

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)766/2023 號文件

檔 號：CB1/BC/8/22

《2022 年發展(城市規劃、土地及工程)(雜項修訂)條例草案》 委員會報告

目的

本文件匯報《2022 年發展(城市規劃、土地及工程)(雜項修訂)條例草案》委員會(“法案委員會”)的商議工作。

背景

2. 現時，關乎城市規劃、土地收回及徵用、前濱及海床、道路及鐵路等的一系列土地發展程序受不同法例規管，當中包括《收回土地條例》(第 124 章)、《前濱及海床(填海工程)條例》(第 127 章)、《土地徵用(管有業權)條例》(第 130 章)、《城市規劃條例》(第 131 章)、《道路(工程、使用及補償)條例》(第 370 章)及《鐵路條例》(第 519 章)。政府當局表示，實際經驗顯示執行這些程序所需時間甚長，而一些性質相近的事宜，有時重複處理。據《行政長官 2022 年施政報告》所述，¹ 政府會以多管齊下的方式，提升造地的速度和效率，包括精簡各項土地發展程序。為施行相關建議，當局提出《2022 年發展(城市規劃、土地及工程)(雜項修訂)條例草案》(“《條例草案》”)。

¹ 請參閱《行政長官 2022 年施政報告》第 71 段。

《2022年發展(城市規劃、土地及工程)(雜項修訂)條例草案》

3. 《條例草案》在2022年12月9日刊登憲報，並於2022年12月14日的立法會會議上首讀。《條例草案》旨在修訂：

- (a) 《城市規劃條例》，以精簡並改善現有與城市規劃制度相關的某些法定程序及其他事宜；
- (b) 《收回土地條例》及《土地徵用(管有業權)條例》，以改善關乎收回或徵用土地作公共用途的某些程序及其他事宜；及
- (c) 《前濱及海床(填海工程)條例》、《道路(工程、使用及補償)條例》及《鐵路條例》，以改善關乎進行工程的某些程序及其他事宜。

4. 《條例草案》的5個修訂方向為：

- (a) 精簡及縮短法定時限；
- (b) 避免重複性質相近的程序；
- (c) 明確授權政府部門可同步進行不同程序；
- (d) 改善不一致或不清晰的安排；及
- (e) 精簡雜項程序以更有效運用公共資源。

5. 《條例草案》亦建議修改《城市規劃條例》中有關執行管制(“執管”)方面的條文，賦權發展局局長可將新界已被納入分區計劃大綱圖但不曾被指定為“發展審批地區”的某些鄉郊地區指定為“受規管地區”，以保護這些正面對發展壓力或潛在環境破壞風險的具生態價值地區，並賦權規劃監督(即規劃署署長)對上述地區內的違例發展進行執管。

6. 《條例草案》分為8部，合共載有124項條文。《條例草案》的主要條文的詳情載於立法會參考資料摘要(檔號：[DEVB\(PL-P\) 50/04/74](#))第10至17段，以及有關《條例草案》的法律事務部報告([立法會 LS81/2022 號文件](#))第4至

18段。《條例草案》原建議《條例草案》獲制定成為法例(“經制定的條例”)後，將自發展局局長以憲報公告指定的日期起實施。²為盡快落實《條例草案》內各項有助加快土地發展的建議，經法案委員會同意，政府當局會提出修正案，以指明 2023 年 9 月 1 日為經制定的條例的生效日期。

7. 據政府當局表示，《條例草案》所載建議實施後，就新發展區以外規模相對較小的項目，將“生地”變成“熟地”(即土地已完成平整並可進行建造工程的用地)所需的時間會由最少 6 年縮短至約 4 年，而就大型項目(例如新發展區)，則由約 13 年縮短至約 7 年。

8. 除了檢視與發展相關的法定程序外，政府當局表示會繼續檢視其他行政程序(詳情請參閱第 63 至 65 段)。此外，當局亦檢討了《環境影響評估條例》(第 499 章)的程序，以提升運作效率及更聚焦環境成效。當局的目標是令一般項目的環境評估程序所需的時間縮減至 18 個月，而較大型或複雜項目則縮減至約 24 個月完成。³

法案委員會

9. 在 2023 年 1 月 6 日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會審議《條例草案》。葉劉淑儀議員及謝偉銓議員分別獲選為法案委員會的正副主席。法案委員會的委員名單載於**附錄 1**。

10. 法案委員會曾與政府當局舉行 13 次會議，並於其中一次會議上聽取公眾意見。曾向法案委員會表達意見的團體及個別人士名單載於**附錄 2**。應法案委員會的要求，當局已就

² 政府當局表示，若《條例草案》於 2023 年 7 月 12 日獲立法會通過，計及完成藉憲報公告的程序所需的時間，經制訂的條例最快於 2023 年 12 月才能實施。

³ 有關建議已於環境事務委員會 2022 年 12 月 12 日的會議上討論。政府當局於 2023 年 5 月 10 日向立法會提交《2023 年環境影響評估條例(修訂附表 2 及 3)令》(2023 年第 77 號法律公告)，以進行“先訂立後審議”的程序。經修訂的《環境影響評估程序的技術備忘錄》(2023 年第 18 期憲報第 5 號特別副刊)亦於同日提交立法會。

法案委員會所接獲的意見書⁴作出書面回應(立法會 [CB\(1\)232/2023\(04\)](#)及 [CB\(1\)600/2023\(02\)](#)號文件)。

法案委員會的商議工作

11. 法案委員會委員普遍支持《條例草案》內的建議以加快土地發展。然而，委員就部分建議可能帶來的影響深表關注。委員認為政府當局在精簡與發展相關的法定程序時，應兼顧保障私有財產權和公眾表達意見的權利。此外，委員又強調除透過《條例草案》精簡相關的法定程序外，當局亦必須精簡政府內部的行政程序，才能達致提速提效以加快土地發展的目標。法案委員會的商議工作綜述於下文各段，曾討論的主要事項包括：

《城市規劃條例》(第 131 章)

- (a) 公眾人士就圖則作出申述的程序(第 12 至 18 段)；
- (b) 申述人授權其他人在其他人陪同下出席城市規劃委員會(“城規會”)會議的安排(第 19 至 23 段)；
- (c) 理順根據《城市規劃條例》第 12A 條提出的修訂圖則申請(第 24 至 28 段)；
- (d) 《城市規劃條例》下執管方面的條文(第 29 至 34 段)；

《收回土地條例》(第 124 章)及《土地徵用(管有業權)條例》(第 130 章)

- (e) 使用已收回或被徵用的土地作替代用途(第 35 至 45 段)；
- (f) 未付收地補償金的應付利息(第 46 至 50 段)；

⁴ 團體及個別人士就《條例草案》提交的意見書可透過以下連結於立法會網站閱覽：<https://www.legco.gov.hk/tc/legco-business/committees/bills-committee.html?2022&bc08#papers-and-reports&cat=d>。

《前濱及海床(填海工程)條例》(第 127 章)、《道路(工程、使用及補償)條例》(第 370 章)及《鐵路條例》(第 519 章)

- (g) 政府當局無須事先根據《城市規劃條例》擬備分區計劃大綱圖亦可批准填海工程的擬議安排(第 51 至 54 段)；
- (h) 引入/擴闊“小規模工程”機制的建議(第 55 至 62 段)；

其他相關事宜

- (i) 政府內部與發展相關的行政程序(第 63 至 65 段)；及
- (j) 對《道路(工程、使用及補償)條例》作出適應化修改(第 66 段)。

《城市規劃條例》(第 131 章)

公眾人士就圖則作出申述的程序

12. 城規會的其中一個主要職能是為香港各區擬備法定圖則。根據現時城規會的制圖程序，公眾人士可於草圖展示期間就草圖向城規會作出申述，及就任何人作出的申述另外提交意見。申述人和提交意見的人士亦可參與城規會會議表達意見。此外，如城規會因應申述建議修訂草圖，公眾人士可作進一步申述，並參與城規會另一輪聆聽會議。鑒於完成整個制圖程序需時最長可達 17 個月，為減少重複及提升制圖程序的效率，《條例草案》建議保留現時城規會制圖程序下，邀請公眾就圖則作出申述的程序，而省卻接收對申述提交意見及進一步申述的步驟(即把公眾申述程序由 3 輪壓縮至 1 輪)(見《條例草案》第 47 至 51 條)，從而把制圖程序的時間縮短至大約 9 個月。

13. 委員非常關注《條例草案》上述建議對公眾在制圖程序中表達意見的機會有何影響，尤其在有重大爭議性的項目的

情況下。此外，委員察悉，多個團體代表⁵亦對有關把公眾申述程序壓縮至 1 輪的建議不表贊同或有保留。委員要求政府當局修訂《條例草案》，讓公眾可就城規會對草圖的建議修訂有提出進一步申述的機會，以兼顧精簡制圖程序的需要及保障公眾表達意見的權利。委員強調，城規會就草圖提出的建議修訂可能影響其他人士，委員認為這些受影響的人士應有機會就建議修訂作出申述。委員亦問及壓縮公眾申述程序後，當局會如何改善處理公眾申述的行政安排，讓公眾人士更有效表達意見。

14. 政府當局表示，由於任何人均可就草圖作出申述，為減少重複及提升效率，《條例草案》建議省卻城規會接收對申述提交意見的程序，而由於城規會就草圖作出修訂前已考慮所有申述並因應有關申述作出修訂，因此《條例草案》亦建議省卻城規會接收進一步申述的程序。此外，根據過往經驗，申述內容與就申述提交的意見往往大同小異，而城規會收到的進一步申述，大部分只是重複已提交城規會並在其作出建議修訂前已予以考慮的申述和意見內的觀點。以過去兩年(2021及2022年)為例，在46份圖則中，城規會在聆聽會議舉行後建議修訂3份圖則，以順應申述和意見，而在考慮收到的進一步申述後，城規會對有關建議修訂沒有再作任何進一步修訂。

15. 政府當局續稱會優化現時的行政安排，安排城規會在收到申述後盡快讓公眾查閱，以便公眾可在草圖展示的兩個月期間內，了解其他人士的意見和提交自己的申述，讓城規會可全面考慮所有申述。當局亦會積極考慮進一步優化上述安排，例如增加渠道發布有關草圖或對圖則修訂的資訊。

16. 對於有意見認為《條例草案》建議省卻接收對申述提交意見及進一步申述的步驟或會讓公眾申述的權利受影響，政府當局指出《條例草案》的修訂只限於法定程序要求的公眾諮詢步驟，而在進入法定程序前，當局已透過不同渠道讓公眾人士就政府發展項目及規劃事宜發表意見(如在規劃及工程研究進行期間及其後各階段諮詢公眾)，並會把收集到的意見，連同在法定程序中接收到的申述及政府部門的回應提交城規會一併考慮。

⁵ 包括香港地產建設商會、香港規劃師學會、長春社、創建香港、守護大嶼聯盟及環保觸覺。

17. 經考慮法案委員會的意見，政府當局同意對《條例草案》提出修正案，在城規會順應申述建議修訂草圖的情況下，恢復接收進一步申述的程序，讓任何人均可就建議修訂作進一步申述。然而，有別於現行安排，當局在特定時限內(即3星期內，與現行安排相同)只接收進一步申述的書面意見供城規會考慮，不會另外舉行聆聽會議，以平衡精簡制圖程序的需要。當局指出，該建議修正案是參考了日後《收回土地條例》的安排，當中訂明如果政府修訂收回土地建議，便須把有關修訂於憲報刊登公告，讓指定人士可就有關修訂提交書面反對。在相關的指定限期屆滿後，未有撤回的反對(包括就修訂公告的反對)則會連同收回土地的建議呈交行政長官會同行政會議以供考慮。有關修正案建議可劃一與發展相關法例下的處理申述/反對意見的機制。

18. 此外，政府當局會提出另一項修正案，要求城規會在收到申述及進一步申述後在合理地切實可行的範圍內盡快公開讓公眾查閱，直至行政長官會同行政會議就有關圖則(或該申述或進一步申述所關乎的圖則部分)作出決定為止，以便公眾了解其他人士的意見。

申述人授權其他人或在其他人陪同下出席城市規劃委員會會議的安排

19. 委員察悉，《城市規劃條例》擬議修訂第 6B(4)條(《條例草案》第 48(2)條)訂明作出申述的人(即甲方)若非自然人，甲方可授權一名自然人，代表甲方出席該會議；而擬議新訂第 6B(4A)條(《條例草案》第 48(2)條)則訂明甲方若為自然人，而城規會信納甲方因特殊情況不能出席城規會會議時，甲方可授權另一名自然人，代表甲方出席該會議。就此，委員詢問為何申述人若非自然人，可授權代表出席城規會會議；若為自然人，卻須親身出席(特殊情況除外)。依委員之見，相對規劃署的專業團隊，該建議會在申述人與政府當局之間製造權力差距。在公平的原則下，申述人應享有由專業人士代表的權利。多個團體代表⁶均表達類似的意見。法案委員會法律顧問(“法律顧問”)亦問及，《條例草案》所提出的建議會否剝奪申述人的陳詞機會。

⁶ 包括香港律師會及香港地產建設商會。

20. 委員又指出一般申述人並不具備與城市規劃相關的專業知識，甚至是年老或知識水平不高，以致他們未必能扼要及準確地向城規會表達其意見。為免將申述人置於弱勢，委員要求當局考慮容許申述人基於年老及不善辭令等原因由另一名人士陪同出席有關會議並代為作出申述，以保障申述人表達意見的權利。

21. 政府當局表示完全尊重申述人的陳詞權利，因此《條例草案》獲通過後，現時每名申述人均有權出席城規會聆聽會議的法定安排將維持不變。然而，過往經驗顯示，有個別人士或團體濫用現時城規會授權出席會議的機制，手執大量授權累積大量發言時間，從而不斷重複自己的意見，有違舉行聆聽會議的原意。為確保聆聽會議能有序進行，並讓城規會委員能聆聽不同申述人的觀點以作全面考慮，當局鼓勵申述人盡量親身出席聆聽會議。儘管如此，若城規會信納申述人因特殊情況未能親身出席會議(如生病、因公幹而未能及時返港)，《條例草案》設有機制讓其委派授權代表出席聆聽會議。城規會在《條例草案》獲通過後，會制訂行政指引闡明申述人在甚麼特殊情況下可授權代表代為出席城規會會議，這樣保留彈性之餘亦可向公眾加以說明不同情況，而當局亦會考慮法案委員會就授權出席安排所提的建議。

22. 就有意見關注陪同申述人出席聆聽會議的安排，例如可否容許協助長者表達觀點的人或為申述人提供專業意見的註冊專業人士陪同申述人一同出席聆聽會議並代表其發言，政府當局認為有關執行細節應讓城規會透過行政指引作詳細闡述。陪同出席安排的原則是讓申述人陳述觀點及回答委員提問，同時不影響聆聽會議有序進行，而每名申述人及其陪同人士的陳詞時間亦不應超出指定時限。

23. 委員關注，政府當局建議由城規會制訂行政指引，以臚列擬議新訂第 6B(4A)條下不同的特殊情況，再由城規會就每宗有關特殊情況的申請作出審批，可能引起爭議和增加行政程序。委員促請當局考慮容許申述人授權其他人代為出席城規會會議作出申述，但限制獲授權人士的發言時間及次數，以防止有人獲多名申述人授權而重複發言的情況出現。委員認為，當局不應限制申述人授權他人代為作出申述的權利。當局察悉委員的建議，並重申其認為擬議新訂第 6B(4A)條下的規定才能有效堵塞現時授權出席城規會會議的機制被濫用的漏洞。

理順根據《城市規劃條例》第 12A 條提出的修訂圖則申請

(a) “合資格人士”的釋義

24. 現行《城市規劃條例》容許任何人根據第 12A 條提出修訂圖則的申請(“第 12A 條申請”)及根據第 16 條提出規劃許可申請(“第 16 條申請”)。《條例草案》建議在《城市規劃條例》第 12A(25)條新增“合資格人士”的釋義，⁷把可提出第 12A 條申請的人由任何人更改為第 12A(25)條所述的“合資格人士”。⁸就此，委員詢問有關修訂建議的理據，以及政府當局以土地業權作為主要考慮，以決定哪些人士可就私人土地提出第 12A 條申請是否符合《城市規劃條例》的精神。亦有委員認為擬議合資格人士的定義過於狹窄，與《城市規劃條例》的精神不符，當局應容許其他並非相關土地擁有人的公眾人士提出第 12A 條申請。

25. 政府當局表示，有別於第 16 條申請(即根據法定圖則已作規定的特定事宜，向城規會申請許可)，第 12A 條申請容許申請人就圖則提出任何建議。如申請獲城規會接納，有關建議會納入草圖，此舉將可能影響相關用地的規劃意向、准許用途及發展限制。⁹若申請人並不擁有申請土地的任何部分，或沒有獲相關土地擁有人同意就該土地提出申請，即使第 12A 條申請獲接納而有關建議被納入圖則，相關的建議亦難以落實，然而政府須動用相當的公共資源處理此類申請。有鑒於此，《條例草案》建議修訂第 12A 條，以助城規會集中處理有落實條件的申請。當局在業權要求方面採取較低的門檻，申請人無須持有申請土地的全部業權或取得該土地所有擁有人的書面同意，但當局認為不宜接受其他方案(例如只須通知土地業權人或已採取合理步驟獲取土地業權人的同意等建議)。

⁷ 政府當局同時保留第 16 條有關容許任何人提出規劃許可申請的內容。據當局解釋，由於城市規劃可能影響任何人，因此任何人均可向城規會提出意見，供城規會考慮，以決定是否批出規劃許可。

⁸ “合資格人士”為有關土地的擁有人(即該人的姓名或名字已在土地註冊處註冊為有關土地的擁有人)或擁有部分業權的人士(或任何取得現有土地擁有人(全體或部分均可)書面同意的人)、就申請所涉及的政府土地取得地政總署署長同意的人、公職人員或公共機構。

⁹ 與之比較，由第三方提出第 16 條申請即使獲城規會批准，土地業權人仍可將其土地用作其他准許用途。

(b) 就政府土地提出的第 12A 條申請

26. 委員詢問，地政總署署長會根據甚麼考慮因素，就公眾人士提出有關政府土地的第 12A 條申請批出書面同意。政府當局表示，為提供房屋或其他對社會有福祉的用途，某些公共機構(例如香港房屋協會、市區重建局及大學)可能有需要提出修訂圖則申請。就此，當局建議訂明在《防止賄賂條例》(第 201 章)下涵蓋的“公共機構”為其中一類合資格人士(即擬議修訂第 12A(25)條下“合資格人士”第(e)段的定義)，可按第 12A(1)條向城規會提出修訂圖則申請。然而，其他公共機構可能未被《防止賄賂條例》下“公共機構”的定義涵蓋。如有關機構的改劃建議獲得相關政策局支持，可藉由地政總署署長的書面同意提出第 12A 條申請，改劃相關政府土地作有關政策局支持的擬議用途。至於公眾人士對某幅政府土地的規劃有任何建議，則可循其他現有機制(例如致函規劃署)向當局提出建議。現時規劃署在收到建議的 3 個月內會檢視該建議並提出意見。如果政府同意私人就政府土地提出的規劃建議方案，相關政策局會啟動修訂圖則的程序，並按法定要求接收公眾就有關修訂提出的申述。

(c) 為接收第 12A 條申請的進一步資料設定期限

27. 《條例草案》建議城規會可藉於憲報刊登的公告，指明申請人在指定期間內，就第 12A 條申請¹⁰提供進一步資料，以補充有關申請所載的資料。就此，委員除要求政府當局為申請人提供上述進一步資料設定期限外，亦詢問當局會如何制約政府部門處理有關申請，包括就有關部門處理該等申請設定期限及避免部門多次要求申請人提供進一步資料。

28. 政府當局表示，考慮到申請人有責任在提出申請時提供足夠資料予城規會考慮，當局建議在城規會同意延期考慮相關申請後，給予申請人兩個月擬備進一步資料提交城規會。除非情況非常特殊，否則城規會最多只會批准兩次延期申請。此安排將適用於按第 12A 條及第 16 條提出的規劃申請，以及按第 17 條提出的覆核申請。因應法案委員會的意見，當局會提出修正案，清楚訂明城規會可指明一段或多於一段期間，讓申請人可在上述期間內就按上述 3 條條文提交的規劃申請及覆核申請提供進一步資料。此外，為協助申請人準備規劃申請

¹⁰ 《條例草案》亦建議為接收第 16 條申請(就圖則而申請許可)及根據《城市規劃條例》第 17 條提出的覆核申請的進一步資料設定期限。

所需的所有資料，以減少日後作正式申請後需要提交進一步資料的情況，當局現時設有申請前查詢的機制。¹¹當局正檢視並更新相關指引，當中包括要求部門必須在指定期限內就申請前查詢和規劃申請提供意見，以及提醒部門盡早提出關鍵意見讓申請人及早處理，藉以加快政府內部處理相關申請的時間。

《城市規劃條例》下執行管制方面的條文

(a) 決定指定某地區為“受規管地區”的考慮因素

29. 《城市規劃條例》擬議新訂第 21A(3)條(《條例草案》第 70 條)訂明發展局局長可以保護某地區使其不受環境惡化及/或促進該地區的保育為目的，指定該地區為“受規管地區”，讓規劃監督在這些地區根據《城市規劃條例》採取執管行動。委員關注，政府當局在為施行該條文而決定某地區是否值得保護/保育時將會考慮的因素為何。法律顧問詢問當局會否考慮發出指引，以協助公眾了解擬議新訂第 21A(3)(a)及(b)條在保護“受規管地區”免受環境惡化影響及保育有關地區方面的涵義及效力。

30. 政府當局表示，在決定某地區是否值得及需要指定為“受規管地區”時，發展局及規劃署會在有需要時按最新的土地用途資料對有關地區作全面評估，並會徵詢相關決策局/部門的意見，包括環境及生態局/環境保護署、漁農自然護理署及地政總署等，以期在政府內部達成協調一致的觀點，讓發展局局長行使權力有其迫切性、且有實際需要和政策理據。發展局局長在行使《條例草案》賦予的權力前，須適當平衡各項因素。當局無意訂明在甚麼情況下會行使指定“受規管地區”的權力，例如訂立指引，因為當局難以在不限制運用此項權力的一般性原則下，把相關準則制訂為成文規則。有關做法與現行指定“發展審批地區”的做法一致。

31. 部分委員認為擬議新訂第 21A(3)條的用字(尤其是“促進該地區的保育”的用字)過於籠統，讓公眾可作不同詮釋。此外，有委員關注該條文或會賦予發展局局長不受約束的權力以指定某地區為“受規管地區”，有關地區的發展因而被凍結。就此，委員要求當局檢視該條文的用字，以清晰反映有關條文旨在保護新界鄉郊內正面對發展壓力或潛在環境破壞風險的

¹¹ 有關機制載於 [《專業人士作業備考第 4/2005 期》](#)，該作業備考載於規劃署網頁供公眾參閱。

具生態價值地區的政策原意。因應法案委員會的建議，當局會提出修正案，以將擬議新訂第 21A(3)(b)條由原來的“促進該地區的保育”修訂為“自然保育”，以更準確反映當局的政策原意。

(b) “關鍵日期前用途”的定義

32. 《城市規劃條例》擬議新訂第 21F(1)條(《條例草案》第 70 條)訂明，“當受規管地區指定有效時，除在以下情況外，任何人不得在有關受規管地區進行或繼續發展——(a)在該地區進行的該發展，屬關鍵日期前用途……”。法案委員會察悉，有團體代表¹²認為有關“受規管地區”的“關鍵日期前用途(即 2022 年 12 月 9 日前已存在的建築物或土地用途)”不受擬議新訂第 21F(1)條約束的建議未能處理一些土地用作不符規劃意向用途的情況，亦令人憂慮該建議會向私人業權人發出錯誤訊息，把過往企圖“先破壞，後發展”的活動合理化。就此，有關團體代表建議把“關鍵日期”提前至例如有關地區首張分區計劃大綱圖的刊憲日期。

33. 政府當局表示，訂定“關鍵日期前用途”須考慮日後執法的有效性。為訂立清晰和可執行的基準，當局建議在“受規管地區”設定“關鍵日期前用途”為《條例草案》刊憲前(“關鍵日期”，即 2022 年 12 月 9 日)已存在的用途。地政總署已於關鍵日期當天，在新界鄉郊地區拍攝航攝照片，規劃署亦已派員進行凍結登記，實地考察並有系統地記錄相關地方的“關鍵日期前用途”，為日後就“受規管地區”的執法及檢控行動提供依據。如將“關鍵日期前用途”追溯至早年剛納入分區計劃大綱圖時的狀況，即有可能要追溯到 40 多年前的狀況。然而，受限於當時未有完整的記錄及土地用途資料，規劃監督難以有充足依據採取執法行動及進行舉證。

34. 政府當局又澄清，《城市規劃條例》加入擬議新訂第 21F(1)條後，儘管規劃監督不獲授權就“受規管地區”在“關鍵日期”前已存在的發展採取執管行動；若有關發展違反其他法例或地契條款，當局仍可按相關法例¹³或地契條款進行

¹² 包括長春社、香港觀鳥會、綠色力量、守護大嶼聯盟、創建香港及香港地貌岩石保育協會。

¹³ 例如《土地(雜項條文)條例》(第 28 章)、《建築物條例》(第 123 章)及《廢物處置條例》(第 354 章)。

執管，上述條文不會影響當局引用其他法例在“受規管地區”進行執管。

《收回土地條例》(第 124 章)及《土地徵用(管有業權)條例》(第 130 章)

使用已收回或被徵用的土地作替代用途

35. 《條例草案》第 14 及 38 條建議於《收回土地條例》加入擬議新訂第 16AA 條及於《土地徵用(管有業權)條例》加入擬議新訂第 11A 條，以訂明下述情況應予許可：(a)將已收回或被徵用的土地在用作收回或徵用該土地所涉的公共用途之前的某段期間，暫時用作任何其他用途；及(b)在行政長官會同行政會議核准的情況下，將已收回或被徵用的土地用作替代用途(亦為公共用途)。委員就上述擬議新訂條文提出以下關注：

(a) 《收回土地條例》擬議新訂第 16AA 條是否符合《基本法》的規定

36. 法案委員會察悉，多個團體代表¹⁴均對《收回土地條例》擬議新訂第 16AA 條的建議不表贊同或有保留。委員關注該項條文賦予政府當局太大權力，或會讓政府可藉該條文先收回土地，然後把有關土地改作其他用途，委員認為當局應在確保土地用得其所及土地業權人的利益之間取得平衡。此外，有委員關注被收回土地的原業主對當局改變土地用途無權過問及反對，此做法有違普通法自然公義原則，有關建議亦可能觸及《基本法》第六條、第十一條及第一百零五條的規定。¹⁵就此，法案委員會要求當局澄清《收回土地條例》擬議新訂第 16AA 條是否符合《基本法》第六條、第十一條及第一百零五條的規定。

¹⁴ 包括香港地產建設商會、香港律師會及新界鄉議局。

¹⁵ 《基本法》第十一條規定，香港特別行政區立法機關制定的任何法律，均不得與《基本法》相抵觸，而《基本法》第六條及第一百零五條則訂明保護私有財產權的重要原則。第六條規定，香港特別行政區依法保護私有財產權。第一百零五條規定，香港特別行政區依法保護私人 and 法人財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用私人 and 法人財產時被徵用財產的所有人得到補償的權利；徵用財產的補償應相當於該財產當時的實際價值，可自由兌換，不得無故遲延支付。

37. 政府當局表示理解到委員及公眾人士對有關條文的關注，並確認擬議新訂第 16AA 條符合《基本法》第六條、第十一條及第一百零五條的規定。就第六條及第一百零五條，具體而言，《基本法》規定政府收回或徵用私人土地時，必須確保有關程序依法進行，而《收回土地條例》提出有關的法律規範，包括要求當局必須真誠妥善運用權力，擬議的“公共用途”必須是真實的“公共用途”，以及向當時業主及其他就該土地擁有產業權或權益的人（“前業主等有關人士”）支付相應賠償。土地被依法收回後，土地權益復歸政府。換言之，前業主等有關人士在土地被依法收回及得到補償後，已不再就該土地擁有權益。

38. 法律顧問亦表示，如收地是根據《收回土地條例》擬議修訂第 3(1)或(2)條獲行政長官會同行政會議批准，而受影響的業主已就其依法被徵用的財產獲得公平的補償，¹⁶則原先的收地將符合《基本法》第六條和第一百零五條的規定。鑒於根據擬議新訂第 16AA 條行使任何權力的前提是依法收回土地並向受影響業主支付補償，而已收回土地的業權將根據《收回土地條例》第 5 條歸還政府，因此政府其後使用有關土地，似乎不會引起援用《基本法》第六條及第一百零五條的問題。

(b) 更改已收回或被徵用土地的永久用途

39. 根據《收回土地條例》擬議新訂第 16AA(2)條，如行政長官會同行政會議認為已根據擬議修訂第 3(1)或(2)條獲批准收回作某公共用途的土地已不再需要用作原本用途及需要將之用作另一替代公共用途，則行政長官會同行政會議可核准將該土地用作該替代公共用途。¹⁷部分委員認為，政府當局應就有關替代公共用途諮詢公眾，並引入機制讓原業主提出反對意見。此外，亦有意見認為當局應將有關土地歸還予原業主。

¹⁶ 《收回土地條例》就與收回土地相關的補償的支付和計算事宜訂定條文。扼要而言，地政總署署長會在土地復歸政府當日起計 28 天內，就收回土地向前業主及在緊接復歸前擁有該土地產業權或權益的任何人士作出補償要約。須支付予註冊業主的補償額是按照該收回物業在收回當日的公開市值計算。倘補償要約未獲接納或地政總署署長不同意補償額，地政總署署長須將該事轉交土地審裁處，以裁定須支付的補償額。

¹⁷ 《土地徵用(管有業權)條例》擬議新訂第 11A(2)條亦載有類似內容。

鑒於當局表示永久更改土地用途屬非常罕見的情況，有委員認為當局並無必要為此引入該具爭議性的條文。

40. 政府當局表示，每項收地決定都是由行政長官會同行政會議慎重作出，並且是建基於政府真誠地需要把有關土地收回用作擬議的“公共用途”。對於有意見認為政府在不把收回的土地用作原本的“公共用途”後，應歸還有關土地予前業主，當局認為在實際執行上有難處。原因是作為“公共用途”的項目往往涉及收回多個地段及牽涉多個土地業權人。倘若設立歸還機制，¹⁸部分前業主或會選擇接受有關土地歸還予他們；部分則不然，結果是剩餘零碎的政府土地將難以善用。日後如需使用有關政府土地作其他公共用途時，當局更可能需要重新收回被歸還的土地。此外，當局沒有建議引入機制接收和處理前業主等有關人士的反對意見，原因是收地的反對意見處理機制旨在處理土地上擁有權益的人士的意見，而前業主等有關人士在土地被依法收回後，已不再就該土地擁有權益。

41. 然而，政府當局同意不應為這些極度罕有情況而引入多方均有疑問的機制。經過反覆考慮，當局將提出修正案刪去有關已收回土地可永久用作另一“公共用途”的條文，即刪去《收回土地條例》擬議新訂第 16AA 條第(2)至(4)款。¹⁹當局又表示，一如以往，政府收回土地後，會落實收地的“公共用途”。倘若日後真的出現收地後須更改“公共用途”的罕有特殊情況，當局會尋求法律意見，屆時再詳細考慮向立法會提出法例修訂建議。

(c) 把已收回或被徵用土地用於收地或徵地的“公共用途”前暫作其他用途

42. 根據《收回土地條例》擬議新訂第 16AA(1)條，如任何土地根據擬議修訂第 3(1)或(2)條獲批准收回作某公共用途，而該土地已依據該項批准收回，政府可在該土地用作其收回時所涉公共用途之前的某段期間，將(或容許將)之用作任何其他

¹⁸ 由於當局早前收地時已補償業主，而土地業權已復歸政府，因此歸還有關土地將會是政府與前業主之間一項新的土地交易，前業主需就此按市值繳付地價。

¹⁹ 政府當局亦會相應刪去《土地徵用(管有業權)條例》擬議新訂第 11A 條第(2)至(4)款。

用途。²⁰有委員指出，當局收回土地後閒置有關土地的做法對被收回土地的業權人並不公平。此外，既然當局是以將有關土地作為“公共用途”的目的收地，有關臨時用途亦應為“公共用途”，當局並需要就建議的臨時用途諮詢公眾。亦有委員認為，若當局把有關收回土地用作非公共用途的臨時用途，則須避免將有關用地批予該土地上原有作業的競爭者，以免令人懷疑政府偏袒某一方。委員普遍認為當局應在內部設立制約機制約束政府部門行使有關權力。就此，委員要求當局就把已收回的土地用作臨時用途設下期限，以及把有關審批工作交由高級官員例如相關局長負責，以體現問責精神。

43. 政府當局表示，在不影響落實“公共用途”的情況下，將收回的土地撥作有利社會的臨時用途，已是固有做法。土地收回後一般會盡快展開工程以落實“公共用途”。在某些情況下，土地可能因受影響人士已獲安置而較早騰空，或工程因推行優次而未需要使用到有關地塊。在空窗期內，政府若能加以善用作其他用途以應對社區需要，將對公眾有裨益。對於有意見提出是否亦須將臨時用途規限為“公共用途”，當局表示政策的原意是讓有關土地作為“公共用途”的項目展開前，短暫用作一些對社會有裨益的臨時用途（例如作為臨時公眾停車場、棕地作業者或受影響社福機構的臨時緩衝用地），即使有關臨時用途有其公共性質，亦未必是以往已確立的“公共用途”。倘若條文把臨時用途局限於“公共用途”，即使政府和地區持份者均有意善用土地作臨時用途以回應社區需要，亦可能因當中的不確定性而卻步，反而限制了善用土地的空間。

44. 經考慮法案委員會的意見，政府當局表示會制訂行政指引，就政府使用按《收回土地條例》或《土地徵用(管有業權)條例》收回或徵用的土地作臨時用途訂明規範，並會公開有關指引以增加透明度。有關行政指引的具體框架如下：²¹

- (i) 在時限方面，首次批出的臨時用途不多於 3 年，這與政府土地短期租約的常見租期相若；其後每次延續臨時用途不得多於 2 年，這較首次批出的時限為短，以加強監察。當局不建議就臨時用

²⁰ 《土地徵用(管有業權)條例》擬議新訂第 11A(1)條亦載有類似內容。

²¹ 有關行政指引的框架詳載於 [立法會 CB\(1\)600/2023\(01\)號文件](#) 附件第 4 段。

途的總時限設立上限，原因是不同發展項目各有不同情況，一刀切劃定一個總時限可能令個別需要較長時間落實“公共用途”的項目，在時限過後被迫閒置有關土地；

- (ii) 在審批機制方面，每次審批必須得到以下雙方的政策支持：負責落實收地作“公共用途”的政策局/部門，以及使用有關土地作臨時用途的政策局/部門。雙方須共同確認臨時用途不會影響“公共用途”的推行，才可落實推行該臨時用途。首次批出的臨時用途須得到雙方的副秘書長(D3/D4級)或副署長(D3級)²²批准給予政策支持，往後每次延續須得到雙方的常任秘書長(D8級)或署長(D5或以上)²³批准給予政策支持。換言之，每次延續臨時用途時，將會由相關政策局/部門最高職級的公務員親自監督；及
- (iii) 在諮詢及公布機制方面，行政指引會列明相關部門在批出臨時用途前，應先按既定機制諮詢當區人士(例如透過相關的諮詢渠道)，²⁴而在批出有關用途後亦應作出公布。

45. 委員關注，擬議行政指引對政府部門行使把已收回或被徵用土地用作臨時用途的權力是否有足夠的約束力。政府當局表示，儘管行政指引並非法例，各政策局及政府部門均須遵從行政指引行事。該行政指引將會公開，以便公眾人士監察政府。公眾人士如認為政府有行政失當，他們可透過相關的行政及司法機制作出申訴。該行政指引將由發展局負責制訂和

²² 視乎負責方是政策局或部門：政策局由副秘書長批准，部門由副署長批准。

²³ 視乎負責方是政策局或部門：政策局由常任秘書長批准，部門由署長批准。

²⁴ 根據既定機制，地政總署批出土地作短期或臨時用途前，該署或相關部門必須先諮詢當區人士，具體諮詢安排會與當區民政事務處洽商，當中會考慮每宗個案的擬議用途內容、可能受影響的人士，以及該區的情況及慣常做法等。常見安排包括諮詢當區區議員、居民組織、鄉事委員會、村代表、在地張貼告示等。如有關土地使用建議可能對地區有較廣泛的影響，亦會考慮諮詢相關區議會。

修訂，首次發出的指引及往後的修訂均由發展局常任秘書長批核。倘若日後有需要修訂指引，發展局會因應改動範疇先諮詢持份者，如相關業界代表。

未付收地補償金的應付利息

46. 目前，《收回土地條例》及其他有關收回土地的法例規定，政府當局須就補償金支付利息(利率不得低於發鈔銀行就 24 小時通知存款所訂的最低利率)，由土地歸還日期起計，至付款日期為止。地政總署一般會按法例規定的最低要求(現時約為每年 0.01%)支付利息。為令利率更明確，以便補償事宜能及早完成處理，《條例草案》訂明由土地歸還日期起計至付款日期為止，當局須就補償金支付的利息將按香港銀行公會公布的一個月港元利息結算率來計算(即香港銀行同業拆息或 HIBOR)。

47. 有委員指出，一般個人及公司不可能以香港銀行同業拆息或 HIBOR 取得貸款，並認為當局應參考以往土地審裁處案例，把未付收地補償金的應付利息訂為銀行的最優惠利率加 1%(即 P+1%)。

48. 政府當局表示，根據《條例草案》的修訂建議，應付利率會由現時約 0.01% 大幅提升至約 3%，²⁵這亦與現時市場上短期定期存款的利率相若。以往土地審裁處於個別案例就未付收地補償金判以 P+1% 的利息，是考慮到有關個案涉及營運者的業務補償，延後支付補償金可能令營運者需以商業借貸作周轉，然而這只是個別個案的情況。就一般情況而言，當局相信一個月港元利息結算率屬合適水平，當中平衡了合理補償受影響人士及合理運用公帑的考慮。

49. 委員關注，由於政府當局在進行收地工作時，須完成業權查核後，方發放補償金予受影響的土地業權人，相關業權人可能因當局查核業權需時而在有關土地業權復歸政府一段時間後才獲發放補償金，因而招致利息上的損失。為加快發放補償金以減少對業權人的影響，委員詢問地政總署會否就發放補償金的時限(包括查核業權工作所需的時間)作出服務承諾。

²⁵ 2023 年 1 月 1 日至 3 月 17 日的一個月港元利息結算率的平均利率。

50. 政府當局表示，地政總署正着手優化在發放土地補償前的業權核實工作。²⁶該署正為業權人及部門員工制訂公開的作業指引，並期望在今年內公布有關作業指引。該作業指引會列出業權查核的主要工作流程、訂明常見的業權問題如何處理，並提供標準文件範本供業權人或其代理人參考，從而確保常見的業權問題可按一致及精簡的做法處理，以增加透明度。地政總署亦會積極研究為當中的主要工作流程訂立工作目標時限。

《前濱及海床(填海工程)條例》(第 127 章)、《道路(工程、使用及補償)條例》(第 370 章)及《鐵路條例》(第 519 章)

政府當局無須事先根據《城市規劃條例》擬備分區計劃大綱圖亦可批准填海工程的擬議安排

51. 《前濱及海床(填海工程)條例》擬議新訂第 16C 條(《條例草案》第 29 條)訂明政府當局無須事先根據《城市規劃條例》擬備分區計劃大綱圖亦可批准填海工程。就此，委員關注當局是否足夠理據推行此建議。部分委員認為，科技發展令社會急速轉變，當局若在落實填海建議前已須敲定填海用地的詳細用途，日後可能需因應社會轉變而更改有關土地用途，這反而拖慢了土地發展。因此，這些委員同意應預留彈性，讓當局可在較後階段才敲定填海用地的詳細用途。亦有委員建議當局考慮參考新加坡的做法引入“白地”規劃概念(即不指明相關土地的用途)，以建立土地儲備，讓政府可更靈活地因應社會需要決定填海所得土地的用途，滿足未來的發展需要。然而，委員指出該建議容許當局“先填海，後擬備圖則”的做法卻予人當局“偷步”展開填海工程的觀感，因此該建議甚具爭議性。委員亦察悉，團體代表²⁷對有關建議持不同意見。

52. 政府當局表示，現行法例並無要求當局根據《前濱及海床(填海工程)條例》開展填海的法定程序前，必須先根據

²⁶ 據政府當局解釋，在發放土地補償前核實業權，目的是確定有關人士是真正擁有土地業權的前業主，因而有權收取補償金，這是以公帑發放補償的重要考慮之一。

²⁷ 香港建築師學會表示原則上支持建議，惟需視乎有關建議的詳細安排，特別是在保障公眾人士表達意見的權利方面；而部分團體代表，包括長春社、守護大嶼聯盟及坪洲填海關注組，則反對建議。

《城市規劃條例》為日後因擬議填海工程而受影響的前濱及海床擬備法定分區計劃大綱圖，但當局一直以來的行政安排，是在填海計劃刊憲前擬備詳細的土地用途規劃(通常是分區計劃大綱圖)。然而，有關行政安排或可能推遲填海工程的開展及土地供應。此外，由於當局就填海計劃進行的規劃及工程研究當中所草擬的土地用途建議已提供充足的理據證明填海的需要及幅度，因此當局認為無須待敲定詳細土地用途的法定制圖程序完成後，填海的法定程序才能展開。再者，即使上述建議獲採納，任何填海工程仍需經過《前濱及海床(填海工程)條例》下處理反對意見的法定程序，並在行政長官會同行政會議批准後，才能展開。政府當局指出，若容許根據《前濱及海床(填海工程)條例》建議的填海計劃刊憲，而無須等待法定制圖程序完成，可讓填海工程提前至少 9 個月展開。²⁸

53. 有委員指出，與在《城市規劃條例》下任何人均可提出申述相比，《前濱及海床(填海工程)條例》就可提出反對意見人士的定義較為狹窄。委員特別關注公眾人士日後可否根據該法例，以保護環境或生態為由對填海工程提出反對意見。

54. 政府當局回應稱，根據《前濱及海床(填海工程)條例》，在相關前濱及海床或其上擁有權益、權利或地役權，而此等權益或權利會受工程影響的人士可提出反對意見。然而，當局現時在行政上會盡量一併處理在該法例下就填海工程所收到的反對意見(包括以保護環境或生態為由對填海工程提出的反對意見)，日後也會繼續此做法。政府當局又表示，任何公眾人士均可透過《城市規劃條例》下的制圖程序就填海所得土地的用途表達意見。

引入/擴闊“小規模工程”機制的建議

55. 《條例草案》建議在《前濱及海床(填海工程)條例》引入“小規模工程”機制，訂明屬於該法例附表提述的小規模工程，並在任何前濱及海床及其上進行，而受該工程影響的前濱及海床的總面積不超過 0.5 公頃，可在地政總署署長授權下，無須經過法定刊憲程序進行。²⁹《條例草案》亦建議擴大

²⁸ 假設整個城規會制圖程序將按《條例草案》的建議縮短至 9 個月。

²⁹ 即《前濱及海床(填海工程)條例》擬議新訂第 16A 條(《條例草案》第 29 條)。

《道路(工程、使用及補償)條例》及《鐵路條例》下“小規模工程”的範圍，訂明運輸及物流局局長如信納有關工程(a)只涉及實際上或結構上屬小規模的作業；或(b)只對有關通勤者及在工程附近地區的人造成輕微不利影響，便可無須經過法定刊憲程序進行該等工程。³⁰據政府當局解釋，第(b)項為新增原則，旨在容許當局可推展並非小規模作業，但只會對有關通勤者及在工程附近地區的人造成輕微不利影響的工程。

(a) 《前濱及海床(填海工程)條例》(第 127 章)

56. 就在《前濱及海床(填海工程)條例》下引入“小規模工程”機制的建議，委員要求政府當局檢視該法例擬議加入的附表(“擬議附表”)(《條例草案》第 31 條)提述的小規模工程項目清單，以加入惠及民生、配合科技發展及有利環境的工程(例如防止水浸的小型防波結構、生態海堤)。委員特別指出，不少偏遠地方的公共碼頭設施殘舊，有待改善，部分規模不大，受工程影響的面積有機會小於 0.5 公頃。然而，這些改善碼頭工程由於不屬於擬議附表提述的小規模工程項目，將無法透過“小規模工程”機制進行。因此，委員建議當局考慮把改善偏遠地方現有碼頭的工程納入擬議附表，以加快落實有關改善工程。委員又以擬議附表提述的“海底管道或渠口”為例，詢問由於《前濱及海床(填海工程)條例》沒有就該詞列明定義，有關管道可否用作鋪設海底光纖或電纜。

57. 經考慮法案委員會的意見，政府當局同意對《條例草案》提出修正案，在擬議附表加入“碼頭”一項。《條例草案》如獲通過，當局估計在未來兩年計劃開展的部分離島碼頭改善工程應可受惠，能以“小規模工程”機制進行。至於委員建議的“小型防波結構”和“生態海岸線”等項目，擬議附表提述的“與海事構築物相關的周邊構築物或設施”已可包括該兩個項目在內。政府當局又表示，“海底管道或渠口”一項是針對與排污用途相關的設施，而至於“光纖或電纜”，當局考慮到過往處理有關工程時曾出現反對個案，因此認為目前較恰當的做法是按現行機制刊憲處理“光纖或電纜”工程。

58. 委員要求當局檢視能否在《前濱及海床(填海工程)條例》內就擬議附表提述的小規模工程項目提供明確定義，

³⁰ 即《道路(工程、使用及補償)條例》擬議修訂第 4(1)條(《條例草案》第 73(1)條)及《鐵路條例》擬議修訂第 15(1)條(《條例草案》第 93(2)條)。

以避免日後引起爭拗，同時回應環保團體對當局只透過行政指引，便可更改有關工程定義的關注。此外，委員詢問當局會在甚麼情況下，修訂擬議附表以增加或刪減小規模工程項目，以及立法會能否監察有關修訂。政府表示，在法例中訂明定義雖然能增加確定性，但同時亦會減少彈性，讓當局未能及時應對科技及工程方面的新發展。因此，《條例草案》獲通過後，當局會修訂政府提供予前線工務部門的《土木工程管理手冊》(Project Administration Handbook for Civil Engineering Works)，為附表提述的小規模工程項目提供指引，該手冊和最新的修訂會上載至發展局和土木工程拓展署的網站，讓公眾查閱。當局又表示，日後若需要修改擬議附表所提述的小規模工程項目，會先就有關建議諮詢發展事務委員會，然後才於憲報刊登公告，以修訂擬議附表。法律顧問亦解釋，擬議附表須提交立法會以進行“先訂立後審議”的程序，立法會可藉決議修訂擬議附表。

59. 法律顧問指出，根據《前濱及海床(填海工程)條例》擬議新訂第 16A(2)(b)條(《條例草案》第 29 條)，任何人均無權根據該法例或其他規定，就地政總署署長批准的任何小規模工程向政府或任何其他人士追討款項。法律顧問要求當局澄清“追討款項”是否包括追討法院就民事申索所判定的損害賠償。舉例而言，如任何人的物業因“小規模工程”的進行而損毀，法律顧問亦要求當局進一步澄清擬議新訂第 16A(2)(b)條會否妨礙該人就其蒙受的損失向政府提出訴訟及申索賠償。政府當局強調，現時任何人其財產若因受到根據《前濱及海床(填海工程)條例》、《道路(工程、使用及補償)條例》及《鐵路條例》進行的“小規模工程”而蒙受損失時可民事提出索償，當局會為此提出修正案，澄清上述 3 條法例並不妨礙任何人就在本身條例以外的補償機制(例如普通法或衡平法)，追討因受到“小規模工程”的進行而所蒙受的損失。

(b) 《道路(工程、使用及補償)條例》(第 370 章)及《鐵路條例》(第 519 章)

60. 就在《道路(工程、使用及補償)條例》及《鐵路條例》下擴闊“小規模工程”機制的建議，委員察悉，上述法例訂明運輸及物流局局長如信納有關工程只對有關通勤者及在工程附近地區的人造成輕微不利影響，可引用“小規模工程”機制推展並非小規模作業的工務工程，以加快落實一些有利民生的工程項目。然而，委員指出有關法例並沒有為“只對有關通勤

者及在工程附近地區的人造成輕微不利影響”此原則提供客觀定義，官員可能憂慮引用有關條文會受質疑而避免使用“小規模工程”機制。就此，委員促請當局向工務部門提供清晰和具體的指引，以推動官員引用“小規模工程”機制推展工務工程。亦有委員認為應以較通用的詞彙如“道路使用者”取代“通勤者”，使有關條文更清晰易明。此外，有委員關注，當局會否藉“小規模工程”機制分拆工程以繞過法定刊憲程序，令公眾喪失就有關工程提出反對意見的機會。

61. 經考慮法案委員會的意見，政府當局同意對《條例草案》提出修正案，以“道路使用者”取代“通勤者”，並把《道路(工程、使用及補償)條例》擬議修訂第 4(1)(a)(ii)和 36(c)(ia)條及《鐵路條例》擬議修訂第 15(1)(a)(ii)和 41(c)(ia)條的用字由原來的“只對有關通勤者及在工程附近地區的人造成輕微不利影響”修訂為“只對在工程附近地區的道路使用者及其他人造成輕微不利影響”。政府當局又表示會制訂行政指引，列出工務部門在決定工程會否只對通勤者(將修訂為“道路使用者”)及在工程附近地區的人造成輕微不利影響時應考慮的因素。有關因素包括：(i)建議工程的性質和範圍；(ii)建議工程會否不合理地影響工程附近地區的道路使用者及其他人的出行習慣(例如導致出行路線變得很迂迴)；及(iii)建議工程會否造成視覺上的負面影響。

62. 對於有意見關注當局會否藉“小規模工程”機制分拆工程，以及有關工程無須經過法定刊憲程序便可進行，會否讓公眾無法就工程提出意見，政府當局解釋現時《道路(工程、使用及補償)條例》及《鐵路條例》已設有“小規模工程”機制，而工務部門一直按現行法例訂明的機制推展小規模工程，未曾出現故意分拆項目，以規避刊憲程序。基於成本效益的考慮，工務部門亦不會刻意將同一項目分拆進行。此外，工務部門在推展小規模工程項目時，除非有關工程旨在處理緊急維修等情況，否則會在推展工程前透過不同方式讓社區得悉有關項目，日後也會繼續此做法。

政府內部與發展相關的行政程序

63. 委員認為政府當局除提出《條例草案》以精簡與發展相關的法定程序外，亦應精簡政府內部的行政程序，官員審批發展項目時須更有承擔，才能加快土地發展。政府部門亦應

減少官僚作風、加強內部協調和訂立相關關鍵績效指標，以加快審批發展程序。此外，有委員要求當局檢視《條例草案》涵蓋範圍以外與發展相關的法例(例如《消防條例》(第 95 章)及《建築物條例》(第 123 章))下的程序。部分團體代表³¹亦就如何改善政府內部與土地發展相關的行政程序向法案委員會提交了詳細的意見。就此，委員關注立法會可如何監察當局精簡行政程序的工作。

64. 政府當局表示會修訂內部指引，以訂明各部門回應規劃署傳閱的相關正式申請前查詢或規劃申請的時限，並提醒各部門應在早期提出關鍵意見，讓申請人能及時處理，以及將相關議題適時交至發展局調解。此外，規劃署亦會更好地宣傳正式申請前的查詢服務，讓申請人更及時和清晰地了解部門的要求。在制度上，發展局於 2020 年 12 月成立項目促進辦事處，以專案專辦的形式，協調部門工作，加快提供大型私人住宅項目的發展審批。截至 2023 年 1 月底，在項目促進辦事處跟進及協助的項目中，有 64 項相關的規劃、建築、契約修訂/換地申請獲批。地政總署亦在數年前設立了專責小組，集中處理大型私人住宅項目，而屋宇署於 2023 年 3 月成立“專責審批組”，處理大型私人住宅項目的一般建築圖則及有關結構圖則的申請。

65. 政府當局續稱，發展局亦於 2018 年成立精簡發展管制督導小組(“督導小組”)，以研究如何盡量統一及理順該局轄下相關部門在審批發展項目時所採用的標準和定義。“督導小組”成立以來已推出多項精簡措施。³²發展局其後擴大“督導小組”的組成和工作範圍，納入發展局以外參與發展審批程序的部門，以便更全面地檢視涉及各範疇的程序，以及理順各個部門之間與發展相關的規定。為進一步精簡行政程序，發展局現正就多個與發展相關的重點課題³³進行檢視，並將在 2023 年中起陸續就該等課題提出具體建議。當局又表示會向立法會

³¹ 包括香港地產建設商會及香港建築師學會。

³² 據政府當局所述，這些精簡措施可減少部門間重複處理工作，理順管制參數的定義和要求，以及提高審批過程的透明度和確定性。

³³ 有關課題包括精簡一般建築圖則的審批、樹木移除和補種程序、停車場樓面寬免安排、濕地緩衝區發展審批指引，以及自行核證和獨立審查安排。

相關事務委員會匯報精簡與發展相關行政程序工作的進展。此外，應委員要求，當局已提供清單，列出當局為施行《條例草案》的各項建議而需修訂現有或制訂新的行政指引/作業備考，以便公眾了解。³⁴

對《道路(工程、使用及補償)條例》作出適應化修改

66. 《條例草案》對《道路(工程、使用及補償)條例》作出適應化修改，修訂包括以“政府”、“行政長官”及“行政長官會同行政會議”分別取代《道路(工程、使用及補償)條例》中對“官方”、“總督”及“總督會同行政局”的提述(《條例草案》第87至89條)，委員察悉有關修訂令該等提述符合《基本法》以及香港作為中華人民共和國的特別行政區地位。

法案委員會法律顧問就《條例草案》內容提出的查詢和政府當局的回應，及就委員在會議席上提出的事宜擬備的文件

67. 法律顧問曾就《條例草案》內與第2至7部³⁵在法律及草擬方面有關的事宜向政府當局提出查詢，當局已就此作出回覆。法律顧問的查詢和當局回覆載於立法會 [CB\(1\)119/2023\(03\)](#)、[CB\(1\)127/2023\(01\)](#)、[CB\(1\)196/2023\(03\)](#)、[CB\(1\)196/2023\(04\)](#)及 [CB\(1\)499/2023\(02\)](#)號文件。此外，因應委員於2023年3月8日會議席上提出有關《收回土地條例》擬議新訂第16AA條(《條例草案》第14條)是否符合《基本法》第六條和第一百零五條規定的關注，法律事務部已擬備了文件(載於[立法會 LS17/2023 號文件](#))。委員察悉上述文件的內容。

《條例草案》的擬議修正案

68. 除上文第17、18、28、31、41、57、59及61段闡述的修正案外，政府當局亦會對《條例草案》提出其他修正案。有關修正案的目的旨在：

³⁴ 有關清單請參閱[立法會 CB\(1\)632/2023\(01\)號文件](#)附件B。

³⁵ 即修訂《收回土地條例》、《前濱及海床(填海工程)條例》、《土地徵用(管有業權)條例》、《城市規劃條例》、《道路(工程、使用及補償)條例》及《鐵路條例》。

- (a) 保留現時《收回土地條例》、《前濱及海床(填海工程)條例》、《土地徵用(管有業權)條例》、《城市規劃條例》、《道路(工程、使用及補償)條例》及《鐵路條例》下透過印刷報刊發布相關資料的安排；
- (b) 修訂《城市規劃條例》第 12 條下與“被拒絕部分”³⁶相關條文的表述方式，讓條文更易理解；
- (c) 優化容許與被收回土地相連或毗鄰的土地業權人申請收回其土地的條文；
- (d) 就法定城規程序進行期間同步處理收地反對意見的條文作文本修訂；
- (e) 就《條例草案》下與城規建議有關的某些條文的中文文本作技術修訂；及
- (f) 指明 2023 年 9 月 1 日為經制定的條例的生效日期。

69. 法案委員會已審議修正案擬稿，對該等修正案並無異議。法律顧問亦無發現修正案擬稿在法律及草擬方面有任何問題。

70. 法案委員會不會就《條例草案》提出任何修正案。

《條例草案》恢復二讀辯論

71. 法案委員會已完成《條例草案》的審議工作。政府當局表示擬於 2023 年 7 月 12 日的立法會會議上恢復《條例草案》的二讀辯論。法案委員會對此並無異議。

徵詢內務委員會意見

72. 法案委員會已於 2023 年 6 月 23 日向內務委員會匯報其商議工作。

立法會秘書處
議會事務部 1 暨公共申訴辦事處
 2023 年 7 月 5 日

³⁶ “被拒絕部分”指城規會呈交圖則供行政長官會同行政會議核准指明部分，行政長官會同行政會議拒絕核准的該部分。

《2022 年發展(城市規劃、土地及工程)(雜項修訂)條例草案》
委員會

委員名單

主席 葉劉淑儀議員，大紫荊勳賢，GBS, JP

副主席 謝偉銓議員，BBS, JP

委員 邵家輝議員，JP
劉國勳議員，MH, JP
劉業強議員，BBS, MH, JP
江玉歡議員
林新強議員，JP
林筱魯議員，SBS, JP
洪雯議員
梁文廣議員，MH
陳紹雄議員，JP
陳學鋒議員，MH, JP
鄧飛議員，MH
龍漢標議員
簡慧敏議員

(合共：15 位委員)

秘書 何潔屏女士

法律顧問 鄭喬丰女士

《2022 年發展(城市規劃、土地及工程)(雜項修訂)條例草案》
委員會

曾向法案委員會表達意見的團體/個別人士名單

出席 2023 年 2 月 25 日會議表達意見的團體/個別人士

1. 石禮謙先生
2. 環保觸覺
3. 長春社
4. 香港地產建設商會
5. 工程界社促會
6. 坪洲填海關注組
7. 周卓然先生
8. 新民黨
9. 匯賢智庫
10. 張翹楚先生
11. 張杰雄先生
12. 卓澤鵬先生
13. 香港測量師學會
14. 朱吉偉先生
15. 劉振江先生, JP
16. 鄭曉曉工程師

17. 鍾錦輝先生
18. 黎卓智先生
19. 伍美琴教授
20. 葉思進先生
21. 方偉康先生
22. 高志標先生
23. 嘉道理農場暨植物園
24. 黃德欣先生
25. 香港觀鳥會
26. 嚴偉強先生
27. 自由黨發展及建造業關注組
28. 香港建設專業聯會
29. 公屋聯會
30. 陳逸俊先生
31. 周藹銓小姐
32. 劉詠愉小姐
33. 盧鎮威先生
34. 團結香港基金
35. 劉天正先生
36. 香港建設管理交流中心
37. 呂文杰先生

38. 姚彤先生
39. 鄭澤霖先生
40. 何宇先生
41. 香港建築師學會
42. 新界鄉議局
43. 市區重建局
44. 陳學偉先生
45. 厦村鄉鄉事委員會
46. 香港房屋協會
47. 香港規劃師學會
48. 蔡秀青小姐
49. 大埔鄉事委員會
50. 元朗大會堂

只提交書面意見的團體/個別人士

51. 守護大嶼聯盟
52. 蕭正元先生
53. WONG Kit-loong
54. 創建香港
55. 香港律師會
56. 綠色力量
57. 香港地貌岩石保育協會