

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2109/99-00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4次會議紀要

日 期：2000年3月28日(星期二)
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)
何承天議員(由議程第II項開始主持會議)
何世柱議員
陸恭蕙議員
陳婉嫻議員
劉慧卿議員
鄧兆棠議員

缺席委員：李永達議員
夏佳理議員
黃容根議員

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

應邀出席人士：第II項

香港地產建設商會

執行委員會主席
簡基富先生

執行委員會副主席
梁志堅先生

執行委員會委員
袁偉良先生

代表
郭永漢先生

秘書長
龍漢標先生

規劃顧問
陳炳釗先生

香港地產行政學會

第一副會長
許永渡先生

公共及活動事務小組副主席
余少洋先生

會籍事務小組主委資深會員
余錦雄先生

香港地產代理商協會

總辦事處主管
黎敬添先生

第III項

城市規劃委員會成員

Anthony WALKER教授
龐創先生
香灼璣先生
蒲祿祺先生
劉秀成教授

第IV項

新界鄉議局

副主席
林偉強先生

當然執行委員
文富穩先生

增選執行委員
林國昌先生

增選執行委員
曾正麟先生

增選執行委員
葉滿華先生

增選執行委員
薛浩然先生

高級秘書
劉鳳儀小姐

第V項

土地及建設諮詢委員會

委員
林筱魯先生

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

I. 與有關土地發展的組織會晤

與香港地產建設商會會晤

(立法會CB(1)1221/99-00(01)號文件)

主席歡迎三個有關土地發展的組織的代表出席會議，並請他們就條例草案發表意見。

2. 簡基富先生向委員簡述香港地產建設商會的意見書內容。委員察悉，雖然香港地產建設商會對條例草案在開放規劃過程方面邁出一大步表示歡迎，但該會認為毋須急於以之取代現行法例。理由是儘管目前的規劃制度並非十全十美，但仍能頗為有效地運作，同時亦有一套行政措施，可確保就新的規劃研究和措施進行透徹的諮詢。此外，由於條例草案對社會各界的影響深遠，因此有必要在社會上進行全面的討論，以確保城市規劃制度能夠充分照顧整個社會在各方面的需要。

3. 簡基富先生指出，香港地產建設商會對條例草案的草擬方式以及因而產生的可行性問題表示關注。該會認為，由於缺乏三項要素，即清晰度、明確度及公平度，條例草案出現了若干問題。就清晰度而言，條例草案試圖涵蓋過多細節，而非把規劃管制只局限於基本原則。在明確度方面，條例草案引入眾多的新地帶及指定發展的概念，並容許對發展不僅造成延誤，同時亦引致混亂的綜合發展區泛濫，也減低了現有規劃制度的明確程度。至於公平方面，條例草案則過分維護政府當局的利益。例如，私人土地擁有人在符合條例草案各項規定方面獲給予的期限，通常較政府為短。

4. 其後，簡基富先生重點講述香港地產建設商會就條例草案個別條文的4點主要意見：

- (a) 城市規劃委員會(下稱“城規會”)應予人以真正獨立的印象，並擁有獨立的主席和秘書處。
- (b) 根據中期發展管制措施，所有涉及受反對地帶的新建築圖則不獲核准的時間最長可達9個月。此項措施將對正常的地產發展過程造成極大干擾。為免延誤，在處理反對的期間，該等符合分區計劃大綱圖但不符合反對意見所提要求的建築圖則，應獲給予有條件核准，以便地產發展商可在不違反圖則或異議申述及自行承擔風險的情況下，展開工程的詳細設計工作及工地工程。

- (c) 有關城規會在審核某項規劃申請時須考慮“任何有關的政府政策”的規定會造成混淆，而且是不必要和不公平的，也只會為地產發展設置障礙。原因是規劃過程會涉及很多政府政策。而政府政策未必完全起着互補作用，要有關的政府部門就哪一項政策應獲優先推行達致共識實屬不大可能之事。此外，由於政府政策會不時改變，規劃申請人也不一定知悉政府的所有政策。
- (d) 有關申請人須在無需政府承擔費用的情況下興建和維修公共設施的規定並不合理，因為提供公共設施是政府的責任。此外，地產發展的黃金時代已成過去，在業界需要控制發展成本之際，這項規定所涉及的額外支出將會大大減慢地產發展的速度，從而拖慢重要設施如房屋等的興建。

草擬層面

5. 在回應劉慧卿議員就條例草案的草擬方式因何欠妥善的詢問時，簡基富先生指出，由於牽涉面甚廣，有關的政策局和部門在向法律草擬人員作簡介以及法律草擬人員在理解有關的立法目的方面，均遇到考驗。此外，各方就條例草案表達了範圍廣泛的意見，要把所有這些意見簡單地歸納入條例草案亦頗為困難。

6. 何承天議員同意香港地產建設商會的意見，認為條例草案涉及大量相互參照的條目，即使專業人士亦覺複雜難明。陳炳釗先生舉例指出，香港地產建設商會在理解第32(4)及45條的字眼方面有困難。即使該會屬下研究條例草案的工作小組也未能對前者的詮釋有一致的意見。不過，簡基富先生在呼籲簡化條例草案的同時，亦指出要達致這個目的，必須先簡化條例草案的原意。

城規會的運作

7. 何承天議員詢問，在委任合適人士擔任城規會主席，以確保城規會獨立性方面，香港地產建設商會有何建議。何議員認為該人不應是政府官員。不過，要物色這樣一位合適的人選非常困難，因為私營機構鮮有毫無利益衝突者。簡基富先生在回應時表示，雖然該職位甚為敏感，在物色人選時需要十分慎重，但是他仍然有信心可以在香港物色到合適的人選。

8. 劉慧卿議員問及香港地產建設商會對於把城規會的會議開放予公眾人士旁聽的建議有何意見，簡基富先生在回應時指出，城規會在討論廣泛的規劃問題時公開會議讓市民旁聽將符合公眾利益。但是，審核個別規劃申請時則不宜開放會議，原因有三：其一，由於此舉會對城規會的商議工作造成頗大制肘，因此其工作效率將會降低。其二，在某些情況下，或會有商業秘密牽涉其中。其三，城規會已包括來自社會各界的代表，應足以反映公眾意見。

9. 然而，劉慧卿議員強調，不應把效率視作應否開放城規會會議的考慮因素。只要問題具爭議性，便應讓公眾進行辯論。簡基富先生在回應時澄清，很多規劃申請其實非常瑣碎，只對一兩人而言具爭議性。由於要處理的申請數目眾多，城規會在運作方面必須有高的效率。

其他關注事項

10. 在回應何承天議員有關採用規劃證明書制度以改善明確度的建議時，簡基富先生表示，由於香港已有一套核准分區計劃大綱圖，提供建議採用的規劃證明書制度能帶來的明確度，因此沒有必要設立規劃證明書。其實，香港地產建設商會更為關注的，是有越來越多的綜合發展區，因為這些地區的規劃意向往往與擁有權未能互相配合，以致在落實方面產生問題。故此，更改土地用途的建議應以草圖形式頒布，並經過一個讓各方提出反對的適當過程，而在此期間，原先經核准的分區計劃大綱圖，亦應維持全面有效及可行。何議員指出，在此情況下，分區計劃大綱圖便需極為精確。

11. 應劉慧卿議員之請，簡基富先生闡釋香港地產建設商會對於有關城規會在審核規劃申請時須考慮政府政策的規定的意見。簡基富先生表示，為達致清晰明確起見，在審核規劃申請時所考慮的政府政策和規劃意向，應以附註或摘要說明的形式納入分區計劃大綱圖。陳炳釗先生補充，透過讓公眾人士及／或地產發展商就附註或摘要說明表達意見，並在作出投資及規劃發展項目時顧及這些附註或摘要說明，公平及高透明度應可確保。委員察悉，目前並沒有與遞交規劃申請的日期相對應的政府政策的起源和實施時間的提述，以致申請人在城規會審核規劃申請時，未必知悉某些政策的存在，更重要的是，申請人未必知悉甚麼可被視為政府政策。把被考慮過的有關政策納入分區計劃大綱圖將有助解決上述問題。

與香港地產行政學會會晤
(立法會CB(1)1221/99-00(02)號文件)

12. 許永渡先生重點講述香港地產行政學會所提交意見書的要點如下：

- (a) 就城規會的職責而言，由規劃事務監督負責的規劃管制，應局限於策略性及宏觀性的事項，例如土地用途、發展密度、一般市容景觀問題和整體城市發展等。規劃管制的細則，仍應由地政總署和屋宇署根據目前的管制機制負責。不過，條例草案不僅引入重疊的權力，當中第45條更會損害建築事務監督現行審批建築圖則的制度，第46條甚至訂明，就建築事務監督以規劃理由拒絕核准建築圖則的上訴應向城規會而非建築物上訴審裁處提出。此舉並不可取，因為在此情況下，城規會便會擔當雙重角色，在負責擬備規劃大綱的同時又處理涉及不符合規劃大綱個案的上訴。
- (b) 條例草案只應在進行規劃研究、制訂整體規劃政策、訂定大型發展策略等問題時才規定進行更多公眾諮詢。一旦此等重要事項經過充分的公眾諮詢而予確定以及有關的法定圖則亦擬備妥當之後，日後的發展項目只要符合該等已核准規格，便應順利展開，不必再進行另一輪公眾諮詢。條例草案容許在規劃申請階段再進行公眾諮詢，可能會製造不必要的矛盾，最終延誤建築發展。
- (c) 草圖遇上異議申述便禁止展開有關的發展項目，而且讓作出最後決定的機制持續長達16個月之久，這種安排並不可取。上述情況可能會在中期發展管制期間出現，以致在該段期間，所有受異議申述影響的規劃圖所涵蓋區域內的發展工程都被凍結。
- (d) 城規會應予人一個獨立運作的機構的印象。有鑒於此，其正副主席均應是非官方的成員，其成員的委任過程亦應有更高的透明度。

13. 鄧兆棠議員請香港地產行政學會詳述其提出城規會主席在會議上行使行政權時，除了決定性一票外不應有表決權的建議。許永渡先生回應時表示，城規會的法定人數應為單數，以盡量避免在表決時出現贊成與反對的票數相同的情況。他進一步解釋，現時的城規會主

席是一名政府官員，曾參與制訂規劃建議。城規會既然基本上是一個審議規劃建議的獨立機構，該位政府官員便不應參與城規會的決策過程。倘若城規會主席不是一名政府官員，則香港地產行政學會不會反對其擁有表決權。

14. 許永渡先生在回應陳婉嫻議員關於何為適量的公眾諮詢的提問時表示，由於在擬備法定圖則之前已進行過公眾諮詢，故不需就相關的規劃申請再作公眾諮詢，以免洩漏商業機密和拖延發展過程。至於影響人數眾多的中型發展項目，例如觀塘裕民坊的重建項目所需的公眾諮詢，許永渡先生認為可以在有關的地區和毗鄰地區進行。若出現就分區計劃大綱圖進行公眾諮詢時仍未決定某區的細節安排的情況，許先生建議可先把該區指定為綜合發展區，以便他日在地區層面進行公眾諮詢。

與香港地產代理商協會會晤

15. 黎敬添先生表示，由於香港地產代理商協會尚未就條例草案確定任何意見，該會將於稍後以書面提交意見。

商議過程

16. 規劃地政局首席助理局長(規劃)對有關土地發展的組織所表達的主要關注事項作以下回應：

- (a) 有關中期發展管制會凍結地產發展的擔心實屬過慮，因為中期發展管制的實施甚具彈性，只會影響其規劃遭反對的用地。除非情況非常特殊，否則受影響的時間最長亦只達10個月。即使有人就整個分區計劃大綱圖提出反對，只要有關的發展項目不在反對範疇之內，在處理反對期間仍可展開工程。此外，“建築工程”的定義並不包括土地勘測、地盤平整工程、拆卸、排水工程及斜坡維修。所以，除非出現條例草案第45(6)(c)(i)及(v)條所指的情況，即有關工程會大大減損申述人擁有或佔用的物業的價值或涉及珍貴的天然資源，否則上述各種工程仍可展開，以節省時間。其實，政府當局已經以書面方式向地產建設商會重點闡明上述足以保障工程不會延誤的措施。條例草案內亦已載有由地產建設商會建議的同類保障，以釋除他們的疑慮。若有需要，政府可向委員提供有關往來書信的副本。

- (b) 至於有團體代表建議，符合已獲批准的分區計劃大綱圖的規劃申請，應在毋須先進行進一步的諮詢或呼籲有意見者提出反對的情況下，便可動工，由於一方面發展商希望把其工程項目保密，另一方面公眾又關注鄰近發展項目的人士應獲告知有關的發展計劃，以便他們可對他們認為不合適的土地用途提出反對，因此有需要在這兩者之間求取平衡。故此，目前的建議規定，涉及某些指定的土地用途的規劃申請必須公布，以便讓公眾表達意見，此點已屬一個可平衡各方意見的妥協方案。再者，鑒於某些表面上無傷大雅的土地用途或會導致不良設施的出現，因此，目前的建議是有必要的。舉例而言，指定作商業用途的土地可能會被用作開設按摩院。
- (c) 有意見認為政府的政策欠清晰，以及應把摘要說明當作分區計劃大綱圖的組成部分，其實根據條例草案現時的文本，城規會已可決定在分區計劃大綱圖納入哪些項目以便諮詢公眾。根據現行安排，城規會會把草圖分發到各個政策局／部門聽取意見，藉此考慮所有相關的政策。此舉的效果亦佳，有助避免城規會因政策不停轉變而出現掛一漏萬的情況。此外，地區規劃專員亦會就發展商擬進行的發展計劃會否抵觸現行政策向後者提供具體意見。故此，加強規劃署與發展商之間的溝通較只規定分區計劃大綱圖須載列的資料更為有用。由於政府政策的數目繁多，實際上並不可能把所有有關的政策詳列於分區計劃大綱圖之內。

中期發展管制

17. 雖然規劃地政局首席助理局長(規劃)已作出上述保證，香港地產建設商會的簡基富先生仍然認為，鑒於改變土地用途須獲城規會批准的規定已可防止出現違反獲批准土地用途的情況，因此，中期發展管制並非必要，而且只會拖慢發展。不過，規劃地政局首席助理局長(規劃)解釋，中期發展管制機制對於提供一個更為公開的規劃制度實屬不可或缺，同時，亦可確保當局就是臨時批准某些地點或發展的規劃申請或建築圖則，也不會妨礙城規會和行政長官會同行政會議對城市規劃草圖所作的最終決定。

處理規劃申請

18. 香港地產行政學會的許永渡先生提及規劃地政局首席助理局長(規劃)就規劃申請所表達的意見時強調，為免拖慢發展進度，就規劃申請諮詢公眾的工作應有系統地進行，例如可透過區議會而非向個別人士收集意見。他亦援引一些例子，強調有需要保留建築事務監督可批准在《建築物條例》的範圍內對已獲審批的申請作輕微更改的權力，並建議城規會亦可委託規劃署審核簡單的規劃申請。

19. 然而，陳婉嫻議員認同規劃地政局首席助理局長(規劃)的意見，認為可能對別人造成不良影響的個別規劃申請應諮詢公眾，而且諮詢的層次可以深入至業主立案法團，以便可及早處理反對意見。

參考政府政策

20. 香港地產建設商會的陳炳釗先生雖然同意規劃地政局首席助理局長(規劃)的觀點，即加強規劃署與業界的溝通會有助發展商知悉有關的政策，但又表示，關於城規會在審核規劃申請時須考慮有關的政府政策及規劃意向的規定，應與第59(1)條對上訴委員會所作的規定相若。香港地產建設商會的簡基富先生補充，城規會有廣泛的代表性，在決策過程中應已平衡有關的不同政策，因此，上述規定並無必要，而且只會引起大量上訴和訴訟。

21. 主席在總結這部分的討論時請該三個有關土地發展的組織密切留意法案委員會的商議過程，並在有需要時向法案委員會提交進一步的意見。

II. 與城市規劃委員會成員會晤

(立法會CB(1)1221/99-00(03)及(04)號文件)

22. 由於主席另有事務，各委員決定由何承天議員於此刻接手主持會議。會議主持人歡迎城規會成員出席會議，並解釋各成員是以個人身份出席會議。他其後邀請各成員就條例草案發表意見。

23. Anthony WALKER教授在開場白時解釋，由於時間緊迫，城規會並未能進行深入研究並就條例草案的每一項條文達成共同意見。此外，雖然城規會成員支持條例草案的一般原則，但各成員對某些事項卻持不同意見。因此，城規會未能委派一個代表團，以該會的名義

參加會議，並向法案委員會提交一份正式的意見書。不過，他又指出，城規會總括而言非常支持條例草案內旨在達致以下目標的各項條文：精簡法定規劃過程、鼓勵公眾參與以及令規劃過程更為公開和有更高的透明度。

24. 蒲祿祺先生其後表明支持條例草案，並且重點講述他本人的意見要點如下：

- (a) 關於政府當局“可”(而不是“須”)就法定的規劃問題諮詢城規會的建議，當中應以“須”字取代“可”字，以便把其訂作一項規定。
- (b) 公開城規會會議有助消除對城規會工作的誤解。會議應由擬備草圖的過程開始公開。至於應否公開就個別規劃申請的商議過程，此方面須具彈性，以方便進行涉及敏感商業利益的閉門聆訊。城規會成員就某一規劃申請作出決定前的辯論過程，亦有需要閉門進行。
- (c) 目前由規劃地政局局長擔任城規會主席的安排行之有效，無需規定由非公職人員擔任主席。

25. 不過，龐創先生指出，基於保密理由，他並不完全同意蒲祿祺先生關於公開城規會會議的觀點，他認為就規劃研究進行公眾諮詢已屬足夠。

商議過程

城規會的角色

26. 陸恭蕙議員詢問，在座的城規會成員是否支持城規會承擔一個擁有更多資源的獨立主動策略性規劃委員會的額外角色。蒲祿祺先生在回應時表示，為免資源重疊，除法定的規劃工作外，城規會亦應獲委託負責進行策略性規劃的工作。Anthony WALKER教授認同蒲祿祺先生的意見，並補充說，較為可取的做法是由城規會擔當一個連貫的角色，以便某項工程項目從策略層面到落實執行均由同一個機構處理。不過，有關如何改良城規會的組織架構，以承擔此項更為吃重的職責，則需多花心思，並可能需要成立更多小組委員會。香灼璣先生對此表示同意，並指出倘若城規會的工作範圍擴大，其成員數目也應相應增加。

27. 規劃地政局首席助理局長(規劃)表示，上述關於城規會應履行規劃委員會職責的建議並不屬條例草案範圍內的事。該建議或會使城規會的工作與目前由行政

長官主持的策略發展委員會重疊。不過，他同意另行考慮這項建議。

28. 政府當局 至於蒲祿祺先生提出，有關策略性的規劃事宜應諮詢城規會，規劃地政局首席助理局長(規劃)表示，城規會的角色在過去一、兩年間其實已在逐步演變。就所有重大的策略性規劃事宜諮詢城規會已成為當局的慣常行事方式。因此，政府當局會考慮根據蒲祿祺先生的建議修訂條例草案中有關條文的字眼。

29. 鑒於主要的道路或鐵路工程項目的基本設計對土地用途的規劃影響極大，Anthony WALKER教授對於讓城規會參與規劃該等工程項目的建議亦表支持。會議主持人及陸恭蕙議員均指出，有部分立法會議員亦持相同觀點，並請在座的城規會成員就如何修訂條例草案以賦權城規會提出建議。劉慧卿議員補充，可藉修訂第6條“城規會的權力及職能”達致此目的。

(會後補註：城規會成員的建議已隨立法會CB(1)1352/99-00號文件送交議員參閱。)

30. 政府當局 規劃地政局首席助理局長(規劃)評述上述建議時表示，此建議已超出規劃地政局的職責範圍。他進一步解釋，現時所有道路或鐵路工程均無需經由城規會審批，因為此等工程是根據《道路(工程、使用及補償)條例》及《鐵路條例》而非《城市規劃條例》處理。所有根據《道路(工程、使用及補償)條例》或《鐵路條例》刊登憲報並經行政長官核准的道路及鐵路工程均被視為已根據《城市規劃條例》獲得批准。不過，他承諾把城規會成員以及立法會議員在此方面的觀點轉達有關的政策局考慮。蒲祿祺先生指出，以往曾出現城規會反對若干已刊登憲報的道路工程的情況。

城規會的組成與成員的出席率

31. 劉慧卿議員問及城規會的組成，尤其是指定的成員數目及主席人選，香灼璣先生回應時表示，倘若增加城規會的成員數目，則在審核規劃申請時可能需要較長時間才可作決定。

32. 劉慧卿議員表示，曾有人表示關注，由於出席城規會會議的成員往往會有變化，因此審核規劃申請及就有關申請進行表決的成員未必是同一批人，她請城規會成員回應此方面的關注。Anthony WALKER教授向委員保證，這種情況極少出現。龐創先生也持相同看法，並表示城規會成員或有需要在漫長的會議過程中到外面

打電話。然而，蒲祿祺先生指出，雖然城規會的會議在上午幾乎有百分之百的出席率，但到了下午，出席率卻可能僅僅達致法定人數。香灼璣先生同意，年中某些時間確實難以湊足法定人數，尤其在下午時分。不過，他表示，這是可以理解的，因為城規會的會議有時持續一整天，在時間方面的要求實在甚高。部分本身是商人的城規會成員因事務繁多，故可能難以出席每次會議及由始至終參與每次會議。

開放城規會會議

33. 城規會成員在回應會議主持人的提問時證實，該會會把就處理申請及反對的聆訊紀要內的相關部分送交規劃申請人及提出反對者。不過，紀要內不會列出曾就規劃申請或反對表達意見的城規會成員的名字。

34. 劉慧卿議員提及蒲祿祺先生關於開放城規會會議的意見。她認為若開放城規會會議，則該會作出決定之前的商議過程亦應公開。Anthony WALKER教授回應時提醒與會各人，倘若城規會的辯論在公開讓市民旁聽的情況下進行，其成員未必會暢所欲言，因為並非任何人都習慣在公眾面前發言。鑒於城規會的工作量已教人吃不消，此舉亦可能會令物色人選加入城規會的工作更困難。蒲祿祺先生把城規會的工作比作一個陪審團，並且強調，就規劃申請作最終決定的過程不予公開是完全可以接受的做法。香灼璣先生進一步指出，城規會的商議若公開進行，將會改變該會通常透過共識而非表決方式作集體決定的特質。他關注到倘若商議公開進行，成員的個人意見便會被公開。若出現押後作出決定的情況，商業客戶將會進行大量游說，而傳播媒介亦將會施加重大壓力。他表明，只要城規會的商議及表決部分繼續以閉門形式進行，他支持開放城規會會議的某些環節，例如介紹及聆訊過程。

35. 會議主持人與城規會成員有同感，認為他們對開放決策過程所表達的關注是可以理解的，因為個別的城規會成員無可避免會有商業連繫，為免破壞與客戶的關係，這些成員自然會在公開商議規劃申請的過程中有所顧忌。因此，他認為蒲祿祺先生所提議的陪審團工作方式是可取的。

36. 陸恭蕙議員對於城規會成員的關注也表示理解，因為香港的商業圈子小，城規會成員自然不願看到其個人所作抉擇被公開。對於有關城規會採用開放會議的原則，同時又在條例草案內加入賦權條文，容許城規會在有需要時行使酌情權進行閉門會議的建議，陸議員

請城規會成員就此表達意見。香灼璣先生、Anthony WALKER教授及劉秀成教授表示，個人支持上述原則。不過，Anthony WALKER教授表示在這種情況下，需訂出一套準則，以決定哪些會議可以開放。劉教授亦認為這樣的改變須以循序漸進的方式進行。

37. 規劃地政局首席助理局長(規劃)在回應時向委員保證，政府當局會審慎考慮各方表達的所有觀點。他亦證實，政府當局已同意研究是否有需要加入上述賦權條文，但詳情將由城規會決定。

其他建議

38. Anthony WALKER教授指出，城規會要面對的其中一個問題是，每逢政府當局和規劃申請人意見相左，而雙方的論點又有專家支持時，城規會往往未能獲得獨立的專業意見以作出定奪。因此，有需要向城規會提供更多資源，使它在有需要時可尋求獨立的專業意見。

III. 與鄉議局會晤

(立法會CB(1)1221/99-00(05)號文件)

39. 會議主持人歡迎鄉議局的代表蒞臨。應會議主持人之請，林國昌先生向各委員簡介鄉議局的意見書如下：

- (a) 《1991年城市規劃(修訂)條例》把法定規劃管制措施的適用範圍擴展至新界鄉郊地區，令當地的土地發展被凍結，導致當地居民的業權受損，因為他們原本有權把土地作較務農更有利可圖的其他用途。故此，政府應容許受影響的土地擁有人尋求政府收回其土地，並考慮訂立換地機制或發放補償，以彌補土地擁有人因規劃行動導致其發展權益受損的情況。
- (b) 根據條例草案的第VI部，凡“監督有理由相信是負責開展、進行或繼續進行違規發展的人”會觸犯違規發展的罪行。換句話說，根據《新界條例》第15條註冊的司理亦會因這類罪行而須承擔個人法律責任。鑒於當局建議把最高罰款額加倍，鄉議局認為這條條文過於嚴苛。
- (c) 與某地點有關的規劃申請若只知會該地點的擁有人但未取得其同意，則即使該項申請已獲

批，若有關的擁有人其後對該申請提出反對，所給予的批准亦應予撤回。

40. 文富穩先生及葉滿華先生有以下補充：
- (a) 針對違規發展的最高罰款額已甚高，不宜再增加。
 - (b) 只針對新界地區的違規發展採取行動，但卻無視市區的同樣情況，這樣做有欠公平。
 - (c) 在規劃過程當中，政府應向當地居民，包括土地擁有人，區議會與鄉村代表進行更多諮詢。
 - (d) 就規劃作公共用途的土地提出賠償及強制性收地方案的目的，在於確保公平。其實，這原則已在很多個海外國家如英國被採用。
 - (e) 現行的《城市規劃條例》並未能迅速回應市場狀況，因而影響發展。有鑒於此，條例草案應給予土地業權人某程度彈性，使其能夠對市場的需要作出回應，從而推動香港的整體發展。

商議過程

41. 劉慧卿議員雖然同意城市規劃應照顧經濟發展，但她亦關注，因新界的農地在毫無規劃的情況下被闢作各種不受管制的用途，而令社會付出的高昂代價。劉議員問及賠償是否鄉議局主要關心的事項。林國昌先生回應時強調，有必要在城市規劃及私人業權之間取得適當的平衡。

42. 鄉議局各代表就此特別指出一些新界的土地擁有人受到不公平對待的例子。文富穩先生援引一個例子，政府計劃把東鐵的落馬洲站設於新田的68公頃土地旁。該片土地原本規劃作貨櫃後勤用地，但後來卻重新劃為濕地保育區。他認為政府處理此事的手法既不貫徹如一亦不公平。他與薛浩然先生都進一步指出，原本規劃為綠化地帶的土地在被發展商收購後重新劃作住宅用地的例子並不罕見。薛先生懷疑這些情況或涉及貪污。他認為要杜絕貪污，確保長遠的規劃管制目標，城規會應把會議向公眾開放以提高其工作的透明度。同時，條例草案亦應規定，除非有絕對迫切的需要，否則土地用途劃定後一段時間不得改作其他用途。葉滿華先生也認為，上述問題並不限於新界，因為當市區的土地被劃作公共用途時，受規劃影響而蒙受損失的情況在市區同樣

出現。土地擁有人在按法定圖則及土地租約條款申請發展土地的規劃許可被拒，並經運用所有重新檢視與上訴的權利皆不得要領後，應可以要求政府收回土地。

43. 應會議主持人之請，規劃地政局首席助理局長(規劃)對鄉議局及各委員的意見作以下回應：

- (a) 政府當局願意考慮修訂條例草案，使城規會可公開舉行會議。
- (b) 至於鄉議局認為，涉及私人土地的規劃申請，應取得有關土地的擁有人同意，其實也有意見認為，既然就有關分區大綱規劃圖則已有諮詢，因此實在無須知會有關的土地擁有人，更遑論徵求其同意。因此，目前須知會土地擁有人的規定，已經平衡了上述不同觀點。
- (c) 有人認為針對違規發展的最高罰款額過高，但也有意見認為，鑒於違規發展，例如將土地用作貨櫃場所得的金錢利益非常可觀，目前的執法行動及罰款額(平均只為3萬元)，實不具足夠的阻嚇作用。其實，在1996年就白紙條例草案作諮詢時，曾有建議以監禁形式懲罰違規發展者。鑒於已刪除監禁的建議，因此有必要把罰款額加倍。
- (d) 關於賠償問題，須注意的是，土地租約只訂明政府作為批租人以及私人土地擁有人作為承租人的契約權利。因此，承租人按地契條款使用其土地的權利，須受當時的規劃法律所管制。事實上，考慮到所涉及的重大財政影響，所有普通法司法管轄區均沒有規定政府施加規劃方面的限制時須向土地擁有人作出賠償。雖然如此，政府已經成立了一個內部工作小組，研究賠償事宜。在該工作小組達致結論之前，在現階段未必適宜研究此問題。
- (e) 有委員認為，由於新界地區的規劃欠妥善，違規發展(例如貨櫃場等)已泛濫成災。其實，雖然政府已劃定足夠土地作儲存貨櫃之用，但基於成本方面的考慮，使用者往往傾向進行違規發展。
- (f) 有人聲稱，規劃管制會令一些人因“規劃影響而蒙受損失”。事實是，根據現行的《城市規劃條例》以及本條例草案，有關人士均可申請更改

法定圖則。此外，須注意的是，使用一塊土地的契約權利本身並非全然不受限制，而是可能須依循某些程序，例如修訂契約或在提升分區用途時補繳地價等。

44. 就規劃地政局首席助理局長(規劃)在(f)段所述各點，薛浩然先生強調，新界原居民興建小型屋宇的權利是毋容置疑的。他們行使此方面的權利時亦不應受到任何限制。規劃地政局首席助理局長(規劃)回應時澄清，條例草案不會影響新界原居民興建小型屋宇權利的法律地位。條例草案主要針對違規使用農地的情況。

政府當局

45. 林國昌先生指出，1905年的《集體官契》賦予新界原居民把農地發展作其他經濟用途的權利。因此，政府應就收回此項權利作出賠償。應劉慧卿議員之請，規劃地政局首席助理局長(規劃)答應在政府當局對鄉議局提交的意見書作出回應時論述這點。

政府當局

46. 會議主持人就此詢問，若出現根據租約而獲得的指定權利(例如經核准的地積比率)而非假定權利受到影響時，政府需否作出賠償。規劃地政局首席助理局長(規劃)回應時證實，根據現行安排，政府不會作出賠償。但他同時向委員保證，這種情況很少出現，因為租約應已指明，有關土地應在某段時間之內發展。而在該段時間內，地積比率不大可能會被更改。另外，上述的工作小組亦正研究在前述的情況下應否給予賠償。應會議主持人之請，規劃地政局首席助理局長(規劃)承諾就有關規劃行動而作賠償的普通法原則提供文件。

(會後補註：所需文件已隨立法會CB(1)1392/99-00(02)號文件送交議員參閱。)

IV. 與土地建設諮詢委員會成員會晤

(立法會CB(1)1246/99-00(01)號文件)

47. 應會議主持人之請，林筱魯先生向委員簡介土地建設諮詢委員會(“土諮會”)非官方成員的各點意見如下：

- (a) 土諮會非官方成員普遍支持條例草案，並歡迎當中的各項建議，希望藉此提高規劃制度的透明度和問責性、簡化規劃程序，以及提高效率及效用。

- (b) 就城規會的工作而言，土諮會部分非官方成員認為，有需要作更大努力，以進一步提高城規會的透明度和問責性。另有非官方成員則關注到，城規會一旦獲授權就“指定發展”、“環境易受破壞地區”、“特別設計區”，以至發展計劃內的各項細節(例如建築物的設計與布局以及景觀美化等)加以規定，其權力就有可能過大。其中一位非官方成員亦建議，所有城規會會議均應公開進行，讓市民旁聽。
- (c) 關於對付違規發展的執法行動，土諮會一位非官方成員建議，條例草案應清楚界定“承辦商”的定義，以避免註冊承辦商因分包商的行為而受罰。
- (d) 關於賠償問題，土諮會部分非官方成員認為，要確保公平，應向發展土地的權益因規劃影響而蒙受損害的土地擁有人作出賠償。這些成員亦要求在條例草案內加入條文，使所有受規劃影響而蒙受損失的土地擁有人可要求政府收回其土地。其中一位非官方成員更建議成立獨立委員會，專責處理此類要求政府收回土地的個案。
- (e) 土諮會的非官方成員普遍支持建議由城規會進行單一階段調查，以處理未予撤回的反對陳述及意見。
- (f) 土諮會的非官方成員普遍贊成把涉及用途對鄰舍有不良影響的規劃申請公布，讓公眾發表意見，並認為，此舉可令城規會在批准這些容易對環境造成影響的規劃申請時，參考多方面的意見。不過，有些非官方成員也建議，除在“環境易受破壞的地區”進行的指定發展外，這些公眾參與應只限於擬備圖則階段，以免延誤發展進度。
- (g) 關於相應的立法修訂，土諮會部分非官方成員認為，由於建築事務監督的既定做法是在批准任何建築圖則之前，首先徵詢各有關部門的意見，因此，未必需要修訂《建築物條例》，藉以規定建築事務監督須否決違反《城市設計條例》的建築圖則。

商議過程

48. 林筱魯先生在回應劉慧卿議員時證實，雖然只有一位土諮會成員強烈要求開放城規會會議，但其他土諮會非官方成員也沒有強烈反對該建議。他進一步表示，土諮會內共有15名非官方成員，土諮會所提交的意見書由該會的秘書擬備，當中概述了該會成員在土諮會某次會議上發表的意見。規劃地政局首席助理局長(規劃)證實林先生所言。

49. 劉慧卿議員要求證實，土諮會的非官方成員是否認為受規劃影響而蒙受損失所得的賠償金額，應比收回土地所得的賠償金額為多。林筱魯先生澄清，該意見是由一位本身亦是鄉議局成員的非官方成員提出，因此與鄉議局剛才表述的意見非常類似。不過，他表示他個人的意見是，條例草案內任何有關賠償的條文，均應與其他相關法律(例如《建築物條例》等)配合，而《建築物條例》雖然會根據地盤類別對發展密度施加限制，但卻沒有就賠償作出任何規定。故此，土諮會在過去的會議曾就賠償問題出現爭論。

50. 規劃地政局首席助理局長(規劃)提及土諮會的意見書對無辜的承辦商因分包商的行為受到牽連所表達的關注時向委員保證，條例草案第50(5)條已提供所需豁免，述明總承辦商若能證明對有關行為並不知情，或雖然他知悉有此等行為，但已盡了一切應盡的努力阻止該行為繼續進行，總承辦商會獲豁免除刑事責任。此外，政府當局亦正考慮納入“總承建商”的定義，以釋除這些疑慮。

V. 其他事項

政府當局

51. 應會議主持人所請，規劃地政局首席助理局長(規劃)答允就不同團體代表在是次會議席上所發表的意見擬備一份綜合書面回應，他並同意與立法會秘書處法律事務部一同努力，以改善和簡化條例草案的草擬方式。

政府當局

52. 委員同意法案委員會第5、6及7次會議的安排如下：

日期

時間

2000年4月6日(星期四)	上午8時30分至10時30分
2000年4月7日(星期五)	下午4時30分至6時30分
2000年4月11日(星期二)	上午10時45分至下午12時45分

經辦人／部門

(會後補註：原訂於2000年4月7日舉行的會議其後取消。)

53. 會議於正午12時結束。

立法會秘書處
2000年10月23日