離島區議會
文件 IDC 37/2016 號
渡輪服務現行牌照期中期檢討

目的

本文件旨在向離島區議會匯報政府就二零一四年起的現行三年牌照期內向渡輪航線¹提供的特別協助措施所進行的中期檢討（「中期檢討」）結果。

背景

2. 政府的一貫政策是公共運輸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。除了六條主要離島渡輪航線外，政府對公共交通服務並無提供直接資助。政府為這些航線提供特別協助措施，皆因該地區除了渡輪服務外，基本上並無其他公共交通工具可供選擇²。如沒有特別協助措施，則渡輪服務若非經常大幅提高票價，便無法維持。特別協助措施的作用，是維持渡輪服務的財務可行性及減輕票價加幅對乘客的負擔。

3. 特別協助措施於二零一一年首次實施，當時獲得立法會財務委員會（財委會）批准撥款，每三年為一周期，配合為期三年的渡輪服務牌照期。補助方法是發還若干營辦渡輪服務的開支。這些開支項目，經政府與營辦商事先協定上

¹ 由新世界第一渡輪服務有限公司營辦的航線：

- (1) 「中環－長洲」；
- (2) 來往坪洲、梅窩、芝麻灣及長洲的「橫水渡」；及
- (3) 「中環－梅窩」航線。

由港九小輪控股有限公司的三家附屬公司營辦的航線：

- (4) 「中環－坪洲」；
- (5) 「中環－榕樹灣」；及
- (6) 「中環－索罟灣」航線。

² 僅梅窩另有道路網絡與外界連接，但其跨區陸路公共交通服務十分有限。

限，以實報實銷方式施行，確保營辦商注重營運效率以及公帑用得其所。按照政策規定，特別協助措施並不涵蓋燃油和員工開支。在二零一一年年中至二零一四年年中的牌照期內，特別協助措施所發還的款項約為 1.12 億元，佔六條主要離島渡輪航線的總營運成本約一成。

4. 對於二零一四年年中至二零一七年年中的現行牌照期，財委會二零一三年通過了為數約 1.9 億元的承擔額，為六條主要離島渡輪航線實施第二輪同樣為期三年的特別協助措施。詳情載於附件 A。

中期檢討結果

(A) 中期檢討目的及特別協助措施效用

5. 二零一零年，政府就推行特別協助措施諮詢立法會交通事務委員會。當時，政府承諾會在三年牌照期內進行中期檢討，以確保公帑用得其所，並在營運成本降低時，考慮調低渡輪票價。

6. 在二零一一至一四年的牌照期內，經特別協助措施的幫助下，六條主要離島渡輪航線的平日成人單程票及月票曾分別加價大約 10% 和 7%。在二零一四至一七年的牌照期內，該六條航線的平日成人單程票及月票亦分別在二零一四年年中加價約 5% 至 6%。如無特別協助措施的幫助，要維持收支平衡，兩次票價加幅均可能會高達約 20%。由此可見，特別協助措施發揮了預期作用，在確保了渡輪服務的財務可行性的同時，亦降低了票價加幅，減輕了乘客負擔。

7. 我們亦審核了渡輪服務的投訴數字、乘客意見調查結果及營辦商提交的營運報告，以評估六條主要離島渡輪航線的營運表現。分析顯示，整體渡輪服務令人滿意（詳見附件 B）。

(B) 財務表現

8. 特別協助措施在二零一一至一四年的牌照期內首次推行，既令票價無需大幅提高，亦令營辦商的利潤維持合理水平³。有見及此，政府於二零一四年為現行三年牌照期籌劃如何實施特別協助措施時，亦採取類似方法。

9. 政府於二零一四年通過直接磋商與兩個營辦商延續牌照，事前曾諮詢交通事務委員會，並獲行政會議通過。當時，為設定特別協助措施各分項的合理發還上限及為處理加價申請，政府與兩個營辦商曾就該三年期的各項主要營運成本（包括燃油、員工開支、維修、折舊等）以至票務收入和非票務收入作出估算。因應這些估算，新世界第一渡輪服務有限公司（新渡輪）的盈利率估計為 5.4%，而港九小輪控股有限公司（港九小輪）三間附屬公司的盈利率則估計為 3.5%。這些估算盈利率為整個三年牌照期的總體估算，而非按年的估算。在估算盈利率時，已就燃油等多項主要營運成本的開支作估算，亦考慮了特別協助措施及在二零一四年提高票價（加幅為約 5% 至 6%）對營運所起的作用。兩間營辦商的估算盈利率有所不同，是因為他們的經營規模以及環境各異。需要強調，三年牌照期開始時的估算盈利率，只作續牌過程中釐定特別協助措施施行細節及處理加價申請作參考之用，既非保證盈利，亦非盈利上限。事實上，我們一直鼓勵營辦商致力提升效率和管理成效，以賺取較高盈利，從而減少票價上調壓力。

10. 由於特別協助措施於上一個牌照期（二零一一至一四年）的施行發揮預期效用，維持了渡輪服務，亦降低了加價幅度，且當時亦無跡象顯示日後（二零一四至一七年）的營運成本和收入會有重大變動，因此政府當時並無與營辦商商討或協定一旦實質盈利率與原來估算有相當出入時，應如何處理。

11. 現行三年牌照期首 18 個營運月（即二零一四年年中至二零一五年年底）的實質營運數據已齊備。數據顯示，兩

³ 在二零一一至一四年的牌照期內，新渡輪和港九小輪因獲得特別協助措施的資助和約一成的票價加幅，整體盈利率分別為 7% 和 8.1%。

間營運商的實質盈利迄今已明顯超出在二零一四年所估算的三年牌照整體盈利率，主要原因是油價大跌⁴。由於新渡輪對沖了油價，所得盈利超出原來估算盈利率的數額（「額外盈利」）因而相對較少，但在現行牌照期內首 18 個月的盈利率仍有約 9.8%。港九小輪沒有對沖油價，因此更受惠於油價下跌，同期盈利率達約 21.4%。（該等盈利率只關於二零一四年至二零一七年三年牌照期首 18 個月的盈利率，不代表是整個三年期的盈利率。餘下 18 個月牌照期內的盈利率仍受未來因素影響，故三年牌照期的最終整體盈利率目前為未知數，不應以前 18 個月的情況作簡單推算。）

(C) 利潤分享機制

12. 可見，在現行牌照期的首 18 個營運月內，新渡輪和港九小輪分別錄得較原來估算的盈利率高出分別 4.4 個百份點和 17.9 個百份點的可觀盈利。基於此，並考慮到兩個營辦商均獲特別協助措施資助，亦曾於牌照期開始時提高票價（約 5% 至 6%），我們認為營辦商所得的「額外盈利」應與乘客分享。

13. 雖然「額外盈利」中有大部分（約六成）源自油價調整，但營辦商着力增加非票務收入和提升效率，亦見成效（佔「額外盈利」約四成⁵）。而且，為鼓勵營辦商繼續以最具成本效益和最有效率的方式營辦渡輪服務及盡力爭取非票務收入，渡輪營辦商有理由保留「額外盈利」的相當一部分。

14. 一如上文第 10 段提及，政府於本牌照期於二零一四年開始時並無與營辦商商討或協定一旦實質盈利率與原來估算有相當出入時，應如何處理。現經政府與營辦商多番磋商，兩個渡輪營辦商同意以有時限的一次過票價優惠，與乘客對分「額外盈利」。為六條主要離島渡輪航線提供票價優

⁴ 油價在首 18 個營運月內已下跌逾六成，即由二零一四年七月的每桶約 103 美元（西德州中級原油價格），下跌至二零一五年十二月的每桶約 37 美元。

⁵ 該約四成的額外盈利來自包括因較估算為佳的乘客量而有所改善的票務收入、較預期高的非票務收入（例如從將碼頭用地出租作活動場所、分租商舖的租金收入）以及較預期低的維修開支。

惠的金額合共約二千二百多萬元。由於新渡輪對沖了油價，所得的「額外盈利」及與乘客對分的金額較低。渡輪營辦商與乘客對分額外盈利的做法合理可行，與專營巴士的現行回饋乘客安排相若⁶。

15. 票價優惠的安排會將對分所得的金額全數回饋乘客，預計兩個渡輪營辦商均可為月票及平日的單程票提供整體而言約九折左右的票價優惠（週日及假日單程票未必一律適用），為期數個月，期望可於本年七月內開始施行，詳情營辦商快將敲定，短期內會公布。值得注意的是，由於兩間營辦商的「額外盈利」金額不一，各自可給予乘客的票價折扣及實施詳情（包括優惠期限）會有一定的差異。

16. 與乘客分享額外盈利後，新渡輪和港九小輪在首 18 個月的盈利率將分別降至約 7.5% 和 13.5%。新渡輪和港九小輪在上一牌照期內的盈利率分別為 7% 和 8.1%。不過餘下 18 個月牌照期內的盈利率仍受未來因素影響，故三年牌照期的最終整體盈利率目前為未知數，不應以前 18 個月的情況作簡單推算。

(D) 餘下牌照期的安排

17. 預期現行牌照期後半部（二零一六至一七年年中的 18 個月）的經營環境仍存在不確定因素，並為營辦商帶來相當的挑戰。油價波動是主要因素，因為燃油開支是兩個營辦商的主要營運開支之一。油價目前徘徊在近十年來的歷史低位，油價反彈的壓力或會不斷上升。按政策規定，特別協助措施的補助範圍不包含燃油開支（及員工開支）。因此，我們必須審慎行事，不宜在現行牌照期的餘下的期限減少特別協助措施的補助。無論如何，待現行牌照期在二零一七年年中屆滿後，我們會按屆時所得的實質營運數據，審視三年牌照期的後半部是否再錄得「額外盈利」。如再有「額外盈利」，適用於牌照期前半部的利潤分享安排會同樣適用於後半部。這一點，政府和營辦商已取得協定。

⁶ 在該項安排下，專營巴士公司賺取的回報若超出協定回報率（該回報率現為 9.7%），超出之數須由巴士公司與乘客對分。一直以來，對分的方法是通過有時限的票務優惠施行。

下一個三年牌照期

18. 六條渡輪航線的現行牌照將於二零一七年年中屆滿⁷。根據《渡輪服務條例》第 29(2)條⁸，再次將現時六條主要離島渡輪航線的牌照（始自二零一一年年中）延續牌照三年，仍符合牌照期經續期後累計不得超過十年的規定。新渡輪及港九小輪兩個營辦商已書面表達延續牌照的意願。政府認為以延續現有牌照方式維持六條渡輪航線服務可取。原因有二：第一，現行營辦商提供的服務大致令人滿意（見上文第 7 段）；第二，由於六條航線經營困難，即使公開招標時收到標書，憑過去經驗所得⁹，由於離島渡輪服務不易經營，鮮有新的營辦商願意入場提供服務，入標者或會提出大幅加價的要求。

19. 根據現行牌照期（二零一四至一七年）目前已得經驗，我們會制訂適用於下一牌照期（二零一七至二零年）處理額外盈利的機制。我們的目標是及早完成制訂機制以便機制能於新牌照生效時已經落實施行。我們已委聘財務顧問提供財務分析。分析會涉及下一牌照期內渡輪服務的預測經營環境。我們亦會在考慮過顧問的分析後，決定是否及如何須在下一個三年牌照期（二零一七至二零年）維持特別協助措施。票價問題亦會一併考慮。

⁷ 「中環－梅窩」航線的現行牌照將於二零一七年三月三十一日屆滿，其餘五條航線的現行牌照將於二零一七年六月三十日屆滿。

⁸ 根據《渡輪服務條例》第 29(2)條，運輸署「署長可在牌照有效的任何期間，應持牌人的請求，將該牌照期延續一段或多於一段期間，但每段延續期間不得超過 3 年，使到該牌照獲批予的期間，連同其所有延續期間，無論如何總計不得超過 10 年。」

⁹ 在二零零七至零八年度及二零一一年進行的兩次招標顯示，投標者交回的標書內建議的票價加幅均偏高。事實上，在該兩次招標中，每套渡輪航線組合均只收到一份標書。在二零零七年進行的招標中，投標者確實建議把若干航線的平均票價調高約三成至五成。擬議票價加幅太高，不能接受。我們遂為此等航線安排重新招標，並引進若干舒緩措施（當時尚未提供特別協助措施）。票價平均加幅最終大幅降至介乎 5.5% 至 23%。在二零一一年進行的招標中，經標書建議的票價平均加幅介乎約 22% 至 55%。經過一輪磋商和提供特別協助措施後，票價平均加幅降至約 10%。

維持離島渡輪服務長遠財務可行性

20. 政府曾於二零一三年建議開展中環四、五及六號碼頭加建樓層工作，以提供店舖租務收益為六條航線的營運作補貼。該建議於二零一三年年中提交財委會轄下工務小組委員會審議時，委員提出租金回報及營運與管理事宜的疑慮¹⁰，並否決了工程計劃提升為甲級的建議。因應委員提出的顧慮，我們正深入重新檢視以此方案提供租務收益以補貼六條航線營運是否可行可取。此課題我們會結合下文第 21 及 22 段提及的補助及牌照期事宜一併考慮，以決定最適合長期維持渡輪的服務及票價持續穩定的恆常補助模式。

21. 自政府於二零一一年年中起向六條主要離島渡輪航線提供特別協助措施，至今已踏入第二個牌照期。期間，特別協助措施發揮了預期的功用，而施行機制因應「額外盈利」分享的安排亦漸趨成熟。政府會在下一個牌照期（二零一七至二零年）研究特別協助措施是否將繼續適用於該六條航線，並於二零一九年下一次進行中期檢討時決定是否以特別協助措施（而非以中環四、五及六號碼頭提供租務收益作補貼）作為恆常補助措施，以長期維持渡輪的服務及票價穩定。

22. 我們亦會一併檢視所需的政策配套。當中的關鍵是牌照期。現時法例只容許每段牌照期每次為期三年而牌照經續期後累計不得超過十年。現時每段牌照期只得三年是否過短，會否因而不利渡輪營辦商作較長遠的策劃，我們會深入研究。

23. 另外，現時全港一共有 14 條持牌離島渡輪航線。除六條主要離島渡輪航線外，另有八條其他離島渡輪航線¹¹。

¹⁰ 委員的主要疑慮包括認為政府當年底估了租金收入預測，並應先擬訂碼頭的商業模式，以達致最高的租金回報。亦有委員建議政府重新考慮碼頭的外觀設計。

¹¹ 八條其他離島渡輪航線包括：

- (1) 「香港仔－長洲」；
- (2) 「香港仔－榕樹灣(經北角村)」；
- (3) 「香港仔－索罟灣(經模達)」；
- (4) 「屯門－東涌－沙螺灣－大澳」；
- (5) 「愉景灣－中環」；
- (6) 「愉景灣－梅窩」；

我們注意到部份離島居民要求政府考慮將特別協助措施擴展至適用於該八條航線。就此，政府會作出研究。研究會考慮一系列因素，包括公帑須使用得宜的原則，以及八條航線各自的具體經營環境、財務狀況、載客量等。我們亦會考慮目前替代公共交通的具體安排，以及居民對票價的接受程度等因素。研究預計可於二零一七年內完成，結果會向離島區議會匯報。

未來路向

24. 我們會和六條主要離島航線的現有營辦商就延續下一個三年期的牌照展開磋商。現徵求委員的意見。我們計劃在本年第四季向立法會交通事務委員會及離島區議會匯報就下一個牌照年度的詳細安排，並向財委會就特別協助措施（如有需要）申請撥款。

運輸署

二零一六年四月

(7) 「馬灣－中環」；及

(8) 「馬灣－荃灣」。