

提供和監察復康巴士服務

摘要

1. 政府康復服務政策的目標是為殘疾人士提供合適支援和所需設施，協助他們發展所長，讓他們在平等機會下參與各項活動，全面融入社會。為切合其交通需要，政府為不便使用公共交通服務的殘疾人士提供復康巴士服務。自 1980 年起，復康巴士服務一直由政府資助。復康巴士服務主要分為 3 類，即固定路線服務、電話預約服務和穿梭服務。自 1978 年以來，復康巴士服務由營運商 A 營運。為讓營運商 A 集中資源提供固定路線服務和電話預約服務，政府於 2019 年 6 月委聘營運商 B 為穿梭服務的營運商。勞工及福利局負責監督復康巴士服務的整體政策，而運輸署則負責管理政府資助和監察營運商提供的復康巴士服務。運輸署與 2 間營運商各別簽訂諒解備忘錄，就營運商的角色和政府的行政安排訂明一般原則及指引。2022–23 年度，營運商 A 和營運商 B 獲得的資助額分別為 1.12 億元和 1,300 萬元。截至 2023 年 12 月，營運商 A 聘有 59 名辦事處職員和 243 名車長，而營運商 B 則聘有 6 名辦事處職員和 32 名司機。審計署最近就提供和監察復康巴士服務展開審查。

監察復康巴士營運商和車輛採購

2. **需要確保會議次數符合規定** 根據諒解備忘錄及／或運輸署的《內部指引》，各營運商須設立復康巴士管理委員會（管委會）和用戶諮詢小組（諮詢小組）。管委會須每季最少開會 1 次，而營運商 A 諮詢小組和營運商 B 諮詢小組則須分別每 4 個月和每 6 個月開會 1 次。審計署審查了 2021 至 2023 年的相關記錄，發現期間營運商 B 的管委會和諮詢小組均只開過 1 次會議（第 2.4 及 2.5 段）。

3. **提交財務文件方面有可予改善之處** 根據諒解備忘錄，營運商須在下一個財政年度開始日期之前最少 4 個月向運輸署提交周年預算，並須在財政年度結束後不遲於 7 月 31 日提交整套經審計周年帳目。審計署審查了營運商於 2021–22 至 2023–24 年度提交的財務文件，發現：

- (a) 營運商 B 遲交 2022–23 和 2023–24 年度的周年預算，分別延遲 164 和 115 天，及遲交 2020–21 和 2021–22 年度的經審計周年帳目，分別延遲 12.3 和 2 個月；及

摘要

(b) 在營運商 A 和營運商 B 提交的周年預算中，並未包括所有需要匯報的詳情（例如復康巴士服務員工的薪級表）(第 2.7 及 2.8 段)。

4. **需要加強監察營運商 B** 根據《內部指引》，運輸署須與營運商的高級管理層定期舉行會議，以討論復康巴士服務的財務和營運事宜。審計署留意到，儘管營運商 B 是一個於 2019 年 4 月成立而相對較新的非政府機構，但運輸署與營運商 B 舉行定期會議的次數較與營運商 A 舉行的少（即於 2021 至 2023 年與營運商 B 開會 15 次，相對於期間與營運商 A 開會 32 次）(第 2.10 段)。

5. **訂定服務表現承諾** 與營運商 A 和營運商 B 簽訂的諒解備忘錄（即諒解備忘錄 A 和諒解備忘錄 B）均訂定 2 項服務表現承諾，分別是復康巴士服務的使用人次，以及編作復康巴士服務的車輛數目。該 2 項服務表現承諾亦即運輸署管制人員報告中的服務表現指標。根據財經事務及庫務局發出的指引，制訂服務表現準則時，宜以預期結果（而非投入量或產出量）來衡量服務表現目標。為提高透明度和問責性，運輸署需要考慮訂定該 2 項服務表現承諾之外的服務表現承諾（例如成效目標）(第 2.11 段)。

6. **審批車輛採購建議方面有可予改善之處** 運輸署負責與復康巴士營運商安排車輛採購，以更換車輛和應付額外的乘客需求。2018–19 至 2022–23 年度所採購的車輛數目為 124 架，共涉開支 1.353 億元。根據《內部指引》，運輸署應審慎評估營運商所提交採購建議的理據和成本效益。審計署審查了 2021 至 2023 年由營運商提交的建議，發現部分相關資料，例如現有車輛的使用情況，並未包括在內（第 2.14 及 2.16 段）。

7. **需要確保《採購指引》得以遵從** 審計署審查了 2020–21 至 2022–23 年度全部 6 項採購工作（4 項與營運商 A 有關，2 項與營運商 B 有關），發現有不符《採購指引》的情況，例如：

- (a) 關於營運商 A，儘管開標委員會委員按規定須為管理職級人員，但在 1 項採購工作中，開標委員會 1 名委員的職級低於管理職級。此外，沒有文件證據顯示全部 4 項採購工作的投標評審報告均獲得運輸署核准；及
- (b) 關於營運商 B，在全部 2 項採購工作中，開標委員會均只有 2 名委員，而非規定的 3 名（第 2.17 段）。

提供固定路線服務和電話預約服務

8. **需要加強復康巴士客戶的登記和續期審核** 只有已登記的復康巴士客戶才可使用營運商 A 的復康巴士服務。營運商 A 在接獲復康巴士客戶的登記申請或為客戶續期時，會檢視相關證明文件，以審核申請者使用復康巴士服務的資格。然而，營運商 A 沒有就審核程序制訂書面指引。諒解備忘錄 A 訂明，營運商 A 須妥善保存證明文件，最長保存 7 年，以供政府查核。儘管如此，營運商 A 基於私隱考慮，會在審核完成後即時銷毀相關證明文件 (第 3.2 及 3.3 段)。

9. **需要檢視固定路線服務的現行路線編訂** 固定路線服務定時於平日早晚繁忙時段接載用戶上班、上學及前往接受訓練或復康治療 (第 1.3 段)。審計署分析了 2019 至 2023 年的載客量記錄，發現：

- (a) **固定路線服務用戶和乘客人次有所減少** 儘管固定路線的每月平均數目由 2019 年的 106 條增加 14% 至 2023 年的 121 條，但在該段期間固定路線服務用戶名單上的每月平均人數由 1 409 名減少 9% 至 1 283 名，而每條路線的實際全年平均乘客人次亦由 4 139 減少 30% 至 2 912。審計署的分析發現，在截至 2023 年 9 月的 121 條路線 (包括 2023 年 3 月開辦的 2 條路線) 中，有 22 條 (18%) 於 2023 年 1 月至 9 月用戶名單上每月平均乘客人數為 6 名或以下；及
- (b) **固定路線服務輪候名單上申請人數目有所增加** 截至 2023 年 9 月 30 日，在固定路線服務輪候名單上有 98 名申請人 (包括陪同者)，當中有 8 名 (8%) 申請人 (包括 6 名殘疾人士和 2 名陪同者) 已輪候逾 1 年，而最長的輪候時間為 22.7 個月。儘管在 2022 年 8 月至 2023 年 12 月已開辦了 3 條新路線，但上述輪候人士未獲提供服務安排 (第 3.7 段)。

10. **需要向固定路線服務用戶名單上未達乘車次數要求的用戶作出跟進** 固定路線服務用戶每周必須乘搭 5 程或以上。營運商 A 表示，如用戶連續 2 個月每周乘車次數少於獲安排次數的一半而沒有合理解釋，便會跟進該用戶的情況。審計署分析了截至 2023 年 9 月的 1 279 名固定路線服務用戶於 2023 年 9 月至 11 月共 3 個月期間的乘車記錄摘要，發現：

- (a) 有 192 名用戶於 2023 年 9 月和 10 月的乘車次數少於獲安排次數的一半，當中有 154 名用戶於 2023 年 11 月的乘車次數也少於獲安排次數的一半。然而，沒有文件顯示營運商 A 曾向用戶作妥善跟進；及

摘要

- (b) 有 17 名用戶於 2023 年 9 月至 11 月連續 3 個月未有乘車。然而，沒有文件顯示營運商 A 曾向這 17 名用戶的其中 7 名作妥善跟進 (第 3.9 及 3.11 段)。

11. **需要提高調派作點到點電話預約服務的車輛的使用率** 點到點電話預約服務提供可預約的接載服務，以切合殘疾人士不定期的交通需要。審計署的分析發現在 2019 至 2023 年期間，儘管所接獲的用車要求有所增加，由 136 151 次增加 28% 至 174 668 次，但拒絕用車要求則由 10 632 次增加 102% 至 21 425 次。審計署留意到，儘管拒絕用車要求的次數增加，但在該段期間的平日 (公眾假期除外)(即乘客需求通常較為集中的日子) 平均有 9 至 42 架車輛處於備用狀態 (第 1.3、3.15 及 3.16 段)。

12. **需要調查點到點電話預約服務「大組」乘客預約的實際乘客數目未達所須人數的情況** 點到點電話預約服務以先到先得的方式提供。根據營運商 A 的預約程序，「大組」(5 人或以上) 乘客可提前最多 12 個月作出預約，「細組」(4 人或以下) 乘客只可提前最多 3 個月作出預約。審計署分析了 2023 年 1 月 1 日至 9 月 30 日期間已完成的點到點電話預約服務用車要求，發現在 27 807 次已完成的「大組」乘客預約中，有 6 976 次 (25%)(涉及 233 名用戶) 只有 4 名或以下乘客。此外，在這 6 976 次預約中，有 2 088 次 (30%)(涉及 110 名用戶) 只有 1 至 2 人乘車。營運商 A 表示，雖然已設處理機制向用戶跟進「大組」乘客預約的實際乘客數目未達所須人數的情況，但因人手不足，處理機制並無施行 (第 3.20 至 3.22 段)。

13. **需要檢討可否就點到點電話預約服務設定陪同者人數上限** 點到點電話預約服務的預約不設陪同殘疾人士的陪同者人數上限。審計署分析了 2023 年 1 月 1 日至 9 月 30 日期間已完成的點到點電話預約服務用車要求的記錄，發現在 88 852 次用車要求中，有 2 201 次 (2%) 每名殘疾人士最少有 3 名陪同者，其中 338 次 (即 88 852 次的 0.4%) 每名殘疾人士更有 5 名或以上陪同者。在 3 宗極端個案中，每宗個案的 1 名殘疾人士有 12 名陪同者 (第 3.23 段)。

14. **需要檢討載客量低的聯載服務路線** 聯載服務提供每周來回共兩程的共乘服務，接載殘疾人士 (特別是寄宿人士) 往返學校或院舍。每條聯載服務路線須服務最少 4 名殘疾人士。審計署分析了截至 2023 年 12 月的 40 條聯載服務路線的用戶名單上殘疾人士的人數，發現 18 條 (45%) 路線的用戶名單上少於 4 名殘疾人士，而在這 18 條路線中，有 7 條路線的用戶名單上只有 1 或 2 名殘疾人士。審計署審查了該 7 條聯載服務路線於 2023 年的載客記錄，發現其中 6 條路線的用戶名單上

摘要

連續 3 個月以上少於 4 名殘疾人士。然而，並沒有文件證據顯示保留這些路線的理據 (第 1.3、3.25 及 3.26 段)。

15. **需要加快推行新綜合電腦系統** 營運商 A 表示，執行各種功能和工作的多個系統及程式並不完全整合，也無法改良以配合營運需要。為提升效率和方便用戶，營運商 A 於 2017 年建議開發新的綜合電腦系統，以取代其復康巴士服務的多個操作系統及程式。新系統的合約於 2019 年以約 900 萬元批出，系統原定於 2023 年 1 月完成，但推行有所延遲 (根據最新的時間表，較原定時間表延遲 2.5 年)(第 3.31 至 3.33 段)。

提供穿梭服務

16. **需要加快對載客量偏低的醫院路線進行服務表現檢討** 穿梭服務的醫院路線往來醫院、診所和港鐵站，通常在星期一至五 (公眾假期除外) 營運。審計署分析了各條醫院路線的行程車次和乘客人次，發現 2023 年在 12 條醫院路線當中，有 3 條路線平均每次車程的乘客人次少於 1。特別值得注意的是，這 3 條路線 80% 或以上的車程沒有乘客 (第 4.2 及 4.3 段)。

17. **部分旅遊路線載客量偏低** 穿梭服務的旅遊路線在周末和公眾假期營運，往來本地旅遊景點。服務需要預約。審計署分析了 2023 年 5 條旅遊路線的預約次數、行程車次和乘客人次，發現在獲提供服務的共 195 次預約中，有 141 次 (72%) 預約為大嶼山線的服務 (共 906 乘客人次)，只有 54 次 (28%) 預約為餘下 4 條路線的服務 (合共 196 乘客人次)(第 4.2 及 4.5 段)。

18. **需要加快推行已納入諒解備忘錄 B 的改善措施** 因應運輸署邀請營運商提交建議書，營運商 B 於 2021 年 12 月提交建議書，當中提出若干服務改善措施，而該等措施亦已納入諒解備忘錄 B。審計署留意到，截至 2023 年 12 月，部分改善措施尚未推行，包括乘客需求和出行需要的分析和預測、改良流動應用程式，以及發展多功能巴士 (第 4.9 段)。

19. **營運商 B 需要分開計算自資活動和受資助活動的開支** 除受資助的復康巴士穿梭服務外，營運商 B 也營運其他自資活動，提供非牟利的用戶自訂行程接載服務。2023 年 6 月之前，當開支尚待分攤時，自資活動的開支會先計入受資助帳目，

摘要

稍後才從自資帳目付還。2023年7月，運輸署指這個情況從審計及監察觀點來看皆不妥當，並要求營運商B立即停止開支付還的安排。審計署留意到，運輸署已與營運商B就進行自資活動和提供穿梭服務的直接開支（包括司機薪金、燃油費和隧道費）議定會計及付款安排，但並未就包括辦事處租金和辦事處員工成本等間接開支討論相關安排（第4.11及4.12段）。

20. **需要開設獨立銀行帳戶以存放累積儲備** 根據諒解備忘錄B，營運商B須把盈餘撥入儲備，而累積儲備必須存於在持牌銀行開設的獨立計息帳戶。然而，截至2023年12月，營運商B尚未開設指定的銀行帳戶以分開存放累積儲備（第4.14段）。

審計署的建議

21. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議運輸署署長應：

監察復康巴士營運商和車輛採購

- (a) 採取措施，確保管委會和諮詢小組的會議次數符合規定（第2.12(a)段）；
- (b) 採取措施，確保復康巴士營運商適時提交載有諒解備忘錄所訂匯報詳情的周年預算和經審計周年帳目（第2.12(b)段）；
- (c) 加強運輸署對營運商B服務表現的監察，例如增加定期會議的次數（第2.12(c)段）；
- (d) 考慮在諒解備忘錄中訂定額外服務表現承諾，以加強運輸署對營運商服務表現的監察（第2.12(d)段）；
- (e) 為復康巴士服務安排車輛採購時，要求復康巴士營運商於採購建議中提供額外相關資料供運輸署評估，以及採取措施，確保《採購指引》得以遵從（第2.19(a)段）；

提供固定路線服務和電話預約服務

- (f) 提高監督力度，確保營運商A加強復康巴士客戶的登記和續期審核（例如制訂書面指引以列明審核程序，以及檢視相關證明文件的保存期）（第3.5段）；

摘要

- (g) 密切監察固定路線服務的營運情況，並要求營運商 A 檢視現行路線編訂，並向固定路線服務用戶名單上未達乘車次數要求的用戶作出跟進 (第 3.12(a) 及 (b) 段)；
- (h) 密切監察電話預約服務的營運情況，並要求營運商 A 採取以下改善措施：
 - (i) 提高車輛的使用率，以應對點到點電話預約服務不斷增加的需求 (第 3.27(a)(i) 段)；
 - (ii) 調查點到點電話預約服務「大組」乘客預約的實際乘客數目未達所須人數的情況，並針對未有遵從預約程序的情況採取措施 (第 3.27(b) 段)；
 - (iii) 在考慮持份者的意見後，檢討可否就殘疾人士使用點到點電話預約服務設定陪同者人數上限 (第 3.27(c) 段)；及
 - (iv) 檢討載客量低的聯載服務路線 (第 3.27(d) 段)；
- (i) 密切監察營運商 A 與其承辦商開發新綜合電腦系統的進度 (第 3.34(b) 段)；
及

提供穿梭服務

- (j) 要求營運商 B：
 - (i) 加快完成對載客量偏低的醫院路線進行的服務表現檢討，並制訂合宜的改善措施 (第 4.7(a) 段)；
 - (ii) 採取措施，提高使用率偏低的旅遊路線的載客量 (第 4.7(b) 段)；
 - (iii) 在切實可行範圍內加快推行已納入諒解備忘錄 B 的服務改善措施 (第 4.15(a) 段)；
 - (iv) 加強措施，確保在切實可行範圍內把受資助活動和自資活動的 (直接或間接) 開支分開計算，並從不同的銀行帳戶支付 (第 4.15(c) 段)；
及
 - (v) 開設指定的計息銀行帳戶，以分開存放累積儲備 (第 4.15(d) 段)。

政府的回應

22. 運輸署署長同意審計署的建議。