

運輸署對居民巴士服務申請的審批 調查報告

2022 年 5 月至 7 月期間，某屋苑（「事涉屋苑」）居民（「投訴人」）向本署投訴運輸署。

投訴內容

2. 投訴人表示，事涉屋苑早前向運輸署申請開辦兩條居民巴士線，往返屋苑至屯門及荃灣。該署以居民可利用現有的常規公共運輸服務前往屯門及荃灣區為由拒絕相關申請。投訴人認為該署的決定無理，指屋苑現時的公共運輸配套不足以應付居民的需要。投訴人對運輸署的不滿歸納如下：

- （一） 質疑該署沒有以劃一準則審批事涉屋苑的居民巴士服務申請，沒有考慮該屋苑居民因鄰近屋苑已批出居民巴士服務而產生的期望，便拒絕其申請。但區內附近交通情況相若甚至較佳的屋苑卻獲批服務。投訴人認為該署處事不公，而且沒有適時處理事涉屋苑的申請；
- （二） 質疑該署的實地調查粗疏，未能反映實際交通情況；
- （三） 不滿 61P 號線的巴士服務的諮詢不足，違反正常審批程序；
- （四） 不滿該署批准營辦商將 252 號線的巴士在繁忙時段由每 8 分鐘一班縮減至每 10 分鐘一班；以及
- （五） 質疑該署沒有妥善跟進居民就改善事涉屋苑的交通所提出的建議，包括取消紅色小巴禁區、增設全日行駛至荃灣及直達市區的巴士線路、提升現有往返屯門的巴士及小巴服務、安排更多專營巴士繞經事涉屋苑，以及於事涉屋苑增設巴士站等。

調查工作

3. 本署對運輸署進行初步查訊後，決定以全面調查方式處理相關投訴。經考慮該署於 12 月 13 日的回覆及其他進一步資料後，本署完成這份調查報告。

居民巴士服務的政策

4. 運輸署表示，現時香港的公共運輸系統已相當完善，為市民提供多元化的公共運輸服務，包括鐵路、巴士、公共小型巴士、非專營巴士及的士等服務。居民巴士服務屬於非專營巴士服務其中一種，主要為住宅屋苑提供點到點的交通接駁。

5. 在現行的公共運輸政策下，鐵路服務是公共運輸系統中的骨幹，在鐵路未能直達的地點，巴士會是主要的集體運輸工具，其次是專線小巴。居民巴士服務主要在繁忙時段及上述常規公共運輸工具未能提供足夠服務時提供輔助服務，特別是用以接駁鐵路車站及主要公共運輸交匯處，為指定居民團體提供服務，以紓緩常規公共運輸服務在相關時段的乘客需求。運輸署鼓勵市民使用現有的公共運輸服務，善用運輸資源和避免資源重疊，從而紓緩交通擠塞和減少路邊空氣污染。

審批居民巴士服務申請的程序及準則

6. 擬辦居民巴士服務的申請人需先得到居民代表（例如業主立案法團或屋苑管理公司）就經營有關服務及其營運詳情的支持才可向運輸署提交申請書。運輸署會按照既定程序處理，並根據《道路交通條例》第 28 條考慮居民巴士服務的申請。

7. 交通諮詢委員會檢討規管非專營巴士營運工作小組（「工作小組」）在其 2004 年的報告提出多項審批原則。運輸署在 2013 年 10 月及 2017 年 10 月對審批新辦居民巴士服務的指引作出檢討及更新，分別量化了申請屋苑與就近公共運輸設施步行距離的計算方式及增設「基準以上」服務的考慮因素（詳情見下文**第 9 段**）。在該署兩次檢討期間，當時的運輸及房屋局（「運房局」）曾對本港整體公共交通服務作系統性的檢視，在其 2017 年 6 月的公共交通策略研究報告中指出，運輸署可繼續按照以下一般原則處理居民巴士服務的申請。

8. 一般審批新辦及續辦居民巴士服務的申請原則為：

- (1) 居民巴士服務應便利乘客前往鄰近的鐵路站或公共運輸交匯處，避免令繁忙市區的擠塞情況惡化；
- (2) 居民巴士服務不應對有關地區的常規公共運輸服務帶來顯著負面影響；
- (3) 居民巴士服務只有在所屬地區現有或已計劃的公共運輸服務不足以應付需求或只能提供有限度服務的情況下獲准營運；
- (4) 居民巴士服務只有在其所服務的屋苑遠離鐵路站、公共運輸交匯處或主要專營巴士站或專線小巴士站，而且使用常規公共運輸服務時須多次轉車的情況下獲准營運；及
- (5) 居民巴士服務不會行走擠塞地區或途經區內繁忙道路，並且不應造成交通擠塞。

新辦居民巴士服務的申請的其他考慮

9. 在 2017 年，運輸署對新辦居民巴士服務申請時須考慮的一般原則作出檢討，把申請人的期望納入為考慮因素。即使提出申請的屋苑本身已有足夠常規公共運輸服務，如其鄰近屋苑已獲批居民巴士服務，該署可考慮申請人的期望，批准「基準以上」¹的居民服務，但須確保新辦的居民巴士服務不會不必要地造成交通擠塞，以及該區依賴常規公共交通運輸服務的居民不會因新辦的居民巴士服務導致常規公共運輸服務需要縮減而受到影響。

續辦居民巴士服務的申請的其他考慮

10. 除上文第 8 段所述的一般原則，運輸署在處理續辦居民巴士服務的申請時，須同時考慮常規公共運輸服務水平的變化及現有乘客對有關服務的需求轉變。即使常規公共運輸服務已有改

¹ 即提出申請的屋苑已有足夠常規公共運輸服務。

善，倘若現有居民巴士服務的需求保持穩定，該等服務亦可維持。

掃管笏的公共交通服務

11. 事涉屋苑位於掃管笏住宅區，泛指管翠路以東的一段管笏路及管翠路一帶的數個私人屋苑。為配合新基建項目的落成、社會及經濟發展，以及公／私營房屋入伙而衍生對運輸服務的需求，運輸署會與公共運輸服務營辦商（包括巴士、專線小巴等）制定提升及調整服務的計劃。此外，屯門區議會的交通及運輸委員會不時討論掃管笏一帶的公共運輸服務，包括在 2020 年兩次討論相關議題。

12. 因應掃管笏住宅區屋苑於不同年份入伙，運輸署亦逐步提升區內的公共運輸服務，於 2017 及 2018 年開辦三條上午繁忙時段前往旺角、九龍站及港島東的巴士路線，亦新增巴士路線及加強現有服務。總括而言，自 2017 年起，除原有的巴士及小巴路線（即 K53 號巴士、252 號巴士及 43 號專線小巴）外，運輸署與港鐵公司和巴士公司共為掃管笏實施多項加強服務措施，包括新增七條路線、延伸五條巴士路線服務至掃管笏住宅區、增加班次及延長巴士服務時間至全日服務。此外，該署及巴士公司亦已計劃於 2022 年第四季安排 252X 號線巴士在下午繁忙時段的班次繞經掃管笏。

13. 目前共有 14 條專營巴士路線及一條專線小巴路線於掃管笏住宅區提供服務，包括：

- (1) 全日服務：九巴 252 號線、港鐵巴士 K51A 及 K53 號線、龍運巴士 A33 號線及新界專線小巴 43 號線往來屯門公路巴士轉乘站、屯門富泰、屯門站、機場及屯門河傍街一帶；
- (2) 繁忙時段服務：九巴 61P 及 261X 號線、城巴 952C、952P 及 962 號線往來荃灣、粉嶺、太古／鯪魚涌及銅鑼灣；九巴 52X、252X 及 261B 號線前往旺角、藍田及九龍站；以及
- (3) 通宵時段服務：城巴 N952 號線往來銅鑼灣及九巴

N252 由美孚至掃管笏住宅區。

14. 根據運輸署的調查結果，掃管笏區內巴士及小巴路線於繁忙時段的平均載客率介乎 8%至 64%，最高載客率為 86%；而兩段繁忙時段之間的平均載客率介乎 7%至 35%，最高載客率為 58%。有關服務水平大致可滿足乘客需求。

掃管笏住宅區及附近青山公路一帶的居民巴士服務

15. 目前在掃管笏住宅區及附近青山公路一帶有五個屋苑獲批居民巴士服務。有關服務詳情及獲批的理據如下：

居民巴士服務	獲批的年份	獲批的理據
屋苑甲 (往返荃灣站線路)	2011 年	當時掃管笏只有行走屯門至該區的公共運輸服務，包括專線小巴 43 號線和繁忙時段行走的港鐵巴士 K53 號線，運輸署預計乘客需求不足以支持新增全日服務的巴士和小巴路線，而相關營辦商亦未有計劃加強服務。
屋苑乙 (分別前往機場及往返青衣站和奧運站線路)	2012 年	當時青山公路的公共運輸網絡並不完善，包括沒有前往機場的巴士服務，而前往市區的巴士服務亦不足夠。
屋苑丙 (往返屯門站線路)	2018 年	屋苑依山而建，主要依靠青盈路出入。青盈路為一條雙線雙程道路，唯一出入口位於與青山公路的交界，而另一端的盡頭不設掉頭位置，故沒有公共運輸服務。
屋苑丁 (往返屯門站線路)	2018 年	屋苑入伙前，掃管笏區內已增辦三條特別班次前往九龍及香港島的巴士服務 (52X、261B 及 962E 號線)，惟當時區內人口的預計乘客需求不足以支持 K53 號線全日行走，加上屋苑距離專線小巴 43 號線的車站較遠和需要行

		經斜路。
屋苑戊 (往返屯門 站線路)	2020年	屋苑部分座數位處斜坡，個別座數的居民往返青山公路的巴士站(小秀上村站)須行經斜路約10分鐘。

16. 隨著掃管笏一帶的發展，區內的公共運輸服務亦得到提升。除屋苑丙及屋苑戊外，現時港鐵巴士 K53 號線為上述屋苑提供往返屯門區的公共運輸服務；而九巴 61P 號線則為除屋苑丙外的上述屋苑提供往返荃灣區的公共運輸服務。而根據運輸署的調查該兩條路線的服務水平已可滿足乘客的需求。

17. 在現有居民巴士服務申請續期時，運輸署會按上文第 8 及 10 段的準則審批和檢討，包括進行實地調查以檢視其乘客需求。除考慮常規公共交通運輸服務水平的變化，該署亦會顧及乘客對有關居民巴士服務需求上的轉變。如有關居民服務的需求仍保持穩定，該等服務亦可維持。運輸署在最近一次處理上述居民巴士服務的續牌申請時，已因應有部分路線的乘客量偏低而縮減其服務，並要求承辦商檢討服務和縮減班次。就有承辦商表示因疫情影響以致乘客量下降，當時的調查未能反映實際需求，該署已計劃在疫情緩和後再次檢討該些路線的客量及服務水平。

運輸署就投訴人的指稱的整體回應及評論

投訴點 (一)：審批不公及拖延處理申請

18. 運輸署先後在 2021 年 7 月及 2022 年 1 月接獲營辦商申請開辦事涉屋苑往返港鐵屯門站(「屯門線」)及港鐵荃灣西站(「荃灣線」)的居民巴士服務的申請，並根據上文第 8 至 9 段的準則進行審批，考慮擬提供的服務的需求、其他公共運輸營辦商已有提供或已作計劃的服務的水平，以及相關地區及道路的交通情況等因素。

屯門線的審批

19. 運輸署在 2021 年 7 月 5 日接獲營辦商就屯門線的申請，並在同年 9 月及 10 月進行實地調查。結果顯示 K53 號線在上下午繁忙時段的平均載客率為約四成半及三成半，以及五成及三成

半，足夠照顧事涉屋苑入伙後帶來的新增乘客需求。此外，港鐵公司已計劃在 2021 年 11 月起加強 K53 號線的服務，延長服務時間至每日上午 6 時至晚上 11 時，並將繁忙時段的班次加密至 8 至 15 分鐘一班。考慮到屯門線的覆蓋範圍與 K53 號線重疊，而當時 K53 號線的繁忙時段班次已較屯門線頻密，加上該路線的服務將於 2021 年 11 月提升，為免資源重疊，運輸署決定不批准屯門線的申請，並於 11 月 1 日通知申請人有關決定。

20. 由於屯門市中心近屯門鄉事會路和杯渡路一帶的交通繁忙，擬開辦的屯門線有可能加重該範圍的交通負荷。再者，當時港鐵公司已有計劃提升 K53 號線的服務水平和增辦 K51A 號線²，如批准開辦屯門線，將影響有關服務提升的決定，導致兩條路線沿途的乘客會因為擬辦的居民巴士服務而不能享用更頻密和更長服務時間的巴士服務，甚或因事涉屋苑的乘客改乘屯門線而需要縮減現有服務。運輸署認為「基準以上」的居民巴士服務考慮因素不適用於屯門線的申請。

荃灣線的審批

21. 運輸署在 2022 年 1 月 20 日收到營辦商就荃灣線的申請，曾進行實地調查。惟當時受疫情影響，各公共運輸服務班次有所調整，故該署待疫情緩和後，於 2022 年 4 月再進行實地調查。

22. 運輸署指，掃管笏居民可利用公共運輸服務網絡之間的轉乘安排前往荃灣區，例如選乘九巴 252 號線前往屯門公路巴士轉乘站，轉乘九條途經荃灣區的巴士路線³。根據運輸署 4 月的調查，252 號線在上下午繁忙時段的載客率為約五成半及三成半，足以應付居民透過轉乘站前往荃灣區的需要。此外，該署在處理荃灣線的申請期間，九巴已有計劃在繁忙時段開辦來往掃管笏及荃灣站的 61P 號線⁴。該路線服務範圍與事涉屋苑申請開辦的荃灣線相同，為掃管笏一帶的居民提供直接前往荃灣區的服務。運輸署於 2022 年 4 月 23 日⁵與立法會議員田北辰和事涉屋苑居民舉行會議，已向與會人士表達開辦第 61P 號線的計劃。

² 港鐵巴士第 K51A 號線於 2022 年 8 月 29 日投入服務，往來掃管笏及屯門富泰。

³ 九巴 53、57M、58M、59M、60M、61M、66M、67M 及 68A 號線。

⁴ 巴士 61P 號線已於 2022 年 7 月 4 日投入服務。

⁵ 因疫情關係，該會議由原訂 3 月 26 日延期至 4 月 23 日舉行。

23. 雖然第五波疫情影響運輸署收集數據，但該署已按程序適時處理有關申請。在考慮上述轉乘及直達荃灣的巴士服務後，運輸署於 2022 年 7 月 5 日書面拒絕荃灣線的申請。

24. 運輸署表示，在審批荃灣線的申請時，考慮到如批准荃灣線的申請將影響九巴開辦 61P 號線及加密 252 號線班次的決定，令掃管笏及小欖一帶的居民少了一項繁忙時段往返轉乘站、荃灣西及荃灣站的路線選擇，以及不能享用更頻繁往來轉乘站的巴士服務，九巴甚或需要縮減服務水平，影響依賴常規公共運輸服務的居民。故此，該署認為「基準以上」的居民巴士服務考慮因素不適用於荃灣線的申請。

25. 運輸署指出，如捨棄高載客量且服務範圍較廣而有規模的公共運輸服務（例如巴士及專線小巴服務），而無節制地容許個別屋苑各自使用載客量較低但仍佔用相當路面的居民巴士服務，會對道路交通造成不良影響。若大部分運輸服務均由居民巴士服務提供，公共運輸服務營辦商可能難以維持收支平衡，而且會因絕大部分乘客使用居民巴士服務而導致未能開辦新線路或加強現有路線的服務水平，甚至需減少服務，必會影響當區整體公共運輸服務。

26. 總括而言，運輸署已按照既定政策及程序審批事涉的居民巴士服務申請。該署會個別審批每宗申請，並會考慮個別屋苑的地理環境、居民出行模式和現有及計劃中的公共運輸服務等，以決定是否批准居民巴士服務的申請。每個屋苑的地理位置、前往乘搭公共交通工具的方便程度不盡相同，因此運輸署認為不宜直接比較不同屋苑的申請。

投訴點（二）：實地調查粗疏

27. 運輸署在安排調查時會避免在假期前後和疫情最嚴峻的時間，而選擇在平日進行，務求了解市民在正常情況下的日常出行需要，並監察各公共運輸服務營辦商有否按照服務詳情表的要求提供適當的服務。一般而言，該署會因應需研究的事項及需收集的數據安排不同類型的調查，以觀察公共運輸服務的供應量、班次穩定性和乘客需求。當中包括派員於總站或中途站進行定點調查，以記錄公共車輛的抵站時間、抵站和離站時的載客人數、在

該站上落乘客人數、有否乘客留後情況等；或派員進行隨車調查，以記錄有關車輛抵達沿途各站的時間和上落客的情況，從而分析乘客前往各站的需求。

28. 針對事涉居民巴士服務的申請，運輸署分別對 K53 號線、252 號線和 61P 號線進行實地調查。一般而言，由於掃管笏路西行近翠管路迴旋處分站（「迴旋處分站」）是掃管笏住宅區的最後一站，該署會派員到該站進行定點調查，以觀察該區的乘客需求及監察各公共運輸服務在離開該區時是否仍有足夠的運輸能力接載乘客。該署職員曾於 2021 年 9 月、10 月、2022 年 4 月及 6 月不同時段到迴旋處分站調查 K53 號線及 252 號線，發現該些路線加密班次⁶後，其最高載客率及平均載客率均有下降。2022 年 6 月的調查顯示，K53 號線及 252 號線最高載客率及平均載客率為約五成及三成半，及五成半及四成，服務水平可滿足乘客需求。此外，該署亦有在 2022 年 7 月對 61P 號線進行隨車調查。結果顯示，該路線在上午繁忙時段的載客率介乎約兩成至三成，最多人上車的分站為掃管笏站，即該線路於掃管笏的總站，佔整體乘客量約三成半，而於轉乘站及荃灣區下車的乘客分別佔整體乘客量約四成半及五成半。有關調查顯示 61P 號線足夠應付乘客需求，亦有效分流 252 號線前往轉乘站的乘客需求。

投訴點（三）：61P 號線的巴士服務諮詢不足

29. 一般而言，運輸署在接獲地區民政事務處（「民政處」）就開辦公共運輸服務的意見後，該署會整理及歸納收集到的意見，並會就內容作出跟進。在確保營辦商提供適切及有效的服務的情況下，該署會透過當區民政處向有關地區人士作書面回覆。

30. 就開辦 61P 號線的建議，該署在 2022 年 5 月 23 日透過屯門區及荃灣區民政處進行地區諮詢，向沿線的地區人士（包括掃管笏區屋苑）徵詢意見，並要求相關的民政處按照一般的做法給予不少於兩星期的時間讓地區人士提供意見。屯門區及荃灣區民政處分別於 6 月 14 日及 23 日向運輸署轉交有關意見，當中大部分意見（包括事涉屋苑）均回覆表示支持。該署其後在 6 月 29

⁶ K53 號線在 2021 年 11 月加密班次至 8 至 15 分鐘（繁忙時段）及 20 至 30 分鐘（非繁忙時段）一班；252 號線在 2021 年 6 月加密班次至 10 至 15 分鐘（平日繁忙時段）、15 至 20 分鐘（平日非繁忙時段），及 12 至 20 分鐘（其他時段）一班。

日的覆函中一併回應各地區人士所提出的意見，並公布由 7 月 4 日起開辦 61P 號線。運輸署認為有關開辦 61P 號線的諮詢時間恰當，而且該署已全面回覆各地區人士的意見。

投訴點（四）：不當縮減 252 號線的巴士服務

31. 據運輸署了解，九巴曾於 2022 年 5 月研究加密 252 號線班次的可行性，並於 5 月底在上午繁忙時段（上午 7 時 30 分至 8 時 30 分）試行將班次由原本的每 12 分鐘一班加密至 8 至 10 分鐘，以評估乘客需求。經試行後，九巴認為 10 分鐘的班次水平足夠應付掃管笏區的乘客需求，遂向運輸署正式提交申請，將該時段的服務由每 12 分鐘一班調整至每 10 分鐘一班。該署批准調整後的班次在 6 月 6 日開始實施。

32. 運輸署認為九巴沒有向乘客妥善交代試行安排的資訊，令乘客誤會班次加密至 8 至 10 分鐘屬恆常安排。該署已責成九巴作出檢討及改善，避免日後有同類事件發生。

投訴點（五）：沒有妥善跟進居民的建議

33. 運輸署在收到市民對公共運輸服務安排的意見和建議後，會審視區內現有公共運輸服務的水平是否足夠、營辦商是否已有計劃提升現有服務或引入新服務，以及轉乘安排是否恰當和便於使用等。如有需要，該署會進行實地調查或隨車調查，檢視公共運輸服務營辦商的營運報表及調查記錄，以了解實際乘客需求及評估在不同時段乘客需求的變化。當該署認為市民的建議合理可行時，會與營辦商商討增加新服務及調整現有服務。運輸署會一直密切留意掃管笏區的公共運輸服務需求，並因應該區新住宅項目陸續入伙，與各營辦商緊密商討提升各路線的服務水平。

就安排更多專營巴士繞經事涉屋苑及於事涉屋苑增設巴士站的建議

34. 現時各專營巴士路線均沿掃管笏路前往青山公路，掃管笏路 88 號、星堤外及管翠路迴旋處旁設有巴士站。事涉屋苑位於管翠路 8 號，居民可步行約三分鐘前往掃管笏路 88 號分站乘搭各專營巴士路線。為配合事涉屋苑入伙，運輸署在 2022 年 2 月 27 日於管翠路 18 號加設一個巴士站，並安排 K53 號線繞經管翠

路，方便該屋苑居民乘車。該站距離事涉屋苑正門一分半鐘的步行距離。

35. 因應事涉屋苑居民的要求，運輸署正研究安排更多專營巴士路線繞經管翠路的可行性，但需考慮一籃子因素，包括巴士站的排隊位置是否足夠，以及管翠路可否容納更多巴士使用等。由於管翠路行人路面闊度有限，未必能容納太多路線的乘客同時候車。如安排更多巴士路線繞經管翠路及加設分站，或會影響現時使用星堤站的乘客及車流，加上管翠路 18 號興建中的屋苑預計將於 2023 年入伙，屆時將會有更多居民使用該站。

36. 運輸署正就有關建議作詳細研究，初步認為如按事涉屋苑居民的建議安排 61P 號線繞經管翠路，對該處人流及車流的影響屬可接受。該署將就有關建議進行諮詢，並按諮詢結果跟進。

就在掃管笏路取消紅色小巴禁區的建議

37. 就開放紅色小巴（「紅巴」）進入掃管笏路的建議，運輸署需要考慮多項因素，包括紅巴的政策、實際需要，以及對其他公共運輸服務及路面情況的影響等。鑑於香港的交通擠塞問題及鼓勵紅巴轉為專線小巴的政策目標，政府自 70 年代起已對紅巴實施營運限制。紅巴只可在現有服務地區營運，禁止於新市鎮或新房屋發展區行走和使用快速公路。在審視掃管笏區內情況後，運輸署認為該區現時已有多項公共運輸服務，大致可滿足乘客需求，故未有足夠理據支持開放該路段予紅巴。

就提升掃管笏區內公共運輸服務的建議（包括增設全日往返荃灣及市區巴士路線，以及提升往返屯門的路線服務）

38. 現時整個掃管笏住宅區內的估計人口約為 12,000 人，正如上文第 11 至 13 段所述，區內已有四條全日巴士路線來往屯門站、兆康站、轉乘站及機場；一條全日專線小巴來往屯門站，亦有八條繁忙時段服務的巴士路線往返各區，以及兩條通宵巴士路線往返美孚及港島。現時區內公共運輸服務的網絡覆蓋及其服務水平已能照顧該區居民的乘車需要。

39. 就增設全日往返荃灣區路線的建議，現時在繁忙時段，居民可乘搭九巴 61P 號線往返荃灣區。根據運輸署在 2022 年 7 月

的隨車調查，該路線的最高載客率及平均載客率分別為約三成及兩成半。至於在非繁忙時段，該區居民亦可利用現有公共運輸網絡，選乘 252 號線到轉乘站轉乘九條前往荃灣區的巴士路線。如 61P 號線或其他前往市區的路線的乘客量持續增加，顯示該路線有乘客需求，運輸署及巴士公司會相應加強服務水平，甚至提升為全日服務。

40. 至於提升往返屯門路線服務的建議，現時該區有港鐵巴士 K51A 和 K53 號線及專線小巴 43 號線往返屯門市中心及港鐵站一帶，其班次分別為 30 分鐘、8 至 20 分鐘及 8 至 10 分鐘。根據目前的數據，K53 號線及專線小巴 43 號線於繁忙時段的載客率分別為約三成半及六成半，可滿足乘客需求。

41. 運輸署一直因應掃管笏住宅區內的人口增長以提升各公共運輸的服務水平，與營辦商密切留意該區各線路乘客需求的變化，在有需要時會考慮加強服務以照顧區內居民的出行需要。

本署的評論

投訴點 (一)

42. 運輸署已解釋現行以常規公共運輸服務為先、居民巴士服務為輔的運輸政策（上文第 4 至 5 段）。香港人煙稠密，道路資源有限，本署認為運輸署以集體公共運輸服務為核心實屬合理。就掃管笏一帶的交通而言，運輸署一直密切監察該區情況，並與公共運輸服務營辦商制定計劃，逐步提升服務，以配合區內新項目的落成及人口增加，其間並有透過區議會討論、進行地區諮詢及實地調查了解區內居民對運輸服務的需求。

43. 至於事涉居民巴士服務的申請，運輸署已在上文第 18 至 25 段交代處理相關申請的經過，並解釋期間曾受疫情影響安排實地調查的時間而需更多時間處理申請。該署拒絕屯門線及荃灣線的申請，主要是認為事涉屋苑已有或將會有公共運輸服務直達或可供轉駁到擬議的目的地，而該區依賴常規公共交通運輸服務的居民或會受擬辦的居民巴士服務影響，以及該署的實地調查顯示現時的公共運輸服務足以應付居民需要。該署有關運輸服務是否足夠以及開辦或延續指定居民巴士服務路線對道路系統所造成的影響的判斷，涉及該署的專業判斷而非本署可評論的行政事

宜。

44. 就審批准則而言，運輸署在考慮是否批准新辦居民巴士服務時，除了會考慮該地區已有的常規公共運輸服務，並會同時考慮公共運輸營辦商已作計劃的服務。例如，運輸署不批准事涉屋苑屯門線的申請（上文**第 19 至 20 段**），是因為會影響到當時港鐵提升 K53 號線的服務水平和增辦 K51A 號線的計劃；該署不批准事涉屋苑荃灣線的申請，是因為會影響到九巴開辦 61P 號線及加密 252 號線的決定（上文**第 24 段**）。為免同區居民未能乘坐更頻密和更長服務時間的巴士服務，運輸署從整體考慮而拒絕事涉屋苑的新辦居民巴士申請。

45. 相反地，有別於新辦居民巴士服務的申請，運輸署目前在處理續辦服務的申請時，將現有乘客對有關服務的需求納入為考慮因素。即使常規公共運輸服務已有改善，除非現有服務乘客的需求有所改變，該署仍會考慮批准續辦申請（上文**第 10 段**），審批續辦申請的準則無疑較為寬鬆。而運輸署在最近一次處理同區內居民巴士服務的續辦申請時，當時的調查已顯示有部分路線的乘客量偏低，但該署因應承辦商的意見而同意再檢討。本署理解疫情嚴峻或會影響居民外出乘車的需求，但有關情況難免予人該署有偏袒之感，容易引發投訴。

46. 隨著掃管笏的公共運輸服務發展，特別在提升 K53 號線的服務及加設 61P 號線後，往返屯門及荃灣區的交通已越趨便利。然而，根據該署續辦的準則，區內受惠於此的屋苑仍獲准續辦與公共運輸服務路線重疊的居民巴士服務。相反，同區新落成屋苑，例如事涉屋苑的新辦居民巴士服務的申請卻因與公共運輸服務路線重疊而不獲批。新屋苑的居民有所不滿，本署認為可以理解。

47. 運輸署作為主管交通規劃的部門，應以整體交通運輸為首要考慮。正如該署指出，如無節制地容許個別屋苑各自使用載客量較低但仍佔用相當路面的居民巴士服務，會對道路交通造成不良影響，亦令公共運輸服務營辦商可能難以維持收支平衡而未能開辦新線路或加強現有路線的服務水平，必會影響整體公共運輸服務（上文**第 25 段**）。本署認為，此原則亦適用於審批續辦居民巴士服務的申請。然而，根據該署處理續辦居民巴士服務的其他考慮（上文**第 10 段**），現時享有居民巴士服務的乘客的需求

似乎凌駕於善用道路資源的考慮。

48. 綜合上文的分析，本署認為，運輸署雖已按現行程序及適時處理事涉屋苑的居民巴士服務申請，然而，該署審批續辦居民巴士服務及新辦服務的申請的準則似乎有別，亦不符合整體以常規公共運輸服務為先的運輸政策。正如運輸署所指，現時香港的公共運輸系統已相當完善，為市民提供多元化的公共運輸服務（上文**第 4 段**），而掃管笏一帶的公共運輸服務亦有所提升（上文**第 12 及 16 段**）。本署認為運輸署應與相關持份者檢討審批續辦和新辦居民巴士服務申請的準則，作出改善。綜合以上所述，運輸署是按現行準則審批申請，但該準則有不少檢討改善空間，本署認為**投訴點（一）部分成立**。

投訴點（二）

49. 運輸署已在上文**第 27 段至 28 段**交代實地調查的方式及相關的調查結果，並解釋該署在平日不同時段進行實地調查及選擇在迴旋處分站進行定點調查的理據。本署須指出，運輸署如何進行實地調查、其收集數據的方式，以及進行調查的時間及地點，屬該署在行使其職能時的專業判斷。經詳細考慮運輸署的解釋及其提供的數據和相關資料後，本署認為目前沒有證據顯示該署在進行實地調查上有行政失當之處。因此，**投訴點（二）不成立**。

投訴點（三）

50. 運輸署已在上文**第 29 段至 30 段**解釋該署已按程序透過民政處諮詢沿線的地區人士意見，並在其後就該些意見作覆。現時沒有證據顯示該署在諮詢開辦 61P 號線的建議一事上有失當，本署認為**投訴點（三）不成立**。

投訴點（四）

51. 運輸署已澄清並沒有批准 252 號線的營辦商縮減服務（上文**第 31 段至 32 段**）。該署已責成營辦商改善與乘客的溝通。本署認為**投訴點（四）不成立**。

投訴點 (五)

52. 本署明白事涉屋苑居民期望運輸署可進一步改善該屋苑一帶的公共交通而提出增設巴士站，開放紅色小巴禁區及加強跨區巴士服務等的建議。該署已在上文**第 33 至 40 段**逐一回應投訴人就掃管笏的交通建議。該署如何判斷市民的交通建議是否可行屬該署的專業判斷；從行政角度而言，該署按程序處理事涉屋苑居民的建議，無證據顯示該署有失當之處。因此，**投訴點 (五) 不成立**。

建議

53. 鑑於上文**第 42 至 48 段**所述，本署建議運輸署與相關持份者檢討審批新辦及續辦居民巴士服務申請的準則。

運輸署的意見

54. 運輸署對調查報告草擬本的內容及評論提出意見，本署在考慮後已將其部分意見納入本報告中。

55. 運輸署接納本署於上文**第 53 段**的建議。

56. 就上文**第 42 至 48 段**，該署表示，自 2004 年「工作小組」提出報告以來，該署先後三次檢視有關政策及指引，並在運房局 2017 年的研究報告中確立該署處理申請開辦非專營巴士服務的政策原則的前提下，更新了審批指引；而該署亦按政策原則不時更新審批居民巴士服務的指引，並按指引審批每宗新辦及續辦居民巴士服務的申請。

結語

57. 就上文**第 55 段**，本署欣悉運輸署接納本署的建議。

58. 就運輸署在上文**第 56 段**指已按政策原則處理居民巴士服務的申請，本署留意到，運房局 2017 年的研究報告中明確指出整體公共運輸政策及審批居民巴士服務的理念，與運輸署在上文**第 4 至 5 段及 25 段**所述的一致。其精神在於以常規公共運輸服務為交通系統骨幹，而居民巴士服務只作輔助，故運輸署須審慎

考慮居民巴士服務的申請，以免影響常規公共運輸服務，達致善用道路資源。然而，相對於上述的政策，目前該署按其現行指引，以較寬鬆的準則審批續辦居民巴士的申請，優先考慮現時享有居民巴士服務的乘客的需求（上文第 45 段），本署認為兩者有明顯落差。

59. 經考慮運輸署的意見後，本署維持上文第 42 至 48 及 53 段內的評論及建議。

申訴專員公署

2022 年 12 月

公署不時在社交媒體上載選錄調查報告的個案摘要，歡迎關注我們的 Facebook 及 Instagram 專頁，以獲取最新資訊：



[Facebook.com/Ombudsman.HK](https://www.facebook.com/Ombudsman.HK)



[Instagram.com/Ombudsman_HK](https://www.instagram.com/Ombudsman_HK)