

二零零五年三月十六日會議
討論文件

立法會經濟事務委員會

公眾貨物裝卸區停泊位分配安排

目的

本文件向議員簡述我們的建議，將現有八個公眾貨物裝卸區（裝卸區）停泊位，在其特許協議在二零零五年七月三十一日屆滿後，以局限性投標方式重新分配，希望議員支持建議。

建議

2. 政府的政策是維持公開和具透明度的投標制度，以確保準投標者得到公平對待。政府權益通常會透過公開招標批出，以防一些投標者佔有不公平的優勢。為貫徹這項政策，當局的長遠目標是以公開招標方式分配裝卸區停泊位的使用權。不過，由於裝卸區為本港提供獨特的貨物裝卸模式，性質特殊，而且公開招標可能會對港口和社會大眾造成影響，我們因此認為不宜在停泊位特許協議於二零零五年七月期滿時，以公開招標方式分配停泊位。我們建議沿用現行安排重新分配裝卸區停泊位，即：

- (a) 以局限性招標方式把裝卸區停泊位的使用權分配給現有經營者，為期三年；然後
- (b) 以公開招標方式批出在上文(a)項招標後未批出的停泊位。

背景

3. 海事處在一九七四年行使《港口管制（貨物裝卸區）條例》（第81章）及其附屬法例賦予的法定權力，設立裝卸區，以便規管跨越海堤的貨物裝卸活動。首個裝卸區於一九

七四年在灣仔設立，容納原有在海旁處理貨物的經營者。現時共有八個裝卸區，分布不同地點。

4. 裝卸區屬已鋪築地區，專供裝卸貨物之用。裝卸區位於圍有網欄的海旁用地上，寬度由 30 米至 50 米不等，停泊位水深不超過 5 米。裝卸區特別為小型內河船和本地駁船/船隻裝卸直接轉運或短暫停留的貨物而設計。其設計有別於現代化貨櫃碼頭、中流作業區和內河貨運碼頭。

5. 在一九九六年之前，當局根據香港法例第 81 章及其附屬法例，實行停泊許可證制度，以先到先得及按日方式把停泊位分配給使用者。在一九九五年，當時的核數署署長提出一系列建議，其中包括以公開競投的方式分配裝卸區停泊位的使用權。

6. 政府帳目委員會考慮過核數署署長的報告書後，促請政府盡快落實裝卸區的管理改革，並諮詢駁船經營者，「以便在分配公共貨物裝卸區的停泊處方面實施一套公開、公平及在經濟上可行的制度」。政府帳目委員會的建議摘錄於附件 1。

7. 在一九九六年，海事處開始與裝卸區經營者協商，以實行政府帳目委員會的建議，並按季向該委員會匯報進展。由於裝卸區經營者以小本經營，他們擔心一旦進行公開招標，將無法與大型港口經營者競爭，因此強烈反對公開招標制度。

管理改革

8. 前立法局經濟事務委員會曾在一九九六年五月、六月及十一月的會議上討論此事。政府同意裝卸區管理改革應以循序漸進的方式進行，以免對從事有關行業多年的現有經營者及其僱員的生計造成重大影響。

9. 海事處其後向政府帳目委員會匯報進展，並建議分階段改革裝卸區的管理，詳情如下：

第一階段 — (a) 以局限性招標方式把大多數停

泊位分配給現有經營者，為期二至三年；

(b) 以公開招標方式分配餘下的停泊位，期限亦為二至三年。

第二階段 一 分階段以公開招標方式分配停泊位，期限為三年或以上。

第三階段 一 外判停泊位和裝卸區用地管理，並以公開招標方式分配停泊位。

首次招標

10. 政府曾就實行第一階段改革廣泛諮詢經營者，並與他們進行長時間磋商。最後，雙方同意在實行管理改革初期，應採用局限性招標方式分配裝卸區停泊位，標金底價根據舊許可證制度下的收入水平釐定。

11. 首次招標在一九九七年年尾進行，準則如下：

- (a) 只限現有裝卸區經營者投標；
- (b) 投標者競投的停泊位長度不得超過當時使用停泊位長度；及
- (c) 裝卸區分為四個地區（即新界、九龍西、九龍東和港島區）；投標者只可競投同一地區內的停泊位。

中標者獲分配停泊位三年，由一九九八年二月一日起至二零零一年一月三十一日止；在租賃期內，停泊位的月費按政府消費開支平減物價指數的變動逐年調整。

12. 由於競投柴灣裝卸區和上環裝卸區停泊位並不踴躍，這兩個裝卸區在招標後關閉。

13. 海事處在一九九八年七月向政府帳目委員會提交最後一份季度進展報告，匯報管理改革的最新情況，並表示會在二零零零年年初檢討第一階段改革的成效，然後決定未來路向。

操作區許可證

14. 與此同時，政府繼續推行裝卸區管理改革，並在一九九八年年初就裝卸區陸上運作管理進行了兩項研究，以改善有關的管理制度。第一項研究由海事處率領的工作小組進行；小組成員包括裝卸區經營者和有關商會的代表。另一項研究在工商服務業推廣處的「方便營商計劃」下聘請顧問公司進行。當局按照兩項研究的建議，在一九九九年五月一日實施操作區許可證制度，以取代陸上作業所需的各種許可證。操作區許可證讓停泊位租用人藉繳付月費，使用毗連其停泊位的貨物裝卸坪。

第二次招標

15. 停泊位特許協議在二零零一年屆滿前，當局在二零零零年進行第一階段管理改革檢討，以便定出下一次招標的路向。當局考慮過當時的情況和所有有關因素（特別是當時經濟衰退的情況），以及諮詢業界和有關決策局／部門後，進行了另一次局限性招標，與中標者簽訂為期三年的新協議。這項安排有助業界渡過亞洲金融風暴的艱難時期。雖然當時仍然採用局限性招標，招標的限制已進一步放寬，詳情如下：

- (a) 兩個九龍地區合而為一；
- (b) 把所有停泊位的長度劃一為四米的倍數，藉此放寬每名投標者可競投的停泊位長度上限；及
- (c) 將未批出的停泊位以公開招標方式分配。

16. 考慮到當時經濟下滑的情況，該次招標的標金底價與一九九七年招標時相同。通過局限性招標分配的停泊位共有

174 個；其後，餘下 16 個無人競投的停泊位經兩輪公開招標分配。

17. 政府在二零零三年關閉灣仔裝卸區，以便進行中環填海工程第三期。為安置須搬遷的經營者，海事處翻新已關閉的柴灣裝卸區，並於二零零三年十月，將受影響的灣仔裝卸區經營者遷置到重開的柴灣裝卸區。

18. 鑑於二零零三年經濟不景，裝卸區經營者要求把停泊位特許協議的期限延長一年，即由二零零四年二月一日延至二零零五年一月三十一日為止。為免對他們的生計造成打擊，當局批准延長協議期限。

目前情況

19. 目前，全港共有八個裝卸區¹：

- 新界— 屯門裝卸區
- 藍巴勒海峽裝卸區
- 九龍— 昂船洲裝卸區²
- 新油麻地裝卸區
- 觀塘裝卸區
- 茶果嶺裝卸區
- 香港島— 柴灣裝卸區³
- 西環裝卸區

各個裝卸區的詳情載於附件 2。

20. 上述八個裝卸區現時共有 182 個不同長度的停泊位，其中 149 個有人使用，其餘 33 個則空置。

裝卸區經營者

¹ 上環裝卸區及柴灣裝卸區在一九九七年的招標程序完結後關閉。

² 昂船洲裝卸區在一九九九年啓用，代替受發展工程影響而關閉的荃灣裝卸區。

³ 柴灣裝卸區在二〇〇三年十月重開給灣仔裝卸區的經營者使用；灣仔裝卸區其後關閉。

21. 一般來說，現有裝卸區內的行業需要廉價的停泊位和貨物裝卸空間才可繼續運作。社會上亦有不同人士需要依靠這類貨物裝卸活動的服務。

22. 在八個裝卸區內，各種類別的貨物由不同經營者裝卸。裝卸區經營者大致上可以按其裝卸的主要貨物類別分爲五大類：離島貨運、一般雜貨、可再造物料、散裝貨物和貨櫃。**附件 3**分析在上述 149 個停泊位經營的行業。

離島貨運

23. 目前，八個街渡經營者使用其擁有的船隻，以相對低廉的收費爲離島居民供應日用品和提供其他貨運服務。他們表示無力通過公開競投與其他人競爭裝卸區停泊位，更可能會因而被迫結業。若然如此，要滿足離島的運輸需要，尤其是鮮活食品等日常所需的運輸，可能要付出較高的費用。

一般雜貨

24. 約有三分之一的現有經營者從事一般雜貨運送。由於貨櫃運輸日益普及，這個行業在過去二十年顯著式微，現在只裝卸不能裝進貨櫃而須拆散運送的貨物。由於在珠江三角洲的運輸鏈中，一些內河貨運港口和只在區域內航行的船隻仍然發揮作用，因此這個行業仍有存在的必要。雖然這個行業可能會逐漸淘汰，但公開招標而引致成本突變會對業界造成沉重打擊。

可再造物料

25. 另外三分之一(22 名)的現有經營者裝卸可再造物料。在供船隻裝載出口可再造物料的專用設施落成之前，我們必須讓這些經營者繼續在裝卸區內作業。不然的話，現時每年經海路運送可再造物料(包括約 60 萬公噸廢紙及其他可再造物料)的低成本出口業務，大都無法維持下去。由於現有堆填區快將堆滿，香港現正面對迫切的廢物問題；回收再造有助紓緩堆填區的壓力。在可再造物料的下流處理和轉運方面，裝卸區發揮重要的作用，是可再造物料的重要出口途徑。繼續有收費合理的停泊位可供使用，是這個行業賴以生存的必

要條件。這個行業的活動不但有助處置廢物，而且提供不能移離本港的就業機會。

26. 從事回收行業的經營者最近曾與環境運輸及工務局會面，表達他們的憂慮，他們表示若果要和從事較高回報行業的經營者競爭，裝卸區內的回收業將被淘汰。環境運輸及工務局亦憂慮若回收業被迫撤出裝卸區，現時由這行業處理的廢物將沒有出路而最終被棄置於堆填區。

散裝貨物

27. 12 個散裝貨運經營者的處境與再造業經營者相似。假如他們被迫遷離裝卸區，現時經海路運送這類貨物的模式便不能維持下去，導致有關貨物價格上漲。這些貨物包括本港每年食用的 150 000 公噸食油，以及建造業使用的沙粒和碎石。

貨櫃業

28. 其餘三分之一的現有經營者在裝卸區裝卸貨櫃。在裝卸區經營的低價值產品貨櫃業對本港貨櫃港的整體運作，發揮輔助作用。現有裝卸區經營者能夠裝卸吉貨櫃，並為許多只在區域內航行而不適合使用大型碼頭設施的船隻提供服務。這些經營者也為來自較小的內河貨運港口的低成本船隻提供服務；有關船隻每次只會運送幾個貨櫃。

29. 現時裝卸區的貨櫃業經營者大都以家庭式或小本經營。如果使用裝卸區停泊位的成本上升，或者沒有停泊位可供使用，他們很可能須停止經營貨櫃業務。

在指定地區的運作

30. 現有的八個裝卸區位處不同地點，以滿足當地需要及發放和收集區內的貨物，這樣可以減低貨物運輸成本及減少香港整體道路交通流量。例如，回收業經營者利用屯門、觀塘及柴灣裝卸區出口回收物，無需將回收物運送過海或到單一地點出口。另一個例子，則是西環的批發商利用西環裝卸

區將海味運往區內的零售店舖，以及把鄰近批發市場的鮮果蔬菜運往離島。

公開招標對就業及相關行業的影響

31. 與裝卸區內的貨物裝卸活動直接相關的工人包括貨車司機、在陸上堆裝貨物的工人、在裝卸區內貨櫃辦公室處理貨運文件的文員、在躉船上操控起重裝置的工人，以及在拖曳躉船的拖船上工作的工人等。截至二零零四年二月，所有裝卸區估計合共聘用了約 9 000 人。如果把相關行業的工人計算在內，僱員總人數更遠超此數。這個行業如有任何根本的轉變，他們的生計會大受影響。

32. 從事大量長途國際貨運的經營者能夠負擔較高的費用，在繁忙時期使用裝卸區停泊位作為緩衝區，或者使用停泊位作其他輔助用途。如上所述，假如現有經營者被這些更具競爭力的經營者取替，會對就業及社會某些界別造成影響。

33. 概括地說，如果以公開招標方式分配裝卸區停泊位：

- (a) 成本會被推高，以致現有裝卸區經營者被取代。正如上文所述，個別行業須繼續使用收費合理的停泊位，才能生存；
- (b) 成本突變會嚴重打擊裝卸區內各行業，包括裝卸一般雜貨、可再造物料及散裝貨物的行業；
- (c) 參與裝卸區貨運／作業的工人生計會大受影響；他們未必能夠轉到其他行業工作；及
- (d) 裝卸區內的現有行業或服務可能被取代，因為新的經營者可能從事其他的運作。

業內人士的意見

34. 裝卸區經營者在接受管理改革及與海事處合作實施新措施的同時，極力反對現時引進公開招標，因為他們覺得這

會危害他們的生計。經濟發展及勞工局曾會見裝卸區經營者及其商會代表，聽取他們對停泊位分配安排的意見。他們除了要求繼續以局限性招標分配停泊位外，也建議合約有效期為五年，好讓經營者投資及提升工具以便提高生產力。另外，他們也要求降低標金底價及月費。

政府的分析

35. 我們認為公開招標停泊位一事應小心進行，不但需要顧及對業界和就業方面的影響，更須考慮對港口運作的潛在影響。現有裝卸區經營者提供相對低廉的服務，不但使香港的港口貨物裝卸行業更多元化，同時也是該行業獨特的組成部份。我們認為現時應該採用在第 2 段建議的局限性招標方式，因為這項安排能使經營者(尤其是裝貨往離島、運載沙粒和碎石、廢紙、可再造物料和其他家居貨物的經營者)繼續經營，使這個極為重要的貨物作業模式免受影響，並保留這些經營者所提供的職位。

36. 因為東南九龍個別裝卸區可能會受將來的發展計劃影響而需搬遷，而發展計劃正在進行諮詢，現階段宜把停泊位特許協議的有效期維持為三年。我們會更密切監察情況，如有搬遷的需要，我們會作適當的安排。

37. 如果我們的建議獲得本事務委員會的支持，我們會向政府帳目委員會提交文件，解釋有關的安排。

徵詢意見

38. 請議員就上文第 2 段所述的建議提供意見，並給予支持。

經濟發展及勞工局
二零零五年三月八日

政府帳目委員會對
公眾貨物裝卸區的建議(1996)

在考慮核數署署長的第 25 號報告時，政府帳目委員會「促請政府加速進行目前的檢討工作，並諮詢駁船經營者，以便在分配公共貨物裝卸區的停泊處方面實施一套公開、公平及在經濟上可行的制度。此外，新制度須能取得下列效果：

- (a) 消除目前存在的不正當情況及非法活動；
- (b) 提高目前未獲充分利用的公共貨物裝卸區的效率及使用量；及
- (c) 防止貨物裝卸業出現壟斷的情況」。

公眾貨物裝卸區的操作日期和地點

公眾貨物裝卸區	停泊位長度 (米)	停泊位闊度 (米)	刊憲面積 (平方米)	操作日期	地點
屯門	616	50	33,000	08/96	屯門海華路11號
藍巴勒海峽	1,036	30	41,100	01/82	葵涌永順街3號
昂船洲	672	50	(22,700)* 35,559**	(01/99)* 01/00**	昂船洲昂運路16號
新油麻地	1,212	50	67,800	09/93	油麻地海輝道38號
觀塘	892	30	29,100	08/78	觀塘海濱道100號
茶果嶺	920	50	39,400	03/89	茶果嶺道210號
柴灣	592	50	21,200	10/03	柴灣常安街73號
西區	1,052	50	40,200	04/81	香港干諾道西與山道的交匯處
總共	6,992		307,359		

* 首期啓用時的面積及日期

** 全面啓用時的面積及日期

公眾貨物裝卸區
以行業分類的停泊位情況

公眾貨物裝卸區	各行業的停泊位數目									
	貨櫃	散裝貨物			可再造廢料			一般雜貨	離島載運	停泊位 總數
		沙石	食油	膠溶液*	紙	金屬	塑膠			
屯門	7	2	0	0	1	1	0	3	0	14
藍巴勒海峽	9	5	0	2	0	0	0	7	0	23
昂船洲	8	0	0	0	0	0	0	4	0	12
新油麻地	14	0	0	0	0	2	0	10	2	28
觀塘	5	0	1	0	10	0	1	3	0	20
茶果嶺	10	0	0	0	0	1	0	6	0	17
柴灣	0	0	0	0	6	0	0	5	0	11
西區	1	0	2	0	0	0	0	15	6	24
總數	54	12			22			53	8	149

* 用以製造膠水的原材料。