

立法會交通事務委員會 離島渡輪服務檢討

目的

本文件向議員匯報離島渡輪服務檢討自二零一零年四月二十三日的立法會交通事務委員會會議後的進展；以及就議員在會議席上提出的問題提供進一步的資料。

背景

2. 政府在二零零八年五月承諾檢討離島渡輪服務，以期提高這項服務長遠的財務可行性，以及維持票價穩定。有關檢討包括了14條在《渡輪服務條例》下定期載客的持牌離島渡輪航線(有關航線及其乘客量載於附件A)。

3. 二零一零年四月二十三日我們就離島渡輪服務檢討向立法會交通事務委員會匯報檢討的進展及當局的建議方案。我們交代了在檢討過程中，我們詳細地研究及分析了離島渡輪服務面對的長期問題。這些問題主要有兩方面：服務需求欠缺增長，以及燃油價格波動很大。需求方面，離島渡輪服務的乘客量相對較少。這14條航線每日平均乘客量約為64,000人次，佔公共交通總乘客量的0.6%。直至二零一二年的人口推算，未來服務需求仍然欠缺增長。成本方面，主要是員工薪酬、維修保養和燃油開支。燃油在總營運開支中比重相當高，而油價並非營辦商所能控制，以致業務面對高風險。以上種種皆屬離島渡輪服務的長期結構上問題，開源節流及控制成本的空間相當有限。同時，我們亦理解社會和市民對有關服務的期望及要求不斷提升。儘管加價有助維持離島渡輪服務的財務可行性，但加幅需高於一般通脹率，備受居民批評。

4. 儘管政府一直採取多項措施，讓營辦商減輕營運成本及容許營辦商分租這些碼頭來增加非票務收入，盡力協助渡輪服務；但基於渡輪服務的特點和長期問題及研究了這些渡輪服務的財務狀況後，我們認為有需要加大措施的力度。我們建議為

6條主要航線¹透過向營辦商發還他們已支付的船隻維修保養費，從而降低在扣除一般通脹率後的票價加幅，以分擔乘客的負擔。因此，當有需要增加票價時，乘客先全數承擔相當於上一次加價以來的一般通脹率的票價加幅後，政府將補貼餘下加幅的一半(建議方案的詳情見附件B)。

5. 我們在二零一零年四月二十三日向立法會交通事務委員會滙報後，隨即開展一系列的諮詢工作。在二零一零年四月至六月期間，我們舉行了超過20次會議，就建議諮詢了交通諮詢委員會、離島區議會交通及運輸委員會、相關的鄉事委員會、團體及業界等；及透過在相關離島舉行公眾諮詢會，直接徵詢居民的意見。運輸署亦在其網站提供有關檢討的資料及建議，讓市民發表意見。

6. 諮詢期間，大部分人士支持政府協助主要離島渡輪服務及普遍歡迎政府為6條主要離島渡輪航線提供協助，認為建議有助減輕營辦商的營運困難及加價壓力。在諮詢期間收集到的意見亦包括：一些主要離島渡輪航線票價已太高，不應再加價；應全面取消假日與平日收費的差距；政府應擴展建議的協助措施以包括其他渡輪航線；建議措施未能完全解決問題，政府可進一步考慮其他措施等。然而，亦有少數人士認為政府不應資助渡輪服務。此外，市民亦有就離島渡輪航線的服務質素及水平提出意見。運輸署會在有關航線招標時一併考慮。

7. 我們理解市民對離島服務的期望，亦考慮了渡輪服務是若干離島唯一的交通工具，因此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。基於渡輪服務的獨特之處，我們除了需要確保能為居民提供這些必要的服務，亦需要令票價維持在穩定的水平。不過，在制定建議時，我們也需要顧及現行政策及作出平衡。我們的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。同時，我們緊記務須審慎運用公帑。我們亦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，我們建議在有需要時進一步協助6條主要航線，減輕票價加幅對乘客帶來的負擔。

¹ 6條主要航線為「中環-長洲」航線、「坪洲-梅窩-芝麻灣-長洲」橫水渡航線、「中環-梅窩」航線、「中環-坪洲」航線、「中環-榕樹灣」航線和「中環-索罟灣」航線。

其他相關資料

8. 在二零一零年四月二十三日的立法會交通事務委員會會議上，議員大致表示歡迎政府協助離島渡輪服務，但亦提醒政府需仔細監察渡輪營運的維修保養費，以防止出現濫用政府補貼的情況。我們會因應議員的要求，在申請有關撥款時，提供防止濫用的措施。議員要求政府列出各項現時的協助措施的財政影響，有關資料載於附件C。此外，議員亦要求就當局曾探討但不採納的各個方案提供進一步資料。在檢討過程中，我們曾探討以下的方案，但認為不可行：

(a) 透過重整航線及調整服務以降低成本

我們曾探討可否合併若干航線，又或可否開辦接駁服務，令乘客集中乘搭一些主要航線，以提高乘客量。不過，基於離島的地理位置，這些方案需動用額外船隻或延長航程，因此並不可行。此外，現時的航行路線經多年的營運經驗發展而成，乘客未必歡迎影響他們交通模式(特別是交通時間)的重大改變。

我們亦曾探討乘客量不足35%的航行班次可否調整服務。現時營辦商在早上、午後和晚上乘客量不多的非繁忙時段均提供渡輪服務。雖然這些時段有縮減班次的空間，但只能節省減少航行班次的燃油成本，節省的成本分別只佔有關航線總營運成本約1%至3%，不能改善服務長遠的財務可行性。

(b) 以專營權取代渡輪服務牌照令牌照期延長

有建議指專營權年期較長，令營辦商可找到回報較理想的租戶，以致可藉分租碼頭範圍賺取更多租金。我們研究了渡輪營辦商的財務狀況，包括現時分租碼頭賺取到的非票務收入。雖然我們一直有採取措施，以改善營辦商的非票務收入；但非票務收入只佔渡輪營辦商總收入一少部份，因此透過專營權較長的營運期來增加非票務收入，亦不能改善營辦商服務長遠的財務可行性。

(c) 政府為營辦商購置船隻

我們曾研究由政府提供硬件的方案。該方案涉及的資本開支非常龐大。如由政府購置新船，根據市場造船廠提供的資料，該方案涉及為 6 條主要航線購置船隻的資本成本將近 17 億元。這個方案一方面需要龐大的資本開支，另一方面卻無助減輕加價壓力，因為除可免除折舊開支外，相關措施不能提高收入或減低營運成本。同時，政府亦需承擔船隻的管理及維修的費用，開支亦會相當高。因此，我們認為這方案並不可行。

(d) 外判

在檢討期間及制定建議時，我們的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。如政府接辦渡輪服務，再以政府外判服務的形式提供，將違反公共交通服務應由私營或公營機構按照商業原則經營的政策，而且會造成廣泛的連帶影響。另外，有關方案亦欠缺誘因推動營辦商提供高效便捷的服務。同時，方案也會對政府帶來非常龐大及無止境的財政影響。

(e) 燃油相關機制

我們亦有考慮過各種與燃油相關機制，包括燃油附加費或燃油補貼。由於油價的波動難以預測，我們不希望將油價的變動完全及直接地轉嫁市民。至於燃油補貼則違反自由經濟的原則，並會造成廣泛的連帶影響。

總結

9. 在以上的五個方案中，方案(a)至(c)都不能幫助改善渡輪營辦商服務長遠的財務可行性，而方案(c)更需要龐大的資本開支。至於方案(d)及(e)，這兩個方案皆違背了政府的政策，並會造成廣泛的連帶影響，故以上方案皆不可行。基於渡輪服務的特點及長期問題，我們認為有需要加大措施的力度，同時我們亦需要平衡兩方面的需要，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，我們建議推行詳列在附件B中的建議措施。

10. 我們會在下一輪招標工作展開前向立法會財務委員會申請撥款批准，以推行有關建議方案。

運輸及房屋局(運輸科)

二零一零年八月

14條離島渡輪航線2009年的乘客量

離島渡輪航線	2009年平均每日乘客量
1. 中環 - 長洲	20,458
2. 橫水渡(坪洲 - 梅窩 - 芝麻灣 - 長洲)	985
3. 中環 - 梅窩	5,828
4. 中環 - 坪洲	5,290
5. 中環 - 榕樹灣	7,815
6. 中環 - 索罟灣	997
7. 喜靈洲 - 坪洲	451
8. 香港仔 - 榕樹灣(經北角村)	749
9. 香港仔 - 索罟灣(經模達)	523
10. 屯門 - 東涌 - 沙螺灣 - 大澳	461
11. 愉景灣 - 中環	12,122
12. 愉景灣 - 梅窩	276
13. 馬灣 - 中環	3,829
14. 馬灣 - 荃灣	4,173

政府的建議方案

(a) **六條主要航線**

我們會在有需要時協助6條主要航線(包括「中環-長洲」航線；「坪洲-梅窩-芝麻灣-長洲」橫水渡航線；「中環-梅窩」航線；「中環-坪洲」航線；「中環-榕樹灣」航線；及「中環-索罟灣」航線)。實質上，每個主要離島會有一條航線獲得協助，而南丫島則因榕樹灣與索罟灣的距離較遠，我們建議協助該島兩條航線。

(b) **保持現有服務水平**

我們會在下次招標時，保持該6條主要航線的服務水平與現時相若；但因應收集到的意見，我們會考慮對個別航線的服務水平及安排作出輕微的調整，以加強現時的服務及配合居民的需要。

(c) **減低假日票價差距**

我們會在下次招標時收窄假日票價差距，至不能超過20%，以回應居民對減低假日票價差距的訴求。

(d) **擴展二零零八年推行的特別協助措施**

我們會將現時為4條航線提供的特別臨時協助措施(見附件C(b)段)擴展至所有6條航線。

(e) **協助降低票價加幅**

如加價理由仍然充份，我們會透過向營辦商發還他們已支付的船隻維修保養費，從而降低在扣除一般通脹率後的票價加幅，以分擔乘客的負擔。

因此，當有需要增加票價時，乘客先全數承擔相當於上一次加價以來的一般通脹率的票價加幅後，再承擔餘下的一半加幅，其餘的一半加幅由政府補貼。

(f) **中期檢討**

為監察公帑用得其所，以及確保票價水平在營運成本下降時能適當地作出調整，獲發還船隻維修保養費以降低票價加幅的航線，在3年牌照有效期的期間會作出中期檢討。

現時的協助措施及其財政開支

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：

現時的協助措施	財政開支
(a) 就所有航線而言：	
(i) 接手負責碼頭的維修工作；	每年約 3,080 萬元
(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；	每年政府少收的收入約 380 萬元
(iv) 向城市規劃委員會取得批准，放寬中環四號、五號及六號碼頭的用途，讓營辦商可以分租這些碼頭的一樓作酒樓餐廳、快餐店、零售商店和服務行業等商業用途；以及	-
(v) 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) 政府在二零零八年七月至二零一一年六月牌照有效期內，為「中環 - 梅窩」航線、「中環 - 坪洲」航線、「中環 - 榕樹灣」航線和「中環 - 索罟灣」航線提供以下特別協助措施：	
(i) 豁免船隻檢驗年費和私人繫泊設備收費；	每年政府少收的收入約 30 萬元

- | | | |
|-------|--|-------------------|
| (ii) | 發還碼頭水費； | 上限為每年約 10
萬元 |
| (iii) | 發還碼頭清潔費和電費，但不得
超過政府所訂上限； | 上限為每年 224
萬元 |
| (iv) | 扣除根據現行安排發還碼頭租
金和豁免船隻牌照費的款額
後，向營辦商發還因提供長者票
價優惠失去的收入，但不得超過
政府所訂上限；以及 | 上限為每年 333
萬元 |
| (v) | 動用 200 萬元推行一次過免費船
票計劃，以鼓勵學校、非政府機
構、社區組織和地區團體等機構
舉辦前往離島的活動； | 實際支出約 140
萬元 |
| (c) | 我們已為中環四號和六號碼頭加裝防
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。工程
已在二零一零年二月完成。 | 工程費用約 1,640
萬元 |