

(修訂本)
立法會
Legislative Council

立法會CB(1)372/13-14號文件

檔號：CB1/SS/2/13

2013年11月22日內務委員會會議文件

**《2013年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》
小組委員會報告**

目的

本文件旨在匯報《2013年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》小組委員會的商議工作。

背景

郊野公園不包括的土地

2. 郊野公園不包括的土地指被郊野公園圍繞或毗鄰郊野公園但不屬於郊野公園一部分的土地。部分這些郊野公園不包括的土地包含私人 and 政府土地。政府當局透過批地契約的條款及條件、《建築物條例》(第123章), 以及《城市規劃條例》(第131章)所訂的發展審批地區圖或分區計劃大綱圖(如有), 管制在郊野公園不包括的屬於私人的土地進行的發展工程。新界豁免管制屋宇的發展工程受《建築物條例(新界適用)條例》(第121章)所管制。

保護郊野公園不包括的土地

3. 2010年6月, 政府當局發現有人在位於大浪西灣(下稱"西灣")並屬於私人及政府土地的郊野公園不包括的土地進行違例挖掘工程。此事引起公眾高度關注對香港郊野公園不包括的土地的保護。當時, 本港共有77幅郊野公園不包括的土地, 其中23幅已根據《城市規劃條例》納入分區計劃大綱圖。在2010-2011年施政報告中, 政府當局承諾會把餘下54幅郊野公

園不包括的土地納入郊野公園，或透過法定規劃程序確立該等土地的合適用途，以照顧保育和社會發展需要。

4. 為推展有關政策，漁農自然護理署(下稱"漁護署")和規劃署按各幅郊野公園不包括的土地的實際情況作出評估。考慮的相關因素包括保育價值、景觀和美觀價值、地理位置、現有民居的規模及發展壓力。如郊野公園不包括的土地獲評估為適合納入郊野公園，漁護署會向郊野公園及海岸公園委員會(下稱"公園委員會")提交把有關土地指定為郊野公園的建議，以供考慮，並會在展開有關法定程序前諮詢相關持份者。

5. 根據有關《2013年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》的立法會參考資料摘要(下稱"立法會參考資料摘要")，公園委員會在2011年5月一致通過一套指定郊野公園的修訂原則和準則。政府當局根據該套修訂原則和準則作出評估後，確定把首批3幅位於西灣、金山及圓墩的郊野公園不包括的土地分別納入西貢東郊野公園、金山郊野公園及大欖郊野公園。根據《郊野公園條例》(第208章)擔任郊野公園及海岸公園管理局總監(下稱"總監")的漁農自然護理署署長援引《郊野公園條例》所訂的法定程序，把該3幅郊野公園不包括的土地納入有關的郊野公園。總監在諮詢公園委員會後，擬備西貢東郊野公園、金山郊野公園及大欖郊野公園的未定案地圖，供公眾於2012年10月26日至12月24日的60日內查閱。據政府當局所述，指定郊野公園的其他程序亦已按規定進行，該等程序包括公園委員會就對西貢東郊野公園和大欖郊野公園的未定案地圖提出的反對進行聆訊；行政長官會同行政會議批准金山郊野公園、西貢東郊野公園及大欖郊野公園的未定案地圖；以及把金山郊野公園、西貢東郊野公園及大欖郊野公園的已予批准的地圖存放於土地註冊處。

西灣土地

6. 位於西灣的郊野公園不包括的土地(下稱"西灣土地")座落西貢半島東岸。據政府當局所述，西灣佔地16.55公頃，風景十分優美，與四周西貢東郊野公園的整體自然環境及怡人景緻互相輝映。在郊野公園之友會於2006年舉辦的香港十大勝景公開選舉中，西灣更位列榜首。西灣土地的總面積中約24%為私人土地，包括農地及零星的村屋，而餘下76%則為政府土地。

7. 根據立法會參考資料摘要，在西灣發展審批地區圖的草圖於2010年供公眾查閱期間，城市規劃委員會(下稱"城規會")共收到350份申述，其中約300份申述支持保護及保育西灣，以免出現不協調的用途，而部分申述則要求把整幅西灣土地指定為

郊野公園的一部分。政府當局在2011年10月就有關把西灣土地納入西貢東郊野公園的建議諮詢公園委員會，並在2012年2月獲得該委員會的支持。政府當局在《郊野公園條例》所訂的法定公眾人士查閱及反對期展開前，就有關把西灣土地納入西貢東郊野公園的建議諮詢相關持份者。其間，新界鄉議局(下稱"鄉議局")對該建議提出反對，因為該局認為該建議會侵犯其傳統及土地權益，以及限制有關地區的發展潛力。西灣村代表、西貢鄉事委員會和西貢區議會亦表達類似的關注。在西貢東郊野公園、金山郊野公園及大欖郊野公園的未定案地圖為期60日的公眾查閱期(2012年10月26日至12月24日)內，西貢區議會曾致函行政長官及總監，表示反對把西灣土地納入西貢東郊野公園。同期，總監除收到9項反對外，亦收到超過3 200個電子郵件，支持把西灣納入西貢東郊野公園。

金山土地及圓墩土地

8. 位於金山的郊野公園不包括的土地(下稱"金山土地")面積少於1公頃，座落沙田金山山頂附近的高地，主要為茂密的灌木林所覆蓋。該幅土地的中央位置鋪有混凝土，曾用作安放電訊設施。位於圓墩的郊野公園不包括的土地(下稱"圓墩土地")則位於大欖郊野公園南部，面積約19公頃，整幅土地已撥予民眾安全服務隊用作戶外訓練場地。

9. 據政府當局所述，金山土地及圓墩土地均沒有包含私人土地。根據立法會參考資料摘要第16段，雖然有鄉郊居民反對，但沙田區議會大致上支持有關把金山土地納入郊野公園的建議。荃灣區議會原則上支持把圓墩土地納入郊野公園，但建議政府當局進一步與當地持份者磋商。就此，當局會作出跟進。

《2013年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》

10. 《2013年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》(下稱"《修訂令》")由行政長官在諮詢行政會議後根據《郊野公園條例》第14條作出。《修訂令》旨在修訂《郊野公園(指定)(綜合)令》(第208B章)，就下列3個郊野公園，以對新的已予批准的地圖¹的提述取代對原來的已予批准的地圖的提述 ——

¹ 3個新的已予批准的地圖載於立法會參考資料摘要附件C。

- (a) 金山郊野公園(以行政長官會同行政會議於2013年5月7日批准的CP/KS^B號圖則取代總督會同行政局於1977年6月14日批准的CP/KS1^A號圖則)；
- (b) 西貢東郊野公園(以行政長官會同行政會議於2013年5月7日批准的CP/SK(E)^B號圖則取代總督會同行政局於1978年1月17日批准的CP/SK(E)^A號圖則)；及
- (c) 大欖郊野公園(以行政長官會同行政會議於2013年5月7日批准的CP/TL^F號圖則取代總督會同行政局於1995年3月21日批准的CP/TL^E號地圖)。

《修訂令》的條文載於**附錄I**。經修訂後，金山土地、西灣土地及圓墩土地會被納入上述指定郊野公園的範圍。有關修訂的法律效力是：新的已予批准的地圖所顯示的3個郊野公園會歸總監管制和管理²。

11. 《修訂令》分別在2013年10月11日及16日刊登憲報及提交立法會省覽，並會自2013年12月30日起實施。

小組委員會

12. 在2013年10月18日的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會研究《修訂令》。何秀蘭議員當選為小組委員會主席，小組委員會的委員名單載於**附錄II**。

13. 為了讓小組委員會有充分時間研究《修訂令》，立法會在2013年11月13日的會議上通過決議，把審議期延展至2013年12月4日。小組委員會曾與政府當局舉行3次會議，並舉行1次會議聆聽團體代表及市民的意見。曾向小組委員會提供意見的團體／個別人士名單載於**附錄III**。

² 根據立法會參考資料摘要第12段，在指定或擬議郊野公園內的私人土地進行的發展工程，亦受《建築物條例》(第123章)和相關批地契約的條款和條件所管制。新界豁免管制屋宇的發展工程則受《建築物條例(新界適用)條例》(第121章)所管制。

小組委員會的商議工作

待決的司法覆核程序

14. 小組委員會察悉，立法會秘書處在2013年10月15日接獲一間律師事務所的來函，當中表示已就行政長官會同行政會議批准西貢東郊野公園新的未定案地圖(CP/SK(E)^B號圖則)的決定展開司法覆核程序。2013年11月1日，主席接獲鄉議局的來函，當中要求小組委員會押後討論《修訂令》中與西貢東郊野公園有關的部分，以待法庭就該司法覆核案件作出決定。

15. 小組委員會曾邀請小組委員會法律顧問(下稱"法律顧問")向委員簡介該司法覆核案件可能對小組委員會的工作帶來的影響。法律顧問表示，《修訂令》是根據《釋義及通則條例》(第1章)訂立並刊登的附屬法例。第1章第34(2)條賦權立法會修訂任何附屬法例。《基本法》第七十三(一)條訂明，立法會有根據《基本法》規定並依照法定程序"制定、修改和廢除法律"的職權。小組委員會由立法會內務委員會成立，負責審議《修訂令》，作為立法程序的一部分。審議工作與待決的法律程序之間應無抵觸。法律顧問進一步表示，根據立法會《議事規則》第41(2)條，在審議《修訂令》期間，不得以主席認為可能對案件有妨害的方式，提述尚待法庭判決的案件。不過，小組委員會在現階段就有關司法覆核程序所得的資料不多。

立法會修訂或廢除《修訂令》的權力

16. 小組委員會亦已探討立法會是否有權修訂或廢除《修訂令》。法律顧問請小組委員會參閱行政長官根據《郊野公園條例》第14條作出的類似命令。法律顧問指出，《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》(下稱"《2010年修訂令》")旨在修訂《郊野公園(指定)(綜合)令》(第208B章)，以清水灣郊野公園新的已予批准的地圖取代原來的已予批准的地圖，藉此在清水灣郊野公園劃出地方作堆填區用途。一個小組委員會為研究《2010年修訂令》而成立，並在研究過程中考慮了一項事宜，就是立法會是否有權廢除根據《郊野公園條例》第14條作出的命令。該小組委員會主席陳淑莊議員代表該小組委員會建議廢除《2010年修訂令》。

17. 當時政府當局認為，立法會無權廢除《2010年修訂令》。政府當局的意見是基於其對《郊野公園條例》第14條的詮釋。該條訂明，"如行政長官會同行政會議已根據該條例第13條批准任何未定案地圖，而該未定案地圖亦已存放於土地註冊處，則

行政長官須藉在憲報刊登的命令，指定在該已予批准的地圖上所示的範圍為郊野公園。"政府當局辯稱，由於上述條文是以強制性的字眼訂定，行政長官必須訂立《2010年修訂令》。政府當局認為，立法會根據第1章第34(2)條行使其修訂權時，具有與原先訂立附屬法例者相同的權力，並須受與原先訂立者相同的法定規限。由於行政長官本身並無權力廢除《2010年修訂令》，同樣地，立法會亦無權廢除《2010年修訂令》。

18. 研究《2010年修訂令》的小組委員會不認同政府當局的意見。該小組委員會察悉其法律顧問的下述意見：存放於土地註冊處的清水灣郊野公園新地圖(即CP/CWB^D號地圖)，是為了讓公眾查閱，把該地圖存放於土地註冊處這做法本身並無立法效力。《2010年修訂令》旨在就清水灣郊野公園而言，以新的已予批准的地圖取代原來的已予批准的地圖。倘《2010年修訂令》在生效日期前被廢除，則原來的已予批准的地圖保持有效。

19. 陳淑莊議員代表該小組委員會提出的修正案獲立法會主席裁定為合乎規程，而立法會則在2010年10月13日的會議上予以通過。審議《2010年修訂令》期間所提法律事宜的摘要載於**附錄IV**。

20. 小組委員會察悉，政府當局依然認為立法會無權廢除《修訂令》，因為廢除該令會與行政長官根據《郊野公園條例》第14條作出命令的權力相抵觸。然而，法律顧問表示，給予研究《2010年修訂令》的小組委員會的意見仍然有效，即立法會有權廢除根據《郊野公園條例》第14條作出的命令。

把西灣土地納入西貢東郊野公園的建議

21. 小組委員會支持把同屬政府土地的金山土地及圓墩土地納入郊野公園，但對政府當局提出把有私人農地及村屋的西灣土地納入西貢東郊野公園的建議則意見分歧。小組委員會察悉，政府當局可把郊野公園不包括的土地納入郊野公園，或透過法定規劃程序確立有關土地的用途。小組委員會曾詳細探討提出當前建議的原委、評估建議對原居村民權益的影響，以及討論把西灣納入西貢東郊野公園後對土地業權人作出的補償。小組委員會亦質疑在郊野公園不包括的土地被納入郊野公園後，總監是否有能力加強保護或管理該等土地。

保護郊野公園不包括的土地的其他措施

22. 小組委員會曾研究有否其他方法保護郊野公園不包括的土地。部分委員(包括盧偉國議員及鍾樹根議員)認為可透過以法定規劃圖則(例如發展審批地區圖或其後取而代之的分區計劃大綱圖)涵蓋郊野公園不包括的土地予以管制；該等圖則會清楚劃定農業、保育、綠化、鄉村式發展等不同的土地用途地帶。小組委員會察悉，部分具有高的生態價值或人口稀少的郊野公園不包括的土地(如海下、白腊及鎖羅盆)，已被納入分區計劃大綱草圖。小組委員會曾詢問政府當局為何採取不同方法管制郊野公園不包括的土地的土地用途(亦即把有關土地納入法定規劃圖則或納入郊野公園)；在作出評估時是否採用一致的標準，以及為不同郊野公園不包括的土地採取不同的措施，對受影響村民是否公平。

23. 政府當局解釋，在決定把某幅郊野公園不包括的土地納入郊野公園抑或進行法定規劃程序時，當局會考慮相關因素，例如保育價值、景觀和美觀價值、地理位置、現有民居的規模及發展壓力。就西灣土地而言，該幅土地別具景觀及美觀價值，包括一個沒有受污染的天然海灘、四周茂密的林木、兩條天然溪流下游的紅樹林，與四周西貢東郊野公園的整體自然環境及景觀不可分割。此外，該幅土地極具發展作康樂用途的潛力，因而符合納入郊野公園的準則。

24. 政府當局表示，如把西灣土地納入西貢東郊野公園，總監會改善該地區的管理、投放資源改善生態環境和康樂設施，從而提高其美觀價值。根據《郊野公園條例》，總監會把該地區作為西貢東郊野公園的一部分予以管理，並會改善當中的配套設施，以及尋求與當地村民合作改善環境。

25. 至於根據《城市規劃條例》擬備的法定規劃圖則，政府當局強調，雖然該等圖則會設定土地用途框架，並提供規劃執管條文，但規劃署或城規會不會投放資源改善生態環境和康樂設施。在該地區定期進行巡查、收集垃圾等管理工作，亦超越規劃署或城規會的職權範圍。由於有足夠理據證明適合把西灣土地納入西貢東郊野公園，加上可根據《郊野公園條例》有效保護該幅土地，因此政府當局認為並無足夠理據為西灣擬備分區計劃大綱圖。此外，就西灣土地進行法定規劃程序的方案得不到部分持份者(例如環保團體及遠足人士)的支持。

26. 關於為海下擬備分區計劃大綱草圖一事，政府當局解釋，當局已考慮該地區現有民居的規模及有關土地的狀況。與海下相比，西灣土地較需要由漁護署積極管理，以保育其景觀及美觀價值。

27. 對於就郊野公園不包括的土地進行法定規劃程序的做法，部分委員有所保留。鑒於可能有原居村民在申請興建新界豁免管制屋宇(下稱"小型屋宇")期間，就轉移興建小型屋宇的權益與發展商簽訂協議(俗稱"套丁")，主席關注到一旦有出售"小型屋宇權益"的情況，便可能讓發展商在某幅郊野公園不包括的土地內劃作"鄉村式發展"的地帶進行大型住宅發展，繼而可能阻礙市民前往鄰近的郊野公園。陳家洛議員認為，與把郊野公園不包括的土地納入郊野公園的做法相比，作出法定土地用途規劃不足以改善有關土地的環境和設施。

對原居村民權益的影響

28. 小組委員會注意到，鄉議局、西貢區議會、西貢鄉事委員會、西貢北鄉事委員會、十八鄉鄉事委員會及西灣原居村民強烈反對把西灣土地納入西貢東郊野公園，所持理由是納入郊野公園的做法會侵犯村民的傳統和土地權益，以及限制有關地區的發展潛力。委員認為，任何把私人土地納入郊野公園的立法措施都不應侵犯私有財產權。就此，小組委員會曾經探討把西灣土地內的私人土地納入郊野公園會否導致土地業權及對土地發展的限制有所改變。

在郊野公園內的私人土地發展新界豁免管制屋宇

29. 政府當局表示，把私人土地納入郊野公園並不會剝奪任何人的私人土地業權或令有關土地歸還政府。一般而言，在私人土地發展小型屋宇，必須符合小型屋宇政策及相關批地契約條款的規定，同時亦須遵守有關的法例(例如《建築物條例(新界適用)條例》(第121章))及其他適用的政府規定。如有關申請沒有抵觸相關法例，又沒有相關部門(包括漁護署)反對，相關的地政處可有條件批准該宗申請。擬議發展工程如涉及郊野公園內的私人土地，則須符合《郊野公園條例》。相關的地政處在考慮每宗在郊野公園內進行發展工程的申請時，會先諮詢總監(即漁農自然護理署署長)，然後作出批准或不批准的決定。

30. 據政府當局所述，在郊野公園不包括的土地被指定為郊野公園範圍後，總監如認為這些土地內任何已批租土地的用途或建議用途，或在該等已批租土地進行的新發展工程，會在"相

當程度上減損郊野公園的享用價值及宜人之處”，可根據《郊野公園條例》第16條要求適當的最高地政監督行使《郊野公園條例》所授予的權力，而適當的最高地政監督繼而可藉書面通知，規定佔用人指定期間內中止或修改有關用途，或禁止佔用人將土地用於有關的建議用途，或在指定期間內規定佔用人修改該建議用途。在考慮某擬議發展工程會否在相當程度上減損郊野公園的享用價值及宜人之處時，總監會考慮所有相關因素，包括土地狀況和位置，以及對自然保育、景觀、視覺及郊野公園使用者或設施的影響等。政府當局認為，這些評審準則與評審在郊野公園以外興建小型屋宇的申請所採用的準則大致相同。為提高總監在評審該等申請時所作考慮的透明度，總監已擬備及在漁護署網站發表《郊野公園“不包括的土地”納入郊野公園後當中的土地用途或發展的註釋》³，以更清楚說明審批時的關注重點。

31. 政府當局表示，在現有郊野公園內已有約460公頃私人土地。自根據《郊野公園條例》的條文指定郊野公園後，當局曾接獲兩宗有關在郊野公園內的私人土地興建小型屋宇的申請，而該等申請均獲總監批准。就西灣土地而言，由於當中的私人土地大多是舊批農地或舊批屋地，無論是否把該等土地納入郊野公園，相關契約條款批准的發展規模亦屬有限。在不影響總監考慮每宗申請的實際情況的原則下，總監大致上認為小型屋宇與郊野公園可以互相協調。把西灣土地納入西貢東郊野公園後，西灣村的鄉村範圍界線會維持不變。

把私人土地納入為郊野公園範圍

32. 劉皇發議員及數名鄉事委員會代表指出，在1970年代，當時的香港政府開始指定郊野公園時，為免干擾鄉村生活並尊重私有財產權，曾承諾不會把私人土地納入郊野公園，並會使郊野公園的界線與私人土地保持一定距離。因此，政府當局現時建議把西灣村納入西貢東郊野公園，是違背所作承諾及奪取私有財產的做法。

33. 政府當局回應時表示，由於都市化步伐加快，部分郊野公園不包括的土地正面臨不斷增加的發展壓力。然而，在這些土地進行的發展工程可能與郊野公園的自然環境不協調，或損害郊野公園整體的完整性及美觀和景觀價值。有違例挖掘工程於2010年在西灣土地內的私人土地及政府土地進行後，公眾一直期望政府當局加強保護郊野公園不包括的土地，確保該等土

³ 該註釋夾附於立法會CB(1)216/13-14(35)號文件附件B。

地不會有影響公眾享用自然環境的發展工程。政府當局進一步表示，公園委員會於2011年5月通過指定新郊野公園或擴展郊野公園的修訂原則和準則。根據修訂原則和準則，即使某地點包含私人土地，當局不會自動視之為不把該地點納入郊野公園的決定性因素。如私人土地的用途與郊野公園的環境協調，便可能把有關土地納入郊野公園。政府當局曾於2011年6月21日就加強保護郊野公園不包括的土地的擬議措施諮詢鄉議局。

34. 關於把西灣土地納入西貢東郊野公園的建議，政府當局表示，在援引《郊野公園條例》所訂的法定程序之前一年，已展開諮詢相關持份者的工作。總監及環境保護署(下稱"環保署")曾於2011年及2012年諮詢西灣村代表、西貢鄉事委員會及西貢區議會。西貢區議會在2012年3月成立關注大浪西灣規劃事宜專責小組(下稱"專責小組")，跟進與政府當局進行的磋商。總監、環保署及其他政府部門在刊憲前出席了專責小組3次會議，以釋除村民對把西灣土地納入西貢東郊野公園的疑慮。公園委員會主席及兩名成員亦出席了一次會議，就此事與專責小組交換意見。

補償事宜

35. 委員(包括陳克勤議員、胡志偉議員及陳恒鑽議員)詢問有何機制補償因土地被納入郊野公園而蒙受或招致任何損失、損壞或費用的相關土地業權人。他們認為，如土地業權人獲得公平的補償，他們或會較願意支持政府當局管制郊野公園內不協調發展工程的工作。胡志偉議員建議，政府當局應參考《收回土地條例》所訂的機制，補償因土地被納入郊野公園而可能喪失土地發展機會的土地業權人。陳克勤議員指出，以往曾有政府當局提供土地以換取具保育價值土地的先例，而行政長官曾建議成立慈善基金，向因政府推行保育措施而蒙受財政損失的土地業權人提供補償。

36. 政府當局回應委員的建議時表示，鑒於收回土地作自然保育用途涉及大量土地，這做法對資源會造成重大影響。在分配有限的公共資源方面如何訂定先後次序，以及收地為私有財產權帶來甚麼負面影響，都是必須仔細討論的重要原則。在現階段，政府當局認為收地作保育用途不是合適的方案。

37. 政府當局進一步表示，根據《郊野公園條例》的條文，土地佔用人可就當局禁止把土地用於建議用途申索補償。正如上文所述，在郊野公園不包括的土地被指定為郊野公園範圍後，總監如認為這些土地內任何已批租土地的用途或建議用途，或在該等已批租土地進行的新發展工程，會在"相當程度上

減損郊野公園的享用價值及宜人之處”，可根據《郊野公園條例》第16條要求適當的最高地政監督行使《郊野公園條例》所授予的權力，而適當的最高地政監督繼而可規定佔用人中止或修改有關用途，或禁止佔用人將土地用於有關的建議用途，或規定佔用人修改該建議用途。如該用途是由持有該土地所根據的任何租契所准許的，任何感到受屈的佔用人可根據《郊野公園條例》訂明的程序提出反對、上訴或申索補償⁴。委員察悉，除上述情況外，任何土地的擁有人或對任何土地有權益的人，不得因該土地位於郊野公園內或受郊野公園影響而獲付補償。

38. 小組委員會曾研究政府當局可否向郊野公園內的私人土地或郊野公園不包括的土地內的私人土地的擁有人提供某種形式的誘因，以換取其土地的管理權，或換取與其合作加強保育有關土地，例如協助他們發展綠色旅遊，或取得在村內經營商店、餐廳及民宿服務等小型企業的牌照。

39. 政府當局表示，關於為鼓勵村民參與保育土地而提供的資助，政府當局在2011年把根據新自然保育政策推行的管理協議計劃的涵蓋範圍擴展至郊野公園不包括的土地內的私人土地及郊野公園內的私人土地。根據管理協議計劃，政府當局會撥款資助合資格非牟利團體與土地業權人訂立管理協議，籌辦在郊野公園內的私人土地或郊野公園不包括的土地內的私人土地進行與郊野公園的土地用途及目標協調的保育工作。現時已有由管理協議計劃資助的保育項目在塋原進行。政府當局承諾會協助有興趣的村民根據管理協議計劃申請撥款，以供進行保育活動，以及取得在郊野公園內經營小型企業所需的牌照。

郊野公園不包括的土地被納入郊野公園後當中土地的管理

40. 據政府當局所述，一旦根據《郊野公園條例》把郊野公園不包括的土地納入相應的郊野公園，總監即會積極管理該等土地。當局不大可能會批准在郊野公園範圍內進行不協調的發展工程及活動。當局會加強保育和管理該等土地，確保該等土地及毗鄰郊野公園的完整性及景觀價值免受破壞。對旅客而言，當局會設置郊野公園設施，並豎立告示牌提醒旅客在戶外注意安全。當局亦會展開宣傳及教育工作，鼓勵旅客欣賞自然美景，並提醒旅客切勿破壞自然環境。旅客亦會為當地村民帶來商機。

⁴ 有關該等程序的詳情載於立法會CB(1)216/13-14(35)號文件附件C。

41. 小組委員會曾研究，就基礎設施及環境衛生而言，把郊野公園不包括的土地納入郊野公園會否改善當地村民的生活環境，以及總監是否有能力及資源作出改善。

42. 政府當局表示，總監會把有關土地作為西貢東郊野公園的一部分予以管理，並會改善當中的配套設施。總監會作出管理植物和收集垃圾的安排。此外，漁護署設有專職執法人員(即郊野公園護理主任)，在郊野公園定期巡邏及監察；如有需要，他們會根據《郊野公園及特別地區規例》(第208A章)，針對違規或違法的情況採取行動。在有需要時，總監會協助改善村路，方便村民出入或使用鄉村車輛。如村民希望在已批租的農地復耕，總監亦會提供技術支援。

小組委員會擬提出的決議案

43. 在2013年11月6日舉行的小組委員會會議上，劉皇發議員提出一項議案，要求廢除《修訂令》第3(2)條(以西貢東郊野公園新的已予批准的地圖取代原來的地圖)。主席將該項議案付諸表決。7名委員(包括劉皇發議員、陳克勤議員、田北俊議員、陳恒鑾議員、葛珮帆議員、盧偉國議員及鍾樹根議員)支持議案。4名委員(包括陳偉業議員、胡志偉議員、陳志全議員及陳家洛議員)則反對議案。雖然主席沒有行使其原有表決權，但小組委員會察悉主席並不支持議案。

44. 小組委員會在2013年11月12日的會議上考慮由劉皇發議員提出有關廢除《修訂令》第3(2)條的決議案的措辭。由於主席不支持劉皇發議員所提出的決議案，因此小組委員會同意劉皇發議員應代表小組委員會動議決議案。決議案的措辭載於附錄V。

徵詢意見

45. 謹請議員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部1
2013年11月22日

2013年第152號法律公告

《2013年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》

(由行政長官在徵詢行政會議的意見後
根據《郊野公園條例》(第208章)第14條作出)

1. 生效日期

本命令自2013年12月30日起實施。

2. 修訂《郊野公園(指定)(綜合)令》

《郊野公園(指定)(綜合)令》(第208章，附屬法例B)現予修訂，修訂方式列於第3條。

3. 修訂附表

(1) 附表，第2項 ——

廢除

"總督會同行政局於1977年6月14日批准並存放於土地註冊處的CP/KS1^A號圖則"

代以

"行政長官會同行政會議於2013年5月7日批准並存放於土地註冊處的CP/KS^B號圖則"。

(2) 附表，第6項 ——

廢除

"總督會同行政局於1978年1月17日批准並存放於土地註冊處的CP/SK(E)^A號圖則"

代以

"行政長官會同行政會議於2013年5月7日批准並存放於土地註冊處的CP/SK(E)^B號圖則"。

(3) 附表，第12項 ——

廢除

"總督會同行政局於1995年3月21日批准並存放於土地註冊處的CP/TL^E號地圖"

代以

"行政長官會同行政會議於2013年5月7日批准並存放於土地註冊處的CP/TL^F號圖則"。

行政長官
梁振英

2013年7月2日

註釋

本命令修訂《郊野公園(指定)(綜合)令》(第208章，附屬法例B)，以金山郊野公園、西貢東郊野公園及大欖郊野公園新的已批准地圖，取代原來的已批准地圖。經修訂後，現時郊野公園所不包括的位於金山、大浪西灣及圓墩的土地，會被納入上述指定的郊野公園範圍之內。

《2013年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》
小組委員會

委員名單

主席 何秀蘭議員

委員 劉皇發議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP
陳克勤議員, JP
陳偉業議員
田北俊議員, GBS, JP
胡志偉議員, MH
陳志全議員
陳恒鑾議員
陳家洛議員
葛珮帆議員, JP
盧偉國議員, BBS, MH, JP
鍾樹根議員, BBS, MH, JP

(總數：12名委員)

秘書 鍾蕙玲女士

法律顧問 林秉文先生

《2013年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》
小組委員會

曾向小組委員會提供意見的團體／個別人士名單

團體

1. Ark Eden
2. 香港地貌岩石保育協會
3. 公民黨
4. 長春社
5. 創建香港
6. 海下之友
7. 香港地球之友
8. 西貢之友
9. 綠領行動
10. 綠色力量
11. 環保觸覺
12. 新界鄉議局
13. 香港觀鳥會
14. 中國香港旅行遠足聯會
15. 香港野遊
16. 嘉道理農場暨植物園公司
17. 西貢區議會
18. 西貢北鄉事委員會
19. 西貢鄉事委員會
20. 十八鄉鄉事委員會
21. 世界自然基金會香港分會
22. 土地正義聯盟

個別人士

23. Ruy Octavio BARRETTO先生
24. 陳嘉敏女士
25. Priscilla CHAU女士
26. Bernie CHIK
27. Catherine CHENG女士
28. Chung Fai Wu
29. Paul CROW先生
30. Arnold FAN先生
31. 黎坤先生
32. 黎多密先生
33. 黎恩先生
34. Jo LAU
35. Ken LEUNG先生
36. Venus LEUNG女士
37. 西貢區議會議員李家良先生
38. 巫家雄先生
39. Roger NISSIM先生
40. 譚國新先生
41. 沙頭角梅子林村村代表曾玉安先生
42. TSE Sau-man女士
43. C K WONG
44. Jeffrey WONG先生
45. 黃智仁先生
46. WONG Yu-ki
47. 西貢區議會議員邱玉麟先生
48. Jane YEUNG女士
49. Kong YEUNG先生
50. 市民(Jacky)
51. 市民(Lily abc)
52. 市民(Sandy)
53. 市民(So)

54. 市民(婉彤 Yuki)
55. 市民(陳先生)
56. 市民(周禮賢)
57. 市民(葉子林)

審議《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》期間
所提法律事宜的摘要⁵

2010年5月25日，行政會議建議，行政長官指令根據《郊野公園條例》(第208章)第14條訂立《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》(下稱"《修訂令》")。《修訂令》旨在修訂《郊野公園(指定)(綜合)令》(第208章，附屬法例B)，以清水灣郊野公園新的已予批准的地圖取代原來的已予批准的地圖，把5公頃土地從原來的已予批准的清水灣郊野公園地圖剔除，成為新界東南堆填區擬議擴展計劃的一部分。《修訂令》擬於2010年11月1日開始實施。

2. 《修訂令》於2010年6月4日刊登憲報，並於2010年6月9日提交立法會。在2010年6月11日的內務委員會會議上，議員成立小組委員會研究《修訂令》。《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》小組委員會(下稱"郊野公園小組委員會")主席為陳淑莊議員。郊野公園小組委員會曾研究現時新界東南堆填區的運作對環境造成的影響，包括氣味管理和控制措施、對該等措施的監察、垃圾收集車運送廢物的情況，以及擴展新界東南堆填區的理據及其他選擇。小組委員會委員認為政府當局未能有效解決將軍澳的臭味問題，並察悉當地居民及西貢區議會均反對新界東南堆填區擬議擴展計劃。在2010年7月29日的會議席上，小組委員會要求政府當局制訂具體的氣味消減措施和實施時間表，以爭取西貢區議會和當地居民的支持。否則，小組委員會或考慮廢除《修訂令》。小組委員會於2010年9月27日通過議案，要求行政長官廢除《修訂令》。

3. 政府當局在回應郊野公園小組委員會主席就廢除《修訂令》的法律後果的提問時表示，根據《釋義及通則條例》(第1章)第23條，"凡條例將另一條例全部或部分廢除，不得因此而恢復任何在該項廢除生效時並無施行的事情"。因此，若《修訂令》的廢除於其生效日期(即2010年11月1日)前生效，原來的已予批准的清水灣郊野公園地圖不會受到影響。然而，根據《郊野公園條例》第13(4)條的法定機制，經行政長官會同行政會議批准及郊野公園及海岸公園管理局總監簽署的新地圖(CP/CWB^D號

⁵ 來源：研究與立法會修訂附屬法例的權力有關的事宜小組委員會報告(立法會CB(2)975/11-12號文件附錄I)附錄I

地圖)，已存放於土地註冊處。除非有一幅新地圖可根據《郊野公園條例》第15條取代已存放於土地註冊處的CP/CWB^D號地圖，否則，便可能會有問題。

4. 郊野公園小組委員會不認同政府當局的意見。小組委員會察悉其法律顧問的下述意見：存放於土地註冊處的CP/CWB^D號地圖，是為了讓公眾查閱，把該地圖存放於土地註冊處這做法本身並無立法效力。《修訂令》旨在以新的已予批准的地圖取代原來的已予批准的清水灣郊野公園地圖。倘《修訂令》在生效日期前被廢除，則原來的已予批准的地圖保持有效。

5. 在2010年10月4日的會議上，郊野公園小組委員會議決由小組委員會主席動議廢除《修訂令》的議案。2010年10月5日，政府當局就廢除《修訂令》的法律影響向小組委員會提供書面意見。在2010年10月6日的會議上，政府當局告知小組委員會，立法會無權廢除《修訂令》。政府當局的意見是基於其對《郊野公園條例》第14條的詮釋。該條訂明，"如行政長官會同行政會議已根據該條例第13條批准任何未定案地圖，而該未定案地圖亦已存放於土地註冊處，則行政長官須藉在憲報刊登的命令，指定在該已予批准的地圖上所示的範圍為郊野公園。"

6. 政府當局辯稱，由於上述條文是以強制性的字眼訂定，行政長官必須訂立《修訂令》。政府當局表示，立法會根據第1章第34(2)條行使其修訂權時，具有與原先訂立附屬法例者相同的權力，並須受與原先訂立者相同的法定規限。由於行政長官本身並無權力廢除《修訂令》，同樣地，立法會亦無權廢除《修訂令》。若《修訂令》被廢除，該項廢除在法律上並無效力，而《修訂令》將保持有效。

7. 立法會的法律顧問認為，憑藉第1章的釋義條文，"修訂"一詞包括"廢除"。第1章第34(2)條賦予立法會修訂(及因而廢除)附屬法例的權力。《郊野公園條例》第14條施加的限制只適用於有關行政長官作出指定令的事宜，而第14條並無條文顯示不得作出廢除。政府當局的論據會使立法會先訂立後審議的權力變得形同虛設。

8. 郊野公園小組委員會關注到，政府當局的法律意見似乎意味着行政長官而非立法會擁有制定法律的最終權力，以及立法會可能無權審議或修訂某些在先訂立後審議的程序下提交的附屬法例。鑒於此事會有憲制及法律方面的影響，小組委員會對政府當局在此事上的法律立場表示有極大保留。小組委員會

進行商議後重申其原來決定：由小組委員會主席動議議案，以廢除《修訂令》。

9. 郊野公園小組委員會於2010年10月8日向內務委員會匯報其商議工作。內務委員會察悉，小組委員會決定由其主席動議一項議案，以廢除《修訂令》。內務委員會並察悉，小組委員會與政府當局對廢除《修訂令》的法律效力及《修訂令》的廢除的合法性各持不同意見。郊野公園小組委員會委員對政府當局處理《修訂令》的手法極之不滿，因為政府當局在小組委員會決定動議議案以廢除《修訂令》後，才提出其法律意見。委員認為，這做法有損行政機關與立法機關之間的關係。內務委員會察悉，郊野公園小組委員會主席陳淑莊議員已作出預告，於2010年10月13日的立法會會議上動議一項議案，以廢除《修訂令》。

立法會主席就廢除《修訂令》的擬議決議案所作的裁決

10. 立法會主席根據《議事規則》就陳淑莊議員的擬議決議案是否合乎規程作出考慮時，曾邀請政府當局就該擬議決議案給予意見，並請陳淑莊議員就政府當局的意見作出回應。立法會主席並徵詢了法律顧問的意見及資深大律師戴啟思先生的獨立法律意見。

11. 概括而言，立法會主席的意見是，立法會具有審議附屬法例的憲制責任，並因此有權在適當時作出修改或廢除。任何條例中賦權訂立附屬法例的法定條文，在欠缺清晰措辭或明確立法意圖的情況下，不應詮釋為立法會已放棄其對行使該等權力的控制權。

12. 立法會主席的意見是，行政長官在根據《郊野公園條例》第14條履行其責任時應有的權力，包括決定何時作出有關指定的命令和該項命令應在何時生效，以及在有充分理由的情況下，在立法會提出議案廢除他已作出的該項命令。藉立法會根據第1章第34(2)條行使其修訂權而廢除《修訂令》，不會有違《郊野公園條例》第14條中"須"字所示明行政長官須履行的職責。《郊野公園條例》第14條並沒有否定行政長官動議廢除議案的權力。立法會主席亦信納，廢除根據第14條作出的命令，不會引致出現違反《郊野公園條例》規定的情況，或產生不合理的後果。

13. 基於以上分析，立法會主席的意見是，無論《郊野公園條例》第14條或按《郊野公園條例》整體理解，均沒有表明或確實顯示任何相反意圖，致使立法會根據第1章第34條修訂(及因而廢除)附屬法例的權力並不適用。他裁定陳淑莊議員提出的擬議決議案合乎規程，可予動議。

廢除《修訂令》的議案

14. 廢除《修訂令》的擬議決議案(下稱"該決議")在立法會2010年10月13日的會議上予以動議並獲得通過。該決議於2010年10月15日根據第1章第34(5)條的規定在憲報刊登成為第135號法律公告。

進一步發展

15. 2011年1月4日，政務司司長致函立法會主席，表示政府當局已決定不會就該決議尋求司法覆核。政務司司長在其函件中重申政府當局的意見，指該決議欠缺法律依據。政府當局決定不會尋求司法覆核，理由是政府非常重視和珍惜良好的行政立法關係。政務司司長並表示，政府和立法會就《郊野公園條例》和廢除《修訂令》的爭議，主要是關於對《郊野公園條例》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。此外，政府當局已決定修改擴建新界東南堆填區的建議，不再徵用有關郊野公園的土地作堆填區之用。政務司司長強調，政府當局是次決定，不代表政府認同立法會的做法有充分的法律依據。

16. 在2011年1月7日的內務委員會會議上，議員察悉政務司司長的來函內容，並對政府當局質疑該決議的合法性所採用的方式深表關注。議員強調，立法會憑藉第1章所賦予的權力，依循適當程序通過該決議，以廢除《修訂令》。該決議根據第1章第34(5)條的規定在憲報刊登，具有十足法律效力。議員認為立法會主席有必要去函政務司司長，轉達議員的關注。立法會主席於2011年1月11日去函政務司司長，轉達議員的關注。

《釋義及通則條例》

決議

(根據《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條)

《2013年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》

議決 修訂於2013年10月16日提交立法會會議省覽的《2013年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》(即刊登於憲報的2013年第152號法律公告)，修訂方式列於附表。

附表

對《2013年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》的修訂

1. 修訂第3條(修訂附表)

第3條 ——

廢除第(2)款。