



立法會主席 (譯文)

PRESIDENT OF THE LEGISLATIVE COUNCIL

曾鈺成 GBS, 太平紳士 Jasper Tsang Yok Sing GBS, JP

立法會 CB(2)750/10-11(01)號文件

來函檔號 YOUR REF :

本函檔號 OUR REF CB(3)/M/OR

電話 TELEPHONE 2869 9461

圖文傳真 FACSIMILE 2877 9600

香港  
中區政府合署(西座)511室  
劉健儀議員, GBS, JP

劉議員：

**《 2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令 》**

有關立法會於2010年10月13日通過廢除上述命令的決議，據我瞭解所得，鑒於政府當局對與上述決議相關事宜的立場，內務委員會已同意考慮委任小組委員會研究與立法會修訂附屬法例的權力有關的事宜。

政務司司長於2011年1月4日來函，重申政府當局對上述事宜的意見。現謹隨文附上該函副本，供議員參閱。

立法會主席

(簽署)

(曾鈺成)

連附件

2011年1月5日



香港中區  
昃臣道8號  
立法會大樓  
立法會主席  
曾鈺成議員，GBS，JP

曾主席：

### 《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》

在2010年10月7日，律政司曾就陳淑莊議員向您提交廢除《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》(下稱「《指定令》」)的擬議決議案一事，向立法會提交詳細的意見書，表明有關的決議案並不合法的觀點。2010年10月11日，您裁決陳議員的擬議決議案合乎規程。及後，立法會在2010年10月13日，通過了廢除《指定令》的議案。政府與立法會對於廢除《指定令》的合法性存有分歧。政府就如何處理有關決議案的問題，作出了深入和審慎的研究。我現將政府的立場和決定告知您和立法會。

#### 政府的法律觀點

2. 就相關的法律觀點和爭議，政府進一步徵詢了兩位獨立憲法專家唐明治御用大律師(Mr Michael Thomas QC)和彭力克勳爵御用大律師(Lord Pannick QC)。兩位均同意和支持政府

的法律觀點，即立法會在 2010 年 10 月 13 日通過廢除《指定令》的議案，欠缺法律依據。

3. 當立法會根據《釋義及通則條例》第 34 條行事時，具有與原先訂立附屬法例者相同的權力，但亦須受與原先訂立者相同的法定規限。這一點，政府與立法會素有共識。正如您在 2010 年 10 月 11 日的裁決中表示，立法會前主席在 1999 年就《公共收入保障條例》和《釋義及通則條例》第 34(2)條對立法會修訂附屬法例的權力構成的影響所作出的裁決及所提的相關原則是正確的。

4. 在是次事件中，政府與立法會在法律觀點上的分歧，在於對《郊野公園條例》(下稱「《條例》」)第 14 條的詮釋。根據《條例》第 14 條，如行政長官會同行政會議已根據《條例》第 13 條批准當局按照《條例》第 III 部所訂的法定程序呈交的未定案地圖<sup>1</sup>，而該未定案地圖亦已存放於土地註冊處，則行政長官須作出一項命令，指定在該已予批准的地圖上所示的範圍為郊野公園。由於這項條文以強制性的文字訂定，因此，行政長官並無酌情權拒絕作出命令。他必須作出該《指定令》，以履行第 14 條所訂明的法律責任。依此推論，行政長官並沒有權力合法地廢除《指定令》。

5. 在這情況下，基於以下兩點，我們認為立法會並沒有權力根據《釋義及通則條例》第 34(2)條廢除《指定令》。第一，《條例》本身出現用意相反之處，根據《釋義及通則條例》第 2 條，第 34(2)條並不適用。第二，即使第 34(2)條適用，該條文規定立法會作出修訂的權力，必須符合訂立該附屬法例的權力。由於行政長官沒有權力廢除該指定令，立法會也沒有這個權力。一直以來，沒有任何人提出該《指定令》在法律上有任

---

<sup>1</sup> 這些法定程序包括：漁農自然護理署署長就擬備未定案地圖諮詢郊野公園及海岸公園委員會(委員會)階段、公眾諮詢階段、委員會審理反對階段，及呈交未定案地圖予行政長官會同行政會議批准階段。

何失誤，因而要考慮廢除。即使法律上有失誤，立法會也不能充當法庭的角色，以廢除該《指定令》的方式作出更正。

6. 《基本法》第七十三條規定，立法會要根據《基本法》規定並依照法定程序，行使制定、修改和廢除法律的職權。《條例》下指定郊野公園的法定程序及規管立法會權力的《釋義及通則條例》第 34(2)條，都是"法定程序"的一部分，立法會在行使上述職權時必須依從。這個對第 34(2)條的理解，已在立法會以往的裁決中反映（見上文第 3 段）。

7. 事實上，即使在一些普通法司法管轄區（例如英國、澳大利亞及加拿大等），行政機關獲授權訂立的附屬法例，立法機關也不一定有權廢除此等附屬法例。以英國而言，一些已獲議會授權而訂立的附屬法例甚至無須經過議會審議的程序。當局固然尊重立法會審議法例的權力，但立法會廢除附屬法例的權力不應被視為在每一個情況都必然適用。香港作為一個法治的地方，該項權力是否適用於某條特定的附屬法例，應以有關主體法例條文以及《釋義及通則條例》第 34(2)條來考量。

### 平衡所有因素後的結論

8. 我想強調，我們一向尊重《基本法》和法治精神，亦因此很謹慎地反覆考量了相關的法律觀點，並且延聘上述的權威憲法專家，協助我們釐清相關的重要法律問題。雖然我們尊重立法會及您就此事的看法，但我們最後仍是不能苟同。

9. 在這情況下，有意見認為政府應尋求法庭就有關法律爭議作出司法判斷，不過經過審慎考慮後，我們認為就立法會廢除《指定令》一事由政府尋求司法覆核，並非最佳的方法，決定不予採用，原因包括以下三點。

10. 首先，良好的行政立法關係是社會上普遍的意願，也是我和政府同事非常重視和珍惜的。行政和立法當局對簿公堂，始終對社會有負面影響，除非逼不得已，不應動輒興訟。

11. 第二，我們認為，政府和立法會就《條例》和廢除《指定令》的爭議，主要是關於《條例》的詮釋，並不涉及對立法會在《基本法》下所行使的職權這個憲制問題的基本分歧。

12. 第三，政府明白不少市民對郊野公園部分土地被改為堆填區的做法，的確有相當大的反對聲音。環境局在過去兩個月就如何處理香港固體廢物的問題作了非常深入的反思和評估，經過通盤考慮後，我們決定修改擴建新界東南堆填區之建議，不再徵用清水灣郊野公園 5 公頃的土地作堆填區之用。基於這個決定，透過司法程序去達至動用這 5 公頃土地作堆填區並無實際需要。

13. 但我必須強調，是次決定，不代表我們認同立法會的做法有充分的法律依據，亦不會成為日後類似個案的先例。日後如有相似情況，政府必定會因應個別情況作考慮，不排除在有需要時向法庭尋求裁決。

### **落實妥善處理廢物策略，刻不容緩**

14. 香港正面對逼切的廢物處理問題。現時，每日經回收後還剩餘的廢物約有 13,300 公噸要棄置在三個策略性堆填區。這三個堆填區，將分別於 2014、2016 及 2018 年溢滿。我們必須及時行動，否則便要在可見將來面對廢物未能妥善處理的危機，後果是香港難以承受的。總的來說，我們要加强源頭減廢、引入現代化廢物處理設施，以及擴建堆填區，三管齊下作出應對。

15. 源頭減廢是首要工作。減廢措施已初見成效，在都市固體廢物方面，從 2005 年至 2009 年，香港的人均棄置量減少了 7%，而整體回收率亦由 43% 上升至 49%。政府會繼續推動市民減少製造廢物，並研究以經濟手段鼓勵減廢，同時又鼓勵廢物回收，我們的目標，是在 2015 年將回收率進一步提高至 55%。

16. 現屆政府在引入現代化廢物處理設施上，已經做了大量工作，例如正在興建中的污泥處理設施，和規劃中的有機資源回收中心和綜合廢物管理設施。規劃工作涉及選址、環境評估、工程設計及公眾諮詢等，即使有關項目在 2012 年得到立法會撥款，第一所有機資源回收中心和首個綜合廢物管理設施(視乎選址)要分別在 2014 年和 2016 年或 2018 年才能運作。

### 擴建堆填區有實際需要

17. 即使在順利引入規劃中的現代化廢物處理設施後，擴建堆填區仍是不可或缺的，以處理不能焚燒的廢物，例如建築廢物，以及經處理後殘餘灰燼。目前，我們有需要準備足夠的堆填空間以填埋每日 13,000 多公噸的廢物。中、長期而言，初步估算，即使在提高回收率以及在上述現代化設施在 2016 年或 2018 年全部投入運作後，每日仍有約 8,000 公噸的廢物及殘餘灰燼需要以填埋處理。

18. 在三個堆填區當中，新界東南堆填區預計在 2014 年滿溢。政府明白市民對擴建計劃中徵用郊野公園用地的強烈意見，因此，即使在極需要擴建堆填空間的壓力下，我們仍決定將五公頃的郊野公園土地剔除。我們亦理解到由於新界東南堆填區接近民居，環境保護署除了會落實已承諾的緩解措施外，還會特別針對氣味問題，研究將該堆填區改為只用作處理建築廢料。按這項修訂安排，經過我們仔細重新審議所需的堆填空間後，政府會把需要徵用的將軍澳第 137 區的土地面積減至約 13 公頃，估計可以維持處理運往新界東南地區的建築廢料至

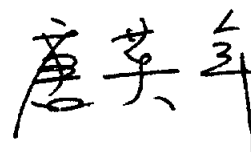
2020年，以配合長遠建築廢料轉運設施的安排。我們會就修訂建議與區議會、立法會環境事務委員會和業界溝通，並會就這些改動，向城規會陳述，及修訂相關廢物處置法例，以期能盡早落實安排。

19. 環境局局長稍後會向公眾和立法會詳細解釋政府的全盤策略和措施。

### 社會共同承擔

20. 香港是高度發展，人口密集的社會，處理市民生活和經濟活動所產生的廢物，是確保公眾衛生及優質環境的基本一環。我期望社會就着廢物處理的討論，引領我們的政策朝著務實和建設性的方向前進。要做好這方面的工作，社會整體的支持參與，無論是行政、立法機關，以至社區和個人層面的配合，都是必不可少的。我期望政府的各項建議，能夠得到立法會的支持。只要各方衷誠合作，以社會整體利益為大前提，我們必然能夠解決可能出現的危機，妥善處理廢物問題，走出一條共贏而符合香港長遠利益的道路。

政務司司長



2011年1月4日