

2015 年 5 月 12 日
討論文件

立法會交通事務委員會

《公共交通策略研究》－ 公共小巴座位數目

目的

政府會在《公共交通策略研究》的《專題研究》中檢視八個課題，其中的一個課題是就公共小巴業界早前建議增加公共小巴座位數目作初步探討。本文件旨在向委員簡介這初步探討的進度，當中包括公共小巴業界和其他持份者對建議提出的意見，以及政府日後在決定建議是否可行可取時須要考慮的事項。在聽取了委員會的意見後，政府會在日後進行《公共交通策略研究》之下的《角色定位檢視》時深入分析，以決定公共小巴應否增加座位。

背景

2. 現行的公共交通政策，是以鐵路為公共交通系統的骨幹，輔以其他公共交通服務，彼此相輔相成。隨着重鐵網絡的進一步發展，我們須對整體公共交通服務的佈局作檢視，以期在顧及公共交通系統的多元選擇及經營生態平衡下促進不同服務之間的優勢互補，讓市民享有便捷服務和合適選擇之餘，亦令各種服務可持續發展。為此，政府展開了《公共交通策略研究》。正如我們在 2014 年 11 月向事務委員會簡介《公共交通策略研究》的工作計劃時指出，《公共交通策略研究》會分為《角色定位檢視》及《專題研究》兩個部分，其中《角色定位檢視》會就各公共交通服務的角色定位作檢視，而《專題研究》則會就議員、公眾及公共交通業界關注的重要課題作探討。兩個部分的工作流程現再次夾附於 附件 1。

3. 公共小巴在公共交通服務的角色是提供輔助接駁服務，以及為乘客較少或不宜使用高載客量交通工具的地區提供服務。在整個公共交通系統中，的士和非專營巴士亦發揮類似的輔助接駁功能，但各有分工。的士提供點對點較舒適、收費較高的服務，而非專營巴士則提供載客量較高的不同類別接駁服務，服務對象為學童、旅客、屋苑住客、酒店住客等。因此，即使在某些情況下三者的客源會有所重疊，但因三者各有分工，其車廂設計、可載客數量、收費及路線等各方面均有所不同。事實上，三者之間多年來能維持大致運作良好的生態平衡，乘客亦有合適的選擇。

公共小巴的營運情況

4. 現時，全港共有 4,350 部公共小巴，可分為綠色專線小巴（下稱「專線小巴」）和紅色小巴（下稱「紅巴」）兩類。專線小巴提供固定服務，路線、票價、車輛編配和行車時間表須由運輸署批准；紅巴則沒有規定的路線和行車時間表，並可自行釐定車費。根據現行政策，紅巴的營運範圍須受到一些限制¹，而政府會透過規劃和開辦更多新專線小巴路線鼓勵紅巴轉為專線小巴。截至 2014 年年底，全港共有 3,143 部專線小巴（72%）行走約 350 條路線，每日平均乘客人次約為 150 萬。同時，全港有 1,207 部紅巴（28%）行走，每日平均乘客人次約為 347,000。目前，公共小巴平均每日接載超過 180 萬乘客人次，約佔公共交通服務市場總乘客量 15%。過去 10 年，整體使用公共交通服務的乘客量由 2005 年的約 1,117 萬增加至 2014 年的 1,250 萬（增幅約 12%），而同期公共小巴乘客量有所輕微下降。公共小巴每年乘客量的變化，現詳列於附件 2。大體而言，公共小巴的乘客量自 2011 年的高峰期由平均每日乘客人次約 1,895,000 持續下降至 2014 年平均每日乘客人次約 1,857,000（減少約 38,000，減幅 2%）。

¹ 政府一貫的政策，是限制小巴的總數，並維持其服務範圍。鑑於香港的道路擠塞問題，以及考慮到鼓勵紅巴轉為專線小巴的目標，因此對紅巴實施營運限制。紅巴可在現時的服務地區營業，但不能行走新市鎮或新的房屋發展區。此外，政府也限制紅色小巴使用快速公路。

5. 一如其他公共交通行業，近年公共小巴的經營環境有所改變。專線小巴營辦商面對的問題主要包括營運成本上升（尤其是在維修保養、保險和員工開支等方面）及司機短缺。由於專線小巴營辦商的營運規模較小，在運輸業界中較難挽留現有司機和招聘新司機。另一方面，改善專線小巴財務可行性的各項措施，例如提高車費、縮減班次、縮短和取消路線等方案，往往因遭到地區反對而未能順利推行。按專線小巴營辦商過去 3 個財政年度向運輸署提交的財政狀況記錄，每年約有 70% 的專線小巴路線為虧本營運，詳情見附件 3。

6. 紅巴方面，營辦商和司機可因應實際的乘客需求和公共交通服務市場狀況，靈活調整服務路線和收費。然而，近年紅巴亦同樣面對來自新鐵路的競爭，在市區具盈利的市場正在萎縮，例如西港島線啓用後，西區部分紅巴路線的乘客量已大幅下跌。未來數年多條新鐵路陸續通車，紅巴的經營或會面對更大挑戰。我們會視乎情況繼續開辦更多新的專線小巴路線，並在過程中鼓勵紅巴轉為專線小巴。

7. 雖然公共小巴的整體經營環境近年變得較為艱難，但仍然有一些路線其乘客量仍然可觀，在繁忙時段更會出現服務供不應求、“人等車”的情況。另外，每逢新鐵路開通，當區專線小巴服務須予重組，路線或會刪減合併，但亦或會增加，故專線小巴在新鐵路開通後仍然可以有一定的發展空間。

公共小巴業界對公共小巴座位數目的意見

8. 根據現行法例²，每輛公共小巴最多可接載 16 名乘客。隨着鐵路網絡逐步擴展，專線小巴業界³不時向政府表示公共小巴服務的經營環境變得艱難。自 2014 年年初起，專線小巴業界向政府提出增加座位的建議，由 16 座位增加至 20-24 座位。建議提出的主要理據如下：

² 《道路交通(車輛構造及保養)規例》(第 374A 章) 第 27 條規管各車輛類型的最高乘客座位數目，其中小巴乘客座位數目為 16 個。

³ 專線小巴業界主要以兩個專線小巴組織為代表，即香港專線小巴持牌人協會和綠色專線小巴(綠專)總商會有限公司。截至 2014 年年底，約有半數專線小巴營辦商加入了這兩個組織。

- (a) 增加公共小巴座位數目有助應付乘客需求和減少在繁忙時段的候車時間；
- (b) 增加公共小巴座位數目可令一輛小巴服務更多乘客，改善業界的財政狀況，有助營辦商維持持續發展，以及進一步提高服務質素；及
- (c) 專線小巴服務如能維持財務可行性，可減低加價壓力。

9. 然而，部分紅巴業界組織（特別是代表前線紅巴司機的組織）卻表示增加所有公共小巴座位數目會提高紅巴的日租，而且需要停候更長時間以載滿乘客，以致減低服務效率而失去對乘客的吸引力。另外，部份紅巴業界代表表示，即使要增加座位，數目應只增至 18 個，而非 20-24 個。可見，公共小巴業界本身對應否及如何增加公共小巴座位數目仍持有不同的意見。

其他公共交通業界對公共小巴座位數目的意見

10. 專營巴士、的士和非專營巴士營辦商在得悉專線小巴業界建議增加公共小巴座位數目後，均表示反對。他們擔心安排會令各公共交通工具出現不良競爭，亦會混淆各交通服務在現行公共運輸系統中擔當的角色。

各持份者的意見

11. 除了運輸業界外，公眾（包括部份立法會和區議會議員）亦有就增加公共小巴座位數目的建議表達意見。持份者贊成和反對的主要理據總結如下。

贊成增加公共小巴座位建議的理據

12. 蒐集所得贊成增加公共小巴座位的主要意見歸納如下：

- (a) 增加座位數目可更有效照顧乘客需求和減少繁忙時段的候車時間，這對於對專線小巴服務需求較殷切的路線而言尤為重要；
- (b) 增加座位數目應可增加每輛公共小巴的營運收入，可減低加價壓力，亦可增加收入換新車或更換車廂設備，從而提升服務效率及減少路邊空氣污染問題；
- (c) 增加座位數目後，業界提供服務所需的公共小巴數目（尤其是乘客需求較大的路線）或會減少，有助紓緩司機短缺問題；及
- (d) 增加座位數目的建議如獲公眾支持，應先行在乘客量較高的公共小巴路線實行，以減輕帶來的士乘客流失的負面影響。局部而非全面的施行亦可相對減少公共小巴司機因繁忙時段需求殷切而藉超速增加班次的情況發生。

反對增加公共小巴座位建議的理據

13. 蒐集所得的反對增加公共小巴座位數目的主要意見歸納如下：

- (a) 近年來公共小巴乘客量下降，現時的載客量整體上已足以應付需求，增加座位會增加公共小巴服務的供應量，或會引致供過於求的失衡情況出現。另外，增加公共小巴座位數目會改變公共小巴在公共交通系統所擔當的輔助角色，這將影響各種公共交通工具的角色和定位，亦會影響其他公共交通工具（尤其是的士和非專營巴士）的營運環境，可能引致不同交通服務之間惡性競爭，影響彼此的長遠健康發展；
- (b) 公共小巴增加座位後，預料司機會因為須要載滿乘客而花較長時間在總站或中途站等候乘客，情況在非繁忙時段會較普遍，影響交通擠塞，增加路面空氣污染；

- (c) 增加公共小巴座位數目是否會令需求出現相應增長，從而改善財政狀況和減低加價壓力，情況實未可料。即使增加座位後會增加收益，但同時較大較重的車輛亦會增加經營成本，是否化算乃未知數。另外，即使真的可以增加收益，車租亦可能上升，租車司機的收入未必改善；及
- (d) 公共小巴增加座位後或會令司機提高車速務求接載更多乘客，或會令超速駕駛的問題變得嚴重。

整體考慮因素和跟進工作

14. 從上文可見，增加公共小巴座位的建議的利弊目前眾說紛紛。建議是否可行可取，有待驗證。為此，政府會作深入研究。研究的主要事項為：

- (a) 公共小巴的乘客量近年持續下降，令業界收入減少，增加座位是否能增加業界收入？乘客又能否得益？
- (b) 增加公共小巴座位會如何影響公共小巴及其他公共交通服務的經營及長遠發展？會產生不良影響嗎（例如出現各公共交通服務之間的惡性競爭）？還是會產生良性影響（例如增加不同公共交通服務在車種、路線及網絡之間的相輔相成作用）？
- (c) 增加公共小巴座位會對交通管理及路邊空氣質素做成怎樣的影響？
- (d) 若經深入研究後能確定增加座位整體上可取，施行細節應是怎樣？例如應增加座位的確實數目為何？是否所有公共小巴一律須增加座位？若公共小巴全數增加部份業界所倡議的座位數目，而目前的經營模式維持不變，則可載客量會增加 25%至 50%，這相等於增加約 1,087 至 2,175 輛 16 座位小巴。如不是所有公共小巴均增加座位，那麼應以甚麼準則決定一輛公共小巴應否增加座位？

- (e) 公共小巴座位數目是法例所作的規定，適用於所有公共小巴。《道路交通（車輛構造及保養）規例》（第 374A 章）第 27 條訂明了小巴乘客座位數目最高 16 個，而巴士按法例則是指可載 16 名以上乘客的車輛。改變公共小巴座位數目上限不單須要修例，亦必須顧及對巴士服務的連帶影響。

15. 政府會在《公共交通策略研究》之下的《角色定位檢視》作出這項深入的研究。按照目前的工作計劃，這《角色定位檢視》會在 2015 年年中開展，預計大約需時兩年完成。

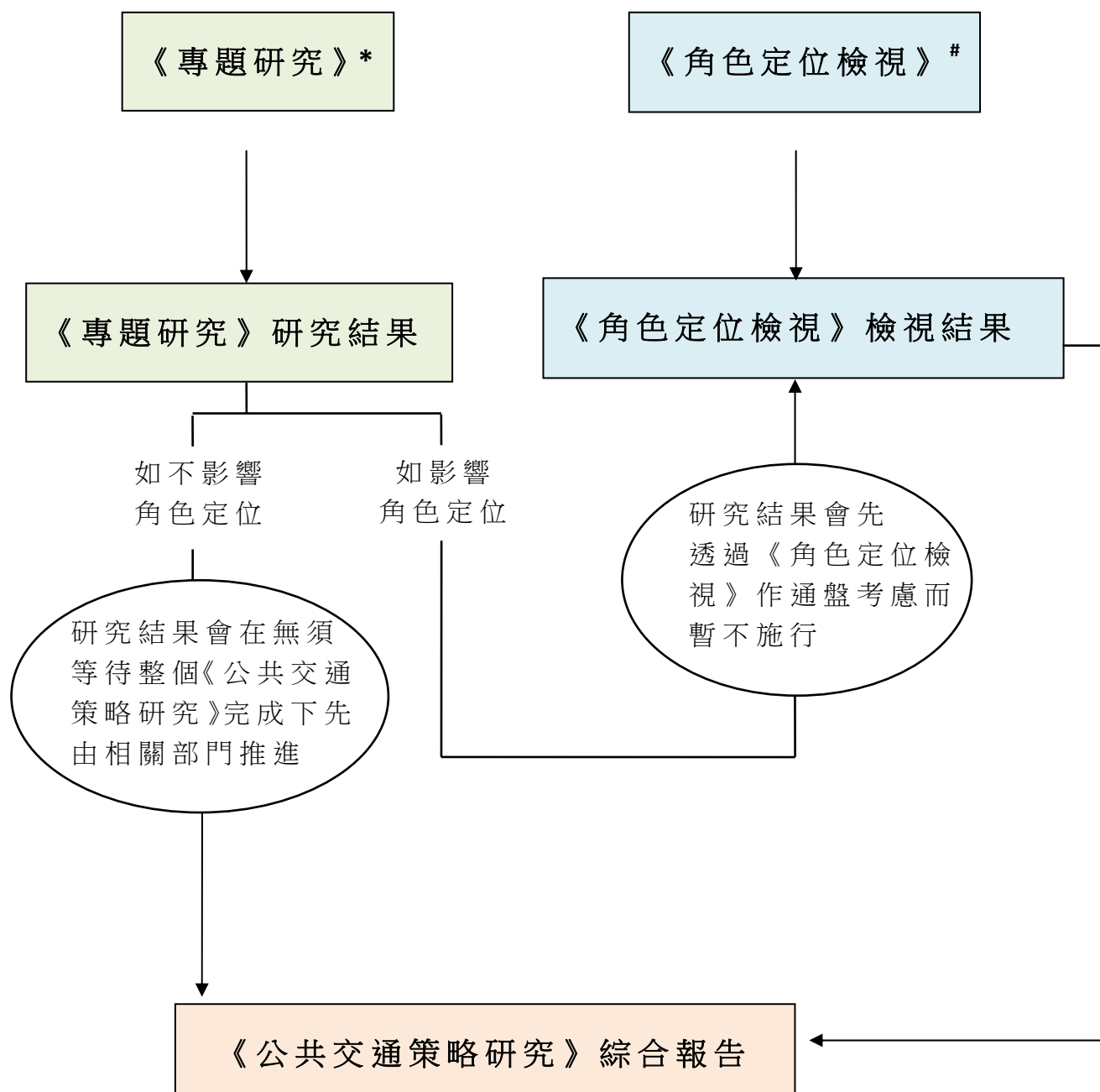
諮詢意見

16. 請委員就業界提出增加公共小巴座位的建議表達意見。

運輸及房屋局
2015 年 5 月

《公共交通策略研究》

兩個部份的工作流程



* 《專題研究》會在 2015 年第一季起按議題陸續向立法會交通事務委員會作出匯報。

《角色定位檢視》會在所需人手按既定程序獲設立後展開。

2005年至2014年公共小巴的乘客量變化

年份	專線小巴 (a)		紅巴 (b)		公共小巴 (a)+(b)		所有公共交通服務的 平均每日 總乘客人次 (千次)
	平均每日 乘客人次 (千次)	公共交 通服務 市場佔 有率	平均每日 乘客人次 (千次)	公共交 通服務 市場佔 有率	平均每日 乘客人次 (千次)	公共交 通服務 市場佔 有率	
2005	1 306.2	11.7%	453.2	4.1%	1 759.4	15.8%	11 170.8
2006	1 365.6	12.0%	434.5	3.8%	1 800.1	15.8%	11 364.8
2007	1 400.4	12.2%	414.9	3.6%	1 815.3	15.8%	11 522.6
2008	1 439.4	12.6%	398.0	3.5%	1 837.3	16.1%	11 415.2
2009	1 463.0	12.9%	390.1	3.4%	1 853.1	16.3%	11 345.1
2010	1 505.6	12.9%	375.4	3.2%	1 881.1	16.2%	11 630.0
2011	1 531.6	12.9%	363.4	3.1%	1 895.0	15.9%	11 898.4
2012	1 526.8	12.6%	353.3	2.9%	1 880.1	15.6%	12 078.6
2013	1 512.3	12.2%	351.8	2.8%	1 864.1	15.1%	12 350.2
2014 (臨時 數字)	1 507.8	12.1%	349.0	2.8%	1 856.9	14.8%	12 508.3

2011-12年度至2013-14年度專線小巴的財政狀況

專線小巴路線組別	2013-14	2012-13	2011-12
專線小巴路線組別的數目	155	154 ^註	156 ^註
有盈利的專線小巴路線組別 (佔經分析組別數目的百分率)	48 (31%)	41 (28.9%)	39 (27.1%)
虧本的專線小巴路線組別 (佔經分析組別數目的百分率)	107 (69%)	101 (71.1%)	105 (72.9%)

註：當中有 12 組路線的財務資料未有交予運輸署作分析。