

資料文件

《2003年城市規劃(修訂)條例草案》委員會

有關美國和英國的規劃申請制度

目的

在二零零三年十二月三日的法案委員會會議上，議員要求政府提供英美兩國的城市規劃制度中有關規劃許可及第三者覆核的資料。本文件現載述有關資料。

英國及美國的規劃申請制度

2. 英國及美國規劃申請制度的對比一覽表現載於附件。

一般背景

3. 英國的規劃制度主要由《城市及鄉郊規劃法》(Town and Country Planning Act)和根據該法例頒布的發展令規管，這些發展令包括《一般發展程序令》(General Development Procedure Order)、《一般准許發展令》(General Permitted Development Order)及《用途類別令》(Use Classes Order)。根據《城市及鄉郊規劃法》的規定，凡進行任何土地「發展」，均須取得規劃許可，而「發展」包括建築物或其他作業以及土地用途的實質改變。處理規劃申請和執行管制的詳細程序載於《一般發展程序令》。《一般准許發展令》的附表2則列明若干無須取得規劃許可的發展類別，例如在若干限度內的住宅屋宇擴建，以及用途的改變，例如由餐廳改為商店，或由一般工業或貯物用途改為商業用途。《用途類別令》列明在《城市及鄉郊規劃法》下劃分的建築物或其他土地用途類別。根據有關規定，若干作業／用途或同一類別內的用途轉換，不會視作涉及發展，故亦無須取得規劃許可。地方的規劃當局(local planning authorities)會根據國家及區域政策的綱領擬備和採納發展圖則，而各項規劃政策亦載於這些圖則內。

4. 美國的規劃制度一般由州法例管轄，而運作模式可以各州不同，甚至同一州內的不同城市亦可不同。以加利福尼亞州及哥倫比亞區為例，個別城市的市政法規(Municipal Code)或區劃條例(Zoning Ordinance)載有一般的區劃規定，例如各類准許用途(類似本港分區計劃大綱圖註釋內的第一欄用途)及有條件用途(類似本港的第二欄用途)。此外，市政法規亦列明詳細的發展標準，包括准許的最大樓面面積、建築物高度及體積，以及每一用途區內有關樓宇建築位置後移及泊車位的規定。在特定用途區內任何與標準有所差異的情況或任何有條件用途的發展，均須取得市議會(city council)的發展許可。

公眾的參與

5. 關於公眾參與審理規劃申請的問題，英國在地方規劃當局考慮規劃申請前，會邀請公眾就有關申請提交書面意見，而條例草案的擬議條款與英國的做法類同。然而，英國大部分的小規模申請¹均無須提交規劃委員會(Planning Committee)考慮，負責審批這類申請的規劃人員就申請作出決定時，必須考慮上述書面意見。至於提交規劃委員會考慮的個案，任何人士(包括申請人及公眾人士)均可出席有關的會議。然而，相對於美國公開聆訊的做法，在上述會議上作出陳述的機會則比較有限。若干地方議會更可要求有意在會上發言的人士預先登記。申請人或公眾人士的發言時間通常亦有限制(根據若干議會指引為 5 至 10 分鐘)。

6. 在美國，雖然處理規劃申請的詳細程序可以各州不同，但有關通知附近鄰居(通常指申請地點外圍邊界的 300 呎範圍內)和公布公開聆訊資料的一般規定卻是一致的。所有發展許可的申請(包括那些由規劃局局長(Director of Planning)審批的申請²)，均於公開聆訊中予以考慮，而申請人及反對申請者均可出席聆訊和於席上陳情。鑑於美國有關決定規劃申請的時間規定比較寬鬆，故在申請人或公眾人士在聆訊上陳情的限制亦較少，如有需要，聆訊更可以中途休會。

註¹ 以伯明翰為例，80%的規劃申請均由一名獲授權的公職人員負責審批。

註² 根據某些城市(例如三藩市)規定，與規劃條例所載的發展標準相差少於 10%的發展申請，可交由規劃局局長酌情決定，無須召開公開聆訊。

第三者上訴

7. 英國沒有訂立任何有關第三者上訴的規定。在美國，諮詢區內(在大部分城市通常為申請地點的 300 呎範圍內)的任何人士均可就規劃申請的決定提出上訴。而且，獲批給的發展許可須待上訴期過後才告生效。在二零零零年，英國曾考慮對規劃制度進行改革，當時在第三者上訴的問題上曾引起激烈的辯論。政府最後決定不進行改革，原因是當局認為有需要取得適當平衡，既要確保制度公平公正，同時亦要避免對落實發展構成延誤，因為進行發展亦可在房屋、就業及帶旺鄰近地區方面令社區受惠。當局認為沿用的規劃制度已透過有關發展圖則的諮詢和公布規劃申請，給予公眾足夠機會參與規劃的過程，而公眾亦隨時有權透過尋求司法覆核，質疑地方規劃當局的決定。雖然如此，政府仍決定修訂《一般發展程序令》，要求地方規劃當局就發展批給規劃許可時，提供理由及有關政策的撮要，藉此提高透明度。

如在香港實行第三者上訴的情況

8. 英美兩國的規劃申請程序基本上分為申請及上訴兩個階段。在香港則分為三個階段，即申請、覆核和上訴。若再要預留時間進行第三者覆核和上訴，則很可能會對發展構成不明朗和實質延誤。按現行條例的規定和城市規劃上訴委員會一般處理上訴所需的時間計算，如可提出第三者覆核和上訴，最少亦可延誤 12 個月(已假設雙方均沒有要求延期)。

9. 此外，有關第三者覆核或上訴的一些基本問題仍有待解決，特別是對煩擾瑣屑及無理膚淺的上訴須有足夠的防避，以免有人可能濫用這個制度。此外，由於須在批給規劃許可後預留一段時間供第三者提出上訴，無論最終是否有人提出上訴，對發展做成的延誤已難免，這將增加發展的成本及不明朗因素。在若干實施第三者上訴制度的海外國家，有關重大的規劃問題取決於上訴機關而不是規劃當局的情況，已引起關注。

10. 我們認為需要在公眾參與和規劃制度的效率之間取得適當平衡。有關第三者上訴的複雜問題，仍須進一步與各主要利益相關者諮詢和討論，以及在資源影響方面作仔細評估。

房屋及規劃地政局

規劃署

二零零四年一月

香港、英國及美國規劃申請制度對比一覽表

	<u>香港</u>	<u>英國</u>	<u>美國(加利福尼亞州)</u>
規劃許可的規定	若屬第二欄用途，可按有關法定圖則的規定批給許可。	除非已獲《一般准許發展令》許可，否則進行任何發展，均須取得許可。	若屬有條件的用途，以及與區劃條例所載的發展標準有任何差異，則須取得發展許可。
決策機關	城市規劃委員會(下稱「城規會」)。	地方規劃當局(local planning authority)(若負責的大臣認為有需要，亦可由他直接審理有關申請)。	市議會(City Council)(城市)或監察人員委員會(Board of Supervisors)(縣)。
授權情況	規劃小組委員會或公職人員(對已獲城規會批給的許可作出輕微修訂)。	規劃委員會(Planning Commission)或通常是發展管制小組委員會(Development Control Sub-committee)，如屬小規模的個案*，則為規劃官員。	區劃委員會(Zoning Commission)(或規劃委員會(Planning Commission))，若屬與發展標準不符而須申請發展許可的個案，則大部分由區劃行政官員(Zoning Administrator)(即規劃局局長)負責。
土地擁有人同意／通知土地擁有人	根據條例草案的規定，申請人須取得土地擁有人同意或通知土地擁有人。	申請人須書面證明： - 他是唯一土地擁有人；或 - 他已通知所有土地擁有	須取得所有土地擁有人或「合資格租戶(qualified tenant)」的同意。「合資

	<u>香港</u>	<u>英國</u>	<u>美國(加利福尼亞州)</u>
		人；或 - 他已採取所有合理步驟以通知所有擁有人，但未能辦到(他必須已在當地報章刊登告示)。	格租戶」是指登記租約最少仍有五年或以上才屆約滿日期的唯一租戶。
公布申請詳情	根據條例草案，城規會須透過在申請地點張貼告示或在報章刊登公告以公布所有申請。	地方規劃當局須透過在申請地點張貼告示 21 天或向鄰近土地擁有人發出書面通知，以公布所有申請。若屬重大發展 [#] ，則還須在報章刊登廣告，	只須透過在報章刊登廣告，在申請地點張貼告示，以及致函鄰近擁有人(在申請地點 300 呎範圍內)，以公布有關公開聆訊的告示。
供考慮申請的時間	最長兩個月。	考慮時間為八個星期，如經申請人與《一般發展程序令》規定的有關部門協定，亦可延長考慮時間。 如在上述規定時間內未能作出決定，申請人可就當局懸而不決的情況提出上訴。	並非所有市議會均有在市政法規內訂明考慮的時限。三藩市市政法規訂明，與標準不符個案的考慮時限為 60 天，而有條件用途申請的考慮時限為 90 天。 其他市議會(例如聖何塞市)所提及的時限平均為 90 天。
申請的聆訊	申請人只可在根據第 17 條進行的覆核及第 17B 條進行的上訴階段中發言。	根據《地方政府法》(Local Government Act)的規定，所有聆訊會議均須公開讓公眾	所有個案均須召開公眾聆訊進行考慮。 申請人和公眾人士均可發

	<u>香港</u>	<u>英國</u>	<u>美國(加利福尼亞州)</u>
		出席。 在委員會會議席上，申請人和公眾人士均有有限度的發言機會。 若屬由規劃人員負責審理的個案，則不會召開委員會會議。	言。
覆核	申請人可在接獲通知後 21 天內，申請對城規會決定進行覆核。	並無規定。	並無規定。
上訴	只有申請人可在獲悉城規會決定的 60 天內提出上訴。	只有申請人可在八個星期的考慮期過後或接獲當局通知後的三個月內提出上訴。	申請人或諮詢區內(即申請地點 300 呎範圍內)的任何物業擁有人或租戶，可於接獲決定通知後 10 天內提出上訴，惟須繳付有關費用。
處理上訴的機關	獨立的城市規劃上訴委員會。	有關大臣委任的規劃監察機關(Planning Inspectorate)。	市議會或監察人員委員會委任的規劃委員會。

* 小規模個案包括住宅屋宇改建及擴建和更改用途個案(並沒有人對有關申請提出反對)中的大部分個案。此外，有關不獲批給規劃許可的個案，若擬議的發展明顯不符合市議會的規劃政策及慣例，則大部分亦由獲授權公職人員審理。

- # 根據《一般發展程序令》的定義，涉及 10 間或以上住宅屋宇或佔地超過 0.5 公頃的房屋發展；樓面面積達 1000 平方米或以上的建築物發展；地盤面積達一公頃或以上的其他發展；礦物的開採處理；以及廢物處理、棄置、貯存及加工設施，均屬重大發展。