

財務委員會討論文件

2010 年 11 月 5 日

總目 186－運輸署

分目 700 一般非經常開支

新項目「協助 6 條主要離島渡輪航線營運的措施」

請各委員批准一筆為數 114,963,000 元的新承擔額，以便推行為 6 條主要離島渡輪航線提供進一步協助措施。

問題

我們需要提供進一步協助措施，以處理離島渡輪服務面對的長期問題，從而提高其長遠的財務可行性，以及維持票價穩定。

建議

2. 運輸署署長建議開立一筆為數 114,963,000 元的新承擔額，以便在由 2011 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。運輸及房屋局局長支持這項建議。

¹ 5 條主要航線(即「中環－長洲」航線、「坪洲－梅窩－芝麻灣－長洲」橫水渡航線、「中環－坪洲」航線、「中環－榕樹灣」航線和「中環－索罟灣」航線)現有牌照將於 2011 年 6 月 30 日屆滿，而第六條主要航線(即「中環－梅窩」航線)現有牌照的有效期限則於 2011 年 3 月 31 日屆滿。因此，5 條主要航線的新牌照將由 2011 年 7 月 1 日起生效，為期 3 年，而「中環－梅窩」航線的新牌照則由 2011 年 4 月 1 日起生效，為期 3 年。

理由

提供協助措施的需要

3. 我們的基本前提是盡量貫徹既定的政策，讓私營機構根據商業原則經營公共交通服務。然而，渡輪服務獨特之處在於渡輪是若干離島的唯一交通工具。因此，政府須提高渡輪服務的長遠財務可行性及維持票價穩定，以確保這些必要的渡輪服務得以維持。

4. 為提高渡輪服務的長遠財務可行性，政府一直採取多項措施，使營辦商減少營運成本及增加非票務收入。該等措施包括－

- (a) 接手負責碼頭的維修工作；
- (b) 豁免燃油稅；
- (c) 按照長者票價優惠計劃發還碼頭租金和豁免有關渡輪服務的船隻牌照費；
- (d) 向城市規劃委員會取得批准，放寬中環 4 號、5 號及 6 號碼頭的土地用途，讓營辦商可以分租這些碼頭的一樓作食肆、快餐店、零售商店和服務行業等商業用途；以及
- (e) 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，從而紓緩加價的壓力。

儘管我們已採取上述措施，但在 2008 年為上文第 2 段所述的 6 條主要航線招標時，其中 4 條²需要進行第二輪招標，才能減少 2008 至 2011 年新牌照有效期內的票價加幅。此外，我們當時更要為這 4 條航線提供特別協助措施(詳情見附件)。

附件

² 該 4 條航線為「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。

離島渡輪服務面對的長期問題

5. 政府在 2008 年 5 月，承諾檢討離島渡輪服務，以期提高這些服務長遠的財務可行性，以及維持票價穩定。我們已就 14 條根據《渡輪服務條例》提供定期載客服務的持牌離島渡輪航線完成檢討。

6. 在檢討過程中，我們已詳細研究及分析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，以及燃油價格大幅波動。需求方面，離島渡輪服務的乘客量相對較少；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%。根據直至 2012 年的人口推算，未來服務需求不會有多大增長。成本方面，主要包括員工薪酬、維修保養和燃油開支。燃油費在總營運開支中所佔的比重相當高，但油價並非營辦商所能控制，油價的大幅波動令業務面對高風險。

7. 考慮到上述離島渡輪服務面對的長期結構問題，營辦商開源節流的空間相當有限。同時，我們亦理解社會和乘客對有關服務的可靠度和質素的期望不斷提升。儘管加價有助維持離島渡輪服務的財務可行性，但由於加幅可能會遠高於一般通脹率，因而會加重乘客的負擔。

需要提供進一步協助措施以維持財務可行性

8. 鑑於上述檢討結果以及營運成本有可能進一步上升，我們認為現行協助措施不足以解決離島渡輪服務營辦商面對的長期問題，因此，有需要加大協助措施的力度。

9. 在制訂支援渡輪服務的進一步協助措施時，我們緊記必須審慎運用公帑。因此，我們務求平衡兩方面的需要，即既要顧及如無支援便會在財務上不可行的必要服務，又要讓選擇居於離島的市民承擔適度的責任。在這基礎上，我們建議只在有需要時為 6 條主要航線(而非所有載客渡輪航線)提供新的協助措施，以減輕票價加幅對乘客帶來的負擔。實質上，每個主要離島都會有 1 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 2 條航線。

建議

10. 我們建議通過以下方式為 6 條主要渡輪航線提供進一步協助措施，以紓緩在為期 3 年的新牌照有效期內的部分加價壓力－

- (a) 在新牌照的有效期內，把現時為 4 條主要航線(見註 2)提供的特別協助措施(見附件)擴展至 6 條主要航線(見註 1)；以及
- (b) 在實施上文(a)項所述協助措施後，如在新牌照的有效期內，仍然有充分理由需要提高票價，我們會通過向 6 條主要航線的營辦商發還其已支付的船隻維修保養開支，以降低需要加價的幅度。通過向營辦商發還其實際支付的船隻維修保養開支，政府旨在分擔乘客的負擔，使其承擔的票價加幅在扣除一般通脹率後得以減半，但政府所分擔的部分必須不超過以往船隻維修保養的開支。

其他曾考慮的方案

11. 我們曾探討各種其他方案，包括通過重整航線及調整服務以降低成本；以專營權取代渡輪服務牌照令牌照有效期延長；由政府為營辦商購置船隻；把渡輪服務外判；以及引進燃油相關機制。在這 5 個方案中，首 3 個方案均不能幫助營辦商改善渡輪服務長遠的財務可行性。此外，為營辦商購置船隻的方案更牽涉龐大的資本開支。至於最後兩個方案，則違背政府的政策，並會造成廣泛的連帶影響。因此，這些方案皆不可行。

對財政的影響

非經常開支

12. 我們估計，為 6 條主要航線提供協助措施的開支為 114,963,000 元，分項數字如下－

	2011-12 千元	2012-13 千元	2013-14 千元	2014-15 千元	總計 千元
(a) 為 6 條主要航線提供特別協助措施	7,285	9,014	9,014	1,729	27,042
(b) 發還 6 條主要航線已支付的船隻維修保養開支	23,792	29,307	29,307	5,515	87,921
總計	31,077	38,321	38,321	7,244	114,963

13. 關於上文第 12 段(a)項，27,042,000 元的預算開支是用以在新牌照有效期內為 6 條主要航線提供特別協助措施。有關措施包括：向渡輪營辦商發還船隻檢驗年費、私人繫泊設備收費、水費、電費和清潔費；以及(在扣除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而少收的收入。

14. 關於上文第 12 段(b)項，87,921,000 元的預算開支是用以向營辦商發還他們實際已支付的船隻維修保養開支，以期在扣除自上次加價以來的一般通脹率後，使任何有合理依據的所需票價加幅減半。上述費用預算是根據現有營辦商提供的過往船隻維修保養開支計算得出，假如其實際維修保養開支超過這上限，這個預算將成為發還船隻維修保養開支的最高限額。在不超過上限的情況下，這些維修保養費用只會在營辦商有合理依據加價時及其實際已支付船隻維修保養開支時，才會獲得發還。

推行計劃

15. 「中環－梅窩」航線和其餘 5 條主要航線的現有牌照有效期將分別在 2011 年 3 月 31 日和 6 月 30 日屆滿。我們計劃盡快進行招標，以期選出合適的渡輪營辦商，營運這 6 條主要航線。

16. 船隻維修保養開支只會在有需要時才獲得發還。實質上，只有在運輸署署長認為營辦商有合理依據加價時，政府才會如上文第 14 段所述，在不超過上限的情況下，向營辦商發還其實際已支付的船隻維修保養開支，以期在扣除自上次加價以來的一般通脹率後，使票價加幅減半。我們會在牌照的 3 年有效期內進行中期檢討。如檢討結果預計營運成本會降低，運輸署可要求營辦商適當降低票價水平。在新牌照有效期內，營辦商須在每一個財政年度完結時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，供運輸署監察其財政狀況。

17. 我們會在新牌照的 3 年有效期屆滿前，檢討這些措施的成效。

公眾諮詢

18. 我們已在 2010 年 4 月 23 日諮詢立法會交通事務委員會。委員普遍歡迎有關建議，認為這是處理離島渡輪服務長期問題的一項正面措施。不過，他們亦提醒政府應審慎監察渡輪營運的維修保養開支，以防止出現濫用政府補貼的情況。此外，委員要求獲得有關檢討的補充資料。就此，我們已在 2010 年 8 月向交通事務委員會提交一份資料文件。

19. 我們在 2010 年 4 月 23 日向交通事務委員會匯報後，隨即開展一連串的諮詢工作。在 2010 年 4 月至 6 月期間，我們已就有關建議諮詢交通諮詢委員會、離島區議會轄下交通及運輸委員會、相關的鄉事委員會、居民團體及業界。另外又舉辦公眾諮詢會，以收集離島居民的意見。運輸署亦把有關檢討的資料及建議上載其網頁，讓市民發表意見。在諮詢期間，大部分回應者均支持政府協助主要離島渡輪服務的建議，並普遍歡迎為 6 條主要航線提供的建議協助措施。運輸署也在 2010 年 9 月 27 日向離島區議會轄下交通及運輸委員會匯報擬議的招標安排。

背景

20. 目前，有 14 條離島渡輪航線提供定期客運服務，當中包括上述 6 條主要航線。這些服務由運輸署署長根據《渡輪服務條例》發牌和規管。渡輪服務牌照的有效期一般為 3 年，可續期一次或多次，每次最多 3 年，合共不多於 10 年。

21. 在 2007 年年中至 2008 年年中，我們曾為 6 條主要渡輪航線進行兩輪招標，因為該等渡輪航線的牌照到 2008 年年中已達《渡輪服務條例》所准許的 10 年最長年期。招標工作正值油價急升期間進行，鑑於營運成本上漲，加上離島居民強烈反對重整渡輪服務，我們只接獲一份標書承投 6 條渡輪航線中的其中 4 條(包括「中環－梅窩」、「中環－坪洲」、「中環－榕樹灣」及「中環－索罟灣」航線)，而票價的建議加幅由 30% 至 50% 不等。結果，有關航線須在放寬服務條件，以及由政府提供協助措施的情況下重新招標，而 4 條航線最後批出的牌照，平均票價加幅降至介乎 5.5% 至 23% 之間。

22. 由於營辦商經營離島渡輪服務面對重重困難，加上預期渡輪服務票價會日益高昂，離島居民和立法會議員均要求政府制訂措施，確保離島渡輪服務未來得以長遠維持。2008 年 5 月，政府承諾進行檢討，以期提高這些渡輪服務長遠的財務可行性，以及維持票價穩定。

運輸及房屋局

2010 年 10 月

現時為 4 條主要離島渡輪航線提供的
特別協助措施

「中環－梅窩」航線的牌照由 2008 年 4 月起生效，「中環－坪洲」、「中環－榕樹灣」和「中環－索罟灣」航線的牌照則由 2008 年 7 月起生效，在這些牌照的 3 年有效期內，政府提供的特別協助措施如下－

- (a) 豁免船隻檢驗年費和私人繫泊設備收費；
 - (b) 發還碼頭水費；
 - (c) 發還碼頭清潔費和電費，但不得超過運輸署署長所訂上限；以及
 - (d) 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，向營辦商發還因提供長者票價優惠而少收的收入，但不得超過運輸署署長所訂上限。
-