

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」在二〇一六年年末增加至 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。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