

## 第 8 章

地政總署

土木工程署

徵用和清理船廠用地

審計人員包括：

梁國傑先生、潘愛莎女士、黃日林先生  
王球安先生負責督導是項審計工作

香港審計署  
二零零三年十月十八日

# 徵用和清理船廠用地

## 目 錄

	段數
撮要	
第 1 部分：引言	1.1
徵用船廠用地	1.2
帳目審查	1.3
第 2 部分：收回和清理青衣北部船廠用地	2.1 – 2.4
清理船廠用地的責任	2.5 – 2.11
審計署的意見	2.12 – 2.13
審計署的建議	2.14
當局的回應	2.15
青衣北部船廠用地的除污費用	2.16 – 2.24
審計署的意見	2.25 – 2.27
審計署的建議	2.28
當局的回應	2.29
第 3 部分：評估竹篙灣船廠用地受污染的情況	3.1
背景	3.2 – 3.4
發現竹篙灣船廠用地受污染	3.5 – 3.14
在竹篙灣船廠用地發現二噁英	3.15 – 3.16
曾接獲關於在竹篙灣船廠用地露天焚燒廢物的投訴	3.17 – 3.19
審計署的意見	3.20 – 3.24
審計署的建議	3.25 – 3.27
當局的回應	3.28 – 3.30
第 4 部分：交還竹篙灣船廠用地予政府	4.1
按“現況”作為交還土地的基礎	4.2 – 4.11
青衣土地交還契據包含彌償損失條款	4.12 – 4.13
契約條件內的環保條款	4.14 – 4.24
審計署的意見	4.25 – 4.28
審計署的建議	4.29
當局的回應	4.30

## 目 錄 (續)

### 附錄

A：曾在一九九五年和一九九九年接獲關於在竹篙灣船廠用地露天焚燒廢物的投訴

B：交還青衣土地 (如在交還土地後發現土地受污染，承租人會向政府作出彌償)

C：大事年表

D：中文版從略

# 徵用和清理船廠用地

## 撮要

1. 政府可以收回土地或與地主磋商交還土地事宜，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。政府在一九九七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15份短期租約(有關的21幅土地下稱青衣北部船廠用地)，用以建造地區遊憩用地和政府團體社區用地設施。二零零一年，政府又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(下稱竹篙灣船廠用地)的事宜，以便將來進行一項興建主題公園的工程。審計署發現，政府在徵用土地後，需要承擔巨額的清理地盤和除污費用(第1.1及1.2段)。

## 審計結果

### 清理青衣北部船廠用地

2. 關於青衣北部船廠用地，短期租約的條件訂明在租約協議終止時，租戶須負責清理搭建物。不過，在上述15份短期租約終止時，地政總署並沒有採取行動執行這些條文，理由是有關條文可能難以有效執行。結果，政府須花費約550萬元清理上述土地。審計署發現，地政總署仍未在地政處指引中訂明基於什麼具體理由，可讓短期租約租戶獲豁免清理地盤(第2.2至2.6、2.12及2.13段)。

### 青衣北部船廠用地的除污工作

3. 在上述已批租土地於一九九七年四月復歸政府所有，以及有關的短期租約在一九九七年四月至七月期間終止後，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，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。有關承租人和短期租約租戶可能有責任除去土地上的污染物。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。審計署認為，如律政司證實承租人和租戶須負責清理受污染的土地，地政總署應從速採取行動，向他們收回除污費用(第2.3、2.4及2.18至2.27段)。

### 評估竹篙灣船廠用地受污染的情況

4. 竹篙灣船廠用地於二零零一年四月三日交還予政府。根據在一九七零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。二零零一年年初，在承租人同意下進行了一些規模有限的初步地盤勘察工作後，該土地據報只有局部地面受到污染。不過，政府於二零零一年四月徵用該土地，並進行詳細的地盤勘察工作後，在二零零一年十月發現，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，亦發現了二噁英。結果，政府需要承擔 4.4 億元在該土地進行除污工作 (第 3.1、3.4(3)、3.11 至 3.15 及 3.19(c)段)。

5. 這宗個案顯示，在政府收回土地或土地交還政府前，政府需有權進行所需的地盤勘察工作。審計署認為，地政總署應修改契約內標準條款的措辭，以便在政府收回土地或土地交還政府前，授權政府進入該土地，進行地盤勘察工作 (第 3.22 段)。

### 交還土地的程序有可予改善之處

6. 竹篙灣船廠用地於二零零一年四月三日按“現況”作為基礎交還政府。直至竹篙灣船廠用地交還當日，地政總署可能一直並非在適當的處境去估計清理土地的最終費用。審計署認為，既然在承租人交還土地前有關方面已發現土地受到污染，地政總署應認真評估接受“現況”條款的潛在風險和財政影響，並應在接受按“現況”交還土地條款前，尋求有關決策局的批准。審計署注意到在另一宗關於交還一幅青衣土地的個案中，所涉的土地交還契據加入了一項條款，訂明如在交還土地後發現污染的情況，承租人須就有關的法律責任向政府作出彌償。審計署認為將來應在所有的土地交還契據中加入一項彌償損失條款，以保障公眾利益 (第 4.2、4.3、4.10、4.12 及 4.25 至 4.28 段)。

## 審計署的建議

### 7. 審計署提出下列主要建議：

#### 收回土地的程序和終止短期租約

##### (a) 地政總署署長應：

- (i) 在撥出公帑清理短期租約土地之前，嚴格執行短期租約的條件，特別是那些規定租戶須在短期租約終止時清理地盤的條件 (第 2.14(a)段)；
- (ii) 在地政處指引內清楚訂明基於什麼具體理由，可讓短期租約租戶在租約終止時獲豁免清理地盤 (第 2.14(c)段)；
- (iii) 如法律意見證實承租人和租戶違反了契約和短期租約協議的有關條件，則從速採取行動，向他們收回除污費用 (第 2.28(a)段)；及
- (iv) 在契約條件中訂明，在政府收回土地或土地交還政府前，政府有權進行地盤勘察工作 (第 3.26(a)段)；

##### (b) 土木工程署署長應確保會進行所需的地盤勘察工作，以評估政府將徵用的已批租土地受污染的情況 (第 3.25(a)段)；

#### 交還土地的程序和契約條件

- (c) 假如承租人建議政府接受按“現況”作為交還已批租土地的基礎，或承租人不欲負起清理土地的責任，地政總署署長應在接受建議前，認真評估涉及的風險和財政影響，特別是如果發現土地有污染迹象，更應如此；該署並應就此徵求有關決策局的批准 (第 4.29(c)段)；及
- (d) 地政總署署長應在土地交還契據中加入條款，以確保前承租人會就污染土地的風險向政府作出彌償 (第 4.29(b)段)。

### 當局的回應

### 8. 當局大致上同意審計署的建議。



## 第 1 部分：引言

1.1 政府可以通過以下方法，徵用土地作公共用途：

- (a) 收回已批租土地 在行政會議裁定擬收回已批租的土地是為了作公共用途之後，政府可下令收回該土地。《收回土地條例》(第124章)授權政府強制徵用已批租土地作所需的公共用途(註 1)。政府收回土地時，會向地主作出補償建議。如地主不接受該建議，可向地政總署提出索償。若雙方未能達成協議，索償個案可提交土地審裁處審理。收回土地的過程通常極為費時；
- (b) 交還已批租土地 地政總署亦可通過與地主磋商，使地主自願交還土地，從而徵用已批租土地，而無需根據《收回土地條例》的規定收回土地。在進行上述磋商時，政府會給予地主一段合理時間，以考慮其建議、安排訂立交還土地協議，並作出其他業務安排。政府按照與收地相同的標準，向通過磋商自願交還土地的地主發放補償金。如徵用土地有時間上的限制，政府往往會在展開有關自願交還土地的磋商時，同步進行收地程序；及
- (c) 終止短期租約 對於根據短期租約出租的土地，政府可終止租約，從而徵用土地作公共用途。如政府是按照短期租約的條款來終止有關的短期租約，則通常無須向租戶發放任何補償金。

### 徵用船廠用地

1.2 一九九七年，政府收回位於葵青青衣北部的 6 幅已批租船廠用地，並終止了 15 幅船廠用地的短期租約(有關的 21 幅土地下稱青衣北部船廠用地)，以便預留土地，以供建造地區遊憩用地和政府 團體 社區用地設施。政府在二零零一年又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(下稱竹篙灣船廠用地)的事宜，以便進行一項興建主題公園的工程。政府徵用這些船廠用地時，需要承擔表一所列費用：

---

註 1：除《收回土地條例》外，政府亦可憑藉以下權限收回土地：(a)《道路(工程、使用及補償)條例》(第 370 章)；(b)《地下鐵路(收回土地及有關規定)條例》(第 276 章)；及(c)《土地徵用(管有業權)條例》(第 130 章)。



表一

青衣北部船廠用地和竹篙灣船廠用地的  
徵用、清理和除污費用

	補償金		清拆費用		總計 (百萬元)
	(包括特惠 補償金) (百萬元)		清理費用 (百萬元)	除污費用 (百萬元)	
(a) 在青衣北部船廠 用地的 6 個已批 租船廠	131		1.2		
				64.5 (註 1)	202.2
(b) 在青衣北部船廠 用地根據短期租 約持有的 15 個 船廠	沒有		5.5		
(c) 竹篙灣船廠用地	1,506		10.0 (註 2)	440.0 (註 2)	1,956.0
總計	1,637		16.7	504.5	2,158.2

註 1：這是位於青衣北部船廠用地的 21 個船廠的預計除污費用總額。最終所需的費用仍未作實。

註 2：這只為預計金額。最終所需的費用仍未得悉。

如表一顯示，政府為徵用上述土地須花費 16.37 億元。徵用土地後，政府亦需承擔巨額的地盤清理和除污費用。（詳情見第 2 至 4 部分。）

#### 帳目審查

1.3 審計署最近曾審查有關徵用和清理上述船廠用地的事宜。審查工作集中於下列幾方面：

- (a) 收回和清理青衣北部船廠用地 (見第 2 部分)；
- (b) 評估竹篙灣船廠用地受污染的情況 (見第 3 部分)；及
- (c) 交還竹篙灣船廠用地事宜 (見第 4 部分)。

## 第 2 部分：收回和清理青衣北部船廠用地

2.1 本部分探討有關收回和清理青衣北部船廠用地的事宜。這次帳目審查顯示，在收地程序和終止短期租約方面仍有可予改善之處。

2.2 徵用土地 經核准的青衣分區計劃大綱圖 (註 2) 內有一幅面積為 7 公頃用以建造地區遊憩用地和政府 團體 社區用地設施的土地。這幅土地上設有 21 個船廠，佔地約 5.3 公頃，在這 21 個船廠當中：

- (a) 6 個船廠所訂的契約會在二零四七年六月屆滿；及
- (b) 15 個船廠是設於根據短期租約持有的政府土地上。政府可以隨時預先給予通知，終止有關的短期租約。

政府為了提供土地，以進行青衣北部地區遊憩用地和政府 團體 社區用地設施的工程 (下稱青衣北部工程)，必須收回上述 6 幅船廠用地和終止上述 15 份短期租約。政府已把 21 個船廠搬往原址以西 200 米處的新址。照片一顯示青衣北部工程的位置。

---

註 2：城市規劃委員會是根據《城市規劃條例》(第 131 章)的條文，擬備和發表屬於法定圖則的分區計劃大綱圖。分區計劃大綱圖展示了個別地區規劃方案的擬議土地用途和主要道路系統。分區計劃大綱圖包括作各項用途的地區，例如供作住宅、商業、工業，以及政府、團體和社區用途。

照片一

青衣北部地區遊憩用地和政府／團體／社區用地設施的工程地盤



資料來源：土木工程署二零零三年四月的記錄。照片上方向西南方。

2.3 收回已批租的船廠用地 一九九七年一月，行政會議下令根據《收回土地條例》，收回上述6幅已批租船廠用地作公共用途。一九九七年一月底，當局在有關的船廠用地張貼憲報公告，說明由公告日期起計，政府會在三個月期滿時收回該等土地，使土地復歸政府所有。該等土地已在一九九七年四月二十六日復歸政府所有，收回有關土地的費用為 1.31 億元。

2.4 終止短期租約 至於按照短期租約開設的船廠，船廠營辦商在租約終止時並無資格獲得土地補償金。在一九九七年四月至七月期間，政府先後終止了上述15份短期租約，並讓15個有關租戶享有12個月的繼續佔用期，以便他們在新址重新開業。二零零零年六月，政府已完成上述 15 個船廠的清理工作。

#### 清理船廠用地的責任

2.5 已批租土地 一九九八年五月，財經事務及庫務局在研究提供款項以清理船廠用地的責任時，質疑按照 6 份契約的條件，是否應由船廠營辦商而非政府負責清理地盤。土木工程署 (即青衣北部工程的負責部門) 於是詢問地政總署，契約內是否有任何條件，規定在政府收回土地前，船廠營辦商須承擔有關的地盤清理工作。地政總署答覆時表示，契約內並沒有這類條件。收回土地後，該處的搭建物已成為政府產業，政府應承擔地盤清理工作。因此，政府須承擔有關的地盤清理費用。

2.6 短期租約土地 地政總署在一九九八年五月又告知土木工程署，關於上述15幅根據 (已簽立的) 短期租約持有的船廠用地，短期租約內已有條件，規定在租約終止時，租戶應自費拆卸並移去任何建築物或搭建物。這些條文列明：

- (a) 租戶應令土地保持在地政總署感到滿意的良好和可以出租的維修狀況和情況，並在短期租約終止時交回同等狀況的土地；
- (b) 租戶應在地政總署提出要求時，自費拆卸並移去任何建築物或搭建物，而且不會獲得任何補償；及
- (c) 租戶應就佔用和使用土地所引致或與之有關的訴訟、訟案、訟費、申索、要求和開支，對地政總署作出彌償並確保該署獲得彌償。如租戶沒有拆卸和移去任何搭建物，地政總署可進行這類拆卸工作，費用則由租戶承擔。租戶收到地政總署的繳款通知後，須向該署繳付一筆相等於拆卸費用的款項。(審計署注意到，現行標準短期租約主導文件亦載有類似規定 見註3。)

---

註3：主導文件是地政總署技術資訊部發出的標準文件；該部發出主導文件前，曾與該署的法律諮詢及田土轉易處緊密合作，一同擬備該文件。地政總署轄下的地政處使用主導文件，以確保地政總署轄下所有辦事處會劃一處理有關工作。主導文件載有關於批地形式的最新政策。地政總署職員必須依循最新主導文件的內容，辦理有關事宜。

### 15名短期租約租戶無須清理地盤

2.7 地政總署在一九九八年五月表示，要有效執行短期租約的條件，可能頗為困難。該署認為：

- (a) 受影響的租戶可能不願清理有關地盤；
- (b) 按照有關條件，雖然租戶在短期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縱使並非沒有可能，也頗為困難。租戶很可能會抗拒清理工作；及
- (c) 如地政總署堅持要求租戶清理受影響的搭建物，但租戶拒絕這樣做，地政總署可能會採取法律行動。結果，政府可能須面對不少批評，而青衣北部工程或會受到阻延。

2.8 一九九八年八月，財經事務及庫務局對於沒有要求15名短期租約租戶清理搭建物的原因，表示有所保留。房屋及規劃地政局在一九九八年九月作出回應時，向財經事務及庫務局提出以下理由：

- (a) 部分立法會議員支持船廠營辦商，而市民亦表示同情。政府要求船廠營辦商拆卸搭建物，或許會被視為不合理，並可能招來批評；及
- (b) 有關搭建物含有石棉和化學廢物，拆卸時應由專家處理。船廠營辦商可能會以不恰當的方式處理石棉和化學廢物，以致影響附近的市民和四周環境。處理方法不當，可能也會影響日後在有關土地進行的污染研究。

2.9 雖然房屋及規劃地政局已作出上述解釋，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權，要求租戶須把地盤恢復至原有狀況，即短期租約開始生效前的狀況。假如最後政府須清理搭建物，有關工作會屬維修性質，通常應從地政總署(而非土木工程署)的維修撥款撥付所需費用。

2.10 一九九九年一月，房屋及規劃地政局在回覆財經事務及庫務局時解釋，短期租約中有關拆卸的條款是標準條款；地政總署通常會在短期租約終止時執行這項條款。不過，在下列情況下，地政總署可能不會要求租戶拆卸搭建物：

- (a) 有關的短期租約由政府土地租用牌照轉換而成，搭建物上有房屋署編配的寮屋登記編號。如清理工作涉及這些搭建物，房屋署須負責在清理當日使這些搭建物不宜居住。拆卸費用通常由有關的公共工程合約承擔；
- (b) 新租戶表示願意接收有關的搭建物；或
- (c) 有理據證明政府須負責拆卸工作，例如此次清理青衣北部船廠用地的個案。

2.11 地政總署在二零零零年六月清理青衣北部船廠用地，費用為670萬元。審計署估計清理上述 15 幅短期租約船廠用地的費用約為 550 萬元（註 4）。

#### 審計署的意見

2.12 短期租約內清楚規定，在租約協議終止時，租戶須負責清理搭建物。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（見第 2.7 段）。結果，政府須為上述 15 份短期租約支付約 550 萬元，用以清理有關地盤。

2.13 一九九九年，房屋及規劃地政局列出在何種情況下，地政總署可能不會要求租戶把搭建物移去（見第 2.10 段）。不過，審計署發現，地政總署仍沒有在地政處指引內訂明基於什麼具體理由，可讓短期租約租戶獲豁免清理地盤。

#### 審計署的建議

2.14 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 在撥出公帑清理短期租約土地之前，嚴格執行短期租約的條件，特別是那些規定租戶須在短期租約終止時清理地盤的條件；
- (b) 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（例如政府須承擔地盤清理費用），則就這類建議向財經事務及庫務局局長申請給予事先批准；及
- (c) 在地政處指引內清楚訂明基於什麼具體理由，可讓短期租約租戶在租約終止時獲豁免清理地盤。

---

註 4：計算方法如下：

6 幅已批租土地和 15 幅短期租約土地的總面積為 53 200 平方米。15 幅短期租約土地的面積為 43 370 平方米。清理費用總額為 670 萬元。因此，預計清理 15 幅短期租約土地所需的費用為  $(43\,370 + 53\,200) \times 670 \text{ 萬元} = 550 \text{ 萬元}$ 。

## 當局的回應

2.15 地政總署署長大致上同意審計署的建議。他並表示：

- (a) 關於第 2.14(a) 及 (b) 段所載的審計署建議，他會顧及所涉的實際困難，檢討有關事宜；
- (b) 關於第 2.14(c) 段所載的審計署建議，地政處指引在這方面並沒有作出清晰的指示；他與有關的決策局商議後，會發出適當的指示；及
- (c) 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。這是因為在這種情況下，政府必須確保能適時收回土地。如地政總署留待租戶清理地盤，則無法確定租戶能否在指定時間騰出有關土地。若租戶未能這樣做，政府只能採取法律行動來收回土地。這個過程將非常漫長，可能會影響公共工程的施工時間表。

## 青衣北部船廠用地的除污費用

2.16 土木工程署在一九九五年完成了一項有關青衣北部工程的環境影響評估研究。一九九五年八月的環境影響評估報告指出：

- (a) 研究已包括一項土地可能受污染的初步測量。由於無法進入有關土地，因而沒有就土地污染一事進行詳細測量；
- (b) 船廠搬遷後，可能仍留在有關土地上的物料包括一般廢物 (如船廠搭建物) 和化學廢物 (如剩餘的漆油、油類和溶劑)；
- (c) 土地受污染可能會影響海洋環境，而在進行地盤清理工程、填海工程和建築工程期間，還會影響建築工人和四周的土地使用者；及
- (d) 在清理地盤、實地處理廢物和在地盤外處置廢物之前，部分廢物和污染物須經過特別處理。

2.17 環境影響評估報告建議，應進行土地污染研究，以確定污染程度、對日後的土地用途所造成的影響，以及須採取的除污措施。

### 青衣北部船廠用地的土地污染研究

2.18 一九九九年三月，土木工程署委聘了一名顧問，進行上述土地污染研究。青衣北部工程的顧問在二零零一年五月完成土地污染研究的最後報告。經鑑定的污染物主要是碳氫化合物和重金屬(註5)。在一個泥土樣本中，亦發現了石棉。根據一份有關青衣北部工程的資料文件，財務委員會工務小組委員會在二零零一年七月得悉：

- (a) 政府估計，污染物散布於該處大部分土地上，而在若干地方，污染物更深達3米；
- (b) 約75 000立方米的泥土受碳氫化合物污染，其中約三分之一同時受重金屬污染；
- (c) 由於較早時進行的一項勘察證實，地下水所含的污染物符合國際可接受水平，污染物經滲濾後流出海洋的風險相當輕微；及
- (d) 土地污染研究沒有報告任何受二噁英(註6)污染的迹象。

2.19 為採取額外措施以保障公眾安全，顧問其後曾評估有關土地曾否受二噁英污染。顧問在二零零二年六月作出結論，指二噁英的最高濃度沒有超出清理工作的目標，因此認為青衣北部船廠用地並沒有受二噁英污染。

### 承租人和租戶無須負責承擔除污費用

2.20 二零零一年五月，拓展署收到土地污染研究報告後告知地政總署，青衣北部船廠用地被碳氫化合物和重金屬嚴重污染，所需的除污費約為6,000萬元。與青衣北部工程1.17億元的工程預算費(註7)比較，除污費用顯然不合比例。因此，拓展署要求地政總署提供意見，研究短期租約內是否有任何條件，規定船廠營辦商須自費承擔除污工作。

---

註5：碳氫化合物包括全石油碳氫化合物、多芳香碳氫化合物和殘餘的多氯聯苯。重金屬則包括鉛、銅、鋅、鉻、鎳、錫和鎘。

註6：二噁英主要是工業工序和熱工序的副產品。由於二噁英能在脂肪中溶解，並且在化學上非常穩定，一旦進入環境中或人體內，就會永遠存留。環境中的二噁英積聚在食物鏈。二噁英有毒，其中一種二噁英已列為致癌物。

註7：立法會財務委員會在二零零一年七月批准把青衣北部工程的填海工程和地盤平整工程提升為工務計劃的甲級工程，按當日價格計算，所需費用為1.17億元。二零零三年五月，除污工程的最新預算費用為6,450萬元。



2.21 地政總署在答覆時表示：

- (a) 短期租約內並沒有條件，規定租戶須在短期租約終止時承擔除污工作。短期租約第 2(h)條(註 8)規定，租戶的責任只是在短期租約終止時拆卸並移去有關土地上的搭建物；及
- (b) 沒有發現有關土地有任何已登記的產權負擔，註明須在收地時進行任何除污工作。

關於已批租船廠用地的承租人應否負責除污的問題，地政總署沒有發表意見。

2.22 二零零一年五月，環境保護署在回應新聞界的查詢時，向土木工程署表示：

- (a) 現行環境法例中並沒有任何條文，規定須就土地污染採取執法行動；
- (b) 並沒有任何法律條文，讓政府可收回除污費用；及
- (c) 契約中亦沒有任何條文，讓政府可收回除污費用。

契約和短期租約的條件禁止污染土地

2.23 審計署注意到，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。 ”

2.24 至於 15 幅短期租約船廠用地，審計署亦注意到其中 5 幅的短期租約協議有以下特別條件，規定租戶：

“ 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、排泄物或其他廢物留在或棄置在上述地段的任何部分，並須以適當的方式，把上述所有物質移離上述地段。 ”

---

註 8：短期租約第 2(h) 條訂明，如地政總署署長在協議終止時提出要求，租戶應自費把當時存在於有關處所，或構成該處所一部分的所有或任何搭建物拆卸和移去，而地主不會向租戶發放任何補償金；如租戶接到這要求，但他沒有拆卸任何搭建物，地主可進行這類費用由租戶承擔的拆卸工作，而租戶應在接到地主的繳款通知後，向地主繳付一筆相等於有關費用的款項。

鑑於上述契約條件及短期租約條件禁止造成污染，上述6名承租人和5名短期租約租戶可能有責任除去土地裏的污染物。不過，直至二零零三年九月為止，地政總署從未試圖要求上述6名承租人和5名短期租約租戶負責。

#### 審計署的意見

2.25 審計署在二零零三年五月把上述發現通知地政總署，並詢問該署為何沒有試圖收回除污費用。地政總署回覆時表示，該署正收集資料，以期徵詢律政司的意見。

2.26 二零零三年七月，地政總署曾就該6名承租人和15名短期租約租戶根據佔用和使用船廠用地的條款和條件須負的責任，以及他們或當中任何人是否須因違反有關禁止污染土地的規定而負上責任，徵詢律政司的意見。

2.27 律政司已考慮上述問題，並正尋求外間資深律師的意見。審計署認為，如律政司證實承租人和租戶須為清理污染事件負責，地政總署應從速採取行動，根據一九八九年公布的污染者自付原則（註9），向他們收回除污費用。

#### 審計署的建議

2.28 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 如法律意見證實承租人和租戶違反了契約和短期租約協議的有關條件，則從速採取行動，向他們收回除污費用；及
- (b) 諮詢環境保護署署長，就污染已批租土地或短期租約土地違反契約或短期租約中有關條件的行為，採取適當的執行契約條款行動。

---

註9：根據一九八九年《白皮書：對抗污染莫遲疑》進行的第二次檢討，污染者自付原則指對環境造成損害的人應就造成的損害負擔費用，而不會獲得資助，並應在計算過污染的代價後，設法減少所造成的污染。

## 當局的回應

2.29 地政總署署長大致上同意審計署的建議。他並表示：

- (a) 地政總署收到律政司的意見後，會考慮是否採取行動，向青衣北部船廠用地的承租人和租戶收回除污費用；及
- (b) 如地政總署知悉任何污染事件 (例如獲環境保護署通知有污染事件發生)，只要法律意見證實有關人士已違反契約條件，而有關個案值得優先處理，地政總署願意採取執行契約的行動。

### 第3部分：評估竹篙灣船廠用地受污染的情況

3.1 本部分探討在竹篙灣船廠用地交還政府前，在該處進行的污染評估工作。這次帳目審查顯示，在該處進行的污染評估工作，有可予改善之處。在此，先把有關的重要事實說明：

- (a) 在一九七零年由政府批租給承租人的竹篙灣船廠用地契約並無授權政府可進入(私人)土地作地盤勘察；
- (b) 環境保護署曾於九十年代兩度接到有人在該船廠用地露天焚燒廢物的投訴；及
- (c) 該船廠用地於二零零一年四月三日交還政府。

#### 背景

3.2 竹篙灣船廠用地位於大嶼山竹篙灣東北岸，面積約為186 700平方米。(見圖一。)該土地的契約在一九七零年批出，用作建造和維修保養船隻。該份一九七零年的契約中並未載有任何條款，授權政府可視察土地，以查明是否有人違反契約條件。

圖一

竹篙灣船廠用地的位置



資料來源：土木工程署的記錄

3.3 一九九九年十一月，政府宣布會在竹篙灣興建一個主題公園。為支援這項主題公園發展計劃，政府須提供填海土地、相關的基礎設施和政府 團體 社區用地設施。為此，政府須：

- (a) 徵用竹篙灣船廠用地；及
- (b) 承擔船廠的清拆工作；按一九九九年九月的價格計算，預計所需費用為 2,200 萬元 (註 10)。

政府在一九九九年十一月通知財務委員會工務小組委員會，表示會就環境問題為主題公園計劃特別進行詳細的環境影響評估研究 (見第 3.4(2)段)。

#### 竹篙灣船廠用地的環境影響評估研究

3.4 《環境影響評估條例》(第 499 章)在一九九八年四月生效。在竹篙灣船廠用地進行的發展計劃，須受《環境影響評估條例》的法定條文管限(註 11)。當局為竹篙灣船廠用地進行了三項環境影響評估研究：

1. 大嶼山北岸發展計劃環境影響評估研究 一九九八年六月，土木工程署委聘工程顧問(下稱顧問A)，為大嶼山北岸發展計劃進行環境影響評估研究(註 12)，以評估擬議發展計劃對大嶼山北部的環境有何影響，主要事件如下：
  - (i) 由於竹篙灣船廠用地位於可行性研究的範圍內，環境影響評估研究亦包括評估該地潛在的土地污染。由於有關土地是已批租土地，土木工程署如未得承租人同意，就不能進入有關土地，進行環境影響評估地盤勘察。儘管土木工程署再三要求，仍未獲同意進入該土地；

---

註 10：一九九九年十一月，財務委員會原則上通過與發展主題公園有關的財政負擔，以便進行地盤平整、建造和相關的基礎設施，以及政府 團體 社區用地設施的工程；按一九九九年九月的價格計算，預計上述財政負擔為136億元。財務委員會獲悉，清拆竹篙灣船廠用地預計需費 2,200 萬元。

註 11：根據《環境影響評估條例》附表 2 和附表 3，可能對環境造成不利影響的工程，均列為指定工程。工程的倡議人必須遵從法定的環境影響評估程序。列於附表 2 內的工程，必須在建造、營運或清拆工程動工前取得環境許可證。列於附表 3 內的工程(如一些計劃的工程技術可行性研究)則只須有環境影響評估研究報告。

註 12：這是一項綜合的規劃和工程技術可行性研究，涉及在大嶼山北岸一帶(包括竹篙灣)擬議進行的發展計劃，範圍包括港口及其有關設施、商業 工業、住宅、旅遊 康樂，以及主要政府 團體 社區用地設施。根據《環境影響評估條例》，大嶼山北岸發展計劃屬於附表 3 的工程。

- (ii) 雖然無法進入竹篙灣船廠用地，顧問 A 在二零零零年二月曾沿着一條從竹篙灣船廠用地東南面界線流出的小河的河床，進行一些初步抽樣工作，收集了五個泥土樣本。結果顯示，全石油碳氫化合物和金屬的濃度偏低。此外，從船廠朝海界線之外收集得來的海床沉積物樣本，也未見污染水平有上升的跡象；及
- (iii) 鑑於第 (ii) 段中所得結果，有關大嶼山北岸發展計劃的環境影響評估報告認為，竹篙灣船廠用地預計受污染的程度有限，同時“對發展大嶼山北岸為娛樂及旅遊區不會構成無法克服的障礙”(註 13)。二零零零年四月，環境保護署署長批准上述環境影響評估報告。
2. 主題公園環境影響評估研究 一九九九年十一月，土木工程署委聘顧問 A 為上述主題公園計劃展開另一項環境影響評估研究。研究評估了工程對環境的影響。主題公園的環境影響評估報告參照大嶼山北岸發展計劃的環境影響評估研究後，認為該土地“擬議的發展計劃不存有無法克服的情況而影響日後用途”。二零零零年四月，環境保護署署長批准主題公園的環境影響評估報告。這項二零零零年四月的環境影響評估研究沒有把清拆竹篙灣船廠用地的的工作包括在內。當局在清拆船廠前，會為清拆竹篙灣船廠用地進行一項詳細的環境影響評估研究。
3. 清拆竹篙灣船廠用地的環境影響評估研究 二零零零年四月，土木工程署委聘一名工程顧問(下稱顧問 B)就清拆船廠用地進行環境影響評估研究。環境影響評估報告指出，多種物質包括二噁英(註 14)須經過特別處理，始能從有關土地上完全清除。政府需要在大嶼山北部的倒扣灣裝設一間熱力解吸處理廠，用以處理受二噁英污染的泥土。顧問 B 根據環境影響評估報告所載的結果，預計清拆工作需費 4.5 億元(4.4 億元用於除污工作，1,000 萬元則用於清理工作)，其中 3.52 億元與挖掘、運送和處理受二噁英污染的

---

註 13：土木工程署表示，這個結論建基於在竹篙灣船廠用地周邊進行有限度地盤勘察工作所得的結果，以及據該署了解，在清拆工作前，當局會就清拆船廠進行一項詳細的環境影響評估研究。

註 14：據土木工程署表示，二噁英主要是燃燒和化學程序(包括焚化有機氯化物和氯化物廢物)所產生的微量副產品。在竹篙灣船廠用地發現的二噁英，可能是在該地露天焚燒塑膠物料所致。

泥土有關。二零零二年四月，環境保護署署長批准環境影響評估報告，並發出清拆工作所需的環境許可證（詳情見第 3.5 至 3.16 段）。

## 發現竹篙灣船廠用地受污染

### 委聘顧問以評估污染情況

3.5 二零零零年四月，土木工程署委聘顧問 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。

3.6 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二零零零年四月委聘了一名獨立的環境顧問（下稱顧問 C），負責監督：

- (a) 擬備整治勘察工作計劃書（註 15）；及
- (b) 執行工作計劃書及整治工作，確保這些工作可以按照適當的法例規定安全和有效地進行。

據土木工程署表示，顧問 C 的工作分為兩個階段。第一階段的工作與海泥有關，於二零零零年四月展開。第二階段的工作與船廠用地有關，於二零零零年十二月底展開。顧問 C 於二零零三年八月發出書面證明證實整治工作已完成並達到要求。

3.7 據土木工程署表示，顧問 B 最初建議進行全面勘察，但建議於二零零零年七月遭船廠營辦商拒絕。該營辦商與地政總署和土木工程署商討後，表示可以接受 13 個鑽孔，條件是鑽孔的位置並非在工場、工地以及會影響船廠運作的範圍內。二零零零年八月，有關方面與承租人的代表一同視察該地，以期議定鑽孔的位置。顧問 B 應有關方面要求，籌劃地盤勘察工作。

3.8 二零零零年十一月，土木工程署與上述承租人簽訂准許該署進行地盤勘察的協議。協議內包括一幅繪圖，顯示 13 個擬議鑽孔的位置。

---

註 15：該工作計劃書規定完成地盤勘察所須進行的實地和化驗所測試的範圍。計劃書包括一項實地抽樣計劃和一項品質保證工作計劃書，當中訂明進行實地勘察和分析樣本時所採用的方法和規程。



二零零零年年底的初步地盤勘察並沒有顯示該處受到廣泛污染

3.9 環境保護署批准清拆竹篙灣船廠用地的環境影響評估研究概要後，有關的初步地盤勘察工作在二零零零年十一月展開。二零零零年十二月，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 個已鑽挖的鑽孔中，只有一個鑽孔出現受燃料污染的痕迹。當局認為，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”。為了按照環境保護署的指引完成整治勘察工作計劃書，有關方面仍須在該處進行全面測量。不過，直至在這幅土地交還政府前，有關方面無法進行這項測量工作。

3.10 預計除污費用 二零零一年一月，顧問 B 預計該土地的除污工作需費 1 億元。這數額遠高於財務委員會在一九九九年十一月所獲悉的 2,200 萬元（見第 3.3 段註 10）。不過，顧問 B 表示須待環境影響評估研究完成後，才可以準確評估除污工作實際所需的費用。

3.11 二零零一年二月，土木工程署向主題公園計劃督導委員會（下稱督導委員會 註 16）報告說，初步地盤勘察顯示，僅有局部地面受污染（例如部分工場建築物受全石油碳氫化合物和重金屬污染）；露天地方則沒有廣泛受到污染。

於二零零一年發現更多污染情況

3.12 二零零一年年初，顧問 C 獲承租人准許在有關土地進行初步地盤測量工作。據督導委員會文件所載，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（註 17）。有關方面要求顧問 B 進行詳細的地盤測量，找出所有化學廢物。

3.13 竹篙灣船廠用地在二零零一年四月三日交還政府後，土木工程署立即就該處的清拆工作展開詳細的地盤勘察。

3.14 土木工程署在二零零一年七月和八月告知督導委員會，所發現的污染程度不是太嚴重。不過，顧問 C 在二零零一年九月認為，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。

---

註 16：當局在二零零零年二月成立一個由財政司司長擔任主席的督導委員會，以監督主題公園計劃的發展工作。督導委員會成員包括有關決策局的代表、旅遊事務專員和土木工程署署長。

註 17：此外，顧問 C 發現船廠工人有棄置懷疑化學廢物的做法，並促請環境保護署注意此事。環境保護署接獲投訴後，立即採取行動以制止非法棄置廢物的做法。二零零一年七月，環境保護署對船廠營辦商提出檢控，指船廠營辦商沒有將化學廢物（非鹵代有機化合物）運往接收站，有違《廢物處置（化學廢物）（一般）規例》（第 354C 章）第 8(1)(a) 條的規定。該船廠營辦商於二零零一年七月十日被判有罪，並罰款三萬元。

### 在竹篙灣船廠用地發現二噁英

3.15 二零零一年九月底，在額外挖掘坑道的工作完成後，環境保護署認為污染程度較預期嚴重。二零零一年十月，顧問 B 發現泥土受二噁英污染 (見第 3.4(3)段註 14)。

3.16 清除二噁英需費 3.52 億元 土木工程署在二零零一年十二月向環境保護署提交清拆竹篙灣船廠用地的最後環境影響評估研究報告。該報告指出：

- (a) 受污染的泥土約有 87 000 立方米，其中約 30 000 立方米含有金屬和二噁英；
- (b) 政府應挖出受污染的泥土，經陸路運往大嶼山東北部的倒扣灣，以便進行場外處理；及
- (c) 政府應在倒扣灣設置熱力解吸處理廠，用來處理二噁英。熱力解吸的工序完成後，殘餘物應運往青衣的化學廢物處理中心焚化。據環境保護署表示，建議的處理方法符合國際環境的標準。

據二零零二年三月二十日的立法會經濟事務委員會文件所載，清拆船廠預算需費 4.5 億元，其中 3.52 億元是用於挖掘、運送和處理受二噁英污染的泥土。

### 曾接獲關於在竹篙灣船廠用地露天焚燒廢物的投訴

3.17 審計署注意到，環境保護署在九十年代曾接獲有人在竹篙灣船廠用地露天焚燒廢物的投訴 (詳情見附錄 A)。

3.18 二零零一年十二月，當竹篙灣船廠用地嚴重污染的問題開始曝光，環境保護署知會律政司：

- (a) 根據該署自一九九零年起至二零零一年三月竹篙灣船廠關閉為止對該處土地進行視察的記錄，並沒有發現違反《空氣污染管制條例》(第 311 章)和《水污染管制條例》(第 358 章)的情況；
- (b) 二零零一年三月，曾有一宗違反《廢物處置(化學廢物)(一般)規例》(第 354C 章)的個案。該個案是在清理地盤時被發現的。船廠營辦商因而遭檢控，並在二零零一年七月被判有罪 (見第 3.12 段註 17)；及
- (c) 沒有證據顯示承租人以往曾有類似的違法行為。

### 土木工程署對初步地盤勘察沒有發現二噁英的解釋

3.19 當被問及有關進行初步地盤勘察時 (有關勘察工作在二零零零年十二月大致完成) 為何沒有發現土地受二噁英污染的問題，土木工程署在二零零三年年中向審計署解釋說：

- (a) 在徵用竹篙灣船廠用地前，有關方面曾進行兩次地盤勘察：
  - (i) 二零零零年二月的地盤勘察 有關方面曾沿船廠用地東南面界線一條小河的河床抽取五個泥土樣本，進行分析；及
  - (ii) 二零零零年十二月的初步地盤勘察 二零零零年六月，顧問B最初建議進行全面勘察，但建議於二零零零年七月遭船廠營辦商拒絕。該營辦商與地政總署和土木工程署商討後，表示可以接受13個鑽孔，條件是這些鑽孔並非在工場、工地，以及會影響船廠運作的範圍內。

上述兩項在徵用船廠用地前進行的地盤勘察工作，確實提供了初步資料，有助擬訂在交還土地予政府後所進行的詳細地盤勘察工作；

- (b) 初步地盤勘察與詳細地盤勘察的結果差距極大，是因為詳細地盤勘察較前者全面得多，詳情見表二：

表二

初步地盤勘察與詳細地盤勘察的比較

	二零零零年 十一月和十二月 進行的初步 地盤勘察	二零零一年 四月至十一月 進行的詳細 地盤勘察
(i) 鑽孔數目	13	440
(ii) 坑道	沒有	3 100 米
(iii) 地下水監察井數目	沒有	56
(iv) 地質測量	沒有	39 000 米
(v) 時間	2 個月	7 個月
(vi) 標準	荷蘭的指引	荷蘭的指引和 美國標準 (包括 二噁英)

資料來源：土木工程署記錄

- (c) 初步地盤勘察的規模有限。由於二噁英通常與船廠活動無關，因此有關方面沒有以二噁英作為測試目標。在有關土地交還政府後進行的詳細地盤勘察發現，地盤南部埋藏了焚燒過的氯化物廢物。鑑於綠色團體和環保人士所表示的關注，這項發現促使有關方面決定抽取泥土樣本，進行二噁英的測試。部分泥土樣本顯示二噁英的含量增加。

### 審計署的意見

#### 進行地盤勘察時遇到困難

3.20 在二零零零年二月和十二月的小規模初步地盤勘察顯示，該處沒有受到嚴重污染，但在二零零一年十一月(有關土地交還政府後)完成的詳細地盤勘察則發現，該處受污染的程度較原先預期的嚴重。鑑於當局必須處理並處置受二噁英污染的泥土，用於清拆的費用估計達 4.5 億元 見第 3.4(3)段。

3.21 土木工程署在二零零三年五月回應審計署有關初步地盤勘察是否足夠的問題時，表示該署沒有進入私人土地 (包括竹篙灣船廠用地) 進行地盤勘察的法定權力。土木工程署通常根據土地契約或租約協議的有關條文，透過地政總署取得通行權。如要改善進入土地以進行地盤勘察的安排，則應修訂相關契約、短期租約協議或有關條例的條文。

3.22 審計署認為，這宗個案顯示，在政府收回土地或土地交還政府前，政府需有權進行所需的地盤勘察工作。審計署接受按照竹篙灣船廠用地的契約條件情況下，政府未獲授權視察地盤，以查明是否有違反契約條件的情況。但是審計署注意到，現行標準契約條款授權地政總署視察地盤，以查明承租人是否違反了或沒有遵守契約條件 (註 18)。不過，這項現行標準條款只是就視察地盤作出規定。審計署認為，地政總署應修改標準條款的措辭，以便在契約實施期間(即政府收回土地或土地交還政府前)，授權政府進入該土地，進行地盤勘察工作。

#### 有關進行污染評估的統籌工作須予改善

3.23 環境保護署在一九九五年和一九九九年曾接獲投訴，指有人在竹篙灣船廠用地露天焚燒廢物 (詳情見附錄A)。不過，審計署並未發現證據，證明環境保護署在進行第3.4段提及的三項環境影響評估時，曾促請土木工程署注意這些投訴。環境保護署在回應審計署的詢問時表示：

- (a) 該署沒有促請土木工程署注意這些投訴，是因為該署認為資料與清拆工作的環境影響評估研究無關；及
- (b) 目前已有渠道，讓各方交換與環境影響評估程序有關的資料。根據《工務局技術通告第 18/1998 號》(由二零零三年九月的《技術通告(工務)第13/2003號》取代)，環境保護署署長可以召開環境研究管理小組會議，從而提供渠道，以便討論環境影響評估研究概要的規定、環境影響評估研究的方法和環境影響評估研究的初步結果，並且與倡議的部門聯絡。署長並可邀請政府內的有關當局出席會議。

3.24 審計署認為，在進行環境影響評估研究方面，跨部門的統籌工作可予改善。即環境保護署應把所得的資料與其他有關部門分享。如環境保護署發現任何已批租土地受污染並通知有關部門，將有助提醒負責進行環境影響評估研究的工務部門留意該污染情況。

---

註 18：契約條件現行主導文件的一般條件訂明，“在整段租約期間，承批人須在所有合理時間准許署長或其授權代表在已給予通知或沒有給予通知的情況下進入有關地段，或地段的任何部分，或建於地段上的任何建築物或其任何部分，目的是視察該處，以確定沒有人違反任何契約條件，或沒有人不遵守任何契約條件。”

## 審計署的建議

### 3.25 審計署建議土木工程署署長應：

- (a) 對於政府將徵用的已批租土地：
  - (i) 確保會進行所需的地盤勘察工作，以評估受污染的情況；如有需要，則向有關政府部門求助；及
  - (ii) 對於易受嚴重污染的工業用地，應優先進行地盤勘察工作；
- (b) 改善地盤勘察的籌劃工作 (如抽取合適的泥土樣本以進行全面分析)，以確定污染的程度；及
- (c) 在接收已批租土地前，諮詢環境保護署署長：
  - (i) 決定地盤勘察的涵蓋範圍，尤其是易受污染的地盤 (如船廠用地)；及
  - (ii) 把污染程度告知其他政府部門 (如地政總署)，以便在收回土地前採取即時行動，保障政府的利益。

### 3.26 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 在契約條件中訂明，在政府收回土地或土地交還政府前，政府有權進行地盤勘察工作；及
- (b) 在地政總署的地政處指引中訂明，在政府收回土地或土地交還政府前，地政總署的負責人員應：
  - (i) 向其他有關部門 (如環境保護署) 了解，以找出地盤的使用者或承租人有否違反任何環境保護法例；及
  - (ii) 與負責就土地的日常用途進行地盤環境影響評估研究的其他有關部門 (如土木工程署) 分享所得的資料。

3.27 審計署建議，環境運輸及工務局局長應把第3.25段所載的建議通知所有工務部門。

## 當局的回應

### 3.28 土木工程署署長歡迎第 3.25 段所載的審計署建議。他並指出：

- (a) 關於竹篙灣船廠用地的個案，契約條件並沒有訂明政府可在地盤內進行地盤勘察。儘管如此，土木工程署確曾向地政總署求助，

並曾進入該土地進行小規模的初步地盤勘察 (這項勘察工作已在二零零零年十二月大致完成)。不過，唯有在通行無阻的情況下進行詳細的地盤勘察，始能確知污染的性質和程度；

- (b) 為評估竹篙灣船廠用地的污染情況而進行的地盤勘察 (作為有關的環境影響評估研究的一部分)，已盡量仔細籌劃並分階段進行，同時亦已遵守《環境影響評估條例》內的規定；
- (c) 對於上述地盤勘察和環境影響評估研究，有關方面已作出不同程度的跨部門統籌，以監察這些勘察和研究的進度及結果；
- (d) 上述地盤勘察的結果已被納入有關的環境影響評估研究報告的草擬本內，而報告在定稿前已徵詢政府各有關部門的意見。值得一提的是，上述環境影響評估研究一直由有關的環境研究管理小組密切監察，而管理小組成員來自所有相關的部門，包括有關地政處及環境保護署的代表 (見第3.23(b)段)。這提供了有用的渠道，讓有關部門能詳細討論地盤勘察和環境影響評估研究的要求、研究的方法和結果，包括船廠用地可能受污染的程度和污染的性質。上述三項有關的環境影響評估研究全是按照既定程序進行，並已獲得環境保護署署長根據《環境影響評估條例》的規定予以批准；及
- (e) 土木工程署亦曾召開和主持定期的跨部門統籌會議，以監察有關環境影響評估研究的進度，並討論和解決任何有關事宜。竹篙灣船廠用地可能受污染的程度和污染的性質，都是上述跨部門會議所關注的課題。

3.29 地政總署署長接受第 3.26 段所載的審計署建議。

3.30 環境運輸及工務局局長歡迎第3.27段所載的審計署建議。她又表示會通知所有工務部門應接納第3.25段所述的建議，並把各項建議全面應用於日後的工務計劃工程。

## 第4部分：交還竹篙灣船廠用地予政府

4.1 本部分探討交還竹篙灣船廠用地予政府的程序。這次帳目審查顯示，在交還土地的程序上及草擬契約條件方面，有可予改善的地方。

按“現況”作為交還土地的基礎

4.2 二零零一年四月三日，竹篙灣船廠用地的承租人簽立土地交還契據，並獲政府發給15.06億元的補償金。同日，該承租人按“現況”作為交還竹篙灣船廠用地予政府的基礎（註19）。二零零一年四月九日，地政總署把這幅土地交給土木工程署。

4.3 如第3部分所述，政府其後發現竹篙灣船廠用地已受污染。由於這幅土地進行除污工作的費用龐大，審計署進行審查，以找出在處理交還土地文件方面是否有可汲取教訓的地方，以及研究可否採取行動，向承租人追討土地除污的費用（見第4.4至4.24段）。

4.4 加快徵用土地的程序 為了趕及在二零零五年的預定日期開放主題公園，政府必須加快徵用竹篙灣船廠用地的進度。在二零零零年年中，地政總署與承租人商議自願交還土地，這樣便可加快整個徵用土地程序。

4.5 承租人不會清理有毒廢物 二零零零年十月，地政總署會見承租人的測量師時提出，政府希望竹篙灣船廠用地的承租人在交還該土地時把土地騰空，並免除任何產權負擔。承租人的測量師稱，承租人會按法律規定向政府交出騰空的土地，但承租人不會拆除土地上所有搭建物和建築物，也不會清理因經營船廠而可能產生的有毒廢物。地政總署證實政府認為上述安排可以接受。

4.6 二零零零年十二月至二零零一年二月期間，地政總署和承租人就交還土地予政府的條件進行磋商。土木工程署、顧問B和地政總署在二零零一年三月進行了兩次地盤視察。地政總署其後告知承租人的律師，政府不反對按“現況”作為接收竹篙灣船廠用地的基礎。

4.7 二零零零年十二月，承租人的律師把土地交還協議的草擬本送交地政總署，草擬本加入一項條款，訂明政府會按“現況”作為接收土地的基礎。地政總署的地政處稱，土木工程署會在上述土地進行一項環境影響評估研究後，才申請環境許可證，進行土地除污和清理工作。地政處並表示，地政總署不反對按“現況”作為接收竹篙灣船廠用地的基礎。

---

註19：按“現況”作為交還基礎是指政府同意以交還土地當天該幅土地的情況及狀況收回土地（見第4.9段）。



4.8 二零零一年二月，地政總署建議承租人直接簽立一份土地交還契據，這份契據的條款會與政府目前慣常採用的文件大致相若。承租人對地政總署的建議並無異議。

簽立有“現況”作為交還基礎的土地交還契據

4.9 二零零一年三月，承租人的律師要求地政總署在土地交還契據加入一項“現況”條文。由於地政處對此並無異議，在二零零一年三月中，土地交還契據加入了以下條文：

“在不影響本契據任何條文的情況下，政府同意按交還有關處所當天，該處所的情況和狀況接收該處所。”

4.10 二零零一年三月十七日，地政總署署長參加督導委員會（見第 3.11 段註 16）會議。在會議上，督導委員會得知顧問 C 發現土地的污染情況較預期嚴重。

4.11 二零零一年四月三日，承租人簽立土地交還契據，並按“現況”作為交還該土地予政府的基礎（即政府同意按交還上述土地當天，該土地的情況和狀況接收該土地）。二零零二年四月二十四日，環境保護署署長批准環境影響評估報告，並就清拆工作向土木工程署發出環境許可證。

青衣土地交還契據包含彌償損失條款

4.12 審計署注意到，在另一宗涉及交還青衣一幅作特別用途土地（下稱青衣土地）的個案中，政府在土地交還契據已加入一項條款，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。二零零零年，當地政總署處理交還該土地的事宜時，承租人建議把部分土地連同一些地下構築物（讓其保持原狀）交還政府。為了保障政府的利益，地政總署在土地交還契據加入一項彌償損失條款，訂明簽立土地交還契據當天起計的七年內，如發現污染物，承租人必須承諾就有關的責任向政府作出彌償（註 20）。二零零一年六月，承租人簽立土地交還契據。這宗個案的要點撮述於附錄 B。

4.13 二零零三年十月，地政總署在回應審計署就青衣土地提出的查詢時表示：

- (a) 青衣土地是特別用途契約，契約於一九九七年六月底屆滿。根據當時情況，承租人顯然不再需要該處大部分的土地；

---

註20：只有在污染物的污染程度高於土地污染評估計劃書訂明的程度時，彌償條款才適用。

- (b) 在續訂契約的過程中，雙方在契約續期前同意修訂契約，由承租人在完成拆卸和修復工作後(當中也包括除污工作)，交還大部分的土地予政府；及
- (c) 竹篙灣船廠用地個案與青衣土地個案不同。當局徵用竹篙灣船廠用地，是為了作公共用途，並且是“在收回土地壓力下”提出這項要求。由於收地不涉及彌償保證，因此，要求承租人在交還土地時作出彌償保證的做法並不適當，也不可行。

#### 契約條件內的環保條款

4.14 除了在地交還契據加入彌償損失條款之外(見第 4.12 段)，起初在契約條件內加入環保條款也可保障公眾利益。因此，審計署亦探討把環保條款列入契約條件的情況。有關審查結果載於第 4.15 至 4.24 段。

4.15 一九八六年，環境保護署草擬了列入契約的環保特別條款，供地政總署考慮。一九八八年六月，經考慮環境保護署的建議後，地政總署在契約內加入以下的標準環保條款：

- (a) “除事先取得環境保護署署長的書面同意外，買家／承批人不得.....使用或准許或容許有人使用任何燃料或任何製造或處理的方法或過程，致使在任何情況下排放或釋出任何污染物或任何有毒、有害或腐蝕性的物質.....”；及
- (b) “買家／承批人不得准許.....或容許不是屬於廢物處理系統最終產品的任何廢物棄置在土地內的任何地方，並須把所有該等廢物從土地上清除.....”。

由一九八八年年中開始，地政總署已把上述條款列入契約草擬本的大多數契約條件內，並在與契約另一方簽立批地文件前，把這些契約草擬本送交環境保護署徵詢意見。

自一九九七年十一月後環保條款再沒被納入契約條件內

4.16 一九九七年九月，環境保護署告知地政總署，除非是環境保護署認為有需要的個案，否則地政總署無須把契約草擬本送交環境保護署徵詢意見，環境保護署指出：

- (a) 環境保護署已逐步實施有關污染管制的條例；及
- (b) 《環境影響評估條例》已經生效，有關環境影響評估的行政程序亦已推行，以解決在籌劃工程項目時遇到的問題。

4.17 地政總署在回應時，要求環境保護署確定應否繼續把標準環保條款納入一般契約內。一九九七年十月，環境保護署向地政總署確定，如地政總署認為政府在土地政策方面應有一個作為“最後辦法”的保障，環境保護署不會反對保留這些條款。環境保護署表示，從污染管制的角度來看，該署可引用各有關條例處理環保問題。環境保護署不能預知在甚麼情況下仍須依據這些環保條款。

4.18 一九九七年十一月，地政總署停止了在標準契約內載入第 4.15 段提及的環保條款的做法（註 21），並發出一份技術通告說明：

- (a) 隨着《環境影響評估條例》和其他污染管制條例制定後，環境保護署可通過法例執行環境管制工作；及
- (b) 環境保護署預期該署將無須依據這些契約條件，處理環境問題。

在一九九八年重新考慮是否需要環保條款

4.19 一九九八年，地政總署檢討是否需要環保條款。一九九八年二月，環境保護署在諮詢後請地政總署重新考慮把環保條款納入契約內，要求承租人負起清理土地的責任。環境保護署認為這些條款應納入作某些用途（例如：油庫、油站、船廠和工廠）的土地契約內。

4.20 由一九九八年三月開始，地政總署和環境保護署一直討論把環保條款納入某些特別土地契約的事宜。

立法會議員關注工業用地的土地污染事宜

4.21 二零零二年五月，一名立法會議員詢問政府在批出工業用地時是否訂有特定條款，禁止營辦商污染土地。政府回應時表示，已在工業用地契約內加入適當的環保條款，訂明承租人須遵守現行的環境法例，以及承租人有責任在契約期滿時進行土地除污工作。

為特別工業而訂定的環保和彌償損失條款

4.22 二零零二年五月，地政處與地政總署的法律諮詢及田土轉易處就環境保護署識別為有機會造成污染的工業討論草擬環保和彌償損失條款的細節。這些

---

註 21：地政總署在得悉環境保護署表示無須在契約條件加入標準環保條款以處理環保事宜後，已把契約條件簡化。地政總署認為根據法例處理環保問題會更為恰當。

工業其中包括油庫、發電廠和船廠。地政總署表示會就此事發出技術通告。不過，直到二零零三年八月，有關技術通告尚未發出。

4.23 自二零零三年二月，地政總署把環保和彌償損失條款納入油站用地的標準契約條件內(註 22)。

4.24 地政總署對審計署查詢的回應 二零零三年五月，地政總署在回應審計署查詢時表示：

有需要加入環保和彌償損失條款

- (a) 該署願意把環保條款納入特別工業的契約和短期租約協議內。地政總署正考慮這些條款的措辭；
- (b) 為彌償政府因污染而蒙受損失的風險，地政總署已把環保和彌償條款納入在二零零三年六月底招標的五個油站用地契約內；
- (c) 如承租人申請自動清盤或在交還土地後失蹤，環保和彌償損失條款便可能失却其作用；
- (d) 解決這個問題的另一個方法是制訂法例，要求對環境有負面影響的工業的營辦商證明土地並未受到不當污染、向環境保護署提交報告，以及實行清除污染措施。這項法例可迫使承租人在租用土地期間採取環保和清理措施；及

接受“現況”條款

- (e) 關於在發現竹篙灣船廠用地有污染前，當局接納在土地交還契據內加入“現況”條款一事，據地政總署所知，過去從沒有出現政府就違反契約向所收回的物業的前承租人採取行動的問題。在地政處方面，一旦土地復歸政府所有，事實上已不存在違反契約的問題。接受按“現況”作為交還土地的基礎的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”條款將會造成甚麼後果，則只能憑空臆測。

---

註 22：環保和彌償損失條款訂明承租人須採取行動，避免土地的泥土和地下水受污染。承租人須以令環境保護署署長滿意的方式，自費進行一項泥土和地下水污染評估，並須自費為土地進行除污工作。如承租人未能進行除污工作，政府可代為進行，但承租人必須悉數彌償政府所支付的費用。

## 審計署的意見

### 竹篙灣船廠用地的土地交還契據

4.25 審計署明白，直至竹篙灣船廠用地交還當日，地政總署可能一直並非在適當的處境去估計清理土地的最終費用，但審計署認為：

- (a) 既然在承租人交還土地前已發現土地受到污染(見第 4.10 段)，地政總署應認真評估接受“現況”條款的潛在風險和財政影響，並把評估結果送交有關的決策局考慮；及
- (b) 在有關決策局未明示批准之前，地政總署不應接受按“現況”交還土地的條款。

### 土地交還契據中的彌償損失條款

4.26 審計署注意到第 4.24(e) 段所載有關地政總署對竹篙灣船廠用地的意見。然而，審計署認為，事情的重點是應否在所有土地交還契據中加入這項彌償損失條款(見第 4.12 段)，以保障公眾利益。

### 契約文件中的環保和彌償損失條款

4.27 自二零零三年六月中，地政總署在油站用地的契約中加入了環保及彌償損失條款。審計署認為，該署宜於所有契約(特別是工業用地契約)的條件中加入類似的環保及彌償損失條款。

4.28 審計署注意到，雖然在一九七零年簽訂的竹篙灣船廠用地契約並無訂立環保條款，但該契約的一般契約條件第 7 條(註 23)訂明，承租人不應容許任何惡臭、有毒物質或其他廢物棄置在該土地的任何部分，並須以適當的方式，把上述所有物質移離該土地。審計署認為，地政總署應評估竹篙灣船廠用地上發現的污染物是否符合惡臭及有毒物質的定義。為審慎起見，該署應就可否向承租人追討除污費用尋求律政司的意見。

---

註 23：竹篙灣船廠用地契約條件中的一般契約條件第 7 條註明：“承批人不得准許污水或廢水從有關地段流進任何毗連的土地，或容許任何腐壞、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”。

## 審計署的建議

### 4.29 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 從速採取行動：
  - (i) 在所有契約的標準條件中加入環保和彌償損失條款；及
  - (ii) 發出有關在所有契約中加入環保和彌償損失條款的技術通告，為地政總署人員提供指引；
- (b) 在土地交還契據中加入條款，以確保前承租人會就污染土地的風險向政府作出彌償；
- (c) 假如承租人建議政府接受按“現況”作為交還已批租土地的基礎，或承租人不欲負起清理土地的責任：
  - (i) 在接受建議前，認真評估涉及的風險和財政影響，特別是如果發現土地有污染的迹象，更應如此；及
  - (ii) 在接受承租人的建議前，徵求有關決策局的批准；
- (d) 聯同環境保護署署長採取適當的執行契約條款行動，藉以阻止和阻嚇任何人污染土地；及
- (e) 尋求律政司的意見，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。

## 當局的回應

4.30 地政總署署長接受第 4.29 段所載的審計署建議，並着手在新契約中加入適當條款和發出技術通告。

曾在一九九五年和一九九九年接獲關於  
在竹篙灣船廠用地露天焚燒廢物的投訴

一九九五年的投訴 一九九五年一月，環境保護署接到一宗在竹篙灣船廠用地露天焚燒廢物的投訴。該署在一九九五年六月和七月實地視察船廠用地時，發現有大量廢物被棄置在露天地方，等待以露天焚燒方式處置，並發現焚燒後留下的灰燼。環境保護署向船廠營辦商發出警告信後，把個案轉介地政總署，以調查營辦商有否違反契約條件。一九九五年十月，地政總署到該土地視察，除發現一些被棄置的廢物外，並沒有發現焚燒廢物的行為。根據地政總署的記錄，該署沒有對有關的承租人採取行動。

一九九九年的投訴 一九九九年二月，環境保護署接到另一宗有關露天焚燒廢物的投訴後，曾到該土地視察，並發現一大堆焚燒後的殘餘物。該署向船廠營辦商發出警告信，理由是露天焚燒廢物違反了《空氣污染管制條例》的規定。船廠營辦商在回應時，同意停止在露天焚燒廢物。審計署沒有發現任何證據，證明環境保護署曾向地政總署報告這宗個案。

交還青衣土地  
(如在交還土地後發現土地受污染，承租人會向政府作出彌償)

日期	要點
(a) 一九九五年十月	承租人建議交還部分青衣土地予政府。
(b) 一九九七年三月	承租人建議只清除地上搭建物；至於地下構築物則保持原狀。
(c) 一九九八年四月	環境保護署批准就清理青衣土地進行的環境影響評估研究。承租人可將地下構築物保持原狀，因為保留這些構築物看來不會造成可確認的環境風險。
(d) 一九九八年十月	承租人向地政總署作出承諾，保證如毗連的土地使用者提出索償，承租人會彌償政府損失。不過，在交還土地後如發現有任何土地污染，則不在承諾之內。
(e) 一九九八年十一月	地政總署同意原則上接受承租人的建議，但承租人必須自費為地下構築物進行適當的處理工作和回填工程。
(f) 一九九九年六月	環境保護署對土地可能受污染的情況表示關注。如在交還土地後發現有任何污染而承租人不向政府作出彌償，環境保護署會拒絕接收土地。
(g) 二零零一年四月	土地行政會議決定在交還土地時，土地交還契據內須加入環境保護署要求承租人就土地污染作出彌償的條款。
(h) 二零零一年五月	環境保護署認為由地下構築物導致不可接受的泥土和地下水污染機會不大。
(i) 二零零一年六月	承租人簽立土地交還契據，並承諾在簽立土地交還契據日期起計七年內，就土地發現污染物須負上的責任向政府作出彌償。



## 大事年表

### 青衣北部船廠用地

- 一九九五年八月 土木工程署完成青衣北部工程的環境影響評估研究。環境影響評估報告建議進行土地污染研究。
- 一九九七年一月 行政會議下令根據《收回土地條例》，收回 6 幅已批租船廠用地作公共用途。
- 一九九七年四月 6 幅已批租船廠用地復歸政府所有。
- 一九九八年五月 財經事務及庫務局質疑為何船廠營辦商無須負責清理地盤。
- 一九九九年三月 土木工程署按照青衣北部工程環境影響評估研究的建議委聘一名顧問，進行青衣北部船廠用地的土地污染研究。
- 二零零零年六月 地政總署完成青衣北部船廠用地的地盤清理工作，費用為 670 萬元。
- 二零零一年五月 土地污染研究報告指出，青衣北部船廠用地被大量碳氫化合物和重金屬污染。

竹篙灣船廠用地

- 一九九八年六月 土木工程署委聘顧問 A，進行大嶼山北岸發展計劃的環境影響評估研究。
- 一九九九年十一月 土木工程署又委聘顧問 A，進行主題公園計劃的環境影響評估研究。
- 二零零零年四月 土木工程署委聘顧問 B，為清拆竹篙灣船廠用地進行環境影響評估研究。
- 二零零零年八月 承租人准許土木工程署視察竹篙灣船廠用地。
- 二零零零年十二月 竹篙灣船廠用地的初步地盤勘察工作已大致完成。
- 二零零一年三月 督導委員會獲悉污染程度較預期嚴重。有建議對一些表面廢物或燃燒坑物料進行化學分析。
- 二零零一年四月 竹篙灣船廠用地的承租人交還土地予政府。
- 二零零一年九月 進行額外的挖掘坑道工作。
- 二零零一年十月 顧問 B 發現泥土受二噁英污染。
- 二零零一年十二月 有關清拆工作的環境影響評估報告指出，受污染的泥土約有 87 000 立方米，其中約 30 000 立方米含有二噁英。