

立法會交通事務委員會 6 條主要離島渡輪航線中期檢討

目的

本文件匯報政府就二零一一年起向 6 條主要離島渡輪航線提供的特別協助措施所進行的中期檢討(“中期檢討”)結果。因應檢討結果，本文件亦建議在下一牌照期(即二零一四年年中至二零一七年年中)加強特別協助措施。

背景

2. 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¹。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可分租碼頭店鋪，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A。

3. 政府在二零一零年就離島渡輪服務進行檢討。在檢討期間及制定建議時，我們的原則及理念包括：(a)公共交通服務應由私營機構根據商業原則經營；(b)須維持長遠的財務可行性及票價穩定；(c)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B。基於上述原則及理念，我們當時建議在二零一一年年中至二零一四年年中3年牌照期向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少票價加幅。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%；如無特別協助措施的幫助，加幅會增至超過20%。

¹ 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。

4. 二零一零年，當政府建議向 6 條航線的營辦商提供特別協助措施，及就此建議諮詢本委員會時，承諾會進行中期檢討，以確保公帑用得其所。當時委員會表示，如檢討結果顯示營運成本降低，當局應考慮調低 6 條航線的票價水平。其後，立法會財務委員會在二零一零年十一月批准一筆為數約 1 億 1,500 萬元的承擔額以落實向 6 條主要離島渡輪航線提供特別協助措施。詳情載於附件 C。

中期檢討結果

(A) 財務表現

5. 經參照新世界第一渡輪服務公司(“新渡輪”)及港九小輪控股有限公司(“港九小輪”)²兩家營辦商提交的管理及財務報告，政府審視了 6 條離島渡輪航線在現行 3 年牌照期中第一個營運年度(即二零一一年年中至二零一二年年中)的財務表現³，並為餘下兩年營運期的財務表現作出評估。

6. 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 3,700 萬元，開支項目詳情載列附件 C。假設所發還的金額在現有牌照期屆滿時達約 1 億 1,500 萬元上限，我們估計新渡輪及港九小輪在整個牌照期內可錄得不多於 5% 的盈利率，屬合理的盈利水平。但假若政府在這 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%。

7. 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。

² 新渡輪營辦「中環－長洲」、「橫水渡」及「中環－梅窩」航線。港九小輪的三家附屬公司則營辦「中環－坪洲」、「中環－榕樹灣」及「中環－索罟灣」航線。

³ 3 年期的中期檢討即涉及 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(即二零一一年年中至二零一二年年中)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。

(B) 營運表現

8. 我們亦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E。

下一個 3 年牌照期

(A) 繼續提供特別協助措施

9. 6 條渡輪航線的牌照期會於二零一四年年中⁴屆滿。根據第一個營運年度的財務數據，我們預期現時約 1 億 1,500 萬元的特別協助措施會在現有牌照期內悉數用罄。事實上，數據也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/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，即使繼續提供現時合共約 1 億 1,500 萬元的特別協助措施，如果票價維持不變，新渡輪及港九小輪在下一個牌照期內(即二零一四年年中至二零一七年年中)將不能達致收支平衡。因此，特別協助措施政策需要維持，而上限亦因成本上漲而應適度上調。

10. 基於上文第 3 段闡述的原則及理念，和以下數據及考慮因素，政府建議下個 3 年牌照期的特別協助措施上限上調至 1 億 9,100 萬元(詳情載於附件F)—

- (a) 未來三年牌照期內可獲發還項目的開支上限，數額會按現行牌照期內第一個營運年度可獲發還項目的實際開支作估算；
- (b) 預期通脹率；以及
- (c) 預留備用款項，以為成本或會因一些未能準確預測的

⁴ 現時「中環－梅窩」航線的牌照會於二零一四年三月三十一日屆滿，其餘 5 條航線的牌照則會於二零一四年六月三十日屆滿。

因素而攀升作應對(例如船隻維修費用及一些營運碼頭方面的開支可能會因由二零一三年五月一日起調高的法定最低工資而提高)。

11. 維持特別協助措施政策及提升金額上限會令 6 條主要離島渡輪航線下一個 3 年牌照期(即二零一四年年中至二零一七年年中)的財務可行性得到更佳的保證。由於特別協助措施以實報實銷方式施行，而運輸署亦會小心核實單據，所以提升金額上限不會引致濫用問題的出現。

(B) 二零一二年十月一日南丫島附近撞船事故調查委員會報告

12. 委員會報告在二零一三年四月三十日作了公布。政府將全面及積極跟進報告內提出的各項建議。而在敲定如何落實建議前會諮詢業界。一旦有了決定，我們會就建議對 6 條渡輪航線營辦商開支方面的影響進行評估，以決定是否應另推新補助措施提供協助。

(C) 牌照續期

13. 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二零一一年年中，再次延續牌照 3 年，仍符合總計不得超過 10 年的規定。

14. 新渡輪及港九小輪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。政府認為以延續現有牌照方式維持 6 條渡輪航線服務可取。原因有二。第一，現行營辦商提供的服務大致令人滿意(見上文第 8 段)。第二，由於 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。

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

未來路向

16. 視乎委員的意見，我們計劃本年七月向立法會財務委員會申請撥款。申請獲批後，會正式開展延續牌照的工作。

17. 我們亦正積極開展中環 4、5 及 6 號碼頭加建樓層工作，以增加 6 條航線的非票務收入。這將為 6 條航線作長期持久的財政補助。計劃詳情載於本委員會二零一三年五月二十四日會議的另一討論文件。

運輸及房屋局

運輸署

二零一三年五月

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。工程已在二零一零年二月完成；以及

- (c) 我們正着手在中環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。加建計劃已於二零一三年五月三日獲得城市規劃委員會批准。如獲得立法會財務委員會批准撥款，我們預期工程會於二零一三年年底開展、二零一八年全部完工。

二零一零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，我們在二零一零年建議進一步協助 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(見附件A)。我們正着手在中環 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。6條主要航線2012年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¹每日平均總乘客量72%。詳情載於附件D。

2. 二零一零年十一月，立法會財務委員會通過批准一筆為數約1億1,500萬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 (百萬元)	第一個營運 年度的 實際發還額 (百萬元)
(a)	向營辦商發還船隻檢驗年費和私人繫泊設備收費；	27	8.4
(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	24.1
(e)	發還因提供小童票價優惠而少收的收入；	10	3.3
(f)	發還船隻保險費(只適用於「中環－坪洲」、「中環－榕樹灣」及「中環－索罟灣」航線)；及	3	0.4

¹ 由於「馬灣－中環」航線已於二零一二年十二月十四日停航，因此該航線的乘客量並不計算在內。

	特別協助措施	現有3年 牌照期的 總承擔額 (百萬元)	第一個營運 年度的 實際發還額 (百萬元)
(g)	再次推出「離島遊」計劃 ² 。	2	0.7
	總數	約115	36.9

除(a)外，所有項目均設有財政上限，以控制開支及防止濫用。

² 離島遊計劃為例如學校、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。計劃已在二零一二年截止申請，計劃下備留的大部分金額會在二零一二/一三年期間用畢。

2012年13條離島渡輪航線乘客量

離島渡輪航線 ^{註1}	2012年每日 平均乘客量
1. 中環－長洲 ^{註2}	23 610
2. 橫水渡(坪洲－梅窩－芝麻灣－長洲) ^{註2}	915
3. 中環－梅窩 ^{註2}	5 531
4. 中環－坪洲 ^{註3}	5 618
5. 中環－榕樹灣 ^{註3}	8 601
6. 中環－索罟灣 ^{註3}	1 016
7. 喜靈洲－坪洲	437
8. 香港仔－榕樹灣(經北角村)	771
9. 香港仔－索罟灣(經模達)	553
10. 屯門－東涌－沙螺灣－大澳	698
11. 愉景灣－中環	11 648
12. 愉景灣－梅窩	252
13. 馬灣－中環	3 376

註：

1. 航線1至6為6條主要離島渡輪航線。
2. 由新世界第一渡輪服務公司營運。
3. 由港九小輪控股有限公司轄下的附屬公司營運。

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%。根據運輸署在二零一二年二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，根據運輸署最近在二零一三年一月至二月進行的乘客意見調查，發現超過三分之二的受訪乘客認為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，超過75%受訪乘客認為「非常滿意」、「滿意」及「尚可」¹。

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%。

¹ 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%

提高特別協助措施的財政上限及所作的假設

我們在考慮提高特別協助措施的財政上限以發還營運開支時(即下文第二段項目(b)、(d)及(f))，數據採納了6條渡輪航線在現有3年牌照期的第一個營運年度(即二零一一年年中至二零一二年年中)的實際支出，同時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。至於該特別協助措施內有關少收的收入(即下文第二段項目(c)及(e))，財政上限會提高至6條渡輪航線在現有3年牌照期的第一個營運年度相應實際全數少收的收入。

2. 經上調後的特別協助措施分項詳情見下表－

	特別協助措施	承擔額 (百萬元)
(a)	向營辦商發還船隻檢驗年費和私人繫泊設備收費；	1.6
(b)	發還碼頭電費、水費及清潔費；	13.5
(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；	19.0
(d)	發還船隻維修保養開支；	95.7
(e)	發還因提供小童票價優惠而少收的收入；	23.5
(f)	發還船隻保險費(只適用於「中環－坪洲」、「中環－榕樹灣」及「中環－索罟灣」航線)；及	3.4
(g)	再次推出「離島遊」計劃。	2.0
	預算承擔額	約159
	另加 20%備用款項 (此為預留備用款項，以為成本或會因一些未能準確預測的因素而攀升作應對(例如船隻維修費用及一些營運碼頭方面的開支可能會因由二零一三年五月一日起調高的法定最低工資而提高)。)	約191