

資料文件

《2003年城市規劃(修訂)條例草案》委員會

城市規劃中的主要考慮因素、規劃許可的法律效力
和不同人士在規劃制度中的權利

目的

在二零零四年二月三日的法案委員會會議上，委員要求政府闡釋本地的城市規劃制度背後的原則，尤其是：

- (a) 澄清城市規劃的主要考慮因素，究竟是土地用途，還是土地擁有權；
- (b) 解釋規劃許可到底是因應有關土地、土地擁有人，還是申請人而批出的；
- (c) 說明土地擁有人、申請人和公眾三者利益的優先次序；以及
- (d) 根據現行的《城市規劃條例》(下稱「現行條例」)和條例草案，就申請人、土地擁有人和第三者在制訂圖則和規劃許可申請中所享有的權利作一比較。

2. 其後在二零零四年四月二十九日的法案委員會會議上，委員要求政府解釋城市規劃委員會(下稱「城規會」)在履行其職能時，如何達至現行條例第3條所載的目的。部分委員關注到，公眾利益和私人利益在制訂圖則和審批程序中的相對重要性。委員並要求政府提供資料，闡述外國如何透過法例處理有關事宜。繼後在二零零四年六月十日的會議上，法案委員會亦要求政府提供類似的資料。

3. 本文件現載述有關資料。

城市規劃的主要考慮因素

4. 現行條例的序言已清楚列明香港的城市規劃的目的如下：

「本條例旨在.....以促進社區的衛生、安全、便利及一般福利。」

現行條例第 3(1)條訂明城市規劃委員會的職能，該條文與條例序言中所訂的目的互相呼應。規劃制度的主要功能，是透過規管土地的用途和發展，盡可能為社會大眾謀求最大的利益。外國的規劃制度亦致力達至類似的目的。舉例來說，加利福尼亞州規劃法規(California Planning Code)旨在「讓公眾在健康、安全、和平、道德、舒適、方便和整體福利方面得到改善」；至於澳洲新南威爾士州的《環境規劃及評估法》(Environmental Planning and Assessment Act)，其目的之一是改善市民的社會福利、促進經濟繁榮和創建更優美的環境。該法規進一步訂明，批給許可當局在審議發展項目的申請時，須考慮多項因素，包括公眾利益在內。英國政府一直奉行的規劃制度，是按公眾利益規管土地的發展和用途。在「規劃政策指引 1：一般政策與原則」(Planning Policy Guidance 1：General Policy and Principles)中，闡述了英國的國家規劃政策，現摘錄如下：

『制定規劃制度並非為了保障個別人士的私人利益免受他人的活動影響，縱使在某些情況下，私人利益可能與公眾利益是一致的。事實上，「在考慮公眾利益時.....可能須顧及個別佔用人的利益。保障個別人士的利益是保障整體公眾利益的一方面，這方面並且是重要的一環」(Stringer v MHLG 1971)。要清楚區分公眾利益和私人利益並不容易，但有時卻必須這樣做。基本的問題並非在於毗鄰產業的擁有人和佔用人是否會因某一項發展而蒙受經濟或其他損失，而是在於一些為公眾利益而應當保存的康樂設施、土地和建築物的現用途是否會因有關的發展計劃，而在不可接受的情況下受到影響。』

5. 上述摘引已扼要地總結了公眾利益與私人利益在規劃制度中的相互影響。簡言之，規劃法例大體上可視作「公眾利益」法例，因為它旨在平衡私人與公眾之間的利益。

6. 根據現行條例第 3(1)條，城規會須透過有系統地擬備行政長官所指示的香港某些地區的草圖，竭力達至條例所載的目的。城規會為一個地區劃定適當的土地用途時，會顧及政府的政策、基礎設施的供應、公眾的期望，以及社會、經濟和環境方面的因素，而規劃決定通常是在權衡這些因素後作出的。在考慮土地用途建議(例如綜合發展或重建建議)是否可以落實時，土地擁有權可能是其中一個考慮因素。規劃工作是一項平衡公眾與私人利益的活動，因此讓公眾參與規劃過程是極為重要的，而制訂 2003 年城市規劃(修訂)條例草案的目的，正是進一步提高公眾在規劃制度中的參與程度。

規劃許可的法律效力

7. 雖然現行條例並無明文規定規劃許可須是因應有關土地而批出的，但這是我們在執行本港發展計劃的審批程序時奉行的原則。這個做法與城市規劃原則相符，即城市規劃主要關注的是土地用途的特色，而不是有關土地的使用者或準使用者的身分及／或情況。換言之，城規會就一項發展批出的規劃許可，可由任何人士落實。當然，有關人士須符合其他法定要求(例如申請批准建築圖則)及完成與土地有關的程序。

規劃制度中不同人士的權利

8. 附件 A 和附件 B 的流程圖，把申請人、土地擁有人 and 第三者(或公眾)在制訂圖則過程和規劃許可申請制度中享有的權利作一比較，並且顯示出三者 in 現行條例

和條例草案中的權利有何不同。

9. 總而言之，根據現行條例和條例草案，任何人士均有權申請規劃許可或修訂圖則，並有權就新的草圖或修訂圖則提出反對或作出申述。條例草案訂明，除了那些曾就圖則作出申述的人士外，其他人士(包括土地擁有人)也享有法定權利，可以以「提意見者」的身分參與制訂圖則程序。此外，任何人士(假如不是申請人)均享有法定權利，可以就規劃許可申請提出意見。不過，根據現行條例，當局是透過行政措施，由有關地區的民政事務處徵詢公眾對規劃許可申請的意見的。條例草案將進一步保障土地擁有人的權利，訂明申請規劃許可或修訂圖則的申請人須按法例規定，取得申請地點擁有人的同意，或通知申請地點擁有人。

房屋及規劃地政局
規劃署
二零零四年七月

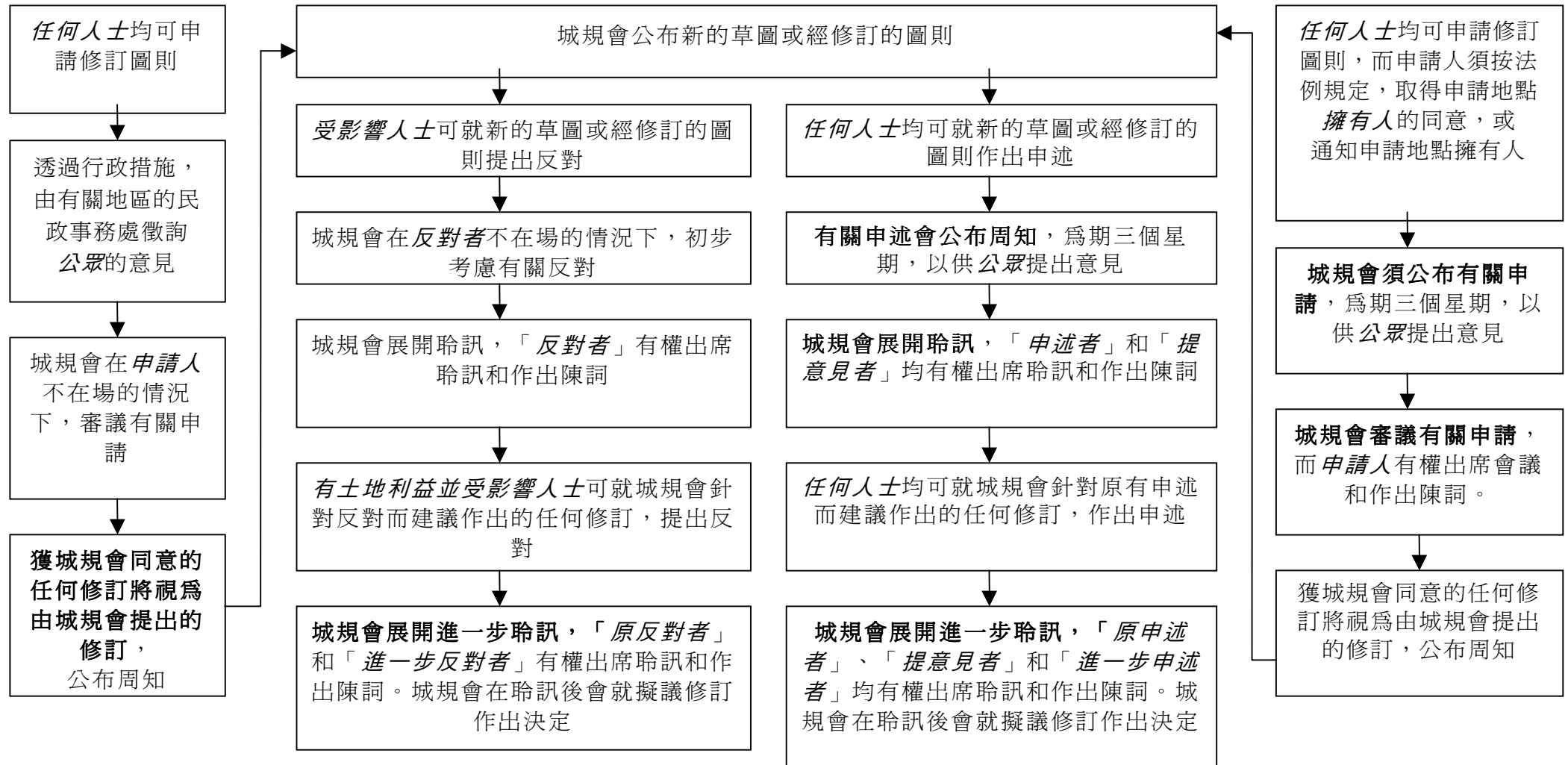
制定圖則程序中不同人士的權利

根據現行條例提出的
修訂圖則申請¹

現行的制定圖則過程

條例草案中分兩個階段審議申述的程序

根據條例草案提出的
修訂圖則申請



1. 現行條例中並無有關修訂圖則申請的條文。有關申請都是透過行政措施處理的。

規劃許可申請制度中不同人士的權利

根據現行的《城市規劃條例》
可享有的權利

根據《城市規劃(修訂)條例草案》
可享有的權利

