

FACV000014/2003

FACV 14/2003

城市規劃委員會

對

保護海港協會有限公司

判決撮要

(判決書由終審法院一致作出並由終審法院首席法官頒下)

本撮要由司法機構撰寫

本撮要並非判決書的一部分，也沒有法律效力]

1. 有史以來，香港的海港一直都是它的主要象徵，而《保護海港條例》（香港法例第 531 章）（以下簡稱“該條例”）的制定是獨一無二的，該條例是藉着設定一個不准在海港內進行填海工程的推定，以達致保護和保存海港的目的。本院現時要解決的主要問題是該條例的正確詮釋。

“該條例”

2. 該條例的第 3 條規定：-

- “(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。”

所反對的決定

3. 保護海港協會有限公司（以下簡稱“該協會”）反對城市規劃委員會（以下簡稱“該委員會”）分別於 2002 年 12 月 6 日和 2003 年 2 月 14 日就灣仔北分區計劃大綱草擬圖（編號 S/H25/1）（以下簡稱“該草擬圖”）而作出的決定。該草擬圖涉及灣仔北一處面積約為 76.54 公頃的地方，當中包括 26 公頃的建議填海面積。

4. 建議填海所得的土地會作以下用途：

- (1) 提供道路，包括一條主幹道路（作為一條策略性繞道的一部分：該繞道起點為林士街天橋、並連接現時的港島東區走廊）以及一個指定為 P2 道路的道路綜合系統。
- (2) 提供一個海濱長廊。
- (3) 消除海港內“死角位”，以及提供一道暗渠以便改善水質。
- (4) 提供一個海心公園。
- (5) 重新調配其他各種設施。

5. 於 2002 年 12 月 6 日和 2003 年 2 月 14 日，該委員會決定(a)有限度修訂該草擬圖以應付反對者的要求；(b)不會修訂該草擬圖來迎合反對者的其他要求；以及(c)將經修訂的草擬圖提交行政長官會同行政會議批准。所作修訂並沒有影響建議填海的範圍。

委員會的詮釋方式

6. 該委員會在作出上述有關決定時，依據來自英倫的御用大律師所提意見，採納以下詮釋方式（下文稱“該委員會的詮釋方式”）來詮釋該條例：

- (1) 決策人必須考慮一切有關因素。條例上的推定是一個強制性的重要考慮因素，決策人必須予以考慮。
- (2) 決策人必須衡量建議填海所涉及的公眾利益，是否較保存海港更為重要，經仔細考慮後，如果該公眾利益確實較保存海港更為重要，有關的法定推定便得認定為被推翻。

7. 該協會以司法覆核形式提出反對，在高等法院原訟法庭法官朱芬齡席前的聆訊中獲判勝訴。朱芬齡法官裁定該委員會對該條例作了錯誤的詮釋。

8. 在朱芬齡法官頒下該判決後，該委員會宣佈有關的海心公園建議會自該草擬圖中剔除。

有關問題

9. 有關的問題是：該委員會對《海港保護條例》所用的詮釋方式在法律上是否正確。如果不正確，就是犯了法律上的錯誤，而該委員會所作的決定便須予以撤銷。

法例詮釋的方式

10. 詮釋法規是司法功能的主要部分，基本上是法庭份內的事。法庭的主要功能就是確定立法機關在條例中所要表達的立法意圖，因此應該採用立法宗旨詮釋方式。法庭所採納的詮釋應該與立法宗旨相符，並且要能夠實現該立法宗旨。

有關立法宗旨

11. 有關立法宗旨在《海港保護條例》弁言中有提述，而在該條例的第 3(1)條亦有明文說明。有關弁言表明立法宗旨是“藉設定不准在海港內進行填海工程的推定，以達致保護和保存海港的目的”。正如有關條例草案中的撮要說明所言，該條例的立法宗旨是要確保海港受到保護，不受過量填海工程所損害。

12. 由於香港土地資源有限，數十年來進行填海工程成為提供土地來源的便捷方法。大家須要了解的是，當《保護海港條例》在 1997 年制定之時，幾乎有一半的海港面積已給填海填了。此外，當時仍有廣大的海港面積等待進行填海工程；有鑑於此，確實有迫切需要保護和保存海港餘下的面積，而且這個需要是非常重要的。

有關保護及保存海港的法定原則

13. 《保護海港條例》第 3(1)條設定了法定原則，承認海港須作為香港人的特別公有資產和天然財產，並訂明海港必須受到保護和保存。這個原則的條文是以概括性的字眼來制定的。

14. 無論在實體上或比喻意義上，維多利亞海港都是香港這個大都市的心臟。該條例以最清晰的文字來表明這個特點，承認海港不但是公有資產，而且是“特別”的資產。此外，該條例更確認它是天然世襲財產。所謂“天然”，是指它是大自然的一部份；而“世襲財產”則是指它是上一代遺留下來的遺產，並且要代代相傳。該條例聲明它是屬於香港人的，是香港人享有的社會資產。因此，立法機關經已對海港這個獨特之處給予法律承認。

15. 由於海港有這個獨特之處，因此它必須受到保護和保存。

16. 很明顯，立法機關在制定有關法定原則時，經已考慮到海港的獨特之處，因此在法律上已承認有極大公眾需要來把海港保護和保存。該原則在該條例中已有明文清楚表明，毫不含糊，而立法的意圖便是把它確立為強而有力的原則。立法機關已訂明了此原則來賦予海港一個獨特的法律地位。

不准進行填海工程的法定推定

17. 確立了原則後，該條例第 3(1)條規定 “為此目的，現設定一個不准許進行海港填海工程的推定。”

18. 進行填海工程，會對在法定原則下應受保護和保存的海港，造成永久性破壞及無可挽回的損害。因此，立法機關制定法定推定來貫徹保護和保存海港的原則。這個法定推定的法律效力並非是絕對禁止進行填海工程。它是可以被推翻的。

法定責任

19. 該條例第 3(2)條規定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”。這條條款的效力是向他們委以法定責任，要求他們不但須顧及保護和保存海港的原則，而且在行使權力時，也須顧及不准進行填海工程的推定。

推翻該法定推定

20. 該推定是可以推翻的及可以反駁的。關鍵問題是：就法定釋義而言，應該怎樣才足以推翻該推定？

21. 在該條例中明文制定，有關法定推定，旨在貫徹保護和保存海港這個明確的法定原則，因此對有關法定推定作出詮釋時，必須要貫徹這個法定原則。

22. 鑑於保護和保存海港這個強而有力的法定原則，把不准進行填海工程的推定詮釋為，純粹是決策者，對建議的填海工程為公眾帶來的利益以及對保存海港的需要，衡量兩者孰輕孰重時所必須充份考慮的重要事項，這樣的詮釋明顯是錯誤的。基本上，這是城市規劃委員會的詮釋方式，必須予以否決。

凌駕性的公眾需要

23. 為了貫徹保護和保存海港這個強而有力的法定原則，對該條例第 3 條所規定的推定必須如下詮釋，就是只能在證明到填海工程有凌駕性的公眾需要時，才算是推翻這個推定（下文稱“凌駕性公眾需要的測試準則”）。《保護海港條例》賦予海港獨特的法律地位，是因為承認保護和保存海港有強烈的公眾需要。該條例亦預期，當有更強烈的公眾需要，可壓倒保護和保存海港這個法定原則時，方可進行一些可造成無可挽回的損害的填海工程，這才算是合理。
24. 公眾需要當然就是社羣需要，包括社羣的經濟、環境和社會需要。
25. 只有當前迫切的需要，才能夠視為凌駕性需要。
26. 所謂當前迫切的需要，是遠遠超越乎那些“人們樂於擁有的”、應有的、可取的或有益的事物。但另一方面，把這個需要描述為具有“非到最後才會需要”這樣性質的事物，或描述為公眾不可或缺的事物，就未免太言過其實了。
27. 除填海之外，如果還有另一合理解決方法，就不能把填海工程說成有凌駕性需要。所有情況都應該予以一併考慮，包括每種方法對經濟、環境和社會方面所會造成的影響。此外，所需的成本，時間和引致的延誤也是有關連的考慮因素。所建議的填海工程範圍，不應超越凌駕性需要所要求的最低限度。
28. “凌駕性公眾需要的測試準則”應被視為單一的和要求嚴格的測試準則。

有力和令人信服的資料

29. 為使公職人員或公共機構信納有關情況是符合“凌駕性公眾需要的測試準則”，該有關情況所具有的資料必須有力和令人信服。

舉證責任

30. 為推翻該條例第 3 條的推定而須要履行的舉證責任是沉重的。這是因為它與填海所造成的影響相關連，就是：填海工程會對屬於香港人的一項特別資產和天然財產做成無可挽回的損害。

委員會在法律觀點上犯錯

31. 根據《保護海港條例》的真確詮釋：只能在填海有凌駕性的公眾需要這一點得到證明時，才能推翻該推定。委員會沒有採納這個詮釋，就是在法律觀點上犯了錯誤。因此，有關決定必須予以撤銷，而有關問題亦必須發還委員會依法重新考慮。

32. 保護海港協會承認，在這件事件中，委員會當然是本着真誠行事。委員會事先得到御用大律師的法律意見，認真地作出決定，一絲不苟。雙方爭論點在於《保護海港條例》的真確詮釋。該條例制定時已經預期這事將來相當可能會引發訴訟。

33. 應該注意的是，協會的立場認為草擬圖中所提議建造的道路是必要的基礎建設，可符合有關推翻推定而設定的凌駕性公眾需要的測試準則。此外，保護海港協會原則上不反對在海濱建造一條長廊，但認為委員會提議為建造海濱長廊而進行的填海工程範圍有過量之嫌。委員會認為海濱長廊可讓公眾欣賞到海港更美麗的一面，所以是必要的。

選擇何時提出司法覆核

34. 本案的司法覆核是在委員會於 2003 年 2 月 14 日作出決定後兩星期內準時提出的。必須予以強調的是，申請司法覆核一定不可以有任何不當延誤。就任何填海工程提議而提出的反對，都應該從速盡早提出申請，這一點很明顯是相當重要，否則法庭有酌情權拒絕給予濟助。

結果

35. 基於以上理由，上訴駁回。