



申诉专员公署



主动调查报告
政府对为行动困难人士
提供「特别交通服务」的监管
2017年3月9日

目录

报告摘要

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.4
调查范围	1.5
调查过程	1.6 – 1.7
2 「无障碍运输」政策和「特别交通服务」 历史背景	2.1 – 2.4
本次主动调查的重点	2.5
3 「特别交通服务」的需求和供应	
有关「特别交通服务」的政策	3.1
「特别交通服务」的供应	3.2 – 3.14
「特别交通服务」的需求	3.15 – 3.25
无牌复康车辆	3.26 – 3.29
4 政策的落实和检讨机制	4.1
政策的落实情况	4.2 – 4.26
检讨政策机制	4.27 – 4.28
5 个案研究	5.1
个案一	5.2 – 5.10
个案二	5.11 – 5.16
个案三	5.17 – 5.19
个案四	5.20 – 5.26
个案五	5.27 – 5.29
个案六	5.30 – 5.32
个案七	5.33 – 5.35
本署观察所得	5.36
6 相关持份者的意见	6.1
香港复康会	6.2
其他非政府机构及人士	6.3
政府相关部门的评论	6.4 – 6.16
7 本署的整体评论及建议	7.1 – 7.44

主动调查报告摘要

政府对为行动困难人士提供「特别交通服务」的监管

背景

根据政府统计处二〇一四年出版有关香港的残疾人士及长期病患者的第 62 号专题报告书，在二〇一三年本港约有 320,500 名身体活动能力受限制人士，占整体人口约 4.5%。虽然现时有部分公共交通工具已提供无障碍设施供残疾人士使用，但对于一些因身体障碍而未能使用公共交通工具的残疾人士而言，「特别交通服务」，例如「复康巴士」或其他合法、安全的私人接载服务，对他们来说十分重要。

2. 康复咨询委员会上一次制订涉及残疾人士交通服务的复康政策是在二〇〇七年。当年制订的《香港复康计划方案》（「《方案》」），为残疾人士融入社会定下政策方针，当中建议政府在通道设施和交通方面，为残疾人士建设一个无障碍的环境，包括为未能使用公共交通服务的残疾人士提供「特别交通服务」。现时，香港复康会（「复康会」）营运的 156 辆「复康巴士」是由政府资助的，而另外 20 辆「易达轿车」则由香港赛马会慈善信托基金赞助，为残疾人士提供全港性点对点的「特别交通服务」。政府亦有资助一些非政府机构为其残疾人士会员提供接载服务。另外，个别私营的士营办商有购入无障碍的士，提供商业性的服务，但数量不多。由于求过于供，过去每年均有数以万计的人次电召使用「复康巴士」接载服务未获安排，预约服务需时数月甚至一年。

3. 鉴于以上情况，不少残疾人士无法获得合法的交通服务，但为解决交通上的需要，惟有无奈地光顾一些由私家车或客货车违规改装为复康车辆（「无牌复康车辆」）的接载服务。然而，这些违规经营无牌复康车辆的设施装置是否符合规格、残疾乘客的安全及权益是否受到保障，存在很大疑问，情况令人忧虑。

4. 为此，申诉专员在二〇一四年十一月二十日宣布根据《申诉专员条例》（第 397 章）展开主动调查，以探讨政府（相关部门为劳工及福利局（「劳福局」）及运输署）落实「特别交通服务」政策的情况、鼓励引进无障碍的士的进度、以及对违规经营无牌复康车辆的措施。

调查所得

5. 本署调查揭示，现时的「特别交通服务」存在不少问题，而政府当局对落实《方案》的取态欠积极。

「特别交通服务」的问题

(A) 「复康巴士」服务供应严重不足

6. 「复康巴士」是全港性的「特别交通服务」网络，为全港所有有需要人士提供服务，范围遍及港九新界。此服务自一九八七年起由运输署负责监管，反映此服务的性质与一般市民使用一般公共交通服务如专营巴士等有共通之处。然而，从调查报告的统计数字可见，「复康巴士」的固定服务及电召服务，由二〇一一至一四年间每年均有过万宗未获安排服务；二〇一五年则接近万宗，而退出预约的则超过两万宗。虽然退出预约的宗数于二〇一二至一三年间有所回落，但自二〇一四年起又再次上升，二〇一五年更急增至超过三万宗。本署的个案研究及各持份者的意见均显示，不少申请者因轮候服务需时过长而索性退出申请甚至不申请。他们均异口同声指出预约「复康巴士」服务需时数月甚至一年，且无保证必获所要求的服务，例如只安排去程无回程、不能提供所需车辆数目等。有受访者更因难以预约而明言不会尝试预约。更令人遗憾的，是超过一半以上未能成功预约「复康巴士」的个案属覆诊和需接受治疗者，这反映了「复康巴士」服务的不足程度令人难以接受，影响残疾人士看病的基本需要。「复康巴士」作为唯一的普及「特别交通服务」，此供应水平可谓严重不足。

(B) 政府未有认真评估「特别交通服务」的需求及制订提供服务的目标

7. 劳福局表示，社会福利署（「社署」）一直以来为有运作需要的非政府机构辖下康复中心提供中心车辆，用作接载有需要的服务使用者往返中心和家居、覆诊和出外活动。由于中心车辆是有关康复中心的配套辅助设施，故社署没有要求该些机构提交使用人数或人次资料，劳福局亦因此并无备存相关资料。另一方面，运输署指该署并不负责监管非政府机构营运的中心车辆，也不负责监管复康会的「易达轿车」，故没有评估「特别交通服务」的整体需求。简而言之，政府当局并无全面认真地评估「特别交通服务」的需求。现时政府唯一能够掌握到的数据，就是「复康巴士」服务，包括未能成功预约及退出预约的宗数。

8. 即使运输署有「复康巴士」的数据，但当残疾人士因各种原因未能使用「复康巴士」或康复中心的中心车辆，他们或须付出昂贵费用使用「易达轿车」、的士或私家车代步，又或因难于预约「特别交通服务」而索性不参与社会上的活动。这些被压抑的需求未必完全反映于「复康巴士」的数据内。不过，运输署却认为，交通服务的「量」若有所提高，会引发更多「需求」，言下之意是评估「需求」意义不大。

9. 本署对运输署的观点有保留。本署认为，政府当局若未能全面掌握「特别交通服务」的需求，实无从评估《方案》建议的措施的推行成效，更遑论鼓励残疾人士参与社会上的活动和融入社会。现时需要「特别交通服务」的残疾人士能得到的交通服务水平和选择，与一般市民能得到的交通服务水平和选择，相差甚远。若政府透过增加「特别交通服务」的「量」而引发更多「需求」，便正正符合《方案》为残疾人士融入社会的政策目标。政府为残疾人士取得基本交通服务制定可量化的目标水平，以及制定达致此目标的时间表，才是负责任的做法。

(C) 政府未有全面统筹「特别交通服务」资源的有效运用

10. 劳福局有责任监察社署用于资助非政府机构辖下康复中心为服务使用者提供的「特别交通服务」的资源，是否运用得宜，亦有责任透过运输署监察复康会用于「复康巴士」的资源运用是否適切。然而，并无资料显示该局统筹监察所有用于「特别交通服务」的资源的运用情况。从统计数字来看，「复康巴士」在二〇一六年年尾增加至 156 辆，每年的使用人次超过 80 万。而社署资助 34 间非政府机构营运 199 辆中心巴士，于二〇一六至一七年度会增加至 272 辆，远较复康会的「复康巴士」车辆数目为多，但使用人数和人次却不详，这些康复中心的「特别交通服务」实际使用人次有多少、资源是否已充分和有效地运用，存在疑问。

11. 另一方面，根据运输署提供的资料，「复康巴士」固定路线服务中，约三成使用者是学生往返学校，对「复康巴士」服务造成压力。为使「复康巴士」可接载更多其他有需要的残疾人士，劳福局应考虑与教育局商讨，探讨运用教育资源协助学校安排「特别交通服务」予有需要的学生的可行性，以纾缓「复康巴士」服务之不足。

12. 此外，运输署表示，非机构用户使用「复康巴士」电召服务时，大部分是独占一辆「复康巴士」。然而，「复康巴士」设有五至六个轮椅位，不应被视为个人化的交通工具。运输署会建议

复康会推行强制性共用电召服务，让更多有需要的残疾人士能获得服务。

13. 总括而言，劳福局有责任去统筹及检视现行机制、搜集相关数据以及作出分析，确保所有用于「特别交通服务」的资源，得以充分和有效运用。

(D) 政府管制无牌复康车辆的力度不足

14. 无牌复康车辆对残疾人士构成安全威胁，影响「特别交通服务」的健康发展。然而，劳福局及运输署均表示，管制无牌复康车辆不属其职责范畴。

15. 本署认为，上述劳福局及运输署的说法，反映政府未有正视有关问题的严重性。非法接载残疾人士的车辆未必设有符合国际安全标准的固定轮椅装置，负责接载的司机亦未必受过专业培训，加上没有保险保障获接载人士的利益，一旦发生意外，乘客未必会获得保险赔偿。从过去几年，警方所进行的「放蛇」行动只有寥寥几宗来看，在缺乏劳福局 / 运输署的关注下，警务处未必会给予打击违法接载乘客车辆恰当的执法优先次序。在保障残疾人士的安全的前提下，劳福局和运输署应和警务处商讨加强打击这类违法行为，如增加「放蛇」行动把违法者绳之于法，以收阻吓作用。

(E) 政府应更积极引入可供轮椅上落的士、小巴

16. 可供轮椅上落的的士，对于一些可负担较高收费的残疾人士而言提供多一个「特别交通服务」的选择。虽然运输署表示鼓励的士业界引进可供轮椅上落的士，但的士业界自二〇〇七年起引进可供轮椅上落的的士的数目寥寥可数，直至近一年才较快地增加。

17. 本署曾致函一些国内及海外相关政府部门，以了解他们在引进可供轮椅上落的的士的详情。从他们所提供的资料可见，不少国家和地区的政府会积极提供资助补贴，引进可供轮椅上落的的士以方便残疾人士。反观本港，自《方案》于二〇〇七年制订以来，至二〇一五年（即八年后）才稍多引进可供轮椅上落的的士，可见本港政府在这方面未有如上述地区般积极。本署认为，政府长远而言可考虑研究积极鼓励业界输入可供轮椅上落的士型号的可行方法，以加快引入的进度。运输署亦应同时检讨的士如何可发挥其作为点对点无障碍运输的角色，并且制定供应目标，以研究如何可以补足「复康巴士」长期供应不足问题。

18. 至于公共小巴，鉴于空间的限制以及改装车厢涉及的技术、运作及财务等方面的问题，故一直未能提供让轮椅进出的斜台或升降台。然而，本署于参考外地的资料时发现，现时已有部分车厂生产体积大小与香港公共小巴相若的低地台小巴型号。一些型号更可提供多台轮椅上落，而运输署正与业界研究引入这些型号的可行性。本署认为，运输署应考虑提供诱因，让业界（特别是行走医院路线的营办商）引进新型号，以纾缓「特别交通服务」的需求。

政府当局对落实《方案》的取态欠积极

(A) 劳福局没有为落实「无障碍运输」定下具体时间表

19. 劳福局作为保障残疾人士福利的政策局，在落实「无障碍运输」上责无旁贷，但该局却并无就落实此政策设定具体时间表。按其解释，政府会因应社会情况及残疾人士需要，适时及持续地检视进度。然而，本署认为，要持续推行一项政策，为落实该政策订立阶段性的目标及时间表至为重要。《方案》制订至今已八至九年，但「特别交通服务」的供应殊不理想，而市民亦无从监察政府有否和如何适时检视实施《方案》中所述措施的进度。

(B) 劳福局和运输署把「无障碍运输」政策视作理念

20. 《方案》中清楚列明，落实「无障碍运输」是一项政策，但劳福局和运输署在回应本署的调查时，均不约而同地把「无障碍运输」解释为理念。本署认为，政府当局刻意把原先《方案》提及的「无障碍运输」政策淡化为「理念」，令达致《方案》目标变得更遥不可及，这种思维并不可取。政府有需要为残疾人士取得基本交通服务制定可量化的目标水平，并为达此目标订下具体时间表，以监察落实进度，和显示其落实措施的决心，否则，「无障碍运输」可能会长期维持在「理念」阶段而沦为空谈。

(C) 运输署未有及早积极为复康会提供专业支援，提升「复康巴士」服务

21. 运输署表示，一直以来不时全面检讨「复康巴士」的服务。然而，「复康巴士」多年来供不应求的情况一直持续，而本署在调查过程中访问的服务使用者，不少提及「复康巴士」以人手编制接载班次，以致未能充分运用资源和对服务使用者构成不便。复康会亦察觉有需要改善「复康巴士」的资讯及通讯科技系统。

22. 就何以没有更早把「复康巴士」管理系统电脑化，运输署与复康会有不同的说法，但姑勿论谁是谁非，「复康巴士」管理系统未能与时并进，则是不争的事实。运输署如能及早提供运输专业意见，积极协助复康会解决问题，应可更早提升「复康巴士」的营运效率。

23. 此外，《方案》早于二〇〇七年制订，但「复康巴士」服务多年来明显存在求过于供的情况。最令人忧虑是未能满足求诊的残疾人士需要。然而运输署于过去两年才敦促「复康巴士」加强医院路线服务。运输署并承认，有些医院路线试行后被取消，原因是宣传不足。在加强宣传后有些路线已复办，乘客量亦见上升。若考虑到过去多年未能成功预约「复康巴士」服务的数字，运输署或应更早促使这些改善措施推出。

(D) 运输署对「特别交通服务」需求量的思维有待调整

24. 运输署指提高「特别交通服务」的量会引发更多需求，并指「特别交通服务」的量与无牌复康车辆的出现无因果关系，亦强调增加「特别交通服务」的供应也不会令轮候使用「复康巴士」的人数变成零。本署对这种思维有保留。本署认为，供应量带动需求量正符合《方案》鼓励残疾人士融入社会的目标，而若市面上有足够的合法「特别交通服务」，无人会愿意铤而走险危害自己的生命安全，无牌复康车辆自然难以存在。更重要的是，政府若在规划提供「特别交通服务」时保持这些思维，将难以争取适当的资源。

(E) 公众宣传和教育有待加强

25. 《方案》的其中一个建议，是加强宣传公众教育，令市民大众对无障碍运输有更深入的认识。然而，从调查报告中的个案可见，残疾人士使用公共交通工具仍然饱受不同程度的冷待甚至歧视。另一方面，引入可供轮椅上落的的士营办商表示，很多市民不知悉该些的士是伤健人士共用，因而避免租用，影响业务发展。此外，从调查报告可见，「复康巴士」过去曾多次试办医院穿梭巴士服务，但不少路线均因为乘客量不足而停办。

26. 本署认为，政府有需要更积极地推动公众教育，加强市民对无障碍运输的认识，使市民能多从残疾人士的角度着想及提供适切的协助，以建立一个真正的伤健共融社会。政府亦应该加强

「复康巴士」医院穿梭巴士服务的宣传，令有意使用者得悉有关服务，从而加强该些路线的可持续性。

建议

27. 鉴于以上所述，申诉专员向有关当局提出 11 项改善建议：

「特别交通服务」的需求

- (1) 劳福局应与有关政府部门就「特别交通服务」的需求作全面评估，包括要求社署，定期向非政府机构、服务使用者及自助组织等收集资料，考虑邀请学者或顾问进行研究，以期掌握「特别交通服务」的实际需求以适当调节资源分配。
- (2) 劳福局及运输署应敦促复康会尽快完成顾问研究，尽早提升「复康巴士」服务和善用有关资源以应付需求。

检讨和统筹现时「特别交通服务」的资源编配及制订提供服务的目标

- (3) 劳福局应统筹协调「特别交通服务」的资源运用，作出更全盘的考虑，包括联同有关部门及复康会更灵活地调配资源，既令更多有需要人士可以享用「特别交通服务」，亦令公帑用得其所。
- (4) 劳福局应继续与教育局商讨，探讨运用教育资源协助学校安排「特别交通服务」予有需要的学生的可行性。

加强规管违规经营无牌复康车辆

- (5) 劳福局及运输署应和警务处商讨加强打击这类违法行为，把违法者绳之于法，以收阻吓作用。同时，应协助警方与社福机构及残疾人士在情报交换上保持沟通，让警方加强执法。
- (6) 运输署应考虑制定复康车辆（即可接载轮椅的车辆但不包括医院管理局的非紧急救护车）的设备安全守则及司机所需训练。

于规划公共交通服务时，应特别考虑残疾人士的需要

- (7) 除了积极研究在推出构思中的「优质的士」服务时，要求有关的营办商引入更多可供轮椅上落的士外，**运输署**亦应参考外国政府就引进可供轮椅上落的士的做法，积极考虑提供诱因予的士业界引入相关的士型号。
- (8) **运输署**应研究引入低地台小巴型号的可行性，并提供诱因让业界引入，特别是行走医院路线的营办商。

监察《方案》建议的全面落实

- (9) 为确切落实《方案》的建议及「无障碍运输」政策，**劳福局**应为残疾人士取得基本交通服务制定可量化的目标水平，并为达此目标订下具体实施时间表。
- (10) **劳福局**应加强市民对无障碍运输的教育，以配合「特别交通服务」的落实，从而建立一个伤健共融的社会。
- (11) **政府当局**应该加强「复康巴士」医院穿梭巴士服务的宣传，令有意使用者得悉有关服务，从而加强该些路线的可持续性。

申诉专员公署

二〇一七年三月

Executive Summary

Direct Investigation into Government Regulation of Special Transport Services to Persons with Mobility Difficulties

Background

According to Census and Statistics Department's Special Topics Report No. 62 on persons with disabilities and chronic diseases in Hong Kong, published in 2014, there were about 320,500 persons with restriction in body movement (i.e. about 4.5% of the total population) in the territory in 2013. While barrier-free facilities for persons with disabilities are already available on some means of public transport, to those disabled persons who cannot use public transport because of physical handicaps, the provision of special transport services ("ST services"), such as Rehabuses and other legitimate and safe modes of private transport, is still very important.

2. The last time the Rehabilitation Advisory Committee formulated a rehabilitation policy concerning transport services for persons with disabilities was in 2007. The Hong Kong Rehabilitation Programme Plan ("the Plan") published in that year set out the policy objectives to facilitate the integration of persons with disabilities into the community. The Plan included a proposal for the Government to build a barrier-free environment on access to facilities and transportation for persons with disabilities, and to provide ST services to those who cannot use public transport. At present, the 156 Rehabuses funded by the Government and the 20 Accessible Hire Cars sponsored by the Hong Kong Jockey Club Charities Trust, both operated by the Hong Kong Society for Rehabilitation ("HKSR"), provide territory-wide point-to-point ST services for persons with disabilities. The Government has also subsidised certain non-governmental organisations ("NGOs") for them to provide transport services to their members with disabilities. Besides, individual private taxi operators have purchased barrier-free taxis for providing commercial transport services. However, there are not too many such taxis. Excess demand for transport services resulted in tens of thousands of unsuccessful dial-a-ride requests for Rehabus services every year, and bookings for such services had to be made several months or even a year in advance.

3. Consequently, quite a number of persons with disabilities had no access to legitimate transport services. To address their transport needs, they could only resort to transport services provided by some rehabilitation vehicles illegally converted from private cars or light goods vans (unlicensed rehabilitation vehicles, or "URVs"). However, whether the facilities and installations on such vehicles meet the standard requirements and whether the safety of passengers with disabilities can be assured and their rights and interests protected remain questionable and worrisome.

4. In this connection, pursuant to The Ombudsman Ordinance (Cap 397), The Ombudsman declared on 20 November 2014 a direct investigation to examine the

implementation of the policy on ST services by the Government (the relevant departments being the Labour and Welfare Bureau (“LWB”) and the Transport Department (“TD”)), the progress in encouraging the introduction of barrier-free taxis and Government measures against the operations of URVs.

Our Findings

5. Our investigation reveals that existing ST services are plagued with problems and the Government has not been proactive enough in implementing the Plan.

Problems of ST Services

(A) Serious Undersupply of Rehabus Services

6. Rehabuses, with a territory-wide ST services network, provide their services covering the whole of Hong Kong to all those in need. Since 1987, TD started monitoring Rehabus services. This reflects that the nature of Rehabus services is in some ways similar to that of daily public transport services (such as franchised buses) used by the general public. Nevertheless, statistics cited in our investigation report show that there were more than 10,000 unsuccessful requests for the Rehabus scheduled route and dial-a-ride services every year between 2011 and 2014. There were nearly 10,000 unsuccessful requests in 2015, and over 20,000 withdrawals of bookings were recorded. The number of withdrawals of bookings showed a drop in 2012 and 2013, only to climb again in 2014 and soared to more than 30,000 in 2015. Our case studies and stakeholders’ views indicated that quite a number of Rehabus services applicants simply withdrew from or did not even apply for the services because of the exceedingly long time needed for booking the said service. They unanimously pointed out that bookings for Rehabus services often took several months or even a year in advance, yet provision of the services requested was not guaranteed. For instance, their return trips could not be arranged, or the requested number of vehicles was not available, etc. Some interviewees even explicitly stated that they would not attempt to make any bookings because bookings were too difficult. More regrettably, over half of the unsuccessful bookings for Rehabus services involved patients who needed to attend follow-up consultations or receive medical treatment. This reflected that Rehabus services were so unacceptably inadequate that the basic needs of persons with disabilities to seek medical consultation had been affected. Since Rehabus is the only prevalent mode of ST services, we find it unacceptable that its services should have been so gravely inadequate.

(B) Government’s Failure to Seriously Assess Demand for ST Services and Set Targets for Service Provision

7. LWB indicated that the Social Welfare Department (“SWD”) has been providing vehicles for rehabilitation centres (“centre vehicles”) under NGOs based on their operational needs. Those centre vehicles provide transport service to users

between the rehabilitation centres and their homes, or when they need to attend follow-up consultations or join outdoor activities. Because centre vehicles are ancillary support facilities of the individual rehabilitation centres, SWD does not require those NGOs to submit data on their numbers of users and user-trips. As such, LWB does not maintain any relevant information. On the other hand, TD stated that it is not responsible for the regulation and monitoring of centre vehicles operated by NGOs, nor Accessible Hire Cars of HKSR. So, it has never assessed the overall demand for ST services. In a nutshell, the Government has never seriously assessed the demand for ST services. At present, the only information it has at hand is those about Rehabus services, including the number of unsuccessful bookings and withdrawals of bookings.

8. Actually, even if TD had the data on Rehabus services, those data might not be able to reflect all “suppressed demand” for the services, because persons with disabilities might have been unable to use Rehabus services or centre vehicles provided by rehabilitation centres due to various reasons. They might have chosen the more expensive Accessible Hire Cars, taxis, or private cars instead. Or, they might have simply shunned social activities altogether because of difficulties in booking ST services. Yet, TD considered that increase in the “supply” of transport services would lead to more “demand”, implying that assessing the demand is not meaningful.

9. We have reservations about TD’s stance. Our view is that the Government’s inability to understand the overall demand for ST services makes it impossible to assess the effectiveness of implementing the proposed measures in the Plan, let alone encourage social participation and integration of persons with disabilities into the community. Currently, there exists a wide gap in the service level and range of choices between public transport available to the general public and those accessible to persons with disabilities who need ST services. If the Government can induce more “demand” for ST services by increasing their “supply”, this would meet exactly the policy objectives of the Plan to encourage integration of persons with disabilities into the community. The Government should set quantifiable target levels for basic transport services accessible to persons with disabilities, and draw up a timeframe for achieving those targets. This is what a responsible government should do.

(C) Government’s Failure to Fully Coordinate the Effective Utilisation of ST Services

10. LWB has a responsibility to monitor whether the resources allocated by SWD for subventing the ST services provided by NGOs’ rehabilitation centres to their service users are effectively utilised. The Bureau is also responsible for monitoring, via TD, whether HKSR has properly utilised the resources for operating Rehabus services. However, there is no information that LWB has monitored the overall utilisation of resources allocated for ST services. Statistics show that the fleet of Rehabus increased to 156 vehicles by the end of 2016, with more than 800,000 user-trips annually. Meanwhile, the number of centre buses operated by the 34 NGOs subvented by SWD was set to increase from 199 to 272 in 2016-17, far exceeding the number of Rehabus operated by HKSR, but the numbers of users and user-trips remain unknown. It is questionable how many user-trips of ST services have actually been arranged by those

rehabilitation centres, and whether the resources have been fully and effectively utilised.

11. Moreover, according to information from TD, around 30% of the users of the Rehabus scheduled route service are students travelling to and from schools. Their demand has put pressure on Rehabus services. To enhance the availability of Rehabus services for other needy persons with disabilities, LWB should consider liaising with the Education Bureau (“EDB”) to study the feasibility of allocating educational resources for schools to arrange ST services for students with such needs in order to ease the shortage of Rehabus services.

12. Besides, TD indicated that most non-organisation users of the Rehabus dial-a-ride service would reserve a whole vehicle for their exclusive use. Yet, a Rehabus fitted with five to six wheelchair spaces should not be regarded as a personalised transport vehicle. TD will suggest HKSR implement the mandatory requirement for users of the dial-a-ride service to share a vehicle, so that more persons with disabilities can have access to the services they need.

13. In sum, LWB is duty bound to coordinate and review the existing mechanism, collect relevant data and conduct analysis, so as to ensure that all resources allocated for ST services are adequately and effectively utilised.

(D) Government’s Inadequate Efforts in Combating the Problem of URVs

14. URVs pose a safety threat to users with disabilities and impede the healthy development of ST services. Nevertheless, both LWB and TD asserted that the duties of combating the problem of URVs fell outside their purviews.

15. We consider that the above assertion of LWB and TD reflects that the Government has not paid proper attention to the severity of problem. Unauthorised vehicles used for transferring persons with disabilities may not be equipped with wheelchair tie-down systems that conform to international safety standards, and the drivers providing such services may not have undergone special training either. Moreover, URVs are not properly insured to protect the interest of passengers, who may not be entitled to any insurance compensation in case of an accident. The fact that the Police has conducted very few decoy operations in the past years reflects that because of the lack of attention from LWB/TD, the Police may not accord proper priority to enforcement action against those vehicles offering unauthorised transport services. To ensure the safety of passengers with disabilities, LWB and TD should discuss with the Police on stepping up enforcement action against such unauthorised activities, such as increasing the number of decoy operations to catch offenders and produce a deterrent effect.

(E) Government Should Further Promote Introduction of Wheelchair Accessible Taxis and Minibuses

16. Wheelchair accessible taxis can provide an alternative option of ST services for persons with disabilities who can afford to pay more. Although TD indicated that it encouraged the taxi trade to introduce wheelchair accessible taxis, the number of such taxis introduced by the trade since 2007 was few. It is not until the past year that their number has increased faster.

17. We have written to some relevant government departments in mainland China and overseas to enquire about how they have introduced wheelchair accessible taxis. From the information provided, we can see that the governments in many countries and areas have actively provided incentives and subsidies to encourage the introduction of wheelchair accessible taxis to facilitate mobility of persons with disabilities. In Hong Kong, by contrast, after the Plan was formulated in 2007, it took nearly eight years before wheelchair accessible taxis were introduced more extensively in 2015. This shows that the Government in Hong Kong has lagged behind those countries and areas in this regard. We consider that in the long term the Government should explore feasible ways of actively encouraging the trade to import wheelchair accessible taxi models, and speed up the progress of introduction. At the same time, TD should review the role played by taxis as a point-to-point barrier-free transport option and set the target of supply, so as to study how to resolve the persistent shortage of and supplement the Rehabus services.

18. As regards public minibuses, due to space constraints and the technical, operational, financial and other problems involved in retrofitting the vehicles, they have not been able to provide ramps or lifts for wheelchair access. However, we notice from overseas reference materials that some manufacturers have already produced low-floor minibus models of sizes similar to public minibuses in Hong Kong. Some of those models can even accommodate several wheelchairs, and TD is now studying with the trade the feasibility of introducing such models. We urge TD to consider offering incentives for the trade to introduce those new models, especially for those routes serving hospitals, in order to meet the demand for ST services.

Government's Passive Attitude in Implementing the Plan

(A) No Specific Timeframe Set by LWB for Implementing "Transport for All" Policy

19. As the policy bureau tasked with safeguarding the welfare of persons with disabilities, LWB has an unshirkable responsibility for implementing the "Transport for All" policy, but it has never set a specific timeframe for its implementation. LWB explained that the Government would continue to review the progress as appropriate, taking into account social situations and the needs of persons with disabilities. However, we consider that in order to implement any policy on a continuous basis, it is paramount to have a timeframe with key milestone targets. Since its formulation, the Plan has been in place for eight to nine years, but the provision of ST services remains

unsatisfactory, and the public have no way to monitor whether the Government has reviewed the progress of various measures stated in the Plan, and how it would conduct such reviews, in a timely manner.

(B) LWB and TD Treating “Transport for All” Policy as a Concept

20. It is clearly stated in the Plan that implementing “Transport for All” is a **policy**, but LWB and TD, in their responses to our investigation, both explained “Transport for All” as a **concept**. We consider that if the Government deliberately treats the “Transport for All” **policy**, as originally said in the Plan, and treats it as a mere **concept**, achievement of the targets under the Plan will be even more distant and remote. Such mentality is undesirable. It is essential for the Government to set quantifiable target levels for basic transport services that meet the needs of persons with disabilities. It should also draw up a specific timeframe for achieving those targets so that it can monitor the progress of implementation and demonstrate its determination to implement the measures. Otherwise, “Transport for All” will probably be just empty talks and remain at the stage of a “**concept**” for a long time.

(C) TD’s Failure to Proactively Give Professional Support to HKSR Earlier to Enhance Rehabus Services

21. According to TD, it has been conducting comprehensive reviews on Rehabus services from time to time. However, the supply for Rehabus services has continually failed to meet the demand over the years. Many of the service users we interviewed during our investigation expressed that the manual scheduling of Rehabus services has led to under-utilisation of resources and caused inconvenience to service users. In fact, HKSR has also noted the need to improve the communication and information technology systems of Rehabus.

22. TD and HKSR have different explanations as to why the Rehabus management system was not computerised earlier. Regardless of whose explanations are true, it should be indisputable that the Rehabus management system has not kept pace with the times. If only TD had proactively offered its professional advice on transport earlier to help HKSR solve the problems, the operational efficiency of Rehabus services would have long been enhanced.

23. Moreover, while the Plan was already formulated in 2007, the demand for Rehabus services has clearly exceeded supply over the years. What most worrying was that the needs of persons with disabilities to attend medical appointments are not met. Nevertheless, TD only started to urge for more Rehabus routes serving hospitals two years ago. TD has admitted that some routes serving hospitals were cancelled after their trial periods because of insufficient publicity. After generating more publicity, some of those routes have resumed and the numbers of passengers have increased. Considering the figures of unsuccessful bookings of Rehabus services in previous years, perhaps TD should have urged for these improvement measures much earlier.

(D) TD Should Adjust Its Mentality about Demand for ST Services

24. TD has argued that increasing the supply of ST services would bring greater demand, and that there is no causal relationship between the supply of ST services and the URVs. TD also stressed that even increasing the supply of ST services would not reduce the number of users waiting for Rehabus services to zero. We have great reservations about such mentality of TD. In our view, to boost demand by supplying more services is exactly in line with the Plan's target of encouraging the integration of persons with disabilities into the community. If there is adequate supply of legitimate ST services in the market, no one would choose to put their own lives at risk to hire the URV. And URVs would naturally fade out. More importantly, if the Government sticks to such mentality when planning for the provision of ST services, it will be difficult to obtain the necessary resources.

(E) More Efforts on Publicity and Education Needed

25. One of the proposals in the Plan is to strengthen publicity and public education to enhance public understanding of "Transport for All". Nevertheless, the cases cited in our investigation report show that persons with disabilities are being ignored or even discriminated to various extents when using public transport. On the other hand, operators of wheelchair accessible taxis have indicated that many people, do not even know that their taxis serve both able-bodied passengers and persons with disabilities, resulting in their reluctance (avoidance) to hire their taxis and so the operators' businesses are affected. Meanwhile, our investigation report reveals that Rehabus had previously offered trial shuttle bus services to and from hospitals but many of those routes were suspended because there were not enough passengers.

26. We consider it necessary for the Government to put more efforts on public education so as to enhance public understanding of "Transport for All". It would foster the public's empathy for and voluntary assistance to persons with disabilities so that social integration of the able-bodied and persons with disabilities could be achieved. The Government should also step up the publicity of hospital shuttle bus services to let potential users know about these services so that the operation of those routes would be sustained.

Recommendations

27. In the light of the above, The Ombudsman makes 11 improvement recommendations to the Government:

Demand for ST Services

- (1) **LWB** should work with those Government departments concerned and conduct a comprehensive assessment of the demand for ST services. That should include requesting SWD to collect data from NGOs,

service users and self-help groups regularly, and considering inviting academics or advisers to conduct studies to investigate the actual demand for ST services in order to re-allocate resources in a better way;

- (2) **LWB and TD** should urge HKSAR to speed up the consultancy study so that Rehabus services could be enhanced as soon as possible and resources better utilised to meet the demand;

Review and Coordinate the Current Allocation of Resources for ST Services and Set Service Targets

- (3) **LWB** should coordinate the utilisation of resources for ST services and consider more comprehensive arrangements, which include liaison with those departments concerned and HKSAR to facilitate more flexible resources allocation such that more people with such needs can use ST services and that public money can be used wisely;
- (4) **LWB** should continue its discussion with EDB to examine the feasibility of deploying educational resources for assisting schools to arrange ST services for students with such needs;

More Stringent Regulation of URVs

- (5) **LWB and TD** should discuss with the Hong Kong Police about stepping up actions to combat this kind of illegal activities and institute prosecutions against those offenders as a deterrent. Meanwhile, LWB and TD should also assist the Police, social welfare organisations and persons with disabilities to maintain communication and exchange information with one another so that the Police can step up its enforcement actions;
- (6) **TD** should consider drawing up a code of safety for facilities on rehabilitation vehicles (i.e. wheelchair accessible vehicles, but excluding non-emergency ambulances of the Hospital Authority) and the required training for drivers;

Take into Account the Needs of Persons with Disabilities When Planning Public Transport Services

- (7) **TD** should, in studying the introduction of the Quality Taxi Services under discussion, and apart from requiring operators to provide more wheelchair accessible taxis, make reference to practices of foreign governments in introducing such taxis to the market, and actively consider providing incentives for the taxi trade to purchase appropriate models;

- (8) **TD** should study the feasibility of introducing low-floor minibus models and provide incentives for the trade (especially operators offering routes serving hospitals) to do so;

Monitor the Full Implementation of Proposals in the Plan

- (9) **LWB** should, in implementing the proposals in the Plan and the “Transport for All” policy, set quantifiable target levels for basic transport services for persons with disabilities as well as working out the schedules for meeting this objective;
- (10) **LWB** should enhance public education on “Transport for All” to facilitate the implementation of ST services so that social integration of the able-bodied and persons with disabilities can be achieved; and
- (11) **The Government** should step up the publicity of hospital shuttle bus services to let potential users know about these services, in particular those routes of low patronage, in order to sustain the continued operation of those routes.

**Office of The Ombudsman
March 2017**

背景

1.1 根据政府统计处二〇一四年出版有关香港的残疾人士及长期病患者的第 62 号专题报告书，在二〇一三年约有 320,500 名身体活动能力受限制人士，占整体人口约 4.5%。虽然现时有部分公共交通工具已提供无障碍设施供残疾人士使用，但对于一些因身体障碍而未能使用公共交通工具的残疾人士而言，「特别交通服务」，例如「复康巴士」或其他合法、安全的私人接载服务，对他们来说十分重要。

1.2 康复咨询委员会上一次制订涉及残疾人士交通服务的复康政策是在二〇〇七年。当年制订的《香港复康计划方案》（「《方案》」），为残疾人士融入社会定下政策方针，当中建议政府在通道设施和交通方面，为残疾人士建设一个无障碍的环境，包括为未能使用公共交通服务的残疾人士提供「特别交通服务」。现时，香港复康会（「复康会」）营运的 156 辆「复康巴士」是由政府资助的，而另外 20 辆「易达轿车」则由香港赛马会慈善信托基金（「赛马会基金」）赞助，为残疾人士提供全港性点对点的「特别交通服务」。政府亦有资助一些非政府机构为其残疾人士会员提供接载服务。另外，个别私营的士营办商有购入无障碍的士，提供商业性的服务，但数量不多。由于求过于供，过去每年均有数以万计的人次电召使用「复康巴士」接载服务未获安排，预约服务需时数月甚至一年。

1.3 鉴于以上情况，不少残疾人士无法获得合法的交通服务，但为解决交通上的需要，惟有无奈地光顾一些由私家车或客货车违规改装为复康车辆（「无牌复康车辆」）的接载服务。事实上，近年市面上不时见到有人违规经营无牌复康车辆服务。然而，这些车辆的设施装置是否符合规格、残疾乘客的安全及权益是否受到保障，存在很大疑问，情况令人忧虑。

1.4 为此，申诉专员在二〇一四年十一月二十日宣布根据《申诉专员条例》（第 397 章）展开主动调查。

调查范围

1.5 这项主动调查的审研范围包括：

- 政府落实「特别交通服务」政策的进度，和就「特别交通服务」不足的问题作出的跟进；以及
- 政府有关部门针对违规经营无牌复康车辆所采取的措施。

调查过程

1.6 本署的调查工作包括：

- 邀请公众人士、的士及小巴协会、汽车代理公司，以及相关非政府机构提供意见；
- 分别与不同的持份者（包括的士车行代表、复康会管理人员，以及「特别交通服务」使用者等）会面听取意见；
- 向其他国家和地区查询有关引进可供轮椅上落的的士的资料；以及
- 审研政府（相关政府部门为劳工及福利局（「劳福局」）及运输署）就落实相关政策的相关文件，包括会议记录，以及政府为监察「特别交通服务」而与相关人士 / 团体举行会议的会议记录。

1.7 二〇一六年十一月三日，本署将调查报告的初稿送交劳福局和运输署评论，及将相关部分送交复康会以确认当中内容，并于十二月二日、七日及十二日分别收到三方的回应。此外，本署于二〇一七年一月十二日与劳福局和运输署代表会面，就调查报告的初稿内容交换意见。经考虑及适当纳入他们的意见后，本署于三月三日完成这份报告。

2

「无障碍运输」政策和 「特别交通服务」

历史背景

2.1 早于一九九五年，香港政府的「康复政策及服务白皮书」已订定了无障碍社区的政策框架，包括发展一个设有各种适当设施的交通运输系统，以配合弱能人士的需要，从而加强他们在社会上随意活动的的能力，并促使他们全面参与及融入社会。二〇〇二年，运输署与残疾人士团体共同制订了「无障碍运输」政策，并透过五项「更佳策略」的元素，去推动、策划及提供交通服务及设施的工作，向相关机构提供指引及明确方向，尽量使交通服务及设施方便所有人使用。这五项「更佳策略」是：

- 更畅达的运输服务；
- 更优良的公共运输基建和设施；
- 更完善的街道环境；
- 更妥善的规划标准、指引和程序；及
- 更良好的伙伴关系，使工作和成果更为理想。

2.2 二〇〇五年，政府成立了一个检讨工作小组，仔细检视当时的康复服务、讨论收集到的意见、及为康复服务范畴的未来发展作出建议。小组成员包括残疾人士、自助组织、康复机构、家长组织、香港社会服务联会、商界、康复咨询委员会和有关政府部门代表。检讨工作为期两年，其后将检讨结果汇编成二〇〇七年的《方案》。

2.3 《方案》以推广跨界别合作为残疾人士提供无障碍的环境及多元化的服务，协助他们融入社会，并加强残疾人士和他们的照顾者的能力，让他们成为能贡献社会的资本，并为康复服务的未来发展定下方针。当中第十一章「通道设施和交通」提及，政府在通道设施和交通方面的政策目标，旨在为残疾人士建设一个无障碍的实际环境，让他们可以自由进出所有建筑物和使用公共交通服务。

2.4 为达致上述目标，《方案》提出多项建议的具体措施，包括：

运输服务方面

- 落实上文第 2.1 段的「无障碍运输」政策，并为政策下的五项更佳策略订定推行措施和适时检讨成效。
- 加强「复康巴士」的服务，以方便未能使用公共交通服务的残疾人士；
- 研究尽快引入可供轮椅上落的石油气的士的车种；
- 所有专营巴士公司在购置新车时必须为可供轮椅上落的低地台巴士。预计未来五年，各专营巴士公司每年共会购置约 90 辆新的低地台巴士；

交通设施方面

- 改善公共交通交汇处的设施，使其能更方便残疾人士使用；

公众教育及其他

- 加强宣传教育，令市民大众对无障碍运输有更深入的认识；
- 适时检讨《设计手册：畅通无阻的通道》，以确保手册内的规定能符合转变中社会的需要；
- 加强巡查建筑物和对违反通道设施规定的人士采取执法行动；以及
- 尽快完成改善于一九九七年前兴建的政府建筑物的通道设施的工程。

本次主动调查的重点

2.5 《方案》提出了多项实践无障碍交通运输政策的建议。不过，本次主动调查的焦点在于探讨「特别交通服务」的落实情况，鼓励引进可供轮椅上落的士的进度，以及政府对违规经营无牌复康车辆所采取的措施。

3

「特别交通服务」 的需求和供应

有关「特别交通服务」的政策

3.1 正如上文第 1.2 段及 2.3 段所述，政府的政策目标旨在为残疾人士建设一个无障碍的环境。虽然不少交通工具已设有无障碍设施以方便有行动困难人士使用，但亦有不少有行动困难的人士因种种原因未能使用公共交通工具，他们仍需「特别交通服务」（例如「复康巴士」及其他受资助的接载服务），甚至由私人营运的无障碍的士服务。

「特别交通服务」的供应

3.2 根据《方案》，政府会为未能使用一般公共交通工具的残疾人士提供「特别交通服务」，包括：

- 由受资助非政府机构辖下康复服务中心安排的交通服务，及
- 「复康巴士」服务

前者为属康复中心会员的残疾人士往来居住地点和康复机构（例如庇护工场及特殊学校）而设，服务的资助及监管由社会福利署（「社署」）负责，相关的政策局为劳福局；后者则是一个遍及全港的交通网络，为不便使用公共交通工具的残疾人士提供交通服务，以从居住地点往来上班及上学地点、覆诊、社交或参与活动等。「复康巴士」服务由劳福局规划及资助，由复康会营运，并由运输署协助劳福局监管服务运作及管理。

社署资助的康复服务中心提供的中心车辆

3.3 劳福局表示，社署一直以来为有运作需要的非政府机构辖下康复中心提供中心车辆，用作接载有需要的服务使用者往返家居与中心、覆诊及出外活动。在二〇一五 / 一六年度，社署资助 34 个非政府机构营运的中心车辆共 199 辆，为 30,000 多名使用康复中心服务的残疾人士提供交通服务。中心车辆是由社署透过奖券基金拨款予非政府机构自行购买，并由有关机构调配使用。由于中心车辆是有关康复中心的配套辅助设施，因此社署没有要求非政府机构提交中心车辆的使用人数或人次资料。此外，社署亦有资助 12 个机构按商业形式租用车辆接载有行动困难的会员往返日间训练中心。由于「按商业形式租用车辆为残疾人士提供交通服务」是独立于康复中心运作的一项服务，并按照特定的津贴及服务协议营办，服务营办者须符合有关的服务表现标准，因此社署要求有关机构提供使用人数资料，以监察有关机构提供的服务。过去三年，机构按商业形式租用车辆的情况如下：

年度	获资助租用车辆的机构数目	服务路线数目	每月平均使用人数
2013-14	12	16	509
2014-15	12	16	521
2015-16	12	16	517

（注：劳福局没有使用人次的资料）

3.4 劳福局补充，政府会持续增拨资源予社署，为有运作需要的康复中心提供中心车辆。中心车辆已由二〇〇七 / 〇八年度的 171 辆增至二〇一五 / 一六年度的 199 辆。在二〇一六 / 一七年度，政府会再增加拨款予社署，为展能中心暨严重弱智人士宿舍及日间社区康复中心添置 73 部中心车辆及增加司机。劳福局认为，上述由社署资助及监管的「特别交通服务」，可纾缓「复康巴士」服务的殷切需求。

「复康巴士」

3.5 复康会辖下的「复康巴士」服务在一九七八年成立，于二〇一五 / 一六财政年度共有 147 辆车，每年服务约 80 万人次（见下文第 3.16 段），车辆的数目于二〇一六年年末增加至 156 辆。自一九八〇年起，「复康巴士」获香港政府（透过劳福局）资助。自一九八七年起，运输署从社署接管「复康巴士」的监管工作。

3.6 二〇〇四年，运输署与复康会就「复康巴士」服务及资助安排签订谅解备忘录，该备忘录列明「复康巴士」服务的角色

及复康会需履行的责任。根据备忘录，运输署作为「复康巴士」的管制人员(Controlling Officer)，负责处理及监察劳福局给予复康会用作营办「复康巴士」服务的资助金的有效运用。复康会须向政府提交营运及统计报告，如每月向政府提交财务及运作数据(包括「复康巴士」的使用量、轮候人数、顾客意见等)，及与政府定期举行会议。此外，备忘录亦列明运输署会参与复康会定期举行的用户咨询小组会议，了解使用者的意见，从而监察复康会提供的服务。至于「复康巴士」的发展、规划及资源分配事宜(如添置及更换「复康巴士」、车辆停泊的土地、服务收费等)，运输署会协助劳福局作分析及评估、在征询该局的意见后与复康会跟进。自二〇一四年四月起，运输署每月与「复康巴士」的管理人员举行例会，以更紧密监察「复康巴士」服务。

3.7 「复康巴士」的服务对象为全港所有行动不便者，特别是不能使用一般公共交通工具之残疾人士。当中以往返工作地点、学校 / 训练场地及医疗机构为优先处理的三个范畴。复康会须经招标程序购置「复康巴士」。为方便及安全接载轮椅及行动不便的乘客，运输署会要求复康会在招标文件中列明所有「复康巴士」车辆都必须符合一系列的安全设施装置(如达 ISO10542 标准的「轮椅固锁系统及乘坐者拘束系统」及相关加固地台及路轨、达欧盟 M2 标准的乘客座位、升降力达 350 公斤的升降台等)。

3.8 现时，「复康巴士」提供固定路线、电召服务、联载及穿梭巴士服务。

固定路线

3.9 固定路线服务是提供固定班次的运输服务，接载有需要的残疾人士往返工作地点、学校、训练场地及医疗机构，是「复康巴士」的主要服务。在二〇一五 / 一六年度 138 辆运作车辆中(不包括 9 部因日常保养维修的备用车辆)，有 94 辆(占 68%)被调派提供早上及下午繁忙时间定时定点的固定路线服务。二〇一一年至一四年间每年轮候固定路线服务的人数维持在 50-60 人，二〇一五年已降至 33 人。一般而言，在暑假前轮候申请人数会增加。截至二〇一六年六月底，「复康巴士」共有 94 条固定路线，遍布港九新界。服务收费(以港币计算)如下：

月票种类	普通（非过海）线	过海线
全月票（供申请获安排每星期用车次数多于 6 次之用户使用）	\$184	\$264
半月票（供申请获安排每星期用车次数 5 或 6 次之用户使用）	\$92	\$132

电召服务

3.10 「复康巴士」电召服务是为已事先预约租车的行动不便人士提供点对点的交通接载服务。申请者必须事前预约，并于用车前一个工作天致电复康会索取获配用车的车牌号码、车长（即司机）姓名和联络电话号码，以备有需要时可直接与负责车长联络。预约服务费每宗港币 5 元，并因应乘客数目按服务时间（最少 1 小时）和里数收费，详情如下：

乘客数目	1-4 位	5-12 位	13 位以上
每小时收费 （最少 1 小时）	\$24	\$38	\$58
首 1 小时后， 每 3 分钟收费	\$1.2	\$1.9	\$2.9
每公里收费	\$1.2	\$1.9	\$2.9

联载服务

3.11 多于一名的行动不便人士（特别是寄宿人士），若往返学校、工场和宿舍等地的路线相近，可申请联载服务，以共用一部「复康巴士」。获安排此服务者每星期获两程之定时定点接载服务，于星期五或六接载返家，并于星期日或一接载回工场或学校。此项服务以月票方式收费，每月港币\$160。现时共有 39 条联载路线。

穿梭巴士服务

3.12 穿梭巴士服务始于一九九七年，其服务方式与专线小巴相近，以循环形式在区内行走，设有指定上落站及班次。但为方便行动不便之乘客，在安全及许可情况下，乘客可于巴士途经的任何地点上落，上车时以现金或八达通卡付车资。现时，穿梭巴

士路线包括下述五条区内路线，其中四条（下表注有*号）为往返医院及港铁站的路线。各路线收费如下：

路线（服务日）	每程收费
九龙城线（星期二、四）* （往返九龙医院、黄大仙港车站）	\$4
沙田线（星期一至五）* （往返威尔斯亲王医院、沙田医院及沙田港车站）	\$4
沙田线（星期日） （往返马鞍山及沙田港车站）	\$4
香港南区线（星期五、六、日） （往返惠福道及香港仔中心、海怡半岛）	\$3.5
玛嘉烈医院线（星期一至五）由 2013 年 4 月起试办* （往返玛嘉烈医院、葵芳、荔景及美孚港车站）	\$3.5, \$4.4
玛丽、根德公爵夫人儿童医院线（星期一至五）由 2015 年 2 月起试办* （往返玛丽、根德公爵夫人儿童医院和麦理浩复康院 及坚尼地城港车站、香港仔中心）	\$5.3, \$6.5

3.13 另外，过去十年，复康会因乘客量低而停办的穿梭巴士服务有：

- (a) 来往湾仔及大口环根德公爵夫人儿童医院（途经玛丽医院）；
- (b) 来往西湾河及大口环（途经玛丽医院、根德公爵夫人儿童医院及麦理浩复康院）；
- (c) 来往葵芳、荔景、美孚港车站及玛嘉烈医院的穿梭巴士服务曾于二〇〇七年一月至十一月期间试办，其后停办，又于二〇一二年二月至七月间复办，之后又停办，直至二〇一三年四月再复办（见上文第 3.12 段列表）。

「易达轿车」

3.14 复康会于二〇〇七年在劳福局的支持下，成功透过「行政长官社会资助计划 2007」，获得香港赛马会基金拨款资助购置 20 辆可接载轮椅的 7 座位轿车以及 3 年的营运开支，并于二〇〇八年成立「易达轿车」。「易达轿车」为轮椅人士提供类似的士服务的个人化出租车服务，轿车配备了轮椅坡道和固定轮椅安全锁。它最多可容纳两名轮椅使用者与另外两名陪同者，或最多一名轮

椅使用者连同五名陪同者。服务以自负盈亏模式经营，设最低收费为港币\$160（首 16 公里车程），其后每公里收费港币 10 元，收费较普通的士¹为高。

「特别交通服务」的需求

3.15 劳福局表示，由于社交活动的交通需求有相当弹性，估算「特别交通服务」的整体需求存在困难。尽管如此，政府一直密切注视「复康巴士」固定路线的服务需求，并一直持续争取额外资源或调拨现有资源，以优先处理该服务的需求。另外，由于非政府机构营运的康复中心车辆是有关康复中心的配套辅助设施，政府（社署）没有要求非政府机构提交中心车辆的实际使用人数及人次资料（上文第 3.3 段）。由于劳福局未能提供有关的需求数据，故本署从申请及使用「复康巴士」的服务数字，以粗略了解有行动困难人士对「特别交通服务」的需求。

统计数字

3.16 过去五年，使用「复康巴士」服务的人次如下：

服务类别	使用人次				
	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年
固定路线服务	320,900	335,400	349,000	357,000	366,800
电召服务	407,600	424,500	433,300	462,400	472,800

3.17 就固定路线服务，过去五年的正在使用人数、申请人数和未获安排服务人数如下：

	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年
正在使用服务人数(a)	947	982	1,022	1,064	1,102
新申请人数(b)	534	469	474	437	411
服务需求总人数(c) (a+b)	1,481	1,451	1,496	1,501	1,513

¹ 普遍的士收费为首 2 公里\$22，其后每 200 米在应收款额达\$78 前为每五分一公里\$1.6，\$78 后\$1。

	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
截至该年底未获安排服务之轮候册内人数(d)	58	62	53	58	33
未获安排服务总人数的比率(d/c)(%)	3.9%	4.3%	3.5%	3.9%	2.2%
新申请者而未获安排服务人数的比率(d/b)(%)	10.86%	13.22%	11.18%	13.27%	8.02%

3.18 复康会表示，未能安排服务予申请人的原因复杂，包括：

- 申请人申请的路线属偏远或很长途（未必有合适路线）；
- 因合适路线的车上轮椅座位或一般座位已满；
- 申请人不接受原可获服务时间的安排（举例：申请人坚持早上九时到达公司，即使有合适路线安排其较早到达，申请人也未接受）；
- 院舍或中心的开放时间未能配合「复康巴士」固定路线服务的安排；
- 新增服务车辆未及送达而需申请人继续等候。

3.19 电召服务方面，过去五年的申请宗数以及获安排和未获安排服务的宗数如下：

	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
申请宗数(a)	126,827	118,918	108,920	113,937	122,668
成功安排服务宗数(b)	83,359	81,714	75,831	76,873	80,750
未获安排服务宗数(c)	16,839	15,105	13,635	11,486	9,242

	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年
退出预约宗数 (d)	26,629	22,099	19,454	25,578	32,676
未获安排服务及退出预约宗数的比率 (%) = (c+d)/(a) x100%	34.27%	31.29%	30.38%	32.53%	34.17%
未获安排服务宗数的比率 (%) = (c)/(a) x100%	13.28%	12.70%	12.52%	10.08%	7.53%

3.20 从上文第 3.16 段可见,过去五年电召服务的使用人次由二〇一一年的 407,600 增加至二〇一五年 472,800,增幅为 16%。另一方面,过去五年未获安排服务宗数,于二〇一一至一四间每年都超过一万宗,同期每年都有超过两万宗个案退出预约。至于二〇一五年,未能成功预约的个案虽然回落至不足一万宗,但退出预约的个案却急增至三万多宗(见上文第 3.19 段)。如果把退出预约宗数都计算在内,则每年有接近四万宗(超过 30%)申请个案最终未能使用有关服务。根据复康会的观察,申请使用者的退出原因可能包括有申请人担心未能确定成功预约而取消行程,亦包括用户健康理由、去世、恶劣天气、取消活动、参加者不足(包括合并用车)、活动改期(包括医生覆诊改期)、使用其他交通工具等原因。复康会曾就二〇一五至一六年度内退出预约申请的其中三千多宗个案的原因进行详细分析。经分析后,这些取消预约个案的主要原因可归纳如下:

- (a) 个别机构或个人用户转用固定路线服务
- (b) 个别用户转用其他复康院舍治疗中心的车辆
- (c) 恶劣天气警告(包括严寒天气警告)
- (d) 个别机构用户因应二〇一五年底西港岛线通车而转用港铁服务

3.21 复康会补充，在未获安排服务的电召服务申请中，约64.16%要求在上午六至十一时前及下午三至七时前的交通繁忙时段提供服务，而该时段内大部分「复康巴士」需为固定路线乘客提供每天接送上班上学等服务，因此「复康巴士」较难完全满足此时段之电召预约服务需求。

3.22 过去数年，运输署均有指示复康会就那些未获安排预约服务的个案以行程目的作分析，最新（二〇一五年）的结果如下：

行程目的	未能成功预约百分比	成功预约的百分比
接受治疗	56%	21%
社区活动 / 娱乐	14%	26%
往返中心 / 院舍	19%	16%
上课 / 训练	6%	33%
其他	5%	4%
合计	100%	100%

3.23 上述数据显示，未获安排服务的宗数中，超过一半的申请目的是要前往接受治疗。另有接近19%是往返家居及康复中心 / 宿舍，6%的个案是上课或接受训练。有鉴于服务供不应求，运输署支持复康会于二〇一三年四月开始，开设往返玛嘉烈医院及美孚港铁路站的穿梭线及于二〇一五年二月增设玛丽、大口环根德公爵夫人儿童医院和香港仔区的医院及坚尼地城港铁路站的穿梭线。二〇一四年六月，复康会试办往返公立医院的共用电召服务（见下文第4.6段）。然而，基于乘客反应欠理想，有关服务最终于二〇一六年一月取消。

3.24 为更善用「复康巴士」的资源，运输署正积极协助复康会为「复康巴士」电召服务另作定位。运输署指，根据复康会提供的数据，非机构用户使用电召服务时，大部分都是独占一辆「复康巴士」，而「复康巴士」的载客量为5个轮椅位加15个普通座位或6个轮椅位加8个普通座位，在资源运用方面是有空间作出改善的。由于「复康巴士」服务是利用公共资源营运，使用者不应视为其个人化的交通工具，况且市场上已有个人化的无障碍交通工具。运输署建议复康会推行强制性共用电召服务，让更多有需要的残疾人士能获得服务。拟推行的新措施主要是希望透过路线编排，安排使用「复康巴士」到同一地点（如某医院）的申请人共用同一车辆，以解决现时申请人独占一辆「复康巴士」所出现的资源未能善用的情况。然而，复康会表示，向来电召服务是以先到先得方式运作，容许以有需要的残疾人士或团体以「个人」及「机构」名义事先预约服务。而一般「机构」预约的乘客人数

会较「个人」的多，在二〇一五年全年的成功安排服务宗数中，乘客人数一至两人的宗数只占 29%。若要推行强制性共用车，必须有电脑化的预约及编车系统才可成事。

3.25 就「特别交通服务」的需求情况，下文第 6 章第 6.8 至 6.10 段以及第 7 章第 7.5 至 7.16 段有更多的叙述和分析。

无牌复康车辆

法例要求

3.26 根据香港法例第 374B 章《道路交通（驾驶执照）规例》，驾驶交通服务的司机必须取得相关车辆种类的驾驶执照。

3.27 此外，根据香港法例第 374 章《道路交通条例》，任何人或机构拟使用私家巴士、私家小巴及汽车以作出租或取酬提供接载残疾人士服务，须得到运输署的批准，否则即属违法，可处以罚款及监禁。涉案车辆亦可暂时被吊销牌照。

3.28 如上文第 1.2 至 1.3 段所述，由于合法的「特别交通服务」供不应求，近年出现了私家车 / 客货车被违规改装为无牌复康车辆作商业营运，以满足残疾人士交通上的需要。然而，这些车辆的设施装置是否符合规格、残疾乘客的安全及权益是否受到保障，存在很大疑问。

政府的执法

3.29 当接获涉嫌违法载客取酬的投诉，运输署会将个案交给警方跟进。二〇一一至一六年六月期间，运输署接获六宗涉及 15 辆车辆怀疑非法提供接载残疾人士服务的投诉，惟经警方调查后，没有证据显示有关车辆违反有关条例。同期，警方曾三次进行「放蛇」行动，并成功拘捕了四名违法司机。

4

政策的落实和检讨机制

4.1 本章讨论政府在过去多年来，落实上文第 2.4 段提及的《方案》中有关运输服务方面的政策和建议的情况，以及相关的检讨机制。该些政策和建议包括落实二〇〇二年制定的「无障碍运输」政策，特别是其下的「更畅达的运输服务」的更佳策略（见上文第 2.1 段），以及加强「复康巴士」服务和尽快引入可供轮椅上落的石油气的士。

政策的落实情况

(1) 加强「复康巴士」服务

4.2 「复康巴士」的数目由二〇〇七年的 95 辆将增加至二〇一六年年底的 156 辆，增幅 64%。运输署表示，政府一直按《方案》的建议，持续检视「复康巴士」服务需求和采取下列措施，以优化「复康巴士」的服务。

(a) 添购新的和更换车龄较高的「复康巴士」

4.3 透过每年的资源分配工作，政府会争取资源，添购新的和更换车龄较高的「复康巴士」。二〇一六年新购车辆有 9 辆，令车辆总数达 156 辆，较二〇一一年的 119 辆增加达 31%。

(b) 加强人手

4.4 为纾缓「复康巴士」司机人手紧张的情况，以及加强车队管理和支援效率，政府会在有需要时向复康会增加经常拨款，以额外聘请司机及行政管理人员。就以司机人数来说，二〇一六年增加 18 名，令总数达 181 名，较二〇一一年的 124 名增加达 46%。

(c) 增设医院穿梭「复康巴士」线

4.5 二〇一三年四月，复康会复办往返玛嘉烈医院及美孚及葵芳、荔景、美孚港铁路站的穿梭「复康巴士」线。二〇一五年二月，复康会增设往返玛丽医院、大口环根德公爵夫人儿童医院、

麦理浩复康院至坚尼地城港铁站及香港仔中心的穿梭「复康巴士」线。近年运输署亦要求复康会研究开办更多其他医院穿梭「复康巴士」路线。

(d) 试办往返公共医院的共用电召服务

4.6 二〇一四年六月起于星期一至五，复康会以两辆「复康巴士」为有行动困难人士提供港岛及九龙两条路线往返六间公共医院的接载服务，包括港岛线的玛丽医院、大口环根德公爵夫人儿童医院和麦理浩复康院，以及九龙线的伊利沙伯医院、广华医院和九龙医院。该会安排居住地点相近之行动不便已登记用户共同乘坐同一辆「复康巴士」，一同前往上述公共医院。然而，基于乘客反应欠理想，有关服务最终于二〇一六年一月正式取消。

(e) 「复康巴士」服务改善研究

4.7 复康会表示，于二〇一二年察觉有需要把「复康巴士」车队管理系统电脑化，并着手研究，然而运输署当时在审批计划拨款时，认为有关研究不应只集中电脑系统的改善，而需要一并进行「营运效率研究」。复康会回顾此事，认为若能早日知悉并获得政府同意聘请顾问公司进行像现正进行的『「复康巴士」服务改善研究』，便能提早两三年开展有关改善工作。就复康会的说法，运输署表示，当年是复康会向劳福局提出拨款申请，运输署是于回应劳福局征询意见时，要求复康会提供更多资料以支持其申请拨款的理据，但复康会没有提供进一步的资料，事件其后没有进展。直至二〇一四年，复康会在劳福局及运输署的支持下，展开一项『「复康巴士」服务改善的研究』，希望透过内部业务流程重整及其他服务改善措施，提升「复康巴士」的服务水平和车队的载客量。有关研究仍在进行中，预计于二〇一七年初完成。

(f) 制订提升「复康巴士」营运效率的措施

4.8 过去一年，劳福局及运输署督导复康会全面检视「复康巴士」服务的营运效率，并在服务优次厘定、车辆及司机调配策略、通讯及资讯科技应用和车库及泊车设施发展这四个范畴制订一系列提升效率的措施，以待逐步落实。

4.9 此外，运输署正积极考虑与复康会为「复康巴士」电召服务另作定位（见上文第 3.24 段）。

(2) 引入可供轮椅上落的石油气的士

可供轮椅上落的士的规格

4.10 政府在二〇〇〇年因环保理由鼓励的士业界把柴油的士转为石油气的士。现时，全港差不多所有的士（约 99%）都使用石油气的士车种。在二〇〇七年制订《方案》时，政府亦以引入可供轮椅上落的石油气的士为其中一项运输服务建议（见上文第 2.4 段）。

4.11 运输署表示，目前法律和政策上均没有就的士型号作出限制。政府鼓励的士业界引进可供轮椅上落的士车种，旨在为残疾人士提供的士服务。自二〇一一年一月开始，香港社会创投基金与某的士车行合作，从日本引入多部可供轮椅上落的汽油车辆，作无障碍的士之用。营运该服务的私营的士公司（「营办商 A」），现时有七部的士投入服务，以预约模式运作，也可在街上接载乘客，所持牌照与一般的士无异。

4.12 由于全球市场上可供轮椅上落的士车种大多使用汽油或柴油，过去政府或的士业界一直未能物色到合适的石油气车种。为协助的士业界引入可供轮椅上落的合适车种，运输署与其他相关政府部门，包括机电工程署（「机电署」）、环保署及消防处于二〇〇六年初组成可供轮椅上落石油气的士跨部门工作小组，其后采取以下跟进措施：

- 放宽对石油气燃料供应系统的要求，由只接受原厂生产至接受非原厂生产的改装石油气车种；
- 为主要车辆供应商举办简介会，以讲解的士安全规定及燃料供应系统涉及的各种标准和规格；
- 致函主要汽车生产国的驻港领事，鼓励引入符合香港法例规定的石油气的士；以及
- 透过香港特别行政区政府驻北京办事处辖下的经济事务、贸易及联络组，鼓励内地汽车生产商引入符合香港法例规定的石油气的士。

4.13 上述四个部门并协助业界引入一款使用液化石油气暨汽油作双料强制点火式引擎推动可供轮椅上落的士。环保署于二〇一四年七月十七日公布，在香港准备作首次登记的液化石油气暨汽油的士，可获豁免该等车辆只使用液化石油气或汽油的要

求，意味放宽引入这类的士车种的要求。同时，运输署与机电署及消防处协助该款的士解决有关气体及消防安全等问题。该款的士车种最终于二〇一五年一月通过运输署审批引入本港。

可供轮椅上落的士的引进情况

4.14 的士业界自二〇〇七年起引进可供轮椅上落的士的数目如下：

年份	的士数目
2007	2（见下文 4.15 段）
2008	0
2009	0
2010	0
2011	5
2012	0
2013	1
2014	0
2015	72
2016 (截至六月)	4

4.15 二〇〇七年，某的士营办商成功获运输署批准引入两辆可供轮椅上落的士，并在新界地区以试行方式为残疾人士提供预约的士服务。惟因该车种的营运成本较高，故最终未获的士业界采用。

4.16 二〇一一年一月，营办商 A（见上文**第 4.11 段**）成功获运输署审批五辆可供轮椅上落的汽油的士，然后以电召形式为轮椅使用者提供服务，之后再增加的士的数目至现时的七辆。

4.17 二〇一五年一月，另一营办商（「营办商 B」）引入约 20 辆可供轮椅上落的液化石油气暨汽油的士（见上文**第 4.14 段**），翌月便开始投入服务。截至二〇一六年三月，营办商 B 共引入了 74 部这种型号的士投入服务。

4.18 二〇一六年十月，占全港的士市场占有率最高的的士型号（「旧型号」）的代理商公布，将于二〇一七年底至二〇一八年初，引入一款可供轮椅上落的士供业界选择。据传媒报道，届时旧型号将会停产。

引进优质的士

4.19 运输署表示，该署现正优先检视引进优质的士的建议，初步建议批出三个专营权，每个专营权预计至少为 150 至 200 辆，占全港 18,000 辆的士的 3%。政府会规定营办商就车辆类型、车厢设施、车龄限制、收费、付款方式等安排定下服务标准，亦会研究在推出优质的士服务时，要求营办商在车队中必须有若干数量的可供轮椅上落的无障碍的士。

(1) 更畅达的运输服务

4.20 更畅达的运输服务是政府透过推动不同的公共交通工具因应情况在其车厢、月台或码头设有合适的无障碍设施，以方便有行动困难的残疾人士使用。这些公共交通工具包括专营巴士、铁路、公共小巴、渡轮、电车和的士。其中的士已于上文第 **4.10** 至 **4.19** 段提及。至于其他的公共交通工具的设施于近年已有所提升，但只惠及部分活动能力较强的残疾人士，仍有不少残疾人士需要使用「特别交通服务」。这些公共交通工具的情况略述如下：

(a) 专营巴士公司购置低地台巴士

4.21 截至二〇一五年年底，全港共有 5,336 辆低地台巴士，占巴士总数超过九成。预计非低地台巴士会在二〇一七年被低地台巴士全面取替。

(b) 铁路

4.22 现时 89 个港铁车站中，83 个已有设施供轮椅乘客进出。6 个尚未设有连接车站大堂和地面客用升降机的车站，包括油麻地、筲箕湾、金钟、钻石山、炮台山和天后，加建升降机的工程已经展开或在计划中。

(c) 公共小巴

4.23 由于公共小巴的车厢空间有限，故现时未有公共小巴提供轮椅进出的斜台或升降台。不过，非使用轮椅的残疾人士亦可选乘公共小巴服务。

4.24 运输署曾于二〇〇八至〇九年间，接获残疾人士团体建议改装服务医院的专线小巴为轮椅小巴车辆。运输署曾就建议作出研究，而研究结果显示改装现有公共小巴的座位设计、升降台设施和载重规格涉及多项技术、运作及财务等限制，难以实行。现时，运输署正与业界积极物色适合在香港使用，可供轮椅上落

的低地台新小巴车种，并将会安排在二〇一七年下半年一些接驳医院的专线小巴路线作试验计划，以确定该类车种是否适用于本港。

(d) 渡轮

4.25 大部分渡轮码头入口处设有求助电铃，亦有失明人士引导径。码头斜路设有槽纹，方便轮椅活动。渡轮的跳板亦铺有防滑物料。另外，大部分渡轮上均设有轮椅停放位置。

(e) 电车

4.26 由于电车月台与电车地板高度不一，以及车厢有梯级，故不适合乘坐轮椅人士使用。

检讨政策机制

4.27 《方案》由二〇〇七年沿用至今。劳福局表示，政府会因应社会情况及残疾人士需要，按现行机制适时及持续地检视进度。现行机制是指：

- (a) 密切注视固定路线（该服务的使用者的行程目的是上班、上学及接受定期康复训练）的服务需求，并持续争取额外资源及调拨现有资源，以优先处理该服务需求；
- (b) 增拨资源让复康会开办更多的医院穿梭服务，以应付电召服务中到医院接受治疗的需要；
- (c) 于二〇一二年六月开始分阶段推出长者及合资格残疾人士公共交通票价优惠计划，从而鼓励他们融入社区；
- (d) 复康会透过调拨人手于非繁忙时间或假日期间开办旅游专线，以处理「电召服务」中集体社交活动的交通需求。

此外，政府透过日常与复康会就营运「复康巴士」服务的工作保持紧密联系，以监察「复康巴士」服务的表现和需求，特别是固定路线的服务需求，并透过与受资助社会福利机构的伙伴操作模式，持续检视为残疾人士提供「特别交通服务」的情况。劳福局

认为，政府一直以来持续落实《方案》中的政策目标。

4.28 无可否认，政府近年已采取措施提升「无障碍运输」的供应。然而，该些服务供应是否足以应付残疾人士在这方面的需求？本报告的余下章节会作更详细的分析。

5

个案研究

5.1 为了解有行动困难人士使用「特别交通服务」的真实情况，本署于二〇一五年九月至二〇一六年一月期间访问了十多名不同背景需使用轮椅的有行动困难人士，或负责为有行动困难人士筹划活动的人士。以下七宗个案可反映「特别交通服务」使用者对服务的观感和期望。

个案一

5.2 A 女士患有肌肉萎缩症，10 多年前起需要使用轮椅代步。现已退休。退休前，曾担任文职人员约 40 年。她现时独居，聘有一名外佣照顾起居饮食。

5.3 A 女士多年来一直乘搭「复康巴士」的固定路线上班及下班，直至退休。退休后，她仍有使用单次的电召「复康巴士」服务，以出席活动及参加会议。然而，「复康巴士」服务需求殷切，基本上她不可能在繁忙时段乘搭「复康巴士」。一般来说，她需要在两至三个月前预约非繁忙时段的「复康巴士」服务。以是次与本署职员会面为例，A 女士早在两个多月前便预约「复康巴士」。

5.4 A 女士表示，假如她希望与友人一同集体外出，她需要预早一年预约「复康巴士」。而凡提早六个月以上作出的预约会被视为远期预约，一旦日后计划有变需要取消活动，预约者需付附加费。

5.5 A 女士认为，「复康巴士」的司机质素有下降迹象。以往司机一般会主动联络乘客，确认上落时间及地点，以及替乘客系上安全带。然而，最近时有不联络及不系上安全带的情况出现。此外，A 女士认为「复康巴士」司机数量及培训不足。人手不足、车辆闲置，以及新入职司机的培训（包括在照顾乘客方面）等问题，均需正视。另一方面，并非每辆「复康巴士」都备有比较安全的「三点过肩式」的安全带，部份车辆只有「横腰式」安全带。

5.6 A 女士亦认为，开设穿梭巴士服务行走循环路线，只涵盖部份地区，甚为不足。

5.7 另外，A女士曾有乘搭「易达轿车」的经验。她认为此项服务收费高昂，收费比电召可接载轮椅的的士更高，而在晚上八时后乘搭「易达轿车」，乘客更需付\$150夜车附加费。一般情况更改或取消预约，乘客亦需付全费车资。

5.8 A女士曾经在多年前，因为有需要到医院覆诊，于预约不到「复康巴士」的情况下，经朋友介绍乘搭过一至两次违规经营的无牌复康车辆。A女士认为这些无牌复康车辆普遍存在，但并不安全，所以她不会再次乘搭。

5.9 至于其他公共交通工具，A女士表示，她乘搭港铁只能挑非繁忙时间。因为繁忙时间月台人多挤迫，轮椅人士不能登车。再者，港铁规定只在第一卡及最后一卡安排职员提供踏板上落车厢，而且安排人手需时，故此并不便利使用者。至于巴士方面，巴士司机往往于不恰当地点停车，令轮椅人士无法上车。至于可接载轮椅人士的的士，A女士认为基本上方便快捷，但价钱较高，有些需额外付预约行政费，而且欠缺弹性，车程途中不可随便加减乘客。

5.10 就A女士所指有「复康巴士」车辆闲置的情况，复康会表示，这可能是A女士的误会。正如中心校巴的运作一样，当完成早上繁忙时间的接载工作后，车辆会停泊候命，及至开始下午繁忙时间的工作。

个案二

5.11 B女士在某志愿组织工作，负责筹划活动。该组织的会员均为需使用轮椅人士，故此B女士在每次的会员活动中，都需要向复康会预订「复康巴士」。

5.12 虽然近年「复康巴士」车辆数目增多，但预约「复康巴士」的时间却比以往更长。由五至六年前起，她需要提前一年预约相关服务，为筹办活动带来困难。

5.13 此外，「复康巴士」的支援热线只转驳至传呼台。如遇上紧急事故或车辆有任何问题，使用者得不到即时的支援。

5.14 另外，B女士认为，在「复康巴士」的实际运作上，乘客与司机的沟通（如由司机通知乘客确切的上落时间及地点）是十分重要的。然而，据B女士经验，使用者或司机未必能获得准

确的讯息。例如，若所订的「复康巴士」转由不同的司机驾驶，使用者往往未获通知。同样地，驾驶「复康巴士」的司机亦有可能得不到乘客的相关资料。此外，司机质素亦有下降的迹象。以往司机会主动联络乘客确认上落时间及地点，但最近时有不联络的情况出现。

5.15 B女士更引述一段不快经历。她曾于二〇一四年初预约24辆「复康巴士」，以接送将参加二〇一五年六月举行之周年活动的会员。于活动前两星期，B女士向复康会提交「车纸」，确认乘客名单及路线等。然而，在活动举办前三天获通知，该会只会提供14辆「复康巴士」。事件导致当天活动出现多项问题，包括会员未及预早准备和作好安排；每辆「复康巴士」载客人数过多，以致车程延长，令部分会员不适；以及由于司机未获更新的乘客名单，部分会员遭遗漏接载。

5.16 复康会对B女士的不快经历，深表抱歉。该会指出，病人组织的数目在过去十年有长足的发展，他们有不少的活动是需要「复康巴士」提供接送，这亦加大了「复康巴士」的需求。该会会继续努力改善服务。

个案三

5.17 C女士在中学时期颈部受伤以致颈部以下活动能力受损，需依靠电动轮椅代步。现时独居，是一名综合社会保障援助的受助人，获资助聘请一名外佣照顾起居饮食。C女士只曾在参加所属协会举办的活动时乘搭「复康巴士」，未曾以个人名义预约「复康巴士」。据她所知，该服务需要提前多月预约，而且收费较巴士及港铁等昂贵。她曾在数年前计划与几位使用轮椅的朋友到海洋公园游玩，但因预约「复康巴士」困难及其收费颇高，计划最终告吹。她表示，若预约时间缩短，她或会考虑以个人名义预约「复康巴士」与友人外出游玩。她希望有更多组织提供「复康巴士」服务。

5.18 C女士外出或覆诊主要乘搭巴士，原因是价钱相宜，但她乘搭巴士时常会遇上以下问题，包括：

- 繁忙时间人多挤迫，轮椅人士不可能上车。她只能在非繁忙时间乘搭巴士；
- 巴士司机会在轮椅尚未停定的情况下开车，产生危险；

- 轮椅人士必需使用低地台巴士上落，但并非每辆巴士都设有低地台设施，所以她需要较长的候车时间。
- 巴士上曾有人埋怨地说「点解（坐轮椅的）喺繁忙时间嚟搭巴士？！」及「遇到个跛的，真系唔好彩！」，更有乘客占用轮椅位置，不愿让位于 C 女士。

5.19 就 C 女士对「复康巴士」的观点，复康会指该会会为经济有困难的行动不便人士提供「电召服务半价优惠」，而预约「复康巴士」的时间在过去一年已有改善。另外，该会会在二〇一六年底试办周末旅游线，方便残疾人士外出游玩。

个案四

5.20 D 先生是一位专业摄影师及设计师，曾在国际性摄影比赛获胜。他从小患有严重小儿麻痹症，需依赖电动轮椅代步。

5.21 D 先生多年前每天都乘搭「复康巴士」的固定路线上班及下班，但因为班次问题，D 先生每天都要比上班时间早两个多小时到达，亦比下班时间晚很多才能乘搭「复康巴士」回家。

5.22 大约 10 年前，他可租用「复康巴士」到郊外摄影（八小时 / 约 \$1500）。但现时来说由于预约困难，他只会往返医院覆诊时使用单次的电召「复康巴士」服务。他需要提早三个月预约「复康巴士」，而且必须避开繁忙时间。然而，即使他每次均提早预约，也未必能够成功预约到「复康巴士」。在此情况下，他只能要求医院改期覆诊。

5.23 D 先生希望「复康巴士」除接载乘客上班、上学及覆诊外，还能照顾残疾人士的社交需要。他指出，他曾于七十年代入住大口环根德公爵夫人儿童医院，故他一直想参加该院一年一度举办的圣诞派对，为留医的病童打气。然而，儿童医院交通不便，而 D 先生一直未能预约到「复康巴士」，故他离开该院多年后还没有机会重访该处。

5.24 D 先生曾听说有朋友乘搭违规经营无牌复康车辆，但他认为该些车辆没有配备升降台，并不安全，所以他不会乘搭。

5.25 D 先生外出时较常乘搭港铁及巴士，但并不常乘搭的士。

5.26 就 D 先生对「复康巴士」的观点，复康会认同相对于需要「特别交通服务」上班的行动不便人士数目，「复康巴士」供应量仍是不足。至于 D 先生指租用「复康巴士」八小时约\$1,500，复康会澄清，该会「复康巴士」的收费并没有设置这种收费水平，反而与该会另一服务「易达旅游」的无障碍巴士租赁服务收费吻合。另外，复康会建议 D 先生使用于二〇一五年二月复办往大口环儿童医院的穿梭线回去医院探望院友。

个案五

5.27 E 先生先天脑缺氧，大脑麻痹以致四肢行动不便，需依靠电动轮椅代步，并聘请一名外佣照顾其起居饮食。他先前任全职文员，每天乘搭「复康巴士」的固定路线上班及下班，但因为班次问题，他每天都比上班时间早一个多小时到达，亦比下班时间晚一个多小时才能乘搭「复康巴士」回家。

5.28 E 先生现时活跃于某志愿组织，于该组织举办活动时，会提前预约「复康巴士」，亦获提供足够的「复康巴士」。但对于私人游玩性质的活动，他相信预约「复康巴士」颇困难。他指出，虽然近年「复康巴士」数目不断增加，但拒绝接载数字仍然超过万宗，情况并不理想。

5.29 复康会明白 E 先生在上下班时间上的不便。该会希望雇主能配合残疾人士提供弹性上班时间的措施。

个案六

5.30 F 先生原本从事运输工作，多年前遇上交通意外，伤及脊椎。意外后十年，他脊椎严重发炎，以致四肢不便，需依靠电动轮椅代步。

5.31 F 先生居于将军澳区却需要在屯门区的医院覆诊。从前他会预约「复康巴士」，往返医院。然而，「复康巴士」往往只能提供去程服务，未能安排回程。他需到屯门覆诊，却未能预约回程的「复康巴士」。他曾尝试电召安排其他接载服务，如「易达轿车」，也不果。最终他只好花上两个多小时乘搭公共交通工具回家。

后来医院方面得悉他在交通上的困难，为他安排医院管理局（「医管局」）的非紧急救护车运送服务²。

5.32 F先生认为，「复康巴士」连接载他往返医院的服务也做不到，故他从未考虑过预约「复康巴士」外出游玩。如今只有参加机构举办的活动才会乘搭「复康巴士」。他认为现时「复康巴士」上的座位太多，反而放置轮椅的空间不足。他建议拆除部分座位，腾出空间供轮椅人士使用。

个案七

5.33 G先生原本是一名酒店餐厅的侍应生，因一次工业意外，伤及颈椎，导致四肢不灵活，需依靠电动轮椅代步。他现得到综合社会保障援助，获资助聘请一名外佣照顾起居。

5.34 现时，G先生需要每年一次到港岛某医院覆诊。他通常在一年前预约「复康巴士」，但一直以来「复康巴士」只能提供去程服务，未能提供回程。他因此须另行预约「易达轿车」或可接载轮椅的的士。由于「复康巴士」连接载他往返医院的服务也提供不到，他从未考虑预约「复康巴士」外出游玩。

5.35 复康会理解F先生和G先生往返医院只有去程但没有回程的问题。该会表示会尽量在可行资源下提供服务予更多客户。

本署观察所得

5.36 综合以上访问，本署有以下的观察所得：

「复康巴士」及「易达轿车」服务

- 预约「复康巴士」非常困难，为了能成功预约服务，动辄须提早三个月、半年甚至一年时间，且有很多制肘，对有需要使用服务的人士构成极大不便；

² 医管局的非紧急救护车护送服务旨在为老人日间医院病人、出院病人（住院或到急症室接受治疗后的病人）及专科门诊病人提供点对点（即住所往返医院或专科诊所）的运送服务。服务对象主要为未能使用公共巴士、的士、「复康巴士」等交通工具的行动不便病人。使用该项服务的病人须符合医管局的既定准则和指引。这些病人当中包括卧床病人、使用轮椅病人（住处没有电梯设施）、年老独居及行动不便而须使用步行辅助器的长者、有精神或感官（例如视力）障碍而出院时没有亲友接送的病人等。一般来说，当局会优先安排为有需要的出院和转院病人提供转送服务。

- 受访者基于预约「复康巴士」服务困难，通常只会于必要的情况（如覆诊，所属组织举办活动），才会考虑使用「复康巴士」服务，这影响了他们的日常社交活动。此外，即使成功预约，到时亦可能有变数，再者，有时只能预约到单程，回程则只能由使用者自行安排；
- 部分「复康巴士」的司机质素有欠理想，有需要加强培训；
- 部分受访人士曾预约「复康巴士」固定路线上班及下班，但因为班次问题，每天都比雇主要求的上班时间早一小时以上到达工作地点，亦比要求的下班时间晚一小时以上才能乘搭「复康巴士」回家。对使用者而言，构成不便和浪费时间。
- 可接载轮椅的「易达轿车」收费高昂，取消预约亦缺乏弹性。

其他公共交通工具

- 繁忙时间人多挤迫，乘搭巴士或港铁有一定困难；
- 部分巴士司机没有从行动不便人士的需要着想，包括停车点不准确，而其他乘客对他们埋怨，令他们感到不快。
- 无障碍的士收费高昂，一般残疾人士不能常用。

无牌复康车辆

- 受访者均知悉无牌复康车辆的存在，亦明白乘搭这些车辆有安全风险。

6

相关持份者的意见

6.1 本署在调查期间接获多个残疾人士组织及相关社会服务机构的意见。除复康会外，其他社会服务机构包括社会服务联会、香港复康联盟、香港伤残青年协会、香港伤健协会、及路向四肢伤残人士协会。本署职员并曾与一位立法会议员会面听取其意见。

香港复康会

6.2 就其提供的两项运输服务，复康会提出了以下意见：

「复康巴士」服务

- (a) 由于政府未有制定有关残疾人士的分类，故复康会未能按不同类别残疾人士（例如自闭症儿童、智障人士或肢体残障人士等）提供服务。就固定路线服务的申请，当「复康巴士」收到新申请，便会检视在现有路线中有没有合适相近的路线以配合新申请人的需要。若然同一时间有两位申请人适合使用同一路线而只有一个座位时，从用户的残疾情况而言，会先以轮椅使用者或有特殊需要（例如呼吸机使用者）优先，若以使用目的而言，则会以工作或上学者优先。至于电召服务，由于服务是以先到先得的方式，而一般情况用户的「红白二事」也是较迟才提出申请；因此，客户服务员会先按正常程序输入用户的「红白二事」预约，暂作「待定（即后备）」，但会特别抽起预约交予编车人员，好让编车人员在服务日前三个工作天进行编车时尽量作出安排。至于机场接载的服务，若用户往机场的时间是在机铁或机场巴士服务时间之外的，复康会亦会作跟「红白二事」之同类处理。
- (b) 复康会表示，政府目前以「整笔拨款」方式资助「复康巴士」服务，当中亦涉及不同年份对「复康巴士」营运的资助有不同的计算方式。除了工资每年有调整外，其

他相关的营运支出，例如油价、车辆保养维修、保险、泊车费、员工培训等等并没有清晰的计算方式（例如考虑通胀的增加），期望在日后的拨款上，能更明确列出各项支出的拨款数目。

- (c) 「复康巴士」司机的流失率高，相信与香港整体运输业的人手短缺有关，「复康巴士」车长工作并非只是驾驶巴士，相信未来几年，流失率仍会偏高。复康会会继续与政府商讨，采取措施（包括调整薪酬待遇等）以挽留及增聘车长，保持服务量。
- (d) 固定路线服务和电召服务的需求受多种因素影响，包括人口增长、需求增长（如社会鼓励残疾人士多参与活动）及政策上的改变（如融合教育政策令学生被分配到不同学校上课）。近年申请「复康巴士」被拒的个案已有所回落，估计是受惠于残疾人士公共交通票价优惠计划，另外还有其他公共交通的改善，以及「复康巴士」增拨资源提供额外服务等原因。
- (e) 复康会的电脑系统落后（仍使用 Windows XP），影响车队编配效率。他们曾向政府查询有关申请供非政府机构改善资讯及通讯科技(Information and Communications Technology, ICT)系统的资助，但被拒绝。此外，数年前曾透过生产力促进局研发车队管理系统，预算投资要1,000 万元，但运输署在审批计划时，认为有关研究不应只集中电脑系统的改善，而需要一并进行服务营运效率研究，故只能要求先申请拨款 100 万元以进行两年研究。复康会指出，「复康巴士」自一九七八年投入服务，从 2 部车至二〇一六年三月的 147 部车辆，有必要引入先进信息及通讯系统，以改善营运的安全性、可靠性和效率。该会期望能与政府在拨款改善相关系统上尽快达成共识。

「易达轿车」服务

- (f) 「易达轿车」是透过「出租汽车许可证」提供服务，是自负盈亏的服务，为不同经济条件的轮椅使用人士提供多一项出行选择，亦可间接分流「复康巴士」的使用者。「易达轿车」的收费会考虑政策的要求、营运成本和乘客的负担能力。由于的士业界担心过多「出租汽车许可证」会影响的士牌价及竞争加剧，并提出抗议，故有关

配额受政府严控。另外，由于「易达轿车」是用汽油推动，一公里路程的成本是石油气的士四倍多，故「易达轿车」收费须高于的士，以维持「自负盈亏」。

其他非政府机构及人士

6.3 其他非政府机构及人士提供的意见归纳如下：

「复康巴士」服务

- (a) 由于无障碍公共交通的服务不足，令「复康巴士」供不应求情况恶化。残疾人士使用「复康巴士」往往要提早两至三个月甚至半年才可以成功预约非固定路线服务，若是平日还有机会成功预约，但遇上假日很多时候只有后备的名额，以致影响他们的日常生活，包括就医及社交活动等，而被拒绝的「复康巴士」服务超过一半为到医院覆诊。
- (b) 固定路线服务因资源不足，轮候名单很长，近五年轮候人数一直维持在 50 名，往往需轮候多个月。有残疾人士曾成功找到工作，但却因未能安排「复康巴士」接送而不能接受那份工作。
- (c) 复康会未能有效编配预约路线的安排。该会应尽快完成智能编车系统，以提高编车效率，令更多残疾人士能在有需要时使用电召服务。
- (d) 「复康巴士」的数目已增加至一百四十多辆，但「复康巴士」的司机数目不足，引致「复康巴士」的客运容量未被充分利用。现时「复康巴士」仅由一名司机负责接送乘客，需一力承担照顾乘客、扣锁、安全带等工作，令车程延长。较理想的做法是：每辆车应配有一名跟车人员，协助轮椅乘客上落等工作。
- (e) 自二〇〇七年《方案》建议政府加强「复康巴士」以来，「复康巴士」在车辆数目及载客人次方面均有提升，可见有关政策是有所落实及推行的。然而，「复康巴士」服务的增长与残疾人士的需求仍存在一定距离。随着人口老化，市民对无障碍运输的需求一直上升，预期服务缺口将愈来愈大。

- (f) 根据二〇〇八年政府统计《第 48 号专题报告书》的数据显示，全港身体活动受限制的人士已经有 187,800 人，即使以该年度的人口数字计算，这些身体活动受限制的人士于二〇一二至一三年每人可获的「复康巴士」服务次数平均只有 4.1 次。考虑到服务使用者外出时一般需要来回服务，这些有需要人士平均每年可获得的服务其实仅得 2.1 次，约半年方可外出一次。事实上，复康会所提供的「复康巴士」服务不仅是残疾人士，还包括行动不便的长者，因此服务需求庞大，更重要的是轮椅使用者使用「复康巴士」亦有一定规限，以一辆可以载 10 人的「复康巴士」为例，其实只可以接载 4 位轮椅乘客及 6 位非轮椅使用乘客，故「复康巴士」实际可以接载的人数不多。
- (g) 应增加「复康巴士」数量，并相应增加资源协助营办机构改善管理困难。
- (h) 可考虑引入车身较小的型号，以降低买车的成本，并增加提供服务的灵活性。

「易达轿车」服务

- (i) 复康会以自负盈亏的方式营运「易达轿车」服务，提供类似电召客车的无障碍交通服务，而近年亦有电召无障碍的士提供服务，但有关服务仍然不足，而且收费高昂，许多残疾人士均未能负担。
- (j) 「易达轿车」以距离厘定收费，如接载乘客来回天水围及金钟，收费约 \$1,500 至 \$1,600，远较「复康巴士」昂贵。

整体「特别交通服务」

- (k) 要改善「特别交通服务」不足，除了改善无障碍公共交通设施外，亦应在现时社署整笔拨款津贴模式下，拓展「特别交通服务」以满足使用者需要。
- (l) 对于必须使用「特别交通服务」人士，最有效的解决问题方法是直接向残疾人士机构提供资源，让这些机构可按其会员实质需要提供相应服务。

- (m) 应研究引入无障碍小巴，或安排专门接驳「复康巴士」方便行动不便人士往返医院应诊。
- (n) 某些国家的政府会向提供「特别交通服务」的营运商提供资助或税务优惠，但香港没有这样做。

无牌复康车辆

- (o) 非紧急救护车服务供应少而门槛高，专营巴士则不能到达每一个医院，若未能成功预约「复康巴士」，当有急用时，使用者无奈要用无牌复康车辆。有部分营业司机将客货车改装成可供轮椅使用的车辆，提供接载往返医院服务。改装车辆的安全性成疑，使用者的安全受到严重威胁，加上没有购买第三者保险，一旦意外，使用者难以有任何补偿。政府应考虑是否作出检控，以取缔有关服务。
- (p) 应制订合法复康车辆定义、提供相关设备的安全守则及指引、加装轮椅升降台的规管、司机所须接受训练等。
- (q) 政府应要求提供接载轮椅人士的司机，必须参与由政府提供指定时数的训练课程（笔试和实习），方可获发合资格接载轮椅人士的牌照，同时可按需要续牌。

政府相关部门的评论

劳福局的意见

「特别交通服务」

6.4 劳福局表示，在「无障碍运输」的理念下，政府一直关注残疾人士的交通服务需要。《方案》在无障碍运输方面勾划的发展方向主要分两方面：一方面与各公共交通营办商合作，在可行的情况下，持续改善其服务设施及推行无障碍运输系统，以照顾包括残疾人士在内的不同乘客组群的需要；另一方面为未能使用公共交通工具的残疾人士提供「复康巴士」服务，及为康复服务中心提供中心巴士，接载残疾人士往返家居与中心、覆诊及出外活动。上述两个发展方向是相辅相成的。

6.5 劳福局一直与运输署保持紧密的工作联系，以及透过日常工作会议及每年的资源分配工作，监察「复康巴士」服务的表

现和需求指标，并在有需要时争取额外资源，以持续提升「复康巴士」的服务水平。

无牌复康车辆

6.6 劳福局指，无牌经营「复康巴士」的规管工作属运输及房屋局和运输署的职权范畴，并非劳福局的职权范畴。

运输署的意见

「特别交通服务」

6.7 运输署表示，作为执行部门，一直积极配合劳福局为残疾人士提供交通服务的政策。除了协助推动便利和鼓励残疾人士使用公共交通服务的措施外，运输署亦会监察及检讨「复康巴士」的整体服务表现和需求，并按需要及既定机制向劳福局争取额外资源。车队总数由二〇一一年的 119 辆增至二〇一六年年底的 156 辆（见上文第 4.3 段），而固定服务的服务人次由二〇一一年的 320,900，增加至二〇一五年的 366,800，增幅为 14.3%。

6.8 然而，运输署认为，在考虑增加「复康巴士」服务的资源时，不宜以未获安排「复康巴士」电召服务的数字为厘定增加资源的唯一基础。该署指出，在评估「复康巴士」服务需要及考虑是否添置新「复康巴士」及增加资源的同时，亦须同时顾及现有及新增资源能否得到有效运用。该署亦认为，不应把大部分取消预约的原因推断为未获安排服务。该署同意，的确有申请者因未能确定成功预约而已另行找到其他运输服务或已放弃原先的出行计划，但申请人退出预约服务还有其他个别不同的原因（上文第 3.20 段）。

6.9 该署又认为，无论对健全人士或残疾人士，均没有一个最高需求限额。交通服务的「量」若有所提高，会引发市民出行更多及作更长途的行程。因此在交通服务提供方面，政府和运营者纵然在供应方面做了很多加强的工作，但往往仍在「追赶」需求，原因是需求会随供应的增长而进一步上升。例如：某公共巴士服务每 20 分钟一班次已足够应付乘客的需求，但乘客往往希望有更佳的服务；当服务提升到 15 分钟一班次而诱发新的需求，乘客会要求更频密的班次。而以「复康巴士」为例，在考虑添置新车时，运输署会留意整体的使用会否得到提升，令更多有需要人士可获得服务，亦须考虑香港复康会的管理及人手能否有足够资源配合扩大后的营运规模，并须检视「复康巴士」营运的后勤安

排，例如现有的车库及车辆停泊设施是否足够等。至于是否考虑让更多其他机构同时营运「复康巴士」则属劳福局的政策范畴。无论如何，运输署每年都会要求复康会就行动不便人士对「复康巴士」服务的需求作出评估，从而考虑是否及如何增加资源。

6.10 运输署指出，自一九八七年从社署接管「复康巴士」服务后，一直以来都会不时全面检讨「复康巴士」服务，并积极向复康会提供专业支援，包括多次聘请独立顾问全面检讨「复康巴士」服务、与复康会就「复康巴士」服务的细节签署谅解备忘录、向复康会增加拨款开设新增司机编制职位、检讨「复康巴士」的路线网络效益、以及督促复康会安排透过电脑程式重新编排现时的固定路线等。虽然如此，运输署承认，「复康巴士」的运用存在提升效率的空间。该署现正与复康会着手进行一项改善服务效率的顾问研究（见上文第 4.7 段），期望透过内部的业务流程重整及其他服务改善措施，进一步提升「复康巴士」的服务水平及车队的载客量。

6.11 就上文第 6.2(e)段复康会指称运输署拒绝该会改善「复康巴士」车队管理系统电脑化研究计划的拨款申请，运输署指复康会所言与事实不符。运输署指出，复康会的拨款申请是向劳福局提交而非向运输署提交的；该会曾分别于二〇一〇年九月十日及二〇一一年九月十九日，两度向劳福局提出发展资讯及通讯科技(ICT)系统的拨款申请，惟劳福局经咨询运输署后认为该会的拨款申请有预先设定采用哪一个系统及项目投资金额之嫌，不符政府的批核规定，且申请资料有待澄清，而复康会未有按要求提供所需的资料 and 理据以支持其申请，有关申请最终未获批准。直至二〇一二年八月八日，复康会第三度向劳福局重新提交改善服务及开发 ICT 系统的可行性研究的拨款申请。劳福局经咨询运输署后认为该申请亦有预先设定采用哪一个系统及项目投资之嫌，重申不应以可行性研究作为申请拨款支持发展其顾问向该会建议的「复康巴士」综合营运支援系统的理据。该局要求复康会重新提交修订申请。复康会其后未有任何实质回应。

6.12 直至二〇一三年十一月底，复康会才向运输署提交研究初步建议书草稿，要求运输署与劳福局跟进。至二〇一四年七月三日，复康会再向运输署提交动用「复康巴士」的资助金作研究经费的书面建议，运输署随即于七月十四日，给予复康会意见并表示原则性支持。复康会在取得劳福局同意后，遂开展研究工作。劳福局则联同运输署，透过定期的工作会议，督导复康会进行研究。在劳福局及运输署的支持下，复康会于二〇一五年展开改善服务效率的「复康巴士」服务改善顾问研究（见上文第 4.7 段）。

6.13 运输署指出，二〇一三年十一月之前，复康会从无向该署就「复康巴士」管理电脑系统提升计划提交拨款申请，而该署由二〇一〇年至今，一直就有关申请积极向劳福局及复康会提供协助和专业意见。

6.14 至于上文第 6.2(f)段复康会就政府审批「出租汽车许可证」的说法，运输署亦指与事实不符。该署解释，根据《出租汽车许可证（数目规定）公告》（香港法例第 374L 章）第 2 条，可发出的私家服务出租汽车许可证为 1,500 张。截至二〇一六年十月底，运输署已发出的私家服务出租汽车许可证为 644 个。根据记录，运输署从没有以发出的许可证数目已达法例所订的上限为由，拒绝任何出租汽车许可证的申请。反之，复康会于二〇一六年四月，因「易达轿车」车辆的车龄较旧，而需要向赛马会基金申请拨款，以提供资金更换车辆。运输署留意到「易达轿车」只向基金申请更换 20 辆的其中 13 辆车辆，而其后复康会获批购置 13 辆车辆后，运输署亦已就其申请，原则上同意发出「出租汽车许可证」。

无牌复康车辆

6.15 就遏止无牌经营复康车辆，运输署认为这不属运输署的职权及政策范畴，而是属警务处的职权范畴，但该署一直有与警务处保持沟通，并在接获相关投诉后会将个案交给警方跟进。此外，该署亦在「残疾人士使用公共交通工具工作小组会议」中提醒小组成员及其会员不应使用无牌经营的车辆服务，以保障他们的安全。

6.16 运输署强调，违规经营无牌复康车辆的问题严重与否，不一定反映整体的「特别交通服务」是否足够。该署进一步解释，纵使该署每年都有按「复康巴士」的需求增加拨款，也没有可能令轮候使用「复康巴士」的人数变成零。「复康巴士」车辆的数目与无牌复康车辆的出现并非绝对的因果关系，因此增加「特别交通服务」的供应未必能完全杜绝违规服务。乘客选乘违规服务的原因有多种，包括上落地点对个人来说比较方便、车厢较为舒适、开出的时间较切合个人的日程等。无牌交通服务由于没有领牌、没有合适的保险、甚至在人手开支方面也较弹性，无论其对象为健全人士或残疾人士，往往易于公共服务的缝隙中找到切合个别乘客的空间，因此与公共服务的供应量没有绝对的关系。运输署又认为，残疾人士如有其个人特别需要，例如需于短时间内或希望以略相宜的费用乘搭个人化的交通服务，违规经营的复康车辆

可能会提供较的士便宜及更容易能召唤到的服务，因此，即使「复康巴士」的服务持续加强，一如其他非法运输服务，无牌复康车辆在市场上总可找到一些经营空间。

7

本署的整体评论及建议

整体评论

7.1 正如第 2 章所说，早于一九九五年，香港政府已订定了无障碍社区的政策框架，包括发展一个设有各种适当设施的交通运输系统，以配合残疾人士的需要，从而加强他们在社会上随意活动的的能力，并促使他们全面参与及融入社会。运输署于二〇〇二年制订「无障碍运输」政策的概念，为相关机构提供指引及明确方向，尽量使交通服务及设施方便所有人使用。二〇〇七年，政府制订《方案》，就「无障碍运输」的落实，包括为未能使用公共交通工具的残疾人士提供「特别交通服务」，订下更具体的措施。然而，政府并没有为落实这些措施定下具体指标和时间表。

7.2 从上文可见，由二〇〇七年订立《方案》至今的八至九年期间，很多公共交通服务营办商，特别是港铁、专营巴士及的士，已提升了设施以方便残疾人士（见上文第 4.10 至 4.19 段、4.21 及 4.22 段），此外，「复康巴士」的数目亦由二〇〇七年的 95 辆，增加至二〇一六年年底的 156 辆，增幅为 64%（见上文第 4.2 段）；另一方面，由社署资助的康复中心巴士亦由二〇〇七至〇八年度的 171 辆增至二〇一五至一六年度的 199 辆，并会在二〇一六至一七年度增加至 272 辆，增幅为 59%（见上文第 3.4 段）。无可否认，政府在这方面的努力是肯定的。但须留意的是，提升公共交通设施特别是港铁及专营巴士，主要惠及部分活动能力较强的残疾人士，无需再如从前般只倚赖「特别交通服务」去进行日常事务（如上班、覆诊等）和参与社交活动。不过，不少残疾人士因种种原因仍未能使用公共交通工具，他们端赖「特别交通服务」以进行日常事务和参与社交活动。

7.3 随着本港人口老化，需要使用「特别交通服务」的人数相信会不断增加。假如「特别交通服务」的供应及配套不足，以致严重影响残疾人士的日常生活及社交生活，甚至令他们未能参与一些必须的活动如覆诊及上班上学，对他们造成严重不便。「特别交通服务」供不应求亦会衍生无牌非法接载残疾人士的无牌复康车辆问题。假如行动不便人士被迫光顾这些服务，除了服务素质没有保证外，亦可能对他们构成危险。

7.4 本署的调查发现，现时的「特别交通服务」存在不少问题，直接影响了残疾人士的日常生活和安全，政府当局在落实《方案》中的建议及在监管方面，必须加大力度。

「特别交通服务」的问题

(A) 「复康巴士」服务供应严重不足

7.5 「复康巴士」是全港性的「特别交通服务」网络，为全港所有有需要人士提供服务，范围遍及港九新界。此服务自一九八七年起由运输署负责监管（见上文**第 3.5 段**），反映此服务的性质与一般市民使用一般公共交通服务如专营巴士等相类。然而，运输署对此持不同观点。该署认为，「复康巴士」无论在营运模式、服务性质以至管理层于提供服务时所考虑的因素等都与公共交通服务有不同，因此不宜将「复康巴士」服务及一般公共交通服务相提并论。本署不认同此说法。本署认为，基于「特别交通服务」的特殊服务对象，其服务营运和管理模式与一般公共交通服务不同，不足为奇；但「复康巴士」由它的覆盖范围、开放式的服务予全港所有残疾人士使用，以至由负责交通管理的运输署作为监管机构，多方面反映了「复康巴士」服务与一般公共交通服务相类及有明显共通之处，反之，「复康巴士」有别于由社署监管的非政府机构只为其会员而提供的复康中心车辆接载服务。若要为未能使用一般公共交通工具的残疾人士提供「无障碍运输」，「复康巴士」目前而言是唯一收费相宜而普及的「特别交通服务」。

7.6 劳福局与运输署在回应本署的调查报告草拟本时，多次强调「复康巴士」只是「供不应求」，并非「严重不足」，然而，从上文**第 3 章第 3.17 及 3.19 段**的统计数字可见，「复康巴士」的固定服务及电召服务，由二〇一一至一四年期间每年均有过万宗未获安排服务，二〇一五年则接近万宗，而退出预约的则超过两万宗。虽然退出预约的宗数于二〇一二至一三年间有所回落，但自二〇一四年起又再次上升，二〇一五年更急增至超过三万宗。劳福局、运输署及复康会均异口同声表示，不应该把所有退出预约的个案都推断为未获安排服务，事实上，本署并没有将退出预约个案等同为未获安排服务而退出，然而，由本署的个案研究及各持份者的意见均显示，不少申请者因轮候服务需时过长而索性退出申请甚至不申请。**第 5 章**中的受访者以及**第 6 章**的相关机构持份者，异口同声指出预约「复康巴士」服务需时数月甚至一年，且无保证必获所要求的服务，例如只安排去程无回程；另有个案

显示，有残疾人士组织计划举行集体社交活动而预约多辆「复康巴士」，须提早一年预约，而即使预约获确认，「复康巴士」最终于短时间内通知只能提供比预约数目少的车辆，令使用者大失预算；有受访者更因难以预约而明言不会尝试预约（见第 5 章个案二、三、六及七）。

7.7 运输署及复康会也同意，的确有申请者因未能确定成功预约电召服务而另行找到其他运输服务或已放弃原先的出行计划。纵使部分个案是因为申请者找到其他替代服务而取消预约，亦反映使用者已广泛知悉「复康巴士」不一定能提供服务而普遍有「两手准备」。更令人遗憾的，是超过一半以上未能成功预约「复康巴士」的个案属覆诊和需接受治疗者（见上文第 3.23 段），这反映了「复康巴士」服务的不足程度令人难以接受，影响残疾人士看病的基本需要。

7.8 复康会在回应本署的调查报告草拟本时指出，在未获安排服务的电召服务申请中，超过六成要求在上午六至十一时前及下午三至七时前的繁忙时间提供服务，而该时段内大部分「复康巴士」需为固定路线乘客提供上班上学等服务，因此难以完全满足此时段之电召服务需求（见上文第 3.21 段）。其实，上午六至十一时及下午三至七时不单是上班、上学和下班、放学的时间，往往也是前往覆诊看病、参与社交活动和返回居所的惯常时间。目前而言，「复康巴士」主要应付定时上班、上学的固定路线需求，对于需要「特别交通服务」以进行覆诊、看病、不定时外出工作或其他社交活动的残疾人士而言，电召预约「复康巴士」服务十分重要。若「复康巴士」难以满足电召服务的需求，意味活动能力较弱的残疾人士根本难以自由进行一般社会上的活动包括求诊，不符合政府于一九九五年订定的无障碍社区政策和原来目的，即加强残疾人士在社会上随意活动的的能力。而「复康巴士」作为唯一的普及「特别交通服务」，如此供应水平可谓严重不足。

7.9 我们留意到在本署介入调查的同时，运输署于过去一年已全面检视「复康巴士」服务的营运效率（上文第 4.7 及 4.8 段）。虽然运输署表示那只是时间上的巧合，并声称该署多年来一直都有采取行动，检视「复康巴士」服务需求，但我们认为，运输署如能及早采取更积极的行动，相信「复康巴士」的整体供应严重不足情况可更早获得处理。

(B) 政府未有认真评估「特别交通服务」的需求及制订提供服务的目标

7.10 劳福局表示，社署一直以来为有运作需要的非政府机构辖下康复中心提供中心车辆，或透过资助让该些机构按商业形式租用车辆，用作接载有需要的服务使用者，但社署没有要求该些机构提交使用人数或人次资料（见上文**第 3.3 段**）；换言之，劳福局并无备存使用人数及人次等统计资料。另一方面，运输署指该署并不负责监管非政府机构营运的中心车辆，也不负责监管复康会的「易达轿车」，故没有评估「特别交通服务」的整体需求。简而言之，政府当局并无全面认真地评估「特别交通服务」的需求。

7.11 现时政府唯一能够掌握到的数据，就是「复康巴士」服务，包括未能成功预约及退出预约的宗数。然而，运输署指，该署考虑增加「复康巴士」服务的资源时，不宜以未获安排「复康巴士」电召服务的数字为厘定增加资源的唯一基础（见上文**第 6.8 段**）。本署明白，考虑增加资源涉及多方面的考虑因素，但由于政府现时并无「特别交通服务」需求的相关统计数字，未获安排「复康巴士」服务的数字应属是否需要和如何增加资源的重要参考资料。

7.12 不过，即使运输署有「复康巴士」的预约数据，但当残疾人士因种种原因（例如未能成功预约、并非相关非政府机构会员等）而未能使用非政府机构辖下康复中心的服务及「复康巴士」的服务，他们或付出昂贵费用使用可接载轮椅的「易达轿车」、的士或私家车代步，又或因难于预约「特别交通服务」而索性不参与社会上的活动。这些被压抑的需求未必完全反映于「复康巴士」的数据内。

7.13 调查期间，运输署曾就「特别交通服务」的需求表达意见。该署认为，无论健全人士或残疾人士，均没有一个最高需求限额，更指交通服务的「量」若有所提高，会引发市民出行更多及作更长途的行程（见上文**第 6.9 段**）。言下之意，运输署认为提高交通服务的「量」会引发更多「需求」，评估「需求」意义不大。本署对这观点有保留。

7.14 本署认为，虽然交通服务需求确实有相当的弹性，但现时需要「特别交通服务」的残疾人士能得到的交通服务水平和选择，与一般市民能得到的交通服务水平和选择，相差甚远。从**第 5 章**的个案及上文**第 7.6 至 7.8 段**可见，现时需要使用「特别交通服务」的残疾人士连最基本的需要（如上班、求诊）也未能满足。

意味这些基本需要的「量」也未能满足，这与《方案》希望残疾人士融入社会的政策目标相去太远。相反，若透过增加「特别交通服务」的「量」而引发更多「需求」，便正正符合此政策目标，令本来没有能力随意活动人士的活动能力得以加强。因此，政府实有需要认真评估「特别交通服务」的需求，以适时调整「特别交通服务」的供应。

7.15 运输署亦指，违规经营无牌复康车辆的问题严重与否，并不一定能反映整体的「特别交通服务」是否足够。该署解释，纵使该署每年都有按「复康巴士」的需求增加拨款，「复康巴士」车辆的数目与无牌复康车辆的出现并非绝对的因果关系，因此增加「特别交通服务」的供应也没有可能令轮候使用「复康巴士」的人数变成零。（见上文第 6.16 段）。本署对运输署这说法有保留。从第 5 章的受访者意见以及第 6 章的相关持份者意见可见，无牌复康车辆缺乏安全保障是众所周知的事实，若市面上有足够的合法「特别交通服务」，无人会愿意铤而走险危害自己生命安全，无牌复康车辆自然难以存在。运输署也承认「特别交通服务」供应未能追赶需求，这反映使用无牌复康车辆的残疾人士，很大程度实属迫不得已。

7.16 本署认为，政府当局若未能全面掌握「特别交通服务」的需求，实无从评估《方案》建议的措施的推行成效，更遑论鼓励残疾人士参与社会上的活动和融入社会。如上文第 7.14 段所述，现时需要「特别交通服务」的残疾人士能得到的交通服务水平和选择，与一般市民能得到的交通服务水平和选择，相差甚远。政府应为残疾人士取得基本交通服务制定可量化的指标或目标水平，以及制定达致这些指标的时间表，才是负责任的做法。在本署的进一步查询下，运输署表示，该署曾尝试于二〇一二年向社署、政府统计处及医院管理局等部门索取残疾人士交通需求的数据，但该些部门未能提供。本署认为，政府当局如未能透过现有数据掌握残疾人士对「特别交通服务」的需求，应考虑是否委托顾问公司或者一直有研究相关课题的学者进行研究，以了解残疾人士对「特别交通服务」的真正需求。

(C) 政府未有全面统筹「特别交通服务」资源的有效运用

7.17 劳福局有责任监察社署用于资助非政府机构辖下康复中心为服务使用者提供的「特别交通服务」的资源，是否运用得宜，亦有责任透过运输署监察复康会用于「复康巴士」的资源运用是否適切。然而，并无资料显示该局统筹监察所有用于「特别交通服务」的资源的运用情况。从统计数字来看，「复康巴士」在

二〇一六年年底增加至 156 辆（见上文第 3.5 段），每年的使用人次超过 80 万（见上文第 3.16 段）。而社署资助 34 间非政府机构营运的 199 辆中心巴士，于二〇一六至一七年度会增加至 272 辆（见上文第 3.3 至 3.4 段），远较复康会的「复康巴士」车辆数目为多，但使用人数和人次却不详，这些康复中心的「特别交通服务」实际使用人次有多少、资源是否已充分和有效地运用，存在疑问。就此，劳福局表示，中心车辆无论在服务对象（只限于使用中心服务的残疾人士）及服务范围（由中心往返特定地点，包括医疗机构等）与「复康巴士」截然不同，因此两者不能作直接比较。尽管如此，由于「复康巴士」严重供应不足（见上文第 7.5 至 7.8 段），劳福局确有责任去统筹及检视现行机制、搜集相关数据以及作出分析，确保所有用于「特别交通服务」的资源，得以充分和有效运用。

7.18 另一方面，根据运输署提供的资料，「复康巴士」固定路线服务中，约三成使用者是学生往返学校（上文第 3.22 段）。单是以二〇一五年获得安排「复康巴士」服务的数字计算，已涉及二万六千人次，人数不少，对「复康巴士」服务会造成压力。为使「复康巴士」可接载更多其他有需要的残疾人士，劳福局应考虑与教育局商讨，探讨运用教育资源协助学校安排「特别交通服务」予有需要的学生的可行性，以纾缓「复康巴士」服务之不足。

7.19 此外，运输署表示，根据复康会提供的数据，非机构用户使用电召服务时，大部分都是独占一辆「复康巴士」（见上文第 3.24 段）。其后该署进一步向本署指出，其实该署早于二〇一二年已察觉到有关问题，但要复康会说服用户接受他们必须共用「复康巴士」，存在一定难度。为更善用「复康巴士」的资源，该署正积极考虑与复康会为「复康巴士」电召服务另作定位。该署指出，「复康巴士」不应被视为个人化的交通工具，并会建议复康会必须推行强制性共用电召服务，让更多有需要的残疾人士能获得服务。本署同意，「复康巴士」的载客量为 5 个轮椅位加 15 个普通座位或 6 个轮椅位加 8 个普通座位，使用者由始至终都不应视之为其个人化的交通工具。而面对「特别交通服务」的供应持续不足，政府早应敦促复康会实行用户共用「复康巴士」，以确保资源得以善用。另一方面，运输署亦应检视其他点对点的私人接载服务（如下文第 7.27 至 7.30 段提及的无障碍的士）是否足够。

7.20 「易达轿车」是复康会营运的另一项「特别交通服务」（见上文第 3.14 段）。虽然此项服务收费比的士还要昂贵，但仍不失为残疾人士出行的一种交通选择。不过，除了发出「出租汽车许可证」外，运输署并不负责监管此项服务的运作效率。本署认

为，政府在统筹「特别交通服务」资源的有效运用时，亦应把此项服务纳入考虑之列。

7.21 总括而言，政府当局有责任统筹「特别交通服务」的资源分配和确保资源有效运用。

(D) 政府当局管制无牌复康车辆的力度不足

7.22 无牌复康车辆对残疾人士构成安全威胁，影响「特别交通服务」的健康发展。

7.23 运输署表示，遏止非法为残疾人士提供接载服务的车辆并不属运输署的职权及政策范畴，执法工作属警务处的职权范畴。该署在收到有关投诉后，会转介警方跟进（见上文第 6.15 至 6.16 段）。另一方面，劳福局表示，管制无牌复康车辆属运房局和运输署的职责范畴（见上文第 6.6 段）。

7.24 本署认为，上述劳福局及运输署的说法，反映政府未有正视有关问题的严重性。非法接载残疾人士的车辆既没有获发可接载残疾人士「出租汽车许可证」，营办商的行为本身已属违法，而且负责接载残疾人士的车辆亦未必设有符合国际安全标准的固定轮椅装置，负责接载的司机亦未必受过专业训练，加上没有保险保障获接载人士的利益，一旦发生意外，乘客未必会获得保险赔偿。虽然执法的责任于警方，但过去几年，警方所进行的「放蛇」行动只有寥寥几宗（见上文第 3.29 段）。本署认为，在缺乏劳福局 / 运输署的关注下，警务处未必会给予打击违法接载乘客车辆恰当的执法优先次序。在保障残疾人士的安全的前提下，劳福局和运输署应和警务处商讨加强打击这类违法行为，如增加「放蛇」行动把违法者绳之于法，以收阻吓作用。

7.25 此外，在与残疾人士及非政府机构的访问中，本署亦得悉这些无牌经营者其实并不难找到，他们甚至会向残疾人士提供联络资料，运输署实可与残疾人士和非政府机构多作沟通，透过后者所提供的情报，以协助警方更有效执法。就此，运输署表示，该署一直有向警务处提供这类违规经营服务投诉所附上的车辆登记号码、预约服务电话等资料，以助警方执法。本署认为，运输署作为出租车辆的发牌机构，可更积极参与打击违法人士，例如考虑对违规经营者加重罚则。

7.26 为进一步保障残疾人士的安全，运输署亦应考虑制订复康车辆的设备安全守则及司机所须接受的训练等，以便适当规管。

(E) 政府应更积极引入可供轮椅上落的士、小巴

7.27 可供轮椅上落的士，对于一些可负担较高收费的残疾人士而言提供多一个「特别交通服务」的选择。虽然运输署表示鼓励的士业界引进可供轮椅上落的士，但的士业界自二〇〇七年起引进可供轮椅上落的士的数目寥寥可数，直至近一年才较快地增加（上文第 4.14 段）。香港的士多年来只有单一型号，相比之下，可供轮椅上落的型号通常体积较大，耗油或可靠性方面较难令业界建立信心，相关的零件供应亦较不稳定，维修费用自然较高，因此较难普及，令业界引入这些的士的诱因不大。加上动辄过百万元的的士牌费，除非政府提供资助，或如上文第 4.17 段中营办商 B 的业界支持，否则难以引入。

7.28 现时营办商 A（见上文第 4.11 段）的运作模式，较偏重长途客，收费亦比「复康巴士」高昂，一般人士未必负担得起。营办商 B 的非预约收费与普通的士无异，但数量只得七十多辆。即使运输署现正研究引入优质的士营办商，但仍属试验性质，而初步建议批出的三个营办商的士总和不多于 600 部，当中更只有一部分的车辆为无障碍的士（上文第 4.19 段），相比整个业界 18,000 辆的士，仍属杯水车薪。除非有重大市场诱因令的士业界加入提供这些服务（如长途租赁），否则要吸引更多业界人士引入可供轮椅上落的士，仍然困难。如上文第 4.18 段所说，二〇一六年十月，占全港的士市场占有率最高的的士型号（「旧型号」）的代理商公布，将于二〇一七年底至二〇一八年初，引入一款可供轮椅上落的士以全面取代「旧型号」。而随着「旧型号」逐渐退役，这将会是加快引入无障碍的士的一个契机。长远而言，政府可考虑研究积极鼓励业界输入可供轮椅上落的士型号的可行方法，这样才可以加快引入的进度。而随着运输署正研究如何为「复康巴士」另作定位（上文第 7.19 段），运输署亦应同时检讨的士如何可发挥其作为点对点无障碍运输的角色，并且制定供应目标，以补足「复康巴士」长期供应不足问题。

7.29 本署曾致函一些国内及海外相关政府部门，以了解他们在引进可供轮椅上落的士的详情，所得资料如下：

(a) 北京

北京市政府于二〇〇八年五月投放了 70 辆无障碍的士，部分由政府全额出资购买，部分由企业购买后政府支付无障碍专用设施改装费用。北京市正研究二〇一五至二

一年北京市无障碍的士计划，在首年（即二〇一五年）发展无障碍的士 800 辆，更新无障碍的士 70 辆。

(b) 上海

上海市政府于二〇〇八年曾向私人出租汽车公司提供财政补贴及出租车营运牌照，以协助其营运 50 辆有升降装置的小型客货车，为残疾人士服务。

(c) 台湾

台湾自二〇一二年底开始推动无障碍的士政策。有关法例订定，符合规定者获补助其车辆所有人（即车主）购置新车（包无障碍设备）最高金额为新台币 40 万元³。二〇一五年，法例规定五年内购买符合载运轮椅使用者车辆规定安全检基准之车辆，免征货物税。

(d) 新加坡

新加坡于二〇一二年提供 3,100,000 新加坡元给某营办商，以营运 30 辆可供轮椅上落的的士。

7.30 从上文可见，不少国家和地区的政府会积极提供资助补贴，引进可供轮椅上落的的士以方便残疾人士。反观本港，自《方案》于二〇〇七年制订以来，至二〇一五年（即八年后）才稍多引进可供轮椅上落的的士，可见本港政府在这方面未有如上述地区般积极。

7.31 至于公共小巴，如上文第 4.23 及 4.24 段所述，鉴于现时本港公共小巴车厢空间的限制，以及改装车厢涉及的技术、运作及财务等方面的问题，公共小巴一直未能提供让轮椅进出的斜台或升降台。

7.32 然而，本署于参考外地的资料时发现，现时已有部分车厂生产体积大小与香港公共小巴相若的低地台小巴型号。一些型号更可提供多台轮椅上落。就此，本署得悉运输署正与业界研究引入这些型号的可行性。然而，从引入新型号的士的经验可见，业界一向对引入新型号持观望态度，故本署认为，运输署应考虑

³ 经免除进口关税，或该申请补助车辆非关税征收目标，其最高补助金额则为新台币 31 万元。

提供诱因，让业界（特别是行走医院路线的营办商）引进新型号，以纾缓「特别交通服务」的需求。

政府当局对落实《方案》的取态欠积极

(A) 劳福局没有为落实「无障碍运输」定下具体时间表

7.33 劳福局作为保障残疾人士福利的政策局，在落实「无障碍运输」上责无旁贷，但该局却并无就此设定具体时间表。按其解释，政府会因应社会情况及残疾人士需要，适时及持续地检视进度（上文第 4.27 段）。

7.34 本署认为，要持续推行一项政策，为落实该政策订立阶段性的目标及时间表至为重要。《方案》制订至今已八至九年，但「特别交通服务」的供应殊不理想（见上文第 7.5 至 7.8 段），而市民亦无从监察政府有否和如何适时检视实施《方案》中所述措施的进度。

(B) 劳福局和运输署把「无障碍运输」政策视作理念

7.35 《方案》中清楚列明，落实「无障碍运输」是一项政策，但劳福局和运输署在回应本署调查报告草拟本时，均不约而同地把「无障碍运输」解释为理念。运输署更提出本署应把上文第 2.4 段，从《方案》文件直接撮要出来的「政策」修订为「理念」。运输署其后再补充，以该署其中一个「路上零意外」口号宣传举例说明，指出所有人都明白路上零意外基本上是不可能做到，因此只是个愿景，就如实际上不可能做到没有残疾人士需要轮候「特别交通服务」一样。

7.36 本署明白宣传口号的意义，然而本署认为，理念与政策方针并不相等，政府当局刻意把原先《方案》提及的「无障碍运输」政策淡化为「理念」，令实施「无障碍运输」的目标变得更遥不可及，这种思维并不可取。政府有需要为残疾人士取得基本交通服务制定可量化的目标水平，并为达此目标订下具体时间表，以监察落实进度，和显示其落实措施的决心，否则，「无障碍运输」可能会长期维持在「理念」阶段而沦为空谈。

(C) 运输署未有及早积极为复康会提供专业支援，提升「复康巴士」服务

7.37 运输署自一九八七年起直接监管「复康巴士」服务。根据该署与复康会签订的备忘录，复康会会把有关「复康巴士」服务的相关统计数据包括使用量和轮候人数交予运输署，而运输署会定期与「复康巴士」管理层会面检讨服务表现。从架构层面而言，运输署应可紧密监察「复康巴士」服务的运作，了解其不足之处，更可不时从交通运输管理专业角度向「复康巴士」管理人员提供改善服务的意见。运输署于回应调查报告草拟本时亦强调，该署自接管「复康巴士」服务后，一直以来不时全面检讨「复康巴士」的服务（见上文第**6.10**段）。不过，「复康巴士」多年来供不应求的情况一直持续，本署在调查过程中访问的服务使用者，不少提及「复康巴士」以人手编制接载班次，以致未能充分运用资源和对服务使用者构成不便。如上文第**4.7**段所述，复康会指其早于二〇一二年察觉问题并着手研究把「复康巴士」管理系统电脑化，惟因申请拨款不成功而搁置。虽然运输署对复康会的说法有不同意见，并指该会所提交的申请文件一直不符合政府申请审批拨款的要求（见上文第**6.11**至**6.13**段），但姑勿论谁是谁非，「复康巴士」管理系统未能与时并进则是不争的事实。本署留意到，复康会的拨款申请「三上三落」，显示运输署确需及早积极协助复康会解决拨款申请问题，以尽早提升「复康巴士」的营运效率。

7.38 《方案》早于二〇〇七年制订，但从调查报告第**3**章的数据可看到，「复康巴士」服务多年来明显存在求过于供的情况，最令人忧虑是未能满足求诊的残疾人士的需要（见上文第**3.22**段）。然而，运输署于过去两年才敦促「复康巴士」加强医院线路服务（见上文第**4.5**至**4.6**段）。运输署并承认，有些医院路线试行后被取消（见上文第**3.13**段、**3.23**段及**4.6**段），原因是宣传不足。在加强宣传后有些路线已复办，乘客量亦见上升。此外，运输署于二〇一二年已发现「复康巴士」电召服务大部分是独占一辆「复康巴士」，至最近才积极协助「复康巴士」另作定位（见上文第**3.24**及**7.19**段）。若考虑到过去多年未能成功预约「复康巴士」服务的数字（见上文第**3.17**及**3.19**段），运输署或应更早促使这些措施推出。

7.39 总括而言，运输署虽然负责监察「复康巴士」服务，但对协助提升「复康巴士」服务有欠积极。

(D) 政府对「特别交通服务」需求量的思维有待调整

7.40 运输署认为，提高交通服务的「量」会引发更多「需求」。该署又指，「特别交通服务」的量与无牌复康车辆的出现无因果关系，并强调增加「特别交通服务」的供应也不会令轮候使用「复康巴士」的人数变成零（见上文第 6.9 及 6.16 段）。本署对这种思维有保留。本署认为，供应量带动需求量正符合《方案》鼓励残疾人士融入社会的目标，而若市面上有足够的合法「特别交通服务」，无人会愿意铤而走险危害自己生命安全，无牌复康车辆自然难以存在（见上文第 7.14 及 7.15 段）。更重要的是，政府若在规划提供「特别交通服务」时持有这些思维，将难以争取适当的资源。

(E) 公众宣传和教育的有待加强

7.41 《方案》的其中一个建议，是加强宣传公众教育，令市民大众对无障碍运输有更深入的认识。然而，从第 5 章的个案可见，残疾人士使用公共交通工具仍然饱受不同程度的冷待甚至歧视。另一方面，引入可供轮椅上落的的士营办商表示，很多市民不知悉该些的士是伤健人士共用，因而避免租用，影响业务发展。

7.42 本署认为，政府有需要更积极地推动公众教育，加强市民对无障碍运输的认识，使市民能多从残疾人士的角度着想及提供适切的协助，以建立一个真正的伤健共融社会。

7.43 此外，如上文第 7.38 段所述，「复康巴士」过去曾多次试办医院穿梭巴士服务，但不少路线均因为乘客量不足而停办。本署认为，政府都应该加强「复康巴士」医院穿梭巴士服务的宣传，令有意使用者得悉有关服务，从而加强该些路线的可持续性。

建议

7.44 鉴于以上所述，申诉专员向有关当局提出以下改善建议：

「特别交通服务」的需求

- (1) 劳福局应与有关政府部门就「特别交通服务」的需求作全面评估，包括要求社署，定期向非政府机构、服务使用者及自助组织等收集资料，考虑邀请学者或顾问进行

研究，以期掌握「特别交通服务」的实际需求以适当调节资源分配（上文第 7.16 段）。

- (2) 劳福局及运输署应敦促复康会尽快完成顾问研究，尽早提升「复康巴士」服务和善用有关资源以应付需求（上文第 7.37 至 7.38 段）。

检讨和统筹现时「特别交通服务」的资源编配及制订提供服务的目标

- (3) 劳福局应统筹协调「特别交通服务」的资源运用，作出更全盘的考虑，包括联同有关部门及复康会更灵活地调配资源，既令更多有需要人士可以享用「特别交通服务」，亦令公帑用得其所（上文第 7.21 段）。
- (4) 劳福局应继续与教育局商讨，探讨运用教育资源协助学校安排「特别交通服务」予有需要的学生的可行性（上文第 7.18 段）。

加强规管违规经营无牌复康车辆

- (5) 劳福局及运输署应和警务处商讨加强打击这类违法行为，把违法者绳之于法，以收阻吓作用。同时，应协助警方与社福机构及残疾人士在情报交换上保持沟通，让警方加强执法（上文第 7.23 至 7.25 段）。
- (6) 运输署应考虑制定复康车辆（即可接载轮椅的车辆但不包括医管局的非紧急救护车）的设备安全守则及司机所需训练（上文第 7.26 段）。

于规划公共交通服务时，应特别考虑残疾人士的需要

- (7) 除了积极研究在推出构思中的「优质的士」服务时，要求有关的营办商引入更多可供轮椅上落的士外，运输署亦应参考外国政府就引进可供轮椅上落的士的做法，积极考虑提供诱因予的士业界引入相关的士型号（上文第 7.27 及 7.30 段）。
- (8) 运输署应研究引入低地台小巴型号的可行性，并提供诱因让业界引入，特别是行走医院路线的营办商（上文第 7.32 段）。

监察《方案》建议的全面落实

- (9) 为确切落实《方案》的建议及「无障碍运输」政策，劳福局应为残疾人士取得基本交通服务制定可量化的目标水平，并为达此目标订下具体实施时间表（上文第 7.33 至 7.34 段）。
- (10) 劳福局应加强市民对无障碍运输的教育，以配合「特别交通服务」的落实，从而建立一个伤健共融的社会（上文第 7.42 段）。
- (11) 政府当局应该加强「复康巴士」医院穿梭巴士服务的宣传，令有意使用者得悉有关服务，从而加强该些路线的可持续性（上文第 7.43 段）。

申诉专员公署

档案：OMB/DI/360

二〇一七年三月