

# 更多選擇、更佳服務

## 個人化點對點 交通服務市場競爭研究

2017年11月28日





## 研究背景

- 2016年香港每天出行人次當中超過九成（約1,259萬人次）使用公共交通服務，比例全球最高\*
- 的士按較高的收費提供「個人化點到點」和較舒適的公共交通服務，可是其服務質素問題一直備受關注

2016年	每日平均接載乘客人次**	投訴及建議***
的士服務	約93萬	10,357宗
佔整體公共交通	約7.4%	約46.4%

- 出租汽車提供另一種個人化點對點交通服務，數量亦極少

資料來源：\*2017年《公共交通策略研究》

\*\*運輸署

\*\*\*交通諮詢委員會交通投訴組





# 共享經濟及網約車興起

- 2010年起「共用」及「分享」資源的概念在不同範疇開始普及，例如交換住宿 / 共用泊車位等
- 科技發展成就了「分享經濟」概念，不少行業建立新業務模式
- 網約車公司將業務定位為「交通網絡」公司，透過科技平台為乘客及提供「共乘」服務的司機作配對服務
- 2014年透過以手機應用程式召喚提供個人化點對點「網約車」（例如Uber）在香港興起

不同國家 / 市場對網約車業務的合法性和規管持不同態度



# 香港市場變化

- Uber在港營運的合法性受到質疑，其「夥伴」司機被警方拘捕
- 香港的士業議會在2016年推出的士app提供網約的士服務，最近亦就改革的士業進行公眾諮詢
- 政府在2017年施政報告重申正籌備推出具備「網約」特色的「專營的士」，以回應需求
- 據Uber和媒體報導，單在2017年第1季，有超過30萬乘客使用服務，而有關公司過往的「夥伴」司機人數超過3萬
- 與此同時，私家車在香港登記的數目近年不斷上升，由2012年約49萬輛，增加至2017年超過59萬輛，意味著有意見認為的士服務質素問題間接令：
  - 消費者以擁有私家車解決點對點交通服務需求
  - 可作網約車「共乘」服務車輛增加



# 研究目的

1. 分析個人化點對點交通服務市場的競爭環境\*

2. 探討現時市場缺乏力量在服務質素上作出競爭的原因

3. 檢視其他司法管轄區應對網約車的方法及規管模式

4. 評估建議的專營的士試驗計劃對促進市場服務質素競爭的成效

5. 提出香港可採用的方向和規管架構

\*包括的士、出租汽車及網約車

# 市場情況和消費者意見





# 現時香港受規管的個人化點對點交通服務

	的士	出租汽車
相關法例	受《道路交通條例》（香港法例第374章）及其附屬法例所規管	
性質	公共交通服務	私營交通服務
數量	 由多達9,000名牌主持有	出租汽車許可證數目： 私家服務：648 (1,500)* 酒店服務：162 (400) 旅遊服務：116 (400)
牌照	<b>屬永久性質</b> - 政府在牌照中無法加入新規管條款，亦無法因服務質素理由收回持有人的牌照 	<b>有時限</b> - 私家車車主須根據相關法例領取出租汽車許可證才可營運服務 
經營模式	可以直接在街道或的士站，又或以預約形式接載乘客	只能提供預約服務，不能提供街道截車服務
車費	<b>按錶收費受政府規管</b> ； 「包車」服務則由提供和接受服務雙方自行議定	<b>不受監管</b> 

\*( )：法定上限





## 法例對的士司機行為的要求

- 根據《道路交通(公共服務車輛)規例》(香港法例第374D章)，的士司機如無合理辯解，不得—
  - a) 故意拒絕或忽略接受租用人的租用，不論該租用人的意圖是以明顯或默示方式表示；
  - b) 拒絕或忽略駕駛該的士至租用人指示的任何地方；
  - c) 拒絕或忽略運載租用人要求他運載的乘客，而乘客數目是不超過有關的士牌照內指明數目；
  - d) 在接受租用駛往指明的目的地時，沒有採用最直接而切實可行的路駛往該目的地；
  - e) 在其的士被租用時，未經租用人同意，允許租用人以外的任何人登上的士；
  - f) 在任何人已繳付租用的士的車費並在其他人租用該的士前的任何時間提出要求的情況下，拒絕或忽略應此項要求而就車費的繳付發出符合條例規定的收據。

除對一般駕駛者要求外，**沒有特定法例規範出租汽車司機行為**



## 市場供應：以的士服務為主導

- 出租汽車數量少，市場佔有率低，主要由的士提供個人化點對點交通服務
- **的士供應足夠**：乘客等候的士服務的時間近年大致保持穩定\*
  - 路旁出現無載客的市區的士**平均**相隔時間約為**1分鐘**，新界的士約為**4分鐘**
  - **約5%乘客**於繁忙時間在市區的士站候車超過**10分鐘**

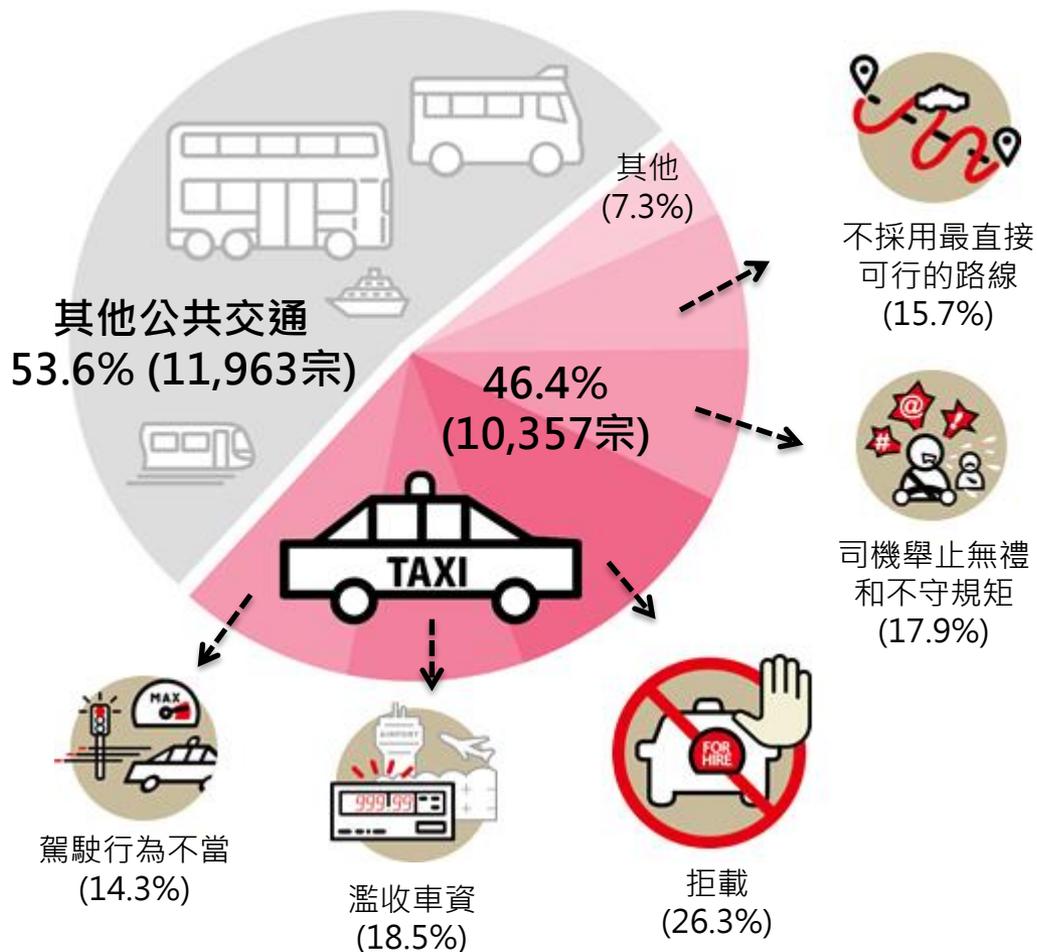


\*資料來源：運輸署 2016年的調查結果



# 乘客對的士服務質素的不滿

2016年有關公共交通服務的投訴及建議\*



- 「拒載」、「濫收車資」及「司機舉止無禮和不守規矩」是投訴的士服務的主要原因
- 2012-2016年轉介警方的8,728宗個案中，只有8.1%成功被票控

\*資料來源：交通諮詢委員會交通投訴組



# 消費者意見

## 消費者贊成市場需要更多類型的個人化點對點交通服務（包括的士服務）選擇

### 政府進行的「專營的士服務」 意見調查\* (2016年5月)

在超過2,000位受訪者當中：

- 超過六成受訪者表示會考慮使用專營的士服務
- 期望專營的士最需要做到司機態度良好、不會拒載、揀客或兜路
- 超過七成受訪者認為專營的士收取較高的車費屬合理
- 約六成受訪者表示預計每月最少使用一次專營的士服務

### Uber進行的「香港交通服務」 意見調查\* (2017年6月)

在540位受訪者當中，超過七成半認為：

- 香港需要更多點對點交通服務的選擇
- 引入Uber可以令香港的點對點交通服務質素提升
- 政府在創新產業支持不足
- 政府應引入合適法律框架規範 Uber

### 的士業議會每季進行的 「的士服務質素」問卷調查\*\* (2017年第三季)

在1,216位受訪者當中：

- 約六成受訪者『滿意』的士服務
- 超過五成受訪者同意：
  - 的士車身和車廂清潔
  - 的士司機熟知乘客目的地及交通狀況
  - 使用最有效率或乘客指定的路線
- 少於三成受訪者同意：
  - 的士車款新、多用途、設備齊全(如手機充電、無線網路、電子信用卡付款)
  - 為輪椅使用者而設的無障礙的士很充足

\*透過電話訪問形式收集

\*\*透過面對面訪問形式收集





# 消費者對個人化點對點交通服務的期望

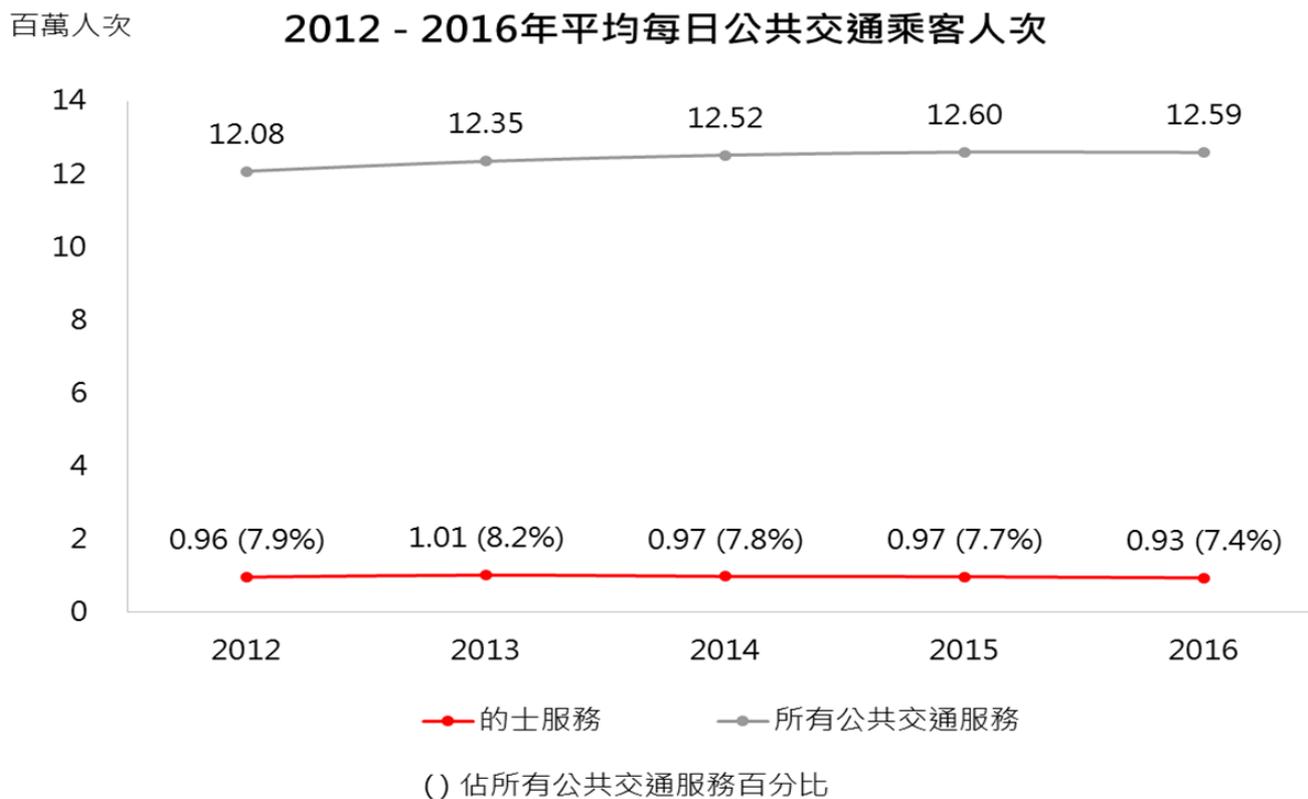


# 檢視現有需求與未來需要





# 整體使用公共交通服務人次上升， 的士使用人次反而下跌\*

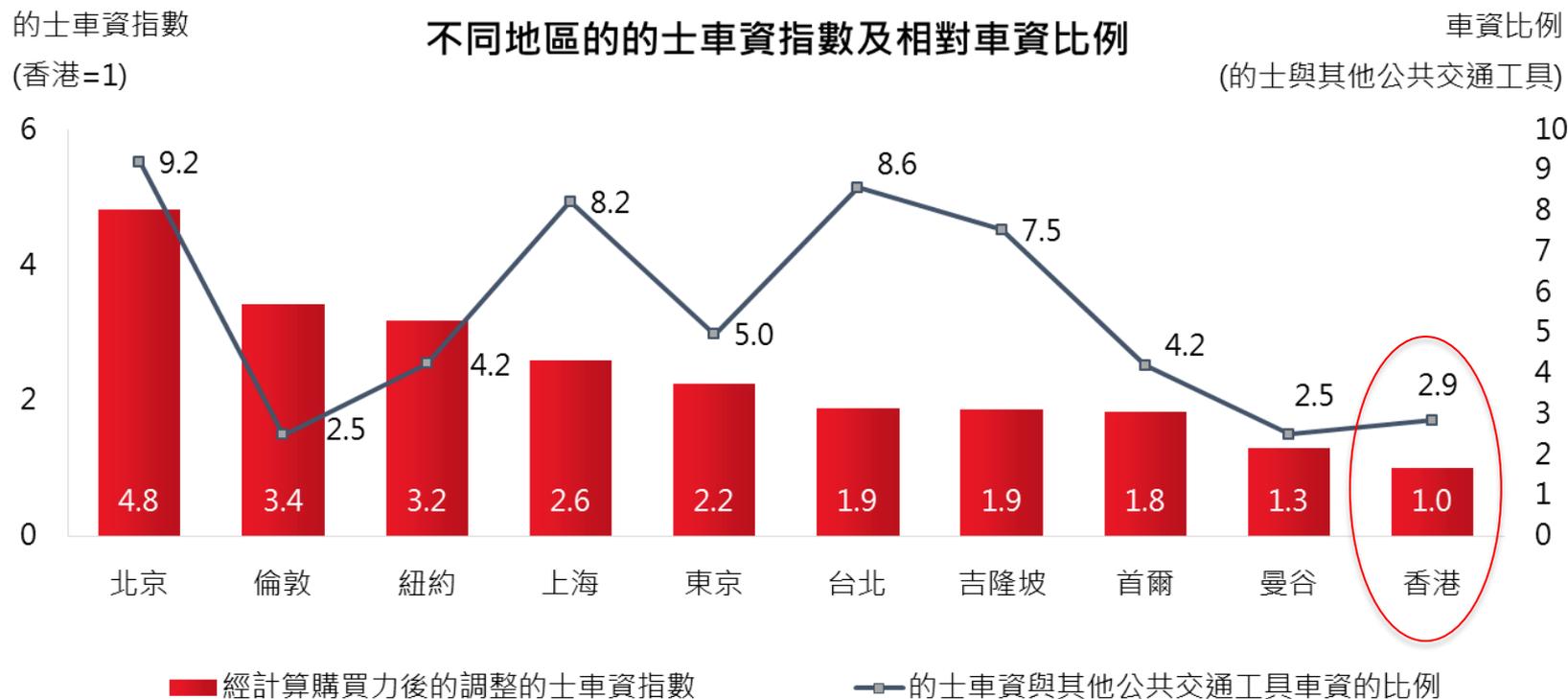


\*資料來源：運輸署



# 香港的士的車費不是導致需求凝滯的原因

- 相比其他地區，香港的士車資最便宜，其與其他公共交通工具的車資差距比例亦較低\*



\* 資料來源：UBS Prices and Earnings 2015 Report



# 影響的士服務需求的因素\*

## 基本需求因素

城市人口規模

長者及傷殘人士  
人口

機場交通

## 個人化點對點交通服務與 其他交通服務的替代性

擁有私家車的  
家庭數目

運輸接駁交通網絡

## 個人化點對點交通服務的 競爭

服務提供者間的  
競爭性

服務質素

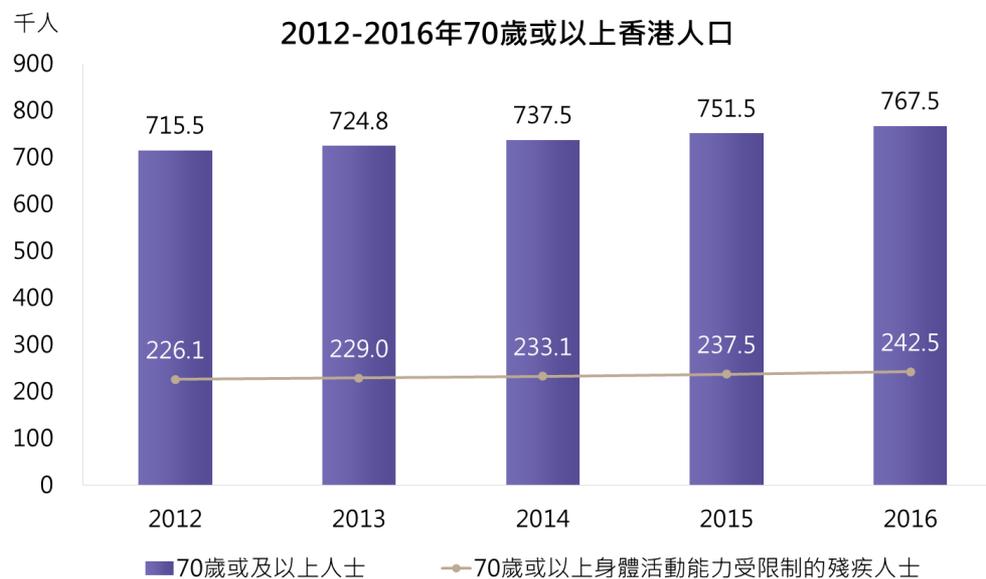
\* 參考Schaller, Bruce 2005 《A Regression Model of the Number of Taxicabs in U.S. Cities》



# 城市人口規模

- 人口增長、長者（70歲或以上）及身體活動受限制人口亦上升  
→ 有利於個人化點對點交通服務的需求

	長者人口（人口）*	長者佔整體人口百分比	的士在公共交通服務市場佔有率* （每日平均接載乘客人次）
2016年	約77萬（約735萬）	約10.5%	約7.4%（約93萬）
2031年	約157萬（約801萬）	約19.6%	約8.0%（約110萬）



\*資料來源：統計處及運輸及房屋局2017年《公共交通策略研究》研究報告



# 訪港旅客及機場乘客

- 網約車在世界各地開始普及，不少旅客已有在外地使用網約車服務的經驗



- 近5年訪港旅客人數增加8.1百萬人次\*，到香港國際機場的乘客增加約10.8百萬人次\*\*

- 預計2018年港珠澳大橋落成、高鐵香港段項目通車及香港國際機場第三條跑道相繼落成後，將吸引更多中國內地的旅客訪港，增加個人化點對點交通服務的需求

資料來源：\*旅遊發展局

\*\*機場管理局 (撇除過境乘客)



## 其他交通服務的替代性

- 有私家車的家庭數目上升
  - 過去5年按人口平均計算的本地生產總值累積增加19.2%，同期私家車數目亦增加17.9%\*
  - 當消費者對個人化點對點交通服務不滿足，有機會令他們購買並自行駕駛私家車，替代點對點交通服務
  - 衍生交通擠塞問題
- 鐵路網絡擴展
  - 觀塘線延線及南港島綫在2016年通車
  - 沙中線預計2021年通車以及7個新鐵路項目相繼在未來落成
  - 鐵路交通替代性增加

\* 資料來源：統計處及運輸署

# 市場分析： 市場服務形式和競爭





# 個人化點對點交通服務：三大市場

站頭服務



有互相競爭關係  
規管得宜能改善服務質素和消費行為習慣

街道截車服務



預約服務





# 個人化點對點交通服務：站頭與街道截車

- 只有有的士才能提供服務

- 乘客和的士均排隊輪候
- 先進先出分配
- 乘客難以揀選車或司機

## 站頭服務



## 街道截車服務



- 隨機配對乘客和的士
- 時間關係乘客甚少會揀車或司機
- 當市場需求高時，市場權勢增加，有機會濫用權勢，損害乘客利益（例如「坐地起價」、揀客等）



# 個人化點對點交通服務：預約服務

服務提供者	數量	性質	價格	預約方法	車輛	司機	投訴途徑
的士 		公共交通服務	<ul style="list-style-type: none"> <li>按錶收費</li> </ul>  <ul style="list-style-type: none"> <li>「包車」- 自行議價</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>電召中心</li> <li>手機應用程式</li> </ul>	安裝咪錶，規定外觀 	須21歲以上，持有駕駛執照3年或以上，並通過有關考試 	交通諮詢委員會 交通投訴組 
出租車 	私家服務 	私營交通服務	自行議價 	<ul style="list-style-type: none"> <li>電話</li> <li>網上平台</li> </ul>	外觀沒有明確要求，但須展示出租汽車許可證 	須持有有關駕駛執照，除此之外，沒有明確要求 	營運者網頁或電話熱線 
網約車 	沒有資料 	手機應用程式或網上平台預約汽車服務	之前報價 (現時不可收取車資) 	手機應用程式	普通 / 豪華私家車、七人車及為傷健人士而設的車輛 	須持有駕駛執照 	網約車手機應用程式或網上平台 



# 市場競爭

## 1. 站頭和街道截車缺乏競爭動力

- 乘客視兩市場為同一服務，不能分辨汽車和司機（沒有顏色或特徵區別）
- 沒有市場賞罰淘汰機制，沒有動機作出競爭
- 司機難與乘客建立長遠客戶關係

### 站頭服務



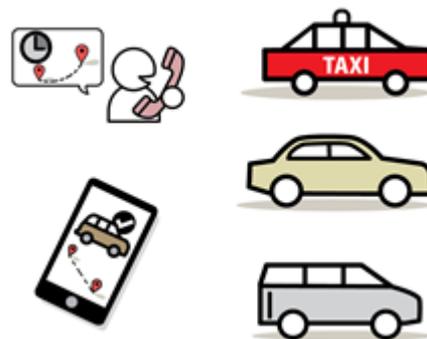
### 街道截車服務



## 2. 預約服務未有充分發展，促進競爭

- 站頭和街截供應充足，減少預約需求
- 預約（出租車、網約車）供應少，規模細
- 網約車尚未合法

### 預約服務





## 現時監管和政策也限制預約服務發展

- 的士電召中心主要服務車隊
- 形式只作簡單配對
- 網約的士應用程式功能未全面，衍生揀客問題，配對效益有限

的士



網約車



- 能善用資訊科技瞭解消費模式和需要
- 能靈活控制供應和收集乘客意見，有效配對
- 沒有規管制度，尚未合法

出租車



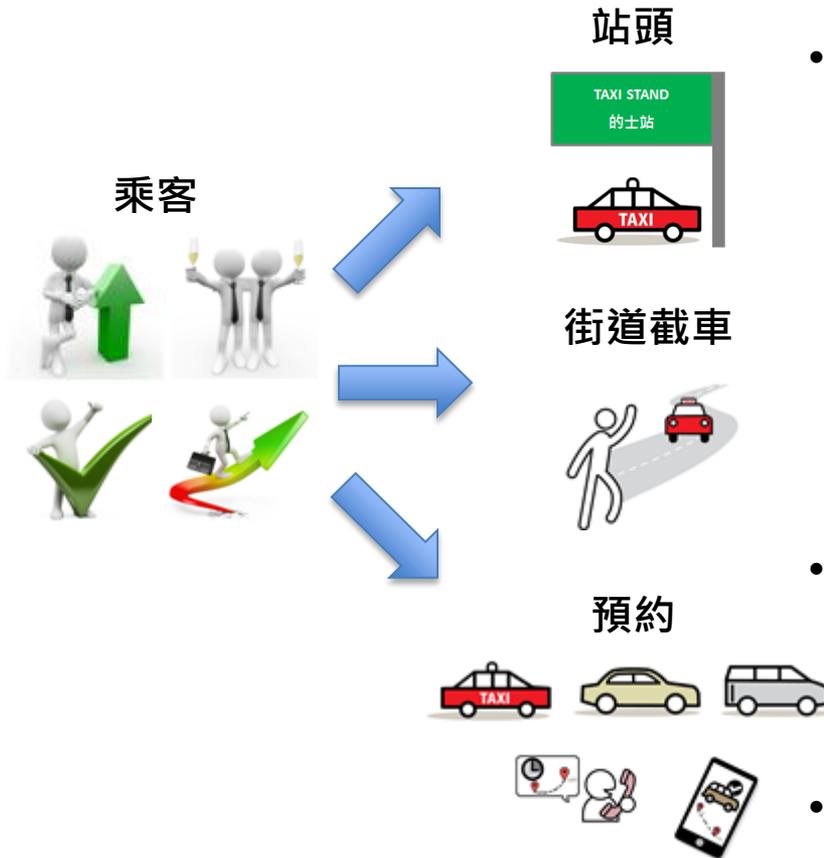
- 牌照量少、規模細
- 主要依靠電話預約，配對效益有限





# 增加競爭動力改善服務質素

- 增加選擇
  - 召喚彈性
  - 服務時間準確性
  - 車輛種類
  - 價格
- 減低搜索成本



- 規管網約車預約服務提升競爭
  - 增加網約車規模 (的士 / 出租車加入市場)
  - 調節供應提升配對效益
  - 有效收集乘客意見，監控服務質素
- 改變尋找服務的消費行為習慣
  - 偏重站頭、街截至增加預約
- 間接促使的士改善服務

# 其他地區的發展和 規管模式





# 各地區應對網約車服務的不同政策

## 1. 為網約車及的士製造公平競爭環境

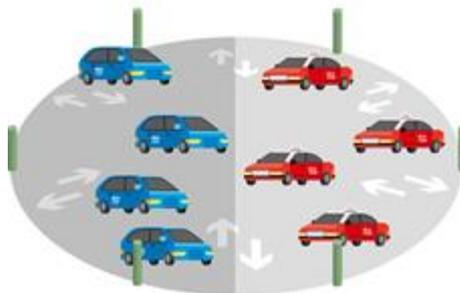
## 2. 對個人化點對點交通服務市場作出最小的監管干預

## 3. 對的士採取保護性措施

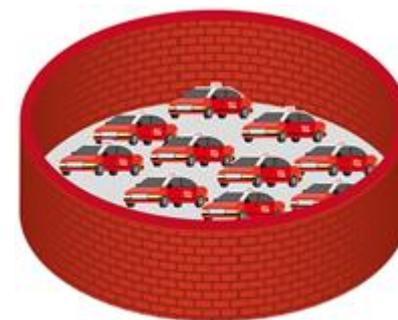


逐漸開放 /  
全面開放市場

- 制定新法例規管網約車
- 以創新方法提供交通服務，制定新法例規管
- 為的士業提供補償及過渡安排



- 網約車服務在成熟的出租車市場環境下經營
- 網約車服務屬出租車服務，並符合現行法例



封閉市場

- 的士市場蓬勃，而出租車市場未能充分發展
- 網約車屬非法交通服務，違反現行法例
- 檢視及提升的士服務



# 各地區應對網約車服務的不同政策 (續)

	1. 為網約車及的士製造公平競爭環境 ( 逐漸開放市場 )	2. 對個人化點對點交通服務市場作出最小的監管干預 ( 全面開放市場 )	3. 對的士採取保護性措施 ( 封閉市場 )
優點	<p> 逐步引入網約車，對整體交通有更有效的監察及控制</p> <p> 容易制定更多新的要求，保障乘客安全及改善服務質素</p>	<p> 即時為市場帶來競爭，消費者能有較多選擇</p>	<p> 消除引入網約車所帶來的風險及潛在問題 (例如的士生意及牌價不會受到影響)</p>
缺點	<p> 要較長時間展現競爭成效</p>	<p> 無上限的網約車數量帶來的交通問題</p> <p> 對的士持有人直接衝擊</p>	<p> 缺乏足夠競爭及誘因，改善服務質素</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 其他交通模式的替代 (包括非法交通服務) 最終仍影響的士行業</li> </ul>



# 1. 為網約車及的士製造公平競爭環境（逐漸開放市場）

	北京	新南威爾斯	新加坡	多倫多
引入網約車的 安排	2016年11月： 實施《網絡預約出租汽車經營服務管理實施細則》，規管網約車平台、車輛、駕駛者要求及網約車服務	2017年11月： 點對點交通服務市場有新的規管架構，引入新法例規管的士、出租汽車及共乘服務	2015年第3季： 規定提供第三方的士預約服務的平台須領有牌照  2017年3月： 規定所有提供私家召車服務的司機都必須持有職業執照，間接規管網約車服務提供者所提供的私家召車服務	2016年7月： 引入新法例讓網約車登記成為私家運輸公司，在車費、保險及車輛要求中有明確指引
對傳統的士的 應對措施	沒有資料	的士牌照持有人獲得20,000澳元的補貼（上限為兩個）	持有的士司機職業執照的司機可駕駛的士或私家車提供出租車服務	放寬的士司機的訓練要求
註冊網約車營 運者數目	6 (約6,000多輛網約車)	沒有資料	第三方的士預約服務平台：11 (約24,000的士及約42,000出租汽車(私家服務))	4



## 2. 最小的監管干預個人化點對點交通服務 ( 全面開放市場 )

	倫敦	紐約
引入網約車的開放市場安排	<p>早於2012年5月網約車公司 ( Uber ) 已被政府視為符合出租汽車條例，獲得5年的營運牌照</p> <p>為控制出租汽車增長，政府在2016年3月規定私家出租車須持有出租及報酬 ( hire and reward ) 的保險及所有出租車司機都有正式的英語水平要求</p> <p>2017年9月Uber不再獲得營運牌照，原因是政府認為Uber的經營模式有機會為乘客安全帶來潛在風險</p>	<p>2011年開始，Uber在市內合法營運</p> <p>2015年7月，市長曾希望為網約車司機數目設限額，但最終因為研究報告指網約車沒有造成擠塞問題而撤回有關決定</p> <p>2017年6月，紐約的交通部門容許網約車公司擴展服務至紐約上州及長島等地區</p>
註冊營運者數目	沒有特定網約車平台牌照	
	<p>出租汽車 ( 私家服務 ) 營運者： 多達2,400 ( 約88,000輛出租汽車 ( 私家服務 ) )</p>	<p>沒有資料 ( 約102,000輛出租汽車 )</p>



### 3. 對的士服務採取保護性措施（封閉市場）

	巴塞隆納	哥本哈根	首爾
對網約車的處理方式	<p>2014年12月，法院裁定Uber違反法例，損害現有的士司機的利益</p> <p>2017年5月，歐洲法院裁定Uber屬交通服務公司而非乘客與司機間的中介服務公司，因此應領有合適牌照</p>	<p>2016年11月，兩名Uber司機被法院裁定提供非法的士服務</p> <p>2017年2月，政府通過法例，所有提供點樣點交通服務以換取報酬的司機必須領有牌照，當中其出租車輛須安裝咪錶</p>	<p>2014年12月，首爾市政府拘捕Uber司機，指Uber所提供的Uber Black及Uber X服務違法</p> <p>首爾市政府在2015年1月發出新聞稿，認為Uber提供的服務有5大問題：</p> <ul style="list-style-type: none"><li>● 缺乏足夠保險範圍及司機背景審查，無法保證乘客安全</li><li>● 非固定的收費有機會損害乘客的利益</li><li>● 其政策對乘客並不合理</li><li>● 沒有為其提供服務的基本責任作出承擔</li><li>● 破壞分享經濟</li></ul>
對傳統的士的應對措施	不適用	不適用	2015年5月，當地通過法例禁止無牌司機提供的士服務，並在之後推出優質的士服務



## 不同地區對改善的士服務的措施

- 一些地區為網約車及的士製造公平競爭環境，在引入網約車的同時，亦推動改善現有的士服務：
  - 新南威爾斯：駕駛無障礙的士的司機須完成指定註冊訓練機構的課程，證明有能力協助乘客上落輪椅
  - 新加坡：官方規定司機必須在的士學院強制完成25小時的課程（內容涵蓋服務質素、安全、的士及出租車法例及路線規劃等）才可駕駛的士
  - 多倫多：個別的士公司強制規定聘請的司機須完成18小時的訓練課程，內容涵蓋英語評核、道路知識、客戶服務等

# 消委會分析和建議





# 香港需要改善個人化點對點服務市場

- 現時市場缺乏競爭動力，影響服務質素
- 網約車的出現增加市場競爭，但世界各地對網約車的取態和模式各有不同，三種模式各有利弊，各地政府免不了檢視制度，修改法規
- 香港政府建議推出專營的士試驗計劃，以回應社會上對服務質素較佳、收費較高的個人化點對點公共交通服務的需求：
  - 批出3個專營權，每個車隊數目為 200 輛
  - 通過專營權條款清晰規管服務水平，為車輛類型、車廂設施、車齡訂定限制、以手機召喚服務應用程式的安排、及為司機服務質素定立標準
  - 其取態及模式接近對的士採取保護性措施的地區



## 有關計劃不足之處

- 車隊數目少，對乘客選擇（站頭及街道截車）及能改善預約服務效益的影響有限
- 專營權營運者首要投資在車輛作為固定資產，因此可能削弱在資訊及通訊科技軟件和硬件方面的投資，未必能為消費者提供最有效而方便的預約系統
- 專營權中限制司機和營運者僱傭關係，儘管有指定服務要求，但缺乏供應彈性和難以透過競爭提升服務質素



# 消委會建議：全面改善個人化點對點交通服務市場

- 規管網約車，以循序漸進的方式引入競爭，為網約車和的士締造公平競爭環境
- 規管網約車框架重點在乎保障乘客安全和營運效益，支援政府運輸交通政策，特別是繁忙時間的交通管理
- 善用資訊科技，調控供應促進市場供求配對效益
- 優化選擇，提升乘客滿意度和其保障
- 同步透過培訓，改善的士司機服務態度和語文能力



## 規管網約車的可行模式

- 規管網約車發出三種許可證：

- 網約車平台的專營權許可證



- 網約車輛的許可證



- 網約車「夥伴」司機的許可證



- 如政府政策取態以規管網約車平台為主，便可授權網約車平台管理網約車和司機，確保滿足牌照要求



## 許可證要求的建議規定：網約車平台

- 參考海外經驗，以決定數目上限
  - 海外狀況：網約車營運平台由3-11個不等，視乎經濟效益、開放速度和市場反應
- 價格透明度
  - 於乘客確認旅程前，須列明預算的收費 / 附加費、路線等資料
- 乘客保障
  - 有責任對網約車司機作背景審查，確保他們有能力及適合提供服務
  - 乘客須受到由網約車輛許可證持有人提供的汽車保險所保障
  - 有責任妥善保存旅程的記錄（例如行車路線、收費），從而協助政府改善整體交通
  - 有系統地記錄乘客對旅程的意見及處理司機與乘客之間的糾紛，同時讓乘客得悉司機的過往提供服務的行為記錄



## 許可證要求的建議規定：網約車平台（續）

- 區分的士及網約車
  - 所有旅程必須透過應用程式安排
  - 網約車不能在站頭或街道接載乘客
  - 如的士加入網約車服務，其數量不包括在建議起點上限，即1,500出租汽車許可證（私家服務）的數量
  - 加入網約車服務的的士仍要按錶收費（包車除外）
- 防止濫用市場權勢
  - 如網約車平台具相當市場權勢時，遇上不同時段供應多於需求，要以公平原則為司機安排配對



## 許可證要求的建議規定：網約車

- 以出租汽車許可證（私家服務）數目為起點（現上限為1,500，已發648張），日後讓市場發展而決定有效增加車輛供應
- 新增發的出租汽車許可證的汽車有7年的營運時限
- 出租汽車許可證可由出租車公司或司機持有
- 出租汽車持有合適保險並處於良好狀態（車齡少於7年）
- 出租汽車可以是有不同種類及收費自由定價，以符合不同乘客的期望。例如一般或優質服務，當中或需有特殊設施





## 許可證要求的建議規定：網約車司機

- 網約車「夥伴」司機的許可證數目無上限
- 通過背景審查（例如沒有嚴重的違例駕駛或刑事記錄）
- 至少三年駕駛經驗
- 合資格的語文水平要求、良好的健康狀況





## 總結

- 科技發展令不少行業建立新營運模式，網約車的蓬勃發展衝擊了傳統的士業的生態
- 各地政府面對改變取態不一，各有利弊，但亦避免不了檢視制度，修改法規
  - 全面開放市場
  - 循序漸進引入競爭
  - 採取保護措施
- 香港政府取態為推出專營的士試驗計劃，以較保護方式改善業界服務質素，但亦沒有排除規管網約車的可能性
- 消委會認為如專營的士試驗計劃未達到預期效果，服務亦未能改善，政府便要當機立斷，考慮本會建議方案



## 未來路向

- 市場不斷改變，個人化點對點交通服務是整體交通運輸重要一環，要與時並進改善服務，增進消費權益，令香港成為實至名歸的「智慧城市」！



More Choices Better Service  
A Study of the Competition in the  
Personalised POINT-TO-POINT  
Car Transport Service Market

更多選擇 更佳服務  
個人化點對點  
交通服務市場競爭研究