

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1232/02-03(01)號文件

檔 號：CB1/BC/5/02

《2003年前濱、海床及道路（修訂）條例草案》委員會

《2003年前濱、海床及道路（修訂）條例草案》 背景資料簡介

目的

本文件旨在綜述《2003年前濱、海床及道路（修訂）條例草案》的背景，以及概述議員在政府當局於2002年5月6日及12月6日的規劃地政及工程事務委員會會議上就有關立法建議諮詢該事務委員會時提出的主要關注事項。

背景

2. 根據《前濱及海床（填海工程）條例》，凡有建議就任何前濱及海床進行填海工程，任何人如認為他擁有在憲報刊登的公告所描述的前濱及海床或其上的權益、權利或地役權，可在兩個月內提出反對該項建議的填海工程。《道路（工程、使用及補償）條例》規定，任何人如受道路計劃的建議工程或使用事宜影響，可在載述該道路計劃的公告刊於憲報後60天內提出反對。

3. 在向行政長官會同行政會議提交任何反對書前，政府須與有關反對人士討論，嘗試解決所反對的問題。《前濱及海床（填海工程）條例》及《道路（工程、使用及補償）條例》原本並沒有就解決反對問題所須的時間訂定期限。由於政府必須給予反對者公平和合理的機會，讓他們就所遞交的反對作出“最後發言”，因此，政府相信在一些個案中，反對者曾藉着提出進一步的論據、其他選擇或新的要求，蓄意採取拖延策略。為處理此問題，政府當局在1998年年初曾向臨時立法會提交3項法案¹，以便為處理根據《前濱及海床(填海工程)條例》、《道路(工程、使用及補償)條例》及《城市規劃條例》(第131章)提出的反對訂立9個月的法定時限。有關的9個月的法定時限乃依循於1997年7月制定的《鐵路條例》(第519章)所訂處理反對意見的法定時限而提出。

¹ 該3項法案為：

《1998年前濱及海床（填海工程）(修訂)條例草案》；
《1998年道路(工程、使用及補償)(修訂)條例草案》；及
《1998年城市規劃(修訂)條例草案》。

4. 臨時立法會於1998年成立法案委員會以審議上述3項法案。該法案委員會得悉，過往大部分反對個案在9個月內便可獲得解決；法案委員會亦察悉在特殊情況下，行政長官可在9個月期限屆滿後容許把期限再延長一段時間，以便處理複雜的反對個案。由於上述3項法案並無指明在甚麼情況下可准許延長期限，該法案委員會的委員擔心這項沒有限制的規定可能會使該3項法案不能達到原有目的，因此，他們建議行政長官可容許延長的時間應以6個月為限。事實上，規定可容許延長的時間只限於6個月這項建議，原先在《城市規劃白紙條例草案》中提出。政府當局接納法案委員會的提議，並在委員會審議階段對該3項法案動議修正案。

5. 該3項經修正的法案於1998年3月25日獲臨時立法會通過。

條例草案的目的

6. 政府當局在2001年進行檢討後，已把一般中型土木工程從構思至施工所需的時間，由6年或以上縮短至少於4年。為進一步加快推展工務工程，政府當局於2003年2月向立法會提交《2003年前濱、海床及道路(修訂)條例草案》，以修訂《前濱及海床(填海工程)條例》及《道路(工程、使用及補償)條例》，藉以 ——

- (a) 把根據該兩項條例就任何擬議填海工程、圖則或計劃提出反對的期限由兩個月／60天縮短至30天；
- (b) 把處理反對意見的期限由9個月縮短至4個月；
- (c) 把行政長官可批准延長的處理反對意見期限由6個月縮短至3個月；及
- (d) 制定過渡條文。

議員提出的關注事項

7. 在2002年5月16日的規劃地政及工程事務委員會會議上，大部分的議員並不支持上文第6段所述的立法建議，而其中兩名議員要求政府當局撤回該等建議。整體而言，議員提出以下3點主要關注事項 ——

- (a) 議員明白加快完成工務工程的需要，但認為正確的做法，是政府當局精簡內部諮詢程序，而非縮短市民提出反對及處理該等反對意見的期限；
- (b) 有關期限一旦縮短，市民便沒有足夠時間提出反對，而政府也沒有足夠時間處理市民的反對意見；及

(c) 政府當局應採取改善措施，確保市民大眾特別是受影響人士，知悉進行擬議工程的事宜。

8. 在2002年12月6日的規劃地政及工程事務委員會會議上，政府當局提出進一步的支持理據，以支持有關的立法建議及若干與該等立法建議同時推行以加強公眾諮詢工作的行政措施。兩名議員表示反對上文第6(a)段所述的建議。

9. 兩次相關的事務委員會會議紀要的節錄部分(立法會CB(1)240/02-03及CB(1)726/02-03號文件)已載列於**附錄I及II**，方便委員參閱。

立法會秘書處
議會事務部1
2003年3月27日

立法會規劃地政及工程事務委員會
2002年5月16日特別會議紀要的節錄

X X X X X X X X

III. 加快工務工程 —— 法例修訂建議

(立法會CB(1)1630/01-02(13)號文件 —— 政府當局提供的文件)

政府當局提出的法例修訂建議

17. 工務局副局長(計劃及資源)表示，政府當局在2001年進行檢討後，已把一般中型土木工程從構思至施工所需的時間，由6年或以上縮短至少於4年。為迎合公眾的期望，進一步加快推展工務工程，政府當局建議修訂《道路(工程、使用及補償)條例》(第370章)、《前濱及海床(填海工程)條例》(第127章)及《水污染管制(排污設備)規例》(第358章，附屬法例)，藉以：

- (a) 把根據有關條例／規例提出反對的期限由兩個月縮短至一個月；
- (b) 把處理反對意見的期限由最長9個月縮短至4個月；及
- (c) 把行政長官可批准延長的處理反對意見期限由最長6個月縮短至3個月。

18. 工務局副局長(計劃及資源)又按政府當局提供的文件所載，向委員講述有關建議的背景和好處，以及此方面的中期安排。

19. 陳偉業議員表示，民主黨強烈反對有關的法例修訂建議，因為該等修訂會嚴重影響公眾就擬議工務工程提出反對的權利。目前，《道路(工程、使用及補償)條例》訂明，任何人可在與道路有關的工程或使用於憲報公布當日起計60天內，反對有關工程或使用。同樣，《前濱及海床(填海工程)條例》亦訂明，任何人可在填海工程於憲報公布當日起計兩個月內，反對有關填海工程。陳議員指出，普羅大眾通常不會留意憲報的內容，只有在傳媒廣泛報道有關工程或填海計劃的情況下，他們才知悉箇中詳情。然後，他們需要時間研究及討論有

關工程項目，才能有確實的意見。現時的兩個月反對期不算太長，故此不應縮短。

20. 工務局副局長(計劃及資源)指出，根據現行公眾諮詢程序，工務部門須先把工務工程計劃的建議提交有關區議會及其他關注團體，然後才作定案，以便在憲報公布。因此，公眾人士對工程計劃應已事先有充分了解，如擬反對，即可在工程計劃於憲報公布後迅速提出。至於把處理反對意見的期限縮短的建議，受影響者主要是政府當局。

21. 陳偉業議員認為，政府當局應體諒一點，就是普羅大眾需要較長時間才能詳細研究工務工程建議，因為他們根本不能整日專注研究該等建議。事實上，就一些複雜的工程計劃而言，反對期只得兩個月未免太短。主席亦認為兩個月的反對期太短。工務局副局長(計劃及資源)表示，當局在1998年以前並無就提出反對訂立法定期限。不過，由於公眾人士及政府部門均關注到處理反對意見的過程往往沒完沒了，故此，當局後來訂立處理反對意見的法定期限，務求加快推展工務工程。

22. 陳婉嫻議員明白加快完成工務工程的需要，但她認為政府當局所提出的法例修訂建議，方向並不正確。她記得議員在2001年11月14日工務小組委員會會議上討論此事時，曾表示支持加快推行工務工程計劃，但強調在過程中必須遵行有關的法定程序，而公眾諮詢工作亦不可省略。陳議員認為，政府當局應精簡內部程序及採取措施，加強各個參與工務工程的政策局和部門之間的協調。主席、劉炳章議員及何鍾泰議員認同她的見解。由於按建議修訂有關法例會影響公眾利益，他們不支持該等法例修訂建議。何議員認為政府當局精簡在工程項目規劃初期進行內部諮詢的冗長程序，才是正確的做法。據他所知，建議展開一項工程計劃的部門，往往要長時間等候其他有關部門就該工程計劃提出意見。

23. 工務局副局長(計劃及資源)澄清，有關的法例修訂建議只會對在工務工程計劃於憲報公布後提出及處理反對意見的期限構成影響，而不會影響工程計劃在憲報公布之前的公眾諮詢過程。工務局副局長(計劃及資源)又指出，自2001年開始，政府當局就招標前的規劃及行政工作引入了多項精簡的措施，並採用若干程序，加快遴選和審批顧問服務合約和工程合約。此外，每項工務工程計劃均獲派一名工程經理，負責進行統籌，藉以加強各個參與工程的政策局和部門之間的協調。

24. 何鍾泰議員詢問，在主要官員問責制於2002年7月1日推行後，當局會否指派職級更高的官員統籌工務工

政府當局

程。工務局副局長(計劃及資源)表示，此方面的一般做法是授權工務部門監察工務工程，而每項工程計劃的統籌工作則由一名職級為首長級的工程經理負責。至於大型工務工程，當局會設立由有關政策局和部門的代表組成的特別委員會，監察工程進度。何議員認為工程經理所屬職級太低，未能有效擔當統籌角色。他擔心各項實際問題依然無法解決。主席建議政府當局考慮何議員的意見。

25. 工務局副局長(計劃及資源)回應陳婉嫻議員時表示，在過去5年於憲報公布的108項工務工程計劃中，有2%需要7至9個月時間處理反對意見，有8%則需要4至7個月時間處理反對意見。至於餘下各項工程計劃，有些能在4個月內處理反對意見，而那些未能圓滿處理反對意見的工程計劃，則按照規定提交行政會議審議。因此，政府當局認為把處理反對意見的期限縮短至4個月是合理的做法。陳議員不贊同政府當局的見解。有10%的工程計劃在處理反對意見方面需時4個月以上，正好證明用4個月來處理反對意見，時間實在太短。她認為無論有多少工務工程，當局均應設定一個合理期限，讓公眾就有關工程提出反對意見。

26. 陳婉嫻議員及陳偉業議員對政府當局的解釋不表信服，並要求政府當局撤回其提出的法例修訂建議。工務局副局長(計劃及資源)重申，修訂建議旨在藉着縮短提出及處理反對意見的期限，加快推展工務工程。在憲報公布工務工程計劃之前的公眾諮詢過程將不受影響。

政府當局

27. 主席要求政府當局考慮議員的意見，並重新研究其為加快推展工務工程而提出的建議。

把工務工程的事宜告知受影響各方及市民大眾

政府當局

28. 陳偉業議員及劉炳章議員認為，當局應採取改善措施，確保受擬議工務工程計劃影響的各方及市民大眾知悉進行有關工程的事宜。除在憲報公布擬議工程計劃外，政府當局亦應考慮向受影響各方作出書面通知，以及在有關工地張貼告示。

X X X X X X X X

**立法會規劃地政及工程事務委員會
2002年12月6日會議紀要的節錄**

X X X X X X X X

VI. 加快工務工程 —— 擬議《前濱、海床及道路(修訂)條例草案》

(立法會CB(1)379/02-03(05)號文件 —— 政府當局就2002年12月6日事務委員會會議提供的文件

立法會CB(1)1630/01-02(13)號文件 —— 政府當局就2002年5月16日事務委員會特別會議提供的文件

立法會CB(1)379/02-03(06)號文件 —— 2002年5月16日事務委員會特別會議的紀要節錄)

46. 主席指出，政府當局曾在2002年5月16日的事務委員會會議上，向議員簡介有關修訂《前濱及海床(填海工程)條例》(第127章)和《道路(工程、使用及補償)條例》(第370章)的立法建議，藉以把提出反對的期限由兩個月縮短至一個月，以及把處理反對意見的期限由最長9個月縮短至4個月等。出席該次會議的議員認為，有關期限一旦縮短，市民便沒有足夠時間提出反對，而政府也沒有足夠時間處理市民的反對意見，因此他們不支持上述立法建議。為釋除議員的疑慮，政府當局會在是次會議上進一步提出支持有關立法建議的理據，以及一些將與立法建議一併推行的擬議行政措施。

47. 環境運輸及工務局局長扼要覆述，在2002年5月16日的事務委員會會議上，議員曾就有關立法建議提出以下3項主要的關注事項：

- (a) 議員明白加快完成工務工程的需要，但認為正確的做法，是政府當局精簡內部諮詢

程序，而非縮短市民提出反對及處理該等反對意見的期限；

- (b) 政府當局應採取改善措施，確保市民大眾特別是受影響人士，知悉進行擬議工程的事宜；及
- (c) 有關期限一旦縮短，市民便沒有足夠時間提出反對，而政府也沒有足夠時間處理市民的反對意見。

48. 關於上文第47(a)段，環境運輸及工務局局長指出，前工務局在2001年就招標前的規劃及行政工作引入了多項精簡的措施，並採用若干程序，加快遴選和審批顧問服務合約和工程合約。因此，一般中型土木工程從構思至施工所需的時間，已由6年大幅縮短至少於4年。環境運輸及工務局局長又指出，目前提出反對和處理反對意見的法定期限為11至17個月，再加上收回土地需時8個月，合共已佔了施工前約一半籌備時間。由於在行政程序上，政府當局實在無法再縮短已經非常緊迫的時間表，因此如擬進一步加快推展工務工程，唯一切實可行的做法，就是將提出反對和處理反對意見的期限縮短。

49. 關於上文第47(b)段，環境運輸及工務局局長表示，政府當局會加強現行宣傳機制，以便公眾於工程項目在憲報公布之前及公布期間，得悉有關項目的詳情。在此方面，工務部門須於每個工程項目在憲報公布至少3個月前，就該工程項目徵詢有關區議會的意見，但小型工程項目除外。此外，政府當局會在憲報公布工程項目之前，盡早將工程建議告知直接受該工程項目影響的各方，方法包括在有關地點的當眼位置張貼工程計劃草圖、會見居民代表或就大型工程項目召開公聽會。在憲報公布工程項目期間，政府當局會在有關地點張貼更多告示，以廣周知。該等告示及相關文件亦會上存至互聯網，供公眾查閱。

50. 關於上文第47(c)段，環境運輸及工務局局長指出，根據現行程序，政府當局會在完成各項工程計劃的可行性研究、環境影響評估研究或其他研究後，徵詢區議會及其他有關各方的意見。故此，市民在憲報公布工程項目前已有很多機會了解有關工程的詳情。環境運輸及工務局局長又指出，根據過往經驗，大部分反對意見均非常簡短，僅集中指出工程項目如何影響反對者的私人權益。因此，政府當局認為按建議把提出反對的期限縮短至一個月，時間理應足夠。至於處理反對意見方面，雖然當局建議把處理反對意見的期限縮短至4個月，但行

政長官可把該期限延長3個月。換言之，用來處理反對意見的時間合共可達7個月。在過去5年憲報公布的108個工程項目中，只有兩個工程項目(2%)須用7至9個月來處理反對意見。故此，政府當局有信心，在大部分情況下，把有關期限縮短後仍有足夠的時間。環境運輸及工務局局長向委員保證，如有需要，在政府部門內會加派人手處理反對意見。

51. 環境運輸及工務局局長表示，在現時經濟低迷的情況下，市民殷切期望推展工程項目所需的籌備時間能進一步縮短，因為工程項目若早日完成，市民便可較原定時間更早享受到有關工程所帶來的好處。此外，加快進行工程計劃亦會為專業人員和工人提供就業機會。環境運輸及工務局局長籲請議員支持有關立法建議。

一般意見

52. 田北俊議員表示，自由黨支持有關立法建議加快推展工務工程的精神。他認為有一點相當重要，就是政府當局必須確保市民大眾特別是受影響人士有足夠時間，就工務工程項目提出意見，以及所接獲的反對意見會盡快獲得處理或解決。

縮短提出反對的期限

53. 陳偉業議員對於政府當局建議把公眾提出反對的期限由兩個月縮短至一個月表示強烈反對。他認為，要公眾人士在一個月內研究所有與工程項目有關的文件和報告來擬備反對意見，縱使不是沒有可能，也會極為困難。他促請政府當局將原有兩個月期限維持不變。

54. 何鍾泰議員贊同陳偉業議員的見解。關於政府當局表示一般中型土木工程從構思至施工所需的時間，已由6年縮短至少於4年，何議員關注到實際上有多少工程項目達到這個目標。據他所知，大部分工程項目需時10至20年始能完成。因此，他認為按建議把公眾提出反對的期限縮短一個月，實際作用不大。依他之見，政府當局尚可進一步精簡推展工務工程的內部諮詢程序。在此方面，他建議當局指明有關政府部門就工務工程項目提出意見的時限，以及採用較簡短的方式撰寫可行性研究報告。

55. 環境運輸及工務局局長感謝委員提出意見。她指出，要加快進行工務工程，有賴政府當局和市民大眾攜手合作。她向委員保證，政府當局會繼續檢討有關程序及採取其他改善措施。

政府當局

延長處理反對意見的期限

56. 關於政府當局建議把行政長官可批准延長的處理反對意見期限由最長6個月縮短至3個月，葉國謙議員要求當局說明在甚麼情況下會請求行政長官批准，延長處理反對意見的期限。環境運輸及工務局副秘書長(運輸及工務)W1表示，若政府當局預期某項反對意見在預定時間內獲圓滿處理的機會不大，當局會就延長期限是否有助解決有關問題一事，徵詢反對者的意見。待接獲反對者的意見後，政府當局會考慮應否請求行政長官批准延長期限。環境運輸及工務局副秘書長(運輸及工務)W1回應葉議員時表示，反對者可主動要求延長處理反對意見的期限。至於其要求會否獲得接納，則由行政長官作最後決定。

諮詢區議會

政府當局

57. 黃容根議員批評政府當局一向甚少就工務工程項目的環境影響評估報告(下稱“環評報告”)，徵詢大埔區議會的意見。黃議員以竹篙灣填海工程的環評報告為例，指出養魚戶曾對評估結果提出異議，並就該工程項目的挖泥工程引致魚類死亡而索取賠償。故此，他認為政府當局應採取措施以防再發生同類事件，同時確保就工務工程項目的環評報告徵詢有關區議會的意見。環境運輸及工務局局長指出，諮詢區議會是政府當局在工務工程項目的規劃階段，就有關工程搜集地方社區意見的重要途徑。工務部門須就工務工程項目的環評報告，徵詢有關區議會的意見。政府當局會密切監察此方面的情況，確保工務部門進行上述諮詢工作。

政府當局

58. 黃容根議員又以在吐露港公路沿途設置的隔音屏障外觀欠佳的情況為例，表示假如政府當局當初就該等隔音屏障的設計徵詢大埔區議會的意見，大埔區議會一定反對採用有關設計。環境運輸及工務局副秘書長(運輸及工務)W1表示，根據現行建議，工務部門須於每個工程項目在憲報公布至少3個月前，就該工程項目徵詢有關區議會的意見，但小型工程項目除外。黃議員歡迎政府當局提出此項措施，並促請當局確保此項措施得以切實推行。環境運輸及工務局副秘書長(運輸及工務)W1回應葉國謙議員時表示，“小型工程項目”指那些無須在憲報公布的小型工程，例如公園的維修保養工程或政府建築物的改建工程。

59. 陳偉業議員指出，雖然荃灣區議會對兩項工務工程提出強烈反對，但政府當局仍決定進行該等工程。

政府當局

他認為政府當局不但應徵詢區議會的意見，更應對該等意見詳加考慮。他又認為，在憲報公布工程項目並非讓市民大眾知悉進行工程一事的有效方法。他建議在有關地點及附近地方的當眼位置豎設大型告示板，以吸引公眾的注意力。

X X X X X X X X