

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)2222/03-04號文件

檔 號：CB1/PL/PLW

規劃地政及工程事務委員會 向立法會提交的報告

目的

本報告旨在匯報規劃地政及工程事務委員會在2003年10月至2004年6月期間的工作，並會根據立法會《議事規則》第77(14)條的規定，在2004年7月7日立法會會議席上提交議員省覽。

事務委員會

2. 立法會藉於1998年7月8日通過、及在2000年12月20日修訂的一項決議案，成立規劃地政及工程事務委員會，負責監察及研究與地政、屋宇和規劃事務、工程和水務，以及工務計劃有關的政府政策及公眾關注的事項。事務委員會的職權範圍載於**附錄I**。

3. 2003至2004年度會期的事務委員會由14名委員組成。鄧兆棠議員及劉炳章議員分別獲選為事務委員會正副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

西九龍文娛藝術區發展計劃

4. 在2003至04年度會期內，事務委員會曾舉行一連串會議，研究與西九龍文娛藝術區的發展有關的事宜。擬議的西九龍文娛藝術區是西九龍填海區南端海旁一幅面積達40公頃的土地。在2003年9月，政府當局發出西九龍文娛藝術區發展建議邀請書。在建議邀請書內，當局就物業發展、倡議者在市場推廣和管理方面的能力及提供核心文化設施等事宜，列明若干強制性要求。鑒於公眾人士對該項計劃極為關注，事務委員會曾邀請專業團體、藝術及文化界和其他關注團體提出意見，特別是對建議邀請書所載安排的意見。

5. 事務委員會察悉，該項計劃所採用的單一發展模式引起了廣泛的關注。根據代表團體的意見，該模式實際上會令合資格的倡議者局限於少數大型私營機構。他們認為就如此重要的公共發展計劃而言，政府應採取公開及公平的採購方法，讓大型和中小型公司均可參與。此外，有委員亦關注到，合資格的倡議者很可能是以地產發展商為首的財團，未必具備在西九龍文娛藝術區管理及營運文化設施所需

的專業知識和經驗，而他們以獲取發展收益為首要目的，這樣，政府建造世界級的文化區，提供全面的文娛藝術設施供本地居民及遊客享用的目標，或將難以達成。

6. 工程及建築業界更感關注的是，Foster設計(西九龍文娛藝術區概念規劃比賽中的冠軍作品)所要求提供的天篷的實際可行性和成本效益，而根據建議邀請書，天篷覆蓋發展區最少55%的面積。他們批評，雖然建造天篷在技術上或會可行，但其建造及保養維修費用將會十分高昂。天篷除作為一個建築標誌外，根本沒有任何實際作用。另一方面，政府當局確定在技術方面而言，天篷的建造並無任何特別問題。政府當局須先行研究倡議者的建議，然後才評估天篷的建造費用及各項建議的整體財務計劃。政府當局認為在現階段，天篷的設計及關乎天篷的財務事宜均不會對發展計劃的可行性構成影響。

7. 委員察悉，由於該項計劃將會採用單一發展模式，整項計劃將不涉及任何公帑，立法會財務委員會亦因而不會在有關計劃中擔當任何審批角色。在此方面，政府當局向委員保證，將以公開及審慎的方式處理西九龍文娛藝術區發展計劃的採購事宜。除會遵守所有相關政府採購程序外，政府當局亦已訂下評核發展建議書的準則。此外，政府當局會就其屬意的發展建議書徵詢立法會及城市規劃委員會(下稱“城規會”)的意見，然後才就建議書作出定稿，提交行政長官會同行政會議通過。儘管政府當局作出上述承諾，但委員普遍仍對遴選屬意的發展建議書的過程缺乏透明度深感關注。部分委員亦批評單一發展模式並不符合公眾利益，因為該模式本身限制競爭。在2004年4月27日的會議上，事務委員會經過詳細討論後通過下述議案：“就政府所提出西九龍文娛藝術區的土地及財務安排，本事務委員會表示反對。”

8. 因應議員就2003年11月26日有關西九龍文娛藝術區的議案辯論所提出的意見，政府決定把提交發展建議書的截止日期由2004年3月19日延展至2004年6月19日。事務委員會察悉，為求提高公眾日後在建議書的遴選過程中的參與程度，政府當局會在完成內部評審後，舉行論壇及展示所有符合強制性要求的建議書，以進行公眾諮詢。

中環及灣仔填海計劃

9. 事務委員會繼續研究中環及灣仔填海計劃所引起的爭議。關於灣仔發展計劃第II期，事務委員會察悉，在2003年2月，保護海港協會曾就城規會對相關分區計劃大綱圖所作決定申請司法覆核。為填闢土地興建運輸基礎設施而進行的灣仔發展計劃第II期的填海範圍，已由原本45公頃的海床縮減至28.5公頃，其中包括涉及填取2公頃土地的海心公園。法庭裁定城規會未有遵守《保護海港條例》(第531章)。政府當局於2003年12月向終審法院提出上訴。終審法院於2004年1月9日作出判決，維持高等法院的裁決。在終審法院作出判決前，城規會已決定將海心公園從其建議中刪除。政府當局宣布會就灣仔發展計劃第II期進行全面的規劃及工程檢討，並就終審法院的判決檢討東南九龍填海計劃。

10. 至於中環填海工程第III期，事務委員會察悉，在2003年9月，保護海港協會曾就行政長官會同行政會議通過中區(擴展部分)分區計劃大綱圖一事申請司法覆核，並申請暫緩執行與中環填海計劃第III期直接或間接相關的所有填海工程，以等候所有相關訴訟的裁決結果。法庭批准有關的司法覆核申請，但駁回暫緩令的申請。中環填海工程第III期涉及23公頃土地，旨在填闢土地興建運輸基礎設施，包括中環灣仔繞道及其他道路和鐵路網絡、軍事碼頭及沿海旁而建的冷卻用水設施。工程合約於2003年2月10日批出，而合約所訂的確實填海面積是18公頃。

11. 鑒於此事引起公眾的廣泛關注，在2003年10月至12月期間，事務委員會與環境事務委員會共舉行4次聯席會議，與代表團體會晤，包括工程界專業人士、環保組織及運輸業界，並與政府當局進行討論。事務委員會察悉，鑒於海旁一帶的道路交通繁忙，大部分代表團體並不反對興建中環灣仔繞道，但要求填海範圍縮至最小。然而，由於預期的交通流量未必很高，部分團體代表及委員質疑是否有需要興建中環灣仔繞道。他們促請政府當局研究其他紓緩中區交通流量的措施，例如調整3條過海隧道的收費、實施電子道路收費制度、縮減冷卻用水抽水站的面積，以及確定是否有需要興建軍事碼頭。

12. 在2004年3月9日，高等法院就中環填海工程第III期作出判決，裁定行政長官會同行政會議行使《城市規劃條例》第12條所賦酌情決定權的做法合法及合理。政府當局在2004年4月底告知立法會，行政會議決定不會撤銷中區(擴展部分)分區計劃大綱核准圖，也不會將之發還城規會重新審議。

香港2030：規劃遠景與策略

13. 事務委員會繼續監察“香港2030：規劃遠景與策略”(下稱“香港2030”研究)的進展，並聽取政府當局就第三階段公眾諮詢文件所作的簡介。該諮詢文件闡釋“香港2030研究”中用以規劃香港未來發展的各種主要假設，並提出滿足未來發展需求的方案及探討相關的影響。政府當局會根據第三階段公眾諮詢的結果，着手在“香港2030研究”的最後階段制訂發展策略及應變計劃。

14. 事務委員會委員強調，所有規劃策略均應以人為本，並把重點放在市民的生活質素方面，而不應只注重城市的外貌或經濟發展。因此有一點很重要，就是透過該項研究，讓市民大眾清晰預見他們的生活質素可如何藉着土地用途規劃得到改善。事務委員會欣悉，“提供優質生活環境”是諮詢文件所提出的3個規劃方向之一，而且政府當局會加倍留意綠化環境、保護海港和減低發展密度方面的事宜。部分委員認為當局亦應銳意保存香港的文化古蹟，並制訂規劃策略，保存具有獨特色彩的地點。

將軍澳的進一步發展

15. 事務委員會曾研究將軍澳進一步發展區的概念圖則，而倘有關圖則獲得市民的支持，將會作為訂定將軍澳市中心南部及百勝角進一步發展區詳細設計圖的基礎。事務委員會普遍歡迎政府當局決定降低將軍澳進一步發展區的地積比率及發展密度，並在不作進一步填海的情況下，提供康樂設施及更多休憩地方。

16. 然而，事務委員會委員提醒政府當局有需要實施適當的規劃管制，以落實各項規劃概念，例如富層次感的發展高度輪廓、方便行人前往海旁及河畔公園，以及在樓宇之間保留通風廊。此外，亦應避免在海旁一帶興建“屏風式”房屋發展項目。政府當局在回應時表示，可在分區計劃大綱圖的註釋訂明地積比率、用地覆蓋率及樓宇高度，以達致較低的發展密度，以及營造富層次感的發展高度輪廓。政府當局亦表示，雖然有必要訂定綱領架構或若干設計要求，作為未來發展項目的指引，但不宜對樓宇設計施加過多限制，以致窒礙發展商的創意。然而，在有需要的情況下，政府當局可就個別地段訂定具體的發展大綱，訂明詳細的設計要求，並在土地契約內加入適當的條款，確保有關的發展項目遵循發展大綱所載的規定。

17. 委員關注到政府當局應適時提供足夠的運輸基礎設施，以應付將軍澳進一步發展的交通需求。政府當局回應時向事務委員會保證，除有關的區議會外，政府當局亦會在持續進行的公眾諮詢工作中，徵詢專業團體、環保組織、地鐵有限公司及其他有關方面對擬議運輸基礎設施計劃的意見。政府當局在規劃西岸公路時會預留剩餘的容車量，以便應付日後的交通需求。

《城市規劃條例》及城市規劃委員會

18. 事務委員會繼續監察就最先在1939年制定的《城市規劃條例》(第131章)進行的分階段檢討及修訂工作。該條例的第一階段修訂已收納在《2003年城市規劃(修訂)條例草案》內，該條例草案於2003年5月21日提交立法會，現正由一個法案委員會審議。為回應事務委員會及法案委員會的委員要求盡快展開第二階段修訂工作，政府當局於2004年1月27日，向事務委員會講述當局現時對城規會運作及組成的想法和建議，以及有關指定“特別設計區”、“環境易受影響的地區”和“指定發展”的事宜。

19. 關於公開舉行城規會會議一事，事務委員會察悉，雖然城規會成員幾乎一致同意容許公眾列席城規會會議的聆訊部分，但他們對於會議的討論部分以公開形式進行則極有保留。因此，城規會通過有關建議，以公開形式進行會議的聆訊部分，但討論過程則繼續以閉門形式進行。然而，城規會同意將會議紀錄公開以供公眾參閱，例如把會議紀錄上載於城規會的網站。事務委員會亦察悉，由於現行條例並沒有訂明城規會會議應以公開抑或閉門形式舉行，城規會在此事上擁有酌情決定權。在《2003年城市規劃(修訂)條例草案》通過成為法例後，

關乎保障個人資料及保密的問題或已獲得解決，這時，城規會便可實施公開其會議的安排。

20. 事務委員會委員普遍支持公開舉行城規會會議，藉以提高會議過程的透明度。部分委員認為，會議的討論部分亦應公開進行。他們並不認同此項安排會對城規會成員造成不必要的壓力，因為當局應設有機制，避免城規會成員有任何潛在的利益衝突，或給人有利益衝突的感覺。此外，委員亦就下述事宜提出意見：城規會的組成、會議法定人數，以及現時由有關的常任秘書長擔任城規會主席及由政府官員為城規會提供秘書處服務的安排。他們特別提到需要確保規劃過程實際上及在市民眼中均公平和客觀。政府當局答允考慮事務委員會委員就進行《城市規劃條例》第二階段修訂工作，以及各項提高城規會運作透明度的行政措施所提出的意見。

土地管理

21. 鑒於有報道指出多宗涉及未經許可佔用政府土地及違反批地條款的事件，事務委員會認為有需要審慎檢討政府的土地管理工作。委員尤其關注的是，地政總署有否就其執法行動定下正確的優先次序。部分委員認為，該署應優先處理非法佔用面積較大地段的政府土地的個案，因為該等活動較大可能會對附近居民造成環境滋擾。委員亦察覺到，處理短期租約申請的程序冗長而複雜，間接導致出現一些非法佔用政府土地的情況。

22. 政府當局向事務委員會表示，當局極為重視管理未批租政府土地和執行契約條款的工作。然而，由於資源所限，以及有多幅未批租政府土地(總面積達31 860公頃)須由政府負責日常管理工作，因此地政總署未必能夠做到完全符合公眾的期望。根據有關地政總署地政處的顧問研究所得結果，政府當局會採取各項改善措施，例如簡化地政總署的工序、加強檢控，以及將合適的空置用地批給非政府機構，作最佳的短期用途。政府當局亦會檢討《土地(雜項條文)條例》(第28章)的條文，以確定是否需要作出修改(例如提高罰則)，使土地管制工作更有成效。

23. 鑒於發生若干宗在新界鄉郊私人土地上進行堆填和其他顯然影響環境及生態的活動的個案，事務委員會曾研究現行的規管制度是否足以對付此類活動。事務委員會察悉，政府透過不同方法規管私人土地上的活動，包括進行土地用途規劃管制、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。政府當局表示，在“農業”用途地帶內堆填並無違反有關法定圖則所訂的核准用途，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》採取法律行動。

24. 就此方面，事務委員會委員提出多項建議，包括透過在有關分區計劃大綱圖內加入適當的“規劃指令”，並設立上訴機制，以規管在農地上進行的可接受活動；收回已被指定為保育地帶的私人土地；

以及在《城市規劃條例》中引入推定條文，用以規管私人土地上的大型及持續堆填活動。政府當局同意在適當情況下(例如在《城市規劃條例》下一階段修訂工作中)考慮委員的建議。事務委員會亦要求政府當局注意，推行建築廢物處置收費計劃，可能會令在新界農業地段上非法處置廢物的問題惡化。政府當局同意考慮研究修訂《廢物處置條例》及／或其他法例的最佳方法，以處理預期出現的問題。

建造工程對河流所造成的影響

25. 東涌及沙角尾兩處河道的自然環境分別因挖掘及渠道化工程而受到破壞，引起了公眾極大關注，市民關心私人發展及工務工程計劃對本港河澗的自然環境所造成的影響。事務委員會與環境事務委員會舉行了兩次會議，討論有關河流受損部分的修復計劃，以及防止同類事故再度發生的措施。此外，事務委員會曾邀請代表團體出席會議，參與討論有關事宜。部分委員贊同代表團體的意見，認為為了防洪而把河道或河流渠道化，會危及淡水魚類的自然生境，而許多渠道化工程的設計規模亦過大。有委員建議，長遠而言，當局應採取更能保護生態的做法，例如保留濕地及栽種植物，藉以改善排水功能。然而，部分委員指出，渠道化能有效防洪，但當局應審慎處理，務求在防洪及保護生態兩者之間取得平衡。兩個事務委員會亦促請政府當局，針對可能令河澗出現無可補救的破壞的非法活動，加強進行執法行動。

26. 事務委員會察悉，政府當局將成立跨政策局／部門的工作小組，加強各政策局／部門之間的協調和環保意識，以處理有關保護本港河澗的事宜。此外，政府當局亦正進行基線研究，為香港編製生態資料庫。在取得較多數據後，預期會有更多的河澗被確定為具重要生態價值的地點，並適當地劃作自然保育地帶。關於把本港所有河流均指定為“受保護區”，藉以對在河流之上或附近進行的任何發展計劃嚴加規管的建議，政府當局的回應是，政府的政策是在發展需要與環境保護兩者之間取得平衡。當局無意藉立法措施，針對在河流之上或附近進行的發展計劃作出一般性的反面推定。

重建沙田濾水廠

27. 事務委員會曾熱烈討論可否以公私營機構夥伴合作模式(下稱“公私營合作模式”)重建沙田濾水廠，以及為市民提供供水配水和相關客戶服務的事宜。作為本港最大的濾水廠，沙田濾水廠每天的食水標稱供應量超過120萬立方米，即全港總需求量的大約40%。雖然政府當局引述了海外地區一些以公私營合作模式營運成功的水務項目，委員察悉全球亦有很多以同類模式營運的失敗個案。委員關注的一項重要問題是，若採用公私營合作模式，當局可如何確保水質維持不變，而不論經濟、環境及政治方面是否有任何改變。事務委員會亦察悉，水務署工會聯席會議深切關注有關建議對800名員工的影響。事務委員會通過一項議案，要求政府在未獲得事務委員會通過有關沙田濾水廠顧問研究報告之前，不作任何私有化決定。

樓宇安全及維修

政府當局就樓宇管理及維修進行的公眾諮詢

28. 在2003年年底，事務委員會曾聽取政府當局簡介就“樓宇管理及維修”展開的公眾諮詢工作。政府當局告知事務委員會，現時業權分散的舊樓存在極大的管理維修問題。屋宇署、民政事務總署及市區重建局目前推行的措施及計劃，並未能有效解決有關的問題。截至2003年8月，在全港38 400幢私人多層樓宇中，約有11 000幢並未成立業主立案法團，亦未有聘用物業管理公司。

29. 在諮詢文件中，政府當局列出兩大原則如下：

- (a) 業主有責任確保樓宇整體狀況良好，包括有需要承擔所需的費用；及
- (b) 應繼續致力協助市場發揮功能，並促進私人機構提供有關服務，同時透過對違反法定規定的情況採取執法行動，確保樓宇達到安全標準。

政府當局亦倡議把樓宇維修列為日常大廈管理工作的主要部分，以便為樓宇失修問題提供長遠而持續可行的解決方法。

30. 部分委員對諮詢文件欠缺具體建議，用以解決存在已久的問題表示失望。他們指出，在過去多年來，立法會及地區層面曾就有關事宜進行極多討論，而各界對各項一般原則也不乏共識。事實上，必須採取具體措施解決的主要問題亦已確認。他們指出，只有當政府當局列出各項政策方案及其實施詳情，供社會各界研究，有關的公眾諮詢工作才有意義。

31. 委員雖然支持結合私人機構(尤其是建築專業及相關行業)的力量以解決樓宇失修問題此一方向，但認為政府應扮演更積極的角色，協調有關各方及受影響人士，並訂立措施為有關各方提供有效誘因，使其致力做好大廈管理維修工作。

建築物鋁窗的安全

32. 鑒於在2004年1月有數宗因窗扇鬆脫以致鋁窗從建築物墮下的事件報告，事務委員會要求政府當局向事務委員會簡介現時有關的規管措施，以及當局計劃採取甚麼改善措施，以確保公眾安全。事務委員會察悉，鋁窗的品質由監督工程的建築專業人士及註冊承建商進行監察。屋宇署已提供有關設計及安裝鋁窗的一般指引，供建築專業人士及註冊承建商參考。在新建成樓宇進行的鋁窗安裝工程，一般會由認可專業人士及其監工人員作出足夠的實地監督。至於在現有樓宇進行的窗戶安裝及改動工程，當局已在2002年6月出版的《樓宇維修全書》中，為樓宇業主及佔用人提供相關指引。政府當局計劃把窗戶安

裝和改動工程列為小型工程，規定需要由具備相關資格的註冊小型工程承建商進行和核證，藉以加強對有關工程的監管。有關建議已納入《2003年建築物(修訂)條例草案》內。

33. 由於樓宇鋁窗關乎公眾安全，事務委員會促請政府當局就妥善安裝和維修鋁窗的事宜，加強進行宣傳和公眾教育。委員亦要求政府當局對進口鋁窗的品質實行更嚴格監管，而非依賴建築專業人士及註冊承建商去確保鋁窗的品質。政府當局察悉委員的要求，但始終認為樓宇業主／佔用人有責任為鋁窗進行定期檢查及適時維修。

成立建造業議會的建議

34. 事務委員會聯同人力事務委員會曾研究政府當局提出有關成立建造業議會的建議。事務委員會委員就建造業議會委員的委任方式提出關注。目前，現行建造業訓練局的成員是由指定業內團體名單所載的團體提名。根據政府當局的建議，建造業議會的委員將以個人身份獲得委任。部分委員關注到，新委任安排未能有助建造業議會與有關的業內團體建立合作的工作關係。政府當局答允就此事與有關的業內團體及臨時建造業統籌委員會進行討論。關於擬議的建造業議會成員組合，委員普遍認為，與其他與建築有關的界別相比，代表建築工人的委員只有兩名，明顯有欠公允和不足夠。

保護古樹名木

35. 事務委員會曾聽取蔡素玉議員簡介為保護古樹名木而提出的《2004年林區及郊區(修訂)條例草案》擬稿。蔡議員指出，現行法例及行政措施對樹木的保護範圍不足，而在執行方面亦消極被動，以致無法為古老、特大特高，或具有歷史、文化和生態價值的珍貴樹木提供所需保護。此外，現時沒有此方面的專責執法部門，亦妨礙了透過法例及行政措施保護樹木的成效。她提出的建議會加強為古樹名木提供的法例保護。

36. 因應蔡素玉議員所提出的立法建議，事務委員會亦研究了有關保護樹木的現行法例及行政措施。事務委員會委員普遍贊同蔡議員的意見，認為政府以往在保護樹木方面所做的工作不夠，因此應予加強。部分委員則認為，立法增訂措施未必是首要工作，宜先諮詢市民大眾及關注團體，研究是否還有其他可行方法。不過，事務委員會促請政府當局加快就已建設地區內未批租政府土地上的古樹名木編製登記冊，並按照當局所作的承諾，於2004年年底前備妥該登記冊，公開讓市民查閱。

工務工程

37. 事務委員會在當局向工務小組委員會提交有關的撥款建議前，曾研究以下工務工程計劃在政策方面的事宜 ——

(a) 前啟德機場北面停機坪的基礎設施；及

(b) 荃灣、葵涌及青衣雨水排放系統改善計劃。

工務部門的重組事宜

38. 事務委員會在當局向人事編制小組委員會提交有關的人事編制建議前，曾研究土木工程署與拓展署由2004年7月1日起合併的建議。

39. 在2003年10月至2004年6月期間，事務委員會共舉行了22次會議，包括與其他事務委員會舉行11次聯席會議，研究上述各項事宜及數項其他事宜。

立法會秘書處
議會事務部1
2004年6月30日

規劃地政及工程事務委員會

職權範圍

1. 監察及研究與地政、屋宇和規劃事務、工程和水務，以及工務計劃有關的政府政策及公眾關注的事項。
2. 就上述政策事宜交換及發表意見。
3. 在上述政策範圍內的重要立法或財務建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取有關的簡介，並提出對該等建議的意見。
4. 按事務委員會認為需要的程度，監察及研究由事務委員會委員或內務委員會建議其處理的上述政策事宜。
5. 按照《議事規則》的規定向立法會或內務委員會提交報告。

規劃地政及工程事務委員會

2003至2004年度委員名單

主席	鄧兆棠議員, JP
副主席	劉炳章議員
委員	田北俊議員, GBS, JP 朱幼麟議員, JP 何鍾泰議員, JP 涂謹申議員 黃容根議員 劉皇發議員, GBS, JP 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

(合共：14位委員)

秘書	梁慶儀小姐
----	-------

法律顧問	黃思敏女士
------	-------

日期	2004年5月18日
----	------------