

CB(1)471/03-04(02)

維港初階 填海「須知」



 **海港之友**
FRIENDS OF THE HARBOUR

前言

香港人為了保護剩餘的維多利亞海港而起來抗爭。

維港的爭議關乎很多方面，部分人士認為這只是在保護環境和疏導交通之間要取得平衡，其實並不全面。

維港的爭議關係到城市規劃、都市設計、填海造地、政治與經濟、可持續發展、《保護海港條例》及政府官員守法的問題、城市規劃委員會依照法例及正當的法律程序行事的責任、特區政府的管治能力、具透明度的決策過程之需要，以及香港天然財產的保存。

作為一個不斷發展的社會，我們就維港沿岸所作出的選擇，將會對香港的都市景觀產生重大影響。維港是城市的中心，亦是香港人展示我們能以敏感及合理的態度面對挑戰的最佳焦點。我們相信香港人做得好，但是我們必須停止把維港視作一個近便的「土地庫」，隨時為了權宜的發展計劃把海港侵蝕掉。

「海港之友」印製這本小冊子，是希望幫助市民了解保護海港的重要性。我們相信，保護維港，你必支持！

保護海港協會主席

陸恭蕙

二零零三年十一月

Cover Photo:

Courtesy of ©Kasyan Bartlett/Pacific Century Publishers Ltd
from the book "Over Hong Kong".

點解為維港激動？

1. 盡量減少填海是為了保護香港獨特的公有資產及天然財產。
2. 維港是大自然送給香港人的禮物，它與美麗的山脈、土地及海洋相對，這樣令人驚嘆的景色世上少有，我們若破壞它，後果堪虞。
3. 維港也是天然財產，即使是多麼「有益處」的人工事物都不能取代它。
4. 天然財產意味著一代傳一代的延續性。維港的任何部份一經填海，就會永遠消失於香港人眼前，亦從此消失於本港的財產之列。
5. 維港原本有約7,000公頃面積，直至1990年超過2,500公頃面積已被填平。但政府仍建議進一步填出1,297公頃（4 $\frac{1}{2}$ 平方英里）。直至1997年《保護海港條例》通過前，該建議中的填海工程已填出661公頃，使到海港原本面積約一半被填成土地。就算有《保護海港條例》限制，政府仍建議填出該計劃餘下的636公頃面積。因此香港正面臨失去總面積3,800公頃（15平方英里）的海港，即超過原有面積的一半。
6. 為了保護維港而展開的社會運動始於1995年，保護海港協會就是在當年成立，運動的目的是要確保維港——這個被法例定為香港獨特的公有資產及天然財產——不被侵蝕，除非有不可爭的理由，例如是為了興建絕對需要的基建設施。香港人正為了保護及保存剩餘的壯麗海港而起來抗爭。

維多利亞海港與香港的發展

1. 直至最近，香港的經濟一直依靠著兩個事實——香港本身是一個港口及貿易是香港的命脈，維港於是自然成為香港經濟的中心。
2. 在50及60年代，香港是一個製造及出口輕工業產品的中心，但由80年代起，製造業北移至大陸，香港亦演變成一個服務業中心，為南中國發展中的製造業提供服務。
3. 自70年代起，由於貨櫃運輸興起及葵涌貨櫃碼頭落成，維港在港島及九龍兩岸的港口活動便顯著減少。
4. 在這個巨大的轉變下，維港沿岸的土地便可供發展，尤其是香港要變成一個服務業中心，就需要更多土地。填海是權宜的策略，當局不考慮遠離海港去進行發展是因為填海造地不會引起任何人士的不滿。維港畢竟不會為保護自己而發聲。
5. 拍賣填海得來的新土地亦為政府帶來可觀的收入。此外，新海岸線上的各項發展亦促成現有的基建設施，由80年代至90年代，港島的北岸就成為交通基建設施的焦點所在。
6. 然而，在維港沿岸發展又發展終有限度，我們已看到交通擠塞天天如是，整體環境日益變壞，利用道路及鐵路運載市民到市中心的成本大增，而且，美麗和具歷史價值的地標亦被劣質的規劃所侵蝕。
7. 政府最近提出填海是香港成功的決定因素，這說法並不準確。香港傾力將自己轉變為一個服務型的經濟體系，其發展是由此而

來。政府只是簡單地以填海來應付對土地的需求，而沒有考慮其他的方法，例如發展新界土地及進行市區重建，因為填海是捷徑，而且在1995年以前，沒有人為維港出聲。

填海的影響

填海影響我們每一個人，這些影響涉及經濟、社會、政治及環境的層面：

1. 策略性規劃：填海令發展集中在維港一帶，剝奪了香港其他地區的發展機會。即使自80年代以來，經濟活動已開始移往中港邊境，我們仍然留守維港沿岸，造成了香港孤立於珠江三角洲這塊腹地的事實。
2. 市區重建：填海造地容易，當局便懶得進行都市規劃，引致市區重建缺乏有效的政策，很多舊區仍然荒廢，沒有得到善用。
3. 土地政策：政府拍賣由填海得來的土地，賣地收益則用來興建道路及其他海岸基建，再令政府實行的「高地價政策」多年來得以持續。
4. 文娛康樂：享受悠閒的康樂活動是追求高生活質素的重要部分，維港為香港提供文娛康樂活動的地方，這好處足以超越持續填海所得的利益。
5. 美麗景色：維港一帶由於填海加上沿岸高樓大廈縱橫錯亂，以及對自然景觀欠缺保護，已令整個城市比以前遜色，這不單對旅遊業造成負面影響，亦令市民未能享受城市美景。

6. 海港安全：維港已因為填海而變得狹窄，這造成水流急湍，船隻移動的空間亦大大減少，在維港航行或進行其他水上活動已沒有以前安全。
7. 交通擠塞：每一個填海計劃都帶來更多的商業及住宅發展，這又增加對交通和道路的需求，為了興建道路，更多的填海工程又要上馬。
8. 交通管理：政府屬意興建新道路以紓緩交通擠塞，而不採用控制交通需求的方法。港島沿岸的道路系統竟然凌駕美觀、污染控制，以至市民的健康，當局卻沒有發掘其他可行的解決方法。
9. 破壞海港：填海令香港最寶貴及不能取代的天然資產受到永久的破壞。
10. 空氣污染：在填海土地上的密集發展令市區的空氣污染問題嚴重，危害市民的健康。
11. 淤泥污染：維港水底的淤泥受到重金屬及生生物質嚴重污染，當局填海時必須進行的挖泥工程把淤泥攪動，污染物便會被釋放到水中。
12. 傾倒淤泥：受污染的淤泥被傾倒於赤鱗角機場附近的地方，影響該處一個海岸公園的自然生態，那裡有粉紅色的海豚暢泳。
13. 水流沖洗：填海收窄海港，造成潛在的「死位」，這些「死位」內水流一動不動，失去原來水流沖洗的效果，垃圾及污水容易累積。

14. 生態環境：天然海岸線的失去令適合生物生存的環境失去，維港兩岸一些淺水的小沙灣或石堆都是在潮水漲退之間生存的生物覓食的好地方，現在已不復存在。
15. 管治與誠信：當局倉卒審批中環填海第三期工程標書，在不重新招標下將工程批予承建商，令人懷疑是否與保護海港協會就城規會批准灣仔填海第二期工程申請司法覆核有關。有落選財團因不滿結果提出上訴，投標投訴審裁組織裁定，政府倉卒審批標書，是「險峻的行為」，亦指出當局負責招標的組織應重新考慮全部標書才是正確的做法。
16. 法治原則：保護海港協會就城規會批准灣仔填海第二期工程尋求司法覆核獲得勝訴，行政長官會同行政會議應該依法將中環填海第三期工程發還城規會檢討，但當局卻沒有這樣做，令人質疑政府是否尊重正當的法律程序及法治精神。
17. 公民行動：當局過度填海激起公眾保護維港的熱忱，當法律不足以保護維港時，公民就需要起來行動。

《保護海港條例》—— 法律能做什麼？

1. 《保護海港條例》於1996年以私人草案的形式提交立法局，並於1997年6月獲得通過，提交該草案的立法局議員當時是保護海港協會的副主席。
2. 《保護海港條例》第3條規定：

「3. 不准在海港內進行填海工程的推定

- (1) 海港須作為香港人的特別公有資產和天然財產而受到保護和

保存，而為此目的，現設定一個不准許進行海港填海工程的推定。

- (2) 所有公職人員和公共機構在行使任何歸屬他們的權力時，須顧及第(1)款所述的原則以作為指引。」
3. 保護海港協會認為城規會審批的灣仔填海第二期工程涉及大幅度填海，違反《保護海港條例》，遂尋求司法覆核。高等法院於2003年7月8日推翻城規會的決定，並下令城規會按法例重新考慮有關發展計劃及反對的意見。
4. 判詞還對條例作出詮釋——
政府應按照三項準則審核填海工程，一是必須為滿足一些無可爭議、有凌駕性及迫切性的需要；二是並無其他可行的選擇；三是填海所帶來的損害必須是最低的。
5. 城規會不服高院的判決，遂提出上訴，終審法院於2003年12月聆訊此案。

可是，法律不足以保護維港

1. 當局經常以市民對基建、交通及休憩用地有需求而建議填海，暗示填海的目的是為了社會的福祉。
2. 但是，填海獲得土地之後，當局可以向城規會申請將該些土地轉變用途，劃為發展之用，把原來填海的目的置之不理。
3. 將填海得來的土地轉變用途的例子：
 - (a) 西九龍填海（340公頃）—— 此大幅填海計劃，當局本來提

出的理由是要興建公園，但後來卻將土地的用途改為商業及文化發展。政府現還在沒有足夠的監管下，提出實行「單一投標」，讓一個發展商可以在缺乏公眾諮詢的情況下，於未來30年任意發展。

- (b) 中環填海第一期工程（20公頃）—— 舊中環巴士總站及油麻地小輪碼頭的土地已轉為商業發展用途，而巴士站及碼頭將會被遷到中環填海第三期工程的土地上。
 - (c) 大會堂、花園及天星碼頭 —— 這塊填海得來的土地可能會改變為商業發展用途。
 - (d) 中環填海第二期工程（添馬艦）—— 這個1994年竣工的填海計劃，當局曾於2000年建議由原來的「政府、機構或社區」用途改為商業用途，目的是要賣地予發展商，後來因為公眾壓力而被迫擱置。
 - (e) 北角 —— 「北角分區計劃大綱草圖編號S/H8/15」本來將北角臨近新海岸線上一個大的休憩場地劃為「休憩用地」，當局後來在2002年10月把該處的土地用途改變來興建政府辦公室。
 - (f) 遮打花園 —— 這片填海得來的土地曾於1995年因建議興建新的立法局大樓而面臨改變土地用途的危機。
4. 這些土地用途的改變，我們不可以循法律途徑索償，《保護海港條例》不能有效地保護填海得來的土地。
5. 所以，任何填海工程的目標及程度必須首先受到嚴格的限制。

公眾能做什麼來保護維港？

1. 成為「海港之友」：我們會將保護維港運動的最新消息通知你；我們正更新我們的網站，並集中及整理一個「海港之友」的聯絡名冊；請先瀏覽「海港之友」網站：<http://www.friendsoftheharbour.org>。
2. 廣傳這小冊子：我們需要公眾明白保護維港的複雜性，請協助我們分發這本小冊子予你的親友，除了印刷本之外，我們還提供電子版。印刷本請致電2893-0213索取，電子版可到「海港之友」網站下載。
3. 廣傳有關其他方案的消息：保護海港協會委託專家進行有關紓緩交通擠塞的研究，希望提供填海以外的其他解決方案，以盡量減少中環及灣仔填海。請協助我們將這消息廣為傳播，研究結果於2003年11月公佈。
4. 聯絡你的立法會及區議會議員：請告訴你的立法會及區議會議員，你希望維港可以得到適當的保護及保存，議員的聯絡方法可從「海港之友」網站下載。
5. 致函行政會議成員：請執筆致函行政會議成員，告訴他們你希望維港可以得到適當的保護及保存，地址是：香港中環下亞厘畢道18號中區政府合署1樓行政會議秘書處。