

主動調查報告摘要

運輸署如何改善公共小巴的營運安全

背景

道路安全至關重要。為此，運輸署確是責無旁貸，必須積極提高公共交通服務的安全水平。

2. 公共小巴是本港最多市民使用的公共交通工具之一。自一九七六年起，其數目已凍結在 4,350 輛。統計數字顯示，公共小巴涉及交通意外的比率遠超過其他類別的車輛（參見調查報告**附件 I**及**II**）。

3. 二零零零年，本港發生數宗涉及公共小巴的致命交通意外。運輸署當時承諾會研究及制訂措施，改善公共小巴的營運安全。然而，運輸署隨後九年的工作進展甚微，並未反映該署有謹慎盡責或着緊處理問題。二零零九年六月及七月先後發生兩宗涉及公共小巴的嚴重致命交通意外，該署才加快研究並推行在公共小巴安裝車速限制器和行車記錄儀（俗稱「黑盒」）。有鑑於此，申訴專員在本年一月決定展開這項主動調查。

已推行的改善安全措施

4. 二零一零年一月之前，運輸署為公共小巴訂立的主要改善安全措施包括：

- 加強對公共小巴司機的監管及培訓；
- 強制規定所有公共小巴必須安裝車速顯示器；以及
- 強制規定所有在二零零四年八月一日或以後登記的公共小巴必須安裝乘客安全帶及高背座椅。

乘客安全帶及高背座椅

5. 截至二零一零年九月三十日，在 4,350 輛公共小巴當中，有 2,415 輛（即 55.5%）已裝設乘客安全帶及高背座椅。這個數字與運輸署於二零零六年年中所作的預測存在差異。該署當時預計到了二零零八年年中，超過 60% 的公共小巴都會裝設上述設備。該署在回覆本署是次調查時表示，目前無法預計公共小巴要到何時才會全部裝有這項設備。已加裝相關設備的公共小巴詳情如下。

登記年份	公共小巴數目	裝有乘客安全帶及高背座椅的公共小巴
2004 年 8 月 1 日或以後	2,074	2,074 (100%)
2004 年 8 月 1 日之前	2,276	341 (15%)
合計	4,350	2,415 (55.5%)

在二零零四年八月一日之前登記，而截至二零一零年九月三十日仍在道路上行駛的 2,276 輛公共小巴的車齡分布載列於調查報告表 3。

6. 自二零零四年八月至二零一零年九月三十日為止，被車主註銷的 2,093 輛公共小巴中，有半數的車齡為 11 至 14 年，而在所有被註銷的公共小巴中，有 86% 的車齡是在 15 年以下。不過，被更換的小巴當中最舊的一輛車齡達 20 年。調查報告表 4 載有這 2,093 輛公共小巴的車齡分布情況。

車速限制器

7. 運輸署計劃在二零一零／一一年度提出法例修訂，立法規定所有公共小巴必須安裝車速限制器。相關事件經過概述如下。

日期	事件經過
2003 年 10 月	運輸署向本港公共小巴的日本主要生產商查詢，日本方面對裝設車速限制器的規管情況。

2005年11月17日*	<p>運輸署特別諮詢兩大生產商關於：(a) 在其生產的公共小巴裝設車速限制器所需的準備時間；以及(b)在現有型號加裝車速限制器是否可行。</p> <p>關於(a)點，一名生產商表示，準備時間需要兩至五年，視乎公共小巴的型號而定。至於(b)點，兩名生產商都聲稱不可行。</p>
2005年12月19日 及 2006年6月23日	根據上述回覆，運輸署向立法會交通事務委員會解釋，立法規定在公共小巴安裝車速限制器存在種種困難。
2006年11月 及 2008年5月	<p>運輸署向公共小巴生產商詢問有關事宜的最新發展。</p> <p>2007年1月及2008年6月，生產商先後提供類以上述的回覆。</p>
2009年6月17日#	運輸署就此事再與兩大生產商聯絡。2009年6月18及23日，生產商首次指出，本地市場上有獨立的車速限制器供應，但同時仍堅稱，需時數年才可提供內置式車速限制器。
2009年6月26日	在立法會交通事務委員會會議上，政府當局堅稱，立法規定公共小巴安裝車速限制器存在困難。
2009年7月27日@	運輸署宣布計劃推行強制公共小巴必須安裝車速限制器。
2009年7月30日	兩大生產商向運輸署表明，不反對在其生產的公共小巴加裝外置的車速限制器。
2009年8月24日	運輸署公布有關車速限制器的規格，供各有意提供該項設備的供應商參考。
截至2009年11月	運輸署核准三名本地供應商的六種型號。
2010年3月5日	運輸署通知各公共小巴車主及牌照持有人，新增一項牌照條款：自2010年6月7日起，公共小巴在發牌或續牌日期起計三個月內，必須裝設車速限制器。

由於車輛牌照的有效期為一年，因此預計到了2011年9月，所有公共小巴都會裝設車速限制器。
--

* 上水一宗涉及公共小巴、導致2死5傷的意外發生後第4天

旺角一宗涉及公共小巴、導致2死8傷的意外發生後第5天

@ 元朗一宗涉及公共小巴、導致4死17傷的意外發生後第2天

8. 二零零九年七月之前，運輸署並沒有展開或參與任何車速限制器的試驗工作。某些設備供應商向本署反映，本港引入各種型號的車速限制器及黑盒最少已有五年。過去數年來，最少有一名儀器供應商及一名公共小巴營運商曾在二零零六年及二零零七年試用車速限制器，並曾口頭通知運輸署前線人員有關試驗。然而，運輸署向本署表示，該署只在二零零九年八月初，才從傳媒報道中獲悉有關試驗。

黑盒

9. 運輸署早在二零零三年十二月已向立法會交通事務委員會表示，該署將就公共小巴使用黑盒進行試驗。然而，該署沒有自行委託機構進行測試，只是於二零零四年至二零零九年年中，協助黑盒供應商進行了三次試驗，但均無成果。二零零七年二月，香港生產力促進局應運輸署的查詢，派員向運輸署介紹該局建議特別為公共小巴設計的車內監察系統。二零零七年三月，該局以書面通知運輸署，系統開發及路面測試各需時約六個月，成本約港幣200萬元。運輸署其後沒有繼續跟進，理由是該署沒有再收到生產力促進局的任何正式建議。

10. 二零零九年八月，鑑於黑盒設計及製造的技術已經成熟，又有歐洲及中國內地的經驗可資借鏡，運輸署於是建議強制所有新的公共小巴安裝黑盒，並打算於二零一零／一一年度提交所需的法例修訂。

小巴司機強制性職前培訓

11. 運輸署於二零零六年六月首次向立法會交通事務委員會表示，該署建議要求公共小巴駕駛執照申請人須參加職前培訓課程，課程集中於改善駕駛行為及態度，公共小巴業界對這項建議普遍支持。運輸署自二零零八年七月起已經開始與警方及律政司進行磋商，並計劃於二零一零／一一年度提出所需的法例修訂。

12. 至於籌備工作何以需時超過四年，運輸署解釋是因為該署需要撰寫詳細立法建議，訂定培訓課程的內容及評核準則，釐定課程舉辦者及導師的資格，並就確保學員出席記錄及獲發證書的真確性作出安排，以及提升相關的電腦系統。

觀察所得及意見

未有謹慎盡責及着緊處理問題

13. 證據顯示，至少在二零零九年年中以前，運輸署於下述措施未有謹慎盡責，也沒有着緊處理問題，研究其可行性。直到二零零九年六月十二日及七月二十五日先後發生兩宗涉及公共小巴的致命意外，該署的態度才有所改變。

14. **車速限制器**。運輸署直到二零零五年十一月發生一宗涉及公共小巴的致命意外後四天，才向公共小巴的日本主要生產商查詢有關安裝車速限制器的事宜。隨後，該署於二零零六年十一月及二零零八年五月的跟進查詢，不過是循例詢問一下最新資料。而且，該署等到再發生另一宗涉及公共小巴的致命意外後，才於二零零九年六月向生產商跟進問題。此後該署的跟進工作雖較以往迅速，但問題已被耽誤了近四年之久。

15. **黑盒**。運輸署沒有就公共小巴使用黑盒直接委託機構進行試驗，只是在黑盒供應商自發進行的三次試驗中提供協助。由於角色被動，運輸署無法控制試驗的發展方向和時間表。

16. 運輸署確曾於二零零七年年初向生產力促進局諮詢。不過，在該局詳細介紹其建議試驗後，運輸署並沒有跟進，一直把問題束之高閣。該署就不採取跟進行動所提出的解釋（上文**第 9 段**），實在難以令人信服。

17. **公共小巴司機的培訓**。政府資助的公共小巴司機培訓課程，已經舉辦了逾六年。然而，截至二零零九年年底，只有 1,138 名司機曾經上課，僅佔在職公共小巴司機總人數（約 11,000 至 12,000 人）的 10%。該署的宣傳工作，特別是直接針對小巴司機的的宣傳工作，只能說是聊勝於無。

18. 對於何以花了超過四年時間來籌備小巴司機強制性職前培訓課程，運輸署的解釋（上文**第 12 段**）同樣無法令人接受。其實，培訓課程內容、評核準則、導師的資格及其他行政安排，均參照上述現有的類似課程，故詳情大致上已經齊備。

缺乏及時檢討

19. 截至本年九月三十日，仍有 1,935 輛於二零零四年八月一日之前已登記而尚未安裝乘客安全帶的公共小巴在道路上行駛。假如單靠這批小巴自然淘汰，然後以新小巴取代的話，則起碼要八年後所有公共小巴才會裝上乘客安全帶。無論如何，估計五年後（即二零一五年年底）大概仍會有約 1,000 輛沒有乘客安全帶的公共小巴在道路上行駛。這是以過去六年註銷小巴的統計數字（調查報告**表 4**）對照現時公共小巴的車齡分布（調查報告**表 3**）後得出的粗略估計。換句話說，乘客至少在未來八年仍要面對這類公共小巴帶來的較大威脅，這是不能接受的。強制安裝安全帶的措施已實行六年，運輸署應及早檢討及解決有關問題。該署亦應研究是否可以就強制「二零零四年八月之前登記的」公共小巴安裝乘客安全帶的規定，訂定時間表或最後限期。

20. 有人擔憂擴大強制安裝安全帶計劃的範圍，在技術上未必可行，而且對業界帶來的成本壓力亦不少。然而，現時只有約 20 輛車齡超過 15 年的公共小巴不能加裝安全帶，而且它們已屆註銷期限。政府當局在進行全面評估時，固然要考慮加裝安全帶的成本問題，但亦應適當顧及市民的安全。

諮詢範圍過於狹窄

21. 在二零零九年六月之前，運輸署基本上是依據諮詢公共小巴主要供應商及生產商後所得的意見，以確定加裝車速限制器在技術上是否可行。至於在小巴上安裝黑盒的技術問題，該署在過去多年來只諮詢過香港生產力促進局，但沒有繼續跟進該局的建議。對於這明顯的遲緩行動，該署多次強調是因為有必要等待供應商及生產商先表明加裝該等設備不會影響他們為車輛提供的產品保證及技術支援。

22. 運輸署理應進行較廣泛的諮詢，聯絡熟悉這範疇的其他人士，例如學者及專業團體，以收集更多獨立意見。該署如要進行全面及兼顧各方利益的評估，以決定應否推行改善公共小巴營運安全的各項措施，以及何時和如何落實，這些獨立意見尤為重要。雖然該署確有必要考慮公共小巴的產品保證問題，但過於側重這個因素或會妨礙該署尋求其他解決方案，甚至成為不採取行動的藉口。

對市場資料及海外經驗反應遲緩

23. 運輸署對於本地市場有不同型號的車速限制器和黑盒可供選擇，顯然並未在意，而且在收集有關資料方面，例如對業內人士主動進行的車速限制器試驗（上文**第 8 段**），也不關心。

24. 二零零九年八月，運輸署公布對車速限制器的特定規格後不久，已有至少三個本地供應商提交申請，當中六種型號的產品迅速獲批。業界的迅速反應正好反映本地市場早有相關產品供應，而技術方面亦相當成熟。

25. 此外，根據歐洲共同體和英國有關安裝車速限制器的規例，類似香港公共小巴的車輛必須在二零零五年一月至二零零八年一月期間，分階段加裝車速限制器。由此可見，至少有某些載客車輛型號在技術上是可以加裝外置設備的。香港在推行這種改善安全的措施方面，確實落後於其他先進國家和地區。

防止干擾設備

26. 運輸署有責任確保業界遵守安裝車速限制器和黑盒的規例，以及防止有人不當使用或干擾該等設備。本署認為，除了在運輸署的驗車中心進行的每年車輛檢驗外，該署亦應考慮採取更多監管措施，例如進行突擊及抽樣檢查。

黑盒數據的使用

27. 在公共小巴加裝黑盒，有助防止司機不當的駕駛行為。然而，除了就交通意外展開調查之外，政府當局亦應考慮容許相關的政府專家在合理的情況或條件下查閱、使用及分析黑盒的數據。從個別車輛收集的數據，可用於監管其營運，而根據不同車輛的數據所得的統計數字，更有助運輸署檢討各項安全措施的功效，以及日後的規劃工作。

建議

28. 道路安全關乎市民的生命。然而，在二零零九年六月之前，運輸署未有謹慎盡責，積極改善公共小巴的營運安全。申訴專員根據本署調查所得，建議運輸署署長：

公共小巴的營運安全方面

- (1) 檢討及考慮應否把裝設乘客安全帶及高背座椅的規定，擴闊至包括二零零四年八月一日之前登記的公共小巴，藉此在合理時間內大幅減少沒有加裝有關設備的車輛數目。
- (2) 制訂適當措施（包括對公共小巴進行突擊或抽樣檢查），以防有人干擾裝設的車速限制器和黑盒。
- (3) 考慮利用黑盒儲存的數據來監察公共小巴司機的駕駛行為，以及檢討和規劃各項改善安全的措施。

整體道路安全措施方面

- (4) 就監察各項研究中的安全措施的進度，定出工作方案及時間表，而不是在發生嚴重傷亡的交通意外後，基於輿論壓力才作回應。
- (5) 在評估擬推行的改善安全措施的可行性，以及在落實有關措施後定期檢討成效方面，考慮在有需要時尋求學者或專業機構／團體協助。
- (6) 聯同相關行業及界別建立和維持資訊網絡，以掌握本港及海外在技術、規管機制及市場資訊方面的最新發展。

29. 運輸署已接納上述第(2)至(6)項建議，但對第(1)項建議的回應未算積極，只答應會與公共小巴業界及供應商商討，能否盡量加快更換車輛的速度以及其可行做法。

30. 本署始終認為，過去六年來公共小巴在加裝乘客安全帶及高背座椅方面進展緩慢，足以顯示出運輸署於二零零六年年中所作的，關於到二零零八年年中會有超過六成公共小巴裝設有關安全設備的預測，是過於樂觀的看法。至於自願加裝設備的計劃，效果亦不理想。在缺乏積極的措施推動下，所有公共小巴均裝設乘客安全帶的目標至少要八年時間才能達到。到二零一五年年底，在道路上行駛而沒有安裝有關設備的公共小巴大概仍會有 1,000 輛。我們不應該讓公共小巴乘客再冒這種風險。因此，本署強烈敦促政府當局重新考慮有關建議。

申訴專員公署

二零一零年十二月