

香港水域內避風泊位的規劃和管理

摘要

1. 為保障船隻和船上人員安全，政府一直致力確保香港水域內有足夠的避風泊位，供本地船隻在颱風襲港期間或惡劣天氣情況下暫避。香港水域內的避風泊位供應主要包括避風塘和避風碇泊處。截至2024年6月30日，香港有14個避風塘和18個避風碇泊處分布各區，分別提供合共421.6公頃和184.2公頃的避風泊位。海事處會在香港水域內(包括避風塘和避風碇泊處)進行日常巡邏。在巡邏期間，海事處會確保航道和避風塘內的通航區暢通無阻，而船隻停泊安全有序且符合現行的海事法例。此外，海事處會視察並檢查避風塘和避風碇泊處的狀況，以及巡查任何有關船隻的安全問題。相關政府部門(包括土木工程拓展署(土拓署)和水務署)亦提供配套設施和服務，以切合停泊在避風塘和避風碇泊處內船隻的需要，包括便利乘客上落船隻的公眾登岸設施、為船舶供應食水，以及海上垃圾清潔服務。審計署最近就香港水域內避風泊位的規劃和管理進行審查。

避風泊位的規劃和設置

2. **需要密切監察避風泊位的需求和供應** 海事處大約每隔5年進行“避風塘面積需求評估”，以評估全港範圍內供本地船隻在颱風襲港期間或惡劣天氣情況下暫避的避風泊位的現有及預測供求情況。最新一輪涵蓋2022至2035年期間的評估預測，就全港整體而言，本地船隻避風泊位的供應將足以應付直至2035年的需求。假設正在進行／規劃的項目(包括擴建香港仔南避風塘，以及在機場城市灣畔和東涌新市鎮擴展計劃下提供新避風泊位)如期完成，撇除其他因素，2035年的預測整體剩餘供應面積為3.1公頃。倘若其中任何項目未能在2035年前完成，避風泊位的供應或會不足以應付預測的需求(第2.3、2.4(b)及2.6段)。

3. **需要探討利用科技評估避風塘使用量** 為了確保可應付船隻在颱風襲港期間對避風泊位的需求，海事處會在颱風襲港期間按船隻類型點算船隻數目，並估算避風塘的使用量，從而記錄在颱風襲港期間14個避風塘的最高使用量。然而，海事處並沒有評估避風塘平日的使用量。由於避風塘停泊區按先到先得方式供所有船隻使用，如避風塘平日的使用量已相當高，則在颱風襲港期間或許只能提供有限的避風泊位。審計署認為，持續評估避風塘使用量有助海事處更深入了解各類船隻使用避風塘的情況，包括作業船隻在某些避風塘停泊的偏

摘要

好。由於點算船隻數目的現行做法涉及大量人手，而使用量的估算亦未必完全準確，海事處需要探討利用科技評估避風塘在颱風襲港期間和平日的使用量(第2.8至2.10段)。

4. **需要發布避風碇泊處的布局圖則供公眾查閱** 避風塘和避風碇泊處皆按先到先得方式供所有類別的本地船隻使用。雖然政府並沒有將個別避風塘和避風碇泊處分配予指定類別船隻使用，但視乎地點和配套設施，以及使用習慣和過往做法，部分避風泊位多由某個類別的船隻使用。根據《商船(本地船隻)(避風塘)規例》(第548E章)，海事處會就每個避風塘擬備劃有通航區的圖則，並提供該等圖則的副本供公眾查閱。然而，由於避風碇泊處沒有類似的法例要求，因此海事處並沒有把顯示避風碇泊處面積和界線的布局圖則上載到其網站。為提供有關避風碇泊處面積和界線的資料，海事處需要在其網站發布避風碇泊處的布局圖則供公眾查閱(第1.6及2.11段)。

5. **需要留意避風塘防波改善工程的成效** 根據土拓署於2021年8月完成的檢討所提出的建議，已進行改善工程以加強香港仔南避風塘、香港仔西避風塘和喜靈洲避風塘的抗浪能力。2023年6月，土拓署在喜靈洲避風塘安裝臨時波浪監測站，進行為期1年的波浪監測工作，以監測於2023年3月裝設的浮動防波堤消減波浪的表現。土拓署表示，根據中期結果，浮動防波堤似乎能發揮消減波浪的功能。海事處決定延長波浪監測站的運作至2024年10月。有關浮動防波堤消減波浪表現的最終評估報告預計於2024年年底或之前完成(第2.20及2.21段)。

6. **避風碇泊處的防波能力** 海事處表示，個別避風碇泊處在停泊不同類別船隻方面有其獨特之處，而憑藉過往多年應對颱風襲港的經驗，這些避風碇泊處能為停泊在內的船隻提供可行而有效的保護。由於避風塘的防波技術標準並不適用於避風碇泊處，在缺乏統一標準的情況下，避風碇泊處的防波能力可能會因應當區地理環境而有所不同。在超強颱風山竹襲港後，海事處派發小冊子予相關持份者(例如本地船隻船東／操作人)，以教育他們如何在颱風襲港期間或惡劣天氣情況下預防船隻損毀和損失。為了使船隻可安全停泊於避風碇泊處，海事處需要提醒本地船隻船東／操作人，在颱風襲港期間或惡劣天氣情況下採取海事處編製的小冊子所載的預防措施(第2.24段)。

摘要

7. **進行海道測量方面有可予改善之處** 海事處表示，該處一般每隔48個月為避風塘和避風碇泊處進行海道測量，惟須視乎工作量和工作的優次而定。審計署的分析發現：

- (a) 截至2024年6月30日，在14個避風塘和18個避風碇泊處當中，有4個(佔14個的29%)避風塘和8個(佔18個的44%)避風碇泊處的最新一輪測量均在逾48個月前(即在2020年6月30日前)進行。當中，有2個避風碇泊處的最新一輪測量在104個月前進行；及
- (b) 海事處為1個避風塘和5個避風碇泊處進行的最新一輪海道測量需時逾270天才完成(第2.35及2.36段)。

8. **進行疏浚工作以增加隔火通道的水深** 2022年4月底，消防處完成檢視14個避風塘的隔火通道，並建議海事處在5個避風塘(包括香港仔南避風塘)內，隔火通道闊度應調整至最少20米，而所有隔火通道水深應不少於4.5米。由於香港仔南避風塘的隔火通道部分範圍水深少於3.5米，海事處於2023年5月建議土拓署進行維護性疏浚。根據截至2024年4月的疏浚時間表和海事處與土拓署的會議紀要，維護性疏浚工作暫定於2026年4月展開。為了加強避風泊位的消防安全，海事處需要與相關持份者合作，以盡量便利在香港仔南避風塘進行疏浚工作，使該避風塘符合隔火通道的水深要求(即不少於4.5米)(第2.39、2.40(a)及2.41段)。

避風泊位的管理

9. **需要在日常巡邏中加強打擊牌照／閑置允許書有效期已屆滿的個案** 《商船(本地船隻)條例》(第548章)訂明，每艘本地船隻均須領有證明書及牌照／已獲給予閑置船隻允許書。2024年6月和7月，審計署在海事處人員陪同下到訪7個避風塘和1個避風碇泊處，並透過拍攝照片抽樣檢查停泊在內的770艘本地船隻。審計署比對在甲板室／船體髹有的擁有權證明書號碼與截至2024年6月30日的領牌本地船隻／領有閑置允許書船隻的資料庫後，發現：

- (a) 有67艘(9%)本地船隻並未領有有效運作牌照／閑置允許書，當中有43艘本地船隻未獲發所需的驗船證明書；及
- (b) 有29艘(佔67艘的43%)本地船隻的運作牌照／閑置允許書的有效期已屆滿超過1年(第3.4及3.6段)。

摘要

10. **需要加強工作以確保船東適時為運作牌照／閑置允許書續期** 海事處在2021至2023年期間已就避風塘和避風碇泊處內沒有有效運作牌照／閑置允許書的本地船隻提出1 144宗檢控(涉及1 085艘船隻)。根據海事處截至2024年6月30日的本地船隻資料庫，在27 155艘領有證明書的本地船隻當中，有6 500艘(24%)本地船隻的運作牌照／閑置允許書有效期已屆滿。審計署留意到，海事處的牌照及關務組就有效期屆滿超過兩個月的運作牌照／閑置允許書向船東發送有效期屆滿通知書後，並沒有採取進一步跟進行動(第3.8及3.9段)。

11. **需要向船東追討移走沉船的費用** 2021年1月至2024年6月期間，海事處曾移走28艘沉船，所招致的開支為110萬元，當中17艘沉船的擁有權未能確定，其餘11艘的擁有權則可予追查。根據《商船(本地船隻)條例》，海事處可向船東追討已採取或安排採取的任何行動的費用(包括海事處因此而招致的所有墊付費用及其他開支)作為民事債項。不過，截至2024年8月，海事處仍未向該11名船東發出繳款通知書，要求他們償還移走沉船的費用，合共448,500元(第3.16段)。

12. **需要加快移走沉船** 2021至2023年期間，海事處在避風泊位內發現130艘沉船。截至2024年6月30日，海事處或船東已移走當中113艘沉船。審計署分析了該113艘沉船被發現與被移走的相隔日數，留意到有37艘(33%)沉船被海事處發現後超過30天才被移走。此外，截至2024年6月30日，在4個避風塘和1個避風碇泊處內共有19艘沉船尚待移走。審計署選取了土瓜灣避風塘(有14艘(74%)沉船尚待移走)作審查，留意到：

- (a) 海事處在2018至2022年期間發現了4艘已知擁有權證明書號碼的沉船(在2018年發現船隻A、2021年發現船隻B，以及2022年發現船隻C和船隻D)；及
- (b) 海事處於2023年7月和10月分別發現有7艘和3艘擁有權證明書號碼不明的沉船(第3.15、3.17至3.19段)。

13. **需要考慮提高不遵從移走／指示通知書的罰則** 根據《商船(本地船隻)條例》第56條，不遵從移走／指示通知書即屬犯罪，最高可處第4級罰款(即截至2024年6月30日為25,000元)及監禁1年。儘管自2021年以來，當局成功檢控因多次不遵從移走／指示通知書的船隻A至D(見第12(a)段)的船東共有44宗，罰款總額為178,600元，但涉事船東仍未採取行動移走該等船隻。為加強阻嚇作用，海

摘要

事處需要考慮修訂《商船(本地船隻)條例》，以提高不遵從移走／指示通知書的罰則，並就不遵從通知書持續期間引入每日罰款(第3.20及3.21段)。

14. **需要加強監察避風泊位內未經允許的浮動構築物的情況** 審計署於2024年6月27日和7月10日分別到訪土瓜灣避風塘和三家村避風塘，發現一些未經允許的浮動構築物。值得注意的是，有一些未經允許的浮動構築物放置在土瓜灣避風塘通航區內。由於未經允許的浮動構築物佔用避風塘或避風碇泊處的停泊區，海事處需要加強監察避風泊位內未經允許的浮動構築物的情況，並適時採取執法行動(第3.26及3.27段)。

配套設施和服務

15. **規劃和設置公眾登岸設施方面有可予改善之處** 審計署審查了土拓署2宗個案的記錄，有關個案涉及已興建／正在規劃的新公眾登岸設施，以便利屯門和香港仔的避風塘使用者。審計署發現以下可予改善之處：

- (a) **需要檢視在屯門避風塘內增設公眾登岸設施的需要** 2019年，鑑於屯門避風塘內2個現有公眾登岸設施的使用率很高，而使用者攀爬防波堤上落船隻也有潛在危險，因此當局在屯門避風塘後方興建新公眾登岸設施，並於2021年11月開放予公眾使用。然而，運輸署在2023年進行的實地使用調查顯示，新公眾登岸設施的使用率偏低。此外，審計署於2024年6月進行實地視察後發現，沿防波堤面向屯門避風塘有逾10個臨時搭建的梯台，顯示該3個現有公眾登岸設施或未能充分應對使用者的需要；及
- (b) **需要密切監察在香港仔南避風塘增設公眾登岸設施的推行情況** 位於香港仔南避風塘的2組新公眾登岸設施的建造工程原訂於2024年第一季度完成。然而，當有關擬議建造工程刊憲後，進行公眾諮詢和回應在法定諮詢期內接獲的反對意見所用的時間較長。根據最新的時間表，建造工程計劃於2026年第二季完成(第4.3段)。

16. **需要確保承辦商提交的完成清潔報告妥為批簽** 土拓署委聘承辦商為公眾登岸設施進行常規檢查、清潔和維修工作，確保其狀況適合公眾使用。審計署審查了位於避風塘或避風碇泊處的75個公眾登岸設施於2023年7月至2024年6月期間在土拓署海港維修資訊系統(資訊系統)的記錄，留意到有可予改善之

摘要

處。舉例來說，在所涉及的2 755份完成清潔報告(顯示任何於常規檢查期間發現的損毀項目)中，有511份(19%)(涉及22個公眾登岸設施)完成清潔報告未獲土拓署經資訊系統批簽(第4.4及4.5段)。

17. **需要密切監察發出施工通知的情況** 2024年5月至7月期間，審計署實地視察了位於5個避風塘和1個避風碇泊處的34個公眾登岸設施，發現有3個(9%)公眾登岸設施有損毀。儘管承辦商已透過資訊系統匯報此等損毀，土拓署仍然需較長時間發出施工通知以進行維修工程。舉例來說，就2個由承辦商分別在2023年10月和2024年3月匯報有損毀的登岸設施，截至2024年8月(即分別在承辦商匯報後的10個月和5個月)，土拓署仍未發出相關施工通知(第4.7段)。

18. **需要改善船舶食水售賣機的運作** 根據《水務設施規例》(第102A章)，供水往本地船隻和非本地船隻或在該等船隻上使用時，作船舶用途的淡水每立方米的收費分別為4.58元和10.93元。顧客在船舶食水售賣機(按適用於本地船隻的價格收費)購買食水前，須在售賣機輸入擁有權證明書號碼。審計署分析了從售賣機摘錄的2024年7月銷售記錄，發現在320宗交易中，有109宗(34%)的擁有權證明書號碼與海事處截至2024年6月的本地船隻名單中所記錄的並不相符(第4.14及4.17段)。

19. **需要調查可能不遵從《水務設施規例》的個案** 擬向船隻出售或要約出售來自水務設施的食水的供水船船東必須獲得水務署的許可。在海事處截至2024年6月30日的記錄顯示的18艘持牌供水船中，有6艘並沒有獲得有關的水務署許可。審計署留意到：

- (a) 經核對2024年7月的相關銷售記錄後，發現在該6艘其船東沒有獲得水務署許可的供水船中，有2艘曾經從屯門食水售賣站(包括船舶食水售賣機)取得3 218立方米的食水；及
- (b) 在12份已發出的許可中，有5份許可的持有人與海事處記錄的相關供水船船東並不相符(第4.19及4.20段)。

20. **需要確保妥善處理廢油** 《廢物處置(化學廢物)(一般)規例》(第354C章)訂明，廢油屬於化學廢物，須運至持牌的化學廢物處置設施(例如化學廢物處理中心)妥善處置。審計署分析了海上垃圾清潔服務承辦商每月提交的資料後發

摘要

現，承辦商在2022年10月(合約開始生效)至2024年6月期間處理了約30 000公升廢油。然而，審計署留意到，收集廢油不屬於清潔服務合約範圍。海事處表示，海上垃圾清潔服務承辦商使用的船隻並不符合相關的安全標準，而該承辦商所僱用的員工亦從未接受任何相關的安全培訓，因此不適合收集本地船隻廢油。審計署認為，海事處需要指示清潔服務承辦商停止處理廢油的現行做法，並需要及早與相關各方制定安排，以處理本地船隻在運作期間產生的廢油(第4.26至4.28段)。

審計署的建議

21. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議海事處處長應：

避風泊位的規劃和設置

- (a) 密切監察避風泊位的需求和供應，並探討後備方案，以應對一旦工程延誤致使避風泊位供不應求的情況(第2.17(a)段)；
- (b) 探討利用科技評估避風塘在颱風襲港期間和平日的使用量(第2.17(b)段)；
- (c) 在海事處網站發布避風碇泊處的布局圖則供公眾查閱(第2.17(c)段)；
- (d) 採取措施，確保適時完成有關浮動防波堤消減波浪表現的最終評估報告，並留意避風塘防波改善工程的成效(第2.30(a)及(b)段)；
- (e) 提醒本地船隻船東／操作人在颱風襲港期間或惡劣天氣情況下採取海事處編製的小冊子所載的預防措施(第2.30(c)段)；
- (f) 採取措施，確保在每隔一段適當時間安排海道測量，並在合理時限內完成(第2.42(a)段)；
- (g) 與相關持份者合作，以盡量便利在香港仔南避風塘進行疏浚工作(第2.42(b)段)；

避風泊位的管理

- (h) 在日常巡邏中加強打擊牌照／閑置允許書有效期已屆滿的個案，並加大力度檢控領有證明書但未領有有效運作牌照／閑置允許書的本地船隻船東(第3.12(a)及(b)段)；
- (i) 考慮採用電子服務(例如智方便)處理運作牌照／閑置允許書續期事宜，並加大力度就有效期屆滿的運作牌照／閑置允許書與船東跟進(第3.12(d)及(e)段)；
- (j) 採取積極措施，包括考慮採取法律行動，向船東追討移走沉船的費用(第3.22(a)段)；
- (k) 採取緊急的糾正措施，移走避風塘和避風碇泊處內的沉船(第3.22(b)段)；
- (l) 考慮修訂《商船(本地船隻)條例》，以提高不遵從移走／指示通知書的罰則，並就不遵從通知書持續期間引入每日罰款(第3.22(c)段)；
- (m) 加強監察避風泊位內未經允許的浮動構築物的情況，並適時採取執法行動(第3.28段)；

配套設施和服務

- (n) 聯同相關政府部門檢視在屯門避風塘內增設公眾登岸設施的需要(第4.10段)；及
- (o) 指示清潔服務承辦商停止處理廢油的現行做法，並及早與相關各方制定安排，以處理本地船隻在運作期間產生的廢油(第4.29(b)及(c)段)。

22. 審計署建議土木工程拓展署署長應：

- (a) 密切監察在香港仔南避風塘設置新公眾登岸設施的推行情況，以確保工程能適時完成(第4.11(a)段)；

摘要

- (b) 採取措施，確保所有由承辦商經資訊系統提交的完成清潔報告均適時妥為批簽(第4.11(b)段)；及
 - (c) 密切監察就有損毀的公眾登岸設施的維修工程發出施工通知的情況(第4.11(c)段)。
23. 審計署建議水務署署長應：
- (a) 查明船舶食水售賣機記錄的擁有權證明書號碼與海事處的本地船隻名單中所記錄的不相符的原因，並改善船舶食水售賣機的功能(第4.21(a)及(b)段)；及
 - (b) 調查可能不遵從《水務設施規例》的個案，並採取跟進行動，以糾正所發現的不遵從規定情況(第4.21(d)段)。

政府的回應

24. 運輸及物流局局長、海事處處長、土木工程拓展署署長和水務署署長均同意審計署的建議。

