

土地供應專責小組 維港以外填海

目的

本文件旨在為委員提供政府推展在維港以外填海工作的概要，當中包括與此土地供應方案相關的機遇與挑戰。

背景

2. 由於香港多山及可發展土地有限，政府一直透過填海造地，以增加可發展用地供應。截至2016年，香港約有70平方公里¹的土地是透過填海取得，佔香港土地總面積約6%（或佔已發展土地²面積的25%）。有關填海土地容納了約27%的全港人口和70%的商業活動，包括核心商業區。在新市鎮的發展，填海造地擔當相當重要的角色。現時香港九個新市鎮中，六個（即荃灣、沙田、屯門、大埔、將軍澳和東涌）是在填海土地上興建的（圖一）。填海土地既能用作房屋和商業用途，亦是運輸基建和市區擴展項目的主要土地供應來源，例如香港國際機場和西九龍文化區。

3. 在1985年至2000年期間，政府透過填海創造了超過3 000公頃的土地，即每年平均約200公頃（2平方公里）。基於公眾對保護和保存維多利亞港作為香港人的特別資產和天然財產的強烈願望，《保護海港條例》於1997年制定。為了在經濟發展、環境保護和天然財產保育之間取得平衡，政府近年對推展進一步的填海計劃持謹慎態度。《保護海港條例》訂明，“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”。根據終審法院在2004年就《保護海港條例》所作出的判決，必須存在迫切及凌駕性的公眾需要，方可免去保護和保存的責任，推翻不准許在維港內進行填海的推定。簡而言之，在維港內

¹ 1平方公里 = 100公頃

² 香港土地總面積：1 106.34平方公里；已開發土地：25%（約276.59平方公里）；郊野公園和自然保護區：40%（約442.54平方公里）

進行大型填海工程以開發土地，並不實際可行。即使在維港以外的水域，為住宅及商業發展而需進行的填海工程實際上已經停止。在 2000 至 2015 年的 15 年期間，透過填海所創造的土地只有約 690 公頃(主要是與基建相關的項目)，相等於每年平均 40 多公頃，以致近年用作房屋和其他用途的土地供應出現落後情況。有關過往土地開拓和填海的數字，詳情見圖二。相反，與香港相鄰的新加坡和澳門，在過去一段時間，積極地在其附近水域填海造地，以擴展土地範圍。新加坡的土地面積因此增加 24%(即 138 平方公里)；而澳門的土地面積更增加約 160%(即 19 平方公里)。

4. 填海能創造大片新土地，可為新社區的綜合規劃提供較大彈性，特別是建立智慧、環保且具抗禦力的發展區。就已發展區而言，在鄰近海域填海所得的新土地，可用作新市鎮的擴展，例如東涌新市鎮擴展。至於相對偏遠的地點，新土地可用作調遷受其他土地供應方案影響的設施，亦可提供空間重置需遷離市區的特殊工業或厭惡性設施。有別於其他土地供應方案，填海既不會對現有土地用途造成重大影響，通常亦不需收回私人土地及安置居民。此外，我們認為填海是建立土地儲備以應付社會不斷變化的需求³的最合適且切實可行的方法，亦是處理本地產生的公眾填料⁴的理想接收點。

5. 由於自 2000 年代起，幾乎所有本地填海項目均被擱置，香港一直依賴與國家海洋局訂立的協議把本地過剩的公眾填料運往台山市。由 2007 年至 2016 年期間，香港已把約 1 億公噸公眾填料運往台山市作填海之用，該市藉此開闢約 660 公頃新土地(差不多是啟德發展計劃的兩倍面積)。假若過往 10 年，香港繼續利用過剩的公眾填料進行填海工程，應可顯著緩解現時所面對的土地短缺問題。

6. 公眾主要關注填海對海岸生境、海洋生態和漁業資源、港口運作、海上及陸上交通和社區的影響。當中一些市民對中華白海豚和珊瑚生境的影響表示特別關注；亦有市民擔心填海對現有臨海住宅和商業發展的影響。鑑於這些關注，政府在考慮任何大規模填海工程時，會以對環境和／或當地社區的影響為主要的選址準則。此外，除非切實不可行，政府會在填海工程中採用最先進及環保的填海方法，如非疏浚海堤設計和加入生態海岸線。

³ 1999 年 3 月，香港政府宣佈發展“數碼港”，以協助本地企業把握互聯網急速發展帶來的機遇。數碼港項目在港島南區鋼線灣推展，其 24 公頃土地是於 1989 年由填海所得。

⁴ 公眾填料一般指拆建物料中的惰性物料，主要包括建築碎料、瓦礫、泥土、瀝青及混凝土，適合作填海和平整土地之用。

優化土地供應策略研究

7. 為探索新土地供應來源，政府在 2011 年至 2014 年期間進行《優化土地供應策略：維港以外填海及發展岩洞》(下稱「《優化土地供應策略》」)的研究，當中包括在全港範圍進行搜尋，以物色具潛力填海地點，並分兩階段進行公眾參與活動⁵。

在全港範圍進行搜尋

8. 根據第一階段公眾參與活動的結果，公眾普遍支持以「六管齊下」⁶的方式，增加土地供應，當中包括填海。公眾大致贊同填海的選址準則⁷，而對環境及當地社區的影響亦被視為最重要的選址準則。其他共識包括香港須有更多土地以應付房屋需要、締造更佳居住環境和推展基建項目，以及支持建立土地儲備。

9. 整體而言，由於可以避免觸及生態價值高的海岸線，中部水域是較適合進行大規模填海。東部水域擁有豐富而多樣性的紅樹林和動物種類、海草床和重要的珊瑚區，因而並不適合進行任何填海項目。至於西部水域，則因為受到多項規劃中或正在施工的大型基建項目所限制，儘管具潛力作近岸填海，但再建造大規模的人工島並不可行。基於上述情況及選址準則，我們制定了一份初步填海選址清單，並進行概括技術評估(包括環境評估)以評估其發展潛力。

10. 基於概括技術評估結果，我們挑選了多個近岸填海地點，包括位於屯門的龍鼓灘、北大嶼山的小蠔灣和欣澳、沙田的馬料水，及青衣西南作進一步考慮。此外，選址評估結果顯示，在大嶼山與香港島之間的中部水域具潛力發展人工島，值得作進一步探討。**圖三**顯示該些具潛力填海地點的位置。我們在第二階段公眾參與活動中提供了該些填海地點的資料及收集了公眾對個別地點的意見，以作進一步考慮。

⁵ 有關第一和第二階段公眾參與活動報告和最終報告的行政摘要，已上載至土木工程拓展署網頁(<http://www.cedd.gov.hk/eng/landsupply/index.html>)。

⁶ 「六管齊下」方式包括徵收鄉郊土地、重建、更改土地用途、重用前石礦場、發展岩洞及填海。

⁷ 選址準則包括：1. 社會和諧與效益(對當地社區的影響、新填海區選址及交通便捷程度、當地居民需要)；2. 提高環境效益(對環境的影響、對環境的好處)；3. 經濟效率與實用性(成本效益、規劃的靈活性和工程的可行性)。

11. 該些經選定的填海地點各具優點及受關注的事項，需要詳加評估及考慮。例如，小蠔灣和龍鼓灘填海地點對當地社區的影響較小，而且擁有現有交通接駁的優勢，但由於位置鄰近中華白海豚的生境，因此在環境影響方面引起較高度的關注。

根據《優化土地供應策略》選定的具潛力填海地點的最新進展

12. 在這五個具潛力的近岸填海地點當中，三個地點位於西部水域，即龍鼓灘、小蠔灣和欣澳。該水域現有多項規劃中或施工中的大型基建項目。為有策略地評估填海對環境的整體影響，土木工程拓展署已因應上述三個地點鄰近範圍的現有、已落實、規劃中和擬議項目，就該些地點的空氣質素、水質、生態和漁業進行累計性環境影響評估。雖然累計性環境影響評估並沒有就該四個環境範疇發現重大或不可克服的問題，但考慮到填海對於位處小蠔灣的中華白海豚生境的潛在影響⁸，我們已縮減小蠔灣的預計填海範圍。政府已於 2015 年 3 月 9 日向環境諮詢委員會成員匯報評估結果。政府亦已於 2016 年底設立大小磨刀海岸公園，以保護中華白海豚的生境。

13. 政府正為被選定的具潛力填海地點進行多項進一步研究，研究會考慮累計性環境影響評估的結果。最近，政府已就馬料水、龍鼓灘和小蠔灣填海完成技術研究，研究涵蓋填海項目的主要策略性基建、工程、環境和社會議題。研究結果顯示，有關填海項目並沒有不可克服的問題。技術研究亦探討於《優化土地供應策略》第二階段公眾參與活動所收集到的意見和關注事項，並建議相關的解決方法。

14. 政府在現正進行的《香港 2030+：跨越 2030 年的規劃遠景與策略》(下稱「《香港 2030+》」) 研究中亦有提及該五個具潛力的近岸填海地點，而小蠔灣和欣澳填海地點亦是構成於 2017 年 6 月公布的《可持續大嶼藍圖》的部分。《香港 2030+》及《可持續大嶼藍圖》亦建議可在大嶼山與香港島之間的中部水域建造人工島發展東大嶼都會，作為其中一個長遠策略增長區，對香港未來發展將起重大作用。

⁸ 土木工程拓展署在 2013 年 8 月至 2014 年 2 月委聘中華白海豚專家，在欣澳、小蠔灣和龍鼓灘進行實地監測，包括岸上經緯儀追縱及水底聲學探測，以研究中中華白海豚使用近岸水域的次數和行為，從而收集實地數據，以便進行累計性環境影響評估研究中的生態影響評估。

15. 下一步，政府將會進行龍鼓灘填海的規劃及工程研究。基於技術研究結果，龍鼓灘填海可提供大幅土地，以供特殊工業使用，及透過整合和提升設施以理順現時棕地地帶的活動。

16. 另一方面，政府亦準備推展欣澳填海的規劃及工程研究，而欣澳填海，於過往多個研究中早已確立作發展休閒、娛樂及旅遊中心。

17. 至於馬料水填海，政府計劃進行規劃及工程研究。除填海外，研究會考慮毗鄰的沙田污水處理廠搬往岩洞後所騰出土地的相關規劃，以提供土地作高科技及知識型工業、房屋和其它用途。

18. 政府將會進行有關在大嶼山與香港島之間的中部水域興建人工島的策略性研究，當中包括發展「東大嶼都會」。中部水域南部(特別是長洲以南的水域)亦具備建造人工島的機會，支持香港的長遠發展。

19. 小蠔灣填海方面，儘管最近完成了技術研究工作，現正因應項目與鄰近發展的配合事宜和累計影響，檢討其推展時間表。擬議的青衣西南填海的推展時間表，亦有待長遠港口發展的檢討完成後才可確定。

發展潛力

落實及擬議項目

20. 除了擬議的五個具潛力近岸填海及中部水域人工島項目外，於東涌新市鎮擴展項目⁹內的東涌東填海工程亦會即將開展。有關填海項目的發展潛力和發展時間表，載於表一。

⁹ 東涌新市鎮的現有基礎設施已於 2003 年 4 月落成。儘管規劃人口可容納約 124 000 人，東涌新市鎮現時的人口只有約 80 000 人。政府一直計劃將東涌新市鎮進一步發展為綜合規劃的新市鎮，以容納更多人口，並提供足夠的當區及區域性社區設施。繼分三階段進行的公眾參與活動已於 2014 年 10 月完成後，我們制訂東涌新市鎮發展建議，當中包括建議發展大綱圖、主要發展參數和土地用途。

表一(a) – 擬議填海項目的發展潛力

	填海面積 (約數)(公頃)	潛在土地用途 (有待研究)	初步提供土地 時間
近岸填海 地點	欣澳: 60 至 100	休閒、娛樂、旅遊	2026- 2030 年
	龍鼓灘: 220 至 250	工業和其它用途	2026-2030 年
	馬料水: 60	高科技及知識型工 業、房屋和其它用 途	2026-2030 年
	小蠔灣: 60 至 80	培訓和教育設施	有待檢視
	青衣西南 (有待研究)	有待研究	有待檢視
中部水域 人工島	東大嶼都會: ~1 000 中部水域南部 (包括長洲以南 的水域): 有待 研究	東大嶼都會: 新商業核心區, 包 括房屋和商業用途 中部水域南部(包 括南長洲以南的 水域): 有待研究	2030 年之後

表一(b) – 東涌東填海的發展潛力

	填海面積 (約數)(公頃)	估計興建單位數目/ 作經濟用途的樓面總 面積(約數)	估計人口 遷入/樓 面總面積 落成日期
東涌東填海	121	單位數目: 40 800 個 商業樓面總面積: 877 000 平方米	2023-2030 年

其他具潛力填海地點

21. 有意見認為應在維港以外進行更多填海。儘管政府正就上述具潛力的填海地點進行研究，部分意見建議應考慮在將軍澳、屯門、長洲南、南丫島和蒲台島等地進行大規模填海。更有意見認為，長洲南填海具潛力將現有葵青貨櫃碼頭遷移至此。

22. 在這些建議之中，長洲南填海地點將會於中部水域人工島策略性研究中作出探討。

23. 就將軍澳、屯門及蒲台的填海地點，《優化土地供應策略》研究¹⁰進行了一些概括性評估。關於將軍澳填海地點，因為在《將軍澳進一步發展可行性》研究中，政府選擇進行“不再填海”方案，所以公眾普遍預期該區不會再進行新填海工程。在屯門第 40 區（香港內河碼頭以東）推展任何的大規模填海計劃時，除了需要考慮填海對蝴蝶灣泳灘及現有位於海濱的海上設施(如泊位及屯門渡輪碼頭)的影響外，亦需要顧及現有連接到機場的策略性海底電纜。蒲台填海地點生態相當敏感，因為它是其中一個發現只在香港出沒的兩棲動物盧氏小樹蛙的地點，而江豚亦經常使用其附近水域。

24. 政府過往並沒有就擬議的南丫島西面水域大規模填海進行評估。但在研究推展填海時，需考慮因填海地點接近南丫發電廠而可能產生的問題，亦要考慮填海對江豚的生境、洪聖爺灣泳灘及深灣沙灘¹¹的影響，以及缺乏運輸及其他配套基礎設施的問題。

挑戰

25. 除了上文第 6 段所述需要處理對環境、當地社區等各種可能影響的挑戰外，填海工程通常需要大量資本投資。然而，過去的經驗顯示，近岸填海是一種相對成本效益較高的土地供應選項，特別是那些靠近現有運輸網絡，並可與鄰近發展地區共享現有配套基礎設施(如供水和污水處理設施)的地點。

26. 由於人工島在水域中間建造，缺乏運輸或基礎設施，所以建造人工島計劃將需要相對較大的投資，以提供大量的基礎設施，該些費用可能在計劃推展的前期便需支付。不過，在審視這類大型填海工程項目的成本效益時，我們不應只把重點放在建造成本上，還要考慮項目對整個社會帶來的潛在社會經濟效益。以東大嶼都會為例，人工島可以在大嶼山和香港島之間的戰略位置提供一大片平坦土地，發展為一個新市鎮和一個核心商業區，以改善香港的住屋和就業機會的空

¹⁰ 雖然《優化土地供應策略》研究中選址的填海範圍和潛在用途與公眾建議的未必相同。

¹¹ 有關位置是一個受限制的區域，用於保護綠海龜的產卵地點。

間分佈。而為該發展而興建的新運輸接駁基建設施，將提供機遇加強市區、大嶼山和新界西部之間的運輸連接性，亦提供往來香港國際機場的替代運輸幹線；同時將加強從傳統核心商業區到珠三角東及西的運輸連接，為整體社會帶來重大的社會和經濟效益。因此，《可持續大嶼藍圖》指出發展東大嶼都會和其他沿大嶼山北岸的近岸填海工程，對香港未來發展具有戰略重要性。

27. 填海項目由規劃至落實完成，需要相當長的時間。**圖四**顯示一般填海工程的時間表。要填海造出大片土地，我們需進行所需的可行性研究，以及規劃和工程研究，當中包括多輪的公眾參與活動，加上其他法定和所需程序、詳細設計及施工，故整個土地發展過程通常需時 10 年或更長時間。

持份者／社區的意見

28. 除對海洋生態、生態保育、運輸的影響和成本效益外，市民就該五個近岸具潛力填海地點和可能在中部水域建造的人工島的關注事項，大多關乎對當地社區的潛在影響、噪音和空氣污染、水質變差、海上及陸上交通，以及高昂建造費用。

徵詢意見

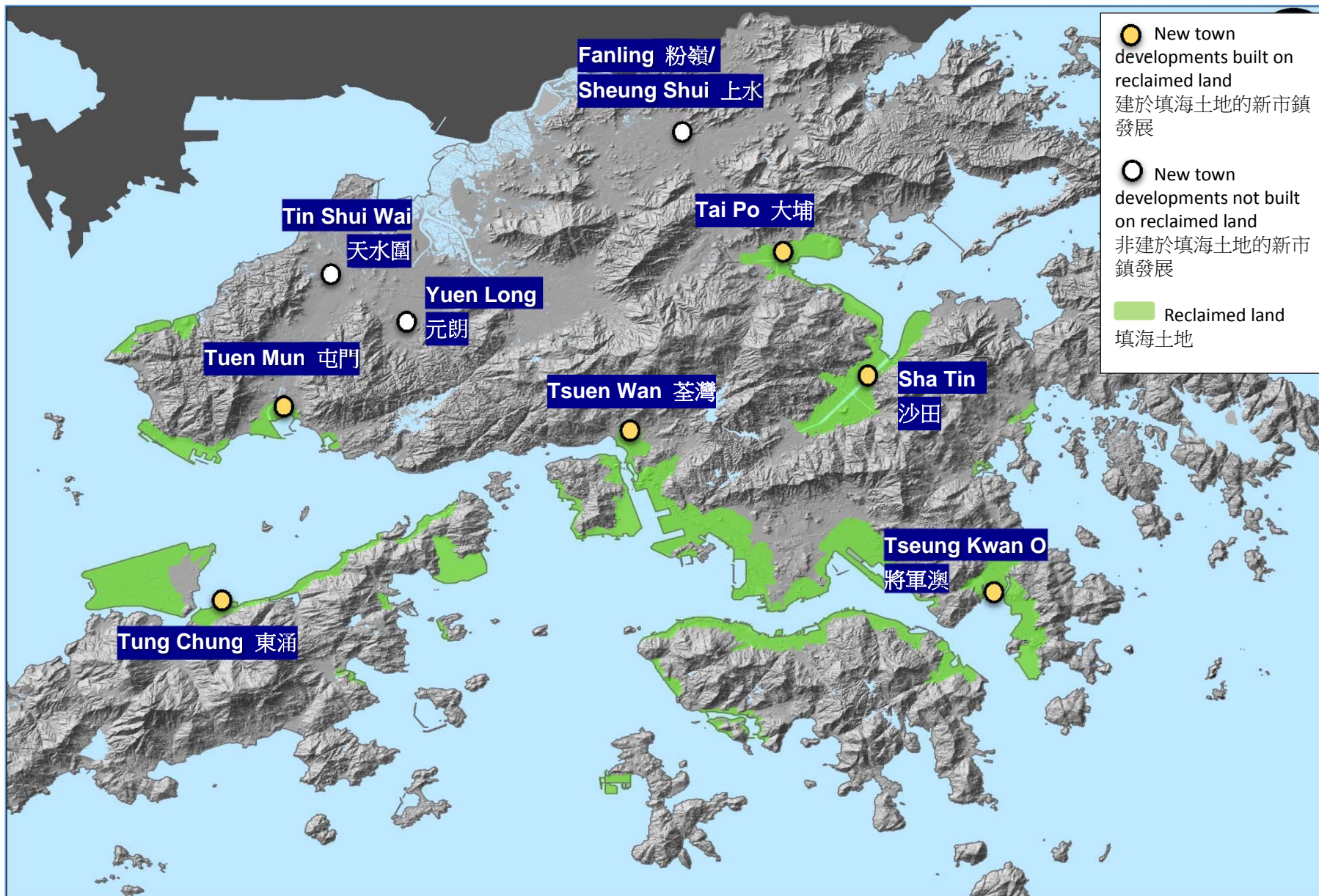
29. 請委員就如何優化／改善政府的維港以外填海作土地供應計劃提出意見。

發展局
土木工程拓展署
2017 年 11 月 2 日

New Town Developments in Hong Kong

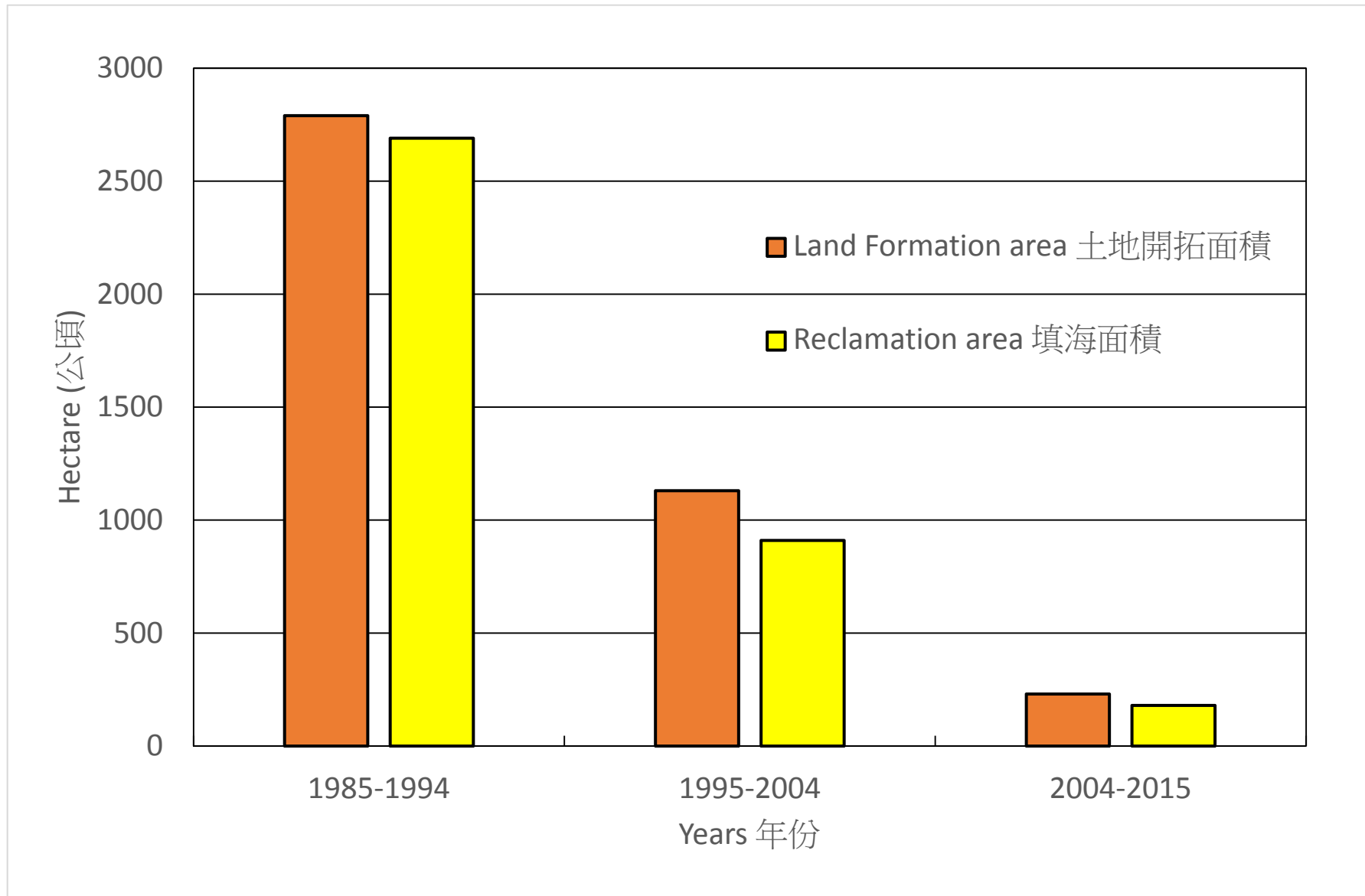
香港的新市鎮發展

Figure 1
圖一



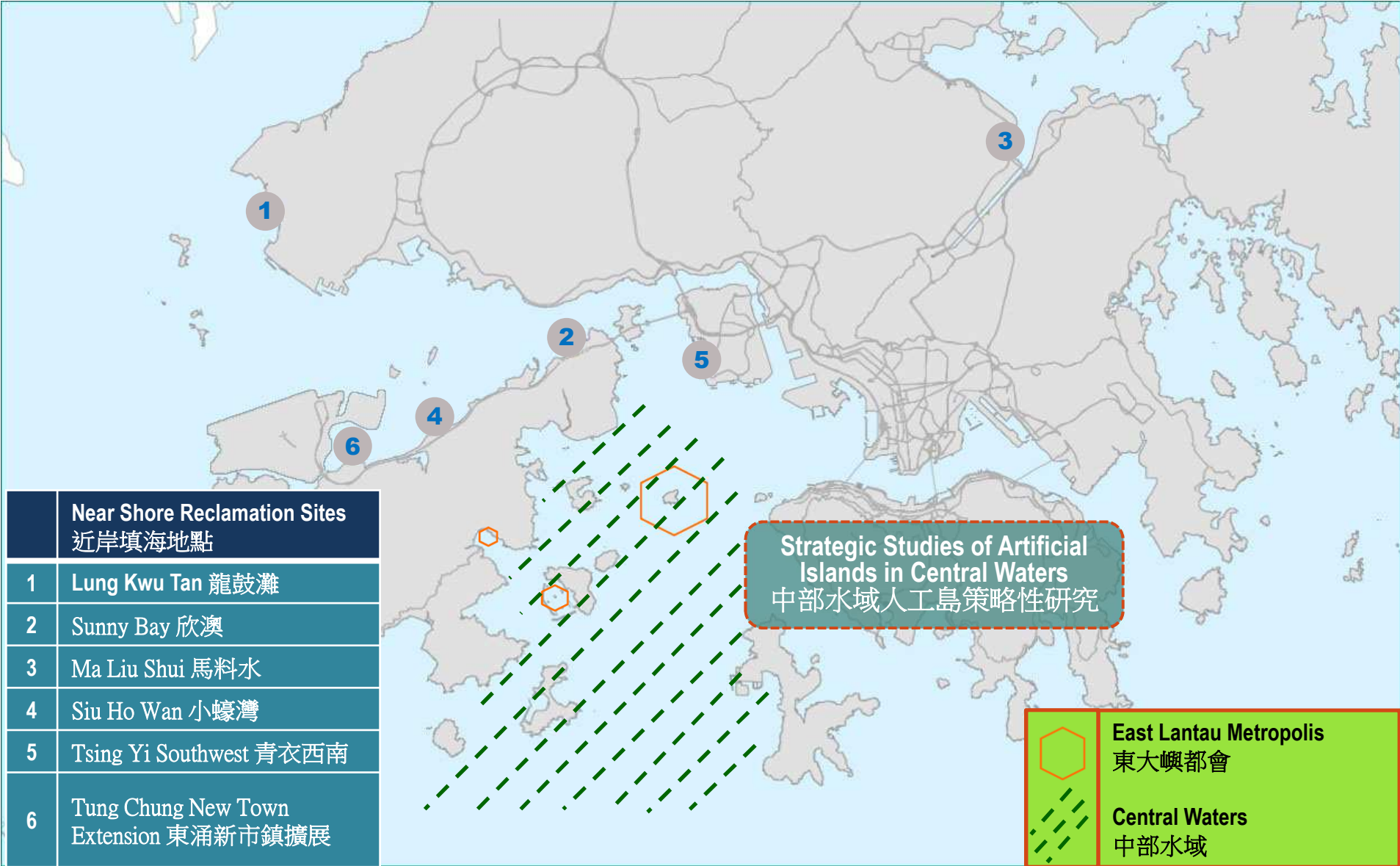
Land Formation Area and Reclamation Area (1985-2015) (ha)
從 1985 至 2015 年間的土地開拓面積及填海面積 (公頃)

Figure 2
圖二



Reclamation outside Victoria Harbour 維港以外填海

Figure 3
圖三



Typical Programme for Reclamation Project
一般填海工程的時間表

Figure 4
圖四

