

沈建法，2025，2 元乘車優惠的政府支出分析與政策選擇。觀點，明報，B09 頁，2 月 5 日

Shen Jianfa, 2025, An analysis of the government expenditure and policy choices of the \$2 Public Transport Fare Concession Scheme. Viewpoint, *Ming Pao*, B09. 5 February (in Chinese).

<https://news.mingpao.com/pns/%e8%a7%80%e9%bb%9c/article/20250205/00012/1738688552011/%e6%b2%88%e5%bb%ba%e6%b3%95%20%e5%85%83%e4%b9%98%e8%bb%8a%e5%84%aa%e6%83%a0%e7%9a%84%e6%94%b0%e5%ba%9c%e6%94%af%e5%87%ba%e5%88%86%e6%9e%90%e8%87%e6%94%b7%e7%a1%96%e9%81%b8%e6%93%87>

沈建法：2 元乘車優惠的政府支出分析與政策選擇

【明報文章】特區政府於 2012 年推行 2 元乘車優惠，希望鼓勵年滿 65 歲長者及殘疾者外出參加活動或探望親友。時任特首林鄭月娥 2022 年初將優惠門檻降至 60 歲，政策受到長者普遍歡迎。但 2 元乘車優惠的財政支出由 2021/22 年度 13.95 億元，增至 2022/23 年度 30.79 億元，2023/24 年度達 40 億元，2024/25 年度估計為 60 億元。

當前政府面對近千億財赤，2 元乘車優惠政策受到廣泛關注和討論，不少人認為優惠門檻降至 60 歲是引起支出大漲的主要原因，將來相關財政支出還會大增。本文從 2022 年優惠門檻降至 60 歲前後分析計算每人每日乘車次數、每次乘車優惠、60 歲及以上人口、乘車優惠總額等主要指標，為相關政策討論提供科學依據。

降年齡門檻前 優惠支出相對穩定

表 1 顯示 2016 至 2021 年滿 65 歲長者享有 2 元優惠情況下，政府財政支出由 9.51 億增至 12.69 億元（相關數字已從財政年度轉換為年份）。根據總乘客人次，其得到每次乘車優惠相當穩定，介乎 2.3 至 2.7 元。扣除殘疾者乘客人次，根據 65 歲及以上人口，65 歲及以上長者每人每日乘車次數也相當穩定，每日 0.7 至 0.9 次。

 表 1：年滿 65 歲者享 2 元優惠下的政府支出

	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
65 歲及以上人口	116.7 萬	121.2 萬	126.7 萬	132.9 萬	138.4 萬	145.2 萬
65 歲及以上 每人每日乘車次數	0.8	0.9	0.9	0.9	0.7	0.9
65 歲及以上總乘客人次	97.4 萬	106.5 萬	115.4 萬	125.6 萬	98.5 萬	124.7 萬
殘疾者總乘客人次	14.0 萬	15.0 萬	15.9 萬	16.8 萬	12.9 萬	15.9 萬
65 歲及以上 和殘疾者總乘客人次	111.4 萬	121.5 萬	131.3 萬	142.4 萬	111.4 萬	140.6 萬
65 歲及以上和殘疾者 每次乘車優惠 (元)	2.3	2.4	2.4	2.4	2.7	2.5
65 歲及以上和殘疾者 實際乘車優惠總額 (元)	9.51 億	10.59 億	11.70 億	12.53 億	11.03 億	12.69 億

數據來源：中大香港亞太研究所城市與區域研究中心根據政府統計數據整理及計算結果

2022 年 2 月 27 日開始，60 至 64 歲長者也享有 2 元優惠。表 2 分別估計 2023 年 60 至 64 歲長者，及滿 65 歲長者享有 2 元優惠的情況。

首先根據港鐵歷年票價調整幅度，估算 2022 至 2024 年 65 歲及以上和殘疾者每次乘車優惠：2023 年為 2.6 元。2023 年 65 歲及以上者的每人每日乘車次數使用 2021 年數字，每人每日乘車 0.9 次。根據 65 歲及以上人口，可以計算得到 65 歲及以上者總乘客人次，以及 65 歲及以上和殘疾者乘車優惠總額，為 15.45 億元。根據實際乘車優惠總額 36.93 億元，估計 2023 年 60 至 64 歲長者乘車優惠總額為 21.48 億元。同時，可以得出 2023 年 60 至 64 歲總乘客人次，每人每日乘車 1.5 次，每次乘車優惠 6.3 元。60 至 64 歲人口較年輕，乘車次數與每次乘車優惠都高於 65 歲及以上人口。

 **表 2：年滿 60 歲者享 2 元優惠下的模擬政府支出**

	2021 年	2023 年	2024 年	2025 年	2030 年	2035 年
60 至 64 歲人口	61.4 萬	64.6 萬	64.4 萬	63.0 萬	54.6 萬	54.6 萬
60 至 64 歲 每人每日乘車次數	—	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
60 至 64 歲總乘客人次	—	93.8 萬	93.5 萬	91.5 萬	79.3 萬	79.4 萬
60 至 64 歲 每次乘車優惠 (元)	—	6.3	6.5	6.5	6.5	6.5
60 至 64 歲 乘車優惠總額 (元)	—	21.48 億	22.28 億	21.80 億	18.90 億	18.91 億
65 歲及以上人口	145.2 萬	163.8 萬	170.2 萬	178.3 萬	215.3 萬	239.3 萬
65 歲及以上 每人每日乘車次數	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
65 歲及以上總乘客人次	124.7 萬	147.4 萬	153.2 萬	160.5 萬	193.7 萬	215.4 萬
殘疾人士總乘客人次	15.9 萬	17.0 萬	20.2 萬	20.2 萬	20.2 萬	20.2 萬
65 歲及以上和殘疾者 每次乘車優惠 (元)	2.5	2.6	2.7	2.7	2.7	2.7
65 歲及以上和殘疾者 乘車優惠總額 (元)	12.69 億	15.45 億	17.19 億	17.92 億	21.22 億	23.36 億
方案 A 估計乘車優惠總額 (元)	12.69 億 *	36.93 億 *	39.48 億	39.72 億	40.12 億	42.28 億
方案 B 估計乘車優惠總額 (元) (每人每日乘車次數增加)	—	—	55.53 億	55.44 億	53.74 億	55.90 億
方案 C 估計乘車優惠總額 (元) (車費增加)	—	—	40.20 億	42.30 億	53.21 億	69.16 億
方案 D 估計乘車優惠總額 (元) (每人每日乘車次數與 車費增加)	—	—	55.53 億	57.91 億	69.63 億	88.93 億

* 為實際乘車優惠總額

數據來源：中大香港亞太研究所城市與區域研究中心根據政府統計數據整理及計算結果

可見，將 2 元優惠門檻降至 60 歲，使政府相關財政支出增加一倍以上。但 2022/23 年度的跳躍式增長是一次過的。60 至 64 歲長者乘車優惠如何影響 2024 至 2035 年的相關財政支出，需進一步分析。

降優惠門檻後支出增一倍 將來相對穩定

乘車優惠總額取決於 60 歲及以上人口、每人每日乘車次數與每次乘車優惠。表 2 在 2023 年的分析基礎上，列出乘車優惠政府財政支出 4 個方案的模擬結果。2024 至 2035 年 60 歲及以上人口數字，來自統計處《香港人口推算 2022-2046》。

方案 A 假設每人每日乘車次數、每次乘車優惠保持不變（2023 年水平），殘疾者總乘客人次保持 2024 年水平（每年 20.2 萬）。結果顯示，乘車優惠的財政總支出由 2024 年 39.48 億元，增至 2035 年 42.28 億元。65 歲及以上和殘疾者乘車優惠總額，由 2024 年 17.19 億元，顯著增至 2035 年 23.36 億元。因為 60 至 64 歲人口在 2023 年後開始下降，60 至 64 歲長者乘車優惠總額由 2024 年 22.28 億元，緩慢降至 2035 年的 18.91 億元。

方案 B 假設 60 至 64 歲長者每人每日乘車次數增加到 2.5 次，其他方案 A 的假設不變。結果顯示，60 至 64 歲長者乘車優惠總額，比原本每年增加 15 億元；但其總額會由 2024 年 38.34 億元，緩慢降至 2035 年 32.54 億元。65 歲及以上和殘疾者乘車優惠總額，與方案 A 相同。乘車優惠財政總支出由 2024 年 55.53 億元，增至 2035 年 55.9 億元。

方案 C 假設 2024 至 2035 年票價每年增加 3.09%（2024 年港鐵增幅），每人每日乘車次數保持不變（2023 年水平），殘疾者總乘客人次保持 2024 年水平。結果顯示，乘車優惠財政總支出由 2024 年 40.2 億元，增至 2035 年 69.16 億元。65 歲及以上和殘疾者乘車優惠總額由 2024 年 17.19 億元，顯著增至 2035 年 39.49 億元。60 至 64 歲長者乘車優惠總額由 2024 年 23 億元，增至 2035 年 29.66 億元。

方案 D 假設 2024 至 2035 年票價每年增加 3.09%，60 至 64 歲長者每人每日乘車次數增至 2.5 次，其他方案 A 假設不變。結果顯示，乘車優惠財政總支出由 2024 年 55.53 億元，增至 2035 年 88.93 億元。65 歲及以上和殘疾者乘車優惠總額與方案 C 相同，由 2024 年 17.19 億元，顯著增至 2035 年 39.49 億元。60 至 64 歲長者乘車優惠總額由 2024 年 38.34 億元，增至 2035 年 49.44 億元。

2 元乘車優惠的政策選擇

上述 4 個方案的模擬分析表明，將 2 元優惠門檻降至 60 歲，使政府的相關財政支出增加一倍以上，這個政策的影響是一次過的，其長期結果是每年相關財政支出增加約 20 億至 40 億元。2 元優惠每年相關財政總支出，或由 2024 年的 40 億元，增至 2035 年的 89 億元。如果 2 元優惠門檻仍是 65 歲，每年相關財政總支出或由 2024 年 17 億元，增至 2035 年的 50 億元。

倘只是從減少財政支出考慮，如果 2 元優惠門檻回復到 65 歲，每年可減少財政支出 20 億至 40 億元。若部分地調整 2 元優惠門檻，比如設定每月使用次數上限、每月優惠額上限，每年可能減少財政支出 5 億至 15 億元左右。

票價增加是未來乘車優惠財政支出增加的重要原因，當局可考慮每 5 年根據通脹，將 2 元優惠調整為 2.5 元、3 元優惠等，每次調整大約可減少財政支出 20%。

2 元乘車優惠的政策初心，是鼓勵長者外出活動、保持健康，最終減少對醫療和護理服務的需求。2 元乘車優惠政策是否調整，要綜合考慮社會經濟效益。首先，2 元乘車優惠增加了長者外出活動誘因。其次，長者外出活動提高了公共交通使用效率，增加港鐵與巴士公司的收入和利潤，否則公共交通的剩餘能力就會被浪費，而且可能要提高票價來增加收入，最終由全體居民承擔。所以，同其他開支不同，2 元優惠的財政支出並無浪費，部分起到轉移支付的作用，使港鐵、巴士公司與全體居民得益。

作者是香港中文大學香港亞太研究所、地理與資源管理系教授