

## 运输署对居民巴士服务申请的审批 调查报告

2022 年 5 月至 7 月期间，某屋苑（「事涉屋苑」）居民（「投诉人」）向本署投诉运输署。

### 投诉内容

2. 投诉人表示，事涉屋苑早前向运输署申请开办两条居民巴士线，往返屋苑至屯门及荃湾。该署以居民可利用现有的常规公共运输服务前往屯门及荃湾区为由拒绝相关申请。投诉人认为该署的决定无理，指屋苑现时的公共运输配套不足以应付居民的需要。投诉人对运输署的不满归纳如下：

- （一） 质疑该署没有以划一准则审批事涉屋苑的居民巴士服务申请，没有考虑该屋苑居民因邻近屋苑已批出居民巴士服务而产生的期望，便拒绝其申请。但区内附近交通情况相若甚至较佳的屋苑却获批服务。投诉人认为该署处事不公，而且没有适时处理事涉屋苑的申请；
- （二） 质疑该署的实地调查粗疏，未能反映实际交通情况；
- （三） 不满 61P 号线的巴士服务的咨询不足，违反正常审批程序；
- （四） 不满该署批准营办商将 252 号线的巴士在繁忙时段由每 8 分钟一班缩减至每 10 分钟一班；以及
- （五） 质疑该署没有妥善跟进居民就改善事涉屋苑的交通所提出的建议，包括取消红色小巴禁区、增设全日行驶至荃湾及直达市区的巴士线路、提升现有往返屯门的巴士及小巴服务、安排更多专营巴士绕经事涉屋苑，以及于事涉屋苑增设巴士站等。

## 调查工作

3. 本署对运输署进行初步查讯后，决定以全面调查方式处理相关投诉。经考虑该署于 12 月 13 日的回复及其他进一步资料后，本署完成这份调查报告。

## 居民巴士服务的政策

4. 运输署表示，现时香港的公共运输系统已相当完善，为市民提供多元化的公共运输服务，包括铁路、巴士、公共小型巴士、非专营巴士及的士等服务。居民巴士服务属于非专营巴士服务其中一种，主要为住宅屋苑提供点到点的交通接驳。

5. 在现行的公共运输政策下，铁路服务是公共运输系统中的骨干，在铁路未能直达的地点，巴士会是主要的集体运输工具，其次是专线小巴。居民巴士服务主要在繁忙时段及上述常规公共运输工具未能提供足够服务时提供辅助服务，特别是用以接驳铁路车站及主要公共运输交汇处，为指定居民团体提供服务，以纾缓常规公共运输服务在相关时段的乘客需求。运输署鼓励市民使用现有的公共运输服务，善用运输资源和避免资源重叠，从而纾缓交通挤塞和减少路边空气污染。

## 审批居民巴士服务申请的程序及准则

6. 拟办居民巴士服务的申请人需先得到居民代表（例如业立案法团或屋苑管理公司）就经营有关服务及其营运详情的支持才可向运输署提交申请书。运输署会按照既定程序处理，并根据《道路交通条例》第 28 条考虑居民巴士服务的申请。

7. 交通咨询委员会检讨规管非专营巴士营运工作小组（「工作小组」）在其 2004 年的报告提出多项审批原则。运输署在 2013 年 10 月及 2017 年 10 月对审批新办居民巴士服务的指引作出检讨及更新，分别量化了申请屋苑与就近公共运输设施步行距离的计算方式及增设「基准以上」服务的考虑因素（详情见下文第 9 段）。在该署两次检讨期间，当时的运输及房屋局（「运房局」）曾对本港整体公共交通服务作系统性的检视，在其 2017 年 6 月的公共交通策略研究报告中指出，运输署可继续按照以下一般原则处理居民巴士服务的申请。

8. 一般审批新办及续办居民巴士服务的申请原则为：

- (1) 居民巴士服务应便利乘客前往邻近的铁路站或公共运输交汇处，避免令繁忙市区的挤塞情况恶化；
- (2) 居民巴士服务不应对有关地区的常规公共运输服务带来显著负面影响；
- (3) 居民巴士服务只有在所属地区现有或已计划的公共运输服务不足以应付需求或只能提供有限度服务的情况下获准营运；
- (4) 居民巴士服务只有在其所服务的屋苑远离铁路站、公共运输交汇处或主要专营巴士站或专线小巴士站，而且使用常规公共运输服务时须多次转车的情况下获准营运；及
- (5) 居民巴士服务不会行走挤塞地区或途经区内繁忙道路，并且不应造成交通挤塞。

### ***新办居民巴士服务的申请的其他考虑***

9. 在 2017 年，运输署对新办居民巴士服务申请时须考虑的一般原则作出检讨，把申请人的期望纳入为考虑因素。即使提出申请的屋苑本身已有足够常规公共运输服务，如其邻近屋苑已获批居民巴士服务，该署可考虑申请人的期望，批准「基准以上」<sup>1</sup>的居民服务，但须确保新办的居民巴士服务不会不必要地造成交通挤塞，以及该区依赖常规公共交通运输服务的居民不会因新办的居民巴士服务导致常规公共运输服务需要缩减而受到影响。

### ***续办居民巴士服务的申请的其他考虑***

10. 除上文第 8 段所述的一般原则，运输署在处理续办居民巴士服务的申请时，须同时考虑常规公共运输服务水平变化及现有乘客对有关服务的需求转变。即使常规公共运输服务已有改

---

<sup>1</sup> 即提出申请的屋苑已有足够常规公共运输服务。

善，倘若现有居民巴士服务的需求保持稳定，该等服务亦可维持。

## 扫管笏的公共交通服务

11. 事涉屋苑位于扫管笏住宅区，泛指管翠路以东的一段管笏路及管翠路一带的数个私人屋苑。为配合新基建项目的落成、社会及经济发展以及公 / 私营房屋入伙而衍生对运输服务的需求，运输署会与公共运输服务营办商（包括巴士、专线小巴等）制定提升及调整服务的计划。此外，屯门区议会的交通及运输委员会不时讨论扫管笏一带的公共运输服务，包括在 2020 年两次讨论相关议题。

12. 因应扫管笏住宅区屋苑于不同年份入伙，运输署亦逐步提升区内的公共运输服务，于 2017 及 2018 年开办三条上午繁忙时段前往旺角、九龙站及港岛东的巴士路线，亦新增巴士路线及加强现有服务。总括而言，自 2017 年起，除原有的巴士及小巴路线（即 K53 号巴士、252 号巴士及 43 号专线小巴）外，运输署与港铁公司和巴士公司共为扫管笏实施多项加强服务措施，包括新增七条路线、延伸五条巴士路线服务至扫管笏住宅区、增加班次及延长巴士服务时间至全日服务。此外，该署及巴士公司亦已计划于 2022 年第四季安排 252X 号线巴士在下午繁忙时段的班次绕经扫管笏。

13. 目前共有 14 条专营巴士路线及一条专线小巴路线于扫管笏住宅区提供服务，包括：

- (1) 全日服务：九巴 252 号线、港铁巴士 K51A 及 K53 号线、龙运巴士 A33 号线及新界专线小巴 43 号线往来屯门公路巴士转乘站、屯门富泰、屯门站、机场及屯门河傍街一带；
- (2) 繁忙时段服务：九巴 61P 及 261X 号线、城巴 952C、952P 及 962 号线往来荃湾、粉岭、太古 / 鲗鱼涌及铜锣湾；九巴 52X、252X 及 261B 号线前往旺角、蓝田及九龙站，以及
- (3) 通宵时段服务：城巴 N952 号线往来铜锣湾及九巴

N252 由美孚至扫管笏住宅区。

14. 根据运输署的调查结果，扫管笏区内巴士及小巴路线于繁忙时段的平均载客率介乎 8%至 64%，最高载客率为 86%；而两段繁忙时段之间的平均载客率介乎 7%至 35%，最高载客率为 58%。有关服务水平大致可满足乘客需求。

### 扫管笏住宅区及附近青山公路一带的居民巴士服务

15. 目前在扫管笏住宅区及附近青山公路一带有五个屋苑获批居民巴士服务。有关服务详情及获批的理据如下：

居民巴士服务	获批的年份	获批的理据
屋苑甲 (往返荃湾站线路)	2011 年	当时扫管笏只有行走屯门至该区的公共运输服务，包括专线小巴 43 号线和繁忙时段行走的港铁巴士 K53 号线，运输署预计乘客需求不足以支持新增全日服务的巴士和小巴路线，而相关营办商亦未有计划加强服务。
屋苑乙 (分别前往机场及往返青衣站和奥运站线路)	2012 年	当时青山公路的公共运输网络并不完善，包括没有前往机场的巴士服务，而前往市区的巴士服务亦不足够。
屋苑丙 (往返屯门站线路)	2018 年	屋苑依山而建，主要依靠青盈路出入。青盈路为一条双线双程道路，唯一出入口位于与青山公路的交界，而另一端的尽头不设掉头位置，故没有公共运输服务。
屋苑丁 (往返屯门站线路)	2018 年	屋苑入伙前，扫管笏区内已增办三条特别班次前往九龙及香港岛的巴士服务（52X、261B 及 962E 号线），惟当时区内人口的预计乘客需求不足以支持 K53 号线全日行走，加上屋苑距离专线小巴 43 号线的车站较远和需要行

		经斜路。
屋苑戊 (往返屯门 站线路)	2020年	屋苑部分座数位处斜坡，个别座数的居民往返青山公路的巴士站（小秀上村站）须行经斜路约10分钟。

16. 随着扫管笏一带的发展，区内的公共运输服务亦得到提升。除屋苑丙及屋苑戊外，现时港铁巴士 K53 号线为上述屋苑提供往返屯门区的公共运输服务；而九巴 61P 号线则为除屋苑丙外的上述屋苑提供往返荃湾区的公共运输服务。而根据运输署的调查该两条路线的服务水平已可满足乘客的需求。

17. 在现有居民巴士服务申请续期时，运输署会按上文第 8 及 10 段的准则审批和检讨，包括进行实地调查以检视其乘客需求。除考虑常规公共交通运输服务水平变化，该署亦会顾及乘客对有关居民巴士服务需求上的转变。如有关居民服务的需求仍保持稳定，该等服务亦可维持。运输署在最近一次处理上述居民巴士服务的续牌申请时，已因应有部分路线的乘客量偏低而缩减其服务，并要求承办商检讨服务和缩减班次。就有承办商表示因疫情影响以致乘客量下降，当时的调查未能反映实际需求，该署已计划在疫情缓和后再次检讨该些路线的客量及服务水平。

## 运输署就投诉人的指称的整体回应及评论

### *投诉点（一）：审批不公及拖延处理申请*

18. 运输署先后在 2021 年 7 月及 2022 年 1 月接获营办商申请开办事涉屋苑往返港铁屯门站（「屯门线」）及港铁荃湾西站（「荃湾线」）的居民巴士服务的申请，并根据上文第 8 至 9 段的准则进行审批，考虑拟提供的服务的需求、其他公共运输营办商已有提供或已作计划的服务的水平，以及相关地区及道路的交通情况等因素。

### 屯门线的审批

19. 运输署在 2021 年 7 月 5 日接获营办商就屯门线的申请，并在同年 9 月及 10 月进行实地调查。结果显示 K53 号线在上下午繁忙时段的平均载客率为约四成半及三成半，以及五成及三成

半，足够照顾事涉屋苑入伙后带来的新增乘客需求。此外，港铁公司已计划在 2021 年 11 月起加强 K53 号线的服务，延长服务时间至每日上午 6 时至晚上 11 时，并将繁忙时段的班次加密至 8 至 15 分钟一班。考虑到屯门线的覆盖范围与 K53 号线重叠，而当时 K53 号线的繁忙时段班次已较屯门线频密，加上该路线的服务将于 2021 年 11 月提升，为免资源重叠，运输署决定不批准屯门线的申请，并于 11 月 1 日通知申请人有关决定。

20. 由于屯门市中心近屯门乡事会路和杯渡路一带的交通繁忙，拟开办的屯门线有可能加重该范围的交通负荷。再者，当时港铁公司已有计划提升 K53 号线的服务水平和增办 K51A 号线<sup>2</sup>，如批准开办屯门线，将影响有关服务提升的决定，导致两条路线沿途的乘客会因为拟办的居民巴士服务而不能享用更频密和更长服务时间的巴士服务，甚或因事涉屋苑的乘客改乘屯门线而需要缩减现有服务。运输署认为「基准以上」的居民巴士服务考虑因素不适用于屯门线的申请。

### 荃湾线的审批

21. 运输署在 2022 年 1 月 20 日收到营办商就荃湾线的申请，曾进行实地调查。惟当时受疫情影响，各公共运输服务班次有所调整，故该署待疫情缓和后，于 2022 年 4 月再进行实地调查。

22. 运输署指，扫管笏居民可利用公共运输服务网络之间的转乘安排前往荃湾区，例如选乘九巴 252 号线前往屯门公路巴士转乘站，转乘九条途经荃湾区的巴士路线<sup>3</sup>。根据运输署 4 月的调查，252 号线在上下午繁忙时段的载客率为约五成半及三成半，足以应付居民透过转乘站前往荃湾区的需要。此外，该署在处理荃湾线的申请期间，九巴已有计划在繁忙时段开办来往扫管笏及荃湾站的 61P 号线<sup>4</sup>。该路线服务范围与事涉屋苑申请开办的荃湾线相同，为扫管笏一带的居民提供直接前往荃湾区的服务。运输署于 2022 年 4 月 23 日<sup>5</sup>与立法会议员田北辰和事涉屋苑居民举行会议，已向与会人士表达开办第 61P 号线的计划。

---

<sup>2</sup> 港铁巴士第 K51A 号线于 2022 年 8 月 29 日投入服务，往来扫管笏及屯门富泰。

<sup>3</sup> 九巴 53、57M、58M、59M、60M、61M、66M、67M 及 68A 号线。

<sup>4</sup> 巴士 61P 号线已于 2022 年 7 月 4 日投入服务。

<sup>5</sup> 因疫情关系，该会议由原订 3 月 26 日延期至 4 月 23 日举行。

23. 虽然第五波疫情影响运输署收集数据，但该署已按程序适时处理有关申请。在考虑上述转乘及直达荃湾的巴士服务后，运输署于 2022 年 7 月 5 日书面拒绝荃湾线的申请。

24. 运输署表示，在审批荃湾线的申请时，考虑到如批准荃湾线的申请将影响九巴开办 61P 号线及加密 252 号线班次的决定，令扫管笏及小榄一带的居民少了一项繁忙时段往返转乘站、荃湾西及荃湾站的路线选择，以及不能享用更频繁往来转乘站的巴士服务，九巴甚或需要缩减服务水平，影响依赖常规公共运输服务的居民。故此，该署认为「基准以上」的居民巴士服务考虑因素不适用于荃湾线的申请。

25. 运输署指出，如舍弃高载客量且服务范围较广而有规模的公共运输服务（例如巴士及专线小巴服务），而无节制地容许个别屋苑各自使用载客量较低但仍占用相当路面的居民巴士服务，会对道路交通造成不良影响。若大部分运输服务均由居民巴士服务提供，公共运输服务营办商可能难以维持收支平衡，而且会因绝大部分乘客使用居民巴士服务而导致未能开办新线路或加强现有路线的服务水平，甚至需减少服务，必会影响当区整体公共运输服务。

26. 总括而言，运输署已按照既定政策及程序审批事涉的居民巴士服务申请。该署会个别审批每宗申请，并会考虑个别屋苑的地理环境、居民出行模式和现有及计划中的公共运输服务等，以决定是否批准居民巴士服务的申请。每个屋苑的地理位置、前往乘搭公共交通工具的方便程度不尽相同，因此运输署认为不宜直接比较不同屋苑的申请。

## **投诉点（二）：实地调查粗疏**

27. 运输署在安排调查时会避免在假期前后和疫情最严峻的时间，而选择在平日进行，务求了解市民在正常情况下的日常出行需要，并监察各公共运输服务营办商有否按照服务详情表的要求提供适当的服务。一般而言，该署会因应需研究的事项及需收集的数据安排不同类型的调查，以观察公共运输服务的供应量、班次稳定性和乘客需求。当中包括派员于总站或中途站进行定点调查，以记录公共车辆的抵站时间、抵站和离站时的载客人数、在



该站上落乘客人数、有否乘客留后情况等；或派员进行随车调查，以记录有关车辆抵达沿途各站的时间和上落客的情况，从而分析乘客前往各站的需求。

28. 针对事涉居民巴士服务的申请，运输署分别对 K53 号线、252 号线和 61P 号线进行实地调查。一般而言，由于扫管笏路西行近翠管路回旋处分站（「回旋处分站」）是扫管笏住宅区的最后一站，该署会派员到该站进行定点调查，以观察该区的乘客需求及监察各公共运输服务在离开该区时是否仍有足够的运输能力接载乘客。该署职员曾于 2021 年 9 月、10 月、2022 年 4 月及 6 月不同时段到回旋处分站调查 K53 号线及 252 号线，发现这些路线加密班次<sup>6</sup>后，其最高载客率及平均载客率均有下降。2022 年 6 月的调查显示，K53 号线及 252 号线最高载客率及平均载客率为约五成及三成半，及五成半及四成，服务水平可满足乘客需求。此外，该署亦有在 2022 年 7 月对 61P 号线进行随车调查。结果显示，该路线在上午繁忙时段的载客率介乎约两成至三成，最多人上车的分站为扫管笏站，即该线路于扫管笏的总站，占整体乘客量约三成半，而于转乘站及荃湾区下车的乘客分别占整体乘客量约四成半及五成半。有关调查显示 61P 号线足够应付乘客需求，亦有效分流 252 号线前往转乘站的乘客需求。

### **投诉点（三）：61P 号线的巴士服务咨询不足**

29. 一般而言，运输署在接获地区民政事务处（「民政处」）就开办公共运输服务的意见后，该署会整理及归纳收集到的意见，并会就内容作出跟进。在确保营办商提供適切及有效的服务的情况下，该署会透过当区民政处向有关地区人士作书面回复。

30. 就开办 61P 号线的建议，该署在 2022 年 5 月 23 日透过屯门区及荃湾区民政处进行地区咨询，向沿线的地区人士（包括扫管笏区屋苑）征询意见，并要求相关的民政处按照一般的做法给予不少于两星期的时间让地区人士提供意见。屯门区及荃湾区民政处分别于 6 月 14 日及 23 日向运输署转交有关意见，当中大部分意见（包括事涉屋苑）均回复表示支持。该署其后在 6 月 29

---

<sup>6</sup> K53 号线在 2021 年 11 月加密班次至 8 至 15 分钟（繁忙时段）及 20 至 30 分钟（非繁忙时段）一班；252 号线在 2021 年 6 月加密班次至 10 至 15 分钟（平日繁忙时段）、15 至 20 分钟（平日非繁忙时段），及 12 至 20 分钟（其他时段）一班。

日的覆函中一并回应各地区人士所提出的意见，并公布由 7 月 4 日起开办 61P 号线。运输署认为有关开办 61P 号线的咨询时间恰当，而且该署已全面回复各地区人士的意见。

#### **投诉点（四）：不当缩减 252 号线的巴士服务**

31. 据运输署了解，九巴曾于 2022 年 5 月研究加密 252 号线班次的可行性，并于 5 月底在上午繁忙时段（上午 7 时 30 分至 8 时 30 分）试行将班次由原本的每 12 分钟一班加密至 8 至 10 分钟，以评估乘客需求。经试行后，九巴认为 10 分钟的班次水平足够应付扫管笏区的乘客需求，遂向运输署正式提交申请，将该时段的服务由每 12 分钟一班调整至每 10 分钟一班。该署批准调整后的班次在 6 月 6 日开始实施。

32. 运输署认为九巴没有向乘客妥善交代试行安排的资讯，令乘客误会班次加密至 8 至 10 分钟属恒常安排。该署已责成九巴作出检讨及改善，避免日后有同类事件发生。

#### **投诉点（五）：没有妥善跟进居民的建议**

33. 运输署在收到市民对公共运输服务安排的意见和建议后，会审视区内现有公共运输服务的水平是否足够、营办商是否已有计划提升现有服务或引入新服务，以及转乘安排是否恰当和便于使用等。如有需要，该署会进行实地调查或随车调查，检视公共运输服务营办商的营运报表及调查记录，以了解实际乘客需求及评估在不同时段乘客需求的变化。当该署认为市民的建议合理可行时，会与营办商讨增加新服务及调整现有服务。运输署会一直密切留意扫管笏区的公共运输服务需求，并因应该区新住宅项目陆续入伙，与各营办商紧密商讨提升各路线的服务水平。

#### **就安排更多专营巴士绕经事涉屋苑及于事涉屋苑增设巴士站的建议**

34. 现时各专营巴士路线均沿扫管笏路前往青山公路，扫管笏路 88 号、星堤外及管翠路回旋处旁设有巴士站。事涉屋苑位于管翠路 8 号，居民可步行约三分钟前往扫管笏路 88 号分站乘搭各专营巴士路线。为配合事涉屋苑入伙，运输署在 2022 年 2 月 27 日于管翠路 18 号加设一个巴士站，并安排 K53 号线绕经管翠

路，方便该屋苑居民乘车。该站距离事涉屋苑正门一分半钟的步行距离。

35. 因应事涉屋苑居民的要求，运输署正研究安排更多专营巴士路线绕经管翠路的可行性，但需考虑一篮子因素，包括巴士站的排队位置是否足够，以及管翠路可否容纳更多巴士使用等。由于管翠路行人路面阔度有限，未必能容纳太多路线的乘客同时候车。如安排更多巴士路线绕经管翠路及加设分站，或会影响现时使用星堤站的乘客及车流，加上管翠路 18 号兴建中的屋苑预计将于 2023 年入伙，届时将会有更多居民使用该站。

36. 运输署正就有关建议作详细研究，初步认为如按事涉屋苑居民的建议安排 61P 号线绕经管翠路，对该处人流及车流的影响属可接受。该署将就有关建议进行咨询，并按咨询结果跟进。

#### 就在扫管笏路取消红色小巴禁区的建议

37. 就开放红色小巴（「红巴」）进入扫管笏路的建议，运输署需要考虑多项因素，包括红巴的政策、实际需要，以及对其他公共运输服务及路面情况的影响等。鉴于香港的交通挤塞问题及鼓励红巴转为专线小巴的政策目标，政府自 70 年代起已对红巴实施营运限制。红巴只可在现有服务地区营运，禁止于新市镇或新房屋发展区行走和使用快速公路。在审视扫管笏区内情况后，运输署认为该区现时已有多项公共运输服务，大致可满足乘客需求，故未有足够理据支持开放该路段予红巴。

#### 就提升扫管笏区内公共运输服务的建议（包括增设全日往返荃湾及市区巴士路线，以及提升往返屯门的路线服务）

38. 现时整个扫管笏住宅区内的估计人口约为 12,000 人，正如上文第 11 至 13 段所述，区内已有四条全日巴士路线来往屯门站、兆康站、转乘站及机场；一条全日专线小巴来往屯门站，亦有八条繁忙时段服务的巴士路线往返各区，以及两条通宵巴士路线往返美孚及港岛。现时区内公共运输服务的网络覆盖及其服务水平已能照顾该区居民的乘车需要。

39. 就增设全日往返荃湾区路线的建议，现时在繁忙时段，居民可乘搭九巴 61P 号线往返荃湾区。根据运输署在 2022 年 7 月

的随车调查，该路线的最高载客率及平均载客率分别为约三成及两成半。至于在非繁忙时段，该区居民亦可利用现有公共运输网络，选乘 252 号线到转乘站转乘九条前往荃湾区的巴士路线。如 61P 号线或其他前往市区的路线的乘客量持续增加，显示该路线有乘客需求，运输署及巴士公司会相应加强服务水平，甚至提升为全日服务。

40. 至于提升往返屯门路线服务的建议，现时该区有港铁巴士 K51A 和 K53 号线及专线小巴 43 号线往返屯门市中心及港铁站一带，其班次分别为 30 分钟、8 至 20 分钟及 8 至 10 分钟。根据目前的数据，K53 号线及专线小巴 43 号线于繁忙时段的载客率分别为约三成半及六成半，可满足乘客需求。

41. 运输署一直因应扫管笏住宅区内的人口增长以提升各公共运输的服务水平，与营办商密切留意该区各线路乘客需求的变化，在有需要时会考虑加强服务以照顾区内居民的出行需要。

## 本署的评论

### 投诉点（一）

42. 运输署已解释现行以常规公共运输服务为先、居民巴士服务为辅的运输政策（上文第 4 至 5 段）。香港人烟稠密，道路资源有限，本署认为运输署以集体公共运输服务为核心实属合理。就扫管笏一带的交通而言，运输署一直密切监察该区情况，并与公共运输服务营办商制定计划，逐步提升服务，以配合区内新项目的落成及人口增加，其间并有透过区议会讨论、进行地区咨询及实地调查了解区内居民对运输服务的需求。

43. 至于事涉居民巴士服务的申请，运输署已在上文第 18 至 25 段交代处理相关申请的经过，并解释期间曾受疫情影响安排实地调查的时间而需更多时间处理申请。该署拒绝屯门线及荃湾线的申请，主要是认为事涉屋苑已有或将会有公共运输服务直达或可供转驳到拟议的目的地，而该区依赖常规公共交通运输服务的居民或会受拟办的居民巴士服务影响，以及该署的实地调查显示现时的公共运输服务足以应付居民需要。该署有关运输服务是否足够以及开办或延续指定居民巴士服务路线对道路系统所造成的影响的判断，涉及该署的专业判断而非本署可评论的行政事

宜。

44. 就审批准则而言，运输署在考虑是否批准新办居民巴士服务时，除了会考虑该地区已有的常规公共运输服务，并会同时考虑公共运输营办商已作计划的服务。例如，运输署不批准事涉屋苑屯门线的申请（上文**第 19 至 20 段**），是因为会影响到当时港铁提升 K53 号线的服务水平和增办 K51A 号线的计划；该署不批准事涉屋苑荃湾线的申请，是因为会影响到九巴开办 61P 号线及加密 252 号线的决定（上文**第 24 段**）。为免同区居民未能乘坐更频密和更长服务时间的巴士服务，运输署从整体考虑而拒绝事涉屋苑的新办居民巴士申请。

45. 相反地，有别于新办居民巴士服务的申请，运输署目前在处理续办服务的申请时，将现有乘客对有关服务的需求纳入为考虑因素。即使常规公共运输服务已有改善，除非现有服务乘客的需求有所改变，该署仍会考虑批准续办申请（上文**第 10 段**），审批续办申请的准则无疑较为宽松。而运输署在最近一次处理同区内居民巴士服务的续办申请时，当时的调查已显示有部分路线的乘客量偏低，但该署因应承办商的意见而同意再检讨。本署理解疫情严峻或会影响居民外出乘车的需求，但有关情况难免予人该署有偏袒之感，容易引发投诉。

46. 随着扫管笏的公共运输服务发展，特别在提升 K53 号线的服务及加设 61P 号线后，往返屯门及荃湾区的交通已越趋便利。然而，根据该署续办的准则，区内受惠于此的屋苑仍获准续办与公共运输服务路线重叠的居民巴士服务。相反，同区新落成屋苑，例如事涉屋苑的新办居民巴士服务的申请却因与公共运输服务路线重叠而不获批。新屋苑的居民有所不满，本署认为可以理解。

47. 运输署作为主管交通规划的部门，应以整体交通运输为首要考虑。正如该署指出，如无节制地容许个别屋苑各自使用载客量较低但仍占用相当路面的居民巴士服务，会对道路交通造成不良影响，亦令公共运输服务营办商可能难以维持收支平衡而未能开办新线路或加强现有路线的服务水平，必会影响整体公共运输服务（上文**第 25 段**）。本署认为，此原则亦适用于审批续办居民巴士服务的申请。然而，根据该署处理续办居民巴士服务的其他考虑（上文**第 10 段**），现时享有居民巴士服务的乘客的需求

似乎凌驾于善用道路资源的考虑。

48. 综合上文的分析，本署认为，运输署虽已按现行程序及适时处理事涉屋苑的居民巴士服务申请，然而，该署审批续办居民巴士服务及新办服务的申请的准则似乎有别，亦不符合整体以常规公共运输服务为先的运输政策。正如运输署所指，现时香港的公共运输系统已相当完善，为市民提供多元化的公共运输服务（上文第 4 段），而扫管笏一带的公共运输服务亦有所提升（上文第 12 及 16 段）。本署认为运输署应与相关持份者检讨审批续办和新办居民巴士服务申请的准则，作出改善。综合以上所述，运输署是按现行准则审批申请，但该准则有不少检讨改善空间，本署认为**投诉点（一）部分成立**。

### **投诉点（二）**

49. 运输署已在上文第 27 段至 28 段交代实地调查的方式及相关的调查结果，并解释该署在平日不同时段进行实地调查及选择在回旋处分站进行定点调查的理据。本署须指出，运输署如何进行实地调查、其收集数据的方式，以及进行调查的时间及地点，属该署在行使其职能时的专业判断。经详细考虑运输署的解释及其提供的数据和相关资料后，本署认为目前没有证据显示该署在进行实地调查上有行政失当之处。因此，**投诉点（二）不成立**。

### **投诉点（三）**

50. 运输署已在上文第 29 段至 30 段解释该署已按程序透过民政处咨询沿线的地区人士意见，并在其后就该些意见作覆。现时没有证据显示该署在咨询开办 61P 号线的建议一事上有失当，本署认为**投诉点（三）不成立**。

### **投诉点（四）**

51. 运输署已澄清并没有批准 252 号线的营办商缩减服务（上文第 31 段至 32 段）。该署已责成营办商改善与乘客的沟通。本署认为**投诉点（四）不成立**。

## 投诉点（五）

52. 本署明白事涉屋苑居民期望运输署可进一步改善该屋苑一带的公共交通而提出增设巴士站，开放红色小巴禁区及加强跨区巴士服务等建议。该署已在上文**第 33 至 40 段**逐一回应投诉人就扫管笏的交通建议。该署如何判断市民的交通建议是否可行属该署的专业判断；从行政角度而言，该署按程序处理事涉屋苑居民的建议，无证据显示该署有失当之处。因此，**投诉点（五）不成立**。

## 建议

53. 鉴于上文**第 42 至 48 段**所述，本署建议运输署与相关持份者检讨审批新办及续办居民巴士服务申请的准则。

## 运输署的意见

54. 运输署对调查报告草拟本的内容及评论提出意见，本署在考虑后已将其部分意见纳入本报告中。

55. 运输署接纳本署于上文**第 53 段**的建议。

56. 就上文**第 42 至 48 段**，该署表示，自 2004 年「工作小组」提出报告以来，该署先后三次检视有关政策及指引，并在运房局 2017 年的研究报告中确立该署处理申请开办非专营巴士服务的政策原则的前提下，更新了审批指引；而该署亦按政策原则不时更新审批居民巴士服务的指引，并按指引审批每宗新办及续办居民巴士服务的申请。

## 结语

57. 就上文**第 55 段**，本署欣悉运输署接纳本署的建议。

58. 就运输署在上文**第 56 段**指已按政策原则处理居民巴士服务的申请，本署留意到，运房局 2017 年的研究报告中明确指出整体公共运输政策及审批居民巴士服务的理念，与运输署在上文**第 4 至 5 段及 25 段**所述的一致。其精神在于以常规公共运输服务为交通系统骨干，而居民巴士服务只作辅助，故运输署须审慎

考虑居民巴士服务的申请，以免影响常规公共运输服务，达致善用道路资源。然而，相对于上述的政策，目前该署按其现行指引，以较宽松的准则审批续办居民巴士的申请，优先考虑现时享有居民巴士服务的乘客的需求（上文第 45 段），本署认为两者有明显落差。

59. 经考虑运输署的意见后，本署维持上文第 42 至 48 及 53 段内的评论及建议。

申诉专员公署

2022 年 12 月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：



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



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