

第 9 章

海事處

海事處提供的本地海事服務

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第五十九號報告書》共有十章，全部載於審計署網頁（網址：<http://www.aud.gov.hk>）。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210

傳真：(852) 2824 2087

電郵：enquiry@aud.gov.hk

海事處提供的本地海事服務

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.3
一九九五年的審查	1.4
審查工作	1.5
鳴謝	1.6
第 2 部分：公眾貨物裝卸區的管理	2.1 – 2.5
為空置停泊位重新招標	2.6 – 2.16
審計署的建議	2.17
當局的回應	2.18 – 2.19
重新調配員工職位	2.20 – 2.24
審計署的建議	2.25
當局的回應	2.26
車輛進出自動控制系統	2.27 – 2.35
審計署的建議	2.36
當局的回應	2.37
財務表現	2.38 – 2.40
審計署的建議	2.41
當局的回應	2.42 – 2.43
執行特許協議及許可證條件	2.44 – 2.49
審計署的建議	2.50
當局的回應	2.51
第 3 部分：船隻的檢驗及發牌	3.1
法例規定	3.2
海事處的角色	3.3 – 3.4
監察特許驗船師的表現	3.5 – 3.8

	段數
審計署的建議	3.9
當局的回應	3.10
提供圖則審閱及驗船服務	3.11 – 3.13
審計署的建議	3.14
當局的回應	3.15
沒領有效牌照的船隻	3.16 – 3.26
審計署的建議	3.27
當局的回應	3.28
對在沒領有效牌照下運作的船隻採取跟進行動	3.29 – 3.33
審計署的建議	3.34
當局的回應	3.35
第 4 部分：私人繫泊設備的管理	4.1
申請私人繫泊設備	4.2 – 4.4
審計署的建議	4.5
當局的回應	4.6
管制私人繫泊設備	4.7 – 4.13
審計署的建議	4.14
當局的回應	4.15
第 5 部分：海事意外的調查	5.1
意外調查	5.2 – 5.3
編撰調查報告	5.4 – 5.10
審計署的建議	5.11
當局的回應	5.12
監察建議的推行	5.13 – 5.14
審計署的建議	5.15
當局的回應	5.16

附錄

頁數

A : 海事處 : 組織圖 (摘錄) (二零一二年九月三十日)

52

海事處提供的本地海事服務

摘要

1. 海事處負責五項服務綱領的運作，即基本設施、港口服務、本地海事服務、船舶服務，以及政府船隊。在本地海事服務綱領下，海事處負責的工作包括管理公眾貨物裝卸區(裝卸區)、管理避風塘、管理私人繫泊設備、提供發牌服務，以及執行《商船(本地船隻)條例》(第548章)。在船舶服務綱領下，海事處對在香港水域內發生的海事意外進行調查。截至二零一二年三月，海事處負責提供這些本地海事服務的員工約有310人。審計署最近對海事處提供的本地海事服務和海事意外調查進行審查。

公眾貨物裝卸區的管理

2. 裝卸區是政府撥出的指定海濱地方，作為供躉船與貨車之間裝卸貨物的通用設施。目前，本港有六個裝卸區，合共提供129個停泊位。2011-12年度，海事處收取的停泊費為6,200萬元，佔海事處營運裝卸區所得的收入總金額50%。由一九九八年開始，海事處通過招標方式編配裝卸區的停泊位。整體而言，這制度方便營商，但審計署發現有些地方可作出改善，以加強整體表現、提升遵守許可證／特許協議條件的程度，以及提高安全性和營運效率。

3. **為空置停泊位重新招標** 政府承諾以公開、公平及經濟上可行的方式，編配裝卸區的停泊位。海事處不時進行重新招標，以處置空置停泊位。審計署的審查發現，海事處須探討方法，提高空置停泊位重新招標的透明度。審計署亦注意到有一宗個案，中標者(於投標結束時得悉其他中標價)先退還以高價投得的停泊位，然後經另一有關連的公司以較低投標價重新競投所退還的同一個停泊位。該次重新招標，是在財經事務及庫務局提醒海事處應檢討招標條款以減低這類風險後才進行。海事處須檢討招標條款，以防止事件再次發生。

4. **車輛進出自動控制系統** 所有六個裝卸區均有提供候車及泊車位供裝卸貨物之用。駕車司機使用裝卸區裝上或卸下貨物、在裝卸區內等候或停泊，須繳付車輛通行票證費用。2011-12年度，這項服務取得4,900萬元收入，佔海事處裝卸區營運總收入的40%。二零零零及二零零一年，海事處在四個裝卸區安裝車輛進出自動控制系統，以節省員工開支及改善營運效益。然而，審計署

摘要

發現車輛進出控制系統的管理有可改善之處。新界兩個裝卸區的自動系統，已分別由二零零九年六月和二零一一年九月起停止使用。此外，香港島兩個裝卸區(2010–11 年度共錄得 838 萬元營運赤字)沒有裝置自動系統。如能夠在所有裝卸區安裝及妥為保養自動系統，可改善裝卸區的監控、成本效益及財務表現。

5. 審計署亦注意到若干涉及安全的執行管制事項，包括繫泊船隻超逾其停泊位的許可闊度，以及堆疊貨櫃所構成的潛在危險。

船隻的檢驗及發牌

6. 法例規定，所有本地船隻(獲特別豁免的船隻除外)須先通過檢驗，以確保符合有關安全和環保的法例規定。在發出牌照前的檢驗工作可由海事處或海事處特許的合資格驗船師(負責低風險船隻)進行。2011–12 年度，海事處收取了 3,680 萬元牌照費及 1,680 萬元驗船及圖則審閱費。

7. **提供圖則審閱及驗船服務** 海事處在二零一一年發出約 2 700 張驗船證明書。雖然由特許驗船師檢驗的船隻數目已由二零零七年的 627 艘增至二零一一年的 1 552 艘，但由於海事處須同時擔當驗船服務的提供者及規管者，所以依然面對着不少挑戰。例如在 2010–11 和 2011–12 年度，海事處均未能完全達到就審批新建及改裝本地船隻圖則所承諾的時限目標。在二零零九至二零一一年間，海事處就特許驗船師工作進行的複驗比率亦未達規定水平。審計署注意到，海事處的驗船工作，大部分涉及低風險類別船隻。海事處似乎有空間將更多低風險類別驗船工作交予特許驗船師，以便較專注於規管工作。

8. **沒領有效牌照的船隻** 根據法例，船東如未有為其船隻領取牌照，即屬違法。海事處負責巡邏海港，當發現沒領有效牌照的船隻時，會對船東作出檢控。截至二零一二年五月，已領有效牌照的本地船隻共有 15 672 艘，另有 14 517 艘本地船隻的牌照已過期。此外，部分船東的地址未有得到更新。在牌照已過期的個案中，有 3 310 艘船隻(23%)同時亦逾期未進行檢驗。這些船隻如繼續在香港水域使用，可能對安全構成威脅。海事處除了在海港巡邏外，亦可利用其記錄監察一些沒領有效牌照但可能仍然繼續運作的船隻，然而海事處在一些個案中未有針對有關船隻採取迅速跟進行動。

私人繫泊設備的管理

9. 根據法例，除獲海事處處長給予的批准所指明的地方外，任何人不得在香港水域內任何地方敷設私人繫泊設備。2011-12 年度，海事處藉出租私人繫泊位獲得 1,610 萬元收入。審計署發現，有些個案中私人繫泊設備擁有人已取消其指定船隻的牌照。然而，海事處沒有採取任何行動，要求擁有人移除其繫泊設備，以便騰出繫泊位供海事處重新編配予輪候名單上的申請人。海事處亦須更主動公布空置繫泊位。根據《船舶及港口管制規例》(第 313A 章) 的條文，如取得私人繫泊設備擁有人的同意，有關的繫泊設備可供非指定船隻使用。因此，在有繫泊位輪候名單的繫泊區，有可能出現分租繫泊位的風險。有關私人之間互相轉讓私人繫泊設備的條文和行政措施需要檢討。

海事意外的調查

10. 海事處的海事意外調查，旨在確定事發經過和肇事原因，以期改善海上人身安全，避免日後再次發生同類事故，但無意將過失或責任歸咎於任何人士或組織。海事處按嚴重程度分類海事意外，然後進行調查以確定肇事原因及所需的額外措施，以改善海上安全，防範再次發生同類事故。審計署注意到由於調查人員工作繁重，個案較為複雜，以及在調查過程中，有關人士／機構需時作出回應，導致部分個案延遲完成調查工作。海事處在二零零八年一月至二零一二年五月期間完成的 34 份意外調查報告，當中 85% 實際需時 33 至 164 周 (平均 69 周) 才完成。二零一二年十月一日，南丫島附近發生了一宗非常嚴重的撞船事故，造成多人傷亡。海事處表示，會致力盡快完成調查工作。

審計署的建議

11. 審計署的建議載於本報告的相關章節，本摘要只列出主要的建議。審計署建議海事處處長應：

公眾貨物裝卸區的管理

- (a) 檢討招標條款，以盡量減低營運商於退還高價投得停泊位後以較低投標價重新競投所退還停泊位的風險；

摘要

- (b) 加快更換新界兩個裝卸區已不能使用的車輛進出控制系統；
- (c) 考慮在香港島兩個裝卸區安裝合適的車輛進出自動控制系統；

船隻的檢驗及發牌

- (d) 檢討海事處的驗船工作安排和規定，以提高該處同時擔當驗船服務提供者和規管者的效率和成效；
- (e) 針對牌照已過期及逾期仍未檢驗的船隻，採取更適切的措施；
- (f) 訂立監察程序，確保會迅速及有效跟進沒領有效驗船證明書和運作牌照但可能仍然運作的船隻的資料；

私人繫泊設備的管理

- (g) 要求有關的船東移除閒置的私人繫泊設備，以騰出繫泊位供海事處重新編配予輪候名單上的申請人；
- (h) 進行調查以確定分租私人繫泊設備問題的嚴重程度，並就所發現的分租個案徵詢法律意見，以便研究可採取的執法行動；及

海事意外的調查

- (i) 為改善海上安全及防範意外再次發生，盡快完成非常嚴重的意外的調查工作，以汲取教訓。

當局的回應

12. 當局同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2 海事處負責五項服務綱領的運作，即基本設施、港口服務、本地海事服務、船舶服務，以及政府船隊。在本地海事服務綱領下，海事處負責向非遠洋船舶（即本地領牌船隻及內河船隻——註 1）提供本地海事服務，確保有關船隻安全地善用香港水域。海事處在這方面的工作包括：

- (a) 管理公眾貨物裝卸區（裝卸區）；
- (b) 提供檢驗及發牌服務；
- (c) 執行海事法例，例如《商船（本地船隻）條例》（第 548 章）和《船舶及港口管制條例》（第 313 章）；
- (d) 管理私人繫泊設備；及
- (e) 辦理進出港手續。

在船舶服務綱領下，海事處亦對在香港水域內發生的海事意外進行調查。

1.3 2012–13 年度，海事處提供的本地海事服務所涉及的預算開支約為 1 億元。截至二零一二年三月，海事處轄下提供本地海事服務的員工約有 310 名，分屬下列四個科提供各類本地服務：

- (a) **策劃及海事服務科** 此科轄下的貨物裝卸組負責管理裝卸區；
- (b) **港口管理科** 此科轄下的海港巡邏組負責執行海事法例，牌照及關務組負責辦理牌照和進出港手續，而私用繫泊分組則負責管理私人繫泊設備；

註 1：內河船隻是來往香港與鄰近港口（包括珠江、澳門，以及廣東和廣西的內陸水域）之間的營商船隻。有關船隻已在香港領取牌照，或在內地及澳門註冊並獲有關政府當局簽發證明書，批准它們前往香港營商。

- (c) **船舶事務科** 此科轄下的本地船舶安全部負責檢驗本地船隻；及
- (d) **航運政策科** 此科轄下的海事意外調查及船舶保安政策部負責調查海事意外。

海事處的組織圖摘錄載於附錄 A。

一九九五年的審查

1.4 一九九五年，審計署完成審查海事處對裝卸區的管理工作，審查結果載於一九九五年十月發表的《審計署署長第二十五號報告書》。海事處因應審計署和立法會政府帳目委員會的建議，在一九九八和一九九九年對裝卸區的管理工作進行改革 (見第 2.5 段)。

審查工作

1.5 為跟進裝卸區推行管理改革後的發展，並審查海事處向非遠洋船舶提供的其他海事服務 (註 2)，審計署最近重點審查下列課題：

- (a) 公眾貨物裝卸區的管理 (第 2 部分)；
- (b) 船隻的檢驗及發牌 (第 3 部分)；
- (c) 私人繫泊設備的管理 (第 4 部分)；及
- (d) 海事意外的調查 (第 5 部分)。

審計署發現上述工作範疇均有可改善之處，並就此作出多項建議。

鳴謝

1.6 在審查工作期間，海事處人員充分合作，審計署謹此致謝。

註 2：審計署亦在二零零八年審查海事處為遠洋船隻提供的港口服務，審查結果載於二零零八年十月發表的《審計署署長第五十一號報告書》第 9 章。

第 2 部分：公眾貨物裝卸區的管理

2.1 本部分探討下列與海事處管理裝卸區有關的事宜：

- (a) 為空置停泊位重新招標 (第 2.6 至 2.19 段)；
- (b) 重新調配員工職位 (第 2.20 至 2.26 段)；
- (c) 車輛進出自動控制系統 (第 2.27 至 2.37 段)；
- (d) 財務表現 (第 2.38 至 2.43 段)；及
- (e) 執行特許協議及許可證條件 (第 2.44 至 2.51 段)。

背景

2.2 裝卸區是政府撥出的指定海濱地方，作為供躉船與貨車之間裝卸貨物的通用設施 (註 3)。《港口管制 (貨物裝卸區) 條例》(第 81 章) 及其附屬規例，賦權海事處管理裝卸區。目前，本港有六個裝卸區 (香港島、九龍及新界各有兩個)，合共提供 129 個停泊位，總長度達 4 936 米 (註 4)。截至二零一二年四月，這六個裝卸區的整體使用率 (按租予營運商的停泊位長度計算) 為 94%，個別裝卸區的使用率由 76% 至 100% 不等。二零一一年，裝卸區的貨物吞吐量總計為 800 萬公噸 (註 5)。

2.3 在一九九八年之前，海事處按照許可證制度，以先到先得方式向使用者編配裝卸區停泊位。在一九九五年的審查中，審計署發現先到先得的編配安排欠缺效率，並造成下列管理問題：

- (a) 停泊位為慣常使用者所壟斷，對其他經營者有欠公允；及
- (b) 停泊位以不合法手段分租，令政府收入蒙受損失。

註 3：裝卸區的營運商處理不同種類的貨品，包括一般貨物、散裝貨物、貨櫃貨物、可再造物料，以及供應離島的物資。

註 4：這六個裝卸區分別位於柴灣、西區、油麻地、昂船洲、藍巴勒海峽及屯門，各停泊位長度由 8 至 112 米不等。

註 5：二零一一年，香港的海運和河運貨物吞吐量總數為 2.77 億公噸。

2.4 在一九九五年十月發表的《審計署署長第二十五號報告書》中，審計署建議，政府當局如有意藉收費機制規管裝卸區停泊位的使用，應以公開競投方式編配停泊位的使用權(註 6)。政府帳目委員會在一九九六年一月發表的第二十五號報告書，建議當局訂立一套公開、公平及經濟上可行的制度，以編配裝卸區的停泊位。

2.5 **管理改革** 一九九六年，政府就推行審計署和政府帳目委員會的建議諮詢裝卸區的營運商和立法會經濟發展事務委員會(註 7)。政府同意以循序漸進方式在裝卸區推行改革措施，以免對原有營運商及其僱員的生計造成重大干擾。一九九八及一九九九年，海事處施行下列管理改革：

- (a) **編配停泊位** 一九九八年，海事處藉局限性招標把停泊位繼續編配予原有營運商，為期三年。成功投標者按月支付停泊費(註 8)，便可享有獲編配停泊位的使用權。使用停泊位的條款及條件受政府與營運商簽訂的《停泊位特許協議》規管。未編配的停泊位其後以公開招標方式編配；
- (b) **裝卸區陸上部分的改革** 海事處進行研究後發現，為進一步改善裝卸區的管理，可精簡裝卸區內七種陸上裝卸貨物活動所需的各類許可證(例如使用流動式吊機和貯存貨物的許可證)。一九九九年五月，海事處推出單一的操作區許可證，容許營運商租用其停泊位後方的用地，以進行所有獲許可的貨物裝卸活動，而無須按照舊許可證制度就不同操作活動繳費。海事處估計，新許可證制度除了提供方便營商的環境及提升裝卸區的生產力外，每年更可減省 170 萬元員工開支；及
- (c) **其他措施** 海事處亦推行其他措施，以提高裝卸區營運的成本效益，例如在二零零零年把裝卸區的車輛進出管制程序自動化，以及由二零零一年起外判裝卸區的保安員服務。

註 6： 根據政府《物料供應及採購規例》，部門通常應以公開方式招標。

註 7： 當時的事務委員會稱為經濟事務委員會。為求簡明，本報告統稱兩者為經濟發展事務委員會。

註 8： 收費以招標價格為基礎，每年按政府消費開支平減物價指數(一種經濟預測指數)的變動調整。2011-12 年度，海事處收取了 6,200 萬元停泊費。

為空置停泊位重新招標

2.6 裝卸區不時出現空置停泊位，例如在招標時，有部分停泊位可能無人投得。營運商亦可藉給予海事處三個月預先通知中止協議。

2.7 審計署審查海事處就年期分別為二零零八至一一年和二零一一至一六年的《停泊位特許協議》(即分別為二零零八年八月至一一年七月，以及二零一一年八月至一六年七月期間)的空置停泊位所作的重新招標安排後，發現有可改善之處(見第 2.8 至 2.19 段)。

二零零八至一一年的重新招標安排

2.8 二零零八年五月及九月，海事處就年期為二零零八至一一年的《停泊位特許協議》編配停泊位時，採用局限性招標(九龍及新界的六個裝卸區)及公開招標(港島的兩個裝卸區——註 9)方式，結果租出 142 個停泊位，17 個停泊位未獲編配。

2.9 二零零八年十月，為方便推行計劃在二零一一年關閉觀塘及茶果嶺裝卸區(見第 2.21 段)，其中一個措施是海事處邀請這兩個裝卸區的營運商考慮在二零零九年一月或之前遷往其他裝卸區的 17 個未編配停泊位。結果有四個營運商表示有意遷置。因此，海事處為他們預留了四個停泊位(註 10)。

2.10 二零零八年十二月，海事處為餘下 13 個未編配停泊位安排重新招標，結果租出其中四個，尚餘九個仍未獲編配。二零零八年十二月至二零零九年三月，有七個營運商退還停泊位，令空置停泊位總數增至 16 個，其中包括在柴灣及西區裝卸區的各兩個停泊位。

2.11 二零零九年三月十九日，海事處接獲某營運商的書面要求，表示有意競投西區裝卸區的空置停泊位，並要求海事處重新招標。同年三月二十七日，海

註 9：二零零八年，政府按照公開競爭的投標政策，就裝卸區停泊位分階段推行公開投標一事，諮詢經濟發展事務委員會及貨物裝卸業界。經考慮有關意見後，海事處決定以公開投標方式編配在香港島兩個裝卸區的停泊位。

註 10：最後有一個營運商撤回申請，其餘三個則於二零零九年一月遷往九龍及新界的其他裝卸區停泊位。由二零一零年二月至二零一一年七月，觀塘及茶果嶺裝卸區另有八個營運商遷往九龍及新界裝卸區的其他停泊位。

事處就是否為 16 個空置停泊位安排另一輪重新招標一事諮詢運輸及房屋局，並特別指出以下支持和反對的理據：

- (a) **支持的理據** 重新招標滿足該營運商的要求，並保障政府收入；及
- (b) **反對的理據** 重新招標會減少空置停泊位數量，減低觀塘及茶果嶺裝卸區的營運商在年期為二零零八至一一年的《停泊位特許協議》屆滿前遷往別處的機會。當局曾在二零零八年十月及十二月告知有關營運商（見第 2.9 及 2.10 段）如有停泊位退還政府，將會預留供他們遷置之用。因此，他們或會反對重新招標。

2.12 二零零九年四月，海事處接獲運輸及房屋局的建議後，告知該營運商正考慮重新招標的可行性。然而，海事處最終沒有為上述空置停泊位重新招標。

2.13 審計署注意到，海事處在二零零九年就討論應否為 16 個空置停泊位（尤其是在香港島的四個空置停泊位）重新招標時，在資料提供方面有可改善之處。海事處在二零零九年三月二十七日向運輸及房屋局發出的備忘錄中，提及觀塘及茶果嶺裝卸區的營運商可能反對重新招標（見第 2.11(b) 段），但卻沒有陳述下列事實：

- (a) 二零零八年十月，有關營運商不曾對遷往香港島的四個空置停泊位（柴灣及西區裝卸區各兩個停泊位）表示興趣；及
- (b) 在二零零八年十二月為香港島的四個空置停泊位重新招標時，有關營運商沒有提出反對。

2011–12 年度的重新招標安排

2.14 二零一一年四月，海事處就年期為二零一一至一六年的《停泊位特許協議》編配停泊位，並分別以局限性招標（九龍及新界的四個裝卸區——註 11）及公開招標（香港島的兩個裝卸區）方式編配，結果共租出 96 個停泊位。其後，海事處進行兩次重新招標，詳情如下：

註 11：鑑於裝卸區的數目由八個減至六個，政府決定不將公開招標的安排推展至該四個裝卸區。獲邀參與局限性招標的僅限於這四個裝卸區的原有營運商，以及因觀塘及茶果嶺裝卸區關閉而受影響的營運商。

- (a) **第一次重新招標** 二零一一年六月，海事處以公開及局限性招標方式為 33 個未編配停泊位重新招標 (註 12)，結果租出 25 個，尚餘八個未獲編配。同一時間，有兩個營運商退還停泊位，令空置的停泊位數目增至十個；及
- (b) **第二次重新招標** 二零一一年十月，海事處以公開招標方式為十個空置停泊位 (全部位於香港島) 進行重新招標，結果租出四個，尚餘六個未獲編配。

2.15 二零一一年九月六日，財經事務及庫務局提醒海事處，由於第一及第二次重新招標的時間相隔不遠 (在二零一一年六月和十月——見第 2.14(a) 及 (b) 段)，因此可能存在風險，即中標者 (於投標結束時得悉其他中標價) 先退還以高價投得的停泊位，然後以較低投標價重新競投所退還的停泊位。二零一一年九月十五日，海事處回覆財經事務及庫務局：

- (a) 為了最有效運用公眾資源，有需要盡快進行第二次重新招標；
- (b) 海事處認為重新招標的條款及條件應與之前的相若，以便讓準營運商有合理基礎決定投標策略；及
- (c) 至於財經事務及庫務局所提出的關注，沒有充分證據顯示重新競投所退還的停泊位是裝卸區營運商之間的常見做法。

二零一一年九月二十七日，財經事務及庫務局重申其關注，並要求海事處審慎檢討重新招標的次數及招標條款，務求盡量減低以較低投標價重新競投所退還停泊位的風險。然而，海事處在同年十月進行的第二次重新招標前，沒有作出有關檢討。二零一二年四月，財經事務及庫務局向海事處查詢檢討進度及暫訂完成日期。二零一二年五月，海事處告知財經事務及庫務局，有關詳情會於日後重新招標時提供。審計署審查了第二次重新招標的四個中標個案，發現有一宗是以較低投標價重新競投所退還的停泊位 (見個案一)。

註 12：海事處獲財經事務及庫務局批准，以局限性招標方式編配九龍及新界的五個停泊位，讓在首輪局限性招標中因投標價低於別人及被取消資格的投標者有多一次競投機會。這些營運商包括十名因觀塘及茶果嶺裝卸區關閉而受影響同時投標價低於別人的營運商，以及三名因投標表格所載資料不全而被取消資格的營運商 (分別位於油麻地及藍巴勒海峽裝卸區)。

個案一

以較低投標價重新競投所退還的停泊位

1. 二零一一年六月，某營運商(公司 A)以每月 94,080 元停泊費成功投得香港島一個停泊位。同年八月，公司 A 給予海事處三個月預先通知，中止《停泊位特許協議》。同年十月重新招標時，另一營運商(公司 B)以每月 46,200 元停泊費成功投得(公司 A 將於二零一一年十一月退還的)同一停泊位。公司 B 須向政府繳付的停泊費總額(由新《停泊位特許協議》生效日期二零一二年一月至約滿日期二零一六年七月)，較公司 A 如沒退還停泊位時所須繳付的總額少 260 萬元。

2. 審計署翻查有關公司的商業登記和公司註冊記錄後，發現公司 A 和公司 B 有關連，即公司 A 的獨資經營者不僅是公司 B 的董事，還持有公司 B 的 50% 股權。

3. 二零一二年八月中，海事處通知審計署，該處沒有按照財經事務及庫務局的建議，於二零一一年九月立即檢討招標條款，務求盡量減低營運商以較低投標價重新競投自己退還的停泊位的風險(見第 2.15 段)，因為：

- (a) 當時急於在二零一一年十月完成第二次重新招標工作，以便安置因觀塘和茶果嶺裝卸區關閉而受影響的營運商；及
- (b) 當時認為財經事務及庫務局所提述的風險不高，並相信以三個月停泊費作為投標／協議按金的要求，會有助減低營運商退還及重新競投停泊位的意欲。

審計署注意到，海事處在二零一二年八月三十一日展開另一次重新招標工作時，仍沒有檢討招標條款。

審計署的意見

4. 事實顯示，公司 A 成功透過有關連的公司(公司 B)以較低投標價投得自己退還的停泊位。因此，海事處須跟進財經事務及庫務局的建議，以防止這種做法再次發生。

資料來源：海事處的記錄

2.16 **提高透明度** 二零一一年十二月，海事處與貨物裝卸業代表開會，就是否需要為當時仍然空置的六個停泊位（見第 2.14(b) 段）重新招標一事，徵詢業界意見。當時，有部分代表查詢海事處會否定期為空置停泊位安排重新招標，以及有興趣承投的營運商如何得知有否空置停泊位可供租用。由此可見，營運商對資訊的需要，大於現行安排（即透過海事處與業界代表舉行季度會議及回覆公眾查詢）所能提供的。為方便營運商制訂計劃及把空置停泊位租出，海事處須探討方法，提高空置停泊位進行重新招標工作的透明度，例如海事處可考慮在其網站（或以其他便利用家方式）發布有關空置停泊位和即將進行的招標的資訊。

審計署的建議

2.17 審計署建議海事處處長應：

- (a) 在向相關政策局尋求政策方面的指引（例如裝卸區停泊位的重新招標安排）時，就有關課題提供完備資料，以便當局作出有根據的決定；
- (b) 檢討招標條款，以盡量減低營運商於退還高價投得停泊位後以較低投標價重新競投所退還停泊位的風險；及
- (c) 探討方法，提高空置停泊位重新招標工作的透明度，例如在海事處網站發布有關空置停泊位和即將進行的招標的資訊。

當局的回應

2.18 海事處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 在籌劃裝卸區停泊位的招標工作時，海事處一直與相關政策局緊密聯繫和溝通，只是有部分工作未有備存文件記錄。海事處會繼續向相關政策局提供完備資料，以便作出有根據的決定；
- (b) 儘管從海事處的初步評估結果可見，營運商在重新招標中以較低投標價承投已退還停泊位的做法並不常見，但海事處會繼續監察有關情況，並會檢討招標條款，以作進一步改善；及
- (c) 海事處會進行研究，務求採取一切可行方法，使空置停泊位的重新招標工作更為透明。

2.19 財經事務及庫務局局長同意第 2.17(b) 段所載的審計署建議。

重新調配員工職位

2.20 裝卸區不時受全港發展項目影響，例如為騰出用地進行灣仔填海工程第二期，前灣仔裝卸區在二零零三年關閉，有關的貨物裝卸業務遷往柴灣裝卸區。

2.21 **兩個裝卸區停止運作** 為分別落實《啟德分區計劃大綱圖》所載的休憩用地發展和 T2 主幹路發展，觀塘和茶果嶺裝卸區在二零一一年八月一日關閉。

2.22 二零一一年七月三十一日，即觀塘和茶果嶺裝卸區停止運作之前，兩個裝卸區的人手編制有 30 個常額公務員職位。由二零一一年八月一日起，海事處逐步把其中 14 個職位重新調配（至其他裝卸區及海事處轄下小組），並刪除一個職位。截至二零一二年八月十五日，這兩個已停止運作的裝卸區的人手編制仍有 15 個職位，包括 12 個高級技工及技工級職系人員。

2.23 根據《財務通告第 4/94 號》，管制人員（在此為海事處處長）：

(a) 可調配非首長級員工職位，但須遵守下列條件：

- (i) **長期調配職位** 長期調配職位是指當職位原有的工作不再存在，而對該職位作出長期調動（超逾 12 個月）。因此，長期調配職位實際等同於在部門內開設一個新職位，並同時刪除另一職級相同的職位，以作抵銷。長期調配職位須按照刪除／開設有關職位的正式程序處理；及
- (ii) **臨時調配職位** 臨時調配職位是指對職位作出短期調動（不超逾 12 個月），以應付急切或臨時的額外人手需求。在無須轉介予部門編制委員會（註 13）的情況下，管制人員可批准臨時調配非首長級職位，每次為期不超逾 12 個月，但須於部門編制總額及實際員額記錄內記載這類調配職位安排；及

(b) 應經常監察編制情況，以確保：

- (i) 遇有職位無須繼續存在，而有關任職人員亦可由其他職位吸納時，即行刪除該職位；及
- (ii) 充分運用調配職位安排。

註 13：部門編制委員會主席通常由部門的副首長擔任，委員包括一名相關政策局的首長級人員、部門秘書和一名部門代表。其職權範圍是就開設晉升職級職位和部門編制向管制人員提供意見。

2.24 審計署發現：

- (a) 海事處在臨時調配第 2.22 段所述的 14 個職位中的 12 個之前 (註 14)，沒有遵照《財務通告第 4/94 號》的規定取得海事處處長的授權。雖然上述臨時調配安排已獲海事處首長級人員同意，但沒有註明調配期限，亦沒有把理據記錄在案。截至二零一二年八月中，上述已調配的 12 個職位中，有 11 個已達或接近臨時調配所許可的最長 12 個月期限，但海事處仍未就應否刪除或長期調配上述職位作出決定。因此，海事處須審慎檢討有關職位是否切合真實的長遠需要；及
- (b) 至於在兩個已停止運作的裝卸區仍保留逾一年的 15 個職位 (註 15)，儘管原有工作已不復存在，但海事處仍未着手刪除有關職位。海事處須盡快採取行動，糾正有關情況。

審計署的建議

2.25 審計署建議海事處處長應：

- (a) 盡快採取行動，刪除已停止運作的觀塘和茶果嶺裝卸區的 15 個懸空職位；
- (b) 就該 12 個臨時調配職位批給事後批准，並審慎檢討該等職位是否切合真實的長遠需要，以便按照《財務通告第 4/94 號》的規定，作出刪除／作長期調配安排；及
- (c) 加強內部監管，以確保因應部門架構改變而刪除／調配職位的安排均遵照《財務通告第 4/94 號》的規定處理。

當局的回應

2.26 海事處處長同意審計署的建議，並表示海事處會檢討已停止運作的裝卸區 15 個懸空職位的重新調配事宜，並視乎情況安排長期調配／刪除有關職位。

註 14：在長期調配其他兩個職位時，已遵照《財務通告第 4/94 號》的規定處理。

註 15：截至二零一二年八月十五日，所有 15 個職位均已懸空。

車輛進出自動控制系統

2.27 根據《港口管制(貨物裝卸區)規例》(第 81A 章)，駕車司機使用裝卸區裝上或卸下貨物、在裝卸區內等候或停泊，須繳付車輛通行票證費用，收費為每小時 33 元，由下午六時正至翌日上午八時正的 14 小時，收費上限為 85 元(註 16)。

2.28 在二零零零年之前，海事處在所有裝卸區一律以人手方式收取車輛通行票證費用和控制車輛進出。一九九八年，海事處獲當局在政策上給予支持，在四個裝卸區安裝車輛進出自動控制系統，以減省員工開支及改善營運效益。海事處計劃在檢討推行成效後，把該系統推廣至其他裝卸區。

2.29 二零零零及二零零一年，海事處在藍巴勒海峽、昂船洲、屯門及油麻地四個裝卸區安裝車輛進出自動控制系統(共耗資 380 萬元)。該系統有以下裝置：

- (a) **入口處的自動化設備** 入口處設有出票機，向司機發出磁力通行票證，並設有自動路障，控制進入裝卸區的車輛；
- (b) **計算收費的自動化設備** 繳費處設有讀票機和電腦系統，可計算車輛通行票證的正確應繳費額，而電腦系統會自動記錄所有收費交易；及
- (c) **出口處的自動化設備** 出口處設有讀票機，經核查司機已繳付車輛通行票證費用及逗留時間未超逾許可的 15 分鐘(註 17)時限後，便會啟動自動路障，讓車輛離開裝卸區。

2.30 2000-01 年度，四個裝卸區在安裝車輛進出自動控制系統後，減省了 16 名裝卸區員工。

繳費暨車輛進出自動控制系統

2.31 2004-05 年度，海事處進行研究，探討如何使裝卸區的車輛通行票證收費程序進一步自動化。海事處發現：

註 16：根據海事處的資料，貨櫃車連拖架會當作兩部車輛收費。

註 17：《港口管制(貨物裝卸區)規例》訂明，車輛須在繳費後 15 分鐘內離開裝卸區。

- (a) 昂船洲裝卸區的車輛進出自動控制系統(在二零零零年六月安裝)運作四年後，須經常更換零件，令維修保養費用增加。鑑於機電工程署指有關電腦操作系統軟件和硬件配件的替換品均告缺，故建議更換並提升該老化系統，改用一套有自動繳費功能的系統(即利用八達通卡記錄抵達入口處時間及在出口處付款)。預計新系統可簡化付款程序，並縮短在繳費處外輪候付款的車龍；及
- (b) 根據一項意見調查，大部分司機均贊成採用自動繳費功能。

2.32 二零零六年五月，海事處提升昂船洲裝卸區的車輛進出自動控制系統，改用具自動繳費功能的新系統。二零零九年，海事處亦提升油麻地裝卸區的車輛進出自動控制系統(註 18)。表一載列六個裝卸區的車輛進出控制系統。

表一

各個裝卸區的車輛進出控制系統
(二零一二年七月)

系統	裝卸區
1. 繳費暨進出自動控制系統	油麻地
	昂船洲
2. 進出自動控制系統	屯門
	藍巴勒海峽
3. 人手方式操作	西區
	柴灣

資料來源：海事處的記錄

西區和柴灣裝卸區沒有自動化系統

2.33 截至二零一二年七月，六個營運中的裝卸區僅有西區和柴灣兩個裝卸區(見表一的第 3 項)沒有裝置車輛進出自動控制系統。根據海事處的記錄，西區

註 18：在昂船洲裝卸區安裝新系統的建設成本為 90 萬元，而油麻地裝卸區則為 150 萬元(其出入口為雙線行車，因此需要更多設備)。

和柴灣裝卸區多年來一直錄得營運赤字(見表二)，因此亟需嚴格控制營運成本(尤其是佔裝卸區總開支約 54% 的員工成本)，以改善財務表現。其餘四個裝卸區使用車輛進出自動控制系統後，各裝卸區均可減省四名員工(見第 2.30 段)，可見有關系統符合成本效益。此外，在裝卸區使用自動繳費控制系統，可免除少收車輛通行票證費用的風險。海事處須為西區和柴灣裝卸區安裝合適的車輛進出自動控制系統，以改善成本效益，並更有效監管裝卸區的運作。

表二

錄得營運赤字的裝卸區
(2007-08 至 2010-11 年度)

年度	營運赤字		
	西區裝卸區 (百萬元)	柴灣裝卸區 (百萬元)	總額 (百萬元)
2007-08	3.08	4.37	7.45
2008-09	2.93	4.28	7.21
2009-10	3.32	4.79	8.11
2010-11	4.41	3.97	8.38

資料來源：海事處的記錄

備註：截至二零一二年九月，海事處仍在編製 2011-12 年度的營運業績資料。

屯門和藍巴勒海峽裝卸區的系統未有及時更換

2.34 屯門和藍巴勒海峽裝卸區的自動化系統自二零零八年起經常停用。屯門裝卸區自二零零九年六月起，恢復以人手方式收取車輛通行票證費用及控制車輛進出。藍巴勒海峽裝卸區亦自二零一一年九月起恢復以人手方式進行操作(註 19)。機電工程署分別於二零一一年十一月及二零一二年四月確認，屯門裝卸區的車輛進出自動控制系統已不能使用，而藍巴勒海峽裝卸區的控制系

註 19：由二零一二年一月開始，海事處已在藍巴勒海峽裝卸區增加四名員工，並增設一個進口處。海事處表示，屯門裝卸區的车流未如藍巴勒海峽裝卸區的繁忙，因此無須作出同類安排。

統的使用年限亦即將屆滿。然而，海事處沒有任何計劃更換這兩個裝卸區內已不能使用的車輛進出控制系統。

油麻地裝卸區的系統需要改善

2.35 2011-12 年度，油麻地裝卸區所收取的車輛通行票證費用總額為 1,700 萬元，其中只有 33% 是以八達通卡付款。然而，與昂船洲裝卸區不同，油麻地裝卸區沒有安裝磁力票證出票機，以照顧非八達通卡使用者。因此，當不使用八達通卡的司機駕車進入油麻地裝卸區時，海事處職員須以人手方式發出車輛通行票證。

審計署的建議

2.36 審計署建議海事處處長應：

- (a) 考慮在西區和柴灣裝卸區安裝合適的車輛進出自動控制系統，以提高裝卸區的成本效益和加強監控其運作；
- (b) 加快更換屯門和藍巴勒海峽裝卸區已不能使用的車輛進出控制系統；及
- (c) 採取措施提高油麻地裝卸區的繳費暨車輛進出自動控制系統的使用率。

當局的回應

2.37 海事處處長同意審計署的建議，並表示海事處會：

- (a) 詳細探討為西區和柴灣裝卸區安裝車輛進出自動控制系統，過程中會全盤考慮所有相關因素；
- (b) 探討更換屯門和藍巴勒海峽裝卸區的車輛進出自動控制系統；及
- (c) 研究適當推廣措施，以鼓勵駕車司機使用油麻地裝卸區的自動繳費系統。

財務表現

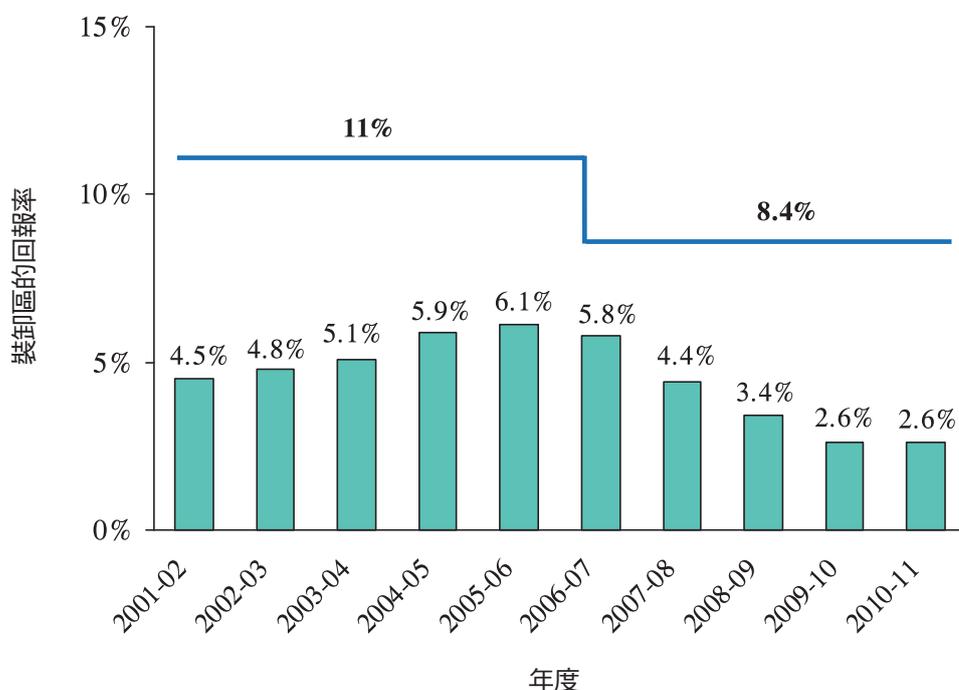
2.38 海事處向裝卸區營運商提供多項服務，從中獲取多項收入，主要包括停泊費、車輛通行票證費用和操作區許可證費用。2011-12 年度，裝卸區的收入總額為 1.23 億元（包括 6,200 萬元停泊費、4,900 萬元車輛通行票證費用及 1,200 萬元操作區許可證費用）。

2.39 根據財經事務及庫務局（註 20）在 1995-96 年度發出的指示，海事處須按照政府公用事業政策訂定裝卸區收費。因此，裝卸區已按固定資產平均淨值釐定目標回報率，作為衡量表現的指標和檢討收費的參考依據。當局會根據市場上政府資本的成本定期檢討目標回報率。圖一撮錄裝卸區在 2001-02 至 2010-11 年度期間的財務表現與既定目標回報率的比較。

註 20：在二零零二年七月之前，財經事務及庫務局稱為庫務局，但為求簡明，在本報告內一律稱為財經事務及庫務局。

圖一

裝卸區的財務表現
(2001-02 至 2010-11 年度)



說明： — 目標回報率
■ 實際回報率

資料來源：海事處的記錄

備註：海事處不會定期編製實際回報率資料。截至二零一二年九月，海事處仍在計算 2011-12 年度的實際回報率。由 2012-13 年度開始，目標回報率會調整為 7.5%。

2.40 根據《財務通告第 6/2006 號》，各項政府收費一般應每年檢討一次。不過，海事處的一貫做法是每三年檢討裝卸區收費一次，以配合為裝卸區停泊位招標及簽訂新《停泊位特許協議》的周期。由於年期為二零一一至一六年的《停泊位特許協議》的有效期為五年，因此需要在協議年期屆滿前進行中期檢討。鑑於裝卸區的實際回報率自 2005-06 年度起一直下滑，海事處需要密切監察裝卸區的財務表現，並研究有助裝卸區減省運作開支（例如刪除過剩的職位和安裝車輛進出自動控制系統）和增加收入的措施。

審計署的建議

2.41 審計署建議海事處處長應：

- (a) 更頻密檢討裝卸區的財務表現；及
- (b) 探討在營運裝卸區上可減省開支和增加收入的適當措施。

當局的回應

2.42 海事處處長同意審計署的建議，並表示海事處會：

- (a) 在適當時候進行更多檢討，並會考慮當時的經濟環境和可能對港口競爭力造成的影響；及
- (b) 探討在營運裝卸區上可減省開支和增加收入的適當措施，並會考慮當時的經濟環境和可能對營運商和市民大眾造成的影響。

2.43 財經事務及庫務局局長同意審計署的建議。

執行特許協議及許可證條件

2.44 《停泊位特許協議》訂明營運商使用獲編配停泊位的條款和條件，例如營運商必須把船隻繫泊在指定停泊位，以進行裝卸活動，而且在使用停泊位時須遵守所有香港法律。假如營運商違反其中任何條款或條件，海事處有中止協議的權力。

2.45 此外，營運商在陸上進行裝卸貨物作業時，必須遵守操作區許可證的條件。如違反有關條件，例如逾越租賃範圍，海事處可中止其許可證。

2.46 海事處已為其前線人員(如高級技工和技工職系的員工)制訂有關巡視裝卸區及報告違規情況的指引。員工須在各自的記錄簿記錄在裝卸區發生的重大事件，供督導人員查閱。

呈報違規個案

2.47 鑑於海事處人員發現營運商違反特許協議／許可證條件時，通常只發出口頭警告，因此海事處在二零一零年九月推行(每月)呈報制度，以便跟進違規個案。這制度有助海事處的高層管理人員考慮對適當個案採取嚴厲的執行管制行動(例如中止協議／許可證)。

2.48 根據每月報告，在二零一零年九月至二零一二年五月期間，只有兩宗違規個案。不過，審計署以抽樣方式查閱了六個裝卸區的記錄簿(註 21)，發現在二零一一年六月二十六日至二零一二年四月十四日期間，無呈報的違規個案共有 44 宗(見表三)。因應審計署的查詢，海事處人員解釋由於有關營運商接獲口頭警告後便糾正違規情況，因此沒有向高層管理人員呈報。由此看來，海事處人員似乎尚未完全明白呈報制度的目的(見第 2.47 段)。海事處須加強這方面的訓練，並確保其員工日後會妥為呈報所有違規個案。

註 21：審計署選取各個裝卸區最近封存的記錄簿查閱。

表三

無呈報的違規個案
(二零一一年六月二十六日至二零一二年四月十四日)

裝卸區	期間	違規個案 (數目)	屢次違規的 營運商 (數目)
油麻地	2011年11月27日至 2012年3月14日	17	2
屯門	2011年6月26日至 2011年12月30日	13	3
柴灣	2011年9月5日至 2012年2月22日	6	2
藍巴勒海峽	2011年11月3日至 2012年2月29日	3	1
西區	2011年12月22日至 2012年4月14日	3	無
昂船洲	2011年7月17日至 2012年1月17日	2	無
總計		44	8(註)

資料來源：海事處的記錄

註：在該八名營運商中，有三名違反特許協議／許可證條件四至七次。違規事項包括把貨櫃放置在操作區租用範圍以外的地方，以及所繫泊船隻超越獲編配停泊位的界線。

其他執行管制問題

2.49 審計署審查海事處的記錄和實地視察兩個裝卸區後，發現海事處須注意下列執行管制問題：

- (a) **繫泊船隻超逾停泊位的許可闊度** 二零一一年九月，某營運商要求繫泊的船隻超逾其停泊位的40米許可闊度，柴灣裝卸區員工遂徵詢高級海事主任的意見。根據該高級海事主任的指示，營運商獲准在二零一一年十一月繫泊一艘不超過50米的船隻。二零一二年七

月十九日，審計署往柴灣裝卸區實地視察時，發現有營運商在未獲海事處事先批准下擅自繫泊多艘船隻，超逾停泊位的 40 米許可闊度（見照片一及二）。由於特許協議／許可證條件對規管裝卸區停泊位／操作區的使用甚為重要，所以任何放寬安排都應該按個別情況考慮，並須有充分理據支持。海事處須訂立妥善監管程序（訂明審批人員的層級和審批條件），以防止濫用／不當行為；

照片一及二

繫泊多艘船隻致超逾停泊位的許可闊度



資料來源：審計署在二零一二年七月十九日於柴灣裝卸區拍攝的照片

- (b) **堆疊貨櫃** 在二零零三年之前，操作區許可證條件對裝卸區的最高載重施加限制（每平方米 10 千牛頓），即貨櫃只可堆疊兩層。二零零三年，海事處修訂許可證條件為“現有海堤後面的最高疊加荷載，須以不會令現有海堤的安全度有所不足或損害其結構的完整及穩固，或對現有海堤造成危險為限”。二零零九年，民政事務總署葵青政務處提出關注，指在裝卸區內堆疊的貨櫃構成潛在危險。在二零零九年七月的季度會議上，海事處要求營運商堆疊貨櫃時以兩層為限，但沒有修訂許可證條件，以恢復高度限制。審計署先後在二零一二年四月二十八日和七月九日實地視察油麻地裝卸區，發現把貨櫃堆疊至兩層以上的問題仍然持續（見照片三及四）；及

照片三及四

貨櫃堆疊至兩層以上



資料來源：審計署於油麻地裝卸區拍攝的照片

- (c) **非法使用消防栓** 二零一一年十二月，水務署接獲投訴，指有人非法使用油麻地裝卸區的消防栓（註 22）。水務署進行突擊檢查時，發現有人在裝卸區的消防栓安裝非法水龍頭，但當場未有發現非法取水情況。水務署除了進行突擊檢查外，亦以書面要求海事處協助舉報裝卸區內懷疑非法取水個案，以便水務署調查，但卻一直沒有接獲有關的舉報個案。二零一二年二月，水務署再次進行突擊檢查，發現有人非法使用油麻地裝卸區的消防栓，隨即採取執法行動。二零一二年七月九日，審計署往該裝卸區實地視察，亦發現懷疑非法使用消防栓的情況，並通知水務署跟進。海事處需要加強檢查，並與水務署保持緊密聯繫，解決在油麻地裝卸區非法使用消防栓的問題。

審計署的建議

2.50 審計署建議海事處處長應：

- (a) 加強訓練裝卸區員工，確保他們向高層管理人員妥為呈報裝卸區內所有違規個案；

註 22：根據《水務設施條例》(第 102 章) 第 29 條，除獲水務署許可外，任何人不得經由不屬消防供水系統、內部供水系統或公眾街喉的水務設施 (例如消防栓) 取水。

- (b) 制訂妥善程序，監管豁免遵守《停泊位特許協議》／操作區許可證條件 (例如繫泊船隻超逾停泊位的許可闊度) 的審批程序，以防止濫用／不當行為；
- (c) 修訂操作區許可證條件，規定裝卸區堆疊貨櫃的高度以兩層為限，並密切監察其後的遵守情況；及
- (d) 加強巡查油麻地裝卸區，並與水務署保持緊密聯繫，處理非法使用消防栓的問題。

當局的回應

2.51 海事處處長同意審計署的建議，並表示海事處會：

- (a) 進一步為裝卸區員工安排適合訓練，並加強督導前線員工；
- (b) 加強監管審批豁免的程序，並制訂措施確保有關監管得到妥善落實；
- (c) 與營運商商討裝卸區內堆疊貨櫃的情況，並適當修訂操作區許可證條件，以及密切監察其後的遵守情況；及
- (d) 與其他相關部門緊密合作，處理裝卸區的運作問題。

第 3 部分：船隻的檢驗及發牌

3.1 本部分探討下列與海事處為船隻檢驗和發牌有關的事宜：

- (a) 監察特許驗船師的表現 (第 3.5 至 3.10 段)；
- (b) 提供圖則審閱及驗船服務 (第 3.11 至 3.15 段)；
- (c) 沒領有效牌照的船隻 (第 3.16 至 3.28 段)；及
- (d) 對在沒領有效牌照下運作的船隻採取跟進行動 (第 3.29 至 3.35 段)。

法例規定

3.2 《商船 (本地船隻) 條例》規定，所有本地船隻 (註 23) 必須領牌。相關的重要規定撮述如下：

- (a) **檢驗** 船隻獲發運作牌照之前，須先通過檢驗過程 (獲特別豁免的船隻除外——註 24)，包括由海事處審批船隻新建圖則和驗船，以確保符合有關安全和環保的法例規定。當局只會於確定船隻屬適宜用作擬進行的作業和處於良好狀況後，才發出驗船證明書 (註 25)。證明書的有效期為一年至三年不等，視乎船隻類別而定。船東為船隻的證明書辦理續期時，須再次安排檢驗 (定期檢驗)；及
- (b) **發牌** 船東須向海事處轄下海事分處 (註 26) 申領以下證明書和牌照：
 - (i) **擁有權證明書** 這證明書列明船隻的詳情 (例如類別、名稱和噸位)，以及船東的資料 (例如姓名、住址和身分證號碼)。這證明書終生有效，除非船東 (因其船隻已毀掉或永久離開香港) 申請取消或轉讓擁有權；及

註 23：根據該條例，本地船隻按其用途分為四類，第 I 類別主要用作載客 (例如渡輪)，第 II 類別用作載貨 (例如拖船和躉船)，第 III 類別用作捕魚，第 IV 類別作遊樂用途。

註 24：獲豁免船隻的例子，包括非供出租和載客不超過 60 人的遊樂船隻，以及無推進引擎裝置的漁船。

註 25：由特許驗船師檢驗的第 IV 類別船隻 (見第 3.3(a) 段)，會獲發檢查證明書，有效期為一年，續期前須通過另一次檢驗。

註 26：現有八個海事分處，分別位於香港仔、中環、長洲、西貢、筲箕灣、大埔、屯門及油麻地。

- (ii) **運作牌照** 這牌照是應領有證明書的船東申請而發出。船東須提供證明文件，例如有效的驗船證明書和第三者風險保單（註 27）。這牌照必須時刻存放在船隻上，並出示給海事處人員查閱。這牌照的有效期通常為 12 個月，屆滿時必須續期，除非船東申請取消或轉讓擁有權。

海事處的角色

3.3 海事處除了擔當法例所賦予的規管角色外，亦是驗船服務的提供者：

- (a) **服務提供者** 在二零零七年之前，海事處是審批船隻新建／改裝圖則及驗船的唯一認可單位。二零零七年，當局修訂法例，使船東可委聘海事處特許的合資格驗船師（註 28）為低風險船隻（註 29）驗船，讓海事處可更專注處理高風險船隻；及
- (b) **規管者** 為保障海上安全及符合環保標準，海事處會進行以下檢查：
 - (i) **複驗** 海事處會複驗特許驗船師所檢驗的船隻，以監察特許驗船師的表現（見第 3.5 至 3.8 段）；及
 - (ii) **抽查** 為確保船隻狀況在檢驗後符合法定的安全及環保規定，海事處會抽查船隻，而且不論由何方（海事處或特許驗船師）檢驗的船隻均會被抽查。

3.4 表四顯示海事處在二零零七至二零一一年發出的牌照、驗船證明書及審閱船隻新建／改裝圖則的數目。2011–12 年度，海事處收取的牌照費為 3,680 萬元，驗船及圖則審閱費則為 1,680 萬元。

註 27：根據法例，所有本地船隻必須購買第三者風險保險，但並非以機械推進且長度不逾四米的船隻除外。

註 28：包括具備註冊專業工程師（輪機及造船工程）資格的個別人士、認可船級社的驗船師，以及兩個獲認可的內地機構。

註 29：低風險船隻指第 II 至 IV 類別船隻（但運送石油、危險品、有毒液體物質及有害物質的第 II 類別船隻及載客超過 60 人的遊樂船隻除外）。

表四

所發出的牌照、驗船證明書及已審閱的圖則
(二零零七至二零一一年)

年份	所發出的 牌照 (數目)	所發出的 驗船證明書 (數目)	所審閱的 圖則 (數目)
2007	13 500	3 500	4 042
2008	13 300	3 075	5 353
2009	14 100	3 260	5 161
2010	14 600	2 934	16 069
2011	15 400	2 701	12 189

資料來源：海事處的記錄

監察特許驗船師的表現

3.5 截至二零一二年六月，本港有 15 名特許驗船師。所檢驗船隻如屬第 II 及 III 類別，特許驗船師完成檢驗後，會發出檢驗聲明，海事處則會根據檢驗聲明發出驗船證明書；如屬第 IV 類別船隻，則由特許驗船師直接發出檢查證明書。為確保特許驗船師的工作質素符合標準，海事處會複驗他們所檢驗的船隻，並為此訂立下列指引：

- (a) 複驗比率應達特許驗船師每年檢驗船隻數目的 10%，而且會從每名特許驗船師所檢驗的船隻隨機抽選最少一艘進行複驗；及
- (b) 海事處複驗船隻時，如發現輕微問題，會向特許驗船師發出警告信；如發現嚴重問題，會考慮採取紀律行動（例如暫時吊銷或撤銷特許權）。

船隻的檢驗及發牌

適時進行複驗

3.6 海事處的指引沒有訂明由特許驗船師驗船後進行複驗的相距時限。二零一一年，海事處複驗了 67 艘由特許驗船師檢驗的船隻。審計署審查了其中 50 宗複驗個案，發現有 13 宗是於船隻的運作牌照發出後才複驗，其中有兩宗個案的複驗工作更於船隻的運作牌照發出後 29 日和 59 日才進行（餘下 11 宗平均為六日）。由於船隻取得運作牌照後可隨即使用，因此船隻的狀況可能於複驗前已因使用而起變化，以致減損複驗成效。審計署認為，海事處應作出改善，確保其複驗工作會適時進行。

複驗範圍

3.7 經特許驗船師檢驗的船隻數目由二零零七年的 627 艘增至二零一一年的 1 552 艘，但海事處所複驗的個案卻由二零零七年的 119 宗減至二零一一年的 67 宗。因此，由二零零九年起，複驗比率一直未達到所規定的 10%。表五擷錄複驗情況和複驗後發出的警告信數目。

表五

所進行的複驗 (二零零七至二零一一年)

年份	特許驗船師 檢驗的 船隻數目 (a)	海事處進行的 複驗次數 (b)	複驗比率 $\frac{(b)}{(a)} \times 100\%$	所發出的 警告信 數目
2007	627	119	19%	無
2008	659	78	12%	13
2009	847	66	8%	9
2010	944	50	5%	1
2011	1 552	67	4%	3

資料來源：海事處的記錄

3.8 隨着近年由特許驗船師檢驗的船隻數目日增，審計署理解海事處確難以經常維持 10% 的複驗比率。不過，海事處須密切監察有關情況，以確保調低複驗比率具備充分理據，並有客觀的風險評估結果作為依據。審計署注意到，海事處在選擇船隻進行複驗方面有以下可改善之處：

- (a) 在二零零八至二零一一年，海事處沒有複驗第 IV 類別船隻，而這類船隻卻佔特許驗船師同期檢驗船隻的 39% 至 75%；及
- (b) 兩名特許驗船師（驗船師 A 及驗船師 B）在二零零八和二零零九年檢驗多艘船隻。海事處在二零零八年複驗他們的工作後，向驗船師 A 發出六封警告信，但沒有向驗船師 B 發出任何警告信。雖然驗船師 A 在二零零八年的工作表現較差，但海事處在二零零九年複驗其工作時，範圍卻較驗船師 B 的少，即驗船師 A 檢驗了 31 艘船隻，但海事處只複驗了其中 6 艘 (19%)；驗船師 B 檢驗了 99 艘船隻，海事處卻複驗了其中 26 艘 (26%) (註 30)。

審計署的建議

3.9 審計署建議海事處處長應：

- (a) 採取改善措施，確保適時複驗特許驗船師的檢驗工作；
- (b) 密切監察既定的 10% 複驗比率的達標情況，以確保調低複驗比率具備充分理據，並有客觀的風險評估結果作為依據；及
- (c) 採用以風險為依據的方式選擇船隻進行複驗，期間考慮如特許驗船師的過往表現和涵蓋不同船隻類別等因素。

當局的回應

3.10 海事處處長同意審計署的建議，並表示會採用以風險為依據的方式為監察複驗工作制定時間表，使複驗工作能夠更適時地進行。對於高風險個案，例如由往績較差的特許驗船師檢驗的船隻，海事處會盡量先進行複驗，然後才發出驗船證明書／運作牌照。

註 30：海事處在二零零九年進行複驗後，向驗船師 A 發出兩封警告信（即佔 6 個複驗個案的 33%），向驗船師 B 發出一封警告信（即佔 26 個複驗個案的 4%）。由此可見，驗船師 A 的工作表現仍然較差。

提供圖則審閱及驗船服務

3.11 海事處承諾其圖則審閱及驗船服務會達致表六所列的目標：

表六

服務承諾

服務	目標時間	目標達標率
(a) 審批新建本地船隻圖則	2 個月內	90%
(b) 審批改裝本地船隻圖則	1 個月內	90%
(c) 在香港境外檢驗本地船隻	4 個工作天通知	100%
(d) 在香港境內檢驗或檢查本地船隻	1 個工作天通知	100%

資料來源：海事處的記錄

3.12 雖然由特許驗船師檢驗的船隻數目已由二零零七年的 627 艘增至二零一一年的 1 552 艘 (見第 3.7 段表五)，但審計署注意到，海事處同時擔當驗船服務提供者及規管者，面對以下挑戰：

- (a) **未能實現服務承諾** 過去兩年，海事處未能完全達到承諾目標，即在兩個月內完成審批 90% 新建本地船隻圖則，以及在一個月內完成審批 90% 改裝本地船隻圖則。2010-11 年度，在目標時間內完成審批新建圖則和改裝圖則的比率分別為 78% 及 63%；2011-12 年度的比率則分別為 71% 及 73%；
- (b) **未有主動執行抽查工作** 雖然海事處的指引訂明須按預定次數抽查已檢驗的船隻 (見第 3.3(b) (ii) 段)，但卻未有切實執行。事實上，海事處只在接獲市民投訴後才進行抽查；及
- (c) **減少複驗特許驗船師的驗船工作** 如第 3.7 段所述，在二零零九至二零一一年間，對特許驗船師檢驗船隻進行複驗的比率低於既定的 10%。

3.13 審計署認為，海事處須檢討其圖則審閱及驗船工作的安排和規定，以提高同時擔當驗船服務提供者和規管者的效率和成效。在這方面，審計署注意

到，海事處所檢驗的船隻大部分屬低風險類別。二零一一年，海事處在香港境內進行了 3 581 次檢驗，其中 2 341 次(65%) 為檢驗低風險船隻；在香港境外(主要在內地) 進行了 186 次檢驗，其中 70 次(38%) 為檢驗低風險船隻。在香港境外進行檢驗(平均每宗需要 15.6 個工時) 較在本地進行的更為費時(平均每宗需要 2.5 個工時)。因此，海事處似乎有空間將更多低風險類別檢驗工作(尤其是在香港境外進行的) 交予特許驗船師，以便較專注於規管工作。

審計署的建議

3.14 審計署建議海事處處長應檢討海事處的驗船工作安排和規定，以提高該處同時擔當驗船服務提供者和規管者的效率和成效。

當局的回應

3.15 海事處處長同意審計署的建議，並表示按《商船(本地船隻)條例》規定，船東可選聘海事處或特許驗船師審批其船隻圖則和驗船。由於香港和內地的特許驗船師數目有限，因此對海事處的驗船服務需求仍然甚為殷切。有見於此，海事處正檢討驗船工作的安排和規定，務求提高效率和成效。

沒領有效牌照的船隻

3.16 根據《商船(本地船隻)條例》，船東如未有為其船隻領取牌照，即屬違法，一經定罪，可判處最高罰款 25,000 元和監禁一年。

檢控行動

3.17 海事處的海港巡邏組負責定期巡邏香港水域，以確保港口使用者遵守本地及國際的海事規例。根據海事處的指引，當巡邏人員發現沒領有效運作牌照的本地船隻，須對船東提出檢控。然而，如牌照過期的時間較指引所訂的期限為短，而該船隻在此期間沒有運作，以及在此期間正為已過期牌照續牌而安排驗船(以便領取有效的驗船／檢查證明書)，海事處便不會採取法律行動。

3.18 表七撮錄海港巡邏組在二零零七至二零一一年期間所檢查船隻的數目，以及檢控干犯船隻牌照無效罪行個案的統計數字。定罪個案被判處的罰款額由 200 元至 3,500 元不等。

表七

檢控沒領有效牌照的船隻 (二零零七至二零一一年)

年份	所檢查的 船隻 (數目)	檢控沒領有效 牌照的船隻 (數目)	定罪個案 (數目)
2007	19 000	136	136
2008	18 000	101	100
2009	18 100	111	109
2010	15 500	97	97
2011	16 000	119	112

資料來源：海事處的記錄

逾期續牌的額外牌照費

3.19 船東如為過期牌照申請續牌，須依法繳付額外牌照費，作為牌照失效當日至續牌當日的牌照費。收取額外牌照費，不會妨礙當局追究船東在續牌之前干犯牌照無效罪行的法律責任。

發出催辦通知書

3.20 二零零八年十月發生一宗海事意外，肇事船隻屬第 II 類別。由於船隻牌照過期已久(由二零零零年十二月起)，事件引起海事處高層管理人員關注。二零零八年十一月，海事處向運作牌照於二零零六年一月或之後過期的第 II 類別同類船隻的船東發出催辦通知書。其後，海事處就過期牌照個案展開三輪類似的催辦行動：首輪於二零一零年四月進行，對象為第 I 類別船隻；第二輪於同年九月進行，對象為第 II 類別的部分船隻(交通船隻類型)；第三輪於二零一一年八月進行，對象為牌照於二零零八年七月起過期的所有類別船隻。

3.21 由二零一一年十月起，海事處每月進行覆核，找出牌照已過期一至兩個月(所有類別)的船隻，並發出催辦通知書。

針對高風險個案的措施

3.22 審計署審查海事處的記錄，發現截至二零一二年五月，已領有效牌照的本地船隻共有 15 672 艘，另有 14 517 艘本地船隻的牌照已過期(註 31)。在這 14 517 宗牌照已過期的個案中，有 3 310 艘船隻(23%)的驗船證明書亦已過期(註 32)。由於有關船隻沒有進行定期檢驗以確保符合法定的安全和環保規定，如繼續在香港水域使用，可能威脅其他港口使用者的安全(見第 3.30 至 3.33 段的例子)。海事處須針對這些高風險個案採取更適切的措施。

註 31：過期牌照包括一些可追溯至一九七一年的舊個案。根據法例，只有船東才可要求海事處取消船隻牌照或擁有權證明書。海事處無權取消過期牌照或牌照已過期船隻的擁有權證明書，並把它們從記錄中刪除。

註 32：就該等驗船證明書，海事處的記錄沒有備存可供隨時查閱的失效日期資料。不過，審計署注意到，在該 3 310 宗牌照過期的個案中，有 2 850 宗已過期五年以上，相信其驗船證明書亦同樣過期已久。

向所有牌照過期個案發出催辦通知書

3.23 海事處在二零零八年十一月至二零一二年六月初發出的催辦通知書，對象主要為牌照自二零零八年七月起過期的船隻。截至二零一二年五月，共有 14 517 宗牌照過期個案，而海事處並未向其中 11 794 宗發出催辦通知書。海事處回應審計署就此提出的查詢時表示，牌照早於二零零八年七月之前過期的船隻可能已不再使用。不過，從下文的觀察可見，不論其失效日期，均值得向所有牌照已過期的個案發出催辦通知書：

- (a) 審計署對海事處在二零一二年三月至五月的檢控記錄進行審查，發現在 18 宗與船隻牌照過期有關的個案中，有八宗 (44%) 的牌照早於二零零八年七月之前過期 (即介乎二零零一年五月至二零零七年十一月期間)；
- (b) 在二零一一年八月發出 2 526 份催辦通知書後，其中 901 名 (36%) 船東已續牌，可見發出催辦通知書有助促使船東遵從牌照規定；及
- (c) 催辦通知書除可敦促有關船東續牌外，亦提醒船東如其船隻已毀掉或永久離開香港，應取消牌照。船東的回應有助海事處更新牌照記錄。

為續牌提供住址證明

3.24 海事處於二零一一年八月發出的 2 526 份催辦通知書中，有 206 份 (8%) 因無法送遞而退回，可見海事處未有定期更新備存的船東住址記錄。目前，海事處只規定船東在首次申請牌照時提供住址證明，但之後續牌則無此規定。如船東住址有變，便無法確保海事處會獲得知會。由於備存最新住址記錄對採取執法行動 (例如送達通知或傳票) 至為重要，海事處須收緊住址證明的規定。為此，海事處或可借鑑運輸署的經驗，運輸署要求車主在首次申請車輛牌照及其後續期時均出示住址證明。

檢控個案的文件記錄

3.25 根據海事處的指引，在法院聆訊檢控個案之前，負責人員會先準備佐證資料，包括被告人的過去定罪記錄。在二零零七年一月至二零一二年四月檢控的個案中，有 28 宗的船東過去曾同樣因未有為船隻續牌而被定罪。審計署審

查有關個案的檢控檔案後，發現其中八宗 (29%) 個案的負責人員沒有記下過去的定罪記錄。海事處回覆審計署查詢時表示，實際上，海事處在每次法院聆訊時均有呈交有關資料。審計署認為，海事處須改善檢控個案的文件記錄。

就逾期續牌個案制訂檢控指引

3.26 就逾期續牌的個案而言，船東繳付額外牌照費用後，仍可能被依法檢控 (見第 3.19 段)。不過，海事處沒有就此類個案制訂檢控指引。在實際執行上，除非在批准有關船隻續牌前需要海港巡邏組檢查，否則海事分處不會向海港巡邏組轉介逾期續牌個案。當海港巡邏組接獲這類轉介個案後，會應海事分處的要求採取跟進行動，並檢控有關船東。換言之，沒有轉介予海港巡邏組的個案則不會被檢控。審計署認為，海事處應檢討這情況，並制訂適當的檢控指引，確保對所有逾期續牌個案的執法標準是一致的。

審計署的建議

3.27 審計署建議海事處處長應：

- (a) 針對牌照已過期及逾期仍未檢驗的船隻，採取更適切的措施；
- (b) 向所有牌照已過期的船東發出催辦通知書，不論其牌照失效的日期；
- (c) 規定船東申請續牌時須出示住址證明；
- (d) 改善檢控個案的文件記錄；及
- (e) 進行檢討，以便就逾期續牌個案制訂適當的檢控指引。

當局的回應

3.28 海事處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 海事處會採取適切措施，密切監察固定船隻的牌照是否有效，同時並會監察沒領有效牌照船隻申請進出香港水域的情況 (見第 3.30 至 3.33 段)，並會因應情況採取執法行動；及

- (b) 海事處會分階段向船隻牌照已過期的船東發出催辦通知書，並密切監察他們的回應，以評估這措施的成效。

對在沒領有效牌照下運作的船隻採取跟進行動

3.29 海事處除了在海港巡邏外，亦可利用其記錄監察一些沒領有效牌照但可能仍然繼續運作的船隻。審計署認為，海事處在下文第 3.30 至 3.35 段所述針對有關船隻所採取的跟進工作，有可改善之處。

避風塘的固定船隻

3.30 固定船隻(例如曬家艇)只可繫泊於指定地區(通常為避風塘)；除非獲海事處處長批准，否則不得遷往其他位置。為免避風塘內固定船隻數目激增，每個避風塘可繫泊的固定船隻數目均受限制。審計署從海事處的固定船隻記錄中發現，截至二零一二年六月三十日，有十艘繫泊在三個避風塘的固定船隻的牌照已過期一至五個月(平均為三個月)，其中六艘船隻的驗船證明書亦已過期 1 至 14 個月(平均為六個月)，但海事處沒有採取執法行動(註 33)。

船隻的離港及抵港記錄

3.31 根據《商船(本地船隻)條例》和《商船(本地船隻)(一般)規例》(第 548F 章)，本地領牌船隻(漁船除外)和內河船隻在離開和進入香港水域前均須向海事處申請出港／到港證。海事處的指引訂明，牌照已過期的船隻(註 34)只會在下列情況下獲發出港／到港證：

- (a) **離港** 牌照已過期的船隻的船東如能出示主管當局或特許驗船師發出以資證明該船隻適航的證明書，可離開香港；及
- (b) **抵港** 牌照已過期的船隻的船東如有意申請牌照且不會於獲發有效牌照前在香港水域操作其船隻，可進入香港。

3.32 根據海事處的記錄，在二零一一年一月至二零一二年六月初，共有 11 艘牌照已過期的船隻獲准進入或離開香港，其中九艘的船東其後分別為其船隻取消牌照(六艘)或為牌照續期(三艘)(即在進入或離開香港後的一至五個月內)。

註 33：其中八艘船隻的船東其後取消牌照或為牌照續期。二零一二年八月，海事處已對餘下兩宗個案提出檢控。

註 34：據海事處表示，實際上只會向被拖船隻發出出港／到港證。

船隻的檢驗及發牌

截至二零一二年七月底，餘下兩艘（驗船證明書分別過期 6 和 13 個月）的船隻仍未取消牌照或為牌照續期（詳情見表八）。

表八

牌照已過期船隻的離港及抵港
(二零一一年一月至二零一二年六月)

船隻	牌照的失效日期	驗船證明書的失效日期	離港日期	抵港日期
一	2012 年 1 月 30 日	2012 年 1 月 27 日	2012 年 3 月 16 日	2012 年 5 月 16 日
二	2011 年 6 月 14 日	2011 年 6 月 6 日	2011 年 10 月 17 日	不適用

資料來源：海事處的記錄

備註：兩艘船隻均為非機動躉船。

3.33 二零一二年八月中，海事處通知審計署，已於二零一二年三月及二零一一年八月分別向第 3.32 段表八所述的船隻一及二的船東發出催辦通知書。海事處近日聯絡有關船東後得悉：

- (a) 船隻一抵港後一直進行修理，待完成修理後會安排檢驗以便續牌；及
- (b) 船隻二的回港計劃未定，海事處會繼續監察該個案，待該船回港後便會與船東跟進。

審計署的建議

3.34 審計署建議海事處處長應訂立監察程序，確保會迅速及有效跟進沒領有效驗船證明書和運作牌照但可能仍然運作的船隻的資料。

當局的回應

3.35 海事處處長同意審計署的建議。

第 4 部分：私人繫泊設備的管理

4.1 私人繫泊設備指某人(繫泊設備擁有人)獲得海事處處長根據《船舶及港口管制條例》給予批准而敷設的繫泊設備。除非獲得繫泊設備擁有人的許可或按照海事處處長的指示，否則本地船隻不得繫泊於私人繫泊設備。本部分探討下列與海事處管理私人繫泊設備有關的事宜：

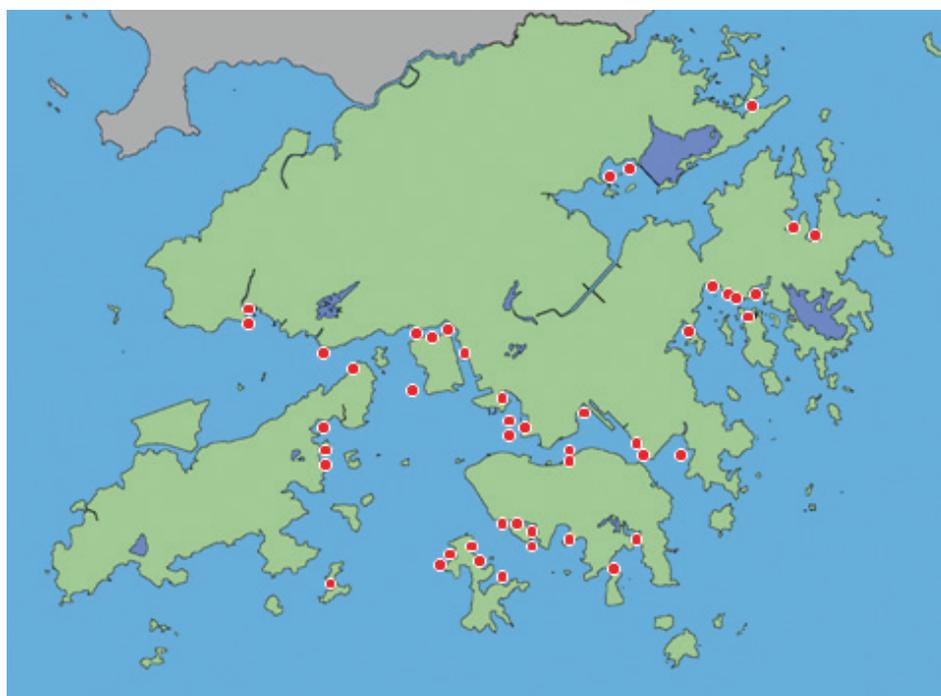
- (a) 申請私人繫泊設備(第 4.2 至 4.6 段)；及
- (b) 管制私人繫泊設備(第 4.7 至 4.15 段)。

申請私人繫泊設備

4.2 根據法例，除獲海事處處長給予的批准所指明的地方外，任何人不得在香港水域內任何地方敷設私人繫泊設備。目前，香港水域內有 46 個指定地區可敷設私人繫泊設備(見圖二)。

圖二

敷設私人繫泊設備的指定地區分布圖



說明：● 香港水域內敷設私人繫泊設備的指定地區

資料來源：海事處的記錄

4.3 申請私人繫泊設備須由船東向海事處提出。海事處容許申請人在申請表格上註明屬意敷設私人繫泊設備的地點 (按優先次序列明最多四個選項)。港口管理科轄下私用繫泊分組接獲申請後，會考慮申請人所申請地點的繫泊位和水深是否足夠容納申請人的船隻。成功申請者會獲得書面批准，並須遵守下列標準條件：

- (a) 該繫泊設備須作為申請表格所述船隻 (指定船隻) 的指定繫泊設備；
- (b) 不得在該繫泊設備繫泊超逾指定長度的船隻，而且在同一時間內不得有超過一艘船隻繫泊於該繫泊設備；
- (c) 申請表格所載的繫泊設備擁有人及其船隻的資料如有任何變更，擁有人須於該項變更發生的七日內以書面通知海事處處長；

私人繫泊設備的管理

- (d) 繫泊設備擁有人須每季預繳《船舶及港口管制規例》(第 313A 章) 訂明的費用；及
- (e) 海事處處長可隨時在其認為有需要時，發出不少於 14 天的書面通知，要求私人繫泊設備擁有人移走繫泊設備。

如申請地點沒有合適或可供編配的繫泊位，該申請會列入候補名單，並按每宗申請的接獲日期順序編列。2011-12 年度，海事處藉出租私人繫泊位獲得 1,610 萬元收入。

4.4 截至二零一二年三月，全港共有 2 048 個私人繫泊位 (註 35)，其中 1 874 個 (92%) 已出租。雖然在 20 個指定地區內有 174 個 (8%) 空置繫泊位可供租用，但在 15 個指定地區的私人繫泊位輪候名單已累積 281 宗申請，其中有 80% 已輪候超逾一年。審計署發現，海事處沒有主動公布空置繫泊位，例如海事處沒有利用部門網站發布可供租用的空置繫泊位及其位置，以方便申請人參考。申請人須向海事處查詢才可取得有關資料。

審計署的建議

4.5 審計署建議海事處處長應主動公布可供租用的空置繫泊位 (例如在部門網站載列有關資料)。

當局的回應

4.6 海事處處長同意審計署的建議，並表示海事處會探討公布可供租用的空置繫泊位的最佳方法。

註 35：超過 70% 繫泊位指定供遊樂船隻繫泊。

管制私人繫泊設備

4.7 《船舶及港口管制規例》規定：

- (a) 私人繫泊設備除經其擁有人同意或按海事處處長的指示外，不得供並非由該設備擁有人擁有或控制的任何船隻使用；及
- (b) 如某私人繫泊設備的擁有人將該設備出售或以其他方式轉讓，則他和承讓人須於出售或轉讓日期後 14 天內將所需資料知會海事處處長，並繳付訂明的轉讓費。

4.8 海事處的內部指引進一步訂明，私人繫泊設備擁有人如不使用其設備，須把其繫泊位退還海事處；私人繫泊位不得在私人之間互相轉讓。海事處只會在相關繫泊區沒有申請人輪候的情況下，才考慮容許轉讓繫泊位。

非指定船隻使用私人繫泊設備

4.9 如上文第 3.20 段所述，海事處在二零一一年八月曾向船隻牌照在二零零八年七月之後過期的船東發出催辦通知書。海事處亦於同月覆檢私人繫泊設備的指定船隻的牌照（見第 4.3(a) 段），發現有 141 個私人繫泊設備的指定船隻的牌照已過期。二零一一年十月，私用繫泊分組要求海港巡邏組跟進有關個案。

4.10 審計署發現，截至二零一二年六月，在上述 141 個私人繫泊設備擁有人中，有 14 個擁有人 (10%) 已為其指定船隻續牌，另有四個 (3%) 已取消其指定船隻的牌照（即表示其船隻已毀掉或永久離開香港）。換言之，這四個私人繫泊設備已不再由指定船隻使用，而其中三個所屬地區均有繫泊位的輪候名單。根據海事處的內部指引，私人繫泊設備擁有人如不使用其繫泊設備，須把其繫泊位退還海事處（見第 4.8 段）。然而，海事處沒有採取任何行動，要求擁有人移除這些繫泊設備，以便騰出繫泊位供海事處重新編配予輪候名單上的申請人。

4.11 在餘下的 123 宗 (87%) 個案中，私人繫泊設備擁有人均沒有為其指定船隻續牌。審計署發現，其中 112 張牌照 (91%) 過期逾三年（一張已過期 30 年）。海事處須立即就這類牌照過期已久的個案採取嚴厲的執法行動。

私人之間互相轉讓／分租私人繫泊設備

4.12 根據海事處的內部指引，只有當繫泊位所屬繫泊區沒有申請人輪候的情況下，該處才會考慮容許轉讓繫泊位（見第 4.8 段）。不過，《船舶及港口管制規例》規定，如某私人繫泊設備的擁有人出售或轉讓其私人繫泊設備，他和承讓人只須於出售或轉讓日期後 14 天內通知海事處處長和繳付訂明的轉讓費（見第 4.7(b) 段）。關於轉讓私人繫泊設備的條件，該內部指引與上述《船舶及港口管制規例》的規定並不一致。海事處回應審計署就此提出的查詢時表示，由於對私人繫泊設備的需求與日俱增，尤其是在受歡迎的指定地區，因此該處採取行政措施，規定當某繫泊區的輪候名單上有申請人，便不允許該區內的繫泊設備在私人之間互相轉讓。審計署認為，海事處應理順規管私人繫泊設備轉讓事宜的行政措施，並於有需要時徵詢法律意見。

4.13 如第 4.4 段所述，部分地區的私人繫泊位輪候名單甚長，可能因而導致出現分租風險。由於《船舶及港口管制規例》規定，私人繫泊設備經其擁有人同意可供非指定船隻使用（見第 4.7(a) 段），因此區內一些繫泊設備擁有人可能藉此把其私人繫泊位分租。如指定船隻的牌照已取消或過期已久（見第 4.10 及 4.11 段），其相關繫泊位的分租風險便越高。審計署查詢後得悉，海港巡邏組沒有就上述高風險個案採取特定行動。海事處須加強這方面的管制工作。

審計署的建議

4.14 審計署建議海事處處長應：

- (a) 要求有關的船東移除閒置的私人繫泊設備（如第 4.10 段所述不再由指定船隻使用的設備），以騰出繫泊位供海事處重新編配予輪候名單上的申請人；
- (b) 針對指定船隻牌照過期已久的私人繫泊設備擁有人，採取更嚴厲的執法行動；
- (c) 理順規管私人繫泊設備轉讓事宜的行政措施，並於有需要時徵詢法律意見；
- (d) 進行調查以確定分租私人繫泊設備問題的嚴重程度，並就所發現的分租個案徵詢法律意見，以便研究可採取的執法行動；及

- (e) 根據 (c) 和 (d) 項的結果，考慮是否需要檢討相關法律條文，以加強管制私人繫泊設備的轉讓和使用。

當局的回應

4.15 海事處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 海事處現正提升電腦系統，以優化船隻牌照資料與私人繫泊設備資料庫之間的聯繫，從而加強管制私人繫泊設備。海事處會要求私人繫泊設備擁有人更新指定船隻的資料，以找出可騰出供重新編配的閒置私人繫泊位；
- (b) 對於牌照已過期的個案，海事處會聯絡有關的私人繫泊設備擁有人，以便為船隻續牌及採取相應執法行動；
- (c) 海事處會檢討規管私人繫泊設備轉讓的現行制度，並制訂未來路向；及
- (d) 海事處會對照私人繫泊設備擁有人與指定船隻的資料，以確定分租問題的嚴重程度，然後制訂未來路向，並於有需要時徵詢法律意見。

第 5 部分：海事意外的調查

5.1 本部分探討與海事處海事意外調查工作有關的事宜：

- (a) 編撰調查報告 (第 5.4 至 5.12 段)；及
- (b) 監察建議的推行 (第 5.13 至 5.16 段)。

意外調查

5.2 《船舶及港口管制條例》和《商船 (本地船隻) 條例》載有下列關於香港水域發生海事意外的條文：

- (a) **報告** 當船隻涉及意外 (例如碰撞、火警或爆炸)，其船東或船長須向海事處報告；如涉及海事工業意外 (例如起重機倒塌或有人在工程進行中嚴重受傷或死亡)，有關的海事工程負責人須向海事處報告，而且須在意外發生後 24 小時內呈報；及
- (b) **調查** 海事處有權對接報意外進行調查。

5.3 海事意外調查及船舶保安政策部負責調查海事意外。為協助調查人員遵照法定要求和國際海事組織的國際標準和建議做法規則行事，海事處已訂立指引，包括：

- (a) 海事意外調查及船舶保安政策部的調查，旨在確定事發經過和肇事原因，以期改善海上人身安全，避免日後再次發生同類事故。調查工作無意將過失或責任歸咎於任何人士或組織。因此，調查報告不會對檢控行動或紀律處分作出任何建議 (註 36)；
- (b) 接報的意外須按嚴重程度分類：
 - (i) 非常嚴重的意外涉及船隻全損、人命喪失或因船隻受損造成嚴重污染；
 - (ii) 嚴重意外涉及火警、爆炸、碰撞、擱淺等導致船隻結構嚴重受損、污染問題或機器失效；及

註 36：海事處會對違反本地和國際海事規例的船隻採取檢控行動。至於其他不納入海事處職權範圍內的違規行為，均會轉介給其他執法機關採取跟進行動。

(iii) 較輕微的意外並不是如上述的非常嚴重或嚴重的意外，但包括船隻或岸上／離岸設置有重大損壞，或有人嚴重受傷。

所有屬於這三類嚴重類別意外的調查，須於意外發生當日後 30 周內完成調查報告。如未能在此指定時間內完成，須說明理由；及

(c) 不屬於這三類嚴重類別的意外稱為小意外，須在意外發生當日後三個月內完成一般評估，找出意外成因，並把評估結果記錄在案。

編撰調查報告

5.4 在二零零八年一月至二零一二年五月期間，共發生 48 宗屬上述三類嚴重類別的意外(註 37)，須由海事處展開調查。海事處表示，每宗意外的複雜程度不同。審計署就海事處管理有關個案進行審查，發現調查報告的編撰工作有可改善之處(見第 5.5 至 5.12 段)。

如期完成調查報告

5.5 截至二零一二年五月三十一日，在上述 48 宗意外中，海事處完成了其中 34 份調查報告，但只有五份報告(15%)在 30 周目標時限內完成，餘下 29 份報告(85%)實際需時 33 至 164 周(平均 69 周)才完成。至於仍在調查的 14 宗意外(註 38)，有七宗(50%)所需時間已超過 30 周目標時限。根據海事處的記錄，導致調查報告延遲完成的原因包括調查人員工作繁重，個案較為複雜，以及在調查過程中，有關人士／機構需時作出回應。

5.6 意外調查工作的目的，旨在改善海上安全和防範同類意外再次發生。因此，及早完成調查報告，廣為宣揚從中汲取的教訓，至為重要(註 39)。審計

註 37：除了這 48 宗意外，有 33 宗意外在香港水域以外發生，但涉及在香港註冊的船隻。海事處按照《商船(安全)條例》(第 369 章)和《商船(本地船隻)條例》的規定對有關事故的調查工作，不在本審查的範圍內。

註 38：14 宗意外中，有八宗屬非常嚴重類別。截至二零一二年十月下旬，海事處已完成 14 宗意外中的七份調查報告。餘下仍在調查的七宗意外，其中四宗(57%)所需時間已超過 30 周目標時限，當中有兩宗屬非常嚴重類別。

註 39：海事處完成調查報告之前，會在有需要時以海事處布告形式向業界發出可汲取的教訓。當發現有懷疑違反法定規定時，會促請有關執法組別注意。調查工作完成後，有關的海事處布告會因應調查的結論及建議作出更新。

海事意外的調查

署注意到，在二零一一年九月至二零一二年四月期間，因調查工作繁重，海事處把調查人員的數目由四人增至七人。

報告草稿的翻譯工作

5.7 根據海事處的指引，如調查報告內可能對某人或某機構作出評論或批評，該報告草稿須送交該人或機構，以徵詢其意見。由於調查報告以英文撰寫，可能須因應徵詢對象而把報告草稿翻譯成中文。

5.8 海事處沒有就翻譯工作設定目標時限。審計署發現，在第 5.5 段所述的 34 份調查報告中，有 13 份報告草稿需要為徵詢意見而擬備譯本，其中十份的翻譯工作需時 8 至 51 周 (註 40)，平均需時 25 周，與撰寫報告的 30 周目標時限相比，實在過長。海事處須採取措施加快翻譯工作。

發表報告

5.9 為提高安全意識和避免意外再次發生，海事處會就非常嚴重和嚴重類別的意外發表調查報告。截至二零一二年五月三十一日，有 25 份相關調查報告在海事處網站發布，但全部報告只有英文本。由於有關報告對本地和內河船隻的操作人均具參考價值，因此值得同時發布中文本。

近期船隻碰撞事故

5.10 二零一二年十月一日，南丫島附近發生了一宗非常嚴重的撞船事故，造成多人傷亡。海事處已對事故展開調查。海事處表示，會致力盡快完成調查工作。

審計署的建議

5.11 審計署建議海事處處長應：

註 40：餘下三份報告的翻譯工作需時約四至六周。這 13 份報告的英文本只有 11 至 35 頁不等。

- (a) 加強監管，讓意外調查報告可如期完成；
- (b) 為改善海上安全及防範意外再次發生，盡快完成於第 5.5 段註 38 所述已逾期的非常嚴重意外的調查，以及第 5.10 段所述的調查工作，以汲取教訓；
- (c) 採取措施，加快調查報告草稿的中文翻譯工作；及
- (d) 考慮發布調查報告中文本 (除了英文本)，供本地船隻和內河船隻的操作人員參考。

當局的回應

5.12 海事處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 現在的 30 周目標時限沒有考慮到調查人員未能控制的某些實際情況，例如有關人士／機構作出回應所需的時間、個案的複雜程度、當發生其他事故令調查人員無法專注個案，以及在調查工作期間出現新證據。海事處會因應以上的因素檢討 30 周目標時限。雖然如此，海事處已於二零一一年建立資料庫，以監察各調查人員負責調查個案的工作量和調查進度，並可比較調查工作實際所需時間與處方的承諾時限，從而確定各項調查工作是否符合目標時間表；及
- (b) 將會修訂調查指引，明確訂出在甚麼情況下會選用英文或中文草擬調查報告，務求盡量減省翻譯工作，並會留意以中文草擬涉及本地及內河船隻操作人事故的調查報告。

監察建議的推行

5.13 調查報告可能載有須由海事處轄下相關組別及／或外界人士(例如涉及意外的船東或船長)執行的建議。海事處的指引訂明，海事意外調查及船舶保安政策部須把有關建議通知相關組別，以便各自在其職權範圍內執行有關建議。

5.14 審計署對海事處就五份調查報告(註 41)所採取的跟進行動進行審查，發現有下列可予改善之處：

- (a) 有三份報告建議有關船東／船長採取指定行動，以符合若干法定要求(例如所有船員須獲妥善訓練並領取適當證明書)。其中一份報告(關於一宗嚴重撞船事故)亦建議，海事處船舶事務科應獲悉某類別船隻的性能出現異常情況，以便與有關船公司跟進並採取所需行動。為此，有關報告的副本亦送交船舶事務科跟進。然而，其餘兩份報告卻沒有送交負責檢查有關守規問題的執法組別跟進。其中一份(關於一宗非常嚴重的海事工業意外)的調查報告在二零一一年八月發表，但相關執法組別(負責抽樣檢查守規情況)卻遲至審計署在二零一二年六月查詢時才與船公司跟進有關的守規問題(即報告發表十個月後)。另一份調查報告(關於一宗較輕微的撞船事故)於二零一二年四月發表，相關執法組別(負責定期就船隻進行安全檢查)於同月與船公司跟進有關的守規問題。由此看來，確有需要把調查報告所發現的不守規問題通知相關執法組別，以便他們及早檢查守規工作中跟進有關個案；及
- (b) 有兩份報告(關於非常嚴重的船隻操作意外)建議船東／船長採納若干良好做法(例如指示船員在高處或船邊附近工作時使用個人安全設備)。當有關報告發表後，海事意外調查及船舶保安政策部沒有展開查詢，以確定有關船東／船長有否落實建議的良好做法，以及如沒有落實建議，理由為何。由於所建議的良好做法有助改善海上人身安全，因此海事處應跟進有關建議的推行情況。如有關船東／船長在落實建議時遇到困難，海事處應提供協助。

註 41：所有個案均選自第 5.5 段所述的 34 份已完成調查報告，並涉及傷亡的事故。

審計署的建議

5.15 審計署建議海事處處長應：

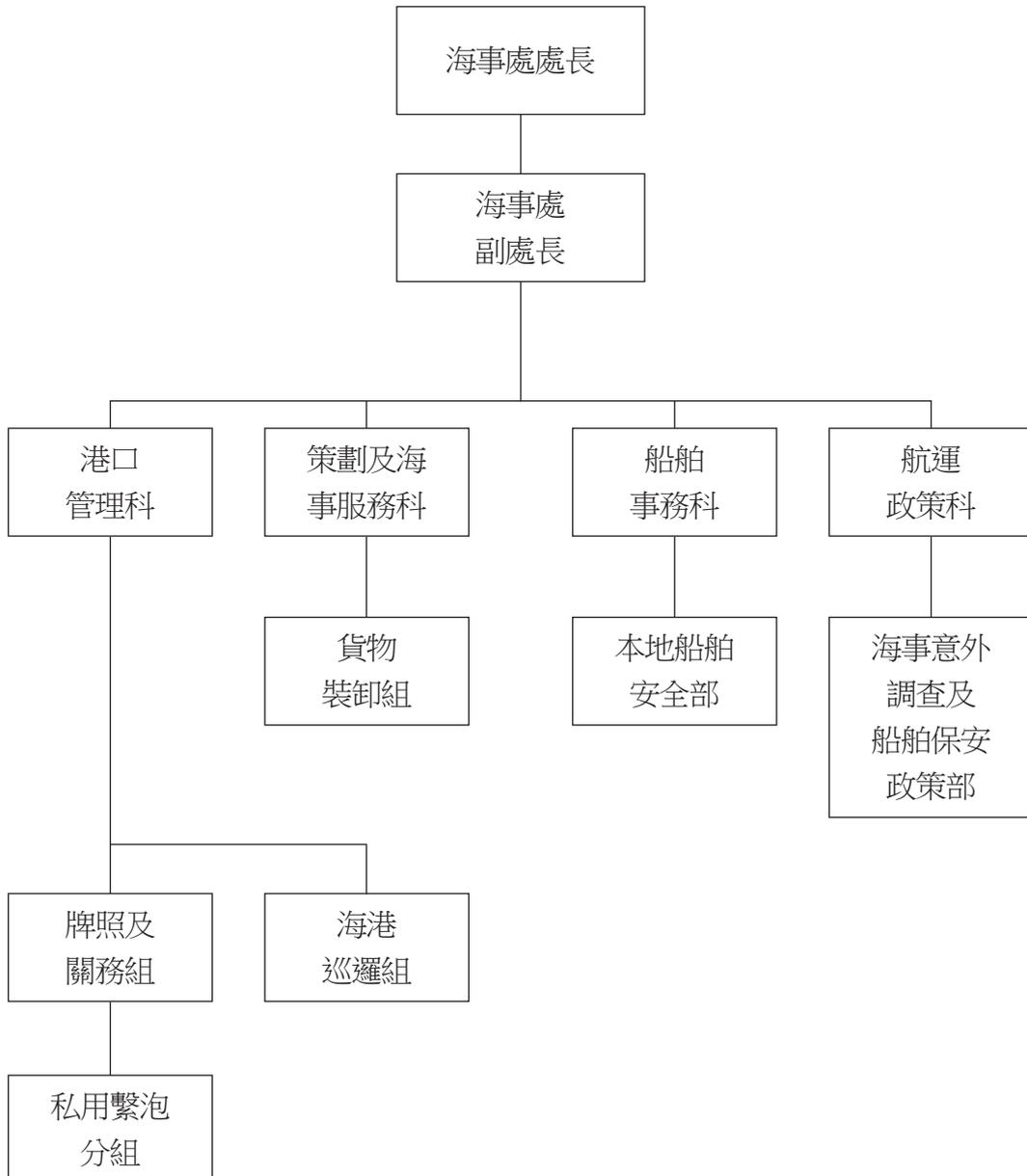
- (a) 採取措施，以確保相關執法組別獲悉調查報告所發現的守規問題，並及時在檢查守規工作中跟進有關個案；及
- (b) 規定海事意外調查及船舶保安政策部跟進涉及意外的本地人士／機構推行調查報告所建議的良好做法的落實情況，並於有需要時提供協助。

當局的回應

5.16 海事處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 日後每完成一份調查報告後，會通知相關執法組別有關調查結果和建議措施，並把有關資料收錄在資料庫內作為記錄；及
- (b) 如報告所載建議不涉及海事處的執法組別，由海事意外調查及船舶保安政策部負責跟進涉及意外的本地人士／機構，確保調查報告建議的良好做法獲得落實，以及協助解決落實建議時遇到的困難。

海事處
組織圖 (摘錄)
(二零一二年九月三十日)



資料來源：海事處的記錄

備註：本圖只包括本報告曾提述的各科及其行動組別。