

資料文件

《2003年城市規劃(修訂)條例草案》委員會 美國和英國的制定圖則制度

目的

在二零零四年一月六日的法案委員會會議上，議員要求政府提供有關美國和英國制定圖則制度的資料。本文件現載述有關資料。

美國的制定圖則制度

2. 美國的規劃制度一般由州法例規管，而運作模式各州不同，甚至同一州內的不同城市亦可不同。以加利福尼亞州為例，加利福尼亞州政府法規(California Government Code)訂明，個別城市或縣應為其長遠的實際發展自行擬備一份**概括圖則**(General Plan)和制訂**區劃條例**(Zoning Ordinance)(亦可稱為**規劃法規**(Planning Code))，然後根據概括圖則中的概括土地用途大綱，規管土地和建築物的用途。個別城市和縣並須設立一個規劃機關。個別城市和縣的立法機構(即市議會(City Council)或監察人員委員會(Board of Supervisors))可透過當地法例，把規劃機關的職能委派由一個規劃部門，或一個或多個規劃委員會(Planning Commission)、行政機構、聆訊人員，或立法機構自己執行。由規劃機關負責執行的職能中，有兩項是與制定圖則直接有關的：

(a) 擬備、定期檢討和修訂概括圖則；以及

(b) 採取不同的行動(包括區劃法例的執行)，落實概括圖則。

個案研究 — 加利福尼亞州三藩市

規劃機關

3. 三藩市政府委派一個規劃委員會作為規劃機關。根據憲章(the Charter)(即一條地方法令)，**三藩市規劃委員會**(San Francisco

Planning Commission) 共有七名委員，均由監察人員委員會委任(其中四名由市長提名，其餘三名由監察人員委員會主席提名)。為取得當地政府的支持，該委員會會向市長推薦三名合資格的候選人，而市長會根據各候選人在行政和技術方面的資歷，委任其中一人出任**規劃局局長**(*Director of Planning*)。獲委任者會成為**規劃局**(*Planning Department*)的行政和技術首長，負責所有該委員會管轄的活動。規劃局局長又會委任一名**區劃行政官員**(*Zoning Administrator*)，負責執行區劃法例。

概括圖則

4. 概括圖則是一個城市或縣日後實際發展的「藍圖」。該圖通常分為兩部分，包括一份文件，闡述土地用途分布的目的、政策和計劃，以及一幅或多幅圖表／地圖，顯示現有和未來土地用途的概略位置。加利福尼亞州政府法規訂明，每份概括圖則須涵蓋最少七個課題，包括土地用途、人車通道、房屋、自然保育、休憩用地、噪音問題和安全措施。

5. 有關擬備和修訂三藩市概括圖則的程序載於**附件 A**。

規劃法規

6. 當地政府通過三藩市規劃法規(*San Francisco Planning Code*)，是為了解公眾在健康、安全、和平、道德、舒適、方便和整體福利方面得到改善和保障。明確地說，該規劃法規旨在根據概括圖則，指導、管制和規管當地未來的增長和發展。該規劃法規共分為兩部分，包括一份明確的圖則，顯示規劃區內各個地帶的分布情況，以及一份文件，闡述各個地帶內的指定土地用途和發展標準。

7. 有關擬備和修訂規劃法規的程序載於**附件 B**。

英國的制定圖則制度

8. 英國政府一直採用一個以圖則主導的規劃制度。一般來說，都會區以外的地區採用兩級制法定發展圖則制度，即大綱圖則(*structure plans*)和地區圖則(*local plans*)。**大綱圖則**必須包括一份聲明，籠統地闡述一個廣大地區的土地發展和用途的整體策

略，並以一幅主要圖表作圖解，附連一份說明書以提出理據。國家的經濟和社會規劃須與地方的土地用途規劃互相配合，而大綱圖則正是兩者之間的重要橋樑。至於**地區圖則**，是根據大綱圖則的整體布局，詳列為有關發展和土地用途而制訂的政策和具體方案。地區圖則包括一份書面聲明和一幅「計劃圖」(proposals map)，為特定用途編配土地，並提供基礎以執行發展管制功能。在都會區內(例如大倫敦)，發展圖則是一份單一的**整體發展圖則**(Unitary Development Plan)，由兩部分組成，第 I 部分和第 II 部分分別與非都會區的大綱圖則和地區圖則相類似。

9. 發展圖則的擬備工作主要由有關大臣 (Secretary of State) 訂明的《1990 年城市及鄉郊規劃法》(Town and Country Planning Act 1990) 和《1999 年城市及鄉郊規劃(發展圖則)(英格蘭)規例》(Town and Country Planning (Development Plan)(England) Regulations 1999) 規管。所有發展圖則均由**地方規劃當局**(local planning authorities) 擬備和通過採納，而所指的地方規劃當局，就大綱圖則而言是郡議會 (county council)；就地區圖則而言是地區議會；就整體發展圖則而言是倫敦自治市鎮和都會區的地區議會。有關擬備大綱圖則和地區圖則／整體發展圖則的主要程序分別載於附件 C 和附件 D。

10. 地方規劃當局就發展圖則制訂政策時，必須顧及不同的因素，當中包括政府發出的任何區域和策略性規劃指引、現行的國家政策，以及有關大臣可能訂明或指示的其他事宜。法規訂明，大綱圖則和整體發展圖則第 I 部分須大體上符合國家和區域政策，而地區圖則和整體發展圖則第 II 部分則須分別與大綱圖則和整體發展圖則第 I 部分大體上相符。有關大臣對發展圖則內容作出干預的權力已透過其他方法得到保障，詳情載於附件 C 和附件 D。賦予有關大臣作出干預的權力，可確保發展圖則與國家和區域的指引一致(因應當地情況而有理據支持偏離有關指引者除外)。雖然有關大臣有權指示地方規劃當局修訂圖則，或由他直接審理圖則，但有關權力不會輕率行使，只會作為最後對策。

規劃方面的改革

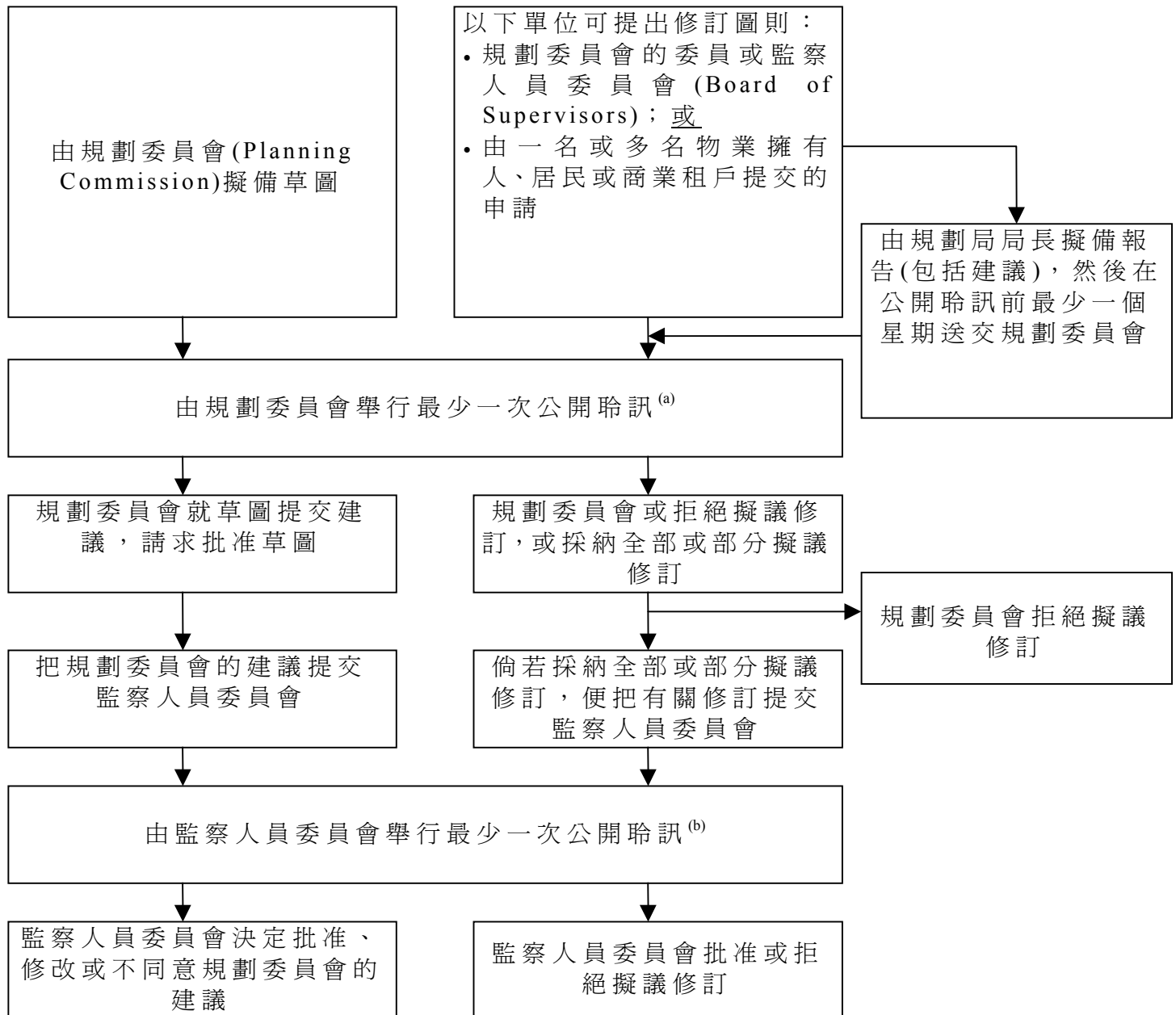
11. 二零零一年十二月，英國政府就規劃方面的改革發出諮詢文件，以期解決現有制度的不足之處。在諮詢文件中，英國

政府確認現有的圖則分級制度過於複雜；更新發展圖則的費用高昂而且進度緩慢，以致圖則內容經常不合時宜；以及採納一份圖則可以是一個漫長的程序。由於採納圖則程序冗長，因此擴大地區圖則和整體發展圖則覆蓋範圍的進度緩慢。總括而言，英國政府建議以單一的地區發展大綱來取代大綱圖則、地區圖則和整體發展圖則。該發展大綱會包括不同的地區發展文件(即核心策略、土地的具體編配、地區行動計劃、計劃圖)和一些非法定的規劃補充文件，以便為地方規劃當局轄下的地區擬訂具體用地規劃策略。擬議的制定圖則制度更著重讓公眾在較早階段參與有關工作，其中會透過擬備不同的課題和方案，以諮詢公眾意見，盡量減少公眾循正式渠道提出的反對，從而縮短通過採納或修訂圖則所需的時間。擬議的制定圖則制度將透過在 2004 年 5 月通過的規劃及補償草案得以落實，英國政府預計有關條文將於未來數月內生效。

房屋及規劃地政局
規劃署
二零零四年七月

擬備新圖則

修訂圖則



(a) 就新圖則而言，有關公開聆訊的告示須於聆訊前最少 10 天，在一份當地報章上刊登，或張貼於三個或以上的公眾地方(如果沒有這類報章)。

就修訂圖則而言，有關公開聆訊的告示：

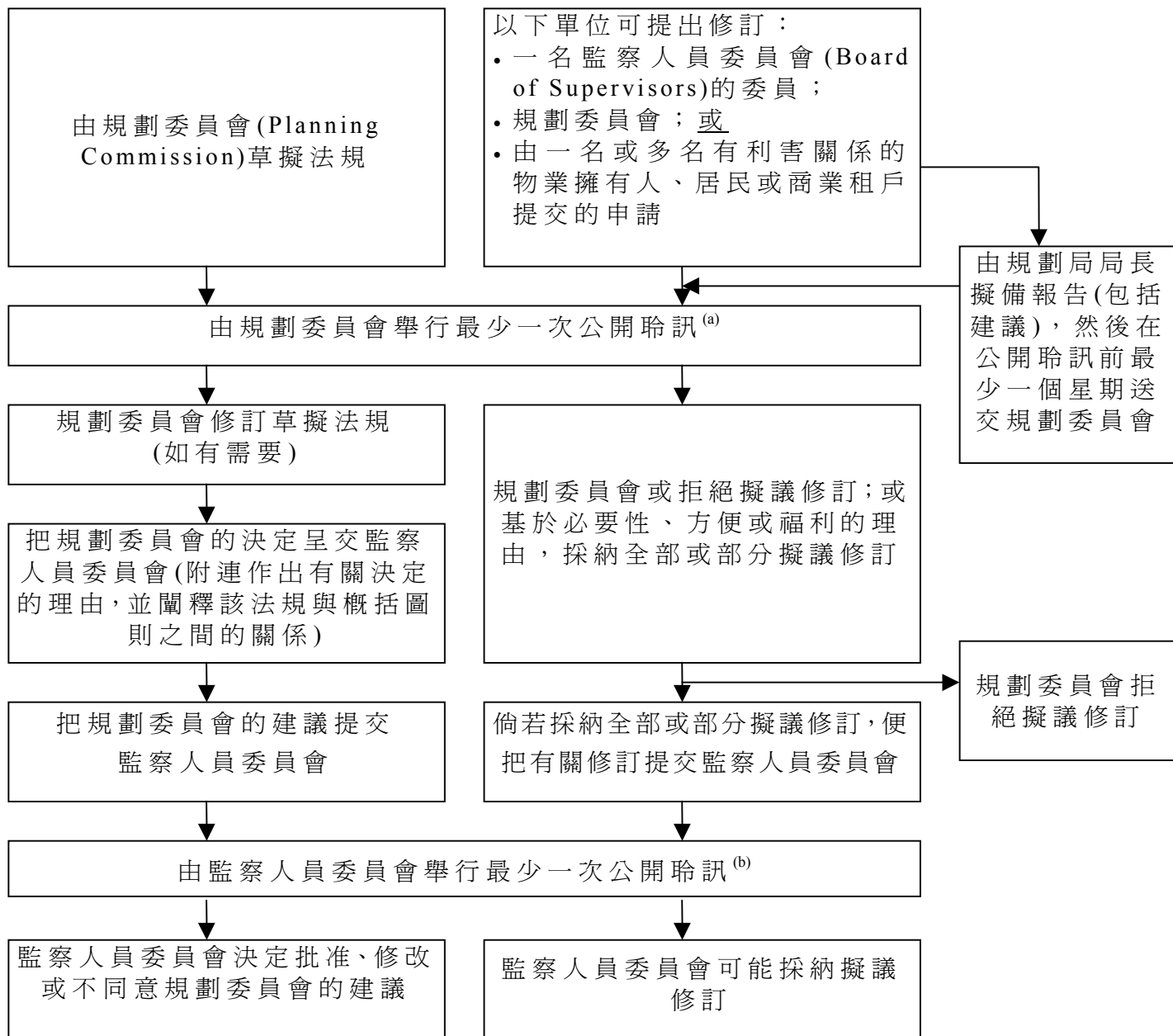
- 須在聆訊前最少 20 天，在一份報章起碼刊登廣告一次；
- 須郵寄給修訂的倡議者；以及
- 如果擬議修訂是針對個別地點或地區提出的，便須在聆訊前最少 10 天，把有關告示郵寄給有關地點或地區 300 呎範圍內的所有物業擁有人。

(b) 有關公開聆訊的告示須在聆訊前最少 10 天，在一份當地報章上刊登，或張貼在三個或以上的公眾地方(如果沒有這類報章)。

三藩市規劃法規(Planning Code)

擬備新法規

修訂法規



(a) 就新法規而言，有關公開聆訊的告示須於聆訊前最少 10 天，在一份當地報章上刊登，或張貼於三個或以上的公眾地方(如果沒有這類報章)。倘若草擬的法規會影響任何物業的准許用途，則有關公開聆訊的告示必須在聆訊前最少 10 天，郵寄給／送達：

- 有關的擁有人(或獲授權的代理人)；
- 有關的當地設施和服務提供者；以及
- 有關物業 300 呎範圍內的所有其他物業擁有人。

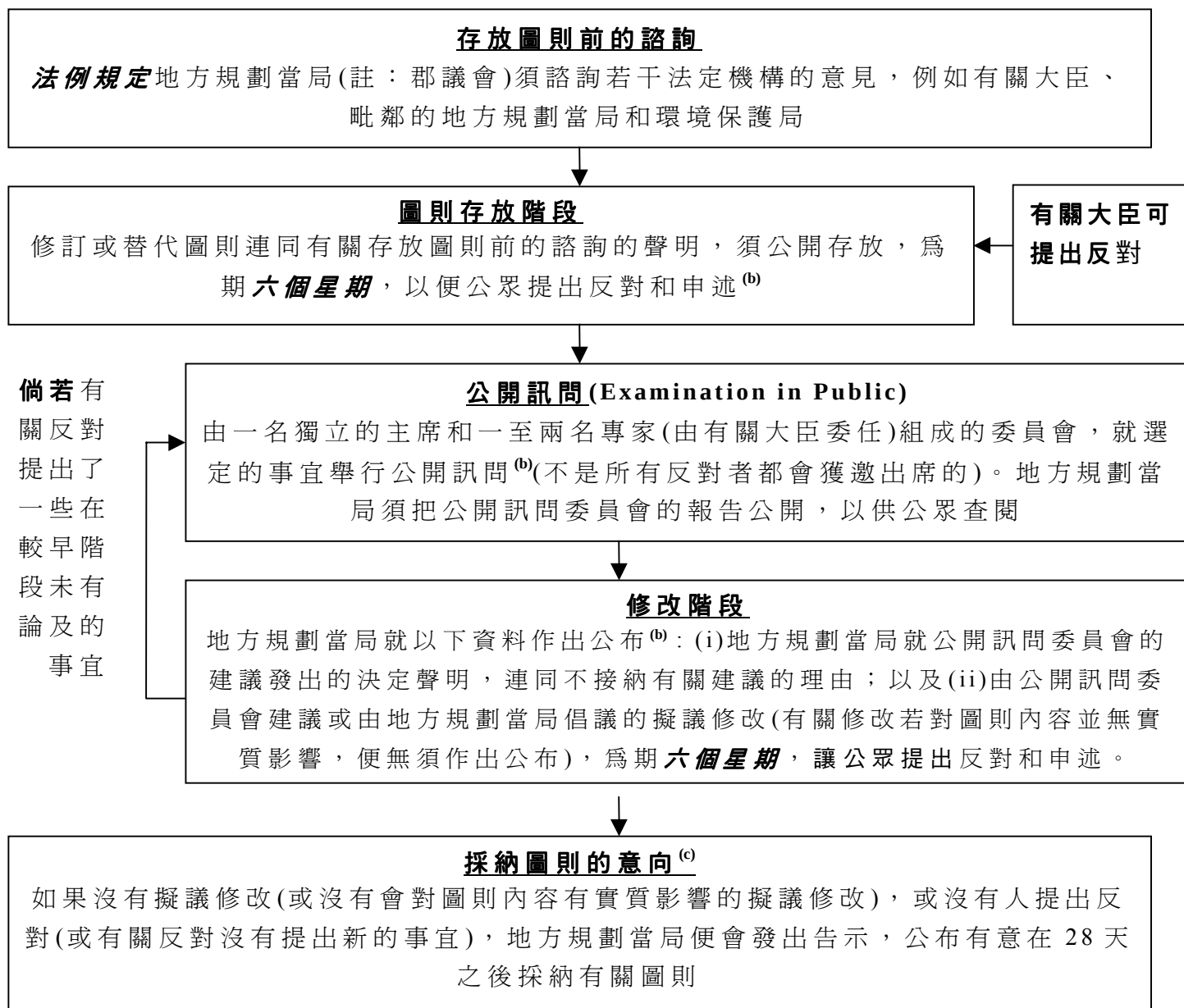
如果所涉及的物業擁有人人數超過 1 000，規劃委員會可以只是在聆訊前最少 10 天，起碼在一份報章上刊登有關告示。

就修訂法規而言，有關公開聆訊的告示：

- 須在聆訊前最少 20 天，在一份報章起碼刊登廣告一次；
- 須郵寄給修訂的倡議者；以及
- 如果擬議修訂是針對個別地點或地區提出的，便須在聆訊前最少 10 天，把有關告示郵寄給有關地點或地區 300 呎範圍內的所有物業擁有人。

(b) 有關公開聆訊的告示須在聆訊前最少 10 天，在一份當地報章上刊登，或張貼在三個或以上的公眾地方(如果沒有這類報章)。

英國的大綱圖則 (Structure Plan)^(a)



- (a) 所有地區都有擬備大綱圖則，而有關圖則現正進入修改和替代周期。上述步驟適用於大綱圖則的修改和替代。
- (b) 所有告示須起碼在一份當地報章連續刊登兩個星期一次。此外，有關圖則存放的告示，還須在倫敦憲報 (London Gazette)刊登一次，並須送交法定諮詢組織和地方規劃當局認為必須通知的其他人士。有關公開訊問的告示，須在展開公開訊問前最少六個星期刊登。
- (c) 在採納圖則前，有關大臣可指示地方規劃當局修改圖則，或由他直接審理圖則或其中一部分。上述有關公開訊問和修改階段的步驟同樣適用。倘若有關大臣指示修改圖則，地方規劃當局便不可以採納有關圖則，除非有關大臣信納地方規劃當局已按指示辦事，或已經撤回指示。

英國的地區圖則(Local Plan)／整體發展圖則(Unitary Development Plan)

存放圖則前的諮詢

建議地方規劃當局(註：就地區圖則而言指地區議會；就整體發展圖則而言指倫敦自治市鎮和都會區的地區議會)諮詢若干機構的意見，例如有關大臣、毗鄰的地方規劃當局和環境保護局

圖則存放階段

把**新的／經修訂的／替代的圖則**連同有關存放圖則前的諮詢的聲明，公開存放，為期**六個星期**，以便公眾提出反對和申述^(a)

有關大臣可
提出反對

經修訂的圖則存放階段

地方規劃當局可就擬議的改變與反對者磋商，而收納了針對反對而建議作出的任何改變的圖則須公開存放，為期**六個星期**，以便公眾提出反對和申述^(a)

公開研訊(Public Inquiry)

倘若有關反對提出了一些在較早階段未有論及的事宜

由有關大臣委任一名調查員進行公開研訊^(a)，就有關反對和申述作出考慮，但研訊前可能會舉行多次會議。地方規劃當局須把研訊報告公開，以供公眾查閱

修改階段

地方規劃當局就以下資料作出公布^(a)：(i)地方規劃當局就調查員的建議發出的決定聲明，連同不接納有關建議的理由；以及(ii)由調查員建議或由地方規劃當局倡議的擬議修改(有關修改若對圖則內容並無實質影響，便無須作出公布)，為期**六個星期**，讓公眾提出反對和申述

採納圖則的意向^(b)

如果沒有擬議修改(或沒有會對圖則內容有實質影響的擬議修改)，或沒有人提出反對(或有關反對沒有提出新的事宜)，地方規劃當局便會發出告示，公布有意在 28 天之後採納有關圖則

(a) 所有告示須起碼在一份當地報章連續刊登兩個星期一次。此外，有關圖則存放／經修訂的圖則存放的告示，還須在倫敦憲報(London Gazette)刊登一次，並須送交地方規劃當局認為必須通知的其他人士。有關公開研訊的告示，須在展開研訊前最少六個星期刊登。

(b) 在採納圖則前，有關大臣可指示地方規劃當局修改圖則，或由他直接審理圖則或其中一部分。上述有關公開研訊和修改階段的步驟同樣適用。倘若有關大臣指示修改圖則，地方規劃當局便不可以採納有關圖則，除非有關大臣信納地方規劃當局已按指示辦事，或已經撤回指示。