

申訴專員公署
二〇一六 / 一七報告年度第四期
(二〇一七年三月九日)



主动调查报告
教育局对提供非本地高等及专业教育
课程的机构之监管



申訴專員公署的主动调查发现，教育局一直以来并无定期视察非本地课程主办者的处所，亦没有制订监察程序，以防止主办者串通学员造假，以致学员可无须按照课程所有要求和规定完成课程便取得相关学术或专业资格。本署建议教育局制订机制定期突击巡查主办者处所以及抽查与修读课程有关的文件，以更有效地防止造假。

调查报告载于附件一。

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

申诉专员就政府对为行动困难人士提供「特别交通服务」的监管，完成了一项主动调查。

求过于供，市面出现违规无牌复康车辆

「复康巴士」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，而近年市面上不时见到有人违规改装私家车／客货车以经营「无牌复康车辆」服务。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。

「复康巴士」有去程无回程



本署调查发现，超过一半以上未能成功电召预约「复康巴士」的个案属覆诊和需接受治疗者；而「复康巴士」预约情况，殊不理想，当中成功预约往覆诊的却只有去程没有回程；提早一年预约车辆以举办活动，最终获通知未能提供所需车辆数目，令参与活动人士大失预算。服务供应水平的严重不足，与政府订定的「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」的政策目标，相去甚远。

政府当局并无全面认真地评估「特别交通服务」的需求，和未有全面统筹「特别交通服务」资源的有效运用。至于规管无牌复康车辆，无论是劳工及福利局（「劳福局」）或是运输署，均推卸非其职权范畴，反映政府未有正视有关问题的严重性；而政府推动其他无障碍公共交通工具如可供轮椅上落的士及小巴，亦不及一些海外地区积极。

淡化政策为理念，取态欠积极

调查亦发现，政府对落实「无障碍运输」政策取态欠积极。这从劳福局没有就落实《香港康复计划方案》制定目标和定下时间表、劳福局和运输署淡化有关政策为理念、以及运输署未有及早积极协助复康会解决「复康巴士」

管理系统未能与时并进的问题，可见一斑。另外，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。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。

就须改善之处，申诉专员向政府当局提出了 11 项改善建议。调查报告摘要载于附件二。

查询



如有查询，请与高级行政主任（外务）陈锡霞女士联络（电话：2629 0565；电邮：kathleenchan@ombudsman.hk）。

申诉专员公署
二〇一七年三月九日

教育局对提供非本地高等及专业教育课程的机构之监管 主动调查报告摘要

引言

若要在本港开办可取得由非本地机构所颁发的高等学术资格或专业资格之课程（统称「非本地课程」），开办课程的负责人（「主办者」）必须向教育局辖下的「非本地高等及专业教育课程注册处」（「注册处」）申请注册或豁免注册。「注册处」会根据《非本地高等及专业教育（规管）条例》（「《条例》」）审批申请。

本署调查所得

2. 这项调查旨在探究教育局监管非本地课程之机制是否存在不足，包括该局如何监察主办者的运作以防止造假情况。

监管非本地课程的法例和机制

3. 根据教育局的解释，设立《条例》的主要目的是藉着注册制度，监管非本地机构在本港之运作，以防止未达到水准的非本地课程在本港营办，损害报读者的利益。

4. 就课程的水平而言，《条例》所要保障的是：在本港开办的非本地课程，其水平必须与该颁发学术 / 专业资格的机构在所属国家内进行并令学员获取同一资格的课程，可维持在比拟的水平。

5. 按《条例》规定，「注册处」须处理非本地课程的注册申请及要求已注册课程的主办者按时提交周年申报表，以确定课程持续符合《条例》的要求。此外，该处定期抽查非本地课程的广告及网页，并跟进有问题的个案。若收到关于主办者涉嫌违规的投诉，该处会按《条例》的要求及既定程序跟进个案。

6. 教育局表示，由于每宗涉嫌违规个案的情况不同，「注册处」会按违规事项的性质和严重性，以及事涉机构有否作出纠正行动决定是否将个案转介执法部门（包括警务处、海关）跟进。

7. 根据《条例》，就已获注册的课程，「注册处」若发现有违反《条例》规定的情况，可建议撤销及最终撤销该些课程之注册。

国力书院事件所带出的监管问题

8. 二〇一五年十一月，传媒报道，非本地课程主办者国力书院涉嫌伪造文件，推前部分学员的入学日期，令该些学员可提早取得学术资格。事件所带出的监管问题，值得关注。

9. 教育局表示，主办者伪造或修改文件 / 资料，在重要事项上造假的行为，涉及其他法例规管的严重刑事罪行，并非《条例》直接监管的范围，因此，「注册处」并无就该等违规行为特别制订监察程序。

10. 不过，《条例》第 33 条列明：任何人在看来是遵守《条例》的条文或在看来是遵守根据《条例》作出的规定时，故意作出在要项上属虚假的声明或事实陈述，即属犯罪。然而，对于「注册处」会否或可否就违反上述条文撤销事涉非本地课程的注册，教育局未能提供确切的答案。

本署的评论

大致上可保障报读者的利益

11. 整体而言，本署认为，教育局现行监管非本地课程的机制达到《条例》保障报读者利益的目标，相信可保障：

- (1) 在港开办的非本地课程是达到该些课程所属国家认可的同等水平；
- (2) 学员在报读课程之前已经知悉：课程资格会否获雇主承认是由雇主决定，政府不作保证；
- (3) 学员在遇到问题或不合理对待时获得适切的帮助。

监管机制不足之处

12. 不过，若主办者串通学员造假，以致学员可无须按照课程所有的要求和规定去完成课程，便取得有关学术 / 专业资格，那便会对社会带来种种负面影响，包括对以下人士不公平：诚实按照课程所有要求修业的学员、误信造假学员已切实达到课程水平因而聘用了他们的雇主，以及该些造假学员日后在工作上服务的对象。

13. 从防止主办者的造假行为这角度看来，教育局现行监管机制实有严重不足之处。

执法策略被动

14. 教育局一直以来并无定期视察主办者处所，亦没有就主办者伪造或修改文件在重要事项上造假此等行为，特别制订监察程序，未能做到防患于未然。待至有涉嫌违规情况出现时才介入，届时「注册处」可能已无从搜证。

未有硬性规定已注册课程之主办者保存相关文件

15. 在本署进行调查期间，教育局已向新申请注册的非本地课程施加新增注册条件，要求主办者必须在学员就读期间至完成或终止修课两年内，保存该些学员与修读课程有关之文件，以助「注册处」日后的监管及执法工作。然而，该局未有把上述新增条件一视同仁地施加于在之前已注册的课程。本署认为，《条例》已授予「注册处」此权力，教育局理应把已注册的课程亦纳入此项加强规措施内。

缺乏明确具体的法律条文及执法指引

16. 按教育局所言，即使证实了主办者有造假行为，现行的《条例》及《教育条例》皆没有条款是该局肯定可以引用来撤销事涉非本地课程的注册及取消事涉主办者的学校注册，足见现有制度之不足。

建议

17. 基于上述的分析及评论，申诉专员对教育局有以下建议：

- (1) 制订定期突击巡查主办者处所及抽查与学员修读课程有关的文件之机制，以更有效地防止主办者藉着伪造或修改文件，在重要事项上造假；
- (2) 与律政司进一步研究可否对已注册的课程新增条件，要求主办者必须在学员就读期间至完成或终止修课后两年内，保存与学员修读课程有关的文件；
- (3) 考虑修订《条例》及《教育条例》；若修例需时，教育局最低限度亦应尽快制订明确具体的执法指引，包括让职员知悉该局在甚么情况下可以引用法例撤销违规的非本地课程的注册及取消违规的主办者的学校注册。

申诉专员公署

二〇一七年三月

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《香港康复计划方案》（「《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，但当残疾人士因种种原因未能使用「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