

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1936/05-06號文件

檔 號：CB1/PL/PLW

規劃地政及工程事務委員會 向立法會提交的報告

目的

本報告旨在匯報規劃地政及工程事務委員會在2005年10月至2006年6月期間的工作，並會根據立法會《議事規則》第77(14)條的規定，在2006年7月12日立法會會議席上提交議員省覽。

事務委員會

2. 立法會藉於1998年7月8日通過、及在2000年12月20日修訂的一項決議案，成立規劃地政及工程事務委員會，負責監察及研究與地政、屋宇和規劃事務、工程和水務，以及工務計劃有關的政府政策及公眾關注的事項。事務委員會的職權範圍載於**附錄I**。

3. 2005至2006年度會期的事務委員會由17名委員組成。劉皇發議員及劉秀成議員分別獲選為事務委員會正副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

事務委員會的工作

管理土地資源

土地供應策略

4. 隨着政府在2002年11月將房屋政策重新定位，政府已停止所有定期土地拍賣，並決定日後供發展的新土地，主要會以申請售賣土地表(俗稱“勾地表”)的形式提供。由於這項安排已實施一段時間，事務委員會認為適宜在2006年3月公布2006至07年度的勾地表後，檢討有關安排。

5. 事務委員會察悉，為方便從勾地表中勾出土地，政府當局已引入改善措施，加強勾地表制度的運作，包括接受當出價最少達到有關土地經評估的公開市場價值的80%時，拍賣或招標程序便會啟動。部分委員關注到，若倚靠勾地表制度供應新土地，或會導致住宅單位供應不足，因而導致物業價格大幅上升。因此，事務委員會曾研究可否恢復定期拍賣土地的制度，尤以在某些地區出現土地短缺時為然。

6. 事務委員會察悉，政府當局的立場是土地供應應由市場主導，而且應由物業市場靈活決定土地供應的數量和時間。此外，訂立一個清晰而可預測的政策，對於維持一個健康和穩定的物業市場至為重要，這亦符合社會的整體利益。因此，政府當局認為應繼續採用從勾地表勾地這項供應新土地的安排。政府當局又表示，根據有關的物業市場數據，在未來數年將有足夠的土地及私人住宅單位供應市場。

透過修訂地契更改以私人協約方式批出的土地的用途

7. 雖然大部分可供發展的商業、工業或住宅用地均是以公開拍賣或招標方式批出，政府亦可根據相關的政府政策，藉私人協約批出土地予非政府組織，以供作指定的用途。以私人協約方式批出的土地(下稱“私人協約土地”)的磋商過程欠缺透明度，一直備受關注。在本會期內，就着當局對容許以地契修訂方式更改私人協約批地的土地用途的政策所作的檢討，事務委員會曾與政府當局討論有關檢討的結果。據政府當局所述，地契修訂申請須符合下列條件，才會獲得考慮批准——

- (a) 有關土地先前獲准的用途因時移勢易而變得不合時宜；
- (b) 把以私人協約方式批出的土地的原有用途改作其他較佳用途，已透過法定的城市規劃程序予以確認；及
- (c) 申請人願意繳付十足市價的地價。

政府當局認為，容許私人協約土地承批人在繳付十足市價的地價後修訂地契，是務實和靈活的做法，令一些用途已不合時宜或未盡其用的私人協約土地得以善用，以配合急速轉變的社會和經濟需要。因此，政府當局認為維持現行政策是合適的做法。

8. 然而，事務委員會認為現行的安排尚有可予改善之處。根據修訂地契的安排，私人協約土地的承批人可享有獨有權利，再次獲批該土地作其他用途，政府當局應處理這問題。此外，由於承批人須繳付的地價由地政總署內部釐定，有關機制不但欠缺透明度，而且當局易被人批評為在處理寶貴的公共資源時，偏袒承批人或其他有關方面。委員促請政府當局制訂一個公開及公平的機制，令一些用途已不合時宜或未盡其用的私人協約土地得以善用，例如收回該類土地作公開拍賣或招標。

9. 政府當局告知事務委員會，當局曾研究3個不同方法，收回那些用途已不合時宜或未盡其用的私人協約土地，但認為沒有一種方法可確保在一段合理時間內達致收回土地的目標。儘管如此，作為一項具前瞻性的措施，地政總署已就新的私人協約批地個案收緊終止或縮減規定土地用途的條款，以加強該署在執行契約方面的權力。然而，部分委員並不接納政府當局就現時的私人協約批地個案，繼續採取迴避和被動的方式，留待由承批人透過修訂契約來更改土地用途。相反，政府應與承批人磋商，以達成合理的協議，讓有關的土地得以透過拍賣或招標出售。委員亦促請政府當局致力探討有何措施，解決在收回不按原定用途發展或原定用途被縮減的私人協約土地時涉及的複雜問題。如有需要，政府當局應採取立法措施。

城市規劃

中環新填海區

10. 事務委員會曾在2005年10月的會議上，討論中環填海計劃第III期填海區的土地用途規劃。部分委員認為，沿中區海旁進行的新發展過多，不但對環境及交通造成負面影響，亦不符合公眾人士現今的期望。委員尤其關注是否已有太多土地劃作商業用途。他們要求政府當局諮詢公眾及根據可持續發展的原則，審慎檢討中區海旁的土地用途規劃。

11. 據政府當局所述，有關的分區計劃大綱圖(亦即中區(擴展部分)核准分區計劃大綱圖)所載的土地用途建議，已經過適當的公眾諮詢程序，並經城市規劃委員會(下稱“城規會”)充分考慮了公眾意見和反對意見，然後才於2000年獲行政長官會同行政會議批准。此外，城規會已因應3份改劃用途地帶的要求，於2005年8月重新研究及確定該分區計劃大綱圖的規劃意向，並決定該分區計劃大綱圖所示的土地用途地帶是適當的。然而，城規會接納一點，就是按照海旁的城市設計大綱來擬備有關的規劃／設計大綱，從而清楚訂定規劃目標，是可取的做法。為落實城規會的決定，規劃署會為中區海旁區擬備規劃／設計大綱，特別是建議在“綜合發展區”用地興建的橫向型樓宇，以及與海旁有關的商業及休憩設施用地。當局將會讓公眾全面參與有關過程。

添馬艦發展工程

12. 在2005年11月，政府當局就重新推出添馬艦發展工程計劃向事務委員會作出簡介。該項工程計劃包括興建新政府總部大樓、立法會大樓、文娛用地及相關設施。政府當局向事務委員會解釋重新推出該項工程計劃的理由、藉刪去展覽館修訂工程範圍以限制建築物高度和發展密度，以及採用“設計及建造”模式來進行工程的事宜。

13. 鑒於公眾廣泛關注該項工程計劃及中區海旁的土地用途規劃，事務委員會在2006年1月成立了一個小組委員會，檢討中區海旁(包括添馬艦舊址)的規劃事宜。添馬艦發展工程及相關規劃事宜曾在小組委員會的3次會議上討論，其後亦曾在事務委員會的兩次會議上討論。除了政府當局外，關注團體及人士亦曾出席上述其中3次會議，就該項工程計劃及相關規劃事宜提出意見。

14. 事務委員會察悉，對於添馬艦舊址應否用作發展新的政府總部大樓及新的立法會大樓一事，團體有不同的意見。地產界、建築業及相關範疇的本地專業團體普遍支持該幅用地的建議用途，但部分其他團體則對有關建議表示極有保留。經考慮各方提出的關注事項後，事務委員會及小組委員會在工務小組委員會於2006年5月29日審議有關的撥款建議之前，曾詳細研究各項相關的事宜，其中主要的事項包括 ——

- (a) 添馬艦舊址是否興建新政府總部大樓及新立法會大樓的適合地點；
- (b) 添馬艦舊址應否撥作其他用途；
- (c) 是否有其他更好的方案，可以滿足政府總部及立法會的長遠辦公地方需求；
- (d) 中區政府合署及美利大廈現址的日後用途，是否應與添馬艦發展工程計劃及中區其他已規劃的新發展一併決定；
- (e) 日後在添馬艦發展工程計劃下建造的建築物的密度和高度；
- (f) 是否適宜以“設計及建造”模式進行有關工程計劃；
- (g) 有關工程計劃在景觀、環境和交通方面造成的影響；及
- (h) 有關工程計劃的預算。

大嶼山

15. 在2004年11月，政府當局就大嶼山發展專責小組制訂的《大嶼山發展概念計劃》(下稱“概念計劃”)進行為期3個月的公眾諮詢。該專責小組由財政司司長擔任主席，負責提供整體規劃大綱，確保以平衡及協調的方式進行日後在大嶼山的發展計劃，同時滿足自然保育的需要。在2005年11月，事務委員會與環境事務委員會舉行聯席會議，與政府當局討論公眾諮詢工作的結果。兩個事務委員會亦藉此機會聽

取有關各方就概念計劃提出的意見。出席該次會議的團體超過20個，包括離島區議會、本地社區組織、環保團體及其他關注團體。

16. 政府當局匯報，公眾普遍支持大嶼山的規劃遠景，即透過平衡發展與自然保育的需要來促進可持續發展，同時亦支持有關的規劃概念，把主要的經濟基礎設施和旅遊用途集中在北大嶼山，而大嶼山的鄉郊部分則予以保育，主要劃作自然保育及符合可持續發展原則的康樂及旅遊用途。公眾又普遍認為，概念計劃所提出的4大發展主題，亦即(i)經濟基礎建設和旅遊、(ii)以文物、區內特色和自然景觀為藍本的主題式旅遊點、(iii)提升郊野公園的康樂發展潛力，以及(iv)滿足自然保育的需要，能配合不同的土地用途需要。修訂概念計劃將會在2006年下半年公布，讓市民進一步參與討論，以期與社會人士共同制訂大嶼山的未來發展。

17. 事務委員會察悉出席會議的團體就發展港口和物流基礎設施、發展旅遊和康樂設施、興建道路和其他輔助設施、保存當地文化及自然保育等事宜，分別提出的意見。委員普遍認為，在擬訂大嶼山發展建議時，政府當局應充分注意有關發展對受影響地區的生態可能造成的影響，並應確保符合可持續發展原則。政府當局在發展一個地區時，亦應致力保存當地的特色，以及配合居民的需要。

啟德規劃檢討

18. 在2005年12月，政府當局向事務委員會介紹3份就啟德規劃檢討第二階段公眾參與計劃制訂的概念規劃大綱圖，當中特別強調住宅、商業及體育等主題。事務委員會曾於2006年1月25日舉行一次特別會議，聽取關注團體就啟德地區未來發展提出的意見。出席上述會議的團體約有30個。

19. 事務委員會察悉，若干主要發展項目，包括郵輪碼頭、多用途體育館、跨境直升機場及公共和私人樓宇用地等，均已納入3份概念規劃大綱圖內。委員關注到，有關的政策是否經過深思熟慮，而社會大眾又是否支持興建該等設施。他們特別就擬議興建的多用途體育館表示關注，因為該體育館需佔地約24公頃土地，當中包括一個設有45 000個座位的主場館、一個副場館、一個可作多種運動用途的體育館，以及其他輔助設施。除了就啟德與周邊地區的連繫，以及啟德區內及區外歷史文物的保存事宜提出意見之外，委員亦提醒政府當局，必須按照可持續發展的原則及以人為本的方式，規劃啟德的發展及基礎設施。

20. 在2006年6月，政府當局向事務委員會介紹就第三階段公眾參與計劃制訂的啟德發展計劃初步發展大綱草圖(下稱“初步發展大綱草圖”)。事務委員會察悉，初步發展大綱草圖以“零填海”為基礎，把啟德分為6個小區，分別是啟德城中心、體育場館區、都會公園、跑道休閒區、旅遊及休閒中心和混合用途區。委員雖然支持政府當局制訂初步

發展大綱草圖的理想和規劃原則，但就多項事宜提出關注意見，包括啟德城中心的建築物發展密度和高度、解決啟德明渠環境問題的擬議緩解措施的效用、建議興建的都會公園和體育場館的選址及規模，以及連接啟德發展與周邊地區的行人通道的設計及是否足夠。此外，委員亦就啟德發展與周邊地區的連繫提出改善建議，以期為整個東南九龍注入生氣活力。

灣仔發展計劃第二期檢討

21. 應城規會的要求及因應終審法院在2004年1月9日就《保護海港條例》的詮釋所作的裁決，政府決定展開灣仔發展計劃第二期的規劃和工程檢討，以確保灣仔發展計劃第二期的發展建議完全符合《保護海港條例》的規定。

22. 在2006年5月及6月，政府當局向事務委員會簡介灣仔發展計劃第二期檢討工作的進展。事務委員會亦就此舉行了一次特別會議，以聽取關注團體提出的意見，而出席該次會議的團體共有15個。政府當局向委員匯報，儘管公眾對優化海濱事宜有一定的共識，但他們對是否有需要興建中環灣仔繞道卻有不同意見。為此，共建維港委員會轄下灣仔發展計劃第二期檢討小組委員會委任了一個運輸專家小組，就港島北岸的可持續運輸規劃，包括是否有需要興建中環灣仔繞道，作出檢討及建議。運輸專家小組支持興建中環灣仔繞道及兩組分別在灣仔及銅鑼灣的连接路，以提升中環灣仔繞道的效益。事務委員會並察悉由政府委聘的顧問公司就中環灣仔繞道各個走線方案及建造計劃所擬備的資料。

23. 事務委員會察悉，大部分出席特別會議的團體均支持興建中環灣仔繞道，以解決中環及灣仔的交通擠塞問題。他們亦強調，當局須採取全面的做法，綜合交通運輸和土地用途的規劃，並實施短期和長期的措施，以紓緩交通擠塞情況。團體亦有一共識，就是當局須投放足夠的資源和充分善用機會，推行優化海濱的措施，以配合市民的期望。

24. 委員要求政府當局解釋有否根據最新的數據，就灣仔及中環已規劃的道路基建設進行全面檢討，以及解釋有否詳細探討採用各項交通緩解措施(包括交通管理及土地用途規劃措施)，解決交通擠塞的問題。此外，委員在研究中環灣仔繞道各個走線及建造方案之間的比較詳情時，促請政府當局進行詳細的研究，確定主幹路的走線及建造方案，以期盡量縮減海港填海範圍和減少其他不良影響。至於優化海濱的措施，委員促請政府當局加快規劃及落實該等不受中環灣仔繞道的走線及建造形式影響的措施。

《2004年城市規劃(修訂)條例》的收費建議

25. 《2004年城市規劃(修訂)條例》第14(2)條授權房屋及規劃地政局局長藉規例訂明規劃申請的費用。在2006年1月，政府當局向事務委員會簡介上述收費建議，而有關建議是當局在考慮諮詢相關團體期間所接獲的意見之後擬備的。

26. 事務委員會察悉，多個相關團體曾表達意見，認為免收申請費用的適用範圍應擴大至所有關乎“公眾理由”的申請。然而，政府當局建議只有那些直接及純粹作為“慈善用途”，並由根據《稅務條例》第88條所訂明的“慈善團體”所提交的申請，才可獲免收訂明的申請費用。政府當局解釋，由於法例中沒有任何條文訂明何謂“公眾理由”或“公眾目的”，有關概念難以清楚界定。另一方面，“慈善團體”一詞在《稅務條例》中已有明確定義，而以往的案例亦已就“慈善用途”確立完善的指引。

27. 委員普遍認為，免收申請費用的適用範圍應擴大至所有不涉及商業元素，並且是基於公眾利益或公眾理由而提出的申請。由於申請費用可能高達90,000元，如不就上述類別的申請訂立一項免收費用條文，可能令有關團體不願提交該等申請。考慮到委員所提出的意見，政府當局答應重新研究該事。委員亦就政府當局釐定收費水平的準則及擬向小型屋宇申請收取申請費用的建議提出意見。

小型屋宇政策

28. 根據在1972年開始實施的小型屋宇政策，原居民可申請一生一次在其所屬鄉村興建一所小型屋宇自住。原居民可申請建屋牌照在自己的土地上興建小型屋宇，或申請以優惠地價按私人協約批地方式，在政府土地(如有供應)興建其小型屋宇。

29. 在2006年2月，事務委員會曾與政府當局就小型屋宇政策進行檢討。事務委員會察悉，由於小型屋宇政策牽涉的範圍廣泛而複雜，為檢討該政策而成立的跨部門督導委員會尚未制訂詳細建議，以諮詢鄉議局及市民大眾。與此同時，政府當局正研究是否可就兩個鄉村擴展區推行一項試驗計劃，而有關構思是增加該等鄉村擴展區的發展密度，容許多層式屋宇發展，從而提供更多住宅單位，以滿足對小型屋宇的需求。

30. 部分委員擔心，若小型屋宇政策不作改變，長遠而言，社會將不能滿足合資格原居民對小型屋宇的需求。政府當局解釋，與申請小型屋宇的資格有關的事宜或許並非單是政策問題，因為《基本法》第四十條訂明，原居民的合法傳統權益受到保護。申請小型屋宇的資格是否屬於合法傳統權益，仍是備受爭議的問題。因此，政府當局須十分審慎地處理此事，亦需要更多時間釐清各項複雜問題。

31. 事務委員會亦曾討論有何措施可提高處理小型屋宇申請的效率。事務委員會察悉，地政總署經諮詢鄉議局的意見後，制訂了一套新程序，用以簡化處理小型屋宇申請的工作和解決反對問題。該套精簡程序的細節一旦獲鄉議局接受，政府當局即可實施該程序。

綠化總綱圖的制定和推行

32. 事務委員會曾於2005年11月就綠化總綱圖的制定和推行進行討論，而政府當局亦曾於2006年2月向事務委員會簡介有關推行中環及尖沙咀綠化總綱圖的相關短期綠化措施的撥款申請。委員普遍歡迎有關措施，並促請政府當局加快制定和推行該等綠化總綱圖。為促進綠化工作，委員提出了多項建議，以改善綠化總綱圖的規劃、推行及實施，包括在不同地區採用不同的綠化主題以營造地區特色、在公共設施提供及物色更多種植地點，以及在私人發展項目內推廣綠化設施。

私人審批建築申請

33. 為回應前經濟及就業委員會轄下成立的方便營商小組(下稱“方便營商小組”)提出的要求，政府當局於2004年年底在臨時建造業統籌委員會(下稱“臨時建統會”)之下成立檢討發展過程施工階段專責小組(下稱“專責小組”)，以期找出縮短施工周期及降低遵行現有法規的成本的措施。

34. 私人審批建築申請是專責小組就簡化建築圖則批核程序曾研究的其中一項可能措施。事務委員會得悉專責小組擬委託顧問就此事進行研究後，在2005年7月曾與專責小組進行討論。鑒於事務委員會委員對私人審批的構思表示極有保留，專責小組其後暫停該項建議研究的籌備工作，以便與事務委員會探討未來的路向。

35. 在2005年10月，專責小組致函事務委員會，澄清建議進行的顧問研究的目的是評估相關措施是否可行，以及確定該等措施的利弊，而該項研究不會把私人審批變成既定事實，因為就引入私人審批作最終決定是政府而非專責小組的職權範圍。事務委員會於2005年12月再就該事進行討論。政府當局告知事務委員會，私人審批建築圖則一事尚未到達政策制訂的階段，而當局亦不會在全面研究該事前制訂任何相關政策。專責小組解釋，構思中的私人審批範疇將會集中於技術及專業方面，而目的是加快建築圖則的查核程序。建議進行的顧問研究會針對委員關注的問題作出研究、找出建築圖則哪些範疇適合交予私人審批，以及評估相關風險。

36. 委員明白到該項顧問研究的目的是找出在哪些範疇可利用私營機構的專才及資源，以加快審批程序，但他們指出，審批建築申請涉及法定權力的行使，因此，政府應負起批核建築圖則的最終責任。政府當局考慮此事時務須小心謹慎，以確保公眾安全及公眾利益不會受損。

根據《土地(為重新發展而強制售賣)條例》就強制售賣指明類別地段調低所需不分割份數的申請門檻的建議

37. 在2006年5月，政府當局向事務委員會簡介其建議根據《土地(為重新發展而強制售賣)條例》(第545章)(下稱“該條例”)，指明把3個強制售賣地段類別的申請門檻由不少於90%的不分割份數調低至不少於80%。該項建議的目的是進一步促進私人參與土地重新發展的工作，以防止樓宇老化問題日趨嚴重。

38. 部分委員認為，政府當局欠缺充分理據推行該建議，因為市區重建局現時已有機制根據公眾利益把某些地區指定作重新發展，而市區重建局亦已獲授所需權力進行重建計劃。此外，亦有委員關注到，如調低強制售賣地段的申請門檻，少數份數擁有人與發展商洽談售賣條款時將會處於較不利的位置，而少數份數擁有人的權益亦會因而未能獲得充分保障。

39. 政府當局解釋，在制訂有關建議時，當局明白有需要在促進私人參與土地重新發展的工作與保障個人私有產權之間，取得審慎而精細的平衡。重新發展會提供改善居住條件的良好機會。政府當局所建議的只是將申請門檻調低至80%。土地審裁處會詳細審核每份申請，並會在決定是否給予批准前考慮多項事宜，包括相關建築物以當時的狀況是否需要予以重新發展，以及申請人有否採取合理步驟與各相關業權人達成協議。政府當局並向委員保證，當局會透過適當途徑，繼續收集公眾對該項建議的意見。

其他事宜

40. 事務委員會曾聽取政府當局簡介行政長官2006年施政報告，以及政府當局提出有關把屋宇署兩個助理署長職位由只讓一類專業人員出任改為可由兩類專業人員出任的建議。

曾舉行的會議

41. 在2005年10月至2006年6月底期間，事務委員會共舉行了17次會議。

立法會秘書處
議會事務部1
2006年7月4日

規劃地政及工程事務委員會

職權範圍

1. 監察及研究與地政、屋宇和規劃事務、工程和水務，以及工務計劃有關的政府政策及公眾關注的事項。
2. 就上述政策事宜交換及發表意見。
3. 在上述政策範圍內的重要立法或財務建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取有關的簡介，並提出對該等建議的意見。
4. 按事務委員會認為需要的程度，監察及研究由事務委員會委員或內務委員會建議其處理的上述政策事宜。
5. 按照《議事規則》的規定向立法會或內務委員會提交報告。

規劃地政及工程事務委員會

2005至2006年度委員名單

主席 劉皇發議員，大紫荊勳賢，GBS, JP

副主席 劉秀成議員，SBS, JP

委員 田北俊議員，GBS, JP
何俊仁議員
何鍾泰議員，SBS, S.B.St.J., JP
涂謹申議員
黃容根議員，JP
蔡素玉議員，JP
霍震霆議員，GBS, JP
石禮謙議員，JP
陳偉業議員
李永達議員
李國英議員，MH, JP
林偉強議員，SBS, JP
梁家傑議員，SC
郭家麒議員
張學明議員，SBS, JP

(合共：17位委員)

秘書 薛鳳鳴女士

法律顧問 黃思敏女士