

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。