# 立法會 Legislative Council

立法會CB(2)852/10-11號文件

# 2011年1月21日 內務委員會會議文件

# 委任小組委員會 研究與立法會修訂附屬法例的權力 有關的事宜

# <u>目錄</u>

		頁數
章節		
1	《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》	1 - 5
2	附屬法例	6 - 18
3	立法會主席過往所作的相關裁決	19 - 23
4	過往在委員會會議上進行的相關討論	24 - 35
附錄		
I	立法會主席就廢除《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》的擬議決議案所作的裁決	
II	戴啟思先生就廢除《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》的擬議決議案提供的法律意見(只備英文本)	
III	載述立法會在2010年10月13日的會議上就廢除《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》的擬議決議案進行辯論的過程的議事錄節錄本	
IV	政務司司長於2011年1月4日就《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》致立法會主席的函件	

- V 立法會主席於2011年1月11日就《2010年郊野 公園(指定)(綜合)(修訂)令》致政務司司長的 函件
- VI 賦權條文的表述方式
- VII 立法會主席就4項修訂《1999年公共收入保障 (收入)令》的擬議決議案所作的裁決
- VIII 立法會主席就兩項修訂《2008年僱員再培訓條例(修訂附表3)(第2號)公告》的擬議決議案所作的裁決
- IX 立法會主席就4項修訂《土地(為重新發展而強制售賣)(指明較低百分比)公告》的擬議決議案所作的裁決

# 第1章 —— 《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》

1.1 本章載述就廢除《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》(下稱"《修訂令》")提出的法律事宜,以及立法會主席對陳淑莊議員就廢除《修訂令》提出的擬議決議案作出裁決時的意見。本章同時闡述有關政府當局對此事的立場及決定的最新發展情況。

#### 《修訂令》

- 1.2 2010年5月25日,行政會議建議,行政長官指令根據《郊野公園條例》(第208章)第14條訂立《修訂令》。《修訂令》旨在修訂《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取代原來的已予批准的地圖,把5公頃土地從原來的已予批准的清水灣郊野公園地圖剔除,成為新界東南堆填區擬議擴展計劃的一部分。《修訂令》擬於2010年11月1日開始實施。
- 1.3 《修訂令》於2010年6月4日刊登憲報,並於2010年6月9日提交立法會。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》。《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》小組委員會(下稱"郊野公園小組委員會")主席為陳淑莊議員,共有9名委員。小組委員會與政府當局舉行了7次會議,亦曾前往新界東南堆填區進行實地視察,並聽取市民和團體(包括西貢區議會)的意見。
- 1.4 郊野公園小組委員會曾研究現時新界東南堆填區的運作對環境造成的影響,包括氣味管理和控制措施、對該等措施的監察、垃圾收集車運送廢物的情況,以及擴展新界東南堆填區的理據及其他選擇。小組委員會委員認為政府當局未能有效解決將軍澳的臭味問題,並察悉當地居民及西貢區議會均反對新界東南堆填區擬議擴展計劃。小組委員會於2010年9月27日通過議案,要求行政長官廢除《修訂令》。
- 1.5 政府當局回應郊野公園小組委員會時表示,根據《釋義及通則條例》(第1章)第23條,"凡條例將另一條例全部或部分廢除,不得因此而恢復任何在該項廢除生效時並無施行的事情"。因此,若《修訂令》的廢除於其生效日期(即2010年11月1日)前生效,原來的已予批准的清水灣郊野公園地圖不會受到影響。然而,根據《郊野公園條例》第13(4)條的法定機制,經行政長

官會同行政會議批准及郊野公園及海岸公園管理局總監簽署的新地圖(CP/CWB<sup>D</sup>號地圖),已存放於土地註冊處。除非有一幅新地圖可根據《郊野公園條例》第15條取代已存放於土地註冊處的CP/CWB<sup>D</sup>號地圖,否則,便可能會有問題。

- 1.6 郊野公園小組委員會不認同政府當局的意見。小組委員會察悉其法律顧問的下述意見:存放於土地註冊處的CP/CWB<sup>D</sup>號地圖,是為了讓公眾查閱,把該地圖存放於土地註冊處這做法本身並無立法效力。《修訂令》旨在以新的已予批准的地圖取代原來的已予批准的清水灣郊野公園地圖。倘《修訂令》在生效日期前被廢除,則原來的已予批准的地圖保持有效。
- 1.7 在2010年10月4日的會議上,郊野公園小組委員會通過議案,議決由小組委員會主席動議廢除《修訂令》的議案。2010年10月5日,政府當局就廢除《修訂令》的法律影響向小組委員會提供書面意見。政府當局的意見是基於其對《郊野公園條例》第14條的詮釋。該條訂明 ——

"如行政長官會同行政會議已根據該條例第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。"

- 1.8 政府當局指出,由於上述條文是以強制性的字眼訂定, 行政長官必須訂立《修訂令》。政府當局表示,立法會根據第1章 第34(2)條行使其修訂權時,具有與原先訂立附屬法例者相同的 權力,並須受與原先訂立者相同的法定規限。由於行政長官本 身並無權力廢除《修訂令》,同樣地,立法會亦無權廢除《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。
- 1.9 立法會的法律顧問認為,憑藉第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(及因而廢除)附屬法例的權力。《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,而第14條並無條文顯示不得作出廢除。政府當局的論據會使立法會先訂立後審議的權力變得形同虛設。
- 1.10 郊野公園小組委員會關注到,政府當局的法律意見似乎 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,小組委員會

對政府當局在此事上的法律立場表示有極大保留。小組委員會進行商議後重申其原來決定:由小組委員會主席動議議案,以廢除《修訂令》。

1.11 郊野公園小組委員會於2010年10月8日向內務委員會匯報其商議工作。內務委員會察悉,小組委員會決定由其主席動議一項決議案,以廢除《修訂令》。議員並察悉,小組委員會與政府當局對廢除《修訂令》的法律效力及《修訂令》的廢除的合法性各持不同意見。小組委員會委員對政府當局處理《修訂令》的手法極之不滿,因為政府當局在小組委員會決定動議議案以廢除《修訂令》後,才提出其法律意見。委員認為,這做法有損行政機關與立法機關之間的關係。內務委員會察悉,小組委員會主席陳淑莊議員已作出預告,於2010年10月13日的立法會會議上動議一項擬議決議案,以廢除《修訂令》。

#### 立法會主席就廢除《修訂令》的擬議決議案所作的裁決

- 1.12 立法會主席根據《議事規則》就陳淑莊議員的擬議決議案是否合乎規程作出考慮時,曾邀請政府當局就該擬議決議案給予意見,並請陳淑莊議員就政府當局的意見作出回應。立法會主席並徵詢了法律顧問的意見及資深大律師戴啟思先生的獨立法律意見。立法會主席曾考慮的意見詳情載於立法會主席所作裁決(附錄I)。資深大律師戴啟思先生的法律意見(只備英文本)載於附錄II。
- 1.13 概括而言,立法會主席的意見是,立法會具有審議附屬 法例的憲制責任,並因此有權在適當時作出修改或廢除。任何 條例中賦權訂立附屬法例的法定條文,在欠缺清晰措辭或明確 立法意圖的情況下,不應詮釋為立法會已放棄其對行使該等權 力的控制權。
- 1.14 立法會主席的意見是,行政長官在根據《郊野公園條例》第14條履行其責任時應有的權力,包括決定何時作出有關指定的命令和該項命令應在何時生效,以及在有充分理由的情況下,在立法會提出議案廢除他已作出的該項命令。藉立法會根據第1章第34(2)條行使其修訂權而廢除《修訂令》,不會有違《郊野公園條例》第14條中"須"字所示明行政長官須履行的職責。《郊野公園條例》第14條並沒有否定行政長官動議廢除議案的權力。立法會主席亦信納,廢除根據第14條作出的命令,不會引致出現違反《郊野公園條例》規定的情況,或產生不合理的後果。

1.15 基於以上分析,立法會主席的意見是,無論《郊野公園條例》第14條或按《郊野公園條例》整體理解,均沒有表明或確實顯示任何相反意圖,致使立法會根據第1章第34條修訂(及因而廢除)附屬法例的權力並不適用。他裁定陳淑莊議員提出的擬議決議案合乎規程,可予動議。

#### 廢除《修訂令》的議案

- 1.16 廢除《修訂令》的擬議決議案(下稱"該決議")在立法會2010年10月13日的會議上予以動議並獲得通過。有關就擬議決議案進行辯論的過程,相關的議事錄節錄本載於**附錄III**。該決議於2010年10月15日根據第1章第34(5)條的規定在憲報刊登成為第135號法律公告。
- 1.17 在2010年10月15日的內務委員會會議上,議員曾討論應如何跟進《修訂令》所衍生的事宜,尤其是立法會修訂附屬法例的權力。議員察悉,內務委員會主席已於2010年10月11日白政務司司長轉達,議員要求政府當局提交清單,開列當局認為憑藉主體法例的條文立法會不得廢除的附屬法例。政務司司長國工作將會回應,政府當局不會提供該等資料,因為他認為這項工作將會十分艱巨,而且這樣做並無必要。此外,該清單亦不可能沒有遺漏,亦會引發不必要的爭論。然而,政務司司長表示,他明白議員的關注,而政府當局會考慮可否在向立法會提交附屬法例時明確告知議員,立法會是否有權修訂(包括廢除)有關附屬法例,以協助議員知悉對立法會的修訂權是否有任何限制。
- 1.18 在2010年10月15日的內務委員會會議上,議員要求秘書處搜集與立法會修訂附屬法例的權力有關的資料,並同意待秘書處備妥有關資料後,議員便會考慮在內務委員會轄下委任小組委員會,研究立法會修訂附屬法例的權力。議員察悉,鑒於所涉及的事宜相當繁複,需要約3個月時間搜集有關資料。

# 最新發展

1.19 2011年1月4日,政務司司長致函立法會主席,表示政府當局已決定不會就該決議尋求司法覆核。政務司司長在其函件中重申政府當局的意見,指該決議欠缺法律依據。政府當局決定不會尋求司法覆核,理由是政府非常重視和珍惜良好的行政立法關係。政務司司長並表示,政府和立法會就《郊野公園條例》和廢除《修訂令》的爭議,主要是關於對《郊野公園條例》

的詮釋,並不涉及對立法會在《基本法》下所行使的職權這個 憲制問題的基本分歧。此外,政府當局已決定修改擴建新界東 南堆填區的建議,不再徵用有關郊野公園的土地作堆填區之 用。政務司司長強調,政府當局是次決定,不代表政府認同立 法會的做法有充分的法律依據。

1.20 在2011年1月7日的內務委員會會議上,議員察悉政務司司長的來函內容,並對政府當局質疑該決議的合法性所採用的方式深表關注。議員強調,立法會憑藉第1章所賦予的權力,依循適當程序通過該決議,以廢除有關命令。該決議根據第1章第34(5)條的規定在憲報刊登,具有十足法律效力。議員認為立法會主席有必要去函政務司司長,轉達議員的關注。立法會主席於2011年1月11日去函政務司司長,轉達議員的關注。政務司司長致立法會主席的函件及立法會主席的覆函分別載於附錄IV及附錄V。

### 第2章 —— 附屬法例

2.1 本章提供有關"附屬法例"的分析資料,包括"附屬法例"的定義、審議機制、"立法效力"的涵義、提交附屬法例的責任及相關事宜,以及根據先訂立後審議程序提交的附屬法例的賦權條文的常用表述方式。

#### 何謂"附屬法例"?

- 2.2 在香港稱為"附屬法例"(subsidiary legislation)的法例,在英國則稱為"delegated legislation"(授權法例)或"subordinate legislation"(附屬法例)¹。相對於由國會制定的"主體"法例而言,這些法例亦可歸類為"從屬"法例²。根據授權法例的定義,授權法例指某人或某團體根據某項法令所授予的立法權而訂立的文書³。這項定義的用途不大,因為要決定某項獲授權力是否立法權,很多時並不容易。
- 2.3 在香港,根據第1章第3條的定義,"附屬法例"指"根據或憑藉任何條例訂立並具有立法效力的文告、規則、規例、命令、決議、公告、法院規則、附例或其他文書"4。在決定某項根據某條例訂立的文書是否附屬法例時,法定的驗證準則是該份文書是否具"立法效力"。決定某項規則或某份文書是否附屬法例是相當重要的,因為除若干例外情況外5,一項附屬法例須根據第1章第34條進行"先訂立後審議的程序",或根據第1章第35條進行"先審議後訂立的程序"。

Stanley de Smith and Rodney Brazier, Constitutional and Administrative Law, 6<sup>th</sup> ed., p. 334.

David Feldman, ed., English Public Law (2004) para. 1.133.

Francis Bennion, Statutory Interpretation, 5th ed., p. 241.

<sup>4</sup> 按照1948年以前頒布的法例,在決定某份文書是否具有"立法"性質時,英國所採用的驗證準則與香港所採用的準則本質上相同。至於按照1947年以後頒布的法例所訂立的附屬法例,則在法例中明確訂明有關法例為"法定文書"(Statutory Instruments)。至於新西蘭方面,則在《1989年規例(拒准)法令》(Regulations (Disallowance) Act 1989)中以"規例"(regulations)的定義方式予以界定。這是一項頗為機械式的驗證準則。在澳洲,"附屬法例"稱為"立法文書"(legislative instrument),並在《2003年立法文書法令》(Legislative Instruments Act 2003)中予以界定。這項定義採用了"立法性質"的概念,並載述該性質的若干特點。在馬來西亞及新加坡,"附屬法例"的定義與香港所採用的定義本質上相同。

<sup>5</sup> 當主體條例訂明第34條不適用時(例如《逃犯條例》(第503章)第3條訂明本身的 "先訂立後審議程序",以及《聯合國制裁條例》(第537章)第3條訂明第1章第34條 及第35條不適用)。

#### 審議機制

- 2.4 第1章第34(2)條訂明,凡附屬法例已提交立法會會議席 上省覽,在該次省覽的會議之後28天內舉行的會議上,立法會 可藉通過決議,將該附屬法例修訂(根據第1章第3條的定義,"修 訂"包括廢除、增補或更改),而"修訂方式不限,但須符合訂立 該附屬法例的權力"。立法會亦可藉通過決議,把審議期限延展 21天,或如果在第21天沒有立法會會議,便延展至緊隨21天後 舉行的立法會會議。
- 2.5 根據第1章第35條,凡條例訂定附屬法例須經立法會或 其他主管當局批准,或載有效果相同的文字,則該附屬法例須 呈交立法會或該其他主管當局批准;以及立法會可藉決議,或 該其他主管當局可藉命令,將該附屬法例全部或部分修訂。

### "立法效力"的涵義

- 2.6 在下列情況下,由於某份文書顯然具立法效力,該文書 因此是附屬法例:
  - (a) 該份文書擴大或修訂現有法例(或修改普通法)<sup>6</sup>;
  - (b) 該份文書普遍適用於公眾或某一類別的公眾人士,而非 只適用於個別人士。這點並不是具決定性的因素,但若 一份文書普遍適用於公眾或某一類別的公眾人士,該份 文書有較大可能被裁定為附屬法例<sup>7</sup>;及

在 Queensland Medical Laboratory v Blewett (1988) 84 ALR案中,法庭裁定當局在《1973年健康保險法令》(Health Insurance Act 1973)附表1A內載列所制訂的新病理服務列表,這個決定屬立法而非行政性質。法庭裁定,部長考慮是否行使權力以有關病理的新附表取代舊附表,這樣做是執行或維持聯邦的法律,因此屬行政性質,雖然這說法可能是對的,但該項決定的作出卻改變了法例的內容,其結果跟利用修訂法規修改該附表的做法相同。

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> 在新西蘭Fowler & Roderique Ltd v the Attorney General [1987] 2 NZLR 56的案例中,其中一個爭論點涉及在新西蘭政府憲報公布的一項通告的效力。該通告將一個漁場宣布為受管制漁場,並將該漁場的捕魚船牌照數目限制於發出通告當日的數目。上訴法庭裁定該通告為一項一般性的授權法例,原因是儘管該通告主要是保護於該通告生效前在該漁場捕魚的23艘船隻,但卻對所有人有效。

(c) 該份文書所訂立的是一般操守規則,而非針對某些個案。制定和頒布具普遍性的操守規則,並不是針對某些個案而作出的,屬立法行為<sup>8</sup>。

在其他情況下,有必要考慮多項指標,以研究某份文書是否具立法效力。

- 2.7 以"立法效力"作為驗證準則的困難之處,在於"立法效力"一詞並無法定定義。由於現時亦無任何司法意見,直接闡明"立法效力"的確實涵義,以致問題更為棘手。最近一宗曾頗為詳盡論及此問題的香港個案,是上訴法庭在Julita F. Raza & others v. Chief Executive in Council & others [2006] HKCU 1199一案中所作出的裁決。在該宗個案中,上訴法庭須決定行政長官就輸入勞工計劃所給予的批准是否附屬法例。上訴法庭稅辨識一項原則或定義,據以區分立法決定與行政決定的角度考慮此問題。上訴法庭引述及認同下述澳洲案例:RG Capital Radio v. Australia Broadcasting Authority (2001) 113 FCR 185,該宗案例詳盡檢視了辨識立法決定的建議相關指標清單,而上訴法庭同意,一如上述澳洲案例的判決書所強調,沒有一項因素是具決定性的。該判決書所提述的相關指標如下:
  - (a) 區分立法決定與行政決定的最常用準則為:立法決定旨在定出通用規則(通常針對預期可能出現的情況)的內容,而行政決定則是在個別個案中應用該類規則<sup>9</sup>;
  - (b) 國會控制權是法例的特徵,但即使沒有這項特徵,也並 非具決定性的因素<sup>10</sup>;
  - (c) 該決定是否涉及複雜的政策考慮因素,因為若然,便可 能意味該作為或該決定屬立法性質;

<sup>8</sup> 例如,根據《野生動物保護條例》(第170章)第17C條作出的公告(《野生動物保護(狩獵器具的批准)公告》(第170A章))、根據第170章第7條作出的公告《1999年禁止餵飼野生動物公告》(第170B章))。在Commonwealth v Grunseit (1943) 67 CLR58案中(見第83頁),澳洲高等法院首席大法官Latham表示,立法與執行法例的一般區別,在於立法是把法例內容定為操守規則或就權力、權利或責任作出宣告,而行政機關則在個別情況應用有關法例。

<sup>9</sup> 在 Commonwealth v Grunseit (1943) 67 CLR58案中(見第83頁),澳洲高等法院首席大法官Latham表示,立法與執行法例的一般區別,在於立法是把法例內容定為操守規則或就權力、權利或責任作出宣告,而行政機關則在個別情況應用有關法例。

在English Schools Foundation & Anor v Bird [1997] 3 HKC 434—案中,上訴法院裁定,雖然英基學校協會訂立的規例無須刊登憲報,因此無須根據第1章第34條呈交立法會審議,但該等規例屬於附屬法例。

- (d) 有否賦權予行政機關,以修訂、更改或管控有關計劃或 作為,因為若然,便傾向於意味這是一項行政性質的事 宜;及
- (e) 相對於只提供指引的措施而言,該項措施是否具約束性 質或具約束效力。

由於上文所述指標本身沒有一項是具決定性的因素,而不符合上述一項或多項指標的附屬法例也可以找到,因此,單單引用這些指標並不能確切肯定,某項規則或某份文書到底是否具有立法效力。

2.8 由於有上述困難,自1999年10月起,當某份文書是否附屬法例可能出現疑問時,政府當局所採取的處理方法是在有關法例中加入一項明訂條文,宣告或澄清該份文書的性質。這項條文經制定成為法例後,可視作表述了有關文書的性質的立法用意。<sup>11</sup>

#### 根據第1章第34(1)條提交附屬法例的責任

- 2.9 儘管第1章第34(1)條沒有指明誰人負責把附屬法例提交立法會省覽,但上述條文的原意,必然是由訂立有關附屬法例的公職人員或另一名獲授權人士負責把附屬法例提交立法會省覽。因此,立法機關不可以主動把任何其認為具有立法效力的文書提交議員省覽<sup>12</sup>。
- 2.10 1999年,法律顧問曾在內務委員會的會議上提出,政府當局有責任確保所有附屬法例均遵照第1章第34條的規定提交立法會省覽,使立法會可履行第34(2)條所訂的職能<sup>13</sup>。

# 受第1章第34條規限的附屬法例沒有提交立法會省覽所導致的 法律後果

2.11 第1章第28條訂明,附屬法例在其刊登憲報當日開始時實施。至於應以政府公告還是法律公告的形式在憲報刊登,則沒有明確規定。第34條規定,所有附屬法例在憲報刊登後均須於隨後的一次立法會會議席上提交該會省覽。然而,第34條並

立 法 會 CB(2)696/04-05(02) 號 文 件。

<sup>12</sup> 立法會CB(1)1152/98-99號文件。

<sup>13</sup> 立法會CB(2)1169/98-99號文件。

無提及未能提交附屬法例的後果。第34(2)條訂明,如立法會通過決議以修訂某項附屬法例,該附屬法例須當作由憲報刊登該決議之日起修訂,但在立法會作出修訂前已根據該附屬法例而作出的任何事情,其法律效力不受影響。

- 2.12 對於沒有提交立法會省覽的文書,或已在憲報刊登但並未提交立法會省覽的文書是否有效的問題,《〈保護臭氧層(受管制製冷劑)規例〉1998年(生效日期)公告》(1998年第391號法律公告)小組委員會(下稱"臭氧層小組委員會")曾作深入研究。《保護臭氧層(受管制製冷劑)規例》(1993年第158號法律公告)(下稱"該規例")於1993年5月訂立,而一則指定1994年1月1日為生效日期的生效日期公告則以政府公告(第4794號政府公告)形式刊登,並無根據第1章第34條的規定提交立法會會議席上省覽。政府當局認為,把附屬法例提交立法會會議席上省覽的規定屬強制性質,故該生效日期公告並無效力。為使該規例生效實施,政府當局刊登了另一則生效日期公告(即1998年第391號法律公告),指定1999年1月1日為該規例開始實施的日期。
- 2.13 經研究第1章第28條及第34條的法律效力後,臭氧層小組委員會的見解是,附屬法例一旦在憲報刊登,不論該附屬法例是以政府公告還是法律公告形式刊登,有關的立法過程便告完成。第34條所訂把附屬法例提交立法會會議席上省覽的規定,是提供一個機制,讓立法會可審議依據主體法例所賦予權力訂立的附屬法例。因此,臭氧層小組委員會的結論是,第4794號政府公告已有效訂立<sup>14</sup>。
- 2.14 臭氧層小組委員會委員亦察悉,該規例及另外19項附屬法例因一時大意沒有提交立法會省覽,違反了第1章第34條的規定。內務委員會成立了另一個小組委員會,研究有關附屬法例提交立法會省覽的事宜(下稱"附屬法例小組委員會")。該小組委員會認為,附屬法例沒有提交立法會省覽不會影響其效力<sup>15</sup>。然而,為消除對該等附屬法例的效力的疑慮,政府制定了確認法例,訂明並沒有提交立法會省覽的附屬法例須當作已按照第1章第34(1)條的規定妥為提交立法會會議席上省覽(《2000年成文法(雜項規定)條例》(2000年第32號條例)第XIII部)。

<sup>14</sup> 立法會CB(1)857/98-99號文件。

<sup>15</sup> 立法會CB(1)1267/98-99號文件。

2.15 現時沒有權威解釋,直接闡明某份文書如未有提交立法會省覽在法律上是否有效,不同法官對此問題提出了相反意見。英格蘭及香港的法官曾指出,向立法機關提交某份文書並非強制性規定,而只屬指示性規定<sup>16</sup>。根據此等意見,某份文書在法律上是否有效,未必視乎曾否提交立法會省覽。另一方面,亦有法官有如下見解:一份文書在提交國會省覽後方有法律效力<sup>17</sup>。在香港一宗較近期的案件中,上訴法庭的法官認為,授權法例是否需要提交立法機關省覽只屬程序事官<sup>18</sup>。

#### 憲報第2號法律副刊分成甲乙兩部

2.16 附屬法例小組委員會及政府當局同意,為確保所有需提 交立法會省覽的附屬法例均提交立法會省覽,政府當局將會設 立一個新的機制;根據該機制,憲報第2號法律副刊將分成兩部 分,其中一部分載列須根據第1章第34條提交立法會的附屬法 例,另一部分則載列無須提交立法會的附屬法例<sup>19</sup>。該建議在 1999年7月的政制事務委員會會議上獲通過<sup>20</sup>,並已由1999年6月 11日起開始實施。

# 賦權條文的表述方式

2.17 有關須根據第1章第34條的"先訂立後審議程序"提交的附屬法例,其賦權條文的常用表述方式載於**附錄VI**的第I部;被表述為不受第1章第34條規限的賦權條文的表述方式載於第II部。下文旨在載列立法會具不同修訂權的附屬法例例子,並不表示已盡列所有相關附屬法例。

Bailey v Williamson (1853) LR 8 QB at 132; Starey v Graham [1899] 1 QB 406 at 412; Jones v Robson [1901] 1 KB 673, DC; Auburntown Ltd. v Town Planning Board [1994] 2 HKLR 272 at 289.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> R v Sheer Metalcraft Ltd. [1954] 1 QB 586 at 590.

English Schools Foundation v Bird [1997] 3 HKC 434 at 439.

<sup>19</sup> 立法會CB(1)1267/98-99號文件。

<sup>20</sup> 立法會CB(2)29/99-00號文件。

根據《東區海底隧道條例》(第215章)第55條作出的公告(例如2005年第37號法律公告)

- 2.18 根據《東區海底隧道條例》第55條,可收取的隧道費須 為《東區海底隧道條例》附表所指明者。該附表所指明的隧道 費可由行政長官會同行政會議與新香港隧道有限公司協定而予 以更改;或在並無協定時,則將更改隧道費的問題提交仲裁。 根據《東區海底隧道條例》第55(5)及(6)條,隧道費須遵從該協 定或仲裁裁決作出更改。運輸署署長須在協定或仲裁裁決作出 後,在切實可行範圍內盡快藉憲報公告修訂《東區海底隧道條 例》附表。
- 2.19 根據第1章第34(2)條,立法會修訂附屬法例的權力,須符合訂立該附屬法例的權力。由於運輸署署長訂立該公告的權力受《東區海底隧道條例》第55(5)及(6)條限制,而運輸署署長的權力並不涵蓋收費水平及新收費實施時間的釐定,故立法會修訂該公告的權力亦同樣受到限制。換言之,除輕微的技術性修訂外,立法會只有很少空間可修訂該公告。因此,立法會不得廢除該公告,因為行使此權力不符合訂立此項附屬法例的權力<sup>21</sup>。

根據《大老山隧道條例》(第393章)第36條作出的公告(例如 2010年第67號法律公告)

2.20 根據《大老山隧道條例》第36條更改隧道費的機制,與《東區海底隧道條例》第55條所訂的機制相同。根據《大老山隧道條例》第36條,附表所指明的隧道費可由行政長官會同行政會議與大老山隧道有限公司協定而予以更改;或在並無協定時,則將更改隧道費的問題提交仲裁。根據《大老山隧道條例》第36(6)及(7)條,隧道費須遵從該協定或仲裁裁決作出更改,而運輸署署長須在協定或仲裁裁決作出後,在切實可行範圍內盡快藉憲報公告修訂《大老山隧道條例》附表。因此,除輕微的技術性修訂外,立法會只有很少空間可修訂該公告,亦不能廢除該公告,因為行使此權力不符合運輸署署長訂立此公告的權力<sup>22</sup>。

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> 立法會CB(1)1384/04-05號文件。

<sup>22</sup> 立法會LS68/09-10號文件。

下列法例條文載有"須藉在憲報刊登的公告/須藉憲報公告"或 "須藉在憲報刊登的命令"等用詞,而該等公告及命令均以立法會 可對其作出修訂的附屬法例的形式處理並在憲報刊登<sup>23</sup>

#### 《郊野公園條例》(第208章)

2.21 《郊野公園條例》(第208章)第14條訂明,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。行政長官的命令被視為當局將某範圍指定為郊野公園的詳盡程序中的最後一個步驟。這個程序由擬備未定案地圖(第8條)供公眾人士查閱(第9條)開始,繼而由郊野公園及海岸公園委員會就反對進行聆訊(第11條),然後將未定案地圖(連同載有所作反對及修訂的附表)呈交行政長官會同行政會議以待批准(第12及13條)。未定案地圖一經批准及存放於土地註冊處,行政長官須在憲報刊登命令,指定有關範圍為郊野公園(第14條)。行政長官根據第14條刊登的命令屬附屬法例,立法會可對其作出修訂。

#### 《海岸公園條例》(第476章)

2.22 指定海岸公園的程序相若,有關程序載列於《海岸公園條例》(第476章)第7至15條。這個程序由擬備未定案地圖(第7條)開始,而公眾人士可在土地註冊處查閱該地圖(第8條)。任何人如擬提出新發展工程建議,必須獲得郊野公園及海岸公園管理局總監(下稱"總監")批准,並可就總監所作的決定向行政上訴委員會提出上訴(第10及11條)。與此同時,總監會考慮因該未定案地圖而感到受屈的人士所提出的反對(第12條),並將未定案地圖(連同載有所作反對及修訂的附表)呈交行政長官會同行政會議以待批准(第13及14條)。根據第15條,如行政長官會同行政會議已批准該未定案地圖,而該未定案地圖亦已按照訂明規定妥為存放,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海岸公園或海岸保護區。第16(8)條就已予批准的取代地圖向行政長官施加相若規定。行政長官根據第15條或第16(8)條刊登的命令屬附屬法例,立法會可對其作出修訂。

在雙語法例資料系統及LEXIS系統搜尋"shall by... in the Gazette"及"must by... in the Gazette",得出下文所載的法例條文。下文只載列若干具闡明作用的示例,並非詳盡無遺。透過使用"須"或"必須"一詞,這些條文*規定*(而非純粹*賦權*)有關人員或團體必須藉在憲報刊登公告、命令或其他文書而作出若干作為。

#### 《輔助隊薪酬及津貼條例》(第254章)

2.23 《輔助隊薪酬及津貼條例》(第254章)第5(1)條訂明,保安局局長可藉在憲報刊登公告,為輔助隊的每個職級,編配附表所指明的其中一個薪酬級別。《薪酬級別(香港輔助警隊)編配公告》(第254章,附屬法例C)及根據第5(1)條為其他輔助服務隊訂立的薪酬級別編配公告(第254章,附屬法例D、G、H、J及K),均以附屬法例形式刊登,立法會可對其作出修訂。

《道路交通(車輛構造及保養)規例》(第374章,附屬法例A)

2.24 《道路交通(車輛構造及保養)規例》(第374章,附屬法例A)第28(1)(a)條訂明,汽車所有擋風玻璃、窗門及隔板所使用的玻璃或透明材料,須屬經運輸署署長認可類型的安全玻璃或安全透明物料。該規例第28(3)條規定,運輸署署長須在憲報公告上就該規例第28(1)(a)條指定他認可的安全玻璃或安全透明物料的類型。運輸署署長根據該規例第28條訂立的《指明使用安全玻璃公告》(第374章,附屬法例H)以附屬法例形式刊登,立法會可對其作出修訂。

下列法例條文載有"須藉在憲報刊登的公告/須藉憲報公告"或 "須藉在憲報刊登的命令"等用詞,而該等公告及命令並非以附屬 法例形式處理,亦沒有以法律公告的形式在憲報刊登

- 2.25 與委任有關的條文包括:
  - (a) 行政長官根據《氣體安全條例》(第51章)第5條委任一名 公職人員為氣體安全監督的公告;
  - (b) 行政長官根據《銀行業條例》(第155章)第101A條委任 資本充足事宜覆核審裁處主席或成員的公告;
  - (c) 行政長官根據《教育條例》(第279章)第59條委任上訴委 員團的公告;
  - (d) 保安局局長根據《有組織及嚴重罪行條例》(第455章) 第24B條委任一名公職人員作為負責人員的公告;及
  - (e) 行政長官根據《個人資料(私隱)條例》(第486章)第5(3)條 委任個人資料私隱專員的公告。

- 2.26 與選舉事宜有關的條文包括:
  - (a) 總選舉事務主任根據《選舉管理委員會(選舉程序)(立法會)規例》(第541章,附屬法例D)第28(1)條指定投票站、 點票站及選票分流站的公告;
  - (b) 立法會秘書根據《立法會條例》(第542章)第35條為宣布 立法會議席出現空缺而刊登的公告;
  - (c) 選舉主任根據《立法會條例》(第542章)第46條宣布一項 選舉未能完成的公告;
  - (d) 行政長官根據《區議會條例》(第547章)第38條指明一個 日期舉行選舉等的公告;
  - (e) 署理行政長官根據《行政長官選舉條例》(第569章)第5條 宣布行政長官職位出缺的公告;及
  - (f) 選舉主任根據《行政長官選舉條例》(第569章)第18條宣 布所有候選人及其提名人的姓名的公告。
- 2.27 有關工作守則/實務守則/業務守則方面,有關主管當局若根據下列條文對某項守則給予批准或核准,或將之撤銷或撤回,須在憲報刊登公告:
  - (a) 《 氣體安全條例》(第51章)第9條;
  - (b) 《公眾衞生及市政條例》(第132章)第78K條;
  - (c) 《供電電纜(保護)規例》(第406章,附屬法例H)第15條;
  - (d) 《機動遊戲機(安全)條例》(第449章)第49條;
  - (e) 《個人資料(私隱)條例》(第486章)第12條;
  - (f) 《 社會工作者註冊條例 》(第505章)第10條;
  - (g) 《商船(本地船隻)條例》(第548章)第8條;
  - (h) 《廣播條例》(第562章)第3條;及
  - (i) 《能源效益(產品標籤)條例》(第598章)第42條。

#### 2.28 雜項條文包括:

- (a) 香港天文台台長根據《司法程序(烈風警告期間聆訊延期)條例》(第62章)第5(2)條宣布烈風警告或暴雨警告的開始與終止日期與時間的公告;
- (b) 總督根據《核數條例》(第122章)第4A(1)條指明審計署 署長的薪金額的命令;
- (c) 地政總署署長根據《九廣鐵路公司條例》(第372章) 第7A條刊登的公告,以發表一份聲明,述明已因應某項 土地等的歸屬,將一份圖則存放於土地註冊處;
- (d) 運輸署署長根據《道路交通(車輛構造及保養)規例》 (第374章,附屬法例A)第35及84條公布他認可的擋泥板 及擋泥翼的規格的公告;
- (e) 消防處處長根據《道路交通(安全裝備)規例》(第374章, 附屬法例F)第9條指明他認可的滅火器具類型的公告; 及
- (f) 商務及經濟發展局局長根據《東涌吊車條例》(第577章) 第2(3)(a)條指定保證協議的公告。

下列法例條文載有"須藉在憲報刊登的公告/須藉憲報公告"、 "須藉在憲報刊登的命令"或須藉其他文書等用詞,而該等公告、 命令及其他文書被表述為並非附屬法例

#### 2.29 這些條文包括:

- (a) 婚姻登記官根據《婚姻條例》(第181章)第5C(3)條刊登 經批准的實務守則的詳情的公告(第2A條);
- (b) 環境局局長根據《空氣污染管制條例》(第311章) 第26G條發出的技術備忘錄(第37B(6)條);
- (c) 中醫組根據《中醫藥條例》(第549章)第94(3)條刊登的 公告(第94(4)條);

- (d) 政府資訊科技總監根據《電子交易條例》(第553章) 第30(1)條刊登的公告,以指明文件規定等事宜 (第30(2)條);
- (e) 證券及期貨事務監察委員會根據《證券及期貨(投資者 賠償—徵費)規則》(第571章,附屬法例AB)第25或26條 刊登的豁免付款公告或終止豁免公告;
- (f) 金融管理專員根據《結算及交收系統條例》(第584章) 第5(2)條刊登的公告,以給予他有意撤銷某一結算及交 收系統的指定的通知(第58條);及
- (g) 電訊局長根據《非應邀電子訊息條例》(第593章)第29條 認可的實務守則或刊登的公告(第29(10)條)。

下列法例條文載有"須藉在憲報刊登的公告/須藉憲報公告"或 "須訂立規例"等用詞,而該等公告及規例被表述為不受第1章 第34條規限

#### 2.30 這些條文包括:

- (a) 運輸署署長根據《西區海底隧道條例》(第436章)第52條 更改隧道費的公告(第52(3)條);
- (b) 運輸署署長根據《大欖隧道及元朗引道條例》(第474章) 第45條更改使用費的公告(第45(3)條);
- (c) 根據《機場管理局條例》(第483章)第34(6)條在憲報刊 登的機場收費計劃(第34(9)(b)條);
- (d) 民航處處長依據《航空運輸條例》(第500章)第21條就《蒙特利爾公約》所指明的責任限額作出修訂的公告(例如2009年第251號法律公告)(第21(3)條);及
- (e) 行政長官根據《聯合國制裁條例》(第537章)第3(1)條為 執行有關指示而訂立的規例(第3(5)條)。

無須提交立法會而立法會亦不得修訂的生效日期公告 — 根據《建築物條例》(第123章)第39A條訂立的《〈2009年監工計劃書的技術備忘錄〉(生效日期)公告》(2010年10月8日第5號特別副刊)

- 2.31 根據《建築物條例》(第123章)第39A條,發展局局長可發出處理第39A(1)條所開列事項的技術備忘錄。發展局局長根據《建築物條例》第39A條訂立《2009年監工計劃書的技術備忘錄》(下稱"《2009年技術備忘錄》")。《2009年技術備忘錄》於2009年10月9日刊登憲報,以及在2009年10月14日提交立法會省覽。《2009年技術備忘錄》補充了《建築物條例》中有關規管建築工程及街道工程的監督事宜的條文。《2009年技術備忘錄》訂明,該備忘錄於發展局局長藉憲報刊登的公告而指定的日期開始生效。
- 2.32 根據《建築物條例》第39A(7)條,根據該條發出的技術備忘錄並非附屬法例,但須根據《建築物條例》第39A條所訂的機制(該機制實質上與第1章第34條所訂的機制相同),經立法會審議。
- 2.33 在《建築物條例》第39A(3)至(5)條訂明的審議期內,立 法會並無就《2009年技術備忘錄》作出任何修訂。根據《建築 物條例》第39A(9)條,發展局局長有權在備忘錄中或藉憲報公告 指定一個生效日期,而該日期須後於《建築物條例》第39A(9)(a) 或(b)條所指明的日期(即技術備忘錄提交立法會會議席上省覽 的會議之後28日期限屆滿之時,或立法會修訂有關技術備忘錄 的決議在憲報刊登當日開始之時)。
- 2.34 2010年10月8日,發展局局長憑藉《〈2009年監工計劃書的技術備忘錄〉(生效日期)公告》(2010年10月8日第5號特別副刊)(下稱"該公告"),指定2010年12月31日為《2009年技術備忘錄》開始實施的日期。至於該公告為何沒有提交立法會省覽,研究與實施小型工程監管制度有關的3項生效日期公告(2010年第118號至第120號法律公告)的小組委員會得悉,雖然《建築物條例》第39A條明文規定,技術備忘錄須提交立法會省覽,而立法會可對技術備忘錄作出修訂,但就該技術備忘錄的生效日期公告而言,則並無該等規定。此外,政府當局告知小組委員會,技術備忘錄(本身並非附屬法例)的生效日期公告並非附屬法例,並以一般公告形式刊憲。

# 第3章 —— 立法會主席過往所作的相關裁決

3.1 本章闡述自1997年7月1日回歸至今,立法會主席過往就關乎立法會修訂附屬法例的權力所作的裁決。

#### 與立法會修訂附屬法例的權力有關的個案

- 3.2 自1997年7月1日回歸後至今,立法會主席曾就下列附屬 法例作出關乎立法會修訂附屬法例的權力的裁決:
  - (a) 《1999年公共收入保障(收入)令》;
  - (b) 《2008年僱員再培訓條例(修訂附表3)(第2號)公告》;
  - (c) 《土地(為重新發展而強制售賣)(指明較低百分比)公 告》;及
  - (d) 《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》。

<u>4項藉廢除的形式修訂《1999年公共收入保障(收入)令》附表所</u> 載條例草案內的若干條文的擬議決議案

#### 擬議決議案

- 3.3 該命令根據《公共收入保障條例》(第120章)訂立,於 1999年3月30日刊登憲報,並於1999年3月31日提交立法會省 覽。該命令附表內載有一項修訂若干條例的條例草案,以實施 1999-2000年度財政預算案中的收入建議。
- 3.4 何俊仁議員作出預告,在1999年5月5日的立法會會議上 動議4項擬議決議案,藉廢除的形式,修訂該命令附表所載條例 草案內的若干條文。

# 立法會主席的裁決

3.5 立法會主席察悉,第120章旨在保障政府收入,以免在立法會考慮有關增加稅項、費用、差餉及其他稅收項目的長期建議期間,政府收入有所損失。根據第120章第2條所作的任何命令,其目的是作為一項臨時及短暫措施(只可以為期最長4個月),以防止避稅的情況。該項命令應有別於提交立法會考慮的擬提出長期收入建議的條例草案及決議案。

- 3.6 立法會主席並察悉,第120章第2條的法律地位是,行政長官獲授權作出命令,使他已批准提出的條例草案的"所有條文具有十足法律效力"。為符合行政長官作出有關命令的權力,立法會根據第1章第34(2)條修訂該命令的權力,亦因此而只限於在其認為適當時,把該命令廢除。
- 3.7 立法會主席裁定何俊仁議員不可動議該4項擬議決議案。立法會主席上述裁決載於**附錄VII**。

兩項修訂《2008年僱員再培訓條例(修訂附表3)(第2號)公告》的 擬議決議案

#### 擬議決議案

- 3.8 根據《僱員再培訓條例》(第423章)第14條,每一名僱用外來僱員的僱主須繳付僱員再培訓徵款(下稱"徵款"),數額為第423章附表3所指明的款額乘以僱傭合約內指明的月數所得的數額。第31(1)條訂明,行政長官會同行政會議可藉憲報公告修訂附表3。
- 3.9 《2008年僱員再培訓條例(修訂附表3)公告》(下稱"《修訂公告》")在2008年8月1日刊登憲報,以把附表3所指明的400元款額自該日起減至0元,為期兩年。《修訂公告》於2008年10月8日提交立法會省覽。
- 3.10 《2008年僱員再培訓條例(修訂附表3)(第2號)公告》(下稱"《第2號公告》")在2008年11月11日刊登憲報,以廢除《修訂公告》,以及把減免徵款數額至0元的時間延長,為期5年,並且把徵款數額於2013年8月1日起回復至400元。《第2號公告》於2008年11月12日提交立法會省覽。
- 3.11 葉劉淑儀議員及李永達議員作出預告,在2008年12月 10日的立法會會議上就修訂《第2號公告》動議擬議決議案。

立法會主席就葉劉淑儀議員的擬議決議案所作的裁決

3.12 立法會主席察悉,葉劉淑儀議員的擬議決議案旨在修訂《第2號公告》,使就每一名僱主擬根據"輸入外籍家庭傭工計劃"僱用外來僱員所作的徵款,由2013年8月1日起將維持為0元,而就根據任何其他輸入僱員計劃的所有其他外來僱員的僱主而徵收的徵款而言,將回復至400元。他察悉,擬議決議案所產生的效果,將會是無限期完全豁免向外傭僱主徵款。

- 3.13 立法會主席認為,第423章並無條文限制行政長官會同行政會議修訂附表3的權力,使豁免徵款期須有一個明確期限。這完全是公共政策的問題,可藉附表3反映。第423章並無就指明徵款數額應適用的時限施加任何該等限制。立法會主席認為,葉劉淑儀議員的擬議修正案因此並非與第423章不符,以致與第1章第34(2)條相悖。
- 3.14 立法會主席裁定葉劉淑儀議員可動議她的擬議決議案。

立法會主席就李永達議員的擬議決議案所作的裁決

- 3.15 立法會主席察悉,李永達議員的擬議決議案旨在規定徵款的數額回復至400元的實施日期,須由勞工及福利局局長指定並經立法會批准。
- 3.16 立法會主席認為,李議員的擬議決議案超越了第1章 第28(4)條<sup>24</sup>的權力,因為該擬議決議案並無規定該指定日期須 "藉公告"作出,而該項規定對該指定權力是否有效行使至關重 要。
- 3.17 立法會主席亦接受政府當局的以下論據:根據第423章 第31(1)條訂立的公告(包括載於《第2號公告》第1條的生效日期 條文)屬附屬法例的一種,須按第1章第34條的規定提交立法會會 議席上省覽,即先訂立後審議的程序。他認為李議員的擬議修 正案具有令生效日期須符合第1章第35條的效力,即先審議後訂 立的程序。就根據第423章第31(1)條制定附屬法例(即生效日期 公告)施加第1章第35條的規定,是超越第423章第31(1)條賦予行 政長官會同行政會議的權力。
- 3.18 立法會主席裁定李永達議員的擬議決議案不合乎規程。
- 3.19 立法會主席就上述兩項擬議決議案所作的裁決載於**附錄VIII**。

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> 第1章第28(4)條訂明,"任何人訂立附屬法例,均可規定該附屬法例在該人或在該附屬法例所指定的其他人藉其發出公告所訂定的日期生效"。

<u>4項修訂《土地(為重新發展而強制售賣)(指明較低百分比)公告》</u>的擬議決議案

#### 擬議決議案

- 3.20 《土地(為重新發展而強制售賣)條例》(第545章)規定,行政長官會同行政會議可藉憲報公告就屬於該公告中指明的地段類別的地段,指明一個不少於80%的較低強制售賣申請門檻。《土地(為重新發展而強制售賣)(指明較低百分比)公告》(下稱"《公告》")於2010年1月22日刊登憲報,並於2010年1月27日提交立法會省覽。《公告》指明3個類別的地段可採用80%的較低申請門檻。
- 3.21 涂謹申議員、何俊仁議員、李永達議員及余若薇議員作 出預告,在2010年3月17日的立法會會議上就修訂《公告》動議 擬議決議案。

#### 方法會主席的裁決

- 3.22 4位議員的擬議決議案旨在增訂額外條文以提述某地段類別,而較低的80%的門檻將會適用於該等地段類別。這些議員建議作出修訂,以指明多項事宜,包括規定某地段若要列為《公告》所指明的地段類別,發展局局長必須指明或指定將該地段作優先重新發展,或土地審裁處須信納該地段理應重新發展。
- 3.23 政府當局認為,第545章第3(5)條規定,地段類別必須在《公告》內指明。任何建議如並非與地段或其上建築物的特質或某種性質有關,皆與第3(5)條不符,可視為越權。因此,政府當局認為議員建議的部分條文屬越權。
- 3.24 政府當局亦認為,由於第545章第3(5)條授權行政長官會同行政會議可就屬於指明的地段類別的地段,指明一個較低的申請百分比,因此,4位議員建議加入有關發展局局長須指明或指定將某地段作優先重新發展或土地審裁處須信納某地段理應重新發展的提述,可能構成把第545章第3(5)條行政長官會同行政會議的權力作出不合法授權。
- 3.25 立法會主席察悉第545章或任何其他條例均沒有就"地段類別"下定義。依立法會主席之見,《公告》第4(2)(b)(ii)條的提述構成一項條件,是在性質上與議員所建議的條文相類似的。他認為,議員提出的修訂符合行政長官會同行政會議根據第545章第3(5)條作出《公告》的權力。

- 3.26 依立法會主席之見,有關的建議是關乎地段須具備使其屬於所指明地段類別的特徵,即發展局局長作出指明或須重新發展的指定的地段,以及土地審裁處信納某地段理應重新發展。這些事實,是土地審裁處在根據第545章第4條考慮售賣令的申請前須事先確定的。儘管如此,政府當局在其提交的意見中並沒有解釋,這些條文如何會構成把第545章第3(5)條行政長官會同行政會議的權力作出不合法授權。
- 3.27 立法會主席裁定,涂謹申議員、何俊仁議員、李永達議員及余若薇議員所提出的擬議決議案均合乎規程。立法會主席上述裁決載於**附錄IX**。

就廢除《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》提出的擬議決 議案

3.28 該擬議決議案及立法會主席的裁決載於第1章第1.2至 1.15段。

#### 第4章 —— 過往在委員會會議上進行的相關討論

4.1 本章綜述過往在委員會會議上就立法會修訂及廢除附屬法例的權力進行討論的概況。

#### 過往討論過程

- 4.2 立法會轄下多個委員會均曾討論立法會修訂及廢除附屬法例的權力,包括:
  - (a) 交通事務委員會(在1998年及1999年研究釐定持牌渡輪服務最高收費的法律程序期間作出討論);
  - (b) 《國際組織(特權及豁免權)條例草案》委員會(在1999年 及2000年作出討論);
  - (c) 研究在香港實施聯合國安全理事會就制裁事宜所作決議的小組委員會(在2004年至2008年期間作出討論);
  - (d) 《古物及古蹟(撤回暫定古蹟的宣布)(薄扶林道128號) 公告》(2008年第21號法律公告)小組委員會(在2008年 作出討論);及
  - (e) 《最低工資條例草案》委員會(在2009年及2010年作出 討論)。

# 交通事務委員會

- 4.3 根據《渡輪服務條例》(第104章)第28(1)條,運輸署署長如認為適當,可向任何人批予牌照,以在該牌照指明的地點之間經營一項渡輪服務。《渡輪服務條例》第33(1)條訂明,運輸署署長可藉憲報公告,釐定就領牌服務中乘客、行李、貨品及車輛的運載可收取的最高船費<sup>25</sup>。
- 4.4 運輸署署長行使《渡輪服務條例》第33(1)條所賦予的權力作出兩項公告,分別就往來中環與荃灣(經青衣)的持牌渡輪服務(1998年9月18日在憲報刊登的第4547號政府公告),以及往來偷景灣與赤鱲角的持牌渡輪服務(1998年10月23日在憲報刊登的

24

<sup>25</sup> 立法會LS54/98-99號文件。

第5086號政府公告),釐定最高收費。第4547號政府公告由1998年9月20日起生效,而第5086號政府公告則由1998年10月23日起生效。由於第4547號政府公告並非以法律公告的形式刊登憲報,故此並未在立法會會議席上提交省覽。基於此緣故,第1章第34條未能引用施行<sup>26</sup>。

- 4.5 前立法會議員劉千石對此事提出關注,並要求內務委員會討論需要採取的跟進行動。在1998年10月30日的內務委員會會議上,議員同意此事交由交通事務委員會處理會更為適宜<sup>27</sup>。交通事務委員會先後在1998年11月27日、1999年2月9日及1999年3月26日的會議上,研究與釐定持牌渡輪服務最高收費的法律程序有關的事宜。事務委員會注意到,對於運輸署署長根據《渡輪服務條例》第33(1)條發出的持牌渡輪服務最高收費公告是否附屬法例一事,政府當局與法律顧問的法律意見出現分歧。
- - (a) 是否有明確條文指定有關文書為附屬法例;
  - (b) 有關文書是否擴闊現行法例的適用範圍或修訂現行法 例;
  - (c) 有關文書是否一般適用於公眾或某界別人士,而不適用 於個別人士;
  - (d) 有關文書是否定下了約制行為的通則,而非個別情況; 及
  - (e) 立法的用意是以該份文書為附屬法例<sup>28</sup>。

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> 立法會LS54/98-99號文件。

<sup>27</sup> 立法會CB(2)543/98-99號文件。

<sup>28</sup> 立法會CB(1)1152/98-99號文件。

- 4.7 政府當局認為,根據《渡輪服務條例》第33(1)條作出的公告沒有立法效力。此類公告以一般公告的形式刊登憲報,無須提交立法會省覽。政府當局提出以下論點以支持其看法:
  - (a) 《渡輪服務條例》並無明訂條文確定有關文書為附屬法 例;
  - (b) 運輸署署長釐定最高收費的公告並沒有修訂現行《渡輪服務條例》或擴闊現行《渡輪服務條例》的適用範圍;
  - (c) 根據《渡輪服務條例》第33(1)條所作出的公告並不一般 適用於公眾,亦沒有定下約制行為的通則;該公告只適 用於該持牌人,或其適用範圍可擴闊至包括該持牌人, 或對該持牌人具約束力。使用者的權利與責任則視乎他 們兩者之間合約的條款及條件而定。《渡輪服務條例》 並沒有擴闊或減少此等權利與責任;及
  - (d) 該條文的立法用意是授權運輸署署長作為釐定持牌渡輪服務最高收費的唯一人士。自《渡輪服務條例草案》於1982年通過以來,持牌渡輪服務最高收費的決定一直以行政措施方式實施<sup>29</sup>。
- 4.8 依法律顧問之見,此等公告具有立法效力,應以法律公告的形式刊登憲報,並根據第1章第34(1)及(2)條,須經由立法會以"先訂立後審議的程序"審議。法律顧問提出以下論點:
  - (a) 公告具有釐定或擴闊《渡輪服務條例》第33(1)條的內容的效力,使之成為約制持牌人及使用或打算使用該服務的市民行為的規則,或就該等人士的權力、權利或責任作出聲明;
  - (b) 公告向持牌人施加法律義務,規定其所收取的船費不得超逾運輸署署長所定的最高收費。此等公告亦授予市民可強制執行的權利,或最低限度授予他們合法期望,可繳付不超逾運輸署署長所定的最高船費使用有關渡輪服務。只要所提供的服務是由法規所規管,持牌人與服務使用者之間的關係便非純屬合約上的關係。運輸署署長身為公職人員,有責任採取所需行動,確保市民與不超逾根據第33(1)條所釐定的最高收費水平的船費使用渡輪服務,而持牌人可因收取超逾運輸署署長所定限額的船費而遭檢控。根據第33(1)條作出的公告影響所有使用或打算使用該服務的市民的利益;及

2

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> 立法會CB(2)1815/98-99號文件。

- (c) 如立法機關的用意是認為釐定最高收費屬行政性質,便無必要另加第33(1)條,因為第28(2)(b)條已規定持牌人須受運輸署署長指明的條件規限,有關條文的涵蓋範圍足以把持牌渡輪服務可收取的最高收費列為其中一項條件。第33(1)條的草擬方式與第19(1)條的草擬方式相若。根據第19(1)條所訂立的命令一向被視為附屬法例,並以附屬法例的形式刊登憲報<sup>30</sup>。
- 4.9 關於政府當局所述用以決定某份文書是否具有立法效力的5項準則,法律顧問指出,該等準則只是根據若干普通法適用地區的司法決定,以及該等地區的作者所發表的意見而訂定,並無任何約束力。此外,立法會既未有對此等準則詳加討論,議員亦沒有對此等"普遍採用原則"表示贊同。在該等準則中,除了有關立法用意的準則可肯定無疑地加以接納外,其餘4項準則均須經仔細研究,才能予以接納<sup>31</sup>。
- 4.10 鑒於政府當局與法律顧問所持的法律意見有所分歧,事務委員會與政府當局未能就根據《渡輪服務條例》第33(1)條作出的公告是否附屬法例一事,達成一致意見。事務委員會又注意到,在現行法例中,為數不少的條文均載有"藉憲報公告"的提述,但其處理方式卻不一致,部分以法律公告的形式刊登憲報,部分則以一般公告的形式刊登。事務委員會認為應在有關法例中明確區別立法性質文書與行政性質文書<sup>32</sup>。事務委員會在1999年4月23日向內務委員會匯報事務委員會的商議工作。

# 《國際組織(特權及豁免權)條例草案》委員會

4.11 《國際組織(特權及豁免權)條例草案》的主要目的,在於取代《國際組織及外交特權條例》(第190章)中處理某些國際組織的特權、豁免權及法律行為能力的部分。此目的藉以下方法達致:授權行政長官會同行政會議,使其可藉訂立於憲報刊登的命令,宣布在任何國際協議中,關乎(在條例草案中界定的)國際組織的地位、特權及豁免權及關乎與該類國際組織相關的人士的地位、特權及豁免權的條文,在香港均有法律效力;以及廢除《國際組織及外交特權條例》中類似的條文。廢除有關條文,會同時廢除根據《國際組織及外交特權條例》所訂立的17項命今33。

<sup>30</sup> 立法會CB(2)1815/98-99號文件。

<sup>31</sup> 立法會CB(1)1152/98-99號文件。

<sup>32</sup> 立法會CB(1)1152/98-99號文件。

<sup>33</sup> 立法會LS97/98-99號文件。

- 4.12 根據當時的《國際組織及外交特權條例》訂立的命令為附屬法例,須經立法會以先訂立後審議的程序審議。條例草案明文規定,第1章第34條不適用於行政長官會同行政會議所訂立的命令,所以無須提交立法會審議<sup>34</sup>。
- 4.13 法案委員會的委員對條例草案第3(2)條表示關注;該條 文指明第1章第34條不適用於行政長官會同行政會議根據條例 草案第3(1)條訂立的命令。委員認為,剝奪立法會審議有關授予 國際組織及其人員特權及豁免權的附屬法例的權利,是倒退的 做法<sup>35</sup>。
- 4.14 據政府當局所述,根據《基本法》第十三條的規定,中央人民政府負責管理與香港特別行政區(下稱"香港特區")有關的外交事務。給予國際組織特權及豁免權,以及簽訂關於特權及豁免權的國際協定,毫無疑問屬於外交事務的範圍。因此,為該等特權及豁免權提供法律基礎的本地法例,必須與中央人民政府的國際權利與義務一致,此點實屬重要<sup>36</sup>。
- 4.15 政府當局確認《基本法》所訂立法會作為香港特區立法機關的地位和權力,而鑒於議員關注第1章第34條不適用的問題,政府當局提出委員會審議階段修正案,刪除條例草案第3(2)條,使第1章第34條適用於行政長官會同行政會議根據條例草案第3(1)條訂立的命令。政府當局在提出修正案時,確認第1章第34(2)條已作出規定,立法會對附屬法例的"修訂方式不限,但須符合訂立該附屬法例的權力",而政府當局亦相信立法會不會做出任何超越法定權限的事宜<sup>37</sup>。有關的委員會審議階段修正案於2000年3月1日的立法會會議上獲得通過<sup>38</sup>。

# 研究在香港實施聯合國安全理事會就制裁事宜所作決議的小組 委員會

4.16 在1997年7月1日前,聯合國安全理事會(下稱"安理會") 就制裁事宜所作的決議,藉英國政府制定並延展至適用於香港 的樞密院頒令在香港實施。所有適用於香港的此類樞密院頒令 在1997年6月30日午夜已告失效。為了訂立機制以確保聯合國制

<sup>34</sup> 立法會LS97/98-99號文件。

<sup>35</sup> 立法會CB(2)903/99-00號文件。

<sup>36</sup> 立法會CB(2)903/99-00號文件。

<sup>37</sup> 立法會CB(2)903/99-00號文件。

<sup>38 2000</sup>年3月1日立法會會議過程正式紀錄。

裁事宜繼續適用於香港特區,並繼續在香港特區實施,臨時立法會於1997年7月16日通過《聯合國制裁條例》,該條例於1997年7月18日生效<sup>39</sup>。

- 4.17 根據《聯合國制裁條例》第3(1)條,行政長官須訂立規例,以執行中華人民共和國外交部(下稱"外交部")就實施安理會決定的制裁措施而作出的指示。《聯合國制裁條例》第3(5)條亦明文規定,第1章第34及35條不適用於此等規例。因此,該等規例無須提交立法會省覽,立法會亦無權批准或修訂該等規例<sup>40</sup>。
- 4.18 內務委員會於2004年10月8日會議上同意成立小組委員會,研究在香港實施藉安理會決議所施加的制裁的安排(下稱"聯合國制裁事宜小組委員會")。小組委員會曾在2004年至2008年的立法會任期內,研究有關在香港實施聯合國制裁事宜的安排的若干法律及憲制問題,包括現時賦予行政長官訂立規例的權力以執行外交部指示的憲制依據,及立法會的有關憲制角色,或在《聯合國制裁條例》下並不具備此一角色<sup>41</sup>。

#### 立法會作為香港特區立法機關的憲制角色

- 4.19 聯合國制裁事宜小組委員會深切關注到,《聯合國制裁條例》第3(5)條可能剝奪了立法會審議附屬法例,以及在有需要時修訂附屬法例的憲制角色,進而將立法權賦予行政當局。由於根據第3(1)條訂立的規例的目的是履行香港執行聯合國制裁措施的國際義務,委員極希望確定現行安排是否合憲,否則如據以訂立該等規例的法定基礎違憲,根據《聯合國制裁條例》訂立的規例可能會被質疑在法律上無效<sup>42</sup>。
- 4.20 在考慮立法會的憲制角色時,聯合國制裁事宜小組委員會曾參考《基本法》中分別和行政、立法與司法分權而立有關的第十六、十七及十九條,以及把立法會職權界定為"根據本法規定並依照法定程序制定、修改和廢除法律"的《基本法》第七十三條。聯合國制裁事宜小組委員會亦察悉香港大學前包玉剛公法學講座教授佳日思教授的意見,即"雖然行政及立法機關之間可作互動,但兩者各自享有本身的體制自主,而三權分立原則是《基本法》的基礎"。他的結論是"審議及(如有需要)修訂附屬法例的權力歸屬於立法會,而剝奪立法會審核或修訂附屬法例的權力的條例應屬無效"<sup>43</sup>。

<sup>39</sup> 立法會CB(1)2051/07-08號文件。

<sup>40</sup> 立法會CB(1)2051/07-08號文件。

<sup>41</sup> 立法會CB(1)2051/07-08號文件。

<sup>42</sup> 立法會CB(1)2051/07-08號文件。

<sup>43</sup> 立法會CB(1)2051/07-08號文件。

4.21 政府當局就佳日思教授的意見向聯合國制裁事宜小組委員會作出書面回覆時表示,當局同意在《基本法》之下香港特區各個機關具有不同的職權,但當局認為"《基本法》並沒有規定硬性的三權分立原則"。政府當局表示,在1997年7月1日回歸之前,不論英國或香港的制度均並非以硬性的三權分立原則為基礎。因此,《基本法》沒有規定硬性的三權分立原則,是與確保順利過渡的延續性主旨一致。政府當局提述上訴法庭就HKSAR v David Ma [1997] HKLRD 761一案所作的裁決,表示法庭在案中申明了多項論點,包括《聯合聲明》及《基本法》均以順利過渡作為重點<sup>44</sup>。

#### 立法權力的轉授及審議附屬法例

- 4.22 聯合國制裁事宜小組委員會跟進的另一關注事項是,立法會是否適宜把訂立規例的權力轉授予行政當局,以及豁除本身審議根據《聯合國制裁條例》訂立的附屬法例的權力。在此方面,委員察悉佳日思教授認為立法會獲給予訂立法例的權力,而"《基本法》未有賦予行政長官訂立法例的權力,但卻規定行政長官在立法程序中擔當重要的角色",例如簽署或否決法案。事實上,載列於《基本法》附件三的全國性法律是在本地公布或立法實施,而非直接實施。簡言之,他認為採用此方法的原因是"使建基於普通法的香港法律制度保持完整一致。所達致的效果是所有和訂立法律有關的例常程序均須予以遵循,包括和附屬法例有關的立法程序"45。
- 4.23 由於《基本法》賦予立法會對附屬法例作出規管的權力 及責任,佳日思教授表示,"任何條例如剝奪立法會在制定附屬法 例方面的最終規管權,均屬違憲。立法會獲全國人民代表大會賦 予其立法職責,它不能免除本身行使該項權力"。他認為,"在《聯 合國制裁條例》中豁除第1章第34及35條的規定實屬違憲"<sup>46</sup>。
- 4.24 然而,政府當局認為,雖然立法會獲委以制定法例的職權,但《基本法》並無禁止把制定法例的職權轉授予其他機關或人士,以便訂立附屬法例。此項豁除權力在1997年7月1日之前已經存在,《逃犯條例》(第503章)所訂的第3(15)條與《聯合國制裁條例》第3(5)條相若,可資證明。據政府當局所述,在回歸後延續或行使此項豁除權力,是符合《基本法》的延續性主旨的做法<sup>47</sup>。

<sup>44</sup> 立法會CB(1)2051/07-08號文件。

<sup>45</sup> 立法會CB(1)2051/07-08號文件。

<sup>46</sup> 立法會CB(1)2051/07-08號文件。

<sup>47</sup> 立法會CB(1)2051/07-08號文件。

- 4.25 政府當局提出的另一論點是,由於根據《聯合國制裁條例》訂立的規例是用以執行外交部有關聯合國制裁措施的指示,而有關事宜屬於根據《基本法》第十三條第一款須由中央人民政府負責管理的外交事務,因此由立法會授權香港特區政府制定該附屬法例,而且不規定該附屬法例須經過審議,是絕對合法和合憲的。政府當局認為,這亦反映出一項事實,就是儘管立法權力來自立法會,但標的事項卻不在香港特區獲賦予高度自治的範疇<sup>48</sup>。
- 4.26 至於現行安排會否影響立法會行使其根據《基本法》第七十三條第(五)項及第(六)項所享有的職權(分別為對政府的工作提出質詢及就任何有關公共利益問題進行辯論)的憲制角色,政府當局認為即使立法會無權審議根據《聯合國制裁條例》訂立的附屬法例,立法會仍可隨時就有關的附屬法例提出質詢或進行辯論<sup>49</sup>。

#### 回歸前及回歸後實施聯合國制裁事宜的安排

- 4.27 政府當局表示,在回歸前及回歸後,實施聯合國制裁均屬外交事務。在1997年7月1日前,聯合國制裁是藉着英國政府根據《1946年聯合國法令》制定的樞密院頒令在香港實施。樞密院頒令須提交英國國會省覽,卻不受國會進行修訂或廢除的任何程序所規限。就香港而言,立法局對這些頒令亦沒有任何審議權力<sup>50</sup>。
- 4.28 委員質疑,把《聯合國制裁條例》就實施聯合國制裁所訂明的法律架構,與回歸前適用於香港的相關法律架構作一比較,以決定現行安排的合憲性,是否恰當的做法,因為兩個制度截然不同。他們察悉,據聯合國制裁事宜小組委員會主席吳靄儀議員觀察所得,在回歸前,樞密院頒令是以英國法例而不是香港法例的形式生效。這做法與回歸後根據表明是香港法例的《聯合國制裁條例》訂立規例的安排有很大的分別<sup>51</sup>。
- 4.29 至於國會程序,小組委員會察悉,樞密院頒令須提交英國國會省覽。不過,根據《聯合國制裁條例》訂立的規例卻無須提交立法會省覽。就此,委員察悉,根據《1946年聯合國法令》制定的樞密院頒令提交英國國會省覽後,便會交由法定文書聯合委員會研究。聯合委員會可就該等頒令的法律及草擬事宜向英國政府提出建議,但無權予以廢止52。

<sup>48</sup> 立法會CB(1)2051/07-08號文件。

<sup>49</sup> 立法會CB(1)2051/07-08號文件。

<sup>50</sup> 立法會CB(1)2052/07-08號文件。

<sup>51</sup> 立法會CB(1)2052/07-08號文件。

<sup>52</sup> 立法會CB(1)2052/07-08號文件。

#### 立法會對附屬法例的審議

- 4.30 聯合國制裁事宜小組委員會亦關注,立法會完全無法參與根據《聯合國制裁條例》訂立規例的過程。政府當局認為,香港法律及普通法均容許先審議後訂立或先訂立後審議的程序有不適用的情況。政府當局援引的例子是《英基學校協會條例》(第1117章)、《香港教育學院條例》(第444章)、《職業訓練局條例》(第1130章)及《逃犯條例》(第503章)。委員不完全接納政府當局的看法,並且察悉,就前3項條例而言,所涉事項主要關乎各個機構的內部規管及管理。至於《逃犯條例》,雖然第3(15)條載有與《聯合國制裁條例》第3(5)條相若的豁除條文,但前者純粹訂明行政長官可作出公告,以反映有關公約締約方的任何改變。然而,根據《聯合國制裁條例》第3(1)條訂立的規例往往會訂立新罪行,帶來嚴重的刑罰效果,以及賦予極大的調查及執法權力。委員察悉,在一般情況下,這類性質的附屬法例應交由立法機關審議<sup>53</sup>。
- 4.31 內務委員會在2008年6月20日的會議上通過聯合國制裁事宜小組委員會就改善訂立規例的程序所提出的下列建議:
  - (a) 政府當局應在就每項根據《聯合國制裁條例》訂立並刊 登憲報的規例發出的立法會參考資料摘要中,提供更多 背景資料,以方便議員審議;及
  - (b) 應在內務委員會轄下成立一個專責小組委員會,以便處理根據《聯合國制裁條例》訂立的規例。根據這項常設安排,日後已刊憲的規例會由議員在內務委員會會議上予以考慮,如有需要,該等規例會轉交專責小組委員會作進一步審議<sup>54</sup>。

-

<sup>53</sup> 立法會CB(1)2052/07-08號文件。

<sup>54</sup> 第四屆立法會的內務委員會在2008年11月7日的會議上同意按照先前的聯合國制裁事宜小組委員會的建議,成立一個專責的小組委員會。該小組委員會於2008年12月1日成立,處理根據《聯合國制裁條例》訂立的規例及跟進先前的小組委員會提出的建議。立法會CB(1)2052/07-08號文件。

### 《古物及古蹟(撤回暫定古蹟的宣布)(薄扶林道128號)公告》 (2008年第21號法律公告)小組委員會

- 4.32 《古物及古蹟(撤回暫定古蹟的宣布)(薄扶林道128號)公告》由發展局局長根據《古物及古蹟條例》(第53章)第2A及2B條發出。該公告旨在撤回當局憑藉2007年4月20日在憲報刊登的《古物及古蹟(暫定古蹟的宣布)(薄扶林道128號)公告》(2007年第59號法律公告)所作出的宣布。後述公告曾宣布位於香港薄扶林道128號鄉郊建屋地段第324號內的建築物及其鄰接土地連同建立於該土地上的所有構築物為《古物及古蹟條例》所指的暫定古蹟<sup>55</sup>。
- 4.33 為研究該公告而成立的小組委員會(下稱"古物小組委員會")曾討論立法會修訂該公告的權力和作出有關修訂的效果。小組委員會察悉,該公告屬第1章第3條所界定的附屬法例。因此,該公告可由立法會根據第1章第34(2)條修訂(包括廢除)<sup>56</sup>。
- 4.34 根據《古物及古蹟條例》第2A(1)條,暫定古蹟的宣布 須為考慮建築物及其他構築物是否應該宣布為古蹟而作出,並 只可於諮詢古物諮詢委員會(下稱"古諮會")後作出宣布。《古物 及古蹟條例》第2B(1)條規定,根據第2A條作出的宣布,除非主 管當局(即發展局局長)提前撤回,否則在作出宣布起計的12個月 期間內有效。根據第2B(2)條,主管當局可於諮詢古諮會,並獲 行政長官批准後,不時將此期間延展12個月,但該項延展權力 並不適用於位於私人土地範圍的暫定古蹟。研究中的個案關乎 位於私人土地範圍的暫定古蹟,明顯並無任何機制處理延展事 宜。鑒於主管當局的權力,在此個案中,作出修訂的唯一選擇 似乎便是廢除<sup>57</sup>。
- 4.35 古物小組委員會曾研究廢除該公告的法律效力。根據第1章第34條,該公告須由立法會按先訂立後審議的程序處理,但該公告已於2008年2月1日刊登憲報當日生效,即宣布公告已於該日撤回。第1章第23(a)條訂明,凡條例將另一條例全部或部分廢除,不得因此而恢復任何在該項廢除生效時並無施行或並不存在的事情。立法會通過的決議及該公告均在第1章第3條下"條例"的定義範圍內。因此,如立法會通過決議廢除該公告,該項廢除不會恢復在該決議生效時不再有效或不再存在的宣布公告。

<sup>55</sup> 立法會LS44/07-08號文件。

<sup>56</sup> 立法會LS62/07-08號文件。

<sup>57</sup> 立法會LS62/07-08號文件。

<sup>58</sup> 立法會CB(2)1417/07-08號文件。

4.36 雖然如此,古物小組委員會認為適宜和有需要把該公告廢除,以反映委員不滿政府當局在處理宣布大宅為暫定古蹟及撤回有關宣布的相關事情上的處事手法。委員強調,政府當局應給予足夠時間,讓立法會完成制定立法建議所需的適當程序。如非必要,由立法會按先訂立後審議的程序處理的附屬法例,不應在審議期屆滿之前生效<sup>59</sup>。廢除該公告的決議案在2008年4月9日的立法會會議上遭否決<sup>60</sup>。

## 《最低工資條例草案》委員會

- 4.37 內務委員會成立《最低工資條例草案》委員會,研究《最低工資條例草案》;該條例草案旨在為某些僱員訂定以時薪為單位的法定最低工資,以及設立最低工資委員會<sup>61</sup>。
- 4.38 在條例草案下,訂明每小時最低工資額載於一附表內。 法案委員會部分委員關注到,立法會雖然可批准或撤銷有關修 訂該附表的公告,但卻無權修訂該附表。這些委員認為,既然 行政長官會同行政會議有權修訂最低工資委員會建議的訂明每 小時最低工資額,立法會也應獲賦予權力修訂該附表,若行政 長官會同行政會議作出的決定與最低工資委員會的建議背道而 馳,立法會作為把關者,也可修訂該附表以採納最低工資委員 會的建議。
- 4.39 政府當局表示,藉附屬法例擬於附表3訂明的法定最低工資水平,須經立法會審議。最低工資委員會得出建議的法定最低工資水平時,會採用以數據為依歸的原則進行數據研究及分析,並廣泛諮詢持份者,在顧及防止工資過低與盡量減少低薪職位流失的目標之間取得適當平衡,並維持本港的經濟發展及競爭力。由於各持份者對法定最低工資水平會有不同的利益關係,加上在經濟和就業方面的重大影響,所以恪守以數據為依歸的原則極為重要<sup>62</sup>。
- 4.40 政府當局表示,會審慎和客觀地考慮最低工資委員會的建議,然後於附表3訂明法定最低工資水平,這項附屬法例須經立法會批准。當局建議立法會可批准或撤銷但不得修訂建議的法定最低工資水平,目的只為恪守以數據為依歸的原則。如立法會決定撤銷建議的法定最低工資水平,該水平便不能生效。

<sup>59</sup> 立法會CB(2)1417/07-08號文件。

<sup>60 2008</sup>年4月9日立法會會議過程正式紀錄。

<sup>61</sup> 立法會CB(2)2035/09-10號文件。

<sup>62</sup> 立法會CB(2)2035/09-10號文件。

關於行政長官會同行政會議有權修訂最低工資委員會建議的法定最低工資水平一事,是由於政府當局有責任提交附屬法例,而最低工資委員會的設立是就法定最低工資水平的款額,向行政長官會同行政會議提供意見,行政長官會同行政會議有權釐定訂明每小時最低工資額一事,應無任何疑問<sup>63</sup>。

- 4.41 政府當局進而指出,英國的《1998年全國最低工資法令》並無賦予國會修訂英國政府所建議的全國最低工資水平的權力。部分委員指出,英國國會兩院均無權修訂從屬法例或授權法例,但在少數情況下,若主體法令有訂明為可予修訂者,則屬例外<sup>64</sup>。
- 4.42 何秀蘭議員動議一項刪去條例草案第15(4)條的委員會審議階段修正案,致使立法會可修訂該法定最低工資額。該項修正案在2010年7月16日的立法會會議席上遭否決<sup>65</sup>。

<u>立法會秘書處</u> 2011年1月20日

<sup>63</sup> 立法會CB(2)2035/09-10號文件。

<sup>64</sup> 立法會CB(2)2035/09-10號文件。

<sup>65 2010</sup>年7月16日立法會會議過程正式紀錄。

# 立法會主席就 陳淑莊議員就廢除 《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》 提出的擬議決議案的裁決

陳淑莊議員已作出預告,在2010年10月13日的立法會會議上,就廢除《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》("《修訂令》")動議一項擬議決議案。在我根據《議事規則》就該擬議決議案是否合乎規程作出考慮時,我邀請了政府當局就該擬議決議案給予意見,並請陳淑莊議員就政府當局的意見作出回應,以及徵詢了立法機關法律顧問("法律顧問")的意見。此外,我亦就此徵詢了資深大律師戴啟思先生的法律意見。

## 《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》

- 2. 按照《修訂令》的立法會參考資料摘要所述,《修訂令》旨在修訂《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取代原來的已予批准的地圖,以把作為新界東南堆填區擬議擴展部分的一部分地區,從原來的已予批准的清水灣郊野公園地圖剔除。《修訂令》將於2010年11月1日生效。
- 3. 政府當局在立法會參考資料摘要中解釋,新界東南堆填區大約會在2013或2014年飽和。環境保護署("環保署")建議延長新界東南堆填區使用期6年,擬擴展的新界東南堆填區佔地50公頃。該50公頃的擴展部分包括佔用清水灣郊野公園約5公頃土地<sup>1</sup>。就擬佔用清水灣郊野公園土地一事,環保署自2005年12月,曾數次諮詢郊野公園及海岸公園委員會("委員會")。漁農自然護理署署長作為郊野公園及海岸公園管理局總監("總監")考慮委員會的意見後,徵求行政長官會同行政會議批准,援引《郊野公園條例》(第208章)第15條,把已予批准的清水灣郊野公園地圖交予總監,由新地圖取代,以便從原來的已予批准的地圖剔除該幅佔用的土地。總監按照第208章的規定,擬備未定案取代地圖,並將該地圖供公眾查閱<sup>2</sup>。

.

該50公頃的擴展部分涵蓋的其他地區,包括現有堆填區之上30公頃的層疊區,以及 毗連將軍澳137區的15公頃土地。

<sup>2</sup> 未定案取代地圖由2008年11月14日起供公眾查閱,為期60日。

4. 按照立法會參考資料摘要所述,經考慮所有書面反對意見、出席聆訊人士的意見、總監的陳述及環保署的解釋後,委員會在2009年3月30日否決就未定案地圖所提出的所有反對意見。行政長官會同行政會議在2009年6月30日根據第208章第13(1)條批准清水灣郊野公園的未定案地圖。在2009年7月17日,總監根據第208章第13(4)條,把新的已予批准的地圖存放於土地註冊處。在2010年5月25日,行政會議建議,行政長官指令根據第208章第14條制定《修訂令》。

#### 陳淑莊議員的擬議決議案

5. 陳淑莊議員的擬議決議案旨在廢除該修訂令。

### 政府當局的意見

- 6. 政府當局認為立法會議員提出一項決議案來廢除《修訂令》 是不合法的,因為此舉與根據第208章第14條作出《修訂令》的權力 不相符。政府當局的意見是基於其對《釋義及通則條例》(第1章) 第28(1)(b)及34(2)條的有關條文的詮釋。第28(1)(b)條規定,"附屬法 例不得與任何條例的條文互相矛盾",而第34(2)條訂明:"凡附屬法例 已根據第(1)款提交立法會會議席上省覽……立法會可藉通過決議,訂 定將該附屬法例修訂,修訂方式不限,但須符合訂立該附屬法例的權 力……"。憑藉第1章第3條,第34(2)條中"修訂"一詞包括"廢除"。
- 7. 政府當局指出,第208章第14條是以強制性的字眼訂定,而使用"須"("shall")一字,按文意是指"必須"("must")。行政長官根據該條具有的權力是有規限的,他須根據第13條藉制定《修訂令》落實行政長官會同行政會議的決定。再者,第208章的法定意圖和目的,不可能是賦予行政長官權力以廢除《修訂令》,以及撤銷作出有關指定所經的詳盡法定程序;一如第208章第8至14條所載,有關程序包括數個階段,即擬備未定案地圖、公眾諮詢、審理反對、呈交及批准未定案地圖、存放已予批准的地圖及指定為郊野公園。因此,行政長官作出《修訂令》的權力,並不包括廢除《修訂令》的權力。第1章第28(1)(b)條中"修訂"一詞,在第208章第III部(即第8至15條)的文意中並不包括"廢除",因為第208章存有相反意圖。

- 8. 政府當局亦指出,行政長官作出指定的權力是第208章第14條所施加的一項責任。行政長官須指定新地圖所示的範圍,而該地圖之前已經由行政長官會同行政會議批准,並存放於土地註冊處。如行政長官不這樣做,便會違反其責任,而事實上也會違反法定程序,尤其是在第208章第13條下行政長官會同行政會議作出的決定。政府當局認為,如行政長官可拒絕根據經詳盡法定程序而須作出的指定令,或甚至廢除該令,則會產生一個荒謬的結果,就是行政長官會獲賦權撤銷有關法定程序,以及令多年來依據有關法定條文進行的工作成為白費。
- 9. 政府當局認為,行政長官不能自行廢除《修訂令》而不經過相同的法定程序。因此,立法會同樣沒有權力阻止新的已予批准的地圖所示的範圍成為郊野公園,因為一如第1章第34(2)條所訂明,立法會修訂《修訂令》的權力必須"符合訂立該附屬法例的權力"。儘管行政長官有權更改《修訂令》的生效日期,因為這不會與第208章第14條互相矛盾,但任何生效日期的修訂,不得使《修訂令》與第208章所施加的該項法定責任互相矛盾。因此,雖然立法會可修訂《修訂令》的生效日期,但不可修訂《修訂令》以致否定第208章向行政長官施加的法定責任。立法會亦不能修訂《修訂令》的生效日期,以致該令與第208章施加的法定責任互相矛盾,或令第208章施加的法定責任受阻,或不當地延遲生效日期。
- 10. 政府當局亦在其意見書中提出其他支持的論據,我在此不再 複述該等論據。政府當局的意見書載於**附錄**。

# 陳淑莊議員的意見

11. 陳淑莊議員認為,政府當局指立法會並無廢除《修訂令》的權力這立場,純粹是基於當局對第208章第14條所作的詮釋,而她並不認同當局的詮釋。她又認為,第14條所施加的明示限制是,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,即已根據第13條批准一幅未定案地圖;及該已予批准的地圖已存放於土地註冊處。根據第14條,行政長官無權指定在已予批准的地圖上所示的範圍以外的任何範圍為郊野公園,或指定在已予批准的地圖上所示的任何範圍不得劃為郊野公園。按此含意,行政長官在指定方面並無酌情權,而就作出指定而言,行政長官必須藉在憲報刊登的命令作出有關指定。

- 12. 陳議員認為,據當局所稱第208章第14條中"須"一字對行政長官施加的法定責任,不可能凌駕行政長官根據《基本法》就政府政策作出決定的責任。依她之見,把第14條理解為對行政長官施加了凌駕性責任,要求他無視其他一切,明顯是荒謬的。
- 13. 陳議員指出,第208章第15條容許行政長官將根據第13條批准的地圖交予總監,以由新地圖取代或作出修訂。在此情況下,第208章第8至14條所載的條文便會適用,而當中並無條文規定只有在根據第14條作出指定後,才可將有關地圖交予總監。她認為在沒有作出指定的情況下,行政長官在根據第13條批准某地圖後,將有關地圖交予總監是合法的。
- 14. 陳議員又認為,政府當局作出了沒有理據支持的假設,就是 廢除任何無論是否正在實施的指定令,便是拒絕作出指定令,並會將 經詳盡法定程序所作的法定行為作廢,以及令多年來依據有關法定條 文進行的工作成為白費。她認為廢除某項指定,在法律上不會阻止藉 訂立另一命令,指定在行政長官會同行政會議根據第13條批准的同一 地圖上所示的範圍為郊野公園。

# 我的意見

- 15. 憑藉《基本法》第六十六條,立法會是香港特別行政區("香港特區")的立法機關。根據《基本法》第七十三條第(一)項,立法會的職權包括"根據本法規定並依照法定程序制定、修改和廢除法律"。政府當局與為審議《修訂令》而成立的小組委員會(由該委員會主席陳淑莊議員代表)出現意見分歧,帶出一個焦點問題,就是立法會在第1章第34條所規定的"先訂立後審議的程序"下作出干預的憲制角色及權力。
- 16. 資深大律師戴啟思先生在其法律意見中說明適用的憲制原則,就是"立法會必須有效監察所有立法權力的行使情況,而在詮釋各項規限立法權力的行使情況的相關法例(如《釋義及通則條例》(第1章))時,應以體現此項原則為依歸"。他指出,利用法定條文將立法權力轉授予第三者(如政府官員、公營機構及私營機構),是有效立法所必需的;對於行政長官或行政長官會同行政會議擁有這項經轉授的權限,在憲制上應該並無異議,只要立法會可審議根據該項權限訂立的法律。他認為,"若將一項法律條文理解為容許某項立法職能的獲授權人有權立法而完全不受立法會監察,這個理解法律條文的方式

將會貶損立法會在憲制上的立法權限"。基於這原因,第1章第34條至 為重要,因為這是其中一個方法,藉以讓立法會控制由經轉授立法權 限訂立的法例。

- 17. 戴啟思先生亦提出一點,就是如立法會發現在訂立附屬法例的決策過程中出現法律上的失誤,但面對此情況卻沒有甚麼可做,這將會是極度異常的情況。他認為,立法機關應該是負責對在立法過程中制定的法律進行品質控制的主要機關,它應該有權糾正所察覺的欠妥之處而無須留待法院作出補救。
- 18. 我的意見是,立法會具有審議附屬法例的憲制責任,並因此有權在適當時作出修改或廢除。任何條例中賦權訂立附屬法例的法定條文,在欠缺清晰措辭或明確立法意圖的情況下,不應詮釋為立法會已放棄其對行使該權力的控制權。若立法會對轉授權力下的立法過程作出干預的權力受到限制,而這些限制踰越《基本法》所容許的範圍,自然會引起議員的警惕。
- 19. 我在上文所述的意見,與前立法會主席在1999年5月考慮第1章第34(2)條對立法會修訂某項附屬法例的權力構成的影響時所作出的裁決相符。當時所考慮的問題關乎議員可否提出議案,廢除行政長官根據《公共收入保障條例》(第120章)第2條訂立的命令的附表所載的一項條例草案內的若干條文。前立法會主席開列了以下適用的相關原則,具有參考作用:"在一般的情況下,如立法會擬根據第1章第34(2)條修訂一項附屬法例,只要所提出的修正案是符合《議事規則》的規定,立法會便可藉廢除、增補或更改有關附屬法例的形式予以修訂。然而,由於條例第1章第34(2)條規定立法會只能在符合訂立有關附屬法例的權力的情況下才可修訂某項附屬法例,所以必須就……條例的情況研究立法會可有多大權力修訂該令"。
- 20. 我現時要考慮的關鍵問題是,在通過第208章(特別是第14條)時,立法機關有否同意放棄其對行政長官根據第14條訂立命令的控制權,該條訂明:"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"。
- 21. 為協助我回答這項問題,我比較了《城市規劃條例》(第131章)中處理有關在憲報公告由城市規劃委員會呈交,並獲行政長官會同行政會議核准的圖則的相關條文。第131章第9(5)條訂明:"於上述核准[獲行政長官會同行政會議]發給後,核准圖須予以付印,並須在規劃

委員會認為適宜的地點展示,供公眾查閱,而上述核准和展示的事實,須在憲報公布"。法律顧問指出,一經行政長官會同行政會議核准,核准圖則的法定程序便告完成。該等憲報公告不受第1章第34條所規限,而立法會無權作出干預。

- 22. 我曾問自己,就第208章第14條的情況而言,在根據第14條作出一項命令後,立法會是否同樣沒有作出干預的權力。我認為在這兩種情況之間,明顯有不同之處。有別於行政長官會同行政會議根據第131章第9(2)條所核准的圖則,在行政長官會同行政會議批准任何未定案地圖時,有關郊野公園的指定的法定程序仍未完成。郊野公園的指定的法定程序的最後步驟,是由行政長官根據第208章第14條作出一項指定令。該項指定是以命令的形式在憲報刊登,而根據第1章第34(2)條,須受立法會審議。這有別於第131章所規定的情況,即在憲報就有關核准圖作出公布。我信納根據第208章第14條刊登一項命令,並非只是爲了作出公布。
- 23. 政府當局辯稱,由於第208章第14條使用"須"一字,該條向行政長官施加一項責任,規定他必須履行而沒有任何酌情權。該條所訂明的上述兩個條件一旦符合,行政長官便必須作出命令,而不能作出任何事情阻止或修訂有關指定,包括動議議案廢除他根據該條作出的命令。政府當局指出,第1章第28(1)(c)條下的廢除權力因第14條所含的相反意圖而不適用。這些詮釋顯然令"按先訂立後審議的程序"失效,並且剝奪立法會監察當局就附屬法例行使權力的職能。我須被說服致信納第14條確實顯示一項相反意圖,就是賦權行政長官及立法會修訂(及因而廢除)一項根據該條所作的命令的法定條文不應適用。
- 24. 我認為第208章第14條中"須"一字具有3種含意。第一,它規定當在該條所訂明的兩個條件一旦符合時,行政長官必須作出指定,這是政府當局強調的一項責任。第二,它訂明作出指定應採取的唯一方式,即以命令的形式在憲報刊登。第三,行政長官必須指定在已予批准的地圖上所示的範圍為郊野公園,他不能指定在已予批准的地圖上所示的範圍以外的任何範圍為郊野公園,或指定在已予批准的地圖上所示的任何範圍不得劃為郊野公園。
- 25. 法律顧問給我的意見是,任何法定責任應附有履行該項責任的附帶權力,除非施加該項責任的法規以清晰措辭或因必然隱含意義的緣故,令該等權力不適用。負責履行該項責任的當局須確保該項責任依據有關法定條文的目的妥為履行。我認為,行政長官在根據第14條履行其責任時應有的權力,包括決定何時作出有關指定的命令和該項命令應在何時生效,以及在有充分理由的情況下,在立法會提出議案廢除他已作出的該項命令。此外,藉立法會根據第1章第34(2)條

行使其修訂權而廢除《修訂令》,不會有違"須"一字所示明行政長官 須履行的職責。我不被說服第208章第14條否定了行政長官動議廢除 議案的權力。

- 26. 我亦曾問自己,廢除根據第208章第14條作出的命令,會否引致出現違反第208章規定的情況,或產生不合理的後果,令任何合理的人會理解為保留廢除該項命令的權力不可能是立法機關的原意。政府當局指出,廢除《修訂令》會使先前作出有關指定的法定程序成為白費。法律顧問給我的意見是,如《修訂令》被立法會廢除,《修訂令》將視作猶如不曾作出一樣,而行政長官可根據第208章第14條作出另一項命令。
- 27. 我察悉第208章第15(1)條容許行政長官會同行政會議將根據第13條批准的地圖交予總監,以由新地圖取代或作出修訂。在此情況下,第208章第8至14條所載的條文便會適用。法律顧問提出的意見是,第208章沒有規定行政長官會同行政會議只有在行政長官根據第14條作出命令後,才可將有關地圖交予總監。考慮了法律顧問的意見,我信納廢除一項根據第14條作出的命令,不會導致出現違反第208章規定的情況或產生不合理的後果。如政府當局未能說服立法會不行使其廢除行政長官根據第14條為指定郊野公園而作出的命令的權力,行政長官會同行政會議可在考慮立法會的意見後根據第15(1)條將已予批准的地圖交予總監。這情況可視為立法會有效監察行政機關行使轉授立法權的例子。
- 28. 基於我以上的分析,我信納無論第208章第14條或第208章接整體理解,均沒有表明或確實顯示任何相反意圖,致使立法會根據第1章第34條修訂(及因而廢除)附屬法例的權力並不適用。

# 裁決

29. 我裁定陳淑莊議員提出的擬議決議案根據《議事規則》合乎規程,可在2010年10月13日的立法會會議上動議。

立法會主席曾鈺成

2010年10月11日

ADV 92/00/1C CB(3)/M/MR 2867 2098

電郵急件

香港中區 昃臣道 8 號 立法會大樓 立法會秘書處 (經辦人:韓律科女士)

韓女士:

# 有關《釋義及通則條例》第 34(2)條 的建議決議案

2010年10月5日來函收悉。信中要求政府當局根據其評估, 就陳淑莊議員動議廢除《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》 的建議決議案會否如議事規則第 31(1)條所述對公帑造成負担,提 出意見。

正如昨日透過電話向你作出的解釋,政府當局擬向立法會主席提交詳盡的意見書,不但會處理建議決議案會否對公帑造成負担的問題,也會處理建議決議案涉及的其他法律問題。

隨函夾附政府當局的詳細回應的英文本。在擬備回應時,我們諮詢了御用大律師暨資深大律師唐明治的意見。煩請將該文件呈交主席審議。相信你亦得知,政府當局已因應陳淑莊議員的要求,向小組委員會提供御用大律師暨資深大律師唐明治就此事的意見摘要,以方便小組委員會在 10 月 6 日舉行會議時討論。隨函夾附該摘要的副本,以供主席參閱。

至於建議決議案會否對公帑造成負擔的問題,我現覆實,根據政府當局的評估,建議決議案不會對公帑造成任何負擔。

承蒙你把提交意見書的最後期限延至今日下午 2 時,不勝感謝。我們正著手處理中文文本,待完成後,便立即送交給你。有勞之處,謹此再次致謝。

副民事法律專員(法律意見)汪珮明

附 件

副本送:行政署長

2010年10月7日

## 立法會議員的

# 有關廢除《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》建議

#### 政府當局向立法會主席提交的意見書

本意見書處理下列問題:

立法會議員建議用一項決議來廢除《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》(2010年第72號法律公告)是否合法?

#### 意見摘要

政府當局在聽取英國御用大律師冀資深大律師唐明治先生的意見後,堅決認爲以上問題的答案是"否定"的,因爲此舉并不符合第 1 章第 28(1)(b)條訂立附屬法例的權力以及第 1 章第 34(2)條一

- 第 208 章 第 14 條是以強制性的字眼訂定,而使用"shall"(須)
   一字,按文意是指"must"(必須)。
- 行政長官根據第 208 章第 14 條具有的權力有規限,他須根據第 13 條藉制定指定令落實行政長官會同行政會議的決定。
- 第 208 章的法定意圖和目的,不可能是賦予行政長官權力,藉透過廢除指定令,使經詳盡法定程序而作出的法定行爲作廢。

- 第1章第34(2)條賦予立法會修訂指定令的權力,"須符合 訂立該附屬法例的權力"。
- 第 1 章第 28(1)(c)條及第 34(2)條賦予修訂的權力,受制於特定條例(在本個案中爲第 208 章)的相反意圖,而根據第 208章第 III 部的法定內容的適當釋義,"修訂"並不包括"廢除"。
- 因此,立法會作出修訂的權力,並不大於行政長官根據第 208章所獲賦予的權力。
- 有關該指定令尚未生效以致可予廢除而不會影響任何指 定的論據,有基本謬誤。
- 任何宣稱是廢除指定令的作爲,即宣稱是廢除對郊野公園 的指定。
- 立法會可以如行政長官般,要求修訂該項指定的生效日期,使其在一段合理時間後才生效,這點並無爭議。因此, 立法會先訂立後審議的權力並沒有變得無效。

# 詳細意見

# 共同基礎

- 2. 在本意見書中,我們假定下列觀點不會出現爭議:
  - (a) 2010 年第 72 號法律公告爲《釋義及通則條例》(第 1 章)第 34(1)條所指的"附屬法例"("指定令");
  - (b) 第 34(2)條賦予立法會廢除的權力,這權力範圍與根據《郊野公園條例》(第 208 章)第 14 條賦予行政長官的權力範圍同樣廣泛,但不比後者爲大;

- (c) 在提交任何建議廢除 2010 年第 72 號法律公告的決議案時,立法會主席必須考慮這基本上是一個法律問題,即廢除建議是否符合行政長官制定 2010 年第 72 號法律公告的權力,並須就此提出其意見,以及
- (d) 如主席認爲廢除建議並不符合行政長官制定該指定令的權力,則議員不可合法地提出修訂建議。

#### 有關問題

3. 目前要處理的問題是,廢除 2010 年第 72 號法律公告的建議是 否符合第 1 章第 34(2)條所指制定 2010 年第 72 號法律公告的 權力。

# 與訂立附屬法例的權力及第1章第34(2)條不相符

- 4. 第 1 章第 28(1)(b)條規定,"附屬法例不得與任何條例的條文互相矛盾"。第 1 章第 34(1)條賦權立法會修訂提交該會的附屬法例,"修訂方式不限,但須符合訂立該附屬法例的權力"。
- 5. 反對有關廢除 2010 年第 72 號法律公告的建議,是因爲這與第 208 章第 14 條的條文互相矛盾。因此,這並不"符合"訂立 2010 年第 72 號法律公告這條附屬法例的權力,以及超越第 1 章第 34(2)條所賦予的權力。

## 就郊野公園的指定的法定計劃

6. 2010 年第 72 號法律公告所作的指定,是行政長官依據第 208 章第 14 條作出的一項行爲。

- 7. 第 208 章第 14 條並無賦予行政長官無限權力,以作出命令(指定令),指定任何在已予批准的地圖上的範圍爲郊野公園,也沒有給予他選擇權,以拒絕對已獲行政長官會同行政會議批准的新圖則作出指定。
- 8. 指定令只是第 208 章第 III 部所訂法定計劃的一部分。凡要將任何在已予批准的地圖(包括修訂/取代已予批准的地圖)上的範圍指定爲郊野公園,都必須按照有關的法定計劃辦理。
- 9. 根據第 208 章 第 III 部 指 定 郊 野 公 園 的 法 定 計 劃 包 括 以 下 階 段:

#### (A) 擬備未定案地圖的階段

(a) 總監(即漁農自然護理署署長)須就擬備未定案地圖諮詢郊野公園及海岸公園委員會(委員會)(第 208 章第 8 條);

### (B) 公眾諮詢階段

- (b) 由總監擬備的未定案地圖須以公告方式於憲報刊登 (第 208 章第 9(2)(a)條);
- (c) 將該公告的文本,在 2 份每日出版的中文報章及一份 每日出版的英文報章各刊登 3 日,以及在建議中的郊 野公園的顯眼部分,展示該公告的文本(第 208 章第 9(2)條);
- (d) 自公告刊登之日起計 60 日內,在政府辦事處須備有該未定案地圖的一份副本,供公眾人士查閱(第 208 章第 9(3)條);
- (e) 任何在建議中的郊野公園範圍內進行的新發展工程,必須取得總監的批准(第 208 章第 10 條);

#### (C) 審理反對的階段

- (f) 在爲期 60 日的公眾查閱期內,任何人如因未定案地圖而感到受屈,可將其反對的書面陳述送交總監及委員會秘書(第 208 章第 11(1)條);
- (g) 委員會秘書須定出委員會就該項反對進行聆訊的時間及地點(第 208 章第 11(4)條);
- (h) 委員會就反對進行聆訊後,須決定是否一
  - (i) 完全否決該項反對或否決其中部分;或
  - (ii) 指示總監因應該項反對的全部或部分而修訂有關的未定案地圖(第 208 章第 11(6)條);

#### (D) 呈交及批准未定案地圖的階段

- (i) 未定案地圖(包括根據第 11 條所作的反對及申述的附表)須呈交行政長官會同行政會議以待批准(第 208 章 第 12 條);
- (j) 未定案地圖根據第 12 條呈交予行政長官會同行政會 議後,行政長官會同行政會議須一
  - (i) 批准該未定案地圖;
  - (ii) 拒絕批准該未定案地圖;或
  - (iii)將該未定案地圖交予總監作進一步考慮及修訂。

### (E) 存放批准的地圖階段

(k) 經行政長官會同行政會議批准的地圖,均須由總監簽署,並須存放於土地註冊處(第 208 章第 13(4)條)。

#### (F) 指定為郊野公園階段

- (1) 在行政長官會同行政會議批准該地圖並把該地圖存 放於土地註冊處後,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爲郊野公 園(第 208 章第 14 條)。
- 10. 上文清楚顯示郊野公園的指定是法定程序的最後階段。在此之前的法定程序,包括擬備建議中的郊野公園的未定案地圖、就未定案地圖進行公眾諮詢、郊野公園及海岸公園委員會對未定案地圖提出的反對作出審理、郊野公園及海岸公園委員會就反對作出決定,以及由行政長官會同行政會議考慮批准未定案地圖。
- 11 行政長官根據第 208 章第 14 條指定郊野公園的權力是有規限的。行政長官根據第 208 章第 14 條所能做的,只是實行行政長官會同行政會議根據第 208 章第 13 條所作的決定,作出在該已予批准的地圖上所示的範圍爲郊野公園的指定。這與第 208 章第 14 條所載的法定字眼一致,第 208 章第 14 條訂明:

"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 示的範圍爲郊野公園。"(粗體和底線爲本文所加)

12. 簡而言之,如行政長官會同行政會議已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,則行政長官必須(並 且在沒有其他選擇下進行)根據第 208 章第 14 條作出有關指定。如對第 208 章第 14 條另行作出詮釋,使行政長官可拒絕根據詳細法定程序而須作出的指定令,或甚至廢除該令,則一切經總監擬備未定案地圖、行政長官會同行政會議批准該地圖,以至將已簽署地圖存放於土地註冊處等工作,便會失去法律效力,而藉反對機制進行的公眾諮詢,以及委員會就任何對未定案地圖提出的反對所作的審理工作,亦會歸於徒然。有關詮釋會產生一個荒謬的結果,就是行政長官會獲賦權將多年來依據有關法定條文進行的工作報廢。這絕對不是第 208 章的立法意圖及目的。

## 立法會的權力

- 13. 現將有關 2010 年第 72 號法律公告的背景資料載於附件,以供參考。
- 14. 第1章第34(2)條訂明: "凡附屬法例已根據第(1)款提交立法會會議席上省覽……立法會可藉通過決議,訂定將該附屬法例修訂,修訂方式不限,但須符合訂立該附屬法例的權力……"。 基於第1章第3條的定義,"修訂"包括"廢除"。
- 15. 第 34(2)條"修訂方式不限"的語句,單獨來看可能表示立法會有廣泛的權力阻止或延遲本個案中已繪製地圖的新範圍成爲郊野公園。然而,隨後的字眼則對該權力施加嚴重的限制。立法會的決議案只可能修訂(或廢除)2010 年第 72 號法律公告,而"修訂方式……<u>須符合訂立該附屬法例的權力</u>"。"符合"在此情況下指"不矛盾"。因此,有關意圖是,立法會所能做的只是行政長官本身獲授權做或容許做的事。
- 16. 就第 208 章第 14 條條文及其文意,行政長官作出指定的權力 是該條文所訂明的一項責任。行政長官須(其文意是"必須")指

定新劃定地圖的範圍,而該範圍之前須經行政長官會同行政會 議批准並顯示於已簽署和存放的地圖中。如行政長官不這樣 做,便會違反其責任,而事實上,也有違上述法定計劃,尤其 是在第 208 章第 13 條下行政長官會同行政會議作出的決定。 同樣地,該指定令是按照行政長官會同行政會議,就第 208 章 第 13 條下批准的地圖所作出的決定而根據第 208 章第 14 條作 出的,行政長官不能不經過相同的法定程序而自行廢除該指定 令。

- 17. 立法會在本個案中根據第 1 章第 34(2)條行使權力,須符合行政長官制定 2010 年第 72 號法律公告的權力。簡單來說,立法會沒有權力阻止已繪製地圖的新範圍成爲一個郊野公園(藉議決案廢除指令作出阻止)。原因十分簡單:行政長官和立法會均不能這樣做。
- 18. 對於根據第 15 條對郊野公園所作的指定,第 208 章訂有作出修訂的機制,包括通過第 8 條至第 14 條所訂明的法定程序,包括諮詢和反對程序。行政長官不能貿然廢除一項根據第 14 條所作的指定,而是須要遵循第 15 條所規定的法定程序。

就立法會法律顧問意見的回應(載於 2010 年 10 月 5 日立法會 LS99/09-10 號文件)

行政長官藉憲報命令有關指定的法定責任

19. 根據《釋義及通則條例》第 28(1)(b)條:

"凡條例**授予權力給任何人訂立附屬法例**,以下條文即適用於有關附屬法例—…**附屬法例不得與任何條例的條文互相矛盾**"。

- 20. 正如第 12 段所述,第 208 章第 14 條向行政長官施加一項責任, 作爲在憲報作出命令者,須指定在該已予批准的地圖上所示的 範圍爲郊野公園。行政長官作爲作出該命令(附屬法例)者,不 能修訂(或廢除)該命令,以致與第 208 章所施加的該項法定責 任(即指定行政長官會同行政會議已予批准的範圍爲郊野公園) 互相矛盾。
- 21. 立法會法律顧問接納以下論點:"根據第 14 條,行政長官無權指定已予批准的地圖上的範圍以外的任何範圍或指定任何範圍並非郊野公園。因此,行政長官對該項指定沒有酌情權。就此事而言,行政長官必須藉在憲報刊登的命令作出該項指定。這些是第 14 條施加的明文限制"。(粗體爲本文所加)
- 22. 行政長官顯然具有權力更改指定令的生效日期,因爲這與第 14條的條文並非互相矛盾。但即使這樣,更改生效日期,亦不能使指定令與第 208 章所賦予的法定職責互相矛盾。舉例來說,當局不可修訂指定令,使指定令在一段悠長時間後生效,因爲行政長官有法定職責在合理時間內藉在憲報刊登的命令指定某一範圍爲郊野公園。

#### 立法會修訂憲報公布的指定令的權力

- 23. 基於同一理由,立法會修訂憲報公布的指定令的權力, 其方式 必須"符合訂立該附屬法例的權力"(第 1 章第 34(2)條)。
- 24. 換言之,立法會修訂任何附屬法例的權力,必須符合且不可超 越制定有關附屬法例者所擁有的權力。
- 25. 根據第 1 章第 34 條對立法會權力的限制行之己久,而且無可爭議。請參閱主席於 1999 年 5 月 3 日就根據第 1 章第 34(2)條提出修訂《1999 年公共收入保障(收入)令》的建議所作出的裁决,以及立法會助理法律顧問就《大老山隧道條例》(第 393章)第 36 條和《東區海底隧道條例》(第 215章)第 55 條所規定的更改隧道費機制提出的意見(載於立法會 CB(1)2150/09-10 號文件第 6 至 7 段及立法會 CB(1)2153/04-05 號文件第 4 段)。
- 26. 引用第 1 章第 34 條,在尋求修訂已刊登憲報的指定令時,立 法會的權力必須與第 208 章賦予行政長官的權力相符,前者亦 因此不能較後者廣泛。因此,立法會:
  - (1) 不可修訂(包括廢除)該命令,令其否定第 208 章委予 行政長官的法定責任(即把行政長官會同行政會議批 准的範圍指定爲郊野公園);
  - (2) 能夠修訂命令的生效日期。儘管如此,對生效日期的 修訂也不能令該命令與第 208 章委予的法定責任互相 矛盾。儘管如此,對生效日期的修訂也不能令第 208 章委予行政長官執行的法定責任受阻,或不當地延遲 生效日期(即超過合理期的時間)。

#### 區分"在憲報刊登的命令"與"指定"

- 27. 據我們了解,立法會法律顧問所提出的論點如下:
  - (1) 就根據第 208 章第 14 條已在憲報刊登的命令來說, 立法會修訂憲報刊登的命令的權力方面所受的規 限,"只要求廢除所帶來的後果,不會影響任何郊野 公園的指定"(立法會文件第 4 段)。
  - (2) 立法會作出修訂(包括廢除)的權力,須受上文所述的 規限所限制。第 14 條並無排除廢除的可能性,惟必 須不侵犯上述規限。
  - (3) 律政司所提出的論據,會使立法會不反對即予通過的權力**變成無效**。
  - (4) 憲報公布的命令尚未實施,該令第 1 條述明生效日期 爲 2010 年 11 月 1 日。這意味根據修訂令作出的指定 尚未**有效**。因此,廢除修訂令並不會廢除任何指定。 根據總督會同行政局於 1979 年 9 月 18 日批准並存放 於土地註冊處的 CP/CWB<sup>B</sup> 號圖則,仍然完全有效。

# 指定郊野公園是指就行政長官會同行政會議已予批准的範圍而言,而非任何郊野公園的指定

28. 就此,立法會法律顧問的上述意見並未顧及第 14 條委予行政 長官的法定責任。這並非僅藉憲報命令,指定行政長官會同行 政會議批准的任何範圍爲郊野公園(如遠自 1979 年該已予批准 的圖則的指定)。第 14 條委予行政長官的責任,是"**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"(即行政長官會同行政會議在 2009 年 6 月 30 日批准的地圖 CP/CWBp)。如立法會宣稱廢除該刊登憲報的命令,必定會影響和推翻有關指定在該已予批准的地圖上所示的範圍(經行政長官會同行政會議在 2009 年 6 月 30 日批准)為郊野公園的事宜。

#### **憲報刊登的命令已具有作出有關指定的效力**

- 29. 立法會法律顧問似乎認爲,**由於生效日期尚未來到**,該憲報刊登的命令<u>在法律上並不具有作出有關指定的效力</u>。既然該命令<u>不具</u>有作出有關指定的效力,廢除該憲報刊登的命令本身並不能廢除有關指定。因此,立法會對附屬法例作出任何修訂(包括廢除該等法例)的權力所受的限制,並沒有受到侵犯。
- 30. 請容我們指出,這項分析存有基本謬誤:
  - (1) 將已刊登憲報的命令與該項指定分拆,並不合邏輯。 行政長官透過在憲報作出命令,指定一個郊野公園。 該項刊登憲報的命令的唯一目的和作用,就是將行政 長官會同行政會議所批准的範圍指定爲郊野公園。第 208章沒有任何條文支持這樣區分,又或設定額外的 規限,使已刊登憲報的命令須遵循該規限,其指定方 才生效。第 208章、第 1章或其他地方均沒有條文規 定,已刊登憲報的命令只可以在比如說完成提交立法 會進行不表反對即予通過的程序,又或有關命令生 效日期開始實施的情況下,才可以作出一項指定。

- (2) 郊野公園的指定,在憲報公布行政長官的命令時,在 法律上已經完成並具有效力和作用。該命令沒有在憲 報刊登後即時實施,卻於 2010 年 11 月 1 日實施,這 樣並不影響其作爲文書的效力和作用,以指定經由行 政長官會同行政會議所批准的範圍爲郊野公園。
- (3) 已刊登憲報的命令就指定生效日期作出規定,這本身不可能是一個對行政長官或立法會修訂(包括廢除)該項命令或指定的權力產生基本分別的決定性因素。
- (4) 行政長官或立法會可否修訂或廢除該指定令,並非取 決於該指定令是否已開始實施,因爲根據第 208 章, 行政長官**須**在憲報刊登該命令,以實施行政長官會同 行政會議的決定。雖然行政長官有權選定適當日期使 决定在轉變的日期生效,但他無權作出任何事情以阻 止透過指定以實施該經批准的圖則。
- (5) 作出指定的立法程序,應該在指定令於憲報刊登時已經完成。它在法律上具有效力和作用,儘管尚未實施。否則,討論修訂和廢除是沒有意義的。能夠讓人修訂或廢除的是在法律上已經完成的法例,而不是仍在制定中的東西。這一點也於第 1 章第 32 條獲得證明,該條顯示押後實施任何條例,並不表示有關條例並不完整或無效。
  - "(1)凡條例並非在該條例於憲報刊登當日開始實施,根據該條例行事的權力均可在該條例於憲報刊登之後隨時行使。
  - (2)除非條例有賴行使第(1)款所指的權力方得以實施,否則行使該權力所作的事情,在該條例中 與該權力有關的條文實施前,不得先行生效。"

- (6) 該憲報刊登的命令受先訂立後審議程序所規限這個事實也不能影響該命令作爲附屬法例的有效性和完整性。這一點從第 1 章第 34(2)條本身的用詞中清楚可見:
  - "(2)凡附屬法例已根據第(1)款提交立法會會議席 上省覽,在該次省覽的會議之後 28 天內舉行的會 議上,立法會可藉通過決議,訂定將該附屬法例 修訂,修訂方式不限,但須符合訂立該附屬法例 的權力;此等決議一經通過,該附屬法例須當作 由憲報刊登該決議之日起修訂,但已根據該附屬 法例而作出的任何事情,其法律效力不受影響。"
- (7) 任何宣稱是廢除該憲報刊登的命令的作爲,即宣稱是 廢除對某個範圍作爲郊野公園的指定。

#### 立法會先訂立後審議的權力,並沒有變成無效

31. 立法會先訂立後審議的權力,並沒有變成無效。正如上文所述,在與第 208 章第 14 條的條文並非互相矛盾之情况下,立法會可尋求修訂該項指定的生效日期。

就第 208 章第 III 部而言,第 1 章第 28(1)(c)條"作出修訂"一 詞並不包括"廢除"

32. 立法會法律顧問進一步辯稱,行政長官作爲訂立指定令的人,有權以第 1 章第 28(1)(c)條爲理由廢除該令。這論點並無顧及第 1 章第 28(1)(c)條所訂的權力是建基於指定條例原來所載的權力,並且實際上須受該指定條例所載任何用意相反之處的規限(見第 1 章第 2(1)條及第 28(1)(b)條)。在本個案中,行政長

官(在需要時)行使第 28(1)(c)條所訂的權力,須受第 208 章的立法意圖規限。第 15 條提供一個法定機制,以更改郊野公園的指定和取代已予批准的地圖,因此一般作出廢除的權力並不適用。無論如何,任何來自第 28(1)(c)或 34(2)條的作出廢除的權力,仍須受根據第 14 條及第 208 章的法定機制加於行政長官(作爲訂立指定令的人)的規限。因此第 28(1)(c)條及第 34(2)條的"修訂",在第 208 章第 III 部文意中並不包括"廢除"。

# 根據第 208 章第 15 條,"刪減"郊野公園土地是否一項獲准行使的權力?

- 33. 有意見認爲,根據第 208 章的詮釋,郊野公園範圍內的土地只可擴大,不可刪減。對此,我們不敢苟同。第 15 條清楚訂明,行政長官會同行政會議可將任何經其根據第 13 條批准的地圖交予總監,以由新地圖取代或作出修訂,而第 208 章完全沒有條文顯示這項取代或修訂只可用於擴大土地範圍。因此,取代地圖或對其作出修訂可應用於擴大或刪減任何根據第 208 章第 13 條批准的地圖的範圍。
- 34. Lai Pun Sung 訴 漁農自然護理署署長及郊野公園及海岸公園委員會(高院憲法及行政訴訟 2009 年第 83 號)一案,曾處理類似爭議。在該案中,申請人質疑先前指定爲郊野公園的土地不能改作其他土地用途,例如作爲堆填區。法院在考慮第 208 章第 15(1)條的釋義後指出 —

"……本席在目前的訴訟程序中唯一要考慮的是,假設能夠證明或已經證明有凌駕性的需要把土地用作堆填區,則這個需要是否超越行政長官會同行政會議根據第 15(1)條把地圖交予總監,以取代或修訂指定郊野公園範圍的地圖的權力。正如我所說,條例內並沒有條文顯示這是不能做的。"

律政司

2010年10月7日

#1078245v1

## 事實背景以致 2010 年法律公告(LN72)的訂定

- 1. 訂定 2010 年法律公告(LN72)的指定令是第 208 章內的法律計劃的最後一個階段,將經由行政長官會同行政會議批准的地圖上所示的範圍指定為清水灣郊野公園。
- 2. 當局經無數次諮詢西貢區議會和郊野公園及海岸公園委員會(包括視察新界東南堆填區)及進行的多項改善措施,委員會在 2008 年 9 月 11 日建議引用第 208 章第 15 條,將擬被侵占而屬於清水灣郊野公園地圖上所示的範圍的地方,從該地圖內剔除。
- 3. 根據第 208 章第 15 條,行政長官會同行政會議在 2008 年 10 月 21 日把已予批准的清水灣郊野公園地圖交予總監,由新地圖取代,以便把受新界東南堆填區擬議擴展部分影響的 5 公頃郊野公園土地從清水灣郊野公園範圍删除。
- 4. 根據第 208 章第 8 及 9 條,擬備的新地圖由 2008 年 11 月 14 日起供公眾查閱,爲期 60 日。
- 5. 在 60 日的反對期內,總監共收到 3,105 份(大部份其格式一致) 反對書。在 2009 年 3 月。委員會根據第 208 章第 11(6)條安排了 6 節時間,就反對者對擬備的新地圖的反對進行聆訊。經考慮所有意見(包括書面的反對、出席聆訊人的意見、總監的申述和環保署(爲工程項目倡議人)的解釋)後,委員會於 2009 年 3 月 30 日同意,把擬用作堆填區擴展部分的 5 公頃土地從郊野公園範圍删除。委員會在否決所有反對意見後,向各反對者發出一份報告書及以書面通知他們委員會的决定。因應委員會的建議,當局要以增加清水灣郊野公園設施及提供予公園的訪客較舒適的設施,作爲損失 5 公頃郊野公園土地方的補償。環保署已同意實施下列改善措施
  - (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) 在遊客中心爲公眾提供導賞服務。
- 6. 根據第 208 章第 12 條,該已把 5 公頃從清水灣郊野公園範圍删除的新地圖,以及一份載有根據第 11 條所作的反對及申述的附表,已呈交行政長官會同行政會議考慮。
- 7 在 2009 年 6 月 30 日,行政長官會同行政會議經考慮根據第 208 章第 12 條所呈交的文件後,按第 208 章第 13(1)(a)條批准該新地圖。
- 8. 根據第 208 章第 13(4)條,經行政長官會同行政會議按第 208 章第 13(1)條批准的新地圖,在 2009 年 7 月 17 日已存放於土地註冊 處。
- 9. 在 2010 年 5 月 25 日,行政長官命令,根據第 208 章第 14 條作出《2010 年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》,指令經行政長官會同行政會議所批准的新地圖上所示的範圍爲清水灣郊野公園。該指定令於 2010 年 5 月 31 日公布於法律公告(LN72/2010)。
- 10. 指定令是根據第 208 章第 III 部所訂定的法律計劃作出。換言之,有關草圖已經公眾諮詢及提交委員會考慮的階段。新的地圖亦經由行政長官會同行政會議批准,並已存放於土地註冊處。行政長官亦已在憲報刊登命令,指定在已予批准的新地圖上所示的範圍爲清水灣郊野公園。
- 11. 上述表述支持我們的論據,即行政長官須根據第 208 章第 14 條(他實已如此作出),將行政長官會同行政會議已予批准的新地圖號碼 CP/CWBD 所示的的範圍指定爲清水灣郊野公園。現階段行政長官及立法會不能將有關指定令廢除,令整個法定程序報廢。
- 12. 顯然易見,無人會欣然接受建築於或擴建到他/她的後院的廢物處置設施。但新界東南堆填區將於未來三至四年間飽和,是鐵一般的事實。香港面對一個實在的廢物處置的問題,因爲新界東南堆填區的容量於 2013 至 14 年間耗盡時,而長遠的替代廢物處置設施(如建築廢物管理設施)亦未能就位。當局正面臨一個迫在眉睫的需要而擴展新界東南堆填區(包括佔用彼鄰的五公頃清水灣郊野公園土地),擴展部分可令新界東南堆填區能運作多六年時間,以待長遠的替代廢物處置設施啓用。

# ADVICE CONCERNING A PROPOSED LEGCO MOTION TO REPEAL AN ORDER MADE UNDER

#### S. 14 COUNTRY PARKS ORDINANCE

- 1. I have been instructed to advise the Secretariat of the Legislative Council ('Legco') on a topic of great importance and topicality. It is whether Legco has the power to repeal a statutory order made by the Chief Executive ('CE') under s.14 of the Country Parks Ordinance, Cap. 208 ('CPO').
- 2. That provision says: Where the Chief Executive in Council has approved a draft map under section 13 and it has been deposited in the Land Registry, the Chief Executive shall, by order in the Gazette, designate the area shown in the approved map to be a country park.
- 3. The CE has made an order under this section. It is the 'Country Parks (Designation) (Consolidation) (Amendment) Order 2010 [L.N. 72 of 2010]' (the Order').
- 4. The Administration says that Legco cannot repeal the Order. The Legal Adviser to Legco disagrees. There is an impasse. It is in these circumstances that I have been asked to advise as a matter of urgency because a Legco member may move to repeal the order next Wednesday and the President of Legco will have to rule on the legal basis for such a motion before then.

# The Factual Background

- 5. The background to the issue can be taken shortly because, as will appear below, this problem has arisen because of the way a delegate has been given the power to make subsidiary legislation. The problem could re-occur in another statutory context if the same statutory formula for delegation was used.
- 6. The Government wants to extend a landfill site in the New Territories by carving out space in the Clearwater Bay Country Park for waste disposal activities. In order for the Administration to excise the proposed landfill site from the country park it must follow certain procedures in order to change the map that currently delineates the boundaries of the country park.

- 7. Maps of country parks are drawn up, scrutinized by the Chief Executive-in-Council under s. 13 CPO and, if approved, then deposited in the Land Registry. The provisions of s. 14 then come into play. After the map has been deposited in the Land Registry, the '[CE] shall, by order in the Gazette, designate the area shown in the approved map to be a country park'. The Order is the end product of this process.
- 8. The proposed extended landfill has met with objections from persons living nearby to the site. Some Legco members are against it too and hence the proposal to amend the Order by repeal proposed by the Hon. Tanya Chan next Wednesday.

## Status of the Order and Legco's Power of Repeal

- 9. The Administration and the Legal Adviser to Legco both agree that the Order is a type of subsidiary legislation within the meaning of s. 3 Interpretation & General Clauses Ordinance, Cap. 1 ('IGCO') and, as such, must be laid before Legco under s. 34(1) IGCO for approval.
- 10. Under s. 34(2), Legco may choose to amend the subsidiary legislation if it wishes. 'Amend' is defined in s. 3 so as to include 'repeal' and so Legco, if it wants to reject the Order, has only to pass the motion of the Hon. Tanya Chan.

# The Administration's Argument

- 11. The Administration says that Legco's power to amend under s. 34(2) is subject to an important rider, namely that the power to amend must be exercised in a 'manner whatsoever consistent with the power to make such subsidiary legislation'. In other words, if the power to make subsidiary legislation is subject to certain manner and form requirements, Legco must abide by those requirements and not go further than the original power conferred on the delegate to make subsidiary legislation.
- 12. In this case the CE must make the order after the acts of approval and depositing in the Land Registry under s.13. Section 14 imposes a duty on him to make an order when those requirements have been met. The limitation in s. 34(2) IGCO means that Legco is in no different position than the CE and, because he cannot refuse to

make an order, Legco cannot repeal an order. Legco's power is limited to amending the implementation provisions only, i.e. it can choose a different date from the one selected by the CE as the CE is given a relatively free hand in this regard by virtue of the commencement provisions of s. 38(4) IGCO which allow him to choose a commencement date.

### **Analysis**

- 13. The starting point of any analysis of the issue must be Chapter IV, Part III of the Basic Law. Articles 66 and 73(1) are relevant. Article 66 provides that Legco shall be the legislature of the HKSAR and Article 73(1) requires Legco to 'enact, amend or repeal laws in accordance with the provisions of [the Basic Law] and legal procedures'. Together, these articles make Legco the only source of written law- i.e. ordinances and subordinate legislation-in the HKSAR, subject only to the preservation of compliant laws made by the colonial legislature under Article 8 Basic Law.
- 14. The CE is on the other hand, only responsible for implementing the Basic Law and other laws that are consistent with the Basic Law: see Articles 48(2).
- 15. The constitutional principle is therefore that Legco must have effective oversight of the exercise of all legislative power and relevant legislation governing the exercise of law-making powers, such as the IGCO should be construed so as to give effect to this principle. (Section 2A(1) IGCO states this principle of conformity as regards laws existing before 1997, which includes the IGCO itself.)
- 16. It is not disputed that effective law making requires, in many cases, the use of statutory provisions to delegate law-making power to third parties. Delegates can be Government officials, public bodies and even private bodies. There is no constitutional objection to the CE or the Chief Executive-in-Council possessing such devolved legislative authority, so long as Legco can scrutinise the product of such devolved authority. To construe a statute in such a way as to permit the donee of a legislative function the power to legislate and be immune from such scrutiny would be to undermine the constitutional legislative authority of Legco.

17. It is for this reason that s. 34 IGCO is important. It is one of the means by which the reserve legislative power of Legco--the power to recall the product of a devolved legislative authority is expressed. If the s. 34 IGCO scrutiny power cannot be construed to do this, then, in my opinion, it is inconsistent with the Basic Law. (In fact, I do not think that inconsistency exists, as will be made apparent below.)

# Constitutional Anomaly: Judicial Power Wider than that of Legco

- 18.It is an accepted feature of our system of law that subsidiary legislation is amenable to judicial review on the ground that the donee of a limited legislative authority has exceeded the remit of the legislative power originally conferred. The principles on which courts operate are set out in Section 58 *Bennion Statutory Interpretation* (5<sup>th</sup>) at pages 254-262. Basically, the courts work on the principle that the will of the legislature, incorporating the will of an electorate, must be given recognition when delegates make subordinate legislative instruments and that the delegates must therefore keep within the boundaries set for them in the primary legislation.
- 19. It would be anomalous in the extreme if Legco identified a legal flaw in the decision-making process leading to the making of delegated legislation but could do nothing about it, but the judicial arm could intervene many months later on. The legislature should be the body primarily responsible for quality control of the product of its legislative processes and should be able to remedy as of right perceived defects and not have to wait upon the judiciary to exercise a remedial jurisdiction which is at bottom discretionary, meaning that a court may, because of delay and other factors, not always quash defective subordinate legislation which the legislature itself might have recalled by repeal or amendment when it was still in the legislative process.
- 20. The constitutional concern that the delegate has kept within his devolved legislative powers is one of the concerns of the UK Joint Committee on Statutory Instruments. This committee, established under Standing Orders of the House of Commons and House of Lords, is charged to consider subordinate legislation and one of the criteria in its terms of reference that calls for especial consideration of a piece of delegated legislation is that 'there appears to be a doubt whether it is intra vires or that it appears to make some

unusual or unexpected use of the powers conferred by the statute under which it is made' A judge in the Court of First Instance would use the same criterion when considering whether to grant an applicant leave to apply for judicial review. If satisfied that the donee of legislative powers had indeed overstepped the mark, the judge would normally go on to quash (but not always: see paragraph 19) the unlawful subsidiary legislation.

21. The same terms of reference contain other legal and non-legal criteria which are consistent with close oversight and retention of original authority, including criteria relating to fees and charges, limitations on rights of access to the courts, poor drafting and delay in bringing the particular piece of subsidiary legislation before Parliament. They likewise serve the wider public interest in ensuring that delegated legislation complies with the standards acceptable to legislators who entrusted the power to delegates in the first place. [The criteria used by this committee can be found at 6.2.16, *Craies on Legislation* (9<sup>th</sup>) at pages 310-311]

## Legco Disapproval Inconsistent with Statutory Scheme

- 22. I see that the Administration makes the point that the process leading up to the making of the Order involved complex decision-making and public consultation and that it cannot have been the intention of the legislature to permit the CE to derail this process at the last minute by him not making the Order and, so the argument goes, Legco should not be able to do the same.
- 23. The answer to this is that if there are legal flaws in the decision-making process, then the end product of a complex administrative process may be quashed by a court. If Legco can intervene for the same reason at an earlier stage and before the delegated legislation is promulgated then that is all to the good.
- 24. There may be other good policy reasons for objecting to delegated legislation as identified in the criteria used by the UK Parliamentary body referred to in paragraph 20 above. The fact that these criteria exist does not mean that the power of amendment under s. 34(2) will necessarily be used. Legco can be trusted not to use the power unless there is a very good reason to use it. *Craies on Legislation* (9<sup>th</sup>) says that although it is common for resolutions for annulment of statutory instruments to be debated once or twice

in a Session of Parliament in the UK but they are very rarely passed and the last successful annulment that was contested was in 1979 (see 6.2.13.2 at page 308).

# Close Analysis of Administration's Argument

- 25. The Administration's argument is that the 'manner' limitation in s. 34(2) is engaged. That is predicated on a 'power' to make subsidiary legislation. But, the Administration then says, the CE enjoys no discretion under s. 14 CPO. He has to make the order when the preconditions exist, i.e. approval of a map by the CE in Council, and its deposit in the Land Registry. He has a duty to make the Order.
- 26.If the CE makes the Order because he has to by virtue of a peremptory statutory rule in s. 14 then, arguably, no 'power' exists and, on the face of things, s. 34(2) is not engaged at all. However, I see that no one is suggesting that the Order is not subsidiary legislation as defined in s. 3 and I suppose that the reasoning for this may be that the word 'shall' in s. 14 CPO does not mean that the CE is absolutely required to make an Order in the sense that not making one would invalidate all that had gone beforehand. The requirement is directory only and not mandatory: see *Bennion* at Section 10, pages 44-57. This is, on one view, sufficient to categorise the making of an order under s. 14 as the product of a power and not a duty.
- 27. The alternative way of identifying a power is to treat the Chief Executive in Council and the CE together as authors of the Order. This accords with reality. If something was seriously amiss with the decision-making under s 13(1) CPO then, although the target of a judicial review would be the Order, the grounds of review would concentrate on the acts and omissions of the Chief Executive in Council. Putting it another way, it should not be possible for the real decision-maker behind a piece of delegated legislation to escape scrutiny by a purely formal statutory device whereby a third party is mandated to make the legislative instrument that incorporates the decision of the decision-maker.
- 28. The Administration may counter this argument by saying that it was the legislature that chose to construct sections 13 and 14 CPO in this way so that there was a formal separation between the decision to approve a draft map and the making of the legislative

instrument giving effect to that decision and, if that means that Legco has passed up the chance to scrutinize the Order, then that should have been foreseen when the CPO was before Legco in bill form.

- 29. The surrender of law-making powers to the executive may be permissible in countries where there are no clear constitutional rules on the respective functions of the legislature and the executive, but even then the devolution of legislative power without the possibility of recall is controversial and special oversight is required. In the United Kingdom, where Parliament is supreme and so can divest itself of law-making powers, provisions in an enabling Act that confer a power on a delegate to amend the enabling Act itself are called "Henry VIII clauses" because of their autocratic nature in by-passing Parliament. An important safeguard against their misuse is that it is accepted by the Government there that when such powers are used then the legislative products should generally be submitted to Parliament under the affirmative procedure to ensure a more exacting scrutiny: see *Craies on Legislation* at 6.2.3 at page 298 at fn. 41.
- 30. For the reasons outlined at paragraphs 13 to 17 above, I do not think that Legco could devolve the capacity to make written law and not retain the reserve ability to scrutinize the product of the delegate. If sections 13 and 14 CPO have that effect, then they are unconstitutional to that extent. However, as I will make clear later on in this advice, I do not think that it is necessary to go that far.
- 31.I agree with the Legal Adviser to Legco that if a power to make subsidiary legislation is engaged by s. 14 CPO then s. 28(1)(c) IGCO is engaged. That provision allows the maker of subsidiary legislation to amend it 'in the same manner by and in which it was made'. 'Amend' means repeal in this context.
- 32. The manner in which the Order was a simple executive act made was on the happening of the two conditions precedent, namely the approval of a draft and the depositing of it in the Land Registry. If the CE made the Order but, a week later, discovered that there had been serious non-compliance with the requirements of an earlier stage in the process, for example, at the s. 11 CPO objection stage, it is absurd to say that it is too late for him to do anything about it and that the Order must be promulgated and given effect, even though it is a sitting target for a later judicial review. In those

circumstances, the thing to do is either repeal the order or to encourage Legco to use its s.34 power to repeal it. (See 6.2.13.2 at fn. 75, page 308 in *Craies on Legislation* (9<sup>th</sup>) for a rare example of the Government moving that two orders should be annulled because it was conceded that they were defective.)

- 33.I have seen the Administration's counter-arguments on this point. They are at paragraph 32 of its submissions dated 7 October 2010. They are, with respect, somewhat convoluted and technical. The point made there is that the CE has a limited role as the donee of a simple subsidiary law-making power he can only make an order in the terms of a previous decision. That may be so but, as a delegate of legislative power, he is not a mere cipher.
- 34.If there are problems with the Order that only become apparent shortly after gazetting, I see no 'contrary intention' in the CPO that the CE must sit on his hands and let an unlawful legislative instrument sail on to a certain judicial review. Indeed, CE has a constitutional responsibility to implement the Basic Law and other laws under Article 48(2) Basic Law and that cannot mean that he has the responsibility to implement legislative instruments that are known by him to be legally defective.
- 35. There are two rules of interpretation in play here. Given the constitutional requirement that Legco should be the only author of written law in the HKSAR, there is a very strong presumption that that constitutional rule is engaged and that it was not the intention of the legislature to have the courts pick up the pieces if invalid subsidiary legislation slipped through the grasp of Legco because of the particular construction of a provision concerning the making of subordinate legislation. See Section 328 *Bennion* at 1042-1050: 'Unless the contrary intention applies, an enactment by implication imports any principle or rule of constitutional law (whether statutory or non-statutory) which prevails in the territory to which the enactment extends and is relevant to the operation of that enactment in that territory.' As I have said at paragraph 17 above, if this presumption appears to be displaced by a particular statutory provision then the legislation is almost certainly unconstitutional.
- 36. The other is the presumption against absurdity in the sense used in *Bennion* in Part XXI (pages 969-1008), that is to say avoiding inconvenient, anomalous and impracticable results. If there is an obvious problem with a piece of subsidiary legislation, then a

construction of a statute that allows the problem to be cured earlier, rather than later, when persons may have acted to their prejudice in relying on the legislative provision, is the construction to be preferred.

## Consequences of Repeal of Order

37. The Order has not yet come into operation. This means that the designation made under the Order is not yet legally effective. The effect of repeal of the Order would be a reversion to the *status quo ante*, i.e. to the lawful designation of a country park made as long ago as, I understand, 1979. It would not have the effect suggested by the Administration of undoing the entire legislative scheme underpinning the original designation of the Clearwater Bay Country Park as a country park under the CPO.

#### Conclusion

- 38. I am of the view that the CE, limited as his role is as the delegate of a subordinate law-making power, could recall the Order using powers of amendment under s. 28(1)(c) IGCO and, indeed, would be obliged to recall the Order if he was satisfied that the Order was legally defective because he has a constitutional duty to implement the laws of the HKSAR which must mean implementing laws that conform with the Basic Law and the relevant principles of public law.
- 39.I believe that Legco has the same power of recall using powers of amendment under s. 34(2) and that, for the reasons identified above, any legislation that purports to deny such a power is inconsistent with the relevant provisions of the Basic Law requiring Legco to be responsible for all written law in the HKSAR.
- 40. The consequences of Legco repealing the Order will not be to dismantle the original designation order but will result in a reversion to it. The draft map deposited in the Registry incorporating the revised boundaries may remain on the files but it is not effective as it has not been gazetted.
- 41. This advice deals with the existence of a power to amend. It does not attempt to say how the power of amendment under s. 34 IGCO should be used. If it is used to derail legislative instruments that are

the product of prolonged and complicated legal processes merely because of a disagreement with some underlying policy, the power may generate tensions with the executive arm of government. The need for self-restraint is obvious and the criteria used by UK Joint Committee on Statutory Instruments to scrutinize delegated legislation reflect recognition of the fact that delegates must have room to pursue political objectives through delegated legislation.

Dated this: 9<sup>th</sup> October 2010

Philip Dykes, S.C.

附錄III

載述立法會在2010年10月13日的會議上 就廢除《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》的擬議決議案 進行辯論的過程的議事錄節錄本

 $\mathbf{X}$   $\mathbf{X}$ 

# 議案

**主席**:議案。根據《釋義及通則條例》就修訂《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》而動議的兩項決議案。

**主席**:陳淑莊議員會動議議案,以廢除這項修訂令,而環境局局長會 動議議案,以修訂這項修訂令。 由於陳淑莊議員提出的議案是廢除這項修訂令,如陳淑莊議員的議案獲得通過,環境局局長便不可動議修訂這項修訂令的議案。

本會現在就兩項議案進行合併辯論。我會先請陳淑莊議員發言及動議她的議案,然後請環境局局長發言;但局長在現階段不可動議他的議案。

## 根據《釋義及通則條例》動議的決議案

**陳淑莊議員**:主席,我動議通過以我名義提出的議案。

本人現以《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》("《修訂令》") 小組委員會主席的身份,就《修訂令》的審議工作向立法會作出報告。 小組委員會一共舉行了7次會議(其中一次與團體代表會晤),並前往新 界東南堆填區進行實地視察。小組委員會亦先後接獲約4 350份意見 書。小組委員會討論的詳情已載於書面報告內。

小組委員會曾與政府當局深入討論有關減低新界東南堆填區現時的運作對環境造成的影響,特別是氣味控制和監察的措施。在2010年9月27日的會議上,小組委員會通過議案,要求行政長官廢除《修訂令》,並待氣味緩解措施獲證明有效後,才重新提交該令。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,政府認為廢除《修訂令》的做法並不可取。在2010年10月4日的會議上,小組委員會通過議案,議決由本人代表小組委員會動議廢除《修訂令》。

小組委員會在10月4日的會議後,接獲政府當局就廢除《修訂令》的進一步意見,認為行政長官本身及立法會並無權力合法地廢除《修訂令》。但是,立法會的法律意見卻認為第1章第34(2)條賦予立法會修訂任何附屬法例的權力,而"修訂"一詞包括"廢除",因此立法會亦可廢除任何附屬法例。對於政府當局在小組委員會決定動議議案廢除《修訂令》後才提出這些法律觀點,委員認為這做法有損行政與立法之間的關係。鑒於此事會有憲制及法律方面的影響,多位議員對政府在此事上的法律立場表示有極大保留。

小組委員會在10月6日及7日舉行了特別會議,考慮及討論當局新近提出的法律觀點。小組委員會最終維持其原來的決定,由本人在今天的立法會會議上動議廢除《修訂令》。

在10月6日午夜(即作出預告限期)前,政府當局就《修訂令》提出 擬議決議案的預告,將生效日期由2010年11月1日延遲14個月至2012 年1月1日。在10月7日的特別會議上,有委員關注到,如果當局的修 訂獲得通過,但在處理臭味問題上卻成效不彰時,立法會將如何把 關,以禁止堆填區的擴建呢?環境局局長在回應時承諾,在該14個月 期間不會向財務委員會("財委會")提交堆填區擴建的撥款建議,並且 會向環境事務委員會匯報新界東南堆填區運作的最新進展。

本人感謝立法會主席裁決批准小組委員會動議廢除《修訂令》的議案。謹請議員支持小組委員會的議案。

以下我會繼續發表個人意見。

以個人身份來說,我亦要再次多謝主席,批准我動議廢除《修訂令》的決議案,讓我小組委員會的委員,以及其他議員今天也有機會發言。

由堆填區擴建發展至今天的憲制問題,我相信多位議員與我一樣,也是始料不及的,而現在的局面可說是政府一手造成的。這數天,我竟然聽到有人說,堆填區的問題是"多眾的利益應該凌駕小眾利益",究竟誰是大?誰是小呢?今次將軍澳堆填區的問題,絕對不是關乎少數人利益那麼簡單,而是關乎香港這一代及下一代社會環境的命運。

小組委員會共開了7次會議,其中3次是所有委員一致通過要廢除 這項政府命令。政府於事件中所行的每一步,不但沒有解決問題,反 而令議員及市民更清楚看到政府在政策上的失誤,我會指出它犯的3 個錯誤。

第一個錯誤,是沒有好好保護我們的郊野公園。

在大浪西灣事件後,其實全香港市民對郊野公園的珍愛及珍惜, 我相信政府應該看得很清楚。但是,這事件讓我們看到,政府是先打 郊野公園的主意,要把這5公頃土地闢作堆填區。將軍澳居民,甚至 全港市民均看得清清楚楚,政府是如何帶頭做壞事。

政府把郊野公園土地闢作堆填區的做法其實也並非第一次。以我們正討論的將軍澳堆填區為例,其實早在1992年,當時的港督聯同行政會議已經以"暫時借用"的形式,把18.5公頃的郊野公園用地闢作現

時的堆填區。當時說是"暫借",但大家想想,要在堆填區上種植多少草木,到最後又是否可以變回郊野公園呢?我相信大家也心知肚明,政府對此尤其清楚。舊債未還,應新債免問。不過,政府今次要求多闢出5公頃土地。當然,政府今次是正經的、規矩的依足指引來做。但是,市民對郊野公園的珍惜程度,我相信大家也很清楚。

特首剛才也在施政報告中交代,另外的50幅郊野公園用地中的私人土地很可能會有適當的處理。我感到很高興,因為綠色團體及市民其實一直爭取了很久。我們很希望這50幅郊野公園用地可以盡快有法定的規劃圖則,或有妥善的處理方法,例如把它們納入郊野公園的邊界內。

主席,就今次這項命令,我自己也做了一些調查,回看1976年1月7日的立法局會議,在就郊野公園條例草案進行二讀時,我相信當時應該稱為環境司,他交代了為何要立法,其實說的是立法原意。他當時提到市民已經特別珍惜,又或當時有很多市民開始關注郊區作為日常的休憩用地及娛樂用途。所以,他認為《郊野公園條例》可以恰當管理及保護這些郊區。這令我想到,既然立法的原意是這樣,為何我們的總監(即漁護署署長),身為郊野公園及海岸公園管理總監,可以同意把5公頃郊野公園用地闢作堆填區呢?他應該有責任保護我們的郊野公園,但相反地,他把郊野公園拱手相讓,闢作堆填區。我尚未向他追回借出的債,他現在竟然要再闢出土地作堆填區,我認為這實在不能接受。湯家驊議員在小組委員會作討論時亦提出過這一點,所以,我很希望局長稍後作答時可以解釋究竟是怎麼的一回事。

第二,是政策的失誤,是城市規劃的失誤。大家知道將軍澳一帶大約有多少居民?大約有40萬居民。我回看當時可能……現在的堆填區可能位置偏遠,十多年前將軍澳的居民總數只有5萬人,當然,作為堆填區,可能影響較少。但是,將軍澳現已發展成一個具代表性的新市鎮,說的是40萬人口,交通方便,還有一個心曠神怡的大型住宅發展項目。我實在很想問,既然政府計劃開闢這樣的一個堆填區,以為何讓這麼多人遷入這區呢?如果是打算長期用作堆填區的話,根本連地鐵也不用通往那裏,對嗎?但是,到了今天,當大量市民已遷進該區,當局卻對我說:"不好意思,到了2013年也不可以'關門',因為還要繼續擴建,要延長至2020年。"不過,很可惜,當我們問局長,假如今次通過了,到了2020年,是否可以"關門大吉"呢?局長也沒有直接回應。那麼,你想想,市民怎會有信心呢?對政府的規劃,根本感到無所適從。還有,大家千萬不要忘記,別以為沒有了這5公頃土地,堆填區在2013年填滿便會"關門",並非如此,因為今次政府所說

的堆填區擴建總共超過20公頃。我們今天在此談及的堆填區,關於郊野公園的是5公頃。但是,另外還有15公頃在第137區。即使我們這項廢除《修訂令》的議案通過了,當局應該還可以取得這15公頃,不過,它最少還有一關要通過,便是城規會這關。當然,我們的財委會還可以把關。所以,其實這5公頃只是有可能令堆填區的擴建部分提早填滿,而並非徹底阻礙政府取得其餘的15公頃土地。

我們認為政策上出現的第三個問題,是未做好廢物處理。政府早於2005年已發表了《都市固體廢物管理政策大綱》,希望為未來10年訂立一個藍圖。當中訂下了三大指標及六大政策,讓我們看看當局做了甚麼。以《產品環保責任條例草案》為例,原本打算在2006年提交立法會,現時已提交,但卻只有框架,一直以來已落實的只有"膠袋稅",還只是在第一階段。其實還曾提及其他的,例如有關都市固體廢物收費的條例草案,現時卻不見蹤影。

因此,我認為今次的討論,對無論政府、議員及市民來說,也是一次深刻的反省,究竟日後應否改變自己的生活習慣?是否要在源頭分類方面做得更好?是否要重新探討市民應為自己製造出來的廢物負上甚麼責任?

不過,說回來,政府之前採用的暫借方式,至今也不知道歸還了多少?所以,我希望局長稍後可以交代一下,全香港究竟有多少郊野公園曾經以暫借形式闢作堆填區或現時仍然用作堆填區,以及何時會歸還市民?不過,老實說,歸還後最多可以作為休憩用地,沒有可能變回郊野公園了。

今次整件事件,無論對我或局長來說,均上了非常重要的一課。 政府處理今次事件及這項命令的手法,實在令人感到憤怒。這事件一 直也是一個小區的議題,離不開將軍澳區,直至那個星期天(10月3 日),邱騰華局長主動接觸傳媒,邀請他們到堆填區親身體驗。我要 感謝局長為大家"炒熱"了這個議題。接着,局長還要到郊野公園告訴 大家,該郊野公園的5公頃土地生態價值並不高,人流也不是很多, 所以闢作堆填區也沒有多大問題。大家聽罷都很憤怒,那不如用來興 建商場吧!我並不知道原來郊野公園也要人流高的。他說完這番話 後,潘潔副局長在10月4日出席小組委員會時則轉了調,她說闢出這5 公頃土地其實就像割他們的肉那般。說真的,如果真的感到像割肉那 般,又何必要割呢?不如放回身上,不如先用了那15公頃土地。再者, 市民其實看得很清楚,潘潔副局長星期一出席小組委員會時,是一副 胸有成竹的樣子,原來她手上有這個法律意見,更以為這是她的"撒 手鐧"及"尚方寶劍",但誰料到,當她拿出來後,反而引起更大及更強烈的反感。

最令小組委員會感到氣憤的是,當局以為一提出這個法律意見,事情便可以解決了。但是,正如葉偉明議員也問,原來這個法律意見是這樣的,那我們之前開會幹嗎?我們聽這麼多意見幹嗎?這樣的話,不用做了,何不一早告訴我們?這種說法也可能正如局長所說,他做了5年的諮詢,現在好像已一筆勾消。其實,我認為局長也不用看得這麼"灰",意見便是意見,市民是真心真意向你提出的,而你們也確實訂立了政策來回應市民。不過,我在此也要說一句,延遲14個月只不過是幌子,只是把處決的日期押後14個月。所以,各位議員一定不可以上當,我相信議員亦不會上當。

今次,我很希望各位議員支持這個決議案,不單為了將軍澳的衞 生環境,更為了我們下一代的生活質素。請各位議員支持我代表小組 委員會提出的決議案。多謝。

## 陳淑莊議員動議的議案如下:

"議決廢除於2010年6月9日提交立法會會議省覽的《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》(即刊登於憲報的2010年第72號法律公告)。"

**主席**:我現在向各位提出的待議議題是:陳淑莊議員動議的議案,予以通過。

環境局局長:主席、各位議員,新界東南堆填區(下稱"將軍澳堆填區")的擴展計劃,在社會上確實討論了很多年的時間。到了今天,議會就《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》("《修訂令》")進行的這項辯論,焦點本來應該是集中在於未來將軍澳堆填區擴展計劃進行時,應否把現時屬於清水灣郊野公園範圍內一幅5公頃的斜坡,剔除於郊野公園範圍之外,以作為堆填區擴展用途。

然而,自從立法會就《修訂令》成立小組委員會後,並在過往的 會議中就行政長官有否權力撤回《修訂令》提出討論,事件的發展其 實亦不是政府所希望見到的。這種說法並非要將責任放在任何一方, 而是我們知道市民大眾對政府和立法會均有一個共同的期許,希望我 們雙方可以合力解決問題,同時亦不希望將一些爭議掩蓋一個我們要 共同面對的問題。正本歸源,《修訂令》經過了漫長的諮詢和修訂, 在提交立法會時,我們固然希望得到議會的支持,透過劃界而可以騰 出可用的土地,來處理一個必須及早籌謀的都市固體廢物的問題。

在今天開始辯論之初,我想就數個問題提供一些背景資料作為大 家稍後的討論。

第一,是擴展堆填區的迫切性。在2005年發表的《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》中,我們已明確指出香港有需要多管齊下來應對全港市民所產生的都市固體廢物。首要的工作當然是要從源頭減廢,同時亦要大力鼓勵廢物回收,並且透過生產者責任制,鼓勵市民減少廢物。與此同時,我們亦須着手興建大型先進的廢物處理設施,包括去年立法會撥款予我們的轉廢為能的焚化設施等。

過去這5年間,香港都市固體廢物隨着人口增加、經濟活動和發展,以至我們的遊客人數增加,因而每年仍然錄得單位數字的輕微增長。不過,由於推動回收的力度加大,以及其他廢物措施的開展,每年至每天落在堆填區的都市固體廢物量已由2005年的342萬公噸下降至2009年的327萬公噸,有輕微的下降,這是有關落入堆填區要處理的數目。儘管如此,香港每天所產生的固體廢物高達18 000公噸,經過接近一半的回收後,有需要棄置在堆填區處理的廢物,每天仍然有9 000公噸。隨着3個策略性堆填區在2013年陸續開始填滿時,堆填區擴展的需要是迫在眉睫,亦是不能迴避的。以將軍澳堆填區每天接收約1 000架次垃圾車計算,如果因為這個堆填區爆滿而不能及時擴建的話,這些廢物便須以其他方式或轉到其他區域處理。

我提出這些數字,目的是希望尋求大家的共識和明白。我們每天產生的生活廢物,總要找一條適當的渠道妥善處理的。由於興建有關設施,尤其是新的現代化設施須進行一定的程序和更廣泛的諮詢,我們因此更有必要和責任及早籌謀,為堆填區的發展和其他政策做好準備。經過多年的公眾諮詢和討論,我們走到這一步,距離還有3年這個堆填區的飽和,其實還有一段路要走。所以,這項工程的迫切性其實是不言而喻的。

第二方面,是堆填區在整個都市固體廢物策略中所佔的位置。眾所周知,香港現時的廢物處理差不多百分之一百是依賴堆填區的。這點大家均明白是不可能持續的,因為香港作為寸金尺土的地方,亦有很多郊區地方—— 正如議員皆關心是一些保育的地區—— 所以

單是倚靠用堆填的方式來處理我們每天的垃圾,即使我們的回收做得 多好,也不是一個長久的方式。我們亦必須扭轉這個局面,而這亦是 這數年間政府開始開展這方面的工作,希望有更多元化的格局來處理 我們的廢物。

鼓勵源頭分類的工作當然是必須做,而且要加大力度做的工作。主席,讓我用一個數字來說明。近數年來,因為我們在家居回收設施的擴展,現已有七成半至八成的屋苑能夠有分類回收的設施。因此,過往5年間,家居回收率能由16%增長至2009年的35%,亦大大幫助達到我剛才所提及的,即現時每天落入堆填區的數目逐年輕微下降。陳議員剛才亦有引述在2008年時,我們提出而最終能夠訂立的生產者責任制的框架條例亦是一個里程,開始我們可透過經濟或其他方式擴大環保責任在社會裏分攤,而膠袋徵費亦說明了這項政策可以開展。我們亦正針對電器電子廢物的回收,進行過諮詢後準備做下一步的工夫。

隨着環保園逐步投入運作,在刻苦經營中連同社會上的企業,我們現在對金屬、塑膠、玻璃的回收亦有不同的擴展。政府亦在自己的採購裏加強綠色採購,使部分在香港也好,在外地所用的環保回收物料亦可在政府的購物清單裏展現,加強回收工作。

大家所關心的,而將來相信亦有很大機會來到這個議會討論的,便是我們必須推動新型現代化方式來處理廢物。立法會去年經過辯論、討論,然後最終能夠給予我們的51億元撥款的綜合性污泥處理設施亦已能夠落實。我們亦希望在今年內就着現代化的焚化設施在香港兩個選址的地點裏如何定奪,希望有一個決定。不過,在作出這個決定之前,我們亦帶同相關的議會到外國考察這項設備。因此,其實一項多渠道、多樣化的策略正在開展,亦是時候我們做這方面的工作。

第三方面,是這5公頃郊野公園土地的重要性。在這次《修訂令》 的爭議之中,涉及的5公頃郊野公園當然是焦點所在。

作為主管自然保育政策的官員,我們當然珍惜郊野公園的每一寸土地,而要將郊野公園的土地用作其他用途,亦是個困難的決定。任何這樣的決定,是必須符合社會整體的利益,亦要符合生態保育的評價的,而我們亦是在考慮多方面之後才作出這決定的。不過,我在這裏要提出的,是近這數年裏,雖然要對這5公頃土地作出困難的決定,但政府整體郊野公園發展是逐漸將面積和質素擴大和提升的。在2008年,我們將北大嶼山2 360公頃土地納入郊野公園範圍,便是一個很

好的例證。我們就着這5公頃土地其實也做過一些生態研究,以瞭解如果要剔出這5公頃土地對生態環境有何影響。在我們的研究裏,這5公頃土地的生態價值不是屬於非常高的地方,亦因為它地處於邊陲地帶,在現時來說不是很多人能夠用到這個地方。在另一方面,我們如果不能夠有這5公頃土地,將軍澳堆填區將來的擴展,不論在容量和時間上均會打了折扣。因此,我們亦透過向郊野公園及海岸公園委員會("委員會")作出諮詢和解釋。在聽過我們的理據和分析,並接納了一些不同的意見之後,委員會亦最終接納了我們的意見,同意剔出土地。

所以,我明白,我和大家的意念一樣,如果要徵用郊野公園的土地來擴展堆填區,當然不是一種最理想的做法。但是,在平衡各方面的考慮後,這是否一種可行的方法呢?

第四方面,是《修訂令》在擴展堆填區裏的重要性。我必須在此藉此機會澄清一下,這次提交的《修訂令》,其實在整個將軍澳堆填區擴展工作裏可說是前期工作的第一步,同意《修訂令》並不是為將軍澳堆填區的工程開綠燈。這項工程的進行最終仍須諮詢立法會相關的委員會,以及最終在財務委員會得到撥款才可以進行。不過,立法審議這項工程到達這一步,雖然作為第一步,但大家可以留意到中間經歷的諮詢已有很多年。如果要推倒重來,加上日後審核撥款的審議,堆填區擴展的工作仍然是困難重重的,而垃圾處理亦可能受不必要的影響。對於這一點,我希望議員能明白和瞭解。

第五方面,是《修訂令》的法律解釋。就這5公頃土地作為堆填 區擴展一事上,政府希望透過一個嚴謹和公開的法定程序進行。

自2005年12月開始,就將軍澳堆填區的擴展計劃,委員會曾先後8次召開會議及進行實地考察,並聽取政府和居民的意見和詳細解釋。委員會經過深入討論,以及考慮到擴展將軍澳堆填區的需要性及迫切性、瞭解到擴展計劃所涉及的環境影響評估、瞭解到如果剔除的土地生態價值不太高,以及整體都市固體廢物策略及其他措施的進度等因素後,委員會於2008年9月11日同意將有關的5公頃土地從郊野公園地圖剔出,作為將軍澳堆填區擴展之用。

就此,政府根據《郊野公園條例》("條例")第8條為清水灣郊野公園擬備未定案的地圖,而由當年11月14日起按照程序的60天內供公眾查閱和提出意見,其間收到超過3000份意見書。委員會按照法定機

制,於2009年3月分開6段時間進行聆訊。在聽取意見和解釋後,最終在當年3月30日才決定新的劃界。

隨後,政府根據條例,將未定案地圖及所有反對及申述的意見, 呈交行政長官會同行政會議考慮。行政長官會同行政會議根據條例第 13條於2009年6月30日批准該地圖,同時批准地圖於2009年7月17日存 放於土地註冊處。

行政長官其後根據條例第14條,在2010年5月制定現時的《修訂令》,以新的已予批准地圖取代原來的已予批准的地圖。《修訂令》亦於今年6月9日提交立法會審議。

主席,我不厭其煩地重複以上的程序,是希望各位明白,在過去5年間,我們是按着法定程序,經過詳細諮詢,透過委員會的審議,讓市民就政府擴展的計劃所影響到郊野公園的土地經過一個合法的程序。其間,曾經有人對這個過程提出司法覆核,最後被法院審理後駁回。

所以,我想重申,在《修訂令》訂立的過程中,我們非常嚴謹地 審視整個過程,亦按照法例推行。對於這方面的法律解釋和陳議員剛 才所提出的不同觀點,律政司同事已給予立法會詳細的意見,因此我 不在此重複。

我的同事和立法會審議《修訂令》的小組委員會自7月份的會議 上開始探討有關的法律解釋問題。事件演變至現時涉及兩者權責上的 理解,最終引致今天要表決的議案,可能難免會影響整個堆填區的計 劃。有人問我會否感到無奈和困難重重,我相信面前仍然有一個問題 要共同解決。

為了能夠讓工程的前期工作能夠早日開展,以及回應很多議員在審議《修訂令》期間提出很多就着當區居民的要求,我們在委員會的會議期間亦曾提出能否壓縮我們本身的工作,以延遲實施日期至2012年1月1日,希望以較多的時間換取更多機會,使當區的居民和其他市民可以更清楚明白政府所做的工作,一方面在區內進一步回應市民改善堆填區,回應他們關注的問題;另一方面,好讓市民整體明白堆填區擴展在整個策略的重要性。

其實,在過往數年以至最近數個月,甚至是相關小組委員會開會的數星期裏,政府從未停止回應當區居民的訴求,尤其是與區議會透

過溝通後所提出的問題。這些措施,包括堆填區以外街道上的改善,這包括車輛的清洗、堆填區附近道路的管理,以至夜間垃圾車的停泊等。連同早期在將軍澳堆填區內所採取額外的措施,我們希望可以讓市民看到政府就着堆填區的管理,希望多走一步,以減少滋擾。就將軍澳區居民擔心的氣味問題,我們希望用客觀和科學的方法,並透過科學化的測試方式及用監察器,在區內作出深入的研究,以找出源頭。

西貢民政事務專員在區內聯同區議會成立了一個跨部門小組,就這方面的工作繼續進行聯合巡查,加強找出源頭和跟進的工作。

主席,我想強調,政府是非常重視議員的關注和市民提出的建議的,並盡量希望就這些關注和建議作出正面回應。我們當然要重視將軍澳區居民的訴求,同時亦必須為即將滿溢的堆填區做好及時和更好的準備,以確保香港都市固體廢物繼續得到妥善的處理。這種處中單就着堆填區的擴展,亦涉及其他策略的實行。在這方面來說,一個共同的責任的,便是為解決廢物處理定出方案、求取共識及落實工作。我們如果得不到議會的支持,無論是這次劃界,抑或是未來的撥款的問題,可以是如果我們要進一步訂立新政策或接着廢物處理訂立新政策或接着廢物處理訂立新政策或是如果我們要進一步訂立新政策或接着廢物處理訂立新的法例,所有環保政策、法例、撥款均會是舉步維艱的。環境局會繼續的,所有環保政策、法例、撥款均會是舉步維艱的。環境局會繼續於認動態度、負責任的方法和最大的合作誠意,希望可以說服議會給予我們工作的空間和應有的授權,及早履行我們的共同責任,將爭議縮小,使問題不致惡化而造成社會整體上的影響。

主席,基於以上原因,我知道很多議員雖然均已就這件事表態,但我仍然希望各位議員可以本着長遠妥善處理香港的都市固體廢物的政策作為出發點,支持我們把《修訂令》的生效日期延展至2012年1月1日的議案。

多謝主席。

主席:是否有議員想發言?

甘乃威議員:主席,每當討論環保問題時,局長通常都要用上十多二十分鐘,有時要用上30分鐘,闡述他過去曾做過甚麼工作,說他自己做了很多工作。

但是,在這次堆填區問題上,我只能這麼說,局長只能當一個三失的局長。何謂"三失"?他在處理都市固體廢物的政策上是失職的、他在設立此不受歡迎設施的政策上有所失誤,而他在政治游說工作上亦屬失敗。我只可以評論局長是個"三失局長"。

為何我會這樣說呢?剛才我們已有同事指出固體廢物處理的政策問題,大家也有看過局方有關的政策大綱,以及過去一些指標。單就局方第一個指標而言,亦即避免和減少產生廢物,每年減少香港產生的固體廢物量的1%,直至2014年。我給局長做了一些估算,我查閱有關數字得悉,原來香港的廢物量在過去多年來並不像局長剛才提及的指標。該指標是由局方定下來的指標,是政府的指標,就是希望每年減少1%廢物。結果顯示,2005年與2009年相比,廢物量不是下跌了。若每年減少1%,最低限度應下跌了數個百分點。但是,結果反而是升了7.3%,沒跌反升。我想問局長,他就這項政策曾做了甚麼工作?

第二,翻查局方另一項政策,即有關固體廢物的指標,就是減少固體廢物的體積、棄置不能避免廢物,在2014年前把棄置於堆填區的固體廢物量總減少至25%。但是,到2009年,最新的數字顯示只是減至51%,尚欠很多才能達到25%,之間仍有一段很大的距離。究竟局長在處理固體廢物方面曾做了甚麼工作,從而做好政策方面的工作呢?

過去大家都有提到有關的工作,而最近大家亦可能較多提及生產者責任制。大家都認為他在推行生產者責任制方面的進展亦非常緩慢。剛才有同事指出,除膠袋徵費外,最近他曾就電子產品回收徵詢意見,從1月開始徵詢,4月完結。到現在已經半年了,徵詢結果都不知去了哪裏,完全沒提及進展如何。進展速度如此緩慢,令人非常失望。所以,有關固體廢物的政策,我只可評論他為失職。

至於設立不受歡迎設施方面的政策,局長是如何推行的?當然, 唐司長較早前指出,多數人的利益應高於小眾利益。究竟政府過去如何處理這些情況?究竟設立不受歡迎的設施,政府過去在......有關堆填區的問題,我想指出一些數字,請唐司長不要犧牲少數人的利益。究竟政府在處理污染的問題,曾做了甚麼工作?

我翻查有關投訴的數字,大家可以看看。其實立法會在2008年已有討論堆填區的問題,討論的是有關將軍澳堆填區的問題。當年討論時已有943宗投訴,在2009年也有六百多宗投訴。到了今年,數天前

立法會討論此課題時,局長也不敢在信內告訴大家,究竟有多少宗投訴。原來,在今年首9個月,也有六百多宗投訴。當局還沒有處理好這些污染問題,便回應我們說現時已進行了很多工作,包括除臭、清洗垃圾車、將垃圾車放在堆填區範圍內。

我不明白,為何這些工作不在2008年做,為何當局要高調地在堆填區附近做完一輪"大龍鳳"後才做呢?我真的不明白。究竟局長處理這些所謂污染問題、減少居民投訴方面,他曾做了甚麼工作?

當然,有同事指是規劃的問題。大家都明白,局方要擴展,但另一個部門卻批准在該處興建日出康城。各個部門經常都是這樣,即是在規劃上出現失誤時,便要求議員不要每件事都提出反對。就好像最近討論沙田石門的骨灰龕問題,都是同樣的情況。政府要把公屋居民遷到該處居住,接着又在鄰近建骨灰龕,自然會惹起居民反對。當局為何不早點規劃在該處建骨灰龕,而不是把居民遷到該處居住?這是政府的規劃失誤,卻將責任推卸到議員、市民身上,將責任推卸。我自己認為有關這些不受歡迎設施政策的安排,政府、包括局長的工作,均有所失誤,但卻將責任推卸,我認為這種做法不恰當。

有關政治游說工作方面,局長是失敗的。我很不明白,局長指出由2004年展開工作,接獲很多意見,經過了很多程序。其實,我翻查過去的紀錄 —— 其實我是個新丁,我在2008年,剛才提及10月27日,我自己只有一次機會(我指我自己,其他人我不知道) —— 我自己有一次機會討論新都城。我雖然居住在港島區,但當天在會上我也跟局長表示,我雖然作為港島區議員,但每次前往將軍澳,當地居民都向我投訴關於堆填區的問題,這是他們唯一要求我處理的問題。當時我指出,民主黨要求局方解決臭味的問題,如果不能解決這個問題,我們不能接納有關的擴建計劃,在當天的會議紀錄已清楚寫明。

可是,在討論結束後,我作為民主黨環境事務的發言人,其實在討論完畢後,他們並沒有向我解釋當局會進行甚麼工作。其後便提交了這項法例 —— 即這項命令 —— 便"去馬"了。我不知道他在地區中掌握到甚麼,包括我在當天的發言中也有提到的,他有需要取得的西貢區議會的支持,而現時他們確實是未得到區議會支持的。

他在地區上未能得到支持,亦沒有解釋在過去進行了甚麼工作,便急忙地說把清潔街道的次數從每天兩次增加至8次,把垃圾車放進去等.....為何這些工作會突然出現呢?我感到很奇怪。在我看來,在政治游說的工作上.....我剛才聽到特首說 —— 我是很記得他說過:

"設立副局長讓政治能量增加。"我是感到很奇怪的,在他的局中既有 局長,亦有副局長及政治助理,他的局是甚麼人也齊全的,我不知道 他的政治能量有何增加,亦不清楚這些副局長及政治助理是否真的可 以幫忙,還是會人多手腳亂,越做越混亂,是否會有這種情況出現? 他過往進行的政治游說工作究竟有何成效、究竟做了甚麼事情呢?他 是怎樣游說大家支持有關堆填區的工作呢?他是怎樣做好的呢?我 完全看不到他做了甚麼工作。到最後,很突然地.....在我們的小組委 員會開了很多次會議後......我在最後一次會議才看到局長出席,而局 長當時告訴我們,我們是無權廢除的。這次真的是"廢"了,原來事情 是可以這樣做的。我不明白政府在整項法案上.....難道當局察覺不到 情況是怎樣的嗎?難道局長感覺不到政治氣氛是怎樣的?究竟他的 政治觸覺是如何的呢?他是來到最後一刻,知道大家想要廢除時,才 告訴大家無法廢除。可以這樣的嗎?我是首次看到,原來政治工作可 以這樣進行的。我只能夠總結一句,如果他不是蓄意這樣進行的話, 我便會認為他整項政治工作在運作上是掉以輕心。他是否以為只要得 到足夠的票數便可以通過,是否這樣呢?我認為,局長在這方面是絕 對失敗的,他應該作出檢討。

當然,提出很多批評後,亦會有人問……我知道昨天一些環保團體公布了問卷調查結果,指民主黨在垃圾按量收費的方針上並沒有表態是否支持。我想在這裏向大家清楚表明,民主黨一直也支持生產者責任制此計劃。但是,在有關的問卷調查提及 —— 我希望局長稍後亦能作出回應 —— "環境局於2010年3月曾向環諮會公布有關垃圾徵費的部分顧問報告內容" —— 我是從沒有聽說過這份報告的,而我是環境事務委員會的 —— "建議可先行工商大廈垃圾收費計劃,並提出3個方案,包括逐戶按垃圾量收費,或是按整幢樓宇垃圾量收費,參照水費單及差餉單一收費。顧問報告更認為,劃一收費欠經濟誘因,故建議按量收費"。主席,我認為如果政府已進行相關的研究報告,便應盡快公開報告結果,讓公眾加以討論。

民主黨一直支持污染者自付原則,對此我們是表示支持的。可是,對於未來是否需要徵收垃圾量收費等問題,我覺得公眾是認為有需要進行討論的。主席,我認為,環境局和民主黨過往也有多次的合作機會,特別是在環保議題上。我認為政府在……我舉一個例子,便是剛才提及的生產者責任制。在有關電子產品回收問題上,政府的進度是太慢了;有關停車熄匙的問題上,政府的工作同樣做得太慢;有關空氣污染的問題上,我也是在今天才聽到特首說會全數承擔有關歐盟II期、歐盟III期和歐盟前期安裝催化器的問題,是說會由政府全數承擔的。

其實,這些問題亦是民主黨一直催促政府要盡早進行的環保工作。可是,每當各項事情來到關於徵收費用的問題時,我認為我們一直也在說是需要3方面合作的。第一,政府究竟能作出多少承擔呢?政府又會投放多少資源?第二,業界又能作出多少承擔?第三,便是市民可以作出多少承擔?我認為三者是要共同討論的。舉例而言,我們所說的生產者責任制,當提到進行電子產品的廢物回收時,政府只是不斷要求業界要負責這件事,要求在零售時進行收費等。但是,我認為,我們不止要在這方面進行討論,還需要研究政府的責任,究竟政府會承擔多少責任。

民主黨持開放態度,希望可以和不同黨派達致共識,共同研究如何推動處理固體廢物垃圾的方式,以便處理和減低垃圾的生產。我們日後將會出現很多關於處理垃圾的問題,我認為局長需要像特首所說般,釋出他的政治能量,聯同立法會中各個黨派做好環保工作。不要像今次的事件般,變成一位"三失"局長,令事情發展到大家也不願看見的地步。多謝主席。

**陳克勤議員**:主席,將軍澳堆填區擴建計劃原本只是一個地區性的議題,相關的法律條文亦非常簡單,但經過反覆討論後,這件事已演變至政治和法律層面,我相信這是政府和市民均始料不及的。民建聯早前已經表明了立場,會支持廢除擴建令,今天我將代表民建聯發言,解釋民建聯的一些看法。

主席,民建聯今次反對擴展堆填區的最主要原因在於臭味問題。 現時,如果提到堆填區,我們自然會想到臭味,接着的3個字便是"將 軍澳",三者已經連結一起,不能分割。其實,將軍澳堆填區已運作 了約二十多三十年,為何臭味問題會越來越凸顯?除了是規劃失當, 樓宇越建越高,越建越接近堆填區外,更重要的是政府一直以來對居 民要求解決堆填區臭味問題置若罔聞,對於垃圾車所引起的衞生問題 視若無睹。

主席,我最近曾到過將軍澳,給我最深刻的一次印象是,我駕車入將軍澳時,剛好前面有一部垃圾車,由於我沒有開空調而開了窗,突然隨風而來的臭味,令人"精神為之一振",即使在打瞌睡,也會被弄醒。後來開會才知道,原來有些垃圾車一年才清洗一次,即使沒有運載垃圾,這些垃圾車也是非常臭。此外,由於垃圾車的尾板沒有蓋好,我看到垃圾車在行駛時除了有污水滲漏外,還有兩、三袋垃圾掉到路上,被其後駛至的車輛帳過,可想而知,情況是多麼令人生厭的。

其實,這些細小事情累積起來,便導致將軍澳居民對堆填區產生很大的不滿,而這些點點滴滴的不滿,在今次討論擴建堆填區計劃時,亦全部爆發出來。

主席,我們看到環境保護署("環保署")近年在堆填區內做了不少工夫,但仍未能找到政府所謂的"臭味源頭",也沒有着手解決臭味問題。我和民建聯一羣區議員一直要求政府增加洗街和清洗垃圾車的次數,但這些措施只是在早一、兩個星期前局長落區時才落實推行。主席,居民的感覺是,政府為了爭取議員的一票,無論是甚麼要求也會立即答應。如果議案不是迫在眉睫,當局的態度可能仍然是繼續敷衍,政府提出了數年的消臭措施,一直也沒有做過,亦沒有正視他們要求解決臭味的聲音。

我記得當年西貢區議會支持安裝"電子鼻"時,是希望用客觀和科學的標準找出臭味的來源。但是,當局看過一些"電子鼻"的分析數據後,曾經說了數句話,其中一句話是臭味有很多源頭,未必是來自堆填區。這句話令大家很不滿,第一,大家在主觀上覺得臭味肯定是來自堆填區的。但是,我想說的是,如果我們退一萬步來看,政府發現將軍澳堆填區附近有臭味,即使不是源自堆填區,也不能說了便算,指臭味並非來自堆填區,之後就"蹺起雙手",甚麼也不做。現時的問題就是這樣,政府知道有臭味,但卻置諸事外,亦沒有要求其他政府部門跟進,然後便close file,當作解決了。試問市民如何能接受呢?

我們看到局長為了爭取議員的支持,在小組委員會審議的最後階段提出將擴建堆填區的生效日期延展至2012年1月,即押後了14個月,以便居民和議員有機會評估除臭的成效。然而,我覺得14個月時間似乎是太短,如果要看到改善環境衞生的措施取得果效,是否需要較長時間觀察,以及長時間和持續地進行呢?

主席,我想以沙田城門河為例,在1980、1990年代,大家提到城門河都會想到是一條臭河,很骯髒,在河邊經過也要掩鼻而行。可是,經過區議會和很多政府部門共同努力後,花了差不多10年時間,現時走到城門河已無須掩鼻而行,亦可以看到很多人在該處扒龍舟、划艇,亦有人在河邊垂釣。由此可見,簡單如處理城門河的問題也要花10年時間,現時局長說14個月便可以解決堆填區的臭味問題,憑他那幾道板斧,是否可行呢?相信將軍澳居民和我也不感到樂觀。

主席,邱局長早前在報章撰寫了一篇文章,表示除了擴建堆填區外,當局亦會着手興建及籌備其他處理廢物的措施,例如淤泥處理

廠、固體廢物處理設施等。局長在文章內提到一句話(我引述): "除着各項大型的廢物處理設施相繼投入運作,預計堆填區對其毗鄰的社區的影響將逐步減低。這些轉變將於2013年開始逐步出現。"

主席,由此可見,其實局長自己也說轉變要到2013年才出現,為何局長提出把堆填區生效日期押後至2012年呢?由2012年至2013年間有整整1年的空間,其間堆填區繼續擴建,臭味繼續惡化,這能否解決市民所擔心的問題呢?我相信這樣做只會令問題進一步加劇,而且只是權官之計。

反對擴建堆填區是將軍澳居民的一個短期目標,長遠來說,他們希望政府能夠永久關閉堆填區。我想強調,將軍澳居民並非自私,相反,他們是願意承擔的,因為他們承擔這個堆填區已差不多四分之一個世紀。我明白,要政府立即關閉堆填區是一個不可能的建議,但最低限度局長要交出一個確實的時間表,告訴居民將軍澳堆填區何時才能關閉,令居民有一個盼望的目標。

主席,最近,特首和局長均埋怨一些地區人士不想接納在區內設置一些厭惡性的設施,但我亦想官員撫心自問,想一想這些設施在地區設置時居民的感受。主席,我想舉一個例子。我們經常要求政府在地區增設一些康樂文化設施、公園、綠化地帶等,政府通常表示需要詳細考慮或徵詢其他部門的意見,結果建議在左推右推之下便不了了之。相反,當政府想推行時,卻可以很快進行。即使是現時以郊野公園5公頃土地改作為堆填區,換言之,當政府想做便甚麼也可以做;但居民和議員要求的,如果政府不想做,便有一萬個推搪理由。這令我們非常失望。

主席,大家都明白其實擴展堆填區是廢物管理的下游工作,要紓緩香港處理垃圾的壓力,最重要的是做到源頭的減廢和分類。過去數年,當局只以單一方式處理垃圾,廚餘、家居垃圾、工商業廢料等均被送到堆填區,令堆填區不勝負荷,導致現時要研究擴建。雖然我們看到香港過去數年廢物回收量有上升,但整體製造垃圾的數量同樣是逐年增加,數字由2007年的616萬噸升至2009年的645萬噸。我們亦看到,隨着人口增加、經濟復蘇和基建上馬等因素帶動下,未來數年垃圾增加的數量可能會繼續上升,如果今天我們擴展了這個堆填區,過了一段時間,被填滿了,是否又要考慮另一次擴建或以另一個方法處理呢?

主席,我們看到近數年政府唯一一項能夠成功落實的減廢措施,似乎是實施膠袋徵稅,對於其他生產者責任制的商品納入徵費方面,例如電器、膠樽等,似乎仍需要一個較長的時間才能落實。現時,我們看到環境局處理廢物的策略大部分源自上屆政府,我覺得很多措施都有需要按時作出調整。既然今次擴建堆填區引起了社會很大的關注,當局應趁此機會,再次跟市民、議員和環保團體進行討論,看看如何能加大力度推動源頭減廢和處理固體廢物。我相信市民、環保團體和議員均是樂見其成的。

主席,最後我想提到今次事件所引起的法律爭拗。局長昨天的文章在開始和結束時均表示不希望任何法律爭議成為漠視處理廢物的藉口,以及押後擴展堆填區的手段。主席,我不是律師,亦不打算在此班門弄斧,我想說的是,今次的爭拗是由政府質疑立法會的權力引起,民建聯是不願意看到行政立法對簿公堂。如果政府提出司法覆核,便會出現雙輸的局面:政府贏,立法會的憲制地位便會受到動搖;政府輸,就會打擊政府的管治威信。請政府三思。

主席,我謹此陳辭,支持廢除擴建堆填區的命令。

李鳳英議員:主席,我們今天的會議很不尋常,在聽完了特首發表的施政報告後,我們仍要就一項甚具爭議性的議題進行辯論和表決。有關將軍澳堆填區的擴建造成今天的局面,我認為政府應負起全部責任。環境局局長動議的決議案,建議把決議案的生效日期由原來的下月1日改為2012年1月1日。局長解釋,修訂是讓居民感受到減滅氣味後的成效。我對局長這個解釋感到莫名其妙,因為將軍澳堆填區的氣味困擾居民的問題並不始於今天,一直以來,區內的居民也有要求政府改善。此外,提交這項決議案的時間,主動權亦在局長手裏。

主席,西方的諺語說:"不要在我的後院。"所以,平情而論,將 軍澳居民反對擴建堆填區是可以理解的,即使如局長所說般,有關減 滅堆填區的氣味是有效的,未來堆填區的擴建亦不會影響居民的生 活。居民也不大願意有一個堆填區在自己居所的附近。要減少居民的 抗拒,一種正常的做法,政府應先落實這些減滅堆填區氣味的措施, 釋除居民的憂慮,才把這項決議案提交本會考慮,阻力才會減少。但 是,局長反其道而行,以本會通過決議案為先,減滅堆填區氣味的措 施成為後着,這本末倒置的做法激化起居民強烈的不滿,政府才作出 讓步,提出延遲生效日期的修正案。我只能說,局長,覆水難收,這 項本來可紓緩居民不滿的措施,因局長的錯誤決定完全被抵銷了。 現時,我們不知道這些減減堆填區氣味措施的成效如何,而局長 又強調在14個月內不會向立法會財務委員會申請擴建將軍澳堆填區 的撥款,在居民的疑慮尚未消除而決議案本身又沒有迫切性的情況 下,我看不到有強烈的理據,支持局長的修訂建議。

而更重要的,令我不得不反對政府決議案的,是政府把這項爭議 提升到憲制的層面,認為立法會無權禁除這項決議案。事關重大,這 是行政機關對立法機關權力的挑戰,我們無從選擇,只有廢除政府的 決議案,以彰顯立法會的權力。如果行政機關認為本會越權,行政機 關理應通過法院的裁決,重新確立兩者的權限。

主席,壞事也會變成好事,今天有關將軍澳堆填區擴建的爭議,引起整個社會的關注,當中也有積極的一面,便是讓整個社會重新重視都市固體廢物的處理問題,我不希望單是政府,而是整個社會亦要重新思考我們的固體廢物應如何處理,制訂長遠的政策,讓大家在都市發展與環保之間,在社會整體利益和地區利益之間取得更好的平衡。

謝謝主席。

吳靄儀議員:主席,為何一個地區性的問題會發展成為一個所謂憲制 危機呢?原因很簡單,因為政府沒有能力處理實務,結果便訴諸於子虛烏有的法律理據。政府就好像一個理虧但又不肯面對自己責任的人,動輒便說要控告別人,最後整件事便變成一個訴訟問題,大家都要花時間處理訴訟的程序。

其實,今次行政長官提出的《修訂令》,本質是甚麼呢?小組委員會報告的第10段已說得很清楚,該《修訂令》旨在修訂《郊野公園(指定)(綜合)令》,以清水灣郊野公園新的已批准地圖來代替原來已批准的地圖。該《修訂令》便是這麼簡單。若廢除了這幅新地圖,結果又會怎樣呢?在報告第39段,我們的法律顧問很簡單地指出,《修訂令》若在生效日期(即今年11月1日)之前被廢除,原來已予批准的地圖將繼續有效。就是這麼簡單。換言之,現時已批准的地圖將維持有效。就是這麼簡單。

天是不會塌下來的,經修訂的《修訂令》不獲通過的唯一後果, 只會是迫使政府再次回到原本的構思、重新努力、重回正題,提出一 項香港市民普遍接受的垃圾處理措施,就是這樣而已。 反之,政府匆忙地提出修訂有關的《修訂令》,正如李鳳英議員剛才所說,是完全不合邏輯的。我們的意思是,有關把5公頃土地從郊野公園中剔除出來的建議,根本是不應該提出的,而堆填區不應以這樣的方式擴建,政府必須重新詳細考慮,從頭做起。可是,經修訂的《修訂令》只是把生效日期更改;這意味着,無論這項政策是否正確,應否延續下去,我們都已決定了在2012年1月1日開始實施。這就是不合邏輯之處。政府在"過關"後,反而會再次將問題押後處理,不正視這些事情,逃避這些必須作出整體處理的問題。

主席,既然署方提出了所謂憲制危機的觀點,那麼,我們便須要看看,這究竟是否真的是一次憲制危機,而他們的立論基礎又是甚麼呢?

主席,我不是這個小組委員會的成員。但是,當我聽到政府說我們沒有權力廢除一項附屬法例,即一項由行政長官根據其獲授的權力而作出的命令……這是一項附屬法例,而我們採用了"先訂立後審議"這一程序。但是,在法律上,我們竟然沒有權力這樣做,這實在是匪夷所思的。所以,我便決定要看一看我究竟有沒有錯誤理解本會的最基本權力。我於是前往聆聽有關會議,一方面,聽聽政府方面的意見、他們的法律意見,另一方面,也聽聽我們法律顧問的意見。

事實上,聽完後,我更清楚知道,這只是一個子虛烏有的觀點。 然而,既然政府提出了這一觀點,主席,我也許須要簡短地作出回應。

所謂憲制危機其實涉及兩個問題。第一個問題是,本會究竟是否擁有合法權力,來廢除特首會同行政會議所作出的這項《修訂令》呢?就這一問題,主席,你已經在你的裁決中解釋得很清楚,我不再重複。簡單來說,本會的法律顧問及署方的法律顧問也同意,這是一項屬於法例第1章的附屬法例,在我們的權力範圍內;換言之,這涉及我們根據《基本法》有權行使的立法職能。因此,除非明文規定我們沒有廢除的權力、沒有修正或任何這方面的權力,除非明明白白、清清楚楚地寫了出來,否則,我們一定有權這樣做。

主席,在這方面也不是沒有先例的。我記得在數個月前,即暑假之前,我提出了一項有關《聯合國制裁條例》的辯論。這條例的主體法例很清晰地說明,雖然行政長官在按照司法部(即中央司法部)的指示來處理一些聯合國安理會的決議案時所作出的命令是附屬法例。但是,本會卻無權審議,不能夠否決。這便是一個現實的例子,讓我們看到一些明文規定。

主席,當然,《聯合國制裁條例》要我們整體放棄自己的立法權力,我跟署方及其他議員在合憲與否的問題上,仍有不同的意見。不過,這是另一個問題。重要的是,若要撤除立法會在這方面的權力,便必須清楚明白地寫出來,而即使不是明文列出,也要讓人在看到法例的上文下理時,明白到立法會沒有這項權力。

但是,今次這項有關郊野公園的主體法例,卻在這方面絕對沒有任何明文規定。所以,主席,各位議員可以非常放心,我們是絕對有廢除的權力。如果我們授權行政機關的一個部門去制定附屬法例,但最終卻只能逆來順受,特別是當民意是完全反對時,這個代表民意的立法機關也只能如橡皮圖章般,照通過如儀,這便絕對是反智,而這對現時的情況及政治環境也沒有幫助。當民意沸騰並覺得不應這樣做時,但立法會卻說:"對不起,我們已廢去了我們自己的權力,我們沒有權力去廢除這項命令。"你猜這樣能否幫助政府解決問題呢?很明顯是不可以的。

第二個問題是,假設政府決定我們沒有這權力,認為即使我們今 天通過了陳淑莊議員所提出的決議案,也是沒有法律效力的,那麼會 否出現行政與立法機關對簿公堂的情況呢?

主席,我也不認為會出現這樣的情況,因為《立法會(權力及特權)條例》第23條清楚訂明,在主席或立法會人員或立法會行使他們的合法權力時,他們是不受任何法院司法管轄權所管轄的。換言之,最主要的問題是,我們是否在行使合法權力,而在這方面則是另有清楚原則的。主席,議員今天只是按照《議事規則》辯論和通過議程上的事項,我們只是按照主席的裁決行事。所以,即使行政機關要找人控告,也只能控告主席本人而已。(眾笑)所以,我們大可放心地履行我們立法會議員的職責來辯論,以及按照我們的良心來投票。所以,主席,我覺得我們議員並沒有問題,(眾笑)要控告也是控告你而已。這是第一點。

然而,能否控告主席錯誤行使其權力呢?第一,我對這方面的可能性深表懷疑。第二,至於法庭是否有權力受理此事,過往案例亦已訂立了很清晰的法律原則。我是說1970年的"Rediffusion v. AG",即麗的呼聲控告當時的立法局。當年它控告立法局的目的,是想法庭介入,阻止立法局通過一項條例草案。當時的立法局須由當時的律政司作代表,提出反對它沒有這項權力。最終,樞密院的決定是,由於立法局不是主權立法機關,應受到憲制所限制,所以法庭是有權力介入的,但法庭的權力卻一定須基於necessity,即須在有必要時才能介

入。那麼,現時法庭是否有必要介入呢?是否有必要要求法庭介入,甚至控告主席,申請司法覆核,裁定主席不合法地行使其權力呢?其實是沒有必要這樣做的。如果政府認為我們通過該項決議案是違憲,認為我們並沒有法定權力,它只須覆核這項已通過的決議,確定舊的郊野公園地圖是有效還是無效便可以,根本無須觸及行政機關與立法機關的關係。即使它要在我們仍未……主席,即使它要在我們仍未裁決之前或已裁決而未辯論之間要求法庭介入,我相信法庭他自持這種看法。原因是,立法程序若仍未完成,法庭根本不會介入的方法院會考慮是否有迫切性。如果立法會通過的事項並無法律效力,政府他日後仍可要求法庭作出司法解釋,而法庭在作出司法解釋的,是這項決議案本身有否法律效力,而不是立法會主席有否恰當地行使其權力的問題。所以,無論在時間或對象方面,行政機關也沒有理據把立法會或立法會主席牽涉入一宗訴訟。

其實,如果本會.....主席,我剛才提到根據《立法會(權力及特權)條例》,"立法會、主席或任何立法會人員在合法行使由本條例或議事規則、或根據本條例或議事規則所授予或賦予立法會、主席或該人員的任何權力時,不受任何法院的司法管轄權所管轄。"合法是甚麼意思呢?我們有沒有......若我們通過一些沒有法律效力的議案或之些因為違憲或違法而沒有法律效力的議案,我們所做的工作又是否不合法呢?我剛才提及的麗的呼聲案例清楚顯示,我們不會被視為不合法地行使我們的權力。事實上,本會或以前的立法局也曾通過一些條例,而因為有市民受到影響,他們便提出司法覆核;法庭最終表決這些條例或其部分違憲,所以無效。《電訊條例》便是一個例子。法解例或其部分違憲,所以無效。《電訊條例》便是一個例子。我們立法機關通過法例,在事後被發現違憲而被判無效,根本不涉及憲制危機。這是市民正常的權利,亦是法院經常行使的職能。

所以,主席,這個所謂憲制危機,完全是子虛烏有。我感謝我們的法律顧問,不單十分合時地給予我們正確的意見。我亦要感謝我們的法律事務部,每天都審視我們議員、議會進行的所有工作,以務求我們所做的每一步都是合法合憲的。這些才是最重要的。其實,說到這裏又要回到正題,便是政府並沒有一個長遠計劃,亦沒有執行的決心。陳克勤議員剛才已提過,它連每天清洗一次垃圾車也不肯做,可以減少氣味的少許工作也不肯做,(計時器響起)......它又怎可以說堆填區問題已迫切至......

主席:吳靄儀議員,發言時限到了。

吳靄儀議員:......非通過不可呢?多謝主席。

何鍾泰議員:主席,我自擔任臨時立法會議員,直到現在擔任第四屆立法會議員以來,一直都緊貼本港固體廢物管理的問題。在處理這問題方面,我認為政府在過去13年,一直只做一些可以說是小修小補的工作,完全缺乏一些長遠及通盤的計劃。經過這麼長時間,除了徵收膠袋稅,以及使用51億元在屯門興建一個昂貴的淤泥焚化爐外,其他方面成功的例子不多。政府在廢物源頭分類方面的工作並不成功,亦沒有切實努力推廣全球均使用的固體廢物焚化爐。

還記得我在擔任臨時立法會環境事務委員會的委員時,曾參與討論政府提出的香港廢物管理政策及本港減少廢物計劃等事項,而較近期,有關當局在2005年12月發表了《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》,該政策大綱也有在環境事務委員會裏討論。

然而,經過多年後,本港仍然主要依靠堆填區作為固體廢物的處理設施。三個堆填區(包括稔灣新界西堆填區、將軍澳新界東南堆填區和打鼓嶺新界東北堆填區)共佔本港面積270公頃,而政府已投入大量資源。根據政府當局的預算,3個堆填區會在2010年代中期至後期陸續飽和,所以有必要擴建堆填區。但是,政府為何要讓歲月蹉跎,年復一年,十多年來,數屆政府都不肯切切實實地推動一些長遠的固體廢物措施呢?

本會環境事務委員會自2008年起,也就政府提出將新界東南堆填區擴建至清水灣郊野公園的建議對環境造成的影響展開討論。委員亦察悉西貢區議會及將軍澳居民反對有關建議,因為區議會覺得,若繼續建該堆填區,氣味滋擾會成為一個問題,一定會繼續惡化。對於擴建新界東南堆填區會佔用清水灣郊野公園的範圍,委員對建議一致表示有保留,並且促請政府當局制訂解決辦法,一併處理廢物管理和氣味滋擾的問題。可是,政府並沒有尊重本會的意見及將軍澳居民的反對,硬要徵用清水灣郊野公園5公頃用地,作為堆填區的擴建部分。

以堆填區來處理固體廢物,可以說是一個既不符合環保,也完全違反"可持續發展"原則的解決方案。首先,該方案帶出日後土地不敷應用,令堆填區再難擴展的問題。土地一向被視為珍貴的資源,並且要應付不同的需求,其中包括不斷增加的人口、經濟發展、休憩及其他需求。香港不斷增加需要處理的廢物,每20年便增加一倍。在上世紀1990年代中期,政府在興建將軍澳堆填區時已借用了郊野公園18

公頃土地。現時在無計可施的情況下,政府再次在附近居民的強烈反對下,向郊野公園打主意。我很不明白,負責把關的郊野公園及海岸公園委員會及管理局總監怎可以隨隨便便就把我們珍貴的郊野公園土地一塊一塊地分割出來,以供垃圾堆填之用。

對於居住在將軍澳新界東南堆填區附近以至鄰近的居民,反對政府擴展堆填區至清水灣郊野公園範圍的建議,我完全可以理解。就以鄰近大型私人屋苑"日出康城"為例,其英文名字LOHAS取自"Lifestyle Of Health And Sustainability"的首個英文字母,意思是健康及可持續發展的生活方式。可是,該屋苑旁邊的堆填區範圍越來越大,真是十分諷刺。

堆填區對附近環境一定會帶來負面的影響。堆填區會衍生臭味、 蒼蠅等環境衞生問題。除了垃圾所發出的氣味外,將軍澳堆填區內的 臭味主要來自淤泥。雖然政府一再表示將軍澳區的臭味問題會持續改 善,又表示已經引入措施消減臭味,但區內居民仍要忍受臭味影響最少3年,最快要到2013年當造價極之昂貴的屯門淤泥焚化設施啟用 後,臭味問題才會消減。但是,大家要明白,淤泥通常是在進行渠務 工程和敷設水管工程時挖掘出來的,還有食物的廚餘也是要解決的。 所以,在2013年後,臭味可能仍未能完全消除。

今次事件完全暴露了政府在處理固體廢物方面缺乏長遠的策略。正如剛才提到,政府在2005年提出了《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》,但成效並不理想。現時本港在固體廢物處理方面所面對的困境,政府是責無旁貸的。

我多年來一直建議政府採用高科技焚化爐,以便從根本解決廢物處理的問題。從前,當焚化技術還沒有那麼先進時,焚化廢物往往會產生二噁暎、廢氣或灰燼等,造成環境污染的問題。但是,隨着科技的進步,新一代焚化設施可以符合現代嚴謹的排放標準。因此,不少現代城市如日本的東京、德國的漢堡、新加坡、法國的巴黎,以及很多其他城市,均使用焚化技術來處理廢物。

在2001年,我和立法會環境事務委員會其中3位委員(即吳清輝議員、劉炳章議員及張宇人議員)曾前往英國、德國及法國進行海外職務訪問。在考察期間,我們看到有些焚化爐根本是非常受歡迎的旅遊點,而居民的房屋非常接近焚化爐的圍牆。我們甚至看到有一座焚化爐外型設計像一艘船,非常漂亮。我們亦看不到有任何東西從其很細

小的煙囱噴出,甚至沒有白色的煙噴出。因此,我認為政府並沒有向本港市民認真推廣採用高科技焚化爐的好處,並且糾正他們因為舊式焚化爐帶來環境污染而對所有焚化設施所產生的偏見。我相信香港700萬名市民的絕大部分都是合理的。我不相信他們的要求會較其他國家為高。如果市民支持,立法會和區議會會反對嗎?

事實上,就我們鄰近的新加坡而言,為了減低對堆填的需求,有關當局也採用焚化爐處理的策略,將所有可透過焚化方式處理的廢物,通過焚化設施來處理。通過焚化過程,廢物的體積可以減少九成,焚化過程中所釋出的熱力則可以用來發電,並為該地提供約2%的電力供應,而內地亦有很多地方是採用焚化方式來產生電力的。

另一方面,越來越多國家的政府根據"污染者自付"的原則,開始按市民所產生的廢物量向他們收取費用,而此種做法有利減少棄置廢物。此外,不少國家也採用"生產者責任"計劃,減低產品對環境的影響。該計劃一般要求製造商、進口商、批發商、零售商和消費者分擔責任,以回收、循環再造及妥善處置某些產品。這些措施均有助減少產生固體廢物。

我認為政府一直都缺乏處理這些較具爭議性問題的承擔及勇氣。事實上,處理固體廢物是全港性的問題,涉及本港未來的持續發展及市民的健康。只要政府提出的政策合理,應可得到市民大眾的支持。這個思維不單適用於本屆政府,也能套用於未來的政府。

更令我們關注的是,今次的爭議由一個環保問題引發出一個憲制 危機。按照律政司的意見,根據《郊野公園條例》,行政長官會同行 政會議一經批准當局新劃定的地圖後,立法會及行政長官均沒有權力 阻止把清水灣郊野公園5公頃土地劃入將軍澳堆填區範圍。政府試圖 以法律依據強行執行法令,再一次顯示政府行政霸道。撇除在法律觀 點上的爭議,政府所採用的處理手法並沒有考慮到行政與立法之間關 係的重要性。可以說,這完全是漠視立法會在本港的憲制角色。

按照《基本法》,立法會是香港特別行政區的立法機關。《基本法》第七十三條訂明立法會的職權,當中第(一)項規定"根據本法規定並依照法定程序制定、修改和廢除法律"。

事實上,世界上大部分國家的國會議員、我們國家的人大代表、 我們特區的立法會議員,都有兩項重要工作,其一是審議法律(亦即 立法),另一項是監察政府。如果我們做到監察政府的角色,但審議 法律後所作的決定卻被剝奪,我相信這不是我們希望看到的。我希望 政府能夠在這次事件中汲取教訓,致力爭取與立法會改善關係,為本 港市民的福祉及本港未來的發展共同作出努力。

主席,我謹此陳辭,支持決議案。

**劉健儀議員**:主席,我認為陳淑莊議員今天代表小組委員會在本會提出廢除《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》("《指定令》")的議案,是要向政府發出一個清晰的信息,即除非政府先做好減臭除臭的工作,否則擴建堆填區免問。這是將軍澳居民萬眾一心的立場,亦是自由黨堅定不移的立場。

首先我想說說這項命令的內容。其內容是政府要將郊野公園的5 公頃切除出來,成為將軍澳堆填區擴建的一部分。其實特區政府已不 是第一次這樣做。當年興建將軍澳堆填區時,政府其實已用過"暫借" 的招數,佔用了18.5公頃的郊野公園用地,至今這筆舊債仍未清還, 政府又準備再多佔用5公頃,顯見當局有將郊野公園視作堆填區"土地 儲備庫"之嫌,十足劉備借荊州般,隨時繼續一借無還。故此,早前 有政府官員悲痛地表示徵收郊野公園土地作堆填區之用,猶如割肉般 辛苦的一番說話,聽起來有點礙耳,局長,聽來一點也不具說服力, 簡直是言不由衷。

此外,政府不斷誤導市民。郊野公園是重要的公共資源,是屬於普羅大眾的,根本是涉及公眾利益,但政府官員卻再三將這項全港性的問題說成是地區問題,暗示地區人士反對是為了一己私利,這實在有欠公允。

最近,環境局局長在多份報章撰文,強調在廢物處理的安排上如有任何延誤,最終的受害者是整體社會。我引述他的說話:"法律問題是嚴肅的問題,必須認真處理;然而,議會若將今次對法律條文的爭議,視作押後擴展堆填區的手段,把迫切的廢物處理問題輕輕擱置,實非香港之福。"

拜讀完邱局長的文章,我真的感到非常氣憤。明明法律條文的爭議是由政府挑起,現在反而冤枉本會以此作為押後擴展堆填區的手段。事實上,在這個小組委員會審議有關命令的初段,我其實已要求政府撤回該命令,其後政府的法律顧問表示此命令不能撤回,我又提出如果不撤回,不如廢除,這項建議亦得到全體小組委員會同意,我

們也提出了這項要求,向行政長官要求由他自己廢除這項命令。但是,當時亦同時申明,若政府不採取行動廢除命令的話,小組委員會或如小組委員會不願意,我本人也會提出這項廢令的議案。但是,在作出這個決定的一星期後,當小組委員會聽到政府表示不會採取任何行動時,我們決定自己做,並且要求小組委員會主席陳淑莊議員代表我們提出廢令動議,政府才表示法律意見指立法會無權廢除該命令。這樣又如何可以說議會利用法律爭議,作為押後堆填區擴建的手段呢?

局長批評本會把迫切的廢物處理問題輕輕擱置。我想嚴肅地對邱局長說:"你錯了。"其實我們是要將迫切的廢物處理問題重重向你問責。為何十多年來,將軍澳居民要天天忍受堆填區的惡臭?為何現時提出的減臭除臭措施如洗車、洗路,以及將垃圾車移至遠離民居等措施,不是應在十多年前已經實行?為何政府在減廢方面做得如此差勁,卻又反過頭來批評議員延誤廢物處理的安排?

在減廢方面,政府在2005年年底發表了《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》("《政策大綱》"),在"避免和減少廢物"、"再用、回收及循環再造"及"減少廢物體積及棄置"3方面也訂下了減廢目標及時間表,但5年過去了,全部均不能達標。先說政府的目標是每年減少1%的廢物製造量,自2005年至2009年間,本港的廢物量非但沒有減少,更由原來的601萬公噸按年增加至645萬公噸,本來在2009年要減至547萬公噸的目標,數量非但沒有減少,反而增加了100萬公噸,即近18%。單是這部分已足以縮短將軍澳堆填區的壽命半年。就這一點,邱局長昨天在報章上發表的大作,非但隻字不提,還自吹在源頭減廢已漸見成效,簡直是扭橫折曲,魚目混珠。

在回收及循環再造環節中佔重要席位的環保園首期,就更出現嚴重的延誤。這項原先應在2006年投入運作的龍頭項目再三延誤,至今依然未見有首期租戶投入運作,項目足足延遲了近4年,嚴重影響本地廢料回收及循環經濟的發展。究竟誰在延誤?

至於《政策大綱》原先所訂的目標,到了2014年,全港只會有25%的都市固體廢物投到堆填區,但現時依然有超過50%的垃圾需要送去堆填區。當局原先打算在2014年或以前,利用一項以焚化為核心技術的"綜合廢物管理設施"(俗稱"超級焚化爐"),主力處理約半數原來送去堆填區的都市垃圾,而邱局長昨天的文章便輕描淡寫地說,建成日期會押後兩年至2016年。但是,由於現時連興建地點也簡直未有定

案,誰可保證這項目不會一再延期,再次延誤?單是押後兩年,便已 令超過200萬公噸垃圾要回歸堆填區,試問堆填區又怎會不"爆棚", 怎會無需擴建?局長又怎會不用時刻想着擴建堆填區呢?

以當局在減廢工作方面的斑斑劣跡,且廢物處理設施又一再拖延之下,怎可讓市民相信,當局今次佔用郊野公園延長堆填區6年壽命後,政府他日不會6年又6年地一直延續下去,令堆填區不斷擴大,滋擾沒完沒了?因此,我們認為只有廢除《指定令》,才能迫使當局拿出"真方案",許下"真承諾",重新面對當年訂下的各項減廢目標及時間表,從源頭減廢根本地解決廢物的問題。

主席,我想強調,我們沒有盲目地反對政府擴建堆填區,出發點亦不是狹窄的地區利益,而是要政府拿出真正的解決方案,不是只做一些掩眼法,企圖蒙混過關。例如在紓緩臭味問題方面,廢物處理業,包括垃圾車司機,我要在此申報,他們是我的選民,他們早已提出多個可行的方案,包括要求當局為垃圾車提供水喉洗車,但政府說沒有水;為垃圾車提供接近堆填區而遠離民居的停泊位,但政府說沒有土地,以及提供合適的地方或設施,讓垃圾車可以處理車上的污水等,這些污水是來自廚餘,氣味是相當臭的,但政府卻說沒有設施。業界曾多次提出這些建議,但政府一直不予正視,直至議員準備支持廢令時,政府突然卻說可以實行,變得可以商量,表示可以讓司機洗車,又可提供泊車位,甚麼都可以,是有商量餘地的,最重要的是支持這項法令。

不過,業界指出,政府的所謂"新措施"其實誠意不足,也非解決問題的最有效措施。以洗車為例,業界原先希望政府增設一個正式的,參照外國做法提供可停泊4輛車的"洗車屋",令垃圾車可以獲得徹底的清洗。現時政府只是臨時劃出一個地方,提供數條水喉,加上數名工人,隨便擦一擦、沖一沖便算,完全是敷衍了事,即使將來亦只是提升現時輪胎洗滌設施以至全車身洗滌設施,究竟能否徹底清洗垃圾車便不得而知。

此外,垃圾車一般設有污水收集器,但由於廚餘沒有分類,數量難以預計,而收集污水的容器容量有限,為免污水因垃圾過多而在運送途中溢濺,業界一直希望當局可以提供場所,例如在垃圾收集站,讓垃圾車在進入民居前已將污水排去,即使不能完全排去,最低限度也可以排去絕大部分。運送途中便不會隨地溢瀉,這便可以減低臭味。但是,當局一再敷衍業界,表示這做法相當費事,不如乾脆採取一個"頭痛醫頭,腳痛醫腳"的措施,洗一下街便了事,業界聽到亦感到哭笑不得。不但如此,政府還表明若發現有垃圾車溢出污水,便會

採取檢控。這真叫業界無所適從,當局不但沒有協助業界清除污水,但當他們濺出污水時,政府寧願洗街也不協助他們,然後還說若濺出污水便會遭受檢控,這是否積極解決問題的方法呢?當局應對業界的小小要求作出回應,不應如此馬虎了事。如果政府對待業界的態度也如此,現時政府要求我們延長生效期至14個月後,觀乎政府這種態度,我們怎可相信他在14個月內能夠解決這個十多年來也無法解決的問題呢?簡直是妄想。事實上,我早前出席將軍澳居民大會時,居民曾明確向我表示,對政府除臭的能力完全沒有信心,因此,他們堅定不移地反對擴建堆填區。

主席,解決固體廢物問題需要採用長治久安的做法。自由黨過去一直倡議乾濕垃圾源頭分類,透過回收廚餘及其他有機廢物,便能有效減少乾濕垃圾混雜而發出的臭味,以及增加家居廢物回收的效率及數量。問題是政府一直未有積極從這方面去做。提到以新焚化爐技術處理廢物方面,自由黨一直非常倡議。海外地方如倫敦、台北、首爾、新加坡及東京均已普遍採用,日本更有七成的垃圾以焚化技術處理,而不少焚化設施,正如何鍾泰議員剛才所說,更設於市區,甚至成為旅遊景點。為何外國的成功模式,當局準備了這麼多年,至今依然未能落實?看回一些數字,我其實感到非常慚愧。新加坡、台北和東京等海外地方,有很大百分比的垃圾是採用焚化的模式處理,而香港卻是零。我相信別人會以為香港是一個很落後的地方,我相信我們自己要警惕。外間其實也提出以氣化的方式處理廢物,效果也非常好,當局應該要積極研究。

關鍵其實在於當局確要採取一些政策和措施,積極向市民解釋新焚化技術的效能,消除市民的疑慮,更要提出理想的補償方案,這在外國也很普遍,以換取地區的支持,不要只懂"硬推"一些政策,激起民憤。政府亦應好好反省關於固體廢物的處理手法,絕不能諉過於人,把責任推給別人,這是政府的責任。

在此亦要表明,即使陳淑莊議員今天的議案不幸被否決,我相信是不會的。但是,即使真的被否決,自由黨也不會支持環境局局長的 "假讓步"方案,我剛才已說過。我必須指出,贊成政府的修正案等同 贊成堆填區擴建,將其推遲14個月,事實上其間無人可保證政府能夠 在這14個月內做到減臭除臭的工作。屆時,在14個月後如臭味仍在, 堆填區便會擴建,這是將軍澳居民絕對不能接受的。

為了維護立法會的尊嚴及憲制地位,為了維護全港市民的福祉, 為了維護將軍澳居民的利益,我懇請各位議員支持陳淑莊議員今天提 出的議案。 **葉劉淑儀議員**:主席,我聽了很多同事發表的意見,我想很多同事對於邱局長處理這次風波的手法有很多批評,他也聽到了,我亦不想加入來圍剿邱局長。但是,作為一個......我其實也在西貢區居住了19年,我現時也有朋友、親友居住在將軍澳區,故此我也想表達少許意見。

主席,首先,我聽到一些不同的意見。據我瞭解,氣味最難受的地方有環保大道、日出康城,以及清水灣半島。我昨晚其實也與一位居住在將軍澳中心的居民談過,該位人士表示居住在附近的居民並沒有很大的意見。當然,這些問題 —— 正如卸泥口、通風口般也是"針刺不到肉便不知痛",如果這些設施興建在你家的旁邊,時常發出臭味,以及影響你的樓價,當地居民便難免有強烈意見,而我亦收到很多請願意見。

(代理主席劉健儀議員代為主持會議)

我不是環保專家,但我在關注這個問題之餘,便看到有些數字,令我覺得政府在處理都市固體廢物的手法的確有改善的地方。邱局長剛才已經提過一些方法,例如焚化爐,我們已撥款在屯門區興建新技術的焚化爐。局長亦提及膠袋稅 —— 是否要以稅收來鼓勵市民減少製造廢料呢?我對在這方面很有感觸,因為我最近看過環境保護署的資料,發覺2008年和2009年相比,那些可以腐爛的廢料(putrescibles)在2008年便佔了都市固體廢料的38%,而2009年則佔了41%,這些大部分其實均是食物。局長應比我更清楚,他的文件也提及在2009年,37%的固體廢料是食物。

我想城市人也會留意到,很多"白領",特別是女士在買飯盒時,也會向師傅說"扣底",因為很多人為了保持窈窕,進食時便只吃餸菜而不吃飯。有些"醒目"的便會向師傅說"扣底",因為那些飯是吃不下的。因此,城市人無論在食物方面,或是我們使用那麼多電器,更換電器用品,拋棄電池、家具,其實一個社會越發達,人們的生活便會越sophisticated,每個人製造的廢料便會越多,這便為邱局長製造了更多問題。

我對政府在這方面的公民教育工作感到有點失望,政府應教育我們在源頭方面盡量少製造廢料,或鼓勵市民提醒自己,吃不下的食物便不要點了。我是古老人,由小至大父母也說要"好衣食",所有的飯也要全部吃掉,否則長大了便會嫁給"豆皮佬"。

但是,我們現時很多食物、用品、衣物的確是浪費的,均為局長製造了城市固體廢料。所以,我一方面會支持陳淑莊議員的議案,因為我亦收到日出康城很多居民的意見,表示會 —— 對不起 —— 反對邱局長的。然而,我也希望局長在公民教育方面多做工夫,提醒市民在今天大部分人生活富足的時候……當然我們也聽過在深水埗區,有些吃剩的飯盒被拋掉,便有很多老婆婆立即爭着來要。對一般人來說,便應該要提醒他們,不需要吃的東西便不要點那麼多,不需要用的東西便不要購買那麼多。每拋棄一件新玩意的時候,也要想想這會為城市製造了很多廢物。同時要鼓勵多些回收,或是支援一些回收公司,以及使用新科技。

提到新科技,我想說一說。我相信很多同事跟我一樣,也收到一間名為"青洲英泥"的公司的信件,它跟我們說它有一種使用新科技的焚化方法,可以轉廢料為能源。我聽過環境局說這些是不可行的,究竟是否真的不可行嗎?有否測試過呢?我們也希望有多些新科技出台,我希望局長不要因為這間公司屬於某大財團,為了息事寧人,為免被指官商勾結便不作研究。

我謹此發言,請邱局長除了為堆填區很快便不敷應用的問題而煩惱之外,也要想多些新的辦法,例如使用新科技、鼓勵廢物分類和廢物回收,以及最重要的是鼓勵市民在日常生活上盡量減少製造都市固體廢料。

我謹此陳辭。

林健鋒議員:代理主席,就今次關於擴建將軍澳堆填區,政府當局把清水灣郊野公園5公頃土地納入堆填區擴建範圍的事件,這兩個星期以來已引起社會的廣泛關注,而且更因為立法會與政府當局在法律條文、權力運用上的理解和依據不一,導致雙方各持己見。

不過,我認為這樣的爭論大可不必,我們希望無論是立法會各黨派議員還是特區政府,工作的目標及期望均應一致,都應該為市民的利益着想,為香港的可持續發展作出長遠的考慮。

代理主席,歸根結柢,今次事件的爭論是由應否擴建將軍澳堆填區誘發。根據資料顯示,目前全港3個堆填區將於未來數年陸續達至飽和狀態,將軍澳堆填區更會在2013年或2014年率先填滿。即使按照環境保護署("環保署")的建議,把將軍澳第137區15公頃土地和清水灣郊野公園5公頃土地擴建為堆填區,亦只可維持多數年時間。但是,

隨着香港人口增長和城市發展,都市廢物不斷增加,如何處理廢棄物已成為迫在眉睫的問題。我們在現階段其實已意識到這問題的嚴重性,亦不可以待堆填區全部填滿之後,才考慮下一步應怎樣做,大家都知道若真如此,到時便為時已晚。

雖然擴建堆填區是其中一個以空間換取時間的折衷方法,但長遠 而言並非萬全之策,亦不能長遠解決廢物處理的需要。因此,並無足 夠理由令經濟動力支持政府的計劃,進一步擴建將軍澳堆填區。

根據環保署的說法,徵用郊野公園土地作為堆填區的方案,是別無他法之下的選擇,是從整體公眾利益作出考慮、最符合經濟效益,使用土地效率亦最高的做法。不過,我們亦要聆聽堆填區附近居民的聲音。我們必須明白,堆填區會對當區居民帶來切身的影響,並非他區居民可以感同身受。我們希望政府在作出堆填區的規劃,或在日後選址建設垃圾焚化爐時,能誠意地向市民解釋處理廢物問題的長遠方針,做好一系列環境保護措施,盡量尋求一個可獲得居民諒解的方案。

我剛才提及的建立或興建垃圾焚化爐的工作,其實目前已有不少外國地區在這方面取得成功的例子,特區政府亦曾考慮日本的焚化設施並已汲取一些先進經驗,而按照政府的進度報告,選址的環評報告應已在今年年中完成,不過目前似乎還是音訊全無。如再這樣拖延下去,加上公眾諮詢、解釋政策、建造工時等因素影響之下,恐怕原定於2016年至2017年建成的計劃只會一拖再拖,增加對堆填區構成的壓力。

代理主席,其實"各家自掃門前雪、莫管他人瓦上霜"的心態是可以理解的,一些厭惡性設施如焚化爐、堆填區、骨灰龕,以至戒毒學校的選址問題,近數年更先後掀起了若干風波。不過,我亦相信香港市民是深明大義的,日益嚴重的廢物處理問題總得找個方法解決,除了一些適當選址附近的居民可能需要作出若干犧牲之外,政府亦要作出配套措施,令這些居民作出的利益犧牲來得有理有據、物有所值。

歸根結柢,這次擴建堆填區事件,反映了政府在推行綜合廢物管理問題上進展緩慢,見步行步,未能提出令市民信服的長遠政策。

我認為政府現時應繼續與立法會、環保人士及地區人士保持溝通,盡快提出一套從香港的長遠利益出發的方案,解決廢物處理問題。只要是妥善的方法,我相信市民還是會加以體諒和配合的。

代理主席,我謹此陳辭。

**劉慧卿議員**:代理主席,我發言支持陳淑莊議員提出廢除《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》。

剛才李鳳英議員在發言時說今天這項辯論極不尋常,因為原本在發表施政報告後便沒有其他事項,誰知卻多出一條這麼長的尾巴。

代理主席,數天前我乘坐巴士,在電視上看到我們的"大主席"在不知道甚麼名稱的節目中介紹施政報告,並到處說會在13日發表施政報告,而當天立法會只有發表施政報告這一項議程。所以說世事無絕對,我當天邊看邊笑,暗想你又如何得知?事實上是有不止一項議程。

代理主席,其實你我皆不希望加入這項議程,但為何今天會有這項議程?我們可參閱秘書作出的清晰時序紀錄。局長剛才已交代他之前進行的工作,但讓我們追溯一下,當局是在何時把這項命令刊憲?是6月4日,亦即六四當天,而我們是在6月11日的內務委員會會議中決定成立小組委員會。到了6月30日的大會則通過了一項決議,把審議這項附屬法例的日期延展至10月13日,亦即今天,所以今天便有這項"不尋常"的辯論。

代理主席,剛才有同事說要"圍攻"局長,但我自己一定不是這樣想,而剛才聽到很多同事發言,相信他們也不是這樣想。可是,局長真的要好好思量一下,除了剛才曾離開進行一個訪問之外,在我直至目前為止所聆聽的發言當中,還未聽到有任何人說會支持他。在立法會眾多黨派,以及一些不知真偽的獨立議員當中,完全沒有人支持他,這究竟出了甚麼問題?局長已施展他那不知多少寸的不爛之舌,務求盡力而為,但卻依然無功而還。現時外面又有很多人,說要把我們的辯論帶到街頭。代理主席,這是現時很流行的做法,每當出現一些"熱辣辣"的事情時,便不止會在這個議事廳進行討論,而是整個中環也會聽見。為何事情會弄成這個地步?

局長剛才說,讓我告訴你們,我們的工作已經進行了5年,在若干年之前,郊野公園及海岸公園委員會已一直進行審議,在2008年11月更把尚未定案的地圖公開讓公眾參與,有60天讓他們發表意見。代理主席,結果如何?其間收到3 105份反對書,內容關於甚麼?正是要把郊野公園剔除作堆填區、批評政府在廢物管理及保育方面的政策和將軍澳堆填區處理不善。委員會結果如何處理?它在2009年3月否決了這些意見。縱使有三千多個反對意見,它完全不當作是一回事。對於任何一個政府來說,如果以上種種依然無法敲響警鐘,也當真奇怪,難道真的可以充耳不聞?

很多人亦有提到區議會,究竟區議會是在何時開始討論?大家都有提及,我亦從紀錄查出他們是由2004年開始討論臭味問題,到了2007年便決定成立委員會調查。由2007年至今年的上一個月即9月份,共接獲多少宗和臭味問題有關的投訴?答案是二千六百多宗。據說問題最嚴重的時間是5月至9月,當天氣最炎熱和雨水最多的時候。如果這二千六百多宗投訴和三千一百多份反對書,依然無法令當局敲響警鐘,老實說,我亦愛莫能助。

多年來我都告訴當局,在處理一些爭議性的問題和困難的事情時,應該與所有政黨及地區從長計議。我本人不論在過往屬於前綫時還是現在加入民主黨後,均一直樂意與當局進行商討,剛才很多議員在發言時亦表示他們願意商討,但代理主席,當局可曾找我們進行商討?當然沒有,它當初還以為已有足夠票數。所以,我同意代理主席剛才所說,當有數件事情需要處理的時候……我那天開會時亦已表明,不要以為這項命令被否決了便不作處理。因為有些事情其實很簡單,只是要把街道和車輛清洗一下,但卻連這些也不願意做。

代理主席,還有關於泊車的問題。你可記得在會議上,日出康城的業主為何會如此憤怒?他們那新近入伙的物業深受四周環境的臭味所影響,令他們不禁火冒三丈。為何那裏的臭味問題特別嚴重?正因為在那幢樓宇的旁邊,對面馬路之處,闢設了一個讓人泊車的地方,這本來也沒有甚麼,但問題是那些收集垃圾的人,亦即是代理主席你的選民,他們也有苦處,工作至晚上11、12時才把垃圾收集妥當,但當時堆填區已經關閉,那麼該如何處置那垃圾車呢?難道將它駛回家?於是惟有將車停泊在那個地方。這等於把一整車垃圾停泊在那兒,而且合共有數輛垃圾車,那裏自然臭氣熏天。居民於是提出投訴,希望當局可幫忙解決,但當局竟說要關閉整個停車場,頓時令我啞口無言。如此一來,其他需要泊車的人定然會"追殺"我們。我於是提出,堆填區的面積既然如此廣闊,是否可以找一些位置讓人把垃圾車停泊在內,反正那些垃圾是要運往堆填區的,但即使這樣當局也不願意。直至後來,當惹起眾人的怒火後才願意解決,說可以在堆填區劃出數個位置讓人泊車。

此外還有洗車,這理應是切切實實進行清洗,而不光是劃出某些位置,給你一條水喉便成。那些垃圾車一年才會清洗一次,這是陳英儂博士提供的資料。所以,當大家從這種種情況,發現在這些細微事情上也存在很多不妥善之處,何況是處理固體廢物這種大事?所以代理主席,居民並不認為把命令押後至2012年年初生效便可以解決問題,大家都不知應怎樣處理。為何會沒有信心?因為區議會在2004年已開始討論臭味問題,但直到今天仍然不知道原因何在,還說可能

不是由此引起。我在每次會議上都表明,不管是否堆填區,還是溝渠、 污泥或其他東西,只要它發出臭味,政府便要設法為居民解決。我們 還說此地是甚麼亞洲大都會,卻原來連臭味問題也對付不了。我們的 科技、技術是否如此不濟,還是我們沒有決心?

有一位居民原本住在某屋苑,把物業賣掉搬到另一街尾,原來那 兒也是臭氣熏天,搬來搬去都是避不了。試問我們這些當區的議員, 又怎能不感到光火?所以,我認為局長今天是沒法回應,相信他本人 亦沒有答案,但如何處理臭味問題,如何處理固體廢物,是需要由整 個香港一起討論。

當曾蔭權那天就骨灰龕發言,說人人都各家自掃門前雪,不要把 所有東西掃到屯門時,有一位市民立即向我反映,問我知否誰人在各 家自掃門前雪?最為各家自掃門前雪的正是政府部門,永遠是一個部 門踢給另一個部門,而不會一同解決問題。

自從1991年進入立法局,我已經很反對當局把所有不受歡迎的設施設於屯門區,這做法真的很過分,所以屯門居民極感氣憤,是絕對有百分之四百的原因支持。

很多事情需要共同承擔,骨灰龕應是各區都有的設施。很多市民經常查問,為何有些設施不是設於新界西,便是設於新界東,為何港島沒有?為何南區沒有?為何山頂沒有?為何其他地區沒有?

我們前兩年曾經前往日本考察焚化設施及處理廢物的方法。日本 其實有很多細小的焚化爐,很多地區都設有這種設施,各區必須自行 處理區內所產生的廢物。人家如何處理?議員初時亦極力反對,持非 常抗拒的態度,但即使如此也要繼續討論。就一個細小的城市討論了 7年,結果興建了一個焚化爐,焚化爐的頂部設有一個暖水泳池,旁 邊設有用餐區,毗鄰建有一個偌大的公園,然後再多建一個社區會 堂。這正是當局與議會之間的協議,讓居民下班後可以愉快地前往焚 化爐頂暢泳和用膳。

所以剛才也有議員提出,應該給居民補償。我們前數年討論在青衣興建化學廢料焚化爐,談及補償問題時,可知道當局作出了甚麼補償?只補償了數棵花和數條草。在有些事情上,動用的雖是公帑,但當局偏偏拚死也不肯支付。我們是民意代表,我們認為有些開支是用得其所,但當局卻不願付出,另有一些支出卻"冤枉來,瘟疫去",不知花了在甚麼地方。豈有此理。

我認為需要作出補償,必須共同承擔,都是一些需要一起討論的問題,而且應號召所有政黨一同討論。否則如只和一個政黨協商,其他政黨不作討論,居民又提出反對,那當然只有反對聲音得到支持,還有誰願意表示贊成?

局長你會做到明年、後年,但廢物的處理量很快便會飽和,我們該如何處理?我認為此事必須討論:是否漫無目的地擴展堆填區;是 否興建焚化爐;如何減少廢物量;如何自我約束,是否好像剛才有些 人所指出要就垃圾收費。以上每一項都是棘手的問題。

不過,這是很多文明社會都需要處理的問題,而且都是處理得來的事情。環境局局長不是一份容易的差事,責任也相當重大。根據現時的一些調查,香港市民最着緊的其中一件事情正是環保。這並不出奇,當社會越加富裕,縱然我們仍有百多萬人生活在貧窮之中,但很多市民都很着緊,這是為了他們自己和家人的健康,也是為了下一代。

所以邱騰華局長的責任非常重大,但很不幸地他不願意和各政黨 一起商討,一起尋找解決方法,反而翻出另一話題。我們在討論廢物 問題,他卻要廢掉我們的權力。當我們的秘書連小組委員會的報告都 已完成後,當局突然施展撒手鐧,表示要廢掉我們的權力。

代理主席,上星期五的內務委員會會議其實也涉及很多附屬法例。秘書處不知多麼周到,詳列法例名稱,並註明有哪些是無須提交立法會省覽亦不受立法會修訂的法律公告,全部在此列明,為何要註明?因為法例是如此規定,我們便要接受,但我們在6月審議這項命令時,卻沒有提及這規限。

突然之間,無緣無故交出唐明治的意見,納稅人不知又為此白花了幾多個十萬或更多的金錢,真是豈有此理。無緣無故交出這個意見,但其實這種意見,資源充裕的話大可多取數個,問題是最終你要聽取哪一意見,當局得用腦袋想一想,而且要有判斷力。可是,到了今天,他們依然不肯明言,到今天仍然堅持立法會沒有這權力,所以市民才會這樣憤怒,很多議員也認為當局實在非常過分。

故此,代理主席,我一定支持廢除這命令。當天我也曾詢問,如 能成功廢除這命令,根據法例,當局有責任在14天內將這個決定刊 憲。那麼當局會否這樣做?好像一直支支吾吾,沒有正面回應。如果 繼續與立法會這樣糾纏、較量下去,將更無助當局處理廢物問題。我 相信眼前的路已相當清晰,議員已表明願意與當局協商,一同處理這 個既棘手但也非常重要的問題,現在便要視乎當局有沒有那種智慧, 化解這場非常無謂的風波。

我謹此陳辭,支持陳議員的動議。

方剛議員:代理主席,你剛才已代表自由黨的立場解釋了為何我們會支持陳淑莊議員提出這項廢除《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》("《修訂令》")的原因。我想再次強調,即使陳淑莊議員的議案未能通過,我們也會反對政府的修正案,即是將生效日期延長14個月的建議。

可能會有人因此罵我們,指政府也願意多花一些時間來改善將軍 澳堆填區產生的氣味問題,為何我們還要反對呢?這豈不是對現時居 住在堆填區附近的市民很不公平嗎?但是,我認為無論政府的《修訂 令》今天是否通過,政府也絕對有責任解決堆填區所帶來的衞生及氣 味問題,因為這是政府的責任,各位同事不要被政府的"掩眼法"所蒙 蔽。

在我來說,我為何反對政府提出的法例,而支持廢除呢?主要原因是我根本無法認同政府現時處理廢物的政策,甚至可以說,政府根本沒有廢物處理政策。

政府現時處理固體廢物的政策,只有兩招,第一,是廢物堆填區; 第二,是以寓禁於徵為本的產品環保責任制。但是,在過去6年,我 在立法會內不知說過多少遍,廢物堆填並不是解決廢物的最有效方 法,而且是一個非常浪費的行為。

首先,便是浪費了香港最為寶貴的土地資源,如果我們不採取更 文明、先進的做法來解決這些廢物問題的話,終有一天我們的子孫可 能要居住在堆填區上面。第二,便是浪費地球上的有用資源,因為我 們現時棄置在堆填區內的,不少均是可以循環再用、再造的有用資 源。現在出現了天然資源緊張的局面,很多科學家也紛紛研究和尋找 代用品;如果我們不善用資源,對後代便很難交代。第三個浪費,當 然是浪費興建堆填區的投資,因為如果政府能夠早些,在6年前便聽 我們的意見或其他先鋒的意見,全面推行3R,即是減少、再用和再造 的話,將軍澳堆填區的壽命便會延長,跨越2013年,這樣便不會出現 今天立法會對政府的挑戰。 其次是香港還未實行垃圾分類和再造,連廚餘也可以棄置在堆填區,令廢物分解過程中無可避免地產生了強烈氣味和衞生等問題。

我更擔心的是,當政府這兩招的第一招 —— 廢物堆填區遇到反對的時候,很自然便會增加了對第二招的主意,即加緊推行產品環保責任制,將這些寓禁於徵的做法擴大,希望透過徵收環保稅迫市民少用一些可能會棄置在堆填區的物品。去年,政府已經推行了膠袋稅,政府對效果相當滿意,因為原先估計會收到兩億元的膠袋稅,現在只收到兩、三千萬元,證明市民是少用了很多膠袋。

但是,這又是另一個誤導。當初零售界表示,政府對有關超市派 發膠袋的數量是大大誇大了。其次,政府根本沒有統計因為現在少用 了超市的膠袋後,垃圾袋的銷量增加了多少,甚至其他被丟棄的包裝 物品又增加了多少成。

解決廢物而最不會浪費的做法,就是全面推行3R減廢措施,尤其是香港落後於全球經濟發達體系的廢物循環再造範疇。現時大量可供循環再造的廢物,因未能回收而被丟棄在堆填區,即使被回收的有用廢物,九成是用作出口的,但其他國家也不可能長期接收我們的垃圾,終有一天會停止進口,屆時這些廢物的唯一出路也是堆填區。因此,我已在立法會提出,要求政府參考外國的慣常做法,由政府直接投資或向民間企業提供誘因,包括稅務、土地、科技支援、津貼和政府優先採購成品等,以鼓勵商界參與廢物再造行業,以紓緩廢物堆填區帶來的問題和保護地球資源。

至於剩下無法再用、再造的廢物,應該參考日本的做法 —— 焚化。雖然焚燒垃圾在社會上和從環保角度固然有很大爭議,但多個發達國家在焚燒垃圾方面也很有經驗,因此,不見得香港便行不通。

雖然行政長官今天公布了100億元的扶貧大計,我是絕對歡迎的,但希望政府不要單單以這些"急就章"的經濟措施來挽回民望,一份受市民歡迎的施政報告,是一個有前瞻性的方向,能夠帶領香港持續發展。所以,我希望無論今天有關這項堆填區擴大令的表決結果如何,我也衷心希望政府能夠檢討現行的廢物處理及環保再造的方向,訂定一套長久有效,對香港,甚至對地球均有好處的廢物處理政策。

我謹此陳辭,多謝代理主席。

**湯家驊議員**:代理主席,一個包容的政府可以把一些富爭議性的議題 變為不那麼富爭議性,甚至可在社會上尋求共識。但是,一個專橫狂 妄的政府便可以把一項本來已具爭議性的議題無限擴大,變為極具爭 議性,甚至造成行政及立法決裂。我們今天討論的這項議題,正正便 是一個很好的例子。

代理主席,這個所謂無權論,是極之不必要及十分無謂、令人痛心的一項爭論。更令人擔心的是,我不知道代理主席有否留意到,當天我們審議這項《修訂令》時,政府代表首次前來發言,其態度並非是"不得了啊,我在所取得的法律意見發覺,原來你們立法會是無權的,那怎麼辦呢?"不是這樣,而是他沾沾自喜地覺得:"還不抓着你了?"代理主席,法律意見歸法律意見,但這其實是一項政治問題,政府即使以法律意見來包裝,也不可以改變這項政治問題。

代理主席,我不是想批評政府的律師,但在我來說,他們的意見實在非常片面。昨天,律政司方面也站出來說,他們可能在某些地方走漏了眼。我可以告訴你們,我前天吃飯時跟我的兒子討論這問題——我兒子現正在修讀法律——他說:"爹哋,我第一年上課所學到的第一樣東西,便是解釋法律並不是單看條文字眼,而是要從整個法律精神來看。"我兒子只是剛修讀法律而已。

第二,當這項法律涉及憲制秩序時,其實有一項更重要的原則,便是要考慮憲制秩序之下或憲制原則之下所得出的結果,是否符合憲制精神呢?政府的律師完全沒有觸及這問題。我感到十分奇怪,為何它不找一位熟悉憲制法的律師來提供意見呢?現在所討論的是立法機關有沒有權力,這不是憲制問題嗎?

代理主席,其實很簡單,你看看政府的律師所倚賴的理據,他說的所謂《釋義及通則條例》中所提到的那一句字眼,也是政府所堅持的,是"修訂方式不限",即指立法會的修訂方式不限,"但須符合訂立該附屬法例的權力……"政府則把它解讀為這是特首可否廢除命令的權力。但是,政府從來沒有考慮過,這裏所指的權力其實可以指其他方面,它可以只是指,訂立這項附屬法例的權力是否符合主管法例的主旨精神,如果不符合主管法例的主旨精神,它其實無權訂立一些與法例無關痛癢的一些附屬法例。如果有多於一個解釋的方法,其實它是否應該考慮一下,在法律原則上最不荒謬的結果,這才是一個合適及符合法律原意的解釋。該法律結果越匪夷所思,越不合情理,該解釋便必然是99.9%錯的。所以,如果你明天開始修讀法律,這便可能是你的第一課。

代理主席,我們又看看主體法例的主旨精神在哪裏?這是在於《郊野公園條例》(第208章),它寫得十分清楚。它提到要指定甚麼為郊野公園,要設立一個有關郊野公園的委員會;第4條提到總監的職責,是向行政長官提出建議,發展和管理郊野公園,就郊野公園採取總監認為需要的措施,包括鼓勵為康樂與旅遊目的而發展郊野公園;保護花草樹木及野生生物;保存和保養郊野公園及特別地區內有歷史或文化意義的建築物及地點,以及提供服務。代理主席,它並沒有歷史或文化意義的建築物及地點,以及提供服務。代理主席,它並沒有歷史。可不就興建堆填區來收窄郊野公園呢?這其實是一項很明顯的法律問題,為何政府又不索取法律意見看看是否可行呢?對嗎?如果用這種字眼,特首或總監向特首提供的意見是把中環劃為郊野公園,那麼特首是否必然要提出這項命令,而亦不可廢除呢?這是否一個匪夷所思、根本沒有辦法而只可以被任何人接納的結論呢?如果是的話,政府的解釋是否完全錯誤呢?

代理主席,我說過這不是一項法律問題,而是一項政治上的問題,是一項憲制上的問題。今天,我們就這項議案投票作出決定後,會有甚麼結果呢?這個責任便會落在政府方面,政府如何回應才是最關鍵的。但是,在這問題上,除這法律爭拗外,其實還有一個更加.....不是更加,對不起,亦是同樣重要的爭拗。其實,這個爭拗無須以對立的方式來處理。這個爭拗其實只是指如何除臭,如何就固體廢物的棄置取得平衡,這是富爭議性的,但並不如我剛才所提到的憲制問題般那麼大爭議性。政府為何不針對除臭這問題呢?

代理主席,我最近接到很多投訴,我或許談談其中一宗居民的投訴。他很有心思地列出一個表,告訴我們他受臭味滋擾的次數。我簡單讀出來:8月28日,晚上10時20分至凌晨3時;8月30日,晚上10時至翌日早上6時;8月31日,晚上7時至9時及凌晨1時30分至翌日早上;9月9日,晚上10時40分至凌晨;9月11日,凌晨1時45分至翌日早上;9月13日,凌晨2時15分至早上7時;9月15日,凌晨3時至當天早上9時。

在2007年的時候,政府聘請了一些大專學生,並指出實際情況不 是這樣,只是居民敏感,其實是沒有臭味的。現在政府終於安裝了一 部"電子鼻","電子鼻"是否證明了將軍澳居民不是敏感、不是胡說八 道,該處的確是有臭味?如果你真的親身落區,好像我們這樣,正如 陳克勤議員剛才所說般,打開窗子或在附近走幾圈,特別是晚上吹東 風的時候,你便會知道了。

代理主席,當政府處理這項問題的時候,他們的說話及言行,有 時候是火上加油的。代理主席,政務司司長數天前表示,少數人要服 從大多數人的利益。代理主席,我聽到後感到非常刺耳。 代理主席,在這立法會內、我們的議事廳內,便是大多數人服從 少數人。為何政府不跟功能界別的議員說,少數人的利益不可以凌駕 大多數人的利益之上?今天這項議案便是一個很好的例子。我不知道 功能界別議員會如何投票,報章指陳淑莊議員的議案有大多數議員支 持,但最終結果如何,有沒有人忽然失蹤或棄權,沒有人知道,這便 是一個最好的例子。

此外,政府對自己的說話完全不負責任,因為其他同事都告訴你,將軍澳居民已經承擔了臭味問題達二十多年,你要他們承擔至甚麼時候?政府最初說會關閉,現在卻關閉無期。劉慧卿議員剛才說了一項很有趣的建議,便是不如在每區也開設一個堆填區,以穩定樓價,我認為真的可以穩定樓價,今天施政報告也有提到樓價。屆時,樓價不會再是2萬元一呎、3萬元一呎,肯定不會這樣。為何政府不這樣做呢?

代理主席,除臭和處理固體廢物的問題,不是新問題。2005年12月8日,政府訂立了一個都市固體廢物管理政策大綱,這是一個很好聽的題目。它定下每年減少1%廢物製造量的目標,為解決本港未來10年廢物量日益增加的問題提出了一籃子措施,包括立法推行強制性生產者責任計劃、徵收都市固體廢物費用、推行堆填區棄置禁令、發展以焚化為核心的技術以處理固體廢物的設施、發展環保園,以及推動香港環保及回收業發展的措施。

政府當時堂而皇之,但落實了多少項措施呢?我們何時才可以看到立法推行強制性生產者責任計劃、徵收固體廢物費用?我們何時可以推動香港環保及回收業發展,撥出資助以發展這產業呢?在今天的施政報告中,政府有否提到這一點呢?特首有沒有提到如何協助回收行業,令它發揚光大呢?代理主席,是沒有的。

說到除臭問題,政府一時說臭味是來自堆填區,一時又說是來自污水。我不理會究竟是來自污水或堆填區,總之臭味便是臭味,臭味是無分彼此的。臭味是否政府的責任呢?政府不要告訴我,堆填區是它的責任,污水則不是它的責任。它敢不敢在將軍澳這樣說呢?且看看會有甚麼反應。如果政府說,這些都是它的責任,那麼,它可否告訴我們,何時可以處理到這項臭味問題?在小組委員會作出審議時一雖然我不是成員,但我也有旁聽一政府仍然說不出答案。最可怖的是,副局長最後居然表示,她亦不可以擔保3年內可以處理到臭味的問題。最重要的是,假如政府的推算是錯誤的話,怎麼辦呢?如果政府的推算錯誤,其實這些臭味不是污水的臭味,而是堆填區的如果政府的推算錯誤,其實這些臭味不是污水的臭味,而是堆填區的

臭味,屆時怎麼辦呢?政府有甚麼方法可以減少將軍澳居民的這個負擔呢?

代理主席,最後,政府提出了很多措施,亦說了很多。但是,這些全部都……除了政府肯允許垃圾車在堆填區停泊 —— 我們懇求了它很長時間,要聲淚俱下,它才答應這項措施 —— 其他所說的洗車、減少流量、購買封閉式的垃圾車等措施,代理主席,這些以前都說過了,而且說了很多年,但成效不彰,這麼多年來也找不到臭味的來源。政府說過的所有措施,多多少少也嘗試過,都解決不到問題。那麼,政府如何告訴將軍澳的居民,他們對臭味的承擔終於有一天會解除?是否要數十萬名將軍澳居民全部搬走,才可以有一個解決的辦法呢?我相信不是這樣的。如果好像政府所說般,是污水的問題,我相信這項問題是比較容易解決的。但是,在政府未查出這項問題的根源前,它要求立法會通過這項擴建堆填區的議案,我覺得是一種不負責任的行為。

當政府罔顧《郊野公園條例》立法背後的精神時,我們要堅守保護郊野公園這項原則。政府將郊野公園的範圍劃為堆填區,亦是一項不負責、不符合法例基本精神的決定。在政府未解決這些問題之前,它要求我們通過這項命令,我們實在是不可以接受的。

政府現時所提出的建議,只是將生效日期推後14個月,這亦不是一個解決方法。因為很明顯,如果政府甚麼也不做,或仍然維持現時的作風,繼續依然故我的話,14個月後,這項問題仍然會存在,仍然是遺臭萬年,而政府的這項命令亦會自動生效。那麼,我們如何面對香港市民,政府如何面對將軍澳的居民呢?

代理主席,我覺得我們今天是迫到無路可走,我們只可以表決支持,支持廢除一項這麼不合理、不合法、不合憲的命令。

**何秀蘭議員**:代理主席,我們今天要說的,其實不單是郊野公園、堆填區、將軍澳居民忍受臭味的問題。今天這個例子,其實是一個很典型管治失效、管治無能的例子,我希望大家除了看到堆填區、郊野公園的臭味之外,還可從這個情況中看到為何香港現時的管治有着如此多的弊端,以及是如此難以令居民接受一些爭議性的政策,這是我們需要瞭解的。

第一,就這個情況而言,當局完全沒有長遠規劃。第二,即時可以做的補救措施,亦因為部門之間不協調、官僚僵化而做不到。第三,提交立法會,面對立法會反對的時候,行政機關便妄想使用權力在法律上鑽空子,令要推行的措施可以落實。然而,今天可以看到,立法會跨黨派的議員和社會,均不支持行政機關這種做法。

在長遠規劃方面,對於廢物處理的問題,在2004年,廖秀冬局長當時其實在前來立法會申請撥款擴建堆填區時,已經向我們提出警告了。她說在2016年,堆填區便會被填滿。被填滿時,情況便像不知多少個跑馬地球場疊高了多少層。在2004年10月2日,她當時說現時的堆填區在7年至11年後便會被填滿。這即是說,在2011年或2015年,堆填區便會被填滿,是需要盡快在廢物回收或其他廢物處理措施方面盡快作出規劃。

在2005年時,廖秀冬局長亦說過,希望在2010年 — 即今年,八成市民可以加入"家居廢物源頭分類計劃"。大家也知道今天廢物源頭分類回收計劃進展如何,而生產者責任制的立法仍然未有聲氣。有關家居廢物的處理,我們除了在一些大型屋苑設置"三色桶"之外,其他甚麼都沒有,甚至現時仍然有團體發覺,有一些回收了、分類了的東西,原來也被混合在一起送往堆填區,是並沒有好好地循環再造的。

局長稍後當然會說我們現時有49%的廢物已經回收了,相比其他 地區也是較多的。但是,我們要看看,香港其實有很多商業機構生產 的廢物,主要是紙張或傢俬,亦有很多因拆卸建築物而產生的建築物 廢料,它們的體積也較大,我們是否因為有這類大體積的建築廢物才 可以回收至49%呢?家居的廢物,家家戶戶都看到,當中並沒有甚麼 進展。

代理主席,除了沒有長遠規劃,從2004年、2005年提出這些警告到現時也沒有做到甚麼之外,在處理這一項命令的時候,我們其實在7月休會時也曾召開兩次會議,不同黨派的議員均說出了關注點,提出了一些短期即時可以推行的措施,說明提供一個多月至兩個月的時間,讓部門和政策局利用暑假的時間,與不同部門商討,看看如何可以落實這些即時措施。這些即時措施其實很簡單,數位同事剛才也說過,第一,為垃圾車沖洗。我們甚至原始到真的好像代理主席剛才所說增加水喉讓數人沖洗,不過這是要增加人手的,每天便可以清潔多於10輛垃圾車。

此外,尋找一些車位,讓垃圾車停泊,使它們遠離民居,不要停泊在民居的對面。怎知在9月27日 —— 這是休會後的第一個會議,我們收到的不是這些措施的進度,而是一份6頁的文件,告訴我們為何這些如此簡單如增加人手、增加資源的措施也做不到。好了,到大家達成共識,說要廢除這項命令時,在10月3日晚上,局長便發了一封信給我們,他說好的,有商量,垃圾車沖洗可以強制,泊位也是可以找到的。大家也看到,這其實是"非不能也,實不為也"。這些如此簡單的措施……要即時興建一個焚化爐便很困難,但這些即時可做的短期措施,官員在暑假期間都沒有處理,局長自己亦沒有前往視察跨部門的協作,反而是基層官員來告訴我們路政署說不可以、堆填區的承辦商也說不可以和有危險,我們便被這些如此細微的原因阻撓着。然而,當看到立法會跨黨派一起支持廢除這項命令時,當局才下定決心做這麼一些細微的措施。

代理主席,我不能代表大家,最低限度我自己......我雖然會譴責當局在長遠處理廢物方面,在過往6年也沒有做工夫,但我也會理解現時是要做的了。最低限度這些短期增加人手、增加資源,可以改善情況的措施,當局也要立即做才成。

中期措施包括改裝垃圾車,令它們不會一邊收集垃圾,同時一邊在街上掉出垃圾或流出一些有氣味的臭水。如果在中期方面也可以即時撥款,即時開展工程,然後告訴我們可以在3個月內完成,這樣大家便可在這些基礎上考慮。但是,如果連這些短期即時的行政措施也辦不到的話,這真是沒法子支持的。可是,政府的應對方法是怎會的呢?便是妄想使用一些權力在法律上鑽空子,然後想要制止立法會廢除這項命令。政府聘請了唐明治資深大律師提供法律意見,當中其中一段提到"立法原意沒可能在1976年時預計立法會可以廢除這個命令"。如果談到立法原意,代理主席,我在這裏要讀出1976年這項法例提交作一讀、二讀時,當時的環境司所說的話,以及在恢復二讀時,環境司所說的話。當時談的也是《郊野公園條例》。在二讀時,一環境司所說的話。當時談的也是《郊野公園條例》。在二讀時,也是這樣說的一一因為他當時說的是英文,並沒有中文逐字記錄,所以,代理主席,我一定要中英來雜了。

在一讀和二讀時,他說:"To sum up, Sir, this Bill is to provide enabling legislation for the Government to give comprehensive protection to the countryside and to develop it for open-air recreation"。當時環境司說這項法例是為了保護郊野,而不是用來減除郊野公園的面積;在恢復二讀時,他也說:"When the Bill was first drafted, it was decided that the administration of the legislation should

be kept as simple as possible so that protective measures could be introduced quickly"。這不是賦權當局可以迅速地減少郊野公園的面積,相反其原意 —— 由當時的環境司讀出 —— 是保護我們的郊野,讓市民可作休憩之用。與現時政府提出這項命令,削減5公頃郊野公園的做法是完全相反的。所以,如果要談立法原意,我希望大家翻閱1976年的發言,而當時的立法會有15位官守議員,15位非官守議員,2點半開會,4點40分散會,整項條例只得二人發言,當時也沒有人確認立法會是不會廢除這些附屬法例。

在此,我們看得到社會是有進步的,今非昔比,但行政機關必須明白才行。以前沒有公民社會,以前環保意識未抬頭,未有氣候變化,以前的立法會兩小時開完會,今天不是這樣了,代理主席,今天我們的綠色團體很厲害,它們的政策研究比很多政黨的研究更闊更深。居民今天也相當認識自己的權利,知道對他們的權益有損時,他們會走出來,將他們的意見很清晰地向公眾和政府反映。今天的立法會一半由直選產生,最低限度這一半的議員完全有責任向公眾問責,將也不要加直選的政黨也應要向公眾問責。因此,政府千萬不要以為到一項條文的其中一句,鑽空抽出來,便指我們無權廢法。當然,很多同事剛才也說,我們看法例時也要看整套大框架。《基本法》說得很清楚,審議、通過、修訂、廢除法例均是立法會的權責,這是我們的責任。行政機關負責草擬,當立法會通過後,由行政長官簽署生效。但是,廢除法令絕對是立法會的職權之一。

在細緻的地區政治制度方面,今天也與1976年時非常不同。其實,很多這些類似的地區行政是應該增加區議會的權力,在區議會的層面解決。尤其是一些消減對居民有影響的行政措施,當局更應第一時間回應區議會,取得區議會的支持,然後交到立法會便好辦得多,但當局沒有做這些工作。世界其實已經完全改變,社會也改變了,唯一不知道改變的便是行政機關,它還以為用權力便可以壓倒一切。當然,我們從報章看到很多報道指出政府要司法覆核,又要對個別投贊成廢令的議員進行司法覆核。我們認為政府沒有這項法律權力,也沒有這個法律基礎,所以希望當局在發言或私下放風時也要自律一下,要看得到現時的社會、現時的政制和政治文化跟1976年的時候已經非常不同,它不可以用當時的腦袋來管治今天的香港。

批評政府是很容易的,其實我們的社會對減廢當然亦有責任,環保政策從來都是要付出代價的。可是,我們希望這些不受歡迎的社區措施,但對社會又有必要存在的措施,我們可以用一個民主程序提出來讓大家討論。政府經常與它的支持者—— 阻礙政制發展的那些人

士 — 常說民主是沒有效率的。非常抱歉,現時這個情況正正顯示民主是有效率的。當然,我們進行諮詢,讓社會大眾討論時,需要用一些時間。但是,尤其是在一些甚具爭議性的議題上,惟有全盤開放,讓大家一起思考,由哪些人付代價,然後我們怎樣消減付代價的人所受的負面影響,以及我們應如何在各階層和各地區之間取得一個平衡。惟有全面開放討論和全面民主,然後才可解決一些地區權益過分放大的問題。

代理主席,我們當然不希望由民主走向民粹,但在政制方面,如果政府只用"派餅仔"的方式將一些權力分給自己的同路人、分給親政府人士,你今天便可以看到,他們是幫不到政府解決管治的問題。因此,我希望政府看清楚社會已完全改變,我們今天處理這些具爭議性議題的唯一方法,便是全面開放民主,讓整個社會也有機會和能力參與制訂這些具爭議性的政策。

多謝代理主席。

**葉偉明議員**:代理主席,對於將軍澳堆填區擴展事件發展至現時的情況,其實我們有點摸不着頭腦,亦不明白政府為何會使事情發展到這個地步。我們認為,政府沒有好好解決堆填區對當地居民造成的影響,更反指議員和將軍澳居民反對擴建堆填區的做法,是把小眾利益放於公眾利益之上。我們希望政府修訂這種說法。

代理主席,我們今天支持這項廢除《修訂令》的議案,其實是為公眾利益着想。我們認為如果不向政府發出一個強烈信息,讓其瞭解市民大眾……我想不單是將軍澳區,因為不單將軍澳有堆填區,屯門和打鼓嶺分別亦有堆填區……政府是否依然只依靠堆填區來處理廢物呢?我們認為,政府過往並沒有做任何工作,只單單依靠擴建堆填區來解決處理廢物的問題。今次廢除《修訂令》的議案正正要迫使政府與立法會各黨派的議員及市民大眾一起認真商討如何處理廢物及認真落實大家所達成的共識。所以,政府指我們把小眾利益凌駕於公眾利益之上的說法,我們是不能接受的。

代理主席,其實新界東南堆填區自1994年開始運作,至今已有十多年時間,其間將軍澳發展為新市鎮,人口不斷增加。在2001年,將軍澳的人口為二十七萬多人,而我們預計到2011年,將軍澳的人口會上升至49萬人。隨着人口增加,區內居民對交通的需求會與日俱增。

如果政府堅決擴建堆填區,難免會導致大量運載廢物的車輛於區內出入,從而為當地居民帶來不便,亦嚴重破壞當地的環境。

事實上,臭味問題已困擾市民多年,很多同事剛才亦有提及。可是,政府尋找了很多年,一直都無法找出問題所在。我們有時候難免會懷疑,究竟政府是無法找出問題,還是找出了問題,只是不願意說出,因為說出問題後會更難處理呢?我相信,政府如不積極處理臭味問題,便難以得到市民的認同。我亦可以預見,臭味問題不止在將軍澳堆填區出現,亦會在其他兩個堆填區出現。如果政府仍然不認真處理臭味問題,我相信將來在堆填區的問題上,不論是將軍澳、打鼓嶺,或屯門,政府亦很有可能會觸礁。

我希望在座各位官員和局長能夠將心比已,如果他們是將軍澳居民,他們可否忍受這種事情長年累月發生,而政府卻似乎無法解決呢?再者,將軍澳堆填區其實已非首次擴建,而是擴建了數次。我們認為政府是有責任向將軍澳居民作出交代的。我已多次提問,亦在會議上多次發問,假設就今次的擴建命令而言,各位同事認為需要承擔有關的社會責任,在擴建完成後,在2020年後又應怎辦呢?其實政府在關閉這個堆填區的安排方面有否明確目標和時間表呢?可是,在多次會議上,又或是在私下接觸中,政府在回答時總是支吾以對,不願意向我們清楚說明。我相信這些問題不止適用於將軍澳堆填區,亦適用於其他兩個堆填區。這正正是我們有時候難以支持政府的因由。究竟長遠而言,政府會怎樣減少廢物,以及怎樣減低堆填區對附近居民生活所造成的影響呢?政府真的完全沒有就這些問題向大家作出清楚的交代。

正如很多同事剛才提及,政府好像要看到我們聲淚俱下,才願意 承諾增加清洗垃圾車的次數,或開放堆填區讓垃圾車在晚上停泊。可 是,我們又不禁會問,其實政府會怎樣改善垃圾車,以致日後不會再 有臭味傳出或廢料流出呢?對於這方面的具體措施,政府並沒有提供 時間表,讓我們知道政府有多大決心。我們認為,政府在這方面欠缺 決心。政府很多時候要到"迫到埋身",或各個黨派的議員……說得難 聽一點,大家其實都很溫文爾雅……被弄得要"喊打喊殺"的情況,才 願意做些事情。大家可以想一想,我們又怎會對政府有信心呢?

正如多位同事提及,其實大家亦知道,在多年前,即2005年,政府曾發表一份名為《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》的大綱,目的是減輕3個堆填區的負擔,但現時情況如何?事實證明成效

不彰。我們從一些環保組織的調查中得到的數字顯示,本港都市固體廢物的製造量在2006年是623萬噸,但至2009年是645萬噸,似乎未能達到大綱中提及每年減少一成廢物製造量的目標。我們認為成效不彰,但局長和其他政府官員向我們說已經很理想,廢物製造量已減少很多。因此,單是廢物製造量,究竟減少了多少,還是增加了多少,我們和政府在這方面其實也沒有任何共識,大家好像"牛頭不搭馬嘴"般。在這個情況下,我們會質疑政府確實做了甚麼工作呢?簡單來說,我記得數年前政府紛紛揚揚地宣傳三色桶,亦即在處理廢物方面從源頭分類,後來卻無聲無息。我看到街頭或屋苑的三色廢物桶好像越來越少,不知道原因為何,是否取消了使用三色桶呢?是否好像"八萬五"般不說便等於取消呢?其實,局長應向我們說明是否取消了使用三色桶,按廢物源頭分類的做法。

據我們的感覺或理解來說,政府在這方面很多時候均虎頭蛇尾,說的時候天下無敵,做的時候卻不知道是否有心無力,政策很多時候無疾而終。當局如果表示會採用焚化或其他廢物分類方法,或實行生產者責任制,我相信很多同事都會贊成,以及願意和政府討論如何具體落實,令大家都可以接受。但是,政府很多時候做事虎頭蛇尾,沒有影蹤,那時我們又如何向市民交代呢?因此,我們希望政府在這方面提出更多具體建議,讓我們看到更大決心,告訴我們政府未來會如何處理垃圾的問題。否則,政府只會令我感到,今次放過它,它下次又會以同樣的理由,繼續無限期擴大堆填區。我認為,這個堆填區無論是在將軍澳還是其他兩個堆填區,對當區和整體香港市民而言,都是不健康和不理想的。

代理主席,當年開設新界東南堆填區時,政府其實已借用清水灣郊野公園18公頃的土地作堆填用途。俗語有云,有借有還,上等之人。政府現時仍未歸還這18公頃的土地,現在又多借5公頃。我要問政府何時會歸還土地;如果會還,土地會否有利息;政府日後會否連本帶利歸還土地給我們呢?我們希望政府不要再打郊野公園的主意了,因為清水灣郊野公園有難得一見的地質面貌,我們不希望該郊野公園的地質面貌被政府破壞。我們不希望政府一方面提倡保育,另一方面卻破壞我們的自然環境。政府不要說一套、做一套。

代理主席,雖然曾有很多同事說過,但我也需要說。政府表示已就擴展堆填區的建議進行多次諮詢,以及收到三千多份反對的意見書。我希望政府重視這些反對意見。我們也希望政府不要耍兩面的手法,不要因為我們反對擴建將軍澳堆填區,便轉為擴建其他兩個堆填

區,分化不同區域的香港市民。這是我最擔憂的問題。我認為香港政府應將今次的問題視作一個整體社會的問題,並再作全面諮詢。我們今次討論擴展堆填區的事宜,正好提供好時機,讓整個社會討論廢物處理的事宜。我昨天曾前往沙田與一些街坊傾談,他們同情將軍澳區的街坊,也開始感到大家需要討論處理廢物的事宜和承擔一些責任,這是昨天我與沙田區街坊傾談時得到的正面信息。我覺得今次是很好的公民教育,讓我們可認真和詳細地瞭解和思考我們未來應如何減少廢物。我們應該身體力行減少廢物,以及願意承擔這方面的責任。

最後,我也想說說有關的法律爭議。就這方面,其實很多同事已經說過,我不想在此詳述。我希望政府重新再作考慮,因為很多事情是一念之間。希望我們通過廢除《修訂令》的議案後,政府不要採取有關行動,正如剛才有同事說過,這些行動可能造成雙輸的局面。我希望政府採納我們的意見,重新諮詢大眾,讓大家對如何減少廢物一事作出理性的選擇。

謝謝,代理主席。

**余若薇議員**:代理主席,葉偉明議員剛才在發言時,問我們情況為何發展至今天的地步,他有少許摸不着頭腦。代理主席,我可以很清晰地說,情況發展至今天的地步,完全是政府一手造成,包括兩方面。一方面是固體廢物,另一方面是行政霸道。

代理主席,今天有很多人談及固體廢物的管理大綱。代理主席,我今天帶來了這份當年由政府發出的《都市固體廢物管理政策大綱》。如果我們翻看這份文件,便知道為何我會說今天的局面是政府一手造成的。政府在發出這份大綱時,已表示處理廢物刻不容緩,而這份文件亦載有策略、指標及時間表。所以,葉偉明議員剛才說他向政府詢問有關時間表時,政府支吾以對。政府當然支吾以對,因為政府沒有落實當天所訂的時間表,沒有達到當天所訂的指標,亦沒有推行當天所訂的策略。所以,今天當我們問政府將來如何,政府便不能回答。這正正是我們現時的理由。

代理主席,政府當時的第一個指標是減少廢物量。政府表示由2004年開始,每年減少棄置的廢物量1%。代理主席,我為政府做了一個圖表,這裏顯示由2004年開始、2005年至2009年,今年是2010年。如果每年要減少1%的廢物量,廢物量便應像圖表中的綠色線般一直減少,由571萬噸減至565萬噸、560萬噸、554萬噸及549萬噸。

但是,事實是,廢物量卻像這條紅色線般正在增加,由601萬噸升至622萬噸、625萬噸及660萬噸。2009年應該是640萬噸。所以,政府未能達到第一個指標。關於第三個指標,亦即到2014年,把棄置於堆填區的廢物量減少至25%以下,政府當然也是無望達到這個指標,所以要擴建堆填區。

代理主席,翻看政府的策略,政府當時有很多策略,亦有為該等策略定出時間表。代理主席,政府當時說,我們可以考慮推行堆填區棄置禁令(即不讓人在堆填區棄置垃圾)。政府還說會在2007年立法推行廢物收費。政府當時表示要就如何收費,究竟是按量、次數,還是其他收費的事宜進行諮詢。這當然是極具爭議性的。代理主席,現時已是2010年,政府當時說會在2007年立法。政府連諮詢也沒有進行,多年來也沒有做過。其實,地球之友最近曾進行調查,以瞭解立法會內不同的黨派會否支持垃圾按量收費的做法。其實,有些黨派(包括公民黨)表示認為這是應該要考慮的,是應該要做的。因為垃圾問題人人有責,包括立法會、政黨都有責。但是,政府一定要發揮牽頭作用。這裏明確指出,如果要減少廢物,便要提供誘因和考慮直接收費。這裏提到公帑,其實我們每年使用很多公帑處理垃圾。所以,其中一個方法便是要立法推行廢物收費。但是,政府從來沒有進行過這方面的諮詢。

此外,當然還有先進處理設施(即焚化爐),這方面也一直只有空談,並沒有真正落實。還有一點,代理主席,當年政府也有實行生產者責任制的時間表,我也有帶來讓大家看看。2007年、2008年及2009年應該是實行生產者責任制的時間,這是立法時間表。大家可看到,2007年應該是就電器及電子設備、汽車輪胎和購物膠袋實施生產者責任制的時間;2008年應該是就包裝物料及飲品容器實施該制的時間,而2009年應該是就充電池實施該制的時間。大家可看到,我們只做了膠袋一項。

代理主席,就膠袋而言,也只是實行了第一期,政府表示待檢討 後實行第二期,但現在還未有任何消息。代理主席,這就解釋了為何 我說在都市固體廢物的問題上,政府一直拖延,政府本身沒有按這個 大綱所載的時間表做事,因而造成今天的局面。

代理主席,我也不說很多學校發泡膠飯盒的問題、回收玻璃樽的問題。很多同事也談及回收後的問題。其實,今天不是全面討論有關固體廢物的政策問題。但是,我們可以看到,因為政府每每不處理應該處理的事情,只懶惰地擴建堆填區,所以造成今天的爭議。此外,

有關堆填區問題,很多同事已說過,我也不重複。有關臭味的問題由 2004年至今,其實政府在很久以前已知道這項附屬法例非常富爭議 性,但政府並沒有處理。

然後,到了政府真的把附屬法例提交立法會,我們有小組委員會討論,大家達成共識後,告訴政府這條路行不通,政府之後又如何呢?政府便行政霸道,就是我所說政府造成今天局面的第二方面原因。政府突然把法律意見告訴我們,指立法會沒有權力廢除附屬法例。代理主席,我作為律師這麼多年,我時常覺得,如果有些人拿出法律意見,告訴你這是法律,法律是這樣的,但當普通人士、不懂法律的人士聽到,便覺得"有無攪錯",好像不太合乎常理,似乎有少許反智。

代理主席,這個法律意見一定很有問題。法律是講道理,是很理智、合乎公義的,如果一般人是聽不明白的,這個法律意見就很有問題。如果不相信,大可與市民談談,政府向立法會提交一項法例,卻說立法會無權廢除,即使是錯,亦一定要通過,要強行通過。即使特首知道是錯,他亦只能提交,不能收回。普通人聽到也會覺得有問題,質疑法律是這樣的嗎?

代理主席,我看到的是很簡單,《基本法》第六十二條列明,特區政府行使"擬定並提出法案、議案、附屬法規"的職權;第七十三條指立法會可根據本法規定,"制定、修改和廢除法律"。《基本法》已很清楚列明大家這些不同的權力,為何政府不能收回所提交的附屬法例,而我們又不能予以廢除,必須強行通過呢?一般人聽到也會覺得違反常理。

代理主席,更違反常理的是,就郊野公園範圍而言,政府借了18 公頃後又要再借5公頃。剛才陳淑莊、湯家驊及何秀蘭發言時,均指 出據《郊野公園條例》的立法原意和精神是保護郊野公園,保護自然 環境。政府突然提交一項法例,要把部分郊野公園用地改作堆填區, 還說我們不能廢除該法例,一定要"哽"了這5公頃的堆填區,一般人 聽到也會感到摸不着頭腦,問為何會這樣呢?如果政府說在這情況 下,我們無法做一些符合常理或符合正義的事情,這些法律意見不要 也罷。

代理主席,報章報道政府可能會告立法會主席及投票支持這項廢除附屬法例議案的議員。很多人都苦口婆心請政府不要這樣做。代理主席,我很歡迎政府這樣做,我會說"放馬過來",我會投票支持陳淑莊的議案,很歡迎政府告我們。我覺得一個很愚蠢的政府才會這樣

做,因為政府如果這樣做,無論官司是輸是贏,政府都是輸的。這樣 根本沒有解決問題,問題很清晰,代理主席,我們要處理固體廢物問 題。

代理主席,我剛才提過,這不單是環保署或環境局的責任,其實整個政府都有責任,政黨亦有責任,立法會亦有責任,處理垃圾,人人有責,有很多事情是痛苦的。代理主席,很多環保條例都涉及艱巨的工作,簡單如停車熄匙,都經過很多年和很多次的諮詢,需要花很多時間。我們都有責任落實這些環保政策,但亦要在過程中考慮受影響的人。所以,不單是環境局負責,正如我剛才提過的,在處理學校採用的即棄飯盒方面,教育局也應幫忙;回收廢物時會遇到很多問題,例如土地問題,地政總署也要幫忙;環保園遇到很多問題,其他局亦同樣要合作。

代理主席,我很同意大家要坐下來處理這個大問題,我期望在施政報告後,負責不同政策的部門會跟議員進行商討,而處理固體廢物會是其中一項很重要的議題,我期望可在環境事務委員會進行討論。我覺得在這些問題上,既然今次有關郊野公園附屬法例的法令已引起全港市民關注垃圾臭味和處理的問題,其實政府應該好好利用這個契機,盡快推出全盤計劃。

我剛才說過,政府當年的政策大綱是嚴重滯後的,時間表和各種政策也沒有落實。政府應該"戙高床板",盡快提交一份新的大綱給我們,並提供新的時間表,告訴我們減低廢物的全盤做法。循環不單是"回收",亦可以是"再造"。政府不應只擴展堆填區,看到擴建將軍澳堆填區不行,便考慮擴建稔灣或其他地方的堆填區。焚化爐亦是需要考慮的,垃圾收費亦是需要考慮的。公民黨或我們所認識在這方面的專家均很樂意提供意見,與政府一起討論。我們不希望之後要到法庭看看我們是否有權廢法,這是行不通的路。假如今次陳淑莊提出的議案獲得通過,使附屬法例不能通過,政府都要考慮如何處理廢物的問題。相反,如果附屬法例獲得通過,政府亦要考慮如何向財務委員會申請撥款,興建堆填區,這亦是一個難以解決的難題。所以,政府與其與我們爭拗憲制問題,不如切切實實地處理廢物的問題。

代理主席,我亦想記錄在案,在我們聽過同事發言後,陳淑莊的 議案應該可以獲得通過,廢除這項附屬法例,但萬一該議案不獲通 過,如果有任何人"轉軚",或臨時失蹤,或臨時肚痛,不能投票支持 陳淑莊提出廢法令的議案,公民黨便會離場,不會參與隨後政府提出 把生效日後延遲至2012年的議案,因為我們不覺得把生效日後延遲能解決問題。

**陳偉業議員**:代理主席,這次將軍澳堆填區的問題,充分反映了特區政府在處理社會政策,包括行政、政策及法律方面,是有很多嚴重缺陷。在技巧方面,正如葉偉明議員描述,政府是極為笨拙的。以葉偉明議員參與立法會工作的日子而言,他在立法會內用如此強烈的字句指摘政府笨拙,我認為這是經典的。政府應該痛定思痛,認真深切反省及研究,為何會被工聯會的功能界別的議員指摘為笨拙。他提及"笨拙"這個字眼最低限度達5至6次。如果是我,我會採用被認為是更粗鄙,在現階段而言是不適宜在議事堂內採用的字眼,但日後在網台,我是會採用的。

代理主席,有關將軍澳的問題,我首先要高度讚揚將軍澳的居民,特別是日出康城的居民,就此問題,他們組織動員及所進行的email攻勢,令每位議員深切瞭解和體會到居民所面對的問題,否則,政府便會以三言兩語,以一些似是而非的回覆,或以一些誤導的資料,輕輕帶過。我希望到了最後,多位議員是基於居民游說而支持廢法,支持小組委員會這項有關廢法的議案。

我想從3方面談一談,其中一方面是政府本身的失誤。小組委員會已多番討論了行政失誤。十多年來,很多居民作出了投訴,但政府只是很兒戲、馬虎地處理了事,其後到了小組委員會審議階段才作出一些較為具體的承諾。其實,如果政府過去是採取認真及誠懇的態度,而局長,特別是副局長,也是認真地處理很多類似的問題,多點親身視察,而非只是"做騷"的話,有關的部門便不可以這麼容易蒙混過關,對嗎?

局長、副局長可能只是間中挑選一些地方"做騷",並非深切感受 市民的問題,所以很容易便讓一些部門輕輕帶過了很多改善措施,完 全未能解決有關問題。如果部門工作認真一些,司局長又認真一些, 措施可能一早已做好,不致令這個問題成為一個政治危機,令政府如 此丟臉,是嗎?

我相信自特區政府成立以來,今天應該是第一次出現立法會以否 定附屬法例的形式廢除特首令。這可以說是不但掌摑了邱局長兩記耳 光,也可能是借助邱局長的手,掌摑曾蔭權兩記耳光,對嗎?其實, 按照問責制,有關的局長應該引咎辭職,是嗎?他作為局長,帶出了 這個問題,又將之說為可能違法,他採用了各種手段,包括行政手段、政策手段、法律爭拗點,擺出了高姿態。如果立法會仍然支持,導致最後成功廢法,正副局長便都應該引咎辭職,因為他們把話說得那麼盡,對嗎?我不要求他們剖腹已是客氣了。所以,就有關的問題而言,由於政府自己的愚蠢和笨拙,我認為無須曾蔭權辭職,正副局長辭職是別無他想的了。

讓我們看回整個政府是如何處理廢物和垃圾的問題。我在小組委員會及其他場合其實均曾多次指出,我們處理了環保問題多年,自1991年起,我已在當年的立法局處理很多問題,但凡有新的司局長或秘書長上任,他們便真的好像一些"初哥"般重新學習。有一些問題,過去是說了又說,說了十多二十年,但新上任的秘書長及正副局長卻好像剛剛學習ABC般。

我們討論如何處理垃圾,說的是焚化及堆填;我們在1980年代中期已經有討論。在處理廢物的政策方面,香港政府是遠遠落後於世界的先進地方。

很簡單,1988年,我尚未當立法局議員,但我已經提出建議,而劉江華是很清楚的。當時,區域市政局前往日本考察,我們看見日本的焚化爐已可發電,又將電力提供暖水泳池及區內所有政府大樓使用,那時是1988年。在我們考察回來後,我在區域市政局提出,區域市政局的焚化爐可否發電?政府的答覆是不行,因為那是電力公司的專利。我沒說要賣電,我只是說發電而已。1980年代,當時的港英政府說了一句,要保障兩電的權利,於是,作為法定機構的區域市政局便連要求焚化爐發電也不行。

其後,香港政府的政策由焚化變為堆填。當時,有些歐洲國家已開始質疑堆填的有效性,此外,當時亦有一些資料顯示焚化對環境的影響,指出焚化可以更環保,以及更合乎環境效益。因此,當時已提出政府可否考慮不用堆填,轉為焚化的形式呢?

可是,出任政府司局長的人選則團團轉,轉了一個又一個。我不記得當時負責的是梁寶榮還是別人,接着是不斷轉人,現在的是邱局長及潘潔副局長。秘書長的情況亦然,有1位是由康文署調職到來,從處理體育事務轉為處理環境事務。因此,過去討論過的問題又要重新討論。

早前,邱局長在有關的委員會闡述政策時覺得好像是很新鮮,但 我則表示這個問題在1990年代初期似乎已有討論,我問他怎麼會覺得 很新鮮?所以,討論這些問題.....我們可能開始老了,老人家的弊病 是覺得說話說了又說。好像我自己一樣,也開始囉嗦,把過去多次討 論的問題重複又重複。然而,那羣新官則好像感到很興奮、很新鮮, 但原來那些東西已屬垃圾,可以放進垃圾堆了。

焚化問題已討論超過10年,對嗎?外國很多先進的地方已經由堆填模式成功轉型,但香港政府好像仍在研究,好不好有所改變呢?

至於垃圾分類問題,已經討論了很多年。在1986年,我第一次...... 當時已在地區上收集報紙,與學校及環保公司合作,以1毫子1斤向學校回收報紙,當時是1986年。潘潔副局長,1986年已在進行這些工作了。我們當時的建議是,政府會否把垃圾分類處理呢?可惜,直至現在仍似是而非。

雖然說有進行垃圾分類,但有時候看到那些分類商,真的會感到 "嘔血"。政府在很多地方擺放了3個箱,用以收集鐵罐、玻璃和廢紙(席 上有議員提示是收集塑膠瓶)......塑膠,但荒謬的是,竟然是以一個巨 大的黑色膠袋收集廢紙,塑膠瓶則以一個可以裝載我整個人的巨大膠 袋包着,然後由貨車運走。

我今天從東涌駕車出來時,看見仍是用一些黑色大膠袋裝載路旁那些剪出來的植物。我在加拿大讀書時,他們已經使用可以溶解的膠袋,而且,大型植物均全部用貨車運走處理,並非棄置在堆填區的。其實,去年我已在這議事堂親自向邱騰華局長提出了這個問題,向他說明了哪個地方採用膠袋。今天已過了超過1年,但政府仍然採用那些黑膠袋,那是政府承建商的工程。既然如此,政府還說甚麼環保呢?它怎可跟我說堆填區。是政府自己縱容這些承辦商,是它自己行政上出現失誤,導致堆填區要不斷處理這些不應該處理的垃圾。其實送去堆填區的是那些"廢柴官",把那些沒有用的"廢柴"司局長送去堆填區便對了;他們浪費納稅人的金錢,拖誤時間,影響環境。我相信議事堂內熟悉環保政策及環保發展的議員,沒有哪些會反對轉為焚化模式,因為這是大勢所趨。可是,在由堆填轉為焚化模式,因為這是大勢所趨。可是,在由堆填轉為焚化模式前,政府必須處理好垃圾分類,這是必須的步驟。

我們在1990年代到台灣,我不記得當時是陳水扁還是馬英九出任 市長。那時候,台灣推出垃圾分類,我便問自己:"中國人的地方會 否成功呢?"最後,台灣的台北市是成功地進行了垃圾分類,把食物 及乾濕垃圾分開,以及把乾垃圾再分類。他們已經十分成功轉型了, 但香港仍在作夢,遠遠落後於台北市,這證明了政府的行政管理能力 極為低劣。

關於法律問題,多位議員已說過了,我不重複。我在小組委員會也說過了,政府有膽量的話便做。不過,大家不要以為政府不夠膽量,因為政府最後有"人大釋法"這一步,對嗎?不論是哪個法庭贏了也好,最後是"人大釋法",一錘定音,對嗎?如果立法會無權廢除這項特首令,最後便會使出這一招,對嗎?行政霸權、行政專權,甚麼都會出現的。它有"人大"在背後,怎會不惡?所以,余若薇議員剛才發言時我都想提醒她不要那麼篤定。政府會怕輸嗎?政府是不會怕輸的,因為專權、霸權的人是不會怕輸的;厚顏無耻的人怎會怕輸呢?對嗎?它最重要的是控制、操控一切。劉曉波也要坐牢11年,共產黨管治那會怕?所以,這方面我也有一點擔心。政府要是橫蠻起來,不排除最後會透過法律訴訟進行"人大釋法",令立法會……更會廢了立法會,把立法會推進堆填區。上一次,我在小組委員會也提過這個論據。

最後,代理主席,我還想提出一點。多年來,在這個議事堂,無論是有關法例或工程項目進行表決,連這一次計算在內,政府只輸了兩次。經政府大力推動,最後仍然輸的例子,第一個是十號幹線。十號幹線與新鴻基直接掛鈎,在新鴻基發功下,當時多位"保皇黨"議員一面倒反對政府,最後反對十號幹線的撥款申請。那是十分奇怪的,有些地區議員口說爭取興建十號幹線,但在議事堂則表決反對,這是極為荒謬的。當時,民主派支持政府興建十號幹線,但"保皇黨"議員則一面倒反對,可謂荒謬絕倫。

這一次,我不知道是否有哪個財團在背後發功,我沒有資料和證據。日出康城是誰的呢?對嗎?今次的情況十分少有,地產界、工程界的議員一面倒支持由陳淑莊議員提出的廢令議案,反對政府。我自己很難不懷疑,背後是否有人發功呢?儘管政府這一次是如此着重、如此強烈地游說,如此高姿態的動員,包括用上了違反法律這種說法,但仍然有這麼多"保皇黨"議員一面倒反對政府,單是民意、民情是否足夠?單是將軍澳的居民是否足夠?

當然,我高度讚揚將軍澳的居民,特別是日出康城的居民,但背後可能是有人在"撥一撥"幫了一把力,導致今次,即由1991年至今天,讓我第二次看到政府的有關決策和重大決定,第二次被立法會否決,而兩次均是記錄在案,均是與財團有關的。

**梁美芬議員**:代理主席,有關將軍澳堆填區,我想主要是涉及法律和環保的問題。我首先想說一說自己對於這個法律爭拗的一些意見。

看回英國資深御用大律師唐明治的意見,他提及立法會沒有權力廢除附屬法例。我覺得這正正反映了香港的憲制傳統。隨着《基本法》在1997年7月1日生效後,這其實是有改變的。回歸前,香港是一個不成文的憲法傳統,因此,我們看到他整個討論其實是圍繞附屬法例之間的規定而進行爭辯。然而,在《基本法》於1997年7月1日生效後,我認為有一些原則其實已經是十分清楚的了。例如,《基本法》第八條清楚說明,香港原有法律,包括普通法、衡平法、條例、附屬立法及習慣法,如果與《基本法》有所抵觸,便一定是《基本法》優於這些法律。

另一條我覺得也是很簡單的條文,便是提及立法會權力的第七十 三條。第七十三條第(一)項說得很清楚,根據《基本法》規定,立法 會其實有權力制定、修改及廢除法律。對於《基本法》下這兩項如此 基本,關於立法會行使審議附屬法例的權力的規定,我個人其實覺得 並非有很大的爭議,那應該是一個很清晰的憲制架構的問題。然而, 為何兩位我覺得均是相當值得尊重的法律界人士,卻提供了兩種如此 不同的意見呢?我個人覺得這不單是一如何秀蘭議員剛才所說,因為 香港的政治生態轉變了,更是因為《基本法》的清晰規定,令憲制架 構其實亦隨之有了改變。我覺得這是第一個問題。

第二個問題是,這次的爭議是否一定會導致憲制危機呢?答案當然可以是"是",亦可以是"否",因為今天有這麼多票,而支持廢除這項命令的票數可能多於三分之二。對於一些如此基本的憲制爭拗,如果真的要提上法庭,我個人覺得其實真的是沒有甚麼大不了。參看其他國家,遇上憲法爭拗或一些很重大的問題時,很多時候都會有第一次,但不一定便造成憲制危機。因此,我個人反而很尊重政府應該自行決定。

就這個法律問題,坦白說,你可能會詢問10位法律界人士,即使他們不從政治角度來看,也會很希望瞭解答案是甚麼,究竟這個問題最後會如何解決,因為10位法律界人士真的可能會有10種意見,大家均希望有一個清晰的釐定。然而,政府可能不只考慮法律問題,還要考慮過了今天之後,是否還值得磋磨時間,糾纏於現時有關是否廢除這項命令的爭拗上,以及社會要付出的代價。我個人反而覺得這些是政府可以自行詳細研究的。

這個爭拗其實亦帶來了另一個問題,那便是有關行政和立法之間的權限。很多人亦已指出,這次的問題,尤其是涉及附屬法例中所提及的"shall",是否一定解作"必須"?我個人的看法是,在某些情況下,行政長官的確必須簽署一些經大家通過了的議案;即使在立法會三讀後,他的酌情權其實也是很少的。根據憲法傳統,他是要簽署,接着便會刊憲,但我們其實還有一個上位法律和下位法律的問題。所以,作為上位法律,《基本法》其實優於其他一切法律,立法會絕對有權行使《基本法》所授予,有關審議,甚至廢除附屬法例的權力。

話雖如此,這也帶出了一個更基本的問題,那便是行政機關其實亦需要有一定的酌情權。就此,我覺得我們作為立法會議員,亦必須考慮到如果它沒有行政酌情權,很多事情也是無法有效地進行的。可是,到了某些範圍,如果那些權力、權限是由附屬法例作出規定,立法會便絕對可以行使法律授予我們的審議權力。這個問題最後會否循司法途徑解決,又或是這個問題以後會否再發生呢?我相信今天的結果一定不是一個結論。基於不同的考慮,政府這一次可能最後不會進行司法覆核,但這個問題以後其實還會發生的。因此,根據我對法律的探討,我認為這個"第一次",其實也是很值得的。

第二個問題是環保的問題。我擔任立法會議員只有兩年,我很想政府告訴我一些資料。坊間的環保團體提供了一些資料,指出在1990年代,立法會其實曾經批出數百公頃土地用作堆填區,當時批出的撥款更差不多超過100億元,我不知道這些傳聞有多少屬實。他們指出在1990年代的估算是,堆填區應該可以維持至2046年,但現在卻要借出郊野公園5公頃土地。換言之,當年批出的數百公頃土地已經耗盡,我們的廢物數量是多得很。那數百公頃的土地不是指郊野公園,而是指當天所批出的。何鍾泰議員剛才指出是有二百多公頃。因此,我希望政府可以說回那段歷史,供我們作為參考。

然而,如果現時說這5公頃指的只是郊野公園,或以前是曾借過,便一定是"有借有還,再借不難",但現時是要申請撥地,所以,大家當然要再考慮。從這個角度來看,郊野公園是大家的財產,因此,大家要睜大雙眼來監察。

對於這項議案,按正常估計,我相信今天這項議案是會獲得通過的,而在通過後,大部分建議是要求政府考慮興建焚化爐。不過,在考慮興建焚化爐的同時,我亦很想指出,中國其實亦簽訂了《哥本哈根協定》,我們有責任減排。在減排的上限方面,如果香港使用的焚化爐不夠先進,其實是會增加了排放的壓力。

因此,如果真的採用焚化爐,我認為只可以採用最高的科技。有同事剛才也提過,我們也進行了少許研究,最高科技的焚化爐,其實可以把二噁暎及部分熱力用作發電 —— 剛才曾提到供游泳池使用。我們看見,日本有很多焚化爐,照道理是可行的。所以,我覺得使用焚化爐是一個世界趨勢,但必須使用最好的科技,否則,我們反而是會增加了排放量。所以,這方面必須有前設才可。

此外,我也同意必須在上游,即從垃圾分類着手。在國際上,對 於很多國家的很多商人來說,如果懂得將垃圾分類,垃圾可以等同金 錢,有很多生意其實是與垃圾處理有關,並可以賺到很多錢。

有關垃圾分類,我認為其實應該從教育開始。如何從教育開始?第一,我們應要有垃圾分類的配套設施,政府也應制訂鼓勵性的政策,而在運輸、貯存及拆件等方面,其實也應該採用高科技。我為何時常強調高科技?因為高科技確實可以解決民間現時不能忍受的垃圾臭味的問題。再者,如果我們從下游着手處理廢物,堆填區永遠是無法解決問題的。

在源頭方面,我也希望指出,政府可以考慮採用扣稅的方法以回收膠樽,或可以採用一些其他的鼓勵措施,例如派發tokens。我看到西方有些國家使用tokens,市民把tokens拿回來,購物時可享有折扣。這便是所謂的環保由教育開始。從市民開始當然是最好,因為如果他們沒有這種概念,始終便會好像剛才所說般,日後發展到每區也要有,那便又會是一個失敗的經歷。

我曾在一些海邊區份居住,經歷了香港海水惡化的情況。過去20 年其實是一段很短的時間,我從可以在那裏游泳,到那些海灘現在已 不適合游泳,變為興建了高樓大廈。海水的臭味真的很難受。今天, 立法會與政府其實是第一次就這個問題交鋒,大家也是以平常心處 理。要解決這個問題,最好的方式是集中解決廢物及垃圾處理的問 題,從源頭開始,從鼓勵政策開始,以及從高科技開始。這樣,我相 信將來發生這種僵局的機會便可大大減少。

代理主席,我謹此陳辭。

李華明議員:代理主席,我不是環保方面的發言人,我亦不是專責這

項法例的,但我在將軍澳居住,我想在這裏,我應該是最有資格就這 議題發言的人。當然,我沒有購買日出康城的單位,因為明知那裏有 問題,又怎會去買呢,對嗎?所謂心曠神怡是騙人的。

我住在坑口,在坑口前一點的清水灣半島其實已開始聞到臭味。 清水灣半島跟堆填區也有一段距離,所以,位置再靠近一點的,情況 當然會更惡劣。

我只想跟大家說,亦希望局長知道,我經常談的兩點:第一,環保大道一點也不環保,很可笑,名為"環保大道"的一條大路。我每天駕車回家時,都會駛經這條環保大道的其中一段。我觀察到數點,局長,第一,你所說現在要開始做的,其實早已應該開始做。每天都有很多垃圾車穿梭來往,流出污水,飛出垃圾、泥頭車更掉下泥沙在馬路上。其實我應該向政府索償,我每天駕車經過環保大道,路上那些石子令我的車身油漆脫落,我想這是駛經這條路的車主都會知道的。

此外,最討厭的是,我想不止我有這種感覺,作為私家車車主,駕駛時很討厭跟在垃圾車後,因為一定要關上車窗開空調,你想打開車窗節省一點,不開冷氣也不行。但是,如果車子是駛在垃圾車後面,再加上是上斜坡的話,我想在駛經將軍澳隧道時,根本上每個駕駛者都會避開垃圾車,原因很簡單,它們排出廢氣,隨時掉下垃圾,並流出污水及發出臭味。在我們這個文明的都市,為何我們的垃圾車會弄成這樣呢?我知道有很多是私人的垃圾車,並非全部也是AM政府的垃圾車。

政府的垃圾車是否完全沒有問題呢?非也,不過比以前改善了, 以前是很差的,但現在已經改善了,但私人垃圾車仍然是這麼差,不 論是在維修或保養等方面,我也不知道為何會這樣。政府是否不知道 呢?我實在不知道局長是否不知道這個問題。

第一,垃圾車可能是其中一個原因,造成由堆填區起的將軍澳一帶有臭味,但源頭並不限於堆填區,只是其中之一,還有一部分是垃圾車出入所帶來的問題。

第二,局長我與你周旋了很多年,我認識一些環保廢物回收商, 他們在將軍澳附近大量回收廢物,即所有從酒樓或寫字樓拆卸出來的 物料會在他們那裏進行分類,可以用或賣的便抽起,不會送往堆填 區,而真正沒有回收價值的,便會送往堆填區。這種做法,一來可以 養活很多工人,讓他們謀生,成立公司進行商業運作。與此同時,亦延長了堆填區的壽命,因為他們把很多有價值的廢物抽起,不送往堆填區。

可是,這些廢物回收商現已全部離開將軍澳,為甚麼呢?因為政府的另一項發展把他們全部趕走了。我多次爭取延長他們的期限,成功延期1年。但是,今年9月,最後一個廢物回收商也要黯然解僱所有員工及賣車離場。我剛才致電給他,第一,這位老闆現時沒有工作;第二,他說其實以往他每天均處理很多廢物,把它們轉賣,無需送往堆填區,但今天,對不起了,全部也直接送往堆填區。

這樣的話,你現在跟我們說,因為壽命的問題,要延長這個堆填區,其實是否有點自相矛盾呢?這邊廂,你把廢物回收商趕走,沒有安置,又或是要遷至昂船洲或其他地方,令他們很難運作。政府所謂推出一些土地讓他們投標,他們是要重新再投標的,又怕被人說是偏幫他們或甚麼的,又不願意提供任何運作上的優惠,故此同樣要他們重新投標,向地政總署申請短期租約。

但是,那些地點遠離將軍澳堆填區,教他們如何運作呢?美其名是有地方安置他們、讓他們停泊,但這卻是不行的。為何要趕他們走呢?當局表示要用作低密度發展區,不知道將來是否要興建豪宅或甚麼,我並不知道。我的意思是,一個部門要把人趕走,另一個部門便沒有甚麼可以做,因為地政總署收地與他們無關,是發展局的事。但是,發展局要發展,便把這些廢物回收商趕走,中止他們的租約。結果,我認識的這個最有心、亦最大規模的廢物回收商今天便失去了工作,無法再經營,他甚至把廢物車賣掉,這樣是否"很傷"及雙輸呢?一羣工人失業,公司又沒法經營,廢物又被不分類,直接送往堆填區,全部棄置,這是否我們想看到的呢?今天當局說要擴展,要兼併郊野公園5公頃的土地,因為我們的堆填區很快便會飽和。

所以,我要在此發言,我不會用盡15分鐘的發言時限,但我要再次在此公開希望局長與發展局協調一下,不可以動輒簡單地"一刀切",要土地來發展,便趕走這些人,這些人要土地,便隨便找一些地點來安置他們,這根本不會work,是行不通的。一定要在堆填區附近進行廢物分類,才最快捷、最有效,因為垃圾車在未進入堆填區之前,已經做好廢物分類,然後才進入堆填區,是有把關的。現在卻沒有了這個把關,那些人全部離開了,餘下的回收商很小規模、很零碎,對堆填區沒有甚麼幫助。大量廢物,尤其那些工商業廢物,現在直接送往堆填區,這是極之遺憾和可惜的事。

所以,我希望立此存照,替他們說些話,如果可以的話,請當局盡快在堆填區附近覓地,讓他們做生意,做廢物回收,減輕堆填區的負荷,勝過打郊野公園的主意。

我認為這樣做可以令各方面都鼓掌。此外,監察環保大道的車輛往來,其實很容易做到,派員在環保大道監察,便能知道是誰流出污水,是誰遺下垃圾,然後控告他們便行了。我覺得現時並沒有人理會,以致令居民,包括我自己也覺這些滋擾很煩厭,所以一提起這個議題,便有很多居民走出來反對。我並沒有聞到臭味,我住在坑口,老實說,堆填區的臭味,基本上我聞不到,然而,垃圾車經過所產生的滋擾,卻每天都存在,這才是堆填區產生的副產品。我想說,我不是在說"風涼話",我希望作出反映,即使遠離堆填區的將軍澳居民,也有苦水要吐。我謹此陳辭。

梁耀忠議員:代理主席,最近聽到電台的phone-in節目,有市民向主持表示,這些堆填區當然沒有人喜歡,不放在這裏,便要放在那裏,是嗎?他表示,當放在這裏時,當地居民必然反對,不喜歡,但如果不放在這裏,又可放在哪裏呢?言下之意,居民應該接受,現時已存在的堆填區,為何不容許其繼續擴展呢?

最近又有新聞傳媒指出,未來會有"超級議員"誕生,所以大家藉此時機搶着上位,不斷大炒文章,一些本來是普通的擴展堆填區議題,也大加炒作,即想搶着上位。

代理主席,我自己住的、上班的都不是在堆填區附近,我的選區 更不是,我是新界西,不是新界東,但我都表示強烈反對,反對政府 今次的做法,最主要的原因除了當地居民感受到的厭惡氣味外,還存 在另一個問題,那就是即使今天容許它擴展,往後又會怎樣呢?擴展 不是可以永久解決問題的,有一天終會飽和。同樣地,我們不處理這 些廢物,都會把它放在別處。放在別處時,也有居民受到厭惡性滋擾, 怎辦呢?同樣也有居民反對。

所以,我認為問題不是在於這裏有居民提出反對我們才支持他,即不是這麼一個簡單的論據,而是在於我們一定要從一個長遠的觀點,審視政府如何處理廢物的問題,這才是重要的。事實上,多年以來,我看見政府在處理廢物方面,真的好像抱着"煮到來便吃"的態度,不會急人所急,欠缺一套長遠計劃來審視問題。

就將軍澳堆填區而言,為何我會這樣批評政府呢?事實上,即使不提飽和的問題,單是厭惡性氣味已存在多年。我也聽過劉慧卿議員多次說:"今晚又要對傭人說,該處很臭。"不單是議員,還有很多市民,很多居民,我的朋友,我的同事 —— 我的同事也住在該處—— 不斷向我說該處很臭,很臭,很臭。

但是,政府做了多少工作呢?大家都知道,政府最近做了很多工夫,是否有效,我且不提,但近來的確加把勁做事。政府永遠便是這樣,我不是指當局臨急抱佛腳,但很多時都是這樣,出現問題才去處理;不出現問題,便拖拉下去。就如現時的廢物處理問題,也出現同樣的現象。

為何政府拖得便拖,不理會廢物回收的問題呢?我記得另一個事例,局長當時不是當局長,當然未必留意到,那是在回歸前,我也很關心循環再造的問題,特別當時有間循環再造製紙廠,叫捷眾製紙廠,它只是要求申請一幅土地維生,好像剛才李華明議員所指,要求一幅土地維生,政府也不理會它,沒有撥出土地,最後迫使它結業收場。結業收場的後果是,一方面有5000名工人失去工作,另一方面廢紙如何處理,沒人理會。

這問題今天一樣,廢紙回收商同樣要面對,他們要求政府撥出醉酒灣土地,當局不撥,海事處不給他撥地,最終令他罷收。同樣地,當局不理會這些問題,政策上也不予重視,廢物回收的問題,任由它自生自滅,不加理會,同時政府不將循環再造或類似的工作放在重要的位置。例如,我們經常批評政府用紙的問題 —— 政府是大用家—— 買紙也不重視環循再造紙,問題便是這樣。

所以,當局欠缺一套有規劃、有遠見的政策,面對這些問題,只 在社會上的聲音較大時,才去做點工作,否則便少做一點。這是政府 一直以來的政策取態。

所以,代理主席,我很希望藉今天的議案說明廢法的原因,目的 是想提醒政府在策略上要予以重視,政府從來不重視便產生今天的後 果。我希望提出的是,要重視減廢,同時又要循環再造,希望能減輕 廢物的問題。

當然,最終可能都要有堆填區,有焚化爐,有其他方法來處理廢

物,這是必然要有的,但今天不能單靠這些措施來進行而已。我看不 見政府在其他方面做出一些有效的措施。例如,跟我一樣,剛才有很 多議員批評,余若薇議員剛才指出,飯盒的問題很嚴重,每天有多少 個待處理的飯盒,應放在哪裏,應由誰處理?但是,政府現時有沒有 相應的政策呢?沒政策,沒對策,政府在這方面是交白卷的。

問題便是這樣,如果政府真的要認真面對問題,今天不要光說堆 填區,拿整套一籃子的方案出來,說明這方面如何做,在那方面又如 何做,才會有效果。

剛才發表的施政報告,我聽到好像沒在這方面着墨。雖然有提及環境問題,但廢物回收方面卻沒有提及,也沒有長遠政策應對。它當然會說,不是今次說的,以前有提及過,以前有份《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》,但就這份大綱的內容而言,到現時為止,做了多少項工作?有多少項工作交出來讓我們看見呢?政府可否回答這方面的問題?而我最擔心的是,好像我經常給學生零分一樣,我當然不希望會這樣,但我擔心結果會是這樣。

所以,我認為今天的辯論和議題真的再次 — 我不是要當頭棒喝 — 我其實希望真的還有力量喚醒政府,希望當局明白真的不能以"頭痛醫頭,腳痛醫腳"的方式處理社會問題。我們一定要有長遠的策略及規劃。甚至堆填區,也要有長遠規劃,如何令該地區人士不受影響,這才是重要的。但是,對於這個問題,其實大家也知道,如果政府真的有聽取民意,應瞭解到有關味道的滋擾,是長年累月的,但仍然不理會,還硬要擴展堆填區。那究竟是為了甚麼?好像刻意要與民為敵。我也不知道這是為了甚麼?這是真的。

我不想用這麼長的時間,我只希望提醒政府,希望政府有長遠的 策略來處理這些問題。因為很多同事剛才也說過,廢物其實可以轉化 為金錢,也是社會的資源,看看政府是否懂得利用,不要把它視作垃 圾丟在一旁便算。其實,有時候如果能加以重視的話,垃圾並不是垃 圾那麼簡單,還可以有很多用途。所以,希望政府能夠經一事長一智, 在這問題上,能夠重新釐定策略。

代理主席,我謹此陳辭。

代理主席:是否有其他議員想發言?

梁國雄議員:代理主席,才第一次會議,就已令我們受到很大刺激,對嗎?第一,政府竟指我們並無權力廢除修訂令。《基本法》第七十三條說得很清楚,對嗎?它訂明立法會有權"根據本法規定並依照法定程序制定、修改和廢除法律。"我們現時是否根據法定程序呢?我便認為是。此外,《基本法》另一條文是有關行政機關的,對嗎?第六十四條說明,香港特別行政區政府必須遵守法律,對香港特別行政區立法會負責。是你對我們負責,"老兄",不是我們對你負責。你對我們負責,便要尊重我們根據第七十三條擁有的權力。不過,你是不懂的了。黃仁龍只是愚弄你而已。黃仁龍甚至不出席今天的會議。涉及的是法律問題,政府那麼高薪聘請他,他便應向政府提供法律意見,但今天他卻把你潰棄在這會議廳,我覺得他很不應該。

我一直以來不斷說以下這個故事。黃仁龍任律政司司長前,我一生只見過他一次。有次坐在這裏,他邀請我和梁耀忠往金鐘吃飯。我故意遲到,因為話不投機半句多。我故意待他開始吃飯後才到達。他問我有何要求。我說沒有甚麼特別要求,我又說:"聞說你是窮人出身,因此,第一,你要維護香港法治的獨立,不偏不倚;第二,在這基礎上,你要盡量幫助窮人。"我說罷便離開。當然,我也把茶喝完,因為不想浪費。

但是,他卻好像從來沒有聽過我這番說話。他每次向政府提供的法律意見,均不依循這些要求。他也希望獲……說得難聽一點,小弟最憎恨的便是那些所謂"訟棍"。我想說的是,他通曉法律,但卻利用法律為當權者服務,或為自己服務。這行徑自然能迎合到北方政權常說的"依法施政"。所謂"依法施政"其實很簡單 —— 有法律的語類實很簡單,特區政府已率先破壞了自己應該替香港維護的東來的題其它率先要求別人釋法,對嗎?他今天又提出同樣的論調。原來的題思是,在終審法院法官作出終審決定前,若自己也弄不清楚,便可要求是,在終審法院法官作出終審決定前,若自己也弄不清楚,便可要求釋法。你沒有份兒,因你當時還未陞官。然而,董建華那夥人卻要求釋法。你沒有份兒,因你當時還未陞官。然而有以這樣做時,他們改而告訴國務院,再由國務院要求人大常委釋法。政府自己破壞了法,它還有何資格對我們大談法治呢?

因此,用自取其辱來形容他們是最最適合不過的。本來只是一項 非常簡單的行政決定,他們其實可以不交來立法會。但是,他們卻不 這樣做,硬要交來,交來後還要警告我們,第一,我們沒有權力廢除 修訂令;第二,即使通過廢除修訂令,政府也會打官司。他們不是經 常說不要將政治問題帶到法庭,對嗎?他們今天卻又反其道而行。第 三,他們也錯解了一件事 — 我當年跟立法會主席打官司,皆因主席不批准我的要求。但是,立法會主席現時卻批准了陳淑莊議員提出議案的要求 — 我尊敬陳淑莊議員。那麼,它還爭拗甚麼呢?它所依恃的是甚麼呢?它依恃的東西現時還在進行,說得好聽一點便是斡旋,難聽一點便是"勾搭",希望有功能界別議員肚痛或頭痛,那麼便會不夠支持票數,它便可以解決問題。我們儘管拭目以待。你這麼開心地坐在這裏微笑,究竟是否有人已經肚痛、頭痛,令香港人心痛?

此外,我想談談曾特首施政的失敗。他說要展開"藍天行動"。其 實他所有政策只是帝王之術。他選出一些題目,例如"藍天行動",然 後便指示官員去做,務求見到藍天。他沒有整體計劃來處理香港的環 境保育或減少污染。關於這方面,我當然不再重複,本會的同事 -一位較資深的同事 —— 已作出血淚的控訴,原來說了二十多年的概 念政府也不執行。你當時不是負責環保,對嗎?這才是一個大問題。 很多人可能會說我在"賣膏藥",但其實特首又向誰負責?特首向誰負 責?我真的不知道。是向廖暉負責?廖暉現時已不在其位。他是向王 光亞和他上面的人負責。特首哪會有政綱,"老兄"?我告訴你,現時 的政治制度是容許特首任意妄為,而他也必然任意妄為,因為我們的 制度,第一不是普選;第二,現時中共政府還說凡是有政黨背景的人 士,一概不能參加特首選舉。那我便想問一個問題。從選舉及普選的 原則來看,特首固然無須向所有香港人負責。但是,由於他非由政黨 推舉,不是政黨的領袖,故此無須為某一個政黨的政綱負責,那麼, 他究竟向誰負責的呢?余若薇議員剛才說公民黨如何如何等。問題 是,公民黨是要負責的,因此,若剛才她說錯了,我便會站起來說: "不是這樣的,對不起啊!你的黨綱並不是這樣說的。"但是,特首又 怎樣呢,老兄?特首只叫我們先相信他,說"你們相信我吧!"這正是 制度上腐敗之處。讓我舉一個例子加以說明。現時特首又表示他已看 到問題所在。在施政報告第4頁......我剛才離開了會議廳,但我也有閱 讀他的施政報告。他表示要解決房屋問題。他如何解決呢?公屋的供 應越來越少,或無法追上需求;居屋又處於興建與否之間;在土地供 應方面,政府採用"勾地政策"。我覺得這政策真的非常"離譜"。陳克 勤,你曾當過特首的......那職位叫作甚麼呢?你負責侍候特首。政府 為何發明"勾地制度"?那是因為地產市道不好,政府恐怕地產商串通 壓低土地價格然後囤積土地,因此便引入"勾地制度"。現時,別人發 展得很熾熱,國內的量化寬鬆政策涉及以萬億計的金錢,導致有大量 資金湧現。然而,政府卻甚麼也會不管,我昨天示威便正是基於這原 因,老兄。他們在"炒麵粉",你知道嗎,邱局長?你也有居住房屋的。 "炒麪粉"活動令將來出爐的"麪包",以及他們現時持有的"麪粉"更有 價值。政府卻繼續沿用舊制度,任由他們.....糟糕的是,公平競爭法

仍未通過;若已通過的話,便真的可以對付他們。他們採用的手法之 一,便是聯手操縱價格,不進行競爭。今天是A集團、明天是B集團、 明天是C集團,後天是D集團,一直這樣下去。在今天所討論的環保 政策方面,政府的做法便是這樣,對嗎?它不考慮污染的源頭、廢物 的源頭,此其一也。這導致垃圾日漸增多。第二,它不採取措施,令 廢物能獲得更好的處理,錯之二也。第三,它今天還要擴大堆填區, 錯之四也。第五,我們立法會抵制它,叫它不要這樣,但它竟然挑戰 我們的主席。錯之五也。我們主席想幫助你也不行,對嗎?連錯5次。 一次比一次嚴重,我如何幫助你呢,邱局長?你時常對我說:"梁議 員,你幫幫我吧。"我也想幫你,昨天想了很久,甚至因此失眠。我 不斷問自己如何能幫邱局長呢?我索盡枯腸,希望今次真的能幫助邱 局長。所以,我起初便先責罵黃仁龍,讓你不用捱罵太久,這就是我 能如何幫你的結論。各位,這真是破天荒,因為他多次求我。我為何 要幫助他?因為我不是鐵石心腸。邱局長,吳靄儀議員問我為何要幫 你?我便告訴她:"我不是鐵石心腸,既然他多次求我,我便.....一般 人也會這樣做,對嗎?"所以,若曾蔭權要求我不要罵得這麼大聲, 我也會告訴他,只要他能行善,我也會少罵他兩句。

現在的問題是,我們的政府多番犯錯,錯得徹底。如何解決這個問題呢?我覺得是有一個解決方法的。你會否採納呢,邱局長?你會否在立刻back down,放棄這方案,讓全港市民討論應如何做呢?你敢這樣做嗎?如果你敢這樣做,社民連會立刻響應,或我們也可讓給公民黨來做,搞一個全港的環保諮詢。吳靄儀議員說她可以做,那便去諮詢。這樣,我們便可以把議事堂內討論的一個問題,拿到藍歷文下(即他要的"藍天")討論一下。毛主席也說:"只有人民才是創造歷史的動力"那麼,我們今天便一起創新香港的"環保史"吧。你可能會對我說:"你不要這樣做,請可憐我吧,不要把我廢了。"我們想幫助你,但不好意思,我卻幫不上了,因為我想幫香港人。所以,我現在再敬告你們,如果今天"阿曾"聽完這番說話,叫你back down的話,我明天便不會"掟"他或罵他。我開一個條件給他:即時把這個橫蠻無理的修訂令拿走,創造一個和諧的條件,否則,我一定不會給你面子,因為我從未見過一個政府能一錯、再錯、三錯、四錯、五錯,錯得越來越嚴重。

我最後想說的是,很多人說:"長毛,為何你今天好像很乖的,沒有被人趕出去。"我告訴你,這是有原因的:我是要廢除一個廢物政府的修訂令。明白嗎?你便是廢物政府,我要廢除你的修訂令。所以,我今天要留在這裏投票,明天如果曾蔭權冥頑不靈的話,我一定要令他變得既廢且殘。我不是打他;我是要揭露他在施政報告中的邏輯謬誤。多謝代理主席。

**陳健波議員**:香港雖然是一個國際大都會,但處理垃圾的做法卻相當落後,遠不及鄰近的台灣、日本、南韓及新加坡。我相信,要長遠妥善處理都市垃圾的問題,便必須從源頭減廢入手,而我亦不能不提台灣的經驗。

台北市在2000年7月推出垃圾費隨袋徵收和回收政策,以及其他一系列完善的配套政策,結果垃圾棄置量在6年間下跌了六成,而其垃圾分類和回收成效,更高於歐洲國家。事實上,任何徵費計劃在香港雖然均會引起很大爭議,但香港市民既然不想擴大堆填區範圍,大家便應認真考慮其他可行的方法。況且,膠袋稅的經驗已證明可以鼓勵市民大大減少使用膠袋,所以台灣整套垃圾處理方法,是值得我們研究的。

事實上,歐洲有不少國家早於十多年前已經從多方面着手,進行 源頭減廢,例如推行產品生產者責任制,用立法及徵費的手段來促使 生產者減少過量包裝,並且鼓勵回收,結果亦非常理想。

此外,固體廢物回收亦是我們的重點工作。香港近年雖然已積極展開都市固體廢物回收的工作,但卻沒有計劃推行全面減廢回收策略。有環保團體估計,本港如果能廣泛推行在垃圾中分類出有用或有回收成分的垃圾再用,其實是可以大幅減少一半垃圾的。我認為政府有必要加強市民將垃圾分類的意識,而在這方面,日本做得十分出色,他們早已習慣在棄置垃圾前將垃圾分類。政策在當年推行之初,日本人雖然十分反對,但經過數年後,垃圾大幅減低了三成至四成。

其實,處理垃圾除了堆填外,還可以使用焚化處理。日本、新加坡和南韓均面對都市固體廢物的問題,而他們皆很倚靠高科技的焚化方法來處理垃圾。不過,他們比香港更整潔,空氣亦更清新。所以,高科技焚化爐很可能是幫助我們解決垃圾問題的最有效方法。當然,焚化爐同樣會受附近居民的反對,但我們可以美化焚化設施(日本和很多地方已做到令人難以知道某地方是焚化爐)。此外,高科技焚化爐遠比堆填好,即使本港全面採取垃圾分類,到最後仍可能要依靠焚化來解決。政府應研究各國的高科技焚化方法,再配合源頭減廢措施,為香港制訂長遠合適的都市固體廢物方案。

在今次事件中,除了要解決將軍澳居民受氣味和環境污染的滋擾外,更是一次機會迫使政府正視處理固體廢物問題,將社會矛盾轉化 為發展動力,全面制訂減少都市廢物的長遠政策。 我今天雖然會支持陳淑莊議員的議案,但我很希望政府與議員齊心合力,用最有效的方法(雖然對市民的影響是無可避免的),亦希望當局想到影響市民最少的方案,以解決都市廢物問題。

陳茂波議員:代理主席,我發言支持由陳淑莊議員代表《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》小組委員會("小組委員會")提出廢除《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》("《修訂令》")的議案。我的發言將從政策本身、政府修訂《修訂令》的生效日期,以及我收到的意見的角度出發。至於有關立法會通過廢除《修訂令》的法律效力,以及律政司對此抱持不同意見的議題,議會內很多其他同事已有闡述,我不重複了。不過,我認同主席就批准陳淑莊議員提出《修訂令》的裁決。

我雖然不是小組委員會和環境事務委員會("事務委員會")的委員,但作為立法會政府帳目委員會("帳委會")的副主席,我當年首項工作便是處理審計署署長第五十一號報告書,其中一個章節便是"減少及回收都市固體廢物",所以我對這項議題亦有些認識。

代理主席,我不打算重複審計署署長報告書的詳細內容,但我卻想重提帳委會報告書中的一些事項。當時,帳委會報告書已指出,政府雖然已在《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》("《政策大綱》")中,訂下每年減少本港產生的都市固體廢物量1%的目標,但在2007年產生的都市固體廢物量卻不跌反升,這反映出環境局未能表現出對達致減少都市固體廢物目標的承擔。帳委會報告書亦指出,在提高都市固體廢物回收率的目標方面,環境局未有作出進一步的承擔,於是帳委會作出了批評。

審計署署長報告書雖然要求政府減少倚賴堆填區處置都市固體廢物,但事實上,政府的跟進工作和表現卻叫人感到失望。不少同事剛才亦提到,政府在跟進帳委會的周年進展報告中,只表示已設定相關的改善措施,包括已物色兩個可能適合發展綜合廢物管理設施第一期的可行地點,所以無須在周年進展報告內跟進,改而向事務委員會匯報。

翻查政府向事務委員會匯報《政策大綱》這份文件的主要措施進展,政府表明(我引述)"擴建堆填區並不能解決本港的廢物問題。我們需要採取更符合可持續發展原則的方法減少須處置的廢物體積,節省

堆填區空間"(引述完畢)。我想反問局長,他是否知道"擴建堆填區並不能解決本港的廢物問題"這個環境局的立場?如果知道的話,為何仍要提出有關《修訂令》,而不全速爭取全面落實綜合廢物管理設施的建議呢?也許局長稍後可以再說服我們,為何現時擴大將軍澳堆填區的建議是必須而唯一的解決辦法呢?

代理主席,我知道政府在都市固體廢物回收率方面雖然有所改善,但歸根究柢,減少產生都市固體廢物才是治本之道。不過,政府的減廢率仍然只維持在每年減少1%的指標,這指標又是否過於保守呢?陳健波議員剛才提到台灣的例子。我們如果參考台灣在這方面的例子,在實施減廢措施後,其減廢率已由2.4%上升至50%。

代理主席,局長提出押後《修訂令》的生效日期14個月,其實與下月1日生效是沒有分別的,政府仍然要把5公頃的郊野公園土地劃出來,作為擴建堆填區之用,未有切實回應將軍澳區居民的訴求,亦未有令市民信服的解釋。此外,政府為將軍澳區居民所做的改善措施,也是最近一兩季的事情,以這種"有事鍾無艷,無事夏迎春"的方式來回應居民訴求,實在是來得太遲了。

對於局長分別在公開場合和小組委員會上,表示當局早於2005年 便提出擴展堆填區的討論,似乎認為議員未有及早表達反對意見。可 是,作為有多年執行政策經驗的局長,理應知道在政府提出政策後, 還要制訂具體的執行細節,現在有了細節,而各議員在綜合看過固體 廢物處理的整個計劃進展後,如果認為不滿意而要拒絕支持的話,其 實也不是稀奇的事。如果在未有細節前,便視議員無意見為代表支持 的話,相信這種態度是無助於日後的政策討論的。

代理主席,除了細節外,對於社會變遷和民情對政策的影響,政府亦有責任加以考慮的。政府如果只懂得按程序呆板地施政,不去瞭解民情和社會變遷,事實上,是不容易理解市民的心情的。今天,全球趨勢也是關注我們的環境問題。政策當局的思維如果不與時並進,因時制宜,政府的施政又如何稱得上是貼近市民呢?

代理主席,在小組委員會討論《修訂令》期間,我的議員辦事處收到不少居於將軍澳區的會計界朋友的來電和電郵,亦收到其他將軍澳區居民的電郵,他們均要求我投票支持廢除《修訂令》。在此,容許我引述其中一個朋友的電郵內容?他說(我引述):"我不滿環境局及局長對將軍澳區居民的反對聲音充耳不聞。政府所謂採取減輕區內臭味問題的措施,其實早應採用,而非在議員表明反對後才提出來。同

時,政府提出並研究多時的都市固體廢物處理方法,至今進展緩慢。 政府一方面強調與立法會合作,卻又在最後1分鐘由律政司提出法律 意見,企圖藉此阻撓立法會"(引述完畢)。代理主席,我相信這位將軍 澳會計界朋友的聲音,代表了不少市民的感受。我的一票,代表了他 們的意見。

代理主席,我謹此陳辭。

代理主席:是否有其他議員想發言?

**謝偉俊議員**:代理主席,我準備先從兩個角度評論這事,一個是關於 廢物處理的問題,另一個則是和相關法律有關的問題。如有時間,亦 希望談一談其他比較次要的看法。

代理主席,我想此事最初的主要出發點,當然是平衡現時社會上很多利益方面的爭議也好、不平衡也好,始終有一些地方、一些人需要在無論是骨灰龕還是廢物處理方面,接受某一現實,否則還可把這些設施設於何處,即我們慣常聽到的"not in my own backyard"的說法。

今次,我們當然理解有很多當地居民有極大意見。同時,回顧過往紀錄,似乎在2007年至2010年間,環保署曾分別接獲459宗、943宗、629宗、610宗這類投訴個案,這都可以理解。

我不像李華明議員般住在該區,但有一段時間亦常有機會到當地兩間傳媒機構處理一些事情,所以經常有機會駕車經過那道路,故此也略知一二。為了今次辯論,我專程於昨晚再次前往該處考察較近期的最新情況。當然,個別的主觀經驗或許未必等於全部,因為時間始終有限,但以我個人感覺而言,問題似乎並非如此嚴重。當然,當地居民每天24小時居住該區,情況可能不一樣。

參看一些客觀數據,根據當局提供的一些數字,在2007年8月份進行的一項連續14天,每天24小時進行的調查中,發現在99.8%時間裏是沒有氣味紀錄,在其餘0.2%時間即40分鐘內則有此紀錄。這當然是一項數據,但我們今天考慮這議題時,恐怕不能只是很簡單地完全接受當區居民的建議或完全忽略他們的建議,因為這是整個社會需要面對的問題。

我會首先從有關做法、建議的急切性及需要性這兩個角度探討。 在急切性方面,當局最初似乎把此事說得十分急切,似是非做不可。 但是,我的最大考慮是當局突然間竟又可以說:"不要緊,14個月, 我們可以稍等。"這令我感到當局最初在考慮急切性的問題時,可能 是稍為誇大其辭了,但這其實是有彈性的,這是第一點。第二,局長 剛才已作出介紹,香港的固體垃圾現時似乎有減少的趨勢。第三是考 慮到處理污泥的設施,例如我們動用了51億元興建的那項設施應可在 明年年底開始運作。第四是考慮到還有很多其他方法,如有急切性, 大可加快政府研究或採取其他措施的步伐,在這方面,我有信心當局 今次即使遇到挫敗,也可以引用這次經驗盡量、盡快找出其他方法改 善問題,所以在這方面我反而不太擔心。

第二是關於需要性的問題。現在局方所要求的其實只是二十五分之五,即是25 hectares當中的5 hectares,這是和郊野公園有關的需要,其他公頃土地基本上可由第137區的15公頃湊合。另外有一個30公頃的層疊區,我不知道這是甚麼,因我不太熟悉環境事務,但我相信這是原有的部分情況,可以用作滿足進行擴建所需的50公頃土地中的大部分需要,所以在必需性方面,似乎亦不是真的有很大必要。另一方面,我亦曾參考這範疇的唯一一宗個案,那是2009年一宗原訟法庭的判決,在HCAL83/2009這宗個案中,LAI Pun-sung與當局有關之一。在該宗個案中,恐怕原告選擇的議題、訟題比較狹窄,所以只輕輕觸及當局在這法例下,究竟是否有權把郊野公園的一部分轉作堆填區。由於他的問題這麼狹窄,原訟法庭的法官很簡單地裁定當局有這權力,就此而已。不過,順帶一提,法官說如果真的要訴諸法律,所提出的問題應該是,這做法是否真有需要?是否真有需要把郊野公園土地改作堆填區?當時並沒有提出這一點,所以法庭也沒有提及,但我相信在關於必需性的問題上,我們可以此作為參考。

代理主席,我想提出的另一個問題是法律上的問題。首先,我必須指出,這項議案是建基於一個小組委員會一致通過的決議案,對此我相對重視。作為大會,我們當然有權不接受他們的議案。但是,如果沒有特別好的理由,便應該維持立法會互相合作、互相尊重的精神,對這項決議案給予重視。當局亦要提出很充分的理由,支持我們override,即完全漠視這項決議案。那麼,政府當局提供了甚麼意見?

我必須再次強調,我同意很多同事所說,當局今次提出這項修訂議案的做法,最簡單地說,似乎是不太有合作的精神。事實上,小組委員會在10月4日通過了有關議案後,政府才提出這些所謂"尚方寶劍"式的意見,似乎想左右大家的決定,對於這種做法,我極有保留。

雖然政府可能早已在不知道甚麼時候,至今我仍未知道是甚麼時候取得唐明治御用大律師的意見,但為何在那個階段才提出?另一我特別感到極有保留的地方是,當局在面對壓力下才交出它的summary,交出撮要。但是,凡從事法律的朋友也知道,任何撮要均須小心閱讀,因為主要視乎它要求的是甚麼,以及用上甚麼理據,然後才能瞭解其意見,而不可以簡單地只參閱撮要便能完全明白所有內容。在這方面,我認為當局要麼完全不提,政府其實也很喜歡這樣做,當問及法律意見時便聲稱有privilege,涉及當事人的權益,所以不願提交。可是只提交一部分,另一部分卻不給,意圖提出部分撮要而令大家信服其意見是正確,則是輸打贏要、佔盡便宜的做法,這個我不太贊成。

此外,更重要的是,有一說法不知是來自有關的御用大律師,還是擬備撮要的相關官員,我對那說法非常有意見。那究竟是甚麼說法?請容許我引述撮要文件的內容,在CB(1)2988/09-10(01)這份撮要文件的第9段,因時間關係,我paraphrase處理,不讀出來了,但意思差不多是指,這是立法會一些同事或以前的立法會議員自己通過的,是你們自己找事來忙,現在才complain已經太遲,第9段是這樣寫。

我覺得這種態度和方法,第一展示了作者本身的傲慢態度;第二亦可能沒有考慮到今時今日的立法會跟1976年的立法局,其實已有很大不同。我曾翻查當時的情況,剛才何秀蘭議員已談及二讀時的發言,我不想浪費時間重複。可是通過後,在1979年10月10日的施政報告,就像今天的情況般,當時的港督在一個立法年度開始時發言,聲稱當局做得很好,它們的Authority即有關當局較原定程序提早了18個月完成將一些地方定性為郊野公園,亦令香港差不多40%土地已屬於郊野公園用地,他聲稱那是極高效率的做法。種種跡象顯示當時的立法工作是以效率為主要目的,完全沒有考慮這種"先訂立後審議"的做法會否有任何後遺症,這些後遺症當然要在若干年後的今天才爆發出來。

有趣的是,我順帶一提,並沒有任何特別原因。被指責可能曾匆匆立法,甚至胡亂立法或疏忽立法的議員當中,有一位正是鄧蓮如女士。她與現時提供這項意見的唐明治御用大律師,可能要自行解釋一下為何匆匆立法,兩位要好好談一談了。無論如何,這是題外話,最主要的是,有關的法例清楚制定保育或發展郊野公園的規定,在這方面我贊成主席的意見,除非很清晰說明我們不能在特首決定某些程序後再作意見,否則如沒有這些很清晰的限制條文,沒有可能說我們現時無權進行審議。這恐怕是令我今次更偏向接受或贊成這項議案的最

大原因,相信亦令很多本來可能不太關注這事的同事感到義無反顧, 敵愾同仇。這是一項很重要的權力,不可能隨便被剝奪。

至於恐怕會引起訴訟爭議或憲制危機的說法,一些同事表示贊成,但我對這做法有所保留。我認為當局要到了最後階段,沒有其他更好辦法時才可考慮司法訴訟。最主要的原因並不在於擔心我們的意見不成立或沒有足夠理據,而是因為無論今次的判斷如何,恐怕亦只限於《郊野公園條例》中的機制,而不涉及整體的negative vetting,"先訂立後審議"機制的合法性問題。如果出現任何只屬"factual"的判決,只限於對某一條文本身作出演繹的話,對於立法會和行政機關之間的權限分配是於事無補的。

相反,我認為有一種較佳的做法,香港並沒有這種機制,但英國議會有一個Joint Committee on Statutory Instruments,由它定期審議這些negative vetting條文有否違反立法原意或影響權力分配問題。香港暫時沒有這個委員會,現在是否適當的時候,讓我們考慮設立機制進行這方面的工作,而不用每次由不同的人考慮這事情,這恐怕不是太有效率的做法。

時間所限,恐怕不能談及太多其他議題,但總體來說,希望今次讓大家有機會反省整件事情,亦可以令當局決心加快處理廢物問題。大家也可以這事作為一個很好的例子,再次凸顯並不如一些同事所說,功能界別議員一定與民為敵。事實上,如果是大家認為合理和值得支持的議題,像今次這個很好的例子,希望大家記得功能界別議員是支持的,且認同事件關乎市民大眾利益,並無任何分別,亦更不存在任何恐嚇或釋法的問題,釋法的用途並不在此,我相信議員如有點(計時器響起)......普通常識便會明白。

代理主席:發言時限到了。是否有其他議員想發言?

謝偉俊議員:謝謝代理主席。

黃毓民議員:維護立法尊嚴,抗衡行政霸權。代理主席,今天這個"廢令決議案"的討論,牽涉到4方面的問題,包括本會的尊嚴和立法權的限制、處理固體廢物的政策、堆填區選址,以及在立法會通過廢令的決議案後,政府應該如何肆應的問題。這4個問題均必須逐一釐清。

第一,是關於本會的尊嚴和立法權的限制。律政司認為立法會無權廢除《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》,並提出若干法律理據。另一方面,立法會法律顧問及大部分議員則持相反意見,提出憲法觀點,指《基本法》賦予立法會審議,以至廢除此項命令的權力。

我認為要回應有關法律爭議,必須清楚認識到《基本法》已訂明立法會享有立法權,以及行政、立法互相制衡的大原則。《基本法》第六十六條訂明,立法會是香港特別行政區的立法機關。根據《基本法》第七十三條規定,立法會的職權包括"依照法定程序制定、修改和廢除法律",立法權顯然是完全屬於立法會的。香港實行三權分立的制度,雖然未臻完善,但行政機關必須向立法機關負責,這已是普遍的認識。政府在詮釋《郊野公園條例》及《釋義及通則條例》時,漢視立法會的憲制角色及分權制衡的大原則,正是本末倒置。

《郊野公園條例》是1976年訂立的法例,當時的立法局只是殖民地政府的諮詢機構,並沒有獨立的憲制地位,條例亦未有設定立法機關的角色。1997年7月1日《基本法》生效,香港特別行政區的立法機關成立,立法機關由選舉產生,行政機關向立法機關負責,具有憲法賦予的立法權來審議法例,並具監督及制約行政機關的權力。政府在詮釋條例時,顯然沒有適應"改朝換代"的現實。

至於《釋義及通則條例》第1章的詮釋,我認同資深大律師戴啟思先生向立法會提供的法律意見,即"立法會必須有效監察所有立法權力的行使情況,而在詮釋各項規限立法權力的行使情況的相關法例(如《釋義及通則條例》(第1章))時,應以體現此項原則為依歸"。戴啟思先生又說,"若將一項法律條文理解為容許某項立法職能的獲授權人有權立法而完全不受立法會監察,這個理解法律條文的方式將會貶損立法會在憲制上的立法權限。"簡單而言,便是立法會具有審議附屬法例的憲制責任,故此應從維護立法會權力的角度來詮釋相關法例,不能褫奪立法機關審議、修訂或廢除法例,以及附屬法例的憲制權力。

有關小組委員會主席陳淑莊提出決議案廢除法令,以及立法會主席曾鈺成批准上述決議案在立法會會議上討論和表決,是應有之義,因為是要維護立法會的尊嚴及地位,這當然會得到社會公眾的肯定。決議案得以在立法會表決,行使立法會的憲制權力及監察角色,行政當局必須尊重。

第二,關於處理固體廢物的政策。因為時間所限,我寫了一篇稿, 局長可以參考一下。我舉出了台灣、日本和歐盟作例子,可以讓他參 考。不過,這也是他應該知道的,他只是沒有做而已,亦是沒有能力 做到。

將軍澳的堆填區到2013年便會飽和,即使成功擴建,最多也只能 "捱"6年,"老兄";位於屯門及打鼓嶺的堆填區,亦將於未來10年陸 續飽和。今天我們最需要的不是更多的堆填區或焚化爐,而是一套能 夠持之以恆、合乎環保原則的固體垃圾處理政策。

第三,是關於堆填區選址。堆填區的問題,政府其實要負最大責任。今天弄至臭不可聞,居民怨聲震天,須付上最大責任的便一定是政府。政府動輒便把責任推在地方人士身上,或為了維護小眾的利益,便罔顧大多數人的利益。我告訴你,要維護大多數人的利益,便要辭退你們這些"廢柴",但又是否能夠把你們辭退呢?卻是辭退不到。無法把你們辭退,還有甚麼可以做呢?當然便是要發聲。少數人的利益不能凌駕大多數人的利益,這是甚麼意思?這個標準是誰訂立的?我認為大多數人的利益,便是要辭退你們這羣"廢柴",但這當然是沒有人會附和的。

因此,政府根本沒有一套長遠的政策。我有時候也不太想挑剔邱騰華,說來說去,他只有四十多歲便陞任局長,就像坐直升機般。但是,像坐直升機的人也沒有好下場,他讀讀歷史便會知道,王洪文、姚文元也沒有好下場,這是真的要依靠經驗。自己可以陞任這個職位,要記着4個字,便是"戒慎恐懼";我再贈數個字給他,便是"如臨深淵"、"如履薄冰",要謙卑一些,對嗎?一次又一次都是這樣,慳電膽事件便已經是一個例子,接着又是另一宗。連"保皇黨"也不支持他,他便應該知難而退,不要撐下去。曾蔭權在最後這一年多任期內可能也沒有甚麼興趣,所以便讓他作決策,這樣便發生事端了,"老兄"。梁國雄是我們3人中最厚道的了,他說應多罵黃仁龍一點而少點罵邱騰華。我覺得年青的應該有犯錯的條件,不過,最重要的是知錯能改,不要冥頑不靈,這才是最重要的,"老兄"。我們對有些官員也是有些期望的,不是完全沒有的。

現時這個廢令的決議案,看起來是一定會被通過的了。所以,我要多花點時間說第四部分。今天這項廢令決議案獲得通過後,他"老人家"想怎樣做呢?請他告訴我。以曾蔭權為首的特區政府再一次挫敗,他們將會怎樣回應呢?因此,第四項問題便是立法會通過廢令的決議後,政府應該如何肆應。今天的廢令決議案如無意外,將一定獲

得通過。如果政府依然企硬,認為立法會無權廢令,並且試圖通過司法途徑,再度挑戰立法會權威的話,這便是自挖墳墓,政府應該做的是提出修例,是修改甚麼法例呢?便是確立立法會享有修訂或廢除附屬法例的絕對權力,避免再出現行政立法機關出現這種所謂的僵局。

我在此要求政府提交文件,列出除《郊野公園條例》外,尚有哪些法例會引起類似爭議,這當然不是他的責任,而是要向特首、政務司司長查問的。這即是說,如果他及早把這些可能有爭議的問題拿出來,便可避免出現今次這種情況,令政府的威信——僅餘的威信,已差不多沒有的了——進一步受損,這是為他着想。

現時政府要回應的,並不是行政機關可否對立法機關的決議案提出司法覆核,而是應否提出司法覆核的問題。這是政治問題。政治問題要以政治來解決,而政治問題便不能以法律來解決,"老兄"。有關劉曉波的問題是政治問題,共產黨以法律來解決,拉他坐牢。法律問題也可以用政治來解決,所以,專權的政府往往便以政治來解決法律問題,以法律來解決政治問題。如果今天政府輸了而感到不服氣,想要提出司法覆核的話,這便是以法律來解決政治問題,這與一些專權政府毫無分別,亦是倒行逆施。

香港沒有民主,普選一拖再拖,更因為投共政黨背信棄義、出賣港人,政制發展要停滯10年之久,行政立法皆不民主,人所共見。自回歸以來,司法一再受損,淪為打壓弱勢和異見者的機器。看看民間電台的案例便知道了。香港所謂三權分立,只是欺人之談。三權分立是假,行政霸權是真。

政府如果真的打算提出司法覆核,無非便是要剝奪立法會僅餘的立法權,令政府可以任意妄為。

本身是資深大律師的湯家驊議員清楚指出,即使立法會通過廢令議案,政府也不應該將事情訴諸法庭處理,因為立法會的決定是不受法庭管轄,將這個政治問題訴諸法律,在法律上有難度,即使政府勝訴,亦只會令公眾覺得政府蠻不講理,漠視立法會制衡行政機關的憲制權力,所以請它三思。

這個議會雖然不民主,又被功能界別操控,但今次恐怕會以大比數通過廢令決議案,說明廢令真是人心所向,這當然跟選舉也有關係。政府此時此刻做些甚麼也是不妥當的,它說要申辦亞運,"老兄",明年便要選舉,後年也有選舉:立法會有選舉,區議會也有選舉,選

舉委員會也有選舉,特首也要選舉,這兩年內將有九十多項選舉,那些政團、政黨……真的不要跟我說笑了,因為選舉是首要的,所以它真的不會獲得支持。這是沒需要解釋的了,這是時間的問題。因此,今次這項廢令決議案可以得到議事廳內絕大部分立法會議員的支持,這除了是人心所向 —— 換過來說,便是政府不得人心 —— 這與選舉也是有關係的。所以,如果他一定要逆民意而行,硬闖蠻幹,以司法覆核廢掉立法會的權力,我想將會產生嚴重的後果,恐怕他們也背負不起。

我不想向大家說教。三權分立這些理論與實際,大家只要稍閱讀 書本,看看現時實際的政治情況,便已經會很清楚的了。

《基本法》第六十四條明確規定"香港特別行政區政府必須遵守法律,對香港特別行政區立法會負責:執行立法會通過並已生效的法律;定期向立法會作施政報告;答覆立法會議員的質詢;徵稅和公共開支須經立法會批准。"行政機關向立法機關負責,立法機關由選舉產生,均寫了在這本規範政府行為的小憲法裏,政府可以視而不見嗎?今天廢令了,接着政府要翻案,它也真的很棒。所以,現時提醒它不要亂來。讓我告訴它,這是鳥紗不保。

政府說不要將民生議題政治化,現時卻借堆填區問題來挑戰立法會的憲制權力,這是否把問題政治化呢?這是很明顯的了,這是很清晰的。不要把民生議題政治化,這裏全部人也在談政治,不談政治的話,走進來幹甚麼?

我有時候說到一半也要脫稿說一兩句。我真的感到沒趣,這個政府為何會這麼愚蠢呢?這真的是匪夷所思,這羣官員看起來,樣子均似模似樣,受過高深教育,有些更任職政務官數十年,為何會這樣糊塗呢?一次又一次也是這樣,這真的是匪夷所思,莫非中邪了?現是是局長他"老人家",之前已經有慳電膽事件了,那已是壞事了,現時又要多做另一件壞事,是害怕不夠壞嗎?我感到很奇怪,這是與常理有所違背的,他除非真的是有問題,為何會這樣呢?我真的不明白,真的完全不明白,這是一次又一次的了。"老兄",好好醜醜也做一件似模似樣的事情也可以吧?他還要繼續撐,看甚麼好撐呢?現時所有人也反對他,包括在席的民建聯議員。因此,我不完是一個很好的教訓。坦白地跟他說,他如果繼續一意孤行,還要繼續撐下去,逆潮流而動,做一個反動派的話,我也無法幫到他了。

我最近有位好友說:"'毓民',你不要稱那些人為建制派。"我說那應該稱作甚麼呢?他說稱他們為建制反動派。為何要稱他們為建制反動派呢?因為溫家寶總理最近在歐洲訪問時,他說推動政治改革,"風雨無阻,至死方休(普通話)"。推動政治改革是要風雨無阻,至死方休,這是歷史的潮流。局長這類逆潮流而動的人便是反動,知道嗎?因此,這些人便是建制反動派。

代理主席,我支持陳淑莊議員提出的廢令決議案,謹此致辭。多 謝。

代理主席:是否有其他議員想發言?

(沒有其他議員表示想發言)

環境局局長:代理主席,多謝各位議員的發言。在大家剛才的發言中,除了法律部分,有很多針對我的政策範圍,而且可能提到一些基本上的數字或一些以往推行政策的資料。我想藉這個機會不厭其煩要求大家容許我用一些篇幅向公眾作一個解釋。因為我們每一年就着我們廢物處理、管理的大綱,我們每一年也會向立法會交代,通常是每年的3、4月左右。我亦記得在過往3年裏,就着廢物處理的議案辯論,在我的記憶中,最少有兩至3個。很多剛才議員所陳述的內容,無論是數字上或政策上,可能跟大家每年手邊得到的數字或以往議案辯論的,有一些差距。但是,我覺得如果要討論這個問題,雖然可能是集中在將軍澳區這個堆填區的擴展,但在大家的發言裏,也明顯看到是關係到全香港整體的計劃。有數個數字我相信大家必須統一。第一,香港整體的廢物製造數字是升還是跌;第二,這些廢物落入堆填區的數字是升還是跌。因為這是影響到我們一起工作及制訂政策時作為一個指標。

### (主席恢復主持會議)

全香港廢物製造的數字在過往10年之間,由2000年至2009年是上升的,這和大家引述的數字大致上相同。當然,這個數字最主要的原因是人口、每個人所棄置的廢物、經濟活動,以至遊客的數字。但是,每一個城市,如果要看我們要處理的廢物,很重要的是,我們有多少

廢物在經過回收後會落入我們的堆填區,這亦是我們今天要處理的問題。如果你看回過往10年內,落入我們要處理的數字來說,基本上是平穩,由10年前的342萬噸,直到2009年時回落到327萬噸,大概有輕微的下降。這是建基於過往10年裏,尤其是過往5年裏,回收的情況有一個正面的發展,到2009年的時候大概有一半的廢物可以回收。

剛才許多議員指出一個觀察是正確的,便是香港雖然可以做到49%回收,與我們通常比較的地方,例如新加坡是44%、台北是43%是差不多。但是,我們香港本身的城市,正如議員所說的,除了做回收外,單一是依賴堆填區,而很多我們附近的地區,例如日本,絕大部分、超過六成其實是用焚化的設施來處理,新加坡亦是這樣。我想這兩組數字,很明顯地說出一個我們現實或今天面對的問題,便是即使居民整體一齊合作做好回收,現在做到49%,大概是一半,假設我們再做好一些,做到世界前列的位置,做到六成的時候,我們仍然每天有7000至9000噸的垃圾需要處理。單靠堆填當然不能夠解決,這亦是為甚麼堆填區到今天為止仍然是一個主要處理的方式。但是,我同意議員的說法,這個不可能繼續成為唯一的處理方式。

我相信就這一點來說,透過今天的討論,我們是完全同意的。再 用回剛才這個數字來看,如果我們現時來說,每天有9000噸的垃圾 要處理,即使我們未來10年做好回收,多10%的時候,其餘7000噸垃 圾應如何處理呢?過往無論是2005年的大綱,或是每年我們向大家報 告的情況 —— 剛才亦有議員引述 —— 我們有計劃興建一個綜合 廢物處理設施,每天可以處理大概3000噸的垃圾,如果你說剩餘有 7000至9000噸的垃圾,可能以數字來計算,以一個大規模、可以應 付3 000噸的設施來說,最低限度也要兩個才能夠處理,而剩餘下來 的,可能還有少量要用堆填的方法。當然,屆時落入堆填區的垃圾質 素會與現在不同,因為正如大家所說,現時落入堆填區的,很多也是 生活垃圾,所以造成很多臭味。如果經過焚化,剩下來的10%灰燼, 通常它所產生的環境滋擾當然會比今天小。但是,這個數字說明了, 除非在短期內我們能夠興建最少一座現代化的焚化設施,否則,堆填 區仍然是我們要面對的一個重要手段,這亦是為何我們難以一口說明 堆填區何時可以封頂。但是,如果按照大家常常引述的2005年大綱中 各種措施繼續做的話,10年後,如果我們的現代化焚化設施能夠確立 或擴展的時候,我們有機會將垃圾問題縮小很多。同時,正如剛才所 說,落入堆填區的廢物質素會比今天好。

今天討論的問題中,當然,首當其衝一定是當區居民的情況。有 很多議員提到政府好像在這數星期才做工夫,我需要就這種說法,還 我的同事、居民和當區區議會一個公道。因為除了我剛才引述,尤其是我在10月4日給小組委員會的信件講及近期在堆填區以外所作的工夫外,其實在過往兩、三年裏,在這個堆填區裏,相對於另外兩個堆填區我們額外做多了工作,包括將整個堆填區未用或剛用完的地方加以覆蓋,亦將傾卸垃圾的地方盡量縮小,甚至是加些流動裝置來覆蓋,亦加入一些礦沙的成分使味道釋出減少,亦有在堆填區內收集沼氣,我們亦正與煤氣公司商量如何將它轉廢為能來使用。

簡單來說,這數年間,單是在堆填區內這些額外措施,我們所投入的資源是超過4,000萬元,這是專為將軍澳堆填區所做的工作。但是,當然在堆填區以外,有很多議員引述個人經驗,除了在堆填區內,在進出堆填區的範圍裏,其他的垃圾車、道路的清潔和管理也是必須做的,這亦是近期我們回應居民時額外做的工作。這方面的工作,主席,我會承諾各位議員仍然要繼續下去,一方面的目的是減少對區內居民的影響,亦是要爭取大家繼續支持我們各項環保政策的推展。

我剛才提過的污泥處理廠亦正正說明了,其他現代化設施如果能 夠設立的話,其實不單對全港,亦會對有堆填區的區域有幫助。大家 剛才也引述到,去年雖然經過爭論 —— 其實,當時屯門曾咀的污泥 處理廠在工務小組委員會,以至財務委員會討論時,也不是完全順風 順水,均經過一番很大的討論 —— 最終我們得到立法會的支持,今 天我們也可以看到成效。接下來的兩星期,我會給屯門區議會一個機 會,使他們知道我們的51億元在招標後,我們特別加入了一個設計環 節,我們在徵詢完區議會後,採取了一個區議會所接納的用水主題, 將這設施的設計和裏面的設施回去告訴該區區議會。有議員提到,看 到外國有一些經驗,這類厭惡性 —— 所謂心理上厭惡性的設施,其 實可以為區裏帶來其他幫助,屯門的污泥廠正正是其中一個例子。因 為在這個例子裏,不單外觀設計,而且裏面亦包括一些可以惠及社區 的設施,包括一些暖水池、休憩地方、環境美觀的噴水池,以及可以 休憩的地方,亦包括一個教育中心和一個咖啡座。這些也是因為大家 批准這個撥款,我們進入設計,將來在這個社區裏實行。更重要的是, 這污泥處理廠每天可處理2000噸的污泥,便會減少了差不多絕大部 分我們現時要放在包括將軍澳堆填區的污泥 —— 這亦是一個主要 的臭味來源。

所以,在這一方面來說,我們為將軍澳區的工作不會因為今天這項議案的表決結果,或將來我們再來申請撥款而停止,我相信這項工作會繼續。但是,這裏亦說明了,我們仍然要在區裏面,好像我們過往兩三年那樣,連同區議會和民政事務處的同事跟區裏面的居民

——可能當中亦包括很多不同黨派的成員 —— 討論還有甚麼額外的工作要做,亦希望在這個過程中,如果最終能夠得到地方同事接納的時候,亦可以改變有些香港人擔心、有議員提及所謂Nimby的宿命論 —— 是否我們每逢有一些環境措施或設備,必然會覺得必須反對?因為在未來數年,確實好像一些議員所說,已經不是再訂立方案,而是要執行、落實,計劃要上馬及立項的時候。

大家提到多管齊下這個策略,這與環境局一直以來所談論的是完 全一致,我也是完全認同的。剛才提到的污泥處理廠是一個成功的例 子,必須在地區上、議會上,以及政府資源投放上來做。

同樣的例子,在未來數月會陸續有來,而並非大家所說,放下了便算數。例如在本年年底前,我們會來申請撥款,在小濠灣興建一座 廚餘處理中心。過往我們亦有向各位提過,在本年年底當我們來申請 撥款時,我相信這個會較為簡單直接,因為這個區域四周暫時沒有民 居,而且在技術上亦不是一項厭惡性設施,除了心理作用外。

我們亦會在本年年底或明年年初完成有關的選址環評報告,因為這份環評報告本身需要最少一個周年的周期。正如剛才有議員引述,我們最後選定兩個地點,一個是石鼓洲,另一個是屯門,來興建現代化的廢物處理中心。明顯地,根據大家的討論及我剛才列舉的數字,這個中心是必須興建,亦要及早做,因為當中涉及的選址,部分地點可能涉及小部分的填海,另有一些選址在以往曾經面對地區上很大的阻力。昨天已經有一些議員透過新聞媒體發言,表示如果將軍澳區出現有關問題,他們將受到額外的壓力。這項工作其實需要依賴大家與我們一起推展。

大家剛才亦提到廢物收費的問題,如果我沒有記錯的話,大家剛才大致上也有提及這點。看看今天,一個環保團體進行的一項調查指出在59名立法會議員中,有26名贊成廢物收費。當然,我亦聽到有議員已對有關安排有所保留,擔心這是寓禁於徵。

但是,這類政策透過經濟的手段,透過將環境責任交回污染製造者,其實全世界也是邁向這一步。所以,我希望大家今天給予意見,甚至批評政府這項政策的同時,我切實期望大家,當政府提出這些政策的時候,給予我們一個空間,讓我們可以將有關的政策提出來,在我們為香港整體福祉作出考慮時有一個空間。

我想大家對於政府的要求,將剛才提到的數點,尤其是一些現代 化設施,甚至一些可能具爭議性的政策,大家要求政府加快處理,這 個我們已經聽到,也認為應該藉今次的機會將有關政策及早提出來作 討論。這方面我們會作出跟進。

剛才亦有議員提到,這次可能是一個很好的機會,可以引起社會的討論,讓公眾聚焦,甚至藉今次機會向公眾作教育及宣傳。在這方面我是完全同意的。

事實上,今時今日在學校的界別上,這類工作已做得相當多。在今天的施政報告中,大家也可以看到行政長官繼在2008年投放了10億元在我們那個基金後,今年他會再撥出5億元,正正由於在過去這數年間,這基金在公眾教育或引入環保應用技術上皆發揮了效用。在那10億元的基金中,最少有7億元已預留作這些工作。

剛才也有人提到在學校內安排"綠色午餐"等。各位或許沒有留意,在過往短短數年間,我們正在讓學校自行分飯以減少廚餘,在這方面所投放的資源超過1.5億元。

當然,如果公眾對政府很多的工作未必明白或瞭解,這當然是政府首要的責任。但是,我們希望如果大家共同關心這個問題的話,我們期望大家會和我們一起將正確的信息提出來。

在這件事上,大家提到有甚麼經驗可以汲取呢?除了大家對我個人或我的工作所作的批評,我會慎重考慮外,我認為在整個策略上,有數點可能是與大家方向一致的。第一,我認為我們正在逆轉香港現時單靠一個方法處理廢物的安排,即完全依賴堆填區,政府很久以前已經指出不可以這樣做,今天我覺得大家是同意這點的。

第二,我們要作出一個通盤的考慮,今天也是適合的時間開始工作和執行,多於重新將方向提出來。我或許藉今次的機會告訴大家,在未來1個月內,我或許會邀請不同黨派的議員,就着整個廢物處理的問題,大家坐下來詳細討論。一方面,我可能有某些資料要清楚告訴大家,或許大家認為我們的周年報告未必夠用,亦可能要讓大家聚焦某些問題,例如當我們的綜合廢物處理設施要立項的時候,大家認為會有多大的困難,會否碰到一些我們未能預見的困難。又或是如果我們提出一些具爭議性的議題,例如都市固體廢物徵費等問題——在2006年曾經嘗試,但在實行上有很多擔憂——當我們再次提出的

時候,大家的取態究竟如何?所以,就這項工作,請容許環境局作牽頭。

我希望今天的討論可以給大家一個機會,除了對我們的工作作出 評價外,亦有機會讓大家就這個共同關心的問題,一起向前。

主席,我謹此陳辭。

主席: 我現在請陳淑莊議員發言答辯。

**陳淑莊議員**:主席,今次是我在當選立法會議員後,首次擔任小組委員會的主席,當中亦發生了一些"蝦碌"事件,既然事情已來到最後一刻,我在稍後也會提出來跟各位分享一下。

今天確實是一個很好的時刻,讓局長和各位議員在新年度首次會議中熱身。因為今天的辯論觀點,不論在長遠發展或將軍澳居民所面對的問題上也有深入討論,相信我們亦藉此得到一個反思的機會。

湯家驊議員剛才把約4 000名反對將軍澳堆填區擴建的市民簽名帶到會議廳。我相信各位議員在這數天內,亦同樣是不斷收到有關堆填區事件的電郵。這些電郵的內容很多也是洋洋千字,陳述出他們的看法和親身經歷。不過,不論怎樣,可能仍然有很多人是未曾真正看過有關今次擴建的地圖。我這裏有一張將軍澳堆填區擴建的地圖,大家可以在地圖上清楚看到這次擴建是會怎樣入侵我們的郊野公園。

我在早前發言時亦提及過,政府在另外15公頃的土地問題上,其實除了立法會的財務委員會外,還有一個關卡要通過,便是城市規劃委員會("城規會")。其實,我認為政府在這程序上有"偷步"之嫌。因為早於4月底時,城規會的鄉郊規劃小組上已展開討論,內容包括擬議修訂將軍澳分區計劃大綱圖,包括甲一和甲二的。在甲一和甲二項提到的,便是這20公頃的擴建土地,而諮詢亦在5月份展開,為期兩個月,並已收集到一些反對意見。城規會現時正在處理有關的反對意見。當然提出了反對意見的市民,是會有機會向城規會的同事作出陳述,城規會在最後亦須作出決定。但是,處理投訴的時間是在7月份開始,於接下來的9個月內進行處理便可。事實上,我們現時已經可以看到,即使今天廢除了這項法令,我們仍然要看城規會能否做好把關工作。

但是,現時在規劃上是出現了一些"弔詭"的地方,我稱之為"三世書"。大家也知道,分區計劃大綱圖中是設有不同用途的土地,而不同用途的土地則再細分為第一欄和第二欄。第一欄用途是屬於"經常准許的用途",即無須得到城規會的批准,本身已經可以用於那種用途,而第二欄則要經城規會進行諮詢等工序。在大綱圖的第一欄中,便列明了這5公頃郊野公園用地及在第137區的15公頃擴建土地是被設定為一個特別的"經常准許用途"。第一,是郊野公園 —— 這是沒有問題的,因為現時已經是此用途了 —— 但很有趣的是,堆填區竟然和郊野公園被編為同一欄。這事情真是很妙,既可作為堆填區,亦可以作為郊野公園的。那麼,是否在成為堆填區後,仍然可以變回郊野公園呢?我相信各位也明白,在性質上是沒有可能的。如果是休憩地點或燒烤用地,大家仍然會明白是有可能。

雖然,政府在規劃意向中已經說明這只是遠期目標,但我卻認為這是一份"三世書",例如,甲君今世是人類,下世可能是神仙,再下世便做寵物。可是,把事情寫得太長遠其實對市民來說是沒有意思的。當局連一個關閉日期也無法提出,即使列出了下世的事情又有何意思呢?我明白長遠規劃是重要,但我寧願每次規劃均有充分的討論,這樣才能顯出當局更有誠意。

接下來,我希望大家的討論是治標和治本的問題。剛才李華明議員也提到 —— 他用了副產品這措辭 —— 副產品,即是由堆填區帶來的副產品。第一,便是氣味。很多同事提到,即使只有一輛垃圾車駛過,其實其氣味也是"歷久不散"的。近日,我每天早上大約也會"享受"到6次,因為我在輔助黨員司馬文進行選舉事務期間,附近每天也會有垃圾車駛經,在遇上空氣質素較差的日子時,其味道真是會"歷久不散",而且是相當濃烈的。

此外,便是關於郊野公園。我們再次要求局長列出曾經借用為堆填區用途的郊野公園土地的列表,列出已經交還及未曾交還的土地。我今天學識了數句話,第一,是"有借有還,便是上等人"—— 這是葉偉明議員所說的;"有借有還,再借不難"—— 這是梁美芬議員所教的。可是,其實我最怕便是政府借了不還,更要向我們借新債,這情況便很不好。所以,我希望政府可以清晰交代這個列表。

提到治本方面,局長剛才用了很長篇幅提及關於落實固體垃圾的 大綱藍圖。其實,我看到政府心中也有一份時間表和路線圖,倒不 如......我建議政府在和各黨派的議員及獨立議員商討後,希望可以重 新提交出時間表和路線圖。這樣,不論市民、政黨、獨立議員,甚至 是區議員,都可以一起朝着目標前進。我希望在今年之內可以看到政府的長遠規劃計劃藍圖,讓大家可以分享的。

今天發表的施政報告亦提及與台灣進行的交流,當中除了文化外,還包括有經濟等事項。我希望政府亦可以在環保措施方面與台灣進行緊密交流,同時亦與其他亞洲城市互相瞭解。為何台灣會是一個很好的參考例子呢?因為,我認為大家也是中國人,在生活習慣上大家是近似的,所以如果可以分享和參考到對方的經驗,這將是相當富有參考價值的。

此外,我認為有計劃地落實關閉堆填區是相當重要的,同時亦能顯出政府其政策的信心。如果政府是有信心做好這件事,我相信關閉堆填區會是指日可待的,而我更期望的是,關閉堆填區尤其要選近民居的為先。我希望將軍澳堆填區是在當局的首位,因為有很多居民非常關注,而且將軍澳的社區亦發展得越來越完善,無論是交通網絡或社區設施等。我相信長遠來說,在那區設立堆填區也不是太合適。我希望政府可以切實考慮,盡快提出關閉日期。

此外,剛才提到很多例如廚餘等措施是沒有錯的,其實我們十分期待。正如剛才所說,我們希望有時間表及路線圖。關於這方面亦出現了一些較為長遠的問題。政府經常提到化廢為能,當然,局長剛才也有提及,便是與媒氣公司商討,但我明白,其實這亦是政府的範疇。在外國,有些地方的焚化爐是可以用來發電的,即可以產生能量,便是電力。但是,香港的輸電網,沒辦法,我們並沒有其他參與者參加電網項目。那麼,會否有機會設有一些能發電的焚化設施,可以讓附近居民直接享用電力,令他們每月的電費負擔因而減少呢?我覺得這種享受是更直接的。所以,希望局長 —— 因為能源也是他的範疇之內 —— 希望可以考慮一下。

此外,剛才也有議員提及關於建築廢物方面。其實在隨後數年,香港將有極多基建工程,而大家亦看到,我們的樓宇市場如此興旺,我相信也有很多人可能會"拆樓"(即舊樓重建)或裝修,而這樣是會產生很多建築廢物的。我們現時可以怎樣做呢?剛才提及堆填,堆填也有兩種方法,一是以海路運送往堆填區,否則,便要以陸路運送往堆填區。然而,兩種方法也不理想,因為我們所謂的barging point(卸泥口),其實是非常難物色的,亦要涉及很多部門才能夠找到適合作為卸泥口的地方,而卸泥口也會引致交通的流量,亦會引致剛才所說的情況,就是貨車顛簸行駛時導致車上沙石溢出,可能會引致交通意外等。所以,無論是陸路運輸或海路運輸也不是太理想,而且我知道,其實在國內也需要大量香港掘出的優質沙石、石頭及泥沙,這些可能

作為建築的用途。我們運送到國內,除了我們失去這些優質物料,而 且我們也要付錢國內接受這些很有循環再用素質的物料,我認為是很 浪費的。我知道,可能要與土木工程拓展署商量一下,或與其他相關 的基建工程商討一下,可以如何盡量使用這些資源,亦不要把它們變 成廢物。

最後,局長剛才也有提到,我們看到施政報告也有提及的環保自然保育基金。我認為,長遠發展環保產業,即去年提及過的六大產業之一……不過,我自己始終認為,其實六大產業說到底也是說土地,即是六大地產業。但是,無論如何,有關土地 —— 剛才有議員也說過,便要依靠局長與林鄭月娥局長商討一下,但這項基金是應該資助更多研究,希望可以令香港的環保產業繼續得以發展。

局長剛才也提到一項非常重要的項目,便是教育工作。我十分希 望政府在教育方面,例如電視廣告(API)不要只宣傳政改,只是跳舞 是沒用的。舉例來說,環境局的宣傳廣告,我們也記得,有些穿着T 恤的漂亮男女在呼籲市民慳水、慳電。其實,當局可否以一些不要這 麼抽象、而是較為實質的方式,即例如一項工作一個宣傳片。整體的 宣傳當然是賞心悅目,但可能到了某些地方,便要說明白的說出口, 要"畫公仔要畫出腸",我們才比較容易吸收。我也十分希望當局能做 到的是,即使所發出的信息可能是清晰,但也不會影響創意,而在這 兩個前提下,可以有一系列的新宣傳片,無論在學校、市民方面,甚 至議員也可以幫忙,到社區一起官傳。到最後,剛才提到甚麼鳥紗不 保的問題,我則覺得......施政報告中也有提及,檢討政治委任制,即 是不知道是否考慮再設立"旋轉門",我希望不是為局長而設的。不 過,無論如何,說真的,我今天看到局長在總結發言時,局長顯示出 其器量,或許不要這樣說,最低限度他願意接受現在的事實,亦希望 與議員繼續商討。我認為今次其實局長的看法是很積極的,其實今次 是一個非常積極的作用。長遠來說,香港的固體廢物如何繼續發展, 我認為今次的討論是值得進行的。

所以,在這個最緊要的時刻,到了最後,我一定要做一件事,便是我非常感謝秘書處,極之感謝秘書處,以及法律事務部。因為今次的討論,有很多出乎意料之外的發展,令很多同事加班甚至"開夜車",更甚的是要在周末工作。所以,我在此非常感激各同事的協助及通融,以及他們的忍耐及付出很多時間等。此外,我也感謝我的職員在外面學做"狗仔隊",希望提醒議員如果走開了,記得回來投票。但是,無論如何,今次的討論,我認為向積極方面來看,我期望政府可以盡快提交新的路線圖及時間表,讓議員及市民可以朝着正確的方向一直走下去。多謝主席。

**主席**:我現在向各位提出的待決議題是:陳淑莊議員動議的議案,予以通過。現在付諸表決,贊成的請舉手。

(議員舉手)

主席: 反對的請舉手。

(議員舉手)

陳淑莊議員起立要求記名表決。

主席:陳淑莊議員要求記名表決。表決鐘會響3分鐘。

主席:現在開始表決。

**主席**:請各位議員核對所作的表決。如果沒有問題,現在停止表決,顯示結果。

### 功能團體:

何鍾泰議員、李國寶議員、吳靄儀議員、張文光議員、梁劉柔芬議員、 黃宜弘議員、黃容根議員、劉健儀議員、石禮謙議員、李鳳英議員、 張宇人議員、方剛議員、李國麟議員、林健鋒議員、梁君彥議員、黃 定光議員、劉秀成議員、林大輝議員、陳茂波議員、陳健波議員、梁 家騮議員、張國柱議員、葉偉明議員、葉國謙議員、潘佩璆議員、謝 偉俊議員及譚偉豪議員贊成。

劉皇發議員反對。

詹培忠議員棄權。

#### 地方選區:

何俊仁議員、李卓人議員、李華明議員、涂謹申議員、陳鑑林議員、梁耀忠議員、劉慧卿議員、鄭家富議員、譚耀宗議員、馮檢基議員、余若薇議員、王國興議員、李永達議員、張學明議員、湯家驊議員、甘乃威議員、何秀蘭議員、李慧琼議員、陳克勤議員、梁美芬議員、黄成智議員、黄國健議員、葉劉淑儀議員、梁家傑議員、梁國雄議員、陳淑莊議員、陳偉業議員及黃毓民議員贊成。

劉江華議員反對。

主席曾鈺成議員沒有表決。

主席宣布經由功能團體選舉產生的議員,有29人出席,27人贊成, 1人反對,1人棄權;而經由分區直接選舉產生的議員,有30人出席, 28人贊成,1人反對。由於議題獲得兩部分在席議員分別以過半數贊 成,他於是宣布議案獲得通過。

(會議廳內有議員高聲說話)

**主席**:各位議員,會議仍在進行。

**主席**:由於陳淑莊議員的議案已獲得通過,環境局局長不可動議他的議案。

香港特別行政區政府政務司司長辦公室



# CHIEF SECRETARY FOR ADMINISTRATION'S OFFICE

Government of the Hong Kong Special Administrative Region

香港中區 昃臣道 8 號 立法會大樓 立法會主席 曾鈺成議員,GBS,JP

曾主席:

# 《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》

在2010年10月7日,律政司曾就陳淑莊議員向您提交廢除《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》(下稱「《指定令》」)的擬議決議案一事,向立法會提交詳細的意見書,表明有關的決議案並不合法的觀點。2010年10月11日,您裁決陳議員的擬議決議案合乎規程。及後,立法會在2010年10月13日,通過了廢除《指定令》的議案。政府與立法會對於廢除《指定令》的合法性存有分歧。政府就如何處理有關決議案的問題,作出了深入和審慎的研究。我現將政府的立場和決定告知您和立法會。

# 政府的法律觀點

2. 就相關的法律觀點和爭議,政府進一步徵詢了兩位獨立 憲法專家唐明治御用大律師 (Mr Michael Thomas QC)和彭力 克勳爵御用大律師 (Lord Pannick QC)。兩位均同意和支持政府 的法律觀點,即立法會在2010年10月13日通過廢除《指定令》的議案,欠缺法律依據。

- 3. 當立法會根據《釋義及通則條例》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。這一點,政府與立法會素有共識。正如您在2010年10月11日的裁決中表示,立法會前主席在1999年就《公共收入保障條例》和《釋義及通則條例》第34(2)條對立法會修訂附屬法例的權力構成的影響所作出的裁決及所提的相關原則是正確的。
- 4. 在是次事件中,政府與立法會在法律觀點上的分歧,在於對《郊野公園條例》(下稱「《條例》」)第 14 條的詮釋。根據《條例》第 14 條,如行政長官會同行政會議已根據《條例》第 13 條批准當局按照《條例》第 III 部所訂的法定程序呈交的未定案地圖¹,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。由於這項條文以強制性的文字訂定,因此,行政長官並無酌情權拒絕作出命令。他必須作出該《指定令》,以履行第 14 條所訂明的法律責任。依此推論,行政長官並沒有權力合法地廢除《指定令》。
- 5. 在這情況下,基於以下两點,我們認為立法會並沒有權力根據《釋義及通則條例》第34(2)條廢除《指定令》。第一,《條例》本身出現用意相反之處,根據《釋義及通則條例》第2條,第34(2)條並不適用。第二,即使第34(2)條適用,該條文規定立法會作出修訂的權力,必須符合訂立該附屬法例的權力。由於行政長官沒有權力廢除該指定令,立法會也沒有這個權力。一直以來,沒有任何人提出該《指定令》在法律上有任

這些法定程序包括:漁農自然護理署署長就擬備未定案地圖諮詢郊野公園及海岸公園委員會(委員會)階段、公眾諮詢階段、委員會審理反對階段,及呈交未定案地圖予行政長官會同行政會議批准階段。

何失誤,因而要考慮廢除。即使法律上有失誤,立法會也不能 充當法庭的角色,以廢除該《指定令》的方式作出更正。

- 6. 《基本法》第七十三條規定,立法會要根據《基本法》 規定並依照法定程序,行使制定、修改和廢除法律的職權。《條例》下指定郊野公園的法定程序及規管立法會權力的《釋義及通則條例》第 34(2)條,都是"法定程序"的一部分,立法會在行使上述職權時必須依從。這個對第 34(2)條的理解,已在立法會以往的裁決中反映(見上文第3段)。
- 7. 事實上,即使在一些普通法司法管轄區(例如英國、澳大利亞及加拿大等),行政機關獲授權訂立的附屬法例,立法機關也不一定有權廢除此等附屬法例。以英國而言,一些已獲議會授權而訂立的附屬法例甚至無須經過議會審議的程序。當局固然尊重立法會審議法例的權力,但立法會廢除附屬法例的權力不應被視為在每一個情況都必然適用。香港作為一個法治的地方,該項權力是否適用於某條特定的附屬法例,應以有關主體法例條文以及《釋義及通則條例》第34(2)條來考量。

# 平衡所有因素後的結論

- 8. 我想強調,我們一向尊重《基本法》和法治精神,亦因此很謹慎地反覆考量了相關的法律觀點,並且延聘上述的權威憲法專家,協助我們釐清相關的重要法律問題。雖然我們尊重立法會及您就此事的看法,但我們最後仍是不能苟同。
- 9. 在這情況下,有意見認為政府應尋求法庭就有關法律爭議作出司法判斷,不過經過審慎考慮後,我們認為就立法會廢除《指定令》一事由政府尋求司法覆核,並非最佳的方法,決定不予採用,原因包括以下三點。

- 10. 首先,良好的行政立法關係是社會上普遍的意願,也是 我和政府同事非常重視和珍惜的。行政和立法當局對簿公堂, 始終對社會有負面影響,除非逼不得已,不應動輒興訟。
- 11. 第二,我們認為,政府和立法會就《條例》和廢除《指定令》的爭議,主要是關於《條例》的詮釋,並不涉及對立法會在《基本法》下所行使的職權這個憲制問題的基本分歧。
- 12. 第三,政府明白不少市民對郊野公園部分土地被改為堆填區的做法,的確有相當大的反對聲音。環境局在過去兩個月就如何處理香港固體廢物的問題作了非常深入的反思和評估,經過通盤考慮後,我們決定修改擴建新界東南堆填區之建議,不再徵用清水灣郊野公園 5 公頃的土地作堆填區之用。基於這個決定,透過司法程序去達至動用這 5 公頃土地作堆填區並無實際需要。
- 13. 但我必須強調,是次決定,不代表我們認同立法會的做法有充分的法律依據,亦不會成為日後類似個案的先例。日後如有相似情況,政府必定會因應個別情況作考慮,不排除在有需要時向法庭尋求裁決。

# 落實妥善處理廢物策略,刻不容緩

14. 香港正面對逼切的廢物處理問題。現時,每日經回收後還剩餘的廢物約有 13,300 公噸要棄置在三個策略性堆填區。這三個堆填區,將分別於 2014、2016 及 2018 年溢滿。我們必須及時行動,否則便要在可見將來面對廢物未能妥善處理的危機,後果是香港難以承受的。總的來說,我們要加強源頭減廢、引入現代化廢物處理設施,以及擴建堆填區,三管齊下作出應對。

- 15. 源頭減廢是首要工作。減廢措施已初見成效,在都市固體廢物方面,從2005年至2009年,香港的人均棄置量減少了7%,而整體回收率亦由43%上升至49%。政府會繼續推動市民減少製造廢物,並研究以經濟手段鼓勵減廢,同時又鼓勵廢物回收,我們的目標,是在2015年將回收率進一步提高至55%。
- 16. 現屆政府在引入現代化廢物處理設施上,已經做了大量工作,例如正在興建中的污泥處理設施,和規劃中的有機資源回收中心和綜合廢物管理設施。規劃工作涉及選址、環境評估、工程設計及公眾諮詢等,即使有關項目在 2012 年得到立法會撥款,第一所有機資源回收中心和首個綜合廢物管理設施(視乎選址)要分別在 2014 年和 2016 年或 2018 年才能運作。

# 擴建堆填區有實際需要

- 17. 即使在順利引入規劃中的現代化廢物處理設施後,擴建 堆填區仍是不可或缺的,以處理不能焚燒的廢物,例如建築廢 物,以及經處理後殘餘灰燼。目前,我們有需要準備足夠的堆 填空間以填埋每日 13,000 多公噸的廢物。中、長期而言,初步 估算,即使在提高回收率以及在上述現代化設施在 2016 年或 2018 年全部投入運作後,每日仍有約 8,000 公噸的廢物及殘餘 灰燼需要以填埋處理。
- 18. 在三個堆填區當中,新界東南堆填區預計在 2014 年滿溢。政府明白市民對擴建計劃中徵用郊野公園用地的強烈意見,因此,即使在極需要擴建堆填空間的壓力下,我們仍決定將五公頃的郊野公園土地剔除。我們亦理解到由於新界東南堆填區接近民居,環境保護署除了會落實已承諾的緩解措施外,還會特別針對氣味問題,研究將該堆填區改為只用作處理建廢料。按這項修訂安排,經過我們仔細重新審議所需的堆填空間後,政府會把需要徵用的將軍澳第 137 區的土地面積減至約 13 公頃,估計可以維持處理運往新界東南地區的建築廢料至

2020年,以配合長遠建築廢料轉運設施的安排。我們會就修訂建議與區議會、立法會環境事務委員會和業界溝通,並會就這些改動,向城規會陳述,及修訂相關廢物處置法例,以期能盡早落實安排。

19. 環境局局長稍後會向公眾和立法會詳細解釋政府的全盤 策略和措施。

### 社會共同承擔

20. 香港是高度發展,人口密集的社會,處理市民生活和經濟活動所產生的廢物,是確保公眾衛生及優質環境的基本一環。我期望社會就着廢物處理的討論,引領我們的政策朝著務實和建設性的方向前進。要做好這方面的工作,社會整體的支持參與,無論是行政、立法機關,以至社區和個人層面的配合,都是必不可少的。我期望政府的各項建議,能夠得到立法會的支持。只要各方衷誠合作,以社會整體利益為大前提,我們必然能夠解決可能出現的危機,妥善處理廢物問題,走出一條共贏而符合香港長遠利益的道路。

政務司司長產美華

2011年1月4日





### 立法會CB(2)789/10-11(01)號文件

立法會主席

PRESIDENT OF THE LEGISLATIVE COUNCIL

曾鈺成 GBS, 太平紳士 Jasper Tsang Yok Sing GBS, JP

來函檔號 YOUR REF

本函檔號 OUR REF : CB(3)/M/OR 電 話 TELEPHONE: 2869 9461 圏文傳真 FACSIMILE : 2877 9600

香港 中區下亞厘畢道 中區政府合署西座12樓 政務司司長 唐英年先生,大紫荊勳賢,GBS,JP

唐司長:

### 《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》 (下稱"有關命令")

有關閣下2011年1月4日的來函,我已將該來函交給內務委員會,以便內務委員會在考慮委任小組委員會,研究與立法會修訂附屬法例的權力有關的事官時,有所參閱。

在2011年1月7日的內務委員會會議席上,議員對政府當局質疑立法會廢除有關命令的決議的合法性所採用的方式,深表關注,並認為我有必要致函閣下,轉達議員的關注。

我必須在此強調,我在2010年10月11日根據《立法會議事規則》裁定陳淑莊議員就廢除有關命令提出的擬議決議案(下稱"該決議")合乎規程時,已非常審慎考慮所有向我提出的觀點,包括政府當局的觀點。立法會在2010年10月13日的會議上,按照《立法會議事規則》的規定及根據《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條所賦予的權力通過該決議。該決議其後於2010年10月15日根據第1章第34(5)條的規定在憲報刊登成為2010年第135號法律公告。該決議是具有十足法律效力的。

據我所知,由於現時的法例條文採用不同表述方式來界 定立法會對附屬法例的修訂權,內務委員會現正採取積極步 驟,研究就不同表述方式的詮釋所提出的關注。我相信,在政 府當局的支持下,我們定能擬定有用的建議,以消除現時可能 存在的疑問;亦為法律草擬人員及立法者的裨益,就日後應予 採用的適當表述方式,達成一致理解。

立法會主席

(曾鈺成)

2011年1月11日

# 賦權條文的表述方式

# 第I部 須受第1章第34條規限的附屬法例的常用表述方式

項	表述方式 (連變例舉隅)	相關條文舉隅	法律公告 舉隅	
1.	"可藉公告"			
	(a) "可藉憲報公告修訂"	《 僱 員 再 培 訓 條 例 》 (第423章)第31(2)條	2010年 第75、76及 99號	
	(b) " 可藉憲報刊登公告指明"	《商品說明條例》 (第362章)第2(2A)條	2010年第 115及116號	
	(c) "可藉憲報公告宣布"	《 古 物 及 古 蹟 條 例 》 (第53章)第2A條	2007年 第59號及 2008年 第21號	
	(d) " 可藉於憲報刊登的 公告修訂"	《預防及控制疾病條例》 (第599章)第15條	2010年 第117號	
	(e) " 可藉刊登於憲報的 公告指明"	《 吸煙(公眾衞生)條例 》 (第371章)第3(1AB)條	2010年 第100號	
	(f) "藉刊登於憲報的公告 所釐定"	《應課稅品規例》 (第109A章)第12(1)(ea)條	2010年 第35號	
2.	2. "可藉命令"			
	(a) " 可 藉 命 令 , 將 修訂、增補或刪減"	《公眾衞生及市政條例》 (第132章)第106(6)條	2010年 第40號	
	(b) "可發出命令,宣布"	《 差 餉 條 例 》(第116章) 第36(2)條	2010年 第19號	
	(c) "可藉命令指定"	《 電 訊 條 例 》(第106章) 第32I(1)條	2010年 第62及63號	

項	表述方式 (連變例舉隅)	相關條文舉隅	法律公告 舉隅	
	"可藉命令"			
	(d) "藉命令指示"	《逃犯條例》(第503章) 第3(1)條 [第3(3)條:立法會只有權 力作出廢除]	2010年 第43號	
	(e) "	《 會社(房產安全)條例 》 (第376章)第3(1)條	2010年 第130號	
	(f) "可藉命令訂定"	《入境條例》(第115章) 第35(1)條	2010年第14 及15號	
	(g) "可藉命令將取代 或將修訂"	《進出口條例》(第60章) 第6B(1)條 [第6B(3)條:立法會只有 權力作出廢除]	2010年 第45號	
	(h) "可藉命令指明"	《商品說明條例》 (第362章)第2(2)(b)條	2010年 第112、113 及114號	
	(i) " 可 藉 命 令 將 撥作"	《公眾衞生及市政條例》 (第132章)第106(1)條	2010年 第39號	
	(j) " 可 藉 憲 報 刊 登 的 命令,指示"	《 普 查 及 統 計 條 例 》 (第316章)第11(1)條	2010年 第7號	
	(k) " 可 藉 憲 報 刊 登 的 命令,將修訂"	《 危 險 藥 物 條 例 》 (第134章)第50(2)條	2010年 第64號	
	(l) "可藉在憲報刊登的 命令,宣布"	《港口管制(貨物裝卸區) 條例》(第81章)第3(1)條	2010年 第98號	
	(m)" 可 藉 憲 報 刊 登 的 命令,將指定為"	《 公眾衞生及市政條例 》 (第132章)第105K(1)條	2010年 第22、42及 86號	

項	表述方式 (連變例舉隅)	相關條文舉隅	法律公告 舉隅
	"可藉命令"		
	(n) " 可藉於憲報刊登 命令,將豁除於"	《 電 子 交 易 條 例 》 (第553章)第11(1)條	2010年 第54號
	(o) "可藉憲報刊登的命令 訂定以下事項"	《 監 獄 條 例 》(第 234章) 第 4條	2010年第13 及38號
3.	"可藉規例"		
	(a) " 可藉規例訂明或規 定"	《應課稅品條例》 (第109章)第6(1)條	2010年 第21號
	(b) "可對以下事項訂 定規例"	《 廢 物 處 置 條 例 》 (第354章)第33(1)條	2010年第83 及84號
4.	"可訂立"		
	(a) "可就以下事項訂立 附例"	《 專 業 會 計 師 條 例 》 (第50章)第8(1)條	2010年 第44號
	(b) " 可就 事宜訂立 規例"	《 水 務 設 施 條 例 》 (第102章)第37(1)條	2010年 第129號
	(c) "可訂立規則"	《 存 款 保 障 計 劃 條 例 》 (第 581章)第 51(1)條	2010年 第131號

# 第II部 被表述為不受第1章第34條規限的附屬法例的表述方式

項	表述方式	相關條文	法律公告 舉隅
1.	"可藉於憲報刊登的公告 修訂"	《 東 涌 吊 車 條 例 》 (第577章)第16(2)條	-

項	表述方式	相關條文	法律公告 舉隅
2.	"須刊登公告 <b></b> " <sup>1</sup>		
	(a) " 須 在 憲 報 刊 登 公 告,將修訂"	《 西 區 海 底 隧 道 條 例 》 (第436章)第52(1)條	2010年 第107號
	(b) "須藉在憲報刊登的 公告,將修訂"	《大欖隧道及元朗引道條 例》(第474章)第45(1)條	2010年 第109號
	(c) "藉於憲報刊登的公 告公布"	《 航 空 運 輸 條 例 》 (第500章)第21(1)條	2009年 第251號
3.	"可藉命令"		
	(a) "修訂"	《陸軍義勇軍及海軍義勇 軍恩恤金條例》(第202章) 第35(2)條	2010年 第106號
	(b) "撤銷"	《 東 涌 吊 車 條 例 》 (第577章)第27(1)條	-
4.	"可訂立規則"	《 專 業 會 計 師 條 例 》 (第50章)第51條	-
5.	"須訂立規例"	《聯合國制裁條例》 (第537章)第3條	2010年 第111號
6.	"可藉附例"	《香港醫學專科學院條例》 (第419章)第13條	-

-

<sup>1</sup> 請亦參閱本文件第2章第2.30段。

### 有關根據《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條 就修訂《1999年公共收入保障(收入)令》所提出的決議案 主席所作的裁決

1999年3月30日,行政長官會同行政會議根據《公共收入保障條例》 (第120章)第2條,訂立《1999年公共收入保障(收入)令》。該令於 同日刊登憲報,並於1999年3月31日提交立法會省覽。該令附表內載有 一項修訂若干條例的條例草案,以實施1999至2000財政年度政府財政預 算案中的收入建議。該令於1999年4月1日開始實施。

2. 《公共收入保障條例》第2條規定 一

"如總督批准條例草案或決議提交立法會,而該條例草案或決議一 旦成為法律,會使 —

- (a) 任何稅項、費用、差餉或其他稅收項目得以徵收、撤銷或更改; 或
- (b) 任何稅項、費用、差餉或其他稅收項目的寬免得以批准、更改或撤銷;
- (c) 與稅項、費用、差餉或其他稅收項目有關的行政或一般條文得 以制定、更改或撤銷,

則總督可作出命令,使該條例草案或決議的所有條文在該命令有效期內具有十足法律效力。"("總督"一詞解釋為"行政長官"。)

- 3. 該令為一項臨時措施。根據該條例第 5(2)條,該令在下列情況即告有效期屆滿並停止生效
  - (a) 該令是就某條例草案作出的,而憲報公布立法會已予否決該條例草案;
  - (b) 憲報公布該條例草案或命令已被撤回;或
  - (c) 該條例草案按一般方式成為法律,不論有否修改;或
  - (d) 自該命令生效日期起計的 4 個月屆滿,

以上各項以最早發生者為準。

- 4. 根據《公共收入保障條例》第 2 條訂立的命令屬於附屬法例,是受《釋義及通則條例》(第 1 章 )所規限。
- 5. 其後,政府於 1999 年 4 月 21 日,把在該令所列出的同一項條例草案,即《1999 年收入條例草案》,原整地提交立法會。該條例草案現已由本會的有關條例草案委員會審議。

#### 何俊仁議員提出的決議案

- 6. 何俊仁議員已作出預告,準備動議 4 項決議案,藉廢除的形式,修 正該令附表所載的條例草案內的若干條文。
- 7. 何俊仁議員所提出的第一項決議案擬廢除該令附表所載的條例草案 內與《博彩稅條例》有關的條款。這些條款旨在由 1999 年 9 月 1 日起,增加特別賽馬投注的稅項。
- 8. 第二項決議案擬廢除同一條例草案內與《定額罰款(交通違例事項)條例》及《定額罰款(刑事訴訟)條例》有關的條款。這些條款旨在由 1999年8月1日起,提高該等條例內所規定的定額罰款。
- 9. 第三項決議案擬廢除同一條例草案內與海底隧道有關的條款。這些條文旨在由 1999 年 9 月 1 日起,提高使用海底隧道的收費。
- 10. 第四項決議案擬廢除同一條例草案內與《道路交通(泊車)規例》有關的第 43 條。該條提高了停車收費錶的收費,由 1999 年 4 月 1 日起生效。

#### 政府當局反對的理據

- 11. 庫務局局長提出了 3 項反對理由:該等決議案是具有立法會《議事規則》第 31 條所指,由公帑負擔的效力;本會現正審議《1999 年收入條例草案》並會在稍後就這法案進行全面辯論,該等決議案會把該法案提前處理;及立法會並無權力按何俊仁議員的決議案所擬採取的形式修訂該令。
- 12. 由於立法會是否有權力按何俊仁議員所提出的決議案的形式修訂該令屬首要考慮,因此我專注研究這方面。我考慮了何俊仁議員對政府當局的論點所作的回應,以及立法機關法律顧問的意見。立法機關法律顧問是支持政府當局就有關立法會修訂該令的權力所提出的論據的。

#### 立法機關法律顧問的意見

13. 立法機關法律顧問認為,根據第 1 章第 34(2)條,立法會可修訂一項附屬法例(本裁決所指的收入令), "修訂方式不限,但須符合訂立該附屬法例的權力"。在一般的情況下,如立法會擬根據第 1 章第 34(2)條修訂一項附屬法例,只要所提出的修正案是符合《議事規則》的規定,立法會便可藉廢除、增補或更改有關附屬法例的形式予以修訂。然而,由於條例第 1 章第 34(2)條規定立法會只能在符合訂立有關附屬法例的

權力的情況下才可修訂某項附屬法例,所以必須就《公共收入保障條例》的情況研究立法會可有多大權力修訂該令。根據該條例第 2 條,如行政長官批准把一項條例草案提交立法會,而該條例草案會提供法律根據,以達成該條例第 2(a)至(c)條所規定的任何收入措施,則他便可酌情決定是否作出命令,使"該條例草案的所有條文具有十足法律效力"。換言之,如果行政長官決定作出命令,他便只能把條例草案內的所有條文包括在該命令內而別無其他選擇。由於立法會修訂該令的權力必須符合行政長官作出有關命令的權力,所以立法會的權力便限於通過或不通過該令的全部條文。實際來說,立法會在根據條例第 1 章第 34(2)條行使權力時,並無權力修訂該令內的個別條文。

#### 何俊仁議員就政府當局的反對所作的回應

14. 何俊仁議員認為應把《公共收入保障條例》第2條正確理解為行政長官獲授予酌情權,把所有與收入有關的條文納入一項條例草案,使該等條文具有法律效力;第2條並無規定必須使所有該等條文均予以實施,只是把施行條例草案內所有與收入有關的條文的權力授予行政長官。立法會有權修訂該令內的個別條文,而條例的第6條明確預期立法會可推翻行政長官的命令。第6條規定"按根據本條例作出的命令繳付的稅項、費用、差餉或其他稅收項目,如超過在緊接該命令有效期屆滿後須繳付的稅項、費用、差餉或其他稅收項目的各自的款額,則多付的款額須付還付款人。"

#### 討論

15. 《公共收入保障條例》旨在保障政府收入,以免在本會考慮有關增加稅項、費用、差餉及其他稅收項目的長期建議期間,政府收入有所損失。明顯地,根據該條例所作的任何命令,其目的是作為一項臨時及暫短措施(只可以為期最長4個月),以防止避稅的情況。根據《公共收入保障條例》所作的命令,應有別於提交本會考慮的擬提出長期收入建議的條例草案及決議案。我知道政府當局及議員間曾討論過在當前的命令的附表內,藉一項前所未有的綜合條例草案,把與稅務寬減、罰款及某些在該令屆滿前不會生效的收入建議有關的條文納入該令內,是否可取。有些議員質疑政府是否把《公共收入保障條例》用於保障政府收入的真正目的。我注意到有報道指政府當局曾向研究該令的內務委員會屬下小組委員會承認第2條現時的字眼過於死板,欠缺靈活,而政府當局打算日後會修訂這項條文,使有關命令無須包括收入條例草案內的所有條文。

16. 不過,這些討論及發展並無減損該條例第 2 條的法律地位,即行政長官獲授權作出命令,使他已批准提出的條例草案的所有條文具有十足法律效力。有別於往年的做法,行政長官今次只批准提出載有收入建議的唯一一條綜合條例草案,所以根據第 2 條,他必須把條例草案的所有

條文,包含在該令之內。為符合行政長官作出有關命令的權力,立法會根據條例第1章第34(2)條修訂該令的權力,亦因此而只限於在其認為適當時,把該令廢除。

#### 裁決

- 17. 在考慮過庫務局局長及何俊仁議員的論據,以及立法機關法律顧問的意見後,我裁定何俊仁議員不可動議有關的決議案,因為該等決議案超越了立法會根據條例第1章第34(2)條可修訂該令的權力範圍。
- 18. 由於我裁定本會無權力按何俊仁議員所建議的方式修訂該令,所以 我並不認為進一步考慮政府當局所提出的其他兩個反對理據對本裁決會 有任何作用。該等事官應在有需要時予以考慮。

立法會主席范徐麗泰

1999年5月3日

#### 立法會主席就 葉劉淑儀議員及李永達議員就修訂 《2008年僱員再培訓條例(修訂附表3)(第2號)公告》 提出的擬議決議案的裁決

葉劉淑儀議員及李永達議員已作出預告,擬於 2008 年 12 月 10 日的立法會會議上為修訂《 2008 年僱員再培訓條例(修訂附表 3)(第 2 號)公告》( "第 2 號公告" )提出擬議決議案。在我考慮擬議決議案是否可以提出供立法會審議之前,我邀請了政府當局就擬議決議案作出評論,並請有關議員就政府當局的評論作回應。政府當局的意見及議員的回應,以摘要方式載列於**附錄**。

- 2. 在政府當局的兩份意見書中,我注意到政府當局用了若干篇幅討論議員的擬議決議案是否"合法"的問題。我想重申,立法會主席是按照《立法會議事規則》("《議事規則》")來決定擬議決議案是否可以提出。我所作的裁決屬程序性質。當法律或憲制方面的事宜屬我所考慮的程序問題不可或缺的部分時,我才會考慮該等事宜。我在得出結論時,會考慮所有相關的因素及相關規定的目的。
- 3. 在我考慮的過程中,我曾參考立法機關法律顧問對立法會修改附屬法例的權力的意見,他對"公帑"在《議事規則》第 31(1)條下的涵義的分析,以及立法會過往提述越權行為及由公帑負擔效力的原則的裁決。

#### 《2008年僱員再培訓條例(修訂附表3)(第2號)公告》

- 4. 《僱員再培訓條例》(第 423 章)("再培訓條例")設立一個 法團,名為僱員再培訓局("再培訓局"),以管理僱員再培訓基金("基 金"),用作培訓及再培訓本地工人。
- 5. 根據再培訓條例第 14 條,每一名僱主須就每一名他擬按照輸入僱員計劃,藉僱傭合約僱用而又已獲發給簽證的外來僱員繳付一項徵款,名為"僱員再培訓徵款"("徵款")。徵款的數額為再培訓條例附表 3 所指明的款額乘以有關僱主與外來僱員所訂立的僱傭合約內指明的月數所得的數額。第 31(1)條訂明,行政長官會同行政會議可藉憲報公告修訂附表 3。

- 6. 在 2008 年 8 月 1 日,《 2008 年僱員再培訓條例(修訂附表 3) 公告》("《修訂公告》")刊登憲報,把附表 3 所指明的 400 元款額自該日起減至 0 元,為期兩年。《修訂公告》於 2008 年 10 月 8 日提交立法會省覽。
- 7. 在 2008 年 11 月 11 日,第 2 號公告刊登憲報,以廢除《修訂公告》,以及把減免徵款數額至 0 元的時間延長,為期 5 年,並且把徵款數額於 2013 年 8 月 1 日起回復至 400 元。第 2 號公告於 2008 年 11 月 12 日提交立法會省覽。

#### 葉劉淑儀議員的擬議決議案

#### 擬議決議案

8. 葉議員的擬議決議案旨在修訂第 2 號公告,使就每一名僱主 擬按照行政長官會同行政會議在 2003 年 2 月 25 日批准的"輸入外籍 家庭傭工計劃"僱用的外來僱員所作的徵款,由 2013 年 8 月 1 日起將 維持為 0 元,而就根據任何其他輸入僱員計劃的所有其他外來僱員的 僱主而徵收的徵款而言,將回復至 400 元。

#### 越權行為的問題

- 9. 政府當局提述《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條,並認為葉議員的擬議決議案與訂立第2號公告的權力"不符",因而超越了《再培訓條例》第31(1)條的權力。政府當局提出的論據是,在制定第2號公告時,行政長官會同行政會議只是擬提供暫時的紓緩措施。由於葉議員的擬議決議案旨在無限期完全豁免向外傭的僱主徵款,此舉與《再培訓條例》本身有抵觸,擬議決議案因而超越行政長官會同行政會議作出第2號公告所行使的權力。政府當局並辯稱《再培訓條例》中並無註明可同時訂出多個數額的徵款。
- 10. 葉議員不同意政府當局的意見。葉議員認為,如果行政長官會同行政會議可暫時豁免 400 元的徵款,為期一段固定時間,則行政長官會同行政會議亦必然有權延展暫時豁免徵款期,直至另行通告為止。葉議員並認為,沒有條文禁止行政長官會同行政會議訂定不同的徵款數額。

- 11. 法律顧問給我的意見是,某個指明徵款數額(包括"0元"的數額)所應適用於根據《再培訓條例》第 31(1)條對該條例附表 3 所作出的修訂的徵收時限,並無明訂或隱含的限制。該等時限的長短基本上是一項政策問題。法律顧問認為擬議修正案屬行政長官會同行政會議的權力範圍,並且跟依據第 1 章第 34(2)條擬提出的修正案必須按符合根據《再培訓條例》第 31(1)條訂立第 2 號公告的權力的方式的規定,並無衝突。
- 12. 至於不同數額的徵款,法律顧問指出,第 1 章第 7(2)條的實效是,凡指單數的字及詞句亦指眾數,而指眾數的字及詞句亦指單數。同一條例的第 2(1)條則規定,除非出現用意相反之處,否則第 7(2)條適用於《再培訓條例》。後者第 14(2)條中有關"徵款的數額"及"附表 3 所指明的款額"的提述所以用單數表達,可輕易解作是為因應有關"僱主須就每一名他擬藉僱傭合約僱用"的提述。把該等措辭解釋為不容許有不同數額的徵款,實屬限制過嚴,因為可批准的輸入僱員計劃,可屬不同類別,或須因應個別情況而需要不同的徵款數額。法律顧問認為,條例中並無出現任何用意相反之處而致使有關條文不容許指明不同數額。
- 13. 經考慮第 1 章及《再培訓條例》的相關條文,以及政府當局、 葉議員及法律顧問的意見後,我認為《再培訓條例》並無條文限制行 政長官會同行政會議修訂附表 3 的權力,使豁免徵款期須有一個明確 期限。這完全是公共政策的問題,可藉附表 3 反映。《再培訓條例》 並無就指明徵款數額應適用的時限施加任何該等限制,因此,擬議修 正案並非與《再培訓條例》不符,以致與第 1 章第 34(2)條相悖。
- 14. 至於不同數額的徵款,政府當局的意見書未能說服我《再培訓條例》所訂明的徵款只能有一個數額。我因此認為葉議員為根據輸入外籍家庭傭工計劃的僱員提供一個不同數額而提出的擬議修正案,並非不合乎規程。

#### 由公帑負擔的效力的問題

15. 政府當局認為葉議員的擬議修正案具有由公帑負擔的效力,並因此受《議事規則》第 31(1)條規限。該規則訂明:

"立法會主席或全體委員會主席如認為任何議案或修正案的目的或效力可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑,

或須由該等收入或公帑負擔,則該議案或修正案只可由以下人士提出 ——

- (a) 行政長官;或
- (b) 獲委派官員;或
- (c) 任何議員,如行政長官書面同意該提案。"
- 16. 政府當局認為,基金的資產明顯屬"政府收入或其他公帑"的概括描述範圍。不論是來自僱主的法定徵費,還是來自政府一般收入的資助金,基金的資產只能視為公帑而非私人財產。政府當局認為,該擬議修正案是"一種沒有尊重行政機關財務主導權的越界行為",並且"干預行政長官的憲制責任,也就是他須確保基金在任何時間都足以讓再培訓局能履行其法定職務"。政府當局並認為,如不再需要使用基金的資產,該等資產屆時可根據《再培訓條例》第 27(2)條轉入政府一般收入。
- 17. 政府當局進一步指出,擬議修正案的目的或效力是由 2013 年 8 月 1 日起動用(即取消)該項就外傭徵收的徵款。該修訂勢必將會減少該基金以後的收入,以致其資產也因而減少。
- 18. 政府當局提及前任主席在 1998 年就肺塵埃沉着病補償基金 作出的裁決,並認為在該裁決中立法會主席對 "政府收入或其他公帑" 涵義的看法過於狹窄。政府當局並辯稱,政府除了在 1980 年作出初步貸款融通(已於 1983 年悉數清還)外,過去並沒有對肺塵埃沉着病補償基金提供任何財政資助,如果在 2013 年以後就外傭採取零徵款的做法,則政府很有可能需要恢復向再培訓基金提供資助金,使它能繼續履行《再培訓條例》的目的。
- 19. 葉議員認為,從基金如何根據《再培訓條例》設立、歸屬、維持、使用及運作的方式所判斷得到,基金獨立於政府,而且不屬"公帑"定義的範圍。葉議員並指出,政府當局的意見書並無就何謂"公帑"提供確切的描述。

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> 立法會主席在 1998 年 7 月 20 日就李卓人議員就修訂《肺塵埃沉着病(補償)條例》(第 360 章) 的擬議決議案所作出的裁決。

- 20. 法律顧問表示,再培訓局作為一個法團,本身有明確的法人地位。它獲賦權履行再培訓局的職能及行使本身的權力,除非根據該條例第 27 條,行政長官可就再培訓局履行其職能或行使其權力的事宜,向再培訓局發出他認為合適的指示,而再培訓局須遵從該等指示。儘管如此,即使出現此情況,仍是由再培訓局(亦只有該局)履行其職責或行使其權力。就此,該條例附表 1 第 2 條特別訂明再培訓局 "不得被視為政府的僱員或代理人,亦不得被視為享有政府的地位、豁免權或特權"。
- 21. 法律顧問指出,在《公共財政條例》(第2章)及《核數條例》 (第122章)內的"公帑"一詞的定義,是該詞唯一的法定定義,而有關定義不單在這兩項處理公共財政的主要條例中出現,且帶有同樣狹窄的涵義。法律顧問的意見是,就香港現今的公共財政制度而言,屬"公帑"涵義的基金包括例如基本工程儲備基金、資本投資基金及各政府部門的營運基金。關於《再培訓條例》第27(2)條,法律顧問指出,其他條例中亦有類似的機制(例如在《遺囑認證及遺產管理條例》 (第10章)第23C條),以處理由公共主管當局持有非屬公帑的款額。
- 22. 基於法律顧問在上文第 21 段的意見,我同意法律顧問的見解,認為有很強的論據顯示僱員再培訓基金不屬於《議事規則》第 31(1)條中"公帑"的涵義。法律顧問進一步指出,《再培訓條例》並無向政府施加任何法定責任,要求政府基於任何原因向基金注資。
- 23. 我從前任主席所作的裁決察悉,就引用第 31(1)條而言,已確立以下原則:
  - (a) 對一項法定基金(而該基金並非政府收入或香港的其他公帑)引致需增加任何附帶或直接開支的任何後果,不屬具有在《議事規則》第 31(1)條所指的由公帑負擔的效力;及
  - (b) 除非有所相關的責任,是令政府受法律約束,否則,一項修正案對政府收入造成的任何影響,並不會構成由公 紹負擔的效力。
- 24. 政府當局的意見書並無任何論據說服我上述原則不應適用於這次裁決。政府當局所提出的論點,不論是個別或整體的,均無法令我信納僱員再培訓基金屬《議事規則》第 31(1)條所指的"公帑"涵

義。我別無其他選擇,只能得出基金並非公帑的一部分的結論,因此, 葉議員的擬議決議案並沒有《議事規則》第 31(1)條所指的由公帑負 擔的效力。

#### 李永達議員的擬議決議案

#### 擬議決議案

- 25. 李議員的擬議決議案旨在規定徵款的數額回復至 400 元的實施日期,須由勞工及福利局局長("局長")指定並經立法會批准。
- 26. 政府當局提交了意見書,反對李議員的擬議修正案,理由為越權及具有由公帑負擔的效力。我稍後會處理該等反對理由。李議員的擬議修正案亦存在一個草擬上的問題,因而須研究其擬議修正案是否符合第1章第28(4)條。在我考慮的過程中,得到立法機關法律顧問的協助,研究擬議修正案的草擬方式是否合乎規程。根據《議事規則》第30(3)(c)條,如果我認為不合乎規程,我有責任指示將就議案作出的預告退回簽署該預告的議員。

#### 越權行為的問題

- 27. 李議員的擬議修正案是廢除第 2 號公告的第 1(1)條,並以下列條文取代:
  - "(1) 第2條自勞工及福利局局長指定,並經立法會所批准的日期實施。"

第 2 條將徵款的數額回復至 400 元。第 1(1)條是使第 2 條得以於 2013 年 8 月 1 日實施,其效力是將 0 元的徵款由 2008 年 8 月 1 日起 生效 5 年。

- 28. 李議員的擬議修正案包括3個執行部分:
  - (a) 第2條於指定日期實施;
  - (b) 該日期由局長指定;及

#### (c) 第2條的實施日期須經立法會批准後才生效。

29. 法律顧問向我指出,李議員的擬議修正案並無規定該指定日期須"藉公告"作出,而該項規定總是會在指定生效日期的生效條款中出現。按照法律顧問的意見,規管附屬法例生效事宜的法定條文是第1章第28(3)及(4)條。適用於這次裁決的條文是第(4)款,此條文規定:

"任何人訂立附屬法例,均可規定該附屬法例在該人或在該附屬法例所指定的其他人藉其發出公告所訂定的日期生效。"

第(4)款的效力是授權訂立附屬法例的人押後訂定生效日期,至另一個藉公告指定的日期,而該公告可由他本人或其他人發出。這項押後訂定生效日期的權力,明顯地是須按規定行使的,即藉發出公告以指定實施日期。

- 30. 我仔細地研究了相關條文在第 1 章第 28 條中的意義,並得悉 "公告"的規定與附屬法例定義的關係。我同意法律顧問所指, "藉公告"來指定生效日期的此項規定,對該指定權力是否有效行使至關重要。因此,李議員的擬議決議案是超越了所述的第(4)款作為管限條文的權力。
- 31. 政府當局亦是以越權理由反對李議員的擬議修正案,但其根據卻與上文各段所述者不同。政府當局的意見書提述李議員的擬議修正案的第3部分,即回復徵收400元的徵款的生效日期須經立法會批准。政府當局指出根據《再培訓條例》第31(1)條訂立的公告(包括載於第2號公告第1條的生效日期條文)屬附屬法例的一種,須按第1章第34條的規定提交立法會會議席上省覽,即先訂立後審議的程序<sup>2</sup>。李議員的擬議修正案具有令生效日期須符合第1章第35條的效力,即先審議後訂立的程序<sup>3</sup>。《再培訓條例》第31(1)條無須符合第1章第35條的規定,而擬議施加或引入這樣的要求,會具有將第1章第35條的要求適用於根據《再培訓條例》第31(1)條來訂立附屬法例的效果。政府當局認為作出此修訂屬超越了第31(1)條的權

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> 根據第 1 章第 34 條規定的先訂立後審議的程序,所有附屬法例在憲報刊登後均須於隨後的一次立法會會議席上提交該會省覽。立法會可於提交附屬法例的會議後不遲於 28 日舉行的立法會會議上,藉通過決議案修訂一項附屬法例。立法會亦可將審議期限延展 21 日,或如果在第 21 日沒有立法會會議,便延展至緊隨 21 日後舉行的立法會會議。

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> 根據第 1 章第 35 條規定的先審議後訂立的程序,凡條例訂定附屬法例須經立法會批准,該附屬法例必須呈交立法會批准。

力範圍,若要作此修訂,則只可以通過修訂條例的方式予以實行。

- 32. 在李議員的意見書中,他辯稱第 35 條或第 1 章其他部分並無規定就某項條文作出修訂,而令該條文須呈交立法會批准,只可在條文本身是須符合第 1 章第 35 條的規定時才可作出。李議員並指出以往並無裁決裁定該類修正案是 "超越了權力範圍"。
- 33. 我接受政府當局的意見,就根據《再培訓條例》第 31(1)條制定附屬法例,即生效日期公告,施加第1章第35條的規定,是超越《再培訓條例》第31(1)條賦予行政長官會同行政會議的權力。因此,我裁定李議員擬議修正案不合乎規程。

#### 由公帑負擔的效力的問題

34. 由於我已有結論認為李議員的擬議修正案是越權,我不會處理有關其是否具有《議事規則》第 31(1)條所指的由公帑負擔的效力的問題。

#### 我的裁決

#### 35. 我裁定:

- (a) 葉劉淑儀議員可在 2008 年 12 月 10 日的立法會會議上, 就第 2 號公告動議她的擬議決議案;及
- (b) 李永達議員的擬議決議案不合乎規程,根據《議事規則》 第 30(3)(c)條,把有關預告退回給他。

立法會主席曾鈺成

2008年12月8日

議決議案。有關徵收徵款的條文載於《再培訓

#### 《2008年僱員再培訓條例 (修訂附表3)(第2號)公告》

#### 議員的擬議決議案、政府當局的意見及議員回應的摘要

#### 擬議決議案 政府常局的意見 議員的回應 (a) 葉劉淑儀議員 擬議決議案旨在修 越權行為與第1章第34(2)條 越權行為 訂第2號公告,使 就每一名僱主擬按 指明就外傭徵收的徵款數額為 0 元,而就 若從整體角度審視該條例,就會注意到根據 再 照行政長官會同行 其他外來工人徵收的徵款數額為 400 元 培訓條例》第 14(3)條,行政長官會同行政會 政會議在 2003 年 的擬議決議案,如下文所述,超越了《再 議可批准某項輸入僱員計劃,而有關計劃須規 2月25日批准的"輸 培訓條例》第31(1)條的權力,因此與訂 定僱主必須繳付徵款。此外,根據該條例 入外籍家庭傭工計 立第2號公告的權力"不符",並在下述方 第 31(1)條,行政長官會同行政會議獲賦予一 般權力,可修訂附表 3,即載有徵款數額的附 劃"僱用的外來僱員 面超越了第1章第34(2)條賦予立法會的 所作的徵款,由 權力,所以必須反對。 表。 2003年8月1日起 將維持為 0 元,而 首先,這項擬議決議案超越行政長官會同 合理的爭辯是,沒有條文禁止行政長官會同行 就根據任何其他輸 行政會議作出上述法律公告所行使的制 政會議把不同的徵款金額適用於不同類別的輸 入僱員計劃的所有 定附屬法例的權力。行政長官會同行政會 入僱員計劃。 其他外來僱員的僱 議只是擬暫時紀緩外來工人包括外傭的 主而徵收的徵款而 僱主在某一段有限時間的負擔;鑑於基金 再者,必須按照《再培訓條例》的文意理解擬

目前的結存狀況,此舉是有充分理由支持

言 , 將 回 復 至

擬議決議案	政府當局的意見	議員的回應
400元。	的。擬議決議案的目的遠不止於此,其目的的在於無限期完全免例》本身有抵解的自動之了機則,其主觸。 其次,《再培訓條例》数立了機制,輸入。 其次,《再培訓條例》設立了機則,使不會員計劃。 一個人類,是有數學,是有數學,是有數學,是有數學,是有數學,是有數學,是有數學,是有數學	條例》。擬議決議案的效力並不是修訂該等條文的預當局的建議與擬議決議案的主義與擬議決議案的主義與擬議決議案的主義與擬議等的主義。所以與於政府當局建議。所以與於政府的一個的人,與不會對於政府,與不會對於政府,與不會對於政府,與不會對於政府,以與不可以與不會對於政府,以與不可以與不可以與不可以與不可以與不可以與不可以與不可以與不可以與不可以與不可

擬議決議案	政府當局的意見	議員的回應
	在《議事規則》第31(1)條規限下具有由	由公帑負擔的效力
	<u>公帑負擔的效力</u>	
		徵款或基金並非政府一般收入的一部分,政府
	擬議決議案具有對公帑造成負擔的效	當局看來是沒有爭議的。主要問題是擬議決議
	力,因此受《議事規則》第31(1)條規限,	秦會否"導致動用香港任何部分的其他公帑,或
	不可在未得到行政長官的書面同意的情	須由該等公帑負擔"·基金是根據《再培訓條例》
	况下提出。 ————————————————————————————————————	第 6 條設立,並歸屬再培訓局。根據該條例 第 8 條,再培訓局須維持基金在銀行的帳戶,
	基金的資產明顯屬"政府收入或其他公	第
	一	金撥付的款項受該條例第7條的規管。基金的
		運作是以《再培訓條例》為依據,而且獨立於
	基金目前歸屬於再培訓局,而再培訓局須	政府。該基金很明顯不屬第 2 章內所指"公帑"
	向立法會負責(《再培訓條例》第13條)。	定義的範圍。
	基金本身部分財政來源是由政府提供(自	政府當局認為,第2章和第122章內有關"公帑"
	1992 年再培訓局成立以來共提供 40 億	的定義局限於該等條例的特定文意,而且由於
	元,包括在 2001-02 年度至 2007-08 年度	基金的公共性質,該基金的資產亦只能視為公
	期間每年約 4 億元)(《再培訓條例》	帮,而非"私人"財產。儘管如此,政府當局的
	第 6(3)(e)條)。基金包括先由一名公職	意見書卻沒有確切描述甚麼才構成"公帑"。此
	人員(入境事務處處長)收取然後轉交予	外,政府當局對該詞的理解似乎太過廣闊,倘
	基金的徵款(《再培訓條例》第 14(1)、	若採用政府當局的詮釋,可能出現荒謬的情況。
	15(1)及 16 條)。基金可由審計署署長審	
	核(《再培訓條例》第 12 條)。如不再需要使用基金的資產,該等資產屆時可轉入	
	女灰巾垄並旳貝性, 故守貝炷咁时り特人	

擬議決議案	政府當局的意見	議員的回應
	政府一般收入(《再培訓條例》第27(2)條)。	
	我們已研究第2章(主要處理立法會核准政府開支的程序和管制人員的責任)和第122章(涵蓋審計署署長的職務)內的各項定義。該等適用於該兩條法例條文的定義,本意並非適用於一般情況,遑論用以規管《議事規則》第31(1)條的涵義。	
	把基金及其資產視作不屬"政府收入或其他公帑"的廣闊涵意,理據並不足夠。簡而言之,再培訓局設立的目的是為了推行一項公共政策,而基金正是為了促進這定公共目的而設立。不論是來自僱主的法定改費,還是來自政府一般收入的資助金,基金的資產只能視為公帑(而非私人財產),雖然該等資產基於法定用途目前歸屬於再培訓局。正是基於這個理由,《再培訓條例》才會有第12、13、14(1)、15、16及27(2)條等條文。	
	《議事規則》第 31(1)條旨在反映由來已 久的議會尊重行政機關財務主導權的議	

擬議決議案	政府當局的意見	議員的回應
	事原則。	
	就外傭而言,擬議決議案會令其至關重要 的時間要素消失或延長;把原來只在盈, 對所以為於人類。 對所以為於人類。 對所以為於 對而成為於 對所以 對所 對所 對所 對所 對所 對所 對所 對 對 對 對 對 對 對	
	擬議決議案的"目的或效力"同樣顯而易見。擬議決議案會令基金在 2013 年 8 月1 日起失去《再培訓條例》第 14 條所定立的一項重要收入來源。第 14 條(與第2號公告一併理解)現時規定由 2013 年 8 月 1 日起,外傭僱主須繳付並由基金收取每月 400 元的徵款。擬議決議案的目的或效力是由 2013 年 8 月 1 日起,"動用"(即	

擬議決議案	政府當局的意見	議員的回應
	取消)該項就外傭徵收的徵款。該議決議案勢必將會減少該基金以後的收入,以致其資產也因而減少。	
	擬議決議案的目的或至少其效力可導致 有關開支須由政府收入負擔。政府當局極 有可能須向基金提供未有預計的資助 金,以填補因再無徵款而損失的收入來 源。	
	<u>先前的裁決</u>	<u>先前的裁決</u>
	立法會主席在 1998 年就肺塵埃沉着病補償基金作出的裁決,對《議事規則》第 31(1)條所指"政府收入或其他公帑"的看法太過狹窄。上述詞語顯然比"政府收入"所涵蓋的範圍更廣。此外,如把基金內的資產視為"公帑"的一部分,只不過它是撥作用於特定的公共目的(此處用作提供職業技能的培訓,以配合轉變中的就業市場情況),那麼,指稱法定基金是自成一類的理據,並不充分。	立法會主席在 1998 年 7 月 20 日就李卓人議員 擬動議修正案以修訂第 360 章而作出裁決,立 法會主席在第 10 段裁定: "《議事規則》第 31 條所指的是香港政府的收入或其他公帑。基於 肺塵埃沉着病補償基金屬於法定基金,並不是 政府收入,因此,如某項決定附有引致該項基 金需增加任何附帶或直接開支的效果,我 認為該項決定並不會引起需由公帑負擔的效力。"補償基金的設立和組成與基金相類似。所 以,應用立法會主席在 1998 年作出的裁決,對 徵款作出修訂,不應具有由公帑負擔的效力。
	正如《再培訓條例》本意所屬(第6(3)(e)	有一點須指出,根據成立補償基金和基金各自

擬議決議案	政府當局的意見	議員的回應
	條),亦正如近年的情況所見,若因失去 來自徵款的收入而導致基金出現結存不	所憑藉的條例,政府沒有責任向這兩項基金提供財政資助。儘管政府當局認為,政府必須填
	足,政府就必須填補這不足之額,以實施 其勞工及培訓政策中的重要一環。雖然基 金目前累積有相當數額的盈餘,但如果在	補因失去來自徵款的收入而導致基金出現不足 之額,但政府當局是沒有責任向基金提供財政 資助,因此在法律上不是"必須"填補任何不足
	2013 年以後就外傭採取零徵款的做法, 則政府很有可能需要恢復提供資助金,從 政府一般收入調撥款項注入基金,使能繼	之額。
	續履行《再培訓條例》的目的(議員亦對此表示憂慮)。立法會主席在就擬議決議	
	案的目的及效力得出其意見前,理應考慮 這個因素。屆時,不僅需要動用公帑(因 再無徵款而損失收入所致),更須由政府	
	一般收入負擔,以填補這項損失。 此外,我們認為無論如何,1998 年裁決	
	的內容與目前的個案,可作如下區別。對 第2號公告作出的擬議決議案,其目的或	
	效力會減少基金的收入,以致其資產也因   而減少。因此,擬議決議案會"動用公   帑"。另一方面,擬議決議案對再培訓局	
	運用基金的方式,不會造成影響。1998年 修正案的不同之處,在於因提高補償水平 而影響到法定基金的支出(一個假設的對	

擬議決議案	政府當局的意見	議員的回應
	等情況可能是建議提高再培訓局應注了。 實別之一。 一個人工工工工工工工工工工工工工工工工工工工工工工工工工工工工工工工工工工工工	

擬	議	決	議	案
J/WL	HJA	<i>''</i>	HTA	$\sim$

政府當局的意見

議員的回應

#### (b)李永達議員

擬議決議案旨在規定把徵款的數額回復至 400 元,是由局長指定並經立法會批准的日期實施。

#### 越權行為與第1章第34(2)條

擬議決議案規定第2號公告第2條自局長所指定,並經立法會所批准的日期實施,超越了《再培訓條例》第31(1)條的權力,因此與訂立第2號公告的權力"不符",並超越了第1章第34(2)條賦予立法會的權力。

根據《再培訓條例》第 31(1)條訂立的公告(包括載於第 2 號公告第 1(1)條的生效日期條文)屬附屬法例的一種,須按第 1 章第 34 條的要求提交立法會會議席上省覽。立法會是根據第 1 章第 34 條獲賦權,以符合訂立該附屬法例的權力的方式,修訂該附屬法例。

另一方面,第1章第35條則規定,凡條例規定附屬法例須經立法會批准,或載有效果相同的文字,則該附屬法例須呈交立法會通過決議批准。《再培訓條例》第31(1)條(或該條例的其他條文)並無這

#### 越權行為與第1章第34(2)條

政府當局的意見書不外乎指出了以下不容争議的事實:(a)根據《再培訓條例》第 31(1)條訂立的公告屬附屬法例的一種,須按第 1 章第 34 條的要求提交立法會會議席上省覽;及(b)立法會是根據第 1 章第 34 條獲賦權,以符合訂立該附屬法例的權力的方式,修訂該附屬法例。

很難基於以上(a)及(b)點得出結論,指我的擬議決議案超越了《再培訓條例》第 31(1)條的權力,因此與訂立第 2 號公告的權力"不符",並超越了第1章第 34(2)條所賦予的權力。

政府當局認為第 1 章第 35 條規定,凡條例規定 附屬法例須經立法會批准,或載有效果相同的 文字,則該附屬法例須呈交立法會藉決議批 准。政府當局認為《再培訓條例》第 31(1)條 並無該類字句顯示第 1 章第 35 條的要求適用於 根據《再培訓條例》第 31(1)條訂立的附屬法 例,而我作出的擬議修正案屬"超越了"《再培

擬議決議案	政府當局的意見	議員的回應
	類字句顯示第 1 章第 35 條的要求適用於根據《再培訓條例》第 31(1)條訂立的附屬法例。如修訂第 2 號公告以施加或引入這樣的要求,即具有將第 1 章第 35 條的要求適用於根據《再培訓條例》第 31(1)條來訂立附屬法例的效果。如此修訂即屬超越了《再培訓條例》第 31(1)條的權力範	訓條例》第 31(1)條的"權力範圍"。 我不同意政府當局的意見。首先,政府當局未能展示第 1 章第 35 條或其他部分載有具體條文,規定"無字句顯示根據第 1 章第 35 條的要求訂立"的附屬法例不可被修改,令其須呈交立法會或其他有關當局批准。此外,先前並無裁
	園,若要作此修訂,則只可以通過修訂條 例的方式實行。	決裁定,就附屬法例提出而呈交立法會批准的修正案是"超越了權力範圍"。 第1章第28(4)條規定任何人訂立附屬法例,均可規定該附屬法例在該人或在該附屬法例所指定的其他人藉其發出公告所訂定的日期生效。我是根據第1章第28(4)條合法地呈交我的擬議決議案,根據第1章第34(2)或35條,
		並無"越權"或超越了任何權力範圍的情況。
	在《議事規則》第 31(1)條規限下具有由 公帑負擔的效力	在《議事規則》第 31(1)條規限下具有由公帑 負擔的效力
	擬議決議案具有對公帑造成負擔的效 力,因此受《議事規則》第31(1)條的規	我不同意政府當局的意見,指我就第2號公告第1(1)條提出的擬議修正案,以規定第2條應

擬議決議案	政府當局的意見	議員的回應
	限。不可在未得到行政長官的書面同意的情況下提出。 基金的資產明顯屬"政府收入或其他公帑"的概括描述範圍。 基金目前歸屬於再培訓局,而再培訓局須向立法會負責(《再培訓條例》第13條)。 基金本身部分財政來源是由政府提供(自1992年再培訓局成立以來共提供40億元,包括在2001-02年度至2007-08年度	由局長指定,並經立法會批准的日期生效,是 具有《議事規則》第 31(1)條所述由公帑負擔 的效力。 在立法會主席先前於1998年就李卓人議員對政 府當局根據第360章動議的決議案提出的修正 案所作的裁決中,立法會主席裁定李議員的修 正案並無具有《議事規則》第31(1)條所述由公 帑負擔的效力,因為該條例內並無法定機制把 徵款與補償額掛鈎。因此,法律並無約束政府 當局須填補肺塵埃沉着病補償基金的任何赤
	期間每年約 4 億元)(《再培訓條例》第 6(3)(e)條)。基金包括先由一名公職人員(入境事務處處長)收取然後轉交予基金的徵款(《再培訓條例》第 14(1)、15(1)及 16 條)。基金可由審計署署長審核(《再培訓條例》第 12 條)。如不再需要使用基金的資產,該等資產屆時可轉入政府一般收入(《再培訓條例》第 27(2)條)。  我們已研究第 2 章(主要處理立法會核准	字。李議員的修正案並無具有導致政府須增加肺塵埃沉着病特惠金計劃上的開支的立法效力。 在同一裁決中,立法會主席明確指出,肺塵埃沉着病補償基金屬於法定基金,並不是政府收入,因此,"如某項決定附有引致該項基金需增加任何附帶或直接開支的效果並不會引起需由公帑負擔的效力。"
	政府開支的程序和管制人員的責任)和	就目前的情況而言,再培訓基金是根據《再培訓條例》成立的法定基金,性質與根據第360章

16-7 -44 N.L44 -4-	
擬議決議案 	│政府當局的意見 ──│
	第 122 章(涵蓋審計署署長的職務)內的各項定義。該等適用於該兩條法例條文的定義,本意並非適用於一般情況,遑論用以規管《議事規則》第 31(1)條的涵義。
	把基金及其資產視作不屬"政府收入或其他公帑"的廣闊涵意,理據並不足夠。簡而言之,再培訓局設立的目的是為了推項公共政策,而基金正是為了促進這定公費,還是來自政府一般收入的資助金,基金的資產只能視為公帑(而非私人財產),雖然該等資產基於法定用途目前歸屬於再培訓局。正是基於這個理由,《再培訓條例》才會有第12、13、14(1)、15、16及27(2)條等條文。
	《議事規則》第 31(1)條旨在反映由來已 久的議會尊重行政機關財務主導權的議 事原則。
	擬議決議案令至關重要的時間要素消失

#### 議員的回應

成立的肺塵埃沉着病補償基金相同。1998年的 裁決已清楚確立該類法定基金並非政府收入, 而如某項決定附有引致再培訓基金須增加任何 附帶或直接開支的效果,並不會引起《議事規 則》第31(1)條所述任何須由公帑負擔的效力。

就我的擬議決議案是否具有《議事規則》第31(1)條所述由公帑負擔的效力所作的決定屬法律性質。應納入考慮的,須只為法律觀點。就此情況下,如果一如政府當局建議,考慮是否有好的理由視基金及資產為超越了"政府收入或其他公帑"的涵義便是不合理。

根據1998年的裁決,認為我的擬議決議案並不 受《議事規則》第31(1)條所囿制,因此無合法 理由須向行政長官取得同意。

即使我的擬議決議案受《議事規則》第31(1)條所囿制,也不會導致任何由公帑負擔的效力。在1998年的裁決中,立法會主席裁定"儘管政府的政策是要令肺塵埃沉着病特惠金計劃下的補償水平與該條例下的各項補償的水平看齊,我要指出法律並無約束政府必須這樣做",因此,

或延長;把原來只在盈餘期間實行的短期

舒緩措施,一變而成為不確定期限的紓緩

擬議決議案	政府當局的意見	議員的回應
	措施。行政長官會議內方 年是有會議內方 年是有會議內方 年是有會議內方 年是有會實際 年是有會實際 在是有會實際 在是有會實際 在是有會實際 在是有會實際 在是有會實際 在是,把原一步,是是一个,是是一个,是是一个,是是一个,是是一个,是是一个,是是一个,是是	修正案不會具有導致政府須增加開支的立法 力。同一道理,我的擬議決議案同樣地不會 致藉法律效力約束政府"填補損失的收入 源",即使在一段不確定期限的時間內維持零 款。政府當局是否填補基金的任何不敷之數 仍是政府當局在政策上的決定,並非我的擬 決議案所導致的後果。我促請立法會主席跟 1998年的裁決的判決理由,無須理會法律觀 以外的任何觀點。
	一   一   一   一   一   一   一   一   一   一	

議從點

擬議決議案	政府當局的意見	議員的回應
	有關開支須由政府收入負擔。政府當局極有可能須向基金提供未有預計的資助金,以填補因在一段不確定期限的時間內維持零徵款而損失的收入來源。	
	先前的裁決 立法會主席在 1998 年就肺塵埃沉着病補 償基金作出的裁決,對《議事規則》 第 31(1)條所指"政府收入或其他公帑"的 看法太過狹窄。上述詞語顯然比"政府收 入"所涵蓋的範圍更廣。此外,如把基金 內的資產視為"公帑"的一部分,只不過它 是撥作用於特定的公共目的(此處用作提 供職業技能的培訓,以配合轉變中的就業 市場情況),那麼,指稱法定基金是自成 一類的理據,並不充分。	
	正 如《 再 培 訓 條 例 》本 意 所 屬 (第 6(3)(e)條),亦正如近年的情況所 見,若因失去來自徵款的收入而導致基金 出現結存不足,政府就必須填補這不足之額,以實施其勞工及培訓政策中的重要一環。雖然基金目前累積有相當數額的盈	

擬議決議案	政府當局的意見	議員的回應
	法,則政府很有可能需要恢復提供資助	
	金,從政府一般收入調撥款項注入基金,	
	使能繼續履行《再培訓條例》的目的(議	
	員亦對此表示憂慮)。主席在就擬議決議	
	案的目的及效力得出其意見前,理應考慮	
	這個因素。屆時,不僅需要動用公帑(因	
	再無徵款而損失收入所致),更須由政府	
	一般收入負擔,以填補這項損失。	
	  此外,我們認為無論如何,1998 年裁決	
	的內容與目前的個案,可作如下區別。對	
	第 2 號公告作出的擬議決議案,其目的或	
	而減少。因此,修正案會會"動用公帑"。	
	另一方面,修正案對再培訓局運用基金的	
	方式,不會造成影響。1998 年修正案的	
	不同之處,在於因提高補償水平而影響到	
	法定基金的支出(一個假設的對等情況可	
	能是建議提高再培訓局應發放的培訓津	
	貼)。政府收入並無絲毫注入肺塵埃沉着	
	病補償基金中。政府除了在 1980 年作出	
	初步貸款融通(已於 1983 年悉數清還)	
	外,過去並沒有對肺塵埃沉着病補償基金	

擬議決議案	政府當局的意見	議員的回應
	提供任何財政資助。	
	在 2001 年就《公共收入保障(收入)令》 所作裁決確認了一個共識,即根據第月》 第 34 條作出的修正案須受《議事規則》第 31 條約束。該項裁決亦確認《議事規則》第 31 (1) 條適用於"根據法定權力正是可以的收入"(我們認為目前的個案都是的人。除此以外,此兩個獨之之。就是一種的人。該項裁決關乎一項為就是個大學,為基金提供資金的徵款是一個大學,為基金提供資金的徵款是一個大學,不有關徵款是根據法定權力、 第 14 條),而有關徵款是根據法定權力、 取的。第 2 號公告只是關乎訂定未來 5 的徵款金額。	

# 簡稱

再培訓局僱員再培訓局第 1 章《 釋義及通則條例 》第 2 章《 公共財政條例 》第 122 章《 審計條例 》

第 360 章 《 肺塵埃沉着病(補償)條例》

《再培訓條例》《僱員再培訓條例》

外傭外籍家庭傭工基金僱員再培訓基金

立法會立法會

徵款 僱員再培訓徵款

第2號公告《2008年僱員再培訓條例(修訂附表3)(第2號)公告》

#### 立法會主席就

# 涂謹申議員、何俊仁議員、李永達議員及余若薇議員就修訂《土地(為重新發展而強制售賣)(指明較低百分比)公告》提出的擬議決議案的裁決

涂謹申議員、何俊仁議員、李永達議員及余若薇議員已分別作出預告,在2010年3月17日的立法會會議上,就修訂《土地(為重新發展而強制售賣)(指明較低百分比)公告》("《公告》")提出擬議決議案。在我根據《議事規則》就該等擬議決議案是否合乎規程作出考慮時,我邀請了政府當局就擬議決議案作出評論,並請各有關議員就政府當局的評論作回應。政府當局的評論及議員的回應已撮錄於**附錄**。此外,我亦就此徵詢了立法會法律顧問的意見。

#### 《土地(為重新發展而強制售賣)(指明較低百分比)公告》

- 2. 根據《土地(為重新發展而強制售賣)條例》(第545章)("《條例》"),凡一名或多於一名人士以承按人以外的身分,擁有某地段的不分割份數中不少於90%的不分割份數,該名或該等(視屬何情況而定)人士可向土地審裁處提出申請,作出一項為重新發展該地段而強制售賣該地段所有不分割份數的命令(《條例》第3(1)條)。除非土地審裁處信納基於在該地段上的現有發展的齡期或其維修狀況,該地段理應重新發展,以及多數份數擁有人已採取合理步驟以獲取該地段的所有不分割份數,否則土地審裁處不得作出售賣令(《條例》第4(2)條)。
- 3. 《條例》亦規定,行政長官會同行政會議可藉憲報公告 就屬於該公告中指明的地段類別的地段,指明一個不少於80%的 較低強制售賣申請門檻(《條例》第3(5)及(6)條)。
- 4. 《公告》於2010年1月22日在憲報刊登,指明以下3個類別的地段可採用80%的較低申請門檻:
  - (a) 地段上每個單位各佔該地段不分割份數的10%以上;

- (b) 地段上所有樓宇的樓齡均達50年或以上;及
- (c) 地段坐落於非工業地帶而地段上的所有工業大廈的 樓齡均達30年或以上。
- 5. 就以上第4(a)段而言,如某建築物中的任何單位再劃分為兩個或多於兩個單位,而該項劃分並不涉及改變該建築物的任何公用地方的面積,或改變任何人就該建築物的公用地方及設施所負的法律責任,該等單位須視為單一個單位。
- 6. 《公告》已於2010年1月27日提交立法會,並將於2010年4月1日生效。

#### 涂謹申議員、何俊仁議員及李永達議員的擬議決議案

7. 涂謹申議員、何俊仁議員及李永達議員的擬議決議案要求修訂《公告》的第4(1)(a)及(b)條。法律顧問認為,關於對第4(1)(a)條提出的擬議修訂,所有3位議員均要求保留原本的第4(1)(a)條為第4(1)(a)(i)條,並增訂額外條文以提述某地段類別,而較低的80%的門檻將會適用於該地段類別。雖然政府當局已表示,它不認為根據立法會《議事規則》第31(1)條<sup>1</sup>,此等擬議決議案會具公帑承擔的效力,但它提出其他事項,反對該等擬議修正案獲准提出。

#### 涂謹申議員的擬議決議案

於附錄載列的第一項擬議決議案的a(iii)段

8. 政府當局認為,《條例》第3(5)條規定,地段類別必須在《公告》內指明。就a(iii)段所述,即"多數份數擁有人擁有該地段的所有物業中不少於按本條例附表1第一部擬備的估值報告80%的評估市值",並非與某類地段或其上建築物的特質或某種性質有關,而只是提述多數份數擁有人所擁有物業的價值。因

<sup>《</sup>議事規則》第31(1)條規定,立法會主席或全體委員會主席如認為任何議案或修正案的目的或效力可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑,或須由該等收入或公帑負擔,則該議案或修正案只可由行政長官提出;或獲委派官員提出;或任何職員提出,如行政長官書面同意該提案。

此,擬議決議案這段與第3(5)條不符,可視為越權。

9. 涂議員的第二項擬議決議案及何俊仁議員的兩項擬議決議案,以及李永達議員的4項擬議決議案,均包含一項與涂議員的第一項擬議決議案a(iii)段相同的條文。政府當局就該等條文的意見,跟以上第8段所載述的意見相同。

#### 於附錄載列的第二項擬議決議案的a(ii)段

- 10. 至於擬議決議案的a(ii)段所述:"經發展局局長指明有關地段上所建每所建築物並無建築事務監督根據建築物條例(第123章)第26或26A條發出的書面命令後,基於公眾安全的理由,指定該地段理應重新發展",政府當局認為,《條例》第3(5)條授權行政長官會同行政會議可就屬於指明的地段類別的地段,指明一個較低的申請百分比。假如由發展局局長作上述指明,可能構成把第3(5)條行政長官會同行政會議的權力不合法授權。
- 11. 李永達議員的第三項擬議決議案亦包含一項與涂議員的 第二項擬議決議案內a(ii)段相同的條文。政府當局就該條文的意 見,跟以上第10段所載述的意見相同。

#### 何俊仁議員的擬議決議案

於附錄載列的第一項擬議決議案的a(ii)段

- 12. 提到擬議決議案的a(ii)段所述,即:"(土地)審裁處信納基於地段上所建每所建築物的維修狀況該地段理應重新發展",政府當局同樣認為,《條例》第3(5)條授權行政長官會同行政會議可就屬於指明的地段類別的地段,指明一個較低的申請百分比。假如由土地審裁處指明一個地段,這可能構成把第3(5)條行政長官會同行政會議的權力不合法授權。
- 13. 李永達議員的第二項擬議決議案亦包含一項與何議員的第一項擬議決議案a(ii)段相同的條文。政府當局就該條文的意見,跟以上第12段所載述的意見相同。

#### 於附錄載列的第二項擬議決議案的a(ii)段

- 14. 至於擬議決議案的a(ii)段,其中規定:"(土地)審裁處基於公眾安全理由信納該地段理應重新發展",政府當局亦認為,假如由土地審裁處指明一個地段,這可能構成把《條例》第3(5)條行政長官會同行政會議的權力不合法授權。
- 15. 李永達議員的第四項擬議決議案亦包含一項與何議員的第二項擬議決議案a(ii)段相同的條文。政府當局就該條文的意見,跟以上第14段所載述的意見相同。

#### 李永達議員的擬議決議案

於附錄載列的第一、二、三及四項擬議決議案的a(iv)段

16. 李永達議員擬提出的4項決議案中各項的a(iv)段均相同,該條文規定:"多份數擁有人須以書面證明已經與少數份數擁有人進行調解"。政府當局同樣認為,有關提述並非與某類地段或其上建築物的特質或某種性質有關,而只是提述有關物業擁有人的某種行為。因此,擬議決議案這段與《條例》第3(5)條不符,可視為越權。

#### 三位議員對政府當局的意見的回應

- 17. 該3位議員並不同意政府當局的意見。他們指出,《條例》及其他法例均沒有對"地段類別"一詞下定義。"地段類別"一詞的定義可按照其字面和常用的意思作解釋。根據Compact Oxford English Dictionary《牛津英語字典》,"class"(類別)可解作"set or category of things having a common characteristic and differentiated from others by kind or quality"(一套或一種擁有共同特性的事物,而該等事物可在質量上或本質上與其他的事物有所區分)。因此,地段若根據客觀及外加的事實而擁有共同的特質,則可被視為屬於同一類別。
- 18. 該等議員亦提出,根據《條例》,有關的相同特質須與地段相關或用於形容地段。就政府在《公告》內說明的3種地段類別而言,其中一個類別為地段上所有樓宇的樓齡均達50年或以上。由於50年是地段上的樓宇的齡期,因此50年樓齡可視為與地

段相關的特質。同樣地,多數份數擁有人所須收購的80%物業市值,是一個可根據客觀事實證實、確認或識別的共同特質。擁有此特質的地段應可視作一個地段類別。

- 19. 該等議員亦認為,同樣地若有書面證據或其他客觀事實證明多數份數擁有人與少數份數擁有人已就地段進行調解,有關的地段亦屬擁有共同特質。因此,該等地段也應可視作一個地段類別。
- 20. 此外,該等議員認為,該等擬議決議案只是旨在要求行政長官會同行政會議設計一個客觀機制,以可確認的客觀事實篩選地段類別,而發展局局長或土地審裁處只負責執行。因此,決議案並無構成不合法授權。

#### 余若薇議員的擬議決議案

- 21. 余若薇議員的擬議決議案旨在廢除《公告》第4(1)(b)條 而代以 ——
- "(b) 符合以下說明的地段
  - (i) 屬發展局局長基於公眾利益的理由,指定須優先重 新發展的地段上所建每所於有關日期之前最少50年 前獲發出佔用許可證的建築物;及
  - (ii) 多數份數擁有人已經與少數份數擁有人進行調解, 包括多數份數擁有人提出以重新發展後的地段的同 等不分割份數換取少數份數擁有人在有關日期擁有 該地段的不分割份數;"
- 22. 政府當局並無根據《議事規則》第31(1)條,以具公帑承擔的效力為理據,就擬議決議案提出反對。政府當局再次認為,假如發展局局長按b(i)段所述指明一個地段,這可能構成把《條例》第3(5)條行政長官會同行政會議的權力不合法授權。至於上文b(ii)段,政府當局認為,該段只是提述物業擁有人的某種行為。因此,擬議決議案的這一部分與第3(5)條不符,可視為越權。

23. 余若薇議員並不同意政府當局的意見。她認為,她在b(i) 段所提出的建議,並沒有影響行政長官會同行政會議的權力,亦沒有不合法授權。該建議只是增加一個額外有客觀事實根據的條件,以符合法律的目標。至於b(ii)段所建議的條件,余議員認為,多數份數擁有人與少數份數擁有人有否進行調解,是有客觀事實可作根據。建議的條件與地段的業權有關,因此並沒有超出《公告》的範圍。

#### 越權問題

- 24. 法律顧問給我的意見是,根據《條例》第3(5)條,行政長官會同行政會議可就屬於一個地段類別的地段指明一個較低的百分比。因此,在裁定議員所建議的新增條文是否符合規程時,我必須考慮有關的新增條文是否可恰當地被視為指明一個"地段類別"。法律顧問指出,政府當局就數項修訂所提出的反對意見,是基於其聲稱,謂該等條文"所述並非與某類地段或其上建築物的特質或某種性質有關",因此"與第3(5)條不符,可視為越權"。然而,政府當局並無列出其聲稱的法律基礎。
- 25. 法律顧問亦指出,《條例》並無就"地段類別"下定義,亦無其他法例條文採用同一詞句,可供參考。因此,該詞句應按其平常及合乎常理的意思作詮釋。根據Black's Law Dictionary,"class"(類別)一詞作為名詞的定義,是指"a group of people, things, qualities, or activities that have common characteristics or attributes"(擁有共同特性或特質的一組人、事物、品質或活動)。有關的定義並無就該等特性或特質作出任何規定。法律顧問認為,若有關地段擁有某些與每個該等地段相關的共同特性或特質,便足以構成一個地段類別。由此引申,根據《條例》第3(5)條指明一個地段類別的描述,只要是可合理地由行政長官會同行政會議就地段類別作出指明時所採用的一般或整體表述辨識,便已足夠。
- 26. 政府當局所提出的另一反對意見是,有關的條文(即經發展局局長指明有關地段上所建每所建築物並無建築事務監督根據《建築物條例》(第123章)第26或26A條發出的書面命令後,基於公眾安全的理由,指定該地段理應重新發展)可能構成把《條例》第3(5)條行政長官會同行政會議的權力不合法授權。政府當

局並無就其所達致的可能構成不合法授權的結論,提出任何法理依據。法律顧問認為,由於有關權力在於就屬於《公告》所指明地段類別的地段指明一個低於90%的百分比,把發展局局長對重新發展有關地段所作決定的提述,收納為地段應擁有的其中一項特性,並沒有違反根據《條例》第3(5)條賦予行政長官會同行政會議的權力不可轉授的原則。

27. 就規定某地段若要列為《公告》所指明的地段類別,必 須令土地審裁處基於公眾安全理由或維修狀況信納該地段理應 重新發展的若干條文,政府當局亦同樣提出條文構成不合法授權 的反對意見。根據上文所述的相同理據,法律顧問認為,政府當 局並無提供充分的理據基礎以支持其反對意見。

#### 我的意見

- 28. 作為立法會主席,我必須根據《議事規則》就擬議決議案是否合乎規程作出裁決,而我現須予考慮的問題是,議員提出的修訂是否符合行政長官會同行政會議作出公告的權力<sup>2</sup>。我小心考慮了政府當局及4位議員提出的理據,以及立法會法律顧問的意見。我亦已詳細研究《公告》的條文及其他有關資料。
- 29. 政府當局提出兩項主要論據以反對4位議員的擬議決議案。第一項論據是《條例》第3(5)條規定,地段類別必須在《公告》內指明。任何建議如並非與地段或其上建築物的特質或某種性質有關,皆與第3(5)條不符,可視為越權。因此,政府當局認為下述的擬議條文屬越權:
  - (a) "多數份數擁有人擁有該地段的所有物業中不少於 按本條例附表1第一部擬備的估值報告80%的評估 市值",即涂謹申議員所提第一及第二項擬議決議案 的a(iii)段、何俊仁議員所提兩項擬議決議案中每項 的a(iii)段,以及李永達議員所提4項擬議決議案中 的a(iii)段;

- 7 -

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> 《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條訂明,"凡附屬法例已根據第(1)款提交立法會會議席上省覽,在該次省覽的會議之後28天內舉行的會議上,立法會可藉通過決議,訂定將該附屬法例修訂,修訂方式不限,但須符合訂立該附屬法例的權力"。

- (b) "多份數擁有人須以書面證明已經與少數份數擁有 人進行調解",即李永達議員所提4項擬議決議案中 每項的a(iv)段;及
- (c) "多數份數擁有人已經與少數份數擁有人進行調解,包括多數份數擁有人提出以重新發展後的地段的同等不可分割分數換取少數份數擁有人在有關日期擁有的不可分割分數",即余若薇議員所提擬議決議案的b(ii)段。
- 30. 我察悉《條例》或任何其他條例均沒有就"地段類別"下定義。我認為《公告》第4(2)(b)(ii)條採用的表述,有助於確定該詞句的涵義。第4(2)(b)(ii)條訂明,"改變任何人在普通法或任何成文法則下就該建築物的公用地方及設施所負的法律責任"。加入該分段,以及第4(2)(a)及(b)(i)條,是為了防止業主作弊,把現有的單位作內部劃分,令放寬強制售賣門檻至80%的建議無法收效3。依我之見,第4(2)(b)(ii)條的提述構成一項條件,是在性質上與議員所建議的條文相類似的。政府當局的聲稱,未能說服我上文第29段列出的擬議條文並非與某地段類別的特質或某種性質有關。我認為議員提出的修訂,符合行政長官會同行政會議根據《條例》第3(5)條作出《公告》的權力。
- 31. 政府當局提出的第二項理據是,由於《條例》第3(5)條授權行政長官會同行政會議可就屬於指明的地段類別的地段,指明一個較低的申請百分比,因此,4位議員提出就發展局局長作出指明或須優先重新發展的指定,以及土地審裁處信納某地段理應重新發展的下述建議,可能構成把《條例》第3(5)條行政長官會同行政會議的權力作出不合法授權:
  - (a) "經發展局局長指明有關地段上所建每所建築物並無建築事務監督根據建築物條例(第123章)第26或26A條發出的書面命令後,基於公眾安全的理由,指定該地段理應重新發展",即涂謹申議員所提第二項擬議決議案的a(ii)段及李永達議員所提第三項擬議決議案的a(ii)段;
  - (b) "(土地)審裁處信納基於地段上所建每所建築物的維修狀況該地段理應重新發展",即何俊仁議員所提

- 8 -

<sup>3</sup> 有關公告的立法會參考資料摘要第13段

第一項擬議決議案的a(ii)段及李永達議員所提第二項擬議決議案的a(ii)段;

- (c) "(土地)審裁處基於公眾安全理由信納該地段理應 重新發展",即何俊仁議員所提第二項擬議決議案的 a(ii)段及李永達議員所提第四項擬議決議案的a(ii) 段;及
- (d) "屬發展局局長基於公眾利益的理由,指定須優先重新發展的地段上所建每所於有關日期之前最少50年前獲發出佔用許可證的建築物",即余若薇議員所提擬議決議案的b(i)段。
- 32. 我認為上述建議明顯地是關乎地段須具備使其屬於所指明地段的特徵,即發展局局長作出指明或須重新發展的指定的地段,以及土地審裁處信納某地段理應重新發展。這些事實,是土地審裁處在根據《條例》第4條考慮售賣令的申請前須事先確定的。政府當局在其提交的意見,沒有就這些條文如何會構成把《條例》第3(5)條行政長官會同行政會議的權力不合法授權,作出解釋。

### 裁決

33. 我裁決涂謹申議員、何俊仁議員、李永達議員及余若薇議員所提出的擬議決議案,即**附錄**中所列出的,均根據《議事規則》合乎規程。

立法會主席曾託成

2010年3月16日

#### 《土地(為重新發展而強制售賣)(指明較低百分比)公告》

#### 議員的擬議決議案、政府常局的意見及議員回應的摘要

#### 擬議決議案 政府當局的意見 議員的回應 (a) 涂謹申議員 第 3 條(5)授權行政長官會同行政 第一項擬議決議案 會議指明某些地段類別的多數份 《條例》第3(5)條規定,地段類別 廢除第4(1)(a)及(b)條而代以 —— 數擁有人可以一個較低的業權百 必須在《公告》內指明。a(iii)段所述 分比申請強制售賣地段。《條例》 "(a) 符合以下說明的地段 -並非與某類地段或其上建築物的特質 及其他法例均沒有對"地段類別" 或某種性質有關,而只是提述多份數 一詞下定義。"地段類別"一詞的定 (i) 地段上每一個單位,均代 擁有人所擁有物業的價值。因此,根 義可按照其字面和常用的意思作 表多於該地段所有不分割 據政府當局取得的法律意見,擬議決 解釋。根據 Compact Oxford 份數的10%; 議案這一部分與第3(5)條不符,可視 English Dictionary《牛津英語字 為越權。 典》, "class"(類別)可解作"set or (ii) 地段上所建每所建築物category of things having a characteristic common and (A) 均於有關日期之前最 differentiated from others by kind 少50年前獲發出佔用 or quality"(一套或一種擁有共同 許可證;及 特性的事物,而該等事物可在質量 上或本質上與其他的事物有所區 (B) 在有關日期,建築事 務監督根據《建築物 分)。因此,地段若根據客觀及外 條例》(第123章)第26 加的事實而擁有共同的特質,則可

或26A條對該等建築

物發出的有效書面命

令;及

(iii) 多數份數擁有人擁有該地

段的所有物業中不少於按

本條例附表1第一部擬備

此外,根據《條例》,有關的相同 特質須與地段相關或用於形容地 段。就政府在《公告》內說明的3

被視為屬於同一類別。

#### 擬議決議案

的估值報告80%的評估市 值;

(b)符合適用於第(1)(a)(ii)及(iii) 款所指明的規定的地段;"。

#### 第二項擬議決議案

廢除第4(1)(a)及(b)條而代以 ——

- "(a) 符合以下說明的地段 ——
  - (i) 地段上每一個單位,均代 表多於該地段所有不分割 分數的10%;
  - (ii) 經發展局局長指明有關地 段上所建每所建築物並無 建築事務監督根據建築物 條例(第123章)第26或26A 條發出的書面命令後,基 於公眾安全的理由,指定 該地段理應重新發展;及
  - (iii) 多份數擁有人擁有該地段 的所有物業中不少於按本 條例附表1第一部擬備的估 值報告80%的評估市值;
- (b) 符合以下說明的地段 ——

#### 政府當局的意見

- 2. 政府當局對a(iii)段的意見與上文第1段所臚列者相同。
- 3. 《條例》第3(5)條規定,地段類別必須在《公告》內指明。a(iii)段所述並非與某類地段或其上建築物的特質或某種性質有關,而只是提述多份數擁有人所擁有物業的價值。因此,根據政府當局取得的法律意見,擬議決議案這一部分與第3(5)條不符,可視為越權。
- 4. 此外,第3(5)條授權行政長官會同行政會議可就屬於指明的地段類別的地段,指明一個較低的申請百分比;假如局長按a(ii)段所述指明一個地段,則政府當局所取得的法律意見認為,這可能構成把《條例》第3(5)條行政長官會同行政會議的權力不合法授權。
- 5. 政府當局對 a(ii)及 a(iii)段的意見 與上文第3及4段所臚列者相同。

#### 議員的回應

種地段類別而言,其中一個類別為 地段上所有樓字的樓齡均達 50 年 或以上。由於 50 年是地段上的樓 宇的齡期,因此 50 年樓齡可視為 與地段相關的特質。同樣地,多數 份數擁有人所須收購的 80%物業 市值,是一個可根據客觀事實證 實、確認或識別的共同特質。擁有 此特質的地段應可視作一個地段 類別。

同樣地若有書面證據或其他客觀事實證明多數份數擁有人與少數份數擁有人與之數份數擁有人與之數份數擁有人已就地段進行調解,有關的地段亦屬擁有共同特質。因此,該等地段也應可視作一個地段類別。

擬議決議案	政府當局的意見	議員的回應
(i) 適用於第(1)(a)(ii)及(iii) 款所規定的地段;及		類別,而局長或土地審裁處只負責 執行。因此,決議案並無構成不合 法授權。
(ii) 地段上所建每所建築物, 均於有關日期之前最少 50年前獲發出佔用許可 證;"。		江口又作
(b) 何俊仁議員		
第一項擬議決議案		回應同上。
廢除第4(1)(a)及(b)條而代以 ——	6. 《條例》第3(5)條規定,地段類別必須在《公告》內指明。a(iii)段所述	
"(a) 符合以下說明的地段 ——	並非與某類地段或其上建築物的特質或某種性質有關,而只是提述多份數	
(i) 地段上每一個單位,均代 表多於該地段所有不分割 分數的10%;	擁有人所擁有物業的價值。因此,根 據政府當局取得的法律意見,擬議決 議案這一部分與第3(5)條不符,可視 為越權。	
(ii) 審裁處信納基於地段上所 建每所建築物的維修狀況 該地段理應重新發展;及	7. 此外,第3(5)條授權行政長官會同 行政會議可就屬於指明的地段類別的 地段,指明一個較低的申請百分比;	
(iii) 多份數擁有人擁有該地段 的所有物業中不少於按本 條例附表1第一部擬備的 估值報告80%的評估市 值;	假如土地審裁處按a(ii)段所述指明一個地段,則政府當局所取得的法律意見認為,這可能構成把《條例》第3(5)條行政長官會同行政會議的權力不合法授權。	

擬議決議案	政府當局的意見	議員的回應
(b) 符合以下說明的地段 ——  (i) 適用於第(1)(a)(ii)及(iii) 款所規定的地段;及  (ii) 地段上所建每所建築物,均於有關日期之前最少50年前獲發出佔用許可證;"。	8. 政府當局對 a(ii)及 a(iii)段的意見 與上文第6及7段所臚列者相同。	
廢除第4(1)(a)及(b)條而代以 —— "(a) 符合以下說明的地段 —— (i) 地段上每一個單位,均代表多於該地段所有不分割分數的10%;	9. 《條例》第3(5)條規定,地段類別必須在《公告》內指明。a(iii)段所述並非與某類地段或其上建築物的特質或某種性質有關,而只是提述多份數擁有人所擁有物業的價值。因此,根據政府當局取得的法律意見,擬議決議案這一部分與第3(5)條不符,可視為越權。	
(ii) 審裁處基於公眾安全理由 信納該地段理應重新發 展;及 (iii) 多份數擁有人擁有該地段 的所有物業中不少於按本 條例附表1第一部擬備的 估值報告80%的評估市	10. 此外,第3(5)條授權行政長官會同行政會議可就屬於指明的地段類別的地段,指明一個較低的申請百分比;假如土地審裁處按a(ii)段所述指明一個地段,則政府當局所取得的法律意見認為,這可能構成把《條例》第3(5)條行政長官會同行政會議的權力不合法授權。	

擬議決議案		政府當局的意見	議員的回應
值;	;		
(b) 符合以-	下說明的地段 ——	   11. 政府當局對a(ii)及a(iii)段的意見	
(i) 適月	目於第(1)(a)(ii)及(iii)	與上文第9及10段所臚列者相同。	
	所規定的地段;及		
(ii) 地科	设上所建每所建築物,		
	《有關日期之前最少		
	F前獲發出佔用許可 ;"。		
1 <u>7</u> .	,		
(c) 李永達譚	義員		
第一項擬議	央議案		回應同上。
廢除第4(1)(a	a)及(b)條而代以 ——	12. 《條例》第3(5)條規定,地段類別	
((	<del></del>	必須在《公告》內指明。a(iii)段所述	
"(a) 符合以	下說明的地段 ——	並非與某類地段或其上建築物的特質 或某種性質有關,而只是提述多份數	
(i) 地段	设上每一個單位,均代	擁有人所擁有物業的價值。因此,根	
	多於該地段所有不分割	據政府當局取得的法律意見,擬議決	
	数的10%; 设上所建每所建築物—	議案這一部分與第3(5)條不符,可視  為越權。基於類似的理由,a(iv)段所	
(11) 12 1	X 上川 灶 母川 炷 木 彻 一	述並非與某類地段或其上建築物的特	
(A)	均於有關日期之前最	質或某種性質有關,而只是提述有關	
	少50年前獲發出佔用	物業擁有人的某種行為。因此,根據	
	許可證;及	政府當局取得的法律意見,擬議決議   案這一部分與第3(5)條不符,可視為	
(B)	在有關日期,建築事		

擬議決議案	政府當局的意見	議員的回應
務監督根據建築物條例(第123章)第26或 26A條對該等建築物 發出的有效書面命 令;	越權。	
(iii) 多份數擁有人擁有該地段 的所有物業中不少於按本 條例附表1第一部擬備的 估值報告80%的評估市 值;及		
(iv) 多份數擁有人須以書面證 明已經與少數份數擁有人 進行調解;		
(b) 符合適用於第(1)(a)(ii)、(iii) 及(iv)款所規定的地段;"。	13. 政府當局對a(iii)及a(iv)段的意見 與上文第12段所臚列者相同。	
第二項擬議決議案		
廢除第4(1)(a)及(b)條而代以 ——	14. 《條例》第3(5)條規定,地段類別 必須在《公告》內指明。a(iii)段所述	
"(a) 符合以下說明的地段 ——	並非與某類地段或其上建築物的特質或其種性質有關,而且具提演多份數	
(i) 地段上每一個單位,均代 表多於該地段所有不分割 分數的10%;	或某種性質有關,而只是提述多份數 擁有人所擁有物業的價值。因此,根 據政府當局取得的法律意見,擬議決 議案這一部分與第3(5)條不符,可視	
(ii) 審裁處信納基於地段上所	為越權。基於類似的理由,a(iv)段所述並非與某類地段或其上建築物的特	

擬議決議案	政府當局的意見	議員的回應
建每所建築物的維修狀況 該地段理應重新發展; (iii) 多份數擁有人擁有該地段 的所有物業中不少於按本 條例附表1第一部擬備的 估值報告80%的評估市 值;及	質或某種性質有關,而只是提述有關物業擁有人的某種行為。因此,根據政府當局取得的法律意見,擬議決議案這一部分與第3(5)條不符,可視為越權。  15. 此外,第3(5)條授權行政長官會同行政會議可就屬於指明的地段類別的	
(iv) 多份數擁有人須以書面證 明已經與少數份數擁有人 進行調解;	地段,指明一個較低的申請百分比;假如土地審裁處按a(ii)段所述指明一個地段,則政府當局所取得的法律意見認為,這可能構成把《條例》第3(5)條行政長官會同行政會議的權力不合法授權。	
(b) 符合以下說明的地段 ——  (i) 適用於第(1)(a)(ii)、(iii) 及(iv)款所規定的地段;及	16. 政府當局對 a(ii)、 a(iii)及 a(iv)段的意見與上文第14及15段所臚列者相同。	
(ii) 地段上所建每所建築物, 均於有關日期之前最少 50年前獲發出佔用許可 證;"。		
第三項擬議決議案		
廢除第4(1)(a)及(b)條而代以 —— "(a) 符合以下說明的地段 ——	17. 《條例》第3(5)條規定,地段類別必須在《公告》內指明。a(iii)段所述	

擬議決詞		政府當局的意見	議員的回應
(i)	地段上每一個單位,均代表多於該地段所有不分割分數的10%;	並非與某類地段或其上建築物的特質或某種性質有關,而只是提述多份數擁有人所擁有物業的價值。因此,根據政府當局取得的法律意見,擬議決議案這一部分與第3(5)條不符,可視	
(ii)	經發展局局長指明有關地 段上所建每所建築物並無 建築事務監督根據建築物 條例(第123章)第26或26A 條發出的書面命令後,基 於公眾安全的理由,指定 該地段理應重新發展;	為越權。基於類似的理由,a(iv)段所述並非與某類地段或其上建築物的特質或某種性質有關,而只是提述有關物業擁有人的某種行為。因此,根據政府當局取得的法律意見,擬議決議案這一部分與第3(5)條不符,可視為越權。	
(iii)	多份數擁有人擁有該地段的所有物業中不少於按本條例附表1第一部擬備的估值報告80%的評估市值;及	18. 此外,第3(5)條授權行政長官會同 行政會議可就屬於指明的地段類別的 地段,指明一個較低的申請百分比; 假如局長按a(ii)段所述指明一個地 段,則政府當局所取得的法律意見認 為,這可能構成把《條例》第3(5)條	
(iv)	多份數擁有人須以書面證 明已經與少數份數擁有人 進行調解;	行政長官會同行政會議的權力不合法 授權。	
(i)	高以下說明的地段 —— 適用於第(1)(a)(ii)、(iii) 及(iv)款所規定的地段;及 地段上所建每所建築物,	19. 政府當局對a(ii)、a(iii)及a(iv)段的意見與上文第17及18段所臚列者相同。	

擬議決議	案	政府當局的意見	議員的回應
:	均於有關日期之前最少50 年前獲發出佔用許可 證;"。		
第四項擬	議決議案		
廢除第4(	1)(a)及(b)條而代以 ——	20. 《條例》第3(5)條規定,地段類別	
"(a) 符合	以下說明的地段 ——	必須在《公告》內指明。a(iii)段所述並非與某類地段或其上建築物的特質	
	地段上每一個單位,均代表多於該地段所有不分割分數的10%;	或某種性質有關,而只是提述多份數 擁有人所擁有物業的價值。因此,根 據政府當局取得的法律意見,擬議決 議案這一部分與第3(5)條不符,可視	
,	審裁處基於公眾安全理由 信納該地段理應重新發 展;	為越權。基於類似的理由,a(iv)段所述並非與某類地段或其上建築物的特質或某種性質有關,而只是提述有關物業擁有人的某種行為。因此,根據	
	多份數擁有人擁有該地段的所有物業中不少於按本條例附表1第一部擬備的	政府當局取得的法律意見,擬議決議案這一部分與第3(5)條不符,可視為越權。	
	估值報告80%的評估市值;及	21. 3(5)條授權行政長官會同行政會 議可就屬於指明的地段類別的地段,	
		指明一個較低的申請百分比;假如土地審裁處按a(ii)段所述指明一個地段,則政府當局所取得的法律意見認為,這可能構成把《條例》第3(5)條行政長官會同行政會議的權力不合法授權。	

擬議決議案	政府當局的意見	議員的回應
(b) 符合以下說明的地段 —— (i) 適用於第(1)(a)(ii)、(iii)	22. 對 a(ii)、 a(iii)及 a(iv)段的意見與 上文第20及21段所臚列者相同。	
及(iv)款所規定的地段;及		
(ii) 地段上所建每所建築物, 均於有關日期之前最少 50年前獲發出佔用許可 證;"。		
(d) 余若薇議員	<u> </u>	<u> </u>

廢除第4(1)(b)條而代以 -

- "(b)符合以下說明的地段 -
  - 屬發展局局長基於公眾利 益的理由,指定須優先重 新發展的地段上所建每所 於有關日期之前最少50年 前獲發出佔用許可證的建 築物;及
  - (ii) 多數份數擁有人已經與少 數份數擁有人進行調解, 包括多數份數擁有人提出 以重新發展後的地段的同 等不可分割份數換取少數 份數擁有人在有關日期擁 有該地段的不分割份
- 23. 《條例》第3(5)條授權行政長官會 同行政會議可就屬於指明的地段類別 的地段,指明一個較低的申請百分 比;假如局長按b(i)段所述指明一個地 段,則我們取得的法律意見認為,這 可能構成把《條例》第3(5)條行政長 官會同行政會議的權力不合法授權。
- 24. 《條例》第3(5)條規定,地段類別 必須在《公告》內指明。b(ii)段所述 並非與某類地段或其上建築物的特質 或某種性質有關,而只是提述物業擁 有人的某種行為。因此,根據我們取 得的法律意見,擬議決議案的這一部 分與第3(5)條不符,可視為越權。

經提出的b(i)段的修正案,是根據 兩項原則:公眾利益及優先重新 發展的地段。由於樓齡達五十年或 以上的樓宇每年均會增加,發展商 必然先考慮較有利可圖而非在優 先需要重建的地段。在修正案中提 出由局長"基於公眾利益的理由, 指定須優先重新發展的地段上所 建每所於有關日期之前最少50年 前獲發出佔用許可證的建築物"的 條文,並沒有影響行政長官會同行 政會議的權力,亦沒有不合法授 權。該建議只是增加一個額外有客 觀事實根據的條件,以符合法律的 目標。

經提出的b(ii)段的修正案,是要加

擬議決議案	政府當局的意見	議員的回應
數;"。		一個降低強制拍賣百分比時的條件,多數份數擁有人與少數份數擁有人與少數份數擁有人有否進行調解,是有客觀事實可作根據。建議的條件與地段的業權有關,因此並沒有超出《公告》
		的範圍。

## 簡稱

局長 發展局局長

《公告》 《土地(為重新發展而強制售賣)(指明較低百分比)公告》

《條例》 《土地(為重新發展而強制售賣)條例》(第545章)