

个案撮要

投诉运输署在筹备于一九九九年四月一日开始投入服务的长洲至中环、梅窝至中环和坪洲至中环新发牌照渡轮航线时，对香港油地小轮船有限公司的运作监管／监督不力。

投诉

投诉人对新发牌照渡轮航线在投入服务首日出现运作上的问题表示不满，并认为新获发牌营办该等航线的香港油地小轮船有限公司（以下简称「油地小轮」）所提供的渡轮服务未如理想。在种种问题中，他们对渡轮航班时间表、油地小轮所使用的船只的类别、所订定的票价、所采用的安全标准，以及当日显然没有采取应变措施尤其不满。

去年四月一日出现的问题

2. 去年四月一日，新发牌照渡轮航线开始投入服务。该等渡轮航线在投入服务首日出现了以下各种问题：

(a) 票务系统失灵

当日上午六时过后不久，油地小轮全部码头的八达通入闸机的感应系统均失灵，月票持有人，以及想转乘豪华客位或快速渡轮的月票持有人在入闸时均遇到麻烦。油地小轮于是停用八达通票务系统，并于上午六时十五分左右在各个码头改用人手在售票处售票及检查月票收据，乘客因而要花较长时间排队。

(b) 载客量问题

坪洲航线

由于油地小轮改用人手在售票处售票，因此，不能透过票务系统控制乘客人数。一艘原定于上午八时三十分开往中环的双体船因而出现超载的情况。根据牌照规定，双体船只可载客199人，但当时共有226人上了船。船上的乘客没有人愿意离开。最后，油地小轮同意退回船费给28名自愿离开渡轮的乘客，以及让他们免费乘搭加开的渡轮，该艘渡轮才可在上午八时五十五分左右开往中环。

长洲航线

在上午八时至八时三十分这段繁忙时间，有很多人乘搭快速渡轮，一些乘客因而上不到船。

梅窝航线

定于上午八时三十分开往中环的快速渡轮只有200个座位，由于该艘渡轮客满，有29名乘客上不到船。

(c) 乘客没有选择

坪洲及梅窝航线

普通渡轮数目并不足够，特别是在上午八时至九时这段繁忙时间更为不足，而梅窝航线一些普通渡轮上的普通客位亦不足够。因此，在早上很多乘客都只好乘坐票价较贵的快速渡轮或豪华客位往中环。

(d) 梅窝航线普通客位的座位「不足」

由于渡轮下层普通客位船舱的座位不足，一些购买了普通客位船票乘搭于上午七时二十分开往中环的双层渡轮的乘客须坐在下层的甲板上。本署后来注意到，该艘渡轮的上层同时设有普通客位和豪华客位。不过，没有人告诉上了船的乘客，上层还有普通客位。

(e) 梅窝航线渡轮的跳板上十分挤迫

上午六时三十分从中环开出的双层渡轮，于上午七时十五分左右才抵达梅窝。落货和乘客上船都是使用渡轮下层的跳板，以致十分挤迫，该班渡轮因而迟了接近10分钟才由梅窝开往中环。

观察所得及意见

3. 在研究运输署履行其职能时所采取的行动后，本署发现，在去年四月一日出现的问题，是由下列因素引致：

招标文件的規定

4. 本署得知，多年来，政府与油地小轮一直在商谈中环码头的发展计划，一九九八年八月中，双方谈判破裂。一九九八年九月十五日，行政长官会同行政会议决定，在油地小轮的专营权于去年三月三十一日期满后，应将渡轮服务分为几组公开招标，承招营办商以持牌经营方式提供服务。招标工作在一九九八年九月十八日开始进行，当局在一九九八年十一月三日将经营离岛三条航线的牌照批给油地小轮。

坪洲航线

5. 根据运输署给投标公司参考的乘客人数资料，在上午七时至八时这个时段，乘客的总人数为**890**名；按照投标条款的規

定，渡轮的总载客量只须是不少于**800**名乘客。本署亦留意到，运输署并没有规限在这段「繁忙时间」之前及之后一小时，即繁忙时间与非繁忙时间之间的最低载客量。

梅窝航线

6. 油地小轮的投标书订明，在上午七时至七时五十九分这个时段，航班的总载客量只是**765**名乘客，较运输署在乘客人数数据中显示的平均乘客流量**844**名乘客为低。然而，运输署在发出渡轮服务牌照时，却采纳该航班时间表。

长洲航线

7. 油地小轮在投标书中建议调配的船只数目，足以应付运输署所规定的总载客量，不过，油地小轮在投标书中建议，把上午六时至八时普通渡轮航班由五班减为两班。在四月一日之前，油地小轮应长洲小区的要求，修订了航班时间表。油地小轮同意在上午六时四十分加开一班开往中环的普通渡轮航班；原有的投标书并不包括该普通渡轮航班。

8. 运输署在招标文件订明，上午七时二十分至八时二十分为「最繁忙」时间。由于在改以持牌方式营办渡轮服务之前，油地小轮已使用快速渡轮行走长洲至中环的航线，本署同意，与其它离岛航线的「最繁忙」时间比较，该署为这条航线订定的「最繁忙」时间，已是较为准确的。该署为其它离岛航线订定的最繁忙时间为上午七时至八时。

咨询意见

9. 运输署声称，在新发牌照渡轮航线投入服务前，该署已按适当程序进行咨询，并与油地小轮和离岛临时区议会紧密合作，以订定航班时间表。

10. 虽然本署同意运输署的看法，乘客一直要求渡轮公司使用更快速的渡轮，但是并无迹象显示乘客建议或支持以快速渡轮取代普通渡轮。他们要求渡轮公司除了提供普通渡轮航班外，还要增加快速渡轮航班。运输署在一九九八年年中之前进行的咨询，是根据油地小轮的五年发展计划进行。拟备这份计划时，是假定油地小轮全部离岛航线的专营权均会获得延续，有盈利的航线可以继续补贴亏蚀的航线。在新的发牌措施下，该公司不可能再这样做。不过，运输署从未向有关的居民说明这方面的影响。本署认为，居民对新获发牌营办的渡轮服务的安排感到不满，这是原因之一。

宣传

11. 运输署向乘客大事宣传，新获发牌的营办商会提供更多航班、使用更快速的渡轮、将航行时间缩短，以及降低快速渡轮及豪华客位的票价。然而，该署却没有广泛宣传有部分普通渡轮航班会被取消，由快速渡轮的航班取代。这样一来，令市民对持牌营办的渡轮服务有较高的期望，实在有欠妥善。

监察措施

12. 运输署成立了一个筹备委员会，负责研究、监察及实施各项筹备计划，以及因为由给予专营权改为发牌给营办商而作出的安排。委员会成员包括油地小轮和政府有关部门的代表。

13. 为监察去年四月一日渡轮服务改为持牌营办的情况，运输署令运作协调中心由去年三月三十一日下午六时起投入工作。该中心由码头工作人员支持，这些支持人员分别组成码头观察小组及服务监察小组，定时向运作协调中心报告。该中心的人员负责在有需要时研订紧急措施及协调有关的安排。作为应变措施，在最初适应期内，油地小轮须安排后备渡轮，以便在有需要时加开航班，而在票务系统失灵时，亦须改用人手售票。此外，运输署亦与港九电船拖轮商会有限公司签订了提

供紧急渡轮服务的合约。

码头观察小组

14. 运输署并没有派出码头观察小组到油地小轮营办的三条航线的码头。运输署认为，油地小轮以前拥有专营权营办该等航线，应该无须特别作出过渡的安排。本署则认为，在四月一日，油地小轮应被视为新的营办商。此外，由于船费在四月一日有所调整，油地小轮须为入闸机下载另一套数据文件。在油地小轮提供新服务前，运输署应派出码头观察小组察看该公司测试设备的情况。

服务监察小组

15. 运输署派遣服务监察小组在去年四月一日前往三个离岛的码头，监察渡轮的运作。每个码头派一个服务监察小组，每个小组有一名成员，职级是运输主任。

16. 本署注意到，当服务监察小组的运输主任向运作协调中心汇报其发现的问题后，运作协调中心并没有告诉他们采取了什么补救行动去解决问题。身为服务监察小组人员，他们的职责亦不包括担任运输署的外勤协调人员。

17. 本署亦认为，运输主任作为运输署派往指定码头的唯一外勤人员，若要他们同时观察在跳板上落货和乘客登船的情况，以及在售票处前排队的人流，相信会有困难。在某个程度上，这样的安排会影响他们向运作协调中心所作出的报告的质素。

补救措施

载客量问题

18. 去年四月一日之后，这三条航线的航班时间表修订了共七

次，有部分快速渡轮航班由普通渡轮航班取代。

票务系统失灵

19. 运输署立即要求油地小轮尽一切努力，使票务系统恢复运作，并全面测试票务系统。同时，还要改善应变计划，缩短处理票务事宜所需的时间。此外，运输署亦要求油地小轮立即研订更妥善的应变计划，以便在票务系统再次失灵时，能更有效地控制乘客人数，而乘客亦可以快些入闸。在其后的假期，油地小轮亦应安排技术人员，全日提供支持。

在繁忙时间让乘客有更多选择

20. 在四月一日出现混乱后，油地小轮已在早上和傍晚的繁忙时间加开普通渡轮航班，让乘客有多些选择。增加普通渡轮航班，除了提供较大的载客量，亦让乘客可以选择乘搭船费较低的航班。

最新发展

21. 去年十一月二日，运输署署长批准油地小轮于本年一月中旬，将渡轮服务牌照转让与新世界第一渡轮服务有限公司（以下简称「新世界第一渡轮」）。这项转让不会影响提供服务的条件或收费。

就运输署的评论作出的回应

22. 本署曾将草拟调查报告送交运输署，以便该署作出评论。现将运输署的评论的撮要和本署就该署的评论所作的回应载述如下：

(a) 招标文件的規定

(xvii) 运输署承认，在筹备期间及招标之后的咨询意见期间，该署已察觉到，在繁忙时间与非繁忙时间之间的时段，渡轮载客量与乘客的需求可能出现差距。不过，由于在当时的情况下，必须动用额外资源，严重影响渡轮航线的盈利，运输署实在不能指示油地小轮更改其在投标书中的建议。本署认为运输署应在去年四月一日之前主动纠正上述的差距。该署在渡轮航线投入服务之后才进行检讨，已经太迟，无法防止出现混乱情况。

(xli) 运输署坚称，该署会继续与乘客及渡轮服务营办商交换意见，并在有需要时检讨和尽量修订渡轮航班时间表。本署认为，以「修订」的定义来说，应该无须动用大量额外资源，然而，自去年四月一日起，运输署已要求油地小轮增加渡轮航班，提供非招标文件所规定的服务。运输署表示，根据《渡轮服务条例》，运输署署长有权要求油地小轮提供非招标文件所规定的服务。本署肯定运输署是有这项法定权力，然而本署认为，招标文件理应涵盖渡轮的一般运作规定，运输署只应在紧急关头或特殊情况下，才行使这项法定权力。

坪洲航线

运输署认为，在渡轮航线实际投入服务之前，坚持要油地小轮在上午八时十五分加开一班普通渡轮这个做法并不恰当。不过，本署留意到，根据运输署提供有关乘客人数的资料，差额是22名乘客，但在去年四月一日，上不到船的乘客则有28名，结果油地小轮在四月一日后要在八时十分开出一班普通渡轮，以取代原本在上午八时开出的快速渡轮。

梅窝航线

(i) 运输署表示，在招标及咨询居民意见后，该署决定加开一班在上午五时五十五分从梅窝开出的普通渡轮。至于该署并未采纳有关增加航班的其它要求，皆因该署决定先观察新发牌照渡轮航线投入服务后乘客的反应。去年四月一日出现混乱情况后，大清早至上午九时行走这条航线的普通渡轮航班增加至五班；换言之，在早上繁忙时间，每小时至少有一班普通渡轮供乘客选择。从上述事件经过可见，招标文件的规定是不切实际的。

(xx) 运输署认为，本署故意不把油地小轮在投标书中建议于上午八时开出的渡轮航班算入七时至八时的时段内，然后作出结论，认为该公司在其投标书中建议的渡轮服务不足以应付最低载客量，或以往在上午七时至八时这个时段的乘客人数。本署认为，如把上午八时开出的渡轮航班亦计算在上述时段内，则在上午八时零一分至九时这个时段，根据同一时段平均乘客流量的数字计算，渡轮的载客量并不足以应付需求，差额会达到115名乘客之多。事实上，在去年四月一日，实际的差额是29名乘客。

(b) 票务系统失灵

(i) 运输署表示，油地小轮在测试八达通票务系统时，是分两个阶段进行的。此外，该署表示，确保该系统顺利运作，是营办商的责任。不过，本署留意到，运作协调中心辖下提供支持服务的码头观察小组有责任察看新的营办商是否已测试各种设备。此外，根据运输署本身所订定的指引，服务监察小组有责任确保该系统正常操作。

- (ii) 运输署告知本署，该署在证实票务系统出现问题后，已立即要求油地小轮采取多项应变措施。本署认为，倘若事前已拟定一套有效的应变计划，油地小轮无须运输署通知便可立即按照应变计划，采取行动去解决问题。

长洲航线

运输署承认，早在长洲码头的运输主任于上午七时五十分向运作协调中心报告票务系统出现问题之前，坪洲码头和梅窝码头的运输主任已分别于上午六时十五分和六时三十分通知该中心票务系统出现了问题。本署认为，运作协调中心应该在上午六时三十分之后不久便将情况通知长洲码头的运输主任，以便他立即采取应变措施。

(c) 乘客可自由选择乘搭普通或快速渡轮

坪洲航线

运输署辩称，如果乘客想在上午九时之前抵达中环，可以选择乘搭上午七时四十五分开出的普通渡轮或上午八时开出的快速渡轮。不过，本署留意到，在上午八时至八时五十九分这个时段，渡轮的载客量并不足以应付需求，而在上午八时三十分开出的快速渡轮只可载客199人，亦不足以应付想在上午九时之前抵达中环的所有乘客的需求。因此，本署认为，乘客的选择是有限的，因为普通渡轮的数目并不足够，特别是在上午八时至九时这段早上繁忙时间更为不足。

梅窩航線

运输署认为，油地小轮建议在上午七时至八时这个时段只提供一班在上午七时三十分从梅窝开出的直航普通渡轮是可以接受的。该署假定，在上午八时至九时这个时段，大多数乘客会选搭快速渡轮，以便及时到达中环上班。假使情况是这样，本署不明白为何该署要求油地小轮在去年四月十五日后增加一班在上午七时五十分从梅窝开出经坪洲的渡轮。此外，本署发觉，在上午八时至八时五十九分这个时段，那些欲赶及于上午九时之前到达中环的乘客，是没有选择余地的，而上午七时至七时五十九分这个时段的渡轮总载客量，实不足以应付乘客的需求。

(d) 坪洲及梅窩航線去年四月一日上午八时三十分开出的航班的载客量问题

运输署辩称，去年四月一日上午八时三十分出现混乱情况，是由于该段时间的需求量分布不平均所致；本署并不同意运输署的看法。油地小轮在投标书中建议的航班时间表清楚显示，根据运输署提供的乘客人数数据，拟议的航班并不足以应付需求。运输署把上午七时至八时定为繁忙时段时，并没有考虑到，由于使用快速渡轮，缩短了航行时间，在上午八时至九时的需求量因而会增加。

(e) 监察角色

运输署表示，因为由给予专营权改为发牌给营办商而作出的全部安排，已在筹备工作会议上详细讨论过。以油地小轮多年来营办该等航线的经验，预期该公司能有效地履行其正常职责，并非不合理。

本署认为，运输署将营办新发牌照渡轮航线的细节交由油地小轮自行处理，是由于该署认为该公司在去年四月前

已有多多年营办渡轮服务的经验。本署对运作协调中心与服务监察小组一起所发挥的作用有所怀疑。本署留意到，该三条航线每一条只有一名服务监察小组人员在码头工作，除此之外，并没有码头观察小组人员在该等码头工作。本署人员与服务监察小组人员会晤后得悉，运作协调中心甚少给予他们指示。运输署可能没有善用这些人员，以达到该署确保离岛渡轮服务不会中断的目标。运输署亦承认，服务监察小组只有一个人这项安排可能并不恰当。

(f) **宣传及咨询意见**

(xvi) 运输署告知本署，在拟订渡轮航班时间表时，须考虑乘客要求提供更快速的渡轮、将渡轮票价维持在合理水平、政府不提供资助，以及快速渡轮服务可为营办商带来额外收入这几个因素，并力求取得平衡。根据记录，该署并没有让市民知道，在增加快速渡轮航班的同时，会相应减少普通渡轮的班次。由于该署没有宣传这一点，乘客可能抱有较高的期望，但事实却与乘客的期望不符。

(xvii) 从运输署提供的一些报章报导可见，在该署宣布发牌予油地小轮后，乘客表示不信任该公司，反应十分差。运输署知道乘客有如此反应后理应醒觉，尽管该公司一向经营该等航线，仍须密切监察油地小轮的运作。

(xviii) 运输署承认，曾透过离岛临时区议会及各分区委员会进行咨询，但所得意见显示不出乘客最关注的问题。该署进一步表示，日后会向乘客进行意见调查，以便改善渡轮服务。本署欣悉，运输署会采用其它方法进行咨询。

结论

23. 本署注意到，运输署企图将出现混乱情况的部分责任推诿于油地小轮身上。本署并不质疑油地小轮须负上责任，不过，油地小轮在这事上是否有行政失当之处，本署亦无权进行调查。根据运输署提供的资料，本署注意到，该署有责任确保由给予专营权改为发牌给营办商这个转变过程顺利，以及新获发牌营办的服务適切妥善。虽然本署同意某些方面（例如船队的实际运作，以及票务系统是否运作妥善等）应由油地小轮直接负责，但运输署亦不能因此而免除责任。该署的最终责任是确保各方面均运作良好，油地小轮实际提供的服务是畅顺和可以接受的。本署认为，倘若运输署恰当地拟订招标文件的规定，并恰当地进行宣传、咨询、筹备及监察，则在去年四月一日出现的部分问题应可避免，最低限度亦可减轻。然而，令情况更加严重的是，运输署对油地小轮太有信心，以为该公司既然已经营办同一渡轮服务多年，便一定能够顺利完成因上述转变过程而须进行的工作。本署认为，就上述转变而言，由于游戏规则已经完全不同，该署必须视油地小轮为新的营办商。

24. 在考虑以上各点后，申诉专员的结论是，有关坪洲和梅窝航线的投诉**成立**，有关长洲航线的投诉则**部分成立**。

建议

25. 申诉专员提出下列建议，供运输署署长考虑：

(c) 运输署应定期与渡轮营办商和居民举行会议，以改善目前透过区议会沟通的情况；

(d) 与渡轮营办商合作，以改善与客运服务有关而引致甚

多投诉的情况；

(e) 规定渡轮营办商定期测试自动票务系统，以确保该系统妥当和有效地运作，以及简化人手操作票务系统及提高其效率，以备自动票务系统突然失灵时提供服务；以及

(f) 与渡轮营办商检讨当前情况，以期进一步改善服务，以达到乘客的合理要求和期望。

26. 申诉专员欣悉，运输署赞同本署的建议，并正与新世界第一渡轮合作，致力推行全部建议。新世界第一渡轮将于本年一月中旬接手营办油地小轮提供的渡轮服务。

申诉专员公署

档案编号：OMB 1999/0964-72, 0989 & 2052

二零零零年一月