

立法會參考資料摘要

檢討專營巴士票價調整安排

引言

二零零九年十二月八日的會議上，行政會議**建議**，行政長官**指令**：

- (a) 當局為向行政長官會同行政會議提交有關釐定車費等級表的建議而評估專營巴士票價調整時，應繼續考慮二零零六年一月行政長官會同行政會議批准的「再經修訂的考慮多方面因素做法」的一籃子因素，一如下文第 2(a)及 2(b)段所載；
- (b) 應沿用計算可依據的票價調整幅度的方程式所採用的項目和比重，但方程式中生產力增幅的數值應定為零，直至下次檢討。另外，方程式不應加入油價成本這項元素；
- (c) 在評估專營巴士公司的合理回報率時，應沿用固定資產平均淨值回報率 9.7%作為參考；
- (d) 應維持現時的回饋乘客安排，包括把巴士公司與乘客均分回報的啓動點定於 9.7%；
- (e) 應沿用票價調整程序，即當局每季監察方程式的運算結果，如運算結果達-2%，便會主動全面檢討票價；及
- (f) 應於三年後再檢討專營巴士的票價調整安排。

理據

現行「再經修訂的考慮多方面因素做法」

2. 根據《公共巴士服務條例》(第 230 章)(《條例》)第 13(1)條，專營巴士的車費等級表由行政長官會同行政會議釐定。現時的巴士票價調整安排自二零零六年一月起實施。二零零六年一月十日，行政會議建議，行政長官指令：

- (a) 當局為向行政長官會同行政會議作出建議而評估巴士票價調整申請時，應繼續考慮於二零零零年十二月通過的「經修訂的考慮多方面因素做法」的一籃子因素，包括：
- (i) 自上次調整票價以來營運成本及收益的變動；
 - (ii) 未來成本、收益及回報的預測；
 - (iii) 巴士公司需要得到合理的回報率；
 - (iv) 市民的接受程度及負擔能力；及
 - (v) 服務的質和量；
- (b) 「經修訂的考慮多方面因素做法」應修改如下：
- (i) 「經修訂的考慮多方面因素做法」應加入一個方程式(可依據的票價調整幅度 = $0.5 \times$ 工資指數變動 + $0.5 \times$ 綜合消費物價指數變動 - $0.5 \times$ 生產力增幅)作為新增的因素，使票價能上下調整。方程式不會成為票價調整的自動決定因素；考慮巴士票價調整時仍會靈活地運用「經修訂的考慮多方面因素做法」；
 - (ii) 考慮專營巴士公司的合理回報率時，應參考巴士業界的加權平均資本成本；
 - (iii) 巴士公司與乘客平均分享回報的啟動點，應由固定資產平均淨值回報率 13% 修訂為 9.7%；
 - (iv) 建立運用與乘客平均分享回報的安排(回饋乘客數額)，讓巴士公司在徵詢當局後，彈性決定何時運用回饋乘客數額中最多相等於全年總收益 1% 的款額，以降低日後所需加價的幅度，又或用以提供票價優惠。而巴士公司需動用任何超過相等於全年收益 1% 的回饋乘客數額，在每年公布回饋乘客數額後 12 個月內提供票價優惠；
 - (v) 衡量市民的接受程度和負擔能力時，除參考綜合消費物價指數變動外，還應參考家庭入息中位數的變動幅度；
- (c) 上文第(b)段所述各項措施，包括引入票價調整方程式作為「經修訂的考慮多方面因素做法」新增的因素、參考家庭入息中位數及加權平均資本成本、把巴士公司與乘客攤分回報的啓

動點由固定資產平均淨值回報率 13%調低至 9.7%，以及回饋乘客的安排，會在二零零六年一月十日起生效，而其後則自上次票價調整起適用。所有在「經修訂的考慮多方面因素做法」的現有因素會繼續自上次票價調整起適用，又或如個別巴士公司從未調整票價，則由該公司開始營運時適用；以及

- (d) 新的票價調整安排(包括上述改善措施)會在三年後再作檢討。

二零零八年票價調整

3. 由於燃油、員工成本和隧道費上漲令營運成本大幅增加，以及預期營運成本將繼續上升，所有專營巴士公司於二零零七年下旬已提交加價申請。當時當局採用新的票價調整安排，也是至今唯一一次應用。與二零零六年以前情況不同之處，在於當局在二零零八年考慮票價調整申請時，以票價調整方程式的運算結果作為客觀的起點。根據二零零六年第一季至二零零七年第四季的運輸業名義工資指數，以及二零零六年一月至二零零八年三月的綜合消費物價指數，票價調整方程式的運算結果是+4.67%。這個參考數字粗略顯示當時有理據調高巴士票價。在相關時期，一般通脹率為 6.8%，而家庭每月收入中位數(反映市民負擔能力的參考指標)上升 5.7%。

4. 行政長官會同行政會議於二零零八年五月批准五家專營巴士公司的加價申請時，考慮了票價調整安排中所有相關因素(包括方程式的運算結果、市民的負擔能力和巴士公司的財務狀況)。下表臚列各家巴士公司申請的票價加幅，以及行政長官會同行政會議批准的加幅：

巴士公司	申請建議的票價加幅	批准平均票價加幅
九龍巴士(一九三三)有限公司(九巴)	9.0%	4.5%
龍運巴士有限公司(龍運)	5.9%	4.5%
城巴(港島及過海路線專營權)(城巴(專營權一))	5.8%	2.0%
城巴(北大嶼山及赤鱗角機場路線專營權)(城巴(專營權二))	5.8%	無
新世界第一巴士服務有限公司(新巴)	5.8%	5.0%
新大嶼山巴士(一九七三)有限公司(嶼巴)	7.24%	7.24%

檢討

5. 為評估票價調整安排的整體成效，我們已考慮四大環節，包括票價調整方程式的項目和比重、「再經修訂的考慮多方面因素做法」中的其他因素、回饋乘客安排，以及巴士票價調整的程序。根據經驗，尤其是二零零八年處理加價申請的經驗，我們相信票價調整安排大致運作良好，應繼續採用。下文載述我們考慮的因素。

(A) 票價調整方程式

6. 票價調整安排的特點，在於採用方程式評估可依據的票價調整幅度。二零零六年，當局加入該方程式作為「再經修訂的考慮多方面因素做法」評估票價調整的考慮因素之一，以便可更適時地因應當前的經濟情況上下調整票價，並提高票價調整過程的客觀程度。方程式(包括成本項目和生產力項目)載列如下：

$$\begin{array}{l} \text{可依據的票價} \\ \text{調整幅度} \end{array} = \begin{array}{l} 0.5 \times \text{工資指數變動} \\ + 0.5 \times \text{綜合消費物價指數變動} \\ - 0.5 \times \text{生產力增幅} \end{array}$$

成本 項目
生產力 項目

成本項目

7. 成本項目由兩個指數表示，一個關於員工成本，另一個關於其他營運成本，比重為 50：50。員工成本由政府統計處公布的運輸業界名義工資指數反映。採用這個指數量度員工成本變動的好處，是可以提高透明度及客觀程度，以及盡量減低對巴士公司所提交數據的依賴。至於專營巴士業其他營運成本，則由綜合消費物價指數反映。上述兩項指數(即工資指數和綜合消費物價指數)提供具透明度和客觀的基礎，有助公眾明白是否有理據調整巴士票價，並可反映本港專營巴士業營運環境的轉變。因此，我們會保留方程式中的上述兩個項目。

8. 至於方程式兩個指數的比重，我們曾研究巴士業的成本結構。由運輸服務業名義工資指數反映的員工成本，在過去五年(二零零四年至二零零八年)繼續佔專營巴士業總營運成本約 50%；由綜合消費物價指數反映的其他營運成本，繼續佔總營運成本約 50%，顯示方程式中工資指數與綜合消費物價指數各佔一半的比重仍然恰當。

生產力項目

9. 除成本項目外，方程式還包括了生產力增幅的元素(量度產出量比率相對投入量比率的變動¹)，以期鼓勵巴士公司提高效率和生產力。在票價調整方程式中，每年生產力增幅與乘客均分。我們利用現時方法更新專營巴士業的生產力增幅，所得結果為每年-1.05%，表示生產力出現負增長；上次在二零零六年檢討時生產力增幅為每年+0.51%。上述跌幅主要由於近年燃油成本急升，以及與其他交通工具(特別是網絡不斷擴張的鐵路)的競爭日益激烈。此外，儘管我們會在可行情況下，經過諮詢區議會，繼續進一步優化及重組巴士服務，但亦要在公眾對巴士服務的需求，以及改善道路交通和環境之間取得平衡。

10. 由於二零零六年上次檢討時得出生產力增幅為每年+0.51%，而方程式已計及分享生產力增幅的扣除作用，我們自二零零六年起在方程式中預設每年-0.3%(即-0.5 x 每年+0.51%)的數值。就是次檢討而言，如採用得出的每年-1.05%生產力增幅，方程式的運算結果便會包括+0.53%(即-0.5 x 每年-1.05%)，即乘客須承受巴士業生產力下跌的負擔。為乘客的利益着想，方程式中乘客分享生產力增幅的數值會定為零，從而免除乘客分擔生產力的負增長，直至下次檢討。

加入燃料為個別成本項目？

11. 雖然現時票價調整方程式在各個項目和比重均屬適當，但我們亦曾考慮應否把燃料價格變動元素注入方程式內。根據現時方程式，燃料成本部分由綜合消費物價指數反映，比重為 0.69%。不過，對巴士公司來說，燃料成本是重要的成本項目，佔總營運成本 10% 至 21%²。我們認為不應在方程式中加入油價元素，原因有二。第一，調整票價時會以方程式作為基本參考，這變相讓巴士公司可藉此把燃料成本悉數直接轉嫁巴士乘客。第二，乘客會因個別成本項目(例如油價)

¹ 我們的做法是以票價和非票價收益總額量度巴士業的產出量，以總營運成本量度巴士業的投入量。至於整體巴士業的生產力增幅，則把過去五年的票價和非票價收益總額與總營運成本的比例，與之前五年的相應數值作出比較(就是次檢討而言，過去五年指二零零四至二零零八年，之前五年則為一九九九至二零零三年)。

² 油價自二零零七年開始攀升，至二零零八年飆升至前所未見的水平，因此對巴士公司而言，二零零八年的經營特別困難。新加坡 0.5% 含硫柴油價格(即專營巴士所用的超低含硫柴油價格)由二零零七年年初每桶約 70 美元升至二零零八年年中每桶約 170 美元，增幅超過 140%。

的短期波動而經常面對票價大幅調整。模擬計算結果顯示，方程式如加入油價變動的元素，運算結果會出現大幅的上落³。

(B) 「再經修訂的考慮多方面因素做法」的其他因素

巴士公司的營利能力及財務表現

12. 根據票價調整安排，我們不會為巴士業設定最低回報率的保障或回報率上限。在評估巴士公司的合理回報率時，我們會參考巴士業的加權平均資本成本。我們考慮巴士業的合理回報率時，會繼續以目前的 9.7% 的固定資產平均淨值回報率作為參考。這個百分率只採用了三年。環球金融海嘯至今，市場情況仍然大幅波動，而巴士公司需要相當穩定的環境，讓其在十年專營期內對專營巴士業務作出長遠投資，以確保提供可持續而具質素的巴士服務。

市民的接受程度及負擔能力

13. 根據票價調整安排，我們考慮市民對巴士票價調整的接受程度和負擔能力時，會參考綜合消費物價指數和每月家庭入息中位數的變動。我們在日後考慮巴士票價調整時，會繼續參考這些指標。

巴士服務的質和量

14. 根據票價調整安排，我們會考慮各項客觀的指標，例如乘客滿意程度調查和實地調查的結果、投訴數字及意外率等，以評估巴士服務的質和量有否影響乘客量，繼而影響巴士公司按固定資產平均淨值計算的回報率。我們在監察巴士服務的質和量時，會繼續參考上述指標和其他相關資料，並在日後的巴士票價調整中予以考慮。

(C) 回饋乘客安排

15. 二零零六年一月，我們修訂回饋乘客安排，要求巴士公司在回報超出按固定資產平均淨值計算的 9.7% 回報率時，與乘客均分超出的回報，乘客所得的部分可保留作「回饋乘客數額」，以紓緩日後的加

³ 舉例來說，行政長官會同行政會議在二零零八年五月考慮巴士公司的票價調整申請時，假如採用加入油價變動元素的方程式，視乎計算油價變動的方法，運算結果會是+9%至+14%。相反，當油價於二零零九年下半年在金融海嘯衝擊下大幅回落，則會出現變幅劇烈的相反效果。

價壓力，並協助巴士公司提供票價優惠。而巴士公司則須動用超過相等於全年收益 1%的任何數額，在公布回饋乘客數額後 12 個月內提供票價優惠。自二零零六年一月起，龍運巴士積存的回饋乘客數額為 540 萬元，城巴(專營權一)為 3,850 萬元，城巴(專營權二)為 1,680 萬元。上述巴士公司已把所有合共 6,070 萬元回饋乘客數額全數用以提供票價優惠。其他巴士公司，即九巴、新巴和嶼巴，則沒有回饋乘客數額，因為自二零零六年起，該三間巴士公司按固定資產平均淨值計算的回報率未達 9.7%。回饋乘客安排令乘客受惠，而且一直運作暢順。我們會保留現時的回饋乘客安排。

(D) 巴士票價調整程序

16. 根據票價調整安排，當局每季監察方程式的運算結果。為免巴士票價經常波動，對乘客造成混淆及不便，不論上調或下調，我們只會實施平均每程一角或以上的巴士票價調整。一角大約為平均每程票價的 2%。因此，如方程式的運算結果達-2%，當局便會主動全面檢討票價，並會在考慮方程式的運算結果和「再經修訂的考慮多方面因素做法」中所有其他相關因素後，考慮主動提出調低票價。至於調高票價，則由巴士公司自行決定是否有需要申請加價。當局展開下調票價檢討時或接獲加價申請後，會向巴士公司索取相關數據和預測，以便評估。我們向行政長官會同行政會議提出建議前，會諮詢立法會交通事務委員會及交通諮詢委員會(交諮會)。行政長官會同行政會議保留《條例》賦予的最終權力，在考慮所有相關因素後釐定巴士票價。我們認為現時的安排恰當。

整體評估

17. 整體而言，票價調整安排能夠發揮作用，符合以下既定目標：

- (a) 令票價調整安排更透明、清晰和客觀；
- (b) 巴士票價因應當前的經濟情況可加亦可減；
- (c) 鼓勵專營巴士公司提高效率和生產力；以及
- (d) 取得平衡，既使巴士票價維持在市民可負擔的水平，又能保持專營巴士公司的長遠營商能力。

18. 從二零零八年巴士票價調整過程可見，加入方程式能為當局考慮巴士票價調整時提供更客觀和更能回應當前經濟情況的起點。我們以方程式的運算結果作為參考指標，考慮巴士票價調整的幅度是否有據有因。雖然二零零八年的油價上漲至近年高位，但票價調整方程式

的設計足以免除乘客直接承擔營運成本在短期內劇變的影響。我們考慮到方程式的運算結果，以及平衡票價調整安排中的所有相關因素，限制了二零零八年巴士票價的加幅，顧及乘客的利益。此外，雖然票價調整方程式至今尚未啓動全面票價檢討，但已令票價調整過程更為客觀亦更能回應當前的經濟情況，不論巴士公司、乘客和普羅大眾皆能受惠。根據票價調整安排，當局每季主動監察票價調整方程式的運算結果；如運算結果達-2%，便會主動全面檢討票價。

19. 在檢討票價調整安排的過程中，我們有徵詢巴士公司的意見。他們的主要關注是認為現有的安排未能針對油價波動的問題。他們認為，政府審批加價申請須時，單靠票價調整安排不能及時處理因油價暴漲而帶來的嚴重財政壓力，現有安排未能為巴士公司提供財務上健全的業務模式。巴士公司不斷要求把油價問題分開處理。當局明白巴士公司所面對的挑戰，因為油價在巴士公司日常營運成本中的比重相當大。不過，巴士專營權長達十年，應有餘地抵禦這項業務風險因素的短期波動。長遠來說，成本上升最終都會反映於基本票價之內。

未來檢討

20. 我們會在三年後檢討票價調整安排，讓我們有充分時間累積更多經驗，根據票價調整安排評估票價調整。

建議的影響

21. 建議符合《基本法》，包括有關人權的條文。建議對公務員、環境、財政和生產力均沒有影響。附件載述政府經濟顧問認為建議對經濟的影響。建議對可持續發展沒有重大影響。

公眾諮詢

22. 我們分別在二零零九年十月二十三日及二零零九年十月二十八日諮詢立法會交通事務委員會及交諮會。立法會議員及交諮會委員普遍支持建議的未來路向，尤其贊成票價調整方程式不應加入油價元素。

宣傳安排

23. 我們會發出新聞稿，以及安排發言人解答傳媒的查詢。

查詢

24. 查詢本文內容，請與以下人員聯絡：

運輸及房屋局首席助理秘書長
黃展翹女士
電話：21892181

運輸及房屋局
二零零九年十二月

對經濟的影響

專營巴士乘客佔全港公共交通工具乘客約三分之一。市民跨區就業，從而進行一連串經濟活動，很大程度依賴專營巴士服務。維持透明客觀的規管架構，可確保專營巴士服務質素良好而乘客亦能負擔，有助市民跨區就業，促進本港經濟更平衡發展。

2. 根據建議，當局會維持現時的票價調整安排，並會繼續參考綜合消費物價指數及名義工資指數的變動，按票價調整方程式評估可依據的票價調整幅度。這個做法有助確保巴士票價適切回應專營巴士業營運成本的變動。另外，當局會根據家庭入息中位數評估乘客對票價調整的負擔能力；該項數據更準確反映當前經濟情況。同時，在下次檢討前把乘客所佔生產力增幅的數值定為零，會對社會有利，因為現時巴士公司面對生產力負增長，此舉可令乘客在是次檢討所涉未來三年內免受預設的加價壓力。儘管如此，方程式仍會保留生產力這個項目，以便日後生產力有所增長時，乘客可與巴士公司分享利益。