

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1573/03-04號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/PL/PLW/1

規劃地政及工程事務委員會 會議紀要

日 期：2004年3月23日(星期二)
時 間：下午2時30分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：鄧兆棠議員, JP (主席)
劉炳章議員(副主席)
田北俊議員, GBS, JP
朱幼麟議員, JP
何鍾泰議員, JP
涂謹申議員
霍震霆議員, SBS, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
石禮謙議員, JP
陳偉業議員
黃成智議員
葉國謙議員, JP

缺席委員：黃容根議員
劉皇發議員, GBS, JP

出席公職人員：參與議程第IV項的討論

房屋及規劃地政局副秘書長(規劃及地政)2
聶世蘭女士

土地註冊處處長
蘇啟龍先生

房屋及規劃地政局首席助理秘書長(規劃及地政)3
伍靜文先生

參與議程第V項的討論

房屋及規劃地政局常任秘書長(規劃及地政)
林鄭月娥女士

房屋及規劃地政局首席助理秘書長(規劃及地政)1
楊耀聲先生

環境運輸及工務局副秘書長(環境及運輸)E1
張美珠女士

環境運輸及工務局首席助理秘書長(環境及運輸)E4
王學玲女士

環境保護署首席環境保護主任(新界北)
黃偉康先生

規劃署副署長／地區
陳品松先生

地政總署副署長(專業事務)(地政處總部)
梁玉書先生

屋宇署副署長
張孝威先生

食物環境衛生署助理署長(行動)3
勞月儀女士

律政司高級助理刑事檢控專員
張維新先生

律政司刑事檢控科政府律師
盧淑玲女士

列席秘書 : 總議會秘書(1)6
薛鳳鳴女士

列席職員 : 助理法律顧問1
黃思敏女士

高級議會秘書(1)8
馬海櫻女士

議會事務助理
蕭靜娟女士

I. 通過會議紀要及續議事項

通過會議紀要

下列會議紀要獲得確認通過：

- (a) 2004年1月27日會議的紀要(立法會CB(1)1313/03-04號文件)；
- (b) 2004年2月24日會議的紀要(立法會CB(1)1314/03-04號文件)；
- (c) 2004年2月23日與環境事務委員會舉行聯席會議的紀要(立法會CB(1)1304/03-04號文件)；及
- (d) 2004年2月2日與房屋事務委員會舉行聯席會議的紀要(立法會CB(1)1337/03-04號文件)。

2003年11月25日與民政事務委員會舉行聯席會議的續議事項

(立法會LS47/03-04號文件 —— 立法會秘書處法律事務部所擬備有關西九龍文娛藝術區的融資安排的文件

立法會CB(1)1353/03-04(01)號 —— 政府當局所提供有關“西九龍文娛藝術區發展計劃進展報告”的資料文件)

2. 主席告知委員，自事務委員會在2003年11月25日與民政事務委員會舉行聯席會議後，立法會秘書處法律事務部就西九龍文娛藝術區的融資安排擬備了一份文件(立法會LS47/03-04號文件)。此外，政府當局亦提交了西九龍文娛藝術區發展計劃的進展報告(立法會CB(1)1353/03-04(01)號文件)。他就應否舉行一次聯席會議以進一步討論該等事宜徵詢委員的意見。委員同意應在規劃地政及工程事務委員會定於2004年4月27日舉行的下次例會討論該等事宜，並應邀請民政事務委員會的委員參與有關討論。

II. 自上次會議後發出的資料文件

3. 委員察悉秘書處自上次會議後發出了下列資料文件：

- (a) 觀塘區議會議員在2003年4月24日與立法會議員舉行的會議上提出的建議(立法會CB(1)1114/03-04(01)號文件)；
- (b) 觀塘區議會促進本土經濟發展工作小組發表的題為“蛻變”的研討會報告(立法會CB(1)1114/03-04(02)號文件)；
- (c) 政府當局就觀塘區議會議員在2003年4月24日與立法會議員舉行的會議上提出的建議作出的回覆(立法會CB(1)1114/03-04(03)號文件)；
- (d) 關於展示街道名稱和門牌號數的資料文件(立法會CB(1)1195/03-04(01)號文件)；及
- (e) 事務委員會秘書與房屋及規劃地政局局長就公職人員出席事務委員會會議一事的通信(立法會CB(1)1306/03-04(01)及(02)號文件)。

III. 下次會議的討論事項

(立法會CB(1)1311/03-04(01)號文件 —— 待議事項一覽表
立法會CB(1)1311/03-04(02)號文件 —— 跟進行動一覽表)

4. 委員同意在事務委員會定於2004年4月27日舉行的下次例會上討論以下事項：

- (a) 西九龍文娛藝術區(參看上文第2段)；及
- (b) 4110CD —— 荃灣、葵涌及青衣雨水排放系統改善計劃。

5. 關於(b)項，陳偉業議員記得政府當局曾於2002年年初向事務委員會簡介其為防洪而建議在市區實施的雨水排放隧道計劃，當中包括建議中的荃灣雨水排放隧道。他建議事務委員會要求政府當局提供擬議的雨水排放隧道計劃的最新資料。

IV. 《土地註冊條例》—— 刪除暫止註冊契約

(立法會CB(1)1311/03-04(03)號文件 —— 政府當局提供的資料文件)

立法會CB(1)1311/03-04(04)號文件 —— 立法會秘書處所擬備有關“《土地註冊條例》—— 刪除暫止註冊契約”的背景資料簡介)

6. 應主席邀請，房屋及規劃地政局副秘書長(規劃及地政)2向委員介紹上述資料文件。她表示，政府當局已就刪除暫止註冊契約的法例修訂建議進行檢討，並就長期暫止註冊的轉讓契約進行詳細研究，以確定若刪除暫止註冊契約但不處理優先次序的問題，是否確有風險會令任何一方受損。相關研究結果顯示，若刪除暫止註冊契約但卻不設上訴機制，對有關人士可能仍有風險。政府當局認為，儘管暫止註冊契約的數目不多，而目前亦已有多項補救措施，但仍有需要修訂法例，就刪除暫止註冊契約作出規定，以保障受影響人士的利益，以及就上訴、恢復註冊及補償訂立條文。她確認政府當局的意見，表示要達到上述目的，必須修訂主體法例。

7. 陳偉業議員指出，自《2000年土地註冊(修訂)條例草案》於2002年7月獲通過成為法例以來，暫止註冊契約的問題一直未獲解決，他對政府當局遲遲未提交相關立法建議表示關注。房屋及規劃地政局副秘書長(規劃及地政)2解釋，鑑於今屆立法會會期餘下時間的立法議程緊密，而土地註冊處處長須致力處理有關《土地業權條例草案》的工作，因此政府當局不可能優先處理該項立法建議。政府當局打算在下一個立法年度(2004至05年度)提交其立法建議。陳偉業議員表示，鑒於土地註冊處處長須致力處理有關《土地業權條例草案》的繁重工作，他可以接納政府當局的計劃，但會促請政府當局不要再延誤提交其立法建議。

V. 在私人土地上進行堆填和其他破壞環境及／或損害土地生態的活動

(立法會CB(1)1311/03-04(05)號文件 —— 政府當局提供的資料文件)

8. 應主席邀請，房屋及規劃地政局常任秘書長(規劃及地政)向委員扼要提述上述資料文件的重點，當中探討現行法例下用以處理在私人土地上進行破壞環境及／

或損害土地生態的活動的規管制度。她指出，有關問題甚為複雜，並涉及多個政策局及部門。在現行的規管制度下，政府當局透過各有關政策局及部門的合作，根據相關法例採取執法行動，以處理該等活動所引起的問題。政府當局明白到，引入《廢物處置(修訂)(第2號)條例草案》所建議的建築廢物處置收費計劃後，在私人土地上進行的堆填活動可能會增加，因為相關使用者可能試圖以較低成本傾倒堆填物料／廢物。房屋及規劃地政局常任秘書長(規劃及地政)繼而向委員簡介現時規管私人土地上的活動的措施，包括土地用途規劃管制、執行土地契約條款，以及透過法例管制污染和預防環境滋擾。她請委員注意各相關部門最近就大埔社山村一宗填土個案(下稱“社山村個案”)採取的跟進行動，有關詳情載述於文件的附件。

土地用途規劃管制

9. 關於社山村個案，黃成智議員質疑規劃署為何認為沒有足夠證據證明有關地點違反了相關法定規劃圖則的條件，因為該地點在相關的分區計劃大綱圖內是被劃作“農業”用途地帶，但卻遭大量傾倒建築廢物。他要求政府當局提供資料，說明在分區計劃大綱圖內被劃作“農業”用途地帶的定義及核准用途。

10. 房屋及規劃地政局常任秘書長(規劃及地政)指出，就“農業”用途地帶而言，有多項核准用途都能配合該地帶的規劃意向，當中包括農業用途(果菜園、飼養家禽)及苗圃等。她表示，在“農業”用途地帶內堆填並無違反相關法定圖則所規定的核准用途，除非有明確證據證明堆填活動會導致違例發展，否則不能引用《城市規劃條例》(第131章)採取法律行動。規劃署副署長／地區補充，規劃署會根據《城市規劃條例》的相關條文採取必要的執法行動。舉例而言，規劃署已就於社山村地段南北兩面的農地發現的露天存放場向有關的土地業權人送達法定通知書。

11. 黃成智議員又認為政府當局在採取檢控行動時有欠果斷，房屋及規劃地政局常任秘書長(規劃及地政)回應時解釋，是否有足夠證據和有否合理的定罪機會是決定是否進行或繼續進行刑事訴訟程序的其中兩個主要考慮因素。律政司高級助理刑事檢控專員補充，單憑表面證據不足以構成充分理由去決定採取檢控行動，適當的測試是有否合理的定罪機會。他表示，規劃署在相關地段進行巡視的結果顯示，迄今並無足夠證據證明該處存在可構成違反法定規劃圖則條件的違例發展，因此無法根據《城市規劃條例》的相關條文採取檢控行動。他

強調，在作出檢控決定時，堅持“有否合理定罪機會”的測試原則是非常重要的，否則，政府當局將要承擔很高的敗訴風險。

12. 黃成智議員建議政府當局考慮把社山村相關農地的土地業權人納入黑名單，以供城市規劃委員會(下稱“城規會”)審批該土地業權人日後申請更改農地用途時作參考之用。

13. 房屋及規劃地政局常任秘書長(規劃及地政)回應時表示，社山村的土地業權人曾根據《城市規劃條例》第16條提交一份規劃申請書。在考慮規劃申請書時，城規會通常會考慮有關地點有否進行任何違例活動。至於有關設立一個清白紀錄系統以供城規會在審批規劃申請書時作參考之用的建議，房屋及規劃地政局常任秘書長(規劃及地政)表示，環保團體曾提出相若建議，政府當局會諮詢城規會委員以探討設立該系統的可行性。

14. 陳偉業議員認為政府當局應摒棄其現時處理該問題的做法，並採用新的思維模式。他表示應由單一個政策局統籌執法行動，並在可行的情況下由單一個部門負責執行，藉以提高效率及免卻統籌的困難。鑒於本港農業已日漸式微，政府當局應研究透過在分區計劃大綱圖內加入例如“規劃指令”等措施，並設立上訴機制，以規管在農地上進行的可接受活動。他又建議，如發現個別農地具有保育價值，政府當局應考慮向有關的土地業權人購買相關土地。涂謹申議員同意，某私人土地如已被指定為保育地帶並因而受到嚴格的規劃管制，政府當局應考慮收回有關土地。主席表示，要在土地業權人的利益與社會大眾在自然保育方面的利益之間取得平衡殊不容易。

15. 房屋及規劃地政局常任秘書長(規劃及地政)贊同陳偉業議員的意見，認為各相關部門現時根據不同法例執法是有困難存在，但她同時表示，若將各種執法責任撥歸單一個政策局及部門，則會涉及重組各相關政策局及部門的複雜問題，而該等改變並不容易作出。她告知委員，鑒於本港的農業活動已日漸式微，城規會會研究方法讓農地的核准用途能夠較具彈性。她指出，政府當局對私人農地的用途施加任何額外限制時必須審慎行事，因為此舉很易引起土地業權人的反對。

16. 涂謹申議員認為，城規會如決定讓農地的核准用途較具彈性，則為公平起見，有關的土地業權人必須補繳地價。房屋及規劃地政局常任秘書長(規劃及地政)贊同其意見，並且指出地政總署就暫准放寬政府租契的

限制(例如准許在農地上興建構築物)而發出的豁免書亦曾作出相若的安排。涂議員建議在《城市規劃條例》中引入推定條文，用以規管私人土地上的堆填活動的規模和進行時間，房屋及規劃地政局常任秘書長(規劃及地政)回應時表示，此建議可在《城市規劃條例》第二階段的修訂中處理。

17. 譚耀宗議員表示，現行《城市規劃條例》存有若干技術缺點，令土地業權人可濫用條文，拖延檢控違例發展的程序。房屋及規劃地政局常任秘書長(規劃及地政)回應時表示，為加強對《城市規劃條例》不容許的違例發展的執法管制，《2003年城市規劃(修訂)條例草案》提出了若干修訂建議，把符合強制執行通知書的規定條款，只限於終止違例發展。此項新安排旨在遏止現有條文可能受到濫用的情況，防止有人藉提交規劃申請和覆核申請及提出上訴以拖延檢控程序。

執行契約條款

18. 黃成智議員指出，現時運載廢物至社山村地點傾倒的貨車須經由政府土地出入，他因此要求政府當局就該等貨車擅闖政府土地採取適當的執法行動。房屋及規劃地政局常任秘書長(規劃及地政)回答時表示，政府當局曾探討禁止貨車進出社山村地點的措施。然而，通往該地點的兩條道路有一條是用作為其他村落的通道，而另一條則座落於私人土地之上，因此，禁止汽車使用該等道路並不可行。地政總署副署長(專業事務)(地政處總部)(下稱“地政總署副署長”)補充，政府當局會探討進一步的措施，儘管在一般情況下，經由政府土地上被使用多時的路線出入未必會構成未經准許而進入政府土地，但政府當局會就任何未經准許而使用及佔用政府土地的情況採取執法行動。他表示，大埔地政處正密切監察該地點，一旦察覺有任何違反地契條件及／或未經准許而使用及佔用政府土地的情況，便會採取一切適當的執法行動。

19. 就上述文件第28至30段所述有關現時對在私人土地上進行商業活動所造成的污染的法定規管，葉國謙議員表示，對某些活動(例如汽車維修)而言，《空氣污染管制條例》(第311章)及《噪音管制條例》(第400章)提供的規管並不足夠。他詢問政府當局有否任何計劃加強對在私人土地上進行的活動所造成的各類污染的法定規管。

20. 地政總署副署長表示，個別私人土地的用途是受相關土地契約的條款所規限。有些土地契約包含若干

條文，規定承租人須確保在有關土地上進行的活動不會造成環境滋擾。如有足夠證據證明確有違反契約條件的情況存在，地政總署會採取執行契約條款的行動。他表示，地政總署曾成功採取執行契約條款行動，糾正在私人土地上進行活動引致環境滋擾的違反契約條件情況。

對處置建築廢物的管制

21. 譚耀宗議員關注到，推行建築廢物處置收費計劃可能會令非法處置廢物的問題惡化，尤其以新界農業地段上的問題為然。房屋及規劃地政局常任秘書長(規劃及地政)回答時表示，為籌備推行建築廢物處置收費計劃，當局在1998年成立了跨部門工作小組，制訂針對在政府土地上非法傾倒廢物的措施。不過，如廢物處置在私人土地上進行，並獲有關土地擁有人或佔用人同意，便不能根據現行的《廢物處置條例》(第354章)施加任何懲罰。因此，政府當局正設法加強《廢物處置(修訂)(第2號)條例草案》針對在私人土地上進行此類活動的法律規定。

22. 環境運輸及工務局副秘書長(環境及運輸)E1補充，《廢物處置(修訂)(第2號)條例草案》建議賦權環境保護署署長(下稱“環保署署長”)在發現環境面對可能被嚴重破壞的迫切危險，並且必須即時採取補救行動時，便可進入任何地方(如有關地方為住宅單位及用作住宅用途的私人土地者則必須先取得裁判官發出的手令)，以清除非法棄置的廢物。她指出，若進一步擴大環保署署長在私人土地上的權力，可能會侵犯私人物業產權。儘管如此，政府當局現正研究修訂《廢物處置條例》及／或其他法例的最佳方法，以處理此情況。

23. 劉炳章議員強調，在考慮適當措施處理在私人土地上進行的活動時，尊重私人物業產權至為重要。他告誡謂，如因公眾要求保護環境的壓力而向土地業權人提出檢控行動，將要承受風險。鑒於建築廢物處置收費計劃即將推行，而非法傾倒廢物的行為大有可能增加，劉議員建議政府當局在修訂法例以加強管制建築廢物的處置事宜之前，考慮制訂過渡措施，透過各建造業商會發出指引，供其成員遵從。

24. 房屋及規劃地政局常任秘書長(規劃及地政)及環境運輸及工務局副秘書長(環境及運輸)E1欣賞劉議員的建議。他們指出，當局在實施運載記錄制度監察來自政府建築地盤的廢物之同時，亦會考慮將該制度擴展至私人建築地盤。劉議員支持該意念，並認為這可對非法處置建築廢物產生阻嚇作用。

其他

25. 葉國謙議員詢問，可否根據《公眾衛生及市政服務條例》(第132章)對社山村個案採取檢控行動。房屋及規劃地政局常任秘書長(規劃及地政)表示，此個案並無足夠證據支持採取檢控行動。房屋及規劃地政局常任秘書長(規劃及地政)在回應葉議員的進一步查詢時解釋，對於修訂法例加強管制在私人土地上進行的某些活動以進一步保護環境，政府當局是持開放的態度，但她指出，在考慮規管制度的最佳做法時，政府當局必須小心在維持經濟活動與保護環境兩者之間取得適當的平衡。

26. 鑒於地政總署轄下的清理環境專責組將於2004年4月1日解散，而其職務將交由地政處接管，葉國謙議員對地政處是否有足夠資源應付額外的的工作，以及為評估地政處執行有關職務的效率而採用的指標，均表示關注。

27. 地政總署署長回應時解釋，前清理環境專責組的核心職務將自2004年4月1日起交由有關的地政處接管。這涉及透過就發展審批地區圖則等所涵蓋地區內現有的工業經營發出更改土地用途批准書進行規管，而不會牽涉規劃方面的執法行動。房屋及規劃地政局常任秘書長(規劃及地政)補充，在清理環境專責組於1994年成立時，就此目的調撥的資源有具體時限，而有關時限其實已予延展。因此，該組須按照既定時間表於2004年4月1日解散。她指出，在現時緊絀的財政狀況下，政府當局正研究例如重新調配剩餘人手等方法，由地政處在清理環境專責組解散後接管有關工作。當局現正考慮調配房屋署轄下寮屋管制辦事處的剩餘人手。考慮到例如工作技巧配對等有關因素，此項安排是否可行仍有待研究。

28. 涂謹申議員表示，既然社山村的堆填活動已造成水浸危險，政府當局應研究可否根據《土地排水條例》(第446章)採取執法行動。房屋及規劃地政局常任秘書長(規劃及地政)回應時表示，根據渠務署的意見，由於該區並無排水系統，因此不可就社山村的堆填活動採取執法行動。涂議員記得，天然水道亦受《土地排水條例》規管。房屋及規劃地政局常任秘書長(規劃及地政)答允跟進涂議員的建議，並在會後向事務委員會提供書面回覆。

(會後補註：政府當局的回應已於2004年4月19日隨立法會CB(1)1552/03-04號文件送交委員參閱。)

29. 建築署副署長回應涂謹申議員的查詢時解釋，如私人土地上的堆填或其他活動是為建築或有關工程而進行，則根據《建築物條例》，該等活動即屬建築工程，而有關圖則應事先呈交建築事務監督審批。在社山村個案中，當局並無證據證明堆填活動與建築工程有關。然而，由於在社山村地點形成的部分斜坡構成危險，建築署已建議土地業權人將有關斜坡削平至安全角度。建築署會定期進行實地視察，並會繼續監察該地點是否有危險斜坡。

IV. 其他事項

30. 議事完畢，會議於下午4時40分結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2004年4月26日