

《保護海港條例》（第 531 章） 法例修訂建議

公眾參與活動— 報告摘要



中華人民共和國香港特別行政區政府
發展局



1. 引言

1.1. 概述

1.1.1 本摘要概述發展局就《保護海港條例》（第 531 章）（《條例》）法例修訂建議進行的公眾參與活動的調查結果。

1.1.2 我們在各項的公眾參與活動中收集了不少公眾意見。公眾參與活動以定性(qualitative)和定量(quantitative)並用的研究方法整理及分析數據，有助我們更全面了解公眾意見。

1.2. 背景

1.2.1 發展局和海濱事務委員會一直積極推動維港兩岸的海濱發展。近年，維港兩岸的公共休憩空間，包括以開放管理模式營運的「海濱共享空間」，深受社會各界歡迎。現時，維港兩岸合共長約 27 公里的海濱長廊已開放予公眾使用。預計 2028 年年底，海濱長廊總長度將達 34 公里。

1.2.2 海港內的填海受《條例》規管，海港界線則在《釋義及通則條例》（第 1 章）有所界定。有關《條例》所規管的海港範圍的資料載於附錄。《條例》實施二十多年以來，一直有效制約海港內進行大型填海，但《條例》及相關法律框架的嚴格規定，令便民利民的海港改善工程亦難以推行。

1.2.3 基於上述背景，發展局檢視了《條例》，提出擬議修例框架¹，並於 2023 年 3 月 28 日²及 2023 年 3 月 30 日³分別提交立法會發展事務委員會和海濱事務委員會討論。政府強調，有關修訂並非是為了填海造地作房屋、經濟、工業等

¹ 相關公眾參與文件載於：

https://www.devb.gov.hk/filemanager/tc/content_2384/PHO_Engagement_Document.pdf

² 發展事務委員會討論文件載於：

<https://www.legco.gov.hk/yr2023/chinese/panels/dev/papers/dev20230328cb1-243-5-c.pdf>

發展事務委員會會議紀要載於：

<https://www.legco.gov.hk/yr2023/chinese/panels/dev/minutes/dev20230328.pdf>

³ 海濱事務委員會討論文件（只備英文本）載於：

https://www.hfc.org.hk/filemanager/files/HC_06_2023.pdf

海濱事務委員會會議記錄（只備英文本）載於：

https://www.hfc.org.hk/filemanager/files/meeting_minutes_20230331.pdf

發展用途，而是為了達到保護海港和促進海濱發展的雙重目標，藉以改善海濱地帶供市民享用和加強海港功能。發展局建議從兩個策略方向修訂《條例》，即：

- (i) 對於須規管的大型填海，強化有關制度；以及
- (ii) 對於加強海港功能、改善海濱暢達性或有助市民更好享受海濱的而涉及填海的指定海港改善工程、以及非永久性填海，則合理地拆牆鬆綁。

1.2.4 及後，為了徵詢公眾對法例修訂建議的意見，發展局在 2023 年 5 月 12 日至 2023 年 7 月 27 日期間舉辦了連串會堂論壇及實地調查等公眾參與活動，而意見收集期則於 2023 年 8 月 31 日結束（「公眾參與期」）。

2. 主要範疇的意見摘要

2.1. 意見收集

2.1.1. 我們透過多個指定渠道讓社會各界及公眾就《條例》的修訂建議發表意見，好讓我們在敲定建議細節時更能從不同角度了解需考慮的事宜，確保日後《條例》能維持對海港的保護，並同時促進維港海濱發展。

2.1.2. 發表意見的渠道包括：公眾參與活動專用網站 (<https://phoreview-pe.hk/>)⁴，當中載有公眾參與文件，闡述相關背景資料及法例修訂建議；市民亦可以透過提交網上意見收集表、出席一連串的公眾參與活動（包括會堂論壇及在海濱場地的實地調查），或以電郵、郵寄或傳真方式，提交意見和建議。

2.1.3. 公眾參與期內，發展局收到專業團體、水上活動機構、漁民團體、與海港作業相關的使用者、區議會、地區代表和市民大眾的意見。2023 年 5 月至 7 月期間，我們透過網上意見收集表以及在四個指定海濱場地進行實地調查和投票板活動，合共完成約 1 160 份意見調查，並以定量(quantitative)研究方法分析有關意見。此外，我們亦舉行了六場會堂論

⁴ 網站在公眾參與活動結束後停止運作。

壇，並在公眾參與期收集了約 30 份書面意見，為定性 (qualitative) 分析提供了基礎。至於公眾參與期結束後才收到的意見，我們亦會加以考慮。

2.2. 概述

2.2.1. 調查結果顯示，超過 60% 贊同整體方案；約 30% 持中立並且無異議的態度；少於 10% 不予贊同。

2.2.2. 公眾和主要持份者的意見及建議歸納為以下四個主要範疇：

(a) 《條例》下的整體法律框架及「不可填海推定」；

(b) 大型填海⁵；

(c) 涉及填海的海港改善工程；以及

(d) 非永久性填海。

2.3. 對整體法律框架及「不可填海推定」的意見摘要

2.3.1. 擬議的整體修例框架普遍獲得支持。受訪者普遍贊同「不可填海推定」應繼續適用於海港內的大型填海，以盡量減少非必要的發展或變更。另一方面，受訪者亦大致同意現行的「不可填海推定」一刀切適用於所有類別的填海，或有礙推展一些改善工程（尤其是小規模工程）。

2.3.2. 具體而言，參與意見調查的受訪者普遍認同《條例》的修訂建議帶來正面影響，包括提高公眾參與機會(52%)、增加維港整體吸引力(47%)以及令更多海港及海濱設施可予提供(41%)。

2.3.3. 有意見認為《條例》修訂後，政府應定期檢討有關的實施情況，並因應公眾需要及其他當前情況，必要時再作修訂，亦有受訪者憂慮修訂會對環境造成影響及新豁免機制可能

⁵ 在擬議機制下，不獲豁免於「不可填海推定」的填海。

會被濫用。

- 2.3.4. 超過半數受訪者(52%)認同，在新機制下，公眾參與的機會將會增加。大部分受訪者認為應就大型填海諮詢擬建工程所屬地區的居民(75%)，其次為區議會(62%)。參與會堂論壇的部分人士亦強調，具專業知識及專長的持份者參與諮詢過程非常重要。

2.4. 建議對大型填海實施監管機制的意見摘要

- 2.4.1. 整體而言，參與意見調查的受訪者中，61%支持實施擬議機制，以確定大型填海是否符合「凌駕性公眾需要」測試（即透過引入較規範的公眾諮詢安排，並由行政長官會同行政會議評估和決定有關填海是否有「凌駕性公眾需要」），另有 30%受訪者對擬議安排持中立且無異議的態度。
- 2.4.2. 參與會堂論壇的部分人士亦建議讓具備相關專業知識及良好公信力的獨立機構（如海濱事務委員會）參與審核過程和確定有關的項目是否符合「凌駕性公眾需要」測試。

2.5. 對涉及填海的海港改善工程實施精簡機制的意見摘要

- 2.5.1. 參與意見調查的受訪者中，大多數贊成（67%表示支持，另有 22%持中立且無異議的態度）有關建議，即清單所列的海港改善工程的填海可獲豁免於「不可填海推定」。
- 2.5.2. 有關對海港改善工程的填海批出豁免的審批權限，參與意見調查的受訪者中，逾半數(55%)贊成有關豁免必須由司長級政府官員（如財政司司長）批出，而 31%受訪者則對擬議安排持中立且無異議的態度。
- 2.5.3. 有關批出豁免的要求，受訪者(62%)普遍贊成就每項可獲豁免的海港改善工程的填海，訂立 0.8 公頃的建議面積上限。參與意見調查的受訪者中，大多數普遍贊成擬議可獲豁免的海港改善工程的類別，而當中最多被提及可獲豁免於「凌駕性公眾需要」測試的工程類別為海濱長廊／行人板道、單車徑、觀景台及海岸台階。調查得出的共識是，進行擬議類別的海港改善工程，可大大改善公眾享用海港的情況。

具體來說，投票板活動的結果顯示，大多數意見(78%)相信這些設施有助締造更多具活力的海濱空間，而約過半數意見(53%)認為這些設施可提升海濱暢達性。

- 2.5.4. 至於日後就優化海濱建議應進行哪些公眾參與活動，參與會堂論壇的部分人士提出，政府把填海提案交由司長級政府官員作進一步審批前，應先諮詢相關區議會，避免提案因未有諮詢相關區議會而未能全面考慮地區和公眾需要。參與會堂論壇的部分人士進一步建議，應由具備相關專業知識及良好公信力的獨立機構（如海濱事務委員會）參與審批過程，以確保程序公平、公開、公正。
- 2.5.5. 此外，公眾參與活動期間，有意見關注到大型填海可能會被「分拆」，從而使這些工程可以符合面積上限，並透過豁免機制分項進行，而無須符合推翻「不可填海推定」的嚴格要求。就此，參與會堂論壇的部分人士提議設立機制，避免過度或累積進行小型工程。例如，政府應設定合理的工程相隔時間，並限制於附近地方同時進行的工程數目，以減低工程對海港的累計影響。

2.6. 對非永久性填海實施擬議精簡機制的意見摘要

- 2.6.1. 參與意見調查的受訪者普遍支持政府建議非永久性填海可獲豁免於「不可填海推定」：56% 受訪者贊成非永久性填海可獲豁免於「不可填海推定」，而 31% 受訪者則持中立且無異議的態度。
- 2.6.2. 有關對非永久性填海批出豁免的權限，根據擬議安排，非永久性填海的提案應由司長級政府官員審批，當中考慮事項包括項目倡議人擬備的相關申請及公眾意見，逾半數參與意見調查的受訪者(56%)贊成擬議安排，而 31%受訪者持中立且無異議的態度。
- 2.6.3. 有關面積上限，大多數參與意見調查的受訪者(63%)贊成合資格獲豁免的非永久性填海在任何時期不得超過三公頃的面積上限。不過，亦有受訪者憂慮此面積上限可能會令推展工程受阻或變得複雜。特別是有意見認為實施面積上限或會適得其反，因為項目倡議人可能會「分拆」工程（而

非一次過完成)以符合豁免機制所訂的面積上限，因而拖長整項工程，加深對海港的影響。

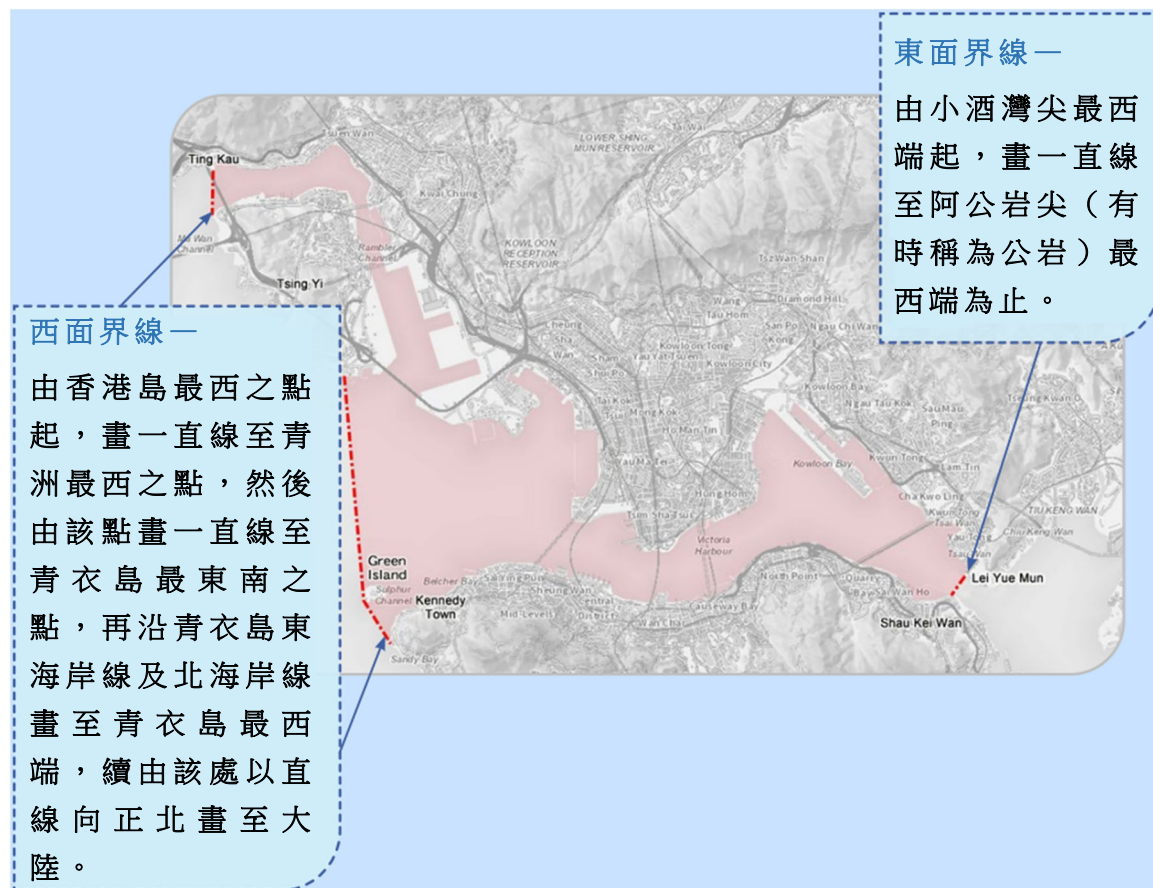
- 2.6.4. 至於時限方面，大多數參與意見調查的受訪者(68%)贊成獲豁免的非永久性填海每期不得超過三年，以加快完成工程、降低成本及盡量減低對環境的影響。部分受訪者亦贊成設定時限，藉以向公眾保證，填海在上述時限內完成後，海港受影響範圍將恢復原狀。另一方面，亦有意見認為，每期三年的工程時限可能會促使項目倡議人「分拆」工程，加劇水質污染及引起航道受阻等問題；並有意見認為應改善規管時限而不規管期數的安排。
- 2.6.5. 為處理工程可能出現延誤，參與會堂論壇的部分人士建議政府容許項目倡議人申請延長已獲批的豁免期，前提是有關申請須具充分理據，例如因極端天氣情況導致延誤。另有受訪者建議對無理延誤或限期前短時間內才申請延期的填海設立懲罰機制，並指出懲罰機制應為切實可行，並容許必要的彈性。

3. 結論與展望

- 3.1. 發展局就《條例》的擬議修例框架舉辦了廣泛的公眾參與活動，集思廣益，凝聚共識。公眾及主要持份者普遍贊成修訂建議，以改善海濱暢達性、強化海港功能及提升公眾享受海濱的程度。
- 3.2. 整體而言，公眾認同有關的修訂建議帶來裨益。公眾的共識是，指定的海港改善工程的填海及非永久性填海應獲豁免於「不可填海推定」。儘管部分人士對審批機制及規範細節有不同意見，但由行政長官會同行政會議評估和決定大型填海是否符合「凌駕性公眾需要」測試的建議得到普遍支持。
- 3.3. 公眾參與期於 2023 年 8 月底結束後，發展局一直因應相關的公眾意見和建議，完善修訂《條例》的建議，並進一步制訂詳細的法例修訂建議。

《保護海港條例》(《條例》) 所規管的海港範圍

《條例》所指的「海港」在《釋義及通則條例》下界定為邊界內的香港水域，圖示如下：



《條例》所規管的海港範圍