

就非專營巴士服務政策檢討的具體回應

一、前言與摘要

政府自 2000 年代起推行鐵路為骨幹的政策，我們認為鐵路發展乃本港交通基建的勢之所趨，就鐵路方面的發展，我們表示認同有關取向；然而，我們更關注的是道路上的各種公共交通在角色定位、路線規劃及生存與發展空間，這不但關乎業界的存亡、生計，同時亦影響到市民出行的選擇權及生活需要，具建設性的交通政策規劃會使從業員能賺得其所、市場供需平衡、道路暢通程度維持合理高效水平並使消費者不需要為此過份投入。

然而，不幸地，縱觀本港近十年的交通狀況，除了用每況愈下、擠塞情況有增無減去形容之外，已經沒有更切合的形容詞去針對目前情況。去年第三至四季爆發的佔領運動，坊間、輿論界對佔領者主要的批評在於堵塞交通、擾亂秩序所帶來的對市面所謂正常態的民生所構成的衝擊或影響——的確，佔領期間為鬧市的交通帶來顯著影響，尤其是初期對港島區交通帶來的擠塞——退一步而言，即使被指責為違法的佔領運動結束，本城的交通就馬上得到釋放嗎？路面擠塞情況甚至癱瘓就立即全面改善嗎？抑或是無日無之，突如其來在沒有任何事故下隨時爆發呢？如果單就佔領者衝擊路面令交通癱瘓在責難者口中是如此十惡不赦，哪麼，主管交通部門的管理失誤導致與日俱增的交通擠塞、癱瘓就應當難辭其咎，比佔領者更惡。

下文將分成四大部份，探討目前圍繞著非專營巴士面對的經營困難及現行政策使用者如何負面影響及帶來不便之相關問題，並就有關問題提出開放、沒有政策前設並以業界利益、公眾利益與社會效益為依歸的具體建議。下文將以以下結構形式闡述目前業內的處境及涉及制度的問題：

1. 與牌照相關的問題
 - 整體問題
 - 個別牌照具體問題：
 - A06, 繁忙時間的居民巴士服務；
 - A06, 鐵路接駁基能；
 - A08, 港鐵巴士
2. 配套設施
 - 泊位
 - 過境巴士服務的規劃
3. 進一步補充建議

二、與牌照相關的問題

■ 整體問題

現時各非專營巴士只能持有 A01 至 A08 的其中一項客運營業證，只能服務單一對象，而且條款非常模糊，令持牌者難以經營下去，影響從業員生計。這是自 2005 年落實交諮會檢討措施下所遺下的弊病，以 A07 複合交通服務牌照為例，現時沒有非專營巴士領取這牌照。在香港如遇特發交通事故，現有其他牌照的非專營巴士及其他交通工具絕對有能力應付，因此已不合時宜。相對其他國家(如新加坡)，從業員可持有多於一項或以上的客運營業牌照。為何現今經營環境越趨困難的香港，仍未調整已過時的發牌制度？

以 A03 牌照為例，由於領取 A03 牌照後不能夠再搭配 A01, A02 等營運狀況較理想的牌照進行營運，導致不少原本活躍於 A03 牌照的非專營巴士流向其他牌照繼續業務，這股流失潮直接導致近年校巴服務費用高居不下，且升趨仍然持續的情況，家長叫苦連天，學校不得不在資源沒有增加的情況下仍然撥款補助營運，而校巴營運商只能為人情而無利可圖的情況下以效益不足的行車路線，迂迴地繼續運作。面對有關情況，政府當局應該當機立斷，進行牌照檢討時，放寬經營牌照的重複申請及經營。

■ 點到點服務：A06 居民巴士服務或個別

據政策文件顯示，居民巴士一直為：

根據《公共巴士服務條例》(第 230 章)第 4 條的規定，住客服務即署長於考慮獲得專營權以經營住客服務所涵蓋路線的任何部分的專營公司的權益與其他有關事宜後所批准的住客服務，而該服務是由或代任何住宅發展的管理機構、住客或擁有人提供，以運載乘客往返該住宅發展的服務。

然而，本處將針對「所涵蓋路線的任何部分的專營公司的權益」之權益著墨，我們認為應當以通勤居民、普羅大眾的乘務權益為優先考慮，使非專營巴士透過居民巴士牌照也同樣能夠起著輔助骨幹交通工具的角色，提供更直接、快捷、更具效率、更具供需彈性及更穩定票價的服務。下文將就繁忙時間的居民巴士服務、鐵路接駁基能及透過本牌照進行作為專線小巴的輔助路線進行補充說明。

■ 繁忙時間的居民巴士服務

在新界區，即使目前所有新市鎮均已經透過鐵路交通連接市區，然而，當鐵路服務的轉折仍然會為某些通勤於新市鎮及市區某些地區的居民帶來不便，這時便需要輔助交通工具進行疏導，特別是繁忙時間，居民巴士在此發揮著重要的角色。本智庫認為，居民巴士在新界區發揮的疏導鐵路的作用遠較專營巴士來得重要及直接，原因在於居民巴士所提供的行車效率與班次是專營巴士難以媲美的，專營巴士在班次供應及更提供更有效率的服務上遠較居民巴士的供應意願為低，回應市場反應、乘客意願及靈活性亦往往較低。故此，我們認為交通政策隨了確保供需平衡、避免惡性競爭的同時，亦必需獎勵對疏導鐵路過於擠迫能力最強、最有效減少居民擁有並使用私家車作上下班通勤的公共交通工具作為前提，以確保他們班次、效率、收費穩定性方面具有最佳的競爭力。

◆ 令停站更具彈性，放寬「該住宅發展」定義

目前居民巴士服務的最大缺憾在於，按《經營居民巴士服務的條件》第 2 條所限：

(2) 運輸署署長將指定一處地點，通常在屋邨內，作為該項服務在住宅區的總站，同時亦會指定終點站。開往終點站時，車輛必須在住宅區的總站接載乘客。乘客可在沿途的指定停車地點下車，但車輛由住宅區的總站開往終點站時不得沿途接載乘客。

有關限制令即便同一新市鎮內多個位於不同位置的屋苑不能有效地整合多個路線相若（往來相同或接近工作目的地）的居民巴士路線服務，這使資源不能更有效地運用，或令個別社區因供求問題而無法獲得更多班次，令居民巴士的供需彈性無法有效加強。

舉例說：大埔區往來西九龍長沙灣工業區的服務便是較為顯著的例子，由於九巴在 1991 年起棄辦經大埔往來西九龍長沙灣區的 71X 服務，在結束後，亦不願意再派出任何巴士往來該區，自此運輸署便批出居民巴士服務作為替代（見附表一）：

附表一

編號	NR57	NR54	NR53	NR58
開出地	富亨頌雅	富善	大元	運頭塘
開車時間 一至六	● 0725 ● 0750 ● 0810 (共 3 班)	● 0750 ● 0830 (共 2 班)	● 0730 ● 0825 ● 0750 ● 0835 ● 0810 (共 5 班)	● 0630 ● 0800 ● 0700 ● 0815 ● 0730 ● 0830 (共 6 班)
上車站	頌美閣	善美樓	大元邨泰樂樓迴旋處，社區會堂對面	運頭塘社區中心
終點站	1. 長沙灣道荔枝角站 C 出口 2. 興華街北行長沙灣天主教英文中學 3. 大埔道北行舊北九龍裁判法院		長沙灣廣場背面內街，億利大廈（只往荔枝角站）	
車費 \$	13	12	12	12

備註	各線中途不停站，亦不設額外的落客點。	運頭塘線經大窩口、北葵涌、美孚 1. 國瑞路東行大窩口站 2. 國瑞路東行近昌榮路迴旋處 3. 美孚社區會堂
----	--------------------	---

從附表一顯示，富善邨僅得兩個班次成為替代，然而大元邨的服務較為集中及顯著，也令大元邨及附近的居民能夠獲得更完整的繁忙時間服務，而富善邨的居民只能限時限刻地利用。我們認為，若果放寬「乘客可在沿途的指定停車地點下車，但車輛由住宅區的總站開往終點站時不得沿途接載乘客。」的規定，至容許服務作有限度停站，讓路線能夠增加在新市鎮區內的停靠分站，這對於改善及增加班次，疏導鐵路擠迫增加亦有幫助，亦使繁忙時間的點到點服務能夠更有效擴展，不需要每每依賴透過地區團體、民意化表花長時間與專營巴士商討營辦意欲或等候他們進行資源配給下，已經可以透過非專營巴士靈活且彈性的經營模式、模合供需增加班次。效益上這類型的通勤服務比專營巴士營運更具效益。

眾所周知，九巴在有關服務上只能姍姍來遲地在 1995 年才補充 272P 這樣一個的特別班次往西九龍，亦無法及無力提供西九龍線的回程特快班次，而遲至 2003 年九巴才安排一條普通巴士路線 72 號往來西九龍及大埔區，但路線迂迴、班次疏落而不穩定並行車時間長，不受居民及乘客（特別因工作需要而要通勤的乘客）歡迎。居民巴士在這方面的服務遠較專營巴士進取、優勝，這是區內居民有目共睹，若非政策限制過緊，NR53 也未至於由 97 年的 6 個班次減至目前 5 個，有關資源可以透過分區整合達至區內服務整合，如容許個別班次於鄰近的屋邨在指定的車站停靠，例如富善邨或沒有類似的居民巴士服務的廣福邨停靠，這樣必定使服務時間及班次更有保證，資源更有效運用。

另一方面，非專營巴士的市場觸角亦較具壟斷性專營公司強，目前位於往來港島東區的部分繁忙時間特別班次的出現，亦由於 03-05 年間有部分非專營巴士違規經營而反映市場需求，專營巴士公司在幾經催促下，才派出部份班次回應市民需要：即便如此，合法居民巴士服務如

NR705（屯門西北）、NR926（元朗北）亦較專營巴士服務，如過海巴士線 960X 更具吸引力、更快投入服務（由非法邨巴問題爆發的 2005 年起，九巴遲至 2012 年中才回應有關需求開辦 960X, 968X, 需時足足長達 8 年）；我們認為，若果有更多繁忙時間的點對點需求，應檢討是否應由專營巴士優先營運，更應該考慮多元方式回應市民的通勤需要，必要時更應考慮透導及教育業界循合法途徑取得經營權。

◆ 車輛保養及替換

車輛保養乃維持有效運作必需過程，一旦遇不可預期並非可抗力因素下的車隊故障，署方應酌情容許有關營運商透過有效的車隊調配頂替有關班次，並在事後以遞交補充文件及申請的形式，容許有關的權宜調配，令非專營巴士的營運商能夠守住營運商譽的同時，讓乘客能夠適度安心使用，不致失去預算。運輸署方不能就有關情況在營運商已致力避免有關情況，而仍然在不可抗力的情況下需要臨時調配車輛而對有關情況仍然採取檢控。

■ 鐵路接駁基能

現時不少非專營巴士以各種形式提供接駁鐵路站的穿梭巴士服務，而且深受市民歡迎。不論班次及效率，它都比接駁鐵路的專營巴士為高，收費亦比專營巴士低。政府在考慮非專營巴士角色時，應提高非專營巴士接駁鐵路功能，讓業界安心營運，有更加多生存空間，若果在市場及票務安排上能夠印證到非專營巴士能夠更有效與鐵路交通作出協調，發揮輔助角色，政府應該加大力度調整政策對交通及乘客（市民）的影響。

■ 透過 A06 牌照進行作為專線小巴的輔助路線

現有專線小巴營辦商可因應轄下專線小巴路線的使用狀況，申請加設輔助路線，就此政策的靈活運用，我們認為此乃最有效的方式善用各種公共交通工具的特點與優勢，並使專線小巴營運商可因應需求，調整車隊的需要，減輕人手方面的成本負擔及投入，促進乘客候車效率，此乃一大有效搭配，有關政策應予鼓勵，運輸署應彈性處理有關的申請，如有需要亦不應阻撓。我們現就目前的個別路線實施狀況提出若干實地建議：

■ 就這類型路線放寬停站方面的限制

由於這批路線乃與專線小巴平衡營運，而採取居民巴士輔助專線小巴的措施，亦反映有關專線小巴服務的需求之殷切，又同時沒有相應的其他交通工具，基於有效供應下，可以有效妥善替代。

為使有關基能得以強化，乘客能夠更有效地登車，使居民巴士達致充分替代的效益，故此，我們應為有關這批居民巴士的上落客安排應當比照有關概念的先導路線：新界居民巴士服務 NR941（配合新界專線小巴 33 線往來元朗及下白泥，接駁西鐵）及新界居民巴士服務 NR828（配合新界專線小巴 801 線往來馬鞍山及火炭，接駁東鐵）作更彈性處理，這些路線包括：

- ◆ 新界居民巴士服務 NR532（配合新界專線小巴 20B 線往來大埔及桐梓，接駁東鐵）

目前桐梓路沿途一帶依賴專線小巴 20B 或 20B 特快班次作為通勤命脈，加開 NR532 後，情況應更有改善，況且，NR532 的定線與 20B 特快班次的角色相似，本應可以更有效地作疏導安排。然而，NR532，卻未獲安排合法地在以下兩個處地點停站上落，相反 20B 特快班次卻可以合法運作，運輸署應對 NR532 予以適度放寬，使之與一般專線小巴路線的運作無異：

- 桐梓路介乎洞梓山路口與汀角路口之間沿途來回
- 南運路南行廣福球場之巴士站（方便居民搭乘此路線往大埔公路元洲仔段轉乘專營巴士或公共小巴往來市區）

- ◆ 港島居民巴士服務 HR36（配合港島區專線小巴 36X 線往來銅鑼灣及鴨脷洲，接駁港島線）

長遠而言，經歷近 10 年的高油價及伴隨著最低工資立法後的影響，運輸業界的人手短缺情況相當嚴重，且有擴大跡象。另一方面，在同一經營條件、同一環境下的陸路交通，專營巴士公司卻以鐵路不斷擴展、重組路線進度低下或營運成本高企為由，提出加價申請，然而，服務卻只見萎縮、開車不足等情況，重組以後的服務品質：如編定的班次效率極低、班距與市民或居民期望不符（如提供 40 甚至 60 分鐘的班次）、不符合本城生活節奏與效率，卻一而再再而三地透過機制提出成功申請加價。這無疑加重市民壓力，卻換來不得其所的公共交通服務。既然如此，我們促請有關當局在審視重組的時候，擴大替代交通工具的替劃考慮，除了透過批出專線小巴牌照去吸納效益

嚴重不足或專營巴士營運商無甚經營利潤或經營意欲的路線¹外，亦容許這些營運商因應需要，彈性申請增加居民巴士牌照作為輔助疏導人流的行政工具，增加他們的經營興趣。這樣不單有效為乘客，特別是日常使用的居民增加通勤效率、提供班次上的靈活性，亦有助減少專營巴士公司的加價藉口，平抑加票價的壓力。

這樣亦有助縮減居民在獲取直線服務以前，所需要的政策時間，尤其當專營巴士公司服務意欲不足的情況，就以兩個專線小巴為例，較先推出的 NR941（新界專線小巴 33）乃源自九巴於 1983 年放棄經營新界郊區路線 57 號而招標得來，目前的經營效率，相信亦較使用人次相若的同類型（鄉郊路線）專營巴士服務為高，而 NR816（新界專線小巴 804 號，與 NR816 分屬兩個不同營運商）則源自 1987-91 年巴士路線發展計劃中，九巴放棄經營來往大圍—廣源邨的路線，即便九巴在 2010 年重組 82K 並令將路線能夠服務廣源與美林之間的乘客，但 82K 的出現足足比當年的計劃遲 20 年才推行，若果不放寬有關小巴或居民巴士的發牌條件，試問這怎能叫市民長年累月接受以「照顧集體運輸」為由，忍受沒有某些沒有效率的交通服務呢？

故此，居民巴士服務在融入公共交通市場及、在發揮角色的同時又能確保各項工具互不侵犯、各司其職上，具有較專營巴士更靈活性、優勝之處，這樣已經值得與專營巴士同屬於輔助交通工具的非專營巴士享有與專營巴士更平等的地位。

■ A08, 港鐵巴士

現時領取綠色營業證的港鐵巴士，運作模式已等同專營巴士。但港鐵巴士只須港鐵自行作出調整，毋須像專營巴士般有一套準則。如要調整路線及班次，毋須諮詢區議會及地區人士。如對港鐵巴士服務有新需求及建議，可謂相當困難。智庫促請政府在檢討非專營巴士時，亦同時檢討港鐵巴士的定位及模式。

將港鐵巴士納入比照專營巴士的模式進行營運規管，並嚴格遵守其條款服務，包括有新建議及調整服務時，必須諮詢地區人士等。

¹ 例子：來往沙田及馬鞍山區的已取消九巴路線 286P，在 286P 未開辦前或棄辦後均一直由新界專線小巴 808 行走有關路線，在廣源早上繁忙時間更有居民巴士 NR821 輔助疏導人流及需求。

三、配套設施

非專營巴士上落客點及泊位等設施嚴重不足

現時全港共有 7053 部非專營巴士，泊位不足亦令業界經營相當困難，這種情況尤其反映在港九各主要旅遊景點，如灣仔金紫荊、香港仔海鮮舫碼頭外及淺水灣等，都是旅遊巴士上落客點嚴重不足的地方。當持 A02 牌照的車隊接載旅客到達各景點後，均需找安全地方讓乘客上落，然後找泊位。可是，政府至今仍沒有任何改善措施，而且有惡化跡象。除其他團體反映九龍區的景點外，以上地方都未見有改善跡象。

既然政府大力推動旅遊發展，若不改善有關設施，只會造成反效果，最基本的包括：因此誘發更劇烈的道路擠塞、損害旅遊形象（令旅客增加負面體驗）並增加市民對旅遊業不滿。

我們認為這不單止屬於交通問題，亦關乎本城如何規劃旅遊配套設施；為了減少對本地居民、運輸業者及旅客的影響，締造良好的旅遊體驗，政府應該聯同有關部門，包括規劃署及旅遊事務專員聯手解決有關問題，研究將影響減至最低。

跨境巴士線路與站場的規劃

自 2000 年代起，跨境直巴的供需均呈現顯著增長，有關情況即使在 2004 年運輸署展開針對皇崗口岸的過境巴士服務重組後，仍然呈現增長。過境巴士服務的優勢，亦被有關需求反映出來，例如：直接、快捷、舒適、無需轉乘、為個別主要地點提供專屬的必需服務——如深港兩地的機場、亦能有效舒緩過境鐵路的人流與壓力，讓有關鐵路能更有效平衡本地服務與跨境之間的需求。

然而，我們發現，截止目前為止，過境巴士的站點分佈仍然不均，這反映運輸署在過境巴士服務在路線及分區車站方面的規劃仍然不足，並仍然維持業界主導路線經營的情況。就有關問題，本智庫促請當局應當檢討目前服務仍然不足的區域，並應研究在交通情況許可下，將跨境直巴的服務開放至十八區裡面達至每區至少一個，亦有鑑於部區域的車站位置未必方便全區居民使用，建議同時在個別區分增加必要站點，且同時檢討路線規劃。

現有車站的分區分佈

附表二

	設有跨境直通巴士總站或上車分站的 地點	未設有跨境直通巴士總站或上下車 分站的區域
港島	<ul style="list-style-type: none"> ● 南區 <ul style="list-style-type: none"> ■ 海洋公園 ● 東區 <ul style="list-style-type: none"> ■ 柴灣 ■ 西灣河嘉亨灣 ■ 鰂魚涌 ● 灣仔 <ul style="list-style-type: none"> ■ 銅鑼灣 ■ 灣仔碼頭 ■ 修頓球場 ● 中西區 <ul style="list-style-type: none"> ■ 上環信德中心 	沒 有
九龍	<ul style="list-style-type: none"> ● 油尖旺區 <ul style="list-style-type: none"> ■ 柯士甸道 ■ 油麻地碧街 ■ 上海街 ■ 旺角奶路臣街 ■ 太子水渠道 ● 深水埗區 	● 九龍城區

	<ul style="list-style-type: none"> ■ 九龍塘站 ● 黃大仙區 ■ 鑽石山站 ● 觀塘區 ■ 油塘大本營 ■ 藍田站 ■ 觀塘 apm 創紀之城 5 期 ■ 九龍灣站 	
<p>新界及離島</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 北區 ■ 上水廣場 ■ 聯和墟 ■ 粉嶺站 ● 元朗 ■ 錦上路站 ■ 西菁街 ■ 天水圍市中心 ● 屯門 ■ 屯門站 ● 沙田 ■ 大圍站 ■ 沙田市中心 ■ 馬鞍山新港城 	<ul style="list-style-type: none"> ● 大埔區

	<ul style="list-style-type: none"> ● 西貢 <ul style="list-style-type: none"> ■ 調景嶺健明邨 ● 葵青 <ul style="list-style-type: none"> ■ 葵芳站 ● 荃灣 <ul style="list-style-type: none"> ■ 德海街 ■ 西樓角路 ■ 迪士尼樂園 ● 離島 <ul style="list-style-type: none"> ■ 東涌市中心 ■ 機場 	
--	--	--

有見及此，我們就現有車站提出以下建議：

- 運輸署應當把過境巴士服務提供全面覆蓋，換言之應當在沒有任何過境巴士車站提供服務的區域儘快設站，如上圖所示，分別是：
 - ◆ 九龍九龍城區；
 - ◆ 新界大埔區。
- 有部分區分的過境巴士車站位置偏處一隅，不便於居民或旅客使用，我們建議應當增設在以下範圍適當上或落客點，使覆蓋更全面：
 - ◆ 港島中西區：應在中環或金鐘增設上（與/或）落客點；
 - ◆ 九龍深水埗區：應在深水埗欽州街一帶或美孚增設上落客點；
 - ◆ 新界葵青區：應在青衣島上增設上落客點；
 - ◆ 新界北區：應在粉嶺南增設上落客點；

- ◆ 新界西貢區：應在坑口或寶林增設上落客點。
- 初步建議修訂或增設個別路線
 - ◆ 建議南澳快線、東部快線或沙頭角口岸線增設來往東九龍區的服務，並同時建議以油塘為終點站，途徑觀塘市中心及九龍灣；
 - ◆ 建議灣仔皇崗線及環島旅運香港專線撥出或增設部份班次來往港島東區及南區，往來東區班次應以柴灣為終點站。

四、總結

為著公共運輸的效益，本組織慎重地勸告政府考慮適度放寬的建議，以緩解目前業界因牌照事宜而無法更有效更彈性地解決本城在陸路交通上遇到問題，以達致減少各界可以在安心使用公共交通情況下，有序地放棄私家車的使用、平抑私家車增長，做到路面通達。歡迎對有關議題感到感興趣的持份者與本智庫聯絡：「[Facebook 搜尋：香港公共交通智庫](#)」。謝謝！