

船只涉嫌违规经营街渡服务的问题 主动调查报告摘要

引言

近年，前往离岛或本地较偏远地点游览成为市民的热门消闲活动之一，而街渡是市民往返遍远的沿岸旅游地点的主要交通工具。街渡服务的营办商须向运输署申领街渡渡轮服务牌照。然而，不时有传媒报道有关无牌街渡的问题，而本署的实地视察亦发现本地船只违规经营街渡服务的情况普遍。

2. 海事处负责规管本地船只的牌照事宜及海上航行安全；而运输署则负责根据相关法例规管领牌街渡渡轮服务。随着市民对街渡服务的需求越趋殷切，当局实应加强监管街渡这类型海上客运服务，打击违规的街渡载客活动，以保障公众安全。

3. 本署审视当局对船只违规经营街渡服务的执管工作后，有以下评论及建议。

本署调查所得

(一) 海事处的巡查未能有效打击本地船只非法载客活动

特别巡查行动次数偏低

4. 在 2017 年至 2020 年期间，海事处针对本地船只非法载客活动而进行的特别巡查次数为平均每年 45.5 次，即全港合共平均每星期不足一次，主要集中于周末，该处同期的「放蛇」搜证行动^註更是平均每年不足一次。本署认为，海事处过往针对本地船只非法载客活动而进行的巡查行动次数偏低。

5. 本署乐见海事处在 2021 年下半年明显增加了打击非法载客活动的巡查及「放蛇」行动的次数。本署认为，面对近年本地船只违规经营街渡服务的情况越见猖獗，海事处有需要继续提升相

^註 指海事处派员乔装乘客乘坐提供点对点载客服的本地船只取证之行动。

关特别巡查及「放蛇」搜证行动的频次（尤其在涉及较多街渡航线或热门游览地点的水域及码头），作为加强监管并打击违规载客活动的措施之一，除发挥实际的执管成效外，也可向市民传达该处会积极遏止本地船只非法载客活动的讯息。

应改善截查船只时的查证工作

6. 本署调查发现，海事处人员截查船只时，即使发现被截查的船只怀疑有不合海事法例要求之情况，而船上人士只是作了简单的解释，处方人员并无作后续跟进或查问以引证其提供的辩解是否属实。为加强巡查成效，海事处人员应切实执行法例列明及该处自己订定的牌照要求，改善查证工作，以遏止非法载客活动。

7. 本署明白，截查人员在发现有怀疑违规情况后应否接纳相关人士所作的解释，很视乎当时船上的实际情况及截查人员本身的判断。本署认为，海事处应归纳整理以往巡查、「放蛇」及检控行动所得的相关经验，就街渡服务较常出现的非法载客情况制订截查船只的指引，供其巡查人员参考及依从，并提醒业界和市民遵从相关的安全标准要求。

（二）海事处没有清楚说明第 IV 类别船只只可「由船东 / 承租人纯为游乐用途」的意思

8. 海事处明确表示，第 IV 类别船只不得用于提供街渡载客服务。但综合传媒报道及本署实地视察所得，现时违规以第 IV 类别开敞式游乐船提供街渡载客服务的情况普遍；海事处 2021 年下半年的「放蛇」行动结果也反映了这情况，不免令人担忧其中是否有安全隐患。

9. 根据海事法例，第 IV 类别船只只可由船东或承租人纯为游乐用途而使用。但本署留意到，有违规以第 IV 类别游乐船提供街渡服务的人士怀疑以观光旅游团作为幌子以掩饰其航程实为提供点对点、按人头收费的载客服务。然而，在两宗本署人员从旁观察的截查个案中，相关游乐船船长分别称航程的目的为「观光」及「观石」，但海事处人员皆未有质疑相关船只是否有违反由船东或承租人「纯为游乐用途而使用」的规限。此外，虽然法例订明第 IV 类别船只原则上应只是运载船东或承租人的亲友作游乐用途，但若承租人所运载的是顾客（而非其公司的成员或雇员及他们的亲

友)，并且涉及报酬，这是否符合相关法例规限其实并不清晰。现时市民未必清楚了解何谓第 IV 类别船只可以进行的游乐用途的活动，或导致他们难以确实得到船只的第三者风险保险的保障。

10. 现时法例并无就第 IV 类别船只的纯为「私人游乐用途」作定义。本署认为，海事处实有责任清楚说明法例所指的由船东或承租人「纯为游乐用途而使用」这规限应如何理解和遵行，包括向第 IV 类别船只的船东、代理人及船长提供具体例子以说明法例下容许或不容许的载客安排。此举不单有助船东、代理人及船长们依法行事，亦可为海事处前线人员提供进一步的指引，提升其执管成效。

(三) 运输署缺乏有效措施协助市民辨识无牌或违规街渡服务

11. 香港法例并无为「街渡」或「街渡服务」作释义。针对现时确实存在的违规街渡服务问题，运输署应清晰、具体地向公众说明，以甚么模式营运的海上客运服务应视作街渡服务，并且需要向该署申领街渡渡轮服务牌照；以及哪些情况下属违规街渡服务或非法船只载客服务。除了让相关本地船只的船东及拟经营船只载客服务的人士了解法例及当局的相关规定，避免违法载运乘客外，更重要的是协助市民辨识违规街渡或违规船只载客服务，呼吁他们不要选乘违规服务，以策安全。

12. 此外，以往运输署除要求领牌街渡营办商在船上显眼处张贴渡轮服务资料外，并未有要求持牌人在船体的当眼处加装任何标记，市民难以从船只的外观识别某船只是否街渡渡轮服务牌照指明的船只。在本署展开是项主动调查后，运输署已开始在其网页提供相关牌照下获准使用的船只之编号；并要求所有领牌街渡的营办商须在相关指定船只的当眼处展示指定式样且面积较大的标记。本署相信，若配合当局足够的宣传，船只编号资料及该标记能让市民便捷地辨别出获政府认可的街渡船只。

(四) 忽视无牌街渡服务的问题

13. 运输署即使会安排承办商在领牌街渡航线的停靠点视察，但监察的对象并不包括街渡渡轮服务牌照以外的船只，故该署不可能从现时的监察安排了解到船只无牌经营街渡的情况及问题的严重程度。

14. 本署认为，运输署既负责审批街渡渡轮服务牌照申请和监察持牌营办商的服务，有需要主动了解在不同地点或就不同航线，船只有否及如何提供无牌街渡服务的情况。若某地点或航线无牌街渡的问题严重，反映市民对相关运输服务的需求大，而现时获政府认可的服务不足以应付。运输署在审批相关牌照申请时可藉其监察结果评估拟提供的街渡航线的供求情况。倘若该署发现有持牌营办商违规以非指定船只经营街渡航线，运输署理应检视持牌人有否维持适当而有效率的渡轮服务，从而决定应否撤销所涉牌照或接纳所涉牌照的续期申请，以保障公众安全。

15. 此外，香港警务处（「警务处」）指其职责主要是维持海上治安及堵截海上的犯罪行为和活动，日常针对违规经营街渡的执管行动是由海事处主导进行；但海事处在监察本地船只载客活动时，船只是否已获发街渡渡轮服务牌照却非该处重点及必须查证事项。换句话说，现时实际上并没有部门专责监察无牌街渡服务的问题。

16. 运输署作为领牌渡轮服务（包括街渡服务）的发牌机关，理应监察无牌街渡服务的状况，在发现怀疑违规经营街渡的情况时尽快将个案转介警方跟进，不让违规情况持续。另一方面，鉴于无牌街渡服务往往涉及其他违规情况，对乘客构成安全隐患，因此，海事处在执行日常的巡查任务时，应多加留意相关船只是否涉及无牌经营街渡服务，并尽快将违规个案转介运输署及警务处跟进。

（五）须加强宣传教育以提高市民乘坐街渡船只时的安全意识

17. 市民选择街渡服务普遍只考虑价钱、航线及时间因素，未必会留意有关街渡渡轮服务航线须经运输署批准及符合海事处对船只运作和载客活动所设的条件和限制，忽略了航程安全的考虑。就此，运输署及海事处须加强宣传本地船只提供街渡服务的资讯；同时，海事处亦须提高公众乘搭街渡时的安全意识，包括留意哪些类别船只方可提供街渡服务及船上救生衣的存放位置和使用方法等。

建议

18. 基于以上所述，申诉专员向海事处及运输署提出了十项改善建议：

提升打击船只违规载客活动的成效

- (1) **海事处**更频密地进行针对船只违规载客活动的巡查及「放蛇」行动（尤其在涉及较多街渡航线或热门游览地点的水域及码头）；
- (2) **海事处**针对较常出现的船只非法载客情况为前线巡查人员制订截查船只的指引；
- (3) **海事处**在日常巡查中，多加留意相关船只是否涉嫌无牌经营街渡服务，并尽快将有关个案转介运输署及警务处跟进；
- (4) 对于船只载客时船上救生设备不合法例或相关安全标准的个案，**海事处**应加强执法并制定清晰指引，提醒业界及市民遵从相关要求；

加强资讯发放，协助公众辨识违规船只载客活动

- (5) **海事处**向公众清楚说明《证明书及牌照规例》第6条所指的由船东或承租人「纯为游乐用途而使用」的规限应如何理解和遵行，并提供具体例子以说明法例下容许或不容许的载客安排；
- (6) **运输署**向公众提供资讯说明涵盖哪些元素的海上客运服务需视为街渡服务及向该署申领相关牌照；
- (7) **运输署**加强向公众宣传有关领牌街渡渡轮标记，以及获批准服务领牌街渡航线须以指定船只营运，协助市民便捷地辨别出获政府认可的街渡船只；

积极解决无牌街渡服务问题

- (8) 运输署评估街渡服务的供求状况，检视违规街渡（包括以非牌照所指明的船只行驶相关街渡航线）问题的情况，以及检视领牌街渡航线的服务水平，以缓减街渡航线供不应求的问题；
- (9) 运输署采取措施以监察违规街渡服务，确保涉嫌违反《渡轮服务条例》的个案尽快获转介至警务处作跟进；及

进一步保障船上乘客安全

- (10) 海事处加强宣传工作以提高公众乘搭出租游乐船只及街渡时的安全意识，包括留意哪些类别船只可提供街渡服务及船上救生衣的存放位置和使用方法等。

申诉专员公署

2022年9月

公署会不时在社交媒体上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪本署社交媒体专页，以获取最新资讯：

Facebook:

<https://www.facebook.com/Ombudsman.HK>

Instagram:

https://www.instagram.com/ombudsman_hk/

