

2005年3月22日

討論文件

立法會  
規劃地政及工程事務委員會

規劃及土地政策概覽

目的

本文件為議員提供現時規劃及土地政策的概覽。

背景

2. 李永達議員在二〇〇五年二月十四日致函事務委員會主席，提及一些有關規劃及土地行政的事件，並指現行的批地及土地用途規劃制度存在問題。李議員並質疑委任城市規劃委員會(下稱「城規會」)成員的公正性、城規會諮詢工作及決策程序，以及有關更改土地用途的制度是否合理。

3. 為釋除上述疑慮，本文件概述指導現行規劃及土地政策的基本原則，並說明有關制度如何保持公平和透明度。

批出政府土地

4. 政府的批地政策按照公平公開的原則運作。我們的政策目標是按發展計劃地盡其用，主要的批地方式是公開競投(例如拍賣土地和招標)，價高者得，從而撥地供商業、住宅、其他私人發展及特別用途。售出土地的價格反映土地當時的市值。我們的既定政策是不會賤賣土地。為了達到不同的政策目標，土地亦會以私人協約方式批出，價格是十足市值、象徵式收費或優惠價。

(a) 出售政府土地

5. 由二〇〇四年開始，政府土地只會通過勾地方式出售。勾地表制度是一個市場主導的機制，讓市場決定政府何時出售土地及土地數量。政府可以經勾地表提供土地，以應付市場需

求及穩定物業市場。至於特定用途的土地，由於用途有嚴格規定，其出售一般不會引起市場太大興趣。這類土地包括油站用地等，會不時以公開招標形式出售。

### (b) 私人協約方式批地

6. 除了公開競投的方式外，政府在某些情況下也會以私人協約方式批出土地。這個批地方法沿用已久，旨在達到特定的政策目標。有關例子包括非牟利的社區用途，如學校、福利和慈善機構、電力站等必要的公用事業用地，以及科學園等推廣特定政策的用地。直接批地予有關用途的服務供應者是必要及恰當的。直接批地的地價則視乎土地用途，由於屬非牟利性質，作社區用途的土地通常會以象徵式或優惠地價批出。至於商業用地(例如油站)，則會收取十足地價。直接批地的準則按行政長官會同行政會議通過的政策訂定。

### **修訂契約條件**

7. 所有土地的發展均受其現有地契條件所限制。政府的政策是容許修訂土地契約條件，以便在符合規劃要求的情況下地盡其用。如申請修訂獲得批准，申請人須補付地價，所付金額相等於新舊地契條件許可發展土地價值的差額。

8. 業權人透過在公開市場購入的地段，修訂地契條件的事宜會由地政總署考慮，該署並會決定所須補付地價的金額，以反映地段新增的價值。由行政會議批准採用私人協約方式批出的土地，如要修訂地契條件改作另一用途，而行政會議並無轉授就該用途批地的權力，該地契修訂個案須呈交行政會議審議。至於所須補付地價的金額，則要視乎批地類別而定。

### **城市規劃制度**

9. 城市規劃旨在配合社會的需要。我們的目標是提供安全舒適的生活環境，既能滿足社會發展的需要，又能達致可持續發展，造福下一代。香港土地用途規劃的權力主要由城規會執掌，城規會是根據《城市規劃條例》(第 131 章)成立和運作。

### (a) 制度的透明度

10. 在製備法定規劃圖則方面，城規會須公布一切草圖，讓反對意見得以提出，並會就反對意見進行聆訊，以及把因應反對意見而建議的修訂知會受影響的土地業權人。發出知會後，城規會須就收到的反對意見進行聆訊，以及將草圖連同未撤回的反對意見／進一步的反對意見和草圖的各項修訂一併提交行政會議考慮及通過。根據慣例，在草圖展示前或展示期間，當局會透過民政事務專員諮詢區議會。在圖則展示期間，公眾可向城規會提交意見，該會將按法例的規定考慮收到的反對意見。

11. 《2004 年城市規劃(修訂)條例》(修訂條例)<sup>1</sup>實施後，圖則製備過程的透明度和公眾參與程度將大為加強。公眾會有更長的時間(兩個月)對草圖提出意見，而城規會收到的申述亦會完全公開，讓市民提出意見。此外，有關人士會獲邀出席聆訊。若城規會因應所得的申述提出修訂建議，任何人(在現有條例下，只有受影響的土地業權人)均可就該等修訂建議再向城規會提交進一步的申述。向城規會提交的所有文件均會讓公眾查閱。

12. 至於按現有條例第 16 條提出的規劃申請，雖然並無條文規定要諮詢公眾，但向來的做法均是由地區規劃專員諮詢有關的民政事務專員，了解區內對有關申請的意見，並把該等意見交由城規會考慮。修訂條例實施後，所有規劃申請及覆核均會公布，以便市民提出意見。申請人提交的文件及城規會收到的意見全部會讓公眾查看。有關的通告會在本港報章刊登，或在有關地點或附近張貼。此外，申請人在提出申請前，須取得申請相關地點的土地業權人同意或知會他們。凡此種種，均有助增加制度的透明度。

13. 除此以外，在修訂條例生效後，所有城規會會議(除修訂條例第 2C(2)條訂明的情況外)須向公眾人士開放。為進一步提高透明度，城規會同意在開會前提供提交城規會的有關文件，讓公眾查閱，並將會議記錄(包括討論部分)上載城規會網站，供公眾參考。此外，亦會繼續現行的做法，就申請人的要求向申請人披露有關部門所給予的意見，並在每次會議後由發言人召開記者招待會，解釋城規會的決定及作出決定的論據。此舉

---

<sup>1</sup> 修訂條例於 2004 年 7 月 7 日獲立法會通過，並在 2004 年 7 月 23 日刊登憲報。修訂條例將於房屋及規劃地政局局長於憲報刊登公告所指定日期生效。

可讓公眾更加了解城規會就規劃事宜達至決定的過程。

#### (b) 城規會成員的組成

14. 城規會目前共有 39 名成員，其中 33 名屬非官方成員，委任是基於其專業知識、豐富經驗、品格操守和對公共服務的熱忱，以及他們從事與城市規劃有關的法律、工程、建築、測量、環保、文化古蹟、社會福利、教育及營商行業的背景而作出；委員均以個人名義獲委任。城規會現任副主席由非官方成員出任，而秘書處的工作則由規劃署人員按照城規會所定的規則及方式執行。

#### (c) 城規會會議

15. 城規會奉行行政法的一般原則，按公平和合理的方式運作。在這方面，城規會不時檢討其辦事程序及方式，以確保運作的一致性。為維護城規會的整體公信力，城規會成員必須按照既定制度申報利益。城規會的辦事程序和方式的資料，已上載城規會網站，市民亦可親臨城規會秘書處查閱成員利益的登記冊。

#### (d) 改劃土地用途地帶的機制

16. 公眾提出有關修訂規劃地帶的要求，目前是由城規會以行政方式處理。與規劃申請相同，諮詢主要是透過有關的民政事務專員進行。這個做法現已納入修訂條例，並加以改善，日後的做法將一如規劃申請，須取得土地業權人同意／知會他們及公布申請。此外，申請人可出席會議，向城規會陳詞。若城規會最終同意有關建議，相關的修訂仍須納入有關的草圖讓公眾查閱，並完成條例所規定就申述舉行聆訊的程序。

#### (e) 公眾持續參與

17. 規劃制度成功與否，公眾的支持是關鍵所在。我們不時進行大型規劃檢討，以應付環境轉變及回應公眾對不同區域發展的期望。以啓德規劃檢討為例，公眾諮詢採用了公開論壇和

社區工作坊的形式，收集和與公眾就他們的需要和期望交換意見，以確保日後提出的發展建議既能體現該區的特色，又可達到公眾的期望。在近期的大嶼山發展概念計劃公眾諮詢中，我們致力接觸各有關團體和人士，以期與社會大眾一起定出大嶼山的未來發展。當局會繼續鼓勵公眾參與，確保本港的規劃制度既可平衡不同的土地用途需求，又能反映大眾對香港未來城市面貌的共同願望。

## 結語

18. 公平和高度透明是香港特區政府的固有價值，規劃及土地政策一向貫徹這兩項大原則。我們樂意聽取建議，務求完善現有制度，並會經常檢討相關政策，確保能夠配合社會大眾的需要和期望。「官商勾結」的指控必須要有實質證據支持，若收到投訴，當局會全力作出調查。

19. 請議員備悉本文件的內容，並歡迎提出建議，進一步改善規劃及土地政策。

房屋及規劃地政局  
2005年3月