

立法會交通事務委員會

加強學校巴士乘客安全的措施

目的

本文件載述當局就有關加強學校巴士乘客安全的措施所進行的研究的結果，並請委員就擬議措施提供意見。

背景

學校巴士車隊的概況

2. 截至二零零二年一月底，本港共有 4 795 輛登記學校巴士，其中 3 574 輛為校巴(設有超過 16 個座位的車輛)，1 221 輛為學校私家小巴(通常稱為“保姆車”)。校巴中有 3 559 輛(99.6%)獲准提供其他服務，而保姆車則全部只用以接載學生。在 1 221 輛保姆車中，大部分設有 12 或 16 個座位。

考慮可行的改善措施

3. 與其他車輛類別比較，學校巴士的安全記錄一向良好。過去五年，學校私家小巴和校巴每年在往返學校途中發生交通意外的數目，分別佔所有車輛發生交通意外總數的 0.3%和 0.9%。至於在學校巴士往返學校途中，因發生交通意外引致受傷的學童人數，在所有車輛後座乘客傷亡者總數當中亦佔不足 3%，其中超過 99%的學童僅受輕傷。

4. 學校巴士的安全記錄大致上令人滿意。不過，由於學校巴士的乘客大多數是幼童，他們可能仍未懂得照顧自己，在緊急情況下尤甚。因此，政府認為有需要探討可行的措施，進一步提高學校巴士服務的安全程度。在這方面，政府已就下列四項可行的措施進行研究：

- (a) 推行有關安裝和配用安全帶的規定；
- (b) 裝設更安全的座椅；
- (c) 加強培訓和教育；

(d) 強制規定提供跟車保姆。

上述各項措施的詳細評估現載述於下文。

A. 乘客安全帶

5. 自一九八三年十月起，當局規定私家車必須裝設安全帶，而司機和前座乘客必須配用安全帶。其後，政府一直以循序漸進的方式，把有關安裝和配用安全帶的規定擴展至其他車輛，或車輛內的不同座位。目前，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，都必須繫上安全帶。當局計劃在下年度把同一規定擴展至適用於公共小型巴士的乘客。

6. 當局在決定安裝和配用安全帶規定應否擴展至適用於學校巴士時，已考慮各項有關因素，包括安全效益、外國的做法、對成本的影響、對學校巴士行業造成的影響，以及有關各方的意見。現把所作評估載述如下：

安全效益

7. 海外地區一直有討論在學校巴士上使用安全帶是否有效的問題，但並未有任何定論。贊成有關規定的人士認為，在發生意外時配用了安全帶，可避免兒童受傷；但反對這項規定的人士則駁稱，兒童可能不懂得解開安全帶，一旦發生意外，繫上安全帶只會阻礙兒童逃生，無法及早離開車輛。關於贊成和反對配用安全帶的論點，已詳載於附件 A。

外國在學校巴士上安裝安全帶的做法

8. 在規定學校巴士的後座乘客配用安全帶方面，不同國家的做法各異。大部分國家包括加拿大、新加坡、日本、丹麥和比利時都沒有訂明學校巴士必須安裝安全帶，也沒有規定乘客必須配用安全帶。

9. 在美國，所有新出廠的小型校巴必須備有安全帶，但沒有強制規定乘客必須配用。大型校巴則無須配備安全帶，但須採用分隔座位的設計，即安裝堅固、加上防撞軟墊的座椅。美國當局認為這個方法對減少傷亡較為有效。

10. 英國和新西蘭規定學校小巴必須配備安全帶；如備有安全帶，後座乘客必須配用。英國亦規定所有新巴士(專為在市區行駛而設計並准許乘客站立的巴士除外)必須配備安全帶，但並無強制乘客必須配用。另一方面，新西蘭並無立法規定大型巴士(包括校巴)必須配備安全帶。

對學校巴士行業的影響

確保乘客配用安全帶的責任

11. 本港的安全帶法例載有強制安裝和配用安全帶的規定。當局認為同時執行有關安裝和配用安全帶的規定，才可以達到促進安全的預期效果。

12. 如要把安全帶法例擴展至適用於學校巴士，司機或跟車保姆如何確保學童會全程妥為繫上安全帶，及如學童沒有配用安全帶，應由誰負上有關責任，都是值得關注的問題。

13. 目前，當局規定接載幼稚園和小學學童的校巴(設有超過 16 個座位的車輛)須提供跟車保姆，但學校私家小巴(設有 16 個或少於 16 個座位的車輛)則無須提供跟車保姆。假如對學校巴士強制執行有關安裝和配用安全帶的規定，則須同時規定學校私家小巴提供跟車保姆，以協助學童繫上安全帶。鑑於要幼稚園和小學學童就沒有配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；他們建議應該加強教導學童，讓他們認識在學校巴士上應有的適當行為。業內人士的意見撮錄於附件 B。

“三人作二人計算”的規則

14. 根據現行法例，三名三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。假如當局把強制推行安裝和配用安全帶的規定延伸至學校巴士，屆時巴士上須為每一名兒童提供安全帶，現行“三人作二人計算”的規則亦需要取消。

對成本的影響

15. 假如當局強制推行有關裝設和配用安全帶的規定，為一輛新的學校私家小巴和一輛校巴裝設環腰式安全帶，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“三人作二人計算”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 元至 225 元。

家長／監護人的意見

16. 我們曾進行問卷調查，蒐集家長／監護人對以下事項的意見，即取消“三人作二人計算”的規則、學校巴士裝設安全帶，以及強制學校私家小巴提供跟車保姆。我們共發出 7 705 份問卷，並從受訪者收回 4 863 份(63%)填妥的問卷。

17. 我們從問卷調查中得悉以下資料：

- (a) 中、小學和幼稚園學童每月乘學校巴士的平均開支分別為 300 元、320 元和 500 元；
- (b) 大部分家長／監護人贊成裝設安全帶(69%至 88%)和取消“三人作二人計算”的規則(54%至 63%)；
- (c) 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。

評估

18. 強制規定在學校巴士上裝設和配用安全帶，在世界各地並不是常見的做法。至於在學校巴士上裝設和配用安全帶的成效，各地亦意見分歧，仍然有待討論。鑑於這項措施可否促進安全尚未有定論，而學校巴士服務營辦商對有關措施表示憂慮，加上學校巴士的安全記錄大致上令人滿意，政府認為在現階段不宜強制規定在學校巴士上裝設和配用安全帶。

B. 更安全的座椅

19. 跟在校巴上裝設安全帶比較，美加兩國認為分隔座椅的概念較為可取。分隔座椅即裝設堅固、加有防撞軟墊的座椅，以備撞車時可避免兒童受傷。裝設這種座椅的費用視乎須改善的程度而有所不同。在保姆車上裝設這種座椅，所需費用估計為 5,000 元至 25,000 元，而在校巴上裝設這種座椅則需費 15,000 元至 60,000 元不等。估計費用的最高額，是按照歐洲經濟委員會的標準來裝設堅固座椅所需的費用計算出來。鑑於這項措施的效果理想，所需費用也較少，我們建議進一步探討應否採用這項措施以促進學校巴士的安全。

20. 此外，當局現正參考海外標準，研究可否在前面沒有座位保護的外露座椅(例如保姆車／校巴的前排座位)前，裝設堅固並加有防撞墊的間隔板，以保障有關乘客的安全。

C. 教育和宣傳安排

21. 要加強學校巴士的安全，司機培訓和教育／宣傳安排這兩個重要範疇均值得研究。為促進學校巴士的安全，我們會鼓勵業內人士舉辦更多培訓課程／講座，內容遍及駕駛技巧、學童管理、安全知識、上落乘客須注意的事項等方面，以改善校巴／學校私家小巴司機的技術。我們會徵詢業內人士對這些措施的意見。

22. 當局並建議為學童提供重點教育，向他們講授乘坐學校巴士的安全知識。我們會邀請學校和家長教師會參與和提供意見。

D. 強制提供跟車保姆

23. 由一九九七年二月起，接載幼稚園和小學學童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。

24. 跟車保姆除了在行車時看管學童外，在有需要時亦可以給予協助，例如幫助學童上落校巴等。根據業內人士的最新資料，大約 90% 接載幼稚園學童的學校私家小巴均已有提供跟車保姆。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童每月 100 元。為了提高服務質素和保障安全，我們建議強制規定接載幼稚園和小學學童的學校私家小巴必須提供跟車保姆。

結論和建議

25. 當局建議推行以下措施，以進一步加強學校巴士的服務和安全：

- (a) 強制規定接載幼稚園和小學學童的學校私家小巴一如校巴的安排，必須提供跟車保姆；
- (b) 所有新的學校巴士必須根據運輸署所定規格，裝設適當和穩固的座椅；對於車上幾個前面沒有遮擋的座位，則須作出特別安排；
- (c) 運輸署會與業內人士和有關各方聯絡，加強司機培訓和教育／宣傳安排；
- (d) 由於學童在學校巴士上配用安全帶的效用和利弊等問題仍有待討論，故在現階段並沒有充分理由要強制在這些車輛裝設和配帶安全帶。

政府會進一步徵詢學校巴士行業和家長／監護人協會的意見，以便訂定詳細的建議。

26. 我們已向交通諮詢委員會和道路安全議會簡報研究結果，並徵詢他們對上述建議的意見。這兩個組織均表示支持第 25 段所載的建議。

徵詢意見

27. 請委員就上述各項加強學校巴士乘客安全的擬議措施提出意見。

政府總部

運輸局

二零零二年二月十五日

關於強制校巴裝設安全帶的論點

海外贊成和反對校巴裝設安全帶的主要論點如下：

贊成理由：

- (1) 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、側向撞擊或攔腰相撞(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。
- (2) 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。
- (3) 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。

反對理由：

- (1) 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。
- (2) 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。
- (3) 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亦難以全程看牢學童，確保安全帶已經繫緊或調校妥當。安全帶調校不當，亦會構成危險。
- (4) 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。

業內人士對學校巴士裝設安全帶的意見

- (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，繫上安全帶亦可能會妨礙學童逃生；
- (d) 取消“三人作二人計算”的規則後，在路面上行駛的學校巴士數目可能會增加，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“三人作二人計算”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，這項措施亦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／配用安全帶而造成的損壞／損傷；
- (i) 應着重教導學生在學校巴士上守規矩。