

船隻涉嫌違規經營街渡服務的問題 主動調查報告摘要

引言

近年，前往離島或本地較遍遠地點遊覽成為市民的熱門消閒活動之一，而街渡是市民往返遍遠的沿岸旅遊地點的主要交通工具。街渡服務的營辦商須向運輸署申領街渡渡輪服務牌照。然而，不時有傳媒報道有關無牌街渡的問題，而本署的實地視察亦發現本地船隻違規經營街渡服務的情況普遍。

2. 海事處負責規管本地船隻的牌照事宜及海上航行安全；而運輸署則負責根據相關法例規管領牌街渡渡輪服務。隨著市民對街渡服務的需求越趨殷切，當局實應加強監管街渡這類型海上客運服務，打擊違規的街渡載客活動，以保障公眾安全。

3. 本署審視當局對船隻違規經營街渡服務的執管工作後，有以下評論及建議。

本署調查所得

(一) 海事處的巡查未能有效打擊本地船隻非法載客活動

特別巡查行動次數偏低

4. 在 2017 年至 2020 年期間，海事處針對本地船隻非法載客活動而進行的特別巡查次數為平均每年 45.5 次，即全港合共平均每星期不足一次，主要集中於週末，該處同期的「放蛇」搜證行動^註更是平均每年不足一次。本署認為，海事處過往針對本地船隻非法載客活動而進行的巡查行動次數偏低。

5. 本署樂見海事處在 2021 年下半年明顯增加了打擊非法載客活動的巡查及「放蛇」行動的次數。本署認為，面對近年本地船隻違規經營街渡服務的情況越見猖獗，海事處有需要繼續提升相

^註 指海事處派員喬裝乘客乘坐提供點對點載客服務的本地船隻取證之行動。

關特別巡查及「放蛇」搜證行動的頻次（尤其在涉及較多街渡航線或熱門遊覽地點的水域及碼頭），作為加強監管並打擊違規載客活動的措施之一，除發揮實際的執管成效外，也可向市民傳達該處會積極遏止本地船隻非法載客活動的訊息。

應改善截查船隻時的查證工作

6. 本署調查發現，海事處人員截查船隻時，即使發現被截查的船隻懷疑有不合海事法例要求之情況，而船上人士只是作了簡單的解釋，處方人員並無作後續跟進或查問以引證其提供的辯解是否屬實。為加強巡查成效，海事處人員應切實執行法例列明及該處自己訂定的牌照要求，改善查證工作，以遏止非法載客活動。

7. 本署明白，截查人員在發現有懷疑違規情況後應否接納相關人士所作的解釋，很視乎當時船上的實際情況及截查人員本身的判斷。本署認為，海事處應歸納整理以往巡查、「放蛇」及檢控行動所得的相關經驗，就街渡服務較常出現的非法載客情況制訂截查船隻的指引，供其巡查人員參考及依從，並提醒業界和市民遵從相關的安全標準要求。

（二）海事處沒有清楚說明第 IV 類別船隻只可「由船東／承租人純為遊樂用途」的意思

8. 海事處明確表示，第 IV 類別船隻不得用於提供街渡載客服務。但綜合傳媒報道及本署實地視察所得，現時違規以第 IV 類別開敞式遊樂船提供街渡載客服務的情況普遍；海事處 2021 年下半年的「放蛇」行動結果也反映了這情況，不免令人擔憂其中是否有安全隱患。

9. 根據海事法例，第 IV 類別船隻只可由船東或承租人純為遊樂用途而使用。但本署留意到，有違規以第 IV 類別遊樂船提供街渡服務的人士懷疑以觀光旅遊團作為幌子以掩飾其航程實為提供點對點、按人頭收費的載客服務。然而，在兩宗本署人員從旁觀察的截查個案中，相關遊樂船船長分別稱航程的目的為「觀光」及「觀石」，但海事處人員皆未有質疑相關船隻是否有違反由船東或承租人「純為遊樂用途而使用」的規限。此外，雖然法例訂明第 IV 類別船隻原則上應只是運載船東或承租人的親友作遊樂用途，但若承租人所運載的是顧客（而非其公司的成員或僱員及他們的親

友)，並且涉及報酬，這是否符合相關法例規限其實並不清晰。現時市民未必清楚了解何謂第 IV 類別船隻可以進行的遊樂用途的活動，或導致他們難以確實得到船隻的第三者風險保險的保障。

10. 現時法例並無就第 IV 類別船隻的純為「私人遊樂用途」作定義。本署認為，海事處實有責任清楚說明法例所指的由船東或承租人「純為遊樂用途而使用」這規限應如何理解和遵行，包括向第 IV 類別船隻的船東、代理人及船長提供具體例子以說明法例下容許或不容許的載客安排。此舉不單有助船東、代理人及船長們依法行事，亦可為海事處前線人員提供進一步的指引，提升其執管成效。

(三) 運輸署缺乏有效措施協助市民辨識無牌或違規街渡服務

11. 香港法例並無為「街渡」或「街渡服務」作釋義。針對現時確實存在的違規街渡服務問題，運輸署應清晰、具體地向公眾說明，以甚麼模式營運的海上客運服務應視作街渡服務，並且需要向該署申領街渡渡輪服務牌照；以及哪些情況下屬違規街渡服務或非法船隻載客服務。除了讓相關本地船隻的船東及擬經營船隻載客服務的人士了解法例及當局的相關規定，避免違法載運乘客外，更重要的是協助市民辨識違規街渡或違規船隻載客服務，呼籲他們不要選乘違規服務，以策安全。

12. 此外，以往運輸署除要求領牌街渡營辦商在船上顯眼處張貼渡輪服務資料外，並未有要求持牌人在船體的當眼處加裝任何標記，市民難以從船隻的外觀識別某船隻是否街渡渡輪服務牌照指明的船隻。在本署展開是項主動調查後，運輸署已開始在其網頁提供相關牌照下獲准使用的船隻之編號；並要求所有領牌街渡的營辦商須在相關指定船隻的當眼處展示指定式樣且面積較大的標記。本署相信，若配合當局足夠的宣傳，船隻編號資料及該標記能讓市民便捷地辨別出獲政府認可的街渡船隻。

(四) 忽視無牌街渡服務的問題

13. 運輸署即使會安排承辦商在領牌街渡航線的停靠點視察，但監察的對象並不包括街渡渡輪服務牌照以外的船隻，故該署不可能從現時的監察安排了解到船隻無牌經營街渡的情況及問題的嚴重程度。

14. 本署認為，運輸署既負責審批街渡渡輪服務牌照申請和監察持牌營辦商的服務，有需要主動了解在不同地點或就不同航線，船隻有否及如何提供無牌街渡服務的情況。若某地點或航線無牌街渡的問題嚴重，反映市民對相關運輸服務的需求大，而現時獲政府認可的服務不足以應付。運輸署在審批相關牌照申請時可藉其監察結果評估擬提供的街渡航線的供求情況。倘若該署發現有持牌營辦商違規以非指定船隻經營街渡航線，運輸署理應檢視持牌人有否維持適當而有效率的渡輪服務，從而決定應否撤銷所涉牌照或接納所涉牌照的續期申請，以保障公眾安全。

15. 此外，香港警務處（「警務處」）指其職責主要是維持海上治安及堵截海上的犯罪行為和活動，日常針對違規經營街渡的執管行動是由海事處主導進行；但海事處在監察本地船隻載客活動時，船隻是否已獲發街渡渡輪服務牌照卻非該處重點及必須查證事項。換句話說，現時實際上並沒有部門專責監察無牌街渡服務的問題。

16. 運輸署作為領牌渡輪服務（包括街渡服務）的發牌機關，理應監察無牌街渡服務的狀況，在發現懷疑違規經營街渡的情況時盡快將個案轉介警方跟進，不讓違規情況持續。另一方面，鑑於無牌街渡服務往往涉及其他違規情況，對乘客構成安全隱患，因此，海事處在執行日常的巡查任務時，應多加留意相關船隻是否涉及無牌經營街渡服務，並盡快將違規個案轉介運輸署及警務處跟進。

（五）須加強宣傳教育以提高市民乘坐街渡船隻時的安全意識

17. 市民選擇街渡服務普遍只考慮價錢、航線及時間因素，未必會留意有關街渡渡輪服務航線須經運輸署批准及符合海事處對船隻運作和載客活動所設的條件和限制，忽略了航程安全的考慮。就此，運輸署及海事處須加強宣傳本地船隻提供街渡服務的資訊；同時，海事處亦須提高公眾乘搭街渡時的安全意識，包括留意哪些類別船隻方可提供街渡服務及船上救生衣的存放位置和使用方法等。

建議

18. 基於以上所述，申訴專員向海事處及運輸署提出了十項改善建議：

提升打擊船隻違規載客活動的成效

- (1) **海事處**更頻密地進行針對船隻違規載客活動的巡查及「放蛇」行動（尤其在涉及較多街渡航線或熱門遊覽地點的水域及碼頭）；
- (2) **海事處**針對較常出現的船隻非法載客情況為前線巡查人員制訂截查船隻的指引；
- (3) **海事處**在日常巡查中，多加留意相關船隻是否涉嫌無牌經營街渡服務，並盡快將有關個案轉介運輸署及警務處跟進；
- (4) 對於船隻載客時船上救生設備不合法例或相關安全標準的個案，**海事處**應加強執法並制定清晰指引，提醒業界及市民遵從相關要求；

加強資訊發放，協助公眾辨識違規船隻載客活動

- (5) **海事處**向公眾清楚說明《證明書及牌照規例》第6條所指的由船東或承租人「純為遊樂用途而使用」的規限應如何理解和遵行，並提供具體例子以說明法例下容許或不容許的載客安排；
- (6) **運輸署**向公眾提供資訊說明涵蓋哪些元素的海上客運服務需視為街渡服務及向該署申領相關牌照；
- (7) **運輸署**加強向公眾宣傳有關領牌街渡渡輪標記，以及獲批准服務領牌街渡航線須以指定船隻營運，協助市民便捷地辨別出獲政府認可的街渡船隻；

積極解決無牌街渡服務問題

- (8) **運輸署**評估街渡服務的供求狀況，檢視違規街渡（包括以非牌照所指明的船隻行駛相關街渡航線）問題的情況，以及檢視領牌街渡航線的服務水平，以緩減街渡航線供不應求的問題；
- (9) **運輸署**採取措施以監察違規街渡服務，確保涉嫌違反《渡輪服務條例》的個案盡快獲轉介至警務處作跟進；及

進一步保障船上乘客安全

- (10) **海事處**加強宣傳工作以提高公眾乘搭出租遊樂船隻及街渡時的安全意識，包括留意哪些類別船隻可提供街渡服務及船上救生衣的存放位置和使用方法等。

申訴專員公署

2022年9月

公署會不時在社交媒體上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署社交媒體專頁，以獲取最新資訊：

Facebook:

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

Instagram:

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

