

啟德郵輪碼頭

摘要

1. 2006年10月，政府告知立法會，會致力發展香港成為區內的郵輪樞紐。2009年11月，立法會財務委員會（財委會）批准進行一項地盤平整工程，以便在啟德興建新郵輪碼頭，估計所需費用為23.04億元。財委會又在2010年4月批准興建郵輪碼頭大樓及附屬設施，估計所需費用為58.52億元。啟德郵輪碼頭（郵輪碼頭）的大樓和首個泊位在2013年6月開始運作，第二個泊位在2014年9月投入服務。郵輪碼頭在2014年首個完整運作年度共錄得28船次，涉及48個運作日和旅客130 608人次。在2016年，郵輪碼頭的船次數目上升至95船次，涉及105個運作日和旅客424 868人次。截至2017年2月28日，郵輪碼頭發展項目的實際開支總額為66.13億元。

2. 郵輪碼頭總樓面面積為188 952平方米。2012年3月，政府以公開招標方式把為期10年的郵輪碼頭租約（租約）批給一個碼頭營運商，並把郵輪碼頭面積120 402平方米的地方租予碼頭營運商，讓其由2013年6月起開始營運和管理，為期10年。根據租約，碼頭營運商須就10年營運安排向政府繳付為數1,300萬元的固定租金，以及相當於營運商每年總收入7.3%至34%不等的浮動租金。然而，公眾地方、政府辦公室和郵輪碼頭公園沒有租予碼頭營運商。公眾地方和政府辦公室的設施管理工作交由外判服務承辦商負責，郵輪碼頭公園由康樂及文化事務署管理，碼頭各個部分的某些機電系統和設備的操作和維修保養則由機電工程營運基金（營運基金）提供。商務及經濟發展局轄下的旅遊事務署負責監察郵輪碼頭的運作情況，並與郵輪業諮詢委員會（諮詢委員會）緊密合作，把香港發展為區內主要的郵輪樞紐。審計署最近就郵輪碼頭進行審查。

發展香港成為區內主要的郵輪樞紐

3. **實現郵輪業帶來的預期經濟效益** 2008年11月，政府告知立法會，郵輪業在2013年可帶來的經濟效益為每年8.59億元至11億元，在2016年則為每年15億元至25億元。政府在2009年11月和2010年4月提出的撥款申請中告知財委會，在新郵輪碼頭設施啟用後，配合適當的市場推廣策略，視乎不同的增長前景方案，郵輪業到2023年可帶來的經濟效益為每年15億元至26

摘要

億元，並創造大約 5 300 至 8 900 個額外就業機會。郵輪業帶來的經濟效益，是透過經濟模型估算得出，考慮因素包括預計船次數目和旅客數目，以及郵輪旅客及郵輪營運商的預計消費金額。審計署把船次數目、旅客數目和旅客人均消費金額的實際數字與預測採用的預計數字進行比較，發現：(a) 2016 年的實際船次數目為 191 船次，分別較低增長前景方案和高增長前景方案的預計數字低 5% 和 31.3%。旅遊事務署表示，2016 年在郵輪碼頭停泊的郵輪，平均載客量較經濟模型採用的載客量為高；(b) 2016 年的實際郵輪旅客數目為 677 031 人次，較低增長前景方案預計的郵輪旅客數目高出 25%，較高增長前景方案預計的旅客數目則低 33.5%；及 (c) 訪港郵輪旅客的人均消費金額，較經濟模型的假設消費金額為低 (第 2.7、2.8 及 2.10 至 2.12 段)。

4. **吸引郵輪來港** 為了發展香港成為區內主要的郵輪樞紐，旅遊事務署採取的策略之一，是吸引更多郵輪來港。郵輪碼頭在 2014 至 2016 年旺季 (即 1 月至 3 月及 10 月至 12 月) 的使用率分別為 18.1%、22.5% 和 38.3%。審計署留意到，郵輪碼頭的容量即使在旺季也足以應付更多郵輪。在 2015 年及 2016 年的旺季，兩個泊位同時有郵輪停泊的日數分別只有 5 日和 14 日 (第 2.17 至 2.19 段)。

監察碼頭營運商的表現

5. **郵輪碼頭的繁盛程度** 租約訂明，碼頭營運商須盡最大努力把附屬商業區全部租出或使用。審計署留意到，截至 2017 年 3 月 1 日，在 5 601 平方米附屬商業區中，2 695 平方米 (48.1%) 已租出及正在營業，其餘 2 906 平方米 (51.9%) 沒有營業。在這 2 906 平方米地方中，2 196 平方米 (39.2%) 已終止分租租約及正進行法律程序，355 平方米 (6.3%) 仍未租出，另有 355 平方米 (6.3%) 在 2017 年 1 月首次租出及正進行裝修。審計署在 3 個郵輪靠岸的日子 (即 2016 年 11 月 4 日、2016 年 12 月 6 日及 2017 年 1 月 17 日) 視察郵輪碼頭，發現附屬商業區的人流不多。旅遊事務署在 2014 年 11 月告知立法會，郵輪碼頭在沒有郵輪停泊的日子也會用作舉辦活動的場地，以善用碼頭設施和增加人流。由 2013 年 6 月郵輪碼頭啟用至 2016 年 12 月這段期間，共有 38 項非郵輪活動在郵輪碼頭舉行 (涉及 67 個活動日和 85 個場地搭建及拆卸日)。旅遊事務署有需要繼續敦促碼頭營運商宣傳郵輪碼頭可用作舉辦非郵輪活動的場地，以吸引更多人流前往郵輪碼頭 (第 3.6、3.7 及 3.11 至 3.13 段)。

6. **監察碼頭營運商的表現** 旅遊事務署透過租約訂明的服務承諾和表現評核指標來監察碼頭營運商的表現。租約訂明，碼頭營運商必須提交服務承諾供旅遊事務署批核，並在開始營運前 1 個月內公布經核准的服務承諾，以及在每個曆年結束後 2 個月內就服務承諾的履行情況按年擬備報告。審計署發現，服務承諾一直未經批核，而碼頭營運商到 2017 年 1 月才公布服務承諾。2013 年、2014 年及 2015 年的服務承諾履行情況年度報告，到 2016 年 12 月 30 日才提交。此外，審計署審查了現有的服務承諾，發現有可予改善之處。旅遊事務署可考慮擴大服務承諾的涵蓋範圍，使其包括郵輪旅客滿意程度、中轉港船次旅客的登船和登岸安排，以及行李處理程序。服務承諾應定期檢討，確保承諾的事項是具挑戰性的。自 2013 年以來，碼頭營運商的表現一直達到甚或超出所有承諾的服務水平。舉例來說，其中一項服務承諾是確保停靠港船次的登岸旅客在離開郵輪停泊區後 20 分鐘內到達行人道區域，但旅客在 2013 至 2015 年這段期間的實際所需時間僅為 4.5 分鐘。審計署又發現，碼頭營運商在舉辦市場諮詢論壇、提交營運及維修報告、提交附屬商業區書面報告和在網站發布資料這 4 方面，都未能履行租約的規定(第 3.16 至 3.18 及 3.20 至 3.22 段)。

行政事宜

7. **交通配套** 審計署發現，交通配套有可予改善之處。提供免費穿梭巴士接載旅客往返郵輪碼頭和九龍東港鐵站一帶的商場數目由 2013 年的 3 個減少至 2015 年的 2 個，其中 1 個位於鑽石山的商場長遠未必能夠繼續維持該項服務。由郵輪碼頭開出途經牛頭角港鐵站和觀塘的專營巴士不設行李存放設施，乘客亦不多。審計署在 2017 年 1 月 17 日到郵輪碼頭進行實地視察，發現當時雖然有大量郵輪旅客在輪候的士，而的士輪候區內也有很多的士在等候接載乘客，但 18 個的士乘客上落位只有 6 個開放讓旅客使用。旅遊事務署有需要檢討可否在繁忙時間開放更多乘客上落位。根據租約，碼頭營運商必須提交交通管理計劃，供政府批核。碼頭營運商曾向旅遊事務署表示，交通管理計劃會在第二個泊位啟用前更新。然而，碼頭營運商在 2017 年 2 月 27 日才把經更新的交通管理計劃提交旅遊事務署批核(第 4.3、4.4 及 4.6 段)。

8. **郵輪碼頭設施的使用情況** 碼頭大樓的外牆設有一幅用以展示信息和廣告的電視幕牆(面積 60 米乘 3.7 米)。自 2013 年郵輪碼頭啟用以來，該電視幕牆從未租出過，也沒有帶來任何收入。審計署先後在 2016 年 11 月 4 日和 2017 年 1 月 17 日進行實地視察，發現電視幕牆未能正常運作。郵輪碼頭預留了兩個機房(合共面積 1 100 平方米)供安裝岸電設施，但安裝工程在 2015 年 6 月

摘要

擱置。兩個機房由 2015 年起暫時讓營運基金使用。旅遊事務署有需要檢討如何能善用該兩個機房 (第 4.11 至 4.15 段)。

9. **監察設施管理服務承辦商的表現** 根據合約，旅遊事務署可與服務承辦商進行聯合實地巡查，以檢視承辦商提供服務的質素。審計署留意到，在首份合約生效期間，旅遊事務署沒有進行聯合實地巡查。在現行合約 2015 年 6 月生效後，首次聯合實地巡查在 2016 年 2 月進行。審計署審查了聯合實地巡查的記錄，發現巡查人員只查核服務承辦商員工的當值記錄，而並非服務的質素。此外，旅遊事務署沒有就實地巡查工作發出任何指引或巡查項目核對清單，確保聯合實地巡查能夠有效和貫徹地進行，以監察承辦商提供服務的質素 (第 4.22 段)。

10. **郵輪碼頭設施的維修保養** 旅遊事務署與營運基金簽訂為期 10 年的服務水平協議，由 2013 年 6 月 1 日起生效。根據協議，營運基金必須提交半年度表現報告，並把各個工程系統的實際表現與列明的指標互相比較。然而，在 2013 年 6 月 1 日至 2016 年 12 月 31 日這 7 個半年期內，營運基金只提交了 5 份報告。在 2015 年 1 月至 2016 年 12 月期間，向建築署及營運基金呈報與滲漏／滲水有關的維修個案有 256 宗，佔維修個案總數的 22%。審計署分析了 83 宗由碼頭營運商在 2016 年呈報的滲漏／滲水個案，留意到這些個案共涉及 67 個位置。在該 67 個位置中，12 個曾出現超過一次滲漏／滲水情況，其中 3 個更出現超過兩次滲漏／滲水情況。審計署分析了 98 宗在 2015 年及 2016 年呈報的升降機／自動梯故障個案，留意到在合共 78 部升降機／自動梯中，21 部 (27%) 曾出現故障 (雖然很多個案是操作不當引起)。在該 78 部升降機／自動梯中，7 部 (9%) 曾出現超過 5 次故障。在上述期間，有 1 部曾出現 17 次故障 (第 4.25 至 4.27 及 4.29 至 4.31 段)。

11. **諮詢委員會會議的出席率** 諮詢委員會就加強發展香港成為區內郵輪樞紐的措施向政府提供意見。審計署審查了 12 名現任諮詢委員會委員在其任期內的會議出席記錄 (截至 2017 年 2 月)，發現部分委員的出席率偏低，其中 3 名委員的平均出席率不足五成。審計署又留意到，出席率最低的 2 名委員雖然在其過往的任期內出席率偏低，卻兩度再獲委任 (第 4.36 至 4.38 段)。

12. **策略規劃** 制訂有系統的策略規劃程序，有助收集郵輪業和旅遊業主要持份者的意見和爭取他們的支持。旅遊事務署不時就郵輪業的情況和發展香港

摘要

成為區內主要郵輪樞紐的可行策略方針進行分析。由旅遊事務署擬備一份策略計劃文件，涵蓋所有策略規劃元素，有其可取之處(第 4.43 及 4.44 段)。

審計署的建議

13. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議旅遊事務專員應：

發展香港成為區內主要的郵輪樞紐

- (a) 在郵輪碼頭累積足夠運作經驗後立即進行中期評估，研究郵輪業在實現預期經濟效益方面取得的進展和到 2023 年在實現預期效益方面的前景(第 2.15(a) 段)；
- (b) 採取進一步措施吸引更多郵輪到郵輪碼頭停泊(第 2.20(a) 段)；

監察碼頭營運商的表現

- (c) 敦促碼頭營運商繼續努力把郵輪碼頭附屬商業區中尚未出租的地方租出(第 3.14(a) 段)；
- (d) 繼續敦促碼頭營運商宣傳郵輪碼頭可用作舉辦非郵輪活動的場地(第 3.14(d) 段)；
- (e) 確保有關碼頭營運商表現的服務承諾經旅遊事務署核准(第 3.23(a) 段)；
- (f) 確保碼頭營運商履行租約訂明的所有規定(第 3.23(b) 段)；
- (g) 確保擬備的服務承諾全面涵蓋郵輪碼頭所有主要營運和管理範疇，以助監察碼頭營運商的表現(第 3.23(c) 段)；
- (h) 定期檢討有關碼頭營運商表現的服務承諾，確保承諾的事項是有意義、具挑戰性而又可實現的(第 3.23(d) 段)；

摘要

行政事宜

- (i) 聯同碼頭營運商繼續審慎檢討整體交通安排，以確保為旅客提供方便快捷的交通運輸服務 (第 4.8(g) 段)；
- (j) 確保交通管理計劃由碼頭營運商定期更新，並獲旅遊事務署核准 (第 4.8(f) 段)；
- (k) 敦促碼頭營運商盡力租出電視幕牆 (第 4.16(a) 段)；
- (l) 定期監察電視幕牆是否運作正常，並確保電視幕牆的維修工作盡快進行 (第 4.16(c) 段)；
- (m) 檢討目前讓營運基金暫時使用兩個空置的岸電設施機房是否善用機房的安排 (第 4.16(d) 段)；
- (n) 確保進行聯合實地巡查的方式能有效監察承辦商提供服務的質素 (第 4.23(c) 段)；
- (o) 確保營運基金按照指定期限提交半年度表現報告，並在報告中提供有關實際表現的資料 (第 4.32(a) 段)；
- (p) 聯同建築署採取有效措施，處理滲漏／滲水問題 (第 4.32(b) 段)；
- (q) 聯同營運基金採取有效措施，處理升降機／自動梯出現故障的問題 (第 4.32(d) 段)；
- (r) 採取措施改善有低出席記錄的諮詢委員會委員的出席率，並在日後考慮再度委任成員時，充分考慮他們的出席記錄 (第 4.40 段)；
- (s) 制訂一個涵蓋策略目標、策略方針和策略行動等元素的策略計劃 (第 4.45(b) 段)；及
- (t) 定期檢討和更新策略計劃，以顧及郵輪業的變化 (第 4.45(c) 段)。

政府的回應

14. 政府同意審計署的建議。