

海事处就私人船只的系泊安排 主动调查报告摘要

引言

本地船只可按其日常运作需要，在香港水域内任何安全和合适的位置碇泊¹，无须海事处批准或划定位置。政府亦会确保香港水域有足够的避风泊位，供本地船只在恶劣天气下停泊。与此同时，海事处在全港水域划设了 43 个私人船只系泊设备区（「系泊设备区」），船东可向该处申请书面允许，在该些区域内敷设私人系泊设备（「系泊设备」），作为固定的私人船只系泊位置（「系泊位置」）。

调查所得

2. 本港游乐船只数目近年持续增长，对系泊位置的需求亦水涨船高。这次主动调查发现，海事处在规管系泊设备的分租活动，以及在系泊位置的使用安排和轮候上，均有不足之处。系泊位置供不应求，亦间接引发其他包括非法浮泡、霸占避风塘、船厂出租泊位等问题。

（一）规管系泊设备的分租问题

（1）多年来不作为，系泊设备违规分租 / 借出高达四成

3. 在二〇一七年十二月之前，海事处批出敷设系泊设备的书面允许均附带「标准条款」，订明有关设备只可供「指定船只」系泊²。换言之，有关设备不可出租 / 借出予其他船只使用，否则属违反条款，海事处可撤回有关的书面允许，甚至向设备拥有人提出检控。不过，海事处二〇一三年的核查发现，超过四成的系泊设备³，

¹ 除禁止用作碇泊用途的水域外。

² 批予游艇会的书面允许除外。

³ 撤除游艇会敷设的设备。

并非由设备拥有人的船只系泊，反映出租 / 借出的情况十分普遍。有资料显示，系泊设备的市场租金可达每月数千甚至过万元，较海事处收取的行政费用高出数倍⁴。

4. 本署调查揭露，海事处在二〇〇八年至二〇一三年间，完全没有就分租个案采取任何执管行动。该处多年来对违规分租的情况视若无睹，令相关条款形同虚设。

(2) 在现行法律框架下，无法规管分租行为

5. 自二〇一三年起，海事处就规管系泊设备的分租行为征询过法律意见后，认为以往规定设备只可供「指定船只」系泊，是逾越了相关法例授予该处的权力。因此，海事处在二〇一七年十二月删除了有关规定。在本署调查期间，该处表明，既然现行法例容许分租系泊设备，故「分租」实际上并无问题，并认为分租与在香港水域进行的合法经济活动（如为渔船运冰）无异，而且系泊设备属私人财产，故「出租系泊设备并不涉及利用公共资源谋利」。

6. 本署绝不认同海事处上述说法。即使系泊设备乃私人财产，但供敷设系泊设备的水域位置却是有限的公共资源。海事处容许分租，设备拥有人即使没有泊船的需要，仍可继续将其设备转租谋利，导致珍贵的公共资源长期被一些没有实际需要的既得利益者占有，作其「利润高，零风险」的生意，而轮候者只能「望位兴叹」。再者，任何人只要愿意缴付高额租金便可「插队」优先使用系泊设备，破坏原本先到先得的轮候制度。

⁴ 海事处收取的费用以每个月每个私人系泊设备计算，详情如下：

私人系泊位的位置 船只长度	在铜锣湾避风塘、 香港仔西避风塘及 香港仔南避风塘	在所有其他避风 塘及维多利亚港 口界限以内的其 他地方	在香港水域内的 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，超过 11 米后 每 3 米另加 \$210	\$405，超过 11 米 后每 3 米另加 \$140	\$210，超过 11 米 后每 3 米另加 \$140

7. 本署认为，「合法」不等同「合理」。如果在现有法例框架下不能限制分租行为，海事处应该检讨并考虑修订相关法例。

(二) 私人系泊设备位置的使用安排及轮候

(1) 有个案轮候逾十年，流转情况不理想

8. 部分受欢迎地区的系泊位置供不应求。截至二〇一八年六月三十日，全港 43 个系泊设备区⁵当中，有 41 个已告爆满，而轮候个案累积逾 500 宗，有八个私人系泊设备区的轮候名单，排头位的个案轮候时间超过十年，最长轮候时间更达 14 年。

9. 二〇一八年二月之前批出的书面允许并无订明有效期，意味申请者可无限期使用系泊位置；加上海事处不再禁止出租 / 借出系泊设备，设备拥有人更加欠缺诱因主动放弃其泊位，大大减低系泊位置自然流转的机会。海事处的资料显示，各区域的书面允许平均是 20 至 35 年前批出的。

10. 本署认为，海事处需检视系泊位置的轮候情况及咨询持份者的意见，研究如何加快系泊位置的流转，例如在所有的书面允许加入有效期，期限届满后收回并重新编配。海事处亦应探讨是否需要改以其他方式（如抽签或招标等）编配系泊位置。

(2) 行政收费二十四年无调整

11. 海事处自一九九五年起一直没有调整有关收费⁶。虽然该处强调有依照政府既定机制，按年检讨收费，而目前基于收回成本的原则厘定收费是反映法例的规定；不过，目前该行政收费远低于系泊位置的市场价值，令分租设备的利润可观。本署认为，如果在现有的法例框架下，海事处不能调高行政收费，则该处应探讨可否采用其他的收费机制和模式。

⁵ 未计算新增设的喜灵洲私人系泊设备区。

⁶ 在一九九八年至二〇〇四年期间，政府曾整体冻结收费。

(3) 游艇会长期获准敷设大量私人系泊设备谋利

12. 本署特别关注到，目前四间游艇会（合共持有逾 800 个系泊位置）可长期敷设并出租大量系泊设备谋利，变相以珍贵的公共资源补贴游艇会经营出租泊位的生意。本署认为，海事处有必要检讨目前安排是否恰当，例如考虑需否定期作公开招标。

(4) 巡查工作欠缺目标

13. 海事处没有为巡查系泊设备订立任何指标，致使每年的实际抽查数字大幅波动；在二〇一四至一六年间，该处每年只巡查 121 至 449 个系泊设备，相对于同期全港约有近 2,000 个系泊设备，实难言足够。

(三) 对非法浮泡的执管欠阻吓力

14. 调查发现，海事处对非法浮泡的执管欠阻吓力，违法人士只要在「移除通知书」所列明的限期前暂时移走浮泡⁷，便无需承担后果，而海事处更基于搜证困难，过往对非法浮泡是「零检控」。

15. 本署认为，海事处应检讨其执法策略，考虑缩短通知期限，以及采取其他方法追查非法浮泡的拥有人（例如「放蛇」），并研究扣押系泊于非法浮泡的船只或检控其船主的可行性。

⁷ 以西贡白沙湾为例，海事处在五年间发现 455 个非法浮泡，当中有近七成在张贴「移除通知书」后由拥有人自行移走。

(四) 避风塘内涉嫌有浮趸「霸位」谋利

16. 有传媒报道指，有人以浮趸在观塘避风塘「霸位」，再供游艇靠泊谋利，而本署的实地观察也发现不少游艇靠泊于登岸浮趸及平面工作趸。海事处表示，浮趸向游艇提供水电及靠泊等服务并收费不属违法，该处之前亦没有接获有关恐吓或勒索的投诉。不过，自二〇一八年十一月起，警务处已联同海事处加强在观塘避风塘巡逻及进行联合行动，以防范在避风塘内的不法行为。

17. 本署关注的是，其他船只公平使用避风塘的权利有否受到影响，建议海事处密切监察情况，并联同警方加强打击以非法手段影响船只使用避风塘的行为。

(五) 船厂涉嫌违规出租泊位谋利

18. 本地船厂的用地由地政总署以短期租约方式批出。有传媒报道多间船厂涉嫌违反租地用途，将船排出租予游艇停泊谋利。执行短期租约条款属地政总署的职责，但本署关注到，倘若经常有船厂违规出租船排，长远而言会影响本地的船只维修和支援服务。

建议

19. 基于以上所述，申诉专员向海事处提出 10 项改善建议：

- (1) 检讨并考虑修订相关法例，使该处可重新执行系泊设备只可供「指定船只」使用的规定。
- (2) 检视轮候情况，研究如何加快系泊位置的流转（例如在允许中加入有效期）。
- (3) 检讨系泊位置的轮候机制，探讨需否改以其他方法（例如抽签）编配系泊位置。
- (4) 检讨敷设系泊设备的收费机制和模式。

- (5) 检讨目前让游艇会长期拥有大量系泊位置谋利的安排，考虑是否有需要定期作公开招标。
- (6) 检视目前抽查系泊设备的工作，考虑订立抽查目标。
- (7) 检讨现时对非法浮泡的执法策略，考虑缩短通知期限。
- (8) 采取积极方法追查非法浮泡的拥有人，例如「放蛇」，研究扣押系泊于非法浮泡的船只或检控其船主的可行性。
- (9) 密切监察趸船供游艇靠泊的情况有否影响船只公平使用避风塘泊位的机会；并联手警方加强打击以非法手段驱赶避风塘内船只的行为。
- (10) 进一步与地政总署商讨监察及打击船厂违规出租泊位的长远和恒常措施。

申诉专员公署
二〇一九年三月