



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

摘要



引言

互聯網技術不論在範圍、規模及經濟影響正急速發展，成為了扭轉全球不同經濟體系的主要力量之一。透過利用新科技，新的商業模式不斷湧現，推翻不同市場上固有的營商手法，務求以嶄新的方式向消費者提供服務。

香港的士業正是眾多面對這項挑戰的其中一個行業。網約車服務的冒起乃全球性的現象，市場營運者利用信息科技，為尋求個人化點對點交通服務的消費者提供更個人化及更有效率的服務。在共享經濟的概念下，這通常被推廣為「共乘業務」。

網約車公司將業務定位為交通「網絡」公司，因為他們的服務建基於其設立的網絡，將乘客的需要和網絡司機作出配對。然而，這些網絡公司的急速發展，引起關注，因為它給固有的士營運者帶來市場干擾，及對長久以來經已存在、為保障乘客安全及福祉而設之監管制度帶來影響。

目前香港政府的立場十分明確，認為經營這類共乘公司的業務屬違法行為，超越現行監管制度。因此，目前尚未有任何具體的規管架構監管這些共乘公司的運作。

消費者的期望

消費者委員會(消委會)調停消費者糾紛的經驗顯示，的士服務質素一直是消費者所關注的問題。¹有關的士服務的投訴和建議不斷增加，在 2016 年，雖然的士佔本地公共交通乘客人次約 7.4% (每日為近 93 萬人次服務)，但交通諮詢委員會交通投訴組共接獲 10,357 宗有關的士的投訴及改善建議，佔公共交通服務整體投訴數字的 46.4%。當中絕大部分均與的士司機的不當行為有關，例如不服用最直接可行的路線、駕駛行為不當、司機舉止無禮和不守規矩、濫收車資及拒載。

政府對的士行業的密切監管有其歷史因素，是基於對消費者安全及福祉的考慮。除了理解到維持有效率的個人化點對點交通服務，可以為經濟帶來莫大裨益，也可輔助其他公共交通工具如巴士、火車和電車。

最近有關的士服務的消費者調查反映消費者關注其服務質素方面的改善，以及希望有更多的選擇。

¹ 消委會於 2015 年至 2017 年 9 月期間共接獲 28 宗有關的士的投訴。

政府在 2016 年委託公司進行電話訪問，評估市民對它提出在港推行專營的士服務建議(以回應網約車服務所構成的威脅)的看法。有關建議專營的士的收費將會高於普通的士的標準收費，但提供較優質的服務，與現時的士行業競爭。這項調查顯示受訪者支持以較高車資換取更個人化的服務。

網約車公司優步(Uber)在 2017 年 6 月亦委託公司進行電話訪問，搜集市民對如何改善本港個人化點對點交通服務的意見。有關調查結果顯示大多數受訪者認為在市場上應該有更多的個人化點對點交通服務以供選擇；而政府對這些創新服務支援不足，應該設定合適的法律框架，規管網約車服務。

近期一項的士業委託進行的調查顯示，消費者最關注的事項都與的士司機有關，包括其專業態度、使用最有效率或乘客指定的路線、對的士規例的遵守、對乘客目的地和交通情況的熟知程度，以及好客服務。

此外，由於香港是國際馳名的大都會及網約車服務在世界各地的普及，不少來港旅客都以為可以使用網約車服務。我們可合理地假設這些旅客中部分會試圖使用這類服務，特別是當傳統的士服務無法提供或不能滿足他們的需求時；自然有營運者將法規置諸腦後，繼續冒險提供服務。

預計需求

人口調查研究預計香港未來對個人化點對點交通服務的需求將持續上升，這不僅是基於人口增長推算，而且未來還有更多的長者和傷殘人士在很大程度上依靠這種服務。然而，儘管整體人口增加、需要這些服務的長者和傷殘人士人數亦增加、加上有利這種運輸方式的因素，如有效率的接駁運輸、對機場的交通服務需求上升，以及的士的相宜車資，但現時的士使用率數字顯示，對的士服務之需求仍是停滯不前。

因此，有意見認為現時市場未能以最佳經濟效益運作，以滿足消費者的需求。透過消費者調查所收集到的意見，以及交通投訴組所錄得的投訴及建議，可以合理地假設若不解決供應量、服務質素及價格競爭等問題，個人化點對點交通服務的發展將無法滿足市場需求及期望，在需求和供應間出現缺口的情况下，消費者將在經濟福祉方面蒙受損失。

個人化點對點交通服務缺乏競爭

個人化點對點交通服務市場可劃分為三類市場：站頭市場、街道載車市場及預約市場。三類市場服務的供應及需求息息相關，亦能互相代替。例如，若站頭或街道載車服務供應充足，會減少消費者的時間成本，繼而令其市場蓬勃；另一方面，如果預約市場能提供另外兩個市場所不能提供的較佳服務，會吸引更多消費者轉用預約服務。

在香港，只有的士可以在站頭及街道載車營運。消費者不論在站頭市場按先進先出系統乘坐的士，又或在街道載車市場隨機獲得服務，都甚少能有所選擇。事實上，的士在這兩種市場缺乏有效競爭，因為每部的士從外觀上看起來都十分相似，令消費者視所有的士為同一產品，繼而把期望投射到整個的士行業，而非個別他們即將乘搭之的士。在這市場環境下，的士司機欠缺誘因改善服務，去建立長遠客戶關係，而消費者在缺乏市場機制下亦難以避免碰上較差的的士司機。

出租車只能在預約市場營運，並與的士在該市場上競爭。在預約市場上，一些電召中心為出租車及的士提供配對服務，協調它們及乘客之間的交易。然而，這些電召中心的營運規模較細，難以提供在網約車平台所能獲得的資訊，如車款、司機、客戶意見和所選道路等。再者，出租車即使能夠調整價格及服務質素，由於供應甚少，對整體市場的競爭動力影響有限；另一方面，的士車資受到規管，都無法在價格上作出競爭。

網約車服務的崛起

網約車服務提供者從事配對而非直接提供的士服務，其特點能吸引不少消費者，例如減低他們的搜索成本、採用更直接的方法控制供應以滿足需求、提供更佳選擇，促進服務質素和價格競爭，這些都為消費者帶來裨益。雖然有些指控認為網約車公司利用法例上的漏洞獲取競爭優勢，並降低消費者安全或私隱的標準，但其平台亦為乘客提供有效的機制，反映即時意見，這可促進網約車平台之間及其他與網約車競爭服務對手整體市場上的競爭，有助提升標準。因此，有意見認為政府應支持及鼓勵以客為本的個人化點對點交通服務的發展，儘管從公共政策角度亦要考慮現有市場既得利益者的利益，此等利益亦有可能是為整體社會帶來長遠利益的障礙。

有不同地區政府會選擇開放市場或為網約車及的士服務製造公平競爭環境，而香港政府的建議方案是透過推出有限數目的專營的士，旨在提升服務的選擇及質素。這方案與某些地區的做法類同，然而，本會認為它未必能產生足夠的競爭，驅使的士營運者改善消費者一直都關注的服務質素問題。

香港個人化點對點交通服務市場現況

的士服務

公共交通服務



經營模式

街道、的士站載車或預約



車輛

安裝咪錶，規定外觀



車費

按錶收費



數量

全港共18,163輛



車輛牌照

屬永久性質



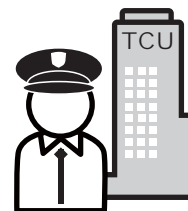
司機

須21歲以上，
持有駕駛執照3年或以上，
並通過有關考試



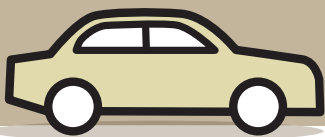
投訴途徑

交通諮詢委員會交通投訴組



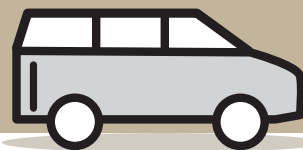
出租汽車服務

私營交通服務



網約車服務

智能電話應用程式或
網上平台預約汽車服務



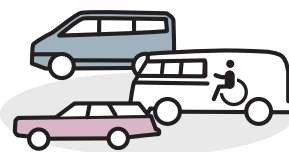
只能預約



網上即時
配對服務



外觀沒有
明確要求，
但須展示
出租汽車許可證



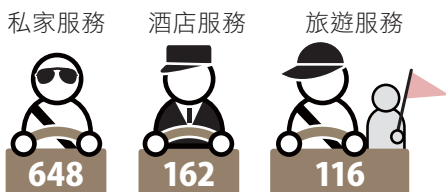
普通私家車、
豪華私家車、
七人車及為
傷健人士而設
的車輛

不受監管

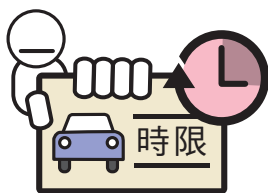


不可收取車資

出租汽車
許可證
數目



有時限



沒有
許可證

須持有有關
駕駛執照，
除此之外，
沒有明確要求



須持有駕駛執照

營運者網頁或
電話熱線



網約車手機應用
程式或網上平台

其他地區的發展趨勢

網約車服務的出現，引發全球各地區的個人化點對點交通服務市場規管架構的轉變。本會審視不同地區應對網約車服務興起的過程，亦同時了解網約車服務對當地傳統的士行業的衝擊及其技術帶來的經濟裨益。

研究顯示，全球不同地區應對網約車服務進入市場的途徑大致分為三種。第一種會為網約車及的士服務創造公平競爭環境，主要地區例子有北京、新南威爾斯、新加坡及多倫多；第二種會透過輕微修例引入網約車，儘量減少對現有市場的影響，例如倫敦及紐約；而最後一種則會採取措施以保障現有的士的經營者，如巴塞隆納、哥本哈根及首爾。

總括而言，當採取較開放的市場改革時，主要分為以下兩種方式：

- 以循序漸進的方式，透過逐步增加出租汽車許可證的數目，容許網約車營運者用有出租許可證的汽車經營。這種方式下市場可能需要較長的時間才可反映出對的士服務的改變；或
- 以全面開放市場方式，對市場上的出租汽車數量不設任何限制，藉此引入網約車服務。

在本研究審視的地區中，無論採取哪一種規管方式，網約車的營運者都會受到當地政府的規管及審查，以確保服務由合適的司機及符合要求的車輛提供。

香港的未來路向

本會就政府為回應消費者對更優質服務及更多車輛類型選擇的訴求，建議引入專營的士表示歡迎。然而，政府現階段提出的建議機制未必能完全滿足消費者的期望，亦無法迎上現時在世界各地盛行的網約車服務趨勢。假如是次設想的改革無法有效把握機遇提升市場競爭，吸納網約車服務所提供的新元素，將錯失良機。

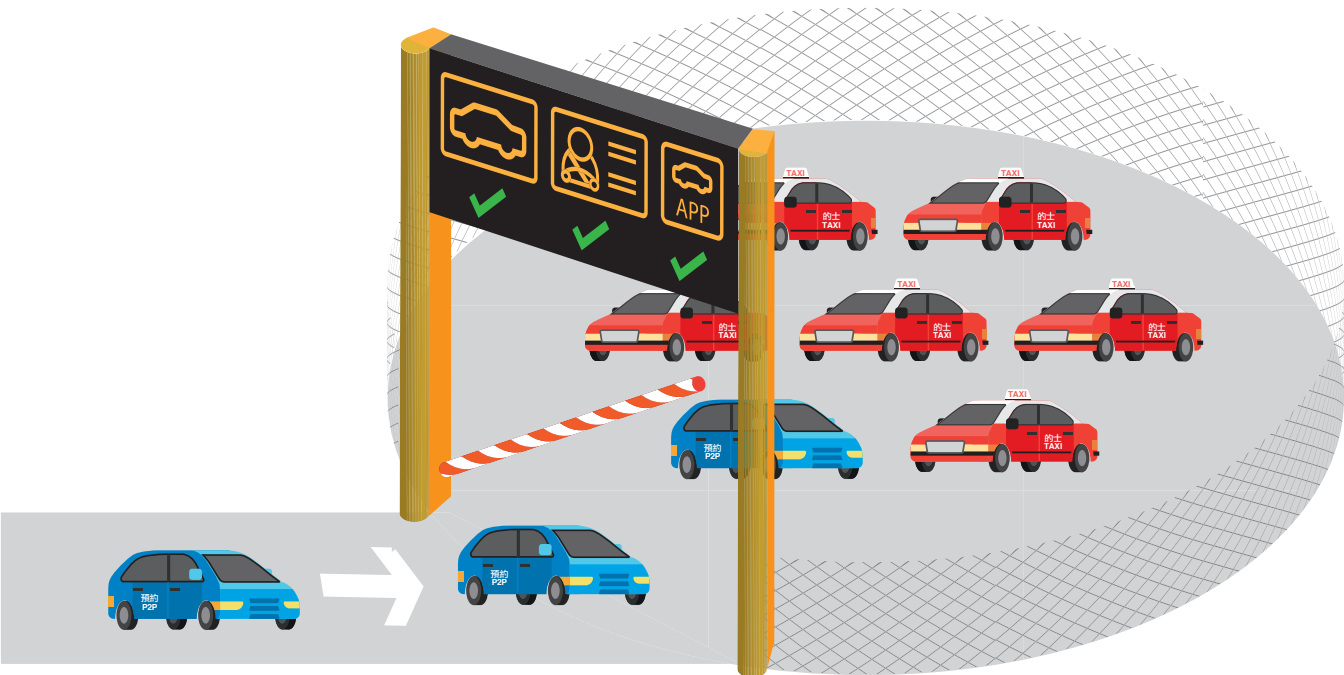
與其他市場一樣，引入網約車時其中必須考慮如何儘量減低對現有的士行業的衝擊，本會認為假如專營的士方案未能發揮預期的效果，政府應鄭重考慮採取本會的建議方案。

借助資訊及通訊科技，不但可提升乘客的乘車經驗，亦為市場帶來改變，這些發展都不會因為現有市場營運者或政府的意願而停止。對消費者而言，最壞的情況是最新科技無法得到有效的運用而的士營運者沒有改善服務，最終令整體經濟利益受損。

因此本會建議政府採取循序漸進及過渡的方式，以減低網約車在科技發展及大數據下對現有的士行業所造成不可避免的衝擊。作為第一步，政府可考慮讓網約車營運者申請牌照或許可證，在合適的限額下經營，並為市場注入可控的動力，朝向一個更開放、以市場為本的制度。



各地區應對網約車服務的不同政策



公平 競爭環境



逐步落實並
監察整體發展



制定新的要求
保障乘客安全及
改善服務質素



長遠展現競爭成效

最小 監管干預



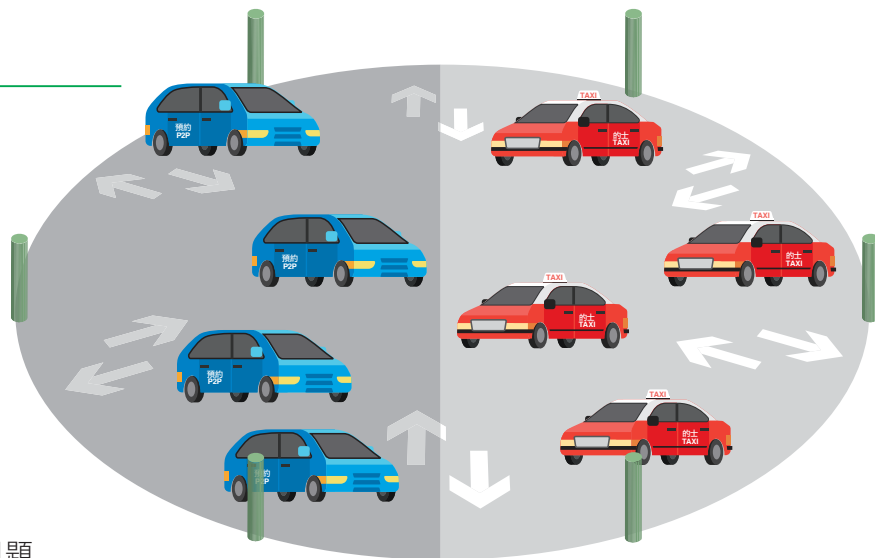
消費者能有較多選擇



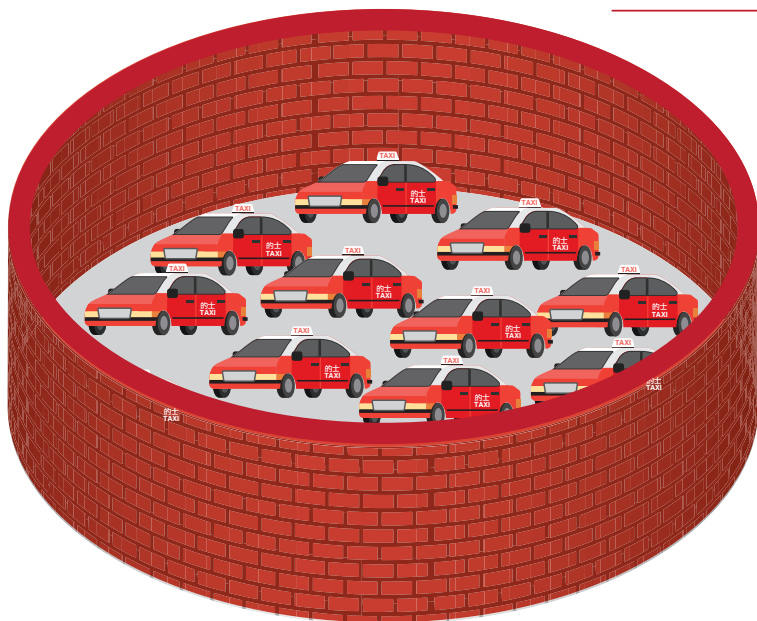
無上限的網約車數量帶來的交通問題



對的士持有人直接衝擊



保護性措施



缺乏足夠競爭及誘因改善服務質素



的士生意及牌價不會受到影響

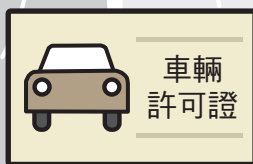
長遠全面開放市場



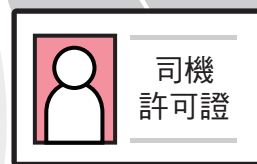
網約車「牌照」制度



網約車平台的專營權許可證



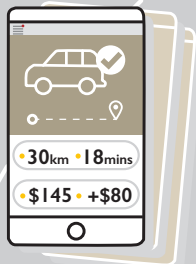
網約車輛的許可證



網約車「夥伴」司機的許可證

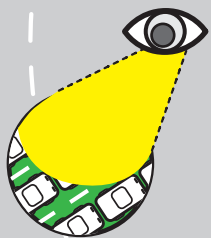
規管要求

網約車平台



收費及附加費的透明度管制

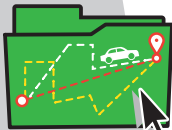
乘客保障



監察交通情況以調節網約車服務供應



處理投訴

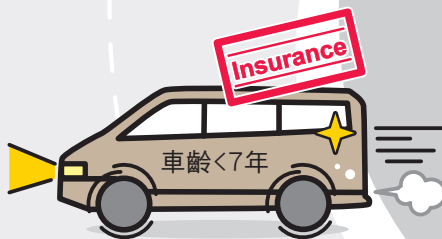


儲存記錄

出租汽車



擁有新增發的出租汽車許可證的汽車有7年的營運時限

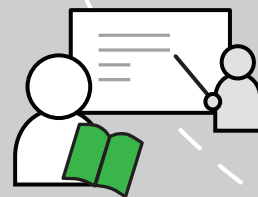


出租汽車持有合適保險並處於良好狀態（車齡少於7年）

司機



- ✓ 至少3年駕駛經驗
- ✓ 通過背景審查（例如沒有嚴重的違例駕駛或刑事記錄）



語言及客戶服務培訓

本會的具體建議

本會深信引進一個包括的士和網約車服務的平行體制，在加強競爭的好處下，能夠提升市場參與者的服務質素。為減少進入市場的障礙和促進創新，較為理想的是政府對網約車服務施加較少要求，規範的重點應集中於乘客安全和營運效益，以致政府可適當地執法和管制交通。

本會建議有關程序可透過利用現時由運輸署署長發出的 1,500 個私家服務出租汽車許可證為起點，在某些程度上放寬嚴厲管制，使營商環境可包容網約車服務。首先，這新制度可發出三種不同的許可證：

- (i) 網約車平台的專營權許可證 – 附有規範網約車平台營運者的條款；
- (ii) 具時限的網約車輛的許可證 – 附有規範提供網約車服務的車輛的條款(如由網約車平台營運者負責，則不需要政府發出車輛的許可證)；及
- (iii) 網約車「夥伴」司機的許可證 – 附有規範提供網約車服務的「夥伴」司機的條款(如由網約車平台營運者負責，則不需要政府發出司機的許可證)。

在這之後，本會建議分階段並以循序漸進方式落實這新體制：

- 所有網約車平台、車輛及司機必須具有營運牌照，並訂定車輛和市場新進入者限額；
- 為保障乘客安全，就車輛情況和司機訂立管制要求；
- 具體的網約車平台營運者牌照要求，以保持價格透明度、足夠的乘客個人保障和交通管制；及
- 區分的士及網約車服務市場。

此外，政府應廣泛地收集不同的交通數據，定期評估網約車服務的使用情況、其造成路面交通擠塞的影響及可能對現有的士司機所帶來不同程度的負面影響。

假以時日，規管網約車的架構應趨向更適合開放市場的框架。本會倡議以公眾利益為大前提下，把個人化點對點交通服務市場由現時只依賴的士行業作為公共交通服務的營運模式（包括建議的專營的士服務），逐漸改革成一個能同時容納的士行業及網約車在出租汽車行業發展的市場，從而促進整體市場上的競爭。

本會樂見司機培訓為政府建議的專營的士服務的主要要求，以及歡迎由本港的士業自行推動的司機培訓計劃。然而，若消費者對司機行為及態度的投訴持續上升，而的士司機亦沒有參與由香港的士業議會提供的培訓課程，政府有需要考慮強制規定有投訴記錄的司機在續領駕駛牌照時須重新接受培訓。

總結

香港有許多藉改革及開放傳統市場而成功的例子，譬如電訊業市場的開放，使香港成為亞洲的電訊中心。本會期望政府及廣大公眾能汲取過往的經驗，以前瞻性及保障消費者利益的角度制定合適的政策，把網約車引入個人化點對點交通服務市場，確立香港在數碼世界中智慧型城市的地位。



香港北角渣華道191號嘉華國際中心22樓
電話：2856 3113
傳真：2856 3611
電子郵箱：cc@consumer.org.hk
網站：www.consumer.org.hk

22/F, K. Wah Centre, 191 Java Road
North Point, Hong Kong
Tel: 2856 3113
Fax: 2856 3611
E-mail: cc@consumer.org.hk
Website: www.consumer.org.hk

消費者委員會2017年11月出版
Published by Consumer Council, November 2017
©版權所有，不得翻印 © All rights reserved