

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)727/2025號文件

檔 號：CB1/BC/10/24

《2024年保護海港(修訂)條例草案》 委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2024年保護海港(修訂)條例草案》委員會(“法案委員會”)的商議工作。

背景

2. 《保護海港條例》(第531章)(“《條例》”)於1997年6月根據議員條例草案制定，整條條例只有4項條文，主要訂明海港¹內填海受“不准填海推定”(“推定”)的約束。根據過往案例，只有符合“凌駕性公眾需要”測試才可推翻推定，²而“推定”適用於任何及所有種類的海港填海工程，不論其原意為永久或臨時性質。³政府當局表示，由於該嚴格的推定一刀切適用於海港內所有填海(不論填海屬永久抑或臨時、其規模或性質)，窒礙了許多只涉及小規模填海並對海港影響輕微的小型改善海港項目。

3. 政府當局建議透過修訂《條例》，一方面訂明更清晰機制規管於維多利亞港(“維港”)進行的填海工程，尤其是大型填海工程，以保護維港；另一方面為改善維港而進行的小規模填海

¹ 海港指在《釋義及通則條例》(第1章)附表3指明的界線之內的香港水域。海港泛稱“維多利亞港”(“維港”)。本報告交替互用“海港”和“維港”。

² 請參閱2004年終審法院就城市規劃委員會訴保護海港協會有限公司(2004)7 HKCFAR 1一案的判決(“2004年判決”)。終審法院在2004年判決中解釋了就凌駕性公眾需要測試而言須考慮的因素(第45至48段)。

³ 請參閱Society for Protection of the Harbour v Secretary for Justice [2008] 4 HKLRD 417 (第38至41及45段)。

工程，引入簡化機制，拆牆鬆綁，便利促進優化海濱供市民享用和加強海港功能的工作。經簡化的機制亦適用於在維港內進行的非永久填海工程。

《2024年保護海港(修訂)條例草案》(“《條例草案》”)

4. 《條例草案》於2024年12月11日的立法會會議上首讀。條例草案旨在修訂《條例》，以：

- (a) 引入規管在海港內進行的填海工程的機制；
- (b) 引入機制，以裁斷是否推翻不准在海港內進行填海工程的推定；
- (c) 引入機制，以豁免改善海港填海工程及海港非永久填海工程(“非永久填海工程”)，使其不受該項推定所規限；及
- (d) 就相關事宜，訂定條文。

5. 《條例草案》主要條文的詳情載於2024年12月5日發出的立法會參考資料摘要([檔案編號：DEVB\(PL-CR\) 1-10/84](#))第15段，以及有關《條例草案》的法律事務部報告([立法會LS76/2024號文件](#))第4至12段。《條例草案》如獲通過，將自其於憲報刊登為條例當日起實施。

法案委員會

6. 內務委員會在2024年12月13日的會議上同意成立法案委員會審議《條例草案》。謝偉銓議員獲選為法案委員會主席。法案委員會的委員名單載於[附錄1](#)。

7. 法案委員會曾與政府當局舉行5次會議，並於其中一次會議上聽取公眾意見。曾向法案委員會表達意見的團體及個別人士名單載於[附錄2](#)。應法案委員會的要求，當局已就法案委員會所接獲的意見書⁴及團體代表/個別人士在該次會議席上所提意見作出書面回應([立法會CB\(1\)385/2025\(03\)號文件](#))。

⁴ 團體及個別人士就《條例草案》提交的意見書可於[立法會網站](#)閱覽。

法案委員會的商議工作

8. 法案委員會委員普遍支持《條例草案》的建議，以強化規管大型填海工程的制度；並引入簡化機制，為旨在加強海港功能、改善海濱暢達性，或有助市民更好享受海濱的指定改善海港填海工程和非永久填海工程拆牆鬆綁。考慮到維港是香港寶貴的自然遺產，委員強調政府當局必須確保由私營機構倡議，經擬議簡化機制進行的改善海港填海工程符合公眾利益。此外，委員要求當局強化擬議簡化機制下的公眾參與程序，並加入諮詢立法會的安排，以就改善海港填海工程和非永久填海工程廣納社會不同層面人士的意見。法案委員會曾討論的主要事項包括：

- (a) 有關《保護海港條例》詳題的修訂建議(第9至13段)；
- (b) “填海”一詞的定義(第14至19段)；
- (c) 推翻不准填海推定的準則(第20至21段)；
- (d) 行政長官會同行政會議裁斷不准在海港內進行填海工程的推定是否被推翻的機制(第22至35段)；及
- (e) 簡化改善海港填海工程及海港非永久填海工程的機制(第36至62段)
 - (i) 改善海港填海工程的涵蓋範圍(第37至45段)；
 - (ii) 改善海港填海豁免及非永久填海豁免的申請及決定(第46至50段)；
 - (iii) 公眾參與(第51至53段)；
 - (iv) 批予非永久填海豁免後的規定及程序(第54至59段)；及
 - (v) 暫時撤銷或撤銷豁免(第60至62段)。

有關《保護海港條例》詳題的修訂建議

9. 法案委員會察悉，《條例草案》第3條建議修訂《條例》的詳題，加入海港作為“香港人的特別公有資產及天然財產”的提述，以釐清“保護和保存海港作為香港人的特別公有資產及天然財產”為設定推定的目的。委員關注到，“香港人的特別公有資產及天然財產”於法例上沒有明確的定義。此外，根據《基本法》第七條，香港特別行政區境內的土地和自然資源(包括維港)屬國家所有。⁵就此，委員請當局澄清，《條例草案》第3條的建議修訂加入有關提述是否有必要、有否抵觸《基本法》第七條及會否對《條例》的執行產生更多不確定性。委員建議把“保護和保存海港作為**香港人的**特別公有資產及天然財產”的提述，修改為“保護和保存海港作為**香港的**特別公有資產及天然財產”。委員又認為把中文本的**“天然財產”**修改為**“自然遺產”**，在政策表述上會更為清晰和貼切，亦更配合英文本**“natural heritage”**的提述。

10. 政府當局解釋，“香港人的特別公有資產和天然財產”是在原有《條例》第3(1)條中已經包含的提述。2004年終審法院就城市規劃委員會訴保護海港協會有限公司(2004)7 HKCFAR 1一案的判決(“2004年判決”)亦曾論及有關提述，⁶判決並沒有就有關提述提出任何不當之處。由於有關提述有助確立海港的獨特之處，當局建議在對《條例》第3(1)條的擬議

⁵ 根據基本法第七條，香港特別行政區境內的土地和自然資源屬於國家所有，由香港特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人或團體使用或開發，其收入全歸香港特別行政區政府支配。

⁶ 根據司法機構就有關2004年判決所撰寫的判決撮要中譯本(第14段至第16段)：“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。由於海港有這個獨特之處，因此它必須受到保護和保存。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。”

修訂(《條例草案》第8條)中保留有關提述，並釐清“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”是設定推定的目的，而不是另一個獨自運作的原則。

11. 此外，政府當局指出在詳題中重複第3(1)條的提述有其好處。一般而言，詳題會概括列出條例的內容或目的，雖不能凌駕條文，但可用於輔助解釋條文。當局希望通過在詳題中重複擬議修訂第3(1)條的提述，以重申有關設定推定的目的，從而強調海港的獨特之處，表明當局致力保護維港的決心，並減低對於《條例》在修訂後會削弱保護維港的不必要揣測。在詳題重複有關提述，亦與修例建議維持2004年判決中就推翻推定準則的詮釋方向相符。該提述不會損害國家對海港行使主權，亦不會與香港特區境內的自然資源屬於國家所有的規定不一致。

12. 政府當局又指出，同樣的提述在原有法例及擬議修訂第3(1)條均有提及。是次修例已釐清保護和保存海港的原則與推定之間的關係，以及清楚列明推定可獲推翻和豁免的機制。由於有關機制較以前更明確、更公開，加上《條例草案》亦清楚訂明在哪些情況下才可推翻不准填海的推定，政府當局認為經修訂的《條例》將能更好地應對可能出現的司法覆核挑戰。

13. 然而，政府當局接納委員就修訂有關提述提出的建議(載於上文第9段)，認為有關字眼上的調整並不影響立法機關在1997年通過的《條例》中對海港獨特之處的肯定，並維持2004年判決中就推翻推定準則的詮釋方向。當局會就《條例草案》第3條及第8條提出修正案，以在《條例》的詳題及擬議修訂第3(1)條，把“保護和保存海港作為**香港人**的特別公有資產及天然財產”的提述，修改為“保護和保存海港作為**香港**的特別公有資產及天然財產”，以及把中文本的“**天然財產**”修改為“**自然遺產**”，以配合英文本“**natural heritage**”的提述。

“填海”一詞的定義

14. 法案委員會察悉，根據現行《條例》，“填海”一詞是指任何為將海床或前濱形成為土地而進行或擬進行的工程。就此，委員要求當局澄清，在維港範圍內海床上設置電纜或管道等設施，以及在維港範圍內的海床下進行的工程(例如在淨化

海港計劃下建造的由港島連接昂船洲污水處理廠的污水隧道)，會否受經修訂的《條例》所規限。此外，有委員詢問，於海床上放置用以穩定海面的浮式裝置(例如浮橋)的固定裝置(例如錨)的工程，是否屬於形成土地並受經修訂的《條例》所規限；若否，當局會否考慮在《條例草案》中訂明有關情況不屬於形成土地。

15. 政府當局解釋，只有《條例》所界定的“填海”(亦即經修訂《條例》下的“填海工程”)，即任何為將海床或前濱形成為土地而進行或擬進行的工程，才會受《條例》第3(1)條的推定所規限。無論現有《條例》或在經修訂的《條例》下，在維港範圍內海床上設置電纜或管道的工程、以及在維港範圍內的海床下進行的工程(包括在淨化海港計劃下建造的由港島連接昂船洲污水處理廠的污水隧道)，由於不涉及形成土地，均不是《條例》下的填海工程，因而不受《條例》的推定所規限。然而，有關工程可能受其他法例(例如《前濱及海床(填海工程)條例》(第127章))所規限。

16. 政府當局又表示，在海床上放置用以穩定個別浮式及固定裝置的工程是否涉及形成土地，因而涉及《條例》下的填海工程，須視乎個別項目的具體詳情。一般而言，如果建造工程不涉及在海床或前濱打樁，而有關的構築物能隨時移除，便很可能不涉及《條例》下的填海工程。由於建造工程的方式五花八門，日後也可能有新類型的建造方式出現，難以一概而論地在《條例》詳細講解甚麼情況不涉及形成土地。當局認為應繼續沿用現時定義，而非在《條例》加入更多有關填海工程或形成為土地等的描述，以免把現時定義複雜化。

17. 就興建海底隧道工程(例如中九龍幹線項目)一般涉及的臨時及永久填海工程，法案委員會要求政府當局闡釋該等工程計算填海面積的方法、有關的填海工程會否受經修訂的《條例》規限等。

18. 政府當局解釋，海底隧道工程是否涉及《條例》下的填海工程，視乎客觀環境及該項工程的設計而定。以中九龍幹線項目為例，其位於九龍灣的海底隧道是以“明挖回填”方式興建。根據此方式，工程團隊在海面以臨時填海方式興建工作平台及圍堰，然後在圍堰抽走海水及挖開海床，以便在海床水平之下進行隧道結構工程。工程團隊在完成隧道結構後會重新鋪設

海床，使海床回復原有水平，然後便會將工作平台及圍堰移走，使海面回復原狀。該臨時填海工程總面積不超過3.8公頃，任何時間的最大填海面積不超過2.0公頃；而穿越九龍灣一段的隧道結構在完成後將位於海床以下，因此不屬於《條例》下的填海工程，但臨時填海工程由於涉及形成土地，則屬於《條例》下的填海工程。

19. 政府當局又表示，儘管九龍灣一段的隧道結構不屬《條例》所規管的填海工程，但中九龍幹線整項工程包括座落於維港範圍內的臨時填海工程和海床下的隧道結構結構工程，仍需要符合其他相關法例，包括《道路(工程、使用及補償)條例》(第370章)及《環境影響評估條例》(第499章)的要求。

推翻不准填海推定的準則

20. 法案委員會察悉，《條例》擬議新訂第3A條(《條例草案》第9條)開列推翻推定的準則，即(a)進行該項填海工程有凌駕性公眾需要，而該項需要屬當前迫切的；(b)沒有替代該項填海工程的合理方案；以及(c)該項填海工程的範圍不超逾該項凌駕性公眾需要所要求的最低限度。雖然上述擬議準則已納入2004年判決所訂凌駕性公眾需要測試(“測試”)的基本原則，但終審法院在2004年判決中已就測試作出闡釋(見2004年判決第45至48段)。⁷法案委員會關注到，以現有方式草擬《條例》擬議新訂第3A條所列的準則，是否足以清楚反映2004年判決所列與測試相關的考慮元素。法案委員會促請當局發出清晰行政指引，開列決定能否符合《條例》擬議新訂第3A條所列準則的相關因素，供有關公職人員參考。

⁷ 2004年判決第45至48段的主要內容綜述如下：(a)公眾需要是社群需要，包括社群的經濟、環境和社會需要；(b)只有在某項需要屬當前迫切的需要，而且沒有替代填海工程的合理方案的情況下，該項需要才應被視為具凌駕性(迫切的需要必須具有所需的力量，以凌駕公眾對保護和保存海港的強烈需要；當前的需要的涵義是，經考慮規劃工作的時間表，有關需要會在明確和合理的時間範圍內出現；以及在考慮是否有替代填海工程的合理方案時應考慮所有情況，包括每種替代方案對經濟、環境和社會的影響、成本和所涉及的時間及延誤)；以及(c)填海工程的範圍不應超逾該項凌駕性需要所要求的最低限度。就建議進行填海工程的每個區域，必須提出充分理由。

21. 政府當局表示，根據擬議修訂，海港填海工程(獲豁免不受有關推定規限者除外)仍須符合推翻有關推定的嚴謹要求。當局不但根據2004年判決所載的考慮因素擬訂第3A條中所列的3項準則，更採用了2004年判決的字眼(包括“公眾需要”、“迫切”及“當前”等用詞)，以清楚表明擬議第3A條應按2004年判決所述方式詮釋的用意。2004年判決就該3項準則所列出的考慮因素(例如：公眾需要是社群需要，包括社群的經濟、環境和社會需要)會繼續適用。當局將發出技術通告，清楚列明相關考慮因素，以便公職人員遵從。有關通告亦會列出替代填海工程的合理方案的例子，協助公職人員在撰寫評估報告時可因應其個別項目作詳細的分析。

行政長官會同行政會議裁斷不准在海港內進行填海工程的推定是否被推翻的機制

22. 法案委員會察悉，《條例》擬議新訂第3部(擬議新訂第3B至3H條)(《條例草案》第9條)旨在引入由行政長官會同行政會議裁斷是否就海港填海工程推翻“推定”的機制，為《條例草案》中稱為“指明人員”的相關公職人員(可以是地政總署署長、運輸及物流局局長或一名公職人員，根據相關填海工程獲授權進行的性質而定)提供指引，包括須擬備類似由倡議填海工程的部門擬備的“有力和令人信服的資料”的“凌駕性公眾需要評估報告”(“評估報告”)、發布評估報告供公眾提出意見、向行政長官會同行政會議呈交評估報告及所收集的意見，以及由行政長官會同行政會議裁斷是否推翻有關推定。

23. 法案委員會認同《條例草案》引入行政長官會同行政會議裁斷推定是否被推翻的機制，以強化規管大型填海工程的制度，並令有關機制更為清晰，增加應用推定時的明確性和透明度。然而，法案委員會亦注意到，社會上有質疑《條例草案》的意見認為，擬議機制削弱了法院在《條例》中的角色，甚至是將法院的權力“收回”，未能有效制衡政府的行政權力。此外，社會上亦有意見認為，修例後市民將難以就填海工程提出司法覆核，剝奪了公眾以司法覆核方式挑戰填海工程合法性的權利。

24. 政府當局澄清，現行《條例》並沒有條文要求法院審批填海工程，而《條例》第3(2)條亦清楚訂明當公職人員和公共機構“行使任何歸屬他們的權力”時須顧及推定。在現行《條例》

下，倡議填海工程的個別部門須自行評估是否能推翻《條例》的推定，而法例上並沒有訂明正式統一的評估和公眾參與機制。如有人對個別部門就填海工程所作的決定提出司法覆核申請，法院才會審理有關的案件。

25. 政府當局進一步解釋，《條例》經修訂後，如市民不滿行政當局的決定，仍可提出司法覆核。因此，有關修訂不但沒有減損法院的權威，反而是加強了規管大型填海工程的制度。如有這類倡議出現，修訂《條例》不但可以訂明收集公眾意見的法定要求和程序，更可在法例上確保決策層級由個別部門提升至行政長官會同行政會議(即行政當局最高決策機關)。事實上，本港重要的公共政策決定一向是由行政長官會同行政會議作出。因此，《條例草案》為大型填海工程訂明與現有制度一致的決策機制。一如目前，有關決定的合法性如在司法覆核中受到挑戰，仍須由法院裁定。如有人認為設定更規範化的審批機制會減低司法覆核挑戰成功的機會而質疑修訂《條例》以完善機制，無疑是本末倒置。當局又表示，由於有關修訂會令對海港內填海工程的規管更制度化，應可減低政府或行政長官會同行政會議所作決定被質疑的機會。然而，每宗司法覆核申請皆有其獨特性，須個別由法庭裁決是否批予許可，因此不能一概而論。

26. 法案委員會亦注意到，社會上有意見認為政府只要修訂內部程序，已可達到強化現有制度的目標，因此無必要修改《條例》。政府當局指出，現行法例根本沒有明文提供有關推翻推定的裁斷機制和準則。就不獲豁免於推定的填海工程，《條例》在修訂後將訂明只有在符合有關2004年判決中證明填海工程有“凌駕性公眾需要”的3項準則，才可推翻推定。換言之，修訂《條例》將更明確地維持推翻推定一貫的高門檻標準。日後由行政長官會同行政會議裁斷是否可以推翻推定時，必須考慮該3項準則。

27. 有委員詢問，公眾人士如何知悉在法定公眾諮詢程序中收集所得的意見有否獲政府採納，並建議當局進一步提升擬議機制的透明度，以便公眾監察大型填海工程。政府當局表示，按照現行做法，當局會就行政長官會同行政會議對重大和受社會廣泛關注的事宜所作決定發出立法會參考資料摘要。有關文件會詳細說明行政長官會同行政會議所作決定背後的理據及相關考慮因素。資料摘要會反映在60日法定公眾諮詢期內

收到的意見和分類。立法會參考資料摘要是公開文件，市民可以閱覽。此外，當局會向立法會發展事務委員會和海濱事務委員會定期提交報告，交代修例後獲裁斷可推翻推定或獲批予豁免於推定的申請項目，以便立法會、海濱事務委員會及公眾監察有關填海項目。

凌駕性公眾需要評估報告

28. 法案委員會察悉，根據《條例》擬議新訂第3B(2)條(《條例草案》第9條)，評估報告須列出填海工程的詳情，以及對可否按照《條例》擬議新訂第3A條就該項填海工程推翻推定的評估。根據2004年判決，為測試的目的，有關公職人員必須向決策者提交“有力和令人信服的資料”(見2004年判決第50及51段)。據當局就《條例草案》發出的立法會參考資料摘要第6(b)段所述，指明人員擬備的評估報告與倡議填海工程的部門擬備的“有力和令人信服的資料”相若。就此，法案委員會要求當局澄清評估報告須列明的填海工程的詳情，以及在評估推定會否被推翻時，報告須包括哪些類型和範圍的佐證資料，才會被視為“有力和令人信服”。此外，有關指明人員須否邀請獨立專家(即政府以外的專家)提供意見，以確定是否符合測試準則。法案委員會認為，當局必須發出清晰指引，列明評估報告須包含資料的框架，供有關公職人員遵從，以減低日後有關行政程序受法律挑戰的機會。此外，有委員建議當局審慎考慮評估報告須包含的資料，避免為工務部門帶來不必要的工作量。

29. 政府當局表示，《條例》擬議新訂第3B(2)(a)條規定，評估報告須以發展局局長指明的表格作出。有關表格會在新的技術通告內公布，當中亦會列明填寫表格的行政指引。當局初步建議，評估報告須提供填海工程的詳情包括：(a)劃定並描述因擬議填海工程而在海港內形成的土地在水下佔有、在水面覆蓋或在水面以上覆蓋的海港總面積(以面積最大者為準)的圖則；(b)描述在海港內建造的設施和工程，包括涉及的海港部分，以及海港受擬議填海工程影響的方式和持續時間；及(c)描述擬議填海工程的主要工序。

30. 政府當局又表示，評估報告也須列出可否按照指定準則證明填海工程具“凌駕性公眾需要”以推翻推定的評估，有關準則包括：(a)進行該項填海工程有凌駕性公眾需要，而該項需

要屬當前迫切的；(b)沒有替代該項填海工程的合理方案；及(c)該項填海工程的範圍不超逾該項凌駕性公眾需要所要求的最低限度。此外，指明表格亦會要求提供有關可推翻推定的評估的佐證資料。視乎項目或設施的性質和目的，佐證資料可包括在擬備評估報告期間從公眾諮詢中收到的意見，以及政府以外獨立專家提供的意見。當局將審慎考慮指明人員在評估報告內須提交的資料，以確保有關資料屬必需和足夠讓行政長官會同行政會議就有關填海工程是否能推翻推定作出裁斷。

凌駕性公眾需要評估報告的發布方式

31. 就《條例》擬議新訂第3C條(《條例草案》第9條)，委員詢問，評估報告(或經修訂的評估報告)會否以電子方式發布；另外就經修訂的評估報告，會否以電子方式發布標明修訂版本的報告(即為求清晰，應標明修訂的部分，而非只載有該項修訂的一般描述的陳述)；若會，政府當局會否修訂《條例》擬議新訂第3C條，以適當反映有關評估報告的發布方式。

32. 經考慮委員的意見，政府當局同意評估報告(或經修訂的評估報告)應以電子方式發布。至於應否要求要標明修訂的部分，當局認為可保留彈性，讓指明人員按合適的方式(包括但不限於在發布經修訂的評估報告時，亦發布經修訂部分的標明修訂版本)，清楚說明修訂的部分和內容。當局會提出修正案，修訂《條例》擬議新訂第3C條，加入發布評估報告須包括以電子方式發布的要求。

行政長官會同行政會議的裁斷的有效性

33. 法案委員會察悉，根據《條例》擬議新訂第3H(6)條(《條例草案》第9條)，如指明人員沒有遵從《條例》擬議新訂第3部的規定，⁸以及行政長官會同行政會議在根據《條例》擬議新訂第3H條就填海工程作出裁斷之時並不知悉違規，則該項裁斷的有效性並不受該項違規影響。就此，法案委員會要求政府當局解釋，如指明人員沒有遵從《條例》擬議新訂第3部

⁸ 《條例》擬議新訂第3部的規定包括呈交評估報告(根據《條例》擬議新訂第3B條列出有關填海工程的詳情及對是否推翻推定的評估)、根據《條例》擬議新訂第3C及3F條以訂明方式發布評估報告供公眾查閱和提出意見，以及在訂明期間內向行政長官會同行政會議呈交報告和公眾意見(《條例》擬議新訂第3G條)。

的任何規定，維持裁斷的有效性的理據為何。委員亦問及，此舉是否符合程序公正的規定，尤其是在指明人員沒有根據《條例》擬議新訂第3C及3F條(《條例草案》第9條)的規定提供評估報告的副本供公眾查閱或發布公告，導致公眾人士沒有機會就評估報告提出意見的情況下。委員又問及是否需要在《條例草案》中訂明機制，讓行政長官會同行政會議在發現有不遵從《條例》擬議新訂第3部的規定的情況時，可暫時撤銷或撤銷推定已被推翻的裁斷。

34. 政府當局表示，《條例》擬議新訂第3H(6)條旨在維持行政長官會同行政會議的決定的有效性，目的是為了在其他相關條例下建議和進行填海工程時，提供更明確的基礎。不過，當局強調，《條例》擬議新訂第3H(6)條維持行政長官會同行政會議的裁斷的有效性，只限於該決定不受行政長官會同行政會議作出決定前在遵守有關程序方面的任何不當或欠妥之處所影響，而且該等不當或欠妥之處是行政長官會同行政會議在作出裁斷時並不知悉的。擬議條文並不免除指明人員遵守《條例》規定的責任。事實上，《城市規劃條例》(第131章)亦載有與《條例》擬議新訂第3H(6)條類似的條文，為行政長官會同行政會議所作決定提供確定性。

35. 政府當局又表示，根據《條例》擬議新訂第3C及3F條的規定，評估報告必須供公眾查閱及發布公告，否則不應向行政長官會同行政會議呈交。雖然當局並不預計會出現有違上述規定的情況，但為審慎起見，《條例》擬議新訂第3E條亦有就撤回評估報告作出規定。

簡化改善海港填海工程及海港非永久填海工程的機制

36. 法案委員會支持政府當局就改善海港填海工程及非永久填海工程適當簡化有關規管和評估程序。法案委員會察悉，《條例草案》旨在於《條例》加入新訂第4部第2及第3分部(擬議新訂第3J至3T條)(《條例草案》第9條)，以訂明機制，讓指明人員可藉此向財政司司長(“司長”)提出申請(須以發展局局長指明的表格提出)，以豁免改善海港填海工程或非永久填海工程，使其不受推定所規限。

改善海港填海工程的涵蓋範圍

37. 《條例》擬議新訂第4部第2分部就有關改善海港填海工程的簡化機制訂定條文。法案委員會察悉，如該填海工程是為了建造(包括增建及改動)將於《條例》擬議新訂附表2(《條例草案》第11條)列出的任何構築物、設施或裝置，以及該項在海港建造的構築物、設施或裝置符合《條例》擬議新訂第3L(2)(a)條所指的“指明面積”(即不超過0.8公頃)，司長在考慮一切有關事宜(包括擬帶來的公眾利益及填海工程預期對海港造成的影響)後，信納進行該項填海工程符合公眾利益，可批予豁免，讓有關的改善海港填海工程不受推定所規限。《條例》擬議新訂附表2的改善海港工程清單包括以下14類構築物、設施及裝置：

- (a) 海濱長廊及行人板道；
- (b) 單車徑；
- (c) 海岸泳池；
- (d) 觀景台；
- (e) 滑行台；
- (f) 繫泊設備；
- (g) 防波堤；
- (h) 海堤；
- (i) 作船舶修理用途的吊桿、起重機及停放地；
- (j) 消浪構築物；
- (k) 供避風塘或避風碇泊處運作之用的設施；
- (l) 支援海事作業的供水、供給燃料或電池充電設施；
- (m) 緩解極端氣候風險的裝置；及
- (n) 《前濱及海床(填海工程)條例》附表指明的項目。⁹

38. 法案委員會詢問，上述清單內的“繫泊設備”、“消浪構築物”及“緩解極端氣候風險的裝置”的涵義，以及政府當局會否

⁹ 根據《前濱及海床(填海工程)條例》，地政總署署長可批准任何前濱及海床及其上進行的小規模工程，以建造該附表指明的任何一個或多於一個項目。前述附表指明的項目為(1)碼頭、(2)登岸台階、(3)海岸台階、(4)滑道、(5)繫船墩、(6)航標、(7)浮躉、(8)海底管道或渠口、(9)大海排污擴散道、(10)海水進水口，以及(11)與海事構築物相關的周邊構築物或設施。

考慮在《條例草案》中作出清晰訂明。政府當局初步建議，在新的技術通告下，“繫泊設備”、“消浪構築物”和“緩解極端氣候風險的裝置”的擬定描述如下：“繫泊設備”是指為繫定船隻、讓船隻穩定地停泊、防止船隻漂離泊位，以保障人員能安全地登船與離船或安全地裝卸貨物的構築物。例子包括繫船柱、繫泊浮標或浮躉等。“消浪構築物”是指能減少潮汐、波浪、水流和暴風潮能量的構築物。“緩解極端氣候風險的裝置”指緩解極端氣候風險(如嚴重洪水泛濫)的裝置，例子包括擋浪牆。就“繫泊設備”的擬定描述而言，當局指出上述描述已參考《船舶及港口管制條例》(第313章)和《商船(本地船隻)條例》(第548章)第2條下“繫泊設備”定義¹⁰中所提述的例子。

39. 政府當局表示，為確保《條例》擬議新訂附表2中的指明構築物的涵義，可靈活回應日新月異的科技及工程技術發展，當局認為不在《條例草案》就有關指明構築物作具體定義，而是在日後由政府發出的技術通告作更具體的描述，會是更可取的方法。當局會在新的技術通告中，就上述指明構築物的涵蓋範圍提供指引，列出指明構築物的描述，以作為行政指引，供工務部門及公眾參考。

40. 法案委員會關注到，就可獲豁免不受推定規限的改善海港填海工程的“指明面積”而言，擬議0.8公頃的法定上限是否足夠涵蓋一般防波堤、海堤或緩解極端氣候風險的裝置的工程。委員並要求政府當局詳細解釋在不同情況下，“指明面積”的計算方法，例如有關工程涉及拆除或改動全部或部分現有的構築物、設施或裝置，並在海港增建新的構築物、設施或裝置的情況。

41. 政府當局表示，只有《條例》下的填海工程(即任何為將海床或前濱形成為土地而進行或擬進行的工程)，才會受《條例》的推定所規限。如建造擬議新訂附表2列出的構築物、設施及裝置的工程並不涉及任何《條例》下的填海工程，則該建造工程不受《條例》所規限。事實上，視乎每個項目的個別情況，在建造擬議新訂附表2中列出的構築物、設施及裝置時，有可能但並非一定會涉及《條例》下的填海工程，例如建造單車徑、海濱長廊及行人板道會較大機會涉及《條例》下的填海

¹⁰ 根據《船舶及港口管制條例》和《商船(本地船隻)條例》，“繫泊設備”的定義為：包括繫船墩、繫船柱、浮標、浮躉、浮動碼頭或其他用作繫泊船隻或協助上船或下船的浮動構築物。

工程。《條例》擬議新訂附表2中列出的14類構築物、設施及裝置是根據發展海濱所得經驗及觀察，並在諮詢相關政府部門及行業後編製的。通常這類工程對海港帶來的變動輕微，卻可積極回應公眾需要。當中面積較大的設施種類包括碼頭，經考慮維港內招商局碼頭等設施，當局認為現時建議的0.8公頃法定上限已大致涵蓋當局希望為其拆牆鬆綁的改善海港填海工程。當局亦指出，建造海堤、消浪構築物和緩解極端氣候風險的裝置較小機會涉及《條例》下的填海工程(例如完全是在岸上加建而不涉及填海工程)。當局現把該等類別的海港改善工程先納入《條例》擬議新訂附表2中，以便有關項目若涉及填海工程，仍能受惠於擬議的簡化機制。當局補充，就《條例》擬議新訂附表2，日後可藉先訂立後審議程序通過的附屬法例予以修訂，以反映其因應不同時期的變動。

42. 政府當局亦解釋，改善海港填海工程所涉的構築物、設施或裝置的“指明面積”指該構築物、設施或裝置在水下佔有、在水面覆蓋或在水面以上覆蓋的海港總面積(以面積最大者為準)，而非單純指獲司長批予豁免而進行的填海工程的範圍。換言之，面積上限是指在該項改善海港工程下建造的整個構築物、設施或裝置的“指明面積”不超過0.8公頃。當涉及現有的構築物、設施及裝置，當局計算該現有部分的“指明面積”是指從沿岸的高水位線起計而在水下佔有、在水面覆蓋或在水面以上覆蓋水體的部分。如果現有的構築物、設施及裝置沒有任何從沿岸的高水位線向水體伸延的部分(例如垂直海堤)，則代表現有的構築物、設施及裝置不涉及需要計入面積上限中的面積。當局亦會在新的技術通告中，列明“指明面積”的計算方式。

43. 法案委員會期望《條例草案》能有效為改善海港填海工程及非永久填海工程拆牆鬆綁，委員尤其關注獲豁免不受推定規限的改善海港填海工程或非永久填海工程，是否須受《城市規劃條例》管轄，並須按《城市規劃條例》進行相關的法定規劃程序。此外，委員亦問及當局在《條例草案》通過後推展改善海港填海工程的計劃。

44. 政府當局表示，根據《城市規劃條例》擬備的相關法定分區計劃大綱圖，現時並沒有就維港水域實施規劃管制。然而，改善海港填海工程及非永久填海工程往往並非只涉及水體，也會涉及岸上土地(例如相連的臨海用地)，後者的土地用途

受《城市規劃條例》的規管，並載於相關的法定分區計劃大綱圖。當局相信，大部分改善海港工程(例如登岸台階、海岸台階)均屬臨海土地(例如休憩用地)的附屬用途；換言之，有關工程無須額外規劃程序便可進行。即使日後須修改大綱圖以進行相關改善海港工程，當局亦會盡量做好前期準備工作，避免因規劃程序阻礙項目實施。

45. 政府當局補充，若《條例草案》獲通過，將可為探討貫通海濱痛點和應對海濱設施不足的潛在方案，提供更大彈性，對海濱長遠發展取得突破至為重要。當局明白社會期望落實更多改善海港工程，以提升在海濱的體驗。由於政府需要因應財政部署，按部就班地推展工務工程，因此難以提出全盤的工程清單。在完成修例工作後，當局會視乎可動用的資源作部署，與不同界別互動交流，盡快研究和開展有關工程。

改善海港填海豁免及非永久填海豁免的申請及決定

46. 《條例》擬議新訂第3J至3L條及擬議新訂第3M至3O條分別就改善海港填海豁免及非永久填海豁免的申請及決定訂定條文。法案委員會察悉，有關改善海港填海工程及非永久填海工程的擬議簡化機制適用於政府部門及私營或非政府機構倡議的填海工程；然而，委員關注到，《條例草案》並無訂明私營及非政府機構可根據《條例》擬議新訂第3J及3M條，申請豁免改善海港填海工程及非永久填海工程受推定所規限。

47. 政府當局解釋，《條例》對公職人員施加法定責任，在行使其權力時必須顧及推定並以此作為指引。一般來說，所有海港填海工程，包括由私營或非政府機構倡議的填海工程，會透過有關的公職人員，進行與填海工程相關的法定程序(包括《前濱及海床(填海工程)條例》、《道路(工程、使用及補償)條例》或《鐵路條例》(第519章))。因此，有關的公職人員在處理由私營或非政府機構提出的海港填海工程時，均須考慮該推定。在《條例》擬議的簡化機制下，改善海港填海豁免申請或非永久填海豁免申請應由其他相關條例的有關公職人員(即指明人員)提出。私營或非政府機構應與有關部門及公職人員接洽，為其倡議的海港填海工程申請適用的豁免，以確保有關項目符合法定要求。此外，公職人員亦可要求私營或非政府機構簽署承諾書，以合約形式及按個別情況規管與該機構的

事務往來。此做法在處理私營或非政府機構的申請時會較為靈活和合適。

48. 法案委員會關注到，政府當局如何防止擬議簡化機制被濫用，例如大規模填海工程被分拆為多個項目，藉以利用改善海港填海豁免，規避推翻推定的嚴格要求。委員亦詢問，當局會否考慮規範填海範圍的形狀，以防其過度向海港伸延，或規定有關構築物、設施或裝置不可多於某個數目，以防海濱有太多同類設施。就由私營機構倡議的改善海港填海工程，法案委員會認為有關工程須符合公眾利益。委員詢問，當局會否要求擬建設施須開放予公眾使用。

49. 政府當局指出，在擬議簡化機制下，司長在批出改善海港填海豁免時，必須在顧及一切有關事宜的情況下，信納進行該填海工程符合公眾利益。《條例》擬議新訂第3L(2)(b)(ii)條已明文訂明，該等有關事宜包括“該項填海工程與任何其他曾獲批予改善海港填海豁免的填海工程的關係”。此外，司長亦須考慮有關填海工程對海港帶來的影響(包括預期的影響)。因此，當局無意限制填海範圍的形狀或指定構築物、設施或裝置的數目，以保留適當的靈活性。

50. 就如何確保由私營機構倡議的改善海港填海工程符合公眾利益，政府當局表示，司長可在批予豁免時，施加其認為適當的條件(例如要求在某限期內開始工程、要求在工程進行期間每天24小時開放部分施工範圍作為臨時行人通道供公眾使用等)。如不遵從司長施加的條件，司長可暫時撤銷或撤銷豁免。此外，如果所施加的條件與工程完成後的行為有關(例如要求將完成的設施開放給公眾使用)，當局亦可視乎情況將該條件納入其他相關文書(如地契)中以作執行。

公眾參與

51. 法案委員會察悉，就處理改善海港填海工程及非永久填海工程的簡化機制，政府當局建議採取一項行政規定，即海濱事務委員會、相關區議會及持份者的意見會納入相關申請書，供司長考慮。委員關注有關諮詢程序並非《條例草案》下的法定機制，並建議當局加強公眾參與的部分，包括增加收集市民意見的方式，讓公眾人士(而非限於相關區議會及持份者)可參與表達意見，以及加入諮詢立法會的程序。

52. 政府當局表示無意就改善海港填海工程及非永久填海工程在邀請公眾提出意見方面設立一個程序冗長和有指定時限的法定機制，因為這有違透過簡化機制為這些規模有限的工程拆牆鬆綁的目的，亦會減低按每個項目的性質和規模制訂個別公眾諮詢計劃的靈活性。當局表示會訂明行政安排，透過以下途徑加強公眾參與渠道，讓公眾及立法會議員可在簡化機制下提出意見：

- (a) 將擬議填海項目在發展局網頁上公布，並邀請市民在合理時間內提出意見；及
- (b) 將擬議填海項目透過立法會秘書處送交立法會發展事務委員會委員，並邀請委員在合理時間內提出意見。

53. 政府當局補充，就政府工務工程項目而言，改善海港填海工程及非永久填海工程的一般造價為5,000萬元以上，須得到立法會相關事務委員會及工務小組委員會支持，並獲財務委員會通過。根據現行機制，政府當局在向立法會申請工程撥款前，均會先徵詢相關事務委員會對有關項目(包括涉及填海工程的部分)的意見。當局又指出，即使某項填海工程在《條例》下獲裁斷可推翻推定或獲批予豁免，該項工程仍須符合所有其他適用的法例要求，例如《環境影響評估條例》、《前濱及海床(填海工程)條例》等。因此，當局認為現時建議的法定及行政要求已足以確保每項填海工程都會經過充分的諮詢和詳細的考慮，能夠在保護維港與促進市民享用海濱之間取得平衡。如果在建議機制中再增加更多法定要求，將無可避免令整個機制變得更繁複，反而有違合理地拆牆鬆綁的目標。

批予非永久填海豁免後的規定及程序

54. 法案委員會察悉，《條例》擬議新訂第4部第3分部就有關非永久填海工程的簡化機制訂定條文。如一項填海工程在海港形成的土地在水下佔有、在水面覆蓋或在水面以上覆蓋的海港面積(以面積最大者為準)，於工程進行期間的任何時間都不超過3公頃，而該非永久填海工程的預計持續期(即由預計開始進行該項填海工程的日期，直至將受該項填海工程影響的海港恢復原狀的工程的預計完成日期)不超過7年，則司長可

批予豁免，使其不受推定規限，並指明一段不超過7年的期限（“准許施工期”），由該非永久填海工程擬開始日期起計。除非該段期限獲延長，否則批予的豁免在該段期限結束時將告無效。此外，《條例》擬議新訂第3P至3T條亦訂明在批予非永久填海豁免後的規定及程序。委員詢問，若一項非永久填海工程因難以預見的工程情況而未能於司長指明的期限內完成，當局會如何處理。

55. 政府當局表示，如有充分理據支持，指明人員可向司長申請延長非永久填海工程的准許施工期。司長在考慮各項因素後，可批予延長有關期限，但原先指明的期限及任何批准延長的期限合計不會超過8年。此外，在極為特殊的情況下，司長可主動就非永久填海豁免，延長一段他認為適當的期間，而這段延長的期間不會受制於准許施工期合計不超過8年的限制。如果日後出現例如司法覆核個案或發現文物等而須暫停工程的情況，亦可按經修訂的《條例》處理。《條例》擬議新訂第3R至3T條訂明相關程序。

56. 法案委員會察悉，根據《條例》擬議新訂第3R(2)條，延長准許施工期的申請只可在指定期間內提出，即不早於開始進行有關非永久填海工程的日期，及不遲於有關非永久填海豁免的准許施工期結束當日的翌日之前的6個月。委員關注到，如指明人員未能在指定期間內提出延長准許施工期的申請，有關非永久填海工程在准許施工期結束時應如何處理，尤其是當局如何確保受工程影響的海港獲恢復原狀。

57. 政府當局表示，為加強對非永久填海工程進度的監管，以及盡早讓當局知悉問題和介入，根據《條例》擬議新訂第3Q條，非永久填海工程的指明人員須在指明日期(即非永久填海工程的擬開始日期的每個周年日，以及將海港恢復原狀的工程完成後不多於3個月內的某日期)，以發展局局長指明的表格，向司長呈交非永久填海工程的進度報告。

58. 政府當局進一步表示，根據《條例》擬議新訂第3Y條，司長可向獲批予有關改善海港填海豁免或非永久填海豁免的填海工程的指明人員作出指示，包括將受該項填海工程影響的海港恢復原狀的指示，以及司長認為適當的任何其他指示，例如合適的善後工作。

59. 法案委員會關注到，只透過每年一次的進度報告，當局如何有效監察非永久填海工程的推展進度，確保有關工程能在司長指明的期限內完成，並遵從司長在批予豁免時施加的條件(如有)。委員要求當局制訂行政指引供相關工務部門人員遵循，包括部門監管填海工程承建商工作的機制或程序，並要求部門人員適時就工程進度向上級作出匯報，以有效監察非永久填海工程的推展。

暫時撤銷或撤銷豁免

60. 法案委員會察悉，一旦出現有關工程不遵守某些司長在批予豁免時施加的條件或規定的情況，司長可暫時撤銷或撤銷豁免；而如豁免被暫時撤銷、撤銷或屆滿，司長可向指明人員作出適當指示。委員要求政府當局詳細解釋，就獲豁免的非永久填海工程而言，如在工程進行期間，有關豁免被暫時撤銷，相關工程的准許施工期的計算方法如何。

61. 政府當局表示，就非永久填海豁免而言，准許施工期是指一段由司長在批予豁免時指明，始於有關填海工程的擬開始日期而不超過7年的期間，如上述期間獲批予延長，則指經如此延長的期間。根據《條例》擬議新訂第3V(1)條，如某項非永久填海豁免在工程進行期間被暫時撤銷，該項豁免在暫時撤銷期內不再有效；但若暫時撤銷隨後被解除(即原先導致暫時撤銷的情況已獲糾正至令司長滿意的程度)，該項豁免便重新恢復有效。

62. 政府當局進一步解釋，由於有關的非永久填海工程在豁免被暫時撤銷期間不能進行，《條例》擬議新訂第3V條亦提供機制，以免有關填海工程的准許施工期因有關豁免曾一度暫時撤銷而變相縮短。具體而言，根據《條例》擬議新訂第3V(2)條，在該項豁免重新恢復後，准許施工期便會獲延長一段為期相等於暫時撤銷期的期間。另一方面，《條例》擬議新訂第3V(3)條訂明，司長在處理延長准許施工期的申請而考慮有關施工期是否已滿8年上限以決定是否批予延長時，上述因豁免曾一度暫時撤銷而獲延長的期間(即相等於暫時撤銷期的期間)不會計入擬議新訂第3S(2)(b)條的准許施工期。因應委員的意見，當局會提出修正案，修訂《條例》擬議新訂第3V條(《條例草案》第9條)，使有關計算方法的表述更易於理解。

法案委員會法律顧問就《條例草案》內容提出的查詢和政府當局的回應

63. 法律顧問曾就《條例草案》在法律及草擬方面的事宜向政府當局提出查詢，當局已就此作出回覆。法律顧問的查詢和當局回覆載於立法會[CB\(1\)1768/2024\(01\)](#)及[CB\(1\)227/2025\(01\)](#)號文件。委員察悉上述文件的內容。

《條例草案》的擬議修正案

64. 除上文第13、32及62段所述的修正案外，政府當局亦會對《條例草案》提出其他修正案，有關修正案旨在對《條例草案》作出若干行文及技術修訂。法案委員會對該等修正案並無異議。

65. 法案委員會不會就《條例草案》提出任何修正案。

《條例草案》恢復二讀辯論

66. 法案委員會已完成《條例草案》的審議工作。政府當局擬於2025年5月7日的立法會會議上恢復《條例草案》的二讀辯論。法案委員會對此並無異議。

諮詢內務委員會

67. 法案委員會已於2025年3月28日向內務委員會匯報其商議工作。

立法會秘書處
議會事務部
2025年4月30日

《2024年保護海港(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席 謝偉銓議員, BBS, JP

委員 何俊賢議員, BBS, JP
廖長江議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP
盧偉國議員, GBS, MH, JP
劉國勳議員, MH, JP
李鎮強議員, JP
林筱魯議員, SBS, JP
姚柏良議員, MH, JP
梁文廣議員, MH
陳學鋒議員, MH, JP
管浩鳴議員, BBS, JP
鄧家彪議員, BBS, JP
劉智鵬議員, BBS, JP
霍啟剛議員, JP
何敬康議員

(合共：15位委員)

秘書 何潔屏女士

法律顧問 鄭喬丰女士

《2024年保護海港(修訂)條例草案》委員會

曾向法案委員會表達意見的團體/個別人士名單

出席2025年2月14日會議表達意見的團體/個別人士

1. 王倩雯博士
2. 楊學明先生
3. 海濱事務委員會
4. 自由黨
5. 工聯會社會事務委員會
6. 自由黨青年團
7. Society for Protection of the Harbour
8. Mr Hardy LOK Kung-chin
9. Mr Jeff TSE Tsat-kuen
10. 香港中國旅遊協會
11. 新思維
12. 創建香港
13. 金寶集團
14. AECOM
15. 梁剛銳先生
16. 吳永順先生
17. 林家輝測量師
18. 香港規劃師學會

只提交書面意見的團體/個別人士

19. SK L
20. 香港酒店業主聯會
21. Harbour Business Forum
22. 香港律師會
23. Timothy J. Peirson-Smith
24. E J DAVISON