

# 透視維多利亞港：水陸綜合規劃的重要性

## 行政摘要

### 1. 報告內容及目的

本報告視維多利亞港為一整體，以了解海濱附近的土地用途及海事情況，收集數據和然後進行分析。最重要的是，本報告亦考慮兩者之間的互動及分界面，並以維多利亞港為一個海港作起點。

本報告是首份以綜合統一的方式探討整個維多利亞港水陸事宜的報告。過去鮮有海港水陸綜合規劃，而單一規劃往往考慮不周，引致意料之外的後果及負面影響。因此，本報告旨在：

- 研究及記錄維多利亞港逐漸出現的海事活動及附近的土地用途，並顯示兩者的互動方式及位置
- 確定單一規劃引致潛在問題或令海港錯失規劃機會的程度
- 考慮是否需要作出行政、規管或政策修訂，改善海洋的使用情況，令公眾得益
- 概述一系列指標性優化海港計劃，展示綜合跨界別規劃的潛在機會

為配合本報告，海港商界論壇亦設立首個全面的資料庫「海港商界論壇海港資料庫」，收集維多利亞港的水陸資產、分界面及使用情況的數據，並據此編製「海港商界論壇互動海港地圖」，以圖像標示海港附近的各類設施。海港商界論壇進行本報告內大部份分析時，也使用這些實用的新工具，而在發表本報告時，將會同時於全新專題網站([www.victoriaharbour.hk](http://www.victoriaharbour.hk))免費提供這些工具予公眾使用。

### 2. 維多利亞港作為一個海港

維多利亞港是一個海港，為水上商業及康樂活動提供重要資源及獨特機會，同時為社區注入活力，創造就業機會，帶來收入，功能眾多。海港內的活動按照海港的天然特質，以及海事設施及遮蔽水域的位置分佈。透過檢討現有設施的位置，同時識別過去及未來的使用趨勢，便可準確了解維多利亞港作為一個海港，其目前及未來的面貌。



**作工作港的維多利亞港：**香港九個貨櫃碼頭及七個公共貨物裝卸區(全港共有八個公共貨物裝卸區)均位於維多利亞港。於2010年，這些設施共處理超過2.5億噸貨物，以及三萬艘遠洋輪船及近九萬艘河運貨船運載的2,400萬個標準貨櫃，以貨櫃吞吐量計，香港為全球第三個最繁忙的港口。未來的貨運需求依然殷切，但面對中國內地的激烈競爭，香港作為貨運中心的地位正面對威脅。香港大部份貨物裝卸設施均位於海港西面，隨著觀塘及茶果嶺公共貨物裝卸區陸續關閉，該區的重整計劃將陸續展開。另一方面，本港近期立法限制捕漁，預料主要停泊在筲箕灣的漁船數量將大幅減少。

**作客運用途的維多利亞港：**在2010年，客運渡輪、離島渡輪及跨境渡輪分別穿梭維多利亞港2,600萬次、2,300萬次及近2,700萬次。大部份航運設施也位於維多利亞港，包括中環五個離島渡輪碼頭及香港兩大跨境客運碼頭。然而，除跨境客運外，長遠而言香港的渡輪服務正逐漸萎縮，特別是渡海及離島渡輪服務，部份航線甚至已經停航。

逾半渡輪碼頭均位於中環及油尖旺。但維多利亞

港只有九個公眾碼頭，散佈於臨海的九個地區。

眾所周知，香港正興建啓德新遊輪碼頭。於2010年，共有近2,300艘遊輪及遠洋客輪抵港，數量較五年前的3,400艘大幅減少，當中近半數停泊在浮標及碇泊區，而非海運大廈或中國客運碼頭。

**作休閒用途的維多利亞港：**香港市民對機動遊樂船隻的需求日增，目前已有近7,000艘持牌遊樂船隻，較十年前增加六成。然而，海港內只有兩個專用海事康樂設施，分別為香港遊艇會及九龍太平洋會九龍永久碼頭第六號。遊樂船隻只可以停泊於由海事處管理的銅鑼灣避風塘，該處有近300個私人停泊處。

數據顯示香港缺乏空間配合遊樂船隻數目的增幅。香港四個遊艇停泊處已幾近飽和，現有遊樂船隻遮蔽停泊處及私人停泊處(1999年有2,300個，目前減至近1,800個)的使用率高達95%。在香港400公頃的遮蔽水域中，只有約190公頃供遊樂船隻使用，惟遊樂船隻的增長率卻遠超過香港整體船隻的平均增長率。



### 3. 連繫水陸用途

維多利亞港需要輔助的土地設施及用途，特別是位於遮蔽水域附近的設施，方可用作切實可行的海事用途。根據海港商界論壇海港資料庫進行的目前及未來土地用途分析，土地用途主要分為以下類別：

海港附近的主要土地用途		遮蔽水域附近的主要土地用途	
目前用途	未來用途	目前用途	未來用途
康樂及公共空間32%	康樂及公共空間43%	在建用地33%	康樂及公共空間52%
物流26%	物流22%	物流29%	物流22%
在建用地14%	政府13%	康樂及公共空間22%	用途待定11%

資料來源：海港商界論壇海港資料庫

考慮哪些設施真正需要設於海濱區時，會發現劃撥更多空間作康樂及公共空間用途的趨勢。根據美國對「海港依賴性」及「海港相關性」的定義，目前維多利亞港約四成海濱及遮蔽水域用作必須的用途。然而，若目前的規劃如期實施，估計海港的整體數字將稍為下跌，但維多利亞港附近的遮蔽水域數字則會減至三成，而遮蔽水域附近公園及海濱長廊用途所佔面積將增至超過五成。

此情況未必會構成問題，但若要善用海濱空間，必須時刻以海港的角度考慮維多利亞港土地用途規劃的影響。由於小型船隻需要在遮蔽水域停泊，故特別需要考慮這些水域附近的土地用途規劃。整體而言，現行規劃似乎並沒有綜合策略規劃海濱及水域用途，以致最終的計劃開始引致意料之外的後果。

鑑於啓德及觀塘的海濱規劃涉及維多利亞港近半數現有遮蔽海濱，而且啓德及西九龍目前接待航運旅客的分界面供應有限，故必須作進一步研究，確保啓德及觀塘的海濱規劃切實可行。這片土地的規劃固然重要，但要締造真正多姿多彩的海濱，則不能忽視水通道的考慮因素。

#### 4. 政策分析及建議

香港需要一併規劃海港及海濱，可謂知易行難。大型海濱規劃研究固然應考慮建議對相連水體用途的影響，反之亦然。然而，此舉與考慮水陸兩者相連性的水陸綜合規劃仍有一段距離。海港商界論壇於2009年進行了《綜合海港研究》，建議採取全新的綜合方法規劃、發展及管理維多利亞港，並提出六個互有關連的要點，設定實用框架以確定哪些現行制度真正能綜合考慮水陸事宜，同時提出改善建議。

**政策承擔：**香港政府在關於優化海濱的《總務通告》第3/2010號闡明其對海港發展的政策承擔。通告列明優化海濱的原則及指引，「懇請各政策局及部門支持優化海濱計劃」，促進公私營界別合作發展及管理海濱。這項政策加強及改善政府部門的做法，亦代表政府政策承擔向前邁進一大步。不過，通告只提及海濱的規劃、發展及管理事宜，並無明確提及海港本身，亦沒有指出考慮水陸事宜之間互動的需要。

因此，海港商界論壇建議政府支持以下海港政策

聲明，作為維多利亞港未來規劃、實施及管理工作的指引：

1. 必須維持維多利亞港作為海港的海事用途
2. 必須維持水路運輸，接載市民往返海港附近地方
3. 海濱的水陸用途應該相輔相成
4. 積極管理海濱場地及景點，以維持海港的活力
5. 歡迎優化基建，令維多利亞港成為公共資產

**海港規劃願景及重點工作：**城市規劃委員會於1999年率先為維多利亞港制定發展願景，其後由共建維港委員會於2006年加以補充。雖然增補版本明確區分海港及海濱空間，但仍以海濱為主。海港商界論壇於2009年的《綜合海港研究》中進一步修訂願景，以反映海港的重要性，並列出一系列重點工作，以闡述我們的願景，包括加強海港各處的水域連繫，孕育海事資產以支持經濟增長，以及改善水質。海港商界論壇建議政府進一步修訂其願景及原則，以明確納入這些重點工作。





**策略性框架及計劃：**海港商界論壇一直強調需要按照更宏觀的策略框架及計劃規劃海事活動及海港發展，以整體角度制定長遠策略方向，並將陸上活動納入為願景的考慮因素之一。目標、重點工作及行動計劃應按照有實證支持的需要及社區參與為本，而並非以措施及空間規劃作考慮。

於2011年2月，規劃署向海濱事務委員會提交《維港海濱土地用途大綱概覽》，主要按照2003年的《海港及海旁地區規劃研究》編製，並按照《海港規劃原則及指引》制定策略方針，指導一系列地區檢討工作，以識別優化海港的機會。

雖然《維港海濱土地用途大綱概覽》作為「框架」，但政府承認此概覽只屬土地用途規劃，並無考慮水體，而且按照各區編制，並非以整個海港為基礎。

海港商界論壇相信必須有全面的海港策略規劃，並按香港的整體需要及海港的需要由上而下識別優化機會，而非以由下而上獨立考慮各個區域。海濱事務委員會認同有需要進行策略規劃，而海

港商界論壇會全力支持制定全面綜合的水陸策略規劃。

**設立單一的專責管理機構：**目前海事處負責海上安全，運輸署負責碼頭用途，土木工程拓展署則負責碼頭維修，監管職權分立，故極有需要設立單一的專責管理機構負責海港事務。政府於2010年成立海濱事務委員會，就海港問題集思廣益，同時加強討論及跨部門政策協作。然而，其焦點及職權仍過於狹窄，無法應付海港及海濱規劃、實踐及管理的複雜政策、財政及制度問題。

不過，共建維港委員會在建議成立海濱事務委員會的報告中，同時建議設立獨立的法定機關負責長遠海港發展。發展局局長最近亦建議海濱事務委員會應趁現在重新研究設立獨立機關一事，而海港商界論壇對此舉也深表支持。

**修訂規劃及實施制度：**最後，如不修訂現行的規劃及實施制度，將無法制定綜合方案。要進行水陸綜合規劃，必須解決兩個即時的規劃及實施問題：





- 考慮土地用途時，必須考慮不同的水域用途及活動，反之亦然。方法之一是根據主要現行或潛在用途制定整體水域分區制度，劃分自然區域。
  - 《保護海港條例》的詮釋限制了部份主要土地用途分界面的優化項目。如仔細閱讀詮釋條例的通告第1/04號，便會發現該條例並不如社會所想像或理解般諸多限制。海港商界論壇相信現在應重新詮釋條例。例如，該條例本身並無禁止所有填海工程之意，若將來要在啓德及西九龍提供連接海港的設施，則必須作有限度填海以改善海港的交通連接，以符合公眾利益，故屆時必須消除詮釋條例所帶來的限制。
- **重整在維多利亞港的工作港**：重整海港內現有碼頭附近地區及碼頭的用途；
  - **在維多利亞港增設遊樂船隻設施**：提供安全的停泊處和方便的通道，以容納更多遊樂船隻；
  - **在維多利亞港提供靈活的客運服務**：提供靈活而環保的水路交通往來海港，以補足現有的航班服務；
  - **維多利亞港內的海事文化**：重點保存及展示香港的海事文化，成為維多利亞港的一大景點；
  - **活化維多利亞港的碼頭**：鼓勵善用碼頭供市民使用及作小型商業活動；
  - **在維多利亞港提供海上活動場地及設施**：提供文化及體育活動場地及設施。

## 5. 指標性優化海港計劃

為顯示水陸綜合規劃的重要性，本報告提出六項指標性海港優化計劃，包括：

儘管上述計劃能造福香港，但重點不在計劃本身，而在於如何實踐，以及實踐時需要的水陸綜合規劃。

