

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2120/99-00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/8/99/2

《城市規劃條例草案》委員會 第7次會議

日 期：2000年4月14日(星期五)
時 間：上午8時30分
地 點：立法會會議廳

出席委員：涂謹申議員(主席)
何世柱議員
何承天議員
李永達議員
陸恭蕙議員
陳婉嫻議員

缺席委員：夏佳理議員
黃容根議員
劉慧卿議員
鄧兆棠議員

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

署理助理署長／專業事務
鍾沛佳先生

高級城市規劃師／條例檢討
區潔英女士

律政司

高級助理法律草擬專員
施格致先生

高級政府律師
廖穎雯女士

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. 與政府當局舉行會議

(立法會CB(1)1368/99-00(01)至(04)號文件)

署理規劃署助理署長／專業事務向委員簡介政府當局有關法定圖則種類的文件。

法定圖則的種類

2. 主席詢問隨文件附上的地圖灰色及粉紅色部分有何不同，署理規劃署助理署長／專業事務回覆時解釋，雖然分區計劃大綱圖涵蓋了該兩部分，但政府當局不能在發展審批地區圖先前沒有涵蓋的灰色範圍進行規劃管制，因為在制訂《1991年城市規劃(修訂)條例》時，考慮到市區的混合土地用途，及可透過租約、其他法律及發牌制度進行發展管制，政府當局認為無須把規劃管制擴展至當時主要由分區計劃大綱圖涵蓋的灰色範圍。

3. 何承天議員詢問，如何對地圖上的黃色範圍進行規劃管制。署理規劃署助理署長／專業事務回覆時表示，該等範圍一般受租約及其他有關法律規管。然而，政府當局正計劃藉法定圖則把規劃管制擴展至該等範圍的大部分地區。至於為何不早些這樣做，署理規劃署助理署長／專業事務及規劃地政局首席助理局長(規劃)表示，由於資源有限，而且該等地區大多是沒有道路貫通的未發展地區，因此直至目前為止，當局的做法仍是只在該等地區即將發展時才把規劃管制範圍擴大至這些地區。

對發展審批地區圖表達的關注

4. 在回應李永達議員對發展審批地區圖可能窒礙發展的關注時，規劃地政局首席助理局長(規劃)闡述，有需要以發展審批地區圖對把土地改作露天貯物用途情況嚴重的地區實施規劃管制。他進一步指出，法定圖則還未涵蓋的地區大部分是鄉郊地區，其租約對大型發展項目已有所限制。為此，關於某些地區如被納入發展審批地區圖便會窒礙發展的指稱並無根據。此外，除非行政長官把有效期額外延期一年，否則發展審批地區圖亦需在3年內由分區計劃大綱圖取代。

5. 規劃地政局首席助理局長(規劃)及署理規劃署助理署長／專業事務解釋在憲報公布發展審批地區圖前未有進行諮詢的原因時強調，如當局在憲報公布發展審批地區圖之前，讓公眾得悉擬備該圖的工作，就可能會引致有人利用不可對發展審批地區圖草圖生效前已存在的現有用途採取任何行動的條文，進行投機性質的發展。這將令當局不能施加有效的規劃管制。規劃地政局首席助理局長(規劃)進一步向委員保證，雖然缺乏諮詢，但發展審批地區圖所涵蓋的土地的土地業權人可根據《城市規劃條例》向城市規劃委員會(下稱“城規會”)提出反對。未撤回的反對意見亦會提交行政長官會同行政會議作決定。

6. 李永達議員詢問上述投機性質發展所帶來的影響，規劃地政局首席助理局長(規劃)及署理規劃署助理署長／專業事務回應時表示，新界貨櫃場泛濫的情況，是此方面不良後果的典型例證。

7. 李永達議員察悉，在擬備發展審批地區圖時，規劃署及其他有關部門的初級人員需調查指定地區的現有用途，他提醒說，有關即將進行規劃管制的資料若只有少數人知悉，便甚具價值，而接受賄賂以披露此類資料的誘惑，亦將難以抗拒。故此，為防止貪污，或需考慮應否以閉門方式進行發展審批地區圖的擬備工作。

8. 規劃地政局首席助理局長(規劃)回應時強調，由於仍未受發展審批地區圖管制的地區環境大多易受影響，因此絕對有必要把規劃過程保密，否則會大大削弱規劃管制的效用。主席及李永達議員詢問有關確保機密的內部機制，規劃地政局首席助理局長(規劃)答覆時向委員保證，所有公務員均受《防止賄賂條例》約束，而規劃署及其他有關部門的人員亦會嚴格遵守有關的保密規定。不過他承認，有關土地業權人如發現規劃署人員在其土地進行測量，或能推測其土地將受規劃管制。

然而，他指出當局亦會使用直升機進行此類測量工作，而根據條例草案，從空中拍攝的照片是有關現有用途的可接納證據，因此他對上述問題或可部分獲得解決感到樂觀。

政府當局

9. 考慮到發展審批地區圖的草圖需經城規會批准，主席詢問有何機制可確保城規會委員也會同樣把只有他們及少數公務員知悉的有關資料保密。規劃地政局首席助理局長(規劃)回覆時表示，保密規定已是城規會辦事程序與方法的一部分。然而，主席強調，有需要訂明城規會委員若披露與規劃過程有關的機密資料，則不論所披露的資料會否帶來經濟利益，也須負上刑事責任。規劃地政局首席助理局長(規劃)回應時同意考慮是否需要引入此一條文，並在適當時候向法案委員會報告。何承天議員就此表示，可參考對行政會議議員施加的類似規定(如有的話)。

政府當局

10. 主席詢問，對發展審批地區圖作出的建議修訂會否亦需以閉門方式處理。署理規劃署助理署長／專業事務回覆時表示，一般情況下，當局很少會對發展審批地區圖作出修訂，因為發展審批地區圖會在3年內被分區計劃大綱圖取代。他同意查核有否任何過往的個案。

城規會與郊野公園及海岸公園委員會(下稱“該委員會”)的相互關係

11. 何承天議員指出，城規會現時指定土地用途的權力，並不包括位於郊野公園及特別地區內的土地，因為後者屬該委員會的工作。他認為此項安排並不理想，因為作為負責香港土地用途規劃的法定機構，城規會應就指定郊野公園方面擁有發言權。他提到政府當局有意把大嶼山郊野公園的範圍擴展至北大嶼山公路的計劃時表示，建議的擴展方案會限制北大嶼山未來的發展，以致要發展時或需進行填海工程。他認為，發生上述情況是雙方缺乏協調引致，因此，為免發生上述情況，城規會應與該委員會加強溝通。規劃地政局首席助理局長(規劃)回應時向委員保證，上述問題可在行政層面上解決。委員察悉，分別負責把某些地區指定為郊野公園及擬備發展審批地區圖的漁農自然護理署及規劃署一向以來均緊密合作。

12. 何承天議員認為，採取行政主導的方法並不理想。主席表達同樣的關注，並表示與其只在行政層面上合作，該兩個法定機構應加強溝通，並要求政府當局答允日後改善兩者的溝通合作。規劃地政局首席助理局長(規劃)回應時向委員保證，雖然有關建議由政府當局擬備，

政府當局

但該兩個機構也可就有關建議提出意見，並提議作出修改。然而，他同意研究主席的建議，並就建議設立的、使到該兩個機構能溝通合作的機制提供意見。

13. 何承天議員進一步表示，長遠來說，城規會及該委員會應該合併，以精簡整體規劃過程，尤其是條例草案已規定在釐定土地用途時，應考慮環境保護及自然保育事宜。何承天議員認為，他的建議亦可解決他在上述例子說明的、一個機構預先影響另一機構所作決定的問題。規劃地政局首席助理局長(規劃)回應時指出，該項建議涉及重大的政策方向轉變，因此需作詳細研究。他進一步解釋，除把某些地區指定為郊野公園外，該委員會亦須履行其他法定職務，例如郊野公園的管理。主席贊同其意見，並指出該項建議可能得不到綠色團體的支持，他亦認為如要繼續探討該項建議，便需進行另一輪諮詢。

政府當局

14. 主席建議，另一個選擇是，政府當局可考慮規定城規會在擬備規劃圖則時須諮詢該委員會，而漁農自然護理署則在建議把某些地區指定為郊野公園時諮詢城規會，何承天議員對此表示贊同。規劃地政局首席助理局長(規劃)回應時答允考慮修訂第6(1)(h)條的字眼，以“須”字取代“可”字，以規定政府當局須就所有有關的規劃事宜諮詢城規會。

城規會基於不同目的在草圖上作出顯示或規定的權力

政府當局

15. 何承天議員提到第7(g)條(該條訂明城規會“可在草圖上顯示或規定根據《郊野公園條例》(第208章)指定的郊野公園及特別地區”)，並詢問城規會的此項權力與賦予該委員會的權力有何分別。規劃地政局首席助理局長(規劃)及署理規劃署助理署長／專業事務回覆時澄清，城規會在此方面的權力只限於“顯示”，而並非可自行把某些地區指定為郊野公園。事實上，城規會須在規劃草圖上顯示所有根據各項法律進行的規劃管制，因此在“顯示或規定”之內出現“或”字。然而，主席認為該條的字眼有誤導成分。規劃地政局首席助理局長(規劃)回應時，同意稍後就委員對於該字眼可否清楚反映立法原意的關注作出回應。

16. 何承天議員詢問，第7(a)條有關城規會可在草圖上顯示或規定街道、鐵路及其他主要交通設施的權力會否有助回應個別城規會委員提出、讓城規會參與規劃主要道路工程的要求。規劃地政局首席助理局長(規劃)回覆時澄清，正如第7(g)條的情況一樣，該規定一般而言只賦

予城規會可在草圖上顯示街道、鐵路及其他主要交通設施的權力。

17. 然而，何承天議員認為，在有關方面就各項主要鐵路及道路工程作出規劃後，城規會制訂整體規劃的權力就變得非常有限，因為鐵路及道路的基本設計對土地用途的規劃會有重大的影響。例如中環至灣仔繞道及東區走廊連接路所採用的路線，就使到中環及灣仔必須進行填海工程。這便是部分城規會委員認為當局在確定主要道路基建工程的路線前應徵詢他們的原因。

18. 規劃地政局首席助理局長(規劃)回應時表示，運輸局在進行第三次整體運輸研究及第二次鐵路發展研究，以籌劃及為日後運輸基建需求及鐵路工程的落實訂定優先次序時，曾諮詢規劃署及城規會。城規會在諮詢路政署及運輸局的情況下，亦擁有在分區計劃大綱圖上規定興建小規模道路的權力。此外，政府當局現正考慮若干城規會委員提出修訂條例草案的建議，以便城規會在有關規劃過程中可擔當更重要的角色。由於該等建議已超越規劃地政局的職權範圍，並可能涉及對《道路(工程、使用及補償)條例》及《鐵路條例》作出修訂，因此需在諮詢運輸局的情況下進行審慎研究，然後才可向法案委員會報告有關結果。現時，條例草案與《道路(工程、使用及補償)條例》及《鐵路條例》之間的相互關係在於後兩條條例規定，根據該等條例在憲報刊登並已獲行政長官批准的所有道路和鐵路工程，會視為已根據《城市規劃條例》獲得批准。

城規會在某些地區內對建築物施加管制的權力

19. 李永達議員提到第9(1)(i)條(該條規定城規會可在環境易受影響的地區、特別設計區或綜合發展區內，管制建築物的單位面積、設計、特色及外觀)，並希望確保城規會不會輕易運用此種權力，以免窒礙建築方面的創意及風格。規劃地政局首席助理局長(規劃)解釋，在指定上述地區時，城規會須信納有真正需要作出保護及實施特別管制。事實上，當局是為了迎合公眾需求才引入特別設計區，對具建築、考古、文化或歷史價值的地區加強規劃管制。他向委員保證，城規會只會在絕對有需要的情況下才會把某些地區指定為特別設計區，而有關分區計劃大綱圖亦須公布，讓市民提出意見。至於綜合發展區，當局亦曾發出指引，明確訂明不應輕易把某些地區指定為綜合發展區，而應只在沒有其他適合的土地用途分區時才這樣做。

20. 主席對授予城規會上述權力有所保留，除非他信服絕對有需要這樣做。規劃地政局首席助理局長(規劃)回應時強調，該規定在處理現時遇到的規劃問題時確有必要，並獲得很多組織，尤其是綠色團體支持。

21. 李永達議員關注上述權力可能被濫用，因而出現過分規管的情況，他又強調在運用此項權力時需極為小心，否則會對私人土地的發展潛力及價值帶來負面影響。依他之見，保存具建築、考古、文化或歷史價值的地區的社會成本不應由有關土地業權人負擔，而應由整個社會分擔。主席贊同他的意見，並指出有關土地業權人或需以此土地謀生，因此可能會就對其土地所施加的此類管制提出司法覆核。何承天議員亦強調，有需要把此項權力與私人物業擁有權保持平衡，尤其是因為部分市民可能不會同意政府基於歷史價值的原因而作出保護土地的決定。規劃地政局首席助理局長(規劃)回應時澄清，上述管制未必影響土地的發展潛力，因為該等管制或只與樓宇的設計或布局而非地積比率有關。他同意提供書面文件，以回應委員的關注。

政府當局

22. 至於李永達議員提出就作出上述管制引入補償機制的建議，規劃地政局首席助理局長(規劃)解釋，作為批租人的政府，與作為承租人的私人土地擁有人雙方的合約權利，均須符合成文法的規定。如成文法與契約的合約規定有所牴觸，則以成文法為依歸。委員察悉，此項原則現時適用於本港多項可能影響和削弱承租人權利的法定條文，包括《建築物條例》和有關污染的法例的條文。此外，法庭亦認為，因政府行使規劃或其他法定權力而影響承租人的權利，並不等於違背批約。為此，條例草案並無就因規劃行動而導致發展權有所減損的補償訂定條文。

23. 規劃地政局首席助理局長(規劃)進一步指出，就規劃行動作出補償的問題應與條例草案其他部分一併研究。委員察悉，根據第9(1)(a)條，即使某區並非特別設計區，城規會也有權管制該區建築物的高度、層數、地積比率、總樓面面積、上蓋面積、單位數目、建築布局及用途。為此，如每次施加管制均須作出補償，便會帶來深遠及重大的影響。規劃地政局首席助理局長(規劃)告知委員，規劃地政局正與有關政策局，例如民政事務局及環境食物局就土地有關補償事宜進行內部檢討。

第9(1)(d)及(e)條的範圍

政府當局

24. 主席關注到第9(1)(d)及(e)條的範圍過大，高級城市規劃師／條例檢討及規劃地政局首席助理局長(規劃)回應時解釋，由於該等條文的目的是控制由交通及排水造成的影響，因此其範圍需廣泛至足以確保可涵蓋需採取的各項交通及排水管制措施，以便城規會在必要時可作出管制。他進一步指出，該規定旨在把現行《城市規劃條例》的有關規定分成細項，詳加說明，因此事實上是現有規定的改良版，有助確保城規會在若干規範下運用其權力。然而，主席及何承天議員均認為，為清楚界定城規會的權力及職責，實在有需要明確闡述第9(1)(d)及(e)條背後的草擬目的。應主席之請，規劃地政局首席助理局長(規劃)同意就此事作覆。

其他關注事項

25. 李永達議員扼述部分團體代表表達的關注，即建議的中期發展管制機制會使到受規劃草圖影響的地區的發展受到凍結。規劃地政局首席助理局長(規劃)回應時向委員保證，整個公布規劃草圖及處理有關反對的過程一般只需時10個月，而且最多只可延伸6個月。此外，中期發展管制的機制只會影響該等遭受反對的地盤。即使出現整個分區計劃大綱圖被反對的情況，只要有關發展不會損害申述人、附近一帶居民和市民的利益，在處理反對時仍可繼續進行發展。故此，大部分的發展都不會被條例草案凍結。若某項工程被反對，亦不會被長期拖延，因為條例草案已把處理反對規劃草圖的時間限於9個月以內。規劃地政局首席助理局長(規劃)進一步向委員保證，大部分的發展，尤其是市區的發展均已被分區計劃大綱圖所涵蓋，因此當中的土地用途或多或少均已被確定。

26. 規劃地政局首席助理局長(規劃)回應何承天議員時表示，當局已決定會修訂“建築工程”的定義，除非法定圖則的註釋另有指定，否則其不會再包括土地勘測、地盤平整工程、拆卸、排水工程及斜坡維修工程，甚至是地基工程。為此，上述有關分區計劃大綱圖被反對的工程，一般可在等候規劃批准時展開，以節省時間。然而，李永達議員指出，這樣做會有風險。

27. 李永達議員認為，任何就根據第17(3)條撤回的異議申述表達的意見應被當作並無根據第19(4)條提出，此規定並不恰當。依他之見，政府當局亦應對此等意見作出回應，因為在公開該等意見後，該等意見便屬

政府當局

眾所周知，而且可能包含有合理理據支持的關注。規劃地政局首席助理局長(規劃)回應時向委員保證，雖然無須公開作出回應，而在擬備規劃圖時，當局亦會把該等意見當作沒有作出看待，但政府當局卻仍會考慮此等意見。他同意考慮李永達議員的意見，如有需要，便會對條例草案作出修訂。

28. 陸恭蕙議員提述第22至26條並詢問，條例草案准許行政長官會同行政會議核准草圖的某部分或該草圖的修訂，實際上是否對現行制訂草圖的過程作出重大的改變。規劃地政局首席助理局長(規劃)作出肯定答覆，並解釋此項賦予行政長官會同行政會議的新權力，旨在避免出現獲普遍同意的規劃草圖被個別反對某些地盤的意見阻延的情況。至於當局有否就此項建議的規定與城規會討論，規劃地政局首席助理局長(規劃)證實，當局曾數度就條例草案徵詢城規會的意見，不過並無特別強調上述改變。陸恭蕙議員得悉此事後表示，她會與城規會委員討論該項改變，如他們有任何意見，便會邀請他們以書面向法案委員會表達。

29. 會議於上午10時30分結束。

立法會秘書處

2000年10月31日