

二零一五年三月二十三日
討論文件

立法會經濟發展事務委員會

山頂纜車的長遠營運安排

目的

我們建議修訂《山頂纜車條例》(香港法例第265章)(下稱“《條例》”),以提供批出二零一六年一月一日及以後生效的山頂纜車經營權,以及其他關於經營山頂纜車的長遠安排的法律基礎。另外,政府亦打算與山頂纜車有限公司(下稱“纜車公司”)商議由纜車公司續辦在二零一六年一月一日起計為期10年的山頂纜車服務的事宜。本文件旨在徵詢委員的意見。

背景

2. 山頂纜車自一八八八年開始投入運作,為香港的一個標記。過去幾十年,山頂纜車成為深受本地市民和旅客歡迎的旅遊及消閒設施。纜車全長1.4公里,軌道及四個中途站¹建於政府土地上,軌道兩端分別位於花園道及山頂的終點站則位處纜車公司名下的土地上。當年興建山頂纜車是用作公共交通服務,但自一九八零年代起,山頂纜車基本上成為旅遊和消閒設施,不再是公共交通工具。原來的功能基本上已由專營巴士、小巴、的士和旅遊巴士取代。基於這角色的轉變,自此以後,山頂纜車的車費亦不再受到規管。

¹ 它們分別位於堅尼地道、麥當勞道、梅道及白加道。

修訂《條例》的需要

3. 《條例》的對上一次修訂在二零一三年完成。當時山頂纜車的經營權將於二零一三年十二月三十一日屆滿，纜車公司向政府提出申請繼續營運，同時提出有意作大額長遠投資，以提升纜車的載客量及改善服務²。纜車公司亦要求政府研究能否考慮批出長 20 年的經營權，以確保發展計劃的財務可行性。由於根據仔細的法律分析，《條例》既有條文並無訂明往後的安排，政府遂在立法會的支持下決定分兩階段去處理問題：

- (a) 第一階段：修訂《條例》以向纜車公司批出為期兩年（由二零一四年一月一日至二零一五年十二月三十一日）的過渡經營權。此部分的修例工作已完成。纜車公司在向政府繳付了地價補付費用後獲批該過渡經營權；以及
- (b) 第二階段（在兩年期過渡經營權生效期間進行）：研究纜車公司的發展計劃是否可取可行。政府亦須研究和決定纜車經營權長遠應如何因應提升設施及改善服務的計劃而批出、續期和在有需要時終止。在完成研究後，政府須進一步修訂《條例》，以訂明經營山頂纜車的長遠營運安排，讓山頂纜車得以在過渡經營權在二零一五年年底屆滿之後繼續維持服務。我們現正進行這第二階段的工作。

² 該計劃涵蓋道路、土木、渠務和其他工程，主要特點為：

- (a) 更換新的纜車車廂，使載客量增加超過六成；
- (b) 擴充翻新兩個終點站，以增加可容納的候車乘客量，並提供更佳的候車環境；
- (c) 為配合載客量更多的車廂的運作，安裝經提升的拖曳系統，保持行車安全及穩定性；及
- (d) 更換所有路軌及改善地基和纜車橋樑的結構。

4. 在二零一三年就以兩階段修例諮詢經濟發展事務委員會及交通事務委員會時，委員提出的主要意見為：

- (a) 需要改善山頂纜車的服務和設施，特別是增加纜車車廂的載客量和改善花園道總站的輪候安排；以及
- (b) 需要訂立機制，以便當經營權因須要轉換到新的營辦商的時候，轉移安排會暢順。

建議

(一) 修例建議的框架

(i) 批出自二零一六年起的經營權

5. 山頂纜車的過渡經營權將於二零一五年年底屆滿。我們建議在《條例》內加入條文，以賦權行政長官會同行政會議以合適的方式及不超逾法例訂明的經營期，向合適的營辦商批出在二零一六年一月一日及之後生效的經營權。該權力可重複行使。經營權批出的條款會按政府和營辦商議定的條款經行政長官會同行政會議審議後制定。行政長官會同行政會議在考慮是否批出經營權時，必須考慮所有相關因素。這些因素的例子包括申請人（經和政府商議後）願意接受的條款、其財政狀況，以及過往營運纜車的表現（如適用）。

6. 就經營期方面，我們建議以 10 年為基礎。這將有利於纜車服務營運的穩定。政府亦可在每次批出或延續經營權時按需要更新經營權的條款，又或因應情況引入新的營辦商。自八十年代起，每次批出或延續山頂纜車的經營權亦是依據法例以 10 年為基礎。過去，法例亦訂明若營辦商計劃進行涉及大額投資的發展計劃以提升山頂纜車的設施，則可批出較長的經營權。這安排的作用是確保此等計劃在財務上是可行。較長的經營權按當時法例的規定是以“10 年加 10 年”的方式批出。

7. 基於上述考慮，並為未來經營權的批出預留適度的彈性，我們建議在法例內規定：

- (a) 每次批出的經營權為期不多於 10 年；以及
- (b) 每次批出上文(a)段所述的經營權後，可為該經營權延續不多於 10 年（即經營權的總年期最多可達 20 年）。條件是營辦商必須在指定限期內向政府提交資料，使政府信納他決意並具備能力落實發展計劃，以提升山頂纜車的設施及改善服務。

8. 此外，我們亦會就《條例》內關於“公司”及“局長”的定義作出技術性修訂及更新。前者會由“山頂纜車有限公司”修改為“獲批予經營權的法人團體”，使《條例》更能符合運作的需要。一如上文第 2 段所指，山頂纜車自八十年代以來基本上已成為一項旅遊和消閒設施，我們故認為由商務及經濟發展局作為政策局較為合適，因此“局長”應由“運輸及房屋局局長”更新為“商務及經濟發展局局長”。

(ii) 終止經營權和相關安排

9. 我們建議透過修訂《條例》，賦權行政長官會同行政會議可基於安全理由、因營辦商未能履行批出經營權的條款，又或有證據顯示營辦商可能會破產，考慮在經營權屆滿前提早終止該經營權。

10. 與此同時，我們建議修訂《條例》，在上述情況又或在現有經營權屆滿時經營權無須再向原來的營辦商批出的情況下，啟動「離場機制」。離場機制的主要元素如下：

- (a) 如出現上文第 9 段所指的情況，政府可要求營辦商作出補救或採取有效防範措施；

- (b) 倘若營辦商所作的補救或採取的防範措施未能令政府感到滿意，政府可向行政長官會同行政會議報告情況，並向營辦商表明有意終止其經營權。營辦商可向行政長官會同行政會議作出陳述；
- (c) 行政長官會同行政會議在考慮政府的報告及營辦商的陳述後，決定是否終止該公司的經營權；以及
- (d) 行政長官會同行政會議可要求擁有總站用地、關連的建築物及山頂纜車運作所必需的其他資產（如車廂、路軌）的人士，須將擁有的總站用地及建築物的相關部分租予行政長官會同行政會議所指定的人士（下稱“指定人士”）（例如新的營辦商），以及將上述的其他資產售予該方。指定人士須就所租用的總站用地及關連的建築物向擁有人繳付租金，以及就獲轉讓的其他資產向擁有人繳付款項。如就出租／出售的安排有任何租金／款項上的爭端，雙方須交由土地審裁處裁決或透過仲裁解決。

11. 制定上文第 10(d)段所述的強制出租／出售安排時的主要目的是確保一旦離場機制須啟動時，新的營辦商可順利取得營運山頂纜車所必需的資產（包括總站用地及關連的建築物），以盡量避免因經營權轉移而須中斷纜車服務的情況發生。一般而言，強制出售固然會較強制出租安排直接。然而，若要求新營辦商在進場時須同時購買兩幅總站用地及關連的建築物，新營辦商須為此支付巨額款項，這變相會提高入場的門檻，不利按需要時引入競爭。而若由政府購買兩幅總站用地及關連的建築物，則須動用為數不菲的公帑。因此，我們建議以強制出租的方式處理兩幅總站用地及關連的建築物的轉移安排，而以強制出售的方式處理其他營運山頂纜車所必需的資產。

(二) 二零一六年開始為期 10 年的經營權

12. 纜車公司為現任營辦商，擁有兩幅總站土地及其他山頂纜車運作所必需的資產。纜車公司已向政府表明有意在現行經營權在本年年底屆滿時繼續經營山頂纜車。正如在上文第 3 段指出，纜車公司亦已向政府表示有意提升山頂纜車系統及改善現有設施。為使發展計劃在財務上可行，纜車公司希望能獲批 20 年的經營權。就此，纜車公司就發展計劃完成了第一階段的顧問研究工作，為發展計劃確定了初步的工程設計方案。現時初步估計整個發展計劃需耗資約 6 億元。按照計劃，纜車載客量可由現時的 120 名乘客增至 200 名乘客，增幅超過 60%。此外，位於花園道及山頂的終點站亦會擴建及翻新，以配合較長車卡的需要並改善排隊及候車安排。這可回應上文第 4 段事務委員會在過往曾表達的關注。公司現正為下一階段須進行的具體可行性顧問研究進行籌備工作，並預計可於 2016 年按上文第 7(b)段所說明的法定規定向政府提交延續經營權 10 年的申請。發展計劃一經審議確定可行後便會分期施行，預計可於約 4 至 5 年完成。

13. 由於發展計劃有助進一步提升山頂纜車作為香港主要旅遊及消閒景點的吸引力，各部門就工程的初步設計方案作了檢視，初步認為計劃可取及預計施行上應沒有不能解決的問題出現³。事實上，纜車公司在過去，無論在服務質素和安全的表現，一直紀錄良好，而山頂纜車亦已成為全球公認的香港標記之一。有見及此，在不會影響商議結果的前提下及按上文第 7 段的修訂條例框架，我們打算就二零一六年一月一日起計為期 10 年的新經營權可能批予纜車公司與纜車公司作出商討。若最終雙方能就批出經營權的條款達成協議，而屆時修訂條例獲立法會通過，並在獲得行政長官會同行政會議同意下，則纜車公司便可獲批 10 年的經營權。該經營權批出後，纜車公司可按法例正式向政府提交經審議證實可行的發展計劃。屆時纜車公司亦可正式申請將經營權延續

³ 至於計劃是否確實可行，則尚待纜車公司就計劃的工程細節進行可行性研究。研究完成後，部門會作出審議。

10 年（即 10 年加 10 年）。若行政長官會同行政會議在收到纜車公司提交的資料後信納纜車公司決意並具備能力落實發展計劃，則會將經營權延續 10 年⁴。

14. 若然政府和纜車公司最終未能就批出 2016 年起為期 10 年的經營權的條款達成協議，則在修訂條例獲立法會通過後，政府會透過招標批出該經營權。預計在制訂批出該 10 年期的經營權的條款時，須處理的事項包括地價補付費用安排、經營纜車服務的服務承諾，以及離場機制的細節安排等事宜。

15. 現行的經營權在本年年底屆滿。姑勿論發展計劃最終是否得以落實，若現階段便決定以招標方式批出在二零一六年一月一日開始為期 10 年的經營權，程序必須待第二階段的修例工作完成後方可展開，而整個招標程序需時完成，當中亦或會涉及資產轉移的安排。若纜車公司（即現行的營辦商以及總站土地、建築物及其他纜車資產的擁有人）未能在招標進行期間的過渡期繼續提供服務，則纜車服務或須停辦。然而，若纜車公司可獲批 10 年經營權，以繼續提供自二零一六年一月一日起的山頂纜車服務，則服務中止的情況便不會出現。如上文第 10 至 11 段所述，現提出的修例建議設訂離場機制，可按需要引入新的營辦商。

徵詢意見

16. 政府計劃在二零一五年五月向立法會提交修訂條例草案。請委員就上文第 5 至 15 段所述的建議提供意見。

運輸及房屋局
二零一五年三月

⁴ 倘若經審議後發現發展計劃不可行，又或當局未能信納纜車公司決意並具備能力落實發展計劃，則經營權不能獲延續 10 年。