

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(4)167/18-19 號文件

檔號：CB4/BC/4/17

《2018 年渡輪服務(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2018 年渡輪服務(修訂)條例草案》委員會("法案委員會")的商議工作。

背景

2. 渡輪為離島提供必需的交通服務，並為往來其他地區及穿梭海港兩岸的乘客提供另一選擇。據政府當局表示，本港現有 13 家持牌渡輪營辦商，經營合共 19 條定期客運渡輪航線、兩條載運危險品車輛的汽車渡輪航線和兩條特別渡輪航線，提供往返不同地區及離島的服務。另有 67 條為偏遠地區提供渡輪服務的"街渡"航線，同樣須領取渡輪服務牌照。

3. 渡輪服務牌照由運輸署署長("署長")根據《渡輪服務條例》(第 104 章)("《條例》")第 28 條批出，讓持牌人經營渡輪服務。目前，不論是新批予還是延續的牌照，每段牌照期最長為 3 年，而總計的牌照期(包括所有延續期)則不得超過 10 年。政府當局認為，該項規定不但對渡輪營辦商造成行政負擔，而且不利渡輪營辦商為其渡輪服務作出較長遠的規劃及投資。

4. 立法會交通事務委員會曾數度建議延長經營渡輪服務的牌照的批予或延續期限，以助改善渡輪服務的營商環境。在 2017 年 6 月發表的《公共交通策略研究》報告¹中，政府當局認同每段獲批予或延續的牌照期以 3 年為上限的規定，不利營辦

¹ 政府自 2014 年年底開展《公共交通策略研究》，在重鐵網絡進一步擴展下，對重鐵以外的公共交通服務的角色及定位作了一次有系統的檢視，亦就一些公共交通行業的重要課題作深入研究，目的是促進不同公共交通服務之間的優勢互補，讓市民可享有便捷服務和多元選擇之餘，亦令各公共交通服務營辦商可持續長遠發展。

商為其渡輪服務作出較長遠的規劃及投資。舉例而言，使用並負責管理渡輪碼頭的渡輪營辦商可於牌照期內將碼頭部分位置分租作商業活動，賺取非票務收入以補貼渡輪服務，從而減輕加價壓力。然而，渡輪營辦商與租戶之間的租賃安排，往往受制於牌照的年期，因而局限了營辦商爭取增加非票務收入以補貼渡輪服務的可能性。政府當局已在《公共交通策略研究》報告中承諾研究透過修訂法例，放寬牌照期的 3 年上限。

《條例草案》

5. 政府當局於 2018 年 6 月 27 日向立法會提交《2018 年渡輪服務(修訂)條例草案》("《條例草案》")，以修訂《條例》第 29 條，將經營渡輪服務的牌照的批予及延續期限由 3 年延長至 5 年，牌照的總計年期以 10 年為上限的現行規定則維持不變。

法案委員會

6. 在 2018 年 6 月 29 日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會審議《條例草案》。法案委員會的委員名單載於**附錄**。法案委員會由易志明議員擔任主席，曾於 2018 年 7 月 18 日舉行會議，與政府當局商議《條例草案》的細節。

法案委員會的商議工作

7. 法案委員會支持實施《條例草案》，以便利渡輪營辦商作出較長遠的規劃及投資，從而或可改善渡輪服務的財務可行性，並鼓勵營辦商不斷提升服務質素。在討論期間，委員曾就牌照的年期、提升渡輪服務質素的其他措施及渡輪碼頭設施的管理提出關注。法案委員會的主要商議工作載於下文各段。

牌照的年期

8. 為配合鼓勵渡輪營辦商作出較長遠的投資，以及便利渡輪營辦商善用渡輪碼頭盡量增加非票務收入的措施，部分委員建議政府當局考慮進一步放寬每段牌照期的上限及/或牌照總計年期的上限。一名委員建議將每段牌照期的上限及牌照總計年期的上限分別放寬至 6 年及 12 年；另一名委員則建議將牌照總計年期的上限由 10 年放寬至 15 年，使牌照總計年期可涵蓋兩個 5 年的牌照期，而同一營辦商將可選擇是否再續牌 5 年。

9. 政府當局表示，業界普遍支持將牌照期由 3 年延長至 5 年及維持牌照總計年期為 10 年的建議。牌照期過長或會令營辦商難以準確地估算其財務狀況，服務可持續性或會因而受到影響，尤其是渡輪業的經營環境存在某些變數，例如全球市場燃油價格波動不穩、人手緊張及環保科技推陳出新。政府當局認為，維持牌照總計年期的上限為 10 年，有助在渡輪營辦商之間維持競爭，而在一般情況下，運輸署最長每隔 10 年便會通過邀請競投興趣表達書或公開招標，為個別渡輪航線選出最合適的營辦商。

10. 為確保及進一步改善渡輪服務的質素，一名委員認為政府當局應設立機制，檢討將牌照期由 3 年延長至 5 年而牌照總計年期則維持現時的 10 年上限此一措施的成效，並應在《條例草案》生效後，於持牌渡輪航線進行招標工作時加入條件。

其他改善渡輪服務的措施

11. 法案委員會察悉，政府當局自 2011 年年中起為 6 條主要離島渡輪航線²提供特別協助措施。當局會在該 6 條主要航線的牌照期內進行中期檢討，以監察公帑是否用得其所，以及在預期有關渡輪航線的營運成本會下降時考慮調低渡輪票價。部分委員促請政府當局將特別協助措施的涵蓋範圍擴大至包括其他渡輪航線，特別是服務馬灣及愉景灣的航線，以維持有關渡輪服務的財務可行性及減輕票價增加對乘客造成的負擔。

12. 政府當局表示，政府的一貫政策是公共交通服務應由私營機構按商業原則經營，以提高效率和成本效益。政府當局沒有直接補助渡輪服務，惟受惠於特別協助措施的 6 條主要離島渡輪航線除外。為這些航線提供特別協助措施，是因為有關島嶼除了渡輪服務外，基本上並無其他公共交通工具可供選擇，如沒有特別協助措施，有關渡輪服務除非經常大幅提高票價，否則便無法維持。雖然政府當局目前只就受惠於特別協助措施的 6 條主要離島渡輪航線進行中期檢討，但該項檢討會提供機會，讓當局檢視及提升該 6 條主要航線以外的其他離島渡輪服務的財務可行性和質素。政府當局計劃在 2019 年上半年向交通事務委員會匯報檢討結果。

² 該 6 條主要離島渡輪航線包括：中環 — 長洲；來往坪洲、梅窩、芝麻灣及長洲的“橫水渡”；中環 — 梅窩；中環 — 坪洲；中環 — 榕樹灣；及中環 — 索罟灣。

13. 一名委員關注渡輪服務的可持續性，並促請政府當局制訂措施，確保為公眾提供必需的離島渡輪服務。政府當局向委員保證，延長牌照期不會增加營辦商經營渡輪服務的風險，也不會影響營辦商為維持服務的財務可行性而向運輸署申請增加票價的現行機制。對 6 條主要離島渡輪航線進行的中期檢討，正好提供適當時機，讓當局研究如何提升其他離島渡輪服務的財務可行性和質素。倘若有渡輪營辦商擬退出業務，根據現行機制，他須在退出的 6 個月前通知運輸署，讓該署有時間進行相關的招標工作。

14. 一名委員建議政府當局考慮購置船隻，行駛被認為無利可圖的離島渡輪航線。他認為此項安排可讓政府當局在青馬大橋出現交通擠塞情況時提供緊急渡輪服務。政府當局回應時表示，政府的一貫政策是公共交通服務(包括渡輪服務)應由私營機構按審慎的商業原則經營，以提高效率和成本效益。政府當局目前沒有計劃進一步介入渡輪服務市場。

渡輪碼頭設施的管理

15. 部分委員對碼頭設施的管理表示關注。鑒於牌照期會延長至 5 年，他們促請政府當局要求渡輪營辦商改善輪渡碼頭的設施。政府當局表示願意藉着是次延長牌照期的契機，考慮檢視該等設施。不過，該等設施能否改善，須視乎多項因素而定，包括營辦商的財務可行性，以及個別碼頭的結構狀況。

法律及草擬方面的事宜

16. 在商議過程中，法案委員會察悉，法案委員會法律顧問曾詢問政府當局是否應在《條例草案》中訂定過渡性條文，以處理渡輪營辦商在經制定的條例生效前提交牌照申請，但有關申請仍未獲處理的情況。政府當局已就此作出回應。

17. 政府當局回應法律顧問的詢問時表示，《條例》並無指明渡輪營辦商可申請的牌照年期，亦無載列申請牌照的程序，有關程序向來透過行政處理。現時，按照慣常做法，渡輪營辦商可自行考慮是否申請署長按《條例》最長可批予或延續的牌照期。鑒於政府當局的政策是維持上述做法，政府當局認為無須在《條例草案》中增訂過渡性或其他條文。政府當局會在《條例草案》獲通過後主動通知業界新的安排。當經制定的條例生效後，渡輪營辦商將可自行考慮是否申請署長按照經制定的條例最長可批予或延續的牌照期。至於在經制定的條例生效前提交

的申請，申請人可考慮應該維持原來申請的牌照期，抑或修訂其申請以申請年期更長的牌照。

恢復《條例草案》的二讀辯論

18. 法案委員會不會就《條例草案》提出任何修正案，亦不反對在 2018 年 11 月 14 日的立法會會議上恢復《條例草案》的二讀辯論。

諮詢內務委員會

19. 法案委員會已在 2018 年 11 月 2 日向內務委員會匯報其商議工作。

立法會秘書處
議會事務部 4
2018 年 11 月 8 日

《2018 年渡輪服務(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席 易志明議員, SBS, JP

委員 胡志偉議員, MH
姚思榮議員, BBS
陳恒鑌議員, BBS, JP
尹兆堅議員
朱凱迪議員
吳永嘉議員, JP
何君堯議員, JP
鄭松泰議員

(總數：9 名委員)

秘書 陳向紅女士

法律顧問 陳以詩小姐