

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(1)2121/99-00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8次會議

日 期：2000年4月26日(星期三)  
時 間：上午10時45分  
地 點：立法會會議廳

出席委員：涂謹申議員(主席)  
何承天議員  
李永達議員  
夏佳理議員  
陸恭蕙議員  
陳婉嫻議員  
黃容根議員

缺席委員：何世柱議員  
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)1392/99-00(01)及(02)號文件)

#### 為規劃行動作出補償的普通法原則

高級城市規劃師／條例檢討向委員簡介政府當局題為“為規劃行動作出補償的普通法原則”的文件的重點。該文件的結論是，因規劃行動而侵犯土地擁有權的合約權利，如是基於促進公眾利益便是合理。此可確保不會因個人利益而不必要地阻撓為社會利益而採取的整體規劃措施。否則，便會失去規劃法例的整個意義。故此，條例草案內沒有為規劃行動作出補償的法定條文並無偏離普通法的原則。

2. 應主席之請，助理法律顧問1提出下列各點，以回應政府當局的文件——

(a) 在決定應否支付補償時，徵用財產與管制財產用途之間的區別是普通法原則的基礎。由於對兩者的區分通常視作程度問題，因此不能機械地作出區別，或在概念上予以區分。在部分司法管轄區，若過分作出管制，對財產用途的管制可列為實際徵用財產，受影響人士因而應獲得補償。

(b) 政府當局的文件並無提述《基本法》，只曾提到補償與徵值特別委員會在1992年3月發表的報告書(下稱“該報告書”)，當中述明，“根據議

會主權原則，以及在沒有成文憲法的情況下，法院不可以違憲或不合理為理由宣布法規無效。”在1997年後，要探討有關問題，就必須考慮《基本法》的影響，否則討論內容不會完整。《基本法》第八條訂明的事項之一是，除與《基本法》相抵觸或經香港的立法機關作出修改者外，普通法予以保留。《基本法》第六及一百零五條保護私有財產權。

- (c) 雖然未能找到任何與《基本法》對《城市規劃條例》的影響有關的本地案例，但在政府當局文件引述的 Discreet Limited vs Secretary for Justice for and on behalf of the Town Planning Board 一案 [HCAL 112 of 1997] 中，法官曾作出評論，指出現行《城市規劃條例》第4(3)條面對新的憲制架構能否站得住腳，是個令人關注的問題
- (d) 美國承認管制財產與徵用財產兩種情況之間存在灰色地帶。美國憲法第5條修正案規定，不得在沒有作出公平補償下徵用私人財產作公共用途。美國法院據此訂立了反充公原則。儘管土地不是被強制徵用，但在其價值已因管制而受破壞或有所減損的情況下，便可援用此原則。在再沒有其他補救方法時，受影響的土地擁有人可提出申請，要求政府按照憲法規定作出補償。有關憲法條文一向被認為無須經過立法程序即可自動生效，因此不必靠制定具體法例來執行。(助理法律顧問1請議員注意，美國憲法在保障私人產權方面所涵蓋的範圍較《基本法》為廣。)
- (e) 反充公原則在其他司法管轄區如北愛爾蘭、法國、德國及意大利並未獲得確認。在英國，經 Planning and Compensation Act 1991 修訂的 Town and Country Planning Act 規定，應就某些規劃行動作出補償。

3. 總結上文，助理法律顧問1指出，條例草案第6(3)或(4)條准許在沒有支付補償下施加規劃管制，關於其是否可以接受，及如不獲接受，應如何作出修正，須由委員自行決定。然而，若委員決定動議委員會審議階段修正案，就補償事宜作出規定，擬議修正案可能會具有“由公帑負擔的效力”，並須受《議事規則》第57(6)條的規定限制。

## 經辦人／部門

助理法律  
顧問1

4. 應主席之請，助理法律顧問1同意提交一份文件，進一步闡明上述論點。她回應李永達議員時亦同意在其文件中隨附Town and Country Planning Act的摘錄。

(會後補註：所需文件已隨立法會CB(1)1527/99-00號文件送交委員。)

政府當局

5. 主席詢問《基本法》對條例草案的影響，規劃地政局首席助理局長(規劃)答覆時向委員保證，《基本法》專家已確定，條例草案與《基本法》任何條文均無衝突。然而，因應助理法律顧問1的意見，他答允提交一份資料文件，載述《基本法》專家作出以上結論的法律根據。

政府當局

6. 至於李永達議員要求提供有關Planning and Compensation Act 1991的背景資料，高級城市規劃師／條例檢討同意就此提供協助，她又指出，英國當局引入Planning and Compensation Act 1991的目的事實上是為限制而非擴大須繳付補償的規劃行動的範圍。因為該國自1947年開始提出全面的補償制度以來，曾遇到很多問題。她進一步強調，在決定應否就規劃行動作出補償時，有需要在考慮海外做法的同時兼顧本地情況。

### 對濫用規劃行動的關注

7. 委員關注根據條例草案第7及9條賦予城市規劃委員會(下稱“城規會”)的權力會否過大，尤其是有關指定某些地區為特別設計區的第9(1)(h)及(i)條。因為根據條例草案第6(4)條，因規劃行動而發展權被縮減的受影響土地業權人無權獲得任何補償。夏佳理議員亦關注到，根據條例草案第6(5)條，行政長官“可就城規會權力及職能的行使而一般地或在任何個案中向城規會發出他認為合適的書面指示”，他認為此項權力亦同樣太廣泛。

8. 規劃地政局首席助理局長(規劃)回應時強調，條例草案第6(4)條賦予城規會的權力，須與整個編製規劃圖的過程一併考慮，而要注意的是，條例草案能使該過程更為公開及公平。委員察悉，根據更為公開的規劃過程，當局會在憲報刊登規劃草圖，供市民提出意見，並按既定程序處理。未被撤回的反對意見，會提交行政長官會同行政會議作最終決定。此舉可確保在顧及公眾利益的同時亦充分考慮私有權益，因而無須特別限制條例草案第6(4)條賦予城規會的權力。

9. 李永達議員仍關注可能出現濫用權力的情況，並特別指出有關鄉郊土地發展潛力受規劃行動影響的投訴，以及政府在收回土地前施加規劃管制，以減低有關土地的價值以至補償款額的投訴。

10. 規劃地政局首席助理局長(規劃)就前一類的投訴回應時指出，大部份此類投訴涉及把農地指定為綠化地帶及自然保育地區。由於按照《收回土地條例》，此類用途並非屬於公眾利益的範圍，因此即使政府當局希望收回有關土地及支付補償，也未獲賦權這樣做。至於後一類投訴，規劃地政局首席助理局長(規劃)證實並無此類個案。李永達議員回應時答允把此類個案轉交政府當局處理。

11. 規劃地政局首席助理局長(規劃)進一步解釋，在許多投訴個案中，有關規劃行動侵犯土地擁有權合約權利的指稱，是以有關合約賦予業權人以任何方式發展其土地的權利的假設作出。但在大部分個案中事實並非如此，特別是涉及鄉郊土地的個案。因此，指規劃管制引致受規劃影響而蒙受損害的說法並不中肯。然而，李永達議員指出，由於進行規劃管制，土地業權人改劃用途地帶的要求有可能被拒絕，因此作出投訴並非無理取鬧。規劃地政局首席助理局長(規劃)回應時表示，此類申請未必一定獲得批准，因為當局在研究時會考慮多項因素，例如城市規劃的考慮因素及基礎設施承受能力的限制。因此，要評估此類假設性的土地價值及支付補償會有困難。

12. 李永達議員集中講述市區的地盤，他提述透過修訂16份分區計劃大綱圖，對九龍和新九龍施加地積比率限制的法律程序，並詢問有關結果。夏佳理議員特別指出，此個案是政府一方作出不合理規劃行動的例子，他表示，山頂區可獲特別處理，以致在該處進行重建的地積比率最高可達至現有建築物的地積比率，或新訂的准許地積比率，兩者中以數目較大者為準，做法並不公平。高級城市規劃師／條例檢討回應時澄清，山頂並非唯一一個獲得優待的地區，事實上，所有現有的發展物業在重新發展時大致上均可保留其地積比率。夏佳理議員對政府當局的回應表示懷疑。何承天議員亦表示，只有山頂及渣甸山可保留原先的地積比率，九龍區則並非如此，此點可以彌敦道重慶大廈為例證。為澄清任何誤解，規劃地政局首席助理局長(規劃)同意提供資料，說明涉及對九龍和新九龍的16份分區計劃大綱圖的地積比率作出修訂而進行的司法覆核，以及上述透過修訂地積比率縮減發展規模的其他個案。

13. 夏佳理議員又引用薄扶林延期履行權作為當局不合理規劃行動的另一例子，高級城市規劃師／條例檢討解釋，已施加的延期履行權只是行政措施，與城規會施行的規劃管制無關。規劃地政局首席助理局長(規劃)補充，延期履行權只中止與薄扶林地區有關的土地出售及處理契約修訂申請的程序，並於1972年由當時的行政局施加，作為解決該處交通擠塞問題的必要措施。夏佳理議員對政府當局的解釋不表信服，並指稱延期履行權不合理地凍結了所有發展項目。

#### 對缺乏補償的關注

14. 何承天議員指出，雖然很多地盤的發展權有欠清晰，難以確立其發展權是否已因規劃管制而縮減，但新的契約已明確訂定有關土地的准許用途。他希望知悉當局會否就新的契約因規劃行動而致發展權縮減的情況支付補償。

15. 高級城市規劃師／條例檢討回應時，闡述了政府當局在考慮應否支付補償時所依循的一般原則。委員察悉，在Discreet Limited vs Secretary for Justice for and on behalf of the Town Planning Board一案[HCAL 112 of 1997]中，關於因其後施加地積比率限制而縮減地積比率的飛鵝山地盤，法院的裁決是，因政府行使規劃或其他法定權力而影響承租人的權利，並不等於違背批約而須支付補償。她又提及Molton Builders Ltd. Vs City of Westminster L.B.C [1975] 30 P & CR 182一案，當中涉及成文法及契約的合約條文之間的衝突，並指稱該案已確立按照契約獲批地人士使用土地的權利，往往受根據當時的規劃法例實施的管制約束。她認為，上述個案均能顯示，法定條文應凌駕於合約條文而不需給予補償的一般原則，已由本地法院及其他普通法司法管轄區確立。

16. 考慮到Discreet Limited vs Secretary for Justice for and on behalf of the Town Planning Board一案[HCAL 112 of 1997]實際涉及縮減現時的准許地積比率，何承天議員對於上述個案不需支付補償並不信服。依他之見，如政府在其土地地積比率放寬時會要求土地業權人填補地價的不足之數，亦應在收緊其土地地積比率時向土地業權人支付補償，否則即使該項管制是為保存文物而施加，亦會造成不公平情況。主席及李永達議員贊同他的意見，兩人認為應就規管私人土地用途支付補償，因為規管會影響有關土地的發展潛力。

17. 規劃地政局首席助理局長(規劃)回應時表示，雖然政府的立場是為了社會利益而採取的整體規劃措施不應因個人利益而受到不必要的阻撓，因此不會就規劃行動支付補償，但當局已成立內部工作小組，就特殊個案研究可能施行的補償計劃，尤其是涉及保護環境或文物而施加規劃管制的情況及契約產權受影響的極端情況。依他之見，在第二種情況下，因政府的做法不合理，受影響的土地業權人應可尋求司法覆核，以保障本身的權利。他亦向委員保證，此類極端情況非常罕見，而且大部分只涉及市區的地盤。

### 未來方向

18. 何承天議員質疑，在上述內部工作小組完成工作並確定補償事宜之前，條例草案的審議工作應如何繼續。規劃地政局首席助理局長(規劃)回應時強調，有需要盡早制訂條例草案，因為當局已用了超過10年的時間制訂草案。他指出，在不同的時間都會有問題需要處理，因此停止審議條例草案直至解決所有問題的做法實在不切實際，尤其是由於其他有關的政策局亦參與檢討補償事宜的工作，因此該過程需時。由於內部工作小組所提出的建議可在稍後階段納入條例草案，他促請委員先行通過條例草案，並信賴政府當局在工作小組完成工作後，按需要對法例作出修訂。

19. 然而，何承天議員堅稱，委員通過條例草案前，須確定第6(4)條的範圍及其對須否支付補償的影響。主席、陳婉嫻議員及李永達議員贊同他的意見。主席提出另一方案，表示或可在抽起條例草案第6(4)、7及9條的情況下通過條例草案，開放規劃過程，再在工作小組完成工作後才把該等條文納入條例草案。

20. 規劃地政局首席助理局長(規劃)回應時強調，根據現時的《城市規劃條例》，城規會已有權藉指定某些地區為綠化地帶、濕地等而施加規劃管制，不論會否就此作出補償。故此，應在條例草案以外另行檢討補償的事宜，以便審慎研究其在財政方面的影響。然而，他同意慎重考慮主席的建議，並在法案委員會下次會議上作出具體回應。

就委員於2000年4月14日會議上提出的關注事項作出回應

21. 規劃地政局首席助理局長(規劃)回應委員於法案委員會2000年4月14日會議上提出的關注事項時，提出下列各點——

- (a) 關於委員要求政府當局說明城規會與郊野公園及海岸公園委員會的銜接機制，以確保把某些地區指定為郊野公園的工作得以協調，必須注意的是，城規會與郊野公園及海岸公園委員會為兩個獨立法定組織，按各自的法例行使權力。幾乎所有郊野公園都是按照規劃署進行的全港及次區域規劃研究指定。由於規劃署在進行研究期間，會諮詢城規會及郊野公園及海岸公園委員會，城規會及郊野公園及海岸公園委員會在研究階段已得知彼此的計劃。
- (b) 關於是否需要針對披露與擬備圖則及審批過程有關的機密資料的行為訂立懲罰措施，必須注意的是，城規會委員已須按照城規會辦事程序與方法研究規劃建議，根據規定把所有有關資料保密。所有新委任的城規會委員亦會獲簡介此類保密規定。若有城規會委員未能遵守此類規定，行政長官可考慮按照《釋義及通則條例》(第1章)的條文，施加制裁或甚至終止對其的委任。至於規劃署的職員則受載述類似保密規定的內部《規劃手冊》約束。《公務員事務規例》有關操守及紀律的條文亦載述保密規定，未能遵守該等規定的公務員會受到紀律處分。此外，亦有同樣適用於城規會委員及規劃署職員的《防止賄賂條例》。因此，現時的保障已足以防止城規會委員及規劃署職員披露機密資料，故絕無需要引入刑事責任。
- (c) 關於行政會議的保密保障，從其秘書處得悉，所有行政會議議員均須按照《宣誓及聲明條例》(第11章)宣誓，把所有討論文件保密。此外，他們亦受第1章約束，如他們未能遵守保密規定，可終止對他們的委任。

22. 何承天議員察悉城規會與郊野公園及海岸公園委員會之間的上述銜接安排後，認為採納行政主導的方法，以規劃署作為中間人，在制訂有關規劃建議時只會諮詢該兩個組織而不讓它們實際參與工作，做法並不可取。依他之見，除非指定郊野公園的工作及規劃過程同步進行，否則無法解決某組織事先影響另一團體所作決定的問題。

23. 規劃地政局首席助理局長(規劃)回應時強調，規劃署並非自行制訂所有規劃建議，而是須與其他有關部門例如漁農自然護理署緊密合作，以便考慮所有有關因素及確保工作上的協調。事實上，所有規劃建議在最

政府當局

後定案前均須獲得所有有關政策局及部門同意。此外，所有發展計劃最終亦會提交行政會議，後者在作出最後決定前會審議所有不同意見。就此，城規會如發覺某個指定郊野公園的建議不可取，大可根據《郊野公園條例》提出反對，供行政會議考慮。為進一步向委員作出保證，規劃地政局首席助理局長(規劃)答允考慮要求漁農自然護理署在向郊野公園及海岸公園委員會提交指定郊野公園的建議前，先諮詢城規會。

24. 何承天議員表示，在規劃階段進行諮詢的意義不大，因為在規劃階段郊野公園的範圍仍未確定。規劃地政局首席助理局長(規劃)回覆時表示，在次區域規劃研究階段，經諮詢所有有關部門及清除重疊或與其他土地用途互相衝突的可能性後，郊野公園的範圍差不多已經確定。

## II. 其他事項

25. 議員同意，法案委員會第9、10及11次會議應在下列時間舉行——

日期	時間
2000年5月4日(星期四)	下午4時30分
2000年5月9日(星期二)	下午4時30分
2000年5月16日(星期一)	下午2時30分

(會後補註：法案委員會其後解散，已編排的最後兩次會議被取消。)

26. 會議於下午12時45分結束。

立法會秘書處  
2000年11月2日