

交通諮詢委員會
檢討規管非專營巴士營運工作小組報告¹

報告摘要

公共非專營巴士服務

公共非專營巴士(「非專營巴士」)服務是一種為出租或取酬而提供的服務。非專營巴士服務的營運，受運輸署署長(「署長」)發出的客運營業證(「營業證」)所規管。公共非專營巴士服務共有八種：

<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(為應付其他七個類別未能覆蓋的臨時服務需求)	A08

營業證持有人經營任何一種服務前，必須分別就每類服務取得批註，以及因應服務類別需要就個別路線取得署長的批准。

2. 近年，公共運輸業界關注到市場上的非專營巴士出現供過於求的情況，而公共交通服務的需求卻增長緩慢。此外，雖然大部分非專營巴士服務都是正當地按照規定營辦，但是有個別營辦商營辦未經批准的服務，有部分則超越其既定的營運範圍，營辦一些偏離運輸

¹ 工作小組由梁安福先生擔任主席，成員包括鄭漢鈞博士（至二零零四年三月）、林健鋒先生、黎志棠先生、曾寶強博士、詹志勇教授、黃仕進教授（由二零零四年四月起）及黃嘉純先生（至二零零四年一月）。

政策的服務。這些活動削弱常規和合法的交通服務的營利能力，並造成交通和環境問題。經營未經批准的服務，亦可能會導致被用作提供有關服務的車輛的第三者保險失效。

檢討

3. 當局在二零零三年年底邀請交通諮詢委員會(「交諮會」)就非專營巴士服務的規管架構和發牌制度進行檢討。交諮會在二零零三年十二月成立檢討規管非專營巴士營運工作小組(「工作小組」)。

4. 工作小組先後舉行了十一次會議。為更加了解有關問題，並與公共運輸業界就擬建議措施交換意見，工作小組曾向非專營巴士、公共小型巴士(「小巴」)和的士業界的代表進行數次諮詢。工作小組亦曾前往一些非專營巴士進行未經批准的活動的黑點作實地視察，並曾徵詢其他界別(包括其他公共運輸營辦商)的意見。工作小組審慎研究收集所得的意見和建議，加以詳細考慮後訂定出相關建議。

結果及建議

5. 工作小組檢討了非專營巴士在公共運輸系統中扮演的角色，並建議以下列三類措施，以解決供過於求的問題和改善非專營巴士營運的規管制度：

(a) 基於服務需求而協調非專營巴士服務的增減；

(b) 加強規管非專營巴士的營運；及

(c) 提高執法行動的成效和效率。

6. 雖然第 2 段所提及的關注主要與公共非專營巴士有關，但工作小組認為在可行範圍內，建議措施應同樣適用於私家非專營巴士(這類巴士作出租或取酬以外的用途；或不論是否為出租或取酬而運載乘客，但該等乘客需全屬一所教育機構的學生、教員及僱員，或傷殘人士及協助該等傷殘人士的人)。目的是為加強對私家巴士服務的規管，預防有人使用私家非專營巴士營辦未經批准服務的可能性。

7. 工作小組在制訂措施時採納了以下目標：

- (a) 當局應非常嚴格控制新供應(即新申請人就新營業證的申請，其中包括相關的批註和車輛的申請；現有營辦商就新增車輛和批註的申請以及上述營業證及批註日後的續期申請)；
- (b) 處理現有供應的續期申請(即現有營辦商就營業證和批註的續期申請，和替換車輛的申請)時，應維持適當的彈性；及
- (c) 應改善現有的規管架構，以確保服務按規定營運和令執法更容易。

非專營巴士的角色

8. 根據工作小組了解，現行運輸政策為維持平衡的公共運輸系統，協調各種公共運輸工具；及確保市民獲得安全、有效率和有經濟效益的運輸服務。為配合這政策，並鑑於路面空間有限，而市民亦關注在路面行走的車輛對環境所造成的影響，各類公共運輸工具會按其相對效率和載客量分級，分級如下：

- (a) 鐵路會發展為公共運輸網絡的骨幹，居於分級中的頂級；
- (b) 專營巴士為重要的公共運輸工具，尤其為鐵路不容易到達的地區提供服務。它的另一重要作用，是作為鐵路接駁工具；及
- (c) 小巴、非專營巴士和的士在公共運輸系統中擔當輔助角色，各自為獨有的市場提供服務。

9. 顧及到緊密協調各類公共運輸工具的需要，以確保運輸模式的分級有效運作，並減少惡性競爭，工作小組認為非專營巴士應繼續擔當其輔助交通工具的角色：

- (a) 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；及
- (b) 在一般常規運輸工具未能提供適當服務的情況下提供服務，應付乘客需求。

工作小組確認非專營巴士為特定乘客提供特設服務的角色，滿足特定市場的需要，例如為旅客團提供服務。

因應服務需求而協調非專營巴士服務增減的措施

10. 在過去五年，非專營巴士數目由 5 900 輛增加至 7 200 輛，迅速上升 23%，但同期的公共運輸乘客量的升幅只有 2.7%。為解決非專營巴士服務供過於求的問題，工作小組認為有需要盡量減低非專營巴士的增長。工作小組建議當局應採取非常嚴格的措施，審批各項會導致非專營巴士車輛或服務出現增長的申請。至於不會增加現有供應的申請，則可以較具彈性的方式處理。基於以上準則，工作小組建議以下措施：

新供應(即新申請人就新營業證的申請，其中包括相關的批註和車輛的申請；現有營辦商就新增批註和車輛的申請以及上述營業證及批註日後的續期申請)

- (a) 所有會引致新供應的申請須經嚴格審定和符合文件規定（包括有效期六個月或以上的合約），以證明擬辦的服務有實際的長期需要；
- (b) 在處理以下的申請時應全面審查車隊，以確保在處理新供應申請時會考慮申請人現有車隊的使用情況：
 - (i) 新申請人的新營業證及相關批註的續期申請；
 - (ii) 現有營辦商新增車輛的申請；
 - (iii) 現有營辦商新增批註的申請及該些新增批註的續期申請；以及
 - (iv) 涉及新增車輛及新增批註的營業證日後的續期申請。

建議措施的目的是確保該些新供應只會在車隊差不多被充分使用的情況下才會獲批准或延續。為避免對現有營辦商造成太大影響，工作小組建議在實施新措施前已獲發的現有批註及已獲批准的現有車輛應不受影響。

- (c) 由新申請人申請的新車輛，以及現有營辦商申請的新增車輛，一般應只獲得一項批註。只有在非常特殊的情況下，例如兩種批註營辦的服務能相互補足時，當局才會簽發兩項批註；
- (d) 若只持有合約式出租服務(A08)一項批註的現有營辦商申請新增批註，如有充分理據，當局可額外發給一項批註（或兩項性質互補的批註），以改善其營利能力。此類申請的審定及文件規定可較具彈性；
- (e) 為避免市場上出現過多批註，當局應終止現時的整個車隊批註安排（即自動向營業證持證人整個車隊簽發同一批註），以及終止自動簽發酒店服務(A02)批註予獲發遊覽服務(A01)的車輛。此外，當局於二零零三年十二月起採取措施，停止自動簽發合約式出租服務(A08)批註予沒有該類批註的車輛，此措施應繼續實施；
- (f) 關於新車輛或新增車輛的申請，當局應採取措施，鼓勵申請人採購市場上現有非專營巴士車隊的巴士，以避免增加非專營巴士車隊的整體數目。申請人如欲購置新車，當局可給予一段限期(如六個月)，讓他嘗試從市場的現有車隊中採購車輛。當申請人成功從現有車隊中購入車輛之時，當局會即辦理有關申請；若申請人未能購入該等車輛，當局則會在限期結束之時，辦理該申請；

現有供應(即現有營業證持證人就營業證或批註的續期申請，和替換車輛的申請)

- (g) 申請續領營業證或批註須證明有關服務的需要。任何期限的合約（包括分包合約），均可獲接受為續期的理據。如營業證持證人在申請續期時未能取得合約，當局可給予六個月的時限，由該營業證或批註有效期屆滿當日起計，讓持

證人取得相關合約。若限期過後仍未取得合約，營辦商日後再申請該項批註時，則會被視作新供應處理；

- (h) 除非能提供充分理據，替換車輛的載客量應與原有車輛相若；

所有申請(即包括新供應及現有供應)

- (i) 為確保有真正需要的服務才獲得批准，所有申請均須依據《道路交通條例》(第 374 章)第 28 條所訂明的準則審批，包括：
 - (i) 行政長官在有關提供公共運輸服務任何政策方面的指示；
 - (ii) 對於可予登記的車輛數目的任何有效限定；
 - (iii) 對申請人擬提供的服務的需求；
 - (iv) 其他公共運輸經營者已提供或已作計劃的服務的水平；
 - (v) 擬提供的服務的地區及道路的交通情況；以及
 - (vi) 申請人擬提供的服務的標準；及
- (j) 批註的有效期應與所提交的合約的有效期一致，惟不能超過有關營業證的有效期。

11. **營辦專線服務：**當局應根據《道路交通條例》(第 374 章)第 28 條訂明的準則考慮**新辦服務**的需求。在處理新辦的居民服務及新辦的僱員服務的申請時須考慮的基本原則列於附錄 1。就**現有服務**而言，在檢討是否有需要調整現有的非專營巴士服務時，當局應同時考慮常規公共運輸服務水平的變化，及乘客對有關非專營巴士服務需求上的轉變。

加強規管非專營巴士的營運

12. 一般來說，大部分非專營巴士服務都是正當地按照規定營辦。但是有個別營辦商利用現行發牌條件的漏洞，提供未經批准的服務，或超越其既定經營範圍，提供偏離專營巴士政策的服務。

13. 在各類服務當中，以合約式出租服務(A08)，特別是免費巴士服務，最備受關注。雖然這些服務能即時讓乘客得益，並有助服務租用者推廣業務，但它們可能會影響常規公共運輸服務的經營。常規運輸服務的存在對市民相當重要，因為它們無論在繁忙時間及非繁忙時間都提供服務，而且許多常規運輸服務經營者的路線組合也包括一些有社會需要但無利可圖的路線。工作小組在全面考慮過上述情況，及確認合約式出租服務(A08)批註是為滿足市民對其他七項批註無法提供的服務的臨時需求後，建議修改合約式出租服務(A08)的規管制度如下：

- (a) 在 A08 批註合約式出租服務應分為兩類，即須事先獲署長批准才可提供的服務，以及無須獲署長事先批准的服務：
 - (i) 獲 A08 批註的非專營巴士可提供為滿足一些活動的臨時需求的合約式出租服務，而無須事先經署長批准，例如婚禮、學校旅行和教育機構開放日等。如這些臨時服務是來往相同／類近起點及目的地地區，則有關服務在一個月內不可營運超過兩日。工作小組建議當局應諮詢業界的意見，以便決定那些服務營辦前無須事先獲署長批准；
 - (ii) 其他較定期或較受關注的合約式出租服務，例如推廣樓盤、商場巴士及會所巴士等免費巴士服務，不論營辦期長短，營辦前均須經署長事先批准。此外，須獲事先批准的服務亦包括有相同／類近起點及目的地地區及在一個月內營辦超過兩日的服務。工作小組建議當局應制定安排，以處理在特殊情況下提出營辦服務的緊急申請。
- (b) 在處理免費巴士服務的申請時，須考慮以下因素：
 - (i) 若往返某個地點(如商場)與另一目的地地區之間的免費巴士服務會對同區常規公共運輸服務帶來負面影響，當局可考慮給予批准，但該服務會在一年之內不可營辦超過 15 日（不論該服務是接續或間歇提供）。當局亦可考慮另外批准提供往返該地點（如同一商場）與其他完全不同的目的地地區的免費巴士服務，惟每項服務均亦必須符合上述 15 日的規定；
 - (ii) 假如有關地區並無常規公共運輸服務，又或該免費巴士服務對常規公共運輸服務並無明顯的負面影響，則

服務日數可以較長，當局可視乎每宗申請的情況決定；以及

- (iii) 具定期性質的免費巴士服務獲批准時，有關服務的路線、營運時段、班次及巴士種類須受特定條件限制。

在處理免費巴士服務的申請時須考慮的基本原則列於附錄2。

14. 為加強規管非專營巴士的營運及協助打擊未經批准的非專營巴士服務的執法行動，工作小組建議以下措施：

- (a) 在營業證增設條件，增加持證人須確保提供其車輛的使用符合營業證的條件的責任。增設的條件包括：
 - (i) 駕駛非專營巴士的司機須受僱於該輛巴士所領營業證的持證人；
 - (ii) 在租出巴士以提供非專營巴士服務時，持證人與租用人須簽訂正式合約；
 - (iii) 當一輛非專營巴士提供須事先獲署長批准的合約式出租服務(A08)時，在有關巴士行車期間將一份載有租車用途及基本營運細節，並經有關各方(包括營業證持證人、租用人及司機)簽署確認的文件副本存放在該巴士上；
 - (iv) 營業證持證人須通知並詳細告知司機該次租車的用途以及應行駛的路線。司機須確認明白服務的詳情；
 - (v) 營業證持證人須保存每輛領有營業證的非專營巴士每日的營運記錄；
 - (vi) 如署長索閱有關租用及每日營運記錄的文件，營業證持證人必須出示；及
 - (vii) 營業證持證人須採取足夠措施，例如員工培訓、巡查及監察巴士使用情況，以防巴士被濫用；
- (b) 目前，國際乘客服務(A05)及居民服務(A06)均需有訂定服務詳情表。現建議把有關規定延伸至具定期性質並有相同／類近起點及目的地地區的非專營巴士服務(包括酒店的穿梭服務(A02)、專上院校的學生服務(A03)、僱員服務(A04)以及特定的合約式出租服務(A08))，以便有效監管。服務詳情表應規定所有關乎服務營運的細節，包括車資、路線、服務時段、班次、巴士數目及車種、停車站等等；及

- (c) 目前，非專營巴士營辦商申請營辦居民服務(A06)時，租用人須聯同營辦商提交申請，確認他們清楚知悉建議服務的細節。現建議把這項規定延伸至以下各種具定期性質並有相同／類近起點及目的地地區的服務：
- (i) 酒店的穿梭服務(A02)；
 - (ii) 專上院校的學生服務(A03)；
 - (iii) 僱員服務(A04)；
 - (iv) 國際乘客服務(A05) 及
 - (v) 特定的合約式出租服務(A08)

如適用，租用人亦須確認承擔贊助有關服務的責任，例如全數支付僱員服務的費用。

提高執法行動的成效及效率

15. 工作小組建議以下措施，提高打擊未經批准的非專營巴士服務的執法行動的成效及效率：

- (a) 改善識別系統，使執法人員易於分辨車輛正在提供的非專營巴士服務類別。這包括規定非專營巴士展示適當及指定格式的標誌，以顯示車輛正在提供的服務類別；及規定獲單項批註或有限度批註的巴士，須採用車身標記識別系統，以顯示其服務類別。至於現有的車輛，當局應鼓勵有關營辦商自願為現有巴士採用這個系統；
- (b) 為防止未經批准的服務產生，建議除經署長批准外，禁止在車上以現金繳付車資，而任何服務的車資必須：
 - (i) 在署長批准的指定售票處或地點收取；以及
 - (ii) 以乘車券、預付車資車票、月票或其他任何經署長批准的形式繳付；
- (c) 清楚訂明運輸署人員有權登上和乘搭任何非專營巴士，以便他們對懷疑未經批准的活動進行調查；
- (d) 增加執法行動及加強運輸署及警方的合作，打擊所有未經

批准的非專營巴士服務，包括在取得所需批准前提供服務及交通違例事項；

- (e) 檢討現行經研訊後而實施的行政制裁，向屢犯者施以更重的罰則，以確保有足夠的阻嚇作用；
- (f) 精簡執法程序，把一般違反營業證條件的行為，列作按定額罰款告票制度處理的表列罪行，例如未有展示營業證字牌或規定的服務標誌，未經署長批准在車上收取現金車資，及未有在車上備存服務營運細節的文件；
- (g) 實施交通管理措施，加強規管獲批准的非專營巴士服務上落客的活動，並解決未經批准的服務所引起的問題，及
- (h) 改善常規公共運輸服務，並及早規劃運輸服務，以應付新發展項目所引起的交通需求，從而阻遏未獲批准的非專營巴士服務出現。

是否適宜為非專營巴士車隊的巴士數目設定上限

16. 工作小組曾探討是否適宜如一些公共運輸營辦商所建議，凍結非專營巴士車隊的巴士數目。工作小組認為此建議會損失彈性，妨礙滿足部分服務行業因特殊情況而需要添置巴士應付真正需求。此外，限定非專營巴士的數目可能會引發投機活動，因而引致非專營巴士價格上漲，增加非專營巴士服務的成本，對使用者並無好處。

17. 基於上述缺點，工作小組認為不宜為非專營巴士整體車隊數目或為某些服務類別批註的數目設定上限。工作小組認為應採納雙管齊下的措施，一方面收緊發牌制度和審核程序，基於服務需求而協調非專營巴士服務的增減；另一方面則透過更有效規管非專營巴士營辦商及加強執法行動，確保非專營巴士服務在不損害其他運輸工具的功能的情況下達致其經營目的。

過境巴士服務

18. 在現時的營業證制度下，過境巴士服務以國際乘客服務

(A05)形式經營，受香港和內地當局共同管理的配額制度規管。過境巴士營辦商不遵守營業證或其他發牌的規定的情況，愈趨嚴重。違規的情況包括超班經營、不按指定時間過境，以及擅自開辦以皇崗口岸為終點站的短途服務。

19. 工作小組得悉香港和內地當局同意採取以下的方法，加強規管過境巴士服務：

(a) 加強執法行動，懲治違反營業證或其他發牌條件的營辦商：及

(b) 批出五組(六條)來往香港各區與皇崗口岸或附近地點的過境巴士線，以配合實際存在的乘客需求。

20. 工作小組歡迎當局採取行動對付過境巴士違規的情況，並採取措施以配合過境旅客不斷增加的需求。

建議的期望效果

21. 工作小組期望建議措施能有助協調非專營巴士服務的增減，從而更能配合服務需求的轉變。這會有助把非專營巴士業內及與其他交通工具間的惡性競爭減至最低。

22. 有關建議已給予足夠的彈性以處理營業證和批註的續期及更換車輛的申請，這有助減低措施對現有非專營巴士營辦商和現有服務使用者的影響。

23. 改善現有規管機制和加強執法行動的方案，會有助減少未經批准的非專營巴士活動，和個別營辦商濫用規管彈性，以提供偏離非專營巴士政策的情況。

24. 透過實施建議措施，工作小組希望可改善守法的非專營巴士營辦商和常規公共運輸服務提供者的商機和營運環境，乘客則可從一個良好協調的公共運輸網絡中得益。

**在處理新辦的居民服務
及新辦的僱員服務的申請時須考慮的基本原則**

處理新辦的居民服務的申請時應考慮以下因素：

- (a) 該項居民服務應便利乘客前往就近鐵路車站或公共運輸交匯處，避免令繁忙市區的擠塞情況惡化；
- (b) 該項居民服務不應對有關地區的常規公共運輸服務帶來顯注負面影響；
- (c) 擬辦居民服務所屬的地區或時段的現有或已作計劃的公共運輸服務不足以應付需求或只作有限度服務；
- (d) 擬辦居民服務的路線所服務的住宅樓宇遠離鐵路車站、公共運輸交匯處或主要專營巴士站或專線小巴士站；或使用其他運輸服務時須牽涉多次轉乘安排；以及
- (e) 該項居民服務不會行走擠塞地區或途經區內繁忙道路，和不會造成交通擠塞。

處理新辦的僱員服務的申請時應考慮以下因素：

- (a) 以下的僱員服務應該加以考慮：
 - (i) 服務的費用由僱主全數支付；或
 - (ii) 擬辦服務所屬的地區或時段提供服務的現有或已作計劃的公共運輸服務不足以應付需求或只作有限度服務；或
 - (iii) 擬辦服務的工作地點遠離鐵路車站、公共運輸交匯處或主要專營巴士站或專線小巴士站；或使用其他運輸服務時須牽涉多次轉乘安排；
- (b) 該項僱員服務須往返工作地點；
- (c) 該項僱員服務往返的工作地點／目的地不在繁忙市區或擠塞地區，其營運並不會造成交通擠塞；
- (d) 有關服務的乘客只限於某個僱主的僱員；以及
- (e) 任何一段時間內，該服務只可向一名僱主的員工提供。

**處理免費巴士服務的申請時
須考慮的基本原則**

處理免費巴士服務的申請時應考慮以下因素：

- (a) 該項服務應前往附近的住宅樓宇或大型公共運輸交匯處；
- (b) 擬辦的服務不會造成或導致交通擠塞；
- (c) 若往返某個地點(如商場)與另一目的地之間的免費巴士服務，會對同區常規公共運輸服務產生負面影響，當局可考慮給予批准，但該服務在一年之內不可營辦超過 15 日（不論該服務是接續或間歇提供）。當局亦可考慮另外批准提供往返該地點與其他完全不同的目的地地區的免費巴士服務，惟每項服務均必須符合上述 15 日的規定；
- (d) 假如有關地區並無常規公共運輸服務，又或該免費巴士服務對常規公共運輸服務並無明顯的負面影響，則服務日數可以較長，當局可視乎每宗申請的情況決定；以及
- (e) 具定期性質的免費巴士服務獲批准時，有關服務的路線、營運時段、班次及巴士種類須受特定條件限制，而營運時段應大致配合有關地點(例如商場或會所)的營業或開放時間。