

立法會

《專營的士服務條例草案》委員會

主席張宇人議員，GBS，JP

收件人：法案委員會秘書

尊敬的張主席：

### 競爭事務委員會對《專營的士服務條例草案》的意見

競爭事務委員會（競委會）謹此就《專營的士服務條例草案》（《條例草案》）向法案委員會提交意見，增補早前向政府提供的政策意見。競委會希望藉此意見書扼要闡述本會對香港的士服務的意見，並就《條例草案》提供可行建議，供法案委員會考慮。隨函附上的附件 A 進一步詳述了本會對《條例草案》中特定條文的看法，而附件 B 則就推行更廣泛的行業改革提供較詳盡的考慮因素。

### 需要市場競爭以提升香港的士服務

政府在 2017 年《公共交通策略研究》中得出結論，指「若無法改革的士服務體制，社會對新型優質個人化點對點公共交通服務的需求將難以得到滿足。」<sup>1</sup> 競委會確信，的士服務未能滿足社會需求的根本原因之一，是士行業被過度規管，未有因應近年的科技發展以及其他轉變而作出調整，令香港的士服務缺乏競爭。即使的士司機及持牌人切實希望改善其服務質素（明顯很多均有此意願），但由於現時市場機制幾近不存在，無論業者的服務質素有否改善，對其生意影響都不大。

---

<sup>1</sup> [《公共交通策略研究》（2017 年 6 月）](#) 第 8.6 段。另請參閱運輸及房屋局就《專營的士服務條例草案》提交至立法會的參考資料摘要（[《專營的士摘要》文件](#)）第 2 段。

舉例說，社會上有批評指，雖然電子支付在香港已被廣泛使用多年（包括綠色專線小巴及街渡小輪），但絕大部分持牌的士仍只接受現金付款。市場上或有的士車主希望為乘客提供更便利的付款方式，然而這將增加他們的成本，卻未必能夠帶來更多生意和收入，因現有規例劃一了所有的士的起錶價<sup>2</sup>，而且不同的士之間的服務難以區分。在規管較少的行業，商戶一般會在市場誘因下提供方便顧客付款的方法。以售賣零食的小店為例，他們會投資設置八達通讀咭機，藉此從不設八達通付款的競爭對手身上贏取更多生意。就此，互相競爭的小店便有誘因作出類似的投資，提升服務質素。當此競爭機制有效運作，久而久之，顧客便可有更多選擇，在近乎所有店舖使用非現金方式付款。這情況說明了，競爭讓那些提供較佳服務（包括更便利的付款方式）的商戶，比服務較遜的同行得到更大回報。現時香港的士業正缺乏這種競爭互動，因此創新或改進服務的誘因甚微。雖然有持牌的士已開始採用電子支付及創新科技，但進展仍然相對緩慢。大部分持牌的士不接受電子支付或許還有其他原因，但整體而言，由於的士行業不受市場力量影響，才會一直原地踏步，沒有及時跟上消費者不斷改變的需求及期望。

競委會認同，單純採用自由市場法則，不適用於某些情況。當社會受到副作用影響而蒙受損害（經濟學上稱為「負面界外影響」），如污染及交通擠塞，若單靠市場力量自身進行調節，則無法就相應副作用所引致的責任進行合理分配。這些情況下，政府的規管便有其必要性。唯政府訂立的規管措施只應為解決特定問題而設，而不應窒礙行業創新及進步，亦不能「*囿於一些行業利益而諱疾忌醫*。」<sup>3</sup> 相對於政府的規管，由市場競爭帶動的質素提升，將更能準確靈活地滿足消費者需求。消費者在 2019 年<sup>4</sup>所期望的高質素的士服務或許包括

---

<sup>2</sup> 所有市區的士的起錶價為 24 元，新界的士為 20.5 元，大嶼山的士為 19 元。

<sup>3</sup> 立法會文件 [CB\(4\)666/16-17\(05\)](#) 第 5 段

<sup>4</sup> 或 2016 年 5 月，時值電話訪問進行期間。

USB 充電設備、WIFI 無線上網及 24 小時顧客服務熱線，但五年之後，甚麼才是消費者眼中的「高質素服務」，則難以預測。

總括來說，「公眾對較高質的個人化點對點公共交通服務的需求日見殷切」<sup>5</sup>，因此競委會認同政府應就此作出回應。然而，競委會認為，現時建議的方案或許未能達致其提出的政策目標。首先，專營的士只會佔全港的士總數約三十分之一，對整體的士市場影響有限。其次，政府提出的方案似乎刻意減少專營的士及現有的士之間的價格競爭，此舉將限制市場力量對現時的士業界的影響。

正如政府指出，香港「現行的個人化點對點交通服務體制不能再原地踏步」。<sup>6</sup> 競委會相信現在正是政府慎重考慮進一步改革的時機。

競委會在附件 B 中列舉了學術界及不同競爭法機構的研究，並提供了其他司法管轄區改革的士市場之經驗，以供委員會參考。

### 就《條例草案》中特定條文的意見

除了倡議就的士行業進行更廣泛及有效的改革，競委會亦提出了多個觀點，並針對《條例草案》提出適切可行的建議，其中兩個重點包括：(a) 透過具競爭性的程序設定起錶的收費水平；及 (b) 設定符合社會需求的專營的士數目。以下段落將對這兩個建議加以解釋，說明為何鼓勵競爭的改革可同時惠及的士司機及乘客。競委會亦在附件 A 中進一步詳述其對《條例草案》中特定條文的其他意見及建議，例如強調政府必需了解並考慮以提供「小費」方式配對司機及乘客可能帶來的影響。

---

<sup>5</sup> 《專營的士摘要》文件第 2 段。

<sup>6</sup> 立法會文件 [CB\(4\)666/16-17\(05\)](#) 第 5 段

### (a) 透過具競爭性的程序釐定起錶的收費水平

政府建議以 36 元作為專營的士的起錶價，高於的士現時的起錶價五成，有關的解釋是：「普通的士和專營的士的收費應有明顯差距，令兩者的市場定位更加清晰」。<sup>7</sup> 正如上文所述，公眾對優質的士服務需求殷切，競委會對此並無質疑，並注意到方案要求專營權持有人符合的服務質素標準，高於現時的持牌的士，<sup>8</sup> 而這應是用作區分新服務的基礎。按照常理，即使消費者願意支付 36 元的起錶價以換取更佳的服务，他們仍會希望能少付一點，並從中受惠更多。假設消費者會主動要求支付較高車費實在不合常理。<sup>9</sup> 現時所定的起錶價水平，其目的似乎是刻意減少專營的士與持牌的士之間的價格競爭。

透過設定車費以避免不同類型的士之間互相競爭，此做法不但會令使用專營的士服務的消費者付出更高的費用，而且方案試圖提升現時持牌的士服務質素的可能性，亦會基於這設定而大為降低。相反，如果採用市場機制決定收費，消費者或許可以較低車費換取質素相近的服務。這顯然能夠讓專營的士乘客受惠，尤其當日後專營的士數目的比例上升，現有持牌的士營辦商便會因面臨競爭壓力而改善服務質素。當消費者本可以較低車費享用同樣優質的服務，政府卻強制設定較高的車費，這實在不符合公眾利益。

簡而言之，政府應利用招標程序鼓勵投標者以最低收費互相競爭，同時亦應考慮投標者之服務質素。在招標時，政府仍然可定下最低質素標準及最高收費水平。政府應重視消費者的利益，讓他們以盡可能低的價格，享用優質的士服務。競委會已在附件 A 中，詳細說明相關建議，講述或可達致上述效果的方法。<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> 《專營的士摘要》文件第 12 段。

<sup>8</sup> 有關的服務質素標準，請參閱附件 A 第 10 至 13 段。

<sup>9</sup> 有一種商品稱為「炫耀性」物品（“Veblen” goods），這種商品的需求隨著價格上升而增加，但它們屬於奢侈品，用作地位的象徵，因此並不適用於公共交通政策。

<sup>10</sup> 見第 10 至 13 段。

## **(b) 設定符合社會需求的專營的士數目**

若專營的士能以市價（而非由政府設定的收費）提供優質服務，則乘客或會多使用其服務。屆時將有理據增加專營的士數目，以反映市場需求。

政府指出，由於是次專營計劃屬試驗性質，故專營的士的數量較少。<sup>11</sup> 競委會認為，試驗計劃應旨在評估專營的士數目是否恰當；然而，政府一開始便限定專營的士的數目並寫入法例，此做法並不正確；政府亦應將檢討此數目的時間提前，例如於兩年內作出檢討。<sup>12</sup>

政府表示，當試驗期結束，「*會在進行所需修例工作前，充分諮詢包括的士業界在內的各持份者。*」<sup>13</sup> 儘管諮詢很有必要，但不難想像以下情況：當專營計劃為現有持牌的士市場帶來更多競爭，若想進一步擴大這計劃，則可能遭到現有的士持牌人的反對。有見及此，政府應承諾，**對於專營計劃的評估，應基於其能否「滿足社會對質素較高的個人化點對點公共交通服務的需求」<sup>14</sup>，及能否「促使普通的士業界進一步提高其服務質素」。**<sup>15</sup>

## **關注的士司機的利益**

專營及持牌的士司機的利益及生計一直備受關注。政府就此鼓勵專營權投標者與其轄下的司機建立僱傭關係。<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> 《專營的士摘要》文件第 7 段。

<sup>12</sup> 即使如此，專營期亦不一定是兩年，尤其只要在第一個專營權招標前，清楚表明有可能在現有專營權屆滿前推出新專營權便可。

<sup>13</sup> 《專營的士摘要》文件第 7 段。

<sup>14</sup> 《專營的士摘要》文件第 3 段。

<sup>15</sup> 《專營的士摘要》文件附件 G 第 5 段。

<sup>16</sup> 《專營的士摘要》文件第 9 段。

競委會認為，增加專營的士數目，及推行更進一步鼓勵競爭的改革，均能惠及現時的士司機，讓他們在租用持牌的士以外有更多、甚至更好的就業選擇。有關改革若能為司機帶來更具吸引力的選擇，便能增加他們與的士車主租車時的議價能力。

此外，如果市場對現有持牌的士服務的需求減少，主要受影響的將會是牌照持有人，而不是沒有持的士牌的司機。在沒有反競爭行為的情況下，租用的士的費用理應因市場需求減少而下降。如果司機駕駛持牌的士的利潤減少，而受聘成為專營的士司機等更具吸引力，那麼持牌人需付出更優厚的條件及更低的租金吸引司機。

除了降低租金，傳統的士亦可能需要提高服務質素，例如增設其他付費方式、升級車輛設備、善用衛星導航等。此外，他們亦可能認為需要建議減價，又或至少維持價格穩定。競委會相信，這些措施將能惠及乘客及的士司機。

## **總結**

競委會認為現時的方案未必能達到既定的政策目標。提升的士及同類服務質素的最佳方法，是促進相關市場的競爭，讓市場競爭機制發揮最大作用。政府對某些行業進行適度規管是必須的，但其目標應當是惠及社會大眾，而非保障特定團體免於市場競爭，維持既有利益。但現時這個方案似乎正是如此。

正如我們較早前提交予政府的意見書所述，若政府考慮修訂方案及推動改革，競委會樂意提供協助，讓社會大眾及消費者在的士服務市場充分享受競爭帶來的好處。

競爭事務委員會謹啓

2019 年 12 月 20 日

## 附件 A：對《專營的士服務條例草案》中特定條文的意見

1. 競委會於本附件集中討論有關《條例草案》可如何作出調整，以為點對點公共交通服務行業（尤其在價格方面）引入更多市場競爭。雖然政府指推行專營方案（方案）旨在改善的士業的整體服務水平，但競委會關注有關方案的設計或會減低專營與傳統的士之間應有的市場競爭，而非加強競爭。
2. 本附件的內容涵蓋以下四個主題：
  - a) 設定車費的方式；
  - b) 專營的士數量及試驗期長短；
  - c) 「小費」；及
  - d) 其他考慮因素。

### a) 設定車費的方式

*設立專營的士是否旨在與持牌的士互相競爭？*

3. 政府在《專營的士摘要》文件中指出，「現有的士服務質素主要依靠政府的教育／宣傳工作，以及個別車主或司機的自律性及表現」，此現況「並不理想」。<sup>1</sup> 方案旨在「（加強）個人化點對點公共交通服務」<sup>2</sup>，代價卻是無論專營的士服務成本多少，其收費水平一律定於較普通的士高約五成。政府指此設計是必要的，能夠

「（使）普通的士和專營的士的收費有明顯差距，令兩者的市場定位更加清晰」。<sup>3</sup>

4. 方案似乎刻意**減少**專營的士與持牌的士之間的競爭。公眾對優質的士服務需求殷切，競委會對此並無質疑，而方案要求專營權持有人符合的服務質素標準，已高於持牌的士<sup>4</sup>，這足以作為區分兩種服務的基礎。即使消費者願意支付 36

---

<sup>1</sup> 《專營的士摘要》文件第 3 段。

<sup>2</sup> 《專營的士摘要》文件第 2 段「理據」。

<sup>3</sup> 《專營的士摘要》文件第 12 段。

<sup>4</sup> 有關的服務質素標準，請參閱第 39 段。

元這較高的起錶價來換取更佳的服務，按照常理，他們仍會希望能夠少付一點，並從中受惠更多；假設他們主動要求支付較高車費實在不合常理。<sup>5</sup>

5. 建議的方案不但導致使用專營的士服務的消費者付出更高的費用，而且方案試圖向持牌的士施加競爭壓力，從而提高其服務質素這個可能性，亦會基於方案本身的設計而大為降低。
6. 競委會在下文第 7 段闡釋了為何透過競爭性程序釐定的收費水平一般會較低，而第 8 段則回應了政府為未有採納此做法而作出的解釋，並提出可行建議，說明如何有效推行相關做法。競委會亦在第 14 段中重申較低收費可帶來的影響<sup>6</sup>，並於第 20 段詳加說明政府可如何就著競委會提出的建議，對《條例草案》作出修訂。

#### *為何起錶價定於 36 元或會導致乘客最終需付出更高費用*

7. 基於以下四個因素，競委會相信，在不降低服務質素的情況下，透過競爭性程序釐定專營的士起錶的收費水平，乘客最終需付出的車費應會較低。
  - a) 第一，如果專營權的準投標者經計算後，認為 36 元的起錶價不足以收回成本和產生一定的利潤，便不會投標。只有當政府能準確無誤地評估專營的士服務的成本，而且假設所有潛在營辦商的成本相同，他們才能定出相當於由市場機制釐定的收費，唯這樣假設是脫離現實的。
  - b) 第二，《條例草案》規定專營權持有人須繳交專營權費用（見《條例草案》第 7 條）。這規定背後是假設投標者有能力支付有關費用，可見若無需繳交專營權費用，他們或可以較低收費提供服務。事實上，他們必須有足夠信心以 36 元作為起錶價仍能賺取利潤，才會預先繳交專營權費用。

---

<sup>5</sup> 有一些商品被稱為「炫耀性」物品（“Veblen” goods），這種商品的需求隨著價格上升而增加，但它們屬於奢侈品，用作地位的象徵，因此並不適用於公共交通政策。

<sup>6</sup> 雖然總數不多的專營的士會令該段所述的效果大減，見第 22 段。

- c) 第三，政府的《專營的士摘要》文件中並無交代釐定 36 元作為起錶價的相關經濟成本上評估。這收費水平似乎只反映了政府的意見調查中小部分受訪者願意支付較高的士服務費用的意見。
- d) 第四，政府建議將起錶價與持牌的士的收費掛鉤，因其相信持牌的士加價後，專營的士營辦商的成本會隨之上升。然而，此假設並無實質理據支持。

#### *政府對透過競爭性程序釐定起錶收費水平的憂慮*

8. 競委會於早前向政府提交的意見書中，曾就如何設定起錶的收費水平提出建議。政府在《專營的士摘要》文件中回應指「須向營辦商提供足夠和合理誘因，使他們能夠在較高的營運成本下長期維持高質素的服務」。<sup>7</sup>就此，競委會有以下四個回應：
- a) 36 元的起錶價似乎不但使投標者可收回經營成本，還可繳交專營權費用予政府。對於這點，政府並沒有加以解釋。
  - b) 如果透過競爭性程序釐定收費，準專營權營辦商投標時，不會不考慮實際經營成本而決定其入標價格。政府的回應忽略了這項事實。
  - c) 政府並沒有就其所指的「較高的經營成本」提供詳情，所指不清。
  - d) 政府的回應暗示，純粹透過提高收費水平便可令服務質素得以改善，唯此說法缺乏理據支持。
9. 政府在回應競委會的意見時，就透過競爭性程序釐定收費水平的做法提出以下兩項關注：
- a) 按的士計程錶清晰收取車費，是的士服務的一項重要元素；及
  - b) 讓專營權營辦商自訂收費水平，將會從根本改變專營的士服務的本質。
10. 競委會不認為透過競爭性程序釐定收費水平，與按的士計程錶清晰收費的做法不相符。

---

<sup>7</sup> 《專營的士摘要》文件附件 G 第 6 段。

11. 如果只得一名專營的士營辦商，按最低的投標價來釐定收費較簡單直接。同樣地，政府亦可容許多名專營權持有人提出不同起錶價，潛在的加幅則相同，這也較為簡單直接。各專營的士營辦商可以各自的品牌作不同的市場定位。
12. 但是，如果政府希望多名營辦商劃一收費，則可參考以下方法，透過價格競爭的招標程序進行。
  - a) 政府可將招標程序分為兩個階段，直至成功選出所需的專營權營辦商數目。如根據政府建議的方案，假設最終需要選出三個專營權營辦商，那麼第一階段時，政府可評估每名投標者各方面的質素，當中符合特定準則的（例如有六位）便可進入第二階段。然後，於第二階段進行逆向拍賣，逐步降低尚待確定的起錶價。當起錶價低於投標者可接受的收費水平，他們自然會終止投標。如果多於三名投標者願意以 36 元的起錶價提供服務，則該價格可進一步下降，例如至 34 元。當此逆向拍賣只剩下三位投標者，起錶價便可定於該水平。
  - b) 做法如同(a)段所述，但將兩個階段次序倒轉進行，這樣逆向拍賣會先決定收費水平，然後於第二階段由餘下投標者（例如五位）在質素上較量。這方案的好處是可以全面評估價格及質素。雖然以此方法釐定的起錶價或會高於(a)段所建議的招標程序，但仍會低於在沒有市場競爭的情況下所釐定的收費。
13. 以上建議的招標程序僅是參考例子，相關設定及細節絕對需要更周詳的考慮。競委會希望強調的是，透過市場為本的競爭方式釐定收費水平，以及要求所有專營權營辦商提供清晰的收費準則，兩者並無矛盾，更能在招標的過程中同時評估相關服務質素。

#### *採用以市場為本的定價機制所產生的影響*

14. 根據上文第 7 段所述的理據，如專營的士起錶的收費水平由市場機制釐定，消費者或可以較低車費換取質素相近的服務。這顯然能夠讓專營的士乘客受惠，尤其是假如日後專營的士的比例上升，持牌的士營辦商便會因競爭帶來的壓力而必須改善服務質素。

15. 的士司機的待遇一直備受關注，就此，政府可考慮在招標時加入相關條文，鼓勵專營權營辦商善待其的士司機。這可作為投標中有關「質素」部分的評審準則之一。
16. 然而，有關做法亦無法直接改善持牌的士司機的待遇。有些意見更認為，如果消費者可選擇使用高質素而且價格具競爭力的專營的士服務，他們便會減少使用持牌的士服務，令持牌的士司機更難覓得乘客。
17. 就此意見，在某程度上，競委會相信由於方案中限制了專營的士的數目，因此對持牌的士司機的影響有限。事實上，競委會的建議之一是政府應增加專營的士的數目，又或至少應縮短有關方案的試驗期（詳見下文第 21 段）。
18. 競委會進一步闡釋其立場：如果市場對現有持牌的士服務的需求減少，主要受影響的將會是牌照持有人，而不是沒有持的士牌的司機。在沒有反競爭限制的情況下，租用的士牌的費用理應因市場需求減少而下降。如果司機駕駛持牌的士可賺取的利潤減少，而其他選擇（如受聘成為專營的士司機）相對變得更有吸引力，那麼的士持牌人便需提出更優厚的條件及更低的租金吸引司機。如持牌人在吸引司機方面遇到困難，即代表他提出的條件吸引力不足，未能回應市場的競爭狀況。
19. 另一邊廂，由於專營的士為市場引入競爭，持牌的士可能需要提高服務質素，例如增設其他付費方式、升級車輛設備、善用衛星導航等。此外，他們亦可能認為有需要建議減價，又或至少維持穩定價格。競委會相信，這些措施定能惠及乘客，並同時對的士牌價構成下調壓力。

#### *採納競委會的建議*

20. 採納競委會的建議不會涉及大幅修訂《條例草案》的主要內容。有關釐定收費水平的內容是載於附表的，故只需修改相關部分便可，用以反映由市場競爭過程得出的結果。

#### **b) 專營的士數量及試驗期長短**

21. 若專營的士能以市場價格（而非政府釐定收費水平）提供優質服務，則市民大眾或會多使用其服務。屆時將有理據增加專營的士數目以反映市場需求。
22. 政府指出，由於是次專營計劃屬試驗性質，故專營的士的數量較少。<sup>8</sup> 競委會認為，政府將此方案與公共小巴設法定上限作比較並不適當。公共小巴服務推行已久，並非試驗計劃；而實行試驗計劃之目的應旨在評估專營的士數目是否恰當，以立法方式界定該數目實無必要，亦是言之尚早。
23. 在試驗計劃推行初期，推出數目較少的專營的士（如 600 部）或屬合適。但政府檢討此數目的時間應大幅提早，例如在兩年內。<sup>9</sup> 特別一提，此建議無需縮短專營期。
24. 《專營的士摘要》文件第 8 段指，政府「會在進行所需修例工作前，充分諮詢包括的士業界在內的各持份者。」由於必須諮詢業界，不難想像以下情況：當專營計劃為現有持牌的士市場帶來更多競爭後，日後若需進一步擴大專營計劃，現有的士持牌人將會提出反對。有見及此，政府應承諾於評估專營計劃時，其基礎必須是有關計劃能否「滿足社會對質素較高的個人化點對點公共交通服務的需求」<sup>10</sup>，及能否「促使普通的士業界進一步提高其服務質素」。<sup>11</sup>

### c) 「小費」

25. 競委會較早前已對政府接受透過「提供小費」的方式「加快乘客配對」表示關注，認為這做法將與政府「按的士計程錶清晰收取車費，是的士服務其中一項重要元素」的原則背道而馳。
26. 小費一般是指消費者於享用服務後就服務質素給予服務提供者的額外酬勞，並不是方案中所指的情況，即在的士司機未提供任何服務前，消費者便需要在配對過程中提供「小費」。實際上，顧客在繁忙時段使用專營的士，將需付出一筆額外並且不確定的費用。過往立法規管的士的主因，就是防止的士服務需求龐大時出現濫收費用及乘客權益被剝削的情況，而容許的士司機及乘客在配對

---

<sup>8</sup> 《專營的士摘要》文件第 7 段。

<sup>9</sup> 即使如此，專營期亦不一定是兩年，尤其只要在第一個專營權招標前，清楚表明有可能在現有專營權屆滿前推出新專營權便可。

<sup>10</sup> 《專營的士摘要》文件第 3 段。

<sup>11</sup> 《專營的士摘要》文件附件 G 第 5 段。

的過程中「提供小費」的做法，定會削弱這方面的保障。雖然技術上，乘客需繳付的車費沒有提高，但如果他們不付出更多費用，司機很可能會拒絕為其提供服務。此外，有關建議想必會令乘客更難召喚專營的士，因為專營的士營辦商及司機（如有誘因的話）或會寧可接載那些可事先透過應用程式提供「小費」的乘客。

27. 容許提供小費比加成計費的損害更大：

- a. 加成計費令供應有潛力增長以應付需求，而專營的士的供應卻是固定的。
- b. 即使需求龐大並採用加成計費，若消費者使用不同的應用程式，仍然有不同選擇，對專營的士營辦商也會構成一定競爭壓力。
- c. 急需服務的消費者無從得知提出多少「小費」才能成功召喚的士服務，他們最終或需付出高於司機 / 專營的士營辦商本應接受的「小費」。

28. 一般來說，支持加成計費主要是因為這種方式能擴大市場容量，增加供應以應付需求增長，唯政府容許專營的士以「小費」作服務配對的原因不明。由於專營的士的數目受到限制，其營辦商應該有足夠誘因向消費者提供優質服務，否則政府需相應作出規管。

29. 此外，由於政府似乎沒有在招標過程中評估「小費」的影響，專營權投標者可能會提出與其他投標者相若的服務質素及較高的專營權費用；成功獲發專營權後，則在消費者使用服務前不斷向其索取大額「小費」以收回成本。由於小費的影響不在評估範圍之內，投標者更易乘機取巧。<sup>12</sup>

30. 即使經由競爭性程序決定的士收費，此問題仍會出現。投標者如有機會在提供服務前要求大額「小費」，他們或會在投標過程中以低起錶價投標。

### *採納競委會的建議*

31. 專營的士營辦商可獲准收取（提供服務之後）真正的小費，但不應容許以「提供小費」的方式配對司機及乘客。

---

<sup>12</sup> 見《專營的士摘要》文件附件 D。

32. 如需於配對過程保留小費的功能，政府應在招標過程中訂立相關條文，例如設定小費上限，或要求投標者列明他們或旗下司機最多可從小費獲得的收入，並將該水平列為政府評審標書的準則之一。
33. 此外，政府亦可要求專營權營辦商承諾，於繁忙時間安排不少於特定數目之的士提供服務，減少消費者提供小費的必要。

d) 其他考慮因素

34. 競委會對專營的士服務計劃的其他意見詳列如下。雖然未知相關建議會否透過修改《條例草案》被採納，競委會仍希望在此向法案委員會提出，以供參考及討論。

*專營權結束的安排*

35. 競委會過往曾就政府在不同行業的專營權合約安排表示關注，指出有關合約讓首輪贏得專營權的持有人獲得根深蒂固的地位，當專營期結束，其他人已沒有可能與其作真正的競爭。<sup>13</sup> 例如，自 1995 年起，香港的專營巴士網絡一直沒有面對公開競爭。<sup>14</sup>
36. 除非政府從規劃之初已考慮於日後再次招標時應如何採納真正鼓勵競爭的程序，否則可能造成首名專營權營辦商永久持有專營權的情況，一如現時持牌的士，日後完全不受市場競爭影響。
37. 相關考慮因素包括推廣服務的方式、重要資產的擁有權、僱員聘用、與新專營權持有人在交接上的合作等。儘管這都涉及細節安排，但若能盡早考慮，則對專營權持有人所面對的競爭壓力產生關鍵影響。

*資本要求*

38. 五千萬元的最低資本要求似乎過高，或會減少合資格投標者的數目。

---

<sup>13</sup> 2018 年 10 月 31 日。

<sup>14</sup> 由 Mike Weston 為香港專營巴士服務獨立檢討委員會撰寫的報告。

## 質素要求

39. 經由市場競爭而非監管帶動業界改善服務質素，主要的好處是這些改善能滿足消費者的需求。消費者可能存在對 USB 充電設備、WIFI 及 24 小時顧客服務熱線的需求，但《專營的士摘要》文件並沒有清楚說明政府提出上述要求的理據。至於五年後的士專營權到期時，甚麼才是消費者眼中的「高質素服務」，則是難以預測的。
40. 同樣地，政府沒有解釋要求設定 24 小時專人客戶服務熱線的原因。相比非 24 小時服務熱線，此服務的成本可能頗為高昂，不但消費者可進一步受惠的程度有限，亦窒礙投標者以或許成本較低的創新數碼方案為消費者提供類似服務。
41. 就政府對專營的士提升質素的要求，這除了會加重成本，亦未必符合乘客所需。另外，雖然市場對能接載更多乘客（收費也較高）之的士服務有一定需求，政府卻沒有就專營的士的車輛大小及可載客人數訂立準則。

## 附件 B：進一步改革的士行業

1. 競委會於此附件提供了數個專營的士服務方案(專營方案)以外的替代方案，旨在讓消費者得以從市場競爭中全面受惠。政府在其發布的《專營的士摘要》文件中亦表明，如專營計劃無法達到預期目的，有可能需要「研究引入其他新服務」<sup>1</sup>。競委會認為有關研究應盡快展開，而競委會亦會積極參與，確保有關改革能夠充分運用競爭的力量，滿足市民的需求。
2. 就的士服務這議題，學術界及各地競爭法機構均曾進行大量研究，亦有其他司法管轄區進行改革的例子，下文將概述其中重點。

### A. 學術界及競爭執法機構的研究

3. 不少學術研究及反壟斷執法機構所發表的意見均指出，在傳統的士服務以外引入其他選擇，有助促進點對點公共交通服務市場的競爭，從而令消費者從多方面受惠。經濟合作及發展組織(經合組織)2018年的報告《Taxi, ride-sourcing and ride-sharing services》提供了一個值得參考的概要(《經合組織報告》)<sup>2</sup>。
4. 大部份學術研究主要集中於分析「網約」(ride sourcing)及「共乘」(ride sharing)服務(統稱「網約服務」)的優點，詳述多個司法管轄區成功引入了這些服務的情況。這些學術研究涵蓋的範疇包括：服務價格、服務的可得性、質素及安全性。
5. 此外，當中亦有數個研究探討開放受規管的士市場讓網約服務加入這做法所引起的關注。

---

<sup>1</sup> 《專營的士摘要》文件第 25 段。

<sup>2</sup> 經合組織秘書處 2018 年 4 月 30 日的資料 ( *Taxi, ride-sourcing and ride-sharing services - Background Note* ) ([https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2\(2018\)1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2(2018)1/en/pdf))

## 在受規管的士以外引入其他選擇的成功因素

### 價格

6. 網約服務以有別於傳統的士定價的機制運作，因此可透過各種計算方式，在價格方面競爭，同時亦可事先就車程估算車資，讓消費者使用服務時更有預算。根據經合組織報告第 1.3.1 節，以下司法管轄區的網約服務收費較的士服務便宜：斯德哥爾摩、渥太華、多倫多、雅加達、孟買、阿姆斯特丹、悉尼、墨爾本、布里斯班、珀斯。這情況或有可能構成競爭壓力，令的士服務營辦商因而同意下調法例規定的車費。<sup>3</sup>
7. 在某些司法管轄區，網約服務的定價或許與傳統的士服務相近，甚或收費較高。然而，由於網約服務的定價具透明度，如消費者願意付出較高費用，背後必定有其原因，其便利性、服務質素或安全等均可能是相關因素。

### 服務的可得性

8. 引入網約服務有助增加服務供應者的數目，完善供求配對的機制，從而令市場分配更有效率。<sup>4</sup> 這個因素甚為重要，因為車輛數目增加後有可能會加劇交通擠塞；但是如果能夠提升市場效率，便可縮短乘客等車的時間，惠及消費者的同時亦不會造成負面影響。<sup>5</sup>
9. 一項針對紐約的士服務的研究顯示，在一些公共交通不發達的地區，同樣有的士服務不足的問題。的士司機缺乏有關實時需求的資訊。共

---

<sup>3</sup>多倫多的士之基本費用在 2015 年減價 1 加元，令他們能與 Uber 競爭

( [www.thestar.com/news/gta/2015/11/01/toronto-taxi-base-fares-drop-by-1.html](http://www.thestar.com/news/gta/2015/11/01/toronto-taxi-base-fares-drop-by-1.html) )。由於特拉維夫的 Gett 公司打破了當地本古里安機場的壟斷情況，的士車費下降了 31%

( [www.haaretz.com/israel-news/business/taxi-fares-from-ben-gurion-airport-to-be-cut-by31-1.5472922](http://www.haaretz.com/israel-news/business/taxi-fares-from-ben-gurion-airport-to-be-cut-by31-1.5472922) )。

<sup>4</sup> 根據 J Crammer 及 A. Kruger 的研究，Uber 司機的車輛使用率高於的士司機 (《美國經濟評論》第 105 冊/5，第 177-182 頁 *Disruptive Changes in Taxi Business: The Case of Uber*)。

<sup>5</sup> 《經合組織報告》第 34 段指出，有不同學術研究顯示，在多倫多、渥太華及新南威爾斯，與等候傳統的士相比，使用網約公司的等候時間較短。另有一項學術研究顯示，動態定價及數碼化的預約過程，為消費者帶來更大方便，令等候時間縮短。

乘車輛服務便利用科技進行配對，填補了這個缺口，改善部分地區長久以來缺乏交通工具的問題。<sup>6</sup>

## 質素及安全

10. 此外，網約服務營辦商更能按其服務的特色（如車輛型號及狀況）或營運模式，開發不同的產品及服務。<sup>7</sup>預約過程本身已經為乘客帶來更大的便利，包括：乘客可預先確定接載服務而免被拒載、使用非現金的方式付款、透過衛星定位系統追蹤功能避免司機繞路，及多國語言功能供外地乘客使用。
11. 大部分（但非所有）司法管轄區認為，相對於傳統的士的監管制度，網約服務採用的「評分制度」更有助改善的士服務的質素。<sup>8</sup>舉例來說，一個印度的消費者組織就當地的士市場所進行的研究發現，只有8%受訪者認為受規管的士司機的行為「良好」，37%形容他們的行為「差劣」。
12. 有證據顯示，引入具競爭性的網約服務有助提升受規管的士的質素。在紐約，自引入網約服務後，涉及的士服務的投訴減少，證明了只選搭的士的消費者，也因引入網約服務而受惠。<sup>9</sup>
13. 在某些司法管轄區，例如墨西哥及菲律賓，網約服務比受規管的士對司機的審核更加嚴謹。<sup>10</sup>不過，由於本港所有士司機均需接受背景審查，這網約的優勢未必適用於香港。

---

<sup>6</sup> Chungsang Lam 及 Meng Liu, *Toward Inclusive Mobility: Ridesharing Mitigates Geographical Disparity in Transportation* (2019 年 1 月 9 日)。可於 SSRN 瀏覽：

<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2997190>

<sup>7</sup> 見《經合組織報告》第 1.2.1 節。

<sup>8</sup> 國際運輸論壇(ITF) (2017), *Shaping the relationship between public transport and innovative mobility*, <https://www.itf-oecd.org/shaping-relationship-between-public-transport-and-innovativemobility>. 見第 24 頁。

<sup>9</sup> Wallsten, S. (2015), *The Competitive Effects of the Sharing Economy: How is Uber Changing Taxis?*, [https://www.ftc.gov/system/files/documents/public\\_comments/2015/06/01912-96334.pdf](https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_comments/2015/06/01912-96334.pdf).

<sup>10</sup> 國際運輸論壇 (2017), *Shaping the relationship between public transport and innovative mobility*, <https://www.itf-oecd.org/shaping-relationship-between-public-transport-and-innovativemobility>. 見第 20 頁。

### 交通擠塞

14. 有意見認為，推行改革的其中一個障礙是擔心交通擠塞，政府在其發表的文件亦曾提及，採納專營計劃代替其他改革，是因為「較容易預計（該計劃）對路面的影響」。<sup>11</sup>《經合組織報告》指出，贊成限制的士數量的人士，最常舉出的原因是減少交通擠塞及污染。有關污染的問題，除了車輛數目外，亦需留意的士所採用的車種，例如豐田 Crown Comfort 對環境的影響較豐田 Prius 大。至於有關交通擠塞的問題，多個學術研究已經指出，按交通擠塞或污染程度徵費，比限制車輛數目更為有效。<sup>12</sup>

### 保障的士司機及的士持牌人利益

15. 政府關注鼓勵競爭的改革對現時的士業界的影響，這點是可以理解的。競委會在向立法會提交的意見書中亦有談及有關的士司機利益的問題。就著的士持牌人的利益，《經合組織報告》指出：

對於擁有的士牌之的士司機而言，該牌照可能是一項投資，讓其留作退休之用（他們退出市場時可以將牌照出售）。那麼，為何這一投機性的退休儲蓄方式可以得到保障，而其他儲蓄工具則不能，其原因未明（國際運輸論壇, 2016, 頁 24[2]）。同樣道理，認為的士服務市場需要獲得特別保障以免受經濟波動影響這一觀點，也無合理依據。<sup>13</sup>

16. 競委會並沒有採納這個觀點，但認為的士持牌人的利益，與網約服務等鼓勵市場競爭的改革對社會整體及消費者所帶來的好處，兩者間需取得平衡。

---

<sup>11</sup> 《專營的士摘要》文件 第 25 段。

<sup>12</sup> Scheller, B. (2017), “Unsustainable? The Growth of App-Based Ride Services and Traffic, Travel and the Future of New York City”, <http://schallerconsult.com/rideservices/unsustainable.pdf> 第 20 頁。

<sup>13</sup> 《經合組織報告》第 58 段。

## B. 其他司法管轄區的改革例子

17. 相關學術研究與多間競爭法機構都認為，改革的士監管機制以容許新經營者（尤其是網約服務提供者）進入市場，可為消費者帶來重大好處；<sup>14</sup> 至於政府應如何推行改革，則有不同意見。不同司法管轄區的相關當局採用不同方案改革的士監管制度，這些方案（及結果）可成為實用的指引，為檢討香港的規管制度提供參考。
18. 下文列舉三個改革例子。其中，芬蘭採取全面開放的做法，法國進行了有限度的開放，澳洲新南威爾斯的做法則屬於中庸的做法，包括為傳統的士業界提供財政支援。
19. 如政府認為有需要，競委會樂意進一步研究上述及其他地區的做法（及其影響），並探討如何因應香港的情況作出調整。

### *芬蘭：全面開放點對點交通服務市場*

20. 不久前，芬蘭實施了點對點交通服務改革。於 2018 年 7 月生效的《交通服務法》<sup>15</sup> 帶來重大變革，引領行業趨向全面開放。主要內容包括：
  - 廢除的士數目限制。
  - 廢除最高收費法令中的定價規管。的士可採用不同收費及定價模式，例如就某些路綫設固定收費，按行車時間、距離、地區、時段（加成計費）等。車程開始前，的士司機/營辦商必須清楚地向乘客表明總車資或計算車資的基準。
  - 凡符合法例發牌要求的營辦商，均可經營的士服務；駕駛執照持有人只要沒有嚴重的刑事犯罪紀錄，並通過駕駛測試（該測試已不再要求駕駛執照持有人須具備對當地的認識），便可成為的士司機。
  - 任何三輪或四輪車輛（巴士除外）均可用作經營的士；取消在車頂設標誌的強制規定；有關車輛須登記為的士。

---

<sup>14</sup> 同上，第 161 段。

<sup>15</sup> <https://www.lvm.fi/lvm-site62-mahti-portlet/download?did=246709>

- 廢除地區限制。
21. 自從該法例生效後，新進入芬蘭的士市場或曾因舊有行業規管而退出市場的網約服務營辦商（例如愛沙尼亞的 Taxify、美國的 Uber、俄羅斯的 Yandex 等）相繼推出服務。
  22. 由於最近才放寬有關規定，目前較難確實評估其影響。但有跡象顯示，服務價格曾先跌後升，上升後的服務收費仍較改革前低。

*澳洲新南威爾斯：點對點交通服務經營環境概要*

23. 當地新通過的點對點交通服務法例（2016 年《點對點交通（的士及租用車輛）法》<sup>16</sup>）於 2017 年 11 月生效，旨在向新營辦商開放的士市場，並同時保障的士業界利益。
24. 新法例認可兩種營辦商：的士及預約車營辦商。換言之，網約服務獲得合法地位。新法例的主要特色包括：
  - 只准的士接載於路旁截車或於的士站等候的乘客。
    - 每程的士服務的收費上限由政府立例規定。的士營辦商必須公布收費結構及列明所收取的費用，收費不可超過規例訂明的上限。的士車箱內必須展示所有收費資料，使用計程錶等收費計算器的做法亦必須保留。
    - 的士牌的數目仍受規管。政府會設定每年發出之的士牌數目。當地政府於 2015 年底宣布，在過渡期間，除了可供輪椅上落之的士牌照及補發的牌照外，悉尼最少四年內不會發出新的士牌。
  - 的士及網約服務營辦商可像預約服務供應商一樣，以（網上或電話）預約方式提供接載服務。
    - 放寬對預約服務的收費管制。預約服務供應商須向乘客提供初步收費估計，這一收費可以按小時或分段距離計算，可以是定額收費，也可以綜合上述幾種收費方式計算；供應商還須指明可能出現的費用變化及其計算方

<sup>16</sup> <https://www.legislation.nsw.gov.au/acts/2016-34.pdf>

- 式。服務供應商在每個車程需待乘客接受有關的收費估計後才可啓程。
- 預約服務供應商的數目不設限制。的士以外之預約服務供應商需要註冊及申請，但無需接受測試。
- 新南威爾斯政府設立了高達 2.5 億澳元的行業調適資助方案，協助業界適應及過渡至新的監管制度。
  - 當地政府透過三個計劃向業界提供有關資助：向合資格的士牌持有人及的士培訓學院提供最多 9,800 萬澳元作為過渡性資助；以最多 1,000 萬澳元設立額外資助計劃，支援合資格的租用車輛牌照持有人；以最多 1.42 億澳元設立額外資助計劃，資助對象為因點對點交通服務改革而受到負面影響及有財政困難的人士。
  - 為籌募資助方案的資金，所有點對點交通服務營辦商需就每次接載乘客，向政府繳付 1 澳元的乘客服務徵費，為期不超過五年，或直至籌得有關資助方案所需的全數經費為止（以較早者為準）。

#### 法國：有限度開放點對點交通服務市場

25. 當地於 2014 年 10 月頒布了一項法例<sup>17</sup>，尋求界定的士行業及點對點網約交通服務營辦商的經營範圍，並於 2016 年 12 月 29 日頒布法例及附屬法例作出補充。然而，的士行業仍受到嚴格規管。
26. 的士營辦商必須持有牌照，他們可免費向政府申請有關牌照，或向有意退出業界之的士營辦商購入。在巴黎，等候獲發免費牌照的時間平均為 14 年。2019 年初，有關牌照的牌價約 115,000 歐元。不過，自 2014 年法例生效後所發出的牌照均不可轉讓。此外：
  - 的士營辦商必須通過筆試及駕駛考試。

---

<sup>17</sup> [https://www.legifrance.gouv.fr/jo\\_pdf.do?id=JORFTEXT000029527162](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000029527162)

- 的士營辦商可接載乘客的範圍有地區限制。
- 只有的士營辦商可接載於路旁截車或的士站等候的乘客，他們亦可以預約方式提供接載服務。
- 不論乘客是在路旁截車、的士站上車或預約召車，所有車費均受政府規管，並結合行車時間及距離按計程錶計算收費。

27. 當地的網約服務營辦商屬於合法經營，而且須受規管：

- 雖然網約服務營辦商的供應不受限制，但與的士業界一樣，營辦商需通過相同的考試。這實際上限制了它們的數目。
- 營辦商不受地區限制，但乘客抵達目的地之後，他們需駕車回到其根據地（即成立地點），除非已有另一位乘客預約服務。
- 只可以預約方式提供接載服務。
- 網約服務收費不受規管；其可以是事先釐定的定額，也可以在車程結束時，按行車時間及距離計算。