

提供和監察復康巴士服務

## A. 引言

審計署就政府提供和監察復康巴士服務展開審查。

2. 黃俊碩議員申報，他曾經為一間復康巴士營運商提供專業服務。

### 背景

3. 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。

4. 勞工及福利局（“勞福局”）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。運輸署與兩間營運商分別簽訂諒解備忘錄，就營運商的角色和政府的行政安排訂明一般原則及指引。2022-2023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。

5. 委員會先後於2024年5月20日、5月21日及5月25日舉行3次公開聆訊，以聽取證供。**勞工及福利局局長孫玉菡先生**在首次公開聆訊上的開場發言載於附錄12。

### 復康巴士的整體政策

6. 關於審計署署長第八十二號報告書（“該審計報告”）第1.2段有關政府康復服務的政策及殘疾人士的交通需要，

提供和監察復康巴士服務

委員會詢問政府當局是否有就全港合資格使用復康巴士服務的殘疾人士和他們的交通需求作出估算。委員會亦詢問全港提供無障礙運輸的公共交通工具的數目，以及當局現時為殘疾人士提供的各項公共交通優惠。

7. **勞工及福利局局長及運輸署署長李頌恩女士**在公開聆訊上表示，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月11日的函件(附錄13)中補充，根據政府統計處於2019年至2020年期間進行的一項有關殘疾人士的全港性統計調查，2020年全港約有534 200名殘疾人士(智障人士除外)，佔整體人口7.1%。由於合資格使用復康巴士的殘疾人士包括個別人士及已登記機構所服務的殘疾人士，政府未能提供合資格使用復康巴士服務所涉及的殘疾人士數目。然而，勞福局及運輸署一直密切留意復康巴士服務的需求變化，除了通過乘客數據監察服務，兩間營運商也會定期透過復康巴士的用戶諮詢小組(“諮詢小組”)以及進行服務調查就用戶需求收集資料。截至2024年4月，全港約有4 800輛可供輪椅上落的無障礙的士、約6 200輛可供輪椅上落低地台巴士，以及5輛行走醫院路線的低地台專線小巴。當局為合資格殘疾人士以每程2元的優惠票價，使用指定公共交通工具及服務，以及向12至64歲殘疾程度達100%的綜合社會保障援助計劃受助人及傷殘津貼受助人，提供每月335元的交通補助金。社會福利署資助的部分康復服務單位也提供中心巴士，接載殘疾人士往返住所/院舍和日間中心、到醫院覆診或參與戶外活動等。

8. 被問及現時復康巴士服務每人次的補貼額為何，以及當局會否重新檢視有關服務的政策和定位，並考慮提供更靈活及更具成本效益的選擇(例如以代用券或直接補助殘疾人士使用設有可供輪椅上落的交通工具)，**勞工及福利局局長**在公開聆訊上表示，以及在其2024年6月11日及19日的函件(附錄13及14)中補充，政府在2023-2024年度提供予營運商A及營運商B每名人次的平均補貼額分別為154元及245元。當局對增加以代用券形式或直接補助殘疾人士使用設有可供輪椅上落的交通工具的建議持開放態度，並會適時探討為殘疾人士提供更多選擇的可行性。復康巴士服務專為殘疾人士而設，服務範圍

提供和監察復康巴士服務

遍及全港。2023-2024年度，復康巴士服務的總乘客人次超過870 000。勞福局會聯同運輸署及營運商積極跟進審計署及委員會的意見和建議，持續優化復康巴士服務，以滿足殘疾人士的交通需要。

緩減由單一營運商營運復康巴士服務的風險

9. 根據該審計報告第1.5段，當局於2018年12月首次邀請有意者提交營運穿梭服務的建議書。委員會詢問當局作出上述決定的理據為何，以及為何沒有分拆較多人使用的固定路線服務及電話預約服務，邀請有意者參與營運。

10. **勞工及福利局康復專員王秀慧女士**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月11日及19日的函件(附錄13及14)中補充，政府於2016年收到巴士營運商反映有意營運復康巴士服務。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，並為更好控制由單一營運商營運不斷發展的復康巴士服務所引致的風險，運輸署於2018年12月公開邀請有意營運穿梭服務(包括周末旅遊路線服務)的合資格人士提交建議書。在選取穿梭服務新營運者時，政府曾考慮多方面因素，包括不同種類的復康巴士服務性質及規模、分拆營運部分服務的可行性，以及預期營運者是否有能力營運相關服務等。復康巴士穿梭服務的定班定線服務性質，與現行大部分公共交通服務相對上較為近似，較易改由新營運商管理。另外，由同一營運商營運固定路線服務及電話預約服務可產生協同效應，例如現時固定路線服務主要在繁忙時間提供，營運商可在非繁忙時間靈活調配有關車輛提供電話預約服務。

11. 委員會詢問當局分別於2018年12月及2021年11月就穿梭服務邀請有意營運者提交建議書的反應是否踴躍。**勞工及福利局局長**在其2024年6月11日的函件(附錄13)中回覆稱，運輸署在該兩次邀請分別收到4間及兩間營運商提交建議書。

## 簽訂諒解備忘錄的安排

12. 根據該審計報告第1.8段，運輸署與兩間營運商分別簽訂諒解備忘錄(分別稱為“諒解備忘錄A”及“諒解備忘錄B”)。委員會關注當局以沒有法律約束力的諒解備忘錄規管復康巴士服務的成效，並詢問當局會否考慮採用其他具法律約束力的模式代替諒解備忘錄。**勞工及福利局康復專員**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年5月13日及6月11日的函件(附錄15及13)中補充：

- 諒解備忘錄為行政安排，內容因應服務對象、營運需要及受資助單位的情況而制訂。與兩間復康巴士營運商簽訂諒解備忘錄的安排符合財務通告第9/2004號《有關管理及控制政府給予資助機構撥款的指引》(“《財務指引》”)第15.1段<sup>1</sup>訂明的指引；
- 運輸署與兩間營運商簽訂諒解備忘錄，就營運商的角色和政府的行政安排訂明一般原則及規管指引，包括復康巴士服務的運作與管理安排、資助與財務安排、定期提交財務文件及營運資料的要求、服務表現目標等各方面事宜。諒解備忘錄明文規定營運商如未能或拒絕完全遵守有關諒解備忘錄，政府可單方面終止有關諒解備忘錄及停止提供撥款；
- 以諒解備忘錄監管兩間復康巴士營運商的模式大致行之有效。政府一直督導兩間營運商提供復康巴士服務及在有需要時向他們提供意見，並會因時制宜與營運商檢討復康巴士服務安排及制訂適當的監管措施，以滿足服務使用者的需求，同時確保公帑運用得宜；及

<sup>1</sup> 財務通告第9/2004號第15.1段指“管制人員應讓接受政府經常撥款的機構知悉本指引及其他指引如何應用於有關機構。作為良好的管理做法，各政策局局長或有關管制人員最好與其管轄範圍內的各個接受政府經常撥款的機構訂立行政措施備忘錄或類似的文書。這類特備文書應參考本指引，訂明有關各方在提供及監察經政府資助的服務及工程項目方面的責任。”

提供和監察復康巴士服務

- 政府會定期檢討現有的諒解備忘錄，並會因應各持份者及委員會的意見，適時檢視現有監管模式，確保能有效地監察復康巴士營運商的服務表現。

13. 就《財務指引》第15.1段所訂明的指引，委員會要求財經事務及庫務局(“財庫局”)作出回應，解釋運輸署與兩間營運商簽訂的諒解備忘錄屬行政措施備忘錄一類的文書，既不產生任何可依法強制執行的權利，也不施加任何具有法律約束力的義務，在此情況下，管制人員如何藉此類文書，有效監察資助機構，確保公帑運用得宜，以及何以當局認為採用這類文書是良好的管理做法，並向管制人員作出此等建議。

14. **署理財經事務及庫務局副秘書長(庫務)1王嘉文女士**在在公開聆訊上解釋，以及**財經事務及庫務局局長**在其2024年6月13日的函件(附錄16)中補充：

- 《財務指引》第1.6及1.7段提醒管制人員須根據《公共財政條例》(第2章)妥善履行其法定職責，包括在任何情況下，管制人員都應考慮到提供公眾服務及運用公帑的經濟效益、效率和成效後，確保已設立適當的成本控制及監察制度，以監督資助機構使用公帑的情況，確保公帑運用得宜。由於個別資助機構的性質和情況不盡相同，管制人員可因應具體情況考慮和訂定合適的措施以監督個別機構；
- 《財務指引》第15部分旨在提醒政策局局長或管制人員應考慮與接受政府經常撥款的機構訂立文書，訂明有關各方在提供和監察經政府資助的服務及工程項目方面的責任。《財務指引》第1.2段亦訂明不會凌駕有關政策局局長或管制人員就個別資助機構所制訂的措施及條款。按照《財務指引》包括上文提及的原則，政策局局長或管制人員應在考慮到個別資助機構的不同性質和情況，以及有關機構所提供的公眾服務後，訂定有效監督有關機構的文書；及

提供和監察復康巴士服務

- 因應該審計報告所提出的關注，財庫局正着手檢討《財務指引》，尤其第15部分，以進一步提示管制人員留意上述的原則，並訂定可有效監督資助機構的文書，以確保公帑運用得宜。財庫局會盡快完成檢討和更新《財務指引》。至於該審計報告所提及的個案，財庫局相信有關政策局局長和管制人員會因應委員會的意見，適時檢視現有的文書及監管模式，確保能有效監督有關資助機構。

15. 委員會詢問勞福局及運輸署過往曾進行諒解備忘錄定期檢討的次數及詳情；如營運商服務不達標，他們是否需要退回資助款項，以及在甚麼情況下當局會終止與營運商簽訂的諒解備忘錄。**運輸署署長**在公開聆訊上表示，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月19日的函件(附錄14)中補充：

- 運輸署由2004年起與營運商A簽訂諒解備忘錄。自此，運輸署與營運商A舉行定期會議，檢視諒解備忘錄訂明的要求，包括復康巴士服務的運作、管理、服務表現目標等各方面事宜；
- 為配合引入營運商B後最新營運要求，並為與諒解備忘錄B所載規定及用字等盡量一致，運輸署2020年3月與營運商A商討更新諒解備忘錄A，包括增設附加條款細節及修訂部分條款，並於2024年4月簽署更新的諒解備忘錄A；
- 運輸署於2024年4月與營運商B簽訂諒解備忘錄補充協定，加入維護國家安全的相關條文；
- 兩間營運商近年在復康巴士服務的使用人次(“乘客人次”)方面的服務表現與目標有差異，主要因為疫情對出行需求造成較大影響。有關情況並非營運商可以控制，而兩間營運商不能相應減少服務，否則會對使用復康巴士服務的殘疾人士帶來極大不便。因此，政府沒有要求營運商就未達目標乘客人次而按比例退回資助金；及

提供和監察復康巴士服務

- 諒解備忘錄明文規定營運商如未能或拒絕完全遵守有關諒解備忘錄，政府可單方面終止有關諒解備忘錄及停止提供撥款。當局會視乎違規性質及嚴重性，考慮先發出勸諭或警告，並要求營運商落實糾正和改善措施。

16. 委員會詢問財庫局有否設立恆常機制，對根據《稅務條例》(第112章)(“《條例》”)第88條取得免稅地位的慈善團體的認可資格作定期檢視及相關詳情，以及當局如何監察該等慈善團體的運作，以確保上述條例賦予他們的免稅資格不會遭到濫用。**署理財經事務及庫務局副秘書長(庫務)**<sup>1</sup>在在公開聆訊上解釋，以及**財經事務及庫務局局長**在其2024年6月13日的函件(附錄16)中補充：

- 根據《條例》第88條，屬公共性質的慈善機構及信託團體(下稱“慈善團體”)如就經營行業或業務符合某些條件，可獲豁免繳付利得稅。稅務局的主要職責是按《條例》評稅及徵收稅款，包括處理慈善團體根據《條例》第88條提出的確認豁免繳稅地位申請。處理該等申請時，稅務局須考慮有關團體是否一個為法理上承認的慈善團體，即有關機構或信託必須純粹為慈善用途而設立，而該等用途在嚴格的法律意義上屬慈善性質，並具備公眾利益。《條例》第88條是關於慈善團體獲豁免繳稅的事宜，並沒有賦權稅務局監察及規管慈善團體運作或管治；
- 為保障稅收，稅務局一直對獲確認豁免繳稅地位的慈善團體進行定期覆查。進行覆查時，稅務局會要求有關團體遞交帳目、年報、其他相關文件及資料(包括其活動內容)，以查核其宗旨是否仍具慈善性質、其行為和活動是否與其規管文書所表述的宗旨相符、有否經營行業或業務和有否其他影響其獲確認豁免繳稅地位的情況；及

提供和監察復康巴士服務

- 一 所有新獲確認免稅地位的慈善團體都會在確認後兩年進行首次覆查，而現有免稅慈善團體的覆查至少每三年進行一次。若發現有獲確認豁免繳稅地位的慈善團體進行不符合其宗旨的活動、其收入和財產並非全部用於慈善用途、或有其他影響其獲確認豁免繳稅地位的情況，稅務局會要求該團體提供進一步資料，從而決定應否繼續或撤銷其獲確認的豁免繳稅地位。

營運商的服務表現

17. 就該審計報告第1.10段有關運輸署管制人員報告所載的服務表現指標，委員會要求當局提供期間的表現指標的預算及實際數字。委員會留意到兩間營運商於2018年至2022年的服務表現未能達標(相關預算數字及實際數字見附錄13的附錄1)，特別是2020年至2022年使用復康巴士服務的人次有所下降，但車輛數目卻按年上升，因此詢問當局有關原因及採取的跟進行動詳情。

18. **運輸署署長**在公開聆訊上表示，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月11日的函件(附錄13)中補充：

- 一 兩間營運商於上述年份的服務表現與目標有差異，原因主要為疫情影響了有關年份的出行需求。運輸署在疫情的數年間(即2020年至2022年)曾下調全年目標總乘客人次。然而，由於學校停課/復康中心服務和公立醫院非緊急服務暫停，令復康巴士服務需求大減，令實際乘客人次較全年目標總乘客人次低。同時，基於疫情，部分新購車輛遲於原定日期送抵，導致營運商未能為輪候固定路線服務的乘客增辦路線，影響輪候固定路線服務的時間；
- 一 至2023年，運輸署預期復康巴士的使用量會隨着社會復常而有所上升，故上調目標數字，但整體乘客人次未如預期迅速回升，例如固定路線服務的在職用戶由2019年12月的335名降至2023年12月的115名



提供和監察復康巴士服務

(減少65.7%)，其原因包括疫情之下有殘疾人士離開就業市場或改為在家工作或混合模式工作(外出及在家工作)等；

- 雖然疫情影響了復康巴士整體乘客人次，但固定路線服務亦有一定數量的輪候人士，而申請電話預約服務的數字亦按年上升。穿梭服務亦因開辦新的醫院路線等有需要增加車輛。考慮到進行車輛採購及預算審批、獲得撥款至完成採購，需要約一年半至兩年時間，因此宜及早預算，購買車輛以滿足預期的服務需求；及
- 隨着出行模式於2024年漸見穩定，運輸署現正與兩間營運商跟進檢視各類復康巴士服務的營運情況，包括探討整合及優化路線、採用更多“細組”共乘安排等，以期繼續改善情況。

19. 委員會關注到以服務車輛數目及乘客人次作為服務表現指標，會否變相鼓勵營運商加大力度購置新車輛。**運輸署署長**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月11日及19日的函件(附錄13及14)中補充：

- 現時復康巴士的三項服務表現指標，即復康巴士服務的車輛數目(“車輛數目”)、乘客人次，以及輪候復康巴士固定路線服務的人數，可以用作衡量有關服務的預期需求及服務水平是否足夠。事實上，車輛採購主要由需求帶動，即復康巴士服務的預期需求、現有服務是否足夠及用戶輪候時間等。此外，審批營運商購置新的服務車輛有既定處理程序，在營運商提交有關計劃書後，需經由運輸署因應上文提及因素而作出考慮，故此不存在營運商自行決定購置新車輛的情況；及
- 在訂立目標乘客人次時，運輸署會因應過往的乘客量、新增的需求、預計的服務水平(例如就穿梭服務

提供和監察復康巴士服務

而言，預計來年車輛數目和提供服務路線數目等)，估算有關服務的目標乘客人次。

20. 委員會詢問當局如何釐定提供予營運商的資助金額和目標乘客人次，當中所採用的考慮原則和因素為何，以及如何確保所訂立的目標不會被高估用作取得較大的資助金額。**運輸署署長**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月19日的函件(附錄14)中補充，在考慮資助金撥款預算時，運輸署會根據已掌握資料，包括過往實際的開支紀錄，審視新一年度服務水平下的預算營運開支，以及考慮各項影響營運復康巴士開支的因素(例如購置新車的數目、預期的工資、燃料成本等)，以訂定下一個財政年度對復康巴士的政府資助款額。運輸署並非簡單地按目標乘客人次及單位資助額，釐定每年的服務資助金額。營運復康巴士屬非牟利性質，獲取的資助金必須全數用於復康巴士服務。營運商亦須將營運盈餘撥入累積儲備。如上一個財政年度結束時的累積儲備金水平超過營運商當年營運支出的25%，政府會從新一年的資助金額中扣減有關超出金額。

21. 就復康巴士服務提供予營運商的資助金額和營運盈餘，委員會要求政府當局詳述有關的支付及對帳安排、處理盈餘的程序和盈餘的組成項目及上限。委員會並詢問如資助金額不敷應用，當局又如何處理。**勞工及福利局局長**在其2024年6月19日的函件(附錄14)中指出，根據運輸署與營運商簽訂的諒解備忘錄，營運商須將該年度資助金的盈餘撥入累積儲備，而有關累積儲備必須存放在香港持牌銀行開設的獨立計息帳戶。財政年度結束時的累積儲備金(包括利息)水平上限為營運商當年營運支出的25%。除非政府因應營運商提出合理理由的申請而提升此上限，否則超出此上限的任何金額均需退還給政府，以抵銷下一年的資助金或按照政府與營運商在下一個財政年度達成的安排處理。如營運商在個別財政年度因其無法控制的情況及/或在提交資助金/預算申請時發生不可預見的事件而導致資助金額不敷應用，可向政府申請從累積儲備金中提取資金，以支付復康巴士的營運開支。

## B. 監察復康巴士營運商和車輛採購

22. 就該審計報告第2.3段，委員會詢問當局為何長達數年仍未能更新諒解備忘錄A，以及在未有更新諒解備忘錄的情況下，當局如何有效監察營運商A的工作。**勞工及福利局康復專員**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月11日的函件(附錄13)中補充，在2019年中，運輸署引入第二間復康巴士營運商，即營運商B，接手營運復康巴士穿梭服務，並與其簽訂諒解備忘錄。為配合引入新營運商後最新營運要求，並為與諒解備忘錄B所載規定用字等盡量一致，政府在2020年3月着手與營運商A商討更新諒解備忘錄A，包括增設附加條款細節及修訂當中部分現行條款。由於營運商A就條款細節考慮需時，雙方亦需進行商討，加上運輸署在2019年至2022年工作優次上，主力協助及跟進較新的營運商B的相關事宜，因此最終花了較長時間才能完成更新諒解備忘錄A的工作。運輸署一直有透過不同的途徑，包括透過會議、電話、電郵及其他文書與營運商管理人員保持密切溝通，審查和覆核營運商每月提交的營運、財務及統計報告、進行實地調查、跟進市民反映的意見及投訴、以及定期抽查復康巴士的營運及帳目紀錄等，以確保復康巴士服務按規定營運。運輸署已在2024年4月完成與兩間復康巴士營運商商討及簽署更新的諒解備忘錄。

23. 委員會察悉於2022年5月簽訂的諒解備忘錄B中有關服務年期為5年，因此詢問為何諒解備忘錄A並沒有就服務提供設立年期。**勞工及福利局局長**在2024年6月19日的函件(附錄17)中解釋，復康巴士服務由營運商A在1978年開始營運，並自1980年起獲政府資助。基於上述歷史因素，以及考慮到市場上未有其他非牟利機構有足夠能力承辦復康巴士固定路線服務及電話預約服務，營運商A營運的復康巴士服務一直未有設定年期。現行監管營運商A的模式大致行之有效。政府會定期檢討現有的諒解備忘錄，並會因應各持份者以及委員會的意見，適時檢視現有監管模式，確保能有效地監察復康巴士營運商的服務表現。

提供和監察復康巴士服務

24. 關於該審計報告第2.4至2.6段，委員會詢問為何營運商B直至第二個服務期開始後，才分別於2023年11月和5月設立復康巴士管理委員會(“管委會”)及諮詢小組的原因。他們亦關注在未成立管委會和諮詢小組前，督導和監察營運商B的工作由誰擔任，以及營運商B如何蒐集乘客意見以制訂服務路線及內容。**運輸署署長**在在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月11日及19日的函件(附錄13及14)中補充：

- 營運商B在首個服務期(2019年6月至2022年5月)因正值疫情而未能成功招募代表，以致未有召開管委會和諮詢小組會議。雖然如此，運輸署一直透過不同的途徑，與營運商管理人員保持溝通。營運商也按要求每月向運輸署提交各項報告。運輸署不時進行實地調查、跟進市民反映的意見及投訴、抽查營運及帳目紀錄等，以確保復康巴士服務按規定營運；
- 第二個服務期(2022年6月至2027年5月)開始後，運輸署敦促營運商B向殘疾人士組織及個別用戶招募所需成員。然而，2023年初營運商B匯報只有數名個人名義人士及一個殘疾團體表示有興趣加入。運輸署當時亦提供協助，包括建議營運商B邀請運輸署殘疾人士使用公共交通工具工作小組成員參加。營運商B其後分別於2023年5月和11月設立諮詢小組和管委會。過去3年，勞福局和運輸署出席了營運商B所有(即兩次)管委會會議；而運輸署亦以觀察員身分列席了所有(即兩次)諮詢小組會議；及
- 在諮詢小組成立之前，營運商B會經由網站及在相關路線車廂內張貼建議方案通告及派發問卷等，以收集及聽取使用者對整合路線的意見。此外，運輸署定期與殘疾人士在不同的會議中就交通運輸的事宜(包括復康巴士服務)作交流，收集相關意見，並把與復康巴士相關資訊與兩間營運商分享，以供其檢視及考慮合適優化服務方案。

提供和監察復康巴士服務

25. 根據該審計報告第2.7至2.9段，兩間營運商在提交財務文件方面有可予改善之處，亦有不遵從諒解備忘錄指引的做法。委員會要求當局解釋有關的跟進工作。此外，就營運商B延遲提交2022-2023和2023-2024年度的周年預算，以及周年預算中並未包括所有需要匯報的詳情下，運輸署如何有效評核營運商B的財政狀況及向其發放經常性資助。**運輸署署長**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月11日的函件(附錄13)中補充：

- 營運商B在過往數個財政年度未能按時提交文件，主要是由於營運商B於2019年4月成立，屬相對較新的非政府機構，缺乏向運輸署就營運復康巴士服務提交財務文件的經驗。經運輸署跟進後，營運商B已如期於2023年7月31日提交2022-2023年度經審計周年帳目；
- 運輸署人員恆常跟進營運商的財務事宜，包括每月監察其財務及營運報告、儲備情況等。營運商每月提交的財務及營運報告，當中包括人工支出、人手編制、維修費用、燃油開支，以及行政費用等細節。在考慮資助金撥款預算時，運輸署會根據已掌握資料，審視新一年度服務水平下的預算營運開支，以及考慮各項影響營運復康巴士開支的因素(例如來年購置新車的數目、相應增加的人手工資等)，以訂定下一個財政年度對復康巴士的政府資助款額；及
- 運輸署會確保兩間營運商在2024年11月底所提交的下一年度周年預算中包括所有相關資料。

26. 根據該審計報告第2.10段，委員會詢問運輸署在2021年至2023年期間與營運商B舉行定期會議的次數比營運商A較少的原因。**運輸署署長**在在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月11日的函件(附錄13)中補充，運輸署一直有透過不同的途徑與營運商管理人員保持密切溝通，以確保復康巴士服務按規定營運。由於兩間復康巴士營運商所營辦的服務

提供和監察復康巴士服務

規模及性質不同，因此運輸署與兩間營運商進行定期會議的次數亦有所不同。運輸署同意需要加強監管營運商B的服務表現，並已由2023年9月起，每月與營運商B進行會議商討服務事宜。

27. 就該審計報告第2.11及2.13(d)段，委員會詢問當局現時的服務表現指標(即乘客人次及車輛數目)如何可衡量營運商的服務質素及得知用戶的滿意程度。委員會亦詢問當局檢視現行服務表現承諾的詳情。**運輸署署長**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月11日的函件(附錄13)中補充，運輸署一直有透過不同的途徑監察營運商的服務質素，並定期舉行殘疾人士使用公共交通工具工作小組會議，收集及聆聽殘疾人士包括就復康巴士服務所提供的意見。營運商A及營運商B亦曾分別於2023年5月至10月及2024年1月至5月進行用戶意見調查。用戶對營運商A的整體服務“感到非常滿意”或“滿意”的比例為86%；用戶對營運商B的整體服務感到“十分好”或“好”的比例為96.6%。運輸署已要求營運商定期進行用戶調查以了解用戶對有關服務的滿意程度。此外，運輸署同意增訂其他的服務表現指標(例如投訴比率及意外比率)，以更全面評估其服務質素，並正就此積極跟進。有關工作預計在2024年第三季完成。

28. 就該審計報告第2.14至2.16段有關車輛採購的事宜，委員會詢問運輸署如何評估營運商提交的車輛採購建議，有否制訂量化的標準及設立評估機制。**運輸署首席運輸主任/渡輪及輔助客運趙浩明先生**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月11日的函件(附錄13)中補充，運輸署在審批營運商購置新的服務車輛時會考慮復康巴士服務的預期需求、現有服務是否足夠、用戶輪候時間等因素。至於審批營運商購置服務車輛作換車時，運輸署會考慮營運商提交換車的理據。機電工程署亦會協助評估車輛的情況，以及就有關車輛是否需要更換提供意見。

提供和監察復康巴士服務

29. 委員會關注該審計報告第2.17(a)(i)及(iii)段所述的不符《復康巴士車輛採購指引》(“《採購指引》”)的情況。委員會要求政府當局解釋出現有關情況的原因，以及當局如何做好把關及監察的工作，以確保採購程序及指引得以遵從。**運輸署首席運輸主任/渡輪及輔助客運**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月11日的函件(附錄13)中補充：

- 根據《採購指引》，開標委員會應由運輸署代表為主席，另外兩名營運商A管理職級人員則為委員。審計報告指出在2020-2021年度至2022-2023年度營運商A的4項採購工作中，其中一項採購工作由運輸署代表擔任開標委員會的委員而非主席。事實上，運輸署相關人員有出席該開標會議監察開標，但在紀錄上他並非主席。運輸署已訓示相關人員留意日後採購要求，並妥善保存紀錄；
- 運輸署一直密切監察兩間營運商採購車輛的進展。標書評估進度已在定期會議中報告，而運輸署也視乎需要在會上給予適當督導。運輸署同意審計報告中所指，有關審批投標評審報告過程及作出有關紀錄方面有需要改善的地方，並已立即指示所有人員及營運商，在未來採購復康巴士時必須按照《採購指引》進行車輛採購，包括在收到運輸署所發出書面核准後才可購置車輛；及
- 運輸署目標是在2024年第三季，完成檢視有關指引並為採購復康巴士制訂更詳盡的行動清單，並會向所有負責人員及營運商作清楚講解，以確保有關人員嚴格遵從相關採購要求及程序。

### C. 提供固定路線服務和電話預約服務

30. 就該審計報告第3.3段有關復康巴士客戶的登記和續期審核，委員會詢問運輸署有關營運商A在處理客戶續期申請的機制。此外，諒解備忘錄A訂明，營運商A須妥善保存與復康

提供和監察復康巴士服務

巴士服務收支有關的紀錄及證明文件，最長保存7年，以供政府查核。然而，營運商A基於私隱考慮，在審核完成後即時銷毀復康巴士客戶的登記和續期時所提交的證明文件。委員會詢問運輸署有否就營運商A處理文件的安排諮詢私隱專員的意見。**運輸署署長**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月11日及19日的函件(附錄13及17)中補充：

- 為設立機制核實及定期審視用戶使用復康巴士服務的資格，營運商A要求復康巴士使用者作用戶登記。有關人士登記開戶時，必須持有由勞福局發出之有效《殘疾人士登記證》，或由在香港註冊的醫生、職業治療師或物理治療師簽發的行動不便證明書。除殘疾人士可以個人身份申請登記成為個人客戶外，相關機構(例如獲豁免繳稅的慈善團體)亦可申請登記成為機構客戶；
- 營運商A處理殘疾人士用戶登記及續期事宜時，會審核由用戶提交的相關證明文件，並會在電腦系統記錄相關資料，包括香港身份證號碼之英文字母和頭4位數字、《殘疾人士登記證》(如有)之編號、有效期、殘疾類別、或由在香港註冊的醫生、職業治療師或物理治療師簽發之行動不便證明書(例如證明該人士屬於輪椅人士、使用手杖人士等)及其有效期。基於私隱考慮，現時職員審查證明文件後不會為文件留底；
- 就審計署建議運輸署與營運商A檢視復康巴士客戶登記和續期的相關證明文件的保存期，運輸署正積極與營運商A檢視相關客戶登記和續期證明文件的保存安排，並將會諮詢私隱專員相關安排，預期在2024年第三季完成；及
- 因應營運商A新電腦系統第一階段在2024年3月投入服務，電腦系統現時會自動在用戶的行動不便證明書屆滿前60天、45天及30天，分別以電話訊息或語音電話提醒相關客戶其有關證明書有效期即將屆滿。該系統亦會在有關用戶有效期屆滿後，通知



提供和監察復康巴士服務

營運商A作進一步跟進。隨着新電腦系統有關證明書屆滿的提示功能投入服務，運輸署相信營運商A就登記/續期戶口的安排將有所改善。

31. 就該審計報告第3.6段所述運輸署會就復康巴士客戶登記和續期審核的程序發出書面指引，委員會詢問有關工作的進度和時間表。**勞工及福利局局長**在其2024年6月19日的函件(附錄17)中指出，運輸署正積極與營運商A跟進制訂有關客戶登記和續期審核程序的書面內部指引。指引會列明審批人員職級、續期申請的流程，以及如何處理未能為續期申請提供有效證明文件的個案等。運輸署的目標是在2024年第三季完成有關書面指引。

32. 根據該審計報告第3.7至3.8段，委員會要求政府當局解釋在2019年至2023年期間，為何固定路線服務用戶和乘客人次有所減少，而輪候名單上的申請人數目及輪候時間卻有所增加的情況。委員會亦詢問運輸署協助營運商A提升營運效率的措施。**運輸署首席運輸主任/渡輪及輔助客運**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月11日的函件(附錄13)中補充：

- 營運商A曾分析有關用戶乘搭固定路線的情況，得悉常用客戶群組的出行模式在疫情完結後有所改變，例如在職用戶大幅減少65.7%，有關情況令復康巴士固定路線服務的乘客人次減少；
- 由於有個別申請人的出行時間及/或目的地有特定要求，包括要求在服務需求高的時間往返較遠地區及跨區服務，而匯集出行模式相若的不同用戶共用車輛並不容易，因此為這些申請人編配路線會比較困難，輪候時間亦會較長；
- 除個別申請人的出行時間及/或目的地有特定要求，在2023年1月至9月，約92%申請固定路線人士可在3個月內獲編配路線，另約93%可在6個月內獲編配路線；

提供和監察復康巴士服務

- 運輸署與營運商A現正檢討固定路線服務的營運情況，包括檢視現有服務的行走路線(例如可否整合一些載客量相對較低的路線)及有否其他措施(例如為已等候一段時間的申請人提供接駁至鄰近鐵路站或轉車站作為選項)以提升服務效率，以及加快安排目前輪候人士入線。預期有關檢討工作及改善方案於2024年第三季完成；及
- 就提升效率方面，政府向營運商A撥款，由營運商A委聘合適的承辦商開發“綜合客戶及營運管理系統”，以提升客戶服務功能(例如網上及流動應用程式預約服務)，以及協助處理日常運作(包括編車、編排司機工作、計算車資及預備財務報表等)。該系統第一階段(包括編車功能)已由2024年3月5日起投入服務。

33. 委員會要求當局提供該審計報告第3.7(b)段所述，已輪候固定路線服務逾1年的6名殘疾人士個案的有關詳情及最新情況。**運輸署首席運輸主任/渡輪及輔助客運**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月19日的函件(附錄17)中補充，截至2024年3月，營運商A已完成跟進有關個案。當中包括有殘疾人士在調整申請要求後已成功加入相關路線，另有用戶因服務不合要求而自願退出申請等。有關個案詳情載於附錄17的附錄1。

34. 關於該審計報告第3.9至3.11段有關固定路線服務用戶名單上未達乘車次數要求的情況，委員會詢問營運商A就此作出的跟進工作及進展，以及運輸署如何加強監管營運商A這方面的工作。**運輸署首席運輸主任/渡輪及輔助客運**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月11日的函件(附錄13)中補充：

- 一般而言，營運商A會向用戶查詢長時間未有按獲安排次數使用服務的原因。如用戶表示需求減少，營運商A會視乎原因，適當地促請他們調整次數或

提供和監察復康巴士服務

退出固定路線服務；然而，在2023年疫情過後，殘疾人士的出行需求未完全恢復穩定，固定路線服務於2023年的需求亦需要較長時間才能復常，因此運輸署及營運商A認為以人性化的方式處理乘車次數未達標的個案會較合適。就這些特殊情況，營運商A未有即時要求他們退出固定路線服務；

- 因應審計署的建議，營運商A現正採取跟進行動，包括向連續2個月每周乘車次數少於原定安排次數一半的使用者查詢原因，從而按服務守則作合適的跟進(例如終止向該使用者提供服務)；及
- 就着一些已暫停使用固定路線服務3個月的人士，營運商A亦正跟進情況及適當地勸說他們退出服務，並會妥善保存相關跟進紀錄。運輸署已要求營運商A將相關個案的跟進數字及具體跟進工作，納入其每月提交予運輸署的營運報告內，以作監察。

35. 根據該審計報告第3.15段及表八，委員會要求當局解釋，在2019年至2023年期間點對點電話預約服務取消用車要求的比率偏高(介乎18%至52%)的原因，以及運輸署如何敦促營運商A改善有關情況。有委員詢問運輸署會否考慮設立機制向沒有提供合理解釋而取消預約的用户施加懲處。**運輸署首席運輸主任/渡輪及輔助客運**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月11日的函件(附錄13)中補充，根據營運商A向用户了解，就2023年取消用車宗數，61%為用户於行程編配成功後取消預約，有關取消原因主要為活動取消、改期、個人健康原因、天氣因素(佔74%)，其他原因包括決定改用其他交通工具、時間不合等。由於點到點電話預約服務需預先預約，用户其後因個人原因或其他不能預知的原因而需要更改行程可以理解，因此目前沒有懲處機制。運輸署會繼續留意情況，考慮有否需要調整安排或引入懲處機制。

提供和監察復康巴士服務

36. 根據該審計報告第3.16至3.17(b)段，委員會察悉營運商A難以在本地勞工市場聘請足夠車長，以致備用車輛數目和拒絕用車要求次數增多，並詢問運輸署採取了甚麼措施確保營運商A能聘請足夠車長，以提升車輛的使用率。**勞工及福利局局長**在其2024年6月11日的函件(附錄13)中解釋，2023年未能安排電話預約服務的比率有所上升，其中一個主要原因是由於相關營運商面對車長不足情況。尤其2023年第二及第三季，車長空缺由2022年12月的5個，增加至2023年6月的22個。為應付車長空缺的情況，運輸署一直與營運商A跟進，營運商A亦推出不同措施，吸引更多車長加入他們的服務，包括自2023年4月起為車長加薪4.65%，並從2023年11月開始進一步改善復康巴士車長的薪酬福利條件。營運商A同時加強招募車長的工作，如在多個不同平台刊登招聘廣告、參與不同機構舉辦的招聘會等。營運商A在2024年招聘車長的情況已有所改善。

37. 根據該審計報告第3.18及3.19段，委員會詢問已完成的“細組”用車要求中採用共乘安排的比率下降的原因，以及運輸署將如何跟進有關情況。**運輸署首席運輸主任/渡輪及輔助客運**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月11日的函件(附錄13)中補充，過往營運商A較多依靠人手根據用戶要求情況(例如時間、地點等)作出整合，編定共乘。現時，營運商A的“綜合客戶及營運管理系統”第一階段已由2024年3月5日起投入服務，有關系統可協助營運商A提升復康巴士服務效率(包括編定“細組”共乘)。運輸署會繼續監察有關營運商A編排共乘服務的情況。

38. 根據該審計報告第3.23段，點到點電話預約服務的預約不設陪同者人數上限，委員會詢問運輸署會否考慮要求營運商設定陪同者上限，或向陪同者收取較殘疾人士為高的車費。**運輸署署長**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月11日的函件(附錄13)中補充，點到點電話預約服務的性質有別於固定路線服務和聯載服務，除就診外，行程包括康樂為目的、出席殘疾人士團體的年度活動或特別活動等，因此營運商A以較為人性化及彈性的方式處理陪同者最高人

提供和監察復康巴士服務

數，藉此鼓勵殘疾人士融入社會或與親朋共聚，以切合促進殘疾人士融入社會的政策目標。因應審計署建議檢討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，運輸署會與營運商A商討有關事宜，具體落實詳情將因應持份者意見而制訂，目標在2024年年底完成相關檢視及諮詢工作。

39. 根據該審計報告第3.30段，審計署建議運輸署應與營運商A合作，就提供用地作復康巴士服務更長期停泊及車輛保養和檢修用途一事，檢討相關需求及時間表。委員會要求運輸署提供此事的最新進展。**運輸署署長**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月19日的函件(附錄17)中補充，因應運輸署在2023年12月要求營運商A就車隊泊車及檢修建議提交進一步資料，營運商A在2024年5月已提交了相關資料。運輸署會在2024年7月內審視營運商A提交的最新資料，再與相關部門溝通及跟進，以尋找可作泊車及保養/檢修設施的合適用地，供復康巴士營運商使用。鑒於進度需視乎實際土地供應情況，因此現時未能提供合適用地的落實時間表。

40. 根據該審計報告第3.33段，委員會要求當局解釋新綜合電腦系統的推行有所延遲的原因及有關係統開發的進度。**運輸署署長**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月11日的函件(附錄13)中補充：

- 綜合電腦系統研發及完成有延誤，主要原因是復康巴士服務涉及將不同的出行要求作出編配，加上要籌組很多非恆常定點定班服務，而且服務路線眾多(包括超過120條固定服務路線、40條聯載路線、所有路線的上落客點，以及每年處理超過17萬宗點到點的電話預約服務申請)，在系統要求相對複雜及在開發程式設計時遇上不少困難及問題。由於系統複雜性比預期高，處理需時因而導致進度落後；
- 綜合電腦系統的實施分為3個階段，系統的第一階段原已於2023年7月10日推出，具備完整的客戶服務功能，包括在客服功能上增加網上及流動應用程式供

提供和監察復康巴士服務

用戶使用，便利用戶更彈性處理開戶及服務申請。同時，系統亦提供車輛編配功能，包括電話預約服務共乘安排及營運管理；

- 然而，因系統程式問題，第一階段推出後編車系統通知功能出現技術性問題，所以必須進行系統維修。該系統在2023年8月1日起暫停編車系統通知功能。系統開發商跟進系統錯誤，並進行修正及改善系統數據備份安排，經重新測試後，有關係統於2024年3月5日開始重新投入服務；及
- 繼第一階段由2024年3月5日起投入服務後，第二階段及第三階段目標分別在2025年第一季及2025年第三季投入服務。運輸署會繼續密切監察該系統整體落實的進度。

#### D. 提供穿梭服務

41. 根據該審計報告第4.2段，委員會察悉營運商B負責營運穿梭服務(包括醫院路線)，並詢問當局有否評估該服務與營運商A提供的固定路線服務有否重疊。**勞工及福利局局長**在公開聆訊上解釋，以及在其2024年6月19日的函件(附錄14)中補充：

- 營運商A提供的復康巴士固定路線服務於平日早晚繁忙時段，接載有經常出行需要的用戶上班、上學及前往接受訓練或復康治療。使用服務的殘疾人士須預先登記為用戶，並必須於每周乘搭5程或以上；
- 至於營運商B提供的復康巴士穿梭服務，主要在平日上午7時半至晚上7時35分，按照固定的行車路線和時間表營運，往返醫院、診所和港鐵站等交通需求殷切的地點，便利來往就診及區內港鐵站等。穿梭服務的使用者無須預先致電登記或預約用車，只須按需要在預設的穿梭巴士上客站按次序登車；及

提供和監察復康巴士服務

- 一 兩項服務在是否需要預先登記、對殘疾人士每周用車頻率等的要求有所不同，服務對象也不盡相同。固定路線服務的使用者較多為需較頻繁及定期使用復康巴士作上班、上學及前往接受訓練或復康治療的人士，而穿梭服務主要提供給需要不定期往返醫院、診所和港鐵站等地點的殘疾人士。當局會繼續留意兩項服務的乘客需求情況。

42. 根據該審計報告第4.3段，委員會關注12條醫院路線的平均每次車程乘客人次偏低，當中香港兒童醫院線、博愛醫院線和屯門醫院線的平均每次車程的乘客人次更少於1人。委員會詢問12條醫院路線是如何釐定。由於有關服務無須預約及出示合資格證明，委員會詢問當局如何評估服務的實際需要，以防止服務被濫用；以及有否就路線的乘客人次制訂指標。**運輸署署長**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月19日的函件(附錄14)中補充：

- 一 因應往返醫院覆診的行動不便人士之無障礙交通需要，營運商開辦了不同的穿梭服務，行經不同醫院及地區診所，以照顧居住在不同地區行動不便人士就診的出行需要。同時，為鼓勵其他地區的有需要人士利用港鐵接駁再轉乘上述復康巴士穿梭服務，有關穿梭服務均行經港鐵站；
- 一 復康巴士穿梭服務的服務對象為行動不便人士(包括行動不便的長者)、持有有效《殘疾人士登記證》人士及其陪同者。此外，輪椅使用者/使用手叉或腳架者/多項傷殘者/行動不便的智障人士/視障人士可按優先次序乘搭復康巴士。當值車長經目測後，如對要求使用服務者資格存疑時，會要求對方出示有效《殘疾人士登記證》作證明，以決定是否容許上車，防止濫用；
- 一 一般而言，運輸署與營運商B會考慮有關服務地區人口發展、現時設有無障礙公共運輸服務的供應量、

提供和監察復康巴士服務

可能帶來的交通負荷、資源運用及持份者的意見等相關因素，提供穿梭服務；

- 一 在2019年年中，運輸署引入第二間復康巴士營運商，即營運商B，接手原本由營運商A營運的10條復康巴士穿梭服務醫院路線。營運商B在2020年整合了3條穿梭服務醫院路線(包括香港兒童醫院線、沙田線及瑪麗醫院線)的行車路線，以及合併了伊利沙伯醫院線與九龍城線以改善營運效益。另外，營運商B在2021年上半年新增3條穿梭服務醫院路線(包括博愛醫院線、大埔線及大圍線)，以及在2023年整合了聯合醫院線行車路線及站點安排，以期進一步服務不同地區人士來往醫院/地區診所。2024年3月，營運商B亦新增一條醫院線(將軍澳線)。現時，穿梭服務醫院路線已增加至13條；及
- 一 目前，運輸署每年均在管制人員報告內訂定復康巴士穿梭服務的目標總乘客人次。運輸署與營運商B會繼續密切留意穿梭服務的使用情況。

43. 就委員會建議運輸署適時要求營運商B檢討載客量偏低的路線並採取改善措施，**運輸署首席運輸主任/渡輪及輔助客運**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月19日的函件(附錄14)中補充，因應香港兒童醫院線、博愛醫院線和屯門醫院線乘客量偏低的情況，運輸署一直與營運商B跟進。在2023年10月，運輸署待疫情後乘客需求漸趨穩定，要求營運商B檢討這些路線的需求情況及提出改善措施。營運商B在2023年12月向運輸署提交初步優化建議。另外，營運商B在2024年1月12日舉行的諮詢小組會議上徵詢成員對優化相關路線的意見。營運商B得悉諮詢小組成員對建議原則上不反對後，已深化並初步制訂3條醫院線具體調整路線方案，包括走線、站點及營運時間表等具體安排，並於2024年5月中，徵詢諮詢小組成員對調整路線方案的意見。另一方面，營運商B透過在網站、社交平台及在相關路線車廂內張貼諮詢資料，收集穿梭服務乘客的意見。有關諮詢工作已經在2024年6月中完成，預計於2024年6月底至7月期間陸續實施有關優化方案。此外，



提供和監察復康巴士服務

營運商B在醫院管理局協助下，2024年4月至6月在16間九龍區不同醫院設立攤位派發單張，宣傳穿梭服務(包括醫院線及周末旅遊線)。運輸署和營運商B會繼續與醫院管理局跟進，爭取在2024年下半年安排前往更多醫院聯網，宣傳及推廣穿梭服務的醫院線及周末旅遊線。

44. 關於審計報告第4.5段，在2023年穿梭服務的預約服務大部分為大嶼山線(72%)，委員會詢問運輸署有否要求營運商B採取措施提高其他旅遊路線的使用率。**運輸署首席運輸主任/渡輪及輔助客運**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月19日的函件(附錄14)中補充，運輸署與營運商B亦留意到5條旅遊路線獲提供服務的共195次預約中，有72%的預約為大嶼山線的服務，而餘下4條路線的服務則只佔28%。這數字反映了大嶼山線較受用戶歡迎。就提高其他旅遊路線的使用量方面，運輸署正與營運商B從多方面改善旅遊路線載客量偏低的情況，詳情如下：

- 由2024年2月起，營運商B將旅遊路線預約時限由12個工作天縮短至7個工作天，便利使用者預約；運輸署已備悉有意見建議營運商B考慮進一步縮減提前預約的期限，並會要求營運商B在可行的範圍內及聽取用戶意見後再作考慮；
- 營運商B會按需求情況向運輸署申請並獲得批准後營運臨時旅遊路線；
- 如上文第43段所述，營運商B在不同醫院設立攤位派發單張，宣傳及推廣穿梭服務的醫院線及周末旅遊線；及
- 運輸署在2024年2月批准營運商B增設一條來往元朗及大嶼山(經天水圍及屯門)的周末旅遊路線；並敦促營運商B在2024年6月下旬舉行的諮詢小組會議上，收集更多現時旅遊熱點的意見，研究擴展/開設/調整現有路線，以提高旅遊線的乘客量。

提供和監察復康巴士服務

45. 根據該審計報告表十五，委員會察悉臨時旅遊路線的服務明顯較受歡迎，因此建議運輸署敦促營運商B設計更具彈性及多元化的臨時旅遊路線，以取代現時使用率偏低的路線。**運輸署署長**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月19日的函件(附錄14)中補充，營運商B於2023年5月至12月，曾收到5宗殘疾團體的申請，因應要求營運臨時旅遊路線(共涉及48行程車次和353乘客人次)。有關臨時旅遊路線主要是按需求情況，以現有營運商B旅遊線的目的地為根據，並在市區增加臨時上落客點，方便居住不同地區的殘疾人士。營運商B必須事先獲得批准，方可增加有關臨時上落客點。使用旅遊線服務的用户須預先透過電話預約/網上登記預約，並提供使用個別旅遊線服務的詳情，包括使用日期、時間、上落站點及使用人數，以便營運商B安排車輛及人手提供服務。旅遊路線是營運商B在周末和公眾假期提供的需預約服務，如沒有收到預約，營運商B並不會安排有關服務。因此，保留使用率較低的旅遊線不涉及額外的資源，並可為殘疾人士提供不同旅遊景點的選擇。運輸署會與營運商B繼續研究提供更具彈性及多元化的旅遊線。

46. 就該審計報告第4.9(b)段提到有關營運商B推出的流動應用程式在功能上及開發進度方面的不足之處，委員會詢問營運商B自2019年開發應用程式的時序及每段時期所涉的費用詳情、多年來仍未能成功開發流動應用程式的原因、運輸署有否評估營運商B建議的額外功能是否有實際需要，以及流動應用程式的改良工作的進度。**運輸署署長**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月19日的函件(附錄14)中補充：

- 營運商B在2019年6月接手營運復康巴士穿梭服務，隨即於2019年6月上旬委聘承辦商開發流動應用程式。當時流動應用程式開發涉及55萬元，分為四期推出，完成後由營運商B直接向承辦商支付：
  - (a) 2019年10月推出第一階段流動應用程式，提供基本路線資料和應用功能，例如巴士站搜尋連

提供和監察復康巴士服務

- 地圖位置顯示、預計到站時間，以及巴士實時位置等。所涉費用約為28萬元；
- (b) 2019年11月推出第二階段流動應用程式，增設路線搜尋及完善主頁介面設計等。所涉費用約為11萬元；
  - (c) 2020年8月推出第三階段流動應用程式，提供車務管理及統計支援功能等。所涉費用約為11萬元；及
  - (d) 2020年12月推出第四階段流動應用程式，提供網上付款功能、過往搜尋紀錄及收藏常用選項功能等。所涉費用約為5萬元；
- 營運商B在2022年6月開始第二個服務期前，提出除原有功能外，在流動應用程式增設額外功能，例如為不同類型的殘疾人士提供不同的輔助使用功能(例如調節字體大小及朗讀功能等)、實時座位數目更新、服務更新/突發通知、接收用戶意見/投訴、到站下車提醒及轉載最新交通消息等。運輸署理解有關功能可進一步改善用戶體驗，並更配合殘疾人士出行需要；
- 然而，在研究及籌備增設額外功能時，營運商B在2022年下半年及2023年上半年先後向運輸署匯報，原有版本出現技術問題，包括未能顯示預計到站時間及巴士實時位置等資料。其後營運商B需時調整服務合約要求，以一併改善原有程式問題及增設額外功能；及
- 營運商B獲得運輸署批准後，在2024年3月完成招標工作並批出應用程式新服務合約。新改良流動應用程式整體開發涉款約100萬元，有關款項將在完成及驗收後，由營運商B直接向承辦商支付。營運商B目前正全力與承辦商協調磋商有關改良及強化方案細節。運輸署會繼續監察營運商B有關工作，預計新程

提供和監察復康巴士服務

式在2024年第三季推出，而營運商B亦會邀請諮詢小組成員就流動應用程式的介面及功能提供意見。

47. 根據該審計報告第4.11段，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。委員會關注到營運商B在未獲運輸署批准的情況下，使用了7架受資助車輛提供自資服務，故要求運輸署交代何時知悉有關情況，以及曾作出的跟進工作。**運輸署署長**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月19日的函件(附錄14)中補充：

- 因應跟進一宗投訴，運輸署於2023年3月發現營運商B曾使用受政府資助車輛進行非牟利的自資活動，但未獲運輸署批准。運輸署其後已要求營運商B提交詳細報告及相關的營運紀錄，並作出全面調查及嚴肅跟進，包括向營運商管理層發出嚴厲警告。因應有關事件，營運商B亦已向政府退還一切在扣除開支前的相關營運收益；
- 此外，運輸署亦在2023年9月向營運商B發出譴責信，重申根據運輸署與營運商B簽訂的諒解備忘錄，除非預先獲得運輸署批准，否則不可使用復康巴士穿梭服務車隊作非諒解備忘錄內指明的復康巴士穿梭服務用途；及
- 為確保營運商B遵守相關條款及完善復康巴士服務的監察，運輸署已加強監管，包括增加監察調查次數，以確保營運商B適當地使用獲資助的車隊營運穿梭服務；以及加強抽查有關服務的營運及帳目紀錄，以確保有關服務的營運支出有獨立帳目及使用得宜。

48. 根據該審計報告第4.12段，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。委員會詢問運輸署如何確保營運商B的自資活動的所有直接或間接開支與資助穿梭服務的開支分開計算，並從不同的銀行帳戶支付。有委員關注運輸署要求營運商B把延遲付還

提供和監察復康巴士服務

自資活動相關開支而可能引致的利息成本補回的最新進展。**運輸署署長**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月19日的函件(附錄14及17)中補充，審計署建議辦事處租金和辦事處員工成本等間接開支應與受資助活動及自資活動分開計算。運輸署現正就此與營運商B跟進。營運商B已委聘獨立的審計師檢視及建議相關會計及付款安排的分攤比率，以確保修正安排符合資助機構應有的財務原則，預計在2024年7月完成有關安排。此外，在2023年6月、7月和8月，營運商B已分別從其自資帳目直接支付自資活動的司機薪金、燃油費和隧道費。經與運輸署核對紀錄後，營運商B亦已在2024年2月將有關自資活動相關開支而可能引致的利息成本交還政府。

49. 根據該審計報告第4.14段，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，審計署留意到，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。委員會跟進有關營運商B開設指定的銀行帳戶以分開存放累積儲備，委員會跟進有關工作的進展，包括營運商B有否將在2019年6月至開設指定帳戶期間累積儲備的應收利息撥入新開設的指定計息銀行帳戶內。**運輸署署長**在公開聆訊上解釋，以及**勞工及福利局局長**在其2024年6月19日的函件(附錄17)中補充，營運商B已檢視工作流程及戶口安排，並於2024年3月劃分清楚處理日常及儲備資金的帳戶，安排了獨立指定銀行計息帳戶，存放儲備金。運輸署正與營運商B跟進及核對在2019年6月至開設指定帳戶期間按累積儲備所涉及利息，從而將有關應收利息撥入新開設的指定計息銀行帳戶內。運輸署的目標是在2024年第三季內完成有關工作。

50. 委員會察悉運輸署同意會就是次審計報告指出復康巴士服務有若干不足之處進行檢討。應委員會要求，**勞工及福利局局長**在其2024年6月19日的函件(附錄17)中提供運輸署跟進該審計報告建議事項的清單，運輸署同意審計署提出的建議，並已根據有關建議製作跟進清單(詳情載於附錄17中的附錄2)。運輸署會按有關目標完成日期，繼續與兩間復康巴士營運商跟進有關事項，並落實有關改善工作。

## E. 結論及建議

### 整體意見

#### 51. 委員會：

##### — 知悉：

- (a) 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；
- (b) 自1978年以來，復康巴士服務由營運商A營運。從1980年起，復康巴士服務由政府資助。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。<sup>2</sup>除穿梭服務往返醫院、診所和港鐵站等的路線不需預約外，其餘服務均需預約或提交申請；
- (c) 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提供穿梭服務。2023-2024年度，營運商A和營運商B獲得的資助額分別為約1.25億元和

<sup>2</sup> 該3類復康巴士服務為：

- (a) 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。已登記的復康巴士客戶如欲使用此服務可向營運商提交申請；
- (b) 電話預約服務：
  - 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；及
  - 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；及
- (c) 穿梭服務：主要在平日提供無需預約的服務，按照固定行車路線和時間表營運，往返醫院、診所和港鐵站等交通需求殷切頻繁的地點；周末和公眾假期亦提供需預約的旅遊路線服務。

提供和監察復康巴士服務

1 524萬元，總乘客人次超過87萬(包括陪同者)，而每名人次的平均補貼額為154元(營運商A的服務)和245元(營運商B的服務)；

- (d) 截至2023年12月31日，已於營運商A登記的復康巴士服務個人客戶共有7 120名，機構客戶共有714個。根據政府統計處於2019年至2020年期間進行的一項有關殘疾人士及長期病患者的全港性統計調查，2020年全港約有534 200名殘疾人士(智障人士除外)，佔整體人口7.1%。由於合資格使用復康巴士的殘疾人士包括個別人士及已登記機構所服務的殘疾人士，政府表示未能提供合資格使用復康巴士服務所涉及的殘疾人士數目；
- (e) 為方便殘疾人士使用公共交通服務，政府自2002年推展“無障礙運輸”理念，推動公共交通營辦商為殘疾人士提供無障礙交通服務。截至2024年4月，全港約有4 800輛可供輪椅上落的無障礙的士、約6 200輛低地台巴士、5輛主要行走醫院路線的低地台小巴，而港鐵亦提供無障礙通道設施。此外，社會福利署資助的部分康復服務單位也提供中心巴士，接載殘疾人士往返住所/院舍和日間中心、到醫院覆診或參與戶外活動等；及
- (f) 自2012年起，合資格殘疾人士可透過勞福局的公共交通票價優惠計劃，享用每程2元乘搭指定公共交通工具的優惠票價；

檢討整體政策

- 一 認為復康巴士雖然可為殘疾人士提供接載服務，但大部分的服務均需預約或提交申請，而部分服務在過往數年的使用量亦偏低。隨着無障礙公共運輸工具及電召車輛服務的發展，令從前不方便使用公共交通服務的殘疾人士有更多出行的交通工具選擇，

提供和監察復康巴士服務

而每程2元的優惠票價，亦鼓勵殘疾人士多採用公共交通工具；

- 強烈建議勞福局在研究及評估殘疾人士的出行需求、合資格使用復康巴士服務的殘疾人士數目，以及現今的無障礙運輸網絡和工具後，全面檢討復康巴士服務的政策及服務的提供模式。過程中須以方便殘疾人士及確保公帑運用得宜為主要考量，並研究是否有其他更具效益和彈性的方式(例如以代用券形式或直接補助殘疾人士使用設有可供輪椅上落的交通工具等)，便捷殘疾人士可隨時出行參與各項活動，全面融入社會；
- 歡迎勞福局對增加以代用券形式或直接補助殘疾人士使用設有可供輪椅上落的交通工具的建議持開放態度，並會適時探討提供更多選擇的可行性；

檢討簽訂諒解備忘錄的安排

- 注意到：
  - (a) 勞福局負責監督復康巴士服務的整體政策，運輸署負責監察復康巴士營運商所提供的服務；及
  - (b) 運輸署與兩間營運商分別簽訂諒解備忘錄(分別稱為“諒解備忘錄A”及“諒解備忘錄B”)，就營運商的角色和政府的行政安排訂明一般原則及規管指引，包括復康巴士服務的運作與管理安排、資助與財務安排、定期提交財務文件及營運資料的要求、服務表現目標等各方面事宜。此外，運輸署也發出《管理復康巴士的政府資助和監察復康巴士服務的有效營運的內部指引》，以訂明復康巴士服務的管理和監察框架；
- 對下述情況深表關注及失望：運輸署與兩間營運商所簽訂的諒解備忘錄僅屬行政性質，既不產生任何依法強制執行的權利，也不施加任何具有法律約束



提供和監察復康巴士服務

力的義務。而根據該審計報告，兩間營運商曾就不同事宜未有遵從諒解備忘錄中的有關規定，包括：

- (a) 諒解備忘錄A訂明，營運商A須妥善保存與復康巴士服務收支有關的紀錄及證明文件，最長保存7年，以供查核。然而，營運商A基於私隱考慮，在審核完成後即時銷毀復康巴士客戶的登記和續期時所提交的證明文件。由於沒有相關文件，審計署無法確定營運商A有否妥善審核服務使用者的資格；
- (b) 兩間營運商於2021-2022年度至2023-2024年度提交的周年預算中，並未包括諒解備忘錄所訂的所有需要匯報的詳情；而營運商B遲交2022-2023和2023-2024年度的周年預算，分別延遲164和115天，亦遲交2020-2021和2021-2022年度的經審計周年帳目，分別延遲12.3和2個月；
- (c) 營運商B在2019年6月至2022年5月的首個服務期內，並未有按諒解備忘錄B的規定設立用戶諮詢小組（“諮詢小組”）和管委會。縱使其後營運商B分別於2023年5月和11月設立諮詢小組和管委會，但其在2021年至2023年期間開會的次數，不符合諒解備忘錄B指明的規定；及
- (d) 截至2023年12月，載於營運商B於2021年12月提交的建議書中並已納入諒解備忘錄B的若干服務改善措施尚未推行。這些措施包括進行乘客需求和出行需要的分析和預測、改良流動應用程式和發展多功能巴士；

— 對於營運商B就以下事宜未有遵從諒解備忘錄B中的有關規定，深表關注，並認為不可接受：

- (a) 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。營運商B曾於2021年2月11日至5月31日期間及2022年4月20日至2023年2月

提供和監察復康巴士服務

21日期間的不同時段，使用7架受資助車輛提供自資服務，但未獲運輸署批准，不符諒解備忘錄B所載相關規定；

- (b) 根據諒解備忘錄B，營運商B須在持牌銀行開設計息帳戶，而此帳戶只可用於處理與復康巴士服務相關的收入及開支。營運商B亦須把盈餘撥入儲備，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；及
- (c) 2023年6月之前，營運商B將自資活動的開支先計入受資助帳目，稍後才從自資帳目付還。運輸署指此安排從審計及監察觀點來看皆不妥當；

一 對下述情況深表關注及失望：

- (a) 雖然運輸署已與營運商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；
- (b) 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，但運輸署在2021年至2023年期間為討論復康巴士服務的財務和營運事宜而與營運商B舉行定期會議的次數(15次定期會議)較與營運商A舉行的(32次定期會議)少；及
- (c) 運輸署在2019年建議在與營運商A簽訂的諒解備忘錄A中增設附加條款及修訂當中部分條款，以反映服務的營運要求並與營運商B簽署的諒解備忘錄B所載規定一致。然而，截至2024年3月，諒解備忘錄A仍未更新；

提供和監察復康巴士服務

一 注意到以下勞福局的回應：

- (a) 運輸署與兩間營運商簽訂諒解備忘錄的安排符合財庫局的財務通告第9/2004號《財務指引》第15.1段<sup>3</sup>訂明的指引；
- (b) 以諒解備忘錄監管兩間營運商的模式大致行之有效。諒解備忘錄明文規定營運商如未能或拒絕完全遵守有關諒解備忘錄，政府可單方面終止有關諒解備忘錄及停止提供撥款；
- (c) 就上述所指兩間營運商未有遵從諒解備忘錄中的規定的情況，運輸署經跟進後，進展如下：
- 運輸署正與營運商A檢視相關客戶登記和續期證明文件的保存安排，務求在紀錄保存、審核使用者資格和保障個人資料私隱三者間取得平衡；
  - 兩間營運商在最近一次提交2024-2025年度周年預算和2022-2023年度經審計周年帳目，已大致按時提交。運輸署會密切跟進2024年的提交情況；
  - 運輸署已經督促營運商B必須嚴格遵行諒解備忘錄的規定，召開足夠次數的管委會及諮詢小組會議；
  - 營運商B已跟進於更新的諒解備忘錄B所加入的服務改善措施。其中，乘客需求和出行需要的分析和預測將於2024年第四季完成，

<sup>3</sup> 《財務指引》第15.1段指“管制人員應讓接受政府經常撥款的機構知悉本指引及其他指引如何應用於有關機構。作為良好的管理做法，各政策局局長或有關管制人員最好與其管轄範圍內的各個接受政府經常撥款的機構訂立行政措施備忘錄或類似的文書。這類特備文書應參考本指引，訂明有關各方在提供及監察經政府資助的服務及工程項目方面的責任。”

提供和監察復康巴士服務

而營運商B在2024年3月已完成流動應用程式的招標工作並批出應用程式新服務合約；

- 就營運商B使用受資助車輛提供自資服務一事，運輸署分別於2023年3月及9月向營運商B發出嚴厲警告信及譴責信，並要求其聘用合資格核數師，就其所承諾的預防措施每年提交進度報告。運輸署亦會不時進行服務調查及抽查營運紀錄；
  - 營運商B已於2024年3月劃分清楚處理日常及儲備資金的帳戶，並安排了獨立指定銀行計息帳戶存放儲備金。運輸署正與營運商B跟進及核對在2019年6月至開設指定帳戶期間按累積儲備所涉及利息，從而將有關應收利息撥入新開設的指定計息銀行帳戶內；及
  - 在2023年6月、7月和8月，營運商B已分別從其自資帳目直接支付自資活動的司機薪金、燃油費和隧道費。經與運輸署核對紀錄後，營運商B亦已在2024年2月將有關自資活動相關開支而可能引致的利息成本交還政府；
- (d) 運輸署正就營運商B的辦事處租金和辦事處員工成本等間接開支與受資助活動及自資活動分開計算一事，與營運商B跟進。營運商B已委聘獨立的審計師檢視及建議相關會計及付款安排的分攤比率，以確保修正安排符合資助機構應有的財務原則，預計在2024年7月完成有關安排；及
- (e) 運輸署已在2024年4月與兩間營運商簽署更新的諒解備忘錄；

— 強烈促請：

- (a) 勞福局及運輸署檢討以沒有法律約束力的諒解備忘錄的協議模式以規管復康巴士服務的成

提供和監察復康巴士服務

效，並考慮採用其他具有法律約束力的監管方式(例如服務協議)以加強規管營運商，並對其嚴重違規的行為作出有效懲處；

- (b) 在未有新監管方式之前，運輸署須加強對營運商的監察和定期與營運商檢討所簽署的諒解備忘錄，並及時更新諒解備忘錄，以確保營運商遵從有關規定及提升營運效率，並就營運商需改善的地方制訂清單及落實時間表；
- (c) 運輸署應增加與營運商B舉行定期會議的次數，以加強對其服務表現的監察；及
- (d) 財庫局應檢討和適時更新《財務指引》，以訂定有效監督資助機構的文書類別(例如與資助機構就其提供的受資助服務或項目等簽訂有法律約束力的文件)，確保各政策局局長或有關管制人員能更有效監察資助機構，從而使公帑運用得宜；及

— 注意到：

- (a) 政府會定期檢討現有的諒解備忘錄，並會適時檢視現有監管模式，確保能有效地監察營運商的服務表現；
- (b) 運輸署會透過不同的途徑，包括透過會議、電話、電郵及其他文書與營運商管理人員保持密切溝通，審查和覆核營運商每月提交的報告、進行實地調查、跟進市民反映的意見及投訴，以及定期抽查復康巴士的營運及帳目紀錄等，確保復康巴士服務按規定營運；
- (c) 運輸署同意需要加強監管營運商B的服務表現，並已由2023年9月起，每月與營運商B進行會議商討服務事宜；及

提供和監察復康巴士服務

- (d) 財庫局已着手檢討《財務指引》，尤其第15部分，以進一步提示管制人員留意有關的原則，並訂定有效監督資助機構的文書。

具體意見

52. 委員會：

營運商的服務表現

— 對下述情況深表關注：

- (a) 諒解備忘錄訂定兩項服務表現承諾(即運輸署管制人員報告中的服務表現指標)，分別是乘客人次及車輛數目，但此等指標並未能有效衡量營運商的服務質素及服務使用者的滿意程度；及
- (b) 2019年至2023年期間，兩間營運商在乘客人次方面所訂的目標數字較實際數字為高，尤以2020年至2022年期間的差異更為明顯，而2020年至2023年期間車輛數目亦有所增加。與此同時，營運商A所獲的資助金額由2019-2020年度的8 359萬元增加至2023-2024年度的約1.25億元，營運商B所獲的資助金額亦由2020-2021年度的1 419萬元增加至2023-2024年度的1 524萬元；

— 強烈促請運輸署：

- (a) 考慮在諒解備忘錄中訂定乘客人次和車輛數目之外的服務表現承諾，例如服務質量和效率，以及乘客的滿意度等；及
- (b) 檢視釐定每年復康巴士服務資助金額、目標乘客人次和車輛數目的機制，考慮加入營運商過

提供和監察復康巴士服務

往的服務表現和服務效果是否達預期目標等參數；

— 注意到運輸署以下回應：

- (a) 同意增訂其他服務表現指標(例如投訴比率及意外比率)，以更全面評估復康巴士服務質素，有關工作預計在2024年第3季完成；
- (b) 兩間營運商近年在乘客人次方面的服務表現與目標有差異，主要因為疫情對出行需求造成較大影響，以及在2023年，運輸署預期復康巴士的使用者出行數目會隨着社會復常而增加，故上調目標數字，但整體乘客人次未如預期迅速回升，因而未能達標；
- (c) 雖然疫情令整體乘客人次於2020年至2022年間下降，固定路線服務仍有一定數量的輪候人士，申請電話預約服務的數字亦按年上升，穿梭服務亦因開辦新的醫院路線而需要增加車輛。考慮到進行車輛採購需時，運輸署認為宜及早預算，以期在需求回升後能有足夠車輛滿足服務需求；
- (d) 在訂立目標乘客人次時，運輸署會因應過往的乘客量、新增的需求及預計的服務水平，估算有關服務的目標乘客人次。運輸署亦會根據已掌握資料，包括過往實際的開支紀錄，審視新一年度服務水平下的預算營運開支，以及考慮各項影響營運開支的因素(例如購置新車的數目、預期的工資、燃料成本等)，以訂定下一個財政年度的政府資助款額；及
- (e) 營運復康巴士屬非牟利性質，獲取的資助金必須全數用於復康巴士服務。營運商亦須將營運盈餘撥入累積儲備。如上一個財政年度結束時的累積儲備金水平超過營運商當年營運支出的

提供和監察復康巴士服務

25%，政府會從新一年的資助金額中扣減有關超出金額；<sup>4</sup>

監察車輛採購

— 對下述情況表示關注：

- (a) 雖然《管理復康巴士的政府資助和監察復康巴士服務的有效營運的內部指引》訂明運輸署應審慎評估營運商所提交車輛採購建議的理據和成本效益，但在2021年至2023年由營運商提交予運輸署的採購建議中，有部分相關資料(例如有現有車輛的使用情況)並未包括在內；及
- (b) 2020-2021年度至2022-2023年度全部6項車輛採購工作(4項與營運商A有關，2項與營運商B有關)均有不符《採購指引》的情況；

— 建議運輸署：

- (a) 要求營運商於採購建議中提供更多資料供其評估，並考慮制訂量化的標準(如車輛使用年期、行車里數等)及設立評估機制，以協助運輸署作出全面的評估；及
- (b) 採取措施確保《採購指引》得以遵從，並在採購程序中做好把關及監察工作，建立透明公開和嚴格的招標程序，避免出現利益輸送的情況；

— 知悉運輸署：

- (a) 在審批營運商購置新車輛時會考慮一籃子因素，包括復康巴士服務的預期需求、現有服務是否足夠、用戶輪候時間等。機電工程署亦會協助

<sup>4</sup> 以營運商B為例，在2022-2023及2023-2024年度原本的資助金額分別為1,482萬元及1,524萬元。由於營運商B的累積儲備金水平超出上限，政府因此要求營運商B退還累積儲備，以抵銷經常資助金額，並分別調整有關年度的實際資助金額至1,282萬元及1,240萬元。



提供和監察復康巴士服務

評估車輛的情況，以及就有關車輛是否需要更換提供意見；

- (b) 已要求營運商在2024年5月提交採購新復康巴士的建議書時，須提交額外相關資料予運輸署考慮；及
- (c) 會在2024年第三季前完成檢視《採購指引》，為採購復康巴士制訂更詳盡的行動清單，並會向所有負責人員及營運商作清楚講解，以確保有關人員嚴格遵從相關採購要求及程序；

提供固定路線服務和電話預約服務

一 對下述情況深表關注及失望：

- (a) 雖然營運商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，但營運商A並沒有就審核程序制訂書面指引；
- (b) 2019年至2023年期間，儘管固定路線服務的固定路線的每月平均數目由106條增加14%至121條，但用戶名單上的每月平均人數則由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。截至2023年9月的121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；
- (c) 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，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；
- (d) 對於固定路線服務用戶名單上每月乘車次數少於獲安排次數的一半的部分用戶，沒有文件顯示營運商A曾向其作妥善跟進；

提供和監察復康巴士服務

- (e) 雖然點到點電話預約服務的拒絕用車要求由2019年的10 632次增加102%至2023年的21 425次，但在該段期間的平日(公眾假期除外)平均有9至42架車輛處於備用狀態；
- (f) 點到點電話預約服務不設陪同者人數上限。2023年1月1日至9月30日期間共88 852次已完成的點到點電話預約服務用車要求中，有2 201次(2%)每名殘疾人士最少有3名陪同者，其中338次(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；
- (g) 雖然營運商A已設處理機制向點到點電話預約服務用戶跟進“大組”乘客預約(乘客人數為5人或以上)的實際乘客人數未達所須人數的情況，但因人手不足，處理機制並無施行。2023年1月1日至9月30日期間，27 807次已完成的“大組”乘客預約中，有6 976次(25%)只有4名或以下乘客，其中有2 088次(30%)只有1至2人乘車。預約結果顯示，有些“大組”乘客預約只有4名或以下乘客，應按“細組”乘客類別作出預約；
- (h) 雖有規定每條聯載服務路線須服務最少4名殘疾人士，但截至2023年12月，在40條聯載服務路線中，有18條(45%)路線的用戶名單上少於4名殘疾人士，而這18條路線中的7條路線的用戶名單上只有1或2名殘疾人士。這7條路線中，有6條路線在2023年的用戶名單上連續3個月以上少於4名殘疾人士；及
- (i) 新綜合電腦系統的合約於2019年批出，系統原定於2023年1月完成，但推行有所延遲(預定於2025年第三季推出，較原定時間表延遲2.5年)；

提供和監察復康巴士服務

提供穿梭服務

- 對穿梭服務的載客量感到驚訝及認為不可接受：在2023年，穿梭服務的12條醫院路線中，有3條路線(即香港兒童醫院線、博愛醫院線和屯門醫院線)的平均每次車程的乘客人次少於1，而這3條路線80%或以上的車程沒有乘客。此外，就穿梭服務的5條旅遊路線而言，在2023年獲提供服務的共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)；
- 強烈促請運輸署：
  - (a) 與兩間營運商檢視各類復康巴士服務的營運情況，包括採用更多共乘安排、整合及優化現有路線，以及縮短輪候和提前預約的時間等，以改善服務，提升使用量；及
  - (b) 為善用資源，考慮為需預約的服務設定陪同者人數上限，以及訂立機制向陪同者收取較高的車費，並對沒有提供合理解釋而取消預約的用戶施加合理的懲處；
- 注意到：
  - (a) 運輸署署長同意載於該審計報告第2.12、2.19、3.5、3.12、3.27、3.34、4.7及4.15段的審計署建議；
  - (b) 運輸署正積極與營運商A跟進制訂有關客戶登記和續期審核程序的書面內部指引；
  - (c) 疫情令部分新購車輛遲於原定日期送抵，導致營運商A未能为輪候固定路線服務的乘客增辦路線，影響了輪候固定路線服務的時間。此外，運輸署一直與營運商A跟進車長不足的問題，營運商A亦推出不同措施，吸引更多車長加入復康巴士服務；

提供和監察復康巴士服務

- (d) 由於有個別申請人的出行時間或目的地有特定要求(包括要求在服務需求高的時間往返較遠地區)，而匯集出行模式相若的用戶共用車輛並不容易，因此為這些申請人編配路線會比較困難，輪候時間亦會較長。就輪候固定路線服務一年以上的6名殘疾人士個案，截至2024年3月，營運商A已完成跟進有關個案；
- (e) 營運商A現正採取跟進行動，包括向連續兩個月每周乘車次數少於原定安排次數一半的使用者查詢原因、檢視個別聯載服務路線載客量偏低及“大組”實際乘客人數未達到預訂要求的情況，從而作合適的跟進；
- (f) 運輸署會為點到點電話預約服務設置最高陪同者人數，具體落實詳情將因應持份者意見而制訂。此外，運輸署會與營運商B檢討就殘疾人士使用旅遊路線服務陪同者人數上限的規定及細節；
- (g) 營運商A綜合電腦系統第一階段已由2024年3月5日起投入服務。運輸署會繼續監察營運商有關工作；及
- (h) 勞福局及運輸署會繼續密切監察復康巴士營運商的表現，確保他們按規定營運。運輸署亦會不時檢討復康巴士車隊的車輛數目、行走路線和服務模式等運作安排，並定期諮詢殘疾人士代表團體和其他持份者及使用者的意見；

### 引入競爭

- 一 對下述情況表示關注：運輸署於2018年12月首次就穿梭服務邀請有意者提交營運建議書，以緩減由單一營運商營運不斷發展的復康巴士所招致的風險，而最終選定並委聘營運商B為穿梭服務的營運商。然而，穿梭服務只佔整體服務較小的部分，對於避

提供和監察復康巴士服務

免單一營運商提供服務，以及引入新的營運者以提升服務效率方面，效果並不顯著；

- 建議勞福局及運輸署因應市場情況，考慮將更多人使用的固定路線及電話預約服務分拆，邀請有意營運者參與營運，以提升服務效率；及
- 知悉運輸署：
  - (a) 在為復康巴士服務邀請新營運者時曾考慮多方面因素，包括服務的性質及規模、分拆營運部分服務的可行性，以及預期營運者是否有能力營運相關服務等。穿梭服務的定班定線服務性質與現行大部分公共交通服務近似，較易改由新營運商管理。而由同一營運商營運固定路線服務及電話預約服務可產生協同效應，例如固定路線服務主要在繁忙時間提供，營運商可在非繁忙時間調配車輛提供電話預約服務；及
  - (b) 於2018年12月及2021年11月曾先後兩次公開邀請合資格人士提交營運穿梭服務的建議書，分別收到4間及兩間營運商提交建議書。

**跟進行動**

53. 委員會希望政府當局繼續向其報告落實委員會及審計署各項建議的進展。