

第1章

徵用和清理船廠用地

一如審計署署長報告書所述，政府可以收回土地或與土地擁有人磋商交還土地事宜，從而徵用土地作公共用途。至於根據短期租約出租的土地，政府可以終止有關的短期租約，以便徵用該土地作公共用途。政府在1997年收回位於葵青青衣北部的6幅已批租船廠用地，並終止了有關用地的15份短期租約(有關的土地下稱“青衣北部船廠用地”)，用以建造地區休憩用地和政府／團體／社區用地設施。在2001年，政府與承租人磋商有關自願交還大嶼山竹篙灣一幅已批租船廠用地(竹篙灣船廠用地)的事宜，以便進行興建主題公園的工程。審計署曾就徵用和清理上述船廠用地的事宜進行審查。

收回和清理青衣北部船廠用地

清理船廠用地的責任

2. 委員會察悉，一如審計署署長報告書第2.6段所載，短期租約內已有條件規定，在短期租約終止時，租戶須負責自費清理搭建物。然而，審計署署長報告書第2.12段指出，審計署無法找到證據，顯示地政總署曾試圖採取行動，執行短期租約的條件。結果，政府須為上述15份短期租約花費約550萬元，用以清理有關地盤。

3. 委員會亦察悉，儘管房屋及規劃地政局已作出第2.8段所載的解釋，但財經事務及庫務局仍認為政府必須有充分理由，才可以不行使短期租約授予的酌情決定權，要求租戶把地盤恢復至原有狀況。財經事務及庫務局認為，如地政總署根據運作經驗，證實短期租約有任何條件無法執行，便應考慮修訂有關政策。就此，委員會詢問地政總署根據甚麼理由，讓15個短期租約租戶獲豁免清理地盤。

4. **地政總署署長劉勵超先生和房屋及規劃地政局局長**分別在公開聆訊席上及在2003年12月8日的函件(**附錄5**)中表示：

——在1996年9月至1998年7月，若干立法會議員曾對受影響船廠營辦商的困境表示關注和同情。這些議員大致認為，政府當局應向因清拆行動而其業務和投資會受到不利影響的船廠營辦商提供適當的協助。在1997年10月24日就此事舉行的個案會議上，部分立法會議員要求政府當局向受影響的船廠營辦商提供更具體的協助；及

徵用和清理船廠用地

——由於部分立法會議員支持船廠營辦商，而市民亦對他們表示同情，要求船廠營辦商拆卸搭建物的規定或許會被視為不合理，並可能招致批評。在這些情況下，地政總署認為，要政府有效執行短期租約的條件，可能存在困難，因為：

- (a) 租戶可能不願清理有關地盤；
- (b) 雖然短期租約內有條件規定租戶在租約終止時應拆卸並移去受影響的搭建物，但要有效執行有關條款，從政治上和實際上來說，即使並非沒有可能，也頗為困難。租戶很可能會抗拒承擔清理工作；及
- (c) 如地政總署堅持要求租戶清理受影響的搭建物，但被租戶拒絕，地政總署可能須採取法律行動。政府最終可能要面對不少批評，而青衣北部工程項目或會受到阻延。

5. 據審計署署長報告書第2.13段所述，地政總署並沒有在地政處指引內訂明基於甚麼具體理由，可讓短期租約租戶獲豁免清理地盤。在此方面，委員會詢問日後處理類似個案的豁免準則為何。**地政總署署長**在聆訊席上及在2004年1月5日的函件(附錄6)中答稱：

——會否在日後的個案中給予豁免，將視乎每宗個案的情況而定。地政總署在決定給予豁免前，會徵詢房屋及規劃地政局的意見；及

——地政總署原則上同意審計署的建議，如任何豁免或更改短期租約條件的建議會對政府的財政造成影響，應事先尋求財經事務及庫務局局長批准。地政總署曾就此事諮詢房屋及規劃地政局，而按照該局的建議，地政總署會與財經事務及庫務局再討論此事。一俟討論有了結果，該署將在地政指引中清楚訂明。

6. 鑒於審計署署長報告書第2.15(c)段載述地政總署署長的回應，即在終止短期租約以便進行政府工程時，當局沒有嚴格執行所有租約條款的情況時有出現，委員會詢問：

——沒有嚴格執行所有短期租約條款的原因；及

徵用和清理船廠用地

——過去5年(由1998年至2003年)有否任何個案，地政總署為進行政府工程而終止契約或短期租約後，成功要求承租人或租戶清理土地上的搭建物；若有，有關個案的詳情為何；若否，原因為何。

7. 地政總署署長在聆訊席上及在2004年1月5日的函件中表示：

——在終止短期租約以便進行政府工程時，地政總署沒有嚴格執行所有租約條款，因為政府須確保能適時收回土地。如地政總署留待租戶清理地盤，將無法確定租戶能否在指定時間騰出有關土地。若租戶未能騰出有關土地，政府只能採取法律行動來收回土地，而此過程將非常漫長，可能會影響公共工程的施工時間表。此外，採取法律行動所招致的費用，可能會較清理地盤所需的費用為高。因此，地政總署認為，在某些情況下，由政府負責清理地盤，是較為可取的做法；及

——在1998年至2003年期間共有35宗短期租約個案，地政總署為進行政府工程而終止有關租約後，成功要求承租人或租戶清理土地上的搭建物。

8. 委員會明白政府有需要確保能適時收回土地，並進行所需的清理工作，以便配合有關工程項目的時間安排。不過，委員會認為，地政總署有責任確保賦權政府向租戶收回拆卸費用的短期租約條件，獲得嚴格執行。**地政總署署長**回應時表示，地政總署會考慮委員會的意見。

青衣北部船廠用地的除污費用

9. 委員會察悉，當上述已批租土地於1997年4月交還政府，以及有關的短期租約在1997年4月至7月期間終止後，當局發現約有75 000立方米的泥土受到污染。政府須承擔約6,450萬元，在有關土地進行除污工作。審計署發現，一如審計署署長報告書第2.23及2.24段所載，青衣北部船廠用地的6份契約和15份短期租約中的其中5份載有禁止污染土地的條文。基於這些條件，有關承租人和短期租約租戶可能有責任清除土地上的污染物。鑒於上述發現所得，地政總署曾就承租人和短期租約租戶是否違反禁止污染條件的問題，徵詢律政司的意見。

徵用和清理船廠用地

10. 委員會亦從審計署署長報告書第2.20及2.21段得悉，拓展署在2001年5月告知地政總署，在該用地進行除污工作所需費用為6,000萬元。拓展署認為，相比於青衣北部工程預算達1億1,700萬元的整項工程費用，除污費用顯然不合比例。因此，拓展署要求地政總署告知短期租約內是否有任何條件，規定租戶須在短期租約終止時，自費承擔除污工作。地政總署當時答稱，這些短期租約內並沒有這項條件。就此，委員會詢問地政總署這個說法有何依據。

11. **地政總署副署長(一般事務)郭理高先生解釋：**

——依地政總署之見，審計署署長報告書第2.23及2.24段所述的條件，並非與污染有關的明確條款；及

——地政總署其後曾徵詢律政司的意見，以確定該6個承租人和15個短期租約租戶根據佔用和使用船廠用地的條款和條件所須承擔的責任，以及他們當中是否有任何人須為在有關土地發現的污染問題而負上責任。律政司已考慮過上述問題，並正尋求外界大律師的意見。

12. 依委員會看來，審計署署長報告書第2.23及2.24段所述的條件，例如在6幅青衣北部船廠用地的契約條件中，一般條件第9條訂明，“買方不得讓污水或廢水從有關地段流進任何毗連的土地，或讓任何腐壞、惡臭、有毒的物質、排泄物或其他廢物棄置在該地段的任何部分，並須確保每日以適當的方式，把上述所有物質移離有關處所。”，似乎已給予政府清晰的權力，可要求船廠營辦商須在短期租約終止時，自費承擔除污工作。委員會質疑地政總署為何沒有從速採取行動，向有關承租人及租戶收回除污費用，反而要徵詢法律意見。

13. 為了確定地政總署有否履行職責，執行契約或短期租約的條款及條件，委員會亦詢問：

——地政總署過往曾否試圖引用契約或短期租約內禁止造成污染的條款及條件，規定承租人或短期租約租戶須在有關土地進行除污工作，或就這些條款及條件的適用範圍尋求法律意見；若否，原因為何；

——在過去5年(由1998年至2003年)有否任何個案，承租人或租戶在契約或短期租約終止時，被要求自費承擔除污工作；

徵用和清理船廠用地

若有，有關個案的詳情及政府因而節省的款額；若否，原因為何；及

——依地政總署之見，該6份契約或15份短期租約是否存有漏洞，令政府無法向承租人或短期租約租戶收回除污費用；若然，地政總署會否考慮修訂短期租約的條款及條件，以期堵塞漏洞。

14. 委員會亦要求地政總署在取得外界大律師的法律意見後，向其提供有關的意見撮要。

15. **地政總署署長**在2004年1月5日的函件中答稱：

——據地政總署所知，並無任何其他個案因涉及污染問題，而須就審計署署長報告書第2.23及2.24段所述的類似條款的適用性徵詢法律意見。以地政總署所知，為進行公共工程而提供土地所涉及的短期租約個案，只有兩宗涉及土地污染問題；及

——在取得法律意見之前，地政總署未能斷言該6份契約和15份短期租約是否存有任何漏洞。不過，地政總署為直接針對污染問題，已作出一項預防措施，在契約內加入一項徵收除污費用的修訂條款。在今年年初批出幾幅油站用地時，已在契約中加入該條款。日後在售賣或批出與工業有關(包括船廠)的新用地時，將一律在契約中加入該項新條款。此外，地政總署正同時修訂短期租約的彌償損失條款，以確保租戶須就除污費用承擔責任。

16. **地政總署署長**在2004年5月27日的函件(**附錄7**)中進一步告知委員會：

——地政總署已接獲律政司所擬備的外界大律師法律意見撮要(有關副本夾附於地政總署署長的函件)；及

——律政司剛在法定時效期限屆滿前，已為保護政府權益而針對有關各方發出21項令狀。政府將令狀送達的期限為2005年4月22日。與此同時，地政總署正搜集進一步證據，以便擬備針對該21個被告人的申索陳述書。

徵用和清理船廠用地

評估竹篙灣船廠用地受污染的情況

17. 委員會察悉，竹篙灣船廠用地於2001年4月3日交還政府。根據在1970年批出的竹篙灣船廠用地的契約條件，政府未獲授權視察該土地，以查明是否有違反契約條件的情況。在2001年年初，有關顧問在承租人同意下進行了一次有限度的初步地盤勘察，在勘察完成後，該土地據報只有局部地面受到污染。不過，政府於2001年4月徵用該土地，並進行詳細的地盤勘察後，在2001年10月發現，竹篙灣船廠用地的污染程度較原先預期的嚴重。在受污染的泥土中，亦發現含有二噁英。結果，政府須承擔估計達4億4,000萬元的費用，在該土地進行除污工作。

18. 委員會亦察悉，在1999年11月，土木工程署委聘一名工程顧問(即顧問A)，為主題公園計劃展開一項環境影響評估(環評)研究。在2000年4月，土木工程署委聘另一名工程顧問(即顧問B)，負責進行“竹篙灣發展計劃基礎設施——工程設計及建造”顧問研究。顧問B亦負責評估竹篙灣船廠用地的污染情況。根據該顧問研究的工作概要，有關方面就該處的清拆工作於2000年4月委聘了一名獨立的環境顧問(即顧問C)。顧問C負責監督擬備及執行整治勘察工作計劃書及執行整治工作，以確保一切有關工程均可按照適當的法例規定安全和有效地進行。

19. 委員會亦從審計署署長報告書第3.10、3.11、3.12、3.14及3.15段得悉下述事件：

- 在2001年1月，顧問B預計該土地的除污工作所需費用為1億元，這數額遠高於財務委員會(財委會)在1999年11月所批准的2,200萬元的原來預算。顧問B當時表示，需待環評研究完成後，才可準確評估除污工作實際所需的費用；
- 在2001年2月，土木工程署向由財政司司長擔任主席，負責監督主題公園計劃的發展工作的督導委員會(督導委員會)報告，初步的地盤勘察顯示，僅有局部地面受到污染，露天地方則沒有廣泛受污染；
- 督導委員會在2001年3月17日的會議上獲悉，顧問C發現有關土地受污染的情況較預期嚴重。顧問B獲要求進行詳細的地盤測量，找出在該土地發現的所有化學廢物；

徵用和清理船廠用地

- 土木工程署在2001年7月和8月告知督導委員會，所發現的污染程度不是太嚴重。不過，顧問C在2001年9月認為，污染程度會較預期嚴重，並建議顧問B進行額外的挖掘坑道工作；及
- 在2001年9月底，在額外挖掘坑道的工作完成後，環境保護署(環保署)認為污染程度較預期嚴重。在2001年10月，顧問B發現泥土受二噁英污染。

20. 基於上述背景，委員會關注到是否有任何政府官員曾就此事向督導委員會提供誤導性意見或報告。**土木工程署署長曹德江先生**回應時表示：

- 他不會對是否可能有政府官員就此事提供誤導性意見或報告一事作出任何揣測；及
- 竹篙灣船廠佔地19公頃。根據顧問B在2001年1月的估計，在如此大幅的土地進行除污工作，所需的費用約為1億元。雖然在初步的地盤勘察中找到一些通常在船廠用地發現的污染物，例如石油碳氫化合物和金屬等，但鑒於船廠用地面積龐大，認為該土地的污染程度並不嚴重，也非不合理的想法。這正是督導委員會在2001年2月會議上得悉，只有局部地面受到污染，露天地方則沒有廣泛受污染的原因。

21. 委員會指出，竹篙灣船廠用地在交還政府前，已有頗多跡象顯示土地受到污染。這些跡象包括下列各項：

- 在2001年年初，顧問C獲承租人准許在有關土地進行初步的地盤測量工作。在進行地盤測量期間，顧問C發現有關土地受污染的情況較預期嚴重，並建議收集一些表面廢物或燃燒坑物料的非原狀樣本，進行化學分析。然而，土木工程署並無進行進一步的地盤測量，以重新評估有關土地的污染程度；
- 環保團體普遍指出船廠運作會產生污染物，例如有毒金屬、頑固的有機污染物及其他危險物質。根據土木工程署署長在2003年12月9日及31日的函件(附錄8及9)中提供的環保團體關注的環保問題概要，綠色和平曾報告，燃燒廢物會

徵用和清理船廠用地

釋放有毒物質，包括二噁英。據審計署署長報告書第3.17及3.23段所述，環保署在90年代曾接獲有關在竹篙灣船廠用地露天焚燒廢物的投訴；及

——部分立法會議員曾多次提醒政府當局注意竹篙灣船廠用地的污染程度可能較預期嚴重。例如：

(a) 何鍾泰議員曾在2000年1月12日的立法會會議上提出質詢，詢問多項事宜，其中包括政府有否評估竹篙灣船廠用地受污染的程度。他指出，多年來的拆船工作所帶來的油污、重金屬、染料和有機性溶液已嚴重污染該幅土地的泥土；及

(b) 在2000年3月27日的經濟事務委員會會議上，李永達議員關注到竹篙灣船廠用地的實際污染情況最終可能高於所預期的程度，並要求政府當局解釋會如何作出處理。他亦質疑當局根據甚麼基準，估計需要2,200萬元的除污費用。

22. 委員會認為，鑒於有種種污染跡象，政府當局理應有合理理由懷疑該土地的污染程度可能較預期嚴重，並理應在該用地交還政府前，進行詳細的地盤勘察，以確定污染程度。不過，儘管有種種跡象，但土木工程署似乎沒有採取任何進一步行動。委員會詢問土木工程署是否意圖將問題淡化。

23. **土木工程署署長**表示，該署從沒有將問題淡化的意圖。他解釋：

——由於二噁英通常與船廠運作無關，因此沒有以二噁英作為測試目標。根據過往經驗，船廠運作一般會產生污染物，例如石油碳氫化合物和金屬，但並非二噁英；

——此事的關鍵之處是，在有關土地交還前，政府無法進入該土地進行詳細的地盤勘察。在2000年2月，顧問A只能在竹篙灣船廠用地周邊進行有限度的地盤勘察工作。結果顯示，全石油碳氫化合物和金屬的濃度偏低；

——事實上，顧問B最初曾建議進行全面的地盤勘察，但在2000年7月卻遭船廠營辦商拒絕。該營辦商與地政總署和土木工程

徵用和清理船廠用地

署商討後，同意讓當局鑽挖13個鑽孔，條件是鑽孔的位置不在工場、工地及會影響船廠運作的範圍內；

——在2000年12月，初步地盤勘察的實地工作已大致完成。初步勘察的結果顯示，在13個鑽挖的鑽孔中，只有一個鑽孔出現受燃料污染的痕跡。當局因此認為，竹篙灣船廠用地所受的污染，“似乎只限於局部和表面的地方”。為了按照環保署的指引完成整治勘察工作計劃書，仍須在該處進行全面測量。不過，這項測量要到該幅土地交還政府後，方能進行；及

——在估計該土地的除污費用時，當局曾參考舊啟德國際機場的污染程度。雖然船廠用地的污染程度通常不會與機場一樣高，但土木工程署在計算竹篙灣船廠用地的除污費用時採取審慎態度，使用了與啟德國際機場相同的基準，即每平方米600元，因而得出2,200萬元的數額。

24. 為確定督導委員會是否充分獲悉一切有關事實，委員會要求土木工程署提供督導委員會的有關文件及會議紀要。**土木工程署署長**在2004年3月1日的函件(**附錄10**)中，提供了有關徵用竹篙灣船廠用地的文件，以及督導委員會17次會議紀要的摘錄。

25. 至於有關以往在竹篙灣船廠用地露天焚燒廢物的投訴，以及環保團體在其網頁上對環境問題所表達的關注，**土木工程署署長**在聆訊席上及在2003年12月9日及31日的函件中澄清：

——二噁英主要是燃燒和化學程序(包括焚化有機氯化物和氟化物廢物)所產生的微量副產品。二噁英有可能從露天焚燒塑膠物料中產生，但並非從焚燒一般廢物所致。不過，沒有證據顯示，於2001年年初進行初步地盤測量期間，在該土地發現的表面廢物及燃燒坑物料，是塑膠物料焚燒後的殘餘物。因此，顧問C並沒有把燃燒活動與二噁英拉上關係；及

——抽取泥土樣本進行二噁英的測試，是由於土地交還政府後，當局進行了詳細地盤勘察而發現有此需要，而非由環保團體提出應進行有關測試。有關詳情如下：

徵用和清理船廠用地

- (a) 在2001年年中，在有關土地交還政府後進行的詳細地盤勘察初期，顧問B發現地盤南部埋藏了焚燒過的氯化物廢物。顧問認為，這些燃燒坑中的泥土可能已受到氯化物及二噁英等污染物污染，因而有需要進行二噁英測試。土木工程署當時並無接獲本地環保團體和環保人士就竹篙灣船廠用地的詳細地盤勘察和測試提出任何意見。不過，顧問B曾一般性參考多個環保團體當時在有關網頁發表的有關報告，以及在一個國際環保論壇進行的有關討論；
- (b) 環保團體和環保人士普遍關注的問題是，二噁英的釋出與在露天不受管制地焚燒例如聚氯乙烯等塑膠廢物的做法有密切關係。頑固的有機污染物(包括二噁英)對環境造成的損害，亦引起全球關注。這些團體和人士促請國際間主動採取措施，減少或消除向環境釋出頑固的有機污染物(包括二噁英)。土木工程署在2001年年中與顧問討論進行詳細地盤勘察的工作時，獲悉這些環保團體和環保人士所關注的事項；及
- (c) 顧問B在發現焚燒過的氯化物廢物，並審察到備受關注的環境問題後，決定從地盤的燃燒坑中抽取泥土樣本，進行二噁英的測試。土木工程署同意顧問的審慎決定，對地盤的污染情況完成一項全面評估，並構思出最適合的補救措施，來處理污染問題。

26. 鑒於環保署於1995年及1999年曾接獲有關在竹篙灣的船廠用地露天焚燒廢物的投訴，委員會詢問環保署有否：

- 在調查有關投訴時發現任何污染跡象，例如二噁英污染；及
- 在土地徵用過程中提醒有關的工務部門，注意環保署已知悉的船廠用地上任何污染問題，例如二噁英污染。

27. **環境保護署署長羅樂秉先生**在聆訊席上及在2003年12月9日的函件(附錄11)中答稱：

徵用和清理船廠用地

- 環保署於1995年及1999年接獲兩宗有關當時的財利船廠在船廠用地進行露天焚燒活動的投訴後，曾到該處實地視察。在視察期間，該署並無發現任何實際的焚燒活動。環保署在視察時除了發現地面上有些灰燼及焚燒殘留物外，並無看見任何土地污染的跡象。儘管二噁英可在任何燃燒過程(即使是吸煙)中形成，但並無理由相信曾有大量二噁英在該用地上形成，因為現場沒有證據顯示曾經焚燒大量塑料，而這類焚燒活動可引致大範圍的二噁英污染；
- 在1990年12月至2001年4月期間，環保署亦定期到財利船廠巡查，以監察船廠的運作及污染情況。環保署在多次巡查中，並無發現船廠的運作造成任何洩漏、溢漏或土地污染。因此，環保署沒有理由相信財利船廠的污染情況較其他船廠嚴重；
- 環評的其中一項既定程序是就重要事項交換資料。在竹篙灣船廠用地進行的環評研究中，土木工程署是工程項目倡議者，而環保署則是法定主管當局。各部門曾在不同層面，合作統籌及監察環評研究的進展及結果。環保署曾召開環境研究管理小組會議，提供了一個場合供詳細討論環評研究概要的規定、進行環評研究的方法及初步結果，當中包括船廠用地污染的性質及範圍，並聯絡倡議工程項目的部門。有關的主管當局及工務部門(包括有關地政處)均曾出席該小組的會議，詳細進行討論。這個程序可確保各有關方面可透過會議場合交換資料，並提醒相關工務部門在環評過程中需要留意的重要事項；
- 土木工程署曾進行3次環評研究，分別是大嶼山北岸發展可行性研究的環評、主題公園的環評，以及竹篙灣財利船廠拆卸工程的環評；
- 土木工程署曾於1998年就大嶼山北岸發展可行性研究進行環評。這項環評確定財利船廠為北大嶼山發展項目範圍內，唯一可能污染泥土及地下水的工業操作，而引起關注的污染物是全石油碳氫化合物及各種金屬。環評結果特別指出，在竹篙灣船廠用地的拆卸工程完工後，有需要進行另一項環評研究，以探討土地污染的情況。在1999至2000年度進行的主題公園環評已充分參考這結果，並規定須進行

徵用和清理船廠用地

詳細的環評研究，專門探討竹篙灣船廠用地的污染問題。其後，環境諮詢委員會於2000年4月通過主題公園的環評，但附帶條件是在完成船廠拆卸工程另一項環評研究，並發出環境許可證後，方可在該船廠用地展開工程；

——在2000年年中至2001年4月徵用土地的階段，各有關方面均非常清楚竹篙灣船廠用地的土地污染情況。土木工程署於是展開主題公園的環評(1999年11月至2000年4月)及其後有關拆卸工程的環評(2000年4月至2002年4月)，以確定土地污染問題的準確範圍，並就清理該用地提出適當的補救建議；及

——就二噁英污染的問題而言，在完成全面地盤勘察後的較後階段，方發現存在二噁英污染的情況。顧問B其後發現，除了在船廠用地通常發現的污染物(例如石油碳氫化合物及各種金屬)外，該處的土壤亦受到二噁英污染。顧問在2001年10月向土木工程署、環保署及其他工務部門公布初步的研究報告。

28. 委員會知悉，竹篙灣船廠用地的承租人曾在該處製造玻璃纖維船隻。由於玻璃纖維的處理工序(例如進行露天焚燒)眾所周知會產生大量有害物質，委員會詢問土木工程署在徵用該土地前，為何並無懷疑承租人使用玻璃纖維製造船隻，可能會令該土地受到二噁英污染。

29. **土木工程署署長**在2003年12月31日的函件中解釋：

——從化學的角度而言，玻璃纖維由單纖維組織合併形成，它主要由矽氧化物、鋁氧化物、鈣氧化物、硼氧化物及鎂氧化物合併而成為一種非結晶玻璃質形態的物料。玻璃纖維用於鑄造船模的工作。在鑄造船模時，首先要在已製備的複製木船殼上鋪上玻璃纖維布，然後塗上少量環氧樹脂。木船模只用一次，所用的木料會盡量循環再用。玻璃纖維模會固定一個堅固的木框內，可供多次使用。少量剩餘的樹脂會以丙酮溶劑清理。由於玻璃纖維的交織性質，在製造過程中只會產生少量玻璃纖維廢料。所有玻璃纖維布的邊料均可再用，以及應用於船模的其他部分。所產生的少量玻璃纖維廢料會加以清理收集，然後存放在廢物箱內以待棄置。由於玻璃纖維並無被界定為化學廢物，將之送往堆填是適當的處理方法；及

徵用和清理船廠用地

——上述有關處理玻璃纖維物料的正規工序，不會釋出大量例如全石油碳氫化合物、揮發或半揮發有機化合物及多環芳碳氫化合物等有害物質，亦不會釋出任何二噁英。露天焚燒並非製造玻璃纖維船隻的正常作業程序。在徵用船廠用地前，土木工程署曾到該處實地視察，但無發現任何露天焚燒玻璃纖維物料的情況。

30. 委員會明白，竹篙灣船廠用地的契約條件並無賦權政府進入該土地進行地盤勘察。然而，鑒於顧問研究的結果及建議，指出在該土地發現較預期更嚴重的污染情況，以及有需要再進行地盤勘察，以確定受污染的程度，委員會詢問土木工程署曾否考慮其他方案，使有關部門可進入該土地視察。舉例來說，根據《廢物處置條例》，土木工程署可進入該土地，視察船廠營辦商或其工人有否任何不法行為。

31. **土木工程署署長**答稱不曾作出這樣的考慮。他解釋，土木工程署沒有援引法例以進入有關土地，原因是該署並不察覺船廠營辦商涉嫌違反任何有關法例。

32. 據審計署署長報告書第3.12段註17所述，在2001年年初，顧問C發現船廠工人懷疑有棄置化學廢物的情況，並提醒環保署注意此事。環保署在接獲投訴後，曾採取行動以制止非法棄置廢物的情況，並於2001年7月，以船廠營辦商做出非法作為而向其提出檢控。委員會質疑，顧問C在進行初步地盤測量期間發現的船廠工人棄置廢物的情況，是否已可構成合理理由，懷疑他們違反《廢物處置條例》，以致土木工程署可根據該條例賦予的權力，進入有關土地進行詳細的地盤勘察。

33. **環境保護署署長**解釋：

——顧問C發現船廠工人將一桶漆油棄置在船廠用地的一個坑內。環保署獲悉此事後，根據《廢物處置條例》所賦予的權力，以懷疑有人違反該條例為理由，進入該土地勘察。環保署在收集足夠證據後，以未有將化學廢物運往接收站，因而違反《廢物處置(化學廢物)(一般)規例》第8(1)(a)條的罪名，檢控船廠營辦商；

——環保署只能引用《廢物處置條例》中非常明確的罪行條文，才可進入有關用地，調查涉嫌違反該條例的情況。換言之，環保署只能在有合理理由懷疑有關土地正在或已發生違反

徵用和清理船廠用地

該條例的罪行的情況下，才可進入該土地進行此類勘察。環保署不可引用那些條文，讓另一部門進入有關土地作任何形式的例行巡查或地盤勘察，例如進行污染評估；

- 除二噁英外，在有關土地所發現的污染，均屬具悠久營運歷史的船廠所預期的合理程度以內。事實上，所發現的污染未必是船廠工人非法棄置廢物所致，亦不一定與違反《廢物處置條例》有關。應注意的是，船廠土地經過多年用作船廠營運後，逐漸受到污染是無可避免的；
- 關於二噁英的污染問題，他記得綠色和平的一名代表同意，按理很難預見有關用地會出現二噁英；及
- 在該土地發現的二噁英，絕大部分是在地面以下1至4米深之處。部分二噁英並不在先前曾進行露天焚燒活動的地點附近，而在部分明顯曾進行露天焚燒活動的地點，附近並沒有發現任何二噁英。根據這些結果，在船廠用地發現的二噁英，可能並非全都是在該處形成。

34. 環境保護署署長在2003年12月31日的函件(附錄12)中補充：

- 在2002年3月19日的環境事務委員會會議上，立法會議員就政府當局指船廠用地出現大量二噁英並不尋常，按理很難預見這種情況出現的說法，要求Luscombe博士(綠色和平的代表)表達意見。當時Luscombe博士表示，“船廠一向並未被普遍認為是二噁英源頭。他也有興趣知道污染為何會達至這水平。”；及
- 從事務委員會會議的討論內容清楚可見，Luscombe博士基本上認同，按理很難預見船廠用地會出現大量二噁英。

交還竹篙灣船廠用地予政府

35. 委員會察悉，竹篙灣船廠用地承租人在2001年4月3日簽立土地交還契據，並獲政府發給15億600萬元的補償金。同日，該承租人以按“現況”作為基礎，將有關船廠用地交還政府，意即政府同意以交還土地當天該幅土地的情況及狀況收回有關土地。在交還船廠用地前，由於受到現行契約條件的限制，政府一直未能在適當的處境去估計清理

徵用和清理船廠用地

土地污染的最終費用。在交還船廠用地後，政府發現該土地受到嚴重污染，而預計的除污費用進一步增至4億4,000萬元。

36. 委員會詢問，在土地交還契據內加入“現況”的條款是否常見，以及在自願交還土地的情況下支付的補償金額，會否有別於在收地情況下支付的補償金額。

37. **地政總署副署長(一般事務)**答稱：

- “現況”條款並非土地交還契據中的常見條款。此項條款是應竹篙灣船廠用地承租人的要求加入土地交還契據內；及
- 政府按照與收地相同的基準，向自願交還土地的土地擁有人支付補償金。

38. 考慮到本報告前文所述的各項顧問評估，以及在船廠用地交還前，該用地出現的其他污染跡象，委員會認為政府理應盡更大努力與承租人談判，務求達成對政府更為有利的自願交還土地安排。為使政府的利益得到更佳保障，政府在同意土地交還契據的條款前，至少應進入有關土地進行環評勘察。委員會質疑地政總署為何在接受“現況”條款前，並未：

- 審慎評估接受此項條款的潛在風險及財政影響，並把評估結果提交有關的政策局考慮；及
- 取得有關的政策局明示批准。

39. **地政總署署長**回應時表示：

- 鑒於香港迪士尼工程項目預計會帶來重大的財政收益，政府的目標是盡快完成該項工程。地政總署了解到竹篙灣船廠用地可供早日使用，對整體計劃至關重要，因為有關工程項目的部分工程須在該用地可供使用後才可展開。基於這背景，地政總署當時其中一個考慮重點，是透過自願交還土地或收地安排，早日收回該幅土地；及
- 據地政總署所知，政府過去從沒有就違反契約的情況，對所收回物業的前承租人採取行動。一旦土地交還政府，違反契約的問題實際上已不再存在。接受按“現況”作為交還

徵用和清理船廠用地

土地的基礎這做法，符合地政總署過去對收地所持的立場。至於若政府不同意加入這項“現況”條款會有何後果，則只能憑空臆測。

40. 委員會從審計署署長報告書第4.12段得悉，在另一宗涉及交還一幅位於青衣作特別用途土地的個案中，政府在土地交還契據加入一項條款，訂明如在交還土地後發現污染的情況，承租人須就有關的責任向政府作出彌償。在2000年，當地政總署處理交還此幅土地一事時，承租人建議把部分土地連同一些仍然保持原狀的地下構築物交還政府。為了保障政府的利益，地政總署在土地交還契據中加入一項彌償損失條款，訂明在簽立土地交還契據當天起計的7年內若發現污染物，承租人承諾就有關的責任向政府作出彌償。委員會詢問為何地政總署不在竹篙灣船廠用地的個案中依循這做法。

41. **地政總署署長**表示：

- 若在竹篙灣船廠用地的土地交還契據中加入這項彌償損失條款，承租人極有可能不會自願將用地交還政府。結果，整體工程計劃可能會受到影響；及
- 地政總署現正徵詢法律意見，以確定政府可否向竹篙灣船廠用地的前承租人或船廠營辦商追討除污費用。

42. 委員會看來，政府似乎不惜一切代價，務求“準時”收回船廠用地，以便展開迪士尼工程項目。委員會詢問，地政總署在接受“現況”條款前，曾否與督導委員會討論接受該項條款可能引起的潛在風險及財政影響。**地政總署署長**告知委員會，接受“現況”條款是當時的地政總署署長作出的決定。

43. 鑒於上述回應，委員會要求地政總署署長翻查過往紀錄，藉以確定當時的地政總署署長是否在知悉除污費會大幅增加超過4倍(由2,200萬元增至1億元)的情況下，仍獨自決定在竹篙灣船廠用地的土地交還契據內加入“現況”條款；若然，他作出這個決定的理據為何。

44. **地政總署署長**在2004年1月5日的函件中答稱：

- 地政總署經翻查過往紀錄後，證實曾於2000年6月及2001年2月接獲顧問B的報告書副本。報告書述明，需待環評研究完成後，才能準確評估財利船廠用地除污工作實際所需的

徵用和清理船廠用地

費用。由當時的地政總署副署長(專業事務)率領的地政總署談判隊伍，亦透過督導委員會2001年2月的會議得悉，初步地盤勘察工作顯示只有局部地面受到污染，而露天地方並沒有廣泛受污染。至於預計進行除污工作的1億元費用，則載列於2001年2月顧問B報告書附連的建設費用預算表內，但當時未為地政總署的談判隊伍所察覺；及

——地政總署的紀錄亦顯示，按“現況”作為交還土地的基礎這項原先建議，是由代表財利船廠業主的測量師提出，以便船廠業主可在有關構築物及廠房仍留在該土地上的狀況下交還該土地。地政總署考慮到，一旦未能達成交還協議，便須以收地方式徵用土地，由於採用收地方式徵用土地亦會出現相同的結果，而且交還土地會較收地更為快捷穩當，該署因而認為這項建議可予接受。

45. 鑒於地政總署署長作出上述回應，委員會詢問，土木工程署有否在獲悉顧問B及顧問C在評估中指出污染程度較預期嚴重，以及預計除污費會大幅增加後，隨即正式提醒所有相關部門。

46. **土木工程署署長及土木工程署副署長(專責事務)葉世初先生**回應時表示：

——地盤勘察的結果已包括在有關的環評研究報告擬稿內，而且在定稿前已徵詢政府各有關部門的意見。環評研究一直由有關的環境研究管理小組密切監察，而管理小組的成員來自所有相關部門，包括有關地政處及環保署的代表。管理小組提供了有用的場合，讓有關部門詳細討論地盤勘察及環評研究的要求、研究的方法及結果，包括船廠用地污染的性質及可能受污染的程度；及

——土木工程署亦曾召開及主持定期的跨部門統籌會議，以監督有關環評研究的進度，並討論及解決任何有關事宜。船廠用地污染的性質及可能受污染的程度，一直是這些跨部門會議關注的議題。

47. 應委員會要求，**土木工程署署長**在2003年12月30日的函件(**附錄13**)中提供了顧問B及顧問C就竹篙灣船廠用地污染情況所擬備的報告。

徵用和清理船廠用地

48. 委員會進一步詢問，有關部門在獲悉船廠用地的預計拆卸工作費用會由2,200萬元增至1億元後，有否將此情況告知財經事務及庫務局和財委會；若有，何時告知他們；若否，此舉是否違反了正當的財務程序。

49. **財經事務及庫務局局長**在2003年12月30日的函件(**附錄14**)中答稱：

——財經事務及庫務局經翻查紀錄後，確定當時的庫務科先前未獲告知在竹篙灣船廠用地進行拆卸工作的預算費用已由1999年11月的2,200萬元增至2001年1月的1億元。審計署署長在2003年8月28日把其報告書的初稿送交財經事務及庫務局審閱及徵詢意見時，該局才得悉這項資料；

——政府當局在1999年11月17日向財委會轄下的工務小組委員會提交文件，請求財委會原則上接納估計為數136億元的財政承擔，用作興建基礎建設的經費，以支援在竹篙灣發展國際主題公園。政府當局加入一筆預算開支為2,200萬元的雜項工程費用，當中包括拆卸竹篙灣船廠的工程。文件亦述明，因為有關工程項目其他組合部分的詳細設計工作尚待進行，政府當局會在進行詳細設計工作時，進一步調整建設費用預算。政府當局在工務小組委員會會議上，表明會再向財委會轄下的工務小組委員會提交撥款建議，把有關工程計劃分階段提升為工務計劃甲級工程，而議員在審議個別撥款建議時，將再有機會進一步審閱工程的細節。政府當局亦承諾會就迪士尼樂園工程項目進行詳細的環評研究，以處理有關工程在建造及運作期間可能對環境造成影響的問題；

——工務部門就工務計劃進行規劃時，按慣常做法會根據從地盤勘察、可行性研究、環評研究及初步／詳細設計所得的資料，修訂工程計劃的預算。就此方面，在向財委會轄下的工務小組委員會提出撥款申請時，工務部門須確保提交文件所載工程計劃的財政影響，包括建設及經常費用，是當時最切合實際及最符合成本效益的預算。核准工程計劃預算其後如作出任何超過1,500萬元的變更，管制人員須向財委會轄下的工務小組委員會提出充分理據。至於少於1,500萬元的變更，則須獲得財經事務及庫務局批准；及

徵用和清理船廠用地

——就目前的個案而言，當時的庫務科在2001年年初並未獲告知拆卸船廠的預算費用有所增加，因為有關費用仍須待環評研究完成後，方可作最後評定。然而，在2001年年底，在有關拆卸財利船廠工作的環評研究完成後，各有關部門／政策局(包括當時的庫務科)便獲得提醒，由於在船廠用地發現二噁英，污染問題較預期為嚴重，除污費用可能會有所增加。有關當局隨後修訂有關工程計劃的預算，並在2002年5月向工務小組委員會提交第三組基建工程撥款申請文件中，提供款額較高和更準確的拆卸工作費用預算，以及相關的理據。有鑒於此，財經事務及庫務局認為是項工程計劃預算的準備工作與慣常做法無異。

50. 結論及建議 委員會：

收回和清理青衣北部船廠用地

——對以下情況表示遺憾：

- (a) 青衣北部船廠用地的15份短期租約載有條文，訂明在租約協議終止時，租戶須負責自費清理搭建物，但政府在這些短期租約終止時，並沒有執行有關條文；及
- (b) 儘管青衣北部船廠用地的6份契約和15份短期租約的其中5份載有禁止污染土地的條文，但政府卻須承擔約6,450萬元，在有關土地進行除污工作；

——知悉：

- (a) 政府已就6個承租人及15個短期租約租戶為有關用地所發現的污染須承擔的法律責任，向外界大律師尋求法律意見，並已為保障其權益而針對有關各方發出21項令狀；及
- (b) 地政總署署長將會實施審計署署長報告書第2.14及2.28段所載審計署的建議；

徵用和清理船廠用地

評估竹篙灣船廠用地受污染的情況

——對以下情況表示遺憾：

- (a) 政府沒有進入私人土地以進行環境影響評估地盤勘察的法定權力；及
- (b) 政府在進行詳細的地盤勘察後，發現竹篙灣船廠用地的污染程度較原先預期的嚴重，結果須承擔估計達4億4,000萬元的費用，在該土地進行除污工作；

——知悉：

- (a) 土木工程署署長將會實施審計署署長報告書第3.25段所載審計署的建議；
- (b) 地政總署署長將會實施審計署署長報告書第3.26段所載審計署的建議；及
- (c) 環境運輸及工務局局長會把審計署署長報告書第3.25段所載審計署的建議，通知所有工務部門；

交還竹篙灣船廠用地予政府

——對以下情況表示極度遺憾：

- (a) 地政總署未有審慎評估接受“現況”條款的潛在風險及財政影響，並把評估結果提交有關的政策局考慮，即使在有關用地交還前：
 - (i) 顧問C已發現土地受到污染；
 - (ii) 環保團體已指出船廠運作會產生污染物，例如有毒金屬、頑固的有機污染物及其他危險物質；及
 - (iii) 部分立法會議員曾多次提醒政府當局有關用地的污染程度可能較預期嚴重；及

徵用和清理船廠用地

- (b) 地政總署未有在竹篙灣船廠用地的土地交還契據加入一項彌償損失條款；

——知悉地政總署署長：

- (a) 現正徵詢法律意見，以確定政府可否向竹篙灣船廠用地的前承租人或船廠營辦商追討除污費用；及
- (b) 將會實施審計署署長報告書第4.29段所載審計署的建議；及

跟進行動

——希望當局繼續向委員會報告實施審計署各項建議的進展。