

的士發牌制度

調查報告摘要

引言

1. 一九九六年，香港公共交通工具每日載客共10,670,000人次，的士每日載客1,293,000人次，佔公共交通工具總載客量約12%。
2. 本署於一九九七年五月對的士發牌制度進行初步研究，發覺近年的士牌價上升，令市民感到關注；市民所關注的事項包括的士牌價不斷上升對的士業的影響，而的士是主要公共交通工具之一；政府當局壓抑的士牌價投機活動的措施是否有成效；以及目前的管制措施是否足夠及有效，有助實施公平合理的發牌及牌照轉讓制度。申訴專員根據《申訴專員條例》第7(1)(a)(ii)條所賦予的權力，於一九九七年六月十六日公布對的士發牌制度展開直接調查。

調查目的

3. 調查目的在研究的士發牌制度，希望藉此：
 - (a) 探討過往及現行各項管制的士牌照擁有權的措施和有關行政程序，包括的士發牌及牌照轉讓的管制措施和行政程序；以及

- (b) 確定這些措施和程序是否足夠及有效，能否達到預期目的，以及相對於其他非專利營車輛的發牌制度而言，這些措施和程序是否公平合理。

發牌制度

4. 一九六四年以前，香港的士服務由八間的士公司經營，警務處處長是當時的發牌當局，不時以配額方式向的士公司發出新的士牌照，使到的士牌照的總數約相等於私家車牌照總數的3%。到了一九六四年，政府當局以招標方式發出的士牌照給個別人士或公司。

5. 七十年代後期，以至八十年代初期，政府當局每年發出超過1,000個的士牌照，一九八四年以後至一九九一年，每年發出少於300個的士牌照。一九九二年及一九九三年，由於政府當局等待檢討的士政策的結果，因此沒有進行公開招標，亦沒有發出的士牌照；其後，有關的士政策的檢討於一九九四年完成。自從一九九四年以來，當局只進行兩次公開招標，第一次於一九九四年九月，招標承投300個市區的士牌照及100個新界的士牌照，第二次於一九九七年二月／三月，招標承投10個大嶼山的士牌照。截至一九九七年七月，當局發出共18,138個的士牌照，包括15,250個市區的士牌照、2,838個新界的士牌照，以及50個大嶼山的士牌照。

一九九四年的士政策檢討

6. 自從當局在一九八八年檢討的士政策後，的士業經歷一些轉變，同時，的士牌價在一九九一年十二月之前的十二個月內急升；有鑑於此，交通諮詢委員會於一九九一年十二月決定成立一個工作小組，負責全面檢討的士政策，尤其是有關的士發牌制度、收費政策，以及服務質素。交通諮詢委會於一九九四年三月發表「的士政策檢討報告書」。

7. 該報告書提出以下各項壓抑的士牌照投機活動的建議：—

- (a) 不應預定某段指定期間發出的士牌照數目的限額；
- (b) 應在有需要時發出的士牌照，但須考慮市民對的士服務的需求，的士業的經營狀況，以及道路系統的承受能力等因素；
- (c) 在公開招標承投的士牌照時，每名投標者只准競投一個牌照；
- (d) 新的士牌照在簽發日期起計的十二個月內不得轉讓；以及
- (e) 應收緊轉讓的士牌照的程序，規定買賣雙方須親自辦理轉讓手續。

現行的士發牌制度

8. 一九九四年完成的士政策檢討後，當時的總督會同行政局在當時的行政局建議下，於一九九四年四月發出指令，政府當局須在有需要時，以公開招標方式發出的士牌照，但無須預定發牌限額，一切視乎市民對的士服務的需求、的士業的經營狀況，以及道路系統的承受能力等因素。政府當局可自行決定每年簽發新的士牌照的數目及時間，無須事先請示行政局。

9. 政府當局於一九九四年六月成立的士牌照檢討委員會，由運輸署署長擔任主席，委員包括來自運輸科(現稱運輸局)、財經事務科(現稱財經事務局)及運輸署的代表。委員會的職權範圍包括檢討新的士牌照的簽發數目及時間，並且作出建議，以待運輸司(現稱運輸局局長)批准，在有需要時檢討招標條件。

一九九七年的士政策檢討

10. 一九九六年至一九九七年初，的士牌價急升，令市民感到關注。有見及此，交通諮詢委員會於一九九七年三月再次召集的士政

策檢討工作小組，重新檢討的士發牌政策。工作小組於一九九七年八月一日發出一份諮詢文件，徵詢業內人士、市民，以及其他有關人士的意見，歡迎他們提供有關改善現行的士發牌制度和提高的士服務質素措施的建議。公眾諮詢工作至今仍未完成。

整體觀察所得

11. 本署留意到，雖然政府當局於一九九四年收緊現行的士發牌制度，但仍難免有人操縱市場，以便投機取利。本署察覺有若干不足之處，包括：招標條件有漏洞，例如有限公司的股東除可用公司名義投標外，也可各自以本身名義投標；沒有管制措施藉以監察新的士牌在簽發後十二個月限期內及限期屆滿後的轉讓情況；沒有監管機制藉以確保絕大部分已領牌的士均是積極為市民提供服務；以及沒有監察已領牌的士的停車設施及保養服務。本署明白，要證明的士的真正擁有權，牽涉冗長而繁複的程序，不過，如要的士發牌制度公平，政府當局便應積極採取行動堵塞上述漏洞。

結論

12. 申訴專員就這宗調查作出以下結論：—

- (a) 現行的士發牌及轉讓制度並未達到一九九四年的士政策檢討為遏止的士牌價投機活動而訂定的預期目標。
- (b) 現行監管機制不足以確保發出的士牌照能達到預期目的，為市民提供交通服務。
- (c) 有需要檢討的士發牌制度，並且與其他非專利營車輛的發牌制度（例如公共小型巴士）比較，尤其是關於這些牌照的有效期及轉讓事宜，以確保所採取的發牌方式公平一致。

建議

13. 為補上文「整體觀察所得」中指出的不足之處，申訴專員作出以下13項建議，以便政府當局考慮：－

(a) 覆檢的士發牌制度及程序

- (i) 覆檢招標條件，以及有關的士牌照登記和轉讓的法例，以堵塞現行的士發牌制度的漏洞。
- (ii) 覆檢的士發牌制度與其他非專利公共車輛的發牌制度比較。

(b) 加強監管的士牌照擁有權及牌照轉讓

- (iii) 訂定一套更有效的監管制度，以防止有人操縱的士牌照市場，進行投機活動。
- (iv) 覆檢及收緊牌照轉讓的程序，並且監察其後的再次轉手情況。

(c) 訂定一套監察制度，以確保絕大部分已領牌的士均在道路上提供服務

- (v) 縮減道路交通(車輛登記及領牌)規例第15條賦予的士車主在領牌後持有牌照而實際上無須提供服務的許可期限。
- (vi) 縮減中標者在接到中標通知書後辦理登記手續的許可期限。
- (vii) 訂定一套有效制度，以確定在道路上提供服務的已登記的士的實際數目，並且監察這個數目的轉變情況。

(d) 覆檢所實施的遏止投機活動措施是否有效

(viii) 進一步覆檢自從一九九四年以來實施的各項遏止的士牌價投機活動措施是否有效。

(e) 加強的士牌照檢討委員會的透明度

(ix) 覆檢的士牌照檢討委員會的職責，以加強業內人士的代表性及決策過程的整體透明度。

(f) 的士服務質素

(x) 考慮採取較嚴厲措施，處罰行為不檢或違例的的士司機。向遊客濫收車費也可能有損香港作為國際城市的形象。

(xi) 與的士業跟進改善的士服務的建議，例如在完成公開諮詢程序，並且考慮有關政策後，推行獎勵計劃，以獎賞在服務滿一定時間後工作表現良好的的士司機。

(xii) 收緊監察已登記的士的停車設施及保養服務。

(xiii) 訂定一套全面監管及管理的士業的制度。

當局的回應

14. 運輸署署長已就本署的調查結果作出回應，並已就調查報告所提及的各個方面作出評論及表達意見。大體來說，運輸署署長認為，一九九四年的士政策檢討所建議的措施，均已落實執行，以減低發牌制度的靈活性，令投機者更難以進行的士牌照投機活動。不過，政府當局從未打算使發牌制度完全失去靈活性，從而遏止投機活動。

結語

15. 政府當局就這份調查報告作出的評論，申訴專員已經備悉。誠如上文第 2 及 3 段所述，調查目的在研究的士發牌制度，並且作出恰當的建議，藉此改善的士服務的整體水平。這份調查報告已令政府當局注意到在那些方面可以作出改善；政府當局已考慮本署在這份報告作出的結論及建議，並已作出初步回應。不過，在擬訂的士發牌及其他有關政策或行政措施時，政府當局不可忽略的士是一種交通工具，其基本功能是為市民提供公共交通服務。

16. 最後，申訴專員希望政府當局在本調查報告公布後，仍會通知本署有關就的士發牌制度實行的其他措施和進行的檢討，以及交通諮詢委員屬下的士政策檢討工作小組考慮及決定的事項。

申訴專員公署

檔案編號：OMB/WP/14/1 S.F.19 II

一九九七年十二月

IL/JT/WL

DIR/PR_SF19

