

**立法會主席就
蔡素玉議員，JP 所提
《2006 年林區及郊區（修訂）條例草案》的裁決**

蔡素玉議員在 2006 年 6 月 9 日向我遞交了她擬提交立法會的《2006 年林區及郊區（修訂）條例草案》（“條例草案”）。我須裁定這項條例草案是否涉及《議事規則》第 51(3)及(4)條所訂明的限制。在就條例草案作出裁決前，我已請環境運輸及工務局局長（“局長”）就條例草案作出評論，而有關評論亦已於 2006 年 8 月 10 日提交。我並請蔡議員就局長的評論作出回應，而有關回應已於 2006 年 11 月 27 日提交。此外，我亦已就此徵詢了立法機關法律顧問的意見。

《議事規則》第 51(3)及(4)條

2. 第 51(3)及(4)條的條文如下：

“51(3) 立法會主席如認為任何由立法會議員個別或聯名提出的法案涉及公共開支或政治體制或政府運作，該法案即不得提出。”

“51(4) 立法會主席如認為某法案涉及政府政策，則就該法案所作的預告須附有由行政長官對該法案的書面同意。”

條例草案的目的

3. 蔡素玉議員的條例草案旨在修訂《林區及郊區條例》（第 96 章）（“條例”），為保護古樹（樹齡達 100 年或超過 100 年且具有保護價值的樹木）及名木（大樹、屬稀有品種的樹木、有重大歷史、文化或紀念意義的樹木、具有特殊生態或科學研究價值的樹木，以及若干其他指明且具有保護價值的樹木）制定條文。

4. 根據條例草案，漁農自然護理署（“漁護署”）署長須擬備古樹名木冊。漁護署署長可就古樹或名木宣布樹木保護範圍¹，禁止在該等範圍挖掘土地或進行任何建築工程或其他指定作為，但某些獲豁免的

¹ 樹木保護範圍是符合以下說明的柱體範圍：(i)該柱體範圍在有關古樹或名木於地面最低點所佔範圍的周界，距離該樹木的樹冠層垂直向下投影至地面的任何一點最少 5 米；(ii)該柱體範圍的最高水平線不低於從有關樹木的最高點的水平線量度距離該樹木垂直向上 5 米的水平線；以及 (iii)該柱體範圍的最低水平線不高於從有關樹木於地面最低點的水平線起計垂直向下 5 米的水平線。

作為則不在此限。此外，條例草案規定樹木保護範圍不因有關政府土地的批租而受影響。

政府當局的意見

5. 政府當局認為條例草案不涉及政治體制，但就《基本法》第七十四條的規定而言，條例草案涉及政府政策、政府運作及公共開支。

政府政策

6. 局長指出，現時已有多項與保護樹木有關的條例，例如《林區及郊區條例》、《郊野公園條例》(第 208 章)及《刑事罪行條例》(第 200 章)，提供所需的法律架構，保護政府土地上的樹木免受蓄意損壞或非法砍伐。政府當局亦已採取多項保護樹木的行政安排，包括發出技術通告、指引和作業守則，清楚列明政府和私人工程項目應遵守的保護樹木規定。

7. 局長認為，條例草案會影響政府在保養植物方面所採用的綜合方式；按照該方式，古樹或名木及四周的植物和設施都盡量由同一個部門負責保養。條例草案亦會影響政府不時透過行政安排保護樹木的現行政策。這些行政安排在促進保護樹木和禁止任意砍伐樹木方面已取得成效，而當局亦會不時採取其他行政安排，進一步加強保護樹木的措施。由於現時已有一系列有效的保護樹木措施，政府的政策是在現階段不推出保護樹木的新法例。局長指出，這項政策最初是由當時的環境食物局局長在 2001 年 5 月 23 日的立法會會議席上提出，並由她本人在 2005 年 4 月 7 日的立法會會議席上重申。

政府運作

8. 局長認為，條例草案如果獲通過，將會影響現時政府在保養植物（包括古樹及名木）方面所採用的綜合方式。例如，康樂及文化事務署(康文署)負責保養公園內所有設施和植物，包括任何古樹及名木。不過，根據條例草案，康文署轄下公園內的古樹及名木將由漁護署保養，除非康文署得到漁護署署長授權，保養轄下公園內的古樹及名木。房屋署同樣也須向漁護署署長申請授權，才可保養轄下公共屋邨內的古樹或名木。由於現時保養樹木的行政安排不需要該等授權，實施條例草案顯然會影響政府部門的運作。此外，當漁護署署長宣布任何樹木為古樹或名木時，而這些樹木又位於其他部門的管轄範圍內，他需不時給予授權，因此該等影響將不屬暫時性質。

9. 局長亦認為，如果通過條例草案，勢必會影響有關部門（例如路政署和水務署）進行例行維修工程和緊急工程的日常運作。局長指出，如由漁護署署長宣布為古樹及名木的樹木位於路旁，由於這些樹

木的保護範圍很廣闊，很可能會包括部分行車道、行人路、路旁斜坡或地下公用設施。根據條例草案，除非獲漁護署署長根據《林區及郊區條例》經修訂的第 23 條發出特別許可證，否則任何人均不得在任何樹木保護範圍內挖掘土地或進行任何建築工程。

公共開支

10. 局長指出，根據康文署及漁護署的初步評估，政府土地上至少有 1 500 棵樹木可能符合條例草案中古樹及名木（即符合登記條件的樹木）的準則，而這個數目還未包括郊野公園內符合登記條件的樹木。鑒於條例草案的適用範圍遍及全港，因此條例草案一旦獲得通過，漁護署署長將需要在全港進行全面的樹木調查，確定所有符合登記條件的樹木，以履行條例草案所訂有關保護這些樹木的職責。

11. 局長預期，根據 1 500 棵樹木這個保守的估計數字，實施條例草案每年會引致 1,100 萬元至 1,300 萬元的額外開支，以支付初期實施條例草案的費用及其後的經常費用。這筆款項包括增聘 30 名人員的費用，以及履行條例草案所訂下列職責所需的行政和設備費用：

- (a) 進行全港勘察，確定政府土地上哪些樹木符合條例草案所訂的準則，並定期更新勘察結果；
- (b) 擬備和更新古樹名木冊；
- (c) 宣布樹木為古樹和名木，以及土地為樹木保護範圍，並在每個樹木保護範圍展示告示和不時更新告示列明的資料；
- (d) 進行額外的樹木保養工程，例如進行樹木護理、改善和強化樹木的生長條件，以及在樹木保護範圍設置和維修圍欄；
- (e) 如果因任何人所作出的行為使任何古樹或名木枯萎或枯死，命令該人重植另一棵大小及品種相若的樹木，否則須向政府作出補償；
- (f) 如果任何擬批租的政府土地包含樹木保護範圍，在作出有關批租前擬備樹木勘察報告，以供地政總署署長考慮和在批租文書中施加條件；及
- (g) 履行執法職責及處理額外的行政工作。

12. 根據條例草案，任何人如果因漁護署署長的決定，例如關於樹木保護範圍的特別許可證所作出的決定，而感到受屈，可向行政上訴委員會提出上訴。局長預期，如果條例草案獲得通過，很多人或會就漁護署署長的決定提出上訴。同時，上訴個案可拖延甚久，以致需投入

大量的人力和時間。實施條例草案的有關規定將涉及公共開支，包括但不限於向行政上訴委員會成員支付酬金和津貼。

13. 鑒於上述費用的重大影響，局長認為條例草案涉及公共開支。

蔡素玉議員的回應

政府政策

14. 蔡素玉議員的回應是她的條例草案與政府的政策一致，而且並無對政府政策造成實質影響，因為保護樹木是政府的一貫政策。政府已就保護樹木制定法例，而條例草案是該政策的延續。條例草案只規定漁護署署長就保養古樹名木作出書面授權，並無就當局以綜合方式保養植物施加任何限制。

15. 蔡議員指出，在 2001 年 5 月 23 日的立法會會議席上，當時的環境食物局局長表示，當時並非立例保護古樹名木的適當時機。要立例保護古樹名木，首先要有一套清晰而客觀的準則，界定須保護的古樹名木，以及更新該等準則的機制。蔡議員認為，政府在 2004 年 9 月編製的《古樹名木冊》，已為實施她的條例草案提供了基本的古樹名木資料。

16. 蔡議員並認為，有關《古樹名木冊》的標準與她擬提出的條例草案內的法定古樹名木冊標準並無重大分歧。政府並非反對制定保護古樹名木的法例。當局的顧慮是要有一套清晰而客觀的準則，以界定須保護的古樹名木，以及更新該等準則的機制。蔡議員指出，她曾與環境運輸及工務局官員會晤，政府當局贊同她的意見，認為應設立古樹名木委員會，以制訂該等準則及機制。她並歡迎政府當局對她的條例草案提出委員會審議階段修正案，訂明由古樹名木委員會制訂有關的準則及機制。

17. 蔡議員告知我，由於局長指條例草案涉及政府政策，她已去信行政長官，尋求行政長官就她提交條例草案作出書面同意。

政府運作

18. 蔡素玉議員認為條例草案對於在保養植物方面所採用的綜合方式運作並不構成明顯或實質的影響。漁護署署長只須在作出古樹或名木宣布的同時，授權有關部門負責保養。再者，由於政府已編製《古樹名木冊》，漁護署署長在條例草案實施的初期可概括地授權有關部門保養樹木。因此，即使條例草案的執行構成明顯的影響，有關影響亦只屬暫時性質。

19. 蔡議員相信，在現行的綜合方式運作下，有關部門之間亦不乏內部公文往來以確認哪個部門獲授權保養植物。蔡議員亦指出，由於政府內部分工或法律要求，政府某部門內的一些事務，亦常會涉及其他部門的管轄範圍。蔡議員並不同意政府部門的管轄範圍是涉及政府的運作；相反，條例草案為《古樹名木冊》引入管轄的機制，有助釐清政府部門各自的權責，並有利於政府運作。

20. 就局長指條例草案會引致的影響是規定政府部門，如路政署及水務署，須在樹木保護範圍內挖掘土地或進行任何建築工程時申請特別許可證，蔡議員認為，既然政府部門根據《林區及郊區條例》第 23 條已須申請特別許可證，以進行該條例禁止的某些作為(例如在林區或郊區內採摘或損壞樹木)，因此，就條例草案所禁止的挖掘或建築工程須申請許可的規定，不會增加運作上明顯或實質的困難。

21. 蔡議員提述漁護署署長獲授權在某些條件下調整樹木保護範圍。假如任何政府部門認為某個樹木保護範圍正影響其日常運作，該部門可向漁護署署長提出請求，而署長繼而可更改樹木保護範圍的大小，或宣布作出豁免。蔡議員指出，就在未批租土地上進行的挖掘，本來已須根據《土地(雜項條文)條例》(第 28 章)申請挖掘許可證。此外，任何涉及在林區或植林區內採摘或損壞樹木等作為(即《林區及郊區條例》所禁止的作為)的工程，須得到漁護署署長發給特別許可證。對於挖掘和建築工程的禁制及其他的限制只適用於樹木保護範圍，與政府的一貫運作並無抵觸之處。如有需要，政府當局可考慮藉行政手段拼合挖掘許可證和特別許可證的申請程序。

22. 蔡議員已表明，她無意增加業界在鋪設及維修管道的困難。她已向業界保證會樂意紓解業界的關注，並會透過在審議條例草案時提出修正案，以在這些關注和保護古樹名木之間達致平衡。

公共開支

23. 蔡素玉議員不同意她的條例草案會導致公共開支有所增減，而所增減款額為數可觀及不可忽視。蔡議員指出，條例草案沒有要求須在全港進行全面的樹木調查。此外，政府當局並無指出亦無證據顯示每年會有 1 500 棵古樹名木的增長。即使當局須在條例草案實施初期進行全港勘察，以擬備古樹名木冊及進行額外保養工程等工作，此後每年的工作量亦不會與初期階段所需的工作量相若。蔡議員歡迎政府當局對她的條例草案提出委員會審議階段修正案，確認當局無須因實施條例草案而要在全港進行全面的樹木調查。

24. 蔡議員認為，政府當局可利用現時的《古樹名木冊》作為基礎，製備條例草案所指的法定古樹名木冊。蔡議員辯稱，宣布有關樹木為古樹或名木是漁護署署長的法定權力，而不是法定職責。同時，政府當局應會在現行運作中不時更新現行的《古樹名木冊》，根據條例草

案更新名冊所需的額外開支，只會對公共開支造成輕微而可不予理會的持續負擔。

25. 關於在每個樹木保護範圍展示告示，以及履行執法職責及行政工作等職責方面的開支，蔡議員指出，當局現時一直有執行類似的職責。至於進行額外的樹木保養工程，蔡議員亦辯稱這是當局的法定權力，而非法定職責。她認為因執行上述職責而招致的額外開支，只會對公共開支造成輕微而可不予理會的持續負擔。

26. 至於擬備樹木勘查報告供地政總署署長考慮，蔡議員認為，由於有關規定只涉及涵蓋樹木保護範圍的政府土地，因此這類報告為數不會很多。同時，有關勘查報告的費用與地價相比亦不成比例。

27. 關於行政上訴委員會處理申訴的開支，蔡議員認為，任何因行政決定感到受屈的人均可進行申訴、投訴、上訴或提出司法覆核。縱使沒有行政上訴的機制，因行政決定而進行的申訴的整體工作量亦不會減少。反過來說，行政上訴機制可集中處理有關申訴；如果因此而減少訴訟的話，可減少整體的工作量和開支。

立法機關法律顧問的意見

政府政策

28. 立法機關法律顧問認為，條例草案旨在建立新的法定程序，以保護漁護署署長按照條例草案所訂明的準則而宣布為古樹名木的樹木，並擬在《林區及郊區條例》內增訂該程序。該條例明顯地是為實施政府的保護林區及郊區政策而制定的。倘若條例草案獲得通過，其法律效力將會擴大該條例所涵蓋的林區和郊區的保護計劃。法律顧問認為，由於擴大該保護計劃會對該條例所反映的政府政策有重大影響，因此可被視為涉及政府政策。

29. 儘管政府當局提述多條與保護樹木有關的條例，法律顧問認為，就條例草案是否涉及政府政策而提出意見時，唯一相關的條例只有條例草案旨在修訂的《林區及郊區條例》。這是因為保護樹木這個政策目標，只是其他政府政策分別透過其他有關條例施行時所附帶的目標。

30. 法律顧問並認為，如果一項法案包含立法建議，而這些建議與推行某項政策的行政措施相若或甚至完全相同，原則上便必須視為涉及政府政策。理由很簡單，因為有關措施會由行政措施變為法定要求。法律顧問表示，條例草案毫無疑問屬《議事規則》第 51(4)條所指的涉及政府政策。

政府運作

31. 法律顧問認為，政府當局就條例草案（如果獲得通過）擬議新訂的第 II 部對由康文署及房屋署保養古樹名木的法律效力所作的評估，可能並不正確。法律顧問指出，條例草案新訂的第 II 部的第 16A(2) 條訂明，凡此部分的任何條文與其他條例有任何抵觸，須以後者為準。康文署署長根據《公眾衛生及市政條例》（第 132 章）第 107(1) 條獲賦予管理及管轄公眾遊樂場地的法定權力。根據《房屋條例》（第 283 章）第 4(2)(e) 條，房屋委員會有權“在顧及租戶、擁有人或佔用人的權益、福利及舒適下，管理任何房屋和任何附屬於房屋的處所、構築物及場地，以及任何公用部分”。如果房屋署獲得房屋委員會轉授這項權力，可援引此條文來決定管理這些屋邨場地的最佳做法，因為這些場地的管轄和管理權是歸於房屋委員會。

32. 法律顧問認為，《公眾衛生及市政條例》及《房屋條例》的這些條文可被視為與條例草案擬議的法定程序的條文不符，並且可凌駕於後者。故此，法律顧問不認為條例草案對康文署和房屋署的運作有明顯的影響。

33. 有關局長所作的評估，認為路政署及水務署將須根據該條例經修訂的第 23 條向漁護署署長申請特別許可證，以在樹木保護範圍內挖掘土地或進行任何建築工程，法律顧問指出，《土地（雜項條文）條例》第 10 條訂明，任何人如欲在未批租土地範圍內進行挖掘工作，須取得地政總署署長發出的挖掘准許證。法律顧問認為，條例草案對政府部門的影響，例如上述部門，是施加一項額外規定，要求部門根據條例草案擬議新訂的第 II 部就在樹木保護範圍內挖掘土地或進行任何建築工程，須向漁護署署長取得特別許可證。法律顧問並不覺得此項額外規定與《土地（雜項條文）條例》的相關條文不一致，因此條例草案第 16A(2) 條並不適用。（第 16A(2) 條訂明，凡條例草案擬議新訂的第 II 部的任何條文與其他條例有任何抵觸，須以後者為準。）既然如此，法律顧問會同意政府當局在這方面的評估，即條例草案所產生的效力，會令上述政府部門須根據該條例擬議修訂的第 23 條申請額外的許可證。

34. 法律顧問指出，從蔡議員的回應中可見，她認同條例草案會對政府部門施加新的限制，但認為對於在保養植物方面所採用的現有綜合方式運作或在執行涉及條例草案所禁止作為的職責方面，不會引致根本上的改變。蔡議員相信，只須在條例草案實施的初期，透過作出宣布或授權，綜合方式運作下的很多現行安排均可予保留。蔡議員試圖說服主席這些新的限制對政府帶來的影響並不明顯，又或只屬暫時性質。

35. 法律顧問認為，在評估條例草案對政府運作的影響時，關鍵問題是在實施條例草案所載的新規定時，擬議新訂的法定要求會否造成政

府在組織結構上的改變，包括各政府部門之間的分工，以及部門的程序或工作流程。

36. 法律顧問同意局長的意見，認為政府部門，如路政署及水務署，在樹木保護範圍內的政府土地挖掘土地或進行任何建築工程時，將須根據該條例經修訂的第 23 條向漁護署署長申請特別許可證。法律顧問認為條例草案對政府運作會產生影響，而該影響是顯而易見，並不屬於暫時性質，因為根據建議修訂的第 23 條申請特別許可證的規定，將會在法例上訂明。

公共開支

37. 法律顧問指出，政府當局進行現有活動的基礎，例如擬備古樹名木冊及更新該名冊和告示等，將會在條例草案通過後有所改變。政府當局現時可視乎有否資源，自行酌情決定是否繼續進行該等活動，但在條例草案獲得通過後，如不更改法律，當局便不可能這樣做。

38. 法律顧問特別指出，就根據經修訂的第 23 條處理特別許可證的申請及採取執法行動（這些行動是根據現行法律而進行的）而言，這些工作跟由實施條例草案所引起的該等工作是截然不同的。政府當局進行的這些活動，在條例草案通過後將會成為一項新的強制性規定。蔡素玉議員指條例草案所引起的額外開支只會對公共開支造成輕微的持續負擔的論據，並不成立，因為有關負擔並非持續負擔，而是新的負擔。

39. 關於計算實施條例草案所引致的公共開支金額的各項假設，法律顧問指出，對於每年可能發現的古樹名木數目，有關資料並不一致。由於該項資料對於計算實施條例草案所引致公共開支的估計金額非常重要，法律顧問認為我在就此問題作出結論前，應該考慮邀請政府當局對蔡議員的觀點作出評論。

我的意見

條例草案是否涉及政府政策？

40. 我在過往所作的裁決中曾經表明，“政府政策”包括由行政長官或行政長官會同行政會議決定的該等政策、在法例中所反映的政策，以及已由行政長官指派的政府官員在本會或其委員會上宣布的該等政策。同時，雖然一項法案並不抵觸或重大偏離現行政策，但也不一定表示該法案與政府政策無關。

41. 我認為蔡素玉議員的條例草案涉及政府保護樹木的政策。倘若條例草案制定成為法例，將會擴大《林區及郊區條例》所涵蓋的林區及

郊區的保護計劃至包括古樹及名木。此外，政府曾在立法會的會議上表明，由於現時已有一系列有效的保護樹木措施，政府的政策是不打算在現階段推出保護樹木的新法例。

條例草案是否涉及政府運作？

42. 至於條例草案是否涉及政府運作，我在過往所作的裁決中曾經表明，倘若我信納實施擬議法案會對行政機關的結構或程序有明顯影響，而該影響不會屬暫時性質，我便會作出結論，認為該法案涉及政府運作。

43. 根據條例草案，漁護署署長獲授權在任何政府土地上宣布樹木為古樹名木，以及其附近土地為樹木保護範圍。就位於路旁的古樹名木而言，這些樹木的保護範圍很可能會包括行車道、行人路、路旁斜坡或地下公用設施等的若干部分。條例草案訂明在樹木保護範圍內禁止進行某些作為，而該等作為包括挖掘土地及進行任何建築工程。條例草案亦訂明漁護署署長可給予特別的許可證，讓該等被禁止的作為得以進行。

44. 立法機關法律顧問向我提供的意見是，目前，任何人如要在未批租土地上進行挖掘，須得到地政總署署長根據《土地（雜項條文）條例》發給挖掘許可證。如果條例草案獲得通過，政府部門，如路政署及水務署，擬進行該等工程而有關的政府土地位於樹木保護範圍時，亦將須向漁護署署長申請特別許可證。申請特別許可證是在申請挖掘許可證以外新增的法定要求。

45. 蔡素玉議員辯稱，任何人在《林區及郊區條例》下所述的林區或植林區內，須進行涉及採摘或損壞樹木或其他禁止的作為的工程，均須得到漁護署署長發給特別許可證。就在樹木保護範圍內進行挖掘或建築工程須向漁護署署長申請特別許可證的規定，不會增加運作上明顯或實質的困難，亦與政府的一貫運作並無抵觸之處。

46. 我察悉蔡素玉議員的意見。然而，我接納法律顧問的意見，即在評估條例草案對政府運作的影響時，我應考慮的關鍵問題是在實施條例草案所載的新規定時，擬議新訂的法定要求會否造成政府在組織結構上的改變，包括各政府部門之間的分工，以及部門的程序或工作流程。我對這問題的答案是，就在樹木保護範圍內進行挖掘或建築工程施加一項須向漁護署署長取得特別許可證的額外法定要求，明確地改變了在政府土地上進行挖掘或建造工程的現行程序。

47. 我因此認為條例草案會影響政府運作。該項影響是明顯的，因為就樹木保護範圍須向漁護署署長取得特別許可證是法律上的新規定。此外，這項影響也不屬於暫時性質，因為這項規定一旦獲得通過，便會一直有效，直至它被修改或廢除為止。

條例草案是否涉及公共開支？

48. 我在過往所作的裁決中曾經表明，倘若執行一項法案會導致公共開支有所增減，而且所涉及的款項是為數可觀和我不可忽視的，便會是涉及公共開支。

49. 政府當局曾根據 1 500 棵樹木這個數字，估計條例草案會引致每年 1,100 萬元至 1,300 萬元的額外開支，以支付初期實施的費用及其後的經常費用。法律顧問認為，就每年可能發現的古樹名木數目，有關資料並不一致，我或應邀請政府當局對蔡素玉議員的觀點作出評論。由於我已作出結論，認為條例草案涉及《議事規則》第 51(3)條所指的政府運作，我認為沒有需要為這項裁決再進一步處理這問題。

裁決

50. 經考慮局長及蔡素玉議員所提出的觀點，以及立法機關法律顧問的意見，我裁定擬提交立法會的《2006 年林區及郊區（修訂）條例草案》不涉及政治體制。不過，條例草案涉及《議事規則》第 51(3)及(4)條所指的政府運作及政府政策。蔡素玉議員不可提交該條例草案。

51. 由於我已裁定條例草案涉及政府運作，蔡素玉議員不可提交條例草案，因此，就這項裁決而言，我認為沒有需要就條例草案是否涉及公共開支作出結論。

立法會主席范徐麗泰

2007 年 1 月 18 日