

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2102/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱
並經主席核正)

檔 號：CB1/BC/8/99

《城市規劃條例草案》委員會 第3次會議紀要

日 期：2000年3月14日(星期二)
時 間：上午10時45分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：何承天議員(會議主席)
何世柱議員
李永達議員
夏佳理議員
黃容根議員
劉慧卿議員
鄧兆棠議員

缺席委員：涂謹申議員(主席)
陸恭蕙議員
陳婉嫻議員

出席公職人員：規劃地政局

首席助理局長(規劃)
馮永業先生

助理局長(規劃)
林智文先生

規劃署

助理署長(專業事務)
趙達萊先生

高級城市規劃師(條例檢討)
區潔英女士

香港建築師學會

會長
韋栢利先生

副會長
林和起先生

本地事務部主席
吳享洪先生

Planning and Lands Committee (規劃及地政事務委員會)

主席
雷震寰先生

香港工程師學會

副會長
顧玉燦工程師

香港規劃師學會

公共事務委員會(聯合召集人)
陳炳釗先生

公共事務委員會(聯合召集人)
杜立基先生

香港測量師學會

城市規劃常設委員會主席
劉德先生

城市規劃常設委員會委員
曾正麟先生

城市規劃常設委員會委員
李森先生

建築師事務所商會

主席
劉榮廣先生

理事
何顯毅先生

列席秘書 : 總主任(1)6
鄧曾藹琪女士

列席職員 : 助理法律顧問1
黃思敏女士

高級主任(1)4
袁家寧女士

經辦人／部門

I. 與專業學會及政府當局舉行會議

按照法案委員會在2000年3月7日會議上商定的安排，何承天議員代表不在本港的涂謹申議員主持是次會議。他告知議員，香港園境師學會已婉拒法案委員會的邀請而沒有派代表出席是次會議，但該會表示其成員支持條例草案的有關建議。

2. 會議主席歡迎各專業學會的代表出席會議，並請他們就條例草案發表意見。

與香港建築師學會會晤

(立法會CB(1)1151/99-00(01)號文件)

3. 韋栢利先生表示，香港建築師學會認為條例草案能夠改善現時的法定規劃架構；但他強調，當局必須小心確保條例草案切實可行，以及會有助而非窒礙發展，尤其應有助進行重建，因為這是香港發展過程的重要一環。此外，亦有需要明確界定城市規劃委員會(下稱“城規會”)的權力。他又表示，在香港建築師學會意見書第5(b)段中，所提述的條例草案條文應是第37(1)(b)條而非第36(7)(b)條。

4. 雷震寰先生繼而向議員講述香港建築師學會意見書的內容，並特別指出下列主要關注事項——

- (a) 城規會的權力過大。為使城規會更加獨立、透明度更高和更具問責性，應由非官方人士擔任城規會主席，並為該會設立一個獨立的秘書處。
- (b) 在城市規劃圖則中指定“環境易受影響的地區”、“特別設計區”及“指定發展”的透明度不足。

- (c) 正如該會意見書第4段所指出，建議的規劃管制架構存在不少缺點。
- (d) “綜合發展區”或未決定用途地帶數目激增會有礙市區重建工作，尤其是因為城規會可要求規劃許可申請人為某項發展提供所需的公共設施。
- (e) 就建築事務監督以規劃理由拒絕核准建築圖則向城規會而非建築物上訴審裁處提出上訴的建議並不可取，因為在此情況下，城規會便會擔當雙重角色，在擬備規劃圖則的同時又須處理與不符合該等圖則有關的上訴。
- (f) 條例草案並無任何條文規定向因實施有關條文而受影響的人士作出補償。
- (g) 考慮到履約保證會對財政造成重大影響，而在消防安全及環境保護等其他方面，亦從未採取此類措施確符合法定要求，因此應只在少數情況下才要求提供履約保證。
- (h) 為精簡規劃過程，應在切實可行範圍內盡量採取“一站式”的做法。

與香港工程師學會會晤

(立法會CB(1)1151/99-00(02)號文件)

5. 顧玉燦工程師述明香港工程師學會的立場。議員察悉，香港工程師學會大致上支持條例草案，該會並欣悉其以往就城市規劃白紙條例草案提出的意見已獲接納，也就是當局已撤回須取得規劃證明書的建議，而“建築工程”的定義亦已作出修改，現時不包括土地勘測、地盤平整工程、拆卸、排水工程及斜坡維修工程。但他補充，香港工程師學會希望條例草案能體現可持續發展的概念。

與香港規劃師學會會晤

(立法會CB(1)1151/99-00(03)號文件)

6. 杜立基先生代表香港規劃師學會要求有關方面早日將條例草案制定成為法例，並特別指出該會認為條例草案應處理下列事宜——

- (a) 條例草案應規定，城規會的主席及副主席不得由公職人員擔任，城規會的會議亦須以公開形

式舉行。與此同時，城規會秘書處應屬獨立性質(條例草案第3條)。

- (b) 不應賦權規劃地政局局長在未諮詢公眾的情況下藉規例把任何種類或類別的發展指定為指定發展(條例草案第9(3)條)。
- (c) 在現行制度下，即使發展審批地區圖已被分區計劃大綱圖取代，城規會及上訴委員會亦須依循發展審批地區圖的分區規劃考慮規劃申請和處理有關上訴。這個公平制度應予保留。為此，當局應刪除條例草案第10(4)條，因為此條文規定城規會及上訴委員會在規劃申請須予覆核時，須根據分區計劃大綱圖而非發展審批地區圖考慮該項申請(條例草案第10條)。
- (d) 公眾諮詢的範圍不應局限於為擬備分區計劃大綱圖或該等圖則的修訂而進行的規劃研究。當局必須讓公眾人士有機會就各項與全港發展策略及次區域發展策略有關的研究提出意見或作出申述，並應為此在條例草案中加入明訂條文(條例草案第11條)。
- (e) 公眾查閱規劃研究書及草圖的一個月建議期限極不足夠，應延長至兩個月(條例草案第12及16條)。
- (f) 由於城規會只就與申述人或評論人沒有撤回的異議申述有關的研訊日期給予該申述人或評論人兩個月的通知，要求該申述人或評論人在研訊前不少於6星期的時間以書面向城規會提出陳詞，未免不切實際(條例草案第21(4)條)。
- (g) 除非申述人採取積極行動撤回其申述，否則自城規會有意以申述人建議的方式修訂草圖而發出有關通知的日期起計21天的限期屆滿時，把其申述視為已被撤回並不公平(條例草案第22(4)條)。
- (h) 為應付不斷轉變的情況，城規會或有需要在條例草案第25(1)條所訂將草圖呈交行政長官會同行政會議的9個月限期內，對草圖作出修訂。儘管如此，該段修訂草圖的9個月期限不應計入原先的9個月內，而應分開處理(條例草案第25(3)條)。

- (i) 就規劃許可申請而言，賦權城規會拒絕考慮與某項曾在兩年內被該會拒絕的申請相似的申請並不恰當，因為香港瞬息萬變，而且有時某項申請只是因資料不足而遭拒絕。因此，為免發展過程受到不必要的拖延，上述兩年禁制期限應予撤銷，或最低限度縮短至一年。此外，應改寫條例草案第32(4)(a)(i)條，以反映有關的立法原意，就是讓城規會能在第16(1)條所述有關草圖的刊憲期間屆滿前考慮規劃申請，但不得就該項申請給予許可。在條例草案第32(6)條中亦應澄清，申請人呈交的進一步資料及詳情如何會視為“猶如是根據本條提出的申請一樣”(條例草案第32條)。
- (j) 城規會在實施條例草案第33條所載、有關某些種類的規劃許可申請的新規定前，應發出有關的執行指引(條例草案第33條)。
- (k) 香港規劃師學會深切關注城規會在對規劃申請作出決定時，須顧及“任何政府政策說明及任何規劃意向，而它們是與關乎該項申請所涉及的土地或土地發展或用途的任何草圖或核准圖則的標的事項有關的”。由於申請人可能全然不知或在提出申請時不知道該等政府政策說明及規劃意向為何，因此建議在說明書中清楚述明此類資料，而該說明書亦應成為圖則的一部分；與此同時，受影響人士亦應有權就有關說明作出申述(條例草案第36條)。
- (l) 香港規劃師學會關注到城規會在施加與提供公共設施有關的條件方面似乎權力過大(條例草案第37條)。

與香港測量師學會會晤

(立法會CB(1)1151/99-00(04)號文件)

7. 李森先生特別指出香港測量師學會主要關注的兩項事宜，就是公眾在何種程度上參與規劃過程才算理想，以及規劃署應對發展過程作出何種程度的管制。香港測量師學會認為應在此兩方面求取平衡，從而避免對發展過程造成不必要的阻延。他繼而向議員講述香港測量師學會意見書所載以下各項要點——

- (a) 政府無須在把某幅土地劃作公共用途時收回該幅土地，而且即使土地契約並無訂明限制，亦不可重新發展該土地，此情況並不公平。在把

某幅土地劃作公共用途時，政府應准許受影響的土地擁有人要求政府收回其土地；在須進行自然保育的情況下採用換地機制，又或支付補償(條例草案第6(4)條)。

- (b) 香港測量師學會歡迎當局開放規劃過程，就策略研究、規劃研究及擬備分區計劃大綱圖進行充分諮詢。此舉只是於適當時候把目前在行政上已正在實行的措施列為正式措施(條例草案第12條)。
- (c) 為使規劃過程能明確反映政府政策，應把現時分區計劃大綱圖附同的規劃綱領及有關註釋正式列為圖則的一部分，以確保分區計劃大綱圖妥為反映擬備圖則的各項政策目的(條例草案第15條)。
- (d) 地產發展行業須盡可能在沒有不明朗因素的情況下運作。雖然香港測量師學會歡迎在規劃研究及擬備分區計劃大綱圖的階段開放規劃過程，但該會認為在有關過程完成後，應可實行符合核准分區計劃大綱圖的建議，而不必再作諮詢或邀請公眾提出反對意見。只有在發展建議與分區計劃大綱圖有抵觸，又或當中涉及厭惡性行業或“對鄰近地區有不良影響”的用途時，才應再進行諮詢。此外，亦有需要擬訂此類發展項目的名單，並將之列入各分區計劃大綱圖的註釋內(條例草案第31條)。
- (e) 當局須重新考慮有關提供公共設施的整體理念。就一般原則而言，如政府要求在某項工程中興建若干公共設施，由政府支付建造及維修該等設施的費用，似乎是正確和適當的做法(條例草案第37條)。

8. 李森先生又指出，所有相關專業人士已在積極參與規劃過程，而現時亦有相當嚴格的管制機制。因此，未必需要制定條例草案以確保有更多人參與規劃過程及進一步擴大管制範圍。此外，雖然條例草案只加入少數新條文，但該法案既複雜又難理解，以致連符合規劃的發展也可能會遇到障礙。曾正麟先生亦有相同看法。曾先生強調，《城市規劃條例》簡單易明得多，他看不到有需要重寫該條例。

9. 劉德先生補充下列各點——
- (a) 在條例草案內訂明凡任何發展審批地區的全部或部分包括在根據第16條公布的分區計劃大綱圖的草圖中，則同一地區的發展審批地區圖(不論其是否成為核准圖則)即停止有效，此項規定並不公平，因為這會令先前就受影響項目所做的工作和進行的投資全部變成白費(條例草案第10條)。
 - (b) 有關城規會可因應所呈交的進一步資料，將該項呈交視為一項新申請及將原先的申請視為不曾提出的建議並不公平，尤其是當如此呈交的資料並不重要的時候(條例草案第32(6)條)。
 - (c) 正如條例草案第35至37條所示，規劃署不適當地擔當了其他部門的職務。例如，城規會沒有需要實施“履約保證”制度，來確保規劃許可申請完全符合所施加的規劃條件，因為地政總署已在此方面作出妥善的監察。香港測量師學會認為，規劃署的職權範圍應限於在規劃階段中的步驟，而圖則經核准後亦不應交回規劃署處理(條例草案第35至37條)。

香港測量師
學會

10. 在會議主席要求下，劉德先生答應向法案委員會提供補充文件，說明上述各點。

與建築師事務所商會會晤

(立法會CB(1)1151/99-00(05)號文件)

11. 劉榮廣先生贊同其他學會尤其是香港建築師學會的意見。他雖然指出條例草案是城市規劃白紙條例草案的一大改進，但也特別指出建築師事務所商會意見書所載以下各項要點，以便政府當局加以處理——

- (a) 行政長官應委任一個以規劃委員會形式運作並具問責性的高層組織，負責制訂整體規劃政策和核准全港發展策略與發展綱領(例如在海港填海工程方面)。
- (b) 為使城規會具獨立性，該會的主席及副主席應由並非公職人員的人士擔任，而城規會亦應設有獨立的秘書處。

- (c) 綜合發展區數目激增凍結了市區大部分舊區的發展。現有圖則上所有綜合發展區應予刪除，並應指明該等地方會作何用途。
- (d) 規定建築事務監督須拒絕核准任何違反條例草案條文的建築圖則，與規劃證明書制度比較，基本上是新瓶舊酒。這不但會造成不明朗因素，更會對現有發展權施加不必要的限制。上述容許對建築物發展作出規劃管制的建議會延長規劃過程，並削弱香港延續過往成就的能力。
- (e) 分區計劃大綱圖的註釋應在廣泛規劃考慮因素的清楚明確範圍內處理各項實質事宜，例如土地用途、地積比率及密度，並應避免就建築物的建築布局、特色和外觀等設計上的事宜提出主觀意見及酌情施加管制。
- (f) 發展權是一項基本人權。任何人的發展權如因規劃理由而受影響，當局均應就該等人士的損失向其作出補償。

12. 何顯毅先生補充下列各點——

- (a) 雖然條例草案應規定任何發展的規劃過程須更具透明度，但當局不應在該等發展的推行階段(即分區計劃大綱圖階段)再進行公眾諮詢，否則發展過程便會受到不必要的阻延。條例草案提出把建築事務監督部分權力移交規劃署的建議令人感到混淆，因為建築事務監督負責監察推行階段，而規劃署所負責的工作範疇應只限於規劃過程。
- (b) 鑒於城規會擁有很大權力，並可在作出決定時根據主觀意見行使酌情權，該會應屬獨立性質和能夠代表所有有關的專業人士。
- (c) 由於政府在土地因提升分區用途而增值時，會要求該土地的擁有人補回地價的差額，因此，若土地因降低分區用途而貶值，政府亦應向該土地的擁有人支付補償。
- (d) 在建築師事務所商會所提以上各點未獲處理時，條例草案不應制定成為法例。

與團體代表進行商議
條例草案的一般事宜

13. 夏佳理議員察悉，雖然當局已作出很大努力，將條例草案制訂至這個地步，但現時仍有若干主要問題尚待解決，而各有關專業人士亦似乎仍然認為條例草案在某幾方面未盡完善。因此，他強調議員在對條例草案提出修正案時會面對不少困難，並請各學會表明是否願意接受以現有形式提出而不作任何修改的條例草案。建築師事務所商會的劉榮廣先生回答時明確表示，該會反對通過以現有形式提出的條例草案。香港測量師學會的李森先生贊同劉先生的意見。另一方面，香港建築師學會的韋栢利先生及林和起先生表示，他們相信政府當局及法案委員會會仔細聽取他們的意見，並會在適當情況下在條例草案中採納該等意見。

14. 在此方面，會議主席指出政府當局或會願意自行動議修正案。劉慧卿議員贊同會議主席的見解，並向各團體代表保證，法案委員會定會慎重考慮他們的意見。

城規會的運作

15. 議員扼要講述法案委員會在首兩次會議上就城規會的運作商議的各項事宜，計為城規會的成員組合、城規會會議的法定人數、城規會成員申報利益的機制、城規會會議的舉行，以及關注到出席城規會會議的成員時有不同的情況。他們請各團體就該等事宜提出意見。在此方面，議員指示秘書處向各團體提供有關該等商議過程的摘要，供該等團體在擬備書面回覆時作參考之用。

秘書

(會後補註：秘書處在2000年3月15日致函各團體提供有關資料。)

城市設計

16. 會議主席指出，城市設計涉及的範圍非常廣泛，而且主要倚靠主觀判斷。他請各團體的代表就城規會應否及如何按條例草案第9(1)(c)條所建議對城市設計作出管制發表意見。香港測量師學會的劉德先生與李森先生、建築師事務所商會的劉榮廣先生及香港建築師學會的韋栢利先生回應時表示，他們認為城規會應只對土地用途、地積比率、建築物高度及密度作出管制，並應避免就建築設計及美學事宜提出主觀意見及酌情施加管制。香港建築師學會的韋栢利先生特別指出，現時業界

正不斷尋找新的建築材料及方法，以體現可持續建築的概念，因此業界正面臨日新月異的變化。有鑒於此，城規會未必有所需的專門知識，對城市設計作出管制。另一方面，香港測量師學會的李森先生則看不到有需要作出此類管制。他強調必須維持創新及風格上的自由空間，讓發展商及建築師可在沒有不必要的約束下，進一步發展香港不斷變化的建築物輪廓及各類具有特色的建築物。

17. 在此方面，香港建築師學會的雷震寰先生及建築師事務所商會的劉榮廣先生進一步指出，由於公共發展對香港建築物輪廓的形成亦起重要作用，因此城市設計管制應同時適用於該等發展。雷先生又強調，由於在規劃研究書獲批准後沒有甚麼辦法可以改善某一地區的布局設計，因此應在規劃研究階段仔細研究城市設計的整體方向並作出配合。

18. 另一方面，香港規劃師學會的杜立基先生認為有必要由城規會對城市設計作出管制，但應透過指定特別設計區，把管制範圍局限於某些發展項目，例如中區填海工程，因為城市設計必需有公眾參與，而規定須公布內容包括城市設計上的規定的草圖(條例草案第9條)，以及就申請指定特別設計區進行公眾諮詢(條例草案第32條)，均可讓公眾有機會參與城市設計。至於城規會是否具備管制城市設計所需的專門知識，杜先生指出，該等專門知識及經驗可隨時間累積。因此，他不同意原則上不應賦權城規會對城市設計作出管制，不過他亦指出管制的程度和方法須作深入探討。

與政府當局舉行會議

19. 規劃地政局首席助理局長(規劃)感謝團體代表提出意見，並對他們主要關注的事項作出以下回應——

- (a) 根據條例草案第9條，城規會有權對城市設計作一般管制。該條文規定，每份草圖均須經過公眾諮詢過程，其間公眾人士可就城規會的土地用途管制建議提出反對。就特別設計區而言，根據條例草案第9(1)(i)及33條，城規會更可作較大管制。事實上，特別設計區乃應公眾要求而設，旨在對某些具建築、考古、文化或歷史價值的地區作更大的規劃管制。城規會只會在絕對有需要的情況下才指定特別設計區，而有關的分區計劃大綱圖亦須公布，以便公眾人士提出意見和反對。

- 政府當局
- (b) 在城規會的職能及成員組合方面，實有需要保留若干彈性，讓行政長官可按情況所需委任公職人員為城規會主席。若法案委員會能就此事達成共識，政府當局會樂意考慮任何就此對條例草案提出的修正案。
- 政府當局
- (c) 關於建議在條例草案中指定獲委任加入城規會的成員的數目，政府當局參考過其他條例在此方面所採納的規定後，願意考慮在條例草案中設定人數上限。事實上，政府當局正考慮把城規會的成員名額由目前的34人增至40人左右，以便因應新需要委任新成員加入城規會。
- (d) 至於在分區計劃大綱圖中指明“政府政策”的建議，政府當局認為該建議並不可行，因為在規劃過程中涉及很多政府政策，而要盡列所有政府政策，實際上是沒有可能的。因此，現時城規會在擬備圖則期間須把有關草圖送交各政策局／部門評論，以顧及所有相關政策，實屬理想的安排。這樣，即使政策經常轉變，也可避免忽略任何有關政策。
- (e) 關於有意見指規劃管制干擾進行建築工程的進度，以致發展過程受拖延，應注意的一點是，現時建議以中期發展管制的機制取代原先建議的規劃證明書制度，只會影響那些會有人就規劃提出反對的用地。此外，行政長官亦可局部核准草圖，從而避免出現下述情況，即城市規劃草圖大致上已獲得同意，但因當中某些地點的規劃遭個別人士反對而未能進一步處理。即使有人就整體分區計劃大綱圖提出反對，只要發展項目不會對申述人、鄰近地區及社會的利益構成有害的影響，在處理反對意見期間有關發展項目仍可進行。因此，大部分發展都不會被條例草案凍結。如某項工程在反對範圍內，該項工程受拖延的時間亦不會太長，因為條例草案已限定在9個月內完成處理對城市規劃草圖所提出的反對意見。最後，有一點同樣重要的是，由於“建築工程”的定義已作出修改，現時不包括土地勘測、地盤平整工程、拆卸、排水工程及斜坡維修工程，為節省時間起見，可在等候批給規劃許可期間著手進行上述工程。
- (f) 至於針對建築事務監督拒絕核准建築圖則的上訴為何應向城規會而非向建築物上訴審裁處提

出，這是因為有關建築圖則是基於規劃理由而不獲核准，因此向城規會提出上訴可有助上訴過程進行。

- (g) 關於對綜合發展區數目激增的關注，當局已在1999年5月透過城規會發出指引，清楚訂明應盡少指定綜合發展區，而且應只在沒有其他適合的土地用途時，才將某地區指定為綜合發展區。此外，截至2000年2月，在已指定的156個綜合發展區中，26個的發展工作已經完成，22個正在進行發展，另有47個的總綱發展藍圖亦已獲城規會核准。至於餘下61個綜合發展區，其中33個獲指定為綜合發展區的時間並不足3年。城規會很快會再檢討該等地點的用途。如在該3年期限屆滿時仍未能定出任何計劃，城規會便會進行每年一度的檢討，以期把該等綜合發展區重新規劃作另外一些用途。此機制有助控制綜合發展區的數目，防止城市發展進度受阻。
- (h) 關於有人指稱政府在土地因提升分區用途而增值時，往往很快要求土地擁有人補地價，但在土地因降低分區用途而貶值時卻不願意支付補償，前一種說法只有在土地契約須作修訂時才屬正確。同一道理，若土地契約原先准許的用途未受重新規劃影響，政府就不會就重新規劃作出補償。至於土地契約所訂適當權利受影響的特殊情況，政府當局正研究各個可行的補償方案，但這可作為另一項工作，與條例草案分開處理。與此同時，倘土地是收回作公共用途，當局亦會根據《收回土地條例》支付補償。此外，亦有一項行政上的政策是，任何人按法定圖則的規定及土地契約條件提出發展土地的規劃許可申請如遭拒絕，並在行使了一切覆核及上訴的權利也無結果時，該人就可要求政府收回該幅已劃作公共用途的土地。然而，該項政策已久未採用。

20. 在回應夏佳理議員所提出的假設性問題時(請參閱上文第13段)，規劃地政局首席助理局長(規劃)強調，政府當局樂意考慮經法案委員會同意的適當修正案，而無意促使現時的條例草案在不作修正的情況下獲得通過。

21. 會議主席請政府當局注意，根據《建築物條例》，“建築工程”包括打樁工程，因此不能如以上所聲

經辦人／部門

政府當局

稱在等候批給規劃許可期間著手進行建築工程。規劃地政局首席助理局長(規劃)答應檢討條例草案所訂建築工程的定義。在議員要求下，規劃地政局首席助理局長(規劃)亦答應以書面詳列政府當局對團體代表在是次會議上所提各點作出的回應，包括上文所述各點。

II. 其他事項

22. 會議主席提醒議員，法案委員會將於2000年3月28日(星期二)上午8時30分至下午12時30分舉行第4次會議，接見與土地發展有關的商業組織、法定機構及諮詢團體。

23. 會議在下午12時45分結束。

立法會秘書處
2000年10月9日