

《2003 年城市規劃(修訂)條例草案》委員會

根據《城市規劃條例》宗族、家族或堂的司理爲 涉及違例發展的罪行而須負上的法律責任

背景

在《2003 年城市規劃(修訂)條例草案》(下稱「條例草案」)中，政府提出修訂建議，在《城市規劃條例》中明文規定把宗族、家族或堂(下稱「祖／堂」)的司理視爲土地擁有人，須爲涉及違例發展的罪行承擔法律責任。有關修訂建議旨在根據上訴法庭就 Attorney General v Lam Mei Chai[1997] 1 HKG 22 一案 (詳情可參閱立法會文件 CB(1)2520/02-03(02)號文件)所確立的解釋，澄清現時的法律情況，以免日後執行規劃管制行動時，因「祖／堂」司理的責任問題而出現誤解或爭議。

2. 政府就上述建議收到很多新界組織的強烈反對，包括鄉議局、多個鄉事委員會和超過 100 個「祖／堂」¹。新界組織提出的反對理由，涉及「祖／堂」及其司理可享有的權利和須承擔的責任，並與「祖／堂」司理執行職務時要面對的實際困難和受到的各種制肘有關。他們的主要憂慮是，從「祖／堂」的實際運作情況看來，「祖／堂」司理只不過是代理人，權力有限。其他的理由包括：

由「祖／堂」持有的土地，通常爲數不少，而且散布於各處，要「祖／堂」司理巡查所有由「祖／堂」持有的土地，是有實際困難的。事實上，很多「祖／堂」連名下土地的確實界線也不清楚；與及

縱使有《新界條例》第 15 條的規定，「祖／堂」司

¹ 目前，香港約有 7,300 個「祖／堂」及 13,000 名「祖／堂」司理。據鄉議局表示，很多「祖／堂」司理可能會因有關修訂建議而辭職。一旦「祖／堂」司理集體辭職，新界的土地管理便可能會失去秩序，出現混亂。

理的權力其實十分有限，但凡會影響土地權益的決定，例如涉及收取租金、土地用途和已訂立契諾的決定，實質決定權一概在持有有關土地的「祖／堂」成員，而不是在「祖／堂」司理。換句話說，「祖／堂」司理並不可全權控制其「祖／堂」持有的土地。此外，根據《新界條例》，民政事務局局長在有人提出好的因由時，可委任新的司理，以取代原有的司理。

最新情況

3. 我們了解過「祖／堂」的實際運作情況後，明白到新界組織的種種憂慮。最近我們與鄉議局進行商討時，鄉議局認為任何強制執行行動應針對「祖／堂」本身，而非司理人。他們建議政府考慮更改「祖／堂」的法律地位，或要求「祖／堂」改為法人團體，使「祖／堂」可以負上法律責任，並可以被檢控，一如《建築物管理條例》下的業主立案法團一樣。(有關「祖／堂」現時的法律地位，以及「祖／堂」司理可享有的權利和須承擔的責任，請參看附件 1。)鄉議局的建議對「祖／堂」的角色及「祖／堂」司理的權利和責任而言，是一項重大的改變，建議內容其實已超越《城市規劃條例》的涵蓋範圍。這項建議是否切實可行，有待政府根據《新界條例》深入和仔細研究。

4. 基於上述原因，我們同意需要更多時間，並透過解釋或全面的檢討，來處理有關問題。為避免延遲處理條例草案，我們現在提議將《城市規劃條例》中修訂土地擁有人定義的建議收回，直至政府就「祖／堂」的地位以及「祖／堂」司理的權利和責任所涉及的較複雜問題，進行全面的研究後，才重新考慮有關修訂建議。

5. 即使我們撤銷有關修訂建議，也不會影響規劃署署長對違例發展採取的強制執行行動。換句話說，規劃署署長仍會根據 Lam Mei Chai 一案的裁決，沿用一貫的做法，處理涉及「祖／堂」持有的土地的違例發展個案。有關規劃署署長對涉及「祖／堂」司理的違例發展所採取的強制執

行行動的資料，以及該等檢控個案的統計數字，請參看附件 2。

意見徵詢

6. 視乎法案委員會委員對上述建議所提出的意見，我們會着手草擬委員會審議階段修正案，以便收回條例草案中有關修訂土地擁有人定義的建議。

房屋及規劃地政局
規劃署
二零零四年三月

**「祖／堂」的法律地位及
「祖／堂」司理可享有的權利和須承擔的責任**

「祖／堂」是傳統的中國組織，屬非法人團體。根據普通法，非法人團體並不是法人，所以不可承擔任何刑事法律責任。假如有關團體犯了刑事罪行，理論上應向有關團體的所有成員發出傳票，由他們答辯。就「祖／堂」的情況而言，這方法是不切實際的，因為並非每一個「祖／堂」都備有詳細和最新的成員記錄，而香港也沒有任何法規規定「祖／堂」必須備存有關記錄。

2. 根據《新界條例》第 15 條，任何「祖／堂」如持有從政府取得的土地(根據租契或其他批予、協議或特許而持有的土地)，必須委任一名司理作為代表。每項該等委任均須向民政事務總署轄下有關的新界區民政事務處呈報。《新界條例》第 15 條亦訂明，「祖／堂」司理可享有下列權利和須承擔下列責任：

- (a) 在經民政事務局局長同意下，即有全權將由其「祖／堂」持有的土地予以處置或以任何方法處理，猶如他是該土地的唯一擁有人一樣；
- (b) 須為由其「祖／堂」持有的土地的所須繳付的租金及收費，以及所須遵守的契諾和條件負上個人法律責任；以及
- (c) 每份與其「祖／堂」持有的土地有關的文書，如由他在民政事務局局長面前簽立或簽署，即就所有目的而言，均屬有效，猶如該份文書是由該「祖／堂」全體成員簽立或簽署一樣。

對涉及「祖／堂」司理的違例發展採取強制執行行動

採取強制執行行動的程序

根據現行採取的強制執行行動程序，規劃署署長有權根據《城市規劃條例》第 20(7)或 21(1)條直接檢控任何進行或繼續進行違例發展的人。當事人如非「祖／堂」本身，規劃署署長是不會直接檢控「祖／堂」司理的。直至目前為止，規劃署署長從未以進行或繼續進行違例發展為由，直接檢控任何擔任「祖／堂」司理的人。規劃署署長只會以未有遵辦法定通知書所述的規定為由，根據第 23(6)條檢控被視為「祖／堂」土地擁有人的「祖／堂」司理。

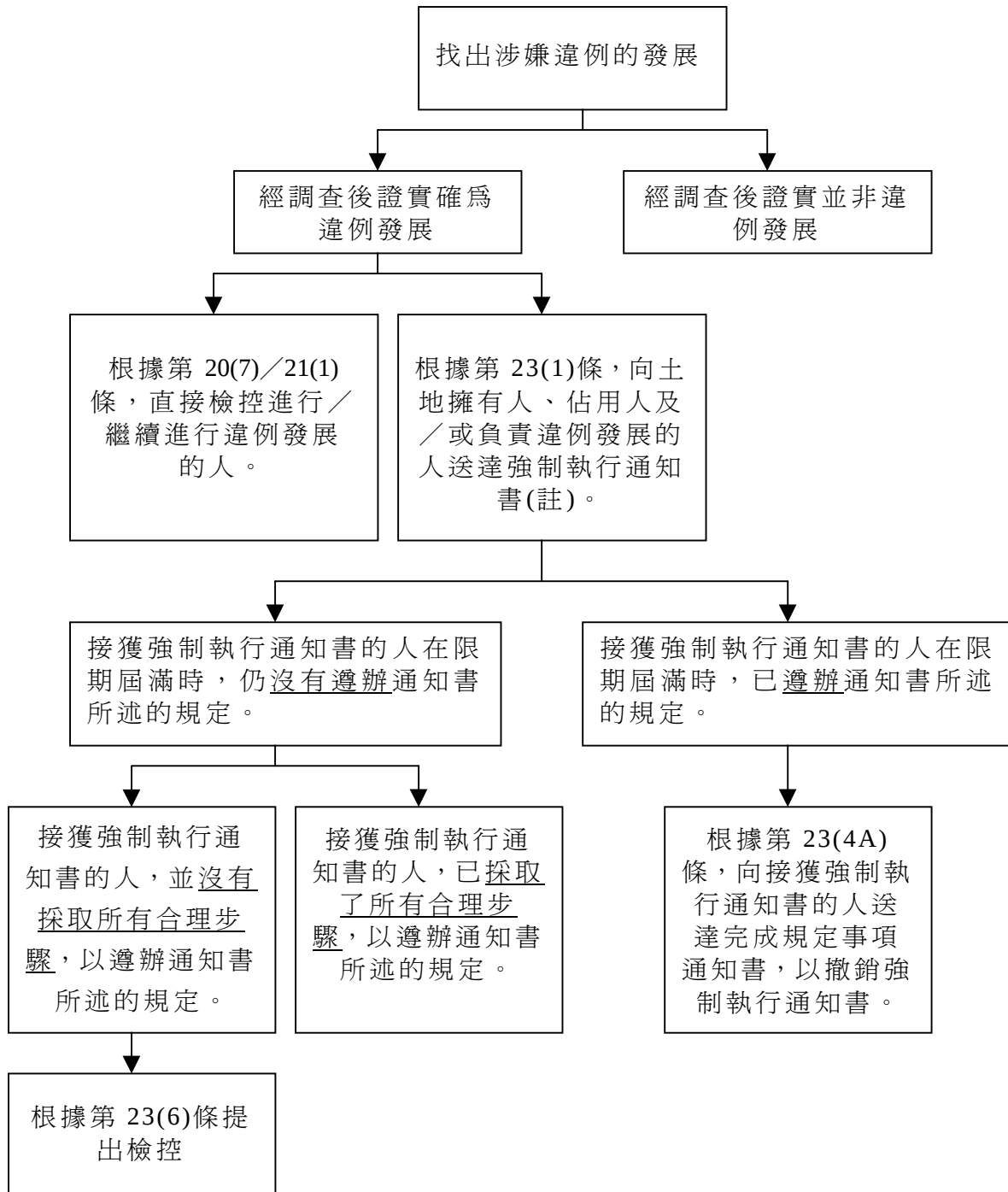
2. 假如違例發展涉及由「祖／堂」持有的土地，便可引用《城市規劃條例》第 23 條。規劃署署長會發出非法定警告信和法定強制執行通知書予「祖／堂」司理，給予他合理時間(通常法定強制執行通知書會指明三個月的時限)中止其「祖／堂」土地上的違例發展。

3. 「祖／堂」司理如沒有在法定強制執行通知書指明的日期當日或之前，採取所有「合理步驟」遵辦通知書所述的規定，規劃署署長便會向他提出檢控。何謂「合理步驟」視乎每宗個案的證據和情況而有所不同，可包括中止有關的租約；發信給非法佔用人，要求他清除有關土地上的違例發展；以及向警方舉報有身分不詳的人非法佔用有關土地。隨文夾附採取強制執行行動程序的流程圖，以供參考。

檢控個案的統計數字

4. 自從政府於一九九一年在新界實施規劃管制以來，規劃署署長已就 330 宗違例發展個案提出檢控，其中有 37 宗個案涉及「祖／堂」。在這 37 宗個案中，所有違例發展的經營者都不是「祖／堂」司理，而其中 32 宗個案(共涉及 41 個「祖／堂」)的被告被判有罪。涉及「祖／堂」的個案約佔所有檢控個案的 11%。

根據《城市規劃條例》向違例發展 採取強制執行行動的流程圖



註：強制執行通知書通常會指明給予收信人三個月的時間，以遵辦通知書所述的規定。