



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

公共行政事務跟進委員會

第 2/V/2014 號報告書

事由：跟進的士服務監管問題

一、引言

一段時間以來，隨著人口的增長和遊客人數的增加，本澳在的士服務方面逐漸出現了搭的難、司機揀客/拒載、濫收車資等問題。近來，這些問題越來越突出，引起居民和遊客的極大不滿。的士服務方面的種種亂象，既影響民生，也損害了澳門旅遊休閒城市的形象。

委員會認為，這一問題值得高度重視。因此，在 2014 年 7 月 8 日的會議上，委員會一致決定跟進的士服務監管問題。實際上，僅就本委員會而言，已有六名議員曾分別就的士問題提出質詢、作出議程前發言或者公開發表意見。委員會希望通過舉行會議，深入分析的士服務問題的成因，推動政府和業界從重大社會公共利益的角度，尋求解決問題的途徑，從根本上改善的士服務質量，回應社會的訴求和期待。

為此，委員會於今年 7 月 15 日、31 日以及 8 月 15 日，舉行了會議。工務運輸司司長劉仕堯和交通事務局局長汪雲等政府官員列席了 7 月 31 日的會議，向委員會介紹的士服務監管情況並回答議員提出的問題。



Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including a large 'W', 'Z', 'M', 'Y', 'L', 'M', and 'L'.

二、現行的士客運法律制度及執法情況

1、的士客運法律制度

目前，規範的士事宜的法律規範主要是：(1) 十月十八日第 366/99/M 號訓令核准的《輕型出租汽車（的士）客運規章》。該規章對的士（俗稱“黑的”）執照競投、執照發出、車輛條件、駕駛員的義務和處罰制度等事宜作出規定；(2) 九月二十一日第 62/87/M 號法令。該法令核准載客租賃輕型汽車業經營特別准照制度，對該類的士（俗稱“黃的”）的經營條件作出相應的規範。

2、的士數量

根據上述法例，澳門目前共發出的士牌照 1380 個，包括“黑的”和“黃的”兩類。其中，特別行政區成立前發出 650 個永久性的“黑的”牌照；特別行政區成立後又陸續批出 630 個“黑的”牌照，包括 2005 年推出 30 個 10 年期牌照，2006 年、2007 年、2012 年分別推出 50 個、150 個、200 個 8 年期牌照，2014 年推出的 200 個 8 年期牌照（會於 8 月份開始分批投入營運）。

此外，在特別行政區成立前批出 100 輛“黃的”牌照，用於“電召”服務；政府於今年二月以過渡方式將 100 個“黃的”准照續期九個月，當中 60 輛屬純電召的士，40 輛逐步過渡到純電召服務。

3、的士服務方面存在的問題

在的士服務方面，社會最為關注兩大問題，一是搭的難，特別是舊區搭的更難；二是的士司機違規現象突出，包括揀客/拒



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large 'H' and several illegible signatures.

載、濫收車資和其他違規行為，尤其是的士違規問題成為社會公害，不能不除。

根據政府代表介紹，在 2013 年度，交通事務局與治安警察局共進行 235 次聯合執法行動，發現 279 宗違規個案（包括 92 宗拒載、175 宗濫收車資及 12 宗其他類型違規行為）；在 2014 年（1 至 6 月份），共進行 166 次聯合行動，發現 291 宗違規個案（包括 65 宗拒載、218 宗濫收車資及 8 宗其他類型違規行為）。

在的士違規行為中，90%都是揀客/拒載、濫收車資行為。由於乘客基於各種原因不願意與稽查人員合作，另一方面，也由於稽查人員的文職身份，的士司機不與稽查人員合作，甚至衝撞、抗拒稽查人員，從而導致對的士違規行為取證困難。此外，的士違規的罰款金額自 1999 年至今未作修改，譬如拒載和濫收車資罰款額僅為 1000 元，違法成本低，導致對違規行為缺乏阻嚇力。

4、政府擬推出諮詢方案內容

基於上述情況，政府在會議上介紹了擬推出的士客運法律制度諮詢的內容¹，主要包括以下四個方面：

第一是加強治安警察局的監察權限。透過警方的積極介入，可以提高打擊違法行為的效率，而交通事務局則負責處理行政違法行為的程序；

¹在經過與委員會舉行會議後，政府推出了《檢討輕型出租汽車（的士）客運法律制度》諮詢文本，自 8 月 9 日至 9 月 23 日展開為期 45 日公眾諮詢。諮詢文本分三章：第一章加強打擊的士的違法行為、第二章優化的士服務的經營環境、第三章完善的士服務的長遠規劃。有關諮詢文本詳細內容參見法務局網頁：http://www.dsaj.gov.mo/iis/Content/Doc/Transporte_pt.pdf.



第二是引入視像監察設備監察車廂情況。影像收集作為輔助違法行為之調查目的，僅當發現存在違法行為或遇乘客投訴時才可使用有關監察設備的資料；

第三是引入警員隱藏身份的取證(俗稱“放蛇”)制度。由治安警察局人員在隱藏自己真實身份的情況下，以乘客身份乘搭的士，當的士駕駛員作出違反法律規定的行為時，警員表露身份並採取行動作出相應的檢控；

第四是加重的士駕駛員違法行為的罰則。a) 對於違反的士駕駛員義務及較嚴重的違法行為，處罰金額提升到\$2,000 至\$5,000，亦有意見提出將罰款提升至\$30,000；b) 如三年內三次實施濫收車資、提供與客運服務無關的其他服務、揀客及拒載的違法行為，則施以取消專業工作證的處罰(俗稱“釘牌”)，且在取消專業工作證一至五年後(視乎被取消專業工作證的次數)方可申請再參加為取得專業工作證而設的考試。

三、委員會跟進和討論的主要事項

委員會認為，能否有效解決的士服務問題，不僅事關民生福祉，也直接影響到國際旅遊休閒城市形象建設，同時也是對政府行政管理能力和水平的考驗，因此，對這一問題必須高度重視。

鑒於的士服務問題由來已久，並且愈演愈烈，委員會認為，只有從社會重大公共利益角度出發，下定決心對現行的士服務發牌和監管制度乃至的士營運模式進行全面、深入檢討和改革，才能拓寬思路，標本兼治，從根本上解決的士服務的種種問題。



為此，委員會從發牌和監管兩大方面入手，針對的士定位、發牌制度、調查取證、處罰制度以及遊客投訴機制等多個議題，進行了分析和探討，向政府提出意見或建議。具體來講，包括以下方面：

1、的士服務的性質和定位問題

在政府制定的交通運輸規劃中，的士與巴士、輕軌一樣，都屬於公共交通服務的組成部份。然而，現實情況則是，政府對的士牌照奉行“價高者得之”的競投政策，加上“擠牙膏”式的發牌方式，使的士牌照在很大程度上成為有利可圖的投資工具。有的士牌照被炒至數百萬元，使一些有心從事的士服務行業的人士根本無經濟能力購買，只能淪為投資者的打工仔。這種狀況一方面造成的士牌照奇貨可居，直接導致服務供應不足，另一方面由於高昂的租牌費用，也容易誘發一些司機取巧違規，衍生種種亂象。

由此產生了的士性質和定位問題：的士究竟是一種公共交通服務工具，還是一種投資工具？

委員會一致認為，無論從其他國家或地區的經驗，還是從本澳的士服務方面的教訓來看，的士服務都應該回歸到公共交通工具的定位。只有如此，才能正本清源，為解決的士服務問題確立正確方向。

對此，政府代表表示認同，承諾將採取措施，推動的士服務回歸到公共交通工具的定位，去除其中的投資甚至投機成份。



[Handwritten signatures and initials]

2、發牌制度問題

委員會認為，在明確的士服務的公共交通工具定位的基礎上，需要改變發牌方面奉行的“價高者得之”的競投政策及制度，轉而採取更能滿足社會和市場需求的發牌方式。

圍繞發牌制度事宜，委員會提出了多種可供選擇的思路和意見，核心內容在於通過改善發牌制度，去除投資或投機成份，降低營運成本，同時加強對的士牌照持有人的約束。譬如，有議員建議採用“駕者有其牌”的方式，即司機在滿足一定的條件後即可直接獲發的士牌照自行駕駛，這種方式類似小販牌照，其優點是會降低營運成本（免除租牌費用），同時也減少司機違規的機會。有議員建議採用以公司為單位的投標方式，以便於統一監管。也有議員建議開放“黃的”的市場准入。還有議員建議通過發牌制度，要求並鼓勵的士進入舊城區，或者限定的士分區行駛，或者鼓勵提供“點對點”服務等。

3、的士數量問題

與的士定位和發牌制度密切相關的是的士數量問題。有議員批評在現行制度下，政府嚴格控制的士牌照數量，並且採取“擠牙膏式”的漸進發牌模式，人為地推高了的士牌照價格，造成的士數量供應不足。有議員指出，在 60 多萬居民和每年 3000 萬遊客的城市，1380 輛的士根本不能滿足社會需求，加上未來兩年會有 230 個的士牌照陸續期滿，將會使的士數量供應更顯緊張。



委員會希望，政府在改善發牌制度的同時，根據澳門實際情況和需要，提供足夠數量的的士，滿足社會需求。

4、監管和調查取證制度問題

鑒於目前的士違規行為嚴重，但調查取證困難和監管不足的情況，委員會一致認為有必要完善監管制度，包括發揮警方具有道路指揮權、調查權和查核身份權的優勢，強化警方在調查和打擊的士違規行為的執法權限，持續有效地執行相關法律及法規，向市民和遊客提供良好的士服務；在調查取證方面，認同政府研究引入視像設備（俗稱“黑盒”）檢查車廂情況以及引入警員隱藏身份的取證制度（俗稱“放蛇”）的可行性，但同時強調必須設立嚴格的條件和程序性機制，避免侵犯個人隱私、個人資料或者引誘他人違法情況的發生。

也有議員建議在高風險或經常違規的地方安裝天眼設備，以便對的士停泊和接載行為進行有效監管。還有議員敦促政府向委員會提交“黃的”續約後的營運情況報告以便進行監管。

5、處罰制度問題

鑒於現行法規規定的處罰方式單一、處罰力度不足的情況，委員會也就這一問題進行了廣泛的探討。

有議員認為目前違規的處罰金額過低，應該提高罰款金額，以增加阻嚇力，並且認為需要就提高罰款金額制定科學、合理的標準。有議員認為，除了提高處罰金額外，還應引入其它形式的處罰制度或責任方式，如扣分、扣留車輛、吊銷牌照以及強制違



規者修讀培訓課程等，從而提高的士司機守法意識。還有議員認為，對於的士司機，除了建立處罰制度，也應該考慮獎勵規則，明確司機的權利、義務和責任，從而建立完善的營運規則，改善的士服務。此外，還有議員認為，在追究司機違法和違規責任的同時，也應該強化車主而非司機承擔責任的規則，從而使現行法律制度得到遵守。

6、投訴機制問題

由於的士違規行為（特別是揀客/拒載和濫收車資行為）發生在司機和乘客雙方之間，對違法行為的查處往往有賴於乘客的舉報，因此便捷的投訴機制和投訴渠道是非常重要的。

委員會強調指出，澳門作為旅遊城市，遊客眾多並且留澳時間較短，一些遊客很多時候是在離境之際遇到惡劣的士服務，並往往帶著憤慨和遺憾離開澳門。一些不良司機也正是利用這樣的機會，取巧宰客，做“一錘子”買賣，而這對澳門旅遊城市形象的損害難以估量。針對這種情況，委員會希望，政府除了研究採用電子監控和視像設備調查取證措施，還能建立便捷的投訴機制，有效接收乘客/遊客的投訴，確保即使遊客離開澳門，也能使違規行為受到應有的懲罰，以求從根本上杜絕投機取巧的宰客行為。

7、其他事宜

委員會還就的士服務監管的其他相關問題進行了討論。譬如，有議員建議政府研究的士不願意進舊區原因並尋求解決的措



施；有議員認為應該提高對的士違規行為處罰程序的效率；有議員建議政府研究節、假日或颱風天氣時接載乘客的特別措施和安排；有議員認為道路上的標示板不明顯，需要重視臨時性裝置長期擺放在路面可能導致的危險性；有議員促請關注現時的士司機老齡化的趨勢；還有議員建議政府增加歐四車型的的士配件及公佈相關價格等。

四、委員會跟進工作的簡單總結

通過舉行會議，特別是政府代表的參與，委員會對目前的士服務存在的問題、執法狀況以及政府擬採取的措施有了更全面的瞭解。通過討論，委員會一致認為，需要從重大社會公共利益的角度，認識的士法律制度改革的必要性和緊迫性。委員會不僅就的士服務法律制度改革的方向達成了共識，即的士服務定位須回歸到公共交通工具而非投資工具，同時也就的士發牌和監管的具體制度提出了意見和建議。

政府代表表示，對委員會提出的意見和建議持有開放態度，並承諾會將有關的意見或建議一併納入到公眾諮詢方案當中。政府代表強調，政府有決心調整的士服務政策，而且，會採取立法的方式重整的士客運法律制度，以彰顯改革的決心。政府代表也承諾，會盡快完成有關的諮詢和立法準備工作，待工作完成後，會將法案交由立法會審議。

在委員會舉行會議後，政府推出了“檢討輕型出租汽車（的士）客運法律制度諮詢文件”，其中也包含了委員會提出的意見和建議。諮詢方案引發社會廣泛、深入的討論，無疑將會有助於



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

的士問題的解決。對此，委員會表示滿意，並希望政府認真聽取社會的意見，提交符合社會發展需要的改革方案。委員會也將會繼續關注的士服務法律制度改革的進展情況。

二零一四年八月十五日。

委員會

陳明金
(主席)

黃顯輝
(秘書)

張立群

鄭志強

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '4', '7', '2', and '復'.



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

[Handwritten mark]

[Handwritten signature]

高天賜

[Handwritten mark]

[Handwritten signature]

崔世平

[Handwritten signature]

梁安琪

[Handwritten signature]

劉永誠

[Handwritten signature]

鄭安庭

[Handwritten signature]

李靜儀

[Handwritten signature]

黃潔貞