

第 4 章

運輸及房屋局
運輸署

非專營巴士及學校私家小巴服務的規管

香港審計署
二零一七年十月二十七日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十九號報告書》共有 9 章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

非專營巴士及學校私家小巴服務的規管

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.9
審查工作	1.10
鳴謝	1.11
第 2 部分：管理發牌規定	2.1
客運營業證制度	2.2 – 2.6
因應服務需求而協調非專營巴士服務增減的措施	2.7 – 2.14
審計署的建議	2.15
政府的回應	2.16 – 2.17
處理申請	2.18 – 2.28
審計署的建議	2.29
政府的回應	2.30 – 2.31
第 3 部分：規管未經批准的營運	3.1 – 3.3
未經批准的非專營巴士營運	3.4 – 3.11
分區辦事處的調查工作	3.12 – 3.19
針對未經批准的營運的執法行動	3.20 – 3.28
獲批准非專營巴士服務的宣傳	3.29 – 3.34
審計署的建議	3.35
政府的回應	3.36

	段數
第 4 部分：學生服務車輛的安全措施	4.1 – 4.4
實施保護式座椅的規定	4.5 – 4.7
額外安全措施	4.8 – 4.19
審計署的建議	4.20
政府的回應	4.21
附錄	頁數
A：運輸署：組織圖(摘錄)(2017年9月30日)	69
B：八種非專營公共巴士服務簡介	70
C：贊成和反對學生服務車輛裝設安全帶的論點(2001–02年度)	71
D：業內人士對學生服務車輛裝設安全帶的意見(2001–02年度)	72
E：2013年3月顧問研究報告內有關保護式座椅的海外研究結果撮要	73
F：其他司法管轄區就學生服務車輛的保護式座椅及／或安全帶規定(2010–11年度)	74 – 75

非專營巴士及學校私家小巴服務的規管

摘要

1. 公共交通服務和市民生活息息相關。2016 年，香港各種公共交通服務每日的乘客逾 1 200 萬人次(佔總乘客人次的 90%)。政府的運輸政策是維持平衡的公共運輸系統，協調各種公共交通工具，包括鐵路、專營巴士、公共小巴、非專營巴士，以及的士等。非專營巴士在公共運輸系統中擔當輔助角色，在繁忙時段紓緩市民對專營巴士和綠色專線小巴的服務需求，以及在一般常規公共交通工具未能提供合適服務的情況下為特定乘客群組(如旅行團、酒店住客及學生等)提供服務。根據《道路交通條例》(第 374 章)和《公共巴士服務條例》(第 230 章)，擬用作出租或取酬用途的非專營公共巴士服務共有 8 個主要類別(例如學生服務及居民服務)，而免費接載乘客(傷殘人士及學生服務除外)的非專營私家巴士服務則有 4 個類別。除非專營巴士外，在《道路交通條例》下，學校私家小巴也獲准只提供學生服務。截至 2016 年 12 月 31 日，共有 7 043 輛非專營公共巴士、651 輛非專營私家巴士，以及 1 966 輛學校私家小巴。營辦非專營巴士及學校私家小巴服務，須受運輸署根據《道路交通條例》及其附屬法例下的客運營業證制度規管。審計署最近審查了運輸署規管非專營巴士及學校私家小巴服務的工作。

管理發牌規定

2. **客運營業證制度** 客運營業證授權持證人營運車輛提供載客服務，而客運營業證證明書則簽發予根據客運營業證營運的車輛。此外，客運營業證持有人須就擬提供的特定服務向運輸署取得個別服務批註，以及就定期服務(即設有固定班次及路線者)的個別路線取得該署的批准。2016 年，運輸署合共處理 24 897 宗非專營巴士及學校私家小巴的牌照申請，當中 20 894 宗(84%)與客運營業證或客運營業證證明書有關(第 1.7、2.5 及 2.19 段)。

3. **因應服務需求而協調非專營巴士服務增減的措施** 2004 年，鑑於非專營巴士服務供過於求，以致與其他公共交通工具形成不健康的競爭，交通諮詢委員會(交諮會)建議政府須以更有效的方式，因應服務需求協調非專營巴士服務的增減。2005 年 1 月，立法會交通事務委員會獲悉，政府會實行一系列措施，確保新增的非專營巴士服務及車輛只會在有合理需求的情況下才會獲得批

摘要

准。這些措施包括嚴格審批非專營巴士的申請，以及要求客運營業證申請人在 6 個月內從市場的現有車隊採購車輛 (即採購要求)(第 1.9(a) 及 2.7 段)。

4. **需要對採購要求的實施作出檢討** 政府表示，儘管不宜就非專營巴士的數目設定上限，但實施採購要求卻十分重要，既能適當管控非專營巴士的營運，又能確保服務需求得以滿足。自採購要求於 2005 年 4 月起實施後，政府沒有批出過任何令非專營巴士總數出現淨增長的添置非專營公共巴士的申請。非專營公共巴士的數目由 2004 年的 7 212 輛，下降至 2016 年的 7 043 輛，減少了 169 輛 (2%)。至於非專營私家巴士，其數目從 2004 年的 493 輛增至 2016 年的 651 輛，共增加了 158 輛 (32%)，主要原因是當局自 2007 年起放寬了採購要求，慈善機構及教育機構獲得豁免，無須受這項要求約束 (第 2.7(c)、2.10 及 2.13 段)。然而，審計署留意到：

- (a) 採購要求是按照運輸署的內部指引實施，該內部指引訂有一項並未載於交諮會 2004 年的檢討報告和立法會交通事務委員會 2005 年的文件內的要求，就是倘若運輸署的年度調查顯示，非專營巴士服務的車輛供應並沒有短缺，而且二手市場交投活躍，則即使申請人在 6 個月內未能購得一輛二手巴士，仍需繼續嘗試從現有車隊採購車輛 (第 2.9 及 2.13 段)；
- (b) 根據運輸署的年度調查，非專營公共巴士的使用率從 2004 年的 81% 增至 2014 年最高峰的 89%，其後輕微下降至 2016 年的 86%。非專營巴士的班次，由 2004 年每日 40 104 班，增至 2016 年的 55 970 班，增幅達 40%，顯示服務需求有所增長 (第 2.11(a) 段)；及
- (c) 至於二手非專營公共巴士的交易宗數，雖由 2005 年的 53 宗增至 2012 年最高峰的 362 宗，但其後的數字一直呈現跌勢，到 2016 年時為 142 宗。每輛二手非專營公共巴士的平均成交價從 2005 年的 30 萬元，增至 2016 年的 90 萬元，增幅達 200%，而每輛新的巴士通常平均售價為 60 萬元至 90 萬元 (第 2.11(b) 段)。

鑑於上述審查結果，且由於有關要求已實施約 12 年之久，現在是適當時候，由運輸署檢討採購要求的實施安排 (第 2.13 段)。

5. **需要更嚴格審批客運營業證續期申請的證明文件** 在 2014 至 2016 年期間，運輸署處理了 2 080 宗涉及非專營公共巴士的客運營業證續期申請。客運

摘要

營業證持有人為客運營業證辦理續期申請時，須提供一份任何期限的服務合約，以證明該服務有持續需要，而就服務批註的續期而言，須至少就客運營業證所批准的每類服務遞交一份任何期限的服務合約。審計署審查在 2014 至 2016 年期間向現有客運營業證持有人批出涉及 41 個服務批註的 10 宗客運營業證續期申請，並留意到：(a) 就其中 6 個 (15%) 服務批註而言，客運營業證持有人沒有遞交有關服務合約，只是表明會調配非專營巴士提供有關服務；及 (b) 就其中 26 個 (63%) 服務批註而言，所遞交的服務合約未能充分證明所需的車輛數目確有需要。舉例來說，在一宗有 76 輛非專營巴士獲批服務批註的續期個案中，所遞交的服務合約顯示只需要 3 輛非專營巴士 (第 2.14 段)。

6. **需要就過期客運營業證的續期申請實施更嚴格的審批要求** 假如客運營業證持有人在屆滿日期仍未為其客運營業證續期，運輸署會發出警告信，告知該客運營業證持有人，有關客運營業證已在屆滿日期被取消，其後任何客運營業證的申請均會視作新的申請 (即必須提交有效期最少 6 個月的服務合約，證明有關服務有實際的長期需要)。審計署審查在 2015 及 2016 年遭運輸署發出警告信的 20 宗已過期客運營業證個案，得悉有 11 宗個案 (55%) 的客運營業證持有人在屆滿日期後就已過期的客運營業證提交續期申請。然而，運輸署並沒有把這 11 宗個案悉數視作新的申請處理，做法有別於警告信所載的規定 (第 2.23 及 2.24 段)。

7. **需要考慮簡化客運營業證證明書的發證規定** 2016 年，與客運營業證證明書有關的申請共有 17 899 宗。審計署的審查發現，客運營業證證明書的發證規定有簡化的空間，可讓運輸署精簡行政工作，以及利便非專營巴士行業 (第 2.25 段)：

- (a) **需要考慮把兩類客運營業證證明書合併** 運輸署的一貫做法，是發出兩類客運營業證證明書，按照服務詳情表提供定期服務的車輛，獲發綠色客運營業證證明書，而提供非定期服務的車輛則獲發紅色客運營業證證明書。然而，由於當局自 2005 年起把按服務詳情表營運這項要求擴及所有定期的非專營巴士服務，4 類以往劃為非定期的非專營公共巴士服務，如有具定期性質的部分 (例如酒店穿梭服務)，亦須按服務詳情表營運。換言之，按上述 4 類服務批註而獲發紅色客運營業證證明書的非專營公共巴士，其實可能都有提供定期及非定期服務。因此，應研究可否把兩類客運營業證證明書合併 (第 2.25(a) 段)；及

摘要

- (b) **需要考慮劃一非專營巴士營辦商的客運營業證證明書與相關客運營業證的有效期** 目前，非專營巴士營辦商一般為其非專營巴士的客運營業證每兩年續期一次，另為相關客運營業證證明書每年續期一次。對營運非專營巴士的主要發牌管制都在客運營業證列明，而相關申請須通過嚴格審批。由於客運營業證證明書是根據相關客運營業證所列的已批准營運細節而發出的，客運營業證證明書的續期周期無必要比客運營業證頻繁。鑑於為非專營巴士發出的客運營業證證明書現有逾 9 000 張，故此值得研究可否劃一非專營巴士客運營業證證明書與相關客運營業證的有效期 (第 2.25(b) 段)。

規管未經批准的營運

8. **需要加強對未經批准的非專營巴士營運採取執法行動** 交諮會在 2004 年留意到下列未經批准的非專營巴士營運：(a) 在未取得有效服務批註下提供服務；或 (b) 提供的服務與客運營業證的條件不符 (例如班次超過批准次數，以及偏離批准路線)。這類營運可能會導致交通和環境問題，而非專營巴士的第三者保險更可能失效。交諮會遂建議政府應加強規管非專營巴士營運，以及提高執法工作的效率和成效。根據運輸署在 2004 至 2016 年期間進行的年度調查，除居民服務外，涉嫌未領有適當批註而營運其他 5 種非專營公共巴士服務的非專營巴士數目普遍有上升趨勢。因此，需要針對這些情況加強執法行動 (第 3.4、3.8 及 3.11 段)。

9. **需要改善分區辦事處的調查工作** 運輸署的兩個分區辦事處，主動對黑點或在接獲投訴或轉介個案後進行調查。如分區辦事處發現未經批准的營運持續，並經非專營巴士管制小組查明屬實後，便會向運輸署署長建議舉行研訊。審計署抽查分區辦事處的記錄後，發現其調查工作有下列不足之處 (第 3.12 及 3.13 段)：

- (a) **跟車調查不足** 儘管車站調查 (即在總站或已批准的停車站觀察) 可有效偵測班次過多和在未領有相關批註下營運的情況，但在偵測偏離行車路線和停靠未經批准中途站方面，卻不及跟車調查 (即乘搭有關巴士) 有效。審計署審查了分區辦事處在 2012 至 2017 年期間進行的 400 次調查，發現其中 371 次 (93%) 為車站調查，餘下 29 次 (7%) 為跟車調查。在 2017 年 4 至 5 月期間，審計署以風險為本方式選定居民服務路線進行了 22 次跟車調查，發現其中 21 次

摘要

(95%) 的車輛停靠未經批准中途站及／或偏離路線。因此，有需要以風險為本的方式，訂定跟車調查與車站調查的適當比例，以查察各類非專營巴士未經批准營運的情況(第 3.14 段)；

- (b) **調查的跟進不足** 在分區辦事處承辦商於 2010 至 2017 年期間進行並發現違規情況的 53 次調查中，針對其中 35 宗 (66%) 個案而採取的跟進行動有疏漏和延誤。例如，在其中 10 宗個案中，該署既沒有發信予客運營業證持有人要求澄清，也沒有進行跟進調查，以確定未經批准的營運是否已經停止(第 3.15(a) 段)；
- (c) **投訴個案的跟進不足** 在 2012 至 2016 年期間的 18 宗投訴個案中，分區辦事處均有向相關營辦商發信，表示收到投訴並要求對方停止未經批准的營運。然而，分區辦事處只對 18 宗投訴個案中的 3 宗 (17%) 進行跟進調查，以核實未經批准的營運是否已經停止(第 3.15(b)(ii) 段)；及
- (d) **分區辦事處備存的記錄不足** 分區辦事處未有就所有發現的未經批准非專營巴士服務備存資料庫，以記錄已採取行動及個案進展的資料，有違內部指引的要求。為更有效地管理個案，有需要嚴格執行既定規定，並考慮善用科技，以監管遵辦情況(第 3.15 及 3.19 段)。

10. **需要提升執法行動的效率和成效** 如研訊個案的違規事項證明屬實，運輸署署長有權取消、暫時吊銷或更改客運營業證。審計署審查了 2012 年 1 月至 2017 年 5 月中的 175 宗研訊記錄(第 3.2(b) 及 3.21 段)，發現以下事項：

- (a) **完成研訊需時甚長** 在 175 宗研訊個案中，93 宗已經審結、82 宗尚未完成。在 93 宗已審結的個案中，有 67 宗施加了罰則。在該 67 宗個案中，由向運輸署署長建議進行研訊的日期至施加罰則的日期，平均需時 24 個月(由 13 至 46 個月不等)。在 82 宗尚未完成的個案中，有 20 宗 (24%) 已過了兩年仍未完成。審計署在 82 宗尚未完成的個案中抽查了 8 宗，發現在研訊程序進行期間，全部抽查個案的未經批准營運仍然持續。鑑於研訊的處理時間相對較長，以及違反客運營業證條件的個案甚多(例如在 2016 年調查的 5 870 輛非專營巴士中，有 3 048 輛 (52%) 於一半或以上的班次未有展示訂明的服務標誌)，因此有需要探討增設執法工具，以應對常見的違反客運營業證條件情況(第 3.7、3.22、3.23(a) 及 3.28 段)；及

摘要

- (b) **因非專營巴士過戶而無法施加罰則** 審查發現有 25 宗 (佔總共 93 宗已審結個案的 27%) 個案的違規客運營業證持有人藉安排非專營巴士過戶而規避罰則。舉例來說，在 2011 至 2015 年期間，有 5 宗涉及營運未經批准服務的研訊，在研訊程序完結前，涉案的 3 輛非專營巴士以每輛 1 元過戶給其他客運營業證持有人 (即 4 間有相同董事的公司，以及 1 名個別人士，而該名人士為其中 1 間公司的股東)，以致涉及研訊的相關客運營業證被取消，而無法施加任何罰則。因此，有需要縮短完成調查及研訊所需的時間，減低出現車輛過戶的風險，並且探討長遠可行的措施，以堵塞利用漏洞規避罰則的行為 (第 3.23(b) 及 3.25 段)。

11. **需要加強獲批准非專營巴士服務的宣傳** 為免公眾不慎使用未經批准的非專營巴士服務，而在遇上意外時可能不受保險保障，同時加強公眾對未經批准營運的監察，宣傳工作至為重要 (第 3.34 段)。審計署發現有可予改善的地方如下：

- (a) **居民服務的上落客站牌** 為教育公眾不要使用未經批准的居民服務，運輸署於部分居民服務路線的獲批准停車站豎設上落客站牌。審計署發現，在 3 個選定地區的 101 個獲批准的非專營巴士停車站中，只有 49 個 (49%) 已豎設上落客站牌。審計署也抽查了 6 個地區的 58 個上落客站牌，結果發現其中 3 個 (5%) 的資料過時。部分營辦商則未經運輸署批准而在未經批准的地點豎設上落客站牌 (第 3.29 及 3.30 段)；及
- (b) **公布獲批准的服務詳情表** 現時運輸署的網站載有所有獲批准的居民服務，以及部分跨境國際乘客服務的服務詳情表所訂明的營運細節。然而，運輸署並未有就其他類型的定期服務 (例如酒店穿梭服務) 上載相類的營運細節。審計署發現涉嫌未有遵照酒店服務及合約式出租服務的服務詳情表的個案 (例如在沒有服務詳情表的情況下營運、收取個別路線車費、超過批准班次和停靠未經批准車站)，因此有必要公布獲批准的服務詳情表，以便公眾識認 (第 3.33 及 3.34 段)。

摘要

學生服務車輛的安全措施

12. 截至 2016 年 12 月 31 日，學生服務車輛共有 5 238 輛，包括 3 169 輛領有學生服務批註的非專營公共巴士、103 輛領有學生服務批註的非專營私家巴士及 1 966 輛學校私家小巴。儘管學生服務車輛的安全記錄大致令人滿意，政府認為探討措施，進一步加強學生服務車輛的安全，十分重要。由 2008 年起，所有接載幼稚園和小學學生的非專營巴士及學校私家小巴必須提供跟車保姆。當局於 2007 年修訂法例，規定所有於 2009 年 5 月 1 日或之後首次登記的學生服務車輛須安裝保護式座椅。保護式座椅是堅固的高背座椅，椅背加有防撞軟墊，而座椅之間的空位盡量減少。遇有撞車事故，這類座椅可避免兒童受傷(第 1.9(d)、4.2、4.3(b) 及 4.5 段)。

13. **實施保護式座椅的規定** 截至 2017 年 7 月 24 日(即保護式座椅的規定於 2009 年 5 月 1 日生效之後約 8 年)，在合共 5 261 輛的學生服務車輛之中，有 3 382 輛(64%)裝設了保護式座椅。如透過正常更換周期淘汰／更換餘下 1 879 輛(36%)沒有保護式座椅的學生服務車輛，或須另花約 6 年時間。因此，有需要探討措施，以加快引入裝有保護式座椅的學生服務車輛(第 4.7 段)。

14. **額外安全措施** 保護式座椅規定於 2009 年實施後，部分立法會議員對於學生服務車輛的安全措施是否足夠表示關注，並要求運輸署探討加強保護學生服務車輛乘客的措施，尤以對幼童的保護為然。根據運輸署的顧問於 2013 年完成的研究報告，雖則保護式座椅可有效保護學生服務車輛的乘客，不論其年齡及體重為何，然而其效益可透過下列措施進一步提升(第 4.8 及 4.9 段)：

- (a) **兒童安全帶裝置** 如發生橫向及側面撞擊、翻車和可能拋出車外的情況，使用適當的繫緊系統可為 4.5 歲以下或體重不足 18 公斤的乘客，提供更好的保護(第 4.9(b) 段)；及
- (b) **安全帶** 在遇到側面撞擊或發生翻車意外時，乘客如有適當使用安全帶，則較只用保護式座椅有更大的保護。就安全效益而言，配備三點式安全帶的保護式座椅獲極佳的評級，而只用保護式座椅和配有環腰式安全帶的保護式座椅，評級則屬一般。連同成本估算、運作考慮及實施安排等其他因素一併考慮，只用保護式座椅的方案，其總體表現與保護式座椅加上三點式安全帶的方案同樣良好(第 4.8 及 4.14 段)。

摘要

15. **本港及海外的發展** 審計署認為在考慮加強學生服務車輛安全的額外措施時，應計及下列最新情況(第 4.13 段)：

- (a) **兒童安全帶裝置** 2013 年，立法會交通事務委員會兩名委員認為，對於日常接載兒童乘客的學生服務車輛，應規定必須加設兒童安全帶裝置／安全帶。審計署進行了一項互聯網上資料研究，發現美國和加拿大訂有與香港類似的保護式座椅規定，而該兩國都建議在校巴上使用兒童安全帶裝置，以加強對幼童的保護(第 4.11 及 4.12 段)；及
- (b) **安全帶** 雖然沒有硬性規定於學生服務車輛必須使用安全帶，但審計署分析運輸署的記錄，發現截至 2017 年 7 月，在 3 382 輛裝置了保護式座椅的學生服務車輛中，有 2 094 輛 (62%) 實際上已同時裝置了保護式座椅和安全帶。審計署抽查了運輸署有關 30 輛同時裝置了保護式座椅和安全帶的學生服務車輛記錄，發現所有車輛均安裝環腰式安全帶，而根據 2013 年的顧問研究報告，在遇到正面撞擊時，環腰式安全帶在減低頭頸嚴重受傷的風險方面，遜於三點式安全帶(第 4.16 及 4.17 段)。

16. **未解決事宜** 運輸署表示，須徹底考慮並解決多方面的事宜，然後才能決定採取何種措施進一步加強學生服務車輛的安全。這些事宜包括：安全效益、對成本的影響、技術、運作、推行及法律事項、對業界的影響，以及持份者的意見。審計署認為，運輸署需考慮向持份者(包括營辦商、學校和家長)進行調查，就各項可行改善方案，了解其意見、取向和願意負擔的費用，以期解決可能出現的運作及實施事宜(第 4.18、4.19 及 4.21(b) 段)。

審計署的建議

17. 審計署的各項建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議運輸署署長應：

- (a) 在諮詢運輸及房屋局局長後，檢討實施採購要求的安排(第 2.15(a)段)；
- (b) 在審批客運營業證的續期申請時，貫徹執行呈交證明文件的規定(第 2.15(b)、2.15(c) 及 2.29(c) 段)；
- (c) 考慮精簡客運營業證證明書的發證規定(第 2.29(d) 段)；

摘要

- (d) 加強針對未經批准的非專營巴士營運的執法行動，例如以風險為本方式，訂定跟車調查與車站調查的適當比例，以查察各類非專營巴士未經批准營運的情況 (第 3.35(a) 段)；
- (e) 提升執法行動的效率和成效，包括致力縮短完成調查及研訊所需的時間，並探討可行措施，以堵塞現行研訊機制中規避罰則的漏洞 (第 3.35(d) 段)；
- (f) 考慮公布所有定期的非專營巴士服務獲批准的服務詳情表，尤以酒店及合約式出租服務為然，以便公眾識認 (第 3.35(f) 段)；
- (g) 探討措施，以加快引入裝有保護式座椅的學生服務車輛 (第 4.20(a) 段)；
及
- (h) 繼續留意加強學生服務車輛安全的最新發展，並考慮對持份者進行調查，就各項可行改善方案，了解其意見、取向和願意負擔的費用，以期解決可能出現的運作和實施事宜 (第 4.20(b) 段)。

政府的回應

18. 政府整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查的背景，並概述審查目的及範圍。

政府的運輸政策

1.2 公共交通服務和市民生活息息相關。在 2016 年，香港各種公共交通服務每日的乘客逾 1 200 萬人次（佔總乘客人次的 90%）。政府的運輸政策（註 1）如下：

- (a) 維持平衡的公共運輸系統，協調各種公共交通工具；及
- (b) 確保市民獲得安全、有效率和合乎經濟原則的公共交通服務。

此外，政府的政策是公共交通服務應由私營機構按商業原則經營，以提高效率和成本效益。

1.3 2000 年 5 月的《第三次整體運輸研究》，已按各公共交通服務的效率及載客量，制定了其角色定位的分級。根據 2017 年 6 月的《公共交通策略研究》報告，過去數十年來各種公共交通服務的角色定位，至今並沒有改變，即：

- (a) 鐵路專軌運行、載客量高、快捷方便、亦無廢氣排放，在分級之中居於最高層級；
- (b) 在重鐵以外的公共交通工具之中，專營巴士是路面的集體載客運輸工具，載客量高，服務較為靈活，能在較短時間內因應需求調整服務安排。專營巴士服務尚未有鐵路直達的地區，以及提供接駁鐵路網絡及跨區服務。輕鐵是新界西北地區公共交通系統的重要一環，為西鐵提供接駁服務，以及提供區內路面軌道交通服務；
- (c) 公共小巴（註 2）為乘客較少或不宜使用高載客量交通工具的地區提供服務，擔當提供輔助接駁服務的角色；

註 1：該政策首先在 1990 年 1 月公布的《香港運輸政策白皮書》說明，其後在 1999 年 10 月公布的《邁步前進：香港長遠運輸策略》、2000 年 5 月公布的《第三次整體運輸研究》和最近在 2017 年 6 月公布的《公共交通策略研究》報告內述明。

註 2：公共小巴分為綠色專線小巴和紅色小巴兩類。前者提供固定服務，其路線、票價、車輛編配和行車時間表須經運輸署批准；後者沒有規定的路線和行車時間表，並可自行釐定票價。

- (d) 非專營巴士在公共運輸系統中擔當輔助角色，在繁忙時段紓緩市民對專營巴士和綠色專線小巴的服務需求，並在一些專營巴士或綠色專線小巴行走並不符合營運效益的地區提供服務。非專營巴士為特定群組（例如學生及旅客）提供服務。由 1999 年 10 月起，提供運載學生服務的私家小巴，如同非專營巴士一樣，納入客運營業證制度下（見第 1.6 及 1.7 段）；及
- (e) 的士按較高的收費提供個人化點到點和較舒適的公共交通服務。

1.4 為使公共交通工具的分級架構有效運作，各類交通工具必須緊密協調。運輸署負責執行《道路交通條例》（第 374 章）和各項規管公共交通服務的法例（註 3）。運輸署的組織圖（摘錄）載於附錄 A。

非專營巴士

1.5 根據《道路交通條例》和《公共巴士服務條例》（第 230 章），非專營巴士提供兩大類服務如下：

- (a) **非專營公共巴士服務** 根據《道路交通條例》的定義，公共巴士是指用作或擬用作出租或取酬用途的巴士。非專營公共巴士提供 8 種主要服務（8 種服務的簡介，見附錄 B）：
 - (i) 遊覽服務（行政代碼 A01）；
 - (ii) 酒店服務（A02）；
 - (iii) 學生服務（A03）；
 - (iv) 僱員服務（A04）；
 - (v) 國際乘客服務（A05）；
 - (vi) 居民服務（A06）；
 - (vii) 複合交通服務（A07——註 4）；及
 - (viii) 合約式出租服務（A08）。

註 3：舉例來說，鐵路服務受《香港鐵路條例》（第 556 章）規管，專營公共巴士服務則受《公共巴士服務條例》（第 230 章）規管。

註 4：鑑於市場變化，運輸署多年來未有批准複合交通服務。

非專營公共巴士可獲發牌，營辦上述其中一種或以上的服務，惟須先取得運輸署相關的服務批註（見第 1.7 段）；及

(b) **非專營私家巴士服務** 根據《道路交通條例》的定義，私家巴士是指用作或擬用作免費接載乘客（提供學生服務及／或傷殘人士服務時除外）的巴士。非專營私家巴士提供 4 種服務：

(i) 為指定學校或辦學團體提供的學生服務 (B01)；

(ii) 僱員服務 (B02)；

(iii) 傷殘人士服務 (B03)；及

(iv) 其他經運輸署署長批准的服務 (B04)。

當局嚴格規限非專營私家巴士的車輛登記（例如提供學生服務的非專營私家巴士必須以教育機構的名義登記）和運作模式（即提供僱員服務及其他服務的私家巴士不得出租或取酬），而私家巴士主要為需要有關服務的組織或機構所擁有。非專營私家巴士可獲發牌提供上述 4 種的其中一種或以上的服務，惟營辦商須先取得運輸署相關的服務批註（見第 1.7 段）。

學校私家小巴

1.6 除了非專營巴士外，在《道路交通條例》下准予提供學生服務的車輛，也包括設有 19 個或以下座位的學校私家小巴（註 5）。這些一般稱為保姆車的學校私家小巴，大多遵循《道路交通（車輛構造及保養）規例》（第 374A 章）的規定，髹上黃色並附有標誌（例如連續的紫色橫條——註 6），以提醒道路使用者注意，當學校私家小巴在道路上行駛時，以及在年幼學童上落車輛時，必須與學校私家小巴保持安全距離（見照片一）。與非專營巴士不同，學校私家小巴只可提供學生服務。

註 5：《道路交通條例》於 2017 年 7 月修訂，把小巴的乘客座位上限由 16 個增至 19 個。

註 6：有關車輛外面的標誌和顏色的規定，並不適用於在 1997 年 5 月 1 日前登記的學校私家小巴。

照片一

學校私家小巴



資料來源：審計署人員於 2017 年 7 月 6 日拍攝的照片

發牌及規管制度

1.7 營辦非專營巴士及學校私家小巴服務，須受《道路交通條例》及其附屬法例下的客運營業證制度規管（註 7）。客運營業證授權持證人營運車輛（例如非專營巴士或學校私家小巴）提供載客服務，而客運營業證證明書則簽發予根據客運營業證營運的車輛。客運營業證持有人也須就擬提供的特定服務（見第 1.5 段）向運輸署取得個別服務批註，並就定期服務的個別路線（見第 2.5 段）取得該署的批准。截至 2016 年 12 月 31 日，已登記的非專營巴士和學校私家小巴的數目，以及該等車輛獲發的客運營業證、客運營業證證明書及服務批註數目，載於表一。根據運輸署年度調查（註 8），2016 年非專營巴士和學校私家小巴的車隊使用率約為 86%。

註 7：為了更有效控制學校私家小巴的使用，當局於 1999 年 10 月制定《道路交通（修訂）條例》，規定學校私家小巴須根據客運營業證制度營運。除了非專營巴士和學校私家小巴的服務外，公共小巴服務亦受客運營業證制度規管。

註 8：運輸署每年都委聘顧問公司進行調查，以蒐集非專營巴士的營運資料和使用率。鑑於公眾關注校巴服務的供求問題，自 2015 年起也把學校私家小巴納入年度調查之內。

表一

已登記車輛、客運營業證、客運營業證證明書及服務批註的數目
(2016 年 12 月 31 日)

車輛類型	已登記車輛	客運營業證	客運營業證 證明書	服務批註 (註 1)
非專營公共巴士	7 043	1 287	8 769 (註 2)	17 806
非專營私家巴士	651	200	651	867
學校私家小巴	1 966	705	1 966	1 966

資料來源：運輸署的記錄

註 1：由於每輛非專營巴士可獲發超過一項服務批註，服務批註的數目大於已登記車輛的數目。學校私家小巴只可領有一項服務批註。

註 2：客運營業證證明書分為兩類，分別適用於提供定期服務和非定期服務的車輛（見第 2.6 段）。非專營公共巴士若都有提供定期及非定期服務，會獲發不同的客運營業證證明書，所以客運營業證證明書的數目大於已登記車輛的數目。

1.8 行政及牌照科轄下的公共車輛及檢控組（見附錄 A），聯同市區分區辦事處和新界分區辦事處（註 9）執行客運營業證制度，工作包括簽發客運營業證和客運營業證證明書，以及對受客運營業證規管的車輛營運未經批准的服務採取執法行動。根據《道路交通條例》和《公共巴士服務條例》，對於未經批准的非專營巴士服務和違反客運營業證條件的車輛，可採取的執法方式包括提出檢控和進行研訊（見第 3.2(a) 及 (b) 段）。

註 9：兩個分區辦事處負責各自地區內所有運輸事宜。這兩個辦事處各由 1 名運輸署助理署長擔任主管，另有約 40 名運輸主任職系人員提供支援，督導公共運輸事宜。

非專營巴士和學校私家小巴營運問題的應對措施

1.9 非專營巴士和學校私家小巴過往曾出現多項營運問題，運輸署採取了不同應對措施，詳情如下：

- (a) **非專營巴士供過於求的應對措施** 在 1998 至 2003 年期間，非專營巴士的登記數目由 5 900 輛增至 7 200 輛，增幅達 22%，而同期公共交通乘客量，則由每日 1 110 萬人次，增至 1 140 萬人次，增幅僅為 2.7%。因此，非專營巴士營辦商不單面對業內競爭加劇，更要與其他公共交通工具，尤其是公共小巴和的士等激烈競爭，以求在客運市場爭取份額。非專營巴士服務供過於求，造成不健康的競爭，並不符合當局妥當協調不同交通工具的政策（見第 1.4 段）。交通諮詢委員會（交諮會——註 10）於 2004 年進行檢討並諮詢業界後，建議政府須因應服務需求而協調非專營巴士服務的增減。運輸署於是收緊發牌制度，只在有合理需要的情況下，才批准新辦非專營巴士服務和新增非專營巴士車輛。此外，客運營業證的申請人必須從現有車隊中購買非專營巴士（即採購要求）；
- (b) **未經批准的非專營巴士服務的應對措施** 交諮會在 2004 年的檢討中也留意到，由於競爭激烈，部分非專營巴士營辦商營辦未經批准的服務，損害常規和合法的運輸服務，以及在某些熱門地點造成交通問題。交諮會建議政府應加強規管非專營巴士的營運，以及提高執法行動的效率及成效。為了方便對未經批准的非專營巴士營運進行監管和採取執法行動，由 2005 年起擴大服務詳情表的適用範圍，規定所有具定期性質並有相同起點及目的地地區的非專營巴士服務，都須按照服務詳情表訂明所有有關的服務細節營運。另外，也規定非專營巴士須展示適當及指定格式的標誌，以顯示正在提供的服務類別。圖一顯示非專營巴士在提供僱員服務時必須展示的指定格式標誌；

註 10：交諮會由 15 名非官方委員（包括主席）及 3 名官方委員（包括運輸及房屋局常任秘書長（運輸）或其代表、運輸署署長及警務處處長或其代表）組成。交諮會的職責是就交通事宜，包括交通政策廣泛涉及的各项問題，向行政長官會同行政會議提供意見，以改善人流的往來和貨物的運送。

圖一

僱員服務的服務標誌



說明：* 顯示字體的最少高度

資料來源：運輸署的記錄

- (c) **非專營巴士提供的學生服務不足的應對措施** 由於旅遊業及跨境運輸需求日增，領有學生服務批註的非專營巴士數目由 2004 年的 4 270 輛，減至 2011 年的 3 577 輛，減幅達 16%。與此同時，學校私家小巴（無須符合採購要求——見上文 (a)）的數目則由 2011 年的 1 259 輛增至 2014 年的 1 899 輛。運輸署在 2012 年，容許已領有學生服務批註的非專營巴士營辦商，經申請後可使用旗下車隊所有符合相關規定的車輛接載學生。雖然推行此措施後，已額外有逾 400 輛車輛獲批學生服務批註，但已領有學生服務批註的非專營巴士數目仍持續下跌，由 2012 年的 3 489 輛降至 2014 年的 3 286 輛。根據運輸署在 2014 年進行的調查，實際上只有大約七成已領有學生服務批註的非專營巴士正在提供學生服務。另一方面，雖然由 2011/12 至 2014/15 學年的 4 個學年期間，學生總人數減少了大約 2 500 人，但幼稚園和小學學生數目在同期卻增加了大約 25 000 人。運輸署預期未來數年，市場對校巴服務會維持一定需求。該署在 2015 年，向提供學生服務的非專營私家巴士的客運營業證申請人給予豁免，讓他們無須遵守採購要求（見上文 (a) 段），但運輸業界反對放寬非專營公共巴士的採購要求；及

引言

- (d) **加強學生服務車輛安全的措施** 在學生服務車輛提供跟車保姆可協助學童上落車，並可於行車時協助看管學生。1997 年，政府向接載幼稚園和小學學生的非專營巴士引入強制提供跟車保姆的規定。相同規定於 2005 年延伸至接載幼稚園學生的學校私家小巴，並於 2008 年延伸至接載小學生的學校私家小巴。在 2007 年，政府修訂法例，規定所有在 2009 年 5 月 1 日或以後首次登記的學生服務車輛（領有學生服務批註的非專營巴士和學校私家小巴），必須裝設保護式座椅，以減低學童在車輛發生碰撞時被拋離座位的風險，並降低學童受傷的程度。

審查工作

1.10 在 2008 年，審計署曾就“客運營業證制度下的車輛營運牌照服務”完成了審查工作，集中審查了運輸署客運營業證制度下的牌照服務。審查結果載於 2008 年 3 月的《審計署署長第五十號報告書》第 4 章。政府接納並同意落實審計署的建議。2017 年 4 月，審計署展開審查，就規管非專營巴士和學校私家小巴的服務，檢視運輸署的工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 管理發牌規定（第 2 部分）；
- (b) 規管未經批准的營運（第 3 部分）；及
- (c) 學生服務車輛的安全措施（第 4 部分）。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.11 在審查工作期間，運輸署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：管理發牌規定

2.1 本部分探討運輸署管理非專營巴士和學校私家小巴發牌規定的工作，並集中審視以下事宜：

- (a) 因應服務需求而協調非專營巴士服務增減的措施(第 2.7 至 2.14 段)；及
- (b) 處理申請(第 2.18 至 2.28 段)。

客運營業證制度

2.2 **客運營業證** 非專營巴士和學校私家小巴服務的營運，受運輸署署長根據《道路交通條例》第 27 條發出的客運營業證所規管。根據該條例第 28 條，運輸署署長在審批客運營業證申請時，除了其認為與申請有關的其他事宜外，也須考慮以下事宜：

- (a) 香港特別行政區行政長官在有關提供公共運輸服務方面的任何政策指示；
- (b) 根據《道路交通條例》第 23 條對可予登記的車輛數目的任何有效限定(註 11)；
- (c) 對申請人擬提供的服務的需求及標準；
- (d) 其他公共運輸經營者已提供或已計劃服務的水平；及
- (e) 擬提供服務所涉地區及道路的交通情況。

2.3 **申請的要求** 客運營業證申請人所提交的申請資料，須包括以下營運細節：

- (a) 擬提供服務的類型；
- (b) 擬提供服務的路線、地區範圍或教育機構；
- (c) 擬提供服務車輛的數目及類型；
- (d) 每日營辦服務的時段及班次；及

註 11：根據《道路交通條例》第 23 條，現時非專營巴士並沒有限定可予登記的數目。

管理發牌規定

- (e) 建議車資(如有的話)。

申請人並須提交服務合約或租用服務的團體的支持信等證明文件(例如教育機構的信件,以支持學校私家小巴申請客運營業證或非專營巴士申請學生服務批註),從而證明有營辦該項服務的需要。運輸署在處理申請時會審閱這些文件,核實是否有充分理據證明需要該服務。

2.4 客運營業證的條件 客運營業證的簽發和有關車輛的使用事宜須受客運營業證的條件規限。客運營業證的條件除了訂明該客運營業證之下每部車輛的核准服務營運細節(見第 2.3(a) 至 (e) 段)外,也要求持證人須符合某些營運規定,例如:

- (a) 備存訂明期間的營運和維修記錄;
- (b) 在營運服務時展示所獲准提供服務類別的服務標誌;及
- (c) 在經營接載幼稚園學生或小學學生的學生服務時提供跟車保姆。

根據《道路交通(公共服務車輛)規例》(第 374D 章),發出的客運營業證有效期不超過 5 年,可予續期而每次不超過 5 年。實際上,首次發出的新客運營業證有效期為 1 年,期滿後,非專營巴士一般會獲續期 2 年,而學校私家小巴則獲續期 1 年。客運營業證不得轉讓。

2.5 營運定期服務 在非專營公共巴士所提供的 8 類服務中(見第 1.5(a) 段),國際乘客服務和居民服務須按運輸署署長批准的服務詳情表營運,該表列明所有相關的服務營運細節(例如車資、路線、營運時段、班次、巴士數目及車種,以及停車站)。為方便對未經批准的營運進行監管和採取執法行動,按服務詳情表營運的規定由 2005 年起擴展至其他 4 類非專營公共巴士服務,包括酒店服務下的穿梭服務、專上院校的學生服務、僱員服務,以及有相同起點及目的地地區的定期合約式出租服務(見第 1.9(b) 段)。截至 2017 年 6 月,獲批准的服務詳情表約有 1 500 份(見第 3.32 段表八)。

2.6 客運營業證證明書 運輸署簽發兩類客運營業證證明書,一類適用於按照運輸署批准的服務詳情表提供定期服務(例如居民服務)的車輛,而另一類則適用於提供非定期服務(例如遊覽服務)的車輛。客運營業證證明書上印有客運營業證號碼和車輛經批准的服務營運細節(例如經准許的服務類別)。根據《道路交通(公共服務車輛)規例》:

- (a) 按照客運營業證營運的每輛非專營巴士或學校私家小巴，均須在車輛擋風玻璃左手邊展示客運營業證證明書，所用方式須使該客運營業證證明書可以從車輛前面看見；及
- (b) 客運營業證證明書的有效期為 12 個月或直至關乎該客運營業證證明書的客運營業證屆滿為止，兩者以日期較早者為準。

因應服務需求而協調 非專營巴士服務增減的措施

2.7 2004 年 7 月，交諮會建議政府須以更有效的方式，因應服務需求而協調非專營巴士服務的增減，以解決供過於求的問題(見第 1.9(a) 段)。2005 年 1 月，當時的環境運輸及工務局(註 12)知會立法會交通事務委員會，該局會根據交諮會的建議實行一系列措施，確保新增的非專營巴士服務及車輛只會在有合理需求的情況下才會獲得批准。這些措施包括：

- (a) **嚴格審批非專營巴士申請及文件規定** 申請人就非專營巴士的新供應提出申請時(註 13)，須提交相關證明文件以支持其申請，例如有效期達 6 個月或以上的服務合約，以證明擬辦的新增服務有實際的長期需要；
- (b) **單項／有限服務批註** 客運營業證新申請人及現有營辦商申請新供應車輛時，一般只會獲簽發 1 項服務批註。如申請批註的車輛源自現有的非專營巴士車隊，而有關申請不會引致非專營巴士總數出現淨增長，則該輛在非專營巴士營辦商(不論是現有營辦商或新加入的營辦商)之間轉讓的巴士，將通常不會獲發超過 3 項服務批註；
- (c) **從現有車隊中採購車輛** 為進一步控制市場上非專營巴士總數的增長，當局將提供誘因，鼓勵開辦新服務的客運營業證申請人從市場上現有車隊(即從一個不會替換其巴士的車主)購入巴士以代替採購新車，避免車隊巴士數目出現淨增長。申請人如欲添置巴士，可以嘗試在 6 個月之內從市場現有車隊中採購。申請人從現有車隊中購得巴士後，當局就會隨即辦理其申請；若申請人未能從現有車

註 12：政策局於 2007 年 7 月 1 日起重組，先前由環境運輸及工務局負責與交通相關的政策職務，轉由運輸及房屋局負責。

註 13：非專營巴士服務及車輛的新供應，是指由新申請人遞交的新客運營業證申請、現有營辦商遞交的新增服務批註及車輛申請，以及上述客運營業證及服務批註將來續期的申請。

隊購入巴士，當局則會在 6 個月限期結束之時辦理其申請。當局會不時檢討限期的長短，以配合情況的變化；及

- (d) **不適宜為非專營巴士車隊的數目設定上限** 當時的環境運輸及工務局也告知立法會交通事務委員會，不宜為非專營巴士車隊的車輛數目設定上限，因為此舉不但有損彈性，妨礙部分服務行業因特殊情況而需要添置巴士應付真正需求，也可能會引發不良投機活動，令客運營業證和非專營巴士的價格上漲，引致非專營巴士服務成本增加，最終轉嫁乘客身上。

實施採購要求

2.8 運輸署藉客運營業證／客運營業證證明書的申請表格，讓申請添置非專營巴士的人士知道可獲 6 個月限期，以便從市場上現有的非專營巴士車隊中採購車輛。申請人若從現有非專營巴士車隊中物色到非專營巴士，而該非專營巴士的現時車主不會申請替換車輛，有關申請將會立即辦理。申請人若未能從現有車隊中購得所需的非專營巴士，其申請不會如 2004 年交諮會的檢討報告及 2005 年立法會交通事務委員會的文件所示，在 6 個月限期結束時獲盡快辦理，而是予以覆檢（見第 2.7(c) 段）。

2.9 **內部指引規定** 運輸署訂明下列指引，供員工在處理涉及添置非專營巴士的申請時遵循：

- (a) 收到涉及添置非專營巴士的申請而申請人未有從現有車隊中採購非專營巴士時，運輸署將會發出通知書，要求申請人向現有車隊租用或購置非專營巴士。根據該通知書，申請人可於接獲通知書後的首個月內，向 5 個商會中的 3 個尋求協助，並每個月於兩份中文報章刊登採購或租用非專營巴士的廣告，又或是在接獲通知書的 6 個月內進行公開招標；
- (b) 若申請人於 6 個月限期結束時仍未能購得二手非專營巴士，便應解釋何以未能達到通知書列明的要求（見上文 (a) 項），並應附上證明。然而，即使申請人作出解釋，也並非代表其添置非專營巴士而導致非專營巴士車隊車輛數目出現淨增長的申請會獲批准。以下因素須予考慮：
 - (i) 運輸署年度調查所顯示的非專營巴士車隊的整體使用率（見第 1.7 段註 8）；

- (ii) 最近 3 個月或更長時間內錄得的二手非專營巴士轉手次數；及
 - (iii) 個別申請的情況；及
- (c) 倘若調查顯示，非專營巴士服務的車輛供應並沒有短缺，而且二手市場交投活躍，將會要求申請人繼續嘗試從現有車隊採購車輛。

2.10 自採購要求於 2005 年 4 月起實施後，政府沒有批出過任何涉及令市場上非專營巴士總數出現淨增長的添置非專營公共巴士申請（註 14）。運輸署表示，添置非專營公共巴士的申請人不是已從現有車隊中購得非專營公共巴士，便是因某些運輸署未明原因停止繼續進行申請，而部分合資格機構則選擇利用非專營私家巴士來應付其需要。非專營公共巴士的數目由 2004 年的 7 212 輛，下降至 2016 年的 7 043 輛，減少了 169 輛（2%）。非專營私家巴士的採購要求已於 2007 年放寬，凡獲政府撥款、獎券基金或捐款支付車輛資本成本的慈善機構，以及教育機構（即幼稚園、小學和中學）可獲豁免遵守這項要求。此外，也有其他申請人基於個別情況獲得豁免。故此，非專營私家巴士的數目從 2004 年的 493 輛增至 2016 年的 651 輛，共增加了 158 輛（32%）。

非專營公共巴士市場的變化

2.11 審計署留意到，自政府在 2005 年 4 月實施採購要求以來，非專營公共巴士的市場已出現以下變化：

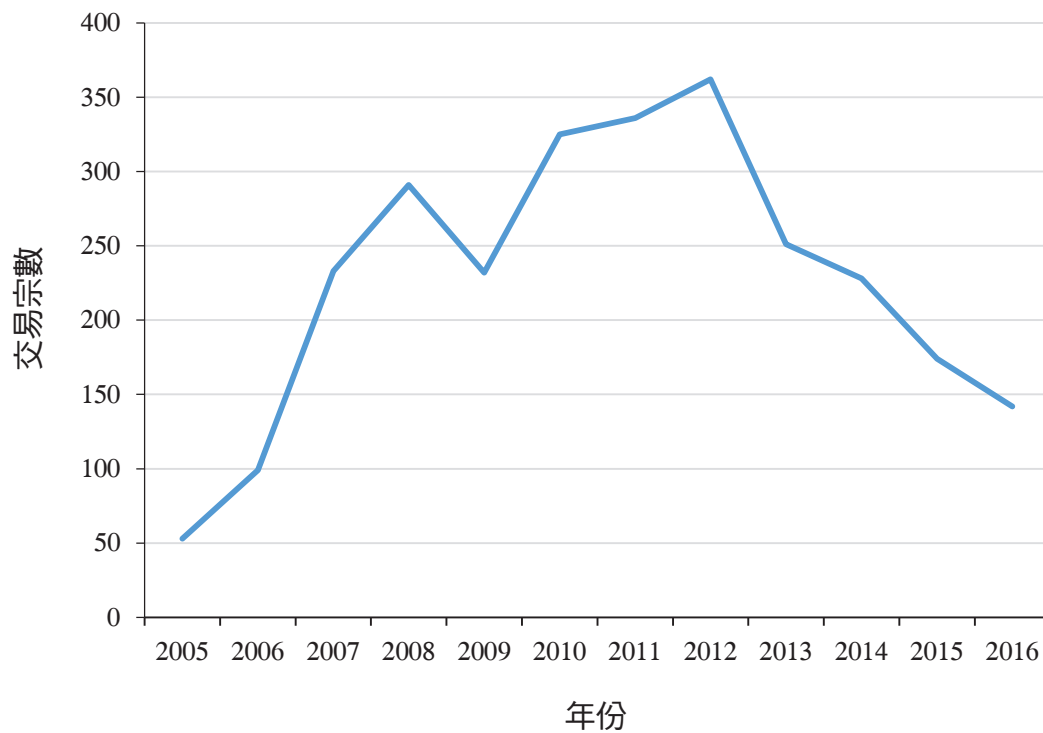
- (a) **非專營公共巴士的使用率** 根據運輸署的年度調查，非專營公共巴士的使用率從 2004 年的 81% 增至 2014 年最高峰的 89%，其後輕微下降至 2016 年的 86%。相比之下，由不同公司營運的專營巴士（不受採購要求約束），在 2016 年的使用率為 88% 至 93% 不等。使用率上升也反映在非專營巴士年度調查所見的班次上，該數目已由 2004 年的每日 40 104 班，上升 40% 至 2016 年的每日 55 970 班。同期，非專營公共巴士服務的估計乘客數目也由 2004 年的每日 468 684 人，上升 19% 至 2016 年的每日 559 113 人；

註 14：唯一例外是在 2011 年，當時運輸署按個別申請的情況，批准一宗把 14 輛非專營私家巴士重新歸類為非專營公共巴士，以服務一所專上教育院校的申請，因此令非專營公共巴士數目出現 14 輛的淨增長。

- (b) **二手非專營公共巴士的交易** 如圖二所示，二手非專營公共巴士的交易宗數雖由 2005 年的 53 宗增至 2012 年最高峰的 362 宗，但其後的數字一直呈現跌勢，到 2016 年時為 142 宗；及

圖二

二手非專營公共巴士的交易宗數
(2005 至 2016 年)



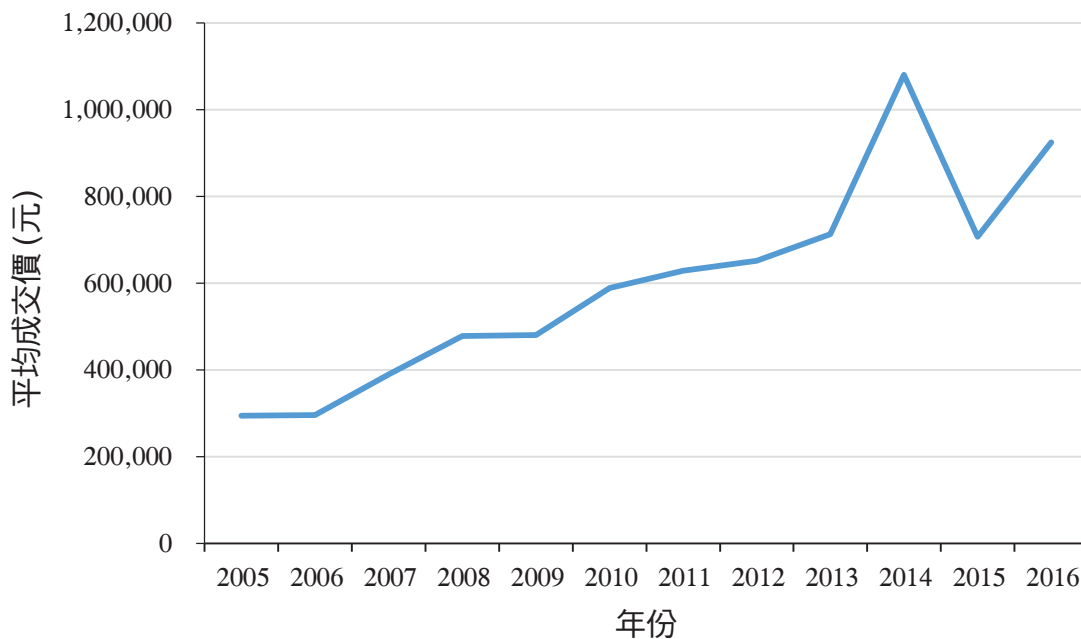
資料來源：運輸署的記錄

附註：上圖所示的非專營巴士交易宗數僅限成交價為 10 萬元以上的交易。根據運輸署的記錄，二手非專營公共巴士的市價通常不低於 10 萬元，低於 10 萬元者可能是由有關連的雙方進行買賣。成交價為 10 萬元或以下的交易，每年由 39 宗至 304 宗不等。

- (c) **二手非專營公共巴士的成交價** 如圖三所示，每輛二手非專營公共巴士的平均成交價從 2005 年的 30 萬元，增至 2016 年的 90 萬元，增幅達 200%。根據運輸署的記錄，每輛新的巴士通常平均售價為 60 萬元 (座位數目約為 30 個) 至 90 萬元 (座位數目約為 60 個)。從分析 2016 年的 142 宗成交所見 (見上文 (b) 段)，51 宗 (36%) 的成交價在 50 萬元以下，59 宗 (42%) 介乎 50 萬元至 100 萬元之間，餘下 32 宗 (22%) 均在 100 萬元以上 (其中兩部二手雙層非專營巴士售價高達每部 490 萬元)。運輸署表示，成交量和成交價受當時的經濟環境及業內的經營前景等因素影響。

圖三

二手非專營公共巴士的平均成交價
(2005 至 2016 年)



資料來源：運輸署的記錄

附註：根據運輸署的記錄，二手非專營公共巴士的市價通常不低於 10 萬元。在計算平均成交價時，為免被特低的成交價影響結果，只計算 10 萬元以上的交易。成交價特低的交易，可能是由有關連的雙方進行買賣。

需要對採購要求的實施作出檢討

2.12 根據交諮會在 2004 年的檢討報告和立法會交通事務委員會在 2005 年的文件，運輸署因應服務需求而協調非專利巴士服務增減的主要措施包括嚴格審批非專營巴士的申請及文件規定，以及簽發單項／有限服務批註（見第 2.7(a) 及 (b) 段）。採購要求是進一步的行政措施，以鼓勵客運營業證申請人從現有車隊採購車輛，從而控制市場上非專營巴士總數的增長。當局無意為非專營巴士的數目設定上限，原因是此舉會：(a) 有損彈性，妨礙部分服務行業應付真正需求；以及 (b) 引發不良的投機活動，令客運營業證和非專營巴士的價格上漲，所涉成本最終會轉嫁乘客身上（見第 2.7(c) 及 (d) 段）。

2.13 審計署明白，採購要求十分重要，既能適當管控非專營巴士的營運，又能確保服務需求得以滿足。此外，這項措施又可避免市場上非專營巴士的服務供應過多，以及盡量減低非專營巴士市場內及與其他公共交通工具之間出現不健康的競爭。自 2005 年起至今，採購要求已實施約 12 年之久，期間非專營巴士市場有不少變化（見第 2.11 段），現在是適當時候，由運輸署檢討措施有否可予改善之處。就此而言，運輸署需要重新檢視內部指引規定。該規定要求申請添置非專營公共巴士的人士，即使經歷 6 個月仍未能從現有車隊購得車輛，仍需繼續嘗試（見第 2.9(c) 段）。這項要求並未載於交諮會在 2004 年的檢討報告和立法會交通事務委員會在 2005 年的文件內，對部分非專營巴士營辦商來說，這項要求可能缺乏彈性，無法滿足他們真正的服務需求。

需要更嚴格審批客運營業證 續期申請的證明文件

2.14 客運營業證持有人為客運營業證辦理續期申請時，須提供一份任何期限的服務合約，以證明該服務有持續需要。就服務批註的續期而言，須至少就客運營業證所批准的每類服務遞交一份任何期限的服務合約。如客運營業證持有人未能提供相關的證明文件，客運營業證續期申請可能不獲批准。在 2014 至 2016 年期間，運輸署處理了 2 080 宗涉及非專營公共巴士的客運營業證續期申請。審計署審查在這段期間涉及現有客運營業證持有人獲批續期的其中 10 宗申請（涉及 41 個服務批註），並留意到：

- (a) 在涉及 9 個服務批註的 3 宗獲批申請中，有關的客運營業證持有人遞交了服務合約，以證明當中 3 個合約式出租服務批註有持續需要。至於其餘 6 個（41 個的 15%）關於遊覽及酒店服務的批註，客

運營業證持有人沒有遞交有關服務合約，只是遞交信件，表明會調配相關客運營業證之下的非專營巴士提供有關服務。運輸署在 2017 年 9 月通知審計署，該 3 宗獲批申請的客運營業證持有人也是註冊旅行社，而在交諮會 2004 年的檢討報告中，遊覽及酒店服務稱為互補服務(即服務對象相近)。然而，根據交諮會報告，須有充份理據，互補服務的批註才可獲簽批。運輸署在審批客運營業證的續期申請時，實有需要貫徹執行呈交證明文件的規定；及

- (b) 在涉及 39 個服務批註的 9 宗獲批申請中，客運營業證持有人遞交的服務合約未能充分證明 26 個(41 個的 63%) 服務批註所涉及的車輛數目確有需要。舉例來說，在一宗有 76 輛非專營巴士獲批服務批註的續期個案中，客運營業證持有人遞交的服務合約顯示只需要 3 輛非專營巴士。審計署留意到，運輸署固有的做法是規定客運營業證持有人就每類服務遞交至少一份合約。運輸署表示，該安排讓客運營業證持有人靈活調配車輛，配合運作需要。然而，運輸署既要向非專營巴士業界提供合理彈性，也須維持對非專營巴士服務的有效規管。為了在兩者之間取得平衡，運輸署須考慮就每個服務批註提供服務合約推行更嚴格的規定，以證明所需的車輛數目確有需要。

審計署的建議

2.15 審計署建議運輸署署長應：

- (a) 在諮詢運輸及房屋局局長後，檢討實施採購要求的安排，尤其是運輸署的內部指引規定(即申請人未能在 6 個月內從現有車隊購得非專營巴士，仍需繼續嘗試)；
- (b) 在客運營業證持有人申請為客運營業證續期時，貫徹執行必須為每個服務批註呈交一份服務合約或其他相關文件作為佐證的規定；及
- (c) 考慮就每個服務批註提供服務合約推行更嚴格的規定，以證明所需的車輛數目確有需要。

政府的回應

2.16 運輸署署長同意審計署的建議，並表示運輸署會：

管理發牌規定

- (a) 檢討實施採購要求的內部指引；
- (b) 在客運營業證持有人申請為客運營業證續期時，貫徹執行必須為每個服務批註呈交一份服務合約或其他相關文件作為佐證的規定；及
- (c) 考慮以劃一方式規定客運營業證持有人提供服務合約以證明每個服務批註所需的車輛數目確有需要，但會顧及營運非專營巴士時調配車輛的彈性。

2.17 運輸及房屋局局長同意第 2.15(a) 段所載審計署的建議，並表示：

- (a) 一如 2017 年 6 月發表的《公共交通策略研究》報告所述，非專營巴士會繼續擔當其輔助公共交通工具的角色定位，發揮以下功用：
 - (i) 主要在繁忙時段紓緩市民對專營巴士和綠色專線小巴的服務需求；及
 - (ii) 在一般常規公共交通工具未能提供合適服務的情況下為特定乘客群組(如旅行團、酒店住客及學生等) 提供服務；
- (b) 採購要求是根據政策考慮而訂立，旨在適當管控非專營巴士的營運，同時確保服務需求得以滿足。這有助避免市場上非專營巴士服務供應過多，以及盡量減低在非專營巴士市場內及與其他公共交通工具之間出現不健康的競爭；及
- (c) 運輸及房屋局(運房局) 同意，運輸署應檢討實施採購要求的安排，尤其是運輸署的內部指引規定(即申請人在 6 個月限期後仍未能從現有車隊購得非專營巴士，仍需繼續嘗試)，但同時應確保 (b) 段的政策目標能繼續實現。就這方面而言，運輸署稍後會向交諮會匯報採購要求的實施情況。

處理申請

2.18 公共車輛及檢控組轄下的公共車輛分組(見附錄 A 及註 15) 負責處理與非專營巴士及學校私家小巴相關的申請；然而，涉及跨境國際乘客服務的申

註 15：公共車輛分組由 1 名高級行政主任領導，30 名員工提供支援。該組負責處理與非專營巴士、小巴、出租汽車及的士相關的牌照申請。

請，則由新界分區辦事處直接處理(註 16)。公共車輛分組的工作，包括審視申請及相關證明文件、向申請人釐清申請詳情、就服務營運細節(如行車路線、時間表及停車站等)詢問分區辦事處的意見、向申請人發出回覆，以及處理相關牌照事務。公共車輛分組利用多套登記冊監控申請進度(註 17)。

2.19 2016 年處理的申請共有 24 897 宗，當中 20 894 宗(84%)與客運營業證或客運營業證證明書有關(見表二)，餘下的 4 003 宗(16%)主要是關乎更換車輛、車輛過戶以及在車身登廣告的申請。

表二

與客運營業證及客運營業證證明書相關的申請數目
(2016 年)

申請類別		車輛類型			總計
		非專營 公共巴士	非專營 私家巴士	學校 私家小巴	
客運營業證	新領	74	16	47	137
	續期	701	80	626	1 407
	其他(註)	619	32	800	1 451
客運營業證證明書	新領	1 957	88	373	2 418
	續期	8 168	676	1 771	10 615
	其他(註)	4 257	60	549	4 866
總計		15 776	952	4 166	20 894

} 17 899

資料來源：運輸署的記錄

註：申請主要涉及更改、暫時吊銷或取消客運營業證及客運營業證證明書。

註 16：跨境國際乘客服務是香港及內地當局聯合以配額制度規管的一種國際乘客服務。配額制度旨在確保管制站的交通暢順，運作安全。

註 17：登記冊有多套，分別用以記錄不同類型的服務(例如有 1 套用作記錄所有涉及非專營公共巴士營辦居民服務的申請)。登記冊可以是電子或文本形式(例如電腦試算表或實體的日誌)。

需要考慮通過更多途徑公布非專營巴士及學校私家小巴所有種類新申請的處理時間

2.20 運輸署在相關申請表格內，只有就營運新的合約式出租服務下的專綫服務(見第 2.21 段)提及所需處理時間，而其他新申請並沒有述明所需處理時間(註 18)。運輸署只在政府網站(www.gov.hk)公布，營運非專營公共巴士服務的客運營業證申請需時約 6 至 8 個星期處理(註 19)，但並沒有提及 6 至 8 個星期的處理時間是否同樣適用於非專營私家巴士及學校私家小巴的新申請，以及非專營公共巴士的全部 4 類新申請(註 20)。運輸署表示，通過與業界代表的定期會面，以及半年一次向業界發出的通訊，業界已普遍知悉新申請一般需時 6 至 8 個星期處理。審計署在審查 2015 及 2016 年 30 宗新申請(營運新的合約式出租服務下的專綫服務的申請除外——見第 2.21 段)時發現，有 6 宗(20%)申請是在服務合約內所示的擬營辦日期前少於 6 個星期遞交。結果，在 6 宗申請中，有 5 宗(83%)申請在擬營辦日期後獲批，或會對服務使用者造成不便。為方便準申請人做好時間規劃，以配合其運作需要，運輸署應考慮通過更多途徑(例如申請表格)，公布非專營公共巴士、非專營私家巴士及學校私家小巴的所有類型新申請的預計處理時間。

需要適時處理涉及營運合約式出租服務下的專綫服務的申請

2.21 申請表格註明，營運新的合約式出租服務下的專綫服務的申請須在營辦日期前最少 14 日前遞交。審計署分析在 2016 年獲批的 90 宗該類申請，並發現：

- (a) 76 宗(84%)申請在營辦日期前最少 14 日前遞交；

註 18：運輸署已在相關申請表格及批准書註明：(a) 客運營業證及／或客運營業證證明書的續期須於屆滿日期前 4 個月內不少於 14 日前遞交續領申請；(b) 合約式出租服務下的專綫服務的續期須於屆滿日期前不少於 3 個星期遞交續領申請；以及 (c) 其他定期服務的續期須於屆滿日期前 2 個月前遞交續領申請。

註 19：實際處理時間視乎每宗申請的複雜程度而定。非專營巴士客運營業證申請的一般處理時間已自 2011 年起在政府網站公布。

註 20：非專營公共巴士的 4 類新申請為：(a) 申請新的客運營業證；(b) 客運營業證持有人申請新增車輛；(c) 客運營業證持有人就現有非專營巴士申請新增批註；以及 (d) 申請營運新的定期服務。

- (b) 運輸署需時超過 14 日處理 64 宗 (76 宗的 84%) 申請 (平均處理時間為 30 日，而處理時間最長的一宗申請為 67 日)；及
- (c) 在 64 宗申請中的 4 宗，運輸署在擬營辦日期後 7 至 31 日 (平均為 19 日) 給予批准。

2.22 審計署留意到，若干個案需要較長時間處理，原因是公共車輛分組須就申請所建議的服務營運細節 (例如路線及停車站)，諮詢分區辦事處及／或分區交通工程師。然而，由於大部分申請人已在運輸署建議的時間內遞交申請，他們會有合理期望其申請可獲適時處理。為了更符合申請人的期望，運輸署需要探討可行措施，在申請人遞交所有所需證明文件後，加快處理合約式出租服務下的專線服務的申請。

需要就過期客運營業證的續期申請 實施更嚴格的審批要求

2.23 根據交諮會 2004 年的檢討報告和立法會交通事務委員會 2005 年的文件，所有就非專營巴士提出的申請，均須嚴格審批，以確保有真正需要的服務才獲得批准。然而，鑑於現有營辦商關注到可能難以取得有效期夠長的合約，運輸署准許現有營辦商在客運營業證屆滿前提交任何期限的合約，以便申請為客運營業證續期。如在客運營業證屆滿前仍然未能取得合約，該營辦商便須重新申請，提供有效期至少 6 個月的服務合約，證明有關服務有實際的長期需要。在上述背景下，運輸署會在客運營業證屆滿前 6 個星期向有關客運營業證的持有人發出催辦信。假如該客運營業證持有人在屆滿日期仍未為有關客運營業證續期，運輸署會寄出警告信，告知該客運營業證持有人：

- (a) 不能再調派有關客運營業證下的車輛提供服務；及
- (b) 有關客運營業證已在屆滿日期被取消，其後任何客運營業證的申請均會視作新的申請，審批須更為嚴格 (即必須提交有效期最少 6 個月的服務合約，證明有關服務有實際的長期需要)。

2.24 在 2015 及 2016 年，運輸署就已過期的客運營業證共發出 83 封警告信。審計署審查這 83 宗個案其中 20 宗 (24%) 時，得悉有 11 宗個案 (55%) 的客運營業證持有人在屆滿日期後 5 至 23 日內就已過期的客運營業證提交續期申請。然而，運輸署並沒有把這 11 宗個案悉數視作新的申請處理，做法有別於警告

管理發牌規定

信所載的規定(見第 2.23(b) 段)。運輸署須就已過期客運營業證的續期申請，貫徹執行更嚴格的審批要求，藉以鼓勵持證人及時提交申請。

需要考慮簡化客運營業證證明書的發證規定

2.25 2016 年，公共車輛分組共處理 24 897 宗申請，其中與客運營業證證明書有關的共有 17 899 宗(見第 2.19 段表二)，佔 24 897 宗的 72%。審計署留意到，客運營業證證明書的發證規定有簡化的空間，情況如下：

- (a) **需要考慮把兩類客運營業證證明書合併** 《道路交通(公共服務車輛)規例》規定，根據客運營業證服務的車輛均須展示客運營業證證明書。客運營業證證明書的樣式並沒有硬性規定，但自設立客運營業證證明書制度以來，當局一貫都是向提供定期及非定期服務的車輛(見第 2.6 段)分別發出綠色及紅色兩類客運營業證證明書(註 21)，讓人可在車輛前面輕易識別客運營業證證明書類別(見圖四)。推行這項慣常做法，與根據《道路交通(公共服務車輛)規例》在車尾展示兩類客運營業證字牌(見圖五)的規定，互相配合。就非專營公共巴士而言，凡屬居民服務、國際乘客服務及複合交通服務，會獲發綠色客運營業證證明書，而其他類型的非專營公共巴士服務則會獲發紅色客運營業證證明書(見附錄 B)。然而，由於當局自 2005 年起把按服務詳情表營運這項要求擴及所有定期的非專營巴士服務(見第 2.5 段)，4 類以往劃為非定期的非專營公共巴士服務的服務如有具定期性質的部分(即酒店穿梭服務、專上院校的學生服務、僱員服務和某些根據合約式出租服務提供的免費穿梭服務)，也須按服務詳情表營運。換言之，按上述 4 類服務批註而獲發紅色客運營業證證明書的非專營公共巴士，其實可能都有提供定期及非定期服務。在這個情況下，理應研究可否把兩類客運營業證證明書合併，以精簡運輸署在簽發、續簽和修訂客運營業證證明書方面的行政工作，以及利便非專營巴士行業，特別是就同一輛非專營巴士獲發兩類客運營業證證明書的客運營業證持有人(見註 21)；及

註 21：截至 2016 年 12 月 31 日，獲發兩類客運營業證證明書的非專營公共巴士共有 1 726 輛。至於非專營私家巴士和學校私家小巴，由於只營運非定期服務，故獲發紅色客運營業證證明書。

圖四

在車輛前面展示的兩類客運營業證證明書

定期服務的
綠色客運營業證證明書



非定期服務的
紅色客運營業證證明書



資料來源：運輸署的記錄

圖五

須在車尾展示的客運營業證字牌

專綫服務的
綠色客運營業證字牌



非專綫服務的
紅色客運營業證字牌



資料來源：運輸署的記錄

- (b) **需要考慮劃一非專營巴士營辦商的客運營業證證明書與相關客運營業證的有效期** 目前，非專營巴士營辦商一般為其非專營巴士的客運營業證每兩年續期一次，另為相關客運營業證證明書每年續期一次(註 22)。對於擁有龐大非專營巴士車隊的營辦商而言，由於客運營業證證明書的有效期較短，每年都須為眾多客運營業證證明書申請續期，甚為不便。如第 2.3 及 2.4 段所述，對營運非專營巴士的主要發牌管制都在客運營業證列明，而相關申請須通過嚴格審批。由於客運營業證證明書是根據相關客運營業證所列的已批准營運細節而發出的，客運營業證證明書的續期周期無必要比客運營業證頻繁。另一方面，劃一客運營業證證明書和相關客運營業證的有效期，可精簡運輸署的行政工作，並利便非專營巴士行業。就此而言，審計署留意到，非專營巴士業界在 2016 年委聘顧問進行的研究，也要求劃一客運營業證證明書和相關客運營業證的有效期。審計署明白，此劃一安排可能須修訂法例(見第 2.6(b) 段)，但為非專營巴士發出的客運營業證證明書現有逾 9 000 張，而且從長遠而言，該安排可利便非專營巴士行業，故值得研究其可行性。

註 22：根據現行做法，首次發出的新客運營業證有效期為 1 年，期滿後，非專營巴士一般會獲續期 2 年，而學校私家小巴則獲續期 1 年(見第 2.4 段)。

**需要改善就非專營巴士及
學校私家小巴牌照服務推行的服務承諾**

2.26 **服務承諾** 運輸署已公布 3 個服務承諾，告知公眾涉及非專營巴士及學校私家小巴 3 類牌照服務的服務水平及服務表現目標。表三顯示運輸署在其網頁報告的 2015 及 2016 年達致服務表現目標的情況。

表三

涉及非專營巴士及學校私家小巴
牌照服務達致服務表現目標的情況
(2015 及 2016 年)

牌照服務類別	承諾的處理時間 (工作日)	目標	實際達標情況	
			2015 年	2016 年
私家小巴、的士、公共小巴及出租汽車的換車申請	5	100%	100% (見第 2.28(b) 段)	100%
續領非專營私家巴士客運營業證／客運營業證證明書的申請	7	100%	100%	100%
非專營巴士、的士及公共小巴車身展示廣告／標記的申請	7	100%	100%	100% (見第 2.28(b) 段)

資料來源：運輸署的記錄

附註：關於非專營私家巴士客運營業證／客運營業證證明書的續期申請及在非專營巴士車身展示廣告／標記的申請，當局的服務表現目標是因應 2008 年審計署的審查工作所提建議而訂立的(見第 1.10 段)。

2.27 **需要考慮擴大服務承諾的涵蓋範圍** 根據《公務員事務局通告第 7 / 2009 號》所載的良好做法，服務承諾應涵蓋部門所有向公眾提供的服務。然而，該 3 個服務承諾涵蓋的非專營巴士及學校私家小巴牌照服務，只佔

管理發牌規定

在 2016 年處理的 24 897 宗非專營巴士及學校私家小巴牌照申請的 2 069 宗 (8%)。運輸署表示，鑑於可能涉及眾多的服務批註，因此難以就非專營公共巴士的客運營業證申請訂立承諾的處理時間。然而，運輸署可考慮擴大服務承諾的範圍，以涵蓋較為簡單的學校私家小巴客運營業證／客運營業證證明書及非專營公共巴士客運營業證證明書續期個案 (見第 2.25(b) 段)。在 2016 年全年處理的 24 897 宗個案中，該等個案佔 10 565 宗 (42%)。

2.28 **需要改善衡量服務表現的方法** 審計署審查衡量達到目標處理時間的現有安排，發現有下列可予改善之處：

- (a) **衡量實際處理時間的方法** 根據《公務員事務局通告第 7/2009 號》所載的良好做法，各局和部門宜以點到點方式衡量整個服務過程，而不應只涵蓋其中一部分。然而，運輸署計算處理申請所需的時間，一貫的做法卻是由收到申請的日期起計，直至批准日期為止，或如沒有批准日期，則以批准書的發出日期為止。審計署抽查了 30 宗在 2015 至 2017 年期間處理的申請，發現有 15 宗個案在衡量實際處理時間時，記錄了批准日期。平均來說，批准日期後要再過 9 個工作日才會發出批准書，但在決定是否達到目標處理時間 (即 5 及 7 個工作日) 時，並沒有計算這段日子。審計署認為，運輸署須採取措施縮短發出批准書所需的時間，並考慮在衡量目標處理時間的達標情況時，一律以批准書的發出日期為準，以符合公務員事務局倡議的良好做法；及
- (b) **落實訂明的衡量程序** 根據運輸署的內部指引，應進行調查 (註 23)，以評估達致承諾處理時間的服務目標成果。然而，審計署留意到，由 2014 年起一直沒有進行調查。審計署審抽查在 2015 及 2016 年處理的 26 宗申請，發現有 2 宗沒有達到承諾的處理時間，因此報稱承諾處理時間的服務目標成果為 100% (見第 2.26 段的表三)，並沒有理據支持。運輸署須採取措施改善情況。

註 23：根據運輸署的內部指引，負責人員應在年初，於五月和十一月各選擇一個星期 (須有 5 個完整工作日)，進行有關調查。在該星期收到的不同申請的處理時間，將按照承諾的處理時間衡量表現如何。

審計署的建議

2.29 審計署建議運輸署署長應：

- (a) 考慮通過更多途徑，公布非專營巴士和學校私家小巴所有類型新申請的預計處理時間；
- (b) 探討可行措施，加快處理合約式出租服務下的專綫服務的申請，以符合申請人的期望；
- (c) 貫徹執行已過期客運營業證續期申請的更嚴格審批要求；
- (d) 考慮精簡客運營業證證明書的發證規定，例如研究是否可以：
 - (i) 把非專營公共巴士的兩類客運營業證證明書合併；及
 - (ii) 劃一客運營業證證明書與相關客運營業證的有效期；及
- (e) 就非專營巴士和學校私家小巴的牌照服務，改善推行服務承諾的情況，包括：
 - (i) 考慮擴大服務承諾的範圍，以涵蓋學校私家小巴客運營業證／客運營業證證明書的續期個案，以及非專營公共巴士客運營業證證明書的續期個案；
 - (ii) 對於非專營巴士和學校私家小巴的牌照申請，縮短發出批准書所需的時間，並考慮在衡量上述申請的目標處理時間的達標情況時，一律以批准書的發出日期為準；及
 - (iii) 採取措施確保衡量服務表現的報告結果，有充分理據支持。

政府的回應

2.30 運輸署署長同意審計署的建議，並表示運輸署會：

- (a) 考慮通過更多途徑，公布非專營巴士及學校私家小巴所有類型新申請的預計處理時間；
- (b) 在資源許可的情況下，加快處理合約式出租服務下的專綫服務的申請，更妥當管理申請人的期望；

- (c) 研究推出可行的措施，貫徹執行已過期客運營業證續期申請的更嚴格審批要求；
- (d) 檢討是否可以把兩類非專營公共巴士客運營業證證明書合併；
- (e) 檢視可否延長客運營業證證明書的有效期。倘若認為適宜作出這項改動，將採取適切行動(例如透過修訂法例)以延長客運營業證證明書的有效期，使之與客運營業證的有效期一致；及
- (f) 考慮擴大服務承諾的範圍，以涵蓋學校私家小巴客運營業證／客運營業證證明書的續期個案，以及非專營公共巴士客運營業證證明書的續期個案。

2.31 運輸署署長也表示，關於第 2.29(e)(ii) 及 (iii) 段所載審計署的建議，運輸署已：

- (a) 在衡量目標處理時間的達標情況時，一律以批准書的日期為準。用於擬備批准書的時間也有所縮減，以期達到承諾的處理時間；及
- (b) 採取措施，利用電子方式記錄所有相關申請的處理時間，藉以確保準確匯報有關承諾處理時間的達標情況。故此無須再進行調查來評估服務表現目標的達標情況。

第 3 部分：規管未經批准的營運

3.1 本部分探討運輸署針對未經批准的營運的執法程序和措施，並集中審視以下事宜：

- (a) 未經批准的非專營巴士營運 (第 3.4 至 3.11 段)；
- (b) 分區辦事處的調查工作 (第 3.12 至 3.19 段)；
- (c) 針對未經批准的營運的執法行動 (第 3.20 至 3.28 段)；及
- (d) 獲批准非專營巴士服務的宣傳 (第 3.29 至 3.34 段)。

現有規管

3.2 **立法措施** 非專營巴士及學校私家小巴的營運受《公共巴士服務條例》及《道路交通條例》規管，詳情如下：

- (a) **檢控** 《道路交通條例》第 52 條訂明，如非專營巴士或學校私家小巴在未領有客運營業證的情況下載客，或違反獲發車輛牌照的任何條件，均可予以檢控。如屬首次被定罪，最高可處罰款 5,000 元及監禁 3 個月；如就同一罪行第二次或隨後再次被定罪，則可處罰款 1 萬元及監禁 6 個月。另外，《公共巴士服務條例》第 4(2) 條禁止未獲得專營權而經營公共巴士服務，除非該服務屬獲批准的非專營巴士服務，或該服務獲運輸署署長根據《道路交通條例》第 27(4)(b) 條予以批准。如干犯有關條例被定罪，最高可處罰款 10 萬元。自 2004 年起，該署集中資源透過研訊方式 (見下文 (b) 段) 對未經批准的營運採取執法行動。因此，近年並沒有提出檢控；
- (b) **研訊** 《道路交通條例》第 30 條訂明，如運輸署署長有理由相信有非專營巴士或學校私家小巴曾作並非客運營業證所批准的用途，或該客運營業證的條件或《道路交通條例》的條文未予遵從，則署長可委派一名公職人員主持研訊。如研訊個案的違規事項證明屬實，運輸署署長有權取消、暫時吊銷或更改客運營業證。由 2012 年 1 月至 2017 年 5 月中期間，共有 175 宗研訊 (見第 3.20 段)；及
- (c) **定額罰款** 非專營巴士或學校私家小巴如被發現在限制區或指定巴士站範圍內上落乘客，香港警務處 (警務處) 可按照《道路交通 (交通管制) 規例》 (第 374G 章) 第 59 及 61 條，向有關車輛發出

規管未經批准的營運

定額罰款通知書。根據警務處提供的統計數字，2015 及 2016 年向非專營巴士及學校私家小巴發出的定額罰款通知書分別為 1 111 張及 822 張。

3.3 **行政措施** 除了上述立法措施外，運輸署已實施下列規管非專營巴士／學校私家小巴的行政措施：

- (a) 發信予客運營業證持有人要求澄清／警告，指示對方停止未經批准的營運；
- (b) 實施交通及運輸管理計劃，包括禁止巴士上落乘客區、禁區及限制區，以杜絕未經批准的非專營巴士／學校私家小巴服務。由 2004 年起，運輸署已在各區推行 24 項交通及運輸管理計劃；及
- (c) 改善其他相類的公共交通服務。

未經批准的非專營巴士營運

3.4 **交諮會的檢討** 交諮會在 2004 年留意到下列未經批准的非專營巴士營運（見第 1.9(b) 段）：

- (a) **未經批准的服務** 部分非專營巴士在未取得有效服務批註下提供服務，這會損害其他常規和合法的運輸服務的營運效益；及
- (b) **違反客運營業證的條件** 部分非專營巴士營辦商所提供的服務與客運營業證的條件不符（例如班次超過批准次數、偏離批准路線，以及在未經批准的地點上落客）。

上述活動可能會導致交通和環境問題。非專營巴士的第三者保險更可能因營運未經批准的服務而失效。交諮會在其 2004 年的檢討報告中建議政府應：(i) 加強規管非專營巴士營運（例如把服務詳情表規定的適用範圍擴展至所有定期非專營巴士服務——見第 2.5 段）；及 (ii) 提高執法工作的效率和成效（例如改善非專營巴士服務的識別系統，以方便執法人員監察；以及把部分常見的違反客運營業證條件情況訂明為表列罪行，並以定額罰款通知書制度處理——分別見第 3.7 及 3.26 段）。

3.5 **運輸署的執法行動** 運輸署會對違反客運營業證條件的行為採取執法行動。有關違規行為包括跟隨專利巴士路線接載乘客、在沒有適當服務批註下提供服務，以及偏離批准的服務詳情表。

需要加強對未經批准的非專營巴士營運採取執法行動

3.6 **年度調查** 運輸署就非專營公共巴士進行年度調查（見第 1.7 段註 8），藉以蒐集營運資料，掌握現時領有各種服務批註的非專營巴士車隊及服務的使用模式。調查結果也用於協助監察非專營巴士的營運，以及用作了解規管和發牌措施對非專營巴士營運的影響。一般來說，年度調查涉及在各個檢查站蒐集下列有關非專營巴士的資料：

- (a) 車輛登記號碼；
- (b) 可載客量／座位數目；
- (c) 非專營巴士提供服務時於車輛前面展示服務類型的標誌；
- (d) 於非專營巴士車尾展示客運營業證字牌；
- (e) 經過檢查站的時間；
- (f) 提供服務類型；及
- (g) 車上乘客數目。

為了從實地工作取得準確結果，署方給予外勤工作人員指引，協助他們透過觀察非專營巴士和車上乘客的特徵，辨別該非專營巴士的服務類型。舉例說，如看到一輛非專營巴士展示學校名稱，而所載乘客大多為身穿校服的小朋友，便歸類為提供學生服務；而展示公司名稱及只接載成人的非專營巴士，會歸類為提供僱員服務。

3.7 **未有展示服務標誌和客運營業證字牌** 因應交諮會建議加強非專營巴士服務識別系統，以方便執法人員監察，所有非專營巴士應展示適當及指定格式的標誌，以顯示正在提供的服務類別（見第 1.9(b) 段）。運輸署在年度調查發現部分非專營巴士未有展示訂明的服務標誌及／或未有在車尾展示客運營業證字牌。例如，在 2016 年調查的 5 870 輛非專營巴士中：

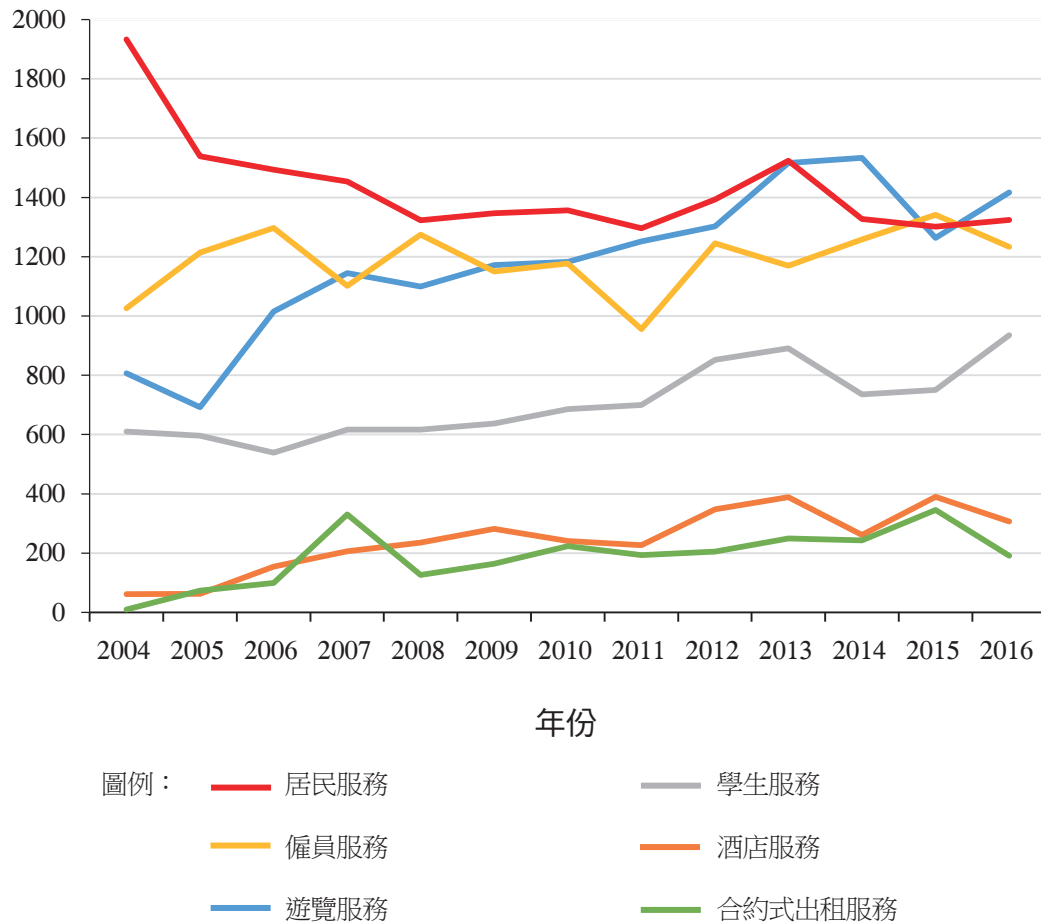
規管未經批准的營運

- (a) 3 048 輛 (52%) 非專營巴士於一半或以上的班次未有展示訂明的服務標誌，有違客運營業證條件；及
- (b) 173 輛 (3%) 非專營巴士未有在車尾展示客運營業證字牌，違反《道路交通(公共服務車輛)規例》的規定(見第 2.25(a) 段)。

3.8 **非專營巴士涉嫌未領有適當批註營運** 在年度調查時，根據非專營巴士和車上乘客的特徵(見第 3.6 段)，部分非專營巴士涉嫌在未獲運輸署簽發相關服務批註的情況下營運多種服務。如圖六所示，除居民服務外，涉嫌未領有適當批註而營運其他 5 種服務的非專營巴士數目普遍有上升趨勢。審計署就 2016 年的調查結果作進一步分析，發現涉嫌未領有相關批註而營運居民服務的非專營巴士數目，比已領有該批註的非專營巴士數目為多(見表四)。

圖六

在 2004 至 2016 年調查中
涉嫌未領有適當批註營運的非專營巴士數目



資料來源：運輸署的記錄

附註：調查中並沒有發現非專營巴士營運未經批准的國際乘客服務。大部分國際乘客服務是受配額制度監管的跨境國際乘客服務(見第 2.18 段註 16)。其餘的國際乘客服務與機場快線車站的免費穿梭服務有關。

表四

在 2016 年的調查中
領有相關服務批註與未領有相關服務批註的非專營巴士數目比較

非專營巴士 數目	服務類別					
	遊覽	酒店	學生	僱員	居民	合約式 出租
(a) 領有服務批註	3 193	1 742	3 181	1 750	1 089	5 495
(b) 領有服務批註及在調查中所見	2 008	213	2 591	909	621	1 640
(c) 涉嫌未領有相關服務批註而營運	1 417	307	935	1 233	1 324	191

資料來源：運輸署的記錄

附註：同一輛非專營巴士可營運不同服務，因而在調查期間可能於不同檢查站被記錄。

3.9 在 2017 年 9 月回應審計署的查詢時，運輸署告知審計署：

- (a) 調查所指涉嫌未領有適當批註而營運的非專營巴士數目，包括沒有展示訂明服務標誌或有展示服務標誌卻無相關服務批註者；
- (b) 未有展示服務標誌或客運營業證字牌，不一定代表其營運的服務未經批准。不過，調查所得資料有助確定因未有展示服務標誌或客運營業證字牌而可能違反客運營業證條件或規例的數目；及
- (c) 運輸署已藉定期與業界舉行會議及向業界發出的半年刊通訊，要求非專營巴士營辦商遵守規定。該署會密切監察情況和在有需要時採取必要的跟進行動（例如發出提示，以及進行跟進調查以確定有否違規和是否需要採取執法行動）。

3.10 **公眾的關注** 傳媒不時報道有關未經批准而營運非專營巴士服務的情況。在 2017 年 2 月，有傳媒報道指，從營辦商的網站及其他網站所見，獲運輸署批准的大約 320 條居民服務路線中，約有 80 條 (25%) 的營運詳情與獲批准

的服務詳情表並不相符。在 2017 年 7 月，運輸署告知審計署，該署已完成查核 80 條指稱路線中的 43 條，其中 18 條 (42%) 有違規情況，餘下 37 條的查核工作會在隨後數月完成。在 2017 年 7 月，另一傳媒報道指，一條在新界營運的居民服務路線每月大約 2 000 班固定班次中，約四分之一未獲運輸署批准。在運輸署採取跟進行動後，相關屋苑的管理公司公布，已停止營運未經批准的班次。

3.11 運輸署的年度調查顯示違反客運營業證條件和涉嫌未經批准的非專營巴士營運個案甚多 (見第 3.7 及 3.8 段)，而公眾也對此表示關注 (見第 3.10 段)。有鑑於此，運輸署需要加強執法行動，以解決有關問題，並確保維持平衡的公共運輸系統。

分區辦事處的調查工作

3.12 **調查和執法程序** 一般而言，進行調查的目的，是在展開研訊之前核實有關服務是否未經批准：

- (a) **分區辦事處的初步調查** 運輸署的兩個分區辦事處 (見附錄 A) 負責日常監察各地區的交通服務，主要安排承辦商員工主動對黑點或在接獲投訴或轉介個案後進行調查。如發現未經批准的營運，分區辦事處會要求客運營業證持有人作出澄清，並在有需要時進行跟進調查。如違規情況持續，便會將該個案轉介公共車輛及檢控組的非專營巴士管制小組 (見附錄 A) 作進一步調查；
- (b) **非專營巴士管制小組的調查** 非專營巴士管制小組會主動調查未經批准的營運，並跟進分區辦事處所轉介的個案。其調查程序與分區辦事處的相若，惟管制小組的調查工作主要由運輸署內部人員而非承辦商員工進行。如調查後證實確有未經批准的服務，便會呈報非專營巴士營運及管制委員會 (見第 3.17 段)，並向運輸署署長建議舉行研訊；及
- (c) **根據《道路交通條例》第 30 條舉行研訊** 運輸署署長會委任一名運輸署首長級人員主持聆訊，並提交調查報告，以便署長作出決定。如客運營業證持有人不接受其決定，可申請由交通審裁處覆檢該決定。

規管未經批准的營運

需要改善分區辦事處的調查工作

3.13 根據運輸署的內部指引，分區辦事處除了在接獲投訴和轉介後進行調查外，也應主動對各黑點進行定期調查；如發現未經批准的服務，應採取適當跟進行動。審計署審查分區辦事處的記錄後，發現其調查工作有不足之處，詳情見下文第 3.14 至 3.16 段。

3.14 **跟車調查不足** 為確定有否未經批准營運，該署會進行調查，派人在總站或已批准的停車站觀察（車站調查），或乘搭有關巴士觀察（跟車調查）。儘管車站調查可有效偵測班次過多（即班次超過批准次數）和在未領有相關批註下營運的情況，但未能有效偵測偏離行車路線和停靠未經批准中途站的情況。審計署審查了分區辦事處在 2012 至 2017 年期間進行的 400 次調查，發現其中 371 次 (93%) 為車站調查，餘下 29 次 (7%) 為跟車調查（註 24）。在 2017 年 4 至 5 月期間，審計署就居民服務路線進行了 22 次跟車調查（註 25），發現不按照獲批准服務詳情表營運的路線達 21 條 (95%)（見表五），顯示這類違規情況並不罕見。然而，由於運輸署所進行的跟車調查次數有限，可能因而未能發現這些違規情況。

表五

涉及未經批准營運的 21 條居民服務路線

未經批准營運的性質	路線數目
停靠未經批准車站和偏離路線 (例子見個案一)	18 (有 1 至 10 個未經批准的停車站)
停靠未經批准車站，但沒有偏離路線	2 (有 1 至 4 個未經批准的停車站)
偏離路線，但沒有停靠未經批准車站	1
總計	21

資料來源：審計署在 2017 年 4 至 5 月期間進行的跟車調查

註 24：在該 29 次跟車調查中，有 21 次是為監察定期服務（即檢查是否按照獲批准服務詳情表營運）；其餘 8 次則為找出未經運輸署批准的營運。在該 21 次監察服務調查中，有 19 次 (90%) 發現偏離路線和停靠未經批准中途站的情況。

註 25：審計署以風險為本方式選定路線，即藉互聯網上的資料研究選定有潛在違規情況的路線。

個案一

非專營巴士營運涉及停靠未經批准車站和偏離路線

1. 審計署抽查的非專營巴士居民服務，是為接載乘客往返屯門某屋苑而設。獲批准的服務詳情表訂明，該項服務在中環設有兩個中途落客站，終點站則設於金鐘。

2. 審計署人員在 2017 年 5 月 4 日對所選路線進行跟車調查，發現在屯門增設了 1 個未經批准的上客站，以及在中環、金鐘、灣仔及銅鑼灣增設了 9 個未經批准的落客站 (即合共 10 個未經批准的停車站)；而終點站也由金鐘延至銅鑼灣。

審計署的意見

3. 分區辦事處每年收到有關路線的續期申請時，均在屯門和中環進行車站調查，卻未能察悉上述違規情況。審計署認為，分區辦事處需要以風險為本方式，訂定跟車調查與車站調查的適當比例，以查察各類非專營巴士未經批准營運的情況。

資料來源：運輸署的記錄和審計署於 2017 年 5 月 4 日進行的跟車調查

3.15 **對已察悉的未經批准營運跟進不足** 要對未經批准營運進一步調查甚或研訊，先決條件是具備初步調查結果／報告。分區辦事處察悉有未經批准的營運後，會進行調查並要求客運營業證持有人澄清。如違規情況持續，分區辦事處會把個案轉介非專營巴士管制小組 (見第 3.12(a) 段)。各分區辦事處均應備存資料庫，記錄所有在其分區發現的非專營巴士未經批准服務的資料，當中包括未經批准服務的營運詳情和背景資料 (例如投訴來源)、已採取行動及個案進展等。不過，審計署留意到，分區辦事處未有備存此等資料庫，有違內部指引的要求。運輸署於 2017 年 8 月告知審計署，分區辦事處個別地區小組可能就未經批准的營運各自備存跟進行動記錄，備存的記錄或有欠系統和未有定期更新。審計署進行個案研究，發現分區辦事處的跟進行動有以下不足之處：

- (a) **調查** 在分區辦事處承辦商於 2010 至 2017 年期間進行並發現違規情況的 53 次調查中，針對其中 35 宗 (66%) 個案而採取的跟進行動有疏漏和延誤 (撮述於表六)；及

表六

分區辦事處跟進行動有疏漏和延誤的個案

疏漏／延誤類別	調查次數
沒有發信要求澄清，也沒有進行跟進調查，以確定未經批准的營運是否已經停止(見第 3.12(a) 段)	10
有發信要求澄清，但沒有進行跟進調查(例子見個案二)	10 (註 1)
有發信要求澄清，但沒有及時進行跟進調查	14 (註 2)
延誤發信要求澄清(註 3)	1
總計	35

資料來源：審計署對運輸署記錄的分析

註 1：運輸署表示，該署在 2015 年 2 月至 2017 年 1 月期間就經營 3 條居民服務路線的營辦商進行 7 次調查後，於 2017 年 3 月舉行會議，提醒該營辦商按照服務詳情表營運和檢討調整服務的需要。

註 2：運輸署表示，該署在發信要求澄清後 3 至 15 個月進行了跟進調查。

註 3：有關調查於 2017 年 3 月進行，惟運輸署卻延至 2017 年 7 月(4 個月之後)才發信要求澄清，即在審計署於 2017 年 6 月提出查詢之後發出。

個案二

對已察悉的未經批准營運跟進不足

1. 分區辦事處於 2010 年在一個居民服務總站實地調查，發現客運營業證持有人豎設了一個服務站牌，並留意到該服務可能設有未經批准的停車站。運輸署向客運營業證持有人發信要求澄清。在客運營業證持有人給予運輸署的答覆中，並沒有提供有關未經批准停車站的解釋。運輸署沒有進行跟進調查，以核實該違規情況是否已經停止。

2. 在 2016 年，經傳媒報導該路線設有未經批准的停車站後，運輸署展開新一輪調查(即跟車調查)，發現類似結果。雖然運輸署已向客運營業證持有人發信要求澄清和再三給予提示，審計署於 2017 年 5 月 2 日及 25 日進行的跟車調查發現該居民服務仍設有 5 至 8 個未經批准的停車站。

審計署的意見

3. 運輸署需加強監管，確保所有有關未經批准的非專營巴士營運的初步調查結果／報告按既定程序妥善跟進。

資料來源：運輸署的記錄和審計署於 2017 年 5 月 2 日及 25 日進行的跟車調查

(b) **投訴個案** 運輸署表示，分區辦事處收到投訴後會先進行調查，蒐集資料和給予營辦商機會作出解釋。如未經批准營運屬實，投訴個案將轉介至非專營巴士管制小組，在採取進一步執法行動前展開另一輪調查。審計署抽查運輸署的記錄發現：

(i) 投訴個案記錄在政府的綜合電話查詢中心系統，如收到投訴 21 日內仍未回覆投訴人，系統將自動向督導人員發出提示信息。然而，分區辦事處的個案負責人員只記錄就個別未經批准營運的投訴個案已採取的行動和進度，向非專營巴士營運及管制委員會匯報(見第 3.17 段)。有關做法使督導人員難以監察所有投訴個案的進度；及

(ii) 在抽查 2012 至 2016 年期間的 18 宗投訴個案中，分區辦事處均有向相關營辦商發信，表示收到投訴並要求對方停止未經批准的營運。然而，分區辦事處只對 18 宗投訴個案中的 3 宗 (17%) 進行跟進調查，以核實未經批准的營運是否已經停止。

規管未經批准的營運

3.16 分區辦事處上述跟進行動不足之處，也反映在只有為數不多的個案被轉介至非專營巴士管制小組以採取進一步執法行動（即自 2012 年起合共 12 宗）。審計署認為，運輸署需加強監管，確保所有有關未經批准的非專營巴士營運的初步調查結果／報告按既定程序妥善跟進。

需要改善記錄備存以便更妥當管理個案

3.17 運輸署為了讓各科／辦事處在處理非專營巴士相關問題時協調更佳，成立了非專營巴士營運及管制委員會（註 26），定期舉行會議，商討政策問題、營運事宜和對未經批准的非專營巴士營運執法行動的進展。運輸署的內部指引規定，須備存下列執法記錄及統計數字，以配合該委員會的工作：

- (a) 分區辦事處負責備存區域層面的執法記錄，包括向被發現營運未經批准服務的客運營業證持有人發出的澄清／警告信的數目。非專營巴士管制小組可不時整理各分區辦事處提供的資料，以備存整體執法記錄及統計數字；
- (b) 分區辦事處須備存資料庫，記錄所有被發現未經批准營運的資料，包括該等服務的營運詳情、已採取的行動，以及處理該等個案的進展。分區辦事處也須每月更新有關新發現未經批准服務和已停止的未經批准服務的資料，並把有關資料交予非專營巴士管制小組整理；
- (c) 非專營巴士管制小組負責妥為備存各類執法統計數字的管理資料；該等統計數字涵蓋警務處就非專營巴士所涉交通罪行發出的傳票、研訊的進展、交通審裁處的聆訊等。備存上述資料，旨在監察執法行動的進展；及
- (d) 非專營巴士管制小組應彙集所有由分區辦事處轉介的個案，以供非專營巴士營運及管制委員會在會議上討論。該委員會的主要角色及職能是檢討對未經批准的非專營巴士服務採取執法行動的進展，以及就不同個案釐定執法的優先次序。

3.18 **分區辦事處在備存記錄方面的不足之處** 如第 3.15 段所述，分區辦事處就未經批准營運備存的記錄或有欠系統和未有定期更新。因此，分區辦事處

註 26：該委員會由助理署長（巴士及鐵路）擔任主席，成員包括巴士及鐵路科（見附錄 A）、分區辦事處和非專營巴士管制小組的代表。一般來說，該委員會每半年舉行會議一次。

沒有向非專營巴士管制小組提供每月最新記錄，以供協調之用。至於執法記錄（例如已發出澄清／警告信的數目），雖然非專營巴士管制小組曾在 2012 至 2015 年要求分區辦事處提交數據，但在 2016 年至 2017 年 6 月卻沒有提出相同要求（註 27），因此，有關資料並沒有向委員會呈報。雖然並無明文規定須向委員會匯報有關數字，但由於缺乏該等資料，委員會或未能全面得悉未經批准營運在本港的情況，以及執法行動的成效。

3.19 運輸署在 2017 年 9 月回覆審計署的查詢時表示，非專營巴士管制小組如能向委員會提供全面的執法數據，固然較為理想，但委員會仍能藉其他管理資料得悉執法進度，例如非專營巴士管制小組調查進度的最新匯報（包括由分區辦事處轉介的個案），以及分區辦事處就個別涉及未經批准服務的投訴個案作出的匯報（見第 3.15(b)(i) 段）。然而，為更有效地管理個案，審計署認為運輸署需要嚴格執行備存管理資料和統計數據的既定規定，並考慮善用科技，以監管遵辦情況和個案進度。

針對未經批准的營運的執法行動

3.20 就未經批准的營運收集到足夠證據後，非專營巴士管制小組會對客運營業證持有人展開研訊（見第 3.12(c) 段）。假如確立有未經批准的營運及／或違反客運營業證條件的情況，而運輸署署長已接納研訊報告，運輸署會在施行罰則前發出信件，把研訊結果通知客運營業證持有人。客運營業證持有人可在獲通知後 14 日內，以書面回覆運輸署，表明會否提供進一步資料供運輸署署長考慮。運輸署署長會考慮一籃子因素，包括但不限於違規情況的嚴重程度和過往違規記錄，然後才作出施加罰則的決定。表七顯示由 2012 年 1 月至 2017 年 5 月中期間涉及非專營巴士和學校私家小巴的研訊數目。

註 27：根據分區辦事處的記錄，就未經批准的營運而向客運營業證持有人發出的澄清信在 2013 年達到最高的 274 封，在 2015 和 2016 年減至每年大約 100 封。

表七

非專營巴士和學校私家小巴的研訊數目
(2012年1月至2017年5月中)

數目	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (至5月 12日 為止)	總計
在年內展開的研訊	32	40	25	39	34	5	175 (註1)
已審結的個案	32	33	15	13	0	0	93
已經／將會執行罰則的個案(註2)	18	26	12	11	0	0	67
無法執行罰則的個案(註3)	14	7	3	2	0	0	26

資料來源：審計署對運輸署記錄的分析

註1：在該175宗研訊中，有40宗涉及學校私家小巴，主要關於未獲運輸署署長事先批准而向個別教育機構提供學生服務。其中26宗已審結，並已對24宗執行罰則。

註2：已經／將會施加的罰則為暫時吊銷有關非專營巴士／學校私家小巴的客運營業證證明書7日至8個月不等。

註3：有26宗個案無法執行罰則，因為：(a) 25宗個案所涉及的客運營業證已被取消(見第3.23(b)段)；及(b) 1宗個案所涉及的客運營業證持有人在聆訊之前逝世。

3.21 運輸署表示，施加罰則的目的是：(a) 根據法例公正及公平地處理研訊個案；(b) 維護運輸署為公共服務車輛所設發牌制度的完整性；(c) 向營辦商發出須遵守法規和客運營業證條件的正確信息；及(d) 向公眾和其他公共交通營辦商發出信息，讓其得知政府有機制遏止未經批准的服務。審計署審查了2012年1月至2017年5月中的研訊記錄，發現有可予改善之處，詳見第3.22至3.28段。

需要提升執法行動的效率和成效

3.22 **完成研訊需時甚長** 在 2012 年 1 月至 2017 年 5 月中期間的 175 宗研訊中，審計署留意到：

- (a) 在 93 宗已審結的個案中，有 67 宗施加了罰則。在該 67 宗個案中，由向運輸署署長建議進行研訊的日期至施加罰則的日期，平均需時 24 個月（由 13 至 46 個月不等）。這與審計署在 2008 年審查（註 28）時發現的平均 10 個月時間相比，所需時間增加了 1.4 倍；及
- (b) 在 82 宗尚未完成的個案中，有 20 宗（24%）已過了兩年仍未完成。

審計署在 93 宗已審結個案中選取了 18 宗，就進行調查所需的時間作進一步分析，留意到非專營巴士管制小組向運輸署署長作出展開研訊的建議前，平均需時 4 個月才完成調查。合計而言，由發現未經批准營運至向營辦商施加罰則，平均需時 28 個月（調查所需的 4 個月加進行研訊所需的 24 個月）。

3.23 審計署留意到以下與研訊程序冗長有關的事宜：

- (a) **未經批准的營運在研訊期間持續** 為確定客運營業證持有人在研訊程序進行期間是否已停止未經批准的服務，審計署在 82 宗尚未完成的個案中抽查了 8 宗，發現全部個案的未經批准營運仍然持續；及
- (b) **因非專營巴士過戶而無法施加罰則** 審查發現有 25 宗（佔總共 93 宗已審結個案的 27%）個案（見第 3.20 段表七）的違規客運營業證持有人藉安排非專營巴士過戶而規避罰則（註 29）。個案三便是一例。

註 28：為確保與 2008 年的審查（見第 1.10 段）作出類近情況比較，任何個案因向交通審裁處提出上訴而導致施加罰則日期延遲的時間並不包括在內，即以運輸署建議施加罰則的日期計算。

註 29：按照現行執法機制，被施加罰則的車輛如在有關罰則生效前過戶，有關的刑罰將會加在相關客運營業證持有人轄下車隊的另一輛巴士上。然而，假如該客運營業證持有人並無任何其他車輛，有關的客運營業證將會被取消，以致無法施加罰則。

個案三

藉安排非專營巴士過戶而規避罰則

1. 在 2011 至 2015 年期間，有 5 宗涉及在新界西與香港島之間營運未經批准服務的研訊，涉案的多個客運營業證持有人以 3 輛非專營巴士組成的車隊，接續經營一條居民服務路線。在 2011 年進行首次研訊時，當建議的罰則有待運輸署署長作出批准時，涉案的客運營業證持有人 (A 公司) 向運輸署申請把轄下車隊全部 3 輛非專營巴士以每輛 1 元過戶給 B 公司，而其居民服務路線也由 B 公司接辦。2011 年 5 月，運輸署批准有關非專營巴士過戶和更改服務營辦商的申請。A 公司的客運營業證被取消，因而無法施加罰則。

2. 其後，有 4 宗針對此未經批准服務而展開的研訊。同樣地，有關客運營業證持有人在研訊程序完結前把轄下車隊全部 3 輛非專營巴士以每輛 1 元過戶給其他客運營業證持有人 (註)，以致涉及研訊的相關客運營業證被取消，而無法施加任何罰則。

審計署的意見

3. 此個案顯示現行執法機制存有漏洞，客運營業證持有人可藉車輛重覆過戶而規避罰則，使未經批准的服務繼續營運。

資料來源：運輸署的記錄

註：該 5 個客運營業證持有人有 1 名個別人士，而另外 4 個則為公司。公司查冊結果顯示，該 4 間公司有相同的董事，而該名個別人士亦為其中 1 間公司的股東。

3.24 審計署在 2008 年的審查中，對第 3.23(b) 段所提及安排車輛過戶以規避罰則的問題表示關注，並建議運輸署檢討罰則的成效。為取得足夠的阻嚇作用，運輸署遂向屢犯者施加更重的罰則。然而，此等罰則依然可透過車輛過戶的方法規避。

3.25 在 2015 年，運輸署告知運房局有關漏洞只能被僅擁有 1 輛車的小規模非專營巴士營辦商利用，規模較大的營辦商則無從利用這漏洞，因為罰則仍可施加在其車隊中的其他車輛之上 (見第 3.23(b) 段註 29)。可是，審計署發現在 25 宗未能施加罰則的個案中 (見第 3.23(b) 段)，有 20 宗涉及整個非專營巴士車隊 (有 2 至 25 輛非專營巴士) 的過戶，由此顯示即使是大規模的非專營巴士營辦商，也有可能利用此漏洞。運輸署 2016 年的年度調查顯示，在 1 287 個非專營巴士營辦商中，有 1 236 個 (96%) 的車隊擁有 1 至 25 輛非專營巴士。在 2017 年

9月，運輸署告知審計署堵塞該漏洞並非易事，因為政府如要採取以下行動，將要考慮有關法律事宜（例如客運營業證持有人就有關巴士所有的產權）：

- (a) 對研訊完結前的車輛過戶施加限制；或
- (b) 對研訊得出施加罰則的決定前已過戶的非專營巴士施加懲處。

審計署認為，運輸署應同時採取短期和長期措施，以提升執法行動的效率和成效，例如致力縮短完成調查及研訊所需的時間，藉以把在冗長的執法過程中（見第3.22段）出現車輛過戶的風險盡量減低，並且探討長遠可行的措施，以堵塞利用漏洞規避罰則的行為。

需要探討更有效率措施以應對 常見的違反客運營業證條件情況

3.26 交諮會在2004年建議在處理常見的違反客運營業證條件情況時（例如未有在非專營巴士上展示服務標誌等），以定額罰款通知書制度，取代繁複及費時的研訊程序，從而簡化執法程序（見第3.4段）。審計署在2008年的審查中促請運輸署加快實施交諮會的建議。運輸署已就此取得律政司的法律意見，指出如要實施該建議，便須修訂法例。

3.27 雖然部分未經批准的營運（例如非專營巴士在未經批准的地點上落乘客）可為乘客帶來方便，但同時也有可能因導致交通擠塞及環境問題而對公眾造成不便。由於缺乏有效率的執法措施，審計署留意到，違反客運營業證條件的問題仍然持續。舉例來說，運輸署2016年的年度調查反映，在所調查的5 870輛非專營巴士中，有52%在一半或以上的班次中未有展示訂明的服務標誌，有違客運營業證條件（見第3.7段）。此外，根據審計署的跟車調查，在22條居民服務路線中，有21條（95%）未有按照獲批准的服務詳情表營運（見第3.14段）。

規管未經批准的營運

3.28 運輸署在 2017 年 9 月告知審計署，已進一步研究擬議定額罰款通知書制度的效用，詳情如下：

- (a) 就打擊違反客運營業證條件而言，定額罰款通知書的阻嚇作用或會有限，因為大部分違例情況難以即場證實（註 30）；及
- (b) 就客運營業證持有人的財政損失而言，定額罰款的影響同樣有限，因為即使發出罰款通知書，被罰的只是司機，而非客運營業證持有人。相反，如個案已通過研訊程序，一經確定違反客運營業證條件，相關車輛的客運營業證證明書可予暫時吊銷、取消或更改。在吊銷期間，相關車輛不得提供任何服務。

然而，鑑於研訊的處理時間相對較長，以及違反客運營業證條件的個案甚多，實有需要探討增設執法工具，以應對常見的違反客運營業證條件情況。

獲批准非專營巴士服務的宣傳

3.29 **居民服務的上落客站牌** 運輸署表示，未經批准的居民服務數目在 1998 至 2003 年期間急增，導致商業中心區的主要道路擠塞，尤以晚間繁忙時間為然。為解決該問題，運輸署已採取若干措施，規管居民服務的營運。為教育公眾不要使用未經批准的居民服務，運輸署於市區（例如中環、銅鑼灣、灣仔和尖沙咀）和新界（例如沙田和元朗）部分居民服務路線的獲批准停車站豎設上落客站牌（例子見照片二）（註 31）。截至 2017 年 8 月，全港有 113 個居民服務的上落客站牌，其中 82 個（73%）設於香港島和九龍。

註 30：運輸署表示，當一輛提供定期服務的非專營巴士在未經批准的地點接載乘客時，可辯稱該次行程正在營運非定期服務（因為有相當數目的非專營巴士可營運定期及非定期服務），導致執法人員極難甚或近乎不可能即場發出罰款通知書。至於涉及未經批准服務的個案，發出定額罰款通知書更加困難，因為執法人員未能確定非專營巴士正在現場提供哪一種服務（即錯誤展示服務標誌並非罕見，但不一定代表該服務未經批准）。

註 31：運輸署在 2003 年 11 月發布題為《請勿使用未經批准的非專營公共巴士服務》的單張，以便乘客識別已獲批准的居民服務。根據該單張，運輸署會繼續在其他地區豎設同樣的站牌。

照片二

非專營巴士居民服務的上落客站牌



資料來源：審計署人員於 2017 年 6 月 29 日拍攝的照片

3.30 在 2016 年 9 月，傳媒報道若干上落客站牌所展示的資料過時。運輸署在回應審計署的查詢時表示，該署要求路政署進行的所有更新工作，已在 2017 年 4 月完成。審計署在 2017 年 5 至 8 月進行實地視察發現，運輸署在管理非專營巴士的上落客站牌方面，有以下不足之處：

- (a) **運輸署的上落客站牌** 審計署就 3 個選定地區（即尖沙咀、灣仔和屯門）把獲批准服務詳情表與運輸署所提供的上落客站牌清單作比較，留意到運輸署並未為所有獲批准巴士站豎設上落客站牌，在 101 個獲批准的非專營巴士停車站中，只有 49 個（49%）已豎設上落客站牌。審計署也抽查了 6 個地區的 58 個上落客站牌，結果發現其中 3 個（5%）的資料仍然過時；及
- (b) **營辦商的上落客站牌** 審計署在 2017 年 8 月在荃灣鐵路站毗鄰地區（非專營巴士停車站的熱門地點之一）進行實地視察，結果發現營辦商在該處為各種定期服務豎設了 15 個上落客站牌（包括非專營公共或私家巴士營辦商提供的酒店、僱員及居民服務——例子見照片三）。不過，這些上落客站牌的設計與運輸署訂明的有所不

規管未經批准的營運

同。運輸署表示並沒有批准豎設這些站牌。審計署把這些站牌所載資料與運輸署批准的服務詳情表作比較後，留意到其中兩條路線並未獲批准在荃灣鐵路站停站(註 32)。對於這些未經運輸署批准而在公用街道擅自豎設的上落客站牌，尤其是那些在未經批准的地點而會令市民混淆的，運輸署需要對有關營辦商採取所需行動。

照片三

營辦商在毗鄰荃灣鐵路站的一條公用街道豎設的上落客站牌



說明：○ 營辦商豎設的上落客站牌

資料來源：審計署人員在 2017 年 8 月 17 日拍攝的照片

3.31 在 2017 年 8 月，運輸署告知審計署，該署將會充分考慮上落客站牌的功能、居民服務所涉及違法活動的普遍程度，以及執法安排，檢討為居民服務提供上落客站牌的需要。在檢討未有結果之前，運輸署需採取措施，持續更新獲批准的上落客站牌上所展示的資料。

註 32：在 15 個上落客站牌中，有 1 個是由非專營私家巴士營辦商豎設。非專營私家巴士服務並沒有服務詳情表，訂明停車站等細節，但非專營私家巴士營辦商如要豎設上落客站牌，仍須向運輸署申請。

3.32 **公布獲批准的服務詳情表** 由 2005 年起，訂明所有相關服務營運細節的服務詳情表的適用範圍已擴展至酒店服務下的穿梭服務、專上院校的學生服務、僱員服務，以及具定期性質並有相同起點及目的地地區的合約式出租服務（見第 2.5 段），以方便對未經批准的營運進行監管和採取執法行動。截至 2017 年 6 月，獲批准的服務詳情表約有 1 500 份（見表八）。

表八

獲批准的服務詳情表數目
(2017 年 6 月)

服務類別	獲批准的 服務詳情表數目
酒店服務	32
學生服務	17
僱員服務	381
國際乘客服務	750
居民服務	322
合約式出租服務	29
總計	1 531

資料來源：運輸署的記錄

3.33 現時運輸署的網站載有所有獲批准的居民服務，以及部分跨境國際乘客服務（註 33）的服務詳情表所訂明的營運細節，例如行車路線、停車站、服務時段及車資表。然而，運輸署並未有就其他類型的定期服務上載相類的營運細節。據此，審計署發現下列涉嫌未有遵照酒店服務及合約式出租服務的服務詳情表的個案：

- (a) **在沒有服務詳情表的情況下營運** 審計署進行資料研究及實地視察，發現有兩宗個案涉嫌在未有獲批准的服務詳情表的情況下提

註 33：運輸署網站只載有 6 條前往落馬洲管制站的短途過境巴士服務以及落馬洲—皇崗過境穿梭巴士服務的營運細節。其餘的過境巴士服務屬長途服務，經不同管制站通往內地各處。據運輸署稱，長途過境巴士服務的服務詳情表只會顯示於香港境內的行車路線及停車站，因此，於網站上載這些營運細節意義不大。

規管未經批准的營運

供定期服務：一宗是在香港島營運的酒店服務，另一宗是在九龍營運的合約式出租服務下的專線服務（即來往一購物商場的免費穿梭巴士服務）；

- (b) **收取個別路線車費** 在 32 條酒店路線（見第 3.32 段表八）中 30 條的服務詳情表訂明，不得徵收個別車費。審計署對各酒店網站進行資料研究，結果顯示當中有 2 條路線（佔 30 條的 7%）收取個別車費。審計署也發現，在 29 項按照《道路交通條例》不得收取個別費用的合約式出租服務（見第 3.32 段表八）之中，有 7 宗（24%）須出示消費單據以換取穿梭巴士車票的個案。這些安排會否構成《公共巴士服務條例》所指的“收取個別車費”情況，則未能確定。根據該條例，“收取個別車費”是指“任何人作出的付款如使他有權作為乘客而被巴士運載，即使該項付款除了為有關的旅程而作出外，亦為其他事宜而作出，以及不論該項付款是由誰人作出或向誰人作出”；及
- (c) **超過批准班次和停靠未經批准車站** 審計署對 32 個酒店網站進行資料研究，發現有 5 宗（16%）涉嫌超過批准班次及／或停靠未經批准車站的個案。

3.34 從上述涉嫌違規的個案可見，有必要公布獲批准的服務詳情表，尤以酒店及合約式出租服務為然，以便公眾識認。這是一項重要的措施，以保障公眾避免因不慎使用這類未經批准的服務，而在遇上意外時可能不受保險保障，同時加強公眾對未經批准營運的監察。

審計署的建議

3.35 審計署建議運輸署署長應就未經批准的非專營巴士營運加強執法。具體而言，運輸署署長應：

分區辦事處的調查工作

- (a) 以風險為本方式，訂定跟車調查與車站調查的適當比例，以查察各類非專營巴士未經批准營運的情況；
- (b) 加強監管，確保所有有關未經批准的非專營巴士營運的初步調查結果／報告按既定程序妥善跟進；

- (c) 嚴格執行備存管理資料和統計數據的既定規定，並考慮善用科技，以監管遵辦情況和個案進度；

針對未經批准的營運的執法行動

- (d) 提升執法行動的效率和成效，包括：
 - (i) 致力縮短完成調查及研訊所需的時間；
 - (ii) 探討可行措施，以堵塞現行研訊機制的漏洞。在該機制下，違規客運營業證持有人可藉車輛過戶的方法規避罰則；及
 - (iii) 探討增設執法工具，以應對常見的違反客運營業證條件情況；

獲批准非專營巴士服務的宣傳

- (e) 盡快完成是否有需要為居民服務提供上落客站牌的檢討，而在完成檢討前：
 - (i) 採取措施，持續更新獲批准的上落客站牌上所展示的資料；及
 - (ii) 對未經運輸署批准而擅自豎設上落客站牌的營辦商採取所需行動；及
- (f) 考慮公布所有定期非專營巴士服務獲批准的服務詳情表，尤以酒店及合約式出租服務為然，以便公眾識認。

政府的回應

3.36 運輸署署長同意審計署的建議，並表示運輸署會：

- (a) 考慮進行更多跟車調查，以查察非專營巴士營辦商是否遵從服務詳情表所訂明的行車路線和停車站；
- (b) 制訂機制，以監察有關未經批准的非專營巴士營運的調查結果獲妥善跟進，並提供管理資料和統計數據，以便更有效地管理個案；
- (c) 嘗試在資源有限的情況下加快進行調查及研訊程序；

規管未經批准的營運

- (d) 探討可行措施，防止違規客運營業證持有人藉車輛過戶的方法規避罰則，同時充分考慮客運營業證持有人就有關巴士所有的產權涉及的法律事宜；
- (e) 徵詢律政司和警務處的意見，以探討增設執法工具應對常見的違反客運營業證條件情況，是否可行和可取；
- (f) 就是否有需要為居民服務提供上落客站牌進行檢討，當中會充分考慮上落客站牌的功能、維修保養和違法活動的普遍程度；
- (g) 在檢討期間，持續更新獲批准的上落客站牌上所展示的資料，並對構成安全問題或導致嚴重阻塞的未經批准上落客站牌採取行動；
及
- (h) 考慮公布獲批准的服務詳情表，尤以酒店及合約式出租服務為然，以便公眾識認。

第 4 部分：學生服務車輛的安全措施

4.1 根據運輸署的管制人員報告，運輸署負責透過對車輛及司機的有效規管，促進道路安全。運輸署為此進行的工作，包括檢討及修訂相關的車輛規例及安全標準，以促進車輛安全；以及透過立法、宣傳及應用科技，研究及實施促進道路安全的措施。本部分探討運輸署進一步加強學生服務車輛安全的工作，並集中審視以下事宜：

- (a) 實施保護式座椅的規定 (第 4.5 至 4.7 段)；及
- (b) 額外安全措施 (第 4.8 至 4.19 段)。

加強學生服務車輛安全的措施

4.2 非專營巴士和學校私家小巴在接載學生上下課方面擔當重要角色。截至 2016 年 12 月 31 日，學生服務車輛共有 5 238 輛，包括 3 169 輛領有學生服務批註的非專營公共巴士、103 輛領有學生服務批註的非專營私家巴士及 1 966 輛學校私家小巴。運輸署的資料顯示，學生服務車輛的意外和乘客傷亡數字頗低 (見表九)，安全記錄大致令人滿意。儘管學生服務車輛的安全記錄大致令人滿意，但由於這類車輛的乘客多屬幼童，他們可能仍未懂得照顧自己，在緊急情況下尤甚。因此，政府認為探討措施，進一步加強學生服務車輛的安全，十分重要。運輸署的道路安全及標準研究部 (見附錄 A) 負責統計及監察意外數字，以及支援道路安全議會 (註 34) 制訂道路安全措施。

註 34：道路安全議會是政府的諮詢組織，由政府人員及獲運輸及房屋局局長委任來自多個專業界別的社會人士組成，負責協調本港的道路安全活動。

表九

學生服務車輛在往返學校途中發生
涉及學童受傷的交通意外數目
(2012 至 2016 年)

年份	交通意外數目	乘車學童 受傷人數 (註)
2012	38	147
2013	48	180
2014	37	176
2015	30	112
2016	33	91

資料來源：運輸署的記錄

註：所有受影響的學童乘客在意外只受輕傷。

4.3 **2001-02 年度檢討** 2001-02 年度，當時的運輸局與運輸署曾就加強學生服務車輛的乘客安全的 4 項可行措施進行檢討，並向立法會交通事務委員會匯報主要的檢討結果：

- (a) **引入乘客安全帶的規定** 當時有關安裝和使用安全帶的法例，只要求各類車輛的司機和前座乘客，以及私家車和的士的後座乘客都必須使用安全帶。當局基於以下評估結果，不建議在該階段把同一規定擴展至學生服務車輛：
- (i) **安全效益和外國的做法** 海外地區一直有討論在學生服務車輛使用安全帶是否有效的問題，但並未有任何定論 (有關贊成和反對安全帶規定的論點，詳見附錄 C)。強制規定在學生服務車輛安裝和使用安全帶，在世界各地並不是常見的做法；
- (ii) **對學校巴士行業造成的影響** 首先，有人關注到，司機或跟車保姆難以確保學童會全程妥為繫上安全帶，以及如學童沒有使用安全帶，應由誰負上有關責任。鑑於要幼稚園和小學學童就沒有使用安全帶負上法律責任並不可行，當局可能須把責任加諸跟車保姆，要求他們確保學童已扣緊安全帶。不過，學校巴士行業對這項建議表示強烈保留 (業內人士對學生

服務車輛裝設安全帶一事的意見，見附錄 D)。第二，根據現行法例，3 名 3 歲或以上但各人身高不超過 1.3 米的兒童，可作兩名乘客計算。假如當局推行在學生服務車輛必須安裝和使用安全帶的規定，屆時車輛上須為每一名兒童提供安全帶，現行“3 人作 2 人計算”的規則也需要取消。第三，假如當局強制推行有關裝設和使用安全帶的規定，為一輛新的學校私家小巴和非專營巴士裝設環腰式安全帶，估計會令成本開支分別增加約 3 萬元和 20 萬至 30 萬元。另外，由於“3 人作 2 人計算”的規則須予取消，而有關車輛必須提供跟車保姆，估計家長／監護人每月須為每名兒童多付 150 至 225 元；及

- (iii) **家長／監護人的意見** 根據問卷調查的結果，政府留意到大部分家長／監護人贊成裝設安全帶 (69% 至 88%) 和取消“3 人作 2 人計算”的規則 (54% 至 63%)。不過，在這些家長／監護人中，只有 20% 至 37% 願意為改善服務而每月多付超過 100 元；
- (b) **安裝保護式座椅** 保護式座椅是堅固的高背座椅，椅背加有防撞軟墊，而座椅之間的空位盡量減少。遇有撞車事故，這類座椅可避免兒童受傷 (例子見照片四)。美國和加拿大的校巴已採用有關設計，因兩國認為有關設計較在校巴上裝設安全帶可取。在學校私家小巴裝設這種座椅的費用估計為 5,000 至 25,000 元，而在校巴上裝設這種座椅則需 15,000 至 60,000 元不等。鑑於這項措施的效果理想，所需費用也較少，當局建議進一步探討應否採用這項措施以促進學生服務車輛的安全；

照片四

裝設保護式座椅的學生服務車輛



資料來源：運輸署的記錄

- (c) **強制規定提供跟車保姆** 由 1997 年 2 月起，接載幼稚園和小學學生的校巴必須提供跟車保姆。由於學校私家小巴營辦商擔心提供這項服務會令營運成本增加，削弱他們的競爭力和影響他們的經營環境，政府當時並沒有把這項規定加於學校私家小巴。根據業內人士的資料，大約 90% 接載幼稚園學生的學校私家小巴均已提供跟車保姆。若以跟車保姆平均月薪 2,000 元計算，所需的額外營運成本大約為每名學生每月 100 元。為了提高服務質素和保障安全，當局建議強制規定接載幼稚園和小學學生的學校私家小巴必須提供跟車保姆；及
- (d) **加強培訓和教育** 當局建議與業內人士和相關持份者聯絡，商討加強司機的培訓和學生的教育／宣傳安排，以促進學生服務車輛的安全。

4.4 2004 年 4 月，當時的環境運輸及工務局向立法會交通事務委員會匯報加強教育及宣傳工作的進展，並就安裝保護式座椅和提供跟車保姆告知委員會以下事宜：

- (a) **安裝保護式座椅** 這種座椅已在美國及加拿大沿用超過 20 年。在加拿大，自 1975 年引進保護式座椅後，校巴乘客在意外中受傷人數減少了約 26%。非專營巴士和學校私家小巴營辦商均認同有需要加強乘坐學生服務車輛的學童的安全。業界主要關注的事宜有 3 項，首先是學生服務車輛的載客量不會因擬議保護式座椅而減少，“3 人作 2 人計算”的規則會維持不變。其次是參照過往加設

新安全裝備的做法，擬議的規定只適用於新登記的學生服務車輛，現有車輛則無需改裝。第三是新的規定會增加相等於車價大約 6% 至 8% 的成本，即學校私家小巴約為 11,000 元至 25,000 元，非專營巴士則約為 32,000 元至 70,000 元。以全新的學校私家小巴一般可使用 8 年，以及全新非專營巴士一般可用 10 年計算，每名學生每月可能要負擔的額外費用由 6 元至 17 元不等。基於以上考慮，政府建議新登記的學生服務車輛必須根據運輸署列明的規格，安裝保護式座椅。同時，會加入運輸署顧問建議的額外安全規定，即全部座椅均須朝向前方，以及為前排座位乘客安裝設有防撞墊的間隔板(例子見照片五)；及

照片五

裝設在學生服務車輛的防撞墊間隔板



資料來源：運輸署的記錄

- (b) **強制規定提供跟車保姆** 當局留意到約有 90% 接載幼稚園學生的學校私家小巴及 25% 接載小學生的學校私家小巴已自願提供跟車保姆。根據問卷調查結果，97% 幼稚園學生家長／監護人及 89% 小學生家長／監護人贊成強制規定提供跟車保姆。超過一半家長／監護人表示願意承擔這項服務的費用。因實施建議而增加的營運成本估計約為每名學生每月 100 元。然而，學校私家小巴業界只贊成強制規定接載幼稚園學生的學校私家小巴提供跟車保姆。政府考慮到業界的意見，建議強制規定接載幼稚園學生的學校私家小巴提供跟車保姆(見第 1.9(d) 段)。

學生服務車輛的安全措施

實施保護式座椅的規定

4.5 當局於 2007 年修訂《道路交通(車輛構造及保養)規例》，從而規定於 2009 年 5 月 1 日或之後首次登記的學生服務車輛須安裝保護式座椅。由於保護式座椅的規定只適用於新登記車輛，因此現時學生服務車輛安裝保護式座椅的進度，十分視乎換新車或自願改裝保護式座椅的進度。運輸署應審計署要求，提供截至 2017 年 7 月 24 日合共 5 261 輛按乘客座椅類別劃分的學生服務車輛數量。從表十可見，1 879 輛 (36%) 學生服務車輛沒有安裝保護式座椅。

表十

按乘客座椅類別劃分的學生服務車輛
(2017 年 7 月 24 日)

學生服務車輛 類別	車輛數量		
	有安裝 保護式座椅	沒有安裝 保護式座椅	總計
領有學生服務批註的非 專營公共巴士	1 899 (59%)	1 337 (41%)	3 236 (100%)
領有學生服務批註的非 專營私家巴士	78 (72%)	30 (28%)	108 (100%)
學校私家小巴	1 405 (73%)	512 (27%)	1 917 (100%)
總計	3 382 (64%)	1 879 (36%)	5 261 (100%)

資料來源：運輸署的記錄

附註：非專營巴士可獲批營運一種或以上的服務，因此並非所有領有學生服務批註的非專營巴士在日常營運中都會提供學生服務。根據運輸署在 2014 年進行的調查，實際上只有大約七成已領有學生服務批註的非專營公共巴士有提供學生服務(見第 1.9(c) 段)。

4.6 為了估計需時多久才可完全淘汰 1 879 輛沒有裝設保護式座椅的學生服務車輛，審計署分析這些車輛的首次登記日期和燃料種類，看看這些車輛是否在政府為在 2019 年 12 月 31 日或之前淘汰所有歐盟 IV 期以前柴油商業車輛的鼓勵與管制並行計劃的覆蓋範圍內 (註 35)。審計署發現：

- (a) 有 851 輛 (45%) 是歐盟 IV 期以前柴油車輛 (註 36)。這批車輛會根據鼓勵與管制並行計劃，在 2019 年 12 月 31 日或之前被逐步淘汰，或被符合訂明的排放規定和保護式座椅規定的新車取代；
- (b) 有 966 輛 (51%) 並非屬於鼓勵與管制並行計劃覆蓋範圍內的柴油車輛 (註 37)。由於非專營巴士的使用期通常為 15 年 (註 38)，因此估計大部分這類學生服務車輛在未來 4 至 6 年會繼續營運。舉例來說，在 966 輛這類車輛中，有 337 輛 (35%) 非專營公共巴士於 2008 年首次登記，因此該等車輛有機會營運至 2023 年；及
- (c) 餘下的 62 輛 (4%) 是以石油氣為燃料的學校私家小巴，其首次登記日期介乎 2001 年 11 月至 2009 年 4 月之間。由於政府的鼓勵計劃只涵蓋柴油商業車輛，因此只能靠車主自願淘汰或更換這些學校私家小巴。與非專營巴士的情況類似，假設使用期大約為 15 年，部分這類沒有裝設保護式座椅的學校私家小巴，預計在未來數年仍會營運。

4.7 總而言之，保護式座椅的規定於 2009 年 5 月 1 日生效，經過約 8 年時間，至今有 3 382 輛設有保護式座椅的學生服務車輛投入服務 (截至 2017 年 7 月 24 日，佔總數為 5 261 輛的學生服務車輛的 64%)。如透過正常更換周期淘汰／更換餘下 1 879 輛沒有保護式座椅的學生服務車輛，或須另花約 6 年時間。審計

註 35：該計劃於 2014 年 3 月推出，旨在改善路邊空氣質素和加強保障公眾健康。按此計劃，歐盟 IV 期以前柴油商業車輛會根據其首次登記日期，在不同的退役限期或之前被逐步淘汰。歐盟 IV 期以前柴油商業車輛如於 2014 年 3 月 1 日至指定的資助申請截止日期之間取消登記，便符合資格領取特惠資助。運輸署在指定日期後，會停止向相關的柴油商業車輛發出車輛牌照，除非該等車輛符合猶如該等車輛在申請牌照當日作首次登記的情況下適用於該等車輛的排放標準。

註 36：這些車輛的首次登記日期是在：(a) 2006 年 9 月 30 日或之前 (非專營巴士和許可車輛總重超過 3.5 公噸的學校私家小巴)；或 (b) 2006 年 12 月 31 日或之前 (許可車輛總重不超過 3.5 公噸的學校私家小巴)。

註 37：這些車輛的首次登記日期是在：(a) 2006 年 10 月 1 日至 2009 年 4 月 30 日之間 (非專營巴士和許可車輛總重超過 3.5 公噸的學校私家小巴)；或 (b) 2007 年 1 月 1 日至 2009 年 4 月 30 日之間 (許可車輛總重不超過 3.5 公噸的學校私家小巴)。

註 38：政府把在 2014 年 2 月 1 日或之後新登記的柴油商業車輛的退役期限定為 15 年。

學生服務車輛的安全措施

署認為，運輸署需要探討措施，加快引入裝有保護式座椅的學生服務車輛，例如透過加強宣傳保護式座椅的優點，令家長或監護人對安全的學生服務車輛有更大需求，致使營辦商必須作出回應。

額外安全措施

4.8 保護式座椅規定於 2009 年實施後，部分立法會議員對於學生服務車輛的安全措施是否足夠表示關注，並要求運輸署探討加強保護學生服務車輛乘客的措施，尤以對幼童的保護為然。運輸署於 2010 年 7 月委託一顧問就學生服務車輛安裝安全帶的可行性進行研究，並比較在學生服務車輛安裝安全帶和保護式座椅兩者對保護學生的成效和安全孰優孰劣。運輸署的顧問於 2013 年 3 月完成研究報告，指出基於安全效益、成本估算、技術可行性、運作考慮、實施安排及法例事宜等，只用保護式座椅的方案，其總體表現與保護式座椅加上三點式安全帶的方案同樣良好。根據顧問研究的結果，運輸署於 2015 年 2 月向運房局建議，沒有迫切需要強制於學生服務車輛裝設安全帶。

4.9 基於海外研究結果，運輸署的顧問發現保護式座椅可有效保護學生服務車輛的乘客，不論其年齡及體重為何。然而，顧問也指出，保護式座椅的效益有進一步提升的空間（顧問研究報告所載有關保護式座椅的海外研究結果摘要，見附錄 E），詳情如下：

- (a) 與年齡較大的兒童相比，保護式座椅的保護效用對 4.5 歲以下或體重不足 18 公斤的乘客較不顯著。遇有正面撞擊，4.5 歲以下的兒童因頭圍和體重的關係，如未有繫緊，便不能完全受到椅背防撞軟墊的保護；及
- (b) 如發生橫向及側面撞擊、翻車和可能拋出車外的情況，保護式座椅可透過加設適當的繫緊系統，加強保障效果。除保護式座椅外，適當的繫緊系統也可為 4.5 歲以下或體重僅有或不足 18 公斤的乘客，提供更好的保護。

4.10 運輸署並沒有備存 4.5 歲以下或體重不足 18 公斤的學生服務車輛乘客(下稱幼童)統計數據，而這些幼童從保護式座椅所得保護效果相比年齡較大兒童較不顯著。不過，審計署留意到運輸署截至 2017 年 2 月的記錄，在 1 970 輛學校私家小巴當中，有 982 輛 (50%) 接載幼稚園學生(註 39)。當局應考慮為該 982 輛學校私家小巴(註 40)可能正在接載的幼童，推行加強安全的額外措施。

使用兒童安全帶裝置

4.11 **在私家車上使用兒童安全帶裝置** 根據《道路交通(安全裝備)規例》(第 374F 章)，3 歲以下的兒童坐在私家車前座時，必須使用認可的兒童束縛設備(即兒童安全帶裝置——見圖七的兩個例子)。2013 年，運房局就建議擴大在私家車上使用兒童安全帶裝置的強制規定，以涵蓋後排座位一事，諮詢立法會交通事務委員會。委員會獲悉運房局檢視了 17 個司法管轄區的規定，發現所有管轄區均規定兒童無論坐在私家車的前排座位或後排座位，均必須使用兒童安全帶裝置。委員會部分委員支持政府加強私家車上兒童乘客安全的建議，當中兩名委員同時認為，對於日常接載兒童乘客的學生服務車輛，應規定必須加設兒童安全帶裝置/安全帶。目前，運輸署鼓勵私家車司機為後排座位的年幼乘客安排使用合適的兒童安全帶裝置。

註 39：大部分領有學生服務批註的非專營巴士(即非專營公共巴士)，可在無須取得運輸署批准的情況下接載不同學校的學童。這與學校私家小巴不同，因學校私家小巴須取得運輸署批准才可向個別學校提供服務。因此，並無接載幼稚園學生的非專營巴士數目的資料。

註 40：根據教育局的資料，幼稚園為 3 至 6 歲的兒童(即包括幼童)提供服務。

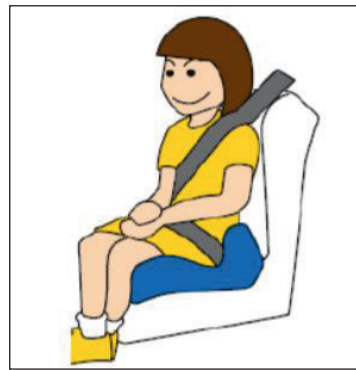
圖七

兩種兒童安全帶裝置

(a) 兒童安全座椅



(b) 高墊座椅



資料來源：立法會交通事務委員會文件

附註：根據運輸署的資料，兒童安全座椅適合 9 個月至 3 歲或體重介乎 9 至 18 公斤的乘客使用，而高墊座椅則適合 4 至 12 歲或體重介乎 15 至 36 公斤的乘客使用。

4.12 **海外做法** 審計署進行了一項互聯網上的資料研究，以了解加拿大和美國為加強保障乘坐校巴的幼童所採取的做法，因為這兩個司法管轄區皆有與香港類似的保護式座椅規定。結果如下：

- (a) **加拿大** 加拿大的運輸當局建議幼童乘坐校巴時，須使用合適的兒童安全帶裝置，並規定由 2007 年 4 月起，所有新出廠的校巴至少須有一定數目的座位設有固定點以便安裝兒童安全帶裝置，雖則沒有法例硬性規定幼童在校巴上必須使用兒童安全帶裝置；及
- (b) **美國** 兒童發展先導計劃及嬰幼兒發展先導計劃是由政府資助的服務，旨在為美國低收入家庭的初生至 5 歲幼兒作入學前準備。就用來接載參與這兩個計劃的兒童的車輛，根據訂明其安全措施和安全營運的規例，有關車輛必須裝有兒童安全帶裝置。任何體重為 50 磅或以下的兒童，在行車時必須佩戴適合其身高和體重的兒童安全帶裝置，雖則沒有法例硬性規定所有乘坐校巴的幼童都必須使用兒童安全帶裝置。

提供安全帶

4.13 根據《道路交通(安全裝備)規例》，非專營巴士的司機位須設有安全帶，而學校私家小巴的司機位及前座乘客位也須設有安全帶。然而，領有學生服務批註的非專營巴士和學校私家小巴均無規定其他乘客座位須設有安全帶，只有提供過境國際乘客服務的非專營公共巴士(註 41)除外。一位立法會議員在 2014 年問及學生服務車輛提供安全帶的情況，運房局在回應時表示：

- (a) 就學生服務車輛提供安全帶一事，海外司法管轄區持有不同意見；
- (b) 雖然安全帶能夠在交通意外中保護學童，但學童(尤其是年幼學童)可能因為不懂得自行解開安全帶，而未能迅速地離開車輛；
- (c) 即使已裝設安全帶，司機或保姆也未必能夠保證學童一直妥當繫緊安全帶；
- (d) 由於學生服務車輛會接載由幼稚園至初中的學童，實際上難以提供一套適合所有年齡和體形的學童的安全帶；及
- (e) 由誰承擔學童沒有佩戴安全帶的責任，尚待釐清。

上述論點與 2001-02 年度檢討報告(見第 4.3(a) 段)所載述的相若。運輸署表示，上述回應已考慮於 2013 年完成有關在學生服務車輛裝設安全帶可行性的顧問研究報告(見第 4.8 段)。然而，審計署留意到，正如下文第 4.14 至 4.17 段所述，有關安全帶的事宜在本地和海外均有最新情況，在考慮加強學生服務車輛安全的額外措施時應予參考。

4.14 **安全帶的安全效益** 根據運輸署 2013 年的顧問研究報告(見第 4.8 段)，美國全國公路交通安全署的研究顯示，在遇到正面撞擊時，三點式安全帶在減低頭頸嚴重受傷的風險方面，明顯較保護式座椅和環腰式安全帶優勝。此外，雖然沒有已確立的研究量化保護式座椅、環腰式安全帶和三點式安全帶在遇到側面撞擊或發生翻車意外時減低嚴重受傷及死亡的風險，但運輸署的顧問認為，在遇到側面撞擊或發生翻車意外時，乘客如有適當使用安全帶，則較只用保護式座椅有更大的保護。然而，由於保護式座椅作為被動保護裝置有其顯著效益，乘客無須採取任何行動便可得到保護，而安全帶則須妥當佩戴才能發揮效益，顧問認為單憑安全帶不足以取代保護式座椅。就安全效益而言，運輸署

註 41：由 2002 年 6 月起，所有提供過境國際乘客服務的非專營公共巴士(即包括過境校巴)，均須按客運營業證條件設有安全帶，並鼓勵乘客自願佩戴座位提供的安全帶。

學生服務車輛的安全措施

的顧問對配備三點式安全帶的保護式座椅給予極佳評級，而只用保護式座椅和配有環腰式安全帶的保護式座椅，評級則屬一般。

4.15 **其他管轄區的做法** 運輸署的顧問檢視了 23 個司法管轄區的學生服務車輛使用保護式座椅和安全帶的情況 (詳情見附錄 F)。檢視結果顯示，使用安全帶有上升的趨勢 (有別於 2001-02 年度的情況——見第 4.3(a)(i) 段)：

- (a) 在檢視的 23 個司法管轄區中，16 個 (70%) 現時已訂立或已計劃訂立法例，用以規管學生服務車輛安裝及／或使用安全帶的事宜；
- (b) 在已訂立保護式座椅規定的 7 個司法管轄區中，6 個 (86%) 亦有制定安裝及／或使用安全帶的規定；及
- (c) 在未有訂立保護式座椅及安全帶規定的 6 個司法管轄區中，有 2 個 (即南澳洲和西澳洲) 已制定促使校巴加快安裝安全帶的措施，而有 1 個 (即德國) 則沒有相關規定，因為學校巴士服務一般由常規公共交通車輛營運。

有關未有佩戴安全帶的責任誰屬 (見第 4.13(e) 段)，運輸署的顧問發現部分檢視的司法管轄區按乘客的年齡處理有關問題 (見表十一)。

表十一

在學生服務車輛上未有佩戴安全帶責任誰屬
海外司法管轄區的做法
(2010-11 年度)

海外司法管轄區	乘客年齡	責任誰屬		
		司機	乘客	司機和乘客
澳洲 (昆士蘭)	< 16 歲	✓	✗	✗
	≥ 16 歲	✗	✓	✗
法國	≤ 18 歲	✓	✗	✗
	> 18 歲	✗	✓	✗
日本	—	✓	✗	✗
新加坡	—	✗	✗	✓
英國	< 14 歲	✓	✗	✗
	≥ 14 歲	✗	✓	✗
美國 (新罕布什爾)	< 18 歲	✓	✗	✗
	≥ 18 歲	✗	✓	✗

資料來源：運輸署的記錄

4.16 **同時設有保護式座椅及安全帶的車輛** 雖然沒有硬性規定於學生服務車輛必須使用安全帶，但審計署分析運輸署的記錄，發現截至 2017 年 7 月 24 日，在 3 382 輛裝置了保護式座椅的學生服務車輛（見第 4.5 段表十）中，有 2 094 輛（62%）實際上已同時裝置了保護式座椅和安全帶（見表十二）。

學生服務車輛的安全措施

表十二

同時設有保護式座椅和安全帶的學生服務車輛與
只設有保護式座椅的學生服務車輛
(2017年7月24日)

學生服務車輛 類別	車輛數目		
	只設有 保護式座椅	同時設有保護式 座椅和安全帶	總計
非專營公共巴士	868 (46%)	1 031 (54%)	1 899 (100%)
非專營私家巴士	20 (26%)	58 (74%)	78 (100%)
學校私家小巴	400 (28%)	1 005 (72%)	1 405 (100%)
整體	1 288 (38%)	2 094 (62%)	3 382 (100%)

資料來源：審計署對運輸署記錄的分析

4.17 **所裝設的安全帶類別** 營辦商自行決定安裝的安全帶，不一定須運輸署評定或批准。審計署抽查了運輸署有關 30 輛同時裝置了保護式座椅和安全帶的學生服務車輛記錄，發現所有車輛均安裝環腰式安全帶，而根據 2013 年的顧問研究報告，在遇到正面撞擊時，環腰式安全帶在減低頭頸嚴重受傷的風險方面，遜於三點式安全帶(見第 4.14 段)。為此，審計署留意到美國和加拿大(這兩個司法管轄區實施的保護式座椅規定與香港相若)的交通運輸當局，已就學生服務車輛安裝安全帶事宜作出建議如下：

- (a) 2015 年 11 月，美國全國公路交通安全署宣布學生服務車輛應配備三點式安全帶，並會採取各項措施，以達致該目標；及
- (b) 2017 年 3 月，加拿大聯邦運輸局建議訂立規例，規定如在學生服務車輛安裝安全帶，應採用三點式安全帶，因為研究結果顯示，在發生某些碰撞意外時，環腰式安全帶會增加受傷的風險。

4.18 **未解決事宜** 運輸署於 2017 年 9 月和 10 月回應審計署的查詢時表示，須徹底考慮並解決技術、運作、推行及法律等多方面的事宜，然後才能決定採用何種措施進一步加強學生服務車輛的安全。這些事宜包括但不限於：

- (a) 不同年齡組別的學童需要的兒童安全帶裝置類別有所不同。鑑於學生服務車輛在同一車程內可能運載不同年齡組別的學童，而每天會行駛超過一程，故此，要求營辦商在不同車程為不同組合的兒童乘客購置和貯存足夠數量的不同類別的兒童安全帶裝置，未必切實可行；
- (b) 學生服務車輛座椅上的兒童安全帶裝置只有在妥為安裝並經個別調校以配合每名兒童乘客的情況下，才能發揮其保護作用。涉及妥為安裝兒童安全帶裝置並為每名學生加以調校是否可行的相關事宜（包括所需的額外時間可能會對運作構成不良影響），有待研究；
- (c) 遇有緊急事故，需要從學生服務車輛撤離時，每名兒童乘客都須解除兒童安全帶裝置。雖然學生服務車輛提供保姆屬強制規定，但要保姆在瞬間解除所有安全帶，並不可行，令車上幼童難以疏散；
- (d) 現時並無切實可行的方法，讓學生服務車輛的司機或保姆能確保車上所有乘客全程均扣好安全帶。若要將法律責任加諸他們身上，未必合理；及
- (e) 安裝兒童安全帶裝置將須大幅改動現有的運作模式，可能影響學生服務車輛的營運成本及車費。若要引入改變，需要不同持份者的充分參與。

4.19 審計署理解，為進一步加強學生服務車輛安全而評估各項可採用的科技，牽涉複雜問題。審計署認為，運輸署除了應繼續監察各種科技應用的最新發展外，並考慮在有需要時向持份者（包括營辦商、學校和家長）進行調查，就適合香港情況的各項可行改善方案，了解其意見、取向和願意負擔的費用，以期解決可能出現的運作及實施事宜。

審計署的建議

4.20 審計署建議運輸署署長應：

- (a) 探討措施，以加快引入裝有保護式座椅的學生服務車輛，例如透過加強宣傳保護式座椅的優點，令家長或監護人對安全的學生服務車輛有更大需求，致使營辦商必須作出回應；及
- (b) 繼續留意加強學生服務車輛安全的最新發展，並考慮在有需要時對持份者進行調查，就適合香港情況的各項可行改善方案，了解其意見、取向和願意負擔的費用，以期解決可能出現的運作和實施事宜。

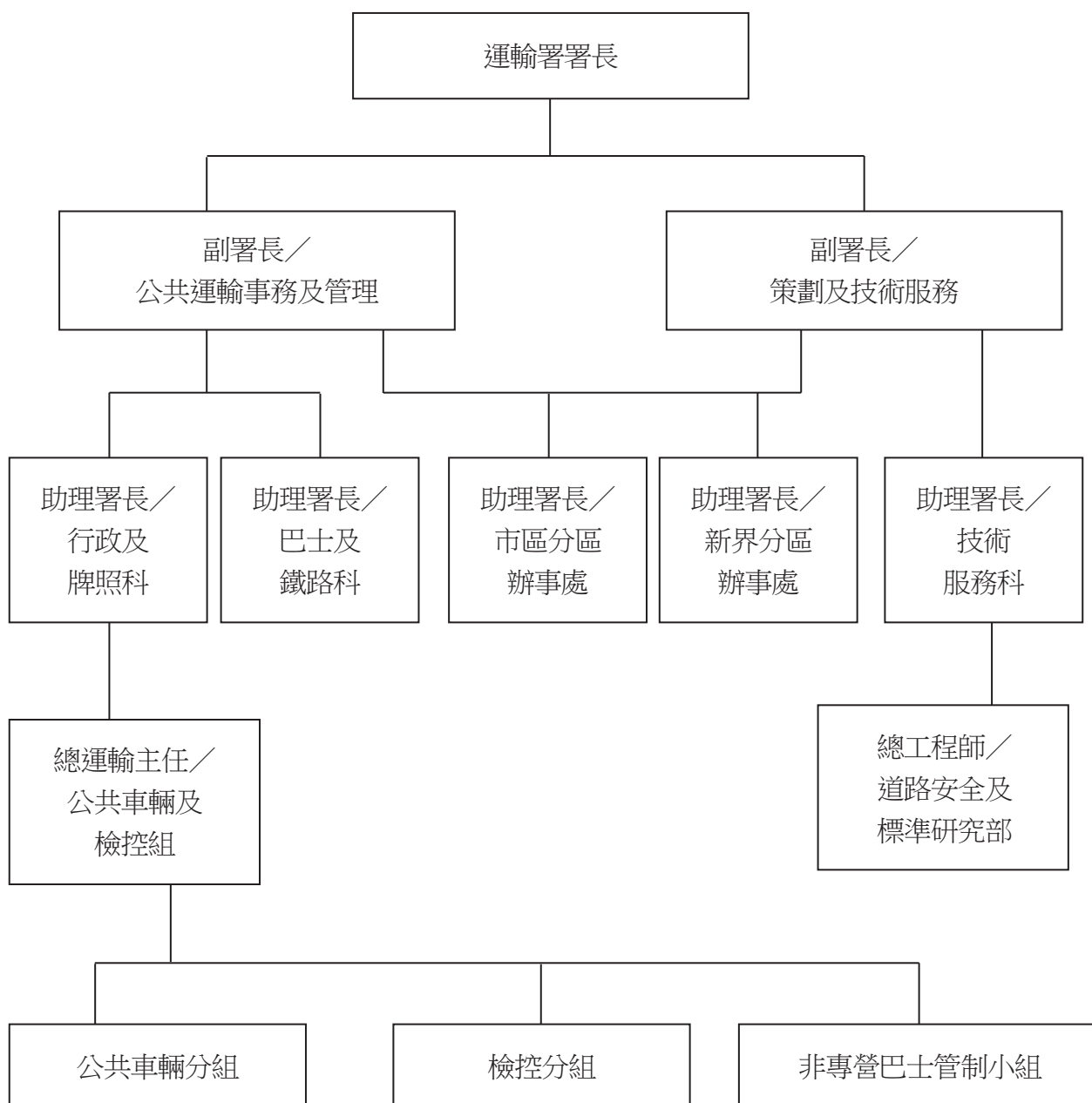
政府的回應

4.21 運輸署署長同意審計署的建議，並表示運輸署會：

- (a) 繼續監察已安裝保護式座椅的學生服務車輛數目，加強宣傳保護式座椅的效益，以及推廣使用保護式座椅；及
- (b) 繼續留意加強學生服務車輛安全的最新發展。經考慮各項因素，例如安全效益、對成本的影響、如何落實和運作、對業界的影響和持份者的意見後，如發現任何適合香港情況的可行改善措施值得提出，運輸署會向相關持份者進行調查，了解其意見、取向和願意承擔的費用，以期解決任何運作和實施事宜。

附錄 A
(參閱第 1.4、1.8、2.18、
3.12(a)、3.17 及 4.2 段)

運輸署：
組織圖 (摘錄)
(2017 年 9 月 30 日)



資料來源：運輸署的記錄

附錄 B
(參閱第 1.5(a) 及
2.25(a) 段)

八種非專營公共巴士服務簡介

服務類型	行政代碼	服務簡介	客運營業證證明書的顏色
遊覽服務	A01	遊覽服務即運載旅程中一起乘車的乘客，由乘客被接載的某些地點前往其他地點，然後返回乘客被接載的該等地點的服務，例如向參與入境旅行服務的旅客提供交通服務。	紅色
酒店服務	A02	酒店服務即運載下榻某酒店的乘客的服務，而該服務是在該酒店接載或放下每一名乘客的服務。	紅色
學生服務	A03	學生服務即運載學生、老師、管控該等學生的人往返學校、大學或教育機構的服務。	紅色
僱員服務	A04	僱員服務即由僱主提供以運載任何為其僱用的人的乘客往返該等人的工作地點的服務。	紅色
國際乘客服務	A05	國際乘客服務即運載乘客往返以下任何一個或多個地點之間的服務：香港國際機場、紅磡火車站、澳門渡輪碼頭或任何其他碼頭、任何香港邊境過境站、任何酒店、航空公司辦事處或任何渡輪終點碼頭或同類終點碼頭。	綠色
居民服務	A06	居民服務即由或代任何住宅發展的管理機構、住客或擁有人提供，以運載乘客往返該住宅發展的服務。	綠色
複合交通服務	A07	複合交通服務即結合另一種公共交通服務，運載乘客由一個起點往一個目的地的服務(往返住宅發展而提供的服務除外)，而凡為整個旅程支付聯運車費，該車費並非於巴士登車點或巴士上支付。	綠色
合約式出租服務	A08	合約式出租服務即為配合其他七種服務類型未能應付的特別需求(例如婚宴和喪禮)而提供的服務。	紅色

資料來源：運輸署的記錄

附註：合約式出租服務由運輸署署長根據《道路交通條例》給予許可，而其他類型服務的定義則在《公共巴士服務條例》中訂明。

贊成和反對學生服務車輛裝設安全帶的論點 (2001-02 年度)

海外贊成和反對學生服務車輛必須裝設安全帶的主要論據如下：

I. 贊成學生服務車輛裝設安全帶的論點：

- (a) **在意外中保障兒童安全** 安全帶可使兒童留在座位，遇有翻車、側面撞擊或攔腰相撞(對比迎頭相撞或前車與尾隨車輛相撞)等情況，則可發揮較好的保護作用；
- (b) **延續教育訊息的價值** 在校巴上使用安全帶，可加強向學齡兒童所傳遞的教育訊息，並可收延續教育訊息之效，使他們長大後繼續使用安全帶；及
- (c) **乘客的行為** 正確地使用安全帶，可改善學童在校巴上的行為、減少分散司機的注意力，並可能會減少發生意外的機會。

II. 反對學生服務車輛裝設安全帶的論點：

- (a) **發生嚴重意外時不能發揮作用** 遇到會引致乘客死亡或重傷的嚴重意外時，例如與大型車輛相撞等情況，安全帶未必能發揮作用。由於兒童未必懂得自行解除安全帶，一旦校巴發生火警，或墮入河流、湖泊或水塘之類的地方，安全帶有可能會妨礙兒童迅速逃離校巴；
- (b) **開支運用不當** 校巴的安全記錄一向良好。假如把每輛校巴安裝安全帶的額外成本用於其他安全措施，效果可能更佳；
- (c) **會否被使用** 即使校巴裝設了安全帶，學童也不一定會配用。此外，校巴司機或跟車保姆也難以全程看牢學童，確保安全帶已經繫緊或調校妥當。安全帶調校不當，同樣會構成危險；及
- (d) **安全帶可導致受傷** 學童曾經因為以安全帶作武器、手指夾在帶扣中或被鬆脫的安全帶絆倒而受傷。

資料來源：立法會交通事務委員會文件

業內人士對學生服務車輛裝設安全帶的意見
(2001-02 年度)

學校巴士行業對學生服務車輛必須裝設安全帶的意見如下：

- (a) 就跟車保姆須負責確保車上每一名學童全程均繫上安全帶，業內人士表示非常關注。跟車保姆的薪酬並不高，要聘請願意承擔這項責任的跟車保姆將會十分困難；
- (b) 學童可能會以安全帶作為武器，襲擊其他學生，造成危險；
- (c) 在無人協助的情況下，年幼的學童有可能無法解開帶扣。如發生緊急事故／意外，例如車輛發生火警或沉進水中時，即使有跟車保姆，繫上安全帶也可能會妨礙學童逃生；
- (d) 取消“3 人作 2 人計算”的規則後，在路面上行駛的學生服務車輛數目可能會增加，使道路(尤其是學校附近一帶的道路)更加擠塞；
- (e) 學童上落巴士所需的時間會增加；
- (f) 由於“3 人作 2 人計算”的規則會取消，同時學校巴士須額外提供跟車保姆，學校巴士接載學童服務的收費因而會大幅度增加，令一些家長／監護人無法負擔。結果，最終只有較富裕的階層能夠使用這項服務，而一般市民則未必能負擔。此外，這項措施也會對業內人士的經營構成困難；
- (g) 往返學校的路程通常頗短，而學校巴士的行車速度也相當慢，因此，繫上安全帶的作用不大；
- (h) 承保範圍可能不包括因裝設／使用安全帶而造成的損壞／損傷；及
- (i) 應着重教導學生在學生服務車輛上守規矩。

資料來源：立法會交通事務委員會文件

2013 年 3 月顧問研究報告內
有關保護式座椅的海外研究結果撮要

因素	結果
優點	<ul style="list-style-type: none">較安全帶更加容易實施只需改裝乘客座椅，無須學生乘客採取行動配合
缺點	<ul style="list-style-type: none">如遇橫向或側面撞擊、翻車或可能拋出車外的情況，便無法保護乘客無法為 4.5 歲以下或體重不足 18 公斤的乘客提供足夠保護，原因是他們頭圍較小，而保護式座椅的防撞性能也有所限制。不過，保護式座椅對這些乘客仍能發揮輕微的保護作用
安全效益	<ul style="list-style-type: none">如遇前後撞擊或緊急煞車，能有效保護乘客遇有撞車時，乘客身體會向前衝，撞向前面防撞椅背致其變形，令致撞擊力由整個上身分散承受
乘客體型	<ul style="list-style-type: none">遇有正面撞擊，4.5 歲以下的兒童因頭圍和體重的關係，如未有繫緊，便不能完全受到椅背防撞軟墊的保護對於 4.5 歲以下、體重僅有或不足 18 公斤的乘客來說，除了採用分隔座位設計，還須安裝適當的繫緊系統對年紀較長的兒童 (4.5 歲或以上) 來說，保護作用甚佳
車輛特色	<ul style="list-style-type: none">已訂明椅背的最佳高度
碰撞類別	<ul style="list-style-type: none">在正面撞擊或尾部撞擊時能大大降低受傷風險，於斜向撞擊或翻車時則不然
運作考慮	<ul style="list-style-type: none">由於是被動繫緊系統，應沒可能出現錯用的情況無須增派跟車保母不會影響上落客或緊急逃生的時間，亦無須更改“3 人作 2 人計算”的安排

資料來源：運輸署的記錄

附錄 F
(參閱第 4.15 段)

其他司法管轄區就學生服務車輛的
保護式座椅及／或安全帶規定
(2010–11 年度)

	司法管轄區	保護式座椅	安全帶	
			裝設	使用
1	澳洲 (聯邦)	x	✓	x
2	澳洲 (新南威爾斯)	x	x	✓
3	澳洲 (昆士蘭)	✓	✓ (註 1)	✓
4	澳洲 (南澳洲)	x	x	x
5	澳洲 (維多利亞)	x	x	x
6	澳洲 (西澳洲)	x	x	x
7	加拿大	✓	x	x
8	哥倫比亞	x	✓	✓
9	歐洲聯盟	x	✓	✓
10	法國	x	✓	✓
11	德國	x	x	x
12	愛爾蘭	x	✓	✓
13	日本	x	✓ (註 2)	✓
14	韓國	✓	✓	x

附錄 F
(續)
(參閱第 4.15 段)

	司法管轄區	保護式座椅	安全帶	
			裝設	使用
15	中國內地	✓	✓ (註 3)	✗
16	新加坡	✗	✓ (註 4)	✓
17	斯里蘭卡	✗	✗	✗
18	英國	✗	✓	✓
19	美國 (聯邦)	✓	✓ (註 5)	✗
20	美國 (新罕布什爾)	✗	✓	✓
21	美國 (新澤西)	✓	✓	✓
22	美國 (紐約)	✓	✓	✗
23	津巴布韋	✗	✗	✗

資料來源：運輸署的記錄

註 1：此規定只適用於處於極端營運環境而座位數目為 17 個或以上的巴士。

註 2：此規定不適用於幼稚園小型巴士。

註 3：此規定只適用於接載小學生的學生服務車輛。

註 4：此規定只適用於座位數目為 15 個或以下的小型巴士。

註 5：此規定只適用於車輛總重為 4 536 公斤或以下的小型學生服務車輛。

附註：上述 23 個司法管轄區有關保護式座椅和安全帶的規定，是以運輸署的顧問於 2010 至 2011 年期間進行的研究結果為依據。