

為規劃行動作出補償的普通法原則

背景

在法案委員會二零零零年三月二十八日的會議席上，鄉議局對條例草案沒有規定為規劃行動作出補償，表示關注。與會人士簡略地討論了成文法與租契的合約條文的關係，當局並同意擬備一份文件，闡釋與補償問題有關的普通法原則。

2. 現行的《城市規劃條例》沒有就補償問題作出規定。這一直是個具爭議性的問題，特別是在一九九一年制定的《城市規劃(修訂)條例》把法定規劃管制範圍擴大至包括新界的鄉郊地區後，這個問題更加受到關注。為此，補償與徵值特別委員會(下稱「委員會」)於一九九一年七月成立，負責考慮補償和徵值方面的複雜問題。委員會詳細研究了其他國家的情況，並於一九九二年三月公布一份報告書。當局在擬備這份文件時已參考該份報告書。

普通法

3. 雖然本港的收地和補償規定是根據法例而制定的，但普通法原則亦同時適用。普通法是由香港和其他普通法適用地區高級法院的判決記錄構成。

4. 法例如規定強制徵用私人土地，也會訂定補償的規定。《城市規劃條例草案》第 6(3)和 6(4)條有關補償的規定便是例子。這兩條條文沿用現行《城市規劃條例》第 4(2)和 4(3)條的字眼。假如法例中有關補償權利的規定不清楚，普通法訂有若干原則，以協助詮釋和應用法定權利和權力。普通法認定須就徵收私人土地作出補償，除非清楚顯示有相反的意圖。

5. 假如成文法只管制私人土地的用途，普通法的原則是，除非有明文規定，否則無須給予補償。管制權可限制或禁止土地的發展，但不會剝奪擁有人的私人土地擁有權。在奉行民事法的國家，公眾利益應凌駕於私人利益，而私人利益受損是除在極端情況外不會獲得補償的這個原則，早已成為法律的特色。

6. 香港的私人土地，差不多全部由政府根據契約批出的。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條文有所牴觸，則以成文法為依歸。這正符合本港和英國、澳洲等其他普通法適用地區的法庭所確立的一般原則，即法定條文凌駕於合約條文。一些例子包括 *Discreet Ltd. 訴城市規劃委員會* [行政申訴 1997 年第 112 號] 和 *Molton Builders Ltd. 訴 City of Westminster L.B.C.* [1975] 30 P & CR 182。這些個案已確立按照契約獲批地人使用土地的權利，往往受根據當時的規劃法例實施的管制約束。實際上，這種情況現時也適用於本港多項影響和可能會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，因為上述那些限制，是由於政府行使其立法權力所致，而不是政府以批租人這個合約身分施加的；*Lam Kwok-leung 訴律政司* [1979] 香港判例匯編英文本第 145 頁的判決便是例子。

7. 除根據《土地收回條例》收地的個案外，現行的《城市規劃條例》和《城市規劃條例草案》均無就因規劃行動而導致發展權有所減損的補償，訂定條文。香港現行的制度已沿用多年，而其他普通法適用地區也普遍採用這個制度。委員會已於一九九一年深入考慮這個具爭議性的問題，並建議最佳的方法，是設立一個以現行制度為根據的新制度。在新制度下，因規劃行動而導致部分發展權損失，仍然不會獲得補償，但當局會改善規劃過程，以確保充分考慮私人土地擁有人的權利和公眾利益。為此，《城市規劃條例草案》內提出了多項建議，以令擬備圖則的過程更加公開和公平。

當局的意見

8. 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，便是合理的。這是確保為了社會利益而採取的整體規劃措施不會因個人利益而受到不必要的阻撓；否則，規劃法例的整個意義便會失去。《城市規劃條例草案》內沒有條文規定為規劃行動作出補償，並沒有偏離普通法的原則。

規劃署

二零零零年四月