

土地供應專責小組

重置葵青貨櫃碼頭及碼頭上蓋發展

目的

土地供應專責小組的文件(文件第 03/2017 號)綜合了一系列由社會不同持份者所提出有關增加土地供應的建議，當中包括重置葵青貨櫃碼頭及在現有碼頭上蓋進行住宅發展。本文件旨在就重置葵青貨櫃碼頭及碼頭上蓋發展的建議，提出探討有關議題的可行性時所需要考慮的因素。

背景

葵青貨櫃碼頭

2. 葵青貨櫃碼頭位處葵涌、青衣和昂船洲的海旁地帶，面向藍巴勒海峽，共設九個碼頭，分別由五個私人營辦商按不同的土地契約以商業模式營運。九個碼頭現提供 24 個遠洋船泊位，佔地合共 279 公頃。

3. 整個葵青貨櫃碼頭分階段設計和建造。碼頭的第一個泊位自 1972 年起開始投入運作。隨著本港進出口業貿易的發展，貨櫃碼頭亦逐漸擴充，最新的九號貨櫃碼頭於 2003 年開始運作。

4. 現時，圍繞碼頭範圍約有 100 公頃¹土地主要用作港口後勤用途。該等用地大部分以短期租約形式出租予營運商，供貨櫃車停泊和貨櫃存放／貨物處理之用，以支援碼頭運作。碼頭

¹ 該 100 公頃用地不包括計劃作港口後勤用途但現已發展為其他用途(例如興建道路基建及其他政府設施)的土地。

及附近港口後勤用地的位置圖載於 附件 A；碼頭詳細資料載於 附件 B。

葵青貨櫃碼頭的吞吐量

5. 香港港口為全球第五大繁忙的貨櫃港口，由多個港口設施組成，當中包括葵青貨櫃碼頭、屯門內河貨運碼頭²、六個公眾貨物裝卸區³、中流作業區⁴、浮標及碇泊區，以及私人貨運碼頭。香港港口在 2016 年的貨櫃吞吐量達 1 980 萬個標準貨櫃單位，當中約 77% (即 1 520 萬個標準貨櫃單位)⁵ 於葵青貨櫃碼頭處理。

6. 葵青貨櫃碼頭的地理位置優越，可便利內河船從珠江三角洲(珠三角)的西部及中部運送貨物往來，及貨櫃車輸送珠三角東部的貨物。碼頭亦是國際貨物轉運樞紐，尤其在為班輪公司轉運中國和亞洲區內相關貨物方面有特別優勢。現時，碼頭服務超過 60 家班輪公司，每星期提供約 330 班次的班輪服務，往來全球逾 470 個目的地(包括內地)。

7. 香港屬於高度依賴國際貿易的外向型經濟體系。本港於 2016 年的貿易價值對本地生產總值比率⁶ 約為 305% (全球平均比率為 30%)。水路貿易按價值計算佔香港對外貿易的 18.8% (相當於 14,290 億港元)，按重量計算則佔 83.2%。港口業佔本地生產總值 1.1%，僱用全港 2.2% 的勞動人口，並為貿易及物流業提供支援(貿易及物流業佔本地生產總值 22% 及總就業人數 20%)。

² 內河貨運碼頭位於屯門望后石附近，由內河貨運碼頭有限公司經營，業務範圍包括重組和合併往來香港和各珠江三角洲港口的貨櫃和散裝貨物。

³ 全港共有六個公眾貨物裝卸區，業務範圍涉及躉船起卸散裝貨物和貨櫃。

⁴ 中流作業區提供躉船與貨櫃車／貨車之間的貨物起卸服務，包括遠洋和內河貨物。

⁵ 由於其他港口設施的泊位水深有限且欠缺相關設備，故香港港口大部分貨物處理活動(尤其是涉及大型遠洋船的貨物轉運處理)只可在葵青貨櫃碼頭進行。

⁶ 貨物貿易對本地生產總值比率。

發展考慮因素

重置葵青貨櫃碼頭

8. 為維持葵青貨櫃碼頭的長遠競爭力，近年有建議將碼頭由葵青遷移至其他位置，藉以更新並提升港口基建設施，以及重新設計碼頭布局，使碼頭運作更具效率，並提供足夠泊位和堆場空間供大型船隻靠泊及處理轉運貨物。

9. 實際上，為協助制定港口發展策略，政府會定期檢視及預測港口貨運量。九十年代後期香港港口貨運量迅速增長，政府於是展開研究應付預計廿一世紀初的貨運量增長，並於 2004 年提出興建十號貨櫃碼頭以擴建港口來應付需求上升。其後，政府於 2011 年展開兩項研究，分別探討發展十號貨櫃碼頭的技術可行性，以及經濟和財務可行性⁷。研究於 2014 年完成，結果顯示雖然原址發展十號貨櫃碼頭在技術上是可行的，但從財務及經濟角度而言均不具成本效益。

10. 鑑於原址擴建葵青貨櫃碼頭的限制，重置碼頭未嘗不是一個可為支持港口的持續發展，及提升港口基建設施帶來契機的替代方案。同時，若推展有關方案以回應碼頭的運作需要，可騰出位於市區中心約 380 公頃的土地(包括約 100 公頃的港口後勤用地)作其他用途，以應付香港的發展需求。然而，我們在研究重置葵青貨櫃碼頭的方案時，須詳細考慮下列挑戰並予以適當處理。

(i) 土地擁有權

11. 現時，碼頭 279 公頃用地屬以不同土地契約持有的私人土地。假使我們要在相關契約期滿前重置碼頭及重新發展有關用地，須先與土地業權人就方案達成共識(包括有關 279 公頃土地的價值)。新貨櫃碼頭的位置(假設可物色到一個合適重置地點)及承擔搬遷碼頭的成本安排亦會影響方案的可行性。

⁷ 2004 年完成的香港港口規劃總綱 2020 研究建議可研究於大嶼山西北部或青衣西南部興建新貨櫃碼頭。2005/06 年完成的香港港口貨運量預測中顯示葵青貨櫃碼頭的貨運量將繼續增長，並預計香港最快在 2015 年需要十號貨櫃碼頭。其後，香港港口的貨運量隨著 2008 年的金融風暴有所下跌，故政府於 2011 年展開研究，重新檢視是否需要興建十號貨櫃碼頭。

12. 現時碼頭範圍外約 100 公頃港口後勤用地以為期不多於七年的短期租約形式出租。政府有權按租約所訂期限向營運商發出通知並終止租約，且毋須作出賠償。然而，港口後勤用地是港口作業重要的一環，港口後勤作業亦必須設置於貨櫃碼頭附近才可有效地支援港口運作。因此，我們在規劃重置葵青貨櫃碼頭時，應一併考慮碼頭 279 公頃土地及約 100 公頃的港口後勤用地。

(ii) 新碼頭的位置

13. 重置貨櫃碼頭並非史無前例，在香港以外地方亦有相關經驗。然而，項目的可行性將主要取決於重置地點。有關位置及其配套設施是土地業權人考慮重置方案的關鍵因素。

14. 我們須先進行港口貨運量預測以決定在新位置建造的碼頭和泊位數量，以及應否預留土地供日後擴建港口之用。新碼頭的大小須足以應付行業需求和不斷轉變的營運模式，包括供裝置自動化系統、貨櫃搬運設備(較高的起重機)和碼頭設備，以及大型船舶的靠泊要求。根據國際港口規劃參數，重置地點須具備某些先決條件，例如該地水深必須足以讓大型船舶停泊(即圖表基準線以下至少 17.5 米)，航道必須有足夠水深以便船隻往來。根據現今貨櫃船的大小，泊位長度不得少於 400 米。按照國際港口規劃標準，每個泊位需提供 25 公頃的貨櫃堆場以支持碼頭作業⁸。此外，我們須小心規劃碼頭的後勤空間及設施的設計及布局，以有效迅速支援船舶停泊及使用泊位設施。考慮到上述新碼頭位置的要求，我們有可能需填海以重置碼頭。有關填海工程規劃需時，並涉及多項詳細評估和廣泛的公眾諮詢，以符合《前濱及海床(填海工程)條例》、《環境影響評估條例》及《城市規劃條例》的法定要求。

15. 為使貨物能迅速從陸地運送到港口或從港口運送到陸地，新港口須緊密連接本港的主要區域，包括連接本港相關策略性海陸運輸網絡。假使重置地點在人工島上，則須建造連接島嶼與其他主要運輸網絡的橋樑或隧道，以確保港口的連通性。我們亦應考慮緊急進出口的安排。若新的港口位置設立在港口相關活動(例如倉庫設施)附近則更能發揮協同效應。

⁸ 根據國際標準，每個泊位應配備面積達 25 公頃的貨櫃堆場。葵青貨櫃碼頭的貨櫃堆場面積與泊位比率為 11.6。

16. 我們一旦決定以某幅用地或填海用地作為重置地點後，則須進行各項評估以確定該地點的可行性，包括港口規劃、用地要求、土地使用兼容性、環境因素、工程因素(如道路連接、海上航道和其他基礎設施要求)及可持續發展。我們亦須檢視新港口可帶來的潛在好處及影響，包括經濟效益、整體城市規劃、水質、生態、漁業、空氣質量、噪音、土地污染、廢物管理、危害、視覺及眩光等。同時，我們亦須就原有碼頭用地的擬議發展進行評估。

(iii) 新舊碼頭無縫交接

17. 現時，葵青貨櫃碼頭以全天候 24 小時形式運作。重置方案須確保新舊碼頭能無縫交接，且不會影響港口運作。假使重置碼頭被確立為可行方案，我們預計須分階段進行重置工作，以將其對港口營運的影響減至最低。就此，在釋放現有碼頭及附近短期租約用地作其他市區發展前，我們必須確保一幅合適的重置用地以及其連接配套及基建已可供碼頭使用，以配合整個重置計劃。考慮到有關工作(包括物色及平整如此大片土地、提供所需交通和基礎設施以支持碼頭運作、及在重置碼頭啓用前建造相關碼頭設施)需時進行，我們認為把重置碼頭方案分類為其中一個可能的長遠土地供應措施比較貼近實況。

18. 從另一個角度，若有一幅土地足夠大以進行重置貨櫃碼頭，並有良好交通網絡的支援，可能會有意見認為有關土地為何不直接作房屋及／或經濟發展之用，從而更快地滿足住屋和商業用地的需求，並避免因重置大型貨櫃碼頭所帶來的各項複雜問題。

(iv) 經濟及財務可行性

19. 就發展模式而言，自第一個貨櫃碼頭在 1972 年建設起，政府一直負責基建部分(如道路及渠道等公共基建)，而私人營運商則按照商業原則建造、配置及營運碼頭。

20. 一直以來，政府都是因應貨櫃吞吐量預測及行業前景來制定碼頭發展項目。現有的貨櫃碼頭均是由政府經詳細考慮當時的碼頭容量飽和程度、建設新碼頭的技術、經濟和財務可行性

後，才分階段在原址擴建建成。政府過去未曾從土地供應角度詳細研究任何由政府主導的重置碼頭方案。與原址擴建碼頭的方案相比，評估重置方案的經濟及財務可行性會更為複雜。

21. 我們須根據技術可行性研究結果評估重置方案的經濟可行性。相關考慮因素包括可能需要收回土地/填海/平整土地及建設配套基礎設施的資本投資、有關騰空用地的價值、重置碼頭的成本，以及重置碼頭對香港港口競爭力的長遠影響。

22. 方案的財務可行性對準碼頭營辦商至為重要。營辦商在考慮方案的成本效益時，會顧及一系列因素，包括新碼頭的批租條件、經營新碼頭所得的業務收益、經營成本及勞工成本、市場狀況、整體營商環境、周邊地區的競爭及貨櫃航運與港口業的前景等。

23. 經濟及財務可行性會影響公眾會否接受方案。市民須掌握相關資料才可決定方案能否為社會帶來淨得益。

上蓋發展

24. 除了重置葵青貨櫃碼頭外，坊間亦有人建議在碼頭上蓋加建平台以興建房屋，使現有港口得以繼續運作，同時更有效善用碼頭現有用地。由於上蓋發展無須花費長時間填海和搬遷碼頭設施，有關人士認為此方案比搬遷港口更能直接地增加土地供應。根據坊間有關建議，方案涉及在海濱 60 到 80 米以外、碼頭設施之上建造一個高架平台。貨櫃箱存放地區上方約 20 至 30 米的平台上可用於建造住宅單位，有關建議亦假設平台下方空間則可繼續用作貨櫃存放⁹。然而，我們預期上蓋發展所涉及的技術要求非常複雜，其成本及難度亦會極高。上蓋發展亦須具備一定規模才可彌補相關成本。有關方案的主要考慮因素詳列如下。

(i) 發展權

25. 葵青貨櫃碼頭為私人土地，因此我們須先獲得相關土地業權人同意才可進行任何碼頭上蓋發展。這會涉及與相關土地

⁹ 現時海濱附近設有碼頭龍門起重機(高約 70 米)，供貨櫃船起卸貨櫃。在貨櫃存放地方附近亦設有膠輪式龍門起重機(高約 20 米)供支援輸送及堆放貨櫃。

業權人進行磋商，包括探討他們有否權利參與發展計劃，及上蓋發展的擁有權和批租條件等。我們亦須進行土地用途改劃才可在碼頭上蓋興建住宅單位¹⁰。相關法定程序一般需時一年半左右，但如果公眾及當區居民強烈反對相關建議，則可能需用更長時間。有關發展模式必須得到現有土地業權人的同意，並獲公眾支持。

26. 政府作為地主，在約 100 公頃港口後勤用地的現有短期租約屆滿後收回有關用地發展按理會相對較為容易。然而，現時該等用地大部分用作貨櫃車停泊和貨櫃存放／貨物處理之用以支援碼頭運作。假如我們將後勤用地獨立分開發展作其他非港口用途，將對碼頭運作造成極大影響，因而削弱香港港口競爭力。事實上，港口業曾多次提出需要更多後勤用地以支持現時的港口吞吐量和碼頭運作。因此，業界可能會反對將該約 100 公頃的港口後勤用地局部或全部發展成其他用途。

(ii) 碼頭運作

27. 與重置碼頭方案一樣，任何上蓋發展須以不影響碼頭運作為大原則作出考慮。現時，葵青貨櫃碼頭的使用率甚高，其一年的吞吐量已超越 1 500 萬個標準貨櫃單位。值得留意的是，葵青貨櫃碼頭處理的貨櫃中約有 64% 為轉運貨物。高效率的轉運處理服務需要足夠的堆場空間，以支援頻密到訪的船舶及有效地在碼頭之間運送貨櫃。因此，要在不影響碼頭運作的情況下騰出足夠空間進行所需地基及建造工程極具挑戰。我們須研究短暫遷移部分碼頭運作的可行性及成本。假如建造工程妨礙碼頭運作，碼頭的處理容量會因而減少，繼而令吞吐量下跌。碼頭服務受阻亦將令用家對香港港口的可靠性及確定性失去信心。屆時，班輪服務的班次和覆蓋範圍會大幅減少，導致碼頭的整體競爭力下降。

(iii) 技術可行性

28. 我們須建造高架平台和支撐結構(包括立柱和樁)以應付平台上方發展，同時讓下方空間可繼續用作港口作業，並且不會影響相關運作。由於在上蓋發展的施工階段港口須保持運作，

¹⁰ 葵青貨櫃碼頭一帶主要劃為「其他指定用途」註明「貨櫃碼頭」，某些用地訂明建築物的高度發展限制由主水平基準以上 70 至 110 米不等，以及限制某些用地的樓面總面積及／或非建築用地。

需要由有興趣的項目倡議者(如有的話)進一步研究，評估打樁工程(如施工引起的震盪和地面移動等)對港口作業和港口結構老化的影響，以及現有的港口結構是否能承受大規模的施工作業。有關研究亦有需要評估在高架平台上建造房屋單位的難度。一個將上蓋發展對碼頭運作的影響減至最低的工程方案亦須制定。

(iv) 與四周環境的相容性

29. 現時的葵青貨櫃碼頭用地並非規劃作住宅用途，必須先進行全面可行性研究，並制訂所需緩解措施，以確保發展計劃能配合四周環境，才可落實在同一位置作貨櫃碼頭和住宅發展。

30. 項目倡議者須進行詳細環境影響研究，以評估在空氣質素、噪音(來自交通及碼頭運作)、水質、來自貨櫃碼頭泛光照明系統的眩光、空氣流通、廢物管理等方面，對區內環境以及對碼頭上蓋居民的影響。

31. 九號貨櫃碼頭及部分附近的港口後勤用地屬潛在危險裝置(包括石油氣及揮發性有機化合物)諮詢區¹¹，須就諮詢區內的發展計劃進行危險評估。

(v) 發展能力

32. 上蓋住宅發展預計會產生額外交通流量。該發展的交通模式及需求亦會有別於現有貨櫃碼頭，並可能會大幅增加早上及黃昏最繁忙時間的交通負荷。因此，我們有需要進行交通影響評估，檢視發展帶來的額外交通需求，以及制定所需交通改善措施，以疏導潛在的高交通流量。現有連接葵青貨櫃碼頭主要道路的容量¹²亦需要檢視。

¹¹ 政府會在有潛在危險裝置的地方周圍設立諮詢區，限制人口在潛在危險裝置(例如儲油庫)附近居住或工作。這是政府的風險管理策略之一，須就諮詢區內的發展計劃進行定量風險及潛在危險裝置評估，以確保對公眾構成的風險限於可接受水平。

¹² 有關道路包括3號幹線(青葵公路及西九龍公路)、5號幹線(葵涌道及荃灣路)、8號幹線(昂船洲大橋及南灣隧道)、葵青路／青衣大橋及7號幹線(呈祥道)。

33. 除交通影響評估外，我們須就每項道路改善工程進行環境影響評估。我們亦須檢討擬議主要幹線(例如隧道建造)沿線的土力工程條件以及挖掘物料的處置安排等。

34. 我們預計大型住宅發展項目會令現時的鐵路網絡超載，故須檢討鐵路服務需求，包括是否需要在青衣站、葵芳站和荔景站等部分車站進行重大的擴建和改裝工程，以應付服務需求的轉變。

持份者／社會各界的意見

市民大眾

35. 至今社會就兩個方案都未形成主流意見。事實上，擬議重置或上蓋發展能否為社會帶來整體利益涉及多項考慮因素，當中包括與現有土地業權人和營運者的磋商，以及整體經濟及財務可行性等。特別是在相關團體進行詳細評估前，不宜早作定論。在現時初步階段，普羅大眾應被告知兩個選項當中的考慮和限制，從而進行有基礎的討論，探討應否深入研究及優先以兩個選項或其中之一作為可能的土地供應措施。

港口業

36. 現時貨櫃碼頭屬私人營運，有關重置或上蓋發展建議是否切實可行將視乎準營運商的商業考量。由於上蓋發展極有可能妨礙現有碼頭運作，我們預計碼頭營辦商會對該方案有較多關注。

37. 就重置方案，碼頭營運者及其他相關港口服務營辦商(例如貨櫃車司機、提供重組貨物服務及物流服務的營辦商)可能會關注新港口是否易於到達及其位置會否增加其經營成本。

葵青區居民

38. 視乎技術可行性研究結果，葵青貨櫃碼頭鄰近的居民可能會關注擬議上蓋發展對交通、噪音及空氣質素等方面造成的影響。就重置方案而言，附近居民應會主要關注碼頭用地將來的用途能否配合四周環境。

徵詢意見

39. 請專責小組成員參考本文件提出的因素，並就兩項有關於葵青一帶增加土地供應的建議提出意見。

**運輸及房屋局
發展局
2017年11月14日**

附件A



S/KC/28

S/TY/28

S/SC/10

圖例

貨櫃碼頭

規劃作港口後勤用途的土地

葵青區貨櫃碼頭及規劃作港口後勤用途的土地

SCALE

METRES 500

0

500

1000

1500

2000 METRES

圖則編號 : M/SP/17/237

日期 : 07/11/2017

附件 B

葵青貨櫃碼頭詳細資料

貨櫃碼頭	承辦商	面積* (公頃)(約)	主要泊位的長 度(米)	開始運作 年份
一號	現代貨箱碼頭有限公 司	43	305	1972
二號			305	1973
五號			472	1975
三號	Goodman DP World	17	305	1972
四號	香港國際貨櫃碼頭有 限公司	92	881	1976
六號			956	1988
七號			1 150	1991
八號(東)	中遠－國際貨櫃碼頭 (香港)有限公司	30	640	1994
八號(西)	亞洲貨櫃碼頭有限公 司	29	740	1993
九號(北)	香港國際貨櫃碼頭有 限公司	19	700	2003
九號(南)	現代貨箱碼頭有限公 司	49	1 240	2003
總計		279	7 694	

*相關契約所訂的總土地面積四捨五入至最接近的整數公頃。