

2015年11月23日

討論文件

立法會經濟發展事務委員會 成立新航運組織以助航運業進一步發展

本文件向委員簡介成立新航運組織以支持香港航運業進一步發展的建議。

香港作為國際航運中心所面對的挑戰及機遇

2. 香港的航運業歷史悠久，憑着其天然港口、自由經濟和策略性的地理位置等優勢，香港已發展成為亞太區重要航運樞紐及貨櫃港。除了擁有高效率及具競爭力的港口外，香港亦是船東集中地。香港船東會的會員擁有和管理的船舶約佔全球商船總載重噸位的9%；由海事處管理的香港船舶註冊紀錄冊，其總註冊噸位位列全球第四。

3. 多年以來，香港已建立了一個多元化的航運服務業羣，支援其航運業務。目前，香港匯聚了超過700家公司，提供各式各樣的優質及高增值航運服務，例如船務代理和管理、船務租賃及經紀、船舶融資、海事保險，以及海事法律及仲裁。航運及港口業對本地生產總值及總就業人口的直接貢獻分別為1.2%(240億元)及2.5%(92 000個職位)。

顧問研究建議成立新航運組織

4. 政府十分重視香港航運業的發展。政府一直致力善用香港的競爭優勢，特別是在提供優質及高增值的與航運相關的服務，以提升香港作為國際航運中心的地位。香港航運發展局¹(航

¹ 航發局是高層次的諮詢組織，由運輸及房屋局局長擔任主席，成員包括業界持份者或機構代表，例如香港貿易發展局、職業訓練局、香港船東會、香港定期班輪協會和香港貨櫃碼頭商會。

發局)於 2011 年 11 月委聘顧問進行「提升香港作為國際航運中心地位」的研究(顧問研究)。

5. 根據顧問研究的分析，香港具備不少強項和競爭優勢。香港在軟實力上有相當優勝之處，包括地理位置優越，與中國內地緊密聯繫；資金和訊息自由流動；司法獨立，具備穩固的法治制度；稅率低兼稅制簡單；及享有高學歷人口等。香港亦有潛力匯聚多元化的高增值航運服務，進一步吸引各地航運業界以香港作為亞洲地區的據點。顧問研究報告表示中央政府一直支持香港航運業的發展。事實上，中央政府在最近公布的國家「十三、五」規劃大綱中，明確支持香港鞏固國際航運中心的地位。香港亦可配合全球經濟重心東移的趨勢，成為中國及亞太區的重要國際航運服務樞紐，既有條件成為國內航運公司「走出去」的跳板，同時亦可為海外企業開拓內地市場提供服務。

6. 另一方面，研究報告指出，香港正面對其他國際航運中心的激烈競爭，區內亦陸續出現其他通往中國內地的門戶。再者，香港能夠供航運和港口業界運用的土地資源亦相對較少。

7. 有鑑於上述的優勢及不足，顧問研究報告指出香港必須強化現時的組織架構，建立專職人力資源，以期更積極地推動航運業發展。顧問研究主要建議政府須重組現有關於航運業的架構，並成立新的法定組織，推動航運業的長遠發展和面對未來挑戰。政府向本委員會匯報 2014 年施政綱領的政策措施時已闡述有關事宜。

新航運組織的業務效益研究結果

8. 政府原則上支持成立新航運組織以期更積極主動推動香港航運業的長遠發展。運輸及房屋局(運房局)以上述顧問研究為基礎，在 2014 年年中委聘顧問深入探討成立建議的新航運組織的業務效益，詳細研究日後新組織的工作範疇，以及確定新組織在運作和財政上持續發展的可行性。下文第 9 至 11 段概述業務效益顧問的主要研究結果。

9. 業務效益顧問認同顧問研究的建議，即成立新航運組織有助推動本港航運業進一步發展，提高香港的國際航運中心地位。業務效益顧問界定新航運組織的主要職能如下：

- (a) 政策研究及發展 — 在制訂航運政策和諮詢相關持份者方面向政府提供意見；進行與業界相關的策略與經濟專題研究，以期在政策制訂過程中，向政府提供更全面有力的意見；以及發表研究結果供政府及航運業界參考；
- (b) 市場推廣及對外關係 — 與業界攜手推廣香港的國際航運中心地位及航運服務，並在與航運相關的投資推廣和宣傳工作中扮演更積極的角色；同時在國際航運事務上維護香港的利益(例如在國際會議上發言)，並加強國際網絡；
- (c) 人力與培訓 — 負責整體航運及港口業(包括航運服務業)的人力發展需要；檢視業內不同界別的人力供應與需求情況；提高社會大眾對航運業就業前景的認知，以助吸引人才；及制訂合適的培訓措施以應對人力需要；以及
- (d) 資訊與服務 — 為本港、內地和國際航運業界提供一站式溝通窗口；及發布業內資訊和動向。

10. 就上述界定的職能而言，業務效益顧問認為新的航運組織無必要為法定組織，因各項職能均可以行政方式執行。況且，成立一個法定機構程序需時，而顧問了解到業界期望新航運組織可於短期內成立。再者，由於新組織很可能缺乏常設收入來源，故預期新組織在運作上並不可能自負盈虧。

11. 另外，業務效益顧問認為新航運組織的工作範疇除於航運服務界別外，也應涵蓋港口／國際船務方面的發展。港口、船務與航運服務的業務範疇雖然不同，卻在許多方面環環緊扣，相互關連。香港必須充分利用其蓬勃的航運業群以及世界級的港口設施，以造就一個強穩的國際航運中心。此外，就國際層面而言，相關的國際機構(如國際海事組織)的議題及工作一般會涵蓋港口、船務及航運事務。因此，同時推展港口及航運發展事務，應可產生協同效應。此類架構亦為其他地方的航運機構採用，例如新加坡的海事及港務管理局。

12. 業務效益顧問在進行研究期間曾諮詢業內相關持份者，蒐集意見。大致而言，他們認為新的航運組織應：

- (i) 盡快成立；
- (ii) 對政府的施政具影響力；

- (iii) 能帶領業界把握發展機遇，並協助香港與其他國際航運中心競爭；
- (iv) 能善用現有的專長和網絡；
- (v) 能廣納行業內的人才；以及
- (vi) 適度獲得政府資源以支持其運作。

13. 經考慮業界所提出的意見，及參考海外的做法和本港業內其他諮詢組織的經驗後，業務效益顧問建議新的航運組織須具備以下特點：

- (i) 由決策局局長(即運輸及房屋局局長)領導，加強政府對航運及港口發展的承擔；
- (ii) 應增加業界代表的參與；
- (iii) 應具備進行政策研究和市場調研的能力；以及
- (iv) 有所需的行政支援。

建議的新航運組織

14. 業務效益顧問建議成立新航運組織，其建議的組織架構載於 附件。擬議新組織的主要特點見以下各段。

(i) 由決策局局長領導的高層次督導組織

15. 業務效益顧問建議新航運組織應為一個高層次的督導組織，職能主要就航運及港口相關行業的事務向政府提出意見，並可訂定發展方向。顧問同時建議，新組織應由運輸及房屋局局長出任主席，以確保新組織對政府政策訂定工作具有影響力，並作為兩者之間的直接連繫。與此同時，運房局應為新組織提供密切的政策支援，繼續主理航運及港口發展政策，並協調處理涉及跨局的事務。

(ii) 設立執行性委員會

16. 為讓建議的新組織可有效推動本港港口及航運相關行業的未來發展，並作出積極的貢獻，業務效益顧問建議在新組織下設立執行性委員會，分別負責人力資源、市場推廣、航運與港口發展三個特定範疇；此安排將有助成員更積極和聚焦討論、啟動及落實以上範疇的措施。上述執行性委員會須備有必要的行政支

援，以便就各自範疇內的相關措施，提供意見和督導推行工作，並監察進度。

人力資源委員會

17. 由於人力和專才是航運及港口業持續發展的關鍵，業務效益顧問建議設立人力資源委員會，監察航運及港口業的人力資源情況，並進行工作以吸引人才加入相關行業。人力資源委員會同時會制訂並推行人才發展及培訓措施，包括持續推行「海運及空運人才培訓基金」(培訓基金)²。

市場推廣委員會

18. 業務效益顧問認為建立並鞏固與國際航運界的關係尤其重要，並須在國際航運事務上維護香港的利益。市場推廣委員會將負責開展及推行在海外及內地市場的推廣工作，藉此宣揚香港的國際航運中心的地位和實力，吸引外地業者來港開拓業務。

航運及港口發展委員會

19. 為推動航運及港口業進一步發展，業務效益顧問建議在擬議新組織下設立航運及港口發展委員會，專責進行或統籌政策及市場方面的研究，以提升香港作為國際航運中心的整體競爭力，協助政府和業界掌握業內最新發展和營商環境，以及探討新的策略性措施。此外，顧問亦建議該委員會可蒐集業界的建議和構思，從而探討、確定和開展有助促進業界發展的措施。

(iii) 業界積極參與以推動政策改動

20. 業務效益顧問認為，業界專才應可直接提出更多意見，為此，建議的新組織應具廣泛代表性，以代表航運業羣組的不同界別，成員則應來自業界、學術界、相關法定組織及政府決策局／部門等。為推動業界參與落實由新組織所提出的措施，顧問建議三個執行性委員會均由業界代表擔任主席，亦建議應從業界及學術界招攬聘用相關專業人員，以支援新組織的工作。

² 立法會於 2014 年 1 月通過設立為數一億元的培訓基金，在 2014-15 至 2018-19 五個年度運作。培訓基金旨在優化和推行海運及空運界別的培訓計劃和獎學金計劃，目的是逐步建立一個有活力、多元化和具競爭力的專業及技術人才庫，以支持上述兩個界別日後在香港的發展。

(iv) 善用既有的網絡及專長

21. 業務效益顧問贊同加強工作，推廣香港作為經營國際航運業務的區域性以至國際性平台，並對外展示本港可提供的優質航運服務。在海外及內地市場的宣傳推廣工作方面，顧問指出香港貿易發展局(貿發局)和投資推廣署過去一直積極參與航運相關的宣傳工作，兩者亦具備專業團隊和完善的本地及海外網絡，並在推廣和宣傳香港的服務業方面具備豐富經驗。業務效益顧問認為，擬議新組織應與兩者加強合作。

22. 在政府內，運房局與海事處在航運及港口發展事務上均擔當重要的角色。運房局在政策層面上須承擔責任，整體負責並推展政府的政策理念及措施，以推動本港航運及港口業界的發展，提升香港的國際航運中心地位。至於海事處，除履行其監管職能外，亦負責營運香港船舶註冊，並一直與高等教育院校合作，負責認證與航運相關的課程。運房局和海事處均與船東及船務公司等航運業界關係良好。業務效益顧問認為，適宜由運房局／海事處為建議的新組織在便利業界、人力發展，及與業界相關的市場及政策研究等方面提供行政支援。

23. 業務效益顧問同時建議，政府應為上述機構，例如貿發局、投資推廣署及運房局／海事處配置適當的資源。

24. 業務效益顧問認為上述建議是在短期內務實而可行的做法，但亦同時指出，長遠而言業界期望當局不會排除成立法定組織的可能性，並可待日後新組織成立及運作一段時間後，以其工作經驗作為參考，在解決經費及可持續發展等關鍵事宜後，以此作為討論成立法定組織構思的基礎。

25. 業務效益顧問建議，待建議的新組織成立後，兩個現有政府諮詢機構，即航發局及香港港口發展局(港口發展局)³應予解散。

³ 港口發展局在 2003 年 6 月成立，以加強香港港口的競爭力和吸引力。港口發展局是高層次的專責諮詢組織，為來自私營機構及政府的主要人士提供議事機制，共同商討及協調有關發展和促進港口業的事宜。

諮詢

26. 我們已諮詢航發局、港口發展局及經濟發展委員會轄下海運業分組的成員。他們普遍支持業務效益顧問的建議。

下一步工作

27. 業務效益顧問稍後會向政府提交終期報告及建議。政府在考慮顧問的建議時，會充分考慮業界持份者及本事務委員會委員的意見，並會在適當時候按既定程序尋求資源。同時，我們會與現有的航發局及港口發展局攜手合作，繼續推動香港航運及港口業的發展。

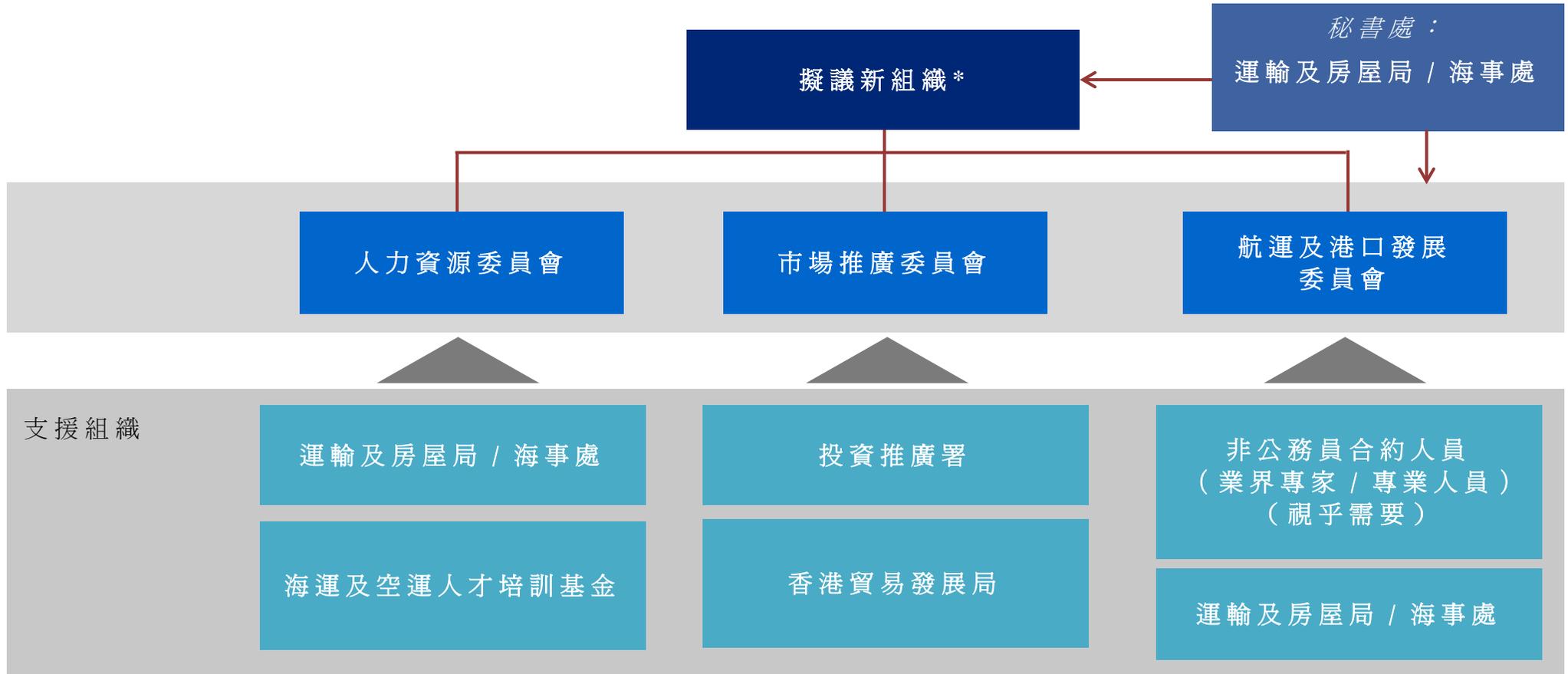
徵詢意見

28. 請委員察悉業務效益顧問的上述建議，並就此發表意見。

運輸及房屋局

2015年11月

擬議新航運組織的架構模式



* 主席將由運輸及房屋局局長擔任
委員包括政府和業界代表、學術界及相關法定組織等。