

海事處就私人船隻的繫泊安排 主動調查報告摘要

引言

本地船隻可按其日常運作需要，在香港水域內任何安全和合適的位置碇泊¹，無須海事處批准或劃定位置。政府亦會確保香港水域有足夠的避風泊位，供本地船隻在惡劣天氣下停泊。與此同時，海事處在全港水域劃設了 43 個私人船隻繫泊設備區（「繫泊設備區」），船東可向該處申請書面允許，在該些區域內敷設私人繫泊設備（「繫泊設備」），作為固定的私人船隻繫泊位置（「繫泊位置」）。

調查所得

2. 本港遊樂船隻數目近年持續增長，對繫泊位置的需求亦水漲船高。這次主動調查發現，海事處在規管繫泊設備的分租活動，以及在繫泊位置的使用安排和輪候上，均有不足之處。繫泊位置供不應求，亦間接引發其他包括非法浮泡、霸佔避風塘、船廠出租泊位等問題。

（一）規管繫泊設備的分租問題

（1）多年來不作為，繫泊設備違規分租 / 借出高達四成

3. 在二〇一七年十二月之前，海事處批出敷設繫泊設備的書面允許均附帶「標準條款」，訂明有關設備只可供「指定船隻」繫泊²。換言之，有關設備不可出租 / 借出予其他船隻使用，否則屬違反條款，海事處可撤回有關的書面允許，甚至向設備擁有人提出

¹ 除禁止用作碇泊用途的水域外。

² 批予遊艇會的書面允許除外。

檢控。不過，海事處二〇一三年的核查發現，超過四成的繫泊設備³，並非由設備擁有人的船隻繫泊，反映出租 / 借出的情況十分普遍。有資料顯示，繫泊設備的市場租金可達每月數千甚至過萬元，較海事處收取的行政費用高出數倍⁴。

4. 本署調查揭露，海事處在二〇〇八年至二〇一三年間，完全沒有就分租個案採取任何執管行動。該處多年來對違規分租的情況視若無睹，令相關條款形同虛設。

(2) 在現行法律框架下，無法規管分租行為

5. 自二〇一三年起，海事處就規管繫泊設備的分租行為徵詢過法律意見後，認為以往規定設備只可供「指定船隻」繫泊，是逾越了相關法例授予該處的權力。因此，海事處在二〇一七年十二月刪除了有關規定。在本署調查期間，該處表明，既然現行法例容許分租繫泊設備，故「分租」實際上並無問題，並認為分租與在香港水域進行的合法經濟活動（如為漁船運冰）無異，而且繫泊設備屬私人財產，故「出租繫泊設備並不涉及利用公共資源謀利」。

6. 本署絕不認同海事處上述說法。即使繫泊設備乃私人財產，但供敷設繫泊設備的水域位置卻是有限的公共資源。海事處容許分租，設備擁有人即使沒有泊船的需要，仍可繼續將其設備轉租謀

³ 撇除遊艇會敷設的設備。

⁴ 海事處收取的費用以每個月每個私人繫泊設備計算，詳情如下：

私人繫泊位 的位置 船隻長度	在銅鑼灣避風塘、 香港仔西避風塘及 香港仔南避風塘	在所有其他避風 塘及維多利亞港 口界限以內的其 他地方	在香港水域內的 其他地方
5 米及以下	\$270	\$140	\$73
8 米及以下	\$475	\$270	\$140
11 米及以下	\$670	\$405	\$210
11 米以上	\$670 · 超過 11 米後 每 3 米另加 \$210	\$405 · 超過 11 米 後每 3 米另加 \$140	\$210 · 超過 11 米 後每 3 米另加 \$140

利，導致珍貴的公共資源長期被一些沒有實際需要的既得利益者佔有，作其「利潤高，零風險」的生意，而輪候者只能「望位興嘆」。再者，任何人只要願意繳付高額租金便可「插隊」優先使用繫泊設備，破壞原本先到先得的輪候制度。

7. 本署認為，「合法」不等同「合理」。如果在現有的法例框架下不能限制分租行為，海事處應該檢討並考慮修訂相關法例。

(二) 私人繫泊設備位置的使用安排及輪候

(1) 有個案輪候逾十年，流轉情況不理想

8. 部分受歡迎地區的繫泊位置供不應求。截至二〇一八年六月三十日，全港 43 個繫泊設備區⁵當中，有 41 個已告爆滿，而輪候個案累積逾 500 宗，有八個私人繫泊設備區的輪候名單，排頭位的個案輪候時間超過十年，最長輪候時間更達 14 年。

9. 二〇一八年二月之前批出的書面允許並無訂明有效期，意味申請者可無限期使用繫泊位置；加上海事處不再禁止出租 / 借出繫泊設備，設備擁有人更加欠缺誘因主動放棄其泊位，大大減低繫泊位置自然流轉的機會。海事處的資料顯示，各區域的書面允許平均是 20 至 35 年前批出的。

10. 本署認為，海事處需檢視繫泊位置的輪候情況及諮詢持份者的意見，研究如何加快繫泊位置的流轉，例如在所有的書面允許加入有效期，期限屆滿後收回並重新編配。海事處亦應探討是否需要改以其他方式（如抽籤或招標等）編配繫泊位置。

(2) 行政收費二十四年無調整

11. 海事處自一九九五年起一直沒有調整有關收費⁶。雖然該處強調有依照政府既定機制，按年檢討收費，而目前基於收回成本的

⁵ 未計算新增設的喜靈洲私人繫泊設備區。

⁶ 在一九九八年至二〇〇四年期間，政府曾整體凍結收費。

原則釐定收費是反映法例的規定；不過，目前該行政收費遠低於繫泊位置的市場價值，令分租設備的利潤可觀。本署認為，如果在現有的法例框架下，海事處不能調高行政收費，則該處應探討可否採用其他的收費機制和模式。

(3) 遊艇會長期獲准敷設大量私人繫泊設備謀利

12. 本署特別關注到，目前四間遊艇會（合共持有逾 800 個繫泊位置）可長期敷設並出租大量繫泊設備謀利，變相以珍貴的公共資源補貼遊艇會經營出租泊位的生意。本署認為，海事處有必要檢討目前安排是否恰當，例如考慮需否定期作公開招標。

(4) 巡查工作欠缺目標

13. 海事處沒有為巡查繫泊設備訂立任何指標，致使每年的實際抽查數字大幅波動；在二〇一四至一六年間，該處每年只巡查 121 至 449 個繫泊設備，相對於同期全港約有近 2,000 個繫泊設備，實難言足夠。

(三) 對非法浮泡的執管欠阻嚇力

14. 調查發現，海事處對非法浮泡的執管欠阻嚇力，違法人士只要在「移除通知書」所列明的限期前暫時移走浮泡⁷，便無需承擔後果，而海事處更基於蒐證困難，過往對非法浮泡是「零檢控」。

15. 本署認為，海事處應檢討其執法策略，考慮縮短通知期限，以及採取其他方法追查非法浮泡的擁有人（例如「放蛇」），並研究扣押繫泊於非法浮泡的船隻或檢控其船主的可行性。

⁷ 以西貢白沙灣為例，海事處在五年間發現 455 個非法浮泡，當中有近七成在張貼「移除通知書」後由擁有人自行移走。

(四) 避風塘內涉嫌有浮躉「霸位」謀利

16. 有傳媒報道指，有人以浮躉在觀塘避風塘「霸位」，再供遊艇靠泊謀利，而本署的實地觀察也發現不少遊艇靠泊於登岸浮躉及平面工作躉。海事處表示，浮躉向遊艇提供水電及靠泊等服務並收費不屬違法，該處之前亦沒有接獲有關恐嚇或勒索的投訴。不過，自二〇一八年十一月起，警務處已聯同海事處加強在觀塘避風塘巡邏及進行聯合行動，以防範在避風塘內的不法行為。

17. 本署關注的是，其他船隻公平使用避風塘的權利有否受到影響，建議海事處密切監察情況，並聯同警方加強打擊以非法手段影響船隻使用避風塘的行為。

(五) 船廠涉嫌違規出租泊位謀利

18. 本地船廠的用地由地政總署以短期租約方式批出。有傳媒報道多間船廠涉嫌違反租地用途，將船排出租予遊艇停泊謀利。執行短期租約條款屬地政總署的職責，但本署關注到，倘若經常有船廠違規出租船排，長遠而言會影響本地的船隻維修和支援服務。

建議

19. 基於以上所述，申訴專員向海事處提出 10 項改善建議：

- (1) 檢討並考慮修訂相關法例，使該處可重新執行繫泊設備只可供「指定船隻」使用的規定。
- (2) 檢視輪候情況，研究如何加快繫泊位置的流轉（例如在允許中加入有效期）。
- (3) 檢討繫泊位置的輪候機制，探討需否改以其他方法（例如抽籤）編配繫泊位置。
- (4) 檢討敷設繫泊設備的收費機制和模式。

- (5) 檢討目前讓遊艇會長期擁有大量繫泊位置謀利的安排，考慮是否有需要定期作公開招標。
- (6) 檢視目前抽查繫泊設備的工作，考慮訂立抽查目標。
- (7) 檢討現時對非法浮泡的執法策略，考慮縮短通知期限。
- (8) 採取積極方法追查非法浮泡的擁有人，例如「放蛇」，研究扣押繫泊於非法浮泡的船隻或檢控其船主的可行性。
- (9) 密切監察躉船供遊艇靠泊的情況有否影響船隻公平使用避風塘泊位的機會；並聯同警方加強打擊以非法手段驅趕避風塘內船隻的行為。
- (10) 進一步與地政總署商討監察及打擊船廠違規出租泊位的長遠和恆常措施。

申訴專員公署
二〇一九年三月