

# 運輸署對渡輪服務的規管和監察

## 摘要

1. 政府的運輸政策以公共交通為本，鼓勵市民使用公共交通出行。就渡輪服務而言，港內渡輪主要發揮輔助角色，為市民提供鐵路及路面服務以外的過海交通服務選擇，而離島渡輪則為離島提供不可或缺的對外交通服務。根據《渡輪服務條例》(第104章)，除非根據專營權或牌照，否則任何人不得操作或准許操作船隻作渡輪服務。專營權由行政長官會同行政會議批予，而牌照則由運輸署署長批予。由1999年4月1日起，大部分渡輪服務均由持牌渡輪營辦商經營。截至2025年12月31日，本港的渡輪服務包括由1名專營渡輪營辦商營辦的2條固定班次的渡輪航線、由9名持牌渡輪營辦商營辦的21條固定班次的客運渡輪航線，以及69條街渡渡輪航線(包括14條提供固定班次服務的航線及55條按實際需求而提供非固定班次服務的航線)。運輸署表示，政府的一貫政策是渡輪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。為使大部分離島渡輪服務得以維持，政府自2011年起一直提供特別協助措施，並自2019年起推行船隻資助計劃。除了批予牌照和處理續牌外，運輸署亦負責監察各條渡輪航線的服務水平和質素。審計署最近就運輸署對渡輪服務的規管和監察進行審查。

### 專營渡輪服務

2. **專營渡輪在營運方面的財務可行性** 專營渡輪營辦商(即營辦商A)營辦2條專營渡輪航線，每日提供固定航班服務。現有的渡輪專營權由行政長官會同行政會議批予，由2018年4月1日開始，為期15年。政府一直為營辦商A提供各項協助措施，例如發還碼頭租金、豁免船隻牌照費、接手碼頭保養的責任，以及准許營辦商A分租碼頭的地方作商業和零售用途，以賺取非票務收入來補貼渡輪服務的營運。審計署審查了2018至2024年專營渡輪在營運方面的財務表現及每年乘客量，發現儘管專營渡輪服務在2018至2023年間連年錄得虧損後，於2024年錄得盈利1,200萬元，但2024年全年16 216 000人次的乘客量仍未回升至2018年(2019冠狀病毒病疫情爆發前)的19 658 000人次。審計署認為，運輸署需要繼續致力與營辦商A及相關政府決策局和部門探討措施，以提升和維持專營渡輪在營運方面的財務可行性，包括協助營辦商A吸引更多渡輪乘客和引入更多商業活動，從而賺取非票務收入(第2.2及2.4至2.6段)。

## 摘要

3. **實地調查方面有可予改善之處** 為評估營辦商A是否一直提供適當而有效率的渡輪服務，運輸署定期檢視營辦商A的服務表現，包括透過實地調查以收集指定渡輪航線在平日及周日的最新營運資料及乘客量模式。運輸署表示，定期監測調查一般在公眾活動／節日期間進行，以監察服務需求(第2.9、2.10及2.12段)。審計署審查了在2020-21至2024-25年度進行的15個定期監測調查，發現：

- (a) 在全部15個定期監測調查中，部分航班的實際開出時間沒有依照獲運輸署批准的服務詳情表所載的時間表；
- (b) 在7個(47%)定期監測調查中觀察到有部分預定的航班脫班；及
- (c) 在2個(13%)定期監測調查中觀察到出現擁擠排隊的情況。

儘管在定期監測調查中發現營辦商A的服務表現有不當情況及／或問題，但運輸署只就5個(33%)調查以書面方式向營辦商A採取跟進行動。沒有文件證據顯示運輸署已就其餘調查採取跟進行動(第2.13段)。

4. **需要與營辦商A密切跟進以確保提供的專營渡輪服務符合獲批准的服務詳情表的規定** 運輸署根據《渡輪服務條例》，指定了3個碼頭予營辦商A作專營渡輪服務之用，即中環七號碼頭及中環碼頭連接大樓、灣仔渡輪碼頭及尖沙咀渡輪碼頭。審計署在2026年2月5日(一個非公眾假期的平日)上午8時至9時40分到中環七號碼頭進行實地視察，發現營辦商A並沒有依照獲運輸署批准的服務詳情表提供“中環—尖沙咀”航線的專營渡輪服務。雖然服務詳情表規定航班班次為每6分鐘一班，但觀察所得的實際航班班次為每10分鐘一班，因此視察期間有6個航班脫班(第2.15、2.28及2.29段)。

5. **碼頭管理及優化海濱** 在2018年4月開始生效的專營權下，營辦商A承擔了中環七號碼頭(包括中環碼頭連接大樓)、灣仔渡輪碼頭(包括頂層觀景層)，以及尖沙咀渡輪碼頭整體的管理責任。營辦商A承諾在碼頭範圍內優化設施及服務的使用和管理，從而賺取更多非票務收入，補貼其專營渡輪服務，以減輕加價壓力(第2.28及2.29段)。審計署審查了運輸署的記錄，發現以下可予改善之處：

- (a) **需要密切監察營辦商A在提升碼頭店舖出租情況方面的表現** 審計署分析了運輸署有關3個碼頭在2023至2025年的店舖租賃情況的記

## 摘要

錄，發現在50間店舖中，有7間(14%)店舖連續空置超過90天(第2.30段)；及

- (b) **需要密切監察營辦商A在灣仔渡輪碼頭所出租的店舖的營運狀況** 審計署在2025年12月的一個平日及2026年1月的一個周末到3個碼頭進行實地視察，發現在灣仔渡輪碼頭地下乘客等候大堂外的全部10間店舖在這2天實地視察時均關閉，並可能已被用作貯物用途。所有店舖長時間關閉可能不利於營辦商A達致其承諾為海濱注入更多活力的目的(第2.32及2.33段)。

6. **需要密切監察營辦商A老化的專營渡輪船隊的服務能力** 截至2025年12月31日，營辦商A用作提供專營渡輪服務的8艘船隻平均船齡為63年(介乎60至67年)。營辦商A表示，現有引擎已運行超過60年，由於船隻老化、耗損和原廠原裝件停產，專營渡輪船隊的現況欠佳。審計署審查了運輸署的記錄，發現：

- (a) 在2021至2024年，每年有2至19個(平均為7個)航班因船隻損壞而受影響；
- (b) 在2024年及2025年，有6宗火警／冒火事故發生，涉及3艘船隻。特別是其中1艘船隻自2025年3月起因機械故障而被停航；及
- (c) 船隻開支(例如維修保養及檢驗開支)由2021年的1,400萬元大幅增至2024年的2,500萬元，主要是由於船隊的船齡偏高、技術人員短缺和檢驗及小型修理較頻繁(第2.42及2.43段)。

### 持牌渡輪服務

7. **標書建議的部分優化工程尚未推行** 根據營辦商在2019年12月至2020年1月招標期間就營辦2項持牌渡輪服務(即“中環—紅磡”航線及試行“水上的士”服務)提交的標書，營辦商會在紅磡(南)渡輪碼頭和中環八號碼頭(西面泊位)進行若干優化工程。然而，審計署在2026年1月進行的實地視察顯示部分建議的優化工程尚未推行，包括在2個碼頭外牆裝設由太陽能電池板供電的LED燈飾照明、在中環八號碼頭(西面泊位)設置“時光隧道”，以及在2個碼頭各設置1間咖啡店(第3.4、3.5及3.7段)。

## 摘要

8. **需要適時檢視每月營運報表和採取跟進行動** 運輸署的負責人員會擬備核對清單，列出營辦商須提交的文件，每月供高級運輸主任和每季供總運輸主任進行檢視。審計署抽查了5條航線在2023至2025年的核對清單，發現其中3條航線的核對清單上沒有顯示高層人員批簽核對清單的日期(1條航線有26個月沒有顯示及2條航線各有34個月沒有顯示)。結果，審計署未能確定這3條航線的欠妥情況是否已適時發現和跟進(第3.14段)。

9. **需要繼續密切監察服務可靠度** 根據在2020至2024年期間進行的全面監測調查，“屯門 — 東涌 — 沙螺灣 — 大澳”航線錄得的服務可靠度最低。調查顯示在該段期間各航線延遲超過5分鐘開出的262個航班中，有88個航班(34%)屬這條航線。此外，在2021至2025年就這條航線的服務表現進行的43個定期監測調查中，有40個(93%)亦發現有航班延遲超過5分鐘開出(第3.16及3.17段)。

10. **需要加強監管特別協助措施的發還程序** 就特別協助措施下船隻相關項目的開支而言，根據運輸署處理發還申請的指引，營辦商應提交若干證明文件及資料(例如證明文件顯示透過公開招標／報價邀請揀選維修保養代理商)，作為發還船隻維修保養開支(即特別協助措施下最高的開支項目)的憑據。審計署抽查了2條航線在2023至2025年提交的4份發還船隻維修保養開支申請，並留意到就其中1條航線而言，只有進入船塢進行的年度維修保養工作備有證明文件顯示有關代理商是透過招標／報價邀請揀選的，而就其他日常維修保養工作則沒備有相關證明文件(第3.24及3.25段)。

11. **推行船隻資助計劃方面有可予改善之處** 在船隻資助計劃下，政府會向10條航線的渡輪營辦商以全數發還開支的方式，資助其由2021年起分2個階段採購共44艘新船，以更新現有船隊內的47艘船隻。在第一資助階段下於2022年7月採購的22艘船隻(包括4艘混合動力船)總開支約為17.77億元。運輸署表示，會為混合動力船進行為期16個月的試驗，以評估其表現。雖然購入的全部船隻計劃最遲在2025年第四季交付，但截至2025年12月31日：

- (a) 1艘柴油電力船定於2026年第二季交付，並計劃在2026年第三季投入服務；
- (b) 就混合動力船分3個階段進行(為期16個月)的試驗，儘管第一及第二試驗階段預期為共4個月，但在2024年交付的3艘混合動力船中，並沒有任何1艘已進入第三試驗階段；及

## 摘要

---

- (c) 餘下的1艘混合動力船定於2026年第一季交付(第1.9、3.26、3.28及3.29段)。

12. **需要繼續協助營辦商拓展非票務收入** 為協助營辦商拓展非票務收入來源，政府准許他們把碼頭的地方分租作商業和零售用途。2025年12月和2026年1月，審計署在10個渡輪碼頭進行實地視察，發現：

- (a) 部分渡輪碼頭有空置店舖，以及營辦商把可供出租地方作貯物用途；
- (b) 仍有地方可供探討張貼戶外廣告的可行性；及
- (c) 渡輪船隻內／外均沒有張貼任何廣告(第3.31及3.34段)。

### 街渡渡輪服務

13. **需要確保適時續牌** 根據牌照條件，營辦商如有意續牌，須在牌照屆滿前最少6個月提交申請。根據運輸署的《部門訓令》，負責人員在接獲續牌申請後，應在牌照屆滿前3個月向有關的總運輸主任提交其就評核續牌申請所作的建議，以供簽批／批准。審計署就於2021至2025年屆滿的70個牌照審查了有關的續牌申請，發現：

- (a) 就62個(89%)牌照，營辦商在牌照屆滿前少於6個月提交續牌申請，其中7個牌照在牌照屆滿後才獲續牌(介乎牌照屆滿後6至45天)；
- (b) 就5個(7%)牌照，營辦商在牌照屆滿後才提交續牌申請(最遲的1宗續牌申請在牌照屆滿後199天提交)，而該5個牌照在牌照屆滿後30至217天才獲續牌；及
- (c) 就餘下3個(4%)牌照，營辦商在牌照屆滿前最少6個月提交續牌申請。然而，負責人員在牌照屆滿前少於3個月(介乎7至66天)才提交其就評核續牌申請所作的建議供簽批／批准，違反《部門訓令》的規定。

運輸署表示，該署自2025年3月起設立按時呈閱機制，在牌照屆滿前向營辦商發出提示函。審計署審查了7宗在2025年3月時餘下牌照期多於6個月的續牌申請，

## 摘要

發現就2宗(29%)續牌申請，營辦商未獲發任何書面提示，而就餘下的5宗(71%)續牌申請，營辦商在牌照屆滿前少於3個月才獲發書面提示(第4.9至4.12段)。

14. **需要針對非法街渡渡輪服務在熱點加強定期巡查** 一如《部門訓令》的規定，運輸署應在懷疑有非法渡輪服務的熱點進行定期巡查，以監察情況。運輸署表示，熱點包括西貢公眾碼頭、黃石碼頭和赤徑碼頭。雖然在2023年於全部3個熱點均有進行針對懷疑非法街渡渡輪服務的調查，但在2024年和2025年，只有於西貢公眾碼頭進行實地視察，而於黃石碼頭和赤徑碼頭則沒有進行巡查。運輸署需要繼續針對非法街渡渡輪服務在熱點進行定期巡查(第4.16段)。

15. **進行半年一度突擊巡查方面有可予改善之處** 運輸署委聘顧問進行半年一度突擊巡查，檢視街渡渡輪服務是否正在並按照牌照所訂的條件營運。審計署審查了在2023至2025年進行的半年一度突擊巡查的記錄，發現以下可予改善之處：

- (a) 根據牌照條件，每艘船隻上的顯眼處及於運輸署可指定的任何其他位置須展示價目表和服務時間表。然而，全部發給顧問要求就服務質素進行突擊巡查的表格(涉及29份)都沒有要求檢查價目表和服務時間表是否已在所調配的船隻上的顯眼處展示；
- (b) 就每年抽查5條航線的突擊巡查結果報告：
  - (i) 在所涉及的71次突擊巡查中，審計署發現63次有不當情況。然而，在該63次突擊巡查中，只有29次(46%)獲顧問匯報為有不當情況；
  - (ii) 在涉及的30份巡查結果報告中，有18份(60%)報告延遲提交，延遲日數介乎1至97天，平均為24天；1份沒有設定提交期限的報告在進行突擊巡查當日後121天提交；及
  - (iii) 在該29次由顧問匯報發現不當情況的突擊巡查中，有19次(66%)突擊巡查沒有文件證據顯示運輸署有採取跟進行動。至於餘下10次(34%)突擊巡查，則有6封函件發給相關營

## 摘要

---

辦商，其中3封在接獲突擊巡查結果報告後超過1個月發出(介乎33至90天，平均為70天)；及

- (c) 突擊巡查只涵蓋固定班次的航線，並沒有對按需求而定的航線進行突擊巡查，而最近一次對按需求而定的航線進行突擊巡查是在2020年(第4.20及4.22至4.26段)。

### 審計署的建議

16. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議運輸署署長應：

#### *專營渡輪服務*

- (a) 繼續致力與營辦商A及相關政府決策局和部門探討措施，以提升和維持專營渡輪在營運方面的財務可行性(第2.7段)；
- (b) 就實地調查期間發現營辦商A的服務表現的不當情況及／或問題，妥為記錄所採取的跟進行動(第2.25(a)段)；
- (c) 與營辦商A密切跟進，以確保提供的專營渡輪服務符合獲批准的服務詳情表的時間表(第2.25(b)段)；
- (d) 密切監察營辦商A在提升其所管理的碼頭的店舖出租情況方面的表現(第2.47(a)段)；
- (e) 密切監察營辦商A在灣仔渡輪碼頭所出租的10間店舖的營運狀況(第2.47(b)段)；
- (f) 與海事處合作，密切監察營辦商A老化的專營渡輪船隊的服務能力，並採取所需的跟進行動(第2.47(e)段)；

#### *持牌渡輪服務*

- (g) 要求相關營辦商加快推行紅磡(南)渡輪碼頭和中環八號碼頭(西面泊位)的活化建議(第3.10(a)段)；

## 摘要

---

- (h) 提醒運輸署人員適時檢視持牌渡輪營辦商提交的每月營運報表，並採取所需的跟進行動(第3.18(b)段)；
- (i) 繼續密切監察渡輪服務的可靠度，並探討進一步措施，適當改善“屯門 — 東涌 — 沙螺灣 — 大澳”渡輪服務的可靠度(第3.18(c)段)；
- (j) 加強監管在特別協助措施下船隻維修保養費用的發還(第3.35(b)段)；
- (k) 繼續密切監察船隻資助計劃第一資助階段的推行情況(第3.35(c)段)；
- (l) 繼續協助營辦商善用碼頭地方和渡輪船隻，拓展非票務收入(第3.35(d)段)；

### *街渡渡輪服務*

- (m) 檢視和考慮優化按時呈閱機制，以提醒營辦商嚴格按照牌照條件提交續牌申請(第4.17(c)段)；
- (n) 繼續提醒運輸署人員適時處理續牌申請(第4.17(d)段)；
- (o) 在《部門訓令》中訂明就沒有在牌照屆滿前6個月接獲續牌申請所採取的跟進行動(包括發出提示的時限)(第4.17(e)段)；
- (p) 繼續針對非法街渡渡輪服務在熱點進行定期巡查(第4.17(h)段)；
- (q) 日後在要求進行半年一度突擊巡查的表格中包括檢查價目表和服務時間表是否已在船隻上的顯眼處展示的要求(第4.29(b)段)；
- (r) 加強監察顧問的工作，並改善顧問在半年一度突擊巡查中發現不當情況的匯報(第4.29(c)段)；
- (s) 加緊提醒顧問適時提交半年一度突擊巡查結果的書面報告(第4.29(d)段)；
- (t) 提醒運輸署人員適時就在半年一度突擊巡查中發現的不當情況採取適當跟進行動，並妥為記錄所採取的行動(第4.29(e)段)；及

## 摘要

---

- (u) 就按需求而定的航線進行半年一度突擊巡查(第4.29(f)段)。

### 政府的回應

17. 運輸署署長同意審計署的建議。

