



申訴專員公署



主動調查報告

政府對為行動困難人士
提供「特別交通服務」的監管

2017年3月9日

目錄

報告摘要

章節	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.4
調查範圍	1.5
調查過程	1.6 – 1.7
2 「無障礙運輸」政策和「特別交通服務」	
歷史背景	2.1 – 2.4
本次主動調查的重點	2.5
3 「特別交通服務」的需求和供應	
有關「特別交通服務」的政策	3.1
「特別交通服務」的供應	3.2 – 3.14
「特別交通服務」的需求	3.15 – 3.25
無牌復康車輛	3.26 – 3.29
4 政策的落實和檢討機制	4.1
政策的落實情況	4.2 – 4.26
檢討政策機制	4.27 – 4.28
5 個案研究	5.1
個案一	5.2 – 5.10
個案二	5.11 – 5.16
個案三	5.17 – 5.19
個案四	5.20 – 5.26
個案五	5.27 – 5.29

個案六	5.30 – 5.32
個案七	5.33 – 5.35
本署觀察所得	5.36
6 相關持份者的意見	6.1
香港復康會	6.2
其他非政府機構及人士	6.3
政府相關部門的評論	6.4 – 6.16
7 本署的整體評論及建議	7.1 – 7.44

主動調查報告摘要

政府對為行動困難人士提供 「特別交通服務」的監管

背景

根據政府統計處二〇一四年出版有關香港的殘疾人士及長期病患者的第 62 號專題報告書，在二〇一三年本港約有 320,500 名身體活動能力受限制人士，佔整體人口約 4.5%。雖然現時有部分公共交通工具已提供無障礙設施供殘疾人士使用，但對於一些因身體障礙而未能使用公共交通工具的殘疾人士而言，「特別交通服務」，例如「復康巴士」或其他合法、安全的私人接載服務，對他們來說十分重要。

2. 康復諮詢委員會上一次制訂涉及殘疾人士交通服務的復康政策是在二〇〇七年。當年制訂的《香港康復計劃方案》（「《方案》」），為殘疾人士融入社會定下政策方針，當中建議政府在通道設施和交通方面，為殘疾人士建設一個無障礙的環境，包括為未能使用公共交通服務的殘疾人士提供「特別交通服務」。現時，香港復康會（「復康會」）營運的 156 輛「復康巴士」是由政府資助的，而另外 20 輛「易達轎車」則由香港賽馬會慈善信託基金贊助，為殘疾人士提供全港性點對點的「特別交通服務」。政府亦有資助一些非政府機構為其殘疾人士會員提供接載服務。另外，個別私營的士營辦商有購入無障礙的士，提供商業性的服務，但數量不多。由於求過於供，過去每年均有數以萬計的人次電召使用「復康巴士」接載服務未獲安排，預約服務需時數月甚至一年。

3. 鑑於以上情況，不少殘疾人士無法獲得合法的交通服務，但為解決交通上的需要，惟有無奈地光顧一些由私家車或客貨車違規改裝為復康車輛（「無牌復康車輛」）的接載服務。然而，這些違規經營無牌復康車輛的設施裝置是否符合規格、殘疾乘客的安全及權益是否受到保障，存在很大疑問，情況令人憂慮。

4. 為此，申訴專員在二〇一四年十一月二十日宣布根據《申訴專員條例》（第 397 章）展開主動調查，以探討政府（相關部門為勞工及福利局（「勞福局」）及運輸署）落實「特別交通服務」政策的情況、鼓勵引進無障礙的士的進度、以及對違規經營無牌復康車輛的措施。

調查所得

5. 本署調查揭示，現時的「特別交通服務」存在不少問題，而政府當局對落實《方案》的取態欠積極。

「特別交通服務」的問題

(A) 「復康巴士」服務供應嚴重不足

6. 「復康巴士」是全港性的「特別交通服務」網絡，為全港所有有需要人士提供服務，範圍遍及港九新界。此服務自一九八七年起由運輸署負責監管，反映此服務的性質與一般市民使用一般公共交通服務如專營巴士等有共通之處。然而，從調查報告的統計數字可見，「復康巴士」的固定服務及電召服務，由二〇一一至一四年間每年均有過萬宗未獲安排服務；二〇一五年則接近萬宗，而退出預約的則超過兩萬宗。雖然退出預約的宗數於二〇一二至一三年間有所回落，但自二〇一四年起又再次上升，二〇一五年更急增至超過三萬宗。本署的個案研究及各持份者的意見均顯示，不少申請者因輪候服務需時過長而索性退出申請甚至不申請。他們均異口同聲指出預約「復康巴士」服務需時數月甚至一年，且無保證必獲所要求的服務，例如只安排去程無回程、不能提供所需車輛數目等。有受訪者更因難以預約而明言不會嘗試預約。更令人遺憾的，是超過一半以上未能成功預約「復康巴士」的個案屬覆診和需接受治療者，這反映了「復康巴士」服務的不足程度令人難以接受，影響殘疾人士看病的基本需要。「復康巴士」作為唯一的普及「特別交通服務」，此供應水平可謂嚴重不足。

(B) 政府未有認真評估「特別交通服務」的需求及制訂提供服務的目標

7. 勞福局表示，社會福利署（「社署」）一直以來為有運作需要的非政府機構轄下康復中心提供中心車輛，用作接載有需要的服務使用者往返中心和家居、覆診和出外活動。由於中心車輛是有關康復中心的配套輔助設施，故社署沒有要求該些機構提交使用人數或人次資料，勞福局亦因此並無備存相關資料。另一方面，運輸署指該署並不負責監管非政府機構營運的中心車輛，也不負責監管復康會的「易達轎車」，故沒有評估「特別交通服務」的整體需求。簡而言之，政府當局並無全面認真地評估「特別交通服務」的需求。現時政府唯一能夠掌握到的數據，就是「復康巴士」

服務，包括未能成功預約及退出預約的宗數。

8. 即使運輸署有「復康巴士」的數據，但當殘疾人士因種種原因未能使用「復康巴士」或康復中心的中心車輛，他們或須付出昂貴費用使用「易達轎車」、的士或私家車代步，又或因難於預約「特別交通服務」而索性不參與社會上的活動。這些被壓抑的需求未必完全反映於「復康巴士」的數據內。不過，運輸署卻認為，交通服務的「量」若有所提高，會引發更多「需求」，言下之意是評估「需求」意義不大。

9. 本署對運輸署的觀點有保留。本署認為，政府當局若未能全面掌握「特別交通服務」的需求，實無從評估《方案》建議的措施的推行成效，更遑論鼓勵殘疾人士參與社會上的活動和融入社會。現時需要「特別交通服務」的殘疾人士能得到的交通服務水平和選擇，與一般市民能得到的交通服務水平和選擇，相差甚遠。若政府透過增加「特別交通服務」的「量」而引發更多「需求」，便正正符合《方案》為殘疾人士融入社會的政策目標。政府為殘疾人士取得基本交通服務制定可量化的目標水平，以及制定達致此目標的時間表，才是負責任的做法。

(C) 政府未有全面統籌「特別交通服務」資源的有效運用

10. 勞福局有責任監察社署用於資助非政府機構轄下康復中心為服務使用者提供的「特別交通服務」的資源，是否運用得宜，亦有責任透過運輸署監察復康會用於「復康巴士」的資源運用是否適切。然而，並無資料顯示該局統籌監察所有用於「特別交通服務」的資源的運用情況。從統計數字來看，「復康巴士」在二〇一六年年末增加至 156 輛，每年的使用人次超過 80 萬。而社署資助 34 間非政府機構營運 199 輛中心巴士，於二〇一六至一七年度會增加至 272 輛，遠較復康會的「復康巴士」車輛數目為多，但使用人數和人次卻不詳，這些康復中心的「特別交通服務」實際使用人次有多少、資源是否已充分和有效地運用，存在疑問。

11. 另一方面，根據運輸署提供的資料，「復康巴士」固定路線服務中，約三成使用者是學生往返學校，對「復康巴士」服務造成壓力。為使「復康巴士」可接載更多其他有需要的殘疾人士，勞福局應考慮與教育局商討，探討運用教育資源協助學校安排「特別交通服務」予有需要的學生的可行性，以紓緩「復康巴士」服務之不足。

12. 此外，運輸署表示，非機構用戶使用「復康巴士」電召服務時，大部分是獨佔一輛「復康巴士」。然而，「復康巴士」設有五至六個輪椅位，不應被視為個人化的交通工具。運輸署會建議復康會推行強制性共用電召服務，讓更多有需要的殘疾人士能獲得服務。

13. 總括而言，勞福局有責任去統籌及檢視現行機制、搜集相關數據以及作出分析，確保所有用於「特別交通服務」的資源，得以充分和有效運用。

(D) 政府管制無牌復康車輛的力度不足

14. 無牌復康車輛對殘疾人士構成安全威脅，影響「特別交通服務」的健康發展。然而，勞福局及運輸署均表示，管制無牌復康車輛不屬其職責範疇。

15. 本署認為，上述勞福局及運輸署的說法，反映政府未有正視有關問題的嚴重性。非法接載殘疾人士的車輛未必設有符合國際安全標準的固定輪椅裝置，負責接載的司機亦未必受過專業訓練，加上沒有保險保障獲接載人士的利益，一旦發生意外，乘客未必會獲得保險賠償。從過去幾年，警方所進行的「放蛇」行動只有寥寥幾宗來看，在缺乏勞福局／運輸署的關注下，警務處未必會給予打擊違法接載乘客車輛恰當的執法優先次序。在保障殘疾人士的安全的前提下，勞福局和運輸署應和警務處商討加強打擊這類違法行為，如增加「放蛇」行動把違法者繩之於法，以收阻嚇作用。

(E) 政府應更積極引入可供輪椅上落的士、小巴

16. 可供輪椅上落的士，對於一些可負擔較高收費的殘疾人士而言提供多一個「特別交通服務」的選擇。雖然運輸署表示鼓勵的士業界引進可供輪椅上落的士，但的士業界自二〇〇七年起引進可供輪椅上落的士的數目寥寥可數，直至近一年才較快地增加。

17. 本署曾致函一些國內及海外相關政府部門，以了解他們在引進可供輪椅上落的士的詳情。從他們所提供的資料可見，不少國家和地區政府會積極提供資助補貼，引進可供輪椅上落的士以方便殘疾人士。反觀本港，自《方案》於二〇〇七年制訂以來，至二〇一五年（即八年後）才稍多引進可供輪椅上落的士，可見本港政府在這方面未有如上述地區般積極。本署認為，政府

長遠而言可考慮研究積極鼓勵業界輸入可供輪椅上落的士型號的可行方法，以加快引入的進度。運輸署亦應同時檢討的士如何可發揮其作為點對點無障礙運輸的角色，並且制定供應目標，以研究如何可以補足「復康巴士」長期供應不足問題。

18. 至於公共小巴，鑑於空間的限制以及改裝車廂涉及的技術、運作及財務等方面的問題，故一直未能提供讓輪椅進出的斜台或升降台。然而，本署於參考外地的資料時發現，現時已有部分車廠生產體積大小與香港公共小巴相若的低地台小巴型號。一些型號更可提供多台輪椅上落，而運輸署正與業界研究引入這些型號的可行性。本署認為，運輸署應考慮提供誘因，讓業界（特別是行走醫院路線的營辦商）引進新型號，以紓緩「特別交通服務」的需求。

政府當局對落實《方案》的取態欠積極

(A) 勞福局沒有為落實「無障礙運輸」定下具體時間表

19. 勞福局作為保障殘疾人士福利的政策局，在落實「無障礙運輸」上責無旁貸，但該局卻並無就落實此政策設定具體時間表。按其解釋，政府會因應社會情況及殘疾人士需要，適時及持續地檢視進度。然而，本署認為，要持續推行一項政策，為落實該政策訂立階段性的目標及時間表至為重要。《方案》制訂至今已八至九年，但「特別交通服務」的供應殊不理想，而市民亦無從監察政府有否和如何適時檢視實施《方案》中所述措施的進度。

(B) 勞福局和運輸署把「無障礙運輸」政策視作理念

20. 《方案》中清楚列明，落實「無障礙運輸」是一項**政策**，但勞福局和運輸署在回應本署的調查時，均不約而同地把「無障礙運輸」解釋為**理念**。本署認為，政府當局刻意把原先《方案》提及的「無障礙運輸」**政策**淡化為「**理念**」，令達致《方案》目標變得更遙不可及，這種思維並不可取。政府有需要為殘疾人士取得基本交通服務制定可量化的目標水平，並為達此目標訂下具體時間表，以監察落實進度，和顯示其落實措施的決心，否則，「無障礙運輸」可能會長期維持在「**理念**」階段而淪為空談。

(C) 運輸署未有及早積極為復康會提供專業支援，提升「復康巴士」服務

21. 運輸署表示，一直以來不時全面檢討「復康巴士」的服務。然而，「復康巴士」多年來供不應求的情況一直持續，而本署在調查過程中訪問的服務使用者，不少提及「復康巴士」以人手編制接載班次，以致未能充分運用資源和對服務使用者構成不便。復康會亦察覺有需要改善「復康巴士」的資訊及通訊科技系統。

22. 就何以沒有更早把「復康巴士」管理系統電腦化，運輸署與復康會有不同的說法，但姑勿論誰是誰非，「復康巴士」管理系統未能與時並進，則是不爭的事實。運輸署如能及早提供運輸專業意見，積極協助復康會解決問題，應可更早提升「復康巴士」的營運效率。

23. 此外，《方案》早於二〇〇七年制訂，但「復康巴士」服務多年來明顯存在求過於供的情況。最令人憂慮是未能滿足求診的殘疾人士需要。然而運輸署於過去兩年才敦促「復康巴士」加強醫院路線服務。運輸署並承認，有些醫院路線試行後被取消，原因是宣傳不足。在加強宣傳後有些路線已復辦，乘客量亦見上升。若考慮到過去多年未能成功預約「復康巴士」服務的數字，運輸署或應更早促使這些改善措施推出。

(D) 運輸署對「特別交通服務」需求量的思維有待調整

24. 運輸署指提高「特別交通服務」的量會引發更多需求，並指「特別交通服務」的量與無牌復康車輛的出現無因果關係，亦強調增加「特別交通服務」的供應也不會令輪候使用「復康巴士」的人數變成零。本署對這種思維有保留。本署認為，供應量帶動需求量正符合《方案》鼓勵殘疾人士融入社會的目標，而若市面上有足夠的合法「特別交通服務」，無人會願意鋌而走險危害自己的生命安全，無牌復康車輛自然難以存在。更重要的是，政府若在規劃提供「特別交通服務」時保持這些思維，將難以爭取適當的資源。

(E) 公眾宣傳和教育有待加強

25. 《方案》的其中一個建議，是加強宣傳公眾教育，令市民大眾對無障礙運輸有更深入的認識。然而，從調查報告中的個案可見，殘疾人士使用公共交通工具仍然飽受不同程度的冷待甚至

歧視。另一方面，引入可供輪椅上落的的士營辦商表示，很多市民不知悉該些的士是傷健人士共用，因而避免租用，影響業務發展。此外，從調查報告可見，「復康巴士」過去曾多次試辦醫院穿梭巴士服務，但不少路線均因為乘客量不足而停辦。

26. 本署認為，政府有需要更積極地推動公眾教育，加強市民對無障礙運輸的認識，使市民能多從殘疾人士的角度着想及提供適切的協助，以建立一個真正的傷健共融社會。政府亦應該加強「復康巴士」醫院穿梭巴士服務的宣傳，令有意使用者得悉有關服務，從而加強該些路線的可持續性。

建議

27. 鑑於以上所述，申訴專員向有關當局提出 11 項改善建議：

「特別交通服務」的需求

- (1) **勞福局**應與有關政府部門就「特別交通服務」的需求作全面評估，包括要求社署，定期向非政府機構、服務使用者及自助組織等收集資料，考慮邀請學者或顧問進行研究，以期掌握「特別交通服務」的實際需求以適當調節資源分配。
- (2) **勞福局及運輸署**應敦促復康會盡快完成顧問研究，盡早提升「復康巴士」服務和善用有關資源以應付需求。

檢討和統籌現時「特別交通服務」的資源編配及制訂提供服務的目標

- (3) **勞福局**應統籌協調「特別交通服務」的資源運用，作出更全盤的考慮，包括聯同有關部門及復康會更靈活地調配資源，既令更多有需要人士可以享用「特別交通服務」，亦令公帑用得其所。
- (4) **勞福局**應繼續與教育局商討，探討運用教育資源協助學校安排「特別交通服務」予有需要的學生的可行性。

加強規管違規經營無牌復康車輛

- (5) **勞福局**及**運輸署**應和警務處商討加強打擊這類違法行為，把違法者繩之於法，以收阻嚇作用。同時，應協助警方與社福機構及殘疾人士在情報交換上保持溝通，讓警方加強執法。
- (6) **運輸署**應考慮制定復康車輛（即可接載輪椅的車輛但不包括醫院管理局的非緊急救護車）的設備安全守則及司機所須訓練。

於規劃公共交通服務時，應特別考慮殘疾人士的需要

- (7) 除了積極研究在推出構思中的「優質的士」服務時，要求有關的營辦商引入更多可供輪椅上落的士外，**運輸署**亦應參考外國政府就引進可供輪椅上落的士的做法，積極考慮提供誘因予的士業界引入相關的士型號。
- (8) **運輸署**應研究引入低地台小巴型號的可行性，並提供誘因讓業界引入，特別是行走醫院路線的營辦商。

監察《方案》建議的全面落實

- (9) 為確切落實《方案》的建議及「無障礙運輸」政策，**勞福局**應為殘疾人士取得基本交通服務制定可量化的目標水平，並為達此目標訂下具體實施時間表。
- (10) **勞福局**應加強市民對無障礙運輸的教育，以配合「特別交通服務」的落實，從而建立一個傷健共融的社會。
- (11) **政府當局**應該加強「復康巴士」醫院穿梭巴士服務的宣傳，令有意使用者得悉有關服務，從而加強該些路線的可持續性。

申訴專員公署

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 根據政府統計處二〇一四年出版有關香港的殘疾人士及長期病患者的第 62 號專題報告書，在二〇一三年約有 320,500 名身體活動能力受限制人士，佔整體人口約 4.5%。雖然現時有部分公共交通工具已提供無障礙設施供殘疾人士使用，但對於一些因身體障礙而未能使用公共交通工具的殘疾人士而言，「特別交通服務」，例如「復康巴士」或其他合法、安全的私人接載服務，對他們來說十分重要。

1.2 康復諮詢委員會上一次制訂涉及殘疾人士交通服務的復康政策是在二〇〇七年。當年制訂的《香港康復計劃方案》（「《方案》」），為殘疾人士融入社會定下政策方針，當中建議政府在通道設施和交通方面，為殘疾人士建設一個無障礙的環境，包括為未能使用公共交通服務的殘疾人士提供「特別交通服務」。現時，香港復康會（「復康會」）營運的 156 輛「復康巴士」是由政府資助的，而另外 20 輛「易達轎車」則由香港賽馬會慈善信託基金（「賽馬會基金」）贊助，為殘疾人士提供全港性點對點的「特別交通服務」。政府亦有資助一些非政府機構為其殘疾人士會員提供接載服務。另外，個別私營的士營辦商有購入無障礙的士，提供商業性的服務，但數量不多。由於求過於供，過去每年均有數以萬計的人次電召使用「復康巴士」接載服務未獲安排，預約服務需時數月甚至一年。

1.3 鑑於以上情況，不少殘疾人士無法獲得合法的交通服務，但為解決交通上的需要，惟有無奈地光顧一些由私家車或客貨車違規改裝為復康車輛（「無牌復康車輛」）的接載服務。事實上，近年市面上不時見到有人違規經營無牌復康車輛服務。然而，這些車輛的設施裝置是否符合規格、殘疾乘客的安全及權益是否受到保障，存在很大疑問，情況令人憂慮。

1.4 為此，申訴專員在二〇一四年十一月二十日宣布根據《申訴專員條例》（第 397 章）展開主動調查。

調查範圍

1.5 這項主動調查的審研範圍包括：

- 政府落實「特別交通服務」政策的進度，和就「特別交通服務」不足的問題作出的跟進；以及
- 政府有關部門針對違規經營無牌復康車輛所採取的措施。

調查過程

1.6 本署的調查工作包括：

- 邀請公眾人士、的士及小巴協會、汽車代理公司，以及相關非政府機構提供意見；
- 分別與不同的持份者（包括的士車行代表、復康會管理人員，以及「特別交通服務」使用者等）會面聽取意見；
- 向其他國家和地區查詢有關引進可供輪椅上落的的士的資料；以及
- 審研政府（相關政府部門為勞工及福利局（「勞福局」）及運輸署）就落實相關政策的相關文件，包括會議記錄，以及政府為監察「特別交通服務」而與相關人士／團體舉行會議的會議記錄。

1.7 二〇一六年十一月三日，本署將調查報告的初稿送交勞福局和運輸署評論，及將相關部分送交復康會以確認當中內容，並於十二月二日、七日及十二日分別收到三方的回應。此外，本署於二〇一七年一月十二日與勞福局和運輸署代表會面，就調查報告的初稿內容交換意見。經考慮及適當納入他們的意見後，本署於三月三日完成這份報告。

2

「無障礙運輸」政策和 「特別交通服務」

歷史背景

2.1 早於一九九五年，香港政府的「康復政策及服務白皮書」已訂定了無障礙社區的政策框架，包括發展一個設有各種適當設施的交通運輸系統，以配合弱能人士的需要，從而加強他們在社會上隨意活動的能力，並促使他們全面參與及融入社會。二〇〇二年，運輸署與殘疾人士團體共同制訂了「無障礙運輸」政策，並透過五項「更佳策略」的元素，去推動、策劃及提供交通服務及設施的工作，向相關機構提供指引及明確方向，盡量使交通服務及設施方便所有人使用。這五項「更佳策略」是：

- 更暢達的運輸服務；
- 更優良的公共運輸基建和設施；
- 更完善的街道環境；
- 更妥善的規劃標準、指引和程序；及
- 更良好的夥伴關係，使工作和成果更為理想。

2.2 二〇〇五年，政府成立了一個檢討工作小組，仔細檢視當時的康復服務、討論收集到的意見、及為康復服務範疇的未來發展作出建議。小組成員包括殘疾人士、自助組織、康復機構、家長組織、香港社會服務聯會、商界、康復諮詢委員會和有關政府部門代表。檢討工作為期兩年，其後將檢討結果滙編成二〇〇七年的《方案》。

2.3 《方案》以推廣跨界別合作為殘疾人士提供無障礙的環境及多元化的服務，協助他們融入社會，並加強殘疾人士和他們的照顧者的能力，讓他們成為能貢獻社會的資本，並為康復服務的未來發展定下方針。當中第十一章「通道設施和交通」提及，政府在通道設施和交通方面的政策目標，旨在為殘疾人士建設一

個無障礙的實際環境，讓他們可以自由進出所有建築物和使用公共交通服務。

2.4 為達致上述目標，《方案》提出多項建議的具體措施，包括：

運輸服務方面

- 落實上文**第 2.1 段**的「無障礙運輸」政策，並為政策下的五項更佳策略訂定推行措施和適時檢討成效。
- 加強「復康巴士」的服務，以方便未能使用公共交通服務的殘疾人士；
- 研究盡快引入可供輪椅上落的石油氣的士的車種；
- 所有專營巴士公司在購置新車時必須為可供輪椅上落的低地台巴士。預計未來五年，各專營巴士公司每年共會購置約 90 輛新的低地台巴士；

交通設施方面

- 改善公共交通交匯處的設施，使其能更方便殘疾人士使用；

公眾教育及其他

- 加強宣傳教育，令市民大眾對無障礙運輸有更深入的認識；
- 適時檢討《設計手冊：暢通無阻的通道》，以確保手冊內的規定能符合轉變中社會的需要；
- 加強巡查建築物和對違反通道設施規定的人士採取執法行動；以及
- 盡快完成改善於一九九七年前興建的政府建築物的通道設施的工程。

本次主動調查的重點

2.5 《方案》提出了多項實踐無障礙交通運輸政策的建議。不過，本次主動調查的焦點在於探討「特別交通服務」的落實情況，鼓勵引進可供輪椅上落的士的進度，以及政府對違規經營無牌復康車輛所採取的措施。

3

「特別交通服務」 的需求和供應

有關「特別交通服務」的政策

3.1 正如上文第 1.2 段及 2.3 段所述，政府的政策目標旨在為殘疾人士建設一個無障礙的環境。雖然不少交通工具已設有無障礙設施以方便有行動困難人士使用，但亦有不少有行動困難的人士因種種原因未能使用公共交通工具，他們仍需「特別交通服務」（例如「復康巴士」及其他受資助的接載服務），甚至由私人營運的無障礙的士服務。

「特別交通服務」的供應

3.2 根據《方案》，政府會為未能使用一般公共交通工具的殘疾人士提供「特別交通服務」，包括：

- 由受資助非政府機構轄下康復服務中心安排的交通服務，及
- 「復康巴士」服務

前者為屬康復中心會員的殘疾人士往來居住地點和康復機構（例如庇護工場及特殊學校）而設，服務的資助及監管由社會福利署（「社署」）負責，相關的政策局為勞福局；後者則是一個遍及全港的交通網絡，為不便使用公共交通工具的殘疾人士提供交通服務，以從居住地點往來上班及上學地點、覆診、社交或參與活動等。「復康巴士」服務由勞福局規劃及資助，由復康會營運，並由運輸署協助勞福局監管服務運作及管理。

社署資助的康復服務中心提供的中心車輛

3.3 勞福局表示，社署一直以來為有運作需要的非政府機構轄下康復中心提供中心車輛，用作接載有需要的服務使用者往返家居與中心、覆診及出外活動。在二〇一五／一六年度，社署資助 34 個非政府機構營運的中心車輛共 199 輛，為 30,000 多名使用康復中心服務的殘疾人士提供交通服務。中心車輛是由社署透過獎券基金撥款予非政府機構自行購買，並由有關機構調配使用。由於中心車輛是有關康復中心的配套輔助設施，因此社署沒有要求非政府機構提交中心車輛的使用人數或人次資料。此外，社署亦有資助 12 個機構按商業形式租用車輛接載有行動困難的會員往返日間訓練中心。由於「按商業形式租用車輛為殘疾人士提供交通服務」是獨立於康復中心運作的一項服務，並按照特定的津貼及服務協議營辦，服務營辦者須符合有關的服務表現標準，因此社署要求有關機構提供使用人數資料，以監察有關機構提供的服務。過去三年，機構按商業形式租用車輛的情況如下：

年度	獲資助租用車輛的機構數目	服務路線數目	每月平均使用人數
2013-14	12	16	509
2014-15	12	16	521
2015-16	12	16	517

（註：勞福局沒有使用人次的資料）

3.4 勞福局補充，政府會持續增撥資源予社署，為有運作需要的康復中心提供中心車輛。中心車輛已由二〇〇七／〇八年度的 171 輛增至二〇一五／一六年度的 199 輛。在二〇一六／一七年度，政府會再增加撥款予社署，為展能中心暨嚴重弱智人士宿舍及日間社區康復中心添置 73 部中心車輛及增加司機。勞福局認為，上述由社署資助及監管的「特別交通服務」，可紓緩「復康巴士」服務的殷切需求。

「復康巴士」

3.5 復康會轄下的「復康巴士」服務在一九七八年成立，於二〇一五／一六財政年度共有 147 輛車，每年服務約 80 萬人次（見下文第 3.16 段），車輛的數目於二〇一六年年終增加至 156 輛。自一九八〇年起，「復康巴士」獲香港政府（透過勞福局）資助。自一九八七年起，運輸署從社署接管「復康巴士」的監管工作。

3.6 二〇〇四年，運輸署與復康會就「復康巴士」服務及資助安排簽訂諒解備忘錄，該備忘錄列明「復康巴士」服務的角色及復康會需履行的責任。根據備忘錄，運輸署作為「復康巴士」的管制人員(Controlling Officer)，負責處理及監察勞福局給予復康會用作營辦「復康巴士」服務的資助金的有效運用。復康會須向政府提交營運及統計報告，如每月向政府提交財務及運作數據(包括「復康巴士」的使用量、輪候人數、顧客意見等)，及與政府定期舉行會議。此外，備忘錄亦列明運輸署會參與復康會定期舉行的用戶諮詢小組會議，了解使用者的意見，從而監察復康會提供的服務。至於「復康巴士」的發展、規劃及資源分配事宜(如添置及更換「復康巴士」、車輛停泊的土地、服務收費等)，運輸署會協助勞福局作分析及評估、在徵詢該局的意見後與復康會跟進。自二〇一四年四月起，運輸署每月與「復康巴士」的管理人員舉行例會，以更緊密監察「復康巴士」服務。

3.7 「復康巴士」的服務對象為全港所有行動不便者，特別是不能使用一般公共交通工具之殘疾人士。當中以往返工作地點、學校／訓練場地及醫療機構為優先處理的三個範疇。復康會須經招標程序購置「復康巴士」。為方便及安全接載輪椅及行動不便的乘客，運輸署會要求復康會在招標文件中列明所有「復康巴士」車輛都必須符合一系列的安全設施裝置(如達 ISO10542 標準的「輪椅固鎖系統及乘坐者拘束系統」及相關加固地台及路軌、達歐盟 M2 標準的乘客座位、升降力達 350 公斤的升降台等)。

3.8 現時，「復康巴士」提供固定路線、電召服務、聯載及穿梭巴士服務。

固定路線

3.9 固定路線服務是提供固定班次的運輸服務，接載有需要的殘疾人士往返工作地點、學校、訓練場地及醫療機構，是「復康巴士」的主要服務。在二〇一五／一六年度 138 輛運作車輛中(不包括 9 部因日常保養維修的備用車輛)，有 94 輛(佔 68%)被調派提供早上及下午繁忙時間定時定點的固定路線服務。二〇一一年至一四年間每年輪候固定路線服務的人數維持在 50-60 人，二〇一五年已降至 33 人。一般而言，在暑假前輪候申請人數會增加。截至二〇一六年六月底，「復康巴士」共有 94 條固定路線，遍佈港九新界。服務收費(以港幣計算)如下：

月票種類	普通（非過海）線	過海線
全月票（供申請獲安排每星期用車次數多於 6 次之用戶使用）	\$184	\$264
半月票（供申請獲安排每星期用車次數 5 或 6 次之用戶使用）	\$92	\$132

電召服務

3.10 「復康巴士」電召服務是為已事先預約租車的行動不便人士提供點對點的交通接載服務。申請者必須事前預約，並於用車前一個工作天致電復康會索取獲配用車的車牌號碼、車長（即司機）姓名和聯絡電話號碼，以備有需要時可直接與負責車長聯絡。預約服務費每宗港幣 5 元，並因應乘客數目按服務時間（最少 1 小時）和里數收費，詳情如下：

乘客數目	1-4 位	5-12 位	13 位以上
每小時收費 （最少 1 小時）	\$24	\$38	\$58
首 1 小時後， 每 3 分鐘收費	\$1.2	\$1.9	\$2.9
每公里收費	\$1.2	\$1.9	\$2.9

聯載服務

3.11 多於一名的行動不便人士（特別是寄宿人士），若往返學校、工場和宿舍等地的路線相近，可申請聯載服務，以共用一部「復康巴士」。獲安排此服務者每星期獲兩程之定時定點接載服務，於星期五或六接載返家，並於星期日或一接載回工場或學校。此項服務以月票方式收費，每月港幣 \$160。現時共有 39 條聯載路線。

穿梭巴士服務

3.12 穿梭巴士服務始於一九九七年，其服務方式與專線小巴相近，以循環形式在區內行走，設有指定上落站及班次。但為方

便行動不便之乘客，在安全及許可情況下，乘客可於巴士途經的任何地點上落，上車時以現金或八達通卡付車資。現時，穿梭巴士路線包括下述五條區內路線，其中四條（下表註有*號）為往返醫院及港鐵站的路線。各路線收費如下：

路線（服務日）	每程收費
九龍城線（星期二、四）* （往返九龍醫院、黃大仙港鐵站）	\$4
沙田線（星期一至五）* （往返威爾斯親王醫院、沙田醫院及沙田港鐵站）	\$4
沙田線（星期日） （往返馬鞍山及沙田港鐵站）	\$4
香港南區線（星期五、六、日） （往返惠福道及香港仔中心、海怡半島）	\$3.5
瑪嘉烈醫院線（星期一至五）由 2013 年 4 月起試辦* （往返瑪嘉烈醫院、葵芳、荔景及美孚港鐵站）	\$3.5, \$4.4
瑪麗、根德公爵夫人兒童醫院線（星期一至五）由 2015 年 2 月起試辦* （往返瑪麗、根德公爵夫人兒童醫院和麥理浩復康院 及堅尼地城港鐵站、香港仔中心）	\$5.3, \$6.5

3.13 另外，過去十年，復康會因乘客量低而停辦的穿梭巴士服務有：

- (a) 來往灣仔及大口環根德公爵夫人兒童醫院（途經瑪麗醫院）；
- (b) 來往西灣河及大口環（途經瑪麗醫院、根德公爵夫人兒童醫院及麥理浩復康院）；
- (c) 來往葵芳、荔景、美孚港鐵站及瑪嘉烈醫院的穿梭巴士服務曾於二〇〇七年一月至十一月期間試辦，其後停辦，又於二〇一二年二月至七月間復辦，之後又停辦，直至二〇一三年四月再復辦（見上文**第 3.12 段**列表）。

「易達轎車」

3.14 復康會於二〇〇七年在勞福局的支持下，成功透過「行政長官社會資助計劃 2007」，獲得香港賽馬會基金撥款資助購置 20 輛可接載輪椅的 7 座位轎車以及 3 年的營運開支，並於二〇〇

八年成立「易達轎車」。「易達轎車」為輪椅人士提供類似的士服務的個人化出租車服務，轎車配備了輪椅坡道和固定輪椅安全鎖。它最多可容納兩名輪椅使用者與另外兩名陪同者，或最多一名輪椅使用者連同五名陪同者。服務以自負盈虧模式經營，設最低收費為港幣\$160(首16公里車程)，其後每公里收費港幣10元，收費較普通的士¹為高。

「特別交通服務」的需求

3.15 勞福局表示，由於社交活動的交通需求有相當彈性，估算「特別交通服務」的整體需求存在困難。儘管如此，政府一直密切注視「復康巴士」固定路線的服務需求，並一直持續爭取額外資源或調撥現有資源，以優先處理該服務的需求。另外，由於非政府機構營運的康復中心車輛是有關康復中心的配套輔助設施，政府（社署）沒有要求非政府機構提交中心車輛的實際使用人數及人次資料（上文**第3.3段**）。由於勞福局未能提供有關的需求數據，故本署從申請及使用「復康巴士」的服務數字，以粗略了解有行動困難人士對「特別交通服務」的需求。

統計數字

3.16 過去五年，使用「復康巴士」服務的人次如下：

服務類別	使用人次				
	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
固定路線服務	320,900	335,400	349,000	357,000	366,800
電召服務	407,600	424,500	433,300	462,400	472,800

3.17 就**固定路線**服務，過去五年的正在使用人數、申請人數和未獲安排服務人數如下：

¹ 普遍的士收費為首2公里\$22，其後每200米在應收款額達\$78前為每五分一公里\$1.6，\$78後\$1。

	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
正在使用服務人數(a)	947	982	1,022	1,064	1,102
新申請人數(b)	534	469	474	437	411
服務需求總人數(c) (a+b)	1,481	1,451	1,496	1,501	1,513
截至該年底未獲安排服務之輪候冊內人數(d)	58	62	53	58	33
未獲安排服務總人數的比率 (d/c)(%)	3.9%	4.3%	3.5%	3.9%	2.2%
新申請者而未獲安排服務人數的比率(d/b)(%)	10.86%	13.22%	11.18%	13.27%	8.02%

3.18 復康會表示，未能安排服務予申請人的原因複雜，包括：

- 申請人申請的路線屬偏遠或很長途（未必有合適路線）；
- 因合適路線的車上輪椅座位或一般座位已滿；
- 申請人不接受原可獲服務時間的安排（舉例：申請人堅持早上九時到達公司，即使有合適路線安排其較早到達，申請人也未接受）；
- 院舍或中心的開放時間未能配合「復康巴士」固定路線服務的安排；
- 新增服務車輛未及送達而需申請人繼續等候。

3.19 電召服務方面，過去五年的申請宗數以及獲安排和未獲安排服務的宗數如下：

	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年
申請宗數 (a)	126,827	118,918	108,920	113,937	122,668
成功安排 服務宗數 (b)	83,359	81,714	75,831	76,873	80,750
未獲安排 服務宗數 (c)	16,839	15,105	13,635	11,486	9,242
退出預約 宗數 (d)	26,629	22,099	19,454	25,578	32,676
未獲安排 服務及退 出預約宗 數的比率 (%) = (c+d)/(a) x100%	34.27%	31.29%	30.38%	32.53%	34.17%
未獲安排 服務宗數 的比率 (%) = (c)/(a) x100%	13.28%	12.70%	12.52%	10.08%	7.53%

3.20 從上文第 3.16 段可見，過去五年電召服務的使用人次由二〇一一年的 407,600 增加至二〇一五年 472,800，增幅為 16%。另一方面，過去五年未獲安排服務宗數，於二〇一一至一四間每年都超過一萬宗，同期每年都有超過兩萬宗個案退出預約。至於二〇一五年，未能成功預約的個案雖然回落至不足一萬宗，但退出預約的個案卻急增至三萬多宗（見上文第 3.19 段）。如果把退出預約宗數都計算在內，則每年有接近四萬宗（超過 30%）申請個案最終未能使用有關服務。根據復康會的觀察，申請使用者的退出原因可能包括有申請人擔心未能確定成功預約而取消行程，亦包括用戶健康理由、去世、惡劣天氣、取消活動、參加者不足（包括合併用車）、活動改期（包括醫生覆診改期）、使用其他交通工具等原因。復康會曾就二〇一五至一六年度內退出預約申請的其中三千多宗個案的原因進行詳細分析。經分析後，這些取消預約個案的主要原因可歸納如下：

- (a) 個別機構或個人用戶轉用固定路線服務
- (b) 個別用戶轉用其他復康院舍治療中心的車輛
- (c) 惡劣天氣警告（包括嚴寒天氣警告）
- (d) 個別機構用戶因應二〇一五年底西港島線通車而轉用港鐵服務

3.21 復康會補充，在未獲安排服務的電召服務申請中，約 64.16% 要求在上午六至十一時前及下午三至七時前的交通繁忙時段提供服務，而該時段內大部分「復康巴士」需為固定路線乘客提供每天接送上班上學等服務，因此「復康巴士」較難完全滿足此時段之電召預約服務需求。

3.22 過去數年，運輸署均有指示復康會就那些未獲安排預約服務的個案以行程目的作分析，最新（二〇一五年）的結果如下：

行程目的	未能成功預約百分比	成功預約的百分比
接受治療	56%	21%
社區活動／娛樂	14%	26%
往返中心／院舍	19%	16%
上課／訓練	6%	33%
其他	5%	4%
合計	100%	100%

3.23 上述數據顯示，未獲安排服務的宗數中，超過一半的申請目的是要前往接受治療。另有接近 19% 是往返家居及康復中心／宿舍，6% 的個案是上課或接受訓練。有鑑於服務供不應求，運輸署支持復康會於二〇一三年四月開始，開設往返瑪嘉烈醫院及美孚港鐵站的穿梭線及於二〇一五年二月增設瑪麗、大口環根德公爵夫人兒童醫院和香港仔區的醫院及堅尼地城港鐵站的穿梭線。二〇一四年六月，復康會試辦往返公立醫院的共用電召服務（見下文第 4.6 段）。然而，基於乘客反應欠理想，有關服務最終於二〇一六年一月取消。

3.24 為更善用「復康巴士」的資源，運輸署正積極協助復康會為「復康巴士」電召服務另作定位。運輸署指，根據復康會提供的數據，非機構用戶使用電召服務時，大部分都是獨佔一輛「復康巴士」，而「復康巴士」的載客量為 5 個輪椅位加 15 個普通座位或 6 個輪椅位加 8 個普通座位，在資源運用方面是有空間作出

改善的。由於「復康巴士」服務是利用公共資源營運，使用者不應視為其個人化的交通工具，況且市場上已有個人化的無障礙交通工具。運輸署建議復康會推行強制性共用電召服務，讓更多有需要的殘疾人士能獲得服務。擬推行的新措施主要是希望透過路線編排，安排使用「復康巴士」到同一地點（如某醫院）的申請人共用同一車輛，以解決現時申請人獨佔一輛「復康巴士」所出現的資源未能善用的情況。然而，復康會表示，向來電召服務是以先到先得方式運作，容許以有需要的殘疾人士或團體以「個人」及「機構」名義事先預約服務。而一般「機構」預約的乘客人數會較「個人」的多，在二〇一五年全年的成功安排服務宗數中，乘客人數一至兩人的宗數只佔 29%。若要推行強制性共用車，必須有電腦化的預約及編車系統才可成事。

3.25 就「特別交通服務」的需求情況，下文**第 6 章第 6.8 至 6.10 段**以及**第 7 章第 7.5 至 7.16 段**有更多的敘述和分析。

無牌復康車輛

法例要求

3.26 根據香港法例第 374B 章《道路交通(駕駛執照)規例》，駕駛交通服務的司機必須取得相關車輛種類的駕駛執照。

3.27 此外，根據香港法例第 374 章《道路交通條例》，任何人或機構擬使用私家巴士、私家小巴及汽車以作出租或取酬提供接載殘疾人士服務，須得到運輸署的批准，否則即屬違法，可處以罰款及監禁。涉案車輛亦可暫時被吊銷牌照。

3.28 如上文**第 1.2 至 1.3 段**所述，由於合法的「特別交通服務」供不應求，近年出現了私家車／客貨車被違規改裝為無牌復康車輛作商業營運，以滿足殘疾人士交通上的需要。然而，這些車輛的設施裝置是否符合規格、殘疾乘客的安全及權益是否受到保障，存在很大疑問。

政府的執法

3.29 當接獲涉嫌違法載客取酬的投訴，運輸署會將個案交給警方跟進。二〇一一至一六年六月期間，運輸署接獲六宗涉及 15

輛車輛懷疑非法提供接載殘疾人士服務的投訴，惟經警方調查後，沒有證據顯示有關車輛違反有關條例。同期，警方曾三次進行「放蛇」行動，並成功拘捕了四名違法司機。

4

政策的落實和檢討機制

4.1 本章討論政府在過去多年來，落實上文第 2.4 段提及的《方案》中有關運輸服務方面的政策和建議的情況，以及相關的檢討機制。該些政策和建議包括落實二〇〇二年制定的「無障礙運輸」政策，特別是其下的「更暢達的運輸服務」的更佳策略（見上文第 2.1 段），以及加強「復康巴士」服務和盡快引入可供輪椅上落的石油氣的士。

政策的落實情況

(1) 加強「復康巴士」服務

4.2 「復康巴士」的數目由二〇〇七年的 95 輛將增加至二〇一六年年底的 156 輛，增幅 64%。運輸署表示，政府一直按《方案》的建議，持續檢視「復康巴士」服務需求和採取下列措施，以優化「復康巴士」的服務。

(a) 添購新的和更換車齡較高的「復康巴士」

4.3 透過每年的資源分配工作，政府會爭取資源，添購新的和更換車齡較高的「復康巴士」。二〇一六年新購車輛有 9 輛，令車輛總數達 156 輛，較二〇一一年的 119 輛增加達 31%。

(b) 加強人手

4.4 為紓緩「復康巴士」司機人手緊張的情況，以及加強車隊管理和支援效率，政府會在有需要時向復康會增加經常撥款，以額外聘請司機及行政管理人員。就以司機人數來說，二〇一六年增加 18 名，令總數達 181 名，較二〇一一年的 124 名增加達 46%。

(c) 增設醫院穿梭「復康巴士」線

4.5 二〇一三年四月，復康會復辦往返瑪嘉烈醫院及美孚及葵芳、荔景、美孚港鐵站的穿梭「復康巴士」線。二〇一五年二月，復康會增設往返瑪麗醫院、大口環根德公爵夫人兒童醫院、麥理浩復康院至堅尼地城港鐵站及香港仔中心的穿梭「復康巴士」線。近年運輸署亦要求復康會研究開辦更多其他醫院穿梭「復康巴士」路線。

(d) 試辦往返公共醫院的共用電召服務

4.6 二〇一四年六月起於星期一至五，復康會以兩輛「復康巴士」為有行動困難人士提供港島及九龍兩條路線往返六間公共醫院的接載服務，包括港島線的瑪麗醫院、大口環根德公爵夫人兒童醫院和麥理浩復康院，以及九龍線的伊利沙伯醫院、廣華醫院和九龍醫院。該會安排居住地點相近之行動不便已登記用戶共同乘坐同一輛「復康巴士」，一同前往上述公共醫院。然而，基於乘客反應欠理想，有關服務最終於二〇一六年一月正式取消。

(e) 「復康巴士」服務改善研究

4.7 復康會表示，於二〇一二年察覺有需要把「復康巴士」車隊管理系統電腦化，並著手研究，然而運輸署當時在審批計劃撥款時，認為有關研究不應只集中電腦系統的改善，而需要一併進行「營運效率研究」。復康會回顧此事，認為若能早日知悉並獲得政府同意聘請顧問公司進行像現正進行的『「復康巴士」服務改善研究』，便能提早兩三年開展有關改善工作。就復康會的說法，運輸署表示，當年是復康會向勞福局提出撥款申請，運輸署是於回應勞福局徵詢意見時，要求復康會提供更多資料以支持其申請撥款的理據，但復康會沒有提供進一步的資料，事件其後沒有進展。直至二〇一四年，復康會在勞福局及運輸署的支持下，展開一項『「復康巴士」服務改善的研究』，希望透過內部業務流程重整及其他服務改善措施，提升「復康巴士」的服務水平和車隊的載客量。有關研究仍在進行中，預計於二〇一七年初完成。

(f) 制訂提升「復康巴士」營運效率的措施

4.8 過去一年，勞福局及運輸署督導復康會全面檢視「復康巴士」服務的營運效率，並在服務優次釐定、車輛及司機調配策略、通訊及資訊科技應用和車庫及泊車設施發展這四個範疇制訂一系列提升效率的措施，以待逐步落實。

4.9 此外，運輸署正積極考慮與復康會為「復康巴士」電召服務另作定位（見上文第 3.24 段）。

(2) 引入可供輪椅上落的石油氣的士

可供輪椅上落的士的規格

4.10 政府在二〇〇〇年因環保理由鼓勵的士業界把柴油的士轉為石油氣的士。現時，全港差不多所有的士（約 99%）都使用石油氣的士車種。在二〇〇七年制訂《方案》時，政府亦以引入可供輪椅上落的石油氣的士為其中一項運輸服務建議（見上文第 2.4 段）。

4.11 運輸署表示，目前法律和政策上均沒有就的士型號作出限制。政府鼓勵的士業界引進可供輪椅上落的士車種，旨在為殘疾人士提供的士服務。自二〇一一年一月開始，香港社會創投基金與某的士車行合作，從日本引入多部可供輪椅上落的汽油車輛，作無障礙的士之用。營運該服務的私營的士公司（「營辦商 A」），現時有七部的士投入服務，以預約模式運作，也可在街上接載乘客，所持牌照與一般的士無異。

4.12 由於全球市場上可供輪椅上落的士車種大多使用汽油或柴油，過去政府或的士業界一直未能物色到合適的石油氣車種。為協助的士業界引入可供輪椅上落的合適車種，運輸署與其他相關政府部門，包括機電工程署（「機電署」）、環保署及消防處於二〇〇六年初組成可供輪椅上落石油氣的士跨部門工作小組，其後採取以下跟進措施：

- 放寬對石油氣燃料供應系統的要求，由只接受原廠生產至接受非原廠生產的改裝石油氣車種；
- 為主要車輛供應商舉辦簡介會，以講解的士安全規定及燃料供應系統涉及的各種標準和規格；
- 致函主要汽車生產國的駐港領事，鼓勵引入符合香港法例規定的石油氣的士；以及
- 透過香港特別行政區政府駐北京辦事處轄下的經濟事務、貿易及聯絡組，鼓勵內地汽車生產商引入符合香港法例規定的石油氣的士。

4.13 上述四個部門並協助業界引入一款使用液化石油氣暨汽油作雙料強制點火式引擎推動可供輪椅上落的的士。環保署於二〇一四年七月十七日公布，在香港準備作首次登記的液化石油氣暨汽油的士，可獲豁免該等車輛只使用液化石油氣或汽油的要求，意味放寬引入這類的士車種的要求。同時，運輸署與機電署及消防處協助該款的士解決有關氣體及消防安全等問題。該款的士車種最終於二〇一五年一月通過運輸署審批引入本港。

可供輪椅上落的的士的引進情況

4.14 的士業界自二〇〇七年起引進可供輪椅上落的的士的數目如下：

年份	的士數目
2007	2 (見下文 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，某的士營辦商成功獲運輸署批准引入兩輛可供輪椅上落的的士，並在新界地區以試行方式為殘疾人士提供預約的士服務。惟因該車種的營運成本較高，故最終未獲的士業界採用。

4.16 二〇一一年一月，營辦商 A (見上文**第 4.11 段**) 成功獲運輸署審批五輛可供輪椅上落的汽油的士，然後以電召形式為輪椅使用者提供服務，之後再增加的士的數目至現時七輛。

4.17 二〇一五年一月，另一營辦商 (「營辦商 B」) 引入約 20 輛可供輪椅上落的液化石油氣暨汽油的士 (見上文**第 4.14 段**)，翌月便開始投入服務。截至二〇一六年三月，營辦商 B 共引入了 74 部這種型號的的士投入服務。

4.18 二〇一六年十月，佔全港的士市場佔有率最高的的士型號（「舊型號」）的代理商公布，將於二〇一七年底至二〇一八年初，引入一款可供輪椅上落的的士供業界選擇。據傳媒報道，屆時舊型號將會停產。

引進優質的士

4.19 運輸署表示，該署現正優先檢視引進優質的士的建議，初步建議批出三個專營權，每個專營權預計至少為 150 至 200 輛，佔全港 18,000 輛的士的 3%。政府會規定營辦商就車輛類型、車廂設施、車齡限制、收費、付款方式等安排定下服務標準，亦會研究在推出優質的士服務時，要求營辦商在車隊中必須有若干數量的可供輪椅上落的無障礙的士。

(3) 更暢達的運輸服務

4.20 更暢達的運輸服務是政府透過推動不同的公共交通工具因應情況在其車廂、月台或碼頭設有合適的無障礙設施，以方便有行動困難的殘疾人士使用。該些公共交通工具包括專營巴士、鐵路、公共小巴、渡輪、電車和的士。其中的士已於上文**第 4.10 至 4.19 段**提及。至於其他的公共交通工具的設施於近年已有所提升，但只惠及部分活動能力較強的殘疾人士，仍有不少殘疾人士需要使用「特別交通服務」。該些公共交通工具的情況略述如下：

(a) 專營巴士公司購置低地台巴士

4.21 截至二〇一五年年底，全港共有 5,336 輛低地台巴士，佔巴士總數超過九成。預計非低地台巴士會在二〇一七年被低地台巴士全面取替。

(b) 鐵路

4.22 現時 89 個港鐵車站中，83 個已有設施供輪椅乘客進出。6 個尚未設有連接車站大堂和地面客用升降機的車站，包括油麻地、筲箕灣、金鐘、鑽石山、炮台山和天后，加建升降機的工程已經展開或在計劃中。

(c) 公共小巴

4.23 由於公共小巴的車廂空間有限，故現時未有公共小巴提供輪椅進出的斜台或升降台。不過，非使用輪椅的殘疾人士亦可選乘公共小巴服務。

4.24 運輸署曾於二〇〇八至〇九年間，接獲殘疾人士團體建議改裝服務醫院的專線小巴為輪椅小巴車輛。運輸署曾就建議作出研究，而研究結果顯示改裝現有公共小巴的座位設計、升降台設施和載重規格涉及多項技術、運作及財務等限制，難以實行。現時，運輸署正與業界積極物色適合在香港使用，可供輪椅上落的低地台新小巴車種，並將會安排在二〇一七年下半年一些接駁醫院的專線小巴路線作試驗計劃，以確定該類車種是否適用於本港。

(d) 渡輪

4.25 大部分渡輪碼頭入口處設有求助電鈴，亦有失明人士引導徑。碼頭斜路設有槽紋，方便輪椅活動。渡輪的跳板亦鋪有防滑物料。另外，大部分渡輪上均設有輪椅停放位置。

(e) 電車

4.26 由於電車月台與電車地板高度不一，以及車廂有梯級，故不適合乘坐輪椅人士使用。

檢討政策機制

4.27 《方案》由二〇〇七年沿用至今。勞福局表示，政府會因應社會情況及殘疾人士需要，按現行機制適時及持續地檢視進度。現行機制是指：

- (a) 密切注視固定路線（該服務的使用者的行程目的是上班、上學及接受定期康復訓練）的服務需求，並持續爭取額外資源及調撥現有資源，以優先處理該服務需求；
- (b) 增撥資源讓復康會開辦更多的醫院穿梭服務，以應付電召服務中到醫院接受治療的需要；

- (c) 於二〇一二年六月開始分階段推出長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃，從而鼓勵他們融入社區；
- (d) 復康會透過調撥人手於非繁忙時間或假日期間開辦旅遊專線，以處理「電召服務」中集體社交活動的交通需求。

此外，政府透過日常與復康會就營運「復康巴士」服務的工作保持緊密聯繫，以監察「復康巴士」服務的表現和需求，特別是固定路線的服務需求，並透過與受資助社會福利機構的夥伴操作模式，持續檢視為殘疾人士提供「特別交通服務」的情況。勞福局認為，政府一直以來持續落實《方案》中的政策目標。

4.28 無可否認，政府近年已採取措施提升「無障礙運輸」的供應。然而，該些服務供應是否足以應付殘疾人士在這方面的需求？本報告的餘下章節會作更詳細的分析。

5

個案研究

5.1 為了解有行動困難人士使用「特別交通服務」的真實情況，本署於二〇一五年九月至二〇一六年一月期間訪問了十多名不同背景需使用輪椅的有行動困難人士，或負責為有行動困難人士籌劃活動的人士。以下七宗個案可反映「特別交通服務」使用者對服務的觀感和期望。

個案一

5.2 A 女士患有肌肉萎縮症，10 多年前起需要使用輪椅代步。現已退休。退休前，曾擔任文職人員約 40 年。她現時獨居，聘有一名外傭照顧起居飲食。

5.3 A 女士多年來一直乘搭「復康巴士」的固定路線上班及下班，直至退休。退休後，她仍有使用單次的電召「復康巴士」服務，以出席活動及參加會議。然而，「復康巴士」服務需求殷切，基本上她不可能在繁忙時段乘搭「復康巴士」。一般來說，她需要在兩至三個月前預約非繁忙時段的「復康巴士」服務。以是次與本署職員會面為例，A 女士早在兩個多月前便預約「復康巴士」。

5.4 A 女士表示，假如她希望與友人一同集體外出，她需要預早一年預約「復康巴士」。而凡提早六個月以上作出的預約會被視為遠期預約，一旦日後計劃有變需要取消活動，預約者需付附加費。

5.5 A 女士認為，「復康巴士」的司機質素有下降跡象。以往司機一般會主動聯絡乘客，確認上落時間及地點，以及替乘客繫上安全帶。然而，最近時有不聯絡及不繫上安全帶的情況出現。此外，A 女士認為「復康巴士」司機數量及培訓不足。人手不足、車輛閒置，以及新入職司機的培訓（包括在照顧乘客方面）等問題，均需正視。另一方面，並非每輛「復康巴士」都備有比較安全的「三點過肩式」的安全帶，部份車輛只有「橫腰式」安全帶。

5.6 A 女士亦認為，開設穿梭巴士服務行走循環路線，只涵蓋部份地區，甚為不足。

5.7 另外，A 女士曾有乘搭「易達轎車」的經驗。她認為此項服務收費高昂，收費比電召可接載輪椅的的士更高，而在晚上八時後乘搭「易達轎車」，乘客更需付\$150 夜車附加費。一般情況更改或取消預約，乘客亦需付全費車資。

5.8 A 女士曾經在多年前，因為有需要到醫院覆診，於預約不到「復康巴士」的情況下，經朋友介紹乘搭過一至兩次違規經營的無牌復康車輛。A 女士認為這些無牌復康車輛普遍存在，但並不安全，所以她不會再次乘搭。

5.9 至於其他公共交通工具，A 女士表示，她乘搭港鐵只能挑非繁忙時間。因為繁忙時間月台人多擠迫，輪椅人士不能登車。再者，港鐵規定只在第一卡及最後一卡安排職員提供踏板上落車廂，而且安排人手需時，故此並不便利使用者。至於巴士方面，巴士司機往往於不恰當地點停車，令輪椅人士無法上車。至於可接載輪椅人士的的士，A 女士認為基本上方便快捷，但價錢較高，有些需額外付預約行政費，而且欠缺彈性，車程途中不可隨便加減乘客。

5.10 就 A 女士所指有「復康巴士」車輛閒置的情況，復康會表示，這可能是 A 女士的誤會。正如中心校巴的運作一樣，當完成早上繁忙時間的接載工作後，車輛會停泊候命，及至開始下午繁忙時間的工作。

個案二

5.11 B 女士在某志願組織工作，負責籌劃活動。該組織的會員均為需使用輪椅人士，故此 B 女士在每次的會員活動中，都需要向復康會預訂「復康巴士」。

5.12 雖然近年「復康巴士」車輛數目增多，但預約「復康巴士」的時間卻比以往更長。由五至六年前起，她需要提前一年預約相關服務，為籌辦活動帶來困難。

5.13 此外，「復康巴士」的支援熱線只轉駁至傳呼台。如遇上緊急事故或車輛有任何問題，使用者得不到即時的支援。

5.14 另外，B 女士認為，在「復康巴士」的實際運作上，乘客與司機的溝通（如由司機通知乘客確切的上落時間及地點）是十分重要的。然而，據 B 女士經驗，使用者或司機未必能獲得準確的訊息。例如，若所訂的「復康巴士」轉由不同的司機駕駛，使用者往往未獲通知。同樣地，駕駛「復康巴士」的司機亦有可能得不到乘客的相關資料。此外，司機質素亦有下降的跡象。以往司機會主動聯絡乘客確認上落時間及地點，但最近時有不聯絡的情況出現。

5.15 B 女士更引述一段不快經歷。她曾於二〇一四年初預約 24 輛「復康巴士」，以接送將參加二〇一五年六月舉行之週年活動的會員。於活動前兩星期，B 女士向復康會提交「車紙」，確認乘客名單及路線等。然而，在活動舉辦前三天獲通知，該會只會提供 14 輛「復康巴士」。事件導致當天活動出現多項問題，包括會員未及預早準備和作好安排；每輛「復康巴士」載客人數過多，以致車程延長，令部分會員不適；以及由於司機未獲更新的乘客名單，部分會員遭遺漏接載。

5.16 復康會對 B 女士的不快經歷，深表抱歉。該會指出，病人組織的數目在過去十年有長足的發展，他們有不少的活動是需要「復康巴士」提供接送，這亦加大了「復康巴士」的需求。該會會繼續努力改善服務。

個案三

5.17 C 女士在中學時期頸部受傷以致頸部以下活動能力受損，需依靠電動輪椅代步。現時獨居，是一名綜合社會保障援助的受助人，獲資助聘請一名外傭照顧起居飲食。C 女士只曾在參加所屬協會舉辦的活動時乘搭「復康巴士」，未曾以個人名義預約「復康巴士」。據她所知，該服務需要提前多月預約，而且收費較巴士及港鐵等昂貴。她曾在數年前計劃與幾位使用輪椅的朋友到海洋公園遊玩，但因預約「復康巴士」困難及其收費頗高，計劃最終告吹。她表示，若預約時間縮短，她或會考慮以個人名義預約「復康巴士」與友人外出遊玩。她希望有更多組織提供「復康巴士」服務。

5.18 C 女士外出或覆診主要乘搭巴士，原因是價錢相宜，但她乘搭巴士時常會遇上以下問題，包括：

- 繁忙時間人多擠迫，輪椅人士不可能上車。她只能在非繁忙時間乘搭巴士；
- 巴士司機會在輪椅尚未停定的情況下開車，產生危險；
- 輪椅人士必需使用低地台巴士上落，但並非每輛巴士都設有低地台設施，所以她需要較長的候車時間。
- 巴士上曾有人埋怨地說「點解（坐輪椅的）喺繁忙時間嚟搭巴士？！」及「遇到個跛的，真係唔好彩！」，更有乘客佔用輪椅位置，不願讓位予 C 女士。

5.19 就 C 女士對「復康巴士」的觀點，復康會指該會會為經濟有困難的行動不便人士提供「電召服務半價優惠」，而預約「復康巴士」的時間在過去一年已有改善。另外，該會會在二〇一六年底試辦週末旅遊線，方便殘疾人士外出遊玩。

個案四

5.20 D 先生是一位專業攝影師及設計師，曾在國際性攝影比賽獲勝。他從小患有嚴重小兒麻痺症，需依賴電動輪椅代步。

5.21 D 先生多年前每天都乘搭「復康巴士」的固定路線上班及下班，但因為班次問題，D 先生每天都要比上班時間早兩個多小時到達，亦比下班時間晚很多才能乘搭「復康巴士」回家。

5.22 大約 10 年前，他可租用「復康巴士」到郊外攝影（八小時／約 \$1500）。但現時來說由於預約困難，他只會在往返醫院覆診時使用單次的電召「復康巴士」服務。他需要提早三個月預約「復康巴士」，而且必須避開繁忙時間。然而，即使他每次均提早預約，也未必能夠成功預約到「復康巴士」。在此情況下，他只能要求醫院改期覆診。

5.23 D 先生希望「復康巴士」除接載乘客上班、上學及覆診外，還能照顧殘疾人士的社交需要。他指出，他曾於七十年代入住大口環根德公爵夫人兒童醫院，故他一直想參加該院一年一度舉辦的聖誕派對，為留醫的病童打氣。然而，兒童醫院交通不便，而 D 先生一直未能預約到「復康巴士」，故他離開該院多年後還沒有機會重訪該處。

5.24 D 先生曾聽說有朋友乘搭違規經營無牌復康車輛，但他認為該些車輛沒有配備升降台，並不安全，所以他不會乘搭。

5.25 D 先生外出時較常乘搭港鐵及巴士，但並不常乘搭的士。

5.26 就 D 先生對「復康巴士」的觀點，復康會認同相對於需要「特別交通服務」上班的行動不便人士數目，「復康巴士」供應量仍是不足。至於 D 先生指租用「復康巴士」八小時約\$1,500，復康會澄清，該會「復康巴士」的收費並沒有設置這種收費水平，反而與該會另一服務「易達旅遊」的無障礙巴士租賃服務收費吻合。另外，復康會建議 D 先生使用於二〇一五年二月復辦往大口環兒童醫院的穿梭線回去醫院探望院友。

個案五

5.27 E 先生先天腦缺氧，大腦麻痺以致四肢行動不便，需依靠電動輪椅代步，並聘請一名外傭照顧其起居飲食。他先前任全職文員，每天乘搭「復康巴士」的固定路線上班及下班，但因為班次問題，他每天都比上班時間早一個多小時到達，亦比下班時間晚一個多小時才能乘搭「復康巴士」回家。

5.28 E 先生現時活躍於某志願組織，於該組織舉辦活動時，會提前預約「復康巴士」，亦獲提供足夠的「復康巴士」。但對於私人遊玩性質的活動，他相信預約「復康巴士」頗困難。他指出，雖然近年「復康巴士」數目不斷增加，但拒絕接載數字仍然超過萬宗，情況並不理想。

5.29 復康會明白 E 先生在上下班時間上的不便。該會希望僱主能配合殘疾人士提供彈性上班時間的措施。

個案六

5.30 F 先生原本從事運輸工作，多年前遇上交通意外，傷及脊椎。意外後十年，他脊椎嚴重發炎，以致四肢不便，需依靠電動輪椅代步。

5.31 F 先生居於將軍澳區卻需要在屯門區的醫院覆診。從前他會預約「復康巴士」，往返醫院。然而，「復康巴士」往往只能提供去程服務，未能安排回程。他需到屯門覆診，卻未能預約回

程的「復康巴士」。他曾嘗試電召安排其他接載服務，如「易達轎車」，也不果。最終他只好花上兩個多小時乘搭公共交通工具回家。後來醫院方面得悉他在交通上的困難，為他安排醫院管理局（「醫管局」）的非緊急救護車運送服務²。

5.32 F先生認為，「復康巴士」連接載他往返醫院的服務也做不到，故他從未考慮過預約「復康巴士」外出遊玩。如今只有參加機構舉辦的活動才會乘搭「復康巴士」。他認為現時「復康巴士」上的座位太多，反而放置輪椅的空間不足。他建議拆除部分座位，騰出空間供輪椅人士使用。

個案七

5.33 G先生原本是一名酒店餐廳的侍應生，因一次工業意外，傷及頸椎，導致四肢不靈活，需依靠電動輪椅代步。他現得到綜合社會保障援助，獲資助聘請一名外傭照顧起居。

5.34 現時，G先生需要每年一次到港島某醫院覆診。他通常在一年前預約「復康巴士」，但一直以來「復康巴士」只能提供去程服務，未能提供回程。他因此須另行預約「易達轎車」或可接載輪椅的的士。由於「復康巴士」連接載他往返醫院的服務也提供不到，他從未考慮預約「復康巴士」外出遊玩。

5.35 復康會理解F先生和G先生往返醫院只有去程但沒有回程的問題。該會表示會盡量在可行資源下提供服務予更多客戶。

本署觀察所得

5.36 綜合以上訪問，本署有以下的觀察所得：

² 醫管局的非緊急救護車運送服務旨在為老人日間醫院病人、出院病人（住院或到急症室接受治療後的病人）及專科門診病人提供點對點（即住所往返醫院或專科診所）的運送服務。服務對象主要為未能使用公共巴士、的士、「復康巴士」等交通工具的行動不便病人。使用該項服務的病人須符合醫管局的既定準則和指引。這些病人當中包括卧床病人、使用輪椅病人（住處沒有電梯設施）、年老獨居及行動不便而須使用步行輔助器的長者、有精神或感官（例如視力）障礙而出院時沒有親友接送的病人等。一般來說，當局會優先安排為有需要的出院和轉院病人提供轉送服務。

「復康巴士」及「易達轎車」服務

- 預約「復康巴士」非常困難，為了能成功預約服務，動輒須提早三個月、半年甚至一年時間，且有很多制肘，對有需要使用服務的人士構成極大不便；
- 受訪者基於預約「復康巴士」服務困難，通常只會於必要的情況（如覆診，所屬組織舉辦活動），才會考慮使用「復康巴士」服務，這影響了他們的日常社交活動。此外，即使成功預約，到時亦可能有變數，再者，有時只能預約到單程，回程則只能由使用者自行安排；
- 部分「復康巴士」的司機質素有欠理想，有需要加強培訓；
- 部分受訪人士曾預約「復康巴士」固定路線上班及下班，但因為班次問題，每天都比僱主要求的上班時間早一小時以上到達工作地點，亦比要求的下班時間晚一小時以上才能乘搭「復康巴士」回家。對使用者而言，構成不便和浪費時間。
- 可接載輪椅的「易達轎車」收費高昂，取消預約亦缺乏彈性。

其他公共交通工具

- 繁忙時間人多擠迫，乘搭巴士或港鐵有一定困難；
- 部分巴士司機沒有從行動不便人士的需要著想，包括停車點不準確，而其他乘客對他們埋怨，令他們感到不快。
- 無障礙的士收費高昂，一般殘疾人士不能常用。

無牌復康車輛

- 受訪者均知悉無牌復康車輛的存在，亦明白乘搭這些車輛有安全風險。

6

相關持份者的意見

6.1 本署在調查期間接獲多個殘疾人士組織及相關社會服務機構的意見。除復康會外，其他社會服務機構包括社會服務聯會、香港復康聯盟、香港傷殘青年協會、香港傷健協會、及路向四肢傷殘人士協會。本署職員並曾與一位立法會議員會面聽取其意見。

香港復康會

6.2 就其提供的兩項運輸服務，復康會提出了以下意見：

「復康巴士」服務

- (a) 由於政府未有制定有關殘疾人士的分類，故復康會未能按不同類別殘疾人士（例如自閉症兒童、智障人士或肢體殘障人士等）提供服務。就固定路線服務的申請，當「復康巴士」收到新申請，便會檢視在現有路線中有沒有合適相近的路線以配合新申請人的需要。若然同一時間有兩位申請人適合使用同一路線而只有一個座位時，從用戶的殘疾情況而言，會先以輪椅使用者或有特殊需要（例如呼吸機使用者）優先，若以使用目的而言，則會以工作或上學者優先。至於電召服務，由於服務是以先到先得的方式，而一般情況用戶的「紅白二事」也是較遲才提出申請；因此，客戶服務員會先按正常程序輸入用戶的「紅白二事」預約，暫作「待定（即後備）」，但會特別抽起預約交予編車人員，好讓編車人員在服務日前三個工作天進行編車時盡量作出安排。至於機場接載的服務，若用戶往機場的時間是在機鐵或機場巴士服務時間之外的，復康會亦會作跟「紅白二事」之同類處理。
- (b) 復康會表示，政府目前以「整筆撥款」方式資助「復康巴士」服務，當中亦涉及不同年份對「復康巴士」營運

的資助有不同的計算方式。除了工資每年有調整外，其他相關的營運支出，例如油價、車輛保養維修、保險、泊車費、員工培訓等等並沒有清晰的計算方式（例如考慮通脹的增加），期望在日後的撥款上，能更明確列出各項支出的撥款數目。

- (c) 「復康巴士」司機的流失率高，相信與香港整體運輸業的人手短缺有關，「復康巴士」車長工作並非只是駕駛巴士，相信未來幾年，流失率仍會偏高。復康會會繼續與政府商討，採取措施（包括調整薪酬待遇等）以挽留及增聘車長，保持服務量。
- (d) 固定路線服務和電召服務的需求受多種因素影響，包括人口增長、需求增長（如社會鼓勵殘疾人士多參與活動）及政策上的改變（如融合教育政策令學生被分配到不同學校上課）。近年申請「復康巴士」被拒的個案已有所回落，估計是受惠於殘疾人士公共交通票價優惠計劃，另外還有其他公共交通的改善，以及「復康巴士」增撥資源提供額外服務等原因。
- (e) 復康會的電腦系統落後（仍使用 Windows XP），影響車隊編配效率。他們曾向政府查詢有關申請供非政府機構改善資訊及通訊科技(Information and Communications Technology, ICT)系統的資助，但被拒絕。此外，數年前曾透過生產力促進局研發車隊管理系統，預算投資要 1,000 萬元，但運輸署在審批計劃時，認為有關研究不應只集中電腦系統的改善，而需要一併進行服務營運效率研究，故只能要求先申請撥款 100 萬元以進行兩年研究。復康會指出，「復康巴士」自一九七八年投入服務，從 2 部車至二〇一六年三月的 147 部車輛，有必要引入先進信息及通訊系統，以改善營運的安全性、可靠性和效率。該會期望能與政府在撥款改善相關系統上盡快達成共識。

「易達轎車」服務

- (f) 「易達轎車」是透過「出租汽車許可證」提供服務，是自負盈虧的服務，為不同經濟條件的輪椅使用人士提供多一項出行選擇，亦可間接分流「復康巴士」的使用者。「易達轎車」的收費會考慮政策的要求、營運成本和乘客的負擔能力。由於的士業界擔心過多「出租汽車許可

證」會影響的士牌價及競爭加劇，並提出抗議，故有關配額受政府嚴控。另外，由於「易達轎車」是用汽油推動，一公里路程的成本是石油氣的士四倍多，故「易達轎車」收費須高於的士，以維持「自負盈虧」。

其他非政府機構及人士

6.3 其他非政府機構及人士提供的意見歸納如下：

「復康巴士」服務

- (a) 由於無障礙公共交通的服務不足，令「復康巴士」供不應求情況惡化。殘疾人士使用「復康巴士」往往要提早兩至三個月甚至半年才可以成功預約非固定路線服務，若是平日還有機會成功預約，但遇上假日很多時候只有後備的名額，以致影響他們的日常生活，包括就醫及社交活動等，而被拒絕的「復康巴士」服務超過一半為到醫院覆診。
- (b) 固定路線服務因資源不足，輪候名單很長，近五年輪候人數一直維持在 50 名，往往需輪候多個月。有殘疾人士曾成功找到工作，但卻因未能安排「復康巴士」接送而不能接受那份工作。
- (c) 復康會未能有效編配預約路線的安排。該會應盡快完成智能編車系統，以提高編車效率，令更多殘疾人士能在有需要時使用電召服務。
- (d) 「復康巴士」的數目已增加至一百四十多輛，但「復康巴士」的司機數目不足，引致「復康巴士」的客運容量未被充分利用。現時「復康巴士」僅由一名司機負責接送乘客，需一力承擔照顧乘客、扣鎖、安全帶等工作，令車程延長。較理想的做法是：每輛車應配有一名跟車人員，協助輪椅乘客上落等工作。
- (e) 自二〇〇七年《方案》建議政府加強「復康巴士」以來，「復康巴士」在車輛數目及載客人次方面均有提升，可見有關政策是有所落實及推行的。然而，「復康巴士」服務的增長與殘疾人士的需求仍存在一定距離。隨著人口老化，市民對無障礙運輸的需求一直上升，預期服務

缺口將愈來愈大。

- (f) 根據二〇〇八年政府統計《第 48 號專題報告書》的數據顯示，全港身體活動受限制的人士已經有 187,800 人，即使以該年度的人口數字計算，這些身體活動受限制的人士於二〇一二至一三年每人可獲的「復康巴士」服務次數平均只有 4.1 次。考慮到服務使用者外出時一般需要來回服務，這些有需要人士平均每年可獲得的服務其實僅得 2.1 次，約半年方可外出一次。事實上，復康會所提供的「復康巴士」服務不僅是殘疾人士，還包括行動不便的長者，因此服務需求龐大，更重要的是輪椅使用者使用「復康巴士」亦有一定規限，以一輛可以載 10 人的「復康巴士」為例，其實只可以接載 4 位輪椅乘客及 6 位非輪椅使用乘客，故「復康巴士」實際可以接載的人數不多。
- (g) 應增加「復康巴士」數量，並相應增加資源協助營辦機構改善管理困難。
- (h) 可考慮引入車身較小的型號，以降低買車的成本，並增加提供服務的靈活性。

「易達轎車」服務

- (i) 復康會以自負盈虧的方式營運「易達轎車」服務，提供類似電召客車的無障礙交通服務，而近年亦有電召無障礙的士提供服務，但有關服務仍然不足，而且收費高昂，許多殘疾人士均未能負擔。
- (j) 「易達轎車」以距離釐定收費，如接載乘客來回天水圍及金鐘，收費約 \$1,500 至 \$1,600，遠較「復康巴士」昂貴。

整體「特別交通服務」

- (k) 要改善「特別交通服務」不足，除了改善無障礙公共交通設施外，亦應在現時社署整筆撥款津助模式下，拓展「特別交通服務」以滿足使用者需要。

- (l) 對於必須使用「特別交通服務」人士，最有效的解決問題方法是直接向殘疾人士機構提供資源，讓該些機構可按其會員實質需要提供相應服務。
- (m) 應研究引入無障礙小巴，或安排專門接駁「復康巴士」方便行動不便人士往返醫院應診。
- (n) 某些國家的政府會向提供「特別交通服務」的營運商提供資助或稅務優惠，但香港沒有這樣做。

無牌復康車輛

- (o) 非緊急救護車服務供應少而門檻高，專營巴士則不能到達每一個醫院，若未能成功預約「復康巴士」，當有急用時，使用者無奈要用無牌復康車輛。有部分營業司機將客貨車改裝成可供輪椅使用的車輛，提供接載往返醫院服務。改裝車輛的安全性成疑，使用者的安全受到嚴重威脅，加上沒有購買第三者保險，一旦意外，使用者難以有任何補償。政府應考慮是否作出檢控，以取締有關服務。
- (p) 應制訂合法復康車輛定義、提供相關設備的安全守則及指引、加裝輪椅升降台的規管、司機所須接受訓練等。
- (q) 政府應要求提供接載輪椅人士的司機，必須參與由政府提供指定時數的訓練課程（筆試和實習），方可獲發合資格接載輪椅人士的牌照，同時可按需要續牌。

政府相關部門的評論

勞福局的意見

「特別交通服務」

6.4 勞福局表示，在「無障礙運輸」的理念下，政府一直關注殘疾人士的交通服務需要。《方案》在無障礙運輸方面勾劃的發展方向主要分兩方面：一方面與各公共交通營辦商合作，在可行的情況下，持續改善其服務設施及推行無障礙運輸系統，以照顧包括殘疾人士在內的不同乘客組群的需要；另一方面為未能使用

公共交通工具的殘疾人士提供「復康巴士」服務，及為康復服務中心提供中心巴士，接載殘疾人士往返家居與中心、覆診及出外活動。上述兩個發展方向是相輔相成的。

6.5 勞福局一直與運輸署保持緊密的工作聯繫，以及透過日常工作會議及每年的資源分配工作，監察「復康巴士」服務的表現和需求指標，並在有需要時爭取額外資源，以持續提升「復康巴士」的服務水平。

無牌復康車輛

6.6 勞福局指，無牌經營「復康巴士」的規管工作屬運輸及房屋局和運輸署的職權範疇，並非勞福局的職權範疇。

運輸署的意見

「特別交通服務」

6.7 運輸署表示，作為執行部門，一直積極配合勞福局為殘疾人士提供交通服務的政策。除了協助推動便利和鼓勵殘疾人士使用公共交通服務的措施外，運輸署亦會監察及檢討「復康巴士」的整體服務表現和需求，並按需要及既定機制向勞福局爭取額外資源。車隊總數由二〇一一年的 119 輛增至二〇一六年年底的 156 輛（見上文**第 4.3 段**），而固定服務的服務人次由二〇一一年的 320,900，增加至二〇一五年的 366,800，增幅為 14.3%。

6.8 然而，運輸署認為，在考慮增加「復康巴士」服務的資源時，不宜以未獲安排「復康巴士」電召服務的數字為釐定增加資源的唯一基礎。該署指出，在評估「復康巴士」服務需要及考慮是否添置新「復康巴士」及增加資源的同時，亦須同時顧及現有及新增資源能否得到有效運用。該署亦認為，不應把大部分取消預約的原因推斷為未獲安排服務。該署同意，的確有申請者因未能確定成功預約而已另行找到其他運輸服務或已放棄原先的出行計劃，但申請人退出預約服務還有其他個別不同的原因（上文**第 3.20 段**）。

6.9 該署又認為，無論對健全人士或殘疾人士，均沒有一個最高需求限額。交通服務的「量」若有所提高，會引發市民出行更多及作更長途的行程。因此在交通服務提供方面，政府和營運者縱然在供應方面做了很多加強的工作，但往往仍在「追趕」需

求，原因是需求會隨供應的增長而進一步上升。例如：某公共巴士服務每 20 分鐘一班次已足夠應付乘客的需求，但乘客往往希望有更佳的服務；當服務提升到 15 分鐘一班次而誘發新的需求，乘客會要求更頻密的班次。而以「復康巴士」為例，在考慮添置新車時，運輸署會留意整體的使用會否得到提升，令更多有需要人士可獲得服務，亦須考慮香港復康會的管理及人手能否有足夠資源配合擴大後的營運規模，並須檢視「復康巴士」營運的後勤安排，例如現有的車庫及車輛停泊設施是否足夠等。至於是否考慮讓更多其他機構同時營運「復康巴士」則屬勞福局的政策範疇。無論如何，運輸署每年都會要求復康會就行動不便人士對「復康巴士」服務的需求作出評估，從而考慮是否及如何增加資源。

6.10 運輸署指出，自一九八七年從社署接管「復康巴士」服務後，一直以來都會不時全面檢討「復康巴士」服務，並積極向復康會提供專業支援，包括多次聘請獨立顧問全面檢討「復康巴士」服務、與復康會就「復康巴士」服務的細節簽署諒解備忘錄、向復康會增加撥款開設新增司機編制職位、檢討「復康巴士」的路線網絡效益、以及督促復康會安排透過電腦程式重新編排現時的固定路線等。雖然如此，運輸署承認，「復康巴士」的運用存在提升效率的空間。該署現正與復康會著手進行一項改善服務效率的顧問研究（見上文**第 4.7 段**），期望透過內部的業務流程重整及其他服務改善措施，進一步提升「復康巴士」的服務水平及車隊的載客量。

6.11 就上文**第 6.2(e)段**復康會指稱運輸署拒絕該會改善「復康巴士」車隊管理系統電腦化研究計劃的撥款申請，運輸署指復康會所言與事實不符。運輸署指出，復康會的撥款申請是向勞福局提交而非向運輸署提交的；該會曾分別於二〇一〇年九月十日及二〇一一年九月十九日，兩度向勞福局提出發展資訊及通訊科技(ICT)系統的撥款申請，惟勞福局經諮詢運輸署後認為該會的撥款申請有預先設定採用哪一個系統及項目投資金額之嫌，不符政府的批核規定，且申請資料有待澄清，而復康會未有按要求提供所需的資料和理據以支持其申請，有關申請最終未獲批准。直至二〇一二年八月八日，復康會第三度向勞福局重新提交改善服務及開發 ICT 系統的可行性研究的撥款申請。勞福局經諮詢運輸署後認為該申請亦有預先設定採用哪一個系統及項目投資之嫌，重申不應以可行性研究作為申請撥款支持發展其顧問向該會建議的「復康巴士」綜合營運支援系統的理據。該局要求復康會重新提交修訂申請。復康會其後未有任何實質回應。

6.12 直至二〇一三年十一月底，復康會才向運輸署提交研究初步建議書草稿，要求運輸署與勞福局跟進。至二〇一四年七月三日，復康會再向運輸署提交動用「復康巴士」的資助金作研究經費的書面建議，運輸署隨即於七月十四日，給予復康會意見並表示原則性支持。復康會在取得勞福局同意後，遂開展研究工作。勞福局則聯同運輸署，透過定期的工作會議，督導復康會進行研究。在勞福局及運輸署的支持下，復康會於二〇一五年展開改善服務效率的「復康巴士」服務改善顧問研究（見上文**第 4.7 段**）。

6.13 運輸署指出，二〇一三年十一月之前，復康會從無向該署就「復康巴士」管理電腦系統提升計劃提交撥款申請，而該署由二〇一〇年至今，一直就有關申請積極向勞福局及復康會提供協助和專業意見。

6.14 至於上文**第 6.2(f)段**復康會就政府審批「出租汽車許可證」的說法，運輸署亦指與事實不符。該署解釋，根據《出租汽車許可證（數目規定）公告》（香港法例第 374L 章）第 2 條，可發出的私家服務出租汽車許可證為 1,500 張。截至二〇一六年十月底，運輸署已發出的私家服務出租汽車許可證為 644 個。根據記錄，運輸署從沒有以發出的許可證數目已達法例所訂的上限為由，拒絕任何出租汽車許可證的申請。反之，復康會於二〇一六年四月，因「易達轎車」車輛的車齡較舊，而需要向賽馬會基金申請撥款，以提供資金更換車輛。運輸署留意到「易達轎車」只向基金申請更換 20 輛的其中 13 輛車輛，而其後復康會獲批購置 13 輛車輛後，運輸署亦已就其申請，原則上同意發出「出租汽車許可證」。

無牌復康車輛

6.15 就遏止無牌經營復康車輛，運輸署認為這不屬運輸署的職權及政策範疇，而是屬警務處的職權範疇，但該署一直有與警務處保持溝通，並在接獲相關投訴後會將個案交給警方跟進。此外，該署亦在「殘疾人士使用公共交通工具工作小組會議」中提醒小組成員及其會員不應使用無牌經營的車輛服務，以保障他們的安全。

6.16 運輸署強調，違規經營無牌復康車輛的問題嚴重與否，不一定反映整體的「特別交通服務」是否足夠。該署進一步解釋，縱使該署每年都有按「復康巴士」的需求增加撥款，也沒有可能令輪候使用「復康巴士」的人數變成零。「復康巴士」車輛的數目

與無牌復康車輛的出現並非絕對的因果關係，因此增加「特別交通服務」的供應未必能完全杜絕違規服務。乘客選乘違規服務的原因有多種，包括上落地點對個人來說比較方便、車廂較為舒適、開出的時間較切合個人的日程等。無牌交通服務由於沒有領牌、沒有合適的保險、甚至在手開支方面也較彈性，無論其對象為健全人士或殘疾人士，往往易於公共服務的縫隙中找到切合個別乘客的空間，因此與公共服務的供應量沒有絕對的關係。運輸署又認為，殘疾人士如有其個人特別需要，例如需於短時間內或希望以略相宜的費用乘搭個人化的交通服務，違規經營的復康車輛可能會提供較的士便宜及更容易能召喚到的服務，因此，即使「復康巴士」的服務持續加強，一如其他非法運輸服務，無牌復康車輛在市場上總可找到一些經營空間。

7

本署的整體評論及建議

整體評論

7.1 正如第 2 章所說，早於一九九五年，香港政府已訂定了無障礙社區的政策框架，包括發展一個設有各種適當設施的交通運輸系統，以配合殘疾人士的需要，從而加強他們在社會上隨意活動的能力，並促使他們全面參與及融入社會。運輸署於二〇〇二年制訂「無障礙運輸」政策的概念，為相關機構提供指引及明確方向，盡量使交通服務及設施方便所有人使用。二〇〇七年，政府制訂《方案》，就「無障礙運輸」的落實，包括為未能使用公共交通工具的殘疾人士提供「特別交通服務」，訂下更具體的措施。然而，政府並沒有為落實這些措施定下具體指標和時間表。

7.2 從上文可見，由二〇〇七年訂立《方案》至今的八至九年期間，很多公共交通服務營辦商，特別是港鐵、專營巴士及的士，已提升了設施以方便殘疾人士（見上文**第 4.10 至 4.19 段、4.21 及 4.22 段**），此外，「復康巴士」的數目亦由二〇〇七年的 95 輛，增加至二〇一六年年底的 156 輛，增幅為 64%（見上文**第 4.2 段**）；另一方面，由社署資助的康復中心巴士亦由二〇〇七至〇八年度的 171 輛增至二〇一五至一六年度的 199 輛，並會在二〇一六至一七年度增加至 272 輛，增幅為 59%（見上文**第 3.4 段**）。無可否認，政府在這方面的努力是肯定的。但須留意的是，提升公共交通設施特別是港鐵及專營巴士，主要惠及部分活動能力較強的殘疾人士，無需再如從前般只倚賴「特別交通服務」去進行日常事務（如上班、覆診等）和參與社交活動。不過，不少殘疾人士因種種原因仍未能使用公共交通工具，他們端賴「特別交通服務」以進行日常事務和參與社交活動。

7.3 隨着本港人口老化，需要使用「特別交通服務」的人數相信會不斷增加。假如「特別交通服務」的供應及配套不足，以致嚴重影響殘疾人士的日常生活及社交生活，甚至令他們未能參與一些必須的活動如覆診及上班上學，對他們造成嚴重不便。「特

別交通服務」供不應求亦會衍生無牌非法接載殘疾人士的無牌復康車輛問題。假如行動不便人士被迫光顧這些服務，除了服務質素沒有保證外，亦可能對他們構成危險。

7.4 本署的調查發現，現時的「特別交通服務」存在不少問題，直接影響了殘疾人士的日常生活和安全，政府當局在落實《方案》中的建議及在監管方面，必須加大力度。

「特別交通服務」的問題

(A) 「復康巴士」服務供應嚴重不足

7.5 「復康巴士」是全港性的「特別交通服務」網絡，為全港所有有需要人士提供服務，範圍遍及港九新界。此服務自一九八七年起由運輸署負責監管（見上文**第 3.5 段**），反映此服務的性質與一般市民使用一般公共交通服務如專營巴士等相類。然而，運輸署對此持不同觀點。該署認為，「復康巴士」無論在營運模式、服務性質以至管理層於提供服務時所考慮的因素等都與公共交通服務有不同，因此不宜將「復康巴士」服務及一般公共交通服務相提並論。本署不認同此說法。本署認為，基於「特別交通服務」的特殊服務對象，其服務營運和管理模式與一般公共交通服務不同，不足為奇；但「復康巴士」由它的覆蓋範圍、開放式的服務予全港所有殘疾人士使用，以至由負責交通管理的運輸署作為監管機構，多方面反映了「復康巴士」服務與一般公共交通服務相類及有明顯共通之處，反之，「復康巴士」有別於由社署監管的非政府機構只為其會員而提供的復康中心車輛接載服務。若要為未能使用一般公共交通工具的殘疾人士提供「無障礙運輸」，「復康巴士」目前而言是唯一收費相宜而普及的「特別交通服務」。

7.6 勞福局與運輸署在回應本署的調查報告草擬本時，多次強調「復康巴士」只是「供不應求」，並非「嚴重不足」，然而，從上文**第 3 章第 3.17 及 3.19 段**的統計數字可見，「復康巴士」的固定服務及電召服務，由二〇一一至一四年期間每年均有過萬宗未獲安排服務，二〇一五年則接近萬宗，而退出預約的則超過兩萬宗。雖然退出預約的宗數於二〇一二至一三年間有所回落，但自二〇一四年起又再次上升，二〇一五年更急增至超過三萬宗。勞福局、運輸署及復康會均異口同聲表示，不應該把所有退出預約的個案都推斷為未獲安排服務，事實上，本署並沒有將退出預約個案等同為未獲安排服務而退出，然而，由本署的個案研究及

各持份者的意見均顯示，不少申請者因輪候服務需時過長而索性退出申請甚至不申請。**第 5 章**中的受訪者以及**第 6 章**的相關機構持份者，異口同聲指出預約「復康巴士」服務需時數月甚至一年，且無保證必獲所要求的服務，例如只安排去程無回程；另有個案顯示，有殘疾人士組織計劃舉行集體社交活動而預約多輛「復康巴士」，須提早一年預約，而即使預約獲確認，「復康巴士」最終於短時間內通知只能提供比預約數目少的車輛，令使用者大失預算；有受訪者更因難以預約而明言不會嘗試預約（見**第 5 章 個案二、三、六及七**）。

7.7 運輸署及復康會也同意，的確有申請者因未能確定成功預約電召服務而另行找到其他運輸服務或已放棄原先的出行計劃。縱使部分個案是因為申請者找到其他替代服務而取消預約，亦反映使用者已廣泛知悉「復康巴士」不一定能提供服務而普遍有「兩手準備」。更令人遺憾的，是超過一半以上未能成功預約「復康巴士」的個案屬覆診和需接受治療者（見上文**第 3.23 段**），這反映了「復康巴士」服務的不足程度令人難以接受，影響殘疾人士看病的基本需要。

7.8 復康會在回應本署的調查報告草擬本時指出，在未獲安排服務的電召服務申請中，超過六成要求在上午六至十一時前及下午三至七時前的繁忙時間提供服務，而該時段內大部分「復康巴士」需為固定路線乘客提供上班上學等服務，因此難以完全滿足此時段之電召服務需求（見上文**第 3.21 段**）。其實，上午六至十一時及下午三至七時不單是上班、上學和下班、放學的時間，往往也是前往覆診看病、參與社交活動和返回居所的慣常時間。目前而言，「復康巴士」主要應付定時上班、上學的固定路線需求，對於需要「特別交通服務」以進行覆診、看病、不定時外出工作或其他社交活動的殘疾人士而言，電召預約「復康巴士」服務十分重要。若「復康巴士」難以滿足電召服務的需求，意味活動能力較弱的殘疾人士根本難以自由進行一般社會上的活動包括求診，不符合政府於一九九五年訂定的無障礙社區政策和原來目的，即加強殘疾人士在社會上隨意活動的能力。而「復康巴士」作為唯一的普及「特別交通服務」，如此供應水平可謂嚴重不足。

7.9 我們留意到在本署介入調查的同時，運輸署於過去一年已全面檢視「復康巴士」服務的營運效率（上文**第 4.7 及 4.8 段**）。雖然運輸署表示那只是時間上的巧合，並聲稱該署多年來一直都有採取行動，檢視「復康巴士」服務需求，但我們認為，運輸署

如能及早採取更積極的行動，相信「復康巴士」的整體供應嚴重不足情況可更早獲得處理。

(B) 政府未有認真評估「特別交通服務」的需求及制訂提供服務的目標

7.10 勞福局表示，社署一直以來為有運作需要的非政府機構轄下康復中心提供中心車輛，或透過資助讓該些機構按商業形式租用車輛，用作接載有需要的服務使用者，但社署沒有要求該些機構提交使用人數或人次資料（見上文**第 3.3 段**）；換言之，勞福局並無備存使用人數及人次等統計資料。另一方面，運輸署指該署並不負責監管非政府機構營運的中心車輛，也不負責監管復康會的「易達轎車」，故沒有評估「特別交通服務」的整體需求。簡而言之，政府當局並無全面認真地評估「特別交通服務」的需求。

7.11 現時政府唯一能夠掌握到的數據，就是「復康巴士」服務，包括未能成功預約及退出預約的宗數。然而，運輸署指，該署考慮增加「復康巴士」服務的資源時，不宜以未獲安排「復康巴士」電召服務的數字為釐定增加資源的唯一基礎（見上文**第 6.8 段**）。本署明白，考慮增加資源涉及多方面的考慮因素，但由於政府現時並無「特別交通服務」需求的相關統計數字，未獲安排「復康巴士」服務的數字應屬是否需要和如何增加資源的重要參考資料。

7.12 不過，即使運輸署有「復康巴士」的預約數據，但當殘疾人士因種種原因（例如未能成功預約、並非相關非政府機構會員等）而未能使用非政府機構轄下康復中心的服務及「復康巴士」的服務，他們或付出昂貴費用使用可接載輪椅的「易達轎車」、的士或私家車代步，又或因難於預約「特別交通服務」而索性不參與社會上的活動。這些被壓抑的需求未必完全反映於「復康巴士」的數據內。

7.13 調查期間，運輸署曾就「特別交通服務」的需求表達意見。該署認為，無論健全人士或殘疾人士，均沒有一個最高需求限額，更指交通服務的「量」若有所提高，會引發市民出行更多及作更長途的行程（見上文**第 6.9 段**）。言下之意，運輸署認為提高交通服務的「量」會引發更多「需求」，評估「需求」意義不大。本署對這觀點有保留。

7.14 本署認為，雖然交通服務需求確實有相當的彈性，但現時需要「特別交通服務」的殘疾人士能得到的交通服務水平和選擇，與一般市民能得到的交通服務水平和選擇，相差甚遠。從**第 5 章**的個案及上文**第 7.6 至 7.8 段**可見，現時需要使用「特別交通服務」的殘疾人士連最基本的需要（如上班、求診）也未能滿足。意味這些基本需要的「量」也未能滿足，這與《方案》希望殘疾人士融入社會的政策目標相去太遠。相反，若透過增加「特別交通服務」的「量」而引發更多「需求」，便正正符合此政策目標，令本來沒有能力隨意活動人士的活動能力得以加強。因此，政府實有需要認真評估「特別交通服務」的需求，以適時調整「特別交通服務」的供應。

7.15 運輸署亦指，違規經營無牌復康車輛的問題嚴重與否，並不一定能反映整體的「特別交通服務」是否足夠。該署解釋，縱使該署每年都有按「復康巴士」的需求增加撥款，「復康巴士」車輛的數目與無牌復康車輛的出現並非絕對的因果關係，因此增加「特別交通服務」的供應也沒有可能令輪候使用「復康巴士」的人數變成零。（見上文**第 6.16 段**）。本署對運輸署這說法有保留。從**第 5 章**的受訪者意見以及**第 6 章**的相關持份者意見可見，無牌復康車輛缺乏安全保障是眾所周知的事實，若市面上有足夠的合法「特別交通服務」，無人會願意鋌而走險危害自己生命安全，無牌復康車輛自然難以存在。運輸署也承認「特別交通服務」供應未能追趕需求，這反映使用無牌復康車輛的殘疾人士，很大程度實屬迫不得已。

7.16 本署認為，政府當局若未能全面掌握「特別交通服務」的需求，實無從評估《方案》建議的措施的推行成效，更遑論鼓勵殘疾人士參與社會上的活動和融入社會。如上文**第 7.14 段**所述，現時需要「特別交通服務」的殘疾人士能得到的交通服務水平和選擇，與一般市民能得到的交通服務水平和選擇，相差甚遠。政府應為殘疾人士取得基本交通服務制定可量化的指標或目標水平，以及制定達致這些指標的時間表，才是負責任的做法。在本署的進一步查詢下，運輸署表示，該署曾嘗試於二〇一二年向社署、政府統計處及醫院管理局等部門索取殘疾人士交通需求的數據，但該些部門未能提供。本署認為，政府當局如未能透過現有數據掌握殘疾人士對「特別交通服務」的需求，應考慮是否委託顧問公司或者一直有研究相關課題的學者進行研究，以了解殘疾人士對「特別交通服務」的真正需求。

(C) 政府未有全面統籌「特別交通服務」資源的有效運用

7.17 勞福局有責任監察社署用於資助非政府機構轄下康復中心為服務使用者提供的「特別交通服務」的資源，是否運用得宜，亦有責任透過運輸署監察復康會用於「復康巴士」的資源運用是否適切。然而，並無資料顯示該局統籌監察所有用於「特別交通服務」的資源的運用情況。從統計數字來看，「復康巴士」在二〇一六年年末增加至 156 輛（見上文**第 3.5 段**），每年的使用人次超過 80 萬（見上文**第 3.16 段**）。而社署資助 34 間非政府機構營運的 199 輛中心巴士，於二〇一六至一七年度會增加至 272 輛（見上文**第 3.3 至 3.4 段**），遠較復康會的「復康巴士」車輛數目為多，但使用人數和人次卻不詳，這些康復中心的「特別交通服務」實際使用人次有多少、資源是否已充分和有效地運用，存在疑問。就此，勞福局表示，中心車輛無論在服務對象（只限於使用中心服務的殘疾人士）及服務範圍（由中心往返特定地點，包括醫療機構等）與「復康巴士」截然不同，因此兩者不能作直接比較。儘管如此，由於「復康巴士」嚴重供應不足（見上文**第 7.5 至 7.8 段**），勞福局確有責任去統籌及檢視現行機制、搜集相關數據以及作出分析，確保所有用於「特別交通服務」的資源，得以充分和有效運用。

7.18 另一方面，根據運輸署提供的資料，「復康巴士」固定路線服務中，約三成使用者是學生往返學校（上文**第 3.22 段**）。單是以二〇一五年獲得安排「復康巴士」服務的數字計算，已涉及二萬六千人次，人數不少，對「復康巴士」服務會造成壓力。為使「復康巴士」可接載更多其他有需要的殘疾人士，勞福局應考慮與教育局商討，探討運用教育資源協助學校安排「特別交通服務」予有需要的學生的可行性，以紓緩「復康巴士」服務之不足。

7.19 此外，運輸署表示，根據復康會提供的數據，非機構用戶使用電召服務時，大部分都是獨佔一輛「復康巴士」（見上文**第 3.24 段**）。其後該署進一步向本署指出，其實該署早於二〇一二年已察覺到有關問題，但要復康會說服用戶接受他們必須共用「復康巴士」，存在一定難度。為更善用「復康巴士」的資源，該署正積極考慮與復康會為「復康巴士」電召服務另作定位。該署指出，「復康巴士」不應被視為個人化的交通工具，並會建議復康會必須推行強制性共用電召服務，讓更多有需要的殘疾人士能獲得服務。本署同意，「復康巴士」的載客量為 5 個輪椅位加 15 個普通

座位或 6 個輪椅位加 8 個普通座位，使用者由始至終都不應視之為其個人化的交通工具。而面對「特別交通服務」的供應持續不足，政府早應敦促復康會實行用戶共用「復康巴士」，以確保資源得以善用。另一方面，運輸署亦應檢視其他點對點的私人接載服務（如下文**第 7.27 至 7.30 段**提及的無障礙的士）是否足夠。

7.20 「易達轎車」是復康會營運的另一項「特別交通服務」（見上文**第 3.14 段**）。雖然此項服務收費比的士還要昂貴，但仍不失為殘疾人士出行的一種交通選擇。不過，除了發出「出租汽車許可證」外，運輸署並不負責監管此項服務的運作效率。本署認為，政府在統籌「特別交通服務」資源的有效運用時，亦應把此項服務納入考慮之列。

7.21 總括而言，政府當局有責任統籌「特別交通服務」的資源分配和確保資源有效運用。

(D) 政府當局管制無牌復康車輛的力度不足

7.22 無牌復康車輛對殘疾人士構成安全威脅，影響「特別交通服務」的健康發展。

7.23 運輸署表示，遏止非法為殘疾人士提供接載服務的車輛並不屬運輸署的職權及政策範疇，執法工作屬警務處的職權範疇。該署在收到有關投訴後，會轉介警方跟進（見上文**第 6.15 至 6.16 段**）。另一方面，勞福局表示，管制無牌復康車輛屬運房局和運輸署的職責範疇（見上文**第 6.6 段**）。

7.24 本署認為，上述勞福局及運輸署的說法，反映政府未有正視有關問題的嚴重性。非法接載殘疾人士的車輛既沒有獲發可接載殘疾人士「出租汽車許可證」，營辦商的行為本身已屬違法，而且負責接載殘疾人士的車輛亦未必設有符合國際安全標準的固定輪椅裝置，負責接載的司機亦未必受過專業訓練，加上沒有保險保障獲接載人士的利益，一旦發生意外，乘客未必會獲得保險賠償。雖然執法的責任於警方，但過去幾年，警方所進行的「放蛇」行動只有寥寥幾宗（見上文**第 3.29 段**）。本署認為，在缺乏勞福局／運輸署的關注下，警務處未必會給予打擊違法接載乘客車輛恰當的執法優先次序。在保障殘疾人士的安全的前提下，勞福局和運輸署應和警務處商討加強打擊這類違法行為，如增加「放蛇」行動把違法者繩之於法，以收阻嚇作用。

7.25 此外，在與殘疾人士及非政府機構的訪問中，本署亦得悉這些無牌經營者其實並不難找到，他們甚至會向殘疾人士提供聯絡資料，運輸署實可與殘疾人士和非政府機構多作溝通，透過後者所提供的情報，以協助警方更有效執法。就此，運輸署表示，該署一直有向警務處提供這類違規經營服務投訴所附上的車輛登記號碼、預約服務電話等資料，以助警方執法。本署認為，運輸署作為出租車輛的發牌機構，可更積極參與打擊違法人士，例如考慮對違規經營者加重罰則。

7.26 為進一步保障殘疾人士的安全，運輸署亦應考慮制訂復康車輛的設備安全守則及司機所須接受的訓練等，以便適當規管。

(E) 政府應更積極引入可供輪椅上落的士、小巴

7.27 可供輪椅上落的士，對於一些可負擔較高收費的殘疾人士而言提供多一個「特別交通服務」的選擇。雖然運輸署表示鼓勵的士業界引進可供輪椅上落的士，但的士業界自二〇〇七年起引進可供輪椅上落的士的數目寥寥可數，直至近一年才較快地增加（上文**第 4.14 段**）。香港的士多年來只有單一型號，相比之下，可供輪椅上落的型號通常體積較大，耗油或可靠性方面較難令業界建立信心，相關的零件供應亦較不穩定，維修費用自然較高，因此較難普及，令業界引入這些的士的誘因不大。加上動輒過百萬元的士牌費，除非政府提供資助，或如上文**第 4.17 段**中營辦商 B 的業界支持，否則難以引入。

7.28 現時營辦商 A（見上文**第 4.11 段**）的運作模式，較偏重長途客，收費亦比「復康巴士」高昂，一般人士未必負擔得起。營辦商 B 的非預約收費與普通的士無異，但數量只得七十多輛。即使運輸署現正研究引入優質的士營辦商，但仍屬試驗性質，而初步建議批出的三個營辦商的士總和不多於 600 部，當中更只有一部分的車輛為無障礙的士（上文**第 4.19 段**），相比整個業界 18,000 輛的士，仍屬杯水車薪。除非有重大市場誘因令的士業界加入提供這些服務（如長途租賃），否則要吸引更多業界人士引入可供輪椅上落的士，仍然困難。如上文**第 4.18 段**所說，二〇一六年十月，佔全港的士市場佔有率最高的的士型號（「舊型號」）的代理商公布，將於二〇一七年底至二〇一八年初，引入一款可供輪椅上落的士以全面取代「舊型號」。而隨著「舊型號」逐漸退役，這將會是加快引入無障礙的士的一個契機。長遠而言，政府可考慮研究積極鼓勵業界輸入可供輪椅上落的士型號的可行方

法，這樣才可以加快引入的進度。而隨著運輸署正研究如何為「復康巴士」另作定位（上文**第 7.19 段**），運輸署亦應同時檢討的士如何可發揮其作為點對點無障礙運輸的角色，並且制定供應目標，以補足「復康巴士」長期供應不足問題。

7.29 本署曾致函一些國內及海外相關政府部門，以了解他們在引進可供輪椅上落的士的詳情，所得資料如下：

(a) 北京

北京市政府於二〇〇八年五月投放了 70 輛無障礙的士，部分由政府全額出資購買，部分由企業購買後政府支付無障礙專用設施改裝費用。北京市正研究二〇一五至二一年北京市無障礙的士計劃，在首年（即二〇一五年）發展無障礙的士 800 輛，更新無障礙的士 70 輛。

(b) 上海

上海市政府於二〇〇八年曾向私人出租汽車公司提供財政補貼及出租車營運牌照，以協助其營運 50 輛有升降裝置的小型客貨車，為殘疾人士服務。

(c) 台灣

台灣自二〇一二年底開始推動無障礙的士政策。有關法例訂定，符合規定者獲補助其車輛所有人（即車主）購置新車（包無障礙設備）最高金額為新台幣 40 萬元³。二〇一五年，法例規定五年內購買符合載運輸椅使用者車輛規定安全檢基準之車輛，免徵貨物稅。

(d) 新加坡

新加坡於二〇一二年提供 3,100,000 新加坡元給某營辦商，以營運 30 輛可供輪椅上落的士。

7.30 從上文可見，不少國家和地區政府會積極提供資助補貼，引進可供輪椅上落的士以方便殘疾人士。反觀本港，自《方案》於二〇〇七年制訂以來，至二〇一五年（即八年後）才稍多引進可供輪椅上落的士，可見本港政府在這方面未有如上述地

³ 經免除進口關稅，或該申請補助車輛非關稅徵收目標，其最高補助金額則為新台幣 31 萬元。

區般積極。

7.31 至於公共小巴，如上文**第 4.23 及 4.24 段**所述，鑑於現時本港公共小巴車廂空間的限制，以及改裝車廂涉及的技術、運作及財務等方面的問題，公共小巴一直未能提供讓輪椅進出的斜台或升降台。

7.32 然而，本署於參考外地的資料時發現，現時已有部分車廠生產體積大小與香港公共小巴相若的低地台小巴型號。一些型號更可提供多台輪椅上落。就此，本署得悉運輸署正與業界研究引入這些型號的可行性。然而，從引入新型號的士的經驗可見，業界一向對引入新型號持觀望態度，故本署認為，運輸署應考慮提供誘因，讓業界（特別是行走醫院路線的營辦商）引進新型號，以紓緩「特別交通服務」的需求。

政府當局對落實《方案》的取態欠積極

(A) 勞福局沒有為落實「無障礙運輸」定下具體時間表

7.33 勞福局作為保障殘疾人士福利的政策局，在落實「無障礙運輸」上責無旁貸，但該局卻並無就此設定具體時間表。按其解釋，政府會因應社會情況及殘疾人士需要，適時及持續地檢視進度（上文**第 4.27 段**）。

7.34 本署認為，要持續推行一項政策，為落實該政策訂立階段性的目標及時間表至為重要。《方案》制訂至今已八至九年，但「特別交通服務」的供應殊不理想（見上文**第 7.5 至 7.8 段**），而市民亦無從監察政府有否和如何適時檢視實施《方案》中所述措施的進度。

(B) 勞福局和運輸署把「無障礙運輸」政策視作理念

7.35 《方案》中清楚列明，落實「無障礙運輸」是一項**政策**，但勞福局和運輸署在回應本署調查報告草擬本時，均不約而同地把「無障礙運輸」解釋為**理念**。運輸署更提出本署應把上文**第 2.4 段**，從《方案》文件直接撮要出來的「**政策**」修訂為「**理念**」。運輸署其後再補充，以該署其中一個「路上零意外」口號宣傳舉例

說明，指出所有人都明白路上零意外基本上是沒有可能做到，因此只是個願景，就如實際上不可能做到沒有殘疾人士需要輪候「特別交通服務」一樣。

7.36 本署明白宣傳口號的意義，然而本署認為，理念與政策方針並不相等，政府當局刻意把原先《方案》提及的「無障礙運輸」政策淡化為「理念」，令實施「無障礙運輸」的目標變得更遙不可及，這種思維並不可取。政府有需要為殘疾人士取得基本交通服務制定可量化的目標水平，並為達此目標訂下具體時間表，以監察落實進度，和顯示其落實措施的決心，否則，「無障礙運輸」可能會長期維持在「理念」階段而淪為空談。

(C) 運輸署未有及早積極為復康會提供專業支援，提升「復康巴士」服務

7.37 運輸署自一九八七年起直接監管「復康巴士」服務。根據該署與復康會簽訂的備忘錄，復康會會把有關「復康巴士」服務的相關統計數據包括使用量和輪候人數交予運輸署，而運輸署會定期與「復康巴士」管理層會面檢討服務表現。從架構層面而言，運輸署應可緊密監察「復康巴士」服務的運作，了解其不足之處，更可不時從交通運輸管理專業角度向「復康巴士」管理人員提供改善服務的意見。運輸署於回應調查報告草擬本時亦強調，該署自接管「復康巴士」服務後，一直以來不時全面檢討「復康巴士」的服務（見上文**第 6.10 段**）。不過，「復康巴士」多年來供不應求的情況一直持續，本署在調查過程中訪問的服務使用者，不少提及「復康巴士」以人手編制接載班次，以致未能充分運用資源和對服務使用者構成不便。如上文**第 4.7 段**所述，復康會指其早於二〇一二年察覺問題並着手研究把「復康巴士」管理系統電腦化，惟因申請撥款不成功而擱置。雖然運輸署對復康會的說法有不同意見，並指該會所提交的申請文件一直不符合政府申請審批撥款的要求（見上文**第 6.11 至 6.13 段**），但姑勿論誰是誰非，「復康巴士」管理系統未能與時並進則是不爭的事實。本署留意到，復康會的撥款申請「三上三落」，顯示運輸署確需及早積極協助復康會解決撥款申請問題，以盡早提升「復康巴士」的營運效率。

7.38 《方案》早於二〇〇七年制訂，但從調查報告**第 3 章**的數據可看到，「復康巴士」服務多年來明顯存在求過於供的情況，

最令人憂慮是未能滿足求診的殘疾人士的需要（見上文第 3.22 段）。然而，運輸署於過去兩年才敦促「復康巴士」加強醫院線路服務（見上文第 4.5 至 4.6 段）。運輸署並承認，有些醫院路線試行後被取消（見上文第 3.13 段、3.23 段及 4.6 段），原因是宣傳不足。在加強宣傳後有些路線已復辦，乘客量亦見上升。此外，運輸署於二〇一二年已發現「復康巴士」電召服務大部分是獨佔一輛「復康巴士」，至最近才積極協助「復康巴士」另作定位（見上文第 3.24 及 7.19 段）。若考慮到過去多年未能成功預約「復康巴士」服務的數字（見上文第 3.17 及 3.19 段），運輸署或應更早促使這些措施推出。

7.39 總括而言，運輸署雖然負責監察「復康巴士」服務，但對協助提升「復康巴士」服務有欠積極。

(D) 政府對「特別交通服務」需求量的思維有待調整

7.40 運輸署認為，提高交通服務的「量」會引發更多「需求」。該署又指，「特別交通服務」的量與無牌復康車輛的出現無因果關係，並強調增加「特別交通服務」的供應也不會令輪候使用「復康巴士」的人數變成零（見上文第 6.9 及 6.16 段）。本署對這種思維有保留。本署認為，供應量帶動需求量正符合《方案》鼓勵殘疾人士融入社會的目標，而若市面上有足夠的合法「特別交通服務」，無人會願意鋌而走險危害自己生命安全，無牌復康車輛自然難以存在（見上文第 7.14 及 7.15 段）。更重要的是，政府若在規劃提供「特別交通服務」時持有這些思維，將難以爭取適當的資源。

(E) 公眾宣傳和教育有待加強

7.41 《方案》的其中一個建議，是加強宣傳公眾教育，令市民大眾對無障礙運輸有更深入的認識。然而，從第 5 章的個案可見，殘疾人士使用公共交通工具仍然飽受不同程度的冷待甚至歧視。另一方面，引入可供輪椅上落的的士營辦商表示，很多市民不知悉該些的士是傷健人士共用，因而避免租用，影響業務發展。

7.42 本署認為，政府有需要更積極地推動公眾教育，加強市民對無障礙運輸的認識，使市民能多從殘疾人士的角度着想及提

供適切的協助，以建立一個真正的傷健共融社會。

7.43 此外，如上文**第 7.38 段**所述，「復康巴士」過去曾多次試辦醫院穿梭巴士服務，但不少路線均因為乘客量不足而停辦。本署認為，政府都應該加強「復康巴士」醫院穿梭巴士服務的宣傳，令有意使用者得悉有關服務，從而加強該些路線的可持續性。

建議

7.44 鑑於以上所述，申訴專員向有關當局提出以下改善建議：

「特別交通服務」的需求

- (1) **勞福局**應與有關政府部門就「特別交通服務」的需求作全面評估，包括要求社署，定期向非政府機構、服務使用者及自助組織等收集資料，考慮邀請學者或顧問進行研究，以期掌握「特別交通服務」的實際需求以適當調節資源分配（上文**第 7.16 段**）。
- (2) **勞福局及運輸署**應敦促復康會盡快完成顧問研究，盡早提升「復康巴士」服務和善用有關資源以應付需求（上文**第 7.37 至 7.38 段**）。

檢討和統籌現時「特別交通服務」的資源編配及制訂提供服務的目標

- (3) **勞福局**應統籌協調「特別交通服務」的資源運用，作出更全盤的考慮，包括聯同有關部門及復康會更靈活地調配資源，既令更多有需要人士可以享用「特別交通服務」，亦令公帑用得其所（上文**第 7.21 段**）。
- (4) **勞福局**應繼續與教育局商討，探討運用教育資源協助學校安排「特別交通服務」予有需要的學生的可行性（上文**第 7.18 段**）。

加強規管違規經營無牌復康車輛

- (5) **勞福局**及**運輸署**應和警務處商討加強打擊這類違法行為，把違法者繩之於法，以收阻嚇作用。同時，應協助警方與社福機構及殘疾人士在情報交換上保持溝通，讓警方加強執法（上文**第 7.23 至 7.25 段**）。
- (6) **運輸署**應考慮制定復康車輛（即可接載輪椅的車輛但不包括醫管局的非緊急救護車）的設備安全守則及司機所須訓練（上文**第 7.26 段**）。

於規劃公共交通服務時，應特別考慮殘疾人士的需要

- (7) 除了積極研究在推出構思中的「優質的士」服務時，要求有關的營辦商引入更多可供輪椅上落的士外，**運輸署**亦應參考外國政府就引進可供輪椅上落的士的做法，積極考慮提供誘因予的士業界引入相關的士型號（上文**第 7.27 及 7.30 段**）。
- (8) **運輸署**應研究引入低地台小巴型號的可行性，並提供誘因讓業界引入，特別是行走醫院路線的營辦商（上文**第 7.32 段**）。

監察《方案》建議的全面落實

- (9) 為確切落實《方案》的建議及「無障礙運輸」政策，**勞福局**應為殘疾人士取得基本交通服務制定可量化的目標水平，並為達此目標訂下具體實施時間表（上文**第 7.33 至 7.34 段**）。
- (10) **勞福局**應加強市民對無障礙運輸的教育，以配合「特別交通服務」的落實，從而建立一個傷健共融的社會（上文**第 7.42 段**）。

(11) **政府當局**應該加強「復康巴士」醫院穿梭巴士服務的宣傳，令有意使用者得悉有關服務，從而加強該些路線的可持續性（上文**第 7.43 段**）。

申訴專員公署

檔案：OMB/DI/360

二〇一七年三月