

行政摘要

1. 目標與方法

這項研究旨在制定海港發展的願景及實施計劃，以游說公眾及政府支持採納一套全新的綜合方案來全面規劃、發展及管理維多利亞港。

海港商界論壇有感維多利亞港錯失發展的良機，因此特別進行研究，並建議全新的海港發展方案。鑑於全球城市爭相吸納企業及人才，生活品質與都市環境的重要性因此與日俱增。當其他城市致力發展海濱區以提升吸引力之際，維多利亞港卻逐步削弱香港的競爭力及本港作為世界級城市的地位。

海港商界論壇深明要達成海港發展的願景不能單靠美化工程，更要改善行政效率及利用公帑為社會創造價值，同時亦要提供更多經濟增長、就業及為社群增值的機會，才能符合商業發展的原則。

海港商界論壇擺脫官僚思維，採取業務方法進行研究，正如企業經理處理業務不佳的問題一樣，探討香港其中一項最重要的資產——維多利亞港無法再發揮相對優勢的原因。研究列出我們認為維港能為香港帶來的好處，並在實施計劃中詳細列明如何採用新的綜合方案來達成願景。

研究為期九個月，採用嚴謹的參與式方法進行，並以實證為本。期間曾審閱有關海港的研究及文獻，並查核各種實境、社會及經濟證據，同時分析管治及制度上的程序、國際個案研究及海港管理的方法，也深入研究撥款機制和海濱區發展政策及規劃方面的最佳做法。此外，我們亦舉辦多個工作坊讓政府高級官員及海港商界論壇成員參與，以及與各個商會及相關的政策局和政府部門會晤。

2. 根本原因

維多利亞港未能發展其潛力的根本原因包括：

- 缺乏願景及領導方向，沒有重視海港發展的清晰政策
- 缺乏海港策略計劃，於2003年制訂的計劃範圍及深度不足，各界亦沒有施行其建議
- 規劃制度有欠完善，只顧優先發展交通及其他基建，輕視或完全漠視休憩地方、設計、經濟和社區活動
- 缺乏實施工具，亦沒有能指導如何施行項目和計劃的先例可循
- 維港兩岸的公眾地方，管理僵化，限制亦眾多
- 非經常性和經常性的項目分開撥款；日常維修及舉辦活動的資金有限

- 沒有項目週期以助作出合適的決策及根據目標評估結果
- 海港管治架構薄弱，沒有向現有機構賦予職權、職責及資源以推行涉及多個層面的解決方案

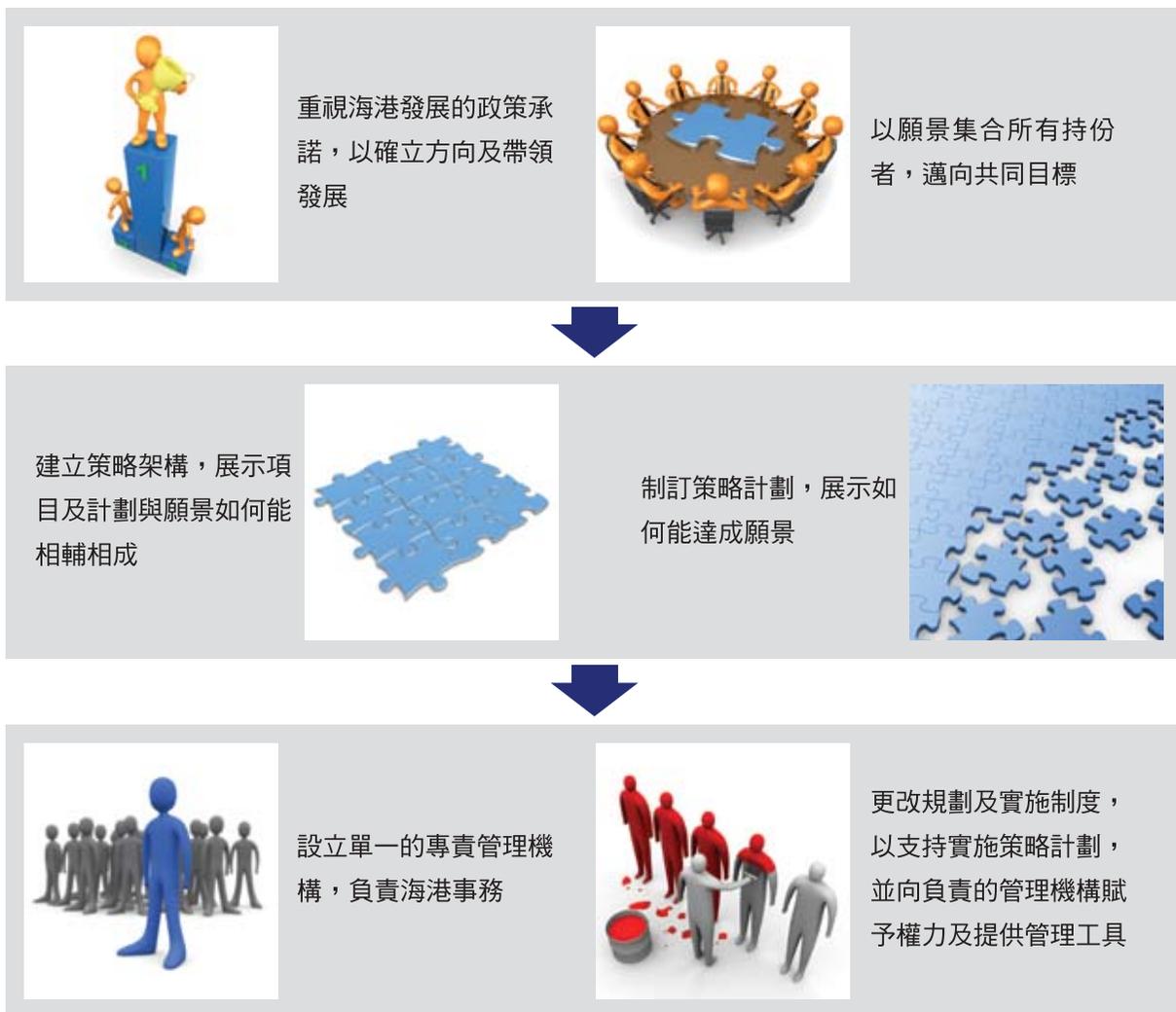
導致海港發展願景無法達成的原因非常複雜，並涉及多個層面。根本原因的分析顯示只有少數問題與海港本身有直接關連，真正的癥結在於香港的規劃及實施制度有欠完善，海港只是這個普遍面對的問題的一個徵狀。

3. 全新的綜合方案

鑑於根本原因非常複雜，香港需要的不僅是一則新的規劃圖，而是一套全新的方法來規劃、發展和管理海港。新方法必須是綜合性的，所有相關的行動應相互協調地展開，以達成共同目標。我們建議的新方法既針對海港本身的問題，亦包含一些影響海港發展的廣泛問題。這個謹慎、循序漸進和效果顯著的方法包括六大要點，全部均相輔相成。

最重要的是，此六大要點已在三個海港商界論壇與政府的工作坊中討論過，並獲普遍支持，因此並無爭議性。

全新的綜合方案



資料來源：GHK研究團隊

4. 政策承諾及願景

首先，政策需要宣布清晰的海港政策承諾，並在作出所有影響海港發展的決定時優先考慮海港問題。這個清晰的承諾應該包括採納願景、委任海港事務策動人，以及更改現行規劃發展及管理海港的方式。

海港商界論壇的願景是：「活化維多利亞港及其海濱區，使之成為富吸引力、充滿活力、易於享用和可持續發展的世界級資產，並惠及經濟、市民及旅客，成為港人之港，活力之港。」

這個願景已於海港商界論壇及政府舉行的第二次工作坊上探討過，並據此訂出七項首要工作，闡明成功達成目標所需的重要元素，分別為：

- 作為公共資產方面的擁有權
- 多元化活動、充滿活力及獨特的地區特色
- 海濱區對行人的暢達性及連通性
- 發展海濱區的商業活動及港口和航運方面的資產
- 旅遊目的地及文化傳統
- 環境質素
- 卓越的設計

報告主文載列各首要工作的目標及監管機制，以便衡量負責單位在達成願景方面的表現。海港商界論壇特意定下宏大的願景和相關的首要工作，並以此代表香港在遠期可以達到的水平。

5. 策略架構及策略計劃

全新的方案也包括擬訂策略架構及策略計劃，兩者將會進一步闡明願景及首要工作，並將其套用於實際環境。策略計劃會考慮目前的情況，並列明達成願景所需工作的位置、時間、方法及負責人員，同時清楚顯示建議的項目及計劃能如何推行首要工作及繼而達成願景。由於策略架構及計劃的範圍甚廣，涉及多個範疇，因此需要一個專責管理機構負責推行。世界各地廣泛採用這些作法，並成功更新海濱區。

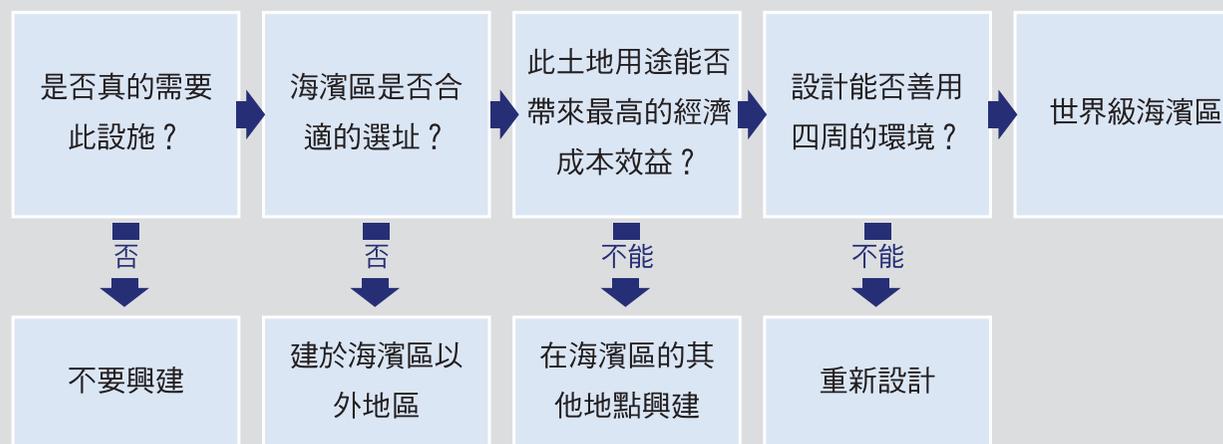
6. 規劃及實施制度

全新的綜合方案也包括更改本港現行的規劃及實施制度。儘管有新的策略計劃，香港仍然缺乏成功實施項目及計劃的工具及先例，也沒有管理經驗去營造充滿活力的空間。於海港商界論壇與政府舉行的

第三場工作坊上，各方均認同有需要作出有關改動。於工作坊上，與會者需要把各種項目及計劃套用在觀塘區，但他們很快便發現除非改動決策程序及規劃和實施制度，否則將無法成功實施任何項目及計劃。

如果不能解決香港規劃及實施制度普遍的根本問題，香港將永遠無法達成海港發展的願景。

簡易海濱土地分配決策樹



決策樹列出決定土地分配時涉及的步驟，眾所周知，現時海濱區有不少設施都不能通過這項簡單的測試。

資料來源：GHK研究團隊

7. 專責管理機構

鑑於香港的情況獨特，海港商界論壇建議設立兩類專責管理機構，以配合實施過程中不同階段的情況及所要求的職責。

在初期，專責管理機構的工作將會集中於規劃及管理一些現時由政府負責的活動。這將是高層次的委員會的工作。我們建議成立一個由政務司司長為首的海港管理委員會，以確保委員會在政府架構內具備足夠權力處理政策局和部門之間的分歧，而委員會成員則來自公私營機構。

一個專責執行小組將會協助海港管理委員會，其成員將從相關政府部門借調而來，亦包括私營及海外機構的專家，以帶頭採用全新的海港發展及管理方法，例如營造空間和有效的持份者參與方法。

海港管理委員會亦會就海港發展確立願景，扮演領導角色和訂下政策方向。此外，委員會將會負責建立新的決策方式，並獲授權停止任何不合適或有權首先進行的發展項目，以及未能善用海濱位置的設計。

委員會將會負責擬訂策略架構及策略計劃，並與其他機構合作提供工具實施計劃。研究建議採用三項新的指引：

- 《項目週期手冊》，以協助作出合適的決策及根據目標評估結果
- 《項目實施指引》，以提供實用工具及落實計劃的步驟
- 《地區管理指引》，以提供機制及指引，包括如何邀請私營機構參與，及舉辦活動讓海濱區變得有生氣

委員會將會聯同其他機構負責推行試驗項目，開創實施的先例，確證可以達致成果。此外，委員會亦會通過建立法定的海港管理機構繼續爭取各界支持，同時安排轉移職能。

一如機場發展策劃委員會衍生出機場管理局和西九諮詢委員會演變成西九文化區管理局，成立海港管理委員會將會是成立法定機構的第一步。然而，由於委員會無法持有或調配資金，這種專責管理機構長遠而言將會難以維持。再者，委員會主席並非專門負責此工作，實際上委員會只能扮演諮詢者的角色。鑑於以上種種限制，成立委員會長遠而言將不能達成願景，但卻是最有效的第一步。

因此，海港商界論壇建議在中期內根據特定法例成立海港管理機構，負責海港的發展及管理工作。海港管理機構將會享有自主權，並由私營機構的人士擔任其主席。海港管理機構將會僱有員工，並設立政府資助團體應有的相關制約平衡機制。海港管理機構實施策略計劃的資金將會來自政府預先撥出的種子資金及抵押土地(授予發展、管理及/或經營獲利的權利)所得的資金。除了管理各項有關整個海港的計劃，海港管理機構亦會視乎建議的項目類型，指派及資助社區團體、合作夥伴或私營機構等落實特定項目。作為法定團體，海港管理機構將能更有效地與私營機構合作，並利用私營機構的資金實施及管理項目。

8. 建議實施計劃

研究列明實施新方案所需的每個步驟，相關摘要載於下表。報告主文會列明其他詳情及各方採取的主要支援行動，並以路線圖列明行動時間。路線圖解說實施計劃建議的所需步驟，以及這些步驟如何相輔相成，達成願景。

實施計劃的大綱及主要行動

行動	內容及職責	解決的問題
政策承諾	<ul style="list-style-type: none"> 政府宣布堅定的政策承諾以重視海港發展，包括設立專責管理機構、委任海港事務策動人及採納海港商界論壇的願景 	<ul style="list-style-type: none"> 缺乏願景及領導方向，沒有重視海港發展的政策
設立海港管理委員會	<ul style="list-style-type: none"> 海港管理委員會修訂海濱區現行的法定圖則，把所有基建項目列作第二欄的用途，要求先獲城市規劃委員會(城規會)批准才能發展這些項目；為海濱區法定圖則編製新的總綱註釋，包括要求城規會批准外觀設計；刪除容許作臨時用途的條文 海港管理委員會制訂涉及多個範疇的全面海港策略計劃 海港管理委員會制訂海港新發展項目的設計準則，以及在交由城規會審批前檢閱設計 海港管理委員會於批出撥款前檢閱所有與海港相關的發展項目，以確保符合新政策承諾的要求 政府向康樂及文化事務署(康文署)提供額外的經常性撥款，以管理海濱區的設施 	<ul style="list-style-type: none"> 目前發展計劃中的海濱區，其土地用途及設計不當，包括中環及啟德 缺乏綜合願景及策略 設計不當 海港規劃及實施不當 康文署缺乏資金管理新設施
開發規劃、實施及管理所需的工具	<ul style="list-style-type: none"> 海港管理委員會協助規劃標準小組委員會於《香港規劃標準與準則》內新增有關海港的章節 海港管理委員會協助規劃標準小組委員會修訂《香港規劃標準與準則》內有關康樂及休憩用地規劃的章節 海港管理委員會與效率促進組一同制訂新的《項目週期手冊》，並包括以下章節：(i)衡量量值；(ii)可持續發展評估；(iii)持份者參與及諮詢方法 海港管理委員會在地政總署的協助下擬訂新的《項目實施指引》，並就以下各項確立指引及原則：(i)就若干土地契約修訂，減免補價；(ii)為喪失發展權的地主提供賠償；(iii)以公共用途為前提，收回海濱土地；(iv)在有凌駕性的公眾需要的前提下進行小型填海／改動海岸線的工程；(v)通過委託工程推動私營機構提供公共設施；以及(vi)就海濱區一些主要地盤制訂投標制度 海港管理委員會在康文署、規劃署、海港商界論壇及其他機構的協助下，制訂新的《地區管理指引》，當中包括：(i)私營機構參與的機制及指引；(ii)社區參與的機制及指引；(iii)就公共休憩用地的管理，採用投標制度的指引；(iv)詮釋相關條例的指引 	<ul style="list-style-type: none"> 現行《香港規劃標準與準則》缺乏合適的海濱土地用途指引 休憩用地難於享用及缺乏生氣 缺乏促成合當規劃和作出有效決策的工具，也沒有項目週期 缺乏實施工具，以致延誤、效率偏低、地盤空置及浪費資源。由於缺乏指引及先例，對於鼓勵私營機構參與，政府官員並不積極 缺乏工具建立充滿活力的公共休憩用地，包括由私營機構及社區團體負責管理，以及允許更多用途及活動
實施指引及手冊	<ul style="list-style-type: none"> 海港管理委員會根據新的《項目實施指引》及《地區管理指引》(見上文)推行試驗項目 全面推行新的《項目週期手冊》、《項目實施指引》、《地區管理指引》及《香港規劃標準與準則》的海港章節。海港管理委員會將會在批准撥款前檢閱所有發展項目，以確保符合新指引及手冊的要求 	<ul style="list-style-type: none"> 缺乏展示可以達到成果的先例及經驗 海港的周邊地方，規劃及實施不當
設立海港管理機構	<ul style="list-style-type: none"> 海港管理委員會爭取支持成立海港管理機構，為制訂有關條例及申請撥款做準備工作 海港管理機構採用新工具及獲授權實施策略計劃、修訂法定圖則供城規會審批、資助項目及計劃、與其他團體合作及指派任務等 	<ul style="list-style-type: none"> 於2009年成立海港管理機構太過倉促，應於第二階段才進行 缺乏所需的工具和機制，無法實施策略計劃

資料來源：GHK研究團隊