

傳真及郵遞

檔案編號：三十／五／二〇三〇號

日期：二〇〇三年九月二十日

立法會《2003 年城市規劃  
(修訂) 條例草案》委員會：

**鄉議局對《2003 年城市規劃(修訂) 條例草案》之意見**

貴會 7 月 24 日函收悉。就政府推出的《2003 年城市規劃(修訂) 條例草案》(下稱修訂草案)，本局經研究後，現特函提出以下意見：

**(一) 不提補償，大失所望；敦促政府，盡快檢討**

1991 年，港英政府將城市規劃條例的適用範圍擴展至新界地區，使新界大量土地的發展被凍結，土地價格大幅下跌，嚴重剝奪有關土地業權人的權益。至今，該條例在新界實施已有十多年，期間本局曾多次要求政府就條例作出修訂，向受條例影響的業權人作出補償，但政府遲遲未有作出跟進。

其實，早於該條例獲立法會通過時，當時大多數的立法會議員都認為有關補償的問題應在全面檢討中詳加研究，並認為當局必須盡快進行有關檢討。為此，當時的港英政府成立了補償與徵值委員會，由杜迪擔任主席，其後該委員會在報告中強調應該對受規劃影響的土地業權人作出補償。可惜政府一直沒有任何回應。

近日，本局得悉政府推出修訂草案，原以為佳音將至，可惜，修訂草案只是就簡化程序提出修改，而非作全面檢討及修訂，亦沒有加入有關補償的條文，對此，鄉議局表示非常失望，且難以接受。

為糾正城市規劃條例對新界業權人所造成之不公平，解決大量新界土地長期被凍結的問題，本局現特函請 貴會敦促政府盡快就該條

例作全面檢討，對受條例影響的業權人作出補償。

## **(二) 強烈反對祖／堂司理需承擔個人責任之建議**

修訂草案建議將祖／堂司理視為土地業權人，並將有關土地違例發展之責任轉移到祖／堂司理人個人身上。本局認為此事影響重大，現特函提出強烈反對。

### **(二) (a) 司理人實為祖／堂物業管理人，非業權人**

本局必須指出，祖／堂司理實為祖／堂物業之管理人，其負責管理之祖／堂物業及財產均是由祖／堂所有有份人共同擁有；而出售或租出祖／堂物業及財產之一切收益均是由祖／堂所有有份人分享；司理人負責收取的物業租金亦是屬於祖／堂所擁有，司理人無權擅自挪用。由此可見，司理人只是擔當信托人的角色，並非有關物業之業權人。今政府作出有關建議，強行把司理人看作土地業權人看待，是對新界祖／堂事務及運作欠缺足夠認識。

### **(二) (b) 現行罰則，實已足夠**

對政府就祖／堂土地違例發展的檢控，現時，法庭通常會對祖／堂判處罰款作為懲罰方式。假如有關祖／堂沒有遵從判令繳交罰款或將土地作出還原，按照現行的法例規定，政府可透過釘契或其他方法，甚至拍賣有關土地等程序，強制有關祖／堂執行法庭之判令。可見，現時政府對祖／堂土地違例發展已有足夠的規管及懲罰機制。今草案建議將祖／堂土地違例發展責任轉移由司理人個人承擔，根本是不必要，而且是不合理的。

### **(二) (c) 有關判決，含糊不清**

本局得悉，政府對“土地擁有人”作出修改建議，主要是根據上訴庭的一宗判決（The Attorney General v. Lam Mei Chai HCMA 719 of 1996）作為基礎。本局經對有關判詞作出研究後，認為有關案件既沒

有經過終審法院審理；加上判詞對《城市規劃條例》第 23 條所提及的《土地業權人》何以包括司理人亦沒有作出深入解釋，含糊不清。政府據此建議將祖／堂司理人列入為“土地擁有人”之一，並不恰當。

## **（二）（d）歧視新界祖／堂司理人，有欠公平**

草案規定，發展商需要就改變土地用途之申請向該土地擁有人發出通知或取得土地擁有人之同意。但倘若申請人在未曾向土地擁有人發出通知或在取得土地擁有人同意之前，已經擅自在該土地進行違例發展，而政府卻將有關之法律責任轉移至司理人身上，對司理人有欠公平。

加上，新界祖／堂大都擁有大量土地，司理人難以經常巡查，假如祖／堂將土地出租予租客後，租客在未經知會司理人的情況下，擅自將土地用途改變，司理人卻因此而要負上土地違例發展的責任，實在不合理。

鑑於修訂草案對新界個人造成嚴重影響，為清楚了解新界祖／堂司理人對修訂草案之意見，本局有關之專責小組曾於 2003 年 8 月 15 日舉行特別會議，邀請到共五十個祖／堂、六十多位司理人（詳見附件）出席。會上，各與會者均認為修訂草案之有關建議極不公平，並認為與現有其他法例精神相違背，現特提出以下兩項理據：

- （1）在現時的法律制度之下，有限公司的董事無須為該公司的行為引致的任何不良後果，承擔個人法律責任；
- （2）民政事務總署 2003 年提出修訂《建築物管理條例》，該署在諮詢文件中指出：「因為根據現行條例，除條例中與管理委員會責任有關的條文外，法團的法律責任在一般情況下應不會轉嫁予個別管理委員會委員。然而，現行條例並未在這方面訂立條文。」為處理這個問題，該署建議在條例中明確列明，法團管理委員會委員不會純粹因其委員身份，便要就法團不涉及越權或侵權的集體決定附上個人法

律責任。

本局認為，無論是現行的城規條例，或條例草案均沒有將土地違例發展的責任，轉移到發展商或其有限公司的董事或管理人身上，卻只是建議祖／堂司理需承擔有關土地的違例發展責任，實有故意針對及歧視祖／堂司理之嫌。

## **(二) (e) 強要司理人承擔個人責任，造成混亂**

祖／堂司理之職，全屬義務性質，司理人不會因此而獲得任何報酬。加上，司理人只是負責為祖／堂物業作出管理，例如代表祖／堂簽署租約，但其個人對祖／堂物業或土地如何使用並無任何實質決定權力。假如政府強行將土地違例發展責任轉移至司理人身上，勢必迫使眾多司理人辭去司理之職務，造成混亂。

因此，本局建議政府刪除將司理人列入為“土地擁有人”的草案條文，並應參照民政事務總署就《建築物管理條例》提出修訂的精神，立法明文規定司理人無需就土地的違例發展而負上任何個人責任。

## **(二) (f) 申請更改祖／堂土地用途，必須獲司理人同意**

本局認為，無論採用取得現行土地擁有人的同意或知會擁有人的方式，大原則是土地業權人必須知悉任何對其擁有之土地作出更改土地用途之申請。在這原則下，任何人申請更改祖／堂土地用途，當局均應該要求申請人提供業主同意書；假如申請人未能提供祖／堂司理之同意書，則必須解釋不能取得有關文件的原因。此外，當局應要求申請人提交證據證明曾盡一切所有可行辦法通知業權人，以避免申請人繞過有關規定。至於私人土地，則可以彈性處理，保留現有的修訂建議。同時，本局建議政府立法規定在所有有關的修訂圖則或改變土地用途的申請及通告內，必須加入申請者及土地的詳細資料，以便土地擁有人能充分了解有關事宜。

## **(三) 業權人應有權就土地用途的更改提出上訴**

修訂草案建議申請人向規劃委員會申請修訂圖則，而他非土地擁有人，則需就該申請取得現行土地擁有人的同意或知會擁有人。對此，本局原則上表示同意。但是，本局認為短期租約的土地使用者申請更改土地用途和申請對土地重新規劃以備長遠發展的處理，兩者要有所區別，因為重新規劃對土地業權人將造成很大影響。為了確保土地擁有人的權益受到保護，本局建議在草案中加入條文及機制，規定假如業權人未有收到通知，應可就有關更改土地用途申請而獲得的規劃許可提出撤銷。

#### **（四）定出可行機制以代替要求立即停工及還原**

對一些正在提出申請，而尚未得到城規會批准的更改土地用途行為，修訂草案建議要求有關改動須立即停工，並必須作出還原。本局認為，有關建議抹殺申請者在進行更改用途期間其申請會得到批准的機會，浪費社會資源，阻礙土地發展。假如當局最終批准該申請，有關工程及還原的費用是否由政府承擔。何況，即使違例工程停工，有關土地亦難以真正復原，本局建議當局為有關問題定出一個可行機制，例如容忍期或罰款，以解決有關問題，亦可加快社會對市場的適應時間。此外，本局要求規劃當局明確定出處理申請更改土地用途的服務承諾。

#### **（五）傳閱方式處理工作不當**

修訂草案建議容許讓城規會成員以傳閱方式處理工作，是否表示容許其成員即使身處外地亦可對城規會的規劃作出決定，本局對修訂草案加入有關條文的原因表示疑惑。本局認為此舉違反香港政府要增強公開度和透明度的工作方針，再者，容讓城規會在未有舉行會議，成員沒有機會深入瞭解個別申請之背景及資料的情況下，作出任何決定，均不恰當。

本局必須指出，作為城規會成員，在履任之初，就應該明白出席有關會議是其基本責任，而其所作之決定將關乎本港土地資源是否正

確使用以及香港之整體規劃發展，因此可說是非常重要。假如個別成員因各種理由而經常未能出席有關會議，為顧全社會整體利益，則應該退位讓賢。

#### **（六）要求增加法定人數及公開成員投票立場**

基於上述原因，雖然條例草案未有就城規會的表決方式及法定人數作出建議，本局認為，為顧全社會整體利益，配合提高城規會工作透明度的原則，城規會應該公開其成員就個別申請如何投票，並將現時該會會議法定人數由五名成員，增加至二十名，即城規會全體成員之一半，以確保該會之決定均是在公平、公正及公開的情況下作出。

#### **（七）規劃署署長無須舉證，違反法治精神**

條例草案建議，在就指稱已犯城規條例第 6 條所列明的罪行進行檢控時，控方無須證明（a）指稱的罪行所關乎的通知書內指明的任何有關事項事實上構成或曾構成違例發展；或（b）監督認為由或曾由該等有關事項構成或曾構成的任何違例發展實施上存在或曾存在。本局認為有關建議嚴重違反法治精神。在現時的法律體制下，舉證的責任在控方，即控方需為其所提出的指控提供證據，證明被告確曾作出有關罪行。今條例草案作出上述建議，豁免規劃署署長的舉證責任，此舉不但嚴重違反法治精神，而且對被指控的人士極不公平，本局對此建議表示憂慮及強烈反對。

#### **（八）新程序剝奪申請人作出投訴的權利**

條例草案就草圖的核准訂立了一套新程序，建議展示草圖的期限由兩個月縮短至一個月。城規會採用單一聆訊程序考慮所接獲的申述，而考慮申述的期限亦由九個月縮短至六個月。本局認為，有關建議將會削弱申請人在合法期限內對城規會的決定作出投訴的權利。本局必須指出，假如條例草案有關建議真箇能夠簡化城市規劃程序，則政府當局應一併建議削減規劃署人手。

新界鄉議局主 席：劉皇發

副主席：林偉強

彭鏗然

（秘書處代行）

附件: 2003 年 8 月 15 日出席鄉議局

有關專責小組特別會議之祖／堂司理人名單

出席 2003 年 8 月 15 日鄉議局《2003 年城市規劃修訂條例草案》專責小組會議祖堂司理人名單：

|          |                 |             |
|----------|-----------------|-------------|
| 沙頭角鹿頸村   | 陳葉華祖堂司理         | 陳應先生        |
|          | 葉錦祖堂司理          | 陳庚有先生       |
| 沙頭角蓮麻坑村  | 葉廷顯祖司理          | 葉華清先生       |
|          | 葉廷英祖司理          | 葉秋平先生       |
| 沙頭角三亞村   | 曾四泌堂司理          | 曾茂皇先生、曾觀勝先生 |
| 沙頭角雞谷樹吓村 | 沛國堂司理           | 朱光陵先生       |
| 沙頭角梅子林村  | 德安祖司理           | 曾玉安先生       |
| 沙頭角萊洞村   | 鄧堂祖司理           | 鄧齊和先生       |
|          | 鄧定一祖司理          | 鄧添先生、鄧春池先生  |
| 屏山大井吳屋村  | 吳國祥祖、吳有德祖<br>司理 | 吳國禮先生       |
| 十八鄉      | 公益社司理           | 陳秀先生        |
| 十八鄉紅棗田村  | 簡秀章祖堂司理         | 簡蘇強先生       |
| 八鄉水盞田村   | 李樂裕堂司理          | 李天球先生       |
|          | 張達錦祖司理          | 張華先生        |
| 八鄉七星崗村   | 鄧庭彬祖司理          | 鄧觀佑先生       |
| 八鄉長埔村    | 永連眾司理           | 鄧福友先生       |
|          | 長埔眾司理           | 曾日華先生       |
| 打鼓嶺週田村   | 五興堂司理           | 杜石先生        |
|          | 杜華祖堂司理          | 杜森堂先生       |
| 打鼓嶺松園吓村、 | 南溪祖堂、偉大祖堂、      | 何禮輝先生、何鈞釗先生 |
|          | 德光祖堂司理          | 何昌有先生、何東成先生 |
|          | 林光朝祖堂司理         | 林志球先生       |
| 打鼓嶺上山雞乙村 | 義興堂司理           | 林金貴先生       |
| 打鼓嶺下山雞乙村 | 同慶堂、陳觀祿祖司理      | 陳華富先生       |
| 打鼓嶺坪洋村   | 理               | 萬新才先生       |
| 打鼓嶺香園村   | 萬潮順祖堂司理         |             |
| 荃灣老圍村    | 同和社司理           | 黃德明先生、許振超先生 |



|                                     |                                                                                     |                                                                                           |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| 荃灣三棟屋村<br>荃灣大屋圍村<br>荃灣川龍村           | 陳四必堂司理<br>張廷佐祖司理<br>曾大璋祖、曾學傳祖<br>司理                                                 | 陳桂芳先生<br>張文彬先生<br>曾群生先生、<br>曾憲文先生、曾仕榮先生                                                   |
| 粉嶺龍躍頭村                              | 鄧檜奄祖司理<br>鄧宗和祖司理<br>鄧蝦公祖司理<br>胚勳祖司理<br>梅數祖司理<br>黃宏勝祖堂司理<br>駿興堂司理<br>蔡鳳聯祖司理<br>興元堂司理 | 鄧永源先生、鄧水貴先生<br>鄧根年先生<br>鄧柱田先生<br>鄧燦強先生<br>鄧英賀先生、鄧子明先生<br>黃官新先生<br>葉偉靖先生<br>蔡堅明先生<br>沈梅生先生 |
| 粉嶺小坑新村<br>粉嶺和合石村<br>粉嶺嶺仔村<br>粉嶺畫眉山村 |                                                                                     |                                                                                           |
| 新田東鎮圍村<br>新田落馬洲村<br>新田洲頭村           | 沃經堂司理<br>美德祖司理<br>君憲祖司理                                                             | 文潔才先生<br>張桂芳先生<br>文國鴻先生                                                                   |
| 大嶼南咸田村<br>大嶼南老圍村                    | 張屈德堂司理                                                                              | 張志強先生<br>張樹芳先生、張達明先生                                                                      |
| 大埔上碗窑村                              | 馬四於堂司理                                                                              | 馬家和先生                                                                                     |
| 西貢北<br>青衣                           | 恒發祖司理<br>陳餘慶堂司理                                                                     | 鄭茂林先生<br>陳添正先生                                                                            |