

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)2980/09-10號文件

檔 號：CB1/SS/9/09

## 2010年10月8日內務委員會會議文件

### 《2010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《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》小組委員會的商議工作。

#### 背景

##### 本港都市固體廢物的管理

2. 為了全面處理本港嚴重和迫切的廢物問題，政府當局在2005年12月發表《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》(下稱"《政策大綱》")，闡述為隨後10年擬訂的整體廢物管理策略，並訂立明確的指標和時間表。《政策大綱》內的措施關乎從源頭避免和減少廢物產生、廢物回收和循環再造，以及減少廢物體積。

3. 本港現時倚賴3個策略性堆填區處置都市固體廢物(即家居廢物和工商業廢物)，分別為新界東南堆填區、新界東北堆填區和新界西堆填區。政府當局表示，該3個策略性堆填區將於約2010年代中期至後期陸續飽和，故此有必要和必須擴建堆填區，作管理廢物之用。

##### 新界東南堆填區擬議擴展計劃

4. 鑒於新界東南堆填區預計將於2013年或2014年飽和，環境保護署(下稱"環保署")建議把該堆填區擴展50公頃，以延長其使用期6年。該50公頃的擴展部分涵蓋現有堆填區之上30公頃的層疊區，以及毗連將軍澳137區的15公頃土地，並佔用清水灣郊野公園約5公頃土地。

## 郊野公園及海岸公園委員會

5. 就擬佔用清水灣郊野公園土地一事，環保署自2005年12月起曾數次諮詢郊野公園及海岸公園委員會(下稱"公園委員會")。在2008年9月，公園委員會認為原則上郊野公園範圍不應作堆填用途。雖然如此，公園委員會察悉確有需要延長現有新界東南堆填區的使用期，讓環保署有時間規劃及發展其他廢物管理措施，以解決本港迫切的廢物問題。鑒於並無更佳的其他選擇，公園委員會唯有接受佔用清水灣郊野公園5公頃土地的建議，以供擴展新界東南堆填區。公園委員會考慮到堆填用途與郊野公園土地的用途並不相符，故此建議從清水灣郊野公園已予批准的地圖中剔除建議的佔用部分。未定案的取代地圖於2008年11月備妥，供公眾查閱。經考慮所有接獲的意見後，公園委員會認為，從清水灣郊野公園範圍剔除土地作擴展堆填區之用，是更合適的做法，因此在2009年3月否決所有反對意見。

6. 因應公園委員會的建議，環保署已同意向郊野公園及海岸公園管理局總監提供資源，實施下列改善措施，以補償失去的5公頃郊野公園土地——

- (a) 在清水灣郊野公園約5公頃的外來樹種林木區進行補植工作，在該等林木區內混合栽種本土樹種，改善生態，以供各種野生生物棲息；
- (b) 改善清水灣郊野公園遊客中心的教育展品；
- (c) 在大坑墩設置解說牌，為遊客提供更佳的教育設施；及
- (d) 在清水灣郊野公園遊客中心為公眾提供導賞服務。

## 西貢區議會

7. 自2004年4月起，當局曾多次諮詢西貢區議會和當地社區對擬議擴展計劃的意見。對於現時新界東南堆填區的運作導致的氣味、交通和環境衛生問題，西貢區議會深表關注，並基於這原因反對新界東南堆填區擴展計劃。西貢區議會成立了專責工作小組，負責調查氣味投訴，並透過與顧問及香港大學和香港理工大學(下稱"理大")學者進行的獨立氣味研究，確定該區的氣味來源。該項研究於2009年5月展開，而環保署一直就該項研究提供技術協助，為西貢區議會作出支援。

## 環境影響評估

8. 當局進行了環境影響評估(下稱"環評")<sup>1</sup>，以評估新界東南堆填區擬議擴展計劃對空氣質素(包括氣味)、生態、噪音、水質、廢物管理、堆填氣體風險、視覺及景觀等方面的影響。環保署在2007年12月提交環評報告予環評當局審批。關於氣味影響，環評建議採取多項緩解措施，包括——

- (a) 限制使用中的廢物傾卸面範圍至30米x40米；
- (b) 不得處置污水處理廠的污泥；
- (c) 以不透氣的墊層覆蓋非使用中的傾卸區；
- (d) 圍封整個磅橋區；
- (e) 裝設垂直及橫置的堆填氣體抽取管道，以加強堆填區氣體管理系統；
- (f) 為特殊廢物槽提供流動覆蓋；及
- (g) 加強獨立氣味偵察組人員的氣味巡查等。

至於生態影響，建議的緩解措施如下——

- (a) 採用完善的地面水、地下水、滲濾污水和堆填氣體管理系統；
- (b) 實施良好的工地守則，以及在工地外靠近郊野公園遠足徑的位置栽種植物作為屏障；
- (c) 在擴展部分闢設約18公頃混合林地，包括用以彌補因堆填區擴展計劃而損失的6公頃灌木地；及
- (d) 在擴展部分的其他地方闢設草地和灌木地混合區。

9. 評估斷定，在實施建議的各項緩解措施後，擬議擴展計劃的預期環境影響可以接受，並符合《環境影響評估條例》(第499章)的有關規定。環評報告於2008年5月6日獲得通過，而新界東南堆填區擴展計劃的環境許可證亦於2008年8月5日批出。為

---

<sup>1</sup> 有關空氣質素(包括氣味)、噪音和景觀影響的研究涵蓋將軍澳區(包括日出康城)和港島小西灣區。

進行新界東南堆填區擴展計劃而修訂的將軍澳分區計劃大綱圖於2010年5月7日刊憲供公眾查閱，為期兩個月。有關修訂包括改劃將軍澳137區內15公頃土地的用途，並擴大將軍澳分區計劃大綱圖的界線，以納入毗鄰137區並將會從清水灣郊野公園剔除的5公頃土地，以及把該幅土地劃為"休憩用地"。政府當局表示，城市規劃委員會將於2010年11月考慮將軍澳分區計劃大綱圖(圖則編號：S/TKO/17)的修訂。

### 《 2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令 》

10. 此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，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(即CP/CWB<sup>D</sup>號地圖)取代原來已予批准的地圖。

11. 修訂令已於2010年6月4日刊登憲報，並將於2010年11月1日起實施。

### 小組委員會

12. 在2010年6月11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。陳淑莊議員獲選為小組委員會主席。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。

13. 為讓小組委員會有更多時間研究該附屬法例，立法會於2010年6月30日通過決議，把該附屬法例的審議期延展至2010年10月13日。小組委員會曾與政府當局舉行6次會議，並在其中一次會議上聽取團體和市民的意見。曾向小組委員會提交意見的團體／個別人士的名單載於**附錄II**。小組委員會亦曾前往新界東南堆填區進行實地視察。部分西貢區議員(包括氣味監察專責工作小組的成員)參與該項視察活動。

### 小組委員會的商議工作

14. 小組委員會察悉，由於對環保的關注及當局擬佔用清水灣郊野公園的土地，將軍澳居民和環保團體普遍反對新界東南堆填區擬議擴展計劃。小組委員會的商議工作綜述於下文各段。

## 現時新界東南堆填區的運作對環境造成的影響

### *氣味管理和控制措施*

15. 代表將軍澳居民的團體投訴指新界東南堆填區的運作導致持續不斷的氣味滋擾。小組委員會察悉，在2007年、2008年、2009年及2010年(截至2010年9月底)，環保署接獲來自將軍澳市鎮南有關氣味問題的投訴宗數分別為459、943、629及610宗<sup>2</sup>，當中大部分均在炎熱多雨的5月至9月期間接獲。就此，劉健儀議員表示，政府當局應在新界東南堆填區擴展計劃初期採取合適措施，解決氣味問題。

16. 環保署表示，當局已採取進一步的氣味管理和控制措施，例如在雨季期間每天完成接收廢物後，加厚覆蓋廢物傾倒面的泥土層至300毫米，然後在面層噴上一層名為"posi-shell"的水泥物料<sup>3</sup>；在非使用中的廢物傾卸區加設不透氣臨時墊層；在堆填區邊界及出入口設置固定除臭機；於傾倒區加設流動除臭機；為特殊廢物槽設置流動覆蓋設施；加裝額外的堆填氣抽氣井和流動的堆填氣燃燒裝置；以及以漸進的形式進行堆填區的復修工程，以塑造自然景觀。這些措施詳載於政府當局向小組委員會提交的文件(立法會CB(1)2469/09-10(02)號文件)。

17. 劉健儀議員要求政府當局考慮即時停止在新界東南堆填區棄置來自污水處理廠的淤泥，以消滅臭味。政府當局解釋，雖然相關環評建議不應在新界東南堆填區擴展部份處置來自污水處理廠的污泥，但現時本港3個策略性堆填區全部須接收污水處理廠的污泥，直至污泥處理設施在2013年開始啟用為止。目前，污泥車的抵達時間已受限制，以便減少污泥與固體廢物混合前外露的時間。

18. 政府當局表示，將軍澳市鎮內的氣味有可能來自其他源頭。西貢民政事務專員在地區層面設立跨部門工作小組，成員包括環保署、渠務署、食環署、分區地政處、房屋署、路政署和香港警務處的代表。跨部門工作小組已確定多個潛在氣味來源，而各個負責的部門已採取相應行動，例如清理雨水渠和污水渠系統、清潔受廢物收集斗和滲漏污水影響的道路、保持垃圾收集車清潔等。

---

<sup>2</sup> 在2010年(截至2010年9月底)，來自將軍澳市鎮南及日出康城有關氣味問題的投訴宗數分別為370及240/250宗，與2009年同期從將軍澳市鎮南接獲的投訴宗數(即610宗)大致相若。

<sup>3</sup> 這是一種海外堆填區並未普遍採用的新技術。

## 對氣味控制措施的監察

19. 甘乃威議員關注到，雖然政府當局似乎甚為積極地推行氣味控制措施，以爭取各界對擴展建議的支持，但當局可能未有全面監察這些措施的成效。政府當局表示，除規定堆填區承辦商須按照合約規定進行環境監察外，環保署駐地盤的職員亦會每日巡查堆填區4次。此外，獨立顧問會在平日每天定時進行氣味巡查，每星期更會與堆填區承辦商進行聯合巡查，巡查範圍包括堆填區內的廢物傾卸區、一般地盤範圍、周邊通道、磅橋範圍及堆填區出入口。

20. 政府當局表示，在2007年8月，環保署在3個位於將軍澳市鎮南區的屋苑進行高樓層氣味偵測調查。該項調查連續14天每天24小時持續進行，而調查人員全是曾接受特別訓練並兼具環境科學學術背景的大專學生。調查結果顯示，在調查期的336個小時當中，99.8%的時間在監察地點錄得"無氣味"記錄，而其餘的0.2%時間(約為40分鐘)可察覺到垃圾、污水、淤泥及其他如排泄物、海水及臭蛋的氣味。

21. 小組委員會察悉，應西貢區議會的要求，環保署於2010年7月中在新界東南堆填區和維景灣畔安裝電子氣味監察系統(即電子鼻)，以協助確定將軍澳市鎮所報稱的氣味來源和性質。就此，劉慧卿議員詢問，若電子鼻的監察結果與區內居民所作的監察結果不同，政府當局會如何作出定論。葉偉明議員認為，更實際的做法應是政府當局在評估氣味影響時收集區內居民的意見。政府當局表示，所有資料(包括區內居民所作的通報、有關人員進行氣味巡查期間從嗅覺收集所得的數據，以及電子鼻的監察結果)將用作制訂處理氣味問題的策略和緩解措施。小組委員會察悉，在首5個星期的運作期間，兩個電子鼻搜集所得的數據並無顯示兩者有任何直接關係。於維景灣畔的電子鼻有約5%的時間錄得與污水有關的相似氣味，包括來自將軍澳污水處理廠和維景灣畔的污水，以及來自污水處理廠的污水篩除物和堆填滲濾污水。為更瞭解將軍澳區內氣味的性質和來源，環保署建議於堆填區及維景灣畔之間的地方(例如日出康城)加裝電子鼻。劉健儀議員質疑電子鼻監察的成效，因為維景灣畔的居民已投訴有關氣味問題長達10多年，但該發展項目內的排水／污水問題在2009年才開始出現。不論氣味來源為何，陳克勤議員及湯家驊議員仍促請政府當局解決氣味問題。

## 垃圾收集車

22. 在2010年7月26日在新界東南堆填區進行實地視察期間，小組委員會委員在垃圾收集車聚集的磅橋範圍及堆填區出入口察覺有輕微的氣味。他們亦發現在環保大道的氣味滋擾較堆填區更嚴重。該氣味主要來自運送廢物到堆填區的垃圾收集車。將軍澳居民深切關注到，這些車輛發出的氣味對生活環境持續造成不良影響。為解決此問題，環保署承諾會為垃圾收集車提升現有的輪胎洗滌設施至全車身洗滌設施，確保每輛垃圾收集車於離開堆填區前會強制清洗整個車身。在等候有關設施於2010年10月投入運作期間，新界東南堆填區承辦商已於2010年9月初開始設置臨時設施，每天為大約10輛私人垃圾收集車免費提供人手車身清洗服務。鑒於部分私人垃圾收集車可能只會每年進行年檢前才清洗整個車身一次，何秀蘭議員促請當局增撥資源，為更多私人垃圾收集車提供該等服務。政府當局表示，當局已與堆填區承辦商作出安排，把有關清洗服務的人手增加一倍，並提供兩個清洗車身的泊位。至於陳淑莊議員對有何措施確保環保大道清潔的關注，新界東南堆填區的承辦商已於2010年8月底開始為堆填區入口與坑口迴旋處之間的環保大道提供額外的沖洗及清掃服務(每日早上8時至午夜約來回6次)。

23. 小組委員會察悉，一名西貢區議員投訴有關滿載垃圾的收集車停泊於日出康城附近的公眾停車場所造成的氣味滋擾。劉慧卿議員建議在新界東南堆填區內劃出範圍讓滿載垃圾的收集車通宵停泊。環保署表示，基於實際的可行性及責任的考慮(例如潛在的火警危險)，當局認為堆填區並非作私人垃圾收集車通宵停泊之用的合適地方。儘管如此，環保署已與堆填區承辦商商討解決有關限制的方法，以便在2010年10月於堆填區內劃出地方，供最多30輛垃圾收集車通宵停泊。環保署在研究有何其他措施為滿載垃圾並需要通宵停泊的私人垃圾收集車提供停泊地方時，於鄰近日出康城的將軍澳工業邨內物色到兩個公眾停車場。環保署會繼續聯絡運輸署作出可行的安排，讓有關垃圾收集車改往這些停車場停泊。

24. 小組委員會察悉，食環署內部約70%的垃圾收集車均已採用壓縮式和密封設計，並設有尾蓋，而大部分私人垃圾收集車則使用壓縮板，形成密封的車身。現時並無法例強制規定垃圾收集車須安裝尾蓋和廢水儲存缸。引入法例規定是較長遠的措施，而在此期間，環保署會鼓勵私營廢物收集商改裝現有的垃圾收集車，或在新購置的垃圾收集車內配置該等設備。食環署已同意考慮在其外判合約中加入特定條文，規定承辦商須在

其垃圾收集車內配置該等設備。應葉偉明議員的要求，政府當局同意進一步與業界聯絡，並考慮資助私營廢物收集商改裝其垃圾收集車的可行性。有關推行時間表將視乎運作需要而定。

25. 當局已透過定期的堆填區聯絡會議，提醒私營廢物收集商保持其車輛清潔，並作妥善保養，以及不要濺出廢物和滲漏污水，以免造成任何滋擾。當局亦會鼓勵物業管理公司及商業機構在服務合約內加入有關保養及操作垃圾收集車的最佳守則。環保署會教導垃圾收集服務的使用者和市民使用較厚的垃圾袋處置廢物，以免廚餘滲漏污水。根據《公眾衛生及市政條例》(第132章)，倘有垃圾收集車造成衛生滋擾，食環署在有充分證據下可向有關人士提出檢控。

26. 劉健儀議員關注到，政府當局似乎已告知私營廢物收集商，若新界東南堆填區擬議擴展計劃未能展開，他們或需多走數十萬公里的額外車程，把廢物轉運至其他兩個策略性堆填區。政府當局表示並無其他選擇，但政府會致力把廢物減少和循環再造，以期減低堆填容量的需求。

#### *其他環境影響控制措施*

27. 陳偉業議員及黃容根議員關注在堆填區實施的防蟲措施的成效，以及該等措施對鄰近水域和海洋生態可能造成的影響。政府當局表示，堆填區的承辦商會每星期或每月於堆填區範圍內使用環保除蟲劑／殺蟲劑。在過往3年，當局在堆填區範圍內進行實地視察期間未有發現任何蚊子，而堆填區內的蒼蠅數量並未造成滋擾。

28. 至於交通影響，小組委員會察悉，根據在2008年完成的相關交通影響評估，前往新界東南堆填區擴展部分的車輛數目會與現時前往該堆填區的交通流量相近。然而，由於受將軍澳區的規劃發展項目影響，環保大道部分路口的設計交通流量未如理想，因此，環保署會在兩個交匯處進行改善工程，以期在新界東南堆填區擴展部分啟用前把問題紓緩。至於區內居民就垃圾收集車造成噪音所提出的關注，政府當局特別提到，日出康城的發展商已採取多項措施，例如在沿着發展項目的環保大道路段採用低噪音路面，以紓緩噪音的影響。



## 從清水灣郊野公園剔除土地

29. 多個環保團體反對佔用清水灣郊野公園約5公頃土地的建議，並指出《郊野公園條例》第4條訂明，郊野公園及海岸公園管理局總監有以下職責："鼓勵為康樂與旅遊目的而使用和發展郊野公園"、"保護郊野公園內的花草樹木及野生生物"，以及"保存和保養郊野公園內有歷史或文化意義的地點"。環保團體察悉建議的選址涵蓋香港兩個應妥為保存的火山歷史遺跡的其中之一，故此認為佔用土地的建議如獲得批准，會向年青一代樹立壞榜樣，使他們以為郊野公園的土地可用作堆填。鑒於擴展50公頃土地的擬議計劃將涉及毗連將軍澳137區的15公頃土地，有建議提出可從137區再額外指定5公頃土地作堆填區用途，從而免卻須從清水灣郊野公園剔除有關土地。

30. 政府當局強調，當局高度重視保護郊野公園，並致力保持其完整性。然而，經徹底考慮所有選擇和方案後，政府當局的結論是如不擴展新界東南堆填區，會對環境造成重大影響。除了把新界東南堆填區擴展至清水灣郊野公園外，並無其他更佳的方法可解決這項迫切的廢物問題。在當局研究的5個方案<sup>4</sup>中，只有目前的方案可提供最大可用容量以應付未來需要。由於將軍澳137區內的土地需求殷切，當局認為從137區撥出更多土地作此用途的建議並不可行。因此，政府認為從清水灣郊野公園剔除土地作堆填用途具凌駕性的需要。

31. 環保團體亦深切關注到，當局沒有為清水灣郊野公園損失的5公頃土地作出補償。這些團體認為，當局計劃把位於北區紅花嶺約600公頃土地劃作郊野公園的做法不能補償清水灣郊野公園損失的土地。他們促請當局最少應按"無淨損失"的原則，在清水灣郊野公園附近劃出同等大小的新郊野公園土地作為補償，否則剔除土地的建議會樹立壞榜樣，破壞香港郊野公園制度的完整性。小組委員會察悉，政府當局現時沒有以地換地的補償政策。然而，政府當局曾考慮兩個鄰近清水灣郊野公園的可行地點，即鷓鴣山和小赤沙，作為郊野公園的擴建部份。可惜，由於該兩個地點均交通不便，以及生態和觀賞價值偏低，因此認為該兩個地點並不合適。部分環保團體建議數個選址，供當局考慮納入作為清水灣郊野公園一部分。政府同意按照既定準則，即景觀質素、康樂潛力、保育價值、面積、土地類別及管理成效等，評估其合適程度。

---

<sup>4</sup> 該5個方案的平面圖載於立法會CB(1)2647/09-10(02)號文件附件二。

32. 委員察悉，公園委員會在2010年9月21日舉行會議，考慮可劃作清水灣郊野公園一部分的選址。公園委員會就可行選址進行評估比較後，認為大坳門路以上的山坡共約15公頃土地適合納入清水灣郊野公園範圍，以填補因新界東南堆填區擴展計劃而損失的5公頃土地。把該幅土地轉作郊野公園土地，須修訂清水灣半島南分區計劃大綱圖，以及取代已予批准的清水灣郊野公園地圖。陳淑莊議員欣悉有關新的劃定範圍，並促請政府制訂政策，當郊野公園土地被劃作其他用途時，須作出以地換地的補償。

### 擴展新界東南堆填區的理據及其他選擇

33. 小組委員會認同一位西貢區議員的觀察所得，即鑒於新界東南堆填區實際處置的固體廢物量自2006年起一直穩定下降，並減至低於堆填區擴建工程的環評報告估計的堆填空間需求，故此再無理據支持擴展新界東南堆填區。政府當局解釋，當局原本估計2006年至2025年間全港整體的堆填空間需求約為2億公噸，惟該項估計現已過時，原因是該項估計是在2000年代中期前作出，當時減廢措施(包括在2006年1月推行的建築廢物處置收費計劃)尚未全面實施。雖然自2000年代中期起，每年的廢物處置量呈逐步下降的趨勢，但鑒於未來數年的人口和經濟增長，以及基建工程項目增加，這趨勢大有可能逆轉。政府當局目前預計現有的3個堆填區將於2010年代中期至末期逐一填滿。由於區域上的需求及剩餘容量有限，新界東南堆填區會率先於2013年或2014年飽和。除擬議擴展計劃外，政府當局並無計劃進一步擴大新界東南堆填區的範圍。

34. 小組委員會察悉，一些將軍澳居民和環保團體並不支持新界東南堆填區擴展計劃，原因是這並非可持續發展的廢物管理方式。部分小組委員會委員(包括劉健儀議員、何秀蘭議員及黃容根議員)贊同他們的建議，認為政府應考慮以其他方法及新的技術管理都市固體廢物(例如以焚化方式處理或在偏遠的離島處置廢物)，並減少在堆填區處置廚餘(例如採用有機廢物處理方式)。

35. 政府當局強調，一如其他已發展國家和城市，香港仍需利用堆填區作為各種不可循環再造的廢物、惰性廢物和經處理的廢物渣滓的最終貯存地。除政策大綱所載的一系列減少廢物和循環再造的措施外，政府當局現正制訂在本港引入都市固體廢物收費的建議，以進一步推動減廢和廢物回收。為大幅縮減需處置的廢物體積，當局將興建綜合廢物管理設施，並採用配

有回收能源的先進焚化技術作為核心處理技術。預計當局會在2010年年底前決定焚化設施的最終選址，以便有關設施能在2010年代中期投入運作。

36. 小組委員會察悉，在2009年，廚餘佔在堆填區處置的都市固體廢物約37%。政府當局現正計劃分期興建有機資源回收中心<sup>5</sup>，處理來自工商業已作源頭分類的廚餘，以回收有用的資源及減少在堆填區處置廢物。何秀蘭議員促請政府當局考慮與社會企業結成夥伴，把剩餘食物分派給有需要人士，以減少需作堆填處置的廚餘。環保署表示，該署在2009年年底與工商界合作，設立廚餘循環再造合作計劃，推廣良好的廚餘管理方法。環保署會與工商界探討可否由非政府機構<sup>6</sup>收集工商界的剩餘食物，以期分發給有需要人士，並減少需處置的廚餘。

### 小組委員會的意見

37. 多名小組委員會委員(包括劉健儀議員、劉慧卿議員、何秀蘭議員、葉偉明議員及陳克勤議員)促請政府當局廢除修訂令，並待氣味緩解措施獲證明有效，或透過制訂具體的氣味消滅措施連同推行時間表取得西貢區議會和區內居民的支持後，才重新提交。葉偉明議員、劉慧卿議員及甘乃威議員認為，日出康城就氣味問題作出大量投訴，足以證明在新界東南堆填區附近發展新的住宅項目是一項錯誤的規劃。劉慧卿議員及何秀蘭議員促請政府當局與西貢區議會積極商討在將軍澳提供補償設施，以改善該區的情況。何秀蘭議員及陳淑莊議員認為，若當局不在區內提供改善設施以作補償，對將軍澳居民並不公平。

38. 在2010年9月27日的小組委員會會議上，委員察悉，將軍澳區內的氣味問題在夏季並無多大進展，西貢區議會仍反對東南堆填區擴展計劃。小組委員會在會議上通過議案，要求行政長官廢除修訂令。政府回應時表示，由於有急切需要擴展新界東南堆填區，以解決迫切的廢物問題，政府認為不宜廢除修訂令。

---

<sup>5</sup> 有機資源回收中心位於北大嶼山小蠔灣的第一期設施每天可處理約200噸已在源頭分類的廚餘，預計設施會於2013-2014年度啟用，而位於北區沙嶺的第二期設施的處理量將為每天300噸。

<sup>6</sup> 例如在香港營運食物銀行／計劃以便向有需要人士分發食物的非政府機構，或從食品公司、酒店或街市等獲取剩餘食物的非政府機構。社會福利署向部分這類機構提供資助。

39. 政府當局亦對廢除修訂令的法律影響提出關注。該修訂令旨在以行政長官會同行政會議批准的清水灣郊野公園新地圖(即CP/CWB<sup>D</sup>號地圖)取代原來已予批准的地圖。由於新地圖已按《郊野公園條例》第13(4)條存放於土地註冊處，除非有另一份新地圖可取代於土地註冊處的CP/CWB<sup>D</sup>號地圖，否則廢除該命令可能會有問題。就此，小組委員會委員認同小組委員會法律顧問的意見，即把CP/CWB<sup>D</sup>號地圖存放於土地註冊處是爲了供公眾查閱，而存放地圖的做法本身並無法律效力。若修訂令在生效日期(即2010年11月1日)前被廢除，原來已予批准的地圖將維持有效。

40. 小組委員會進一步察悉政府當局的意見，即鑒於從清水灣郊野公園剔除的5公頃土地已在將軍澳分區計劃大綱圖的修訂下被劃為"休憩用地"，廢除該命令不會影響《城市規劃條例》(第131章)下的法定程序，因為該幅土地被劃為"休憩用地"後可作郊野公園或堆填用途。

41. 在2010年10月4日的會議上，小組委員會通過下述動議：

"議決由本小組委員會主席動議廢除《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》。"

應小組委員會委員的要求，政府當局確認，即使修訂令最終被廢除，跨部門工作小組仍會按照承諾，繼續推行各項氣味控制措施。

42. 在2010年10月4日的會議舉行後，政府當局就有關廢除修訂令的法律影響提供進一步意見。政府當局表示，立法會根據《釋義及通則條例》(第1章)第34條行使其修訂法例的權力時，具有與原先訂立附屬法例者相同的權力，並須受原先訂立者相同的法定規限。政府當局認為，行政長官本身並無權力合法地廢除修訂令。同樣地，立法會無權廢除修訂令。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。政府當局的詳細意見(立法會CB(1)2976/09-10(01)號文件)載於**附錄 III**。

43. 小組委員會在2010年10月6日舉行緊急會議，考慮及討論政府當局所採取的法律立場引致的事宜。委員察悉立法會的法律顧問提供的意見，即根據第1章的釋義條文，"修訂"一詞包括"廢除"。第1章第34(2)條賦予立法會修訂任何附屬法例的權力，因此亦賦予其廢除任何附屬法例的權力。法律顧問又表示，

《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。修訂令的生效日期為2010年11月1日，在該日期前，任何廢除修訂令之舉將不會廢除任何指定事項。若立法會在2010年10月13日的會議上廢除修訂令，由前總督會同行政局在1979年9月18日就其批准的CP/CWB<sup>B</sup>號圖則所作的指定將保持十足效力。立法會法律事務部提供的意見(立法會LS99/09-10號文件)載於**附錄IV**。

44. 小組委員會亦曾邀請政府當局闡明其立場和法律上的考慮。小組委員會委員深切關注到，在小組委員會決定動議議案廢除修訂令後，政府當局才提出這些事項，這做法有損行政與立法之間的關係。多位議員(包括湯家驊議員、何秀蘭議員、劉慧卿議員、陳偉業議員、甘乃威議員及葉偉明議員)認為政府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，這些議員對政府在此事上的法律立場表示有極大保留。何秀蘭議員要求政府當局提供一份一覽表，列出政府當局認為在先訂立後審議的程序下立法會不能廢除的附屬法例。劉慧卿議員詢問，若立法會在2010年10月13日的會議上通過廢除修訂令的決議案，政府當局會採取甚麼行動。就此，法律顧問表示，政府當局須遵從第1章第34(5)條。該條文訂明"立法會按照第1章第34(5)條通過的決議，須於通過後14日內在憲報刊登，或在特別情況下行政長官准許延展的期限內刊登"。

45. 小組委員會進行商議工作後，同意繼續按其原來決定，由小組委員會主席在2010年10月13日的立法會會議上動議議案，以廢除修訂令。委員又察悉，行政長官享有酌情權，可修改修訂令生效日期。陳淑莊議員轉述未能在2010年10月6日出席會議的劉健儀議員的意見，表示倘小組委員會不繼續進行廢除修訂令，她會建議小組委員會動議一項議案，把有關生效日期改為2014年11月1日。劉慧卿議員表示，民主黨議員不會同意讓修訂令在未經立法會審議的情況下於刊憲後自動生效。

### **建議廢除修訂令**

46. 小組委員會於2010年10月4日決定，應由主席代表小組委員會在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。該項決定在2010年10月6日再次獲得確認。

## 徵詢意見

47. 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  
2010年10月6日

《 2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令 》小組委員會

委員名單

主席	陳淑莊議員
委員	黃容根議員, SBS, JP
	劉健儀議員, GBS, JP
	劉慧卿議員, JP
	甘乃威議員, MH
	何秀蘭議員
	陳克勤議員
	葉偉明議員, MH
	陳偉業議員
	(合共：9位委員)
秘書	游德珊女士
法律顧問	顧建華先生
日期	2010年6月22日

《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》小組委員會  
曾向小組委員會提交意見的團體／個別人士名單

1. 彩明苑管業處
2. 創建香港
3. 環保工程商會\*
4. 西貢之友
5. 香港地球之友\*
6. 工聯會新界東民生脈搏\*
7. 工聯會將軍澳地區服務處
8. 香港觀鳥會
9. 香港綠色自然聯盟
10. 嘉道理農場暨植物園
11. 日出康城領都客務處\*
12. 自由黨新界東支部
13. 黎炳文先生
14. 西貢區議員張國強先生\*
15. 西貢區議員范國威先生\*
16. 劉勁男先生\*
17. 梁冠華先生
18. 西貢區議員梁里先生\*
19. 許君耀先生\*
20. 田偉靈先生
21. 香港鐵路有限公司\*
22. 維景灣畔業主委員會
23. 首都業主委員會
24. 君傲灣業主委員會
25. 西貢區議會
26. 西貢將軍澳環保會
27. 長春社
28. 世界自然基金會 —— 香港分會
29. 終極關閉將軍澳堆填區大聯盟
30. 關注東南堆填區聯席會議\*
31. 一名市民\*
32. 一名將軍澳廣場居民\*
33. 多個業主立案法團及將軍澳居民\*
34. 多名西貢區議員及個別人士\*
35. 都會駅住宅業主小組委員會及都會駅居民\*
36. 城中駅居民\*
37. 領都居民\*

\*只提交意見書



## 廢除《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》

### 在法律方面的影響

根據《郊野公園條例》(第 208 章)第 14 條，如行政長官會同行政會議已根據該條例第 13 條批准當局按照該條例第 III 部所訂的法定程序呈交的未定案地圖，而該未定案地圖亦已存放於土地註冊處，則行政長官須作出一項命令，指定在該已予批准的地圖上所示的範圍為郊野公園。這項條文是以強制性的字眼訂定。雖然行政長官對作出命令的時間及生效日期有一些酌情權，但他必須作出該命令。

2. 立法會根據《釋義及通則條例》(第 1 章)第 34 條行事時，具有與原先訂立附屬法例者相同的權力，但亦須受與原先訂立者相同的法定規限。

3. 行政長官若在沒有顧及第 208 章的法例規定下或為該條例的法定目的以外的其他目的而廢除該指定令，則行政長官並非合法地行使權力。根據就法例規定和該條例的目的所進行的分析，行政長官本身並無權力合法地廢除該指定令。同樣地，根據第 1 章第 34 條，立法會並無權力這樣做；若然這樣做，便會與最初作出這項命令的權力相抵觸。

4. 第 1 章賦予一般權力。具體而言，第 1 章第 28(1)(c)條規定，凡條例授予權力給任何人訂立附屬法例，附屬法例可由訂立該附屬法例的同一人，以立例時所用的同一方式，作出修訂。就此目的而言，“修訂”一般包括“廢除”。然而，凡根據本條文行使有關權力者，均須顧及原來賦權條例的法例規定，並且只可用於該條例的法定目的。

5. 如立法會通過廢除該指定令的動議，在法律方面將有以下影響：

- (1) 該項廢除在法律上並無效力，而該指定令將保持有效。
- (2) 獲行政長官會同行政會議批准並根據第 13(4)條存放於土地註冊處的地圖，仍然會存放於土地註冊處，除非與直至根據第 208 章第 15 條所訂的法定程序而將該地圖取代。

律政司

2010 年 10 月

# 立法會

## Legislative Council

立法會LS99/09-10號文件

### 對有關廢除《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》的 律政司文件的意見

律政司文件(立法會CB(1)2976/09-10(01)號文件)所表達的意見的關鍵是對《郊野公園條例》(第208章)第14條的詮釋。政府當局的論據在很大程度上建基於把"須"一詞詮釋為向行政長官施以法定責任，須指定在該已予批准的地圖上所示的範圍為郊野公園。第14條規定——

"如行政長官會同行政會議已根據第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。"

2. 顯而易見，在行政長官可藉任何命令作出指定前，必須先滿足兩個條件：(a)已根據第13條批准一幅未定案地圖；及(b)該已予批准的地圖已存放於土地註冊處。根據第14條，行政長官無權指定該已予批准的地圖內的一個區域以外的任何區域為郊野公園，或指定任何區域不得劃為郊野公園。行政長官對所作的指定並無酌情權只限於前述的情況。就指定而言，行政長官必須藉在憲報刊登的命令作出。以上為第14條所施加的明示限制。

3. 就根據第14條行使權力以作出指定的程序規定是在憲報刊登命令。該命令是一條附屬法例，因而屬釋義及通則條例(第1章)第34條的範圍內。目前的問題是作出命令的權力範圍。

4. 根據第1章的詮釋條文，"修訂"一詞包括"廢除"。第1章第28(1)(c)條明文向訂立附屬法例者賦予權力，以立例時所用的同一方式作出修訂。據此，由於行政長官有權訂立附屬法例，他亦有權廢除附屬法例。第14條施加的限制只是規定作出廢除的後果不得影響就郊野公園所作出的任何指定。

5. 第1章第34(2)條賦予立法會修訂(及因而廢除)任何附屬法例的權力，但須與訂立有關附屬法例的權力相符。因此，立

法會在符合上述同樣規限下有同樣的廢除權力。只要沒有超出上文第2段所列明的限制，第14條並無條文顯示不得作出廢除。律政司的論據會使立法會先訂立後審議的權力變得形同虛設。

6. 此外，不可忽視的是《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》(下稱"《修訂令》")尚未生效。第1條所列的生效日期為2010年11月1日。這表示根據《修訂令》所作出的指令尚未生效。廢除《修訂令》並非廢除任何指定。根據總督會同行政局於1979年9月18日批准的CP/CWB<sup>B</sup>號圖則所作的指定仍具有十足效力。

7. 現謹根據上述分析呈述：除非律政司提出更令人信服的證據，否則其關於行政長官(及繼而是立法會)無權廢除《修訂令》的論據並不成立。

立法會秘書處  
法律事務部  
2010年10月5日