

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」在二〇一六年年終增加至 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人的認識。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