

傳真及郵遞

檔案編號：三十／五／〇四九二號
日期：二〇〇〇年三月二十三日

敬啓者：

新界鄉議局對城市規劃條例草案之意見書

A.背景：

一九九一年，城市規劃（修訂）條例草案建議把其適用範圍擴展至新界地區，在本局及新界人士的強烈抗議聲中通過，當時港英政府作出安撫，就該條例作出全面檢討，並成立了補償與徵值委員會，由杜迪出任主席，其下設專家顧問小組，成員包括本局代表以及來自地產界、法律界、測量界及其他界別的代表及專業人士，以便就有關問題作出深入研究。九二年，該委員會作出報告，其中一項意見指出由於規劃土地用途而令業權人利益受損，原則上政府應該予以賠償。但由於這個意見可能牽涉天文數字的賠償，政府並沒有作出任何跟進，而有關政府須向業權人作出賠償之建議，到目前仍懸而未決。

本局指出自政府將該條例引入新界後，新界大量土地用途被凍結，甚至被荒廢，其中一個癥結是，政府對土地作出了各種用途的規劃，概念上雖然理想，但其實大部分之土地都未能因應政府的理想規劃而作出實際配合，浪費土地資源。部分新界業權人由於對該條例不滿曾擬對該條例作出挑戰甚或法律訴訟，但適值香港回歸祖國前後，為免引起社會紛爭而暫時擱下。現香港回歸已有一段時間，加上該條例之引入已屆十年，本局認為應該是適當時候將該條例加以重新檢討，審議長期被凍結的大量新界土地如何解凍，以消除該條例對新界業權人造成不公平之現象；改善及加強規劃新界土地的諮詢程序，方可真正符合規劃之目標及精神。

B)城規條例違背自由經濟社會兩大原則

1)尊重私人產權：

政府通過該條例迴避了賠償問題，直至目前仍無作出適當的改正。政府一直奉行的政策是，在土地價值因規劃上調(upzone)而增值時，透過契約更改收取補地價(premium)，以謀取利益，但在規劃下調(downzone)導致土地價值下降時，則不向業權人作出賠償，此種做法明顯“巧取豪奪”，有違自然公正的原則。

該條例亦違反現時生效的《基本法》第六條：「香港特別行政區依法保護私有財產權。」及第一百零五條：「香港特別行政區依法保護私人和法人財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用私人和法人財產時被徵用財產的所有人得到補償的權利。徵用財產的補償應相當於該財產當時的實際價值，可自由兌換，不得無故遲延支付。」的規定。

2)不應有過度的政府規約：

城規條例通過後，規劃條文把農地的使用施加規約性的管制，嚴格限制其用途，與原來沿用的集體官批的描述性的農地使用範圍之間有很大的差距。另外，政府引用綠化地帶，保護區等規劃條文，長期凍結土地用途，既未能提供令人信服的規劃理據與相應的資源分配又不向受影響之業權人作出賠償，實際上是變相剝奪產權的做法。

C)漠視新界業權人意向與權益的規劃程序：

1)在眾多的中期發展審批地區圖(IDPA)，發展審批地區圖(DPA)，與分區計劃大綱圖(OZP)的制作過程中，未經事前諮詢而推出的例子很多，政府事後的解釋是用刊憲後的"反對"過程代替刊憲前的"諮詢"過程。這種手法，種下新界鄉民與規劃部門對立的惡因。

2)從 IDPA 到 DPA 到 OZP 的演變過程中，存在普遍的規劃下調，其中農地，綠化地等亦被普遍用作為填補大片地域的淨餘規

劃(Residual zoning)，由於淨餘規劃帶來規劃意圖與現況不符，(例如：二，三級農地被保留，及鄉郊廢墟被稱為綠帶等現象)令人相信政府的真正意圖是把土地使用凍結，新界土地業權遭到重大的損失。事實上，政府亦承認帶有把新界土地作為儲存的觀點。可惜的是，在"儲存"與"凍結"之間，應有一些合理的短期用地安排，而目前的規劃，未能提供這方面的答案。

3)政府在規劃及制圖過程中，側重外國顧問的意見而忽視本地居民的訴求，不同的價值觀與文化背景，並沒有透過溝通而得到互諒，反而由於長期的迴避與排斥，加深了對立。

D)現況：

自 1991 年條例通過至今，鄉議局認為新界業權人感受到利益上的損失及情緒上的屈辱，並未因時間的消逝而有所淡忘。1991 年該條例通過時，本局曾聲明該條例明顯違反基本法有關產權保障之條文。由於基本法當時仍未生效，港英政府自然漠視本局的合理訴求。

本局相信在香港回歸的今日，將會有部分新界業權人正慎重考慮在法律上挑戰該條例及其授權下公佈之規劃條文及圖紙，在無合理補償的情況下剝奪土地業權人的合法權益，違反了基本法第六條及第一百零五條的精神，而應宣佈該條例為越權或無效。

E)本局的建議：

為徹底解決上述之種種問題，本局建議政府應藉著是次對城規條例之修訂，分以下三個層面在草案加入適當的條文及機制，以改善現時的不公平現象，還業權人一個公道。

1)法例層面：—

(a) 在城規條例未引入新界地區之前，雖然土地契約對土地之用途作出了注明，但只是對土地形態之一種描

述，而非禁止作其他之用途，新界土地之業權人有絕對之自由權決定如何使用其土地。但由於城規條例存在著不公平的內容，而過去十年，經該法例賦予的權力作出的規劃，已經引致大量土地用途長期被凍結，但政府卻未有向受影響之業權人作出賠償，可說是間接侵吞他人產權。因此，政府應在草案中加入條文，確立一個賠償機制，訂出符合基本法對業權保障的規劃意圖，及其相應的土地政策。

(b) 以上課題，適用於下列規劃區內之私有土地：

- (i) 濕地保育區 (WCA)
- (ii) 具特殊科學價值地點(SSSI)
- (iii) 郊野公園(CountryPark)
- (iv) 保育區(ConservationArea)
- (v) 休憩用地(OpenSpace)

(c) 在上述規劃區內，政府一方面須要明確提供能達成規劃意圖的執行方案，包括相應的資源與管理架構，以實務支援代替目前的空談式生態及環境保護。另一方面，政府應考慮：

(i) 徵收受影響之私有土地

或 (ii) 對業權人作出賠償

或 (iii) 租用私人土地

或 (iv) 非原地換地

(d) 本局認為，非原地換地政策在過去曾經有效施行，亦得到業權人接受，目前，政府正考慮大規模開發新界東北，西北區，正好提供適合非原地換地政策的時機。

(e) 此外，政府租用私人土地作為各種環保生態的保護用途的建議，亦含有多方面可取的優點，最明顯的，就是財政方面，及問責方面的可取性。

2) 規劃層面：一分區規劃大綱圖(OZP)

(a) 下列五類規劃區，覆蓋大片新界地域：

- (i) 農地(Agriculture)
- (ii) 綠化地帶(GreenBelt)
- (iii) 康樂用地(Recreation)
- (iv) 住宅—丁類(Residential—GroupD)
- (v) 工業—丁類(Industrial—GroupD)

(b) 十年以來，上述五類規劃區引出無數爭論。概而言之，此五類規劃區之大部分土地因規劃限制而停頓在現狀上被棄置或荒廢。本局建議政府應全面檢討這被稱為脫離現實的負面規劃(NegativePlanning)及將有關解決方案或機制歸納在草案中。

F. 對城規條例草案的意見

(1) 規劃申請須獲得業權人同意

現行的城規條例或草案中，均無任何條文規定城規會必須就規劃申請向有關之土地業權人作出諮詢及獲得其同意方可進行，所以有土地業權人在不知情之情況下，其土地用途被佔用者擅自改變而令業權人之利益受損。為避免上述情況，本局建議凡涉及私人土地之規劃申請，必須獲得業權人之書面同意才可進行。

(2) 對司理、公司董事不公平

草案中第四部有關違規發展的條文規定，任何人在某幅土地上進行未經批准的用途發展，政府有權向有關土地之擁有人、或佔用人等提出檢控，本局對此認為尚算合理。但有關條文列明祖堂司理及有限公司的董事均需要承擔個人責任。本局認為此項建議過分苛刻，建議予以取消。此外，本局認為草案把違規發展的首次定罪罰款額及再次定罪的罰款額分別提高至一百萬圓及二百萬圓正，過於嚴厲，建議把有關之罰款額維持不變，即分別為五十萬及一百萬圓。在此，本局特別指出，現時市區存有不少違規發展的情況，但基於當局未有為市區訂下發展審批地區圖（DPA），因此，沒有對此等違規發展施行罰則，形成不公平情況，本局建議當局應針對此等情況，盡快作出糾正。

(3) 確立規劃發展之諮詢機制

在現行的城市規劃條例或修訂草案中，均沒有條文明確規定城規會需要就土地的規劃發展、改變用途申請向公眾、土地業權人或有關之團體進行諮詢，以致現時的所謂諮詢程序，實際上只是當局向個別區議員或團體談談就有關規劃作出詢問，交換意見。實在令人覺得政府向公眾諮詢的誠意是否足夠。事實上，新界鄉議局作為新界事務的法定諮詢機關，凡有關新界土地發展規劃使用的事宜，當局均須向本局進行諮詢，以確保有關之規劃發展能配合區內居民之需要，並能透過本局與土地業權人及受影響居民作出協調、溝通而作出最佳的規劃安排。此外，本局認為草案中應設立明確的諮詢

機制，規定當局在有關規劃圖刊憲前必須向受有關規劃影響地區之區議會、鄉事會及土地業權人等作出諮詢，以便業權人及受影響人士能在有關規劃未落實前能充分反映有關意見。

(4) 提高規劃審批及上訴之透明度

現時城規會及城市規劃上訴委員會的所有會議、聆訊均以閉門方式進行。本局建議在草案中加入條文，規定除有關決議的會議外，城規會及城市規劃上訴委員會的會議及聆訊均開放予公眾旁聽，以提高其透明度，加強公眾之了解認識及增進溝通。此外，本局對現時規劃署不時就地區重要規劃項目舉行公眾諮詢論壇，蒐集地區人士意見之措施表示欣賞，因此舉對良好規劃有肯定的幫助。

(5) 加強收回土地之彈性

草案規定城規會可向行政長官會同行政會議建議，根據「收回土地條例」把土地收回，本局對此表示同意。惟為了加強收回土地的靈活性，本局建議在草案加入條文，設立一個獨立委員會，凡業權人認為其土地因受規劃而被凍結用途，要求政府收回時，均可向該委員會提出申請。倘若委員會就有關申請進行公開聆訊後，認為申請人提出之申請合理，則可以向行政會議作出有關之收地建議。

(6) 政策需要與土地規劃意向互相配合

政府把城規條例引入新界已屆十年，至今大量新界土地被規劃為農地，但政府目前之農業政策並不明朗及對農業之推動向來欠缺積極，加

上大部分農地因缺乏水源，根本不能用作耕種，有業權人以土地無法復耕而向當局申請把土地用途改變又不得要領，令業權人產生懷疑政府的意圖是把大片土地規劃成農地為名，實際上是把大量土地留作儲備，任由有關土地資源被荒廢及任由有關業權人之權益被剝奪。本局建議政府應該明確訂出有關的農業政策及將其與有關土地之規劃意向互相配合，同時有關檢討機制亦須歸納在草案中。此外，現時雖有土地被規劃作鄉村用地，但其中部分因政府沒有撥出資源作基礎建設，以致鄉民申請在該等土地建屋時，往往因為排污渠等設施未能配合，而被地政總署擱置其申請，有關規劃成了紙上談兵，申請人只能遙遙無期地等候。本局建議政府應在草案中訂出機制，規定當局需要就各類的土地規劃，撥出資源作出配合，使有關規劃更切合實際情況。

謹致

立法會城市規劃條例
草案專責委員會
涂謹申主席

新界鄉議局主席：劉皇發

副主席：林偉強

彭鏗然