

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的進展及當局的建議方案。

背景

2. 二零零八年五月，政府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。我們表示會因應公眾的意見研究離島渡輪服務的長遠發展，並致力在二零一一年下一個營辦期展開之前完成檢討。

3. 根據《渡輪服務條例》，渡輪服務可藉專營權或牌照加以規管。專營權由行政長官會同行政會議批出，牌照則由運輸署署長簽發。大部分與渡輪服務專營權相關的重要事宜，例如開辦新服務、設置停靠點和釐定最高票價等，均由行政長官會同行政會議決定；與渡輪服務牌照相關的事宜，則大多由運輸署署長決定。渡輪服務專營權的初次可批出的年期，最長15年，可續期一次或多次，合共不多於15年。至於渡輪服務牌照，年期一般為3年，可續期一次或多次，每次最多3年，合共不多於10年。

4. 現時，我們有14條在《渡輪服務條例》下的持牌離島渡輪航線，提供定期客運服務(14條航線及其乘客量載於附件A)，當中6條為主要航線：

- (a) 「中環-長洲」航線；
- (b) 「坪洲-梅窩-芝麻灣-長洲」橫水渡航線；
- (c) 「中環-梅窩」航線；
- (d) 「中環-坪洲」航線；
- (e) 「中環-榕樹灣」航線；以及
- (f) 「中環-索罟灣」航線。

5. 14條離島渡輪航線每日平均總乘客量約為64,000人次，佔公共交通工具總乘客量的0.6%。當中6條主要航線的乘客量約為41,000人次，佔14條離島渡輪航線總乘客量64%。14

條航線平日成人單程票價為9元至31元不等，其中4條可選擇快船或普通船，快船收費較高。此外，6條航線(包括橫水渡航線以外的所有主要航線)的星期日及公眾假期票價較高，較平日高40%¹左右；票價差距旨在補貼每天出入離島的乘客平日的票價。離島渡輪服務的乘客量在一九九四年最高，當時有18條航線，平均每日乘客量約為78,000人次。現時14條航線每日乘客量減至64,000人次，比對高峯時跌幅約20%。乘客量改變，主要由於往來大嶼山的道路和鐵路在該段期間相繼開通，令大嶼山航線的乘客減少。新發展項目落成和人口增加，令馬灣航線的乘客量上升，部分抵銷上述乘客量下降的影響。過去數年乘客量大致平穩。

離島渡輪服務面對的長期問題

6. 離島渡輪服務面對的長期問題有兩方面：服務需求欠缺增長，以及燃油價格波動很大。結果，營運收入停滯不前，無法維持有增無減的經常開支。需求方面，離島渡輪服務的乘客量相對較少。直至二零一二年的人口推算，顯示服務需求欠缺增長；換言之，除非容許繼續加價，否則票務收入增加的機會微乎其微。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。

需要提供進一步措施以協助維持財務可行性

7. 按照政府的既定政策，公共交通服務應由私營或公營機構根據商業原則經營。政府會提供連接道路、渡輪碼頭和巴士總站等必要基建，以支援公共交通服務。這項政策同樣適用於渡輪服務，但渡輪服務獨特之處在於渡輪是若干離島唯一的交通工具，政府一直採取多項措施，讓營辦商減輕營運成本及可以分租這些碼頭來增加非票務收入(詳情見附件B)。儘管我們一直盡力協助渡輪服務，但在二零零八年我們為上文第4段所述的6條主要航線招標時，其中4條更需要進行第二輪招標，才能減少新牌照有效期內票價上升的幅度；我們當時亦要為這4

¹ 另外亦有兩條航線收取票價較高的假日收費，但有關差別只較平日收費高約20%。

條航線²提供特別臨時協助措施(詳情見附件B第(b)段)。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，我們認為以上措施仍未能解決離島渡輪服務面對的長期問題；因此有需要加大措施的力度。

8. 在檢討期間及制定建議時，我們的原則及理念如下：

(a) 公共交通服務應由私營機構根據商業原則經營

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。然而，考慮到渡輪服務是若干離島唯一的交通工具，我們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。

(b) 長遠的財務可行性及維持票價穩定

基於渡輪服務的獨特之處，我們需要確保能為居民提供這些必要的服務及令票價維持在穩定的水平。但離島渡輪服務長期面對服務需求欠缺增長及燃油價格波動的問題，而導致票價需要不斷上調的壓力。因此，我們需要針對離島渡輪服務面對的長期問題而提供進一步措施，以確保離島渡輪服務長遠的財務可行性及維持票價穩定。

(c) 審慎運用公帑及市民的責任

在制定建議時，我們緊記務須審慎運用公帑。我們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。

(d) 海港規劃

我們一直有採取措施，以改善營辦商的非票務收入。我們亦計劃在中環四至六號碼頭加建一層半，以便營辦商分租作商業或零售用途，賺取更多非票務收入，補貼渡輪服務的營運開支。但再

² 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。

加建多些樓層或將加建樓層土地的用途改作寫字樓的發展來開拓更多的非票務收入，將違反海港規劃的原則，並不會獲公眾接受。

建議方案

9. 因應上述原則，我們的建議方案如下：

(a) **六條主要航線**

我們會在有需要時協助在上文第4段提及的6條主要航線。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。

(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，不能超過20%，以回應居民對假日票價差距的不滿。

(d) **擴展二零零八年推行的特別協助措施**

我們將現時為4條航線提供的特別臨時協助措施(見附件B)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，我們建議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，在3年牌照有效期的期間會作出中期檢討。

10. 如有需要，我們會考慮為有需要社群提供進一步資助，以紓緩票價加幅對他們的壓力。

財政開支

11. 我們的建議方案(包括將現時為4條航線提供的特別臨時協助措施擴展至6條主要航線及向營運商發還他們已支付的船隻維修保養費) 每年總開支大約4,000萬元，3年的牌照期總開支合共約1億2,000萬元。舉例來說，如票價是\$15，假設營運商因成本增加而需要加價10% (即建議票價是\$16.5)而假設一般通脹率為3%；乘客會首先承擔一般通脹率的票價加幅(即3%)；然後，我們會為乘客分擔餘下的7%加幅的一半(即3.5%)。因此，對乘客來說票價加幅將減少至6.5% (即建議票價是\$16)。在此例子下，我們會為乘客分擔約三分之一的加幅。

12. 我們會在3年的牌照期到期前檢討相關措施是否有效和合適。

其他曾探討但不採納的方案

13. 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，但可節省的成本不多，因此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，但是租金收入只佔總收入一少部份，因此

以專營權營運亦不能改善服務長遠的財務可行性。

雖然我們計劃在中環四至六號碼頭加建一層半，以便營辦商分租作商業或零售用途，賺取更多非票務收入，補貼渡輪服務的營運開支；但再加建多些樓層或將加建樓層土地的用途改作寫字樓的發展來開拓更多的非票務收入，將違反海港規劃的原則，並不會獲公眾接受。

(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，但無助減輕加價壓力，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。

(d) 外判

方案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。

(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。

未來路向

14. 我們會在向立法會交通事務委員會匯報後，隨即開展一系列的諮詢工作，包括諮詢交通諮詢委員會、離島區議會、有關的鄉事委員會和持份者，務求盡快敲定相關措施，以便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。

運輸及房屋局(運輸科)

二零一零年四月

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

現時的協助措施

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：

- (a) 就所有航線而言：
 - (i) 接手負責碼頭的維修工作；
 - (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；
 - (iv) 向城市規劃委員會取得批准，放寬中環四號、五號及六號碼頭的土地用途，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；
 - (ii) 豁免碼頭水費；
 - (iii) 發還碼頭清潔費和電費，但不得超過政府所訂上限；
 - (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
 - (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；

- (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；以及

- (d) 現正着手在中環四至六號碼頭加建一層半，讓渡輪營辦商利用該樓層作商業或零售用途以賺取更多非票務收入，補貼渡輪服務的營運開支。當局正就設計顧問工程招標。這項工程計劃須獲得城市規劃委員會和立法會財務委員會批准。