

立法會交通事務委員會 2011 年 6 月 2 日會議
議程 6: 離島渡輪服務增加票價事宜的意見書
此意見書由離島區議會議員(愉景灣)容詠嫦提交

強烈反對「中環 - 愉景灣」持牌渡輪加價

我們對加價的關注和對有關當局的訴求

我們強烈反對「中環 - 愉景灣」持牌渡輪的加價申請。渡輪營辦商兩年前大幅加價，客運量急跌，收入大減，証明客運量極受票價影響。但營辦商並沒有汲取教訓。我們要求營辦商制定策略，吸引更多渡輪乘客，無須加價亦可使整體收入上升。

- 渡輪營辦商享有多項由公帑支付的優惠，包括：(a) 政府接手負責中環 3 號碼頭的維修；(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的船隻牌照費。作為私人企業，渡輪營辦商在享有這些優惠下理應提高其運作透明度。我們特別要提出，所有渡輪營辦商在享有這些優惠時，必須向運輸署提交客量數據，讓運輸署在交通運輸資料月報中公佈，不應有任何豁免。
- 香港興業有限公司(香港興業)在愉景灣擁有渡輪碼頭、公共交通交匯處等基礎設施，從而壟斷所有交通服務。我們要求政府透過立法，把這些在私人屋邨內的基本交通運輸設施對外開放，使具牌照或專營權的營辦商能公開競投，促使公共交通運輸服務能達至公平競爭。
- 我們要求運輸署嚴格執行現行渡輪的發牌條件。

背景和新方向

1. 愉景灣發展商、香港興業有限公司(香港興業)擁有渡輪碼頭和公共交通交匯處等多項基建設施，在愉景灣的交通運輸市場上享有近乎完全壟斷的地位。儘管香港興業在總體上為愉景灣居民提供了優質的交通服務，但在與居民建立互信關係上卻劣績斑斑。現時愉景灣的人口接近 1 萬 8 千人，惟香港興業在加價一事上，拒絕提供相關資料，讓居民清楚理解加價的理據和渡輪的經營能力。
2. 自連接北大嶼山的愉景灣隧道在 2000 年通車後，由香港興業營辦的屋邨巴士持續錄得客量增長，結果導致渡輪的客量下跌。當屋邨巴士的收益不斷上升時，渡輪的盈利卻不斷下滑。
3. 香港興業以成本上漲和累積虧損為由，在本年一月向運輸署申請平均 9% 的渡輪票價加幅。居民理解渡輪營運的固定成本高昂，但發展商有賴渡輪服務才可銷售愉景灣住宅項目而圖利。事實上，在過去二十年，投資渡輪讓發展商得以以高價推售愉景灣物業。若果渡輪以商業模式自負營虧運作，發展商又豈能獲得如此豐厚的物業收益？
4. 一直以來，居民都要求營辦商提高其營運透明度。居民需要方便、快捷的渡輪服務，但不能要求居民以高昂船費補貼香港興業的賣樓收益。
5. 運輸署在審核香港興業所提出的「中環 - 愉景灣」渡輪加價的過程中犯下根本性的錯誤。他們忽略了發展商在營辦渡輪和售樓時，利益是緊扣在一起的，其賣樓收益其實是在提供渡輪服務的前提下得到的。同時，運輸署將渡輪營辦商和小業主的對立關係定性為純為票價加幅高低所造成。運輸署聲稱他們會公平對待居民和渡輪營辦商，又聲稱他們為居民成功爭取渡輪營辦商將 50 程套票的有效期延長多一個月，卻無視居民往返港島時渡輪幾乎是唯一工具，不像其他區的市民可以有眾多公共交通工具可選擇。
6. 愉景灣城市業主委員會(業委會)和乘客聯絡小組的委員既是居民，又是小業主。他們理解一個方便、快捷和高質素的往返中環渡輪服務對愉景灣的樓價起關鍵作用，但亦理解票價太高昂也會打擊樓價。所以，他們只會支持合理的票價加幅，讓渡輪服務質素和區內樓價維持合理的水平。

7. 當渡輪的加幅超過臨界點，就會導至雙輪的局面。從 2009 年的票價過高增長而導致渡輪營辦商幾乎未能錄得盈利的例子，可見一斑。
8. 對於渡輪營辦商在沒有採取果斷措施挽回渡輪客量的情況下提出加價，眾小業主均深表關注，擔心此舉只會導致渡輪的服務水平每況愈下，而居民負擔則百上加斤。
9. 爲了與渡輪營辦商和運輸署共同實現增加渡輪客量的目標，小業主們須要得悉渡輪營辦商的基本營運資料。此要求正是一眾小業主和居民在 2009 年，即渡輪營辦商上次提出加價申請和續牌那一年所提出的要求。當時，運輸署接納小業主和居民的建議，並且在渡輪持牌條件中加入提高營運透明度的條款。
10. 然而，有關的營運資料至今從未根據持牌條款披露，而運輸署亦拒絕採取適當措施，嚴格執行持牌條件。結果，眾小業主未能評估渡輪營辦商的加價申請，也不能夠就此提出可行的建議。
11. 儘管如此，當我們閱覽香港興業在近年發表的僅有資料後，仍然可以對渡輪的營運狀況作出以下結論：有強烈跡象顯示，上一次渡輪續牌時所申請的加價及有關措施對於渡輪客量構成嚴重的負面影響。很可惜，渡輪營辦商似乎並沒有汲取 2009 年的教訓，繼續在 2011 年重蹈覆轍。

渡輪客量對票價並非欠缺彈性

12. 渡輪營辦商聲稱，渡輪的客量對票價的高低缺乏彈性，但未有提供過去渡輪客量的資料去支持此項觀點。渡輪營辦商只提供予運輸署在 2011 年 5 月 6 日傳閱給業委會和乘客聯絡小組委員的資料，其中只有 2009-10 年度的相關數據爲實質數據，其餘有關數據只是預測。這些預測都沒有充分理據支持。
13. 縱使營辦商拒絕合作，在缺乏實質數據下，我們仍可以從 2008 年資料中，證明渡輪客量和票價沒有直接關係的觀點是錯誤的，根據香港興業在 2008 年 10 月發表關於渡輪服務調整和加價的調查顯示，在 2007-08 財政年度中(3 月 31 日爲年結)，渡輪共接載了 4 百 71 萬人次。
14. 根據由運輸署在 2011 年 5 月 6 日提供的香港興業文件所顯示，在 2010-11 年，渡輪共接載了 4 百 26 萬人次，跌幅爲 9.55%，這是近 3 年以來極大的跌幅。這個跌幅不是純粹顯示居民選擇交通工具的轉變，反而反映出自從 2009 年的渡輪加價以後，愉景灣人口組成模式改變對渡輪客量的急劇變化。

15. 即使愉景灣的人口不斷增加，渡輪客量反而下降。雖然我們沒法知悉愉景灣屋邨巴士的實質客量，但運輸署定期透過刊物，公佈途經愉景灣隧道的邨巴車次數量。數據顯示，截至 2011 年 3 月 31 日的 3 年內，渡輪客量下跌了 9.55%；截至 2010 年 12 月 31 日的 3 年內，途經愉景灣隧道的邨巴車次卻增加了 9.82%。值得注意的是，在 2006-2009 年間，愉景灣的邨巴車流數目大致平均，但在 2010 年，即渡輪加價之後的一年，邨巴車流反為急升。從運輸署收到有關愉景灣邨巴的擠迫投訴可以反映這個現象。
16. 因此，愉景灣居民對於渡輪票價非常敏感。但可惜渡輪乘客一旦失去，就算調整票價，也難以挽回。在 2009 年船費大增時，愉景灣人口的組成模式亦轉變了，往後的趨勢是難以挽回的。短期的試驗措施，不可能有成效。

收入遠比票價更為重要

17. 2009 年 5 月，運輸署批准了 50 程套票加幅 12.93%。同時，運輸署接納香港興業單方面縮短 50 程套票的有效期。這些措施直接導致渡輪客量急劇下降。
18. 渡輪營辦商從來沒有披露以往的收入。即使如此，我們可以從以上資料得知，縮短了 50 程套票的有效期後，居民沒有轉購單程船票。反而是這些措施趕走了渡輪乘客。
19. 由於渡輪公司大幅增加票價、持有每 50 程套票的居民減少，引至渡輪客量減少 9.55%，所以，票價增加 12.9%，渡輪收入增幅反而銳減至 3.4%。
20. 值得再次一提，3.4%的盈利增長換取了 9.55%的災難性客量跌幅。雖然這些數據純屬推測，不過相信大家都會提出：如果香港興業當日只增加渡輪票價 3-4%，並且不縮短 50 程套票的有效期，今天的情況會有不同。我們可以肯定說，渡輪盈利和營運前景都會比今天的情況理想。
21. 更令人懷疑的是渡輪營辦商是否真的在 2009 年加價後，錄得 3.4%的收入增長。我們沒有任何關於享用半價乘客(即學生)和成人乘客的客量變化的資料。不過，我們有理由相信，學生對渡輪的需求缺乏彈性，因為學生必須要在中環 3 號碼頭接駁校巴。至於成人乘客，他們的需求彈性則比較靈活。因此，相比之下，渡輪營辦商極可能在成人票價中出現較大的流失。

22. 在缺乏運輸署或香港興業提供數據的情況下，我們可以推斷 2009 年的渡輪加價對於收入增長可謂微不足道。另一方面，因為客量流失對渡輪經營能力的長遠影響，卻是關鍵所在。

諮詢過程的問題

23. 業委會和乘客聯絡小組的委員在本年 2 月約見運輸署的代表。在會面過程中，眾委員希望運輸署重視他們對渡輪客量和其營運透明度的訴求。他們亦向運輸署指出，希望運輸署根據渡輪持牌條款，讓他們得悉有關數據，從而就增加客量提出更實際可行的建議。
24. 可是，運輸署沒有回應委員們的訴求，也沒有提供額外的資料和改善客量的建議，與委員、小業主和居民作進一步的諮詢，反而在本年 4 月 29 日，即渡輪牌照屆滿前一天，在香港興業作出少量調整後建議接納其渡輪加價申請。此外，運輸署倉促地批准續牌申請，使業委會和乘客聯絡小組沒法提出建議修改持牌條件，更遑論確保在將來要求渡輪營辦商提供有關營運數據。
25. 運輸署和香港興業均沒有提交改善客量的擬定計劃書。反之，香港興業指出，渡輪客量缺乏彈性。
26. 擬定的加價申請是不可接受的。這個加價申請只會導致邨巴票價和渡輪票價的差距進一步擴大。我們有理由相信，在沒有推動邨巴乘客轉乘渡輪措施的情況下，更多的乘客只會寧可選擇逼巴士，也不乘坐渡輪。由於更多乘客傾向使用巴士，這個趨勢只會更加根深柢固。
27. 對於運輸署放棄執行持牌條件的條款，我們深表遺憾。因為我們在 2009 年，即渡輪營辦商加價那一年已經歷了慘痛的教訓。我們要求提高渡輪營運的透明度和打破愉景灣的交通運輸壟斷局面。