

交通諮詢委員會檢討規管非專營巴士營運工作小組
檢討非專營巴士服務規管
研究中的建議

目的

1. 本文件概述交通諮詢委員會(交諮會)檢討規管非專營巴士營運工作小組(工作小組)就檢討非專營巴士的規管架構及發牌制度而正在研究的建議，並旨在收集公共運輸業界對有關建議的意見。

背景

2. 非專營巴士服務是運輸署根據《道路交通條例》(第 374 章)發出的客運營業證授權提供的服務。根據條例第 28 條的規定，運輸署就客運營業證的申請作出決定時，除須顧及與該申請有關的事宜外，亦須顧及以下事宜：
 - (a) 行政長官有關提供公共運輸服務任何政策方面的指示；
 - (b) 對於可予登記的車輛數目的任何有效限定；
 - (c) 對申請人擬提供的服務的需求；
 - (d) 其他公共運輸經營者已有提供或已作計劃的服務的水平；
 - (e) 擬提供的服務的地區及道路的交通情況；及
 - (f) 申請人在擬提供的服務的標準。
3. 當局在處理客運營業證申請時，會按營辦商的要求維持一定的彈性，讓他們可有效率及有效地提供非專營巴士服務。非專營巴士服務共有八種，同一個客運營業證可授權持證人經營以下一種或多種服務：

<u>服務類型</u>	<u>代碼</u>
遊覽服務	A01
酒店服務	A02
學生服務	A03
僱員服務	A04
國際乘客服務	A05
居民服務	A06
複式類型交通服務	A07
合約式出租服務	A08

非專營巴士營運的問題

4. 運輸業界包括非專營巴士、小巴和的士業界，曾向工作小組反映現時非專營巴士出現供過於求的情況。數字顯示，自 1998 至 2003 年的過往 5 年期間，已登記的非專營巴士數目由 5,868 輛上升至 7,206 輛，升幅達 23%，較專營巴士同期的 4% 增長，高出 19%。
5. 此外，業界亦關注近年有個別非專營巴士服務營辦商超越其既定的營運範圍，營辦一些未經批准或偏離非專營巴士政策的服務。例如有非專營巴士營辦商濫用現時安排下的彈性，長時間行駛固定路線或駛往固定目的地的地區免費接載市民，或在未經批准的地點上落客和更改已批准的路線等。雖然有關服務可能為乘客提供多一項選擇，但其運作模式卻會影響常規和合法的交通服務，不利於公眾利益。
6. 針對這個問題，一般意見都認為當局應加強對非專營巴士服務的規管，同時亦應加強執法，打擊未經批准的非專營巴士服務。
7. 因此，當局在 2003 年底邀請交諮會就非專營巴士的規管及發牌制度進行檢討，在考慮各有關公共運輸業界和各界人士的意見後，向當局建議措施，以加強對非專營巴士服務的規管。檢討的目標是讓當局可維持一個平衡的公共交通系統，並協調各種公共交通工具，以提供安全及有效率的服務。
8. 因應當局的邀請，交諮會於 2003 年底就非專營巴士的規管及發牌制度檢討成立本工作小組，並隨即展開工作。工作小組在檢討過程中收到各界人士的意見，並曾於 2004 年 1 月進行諮詢，與小巴、的士及非專營巴士的業界代表會面，就非專營巴士營運的檢討交換了意見。

非專營巴士的角色

9. 由於香港的道路路面有限，而社會亦很關注車輛所引致的環境問題，因此當局現時的政策是以集體運輸工具作優先，即鐵路及專營巴士，而鐵路會作為本港公共運輸系統的骨幹，其他的公共交通工具則扮演輔助的角色。我們認為這個協調各交通工具的公共運輸系統一直有效地運作，能減少惡性競爭、交通擠塞及對環境的影響。所以非專營巴士應該在此政策下發揮其輔助作用，紓緩

市民主要在繁忙時間對專營巴士和專線小巴服務的需求，在一些專營巴士或專線小巴行走並不符合營運效益的地區提供服務，應付乘客需求，並就一般常規交通工具未能提供適當服務的需求，包括酒店、旅遊、學校等為特定的乘客提供特設服務。

研究中的建議

10. 針對非專營巴士供過於求的問題，工作小組認為需要更有效地規管非專營巴士服務，特別是應嚴格控制非專營巴士供應或服務的增加。另一方面，則需要打擊未經批准的服務，改善交通情況。為令非專營巴士在更有效的規管下運作，以確保合法的公共交通服務包括合法的非專營巴士營辦商有合理的營運環境，工作小組正研究三類建議，包括：
- (a) 協調非專營巴士的增幅與服務需求；
 - (b) 強化監管條款以打擊未經批准的服務；及
 - (c) 善用交通管制措施規管非專營巴士服務。

(a) 協調非專營巴士的增幅與服務需求

11. 為協調非專營巴士的增幅與服務需求，並確保所有非專營巴士的申請符合《道路交通條例》(第 374 章)第 28 條的要求，工作小組正研究一系列的建議，以達致有效控制非專營巴士的增長。研究中的建議列於附件一。

附件一

(b) 強化監管條款以打擊未經批准的服務

12. 根據現時合約式出租服務(A08)的發牌條件，如該項服務行駛固定路線或駛往固定目的地的地區接載市民而無須獨立收費，在連續 12 個月內提供服務的日數不超過 14 天(不論期間是否有間斷)，則無須事先經當局批准。這項服務一般稱為免費巴士服務。現時有個別非專營巴士服務的營辦商，利用這個具彈性的安排提供各類未經批准的服務。
13. 此外，現時有個別非專營巴士營辦商在獲得當局的批准之前，已為服務使用者 / 租用者提供服務。
14. 為確保執法人員能夠更有效率地打擊未經批准的服務，我們初步建議當局採納一系列措施，以達致以下目標：

- (i) 減低非專營巴士營辦商濫用合約式出租服務(A08)的機會；
- (ii) 客運營業證持有人必須就其車輛所提供的服務負上最終責任；
- (iii) 讓司機及服務使用者／租用者清楚知悉提供的服務內容，避免其進行／要求客運營業證持有人進行未經批准的非專營巴士的活動；
- (iv) 讓執法人員及乘客等能清楚識別各非專營巴士所提供的服務；
- (v) 賦予執法人員應有的權力，使其能有效地進行執法行動；及
- (vi) 多次違規的客運營業證持有人應獲判較嚴厲的制裁。

附件二 15. 研究中的建議列於附件二。

(c) 善用交通管制措施

16. 工作小組建議當局實施以下各項交通管制措施，以減低違規非專營巴士服務出現的機會：
- (i) 改善常規公共交通服務的水平；
 - (ii) 在個別非專營巴士的活動對交通造成影響的地點，推行各類型交通管制措施，改善有關地點的交通情況，並於這些地點提供具競爭力的常規公共交通服務，以滿足乘客的需求；及
 - (iii) 鼓勵常規公共交通服務營辦商提供優惠，吸引乘客使用這些交通服務。

徵詢意見

17. 工作小組歡迎各公共運輸業界就上述研究中的建議提出意見。我們會在仔細考慮公共運輸業界和各界人士的意見後，整理各項建議。工作小組希望在本年中向交諮會提出建議措施，以加強對非專營巴士服務的規管。

交通諮詢委員會
檢討規管非專營巴士營運工作小組
2004年5月

就協調非專營巴士的增幅與服務需求而正在研究的建議

下列研究中的建議的目的，是更有效地協調非專營巴士的增幅與服務需求。當局在考慮非專營巴士服務的各種申請(例如新客運營業證、新增車輛、更換車輛、新增服務及客運營業證及服務續期的申請)時，應該因應各種申請的性質而應用下列建議中合適的項目。故此工作小組須小心研究何種建議應適用於某一種申請。一般而言，如申請會導致非專營巴士供應或服務增加，應以較嚴謹的措施審批。

1. 當局應該根據《道路交通條例》(第 374 章)第 28 條，採取嚴謹的審批制度，處理各項非專營巴士服務的申請。
2. 非專營巴士服務的申請人，必須提交符合嚴格規定的文件，包括有效的服務合約，以證明所建議提供的服務在獲批後的一段期間內(例如未來 6 個月)有確切需要，以支持其申請。為確保所有獲批的服務均為滿足實際的需求，當局在批准申請時，應規定有關服務獲批的有效期依據所提交的合約而定，但不能超越客運營業證的有效期。
3. 當局應該全面審查申請人的車隊的營運情況，以確定是否有真正需要變更/維持現有車隊。
4. 為避免非專營巴士營辦商濫用現時一輛巴士可以提供一種或多種服務的彈性，及令非專營巴士的供應更能配合服務需求，當局應規定每一輛巴士只可以提供一種或有限數目(例如不超過兩種)的服務。
5. 另一方面，當局應該收緊現時審批申請的彈性，在批准客運營業證持有人屬下一輛非專營巴士提供個別服務(包括遊覽服務(A01)、酒店服務(A02)、學生服務(A03)和僱員服務(A04))時，不應同時自動批准其車隊中的其他所有巴士均可以經營該種服務。
6. 同時，當局應該在批准客運營業證持有人屬下一輛非專營巴士提供遊覽服務(A01)時，亦不應同時自動批准該巴士提供酒店服務(A02)。

7. 當局應該按乘客需求的轉變改善常規公共交通服務，並因應常規公共交通服務的水平，適當地調整既有的非專營巴士服務。
8. 所有替換車輛的申請，如獲批准，新更換的車輛的載客量應和原有車輛的載客量相近，原則上新更換車輛不能超越原有車輛的載客量。

就強化監管條款以打擊未經批准的服務而正在研究的建議

為了能有效監管非專營巴士的營運和打擊未經批准的服務，當局應採納以下各項建議：

1. 當局應該修訂現有的客運營業證條款，加強合約式出租服務(A08)的規管。工作小組的初步構思是獲准提供合約式出租服務(A08)的客運營業證持有人可進行個別特定性質的短期合約出租服務(例如不超過 2 天的特許服務，如接載團體/學校活動參加者往返活動場地或接載出席婚喪活動的親友等服務)。除此之外，每次提供其他合約式出租服務均須獲得當局批准。而作推廣活動、商場、樓盤的免費巴士服務，則無論營運期間的長短及是否容許任何人士乘搭，均必須事先獲得當局的批准。當局亦應該為這些免費巴士服務訂定營運限制，包括每日的服務時段、班次、車種，及限定同一個服務使用者 / 租用者或同一出發點 / 目的地一年內可提供服務的日數。
2. 當局應該修訂現有的客運營業證條款，確立客運營業證持有人必要就其車輛所提供的服務負上最終責任。客運營業證持有人在獲得當局批准提供一項非專營巴士服務後，必須確保駕駛有關非專營巴士的司機清楚知悉獲批服務的內容如班次和路線等。客運營業證持有人亦必須和服務租用者簽署適當合約，並將合約副本保存於提供服務的非專營巴士上以便查閱。客運營業證持有人亦應保留每輛非專營巴士每天的營運及租用紀錄，以供當局在有需要時查閱。
3. 當局應該修訂現有的客運營業證條款，因應服務類別，規定非專營巴士在提供服務時，透過特定格式的標誌清楚標明或展示所提供的服務類型、路線、起訖點、服務詳情表和服務使用者 / 租用者等。
4. 當局應該修訂現有的客運營業證條款，規定在只獲批一種或有限服務的非專營巴士車身上清楚顯示該輛非專營巴士所獲准提供的服務類別。

5. 為了讓執法人員能清楚確定非專營巴士所提供服務符合當局的批准，當局應該修訂現有的客運營業證條款，為有指定路線、班次或收費的服務訂立服務詳情表。這些服務包括有固定路線的酒店服務(A02)、為大專院校提供的學生服務(A03)、僱員服務(A04)、國際乘客服務(A05)、居民服務(A06)、複式類型交通服務(A07)及部份合約式出租服務(A08)。
6. 非專營巴士一般為特定的乘客提供特設服務，當局應該修訂現有的客運營業證條款，加強規管非專營巴士的收費模式，限定非專營巴士營辦商只可以在獲當局批准的地方以指定的形式收取車資，並在一般情況下禁止非專營巴士在車上向乘客收取車資。
7. 當局應該修改現時客運營業證條款，賦予運輸署執法人員登上非專營巴士進行調查及檢控工作的權力。
8. 當局應要求有固定路線或固定時間表的酒店服務(A02)、為大專院校提供的學生服務(A03)、僱員服務(A04)、居民服務(A06)及部份合約式出租服務(A08)的使用者／租用者，預先就擬訂的服務向當局提交服務詳情，待當局經審核作出「原則性批准」後，才就有關服務引入營辦商。營辦商必須持有該項服務的「原則性批准」，方可向當局申請開辦有關服務。
9. 當局應該修訂現有的客運營業證條款，規定客運營業證持有人亦應該讓服務使用者／租用者清楚知悉已獲批准的服務內容，例如班次和路線，而服務使用者／租用者則必須以書面確認所租用的服務及保證不會要求客運營業證持有人或司機提供未經批准的服務。
10. 當局應該檢討現時在進行研訊後的制裁機制，確保多次違規的客運營業證持有人應獲判較嚴厲的制裁。
11. 為方便執法人員即時提出檢控，當局應修訂相關規例，將部份違反客運營業證條件的行為訂定為可以定額告票加以檢控的表列罪行，例如沒有適當地標明服務類型，或在沒有當局的批准下於車上或未經批准的地點向乘客收取車資等。