

## 個案撮要

投訴運輸署在籌備於一九九九年四月一日開始投入服務的長洲至中環、梅窩至中環和坪洲至中環新發牌照渡輪航線時，對香港油蔴地小輪船有限公司的運作監管／監督不力。

### 投訴

投訴人對新發牌照渡輪航線在投入服務首日出現運作上的問題表示不滿，並認為新獲發牌營辦該等航線的香港油蔴地小輪船有限公司（以下簡稱「油蔴地小輪」）所提供的渡輪服務未如理想。在種種問題中，他們對渡輪航班時間表、油蔴地小輪所使用的船隻的類別、所訂定的票價、所採用的安全標準，以及當日顯然沒有採取應變措施尤其不滿。

### 去年四月一日出現的問題

2. 去年四月一日，新發牌照渡輪航線開始投入服務。該等渡輪航線在投入服務首日出現了以下各種問題：

#### (a) 票務系統失靈

當日上午六時過後不久，油蔴地小輪全部碼頭的八達通入閘機的感應系統均失靈，月票持有人，以及想轉乘豪華客位或快速渡輪的月票持有人在入閘時均遇到麻煩。油蔴地小輪於是停用八達通票務系統，並於上午六時十五分左右在各個碼頭改用人手在售票處售票及檢查月票收據，乘客因而要花較長時間排隊。

(b) 載客量問題

坪洲航線

由於油蔴地小輪改用人手在售票處售票，因此，不能透過票務系統控制乘客人數。一艘原定于上午八時三十分開往中環的雙體船因而出現超載的情況。根據牌照規定，雙體船只可載客199人，但當時共有226人上了船。船上的乘客沒有人願意離開。最後，油蔴地小輪同意退回船費給28名自願離開渡輪的乘客，以及讓他們免費乘搭加開的渡輪，該艘渡輪才可在上午八時五十五分左右開往中環。

長洲航線

在上午八時至八時三十分這段繁忙時間，有很多人乘搭快速渡輪，一些乘客因而上不到船。

梅窩航線

定于上午八時三十分開往中環的快速渡輪只有200個座位，由於該艘渡輪客滿，有29名乘客上不到船。

(c) 乘客沒有選擇

坪洲及梅窩航線

普通渡輪數目並不足夠，特別是在上午八時至九時這段繁忙時間更為不足，而梅窩航線一些普通渡輪上的普通客位亦不足夠。因此，在早上很多乘客都只好乘坐票價較貴的快速渡輪或豪華客位往中環。

(d) 梅窩航線普通客位的座位「不足」

由於渡輪下層普通客位船艙的座位不足，一些購買了普通客位船票乘搭于上午七時二十分開往中環的雙層渡輪的乘客須坐在下層的甲板上。本署後來注意到，該艘渡輪的上層同時設有普通客位和豪華客位。不過，沒有人告訴上了船的乘客，上層還有普通客位。

(e) 梅窩航線渡輪的跳板上十分擠迫

上午六時三十分從中環開出的雙層渡輪，于上午七時十五分左右才抵達梅窩。落貨和乘客上船都是使用渡輪下層的跳板，以致十分擠迫，該班渡輪因而遲了接近10分鐘才由梅窩開往中環。

## 觀察所得及意見

3. 在研究運輸署履行其職能時所採取的行動後，本署發現，在去年四月一日出現的問題，是由下列因素引致：

### 招標文件的規定

4. 本署得知，多年來，政府與油蔴地小輪一直在商談中環碼頭的發展計畫，一九九八年八月中，雙方談判破裂。一九九八年九月十五日，行政長官會同行政會議決定，在油蔴地小輪的專營權於去年三月三十一日期滿後，應將渡輪服務分為幾組公開招標，承招營辦商以持牌經營方式提供服務。招標工作在一九九八年九月十八日開始進行，當局在一九九八年十一月三日將經營離島三條航線的牌照批給油蔴地小輪。

### 坪洲航線

5. 根據運輸署給投標公司參考的乘客人數資料，在上午七時至八時這個時段，乘客的總人數為890名；按照投標條款的規

定，渡輪的總載客量只須是不少於800名乘客。本署亦留意到，運輸署並沒有規限在這段「繁忙時間」之前及之後一小時，即繁忙時間與非繁忙時間之間的最低載客量。

### 梅窩航線

6. 油蔴地小輪的投標書訂明，在上午七時至七時五十九分這個時段，航班的總載客量只是765名乘客，較運輸署在乘客人數資料中顯示的平均乘客流量844名乘客為低。然而，運輸署在發出渡輪服務牌照時，卻採納該航班時間表。

### 長洲航線

7. 油蔴地小輪在投標書中建議調配的船隻數目，足以應付運輸署所規定的總載客量，不過，油蔴地小輪在投標書中建議，把上午六時至八時普通渡輪航班由五班減為兩班。在四月一日之前，油蔴地小輪應長洲社區的要求，修訂了航班時間表。油蔴地小輪同意在上午六時四十分加開一班開往中環的普通渡輪航班；原有的投標書並不包括該普通渡輪航班。

8. 運輸署在招標檔訂明，上午七時二十分至八時二十分為「最繁忙」時間。由於在改以持牌方式營辦渡輪服務之前，油蔴地小輪已使用快速渡輪行走長洲至中環的航線，本署同意，與其它離島航線的「最繁忙」時間比較，該署為這條航線訂定的「最繁忙」時間，已是較為準確的。該署為其它離島航線訂定的最繁忙時間為上午七時至八時。

### 諮詢意見

9. 運輸署聲稱，在新發牌照渡輪航線投入服務前，該署已按適當程式進行諮詢，並與油蔴地小輪和離島臨時區議會緊密合作，以訂定航班時間表。

10. 雖然本署同意運輸署的看法，乘客一直要求渡輪公司使用更快速的渡輪，但是並無迹象顯示乘客建議或支援以快速渡輪取代普通渡輪。他們要求渡輪公司除了提供普通渡輪航班外，還要增加快速渡輪航班。運輸署在一九九八年年中之前進行的諮詢，是根據油蔴地小輪的五年發展計畫進行。擬備這份計畫時，是假定油蔴地小輪全部離島航線的專營權均會獲得延續，有盈利的航線可以繼續補貼虧蝕的航線。在新的發牌措施下，該公司不可能再這樣做。不過，運輸署從未向有關的居民說明這方面的影響。本署認為，居民對新獲發牌營辦的渡輪服務的安排感到不滿，這是原因之一。

### 宣傳

11. 運輸署向乘客大事宣傳，新獲發牌的營辦商會提供更多航班、使用更快速的渡輪、將航行時間縮短，以及降低快速渡輪及豪華客位的票價。然而，該署卻沒有廣泛宣傳有部分普通渡輪航班會被取消，由快速渡輪的航班取代。這樣一來，令市民對持牌營辦的渡輪服務有較高的期望，實在有欠妥善。

### 監察措施

12. 運輸署成立了一個籌備委員會，負責研究、監察及實施各項籌備計畫，以及因為由給予專營權改為發牌給營辦商而作出的安排。委員會成員包括油蔴地小輪和政府有關部門的代表。

13. 為監察去年四月一日渡輪服務改為持牌營辦的情況，運輸署着令運作協調中心由去年三月三十一日下午六時起投入工作。該中心由碼頭工作人員支持，這些支持人員分別組成碼頭觀察小組及服務監察小組，定時向運作協調中心報告。該中心的人員負責在有需要時研訂緊急措施及協調有關的安排。作為應變措施，在最初適應期內，油蔴地小輪須安排後備渡輪，以便在有需要時加開航班，而在票務系統失靈時，亦須改用人手售票。此外，運輸署亦與港九電船拖輪商會有限公司簽訂了提

供緊急渡輪服務的合約。

#### 碼頭觀察小組

14. 運輸署並沒有派出碼頭觀察小組到油蔴地小輪營辦的三條航線的碼頭。運輸署認為，油蔴地小輪以前擁有專營權營辦該等航線，應該無須特別作出過渡的安排。本署則認為，在四月一日，油蔴地小輪應被視為新的營辦商。此外，由於船費在四月一日有所調整，油蔴地小輪須為入閘機下載另一套資料檔案。在油蔴地小輪提供新服務前，運輸署應派出碼頭觀察小組察看該公司測試設備的情況。

#### 服務監察小組

15. 運輸署派遣服務監察小組在去年四月一日前往三個離島的碼頭，監察渡輪的運作。每個碼頭派一個服務監察小組，每個小組有一名成員，職級是運輸主任。

16. 本署注意到，當服務監察小組的運輸主任向運作協調中心彙報其發現的問題後，運作協調中心並沒有告訴他們採取了什麼補救行動去解決問題。身為服務監察小組人員，他們的職責亦不包括擔任運輸署的外勤協調人員。

17. 本署亦認為，運輸主任作為運輸署派往指定碼頭的唯一外勤人員，若要他們同時觀察在跳板上落貨和乘客登船的情況，以及在售票處前排隊的人流，相信會有困難。在某個程度上，這樣的安排會影響他們向運作協調中心所作出的報告的質素。

#### 補救措施

#### 載客量問題

18. 去年四月一日之後，這三條航線的航班時間表修訂了共七

次，有部分快速渡輪航班由普通渡輪航班取代。

### 票務系統失靈

19. 運輸署立即要求油蔴地小輪盡一切努力，使票務系統恢復運作，並全面測試票務系統。同時，還要改善應變計畫，縮短處理票務事宜所需的時間。此外，運輸署亦要求油蔴地小輪立即研訂更妥善的應變計畫，以便在票務系統再次失靈時，能更有效地控制乘客人數，而乘客亦可以快些入閘。在其後的假期，油蔴地小輪亦應安排技術人員，全日提供支援。

### 在繁忙時間讓乘客有更多選擇

20. 在四月一日出現混亂後，油蔴地小輪已在早上和傍晚的繁忙時間加開普通渡輪航班，讓乘客有多些選擇。增加普通渡輪航班，除了提供較大的載客量，亦讓乘客可以選擇乘搭船費較低的航班。

### 最新發展

21. 去年十一月二日，運輸署署長批准油蔴地小輪于本年一月中旬，將渡輪服務牌照轉讓與新世界第一渡輪服務有限公司（以下簡稱「新世界第一渡輪」）。這項轉讓不會影響提供服務的條件或收費。

### 就運輸署的評論作出的回應

22. 本署曾將草擬調查報告送交運輸署，以便該署作出評論。現將運輸署的評論的撮要和本署就該署的評論所作的回應載述如下：

(a) 招標文件的規定

(xvii) 運輸署承認，在籌備期間及招標之後的諮詢意見期間，該署已察覺到，在繁忙時間與非繁忙時間之間的時段，渡輪載客量與乘客的需求可能出現差距。不過，由於在當時的情況下，必須動用額外資源，嚴重影響渡輪航線的盈利，運輸署實在不能指示油蔴地小輪更改其在投標書中的建議。本署認為運輸署應在去年四月一日之前主動糾正上述的差距。該署在渡輪航線投入服務之後才進行檢討，已經太遲，無法防止出現混亂情況。

(xli) 運輸署堅稱，該署會繼續與乘客及渡輪服務營辦商交換意見，並在有需要時檢討和儘量修訂渡輪航班時間表。本署認為，以「修訂」的定義來說，應該無須動用大量額外資源，然而，自去年四月一日起，運輸署已要求油蔴地小輪增加渡輪航班，提供非招標檔所規定的服務。運輸署表示，根據《渡輪服務條例》，運輸署署長有權要求油蔴地小輪提供非招標檔所規定的服務。本署肯定運輸署是有這項法定權力，然而本署認為，招標檔理應涵蓋渡輪的一般運作規定，運輸署只應在緊急關頭或特殊情況下，才行使這項法定權力。

坪洲航線

運輸署認為，在渡輪航線實際投入服務之前，堅持要油蔴地小輪在上午八時十五分加開一班普通渡輪這個做法並不恰當。不過，本署留意到，根據運輸署提供有關乘客人數的資料，差額是22名乘客，但在去年四月一日，上不到船的乘客則有28名，結果油蔴地小輪在四月一日後要在八時十分開出一班普通渡輪，以取代原本在上午八時開出的快速渡輪。



## 梅窩航線

(i) 運輸署表示，在招標及諮詢居民意見後，該署決定加開一班在上午五時五十五分從梅窩開出的普通渡輪。至於該署並未採納有關增加航班的其它要求，皆因該署決定先觀察新發牌照渡輪航線投入服務後乘客的反應。去年四月一日出現混亂情況後，大清早至上午九時行走這條航線的普通渡輪航班增加至五班；換言之，在早上繁忙時間，每小時至少有一班普通渡輪供乘客選擇。從上述事件經過可見，招標檔的規定是不切實際的。

(xx) 運輸署認為，本署故意不把油蔴地小輪在投標書中建議于上午八時開出的渡輪航班算入七時至八時的時段內，然後作出結論，認為該公司在其投標書中建議的渡輪服務不足以應付最低載客量，或以往在上午七時至八時這個時段的乘客人數。本署認為，如把上午八時開出的渡輪航班亦計算在上述時段內，則在上午八時零一分至九時這個時段，根據同一時段平均乘客流量的數字計算，渡輪的載客量並不足以應付需求，差額會達到115名乘客之多。事實上，在去年四月一日，實際的差額是29名乘客。

## (b) 票務系統失靈

(i) 運輸署表示，油蔴地小輪在測試八達通票務系統時，是分兩個階段進行的。此外，該署表示，確保該系統順利運作，是營辦商的責任。不過，本署留意到，運作協調中心轄下提供支援服務的碼頭觀察小組有責任察看新的營辦商是否已測試各種設備。此外，根據運輸署本身所訂定的指引，服務監察小組有責任確保該系統正常操作。

- (ii) 運輸署告知本署，該署在證實票務系統出現問題後，已立即要求油蔴地小輪採取多項應變措施。本署認為，倘若事前已擬定一套有效的應變計畫，油蔴地小輪無須運輸署通知便可立即按照應變計畫，採取行動去解決問題。

### 長洲航線

運輸署承認，早在長洲碼頭的運輸主任于上午七時五十分向運作協調中心報告票務系統出現問題之前，坪洲碼頭和梅窩碼頭的運輸主任已分別于上午六時十五分和六時三十分通知該中心票務系統出現了問題。本署認為，運作協調中心應該在上午六時三十分之後不久便將情況通知長洲碼頭的運輸主任，以便他立即採取應變措施。

- (c) 乘客可自由選擇乘搭普通或快速渡輪

### 坪洲航線

運輸署辯稱，如果乘客想在上午九時之前抵達中環，可以選擇乘搭上午七時四十五分開出的普通渡輪或上午八時開出的快速渡輪。不過，本署留意到，在上午八時至八時五十九分這個時段，渡輪的載客量並不足以應付需求，而在上午八時三十分開出的快速渡輪只可載客199人，亦不足以應付想在上午九時之前抵達中環的所有乘客的需求。因此，本署認為，乘客的選擇是有限的，因為普通渡輪的數目並不足夠，特別是在上午八時至九時這段早上繁忙時間更為不足。

## 梅窩航線

運輸署認為，油蔴地小輪建議在上午七時至八時這個時段只提供一班在上午七時三十分從梅窩開出的直航普通渡輪是可以接受的。該署假定，在上午八時至九時這個時段，大多數乘客會選搭快速渡輪，以便及時到達中環上班。假使情況是這樣，本署不明白為何該署要求油蔴地小輪在去年四月十五日後增加一班在上午七時五十分從梅窩開出經坪洲的渡輪。此外，本署發覺，在上午八時至八時五十九分這個時段，那些欲趕及于上午九時之前到達中環的乘客，是沒有選擇餘地的，而上午七時至七時五十九分這個時段的渡輪總載客量，實不足以應付乘客的需求。

- (d) 坪洲及梅窩航線去年四月一日上午八時三十分開出的航班的載客量問題

運輸署辯稱，去年四月一日上午八時三十分出現混亂情況，是由於該段時間的需求量分佈不平均所致；本署並不同意運輸署的看法。油蔴地小輪在投標書中建議的航班時間表清楚顯示，根據運輸署提供的乘客人數資料，擬議的航班並不足以應付需求。運輸署把上午七時至八時定為繁忙時段時，並沒有考慮到，由於使用快速渡輪，縮短了航行時間，在上午八時至九時的需求量因而會增加。

- (e) 監察角色

運輸署表示，因為由給予專營權改為發牌給營辦商而作出的全部安排，已在籌備工作會議上詳細討論過。以油蔴地小輪多年來營辦該等航線的經驗，預期該公司能有效地履行其正常職責，並非不合理。

本署認為，運輸署將營辦新發牌照渡輪航線的細節交由油蔴地小輪自行處理，是由於該署認為該公司在去年四月前

已有多多年營辦渡輪服務的經驗。本署對運作協調中心與服務監察小組一起所發揮的作用有所懷疑。本署留意到，該三條航線每一條只有一名服務監察小組人員在碼頭工作，除此之外，並沒有碼頭觀察小組人員在該等碼頭工作。本署人員與服務監察小組人員會晤後得悉，運作協調中心甚少給予他們指示。運輸署可能沒有善用這些人員，以達到該署確保離島渡輪服務不會中斷的目標。運輸署亦承認，服務監察小組只有一個人這項安排可能並不恰當。

(f) 宣傳及諮詢意見

(xvi) 運輸署告知本署，在擬訂渡輪航班時間表時，須考慮乘客要求提供更快速的渡輪、將渡輪票價維持在合理水準、政府不提供資助，以及快速渡輪服務可為營辦商帶來額外收入這幾個因素，並力求取得平衡。根據記錄，該署並沒有讓市民知道，在增加快速渡輪航班的同時，會相應減少普通渡輪的班次。由於該署沒有宣傳這一點，乘客可能抱有較高的期望，但事實卻與乘客的期望不符。

(xvii) 從運輸署提供的一些報章報導可見，在該署宣佈發牌予油蔴地小輪後，乘客表示不信任該公司，反應十分差。運輸署知道乘客有如此反應後理應醒覺，儘管該公司一向經營該等航線，仍須密切監察油蔴地小輪的運作。

(xviii) 運輸署承認，曾透過離島臨時區議會及各分區委員會進行諮詢，但所得意見顯示不出乘客最關注的問題。該署進一步表示，日後會向乘客進行意見調查，以便改善渡輪服務。本署欣悉，運輸署會採用其它方法進行諮詢。

## 結論

23. 本署注意到，運輸署企圖將出現混亂情況的部分責任推諉於油蔴地小輪身上。本署並不質疑油蔴地小輪須負上責任，不過，油蔴地小輪在這事上是否有行政失當之處，本署亦無權進行調查。根據運輸署提供的資料，本署注意到，該署有責任確保由給予專營權改為發牌給營辦商這個轉變過程順利，以及新獲發牌營辦的服務適切妥善。雖然本署同意某些方面（例如船隊的實際運作，以及票務系統是否運作妥善等）應由油蔴地小輪直接負責，但運輸署亦不能因此而免除責任。該署的最終責任是確保各方面均運作良好，油蔴地小輪實際提供的服務是暢順和可以接受的。本署認為，倘若運輸署恰當地擬訂招標檔的規定，並恰當地進行宣傳、諮詢、籌備及監察，則在去年四月一日出現的部分問題應可避免，最低限度亦可減輕。然而，令情況更加嚴重的是，運輸署對油蔴地小輪太有信心，以為該公司既然已經營辦同一渡輪服務多年，便一定能夠順利完成因上述轉變過程而須進行的工作。本署認為，就上述轉變而言，由於遊戲規則已經完全不同，該署必須視油蔴地小輪為新的營辦商。

24. 在考慮以上各點後，申訴專員的結論是，有關坪洲和梅窩航線的投訴成立，有關長洲航線的投訴則部分成立。

## 建議

25. 申訴專員提出下列建議，供運輸署署長考慮：

- (c) 運輸署應定期與渡輪營辦商和居民舉行會議，以改善目前透過區議會溝通的情況；
- (d) 與渡輪營辦商合作，以改善與客運服務有關而引致甚

多投訴的情況；

- (e) 規定渡輪營辦商定期測試自動票務系統，以確保該系統妥當和有效地運作，以及簡化人手操作票務系統及提高其效率，以備自動票務系統突然失靈時提供服務；以及
- (f) 與渡輪營辦商檢討當前情況，以期進一步改善服務，以達到乘客的合理要求和期望。

26. 申訴專員欣悉，運輸署贊同本署的建議，並正與新世界第一渡輪合作，致力推行全部建議。新世界第一渡輪將於本年一月中旬接手營辦油蔴地小輪提供的渡輪服務。

申訴專員公署

檔案編號：OMB 1999/0964-72, 0989 & 2052

二零零零年一月