財務委員會討論文件

2013 年 7 月 5 日

總目 186－運輸署
分目 700 一般非經常開支
新項目「為 6 條主要離島渡輪航線提供特別協助措施」

請各委員批准一筆為數 190,359,000 元的新承擔額，以便為 6 條主要離島渡輪航線繼續提供特別協助措施。

問題

我們需要在下一個牌照期(即 2014 年年中至 2017 年年中)，繼續為 6 條主要離島渡輪航線提供特別協助措施，以維持渡輪服務的財務可行性，及減輕票價加幅對乘客的負擔。

建議

2. 運輸署署長建議開立一筆為數 190,359,000 元的新承擔額，以便在 2014 年 4 月 1 日／7 月 1 日起的新牌照有效期[1]內，為 6 條主要離島渡輪航線繼續提供特別協助措施。運輸及房屋局局長支持這項建議。

---

[1] 現時「中環－梅窩」航線的牌照會於 2014 年 3 月 31 日屆滿，其餘 5 條航線(即「中環－長洲」、「橫水渡」、「中環－坪洲」、「中環－榕樹灣」和「中環－索罟灣」)的牌照則會於 2014 年 6 月 30 日屆滿。「中環－梅窩」航線的新／獲延續牌照會由 2014 年 4 月 1 日起生效，而其餘 5 條航線的新／獲延續牌照將於 2014 年 7 月 1 日起生效，牌照期同樣為期 3 年。

理由

離島渡輪服務檢討及為主要離島渡輪航線提供特別協助措施

3. 政府在 2010 年就離島渡輪服務進行檢討。在檢討及制定建議時，我們持守的原則及理念包括：(a)公共交通服務應由私營機構根據商業原則經營；(b)公共交通服務須維持長遠的財務可行性及票價穩定；(c)政府須審慎運用公帑及考慮市民應承擔適度責任；以及(d)照顧海港規劃的考慮。詳情載於附件 1。基於上述原則及理念，我們當時建議在 2011 年年中至 2014 年年中的 3 年牌照期內向 6 條主要離島渡輪航線的營辦商提供特別協助措施，以進一步減輕營運成本及減低票價加幅。在政府提供特別協助措施下，6 條航線在此 3 年牌照期的票價平均加幅約為 10%；若沒有特別協助措施，加幅會增至超過 20%。

附件1

4. 2010 年，政府建議向 6 條航線的營辦商提供特別協助措施，及就此建議諮詢交通事務委員會時，承諾會進行中期檢討，以確保公帑用得其所。當時交通事務委員會表示，如檢討結果顯示營運成本降低，政府應考慮調低 6 條航線的票價水平。其後，財務委員會在 2010 年 11 月批准一筆為數 114,963,000 元的承擔額，以落實在 2011 年 4 月 1 日／7 月 1 日起的牌照有效期內，向 6 條主要離島渡輪航線提供特別協助措施，為期 3 年。詳情載於附件 2。

附件2

中期檢討結果

財務表現

5. 經參照新世界第一渡輪服務公司(下稱「新渡輪」)及港九小輪控股有限公司(下稱「港九小輪」)[2]兩家營辦商提交的管理及財務報告，政府在進行中期檢討時，審視了 6 條離島渡輪航線在現行 3 年牌照期中第一個營運年度(即 2011 年年中至 2012 年年中)的財務表現[3]，並為餘下兩年營運期的財務表現作出評估。

---

[2] 新渡輪營辦「中環－長洲」、「橫水渡」及「中環－梅窩」航線。港九小輪的 3 家附屬公司則營辦「中環－坪洲」、「中環－榕樹灣」及「中環－索罟灣」航線。

[3] 3 年期的中期檢討涉及 18 個月的營運表現，但經核數師核准的財務數據目前只包含 12 個月(即 2011 年年中至 2012 年年中)的財務數據。以此作中期檢討之用的數據依然管用，原因是過去 18 個月的成本支出比較穩定，收入亦因渡輪乘客數量平穩而穩定。

6. 政府於 2010 年建議向 6 條航線的營辦商提供的特別協助措施(見上文第 4 段)，是以實報實銷及發還特定項目金額的方式運作。6 條渡輪航線於第一個營運年度在特別協助措施下共獲政府發還約 37,005,000 元，開支項目詳情載於附件 2。我們估計，即使渡輪營辦商在現有牌照期屆滿時所獲發還的金額達到 114,963,000 元上限，新渡輪及港九小輪在整個牌照期內只會錄得不多於 5% 的盈利率；但若政府在現時的 3 年牌照期不向他們提供特別協助措施，新渡輪及港九小輪分別會錄得虧損，虧損率約10%。由此可見，特別協助措施對在現有牌照期內維持渡輪服務的財務可行性至為重要。分析亦顯示餘下牌照期內並無空間調低 6 條離島渡輪航線票價。

營運表現

7. 我們審核了有關渡輪服務的投訴數字、乘客意見調查結果及營辦商提交的營運報告，以評估 6 條離島渡輪航線的營運表現。分析顯示整體渡輪服務令人滿意。詳情載於附件 3。

附件3

在下一個 3 年牌照期繼續提供特別協助措施的需要

8. 6 條渡輪航線的牌照期會於 2014 年年中屆滿。根據第一個營運年度的財務數據，我們預期現時 114,963,000 元的特別協助措施會在現有牌照期內悉數用罄。事實上，數據顯示由於營辦商受協助的部分項目開支超出政府所訂定的財政上限，兩家現有的營辦商的開支／因提供長者或小童票價優惠而少收的收入未能獲全數發還。根據現時的收入及支出狀況(包括預計通脹)，我們已為 6 條離島渡輪航線在下一個牌照期的財務表現作出評估。結果顯示，在下一個牌照期內(即 2014 年年中至 2017 年年中)，如果票價維持不變，即使政府繼續提供與現時水平相若的特別協助措施，新渡輪及港九小輪將不能達致收支平衡。因此，特別協助措施政策需要維持，而財政上限亦因成本上漲而須適度上調。

建議

9. 基於上文第 3 段闡述的原則和理念，和以下數據及考慮因素，政府建議把下一個 3 年牌照期的特別協助措施的財政上限上調至 190,359,000 元(詳情見下文第 11 段)－

(a) 按現行牌照期內第一個營運年度(即 2011 年年中至 2012 年年中)可獲發還項目的實際開支／少收的收入，估算未來 3 年牌照期內可獲發還項目的開支／少收的收入，應適度調高上限；

(b) 財政上限同時應按 3 年預期通脹率(11.9%[4])作出調整；以及

(c) 預留 20% 備用款項，以應付成本因一些現時未能準確預測的因素導致攀升而須進一步提升發還金額的上限(例如船隻維修費用及一些營運碼頭方面的開支可能會因 2013 年 5 月 1 日起調高的法定最低工資而受到間接影響)。

特別協助措施以實報實銷及發還特定開支的方式實施(見下文第 11 段)。營辦商須在每一個財政年度完結時向運輸署提交經審核的財務報表，以證明已支付的實際開支。另外，營辦商亦須提交季度管理會計帳目，供運輸署監察其財務狀況。我們亦會在牌照的 3 年有效期內進行中期檢討。

其他曾考慮的方案

10. 我們正積極策劃中環 4、5 及 6 號碼頭加建樓層建造工程，以增加 6 條渡輪航線的非票務收入，為 6 條航線作長期持久的財政補助。可是，由於推展工程計劃需時，我們估計工程難以惠及 6 條渡輪航線下一個由 2014 年年中至 2017 年年中的牌照期。故此，工程計劃並不是提供加強特別協助措施以外的可行方案。此外，我們亦曾探討其他方案，包括提供燃油及員工開支補貼，以及由政府負擔購置船隻的資本成本並外判服務。由於這些方案有違政府一貫奉行公共交通服務應由私營機構根據審慎商業原則經營的既定政策，因此並不可行。如採納這些方案，亦會造成連帶影響。

---

[4] 預期通脹率是以由 2011-12 年度起累計至 2014-15 年度期間的預期綜合消費物價指數的變動而計算出來。

對財政的影響

非經常開支

11. 我們估計，為 6 條主要航線於下一個 3 年牌照期提供特別協助措施的開支為 190,359,000 元，分項數字如下－

		2014-15 千元	**2015-16** 千元	**2016-17** 千元	**2017-18** 千元	總計 千元
(a)	向營辦商發還船隻檢驗年費和私人繫泊設備收費	381	524	524	142	1,571
(b)	發還碼頭電費、水費及清潔費	2,490	4,505	4,505	2,016	13,516
(c)	扣除根據既定安排發還碼頭租金和豁免船隻牌照費的款額後，發還因提供長者票價優惠而少收的收入	3,386	6,324	6,324	2,938	18,972
(d)	發還船隻維修保養開支	3,890	31,909	31,909	28,020	95,728
(e)	發還因提供小童票價優惠而少收的收入	4,298	7,830	7,830	3,531	23,489
(f)	發還船隻保險費	839	1,119	1,119	280	3,357
(g)	再次推出「離島遊」計劃	500	1,000	500	-	2,000
預算承擔額		15,784	53,211	52,711	36,927	158,633
另加 20% 備用款項後的總計		**18,941**	**63,853**	**63,253**	**44,312**	**190,359**

12. 關於上文第 11 段(a)項，1,571,000 元的預算開支，是用以在下一個牌照有效期內向渡輪營辦商發還船隻檢驗年費和私人繫泊設備收費；預算開支為該等項目的預計實際收費水平。

13. 關於上文第 11 段(b)、(d)及(f)項，分別為 13,516,000 元、95,728,000 元及 3,357,000 元的預算開支，是用以向渡輪營辦商發還碼頭電費、水費及清潔費、船隻維修保養開支以及船隻保險費；預算開支為財政上限，是按 6 條渡輪航線在現有 3 年牌照期的第一個營運年度的實際支出而制定，同時亦參考了預計往後年期(直至下一個 3 年牌照期的第一個營運年度)的綜合消費物價指數的變動。

14. 關於上文第 11 段(c)及(e)項，分別為 18,972,000 元及 23,489,000 元的預算開支，是用以向渡輪營辦商發還因提供長者及小童票價優惠而少收的收入；預算開支為財政上限，是按 6 條渡輪航線在現有 3 年牌照期的第一個營運年度因分別提供長者和小童票價優惠而相應實際全數少收的收入而制定。

15. 關於上文第 11 段(g)項，2,000,000 元的預算開支為財政上限，是用以推行「離島遊」計劃，為學校、非政府組織，社區和地區團體等機構的合資格人士，提供免費船票，以鼓勵他們到 6 條渡輪航線所服務的離島舉辦活動。

推行計劃

16. 兩家現行營辦商(即新渡輪及港九小輪)[5]均表示，若政府維持特別協助措施的政策，及對措施金額上限作適度的上調，他們會有意申請延續現有渡輪服務牌照，為期 3 年。鑑於現行營辦商提供的服務大致令人滿意，加上 6 條航線經營困難，即使公開招標時收到標書，所列的條件可能不符理想，入標者甚或會提出大幅加價的要求，我們計劃延續現有牌照方式維持 6 條渡輪航線服務。如獲財務委員會批准撥款，運輸署會正式和現行營辦商開展商討延續牌照的工作。

---

[5] 根據《渡輪服務條例》第 29(2)條，「[運輸署]署長可在牌照有效的任何期間，應持牌人的請求，將該牌照期延續一段或多於一段期間，但每段延續期間不得超過 3 年，使到該牌照獲批予的期間，連同其所有延續期間，無論如何總計不得超過 10 年」。由於現時 6 條渡輪航線的牌照始自 2011 年年中，再次延續牌照 3 年，仍符合總計不得超過 10 年的規定。

17. 新渡輪及港九小輪均表明，日後他們即使或須提出加價申請，預計加幅溫和。無論如何，政府若收到加價申請，一定會做好把關工作。加價理據必須充分，而加幅亦會顧及市民的負擔能力。

公眾諮詢

18. 我們已在 2013 年 5 月 24 日諮詢交通事務委員會。委員普遍支持建議，但部分委員要求政府研究其他長遠措施，以解決離島渡輪服務長久以來財務不可行的問題。措施包括延長現時 3 年牌照期、提供燃油及員工開支補貼，以及由政府負擔購置船隻的資本成本並外判服務。就委員提出延長現時 3 年牌照期，我們持開放態度，亦會諮詢業界及作出研究。至於委員建議提供燃油及員工開支補貼，以及由政府負擔購置船隻的資本成本並外判服務，正如上文第 10 段的分析指出，這些方案有違政府一貫奉行公共交通服務應由私營機構根據審慎商業原則經營的既定政策。如採納這些方案，會造成連帶影響。我們也在 2013 年 5 月 28 日諮詢交通諮詢委員會，委員均支持建議。

背景

19. 按照政府既定政策，公共交通服務應由私營機構根據審慎商業原則經營，以增加營運效益，但渡輪服務獨特之處在於渡輪是離島唯一的交通工具[6]。由於渡輪服務乘客量長期並無顯著增長及營運成本不斷上升，政府一直採取多項措施減輕渡輪服務營運成本，亦容許渡輪服務營辦商分租碼頭店鋪，增加收入以補貼渡輪服務。推行這些政策的目的是維持渡輪服務的財務可行性及減輕票價加幅對乘客的負擔。詳情載於附件 4。

附件4

20. 財務委員會在 2010 年 11 月批准一筆為數 114,963,000 元的承擔額，以便在由 2011 年 4 月 1 日／7 月 1 日起的牌照有效期內，為 6 條主要離島渡輪航線提供進一步協助措施，為期 3 年，以紓緩加價壓力。

運輸及房屋局
2013 年 6 月

[6] 有對外陸路網路連接的離島只得大嶼山，但其跨區陸路公共交通服務有限。

2010 年進行離島渡輪檢討所採納的原則及理念

(a) 公共交通服務應由私營機構根據商業原則經營

基本前提是盡量貫徹公共交通服務的既定政策，讓私營機構根據商業原則經營公共交通服務。因為這是提供有效率的公共交通服務的最佳做法。然而，考慮到渡輪服務是若干離島唯一的交通工具，我們需要確保能為居民提供這些必要的服務，所以要採取特殊措施。

(b) 長遠的財務可行性及維持票價穩定

基於渡輪服務的獨特之處，我們需要確保能為居民提供這些必要的服務及令票價維持在穩定的水平。但離島渡輪服務長期面對服務需求欠缺增長及燃油價格波動的問題，而導致票價需要不斷上調的壓力。因此，我們需要針對離島渡輪服務面對的長期問題而提供進一步措施，以確保離島渡輪服務長遠的財務可行性及維持票價穩定。

(c) 審慎運用公帑及市民的責任

在制定建議時，我們緊記務須審慎運用公帑。我們平衡了兩方面的需要，既需顧及如無支援便會在財務上不可行的必要服務，又能讓選擇居於離島的市民承擔適度責任。因此，我們在 2010 年建議進一步協助 6 條主要航線，減輕票價加幅對乘客帶來的負擔。

(d) 海港規劃考慮

政府一直有採取措施，以改善營辦商的非票務收入。我們正積極策劃在中環 4 至 6 號碼頭加建一層半作商業或零售用途，以供渡輪營辦商賺取更多非票務收入，補貼渡輪服務。但再加建多些樓層或將加建樓層土地的用途改作寫字樓的發展來開拓更多的非票務收入，將違反中環海濱規劃的原則，並不會獲公眾接受。

特別協助措施詳情

現時，全港有 13 條按《渡輪服務條例》(第 104 章)獲發牌照提供定期客運渡輪服務的離島渡輪航線，當中 6 條為主要航線。2012 年，6 條主要航線的每日平均乘客量為 45 300 人次，約佔所有持牌離島渡輪航線每日平均總乘客量 72%。

2. 2010 年 11 月，財務委員會通過批准一筆為數 114,963,000 元的承擔額，以落實向 6 條主要離島渡輪航線提供以下特別協助措施－

	特別協助措施	現有 3 年牌照期的總承擔額 (千元)	第一個營運年度的實際發還額 (千元)
(a)	向營辦商發還船隻檢驗年費和私人繫泊設備收費	27,042	8,447
(b)	發還碼頭電費、水費及清潔費		
(c)	扣除根據既定安排發還碼頭租金和豁免船隻牌照費的款額後，發還因提供長者票價優惠而少收的收入		
(d)	發還船隻維修保養開支	73,024	24,074
(e)	發還因提供小童票價優惠而少收的收入	9,897	3,272
(f)	發還船隻保險費 [1]	3,000	478
(g)	再次推出「離島遊」計劃 [2]	2,000	734
	總計	**114,963**	**37,005**

除(a)項外，所有項目均設有財政上限，以控制開支及防止濫用。

---

[1] 只適用於「中環－坪洲」、「中環－榕樹灣」及「中環－索罟灣」航線。

[2] 「離島遊」計劃為學校、非政府組織，社區和地區團體等機構的合資格人士，提供免費船票，以鼓勵他們到 6 條渡輪航線所服務的離島舉辦活動。渡輪營辦商可向政府申請發還少收的收入。計劃已在 2012 年截止申請，計劃下預留的大部分金額會在 2012-13 年度期間用畢。

6 條航線營運表現

運輸署在第一個營運年度合共接獲 80 宗就這些航線服務的投訴，較前一個營運年度減少 10%。根據運輸署在 2012 年 2 月進行的服務監察調查結果顯示，全部 6 條航線均有依據由運輸署發出的服務詳情表營運。視乎當時有否後備船隻，營辦商亦能適當增加額外航班以應付乘客量上升。

2. 此外，根據運輸署最近在 2013 年 1 月至 2 月進行的乘客意見調查，發現普遍有八、九成的受訪乘客認為 6 條渡輪航線的服務足夠度及服務可靠度為「非常滿意」、「滿意」及「尚可」。整體表現而言，一般亦有八成受訪乘客認為「非常滿意」、「滿意」及「尚可」[註]。

3. 運輸署進行的乘客意見調查是在渡輪上透過面對面問卷訪問形式進行。回應問卷的乘客是根據經參考每條航線的乘客組合而預先訂定的兩階段分層抽樣方式所選取。調查共完成了 1 960 份問卷，回覆率為 62%。

[註] 認為不同航線在服務是否足夠、服務可靠度及整體表現幾方面達「非常滿意」、「滿意」或「尚可」的受訪者百分比如下－

	中環－長洲	橫水渡	中環－梅窩	中環－坪洲	中環－榕樹灣	中環－索罟灣
服務是否足夠	92%	89%	86%	87%	90%	68%
服務可靠度	89%	92%	95%	83%	95%	89%
整體表現	87%	87%	83%	76%	90%	77%

持牌渡輪服務現已享有的現行協助措施

政府一直以來採取多項協助措施改善渡輪服務在財務上的可行性，包括－

(a) 就所有航線而言－

(i) 接手負責碼頭的維修工作；

(ii) 豁免燃油稅；

(iii) 按照長者票價優惠計劃發還碼頭租金和豁免船隻牌照費；以及

(iv) 簡化分租審批程序，以協助營辦商增加非票務收入，用以補貼渡輪服務的營運，從而紓緩加價壓力；

(b) 此外，我們已為中環 4 號和 6 號碼頭加裝防火設施，讓渡輪營辦商分租碼頭範圍作更多元化的商業和零售用途，使 6 條主要離島渡輪航線受益。工程已在 2010 年 2 月完成；以及

(c) 我們正積極策劃在中環 4 至 6 號碼頭加建一層半作商業或零售用途，以供渡輪營辦商賺取更多非票務收入，補貼渡輪服務。