



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

土地及公共批給事務跟進委員會

第 2/V/2015 號報告書

事由：跟進「陸路公共交通運輸服務的公共批給」事宜

I

引言

土地及公共批給事務跟進委員會（以下簡稱“委員會”）根據經第 1/2004 號決議、第 2/2009 號決議及第 1/2013 號決議修改的第 1/1999 號決議所通過的《立法會議事規則》而設立。

委員會在本會期內就陸路公共交通運輸服務的公共批給事務進行了跟進。根據委員會於二零一四年二月二十六日通過的《土地及公共批給事務跟進委員會運作的規則》第九條第二款的規定：“在每一立法會期結束時，委員會可就該會期內所開展的活動以及所分析的事項編制一份報告書或意見書”，為此提交本報告書。

在本會期內，委員會分別於二零一五年二月九日、二月十一日及八月十三日，就“輕軌項目工程進展”以及“與巴士和的士公共批給有關事宜”舉行了會議。工務運輸司司長羅立文等政府官員列席了上述兩次會議，並向委員會介紹有關情況。委員會就政府反映的情況和問題與政府進行了討論。

II

背景

交通問題是特區政府其中一個必須優先應對的挑戰。為理順澳門的交通問題，特區政府遵循可持續發展的原則，於二零零七年底提出構建以架空輕軌系統



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

ca
英 A
es
3
A
梁
Chen

主幹，巴士及的士為基礎，步行系統為輔助，多種公交方式既合理分工，又緊密銜接的「公共交通優先發展」的發展策略，並以「公交優先，鼓勵步行」作為首階段的重點工作。社會普遍認同推行「公交優先」是整治交通問題的重要手段，但強調公交服務須具備便捷、準時、良好等前提。

委員會認為，有效落實「公交優先」政策，關鍵取決於各種公交服務及交通基礎建設的有機結合，才能達成建立「便捷的公交系統」的政策目標。為此，委員會決定就輕軌項目的進度以及的士和巴士服務的公共批給合同事宜展開跟進。委員會期望透過舉行會議，聽取政府介紹目前工作情況，並與政府共同探討優化公交服務的措施，尋求加快公交基礎建設進度和使其及早落成的有效方法，同時就透過修訂批給合同解決現存問題的可行性與政府交換意見。

III

討論的主要事項

一、的士服務批給

「宏益」電召的士准照失效後，社會關注未來特別的士服務及批給的定位和發展。為此，委員會於二零一五年二月十一日舉行會議，聽取政府介紹工作。

1. 「電召」特別的士服務

在特別行政區成立前，宏益電召的士股份有限公司（以下簡稱「宏益」）獲批 100 部特別的士執照，用於「電召」的士服務。政府已於 2014 年 2 月以過渡期形式將 100 個特別執照續期九個月。然而，根據政府提供的資料，「宏益」



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

ca
美
Ar
CS
3
y
A
宋
Chu

的電召成功率及接線率均只有四成多，高峰時段僅能提供約二十部純電召的士服務，遠低於其准照數量，且該公司於續約期屆滿前仍未能全面提供純電召的士，因此，該批的士特別准照於 2014 年 11 月 6 日期限屆滿後自動失效。

2. 的士數量

的士數量方面，2014 年特區政府透過公開競投形式發出 200 個 8 年期的普通的士執照，截至 2015 年 2 月 3 日，其中 125 部已投入服務，令普通的士數量由 1080 部增加至 1205 部，並計劃於本年度四、五月份逐步增加至 1280 部，的士數量將較有“純電召”的士實際提供服務時期還要多。

此外，政府有計劃今年上半年公開競投 100 個特別的士執照，並同時開展 200 個普通的士執照的公開競投，以補充的士總體數量，回應社會對的士服務的需求。政府表示，的士總體數量會根據社會需求逐步增加，從根本上解決“打的難”的問題。

3. 改善的士服務

根據政府介紹，2014 年交通事務局接獲市民反映的士違規之意見共有 3,177 宗，經該局稽查人員發現的的士違規之個案則有 703 宗，全年共有 214 名司機被處罰，涉及 329,000 澳門元。涉及的士違規的個案中，以揀客拒載的情況佔最多，其次濫收車資、故意兜路、服務態度或危險駕駛等情況較為突出。為加強對的士監管力度，2014 年起交通事務局與治安警察局採取聯合行動，由警員負責截車、指揮道路、查核身份及要求各方人員配合，令處理的士違法行為的過程比以往更順暢有序，提高執法成效。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

ca
美 An
CS
- 3 y
A
-
Ckm

政府指出，相對於違規所得收益，違法成本低，譬如揀客和濫收車資的罰款額僅為一千元，故有必要檢討現行法例，提高處罰力度和加強打擊的士違法行為，以提高阻嚇力。

4. 檢討的士客運法律制度

政府已於 2014 年 8 月就《檢討輕型出租汽車（的士）客運法律制度》進行公開諮詢，預計今年度完成制定法案確定文本，並進入立法程序。政府表示，從法律制度的完整性、系統性及連貫性的角度考慮，的士發牌制度需要與的士服務監察制度的規範緊密結合，以便行政當局在立法思考過程中能通盤考慮。故此，有關法案將採用“單一法律”一併規範的士發牌制度及監察制度。

5. 的士發牌問題

根據現行第 366/99/M 號訓令核准的《輕型出租汽車（的士）客運規章》第一條第一款規定，的士牌照須以執照方式發出。鑑於的士服務具有提供公共交通服務的性質，政府認為有必要就發牌方式是否須採用“公共批給”作深入研究。政府代表又透露，經初步分析的士服務的性質及現行法律規定，交通事務局與法務局目前均傾向的士發牌繼續採用執照方式。

根據政府介紹，的士發牌在的士法律修訂前後將分開情況進行。在修訂前，為補充「宏益」的 100 個的士特別准照，今年將按透過公開競投發出 150 個的士特別准照（其中 50 部特別的士是否投入服務及投入時間，須按政府指示）；普通的士方面，政府計劃今明兩年以公開競投發出 330 個普通的士執照。

在修訂之後，將按新法律規定發出各類的士准照：特別的士准照，將透過行



cn
美 A
3
9
A
Clem

政審批及公開競投方式發出；普通的士准照，則透過公開競投方式發出。

6. 委員會主要跟進和討論的事項

「電召」的士服務

委員會認為，「宏益」100 個的士特別准照屆滿失效，致使電召的士服務的提供剎時受到影響，尤其對日常有必要使用特別的士服務的乘客（例如病患、殘疾、年老、懷孕）造成不便。社會普遍關注特別的士服務的發展及未來定位，以及如何解決目前社會對電召的士服務的需求。

政府雖然有計劃增加的士數目總體數量，以減低「宏益」100 部電召的士退場所帶來的影響。但因社會對電召的士服務有實際需求，委員會促請，政府應儘快就有關服務進行公開競爭，以補充不足。委員會又認為，政府有必要重新檢討電召的士服務在整個公共交通服務的角色和定位。

的士數量問題

委員會認同，增加的士數量是解決“打的難”的其中一個方法，但政府必須要掌握的士的實際要求，不應盲目以逐步增加的士數目的方式，來回應社會需求。從日常的士站等候乘車的人群可推斷的士服務需求長期得不到滿足，且因的士司機“拒載”、“揀客”等違規行為普遍，變相又影響的士服務的提供，令問題更加嚴重。基此，政府在增加的士數量時，必須從澳門陸路交通運輸整體規劃角度，考慮的士服務作為公共交通服務的組成部分的具體角色和功能，科學地評估社會實際需要的普通的士和“純電召”的士的數量。

改善的士服務



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'ca', '美', 'A', '3', and 'Clem'.

近年的士違法情況長期成為社會詬病，包括揀客、拒載、濫收車資和其他違規行為屢禁不止，不僅影響市民出行，也嚴重影響澳門的旅遊城市形象，的士違規問題已成為社會公害¹。

委員會認為，在改善的士服務方面，要從根本上解決“打的難”的問題，可以從多方面入手。有議員表示，由於的士數量嚴重不足，的士成為有價有市的「珍稀」商品，這是迫使司機鋌而走險，違規謀取較高回報的根源。因此，增發的士執照無疑是改善的士服務的有效手段。此外，特區政府於 2005 年至 2008 年間發出的 230 個具年期的士執照，將於今明兩年陸續到期，鑑於新的士落地需時，有議員促請政府做好有關工作，以免影響的士服務。

委員會促請政府加快修改《輕型出租汽車（的士）客運法律制度》的工作，從制度上改善的士服務水平。有議員建議，在調查違規行為方面可引入錄音錄像設備手段，並認為安裝俗稱「黑盒」的儀器可避免侵犯個人隱私。

此外，有議員提出，其他地區現時出現使用行動應用程式連結乘客和司機模式，提供出租車服務。政府可探討為有關服務在澳門開展創設條件，以解決的士不足的問題。也有議員關注，職業司機不足影響的士服務的提供問題。

二、巴士服務批給

委員會在上一會期曾經就“政府接管維澳蓮巴士服務的事務及後續工作”展開跟進，並與政府代表舉行會議。當時，政府向委員會透露，在完成維澳巴士

¹ 請參閱公共行政事務跟進委員會第 2/V/2014 號報告書。



Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'ca', 'A', 'CS', '3', 'J', 'Clem', and 'W'. There is also a vertical line of marks on the right side.

服務的接管工作後，會開展檢討「新福利」和「澳巴」的巴士服務合同的工作²。為此，委員於二零一五年二月十一日與政府舉行會議，聽取政府介紹與兩家巴士公司「轉約」的工作進展。

1. 兩家巴士公司「轉約」進度

2014年7月特區政府與澳門新時代公共汽車股份有限公司簽署《有關道路集體客運公共服務——第二標段及第五標段批給合同的公證合同》。隨著政府確保接手「維澳」的巴士服務交接安排平穩過渡後，為避免出現「一種服務、兩種合同」的狀況繼續，與其餘兩家巴士公司——「新福利」和「澳巴」以公共服務批給制度下簽訂新批給合同的工作（俗稱「轉約」）便受到社會關注。

政府代表表示，政府目前與兩巴修訂道路集體客運公共服務合同事宜持續進行磋商，務求儘快簽訂新的批給合同，現階段政府已向兩家公司提供新合同的擬本供其考慮。政府表示，按目前的磋商進度，以「澳巴」較為理想，其原則上理解、支持並配合政府對新合同的相關工作，但在一些具體問題上仍需進一步商討，有望於今年內簽訂新合同。至於與「新福利」的磋商情況，政府坦言目前雙方未能達成初步共識。

2. 巴士司機人力資源問題

政府指出，除巴士合同問題外，本澳公共巴士行業受到人力資源緊拙的制約，影響服務質素提升。截至2015年1月，三家巴士公司全職巴士司機人數有967人，而兼職司機人數為61人，總數合共1,028人。按三家公司估算，目前整體公共巴士行業仍缺80至100名司機。

² 請參閱土地及公共批給事務跟進委員會第2/V/2014號報告書。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

政府表示，按照現時巴士營運合約，巴士公司按實際交通環境及客量狀況就班次有 20% 的浮動額調度權，但由於巴士公司的司機人數不足，致使三家巴士公司在繁忙時段的發車量根本未用盡有關調度額。

3. 委員會主要跟進和討論的事項

兩巴「轉約」事宜

委員會認為，為免「一種服務、兩種合同」的狀況繼續，政府應當盡快與兩家巴士公司完成修訂批給合同。委員會認同政府的做法，採取分開處理方式與兩家巴士開展有關工作。委員會期望，透過與兩巴「轉約」，一方面糾正過去廉政公署提出的合同問題，使本澳巴士服務可以在同一制度下運作；另一方面，透過「轉約」解決過去如改善班次調度的靈活性等問題，從而提升巴士服務水平。

公交司機人資問題

委員會認為，人力資源的穩定無疑對公交服務起重要作用，司機短缺問題是制約的士和巴士服務發展的其中一個因素，政府必須要正視。在職業司機不輸入外勞的政策改變之前，政府可從改善行業就業環境入手，提高公交司機的從業人數。

在的士司機方面，根據政府提供的數據，擁有的士司機專業工作證人數遠遠超過的士數量³。然而，對於實際從事和願意從事的士服務行業的人數，以及的士司機的實際需求數量，政府均未有掌握具體科學數據。由於實際願意或可從事的士司機的人數，可能遠低於專業工作證的數目。因此，有議員認為，以的士司機專業工作證數目作為參照，可能不利有關人資政策的制訂及推動。

³ 根據政府提供資料，截至 2014 年 12 月為止，澳門合共有 12,868 名司機持有的士專業工作證。



巴士司機方面，人資緊張情況較的士司機更為嚴重。委員會注意到，巴士司機的從業人數有下降跡象，在路面情況日益複雜，載客人次不斷攀升的情況下，要改善巴士服務水平的確存有客觀困難。有議員指出，服務評鑑制度令巴士司機成為整體巴士服務的焦點，承受壓力非常大，這是巴士司機持續減少的原因之一。

改善巴士服務

委員會部分議員提出，巴士班次及路線的安排不符合社會狀況和需求，巴士站的設置也不科學，必須按整體規劃和社會實況從新檢討。此外，政府著意推行「公交優先」政策，就必須採取措施和手段優先進動和發展公共交通事業，例如限制私人車輛增長和增設公交專道等。

委員會認為，公共交通系統一直為人所詬病，有多方面原因。隨著澳門社會經濟快速發展和人口不斷增加，落實「公交優先」政策迫在眉睫，政府改善的士和巴士服務的各項工作也應朝著「公交優先」政策方向推進和發展，為優質公交服務創造條件，逐步解決市民大眾出行「搭車難」的問題。

三、輕軌項目

輕軌項目是委員會持續跟進事宜，於本年二月九日委員會繼續就有關事項舉行會議，聽取政府代表介紹澳門輕軌的工程進度。

1. 輕軌項目的進展情況

根據政府提供資料，輕軌氹仔段的工程進度方面，現時三個標段及交通樞紐工程仍然存在問題，但相信可以順利解決。然而，氹仔車廠建設進度令人憂慮，

Handwritten signatures and initials on the right margin.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

已延誤了相當長時間。又由於承建商態度消極，自 2013 年 9 月至目前為止未能向政府遞交完整的施工圖則，致使有關工程現時近乎處於停工狀況。政府代表直言，輕軌車廠上蓋工程進度嚴重延誤的問題，已成為影響氹仔線整體建設進程的關鍵因素。目前政府正與車廠承建商展開談判，希望可以尋求解決辦法，不排除需透過司法途徑解決。政府代表坦言，由於輕軌車廠建設進度緩慢，將令日本廠商制造的輕軌車廂無法運抵澳門，嚴重拖慢整個氹仔輕軌項目的進度。政府代表表示，車廠上蓋工程延誤嚴重，責任不能完全歸咎於承建商或政府。政府認為，鑑於目前正與車廠承建商協商，現階段不適宜對外透露過多內容。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature that appears to be 'Am' and other initials like 'CS', 'J', and 'Clem'.

至於輕軌澳門半島線方面，南段走線已經決定城市日馬路方案。北段走線 2014 年就三個走線方案進行了公開諮詢，目前正在整理和分析階段，相信今年上半年可以決定走線方案。今年年初已開展媽閣站及其交通樞紐工程，預計工程期為 1400 日。由於澳門半島的走線未有最終方案，輕軌澳門半島線的總預算金額以及工程時間表，目前尚未有條件確定。但強調將來就輕軌進度和澳門半島走線方案的決定，政府均願意向立法會介紹和交代。

2. 委員會主要跟進和討論的事項

委員會認為，輕軌項目是特區政府重大的公共工程，社會和立法會議員一直關注項目進度情況。輕軌也是委員會持續跟進的項目，過去曾經舉行會議，就工程進度聽取政府介紹情況。但這次關於氹仔車廠近乎停工和其令整個輕軌工程嚴重滯後的消息令議員感到突然，這反映出政府在發佈相關信息方面仍有改善的空間。委員會期望，政府日後應重視社會的知情權，加強與立法會和委員會的溝通，定期向委員會介紹輕軌項目進度。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Co
美
An
C
S
A
C
C

委員會十分關注，政府解決目前氹仔車廠停工狀況的方案以及整個氹仔輕軌項目的竣工時間和總開支。委員會認同，司法途徑並非最理想的解決方法，擔心過長的司法訴訟程序會耽誤了整個輕軌項目的完工時間，但鑑於輕軌項目涉及重大公共利益，倘若政府與車廠承建商協商無果，應儘快採取措施和其他手段，例如部分議員建議先行讓有關承建商“離場”，務求讓車廠建設工程重新動工，以免因車廠嚴重延誤令整個輕軌項目無法推進而對社會發展造成巨大損失。

輕軌項目的總預算一直是委員會關注問題，委員會多次要求政府就輕軌項目的靜態和動態估算提供資料，但政府始終未有積極回應。政府重複強調，輕軌因路線方案未能確定令估算結果不精確。委員會認為，鐵路運輸工程的估算在其他地區並非新鮮事，政府可參考有關做法。事實上，政府如不掌握輕軌項目整個工程的適時估算，將不利於公路的妥善使用。此外，在欠缺輕軌各方案的成本效益的資訊下，也將影響著社會及議員討論和選擇輕軌方案的成效。

此外，委員會認為，輕軌工程只是各項大型公共工程「超時超支」的一個縮影，政府有必要檢討現行公共工程法律是否存在制度上的漏洞。委員會亦希望知悉，致使車廠停工以及長期不能解決的原因，並促請政府釐清氹仔車廠上蓋工程的相關責任，以便透過車廠問題去思考如何完善整個制度，否則「超時超支」問題只會不斷重複。同時，政府應該開展檢討現行公共工程法律制度的工作，使相關法律適應社會發展，改變政府公共工程重複陷入「超時超支」的被動局面。在合同管理上，亦要考慮審計署的意見和建議，研究未來批給合同中加入補償性違約金條款的可行性。

輕軌項目的進展情況對澳門社會的發展影響深遠。輕軌作為澳門未來交通規



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

劃中重要的基礎建設，是落實以輕軌為主、巴士及的士為基礎、步行系統為輔助的「公交優先」陸路交通運輸政策的關鍵。故此，委員會決定，下一屆會期將就輕軌項目繼續展開跟進。

IV

委員會意見和建議總結

委員會在陸路公共交通運輸服務事宜的討論和分析的基礎上，提出以下意見和建議：

1. 政府須改善信息發佈機制，讓社會適時了解輕軌項目的進展情況；
2. 政府應編制和適時更新輕軌項目總工程的靜態和動態估算，並向社會公佈；
3. 檢討現行公共工程相關的法律制度，研究批給合同引入補償性違約金條款的可行性；
4. 科學掌握的士實際需求和應增加的士數量，並儘快展開特別的士和普通的士准照的公開競投；
5. 儘快透過修改《輕型出租汽車（的士）客運規章》，檢討的士發牌制度和監察制度，解決的士司機各種違規問題；
6. 及早完成與兩家巴士公司的「轉約」事宜，並透過新的巴士服務批給合同，解決一些現時巴士服務出現的問題，提升服務水平；
7. 採取措施和手段優化公交司機就業環境，以解除人資短缺問題；
8. 採取措施和手段改善各項公共交通服務和設施，為落實「公交優先」政策創造有利條件。

最後需要說明的是，鑑於輕軌項目龐大且澳門段的走線還未確定，委員會在



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

下一個會期將繼續跟進輕軌項目。

V
總結

總結如下：

- 1) 將本報告書提交給立法會主席，並建議派發全體議員；
- 2) 將本報告書送交給特區政府。

二零一五年八月十三日於澳門

委員會

何潤生

(主席)

陳美儀

(秘書)

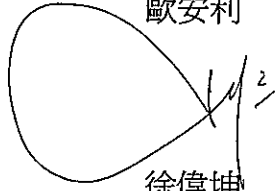
關翠杏


高開賢

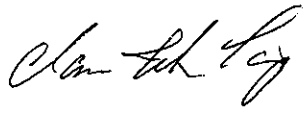


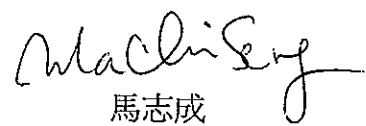
澳門特別行政區立法會
 Região Administrativa Especial de Macau
 Assembleia Legislativa

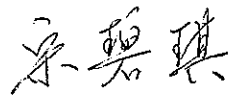
ca
 美
 2

歐安利

 徐偉坤


 區錦新


 陳亦立


 馬志成


 宋碧琪