務重疊的情況極不理想。此兩種服務的唯一分別是輕型客貨車不可以在路旁接載揚手召喚的乘客，但的士則可以。這種情況會產生不公平競爭的問題。的士受到較嚴格的規管，當中包括對司機、車輛及收費水平的規定。此外，的士亦須承擔高達300萬港元的牌費，資本成本極高。輕型客貨車所受的規管較少，在營運方面須承擔的資本成本低很



多。立法者的意圖不應讓這樣的情況發生。鑒於是次檢討顯示出現市場入侵的情況，故有即時需要將輕型客貨車所提供服務的範圍限於以載貨為主，以符合法例精神。這項工作肯定需要法律專業人士來做。由於我們不是法律專業人士，故只能就作出改變的方向提出意見。可行的三個方向是——

- i. 將輕型客貨車可接載的乘客數目限定為兩名，並實質上廢除此類車輛的後排座位，以反映此類車輛的主要用來載貨的角色。這項改變對該等真正用來載貨的輕型客貨車影響甚微。一如調查結果顯示，在輕型客貨車經常載貨的地點進行的調查中，只有不足1%的輕型客貨車運載超過兩名乘客；而在路旁進行的調查則錄得2.6%；
  - ii 指明在宣傳輕型貨車(包括輕型客貨車)的服務時使用"貨運"的關鍵字眼；這樣做將令公眾不會產生混淆；及
  - iii 清楚界定第374章《道路交通條例》內"個人財物"及"貨、貨物"定義，以便貨或貨物不會包括如公事包或小袋子般的細小私人物品。
- c) 可能有相當數量的私家車正經營接載乘客往返機場的業務。此等私家車可能是持牌的出租車、公司車及酒店車。然而，當中某些亦可能是無牌的客運車。故此，此等車輛可能是非法營運。它們嚴重入侵的士的營運市場。有關當局應針對此等非法活動加強執法行動。
- d) 為應付有多人同行及攜帶較多行李往返機場的乘客的需求，有需要引入車身較大的的士。的士業可以考慮使用車身較大的的士，以增加其載運行李的容量，而有關當局亦可以考慮准許的士接載較多乘客，以應付在往返機場乘客此方面的需求。在很多國際大都會，不少的士都採用車身較大的車輛。

(資料來源：的士服務(市場競爭)政策檢討報告第VI章)

## 打擊輕型客貨車及的士在香港國際機場非法營運所採取的措施

現時採取以下措施，打擊輕型客貨車及的士在香港國際機場的非法營運 ——

### (a) 打擊機場非法運輸活動專責小組

機場管理局(下稱"機管局")、警方及運輸署在2005年7月成立一個名為"打擊機場非法運輸活動專責小組"(下稱"專責小組")的特別專責小組，從交通管理及執法的角度制訂適當措施，針對在香港國際機場營運未經批准的運輸服務及其他非法活動(包括兜客)。

### (b) 行政及管理方面的管制

目前，輕型客貨車不准在離港層落客區上落客及上落貨。車輛接載入境旅客的活動須在香港國際機場指定的停車場進行，它們享有30分鐘免費泊車優惠。為免車輛濫用停車場落客區和預防可能出現的兜客活動，機管局已修訂停車場的收費制度，由2005年9月26日起，同一輛車每3小時內只可享用30分鐘的免費泊車優惠，以往車輛每次進入停車場即可享有頭30分鐘免費泊車的安排已告取消。

### (c) 執法行動

警方現時定期派出軍裝及便衣警務人員到香港國際機場執法，以打擊輕型客貨車在該處的非法營運活動。警方亦每日派員執勤，令企圖使用停車場等客的準經營者望而卻步。

2. 此外，政府亦承諾加強宣傳，讓運輸業界及普羅市民更清楚了解輕型客貨車只可以出租或取酬的形式載貨而不得載客。亦會按需要召開包括相關政策局及部門組成的高層統籌會議，加強協調和督導由專責小組所建議的措施。

## 輕型貨車非法以出租或取酬方式載客

## 相關文件一覽表

會議日期	會議	會議紀要／文件	立法會文件編號
24.3.2006	交通事務委員會	政府當局就的士及客貨車的角色以及打擊其非法營運的措施提供的文件	CB(1)1139/05-06(04) <a href="http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/tp/papers/tp0324cb1-1139-4c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/tp/papers/tp0324cb1-1139-4c.pdf</a>
		香港機場管理局就建議於香港國際機場劃定輕型貨車裝卸貨區提供的文件(跟進文件)	CB(1)1262/05-06(01) <a href="http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/tp/papers/tp0324cb1-1262-1c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/tp/papers/tp0324cb1-1262-1c.pdf</a>
		會議紀要	CB(1)1558/05-06 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/tp/minutes/tp060324.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/tp/minutes/tp060324.pdf</a>
24.11.2006	交通事務委員會	政府當局就的士及輕型貨車的營運提供的文件	CB(1)296/06-07(03) <a href="http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/tp/papers/tp1124cb1-296-3-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/tp/papers/tp1124cb1-296-3-c.pdf</a>
		會議紀要	CB(1)527/06-07 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/tp/minutes/tp061124.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/tp/minutes/tp061124.pdf</a>
20.7.2007	交通事務委員會	政府當局就的士及輕型貨車在機場的營運提供的文件	CB(1)2111/06-07(01) <a href="http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/tp/papers/tp0720cb1-2111-1-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/tp/papers/tp0720cb1-2111-1-c.pdf</a>

會議日期	會議	會議紀要／文件	立法會文件編號
		政府當局就的士及輕型貨車在機場的營運提供的文件(跟進文件)	CB(1)600/07-08(01) <a href="http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/tp/papers/tp0720cb1-600-1-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/tp/papers/tp0720cb1-600-1-c.pdf</a>
		會議紀要	CB(1)146/07-08 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/tp/minutes/tp070720.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/tp/minutes/tp070720.pdf</a>

立法會秘書處  
 議會事務部1  
 2014年7月14日