

2022年3月22日
討論文件

立法會發展事務委員會

精簡與發展相關的法定程序之 法例修訂建議

目的

本文件概述政府就精簡與發展相關的法定程序的法例修訂最新構思。這些建議是我們整體加快土地供應策略當中的一環，以滿足社會就可發展用地的持續需求，使土地能作房屋及其他有利社區發展的用途。

背景

2. 一直以來，本港有一套詳細的法例，監管開發可發展用地的不同程序，促使用地能按照規劃意向作合適的用途。與土地供應相關的主要法定程序包括擬備及核准分區計劃大綱圖、授權進行工程及填海項目、收回土地等。這些法定的要求致力確保有關制度公正、透明和專業，並容許在發展的過程中，讓受影響的人士或關注項目的公眾所發表的意見得到適當考慮。

3. 雖然社會普遍接受上述法定程序的目的，但實際經驗顯示，執行這套法定程序需要一段頗長的時間。以房屋發展為例，目前若要將一幅本來不是作住宅用途的土地改為可作住宅用途、及完成平整並可啟動建築工程的「熟地」，當中涉及的法定及行政程序需時至少六年。一些較大型及複雜的發展項目，需時更久。此外，現時一些同一法例或不同法例下的程序，各自同時處理性質相近的事宜，造成重覆。事實上，發展項目按序審批，過程漫長，或未能有效回應社會對加快提供可發展土地的日漸殷切期望。

4. 政府認為有空間精簡及更新規劃及發展制度中較為關鍵的程序。我們希望藉著今次機會簡化過於繁複的步驟，為項目倡議者

提供更清晰的路向及避免延誤。我們的最終目的是希望能爭分奪秒地提供可發展用地，以濟燃眉之急，亦能未雨綢繆。

法例修訂建議

5. 發展局正與相關決策局及部門檢視以下各項法例下可作出改善的空間－

- (一) 《城市規劃條例》(第 131 章)；
- (二) 《收回土地條例》(第 124 章)；
- (三) 《前濱及海床(填海工程)條例》(第 127 章)；
- (四) 《道路(工程、使用及補償)條例》(第 370 章)；
- (五) 《鐵路條例》(第 519 章)；及
- (六) 《環境影響評估條例》(第 499 章)。

6. 環境局將於 2022 年 3 月舉行的環境事務委員會會議簡介就《環境影響評估條例》的檢視工作，相關建議載於立法會 CB(1)94/2022(02)號文件。

7. 本文件將集中處理就上述第 5 (一) 至 (五) 段所提述的法例而正考慮的修訂建議，詳細內容見附件一。這些建議可歸屬以下五大方向－

- (一) 精簡及縮短若干法定時限；
- (二) 避免重覆執行性質相近的程序；
- (三) 明確授權政府部門可同步進行不同程序；
- (四) 理順不合時宜或不清晰的安排；及
- (五) 精簡各項程序以更有效運用公共資源。

8. 此外，我們藉此契機修改《城市規劃條例》中有關執行管制方面的條文，使規劃監督可更有效地保護鄉郊地區內正面對發展壓力及環境破壞的高生態價值地方。這方面建議的主要構思見附件二。

徵詢意見

9. 在處理房屋及土地供應的問題上，我們必需勇於改革，果斷迅速，並在發展程序所代表的不同目標之間取得更佳的平衡。我們正仔細推敲附件內各項建議的效用及影響，並歡迎委員、各持分者、發展業界的專業團體以及公眾就建議提出意見。

10. 政府的目標是於今年內向立法會提出條例修訂草案，以推展各項建議的最終定案。

發展局

2022年3月

精簡與發展相關的審批或程序之法例修訂建議詳情

有關條例	現行安排及執行上的局限	現正考慮的建議
(一) 精簡及縮短若干法定時限		
<p>《城市規劃條例》 (第 131 章)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 城市規劃委員會(「城規會」)的其中一個主要職能是為香港各區擬備法定圖則。現時，制訂圖則涉及多重程序，包括在不同階段邀請公眾提交申述、對申述的意見及進一步申述，而整個過程可長達 17 個月。公眾除了就草圖提交申述外，亦可就任何人提出的申述另外提交意見。此外，如城規會順應申述建議修訂草圖，公眾可作進一步申述，亦會被邀請出席另一輪公聽會議。 目前，城規會就草圖作出決定前，均須在秘書處的協助下花大量時間處理申述或意見，以及於會議上聆聽陳詞。提交申述及意見的人士在會議上往往覆述先前已書面提出的意見。 我們有必要研究如何減少重覆，讓城規會可更聚焦及加快完成相關程序。 	<ul style="list-style-type: none"> 我們的目標是將整套制圖程序的時間由 17 個月壓縮至大約 9 個月，下列第 1(a)及 1(b)項的建議可望縮短有關時間。 我們一方面希望確保受影響的各方在城規會作出任何決定前均有合理機會按其意願陳情；另一方面，我們正探討不同選項，為求更有意義地整合目前接收申述、意見及進一步申述，以及在會議上聽取口述意見等相對冗長的安排。具體而言，我們建議將多輪接收申述及意見的步驟合而為一。換言之，在整套制圖過程中只邀請公眾作一輪的申述。城規會亦會容許公眾提交以預先錄製影片的形式提出申述。 [建議第 1(a)項] 我們亦正考慮如何更有效及聚焦地舉行公聽會議。其中一個方向是授權城規會，如成員希望就個別申述作查究，方邀請有關申述人出席會議回答提問，使會議的討論更加聚焦。 [建議第 1(b)項]

有關條例	現行安排及執行上的局限	現正考慮的建議
<p>《前濱及海床（填海工程）條例》 （第 127 章）</p> <p>《道路（工程、使用及補償）條例》 （第 370 章）</p> <p>《鐵路條例》 （第 519 章）</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 目前，大型的道路/鐵路計劃和所有填海工程均必須按照相關條例的規定在憲報刊登和授權後方可實施。任何受影響的人士可在有關道路計劃、鐵路計劃或填海計劃的公告刊憲後 60 天/兩個月內提出反對。條例規定處理反對意見的法定時限為 9 個月（除非行政長官批准延長最多 6 個月）。 • 在不偏離為政府和反對者提供合理時間解決反對意見此目標的同時，我們需要完善現行機制以更好地應對現今情況。 	<ul style="list-style-type: none"> • 參考《城市規劃條例》下壓縮制圖程序的建議，我們期望同樣將《前濱及海床（填海工程）條例》、《道路（工程、使用及補償）條例》和《鐵路條例》下處理反對意見的法定時限由 17 個月壓縮至大約 9 個月。 [建議第 1(c)項]
	<ul style="list-style-type: none"> • 目前，條例中並沒有明確規定處理反對意見的程序，處理反對意見的過程重複或零碎，經常耗費大量時間和精力。 	<ul style="list-style-type: none"> • 我們建議在條例中明確規定反對意見的處理程序，例如訂明政府對每項有效的反對意見作出回應的次數上限，而反對者可在指定期限內（例如 14 天）提出進一步的意見。反對意見連同任何進一步意見將一併提交行政長官會同行政會議決定。 [建議第 1(d)項]
	<ul style="list-style-type: none"> • 根據《道路（工程、使用及補償）條例》和《鐵路條例》，運輸及房屋局局長可進行他認為實際上或結構上只屬小規模，並符合「小型工程」定義的任何工程，而無須通過大型工程所須的刊憲程序。 • 與《道路（工程、使用及補償）條例》和《鐵路條例》不同，《前濱及海床（填海工程）條例》下並沒有「小型工程」機制。因此，所有項目（不論其性質如何）均須通過刊憲程序。 	<ul style="list-style-type: none"> • 我們建議擴大《道路（工程、使用及補償）條例》和《鐵路條例》下「小型工程」的範圍，以使更多項目（例如擴闊和重新調整現有行車道走線）可符合「小型工程」的定義，以加快處理程序。 [建議第 1(e)項] • 我們建議在《前濱及海床（填海工程）條例》下引入「小型工程」機制，以使小規模工程（例如興建登岸梯級和浮橋）可獲豁免法定刊憲程序。 [建議第 1(f)項]

有關條例	現行安排及執行上的局限	現正考慮的建議
(二) 避免重覆執行性質相近的程序		
《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）	<ul style="list-style-type: none"> 由於發展項目通常會按次序開展各項法定程序（即規劃、道路工程刊憲及收地），因此部門不時需要處理在前一階段已提出及獲處理而性質相近甚至相同的反對意見。 	<ul style="list-style-type: none"> 我們正在考慮能否在條例中指明已在其他法定機制下獲處理的就同一項反對意見將被視為已獲處理。 [建議第 2(a)項]
《城市規劃條例》 （第 131 章）	<ul style="list-style-type: none"> 目前，任何人可根據第 12A 條提交修訂圖則申請（通稱「改劃申請」）供城規會考慮。城規會會公布申請作公眾查閱，而任何人士可就該申請向城規會提出意見。 如城規會同意改劃申請，城規會會在適當時間修訂相關法定圖則，屆時有關修訂會再作展示以諮詢公眾。 	<ul style="list-style-type: none"> 我們建議省卻城規會在初次考慮改劃申請時邀請公眾提出意見的安排，這可以節省一個月的處理時間。這項精簡安排是建基於城規會在日後修訂法定圖則以納入已同意的改劃申請時，公眾已有機會可向城規會提交申述。 [建議第 2(b)項]
(三) 明確授權部門可同步進行不同程序		
《前濱及海床（填海工程）條例》 （第 127 章）	<ul style="list-style-type: none"> 現行法例並無要求政府在根據《前濱及海床（填海工程）條例》開展填海的法定程序前，必須根據《城市規劃條例》，為日後經填海所得的土地先擬備法定土地用途圖則。儘管如此，政府一直以來的行政做法是在未根據《城市規劃條例》就將法定圖則刊憲前，均不會就填海計劃刊憲。由於因填海滿足土地需求並不取決於新填土地的詳細土地用途，上述行政安排其實不必要地推遲開展填海工程。 	<ul style="list-style-type: none"> 現時多項計劃中的發展項目，均須透過填海取得所需土地。我們正探討能否明文確立政府可在毋須等待為擬議填海土地擬備及核准法定圖則的程序完成前，已可透過《前濱及海床（填海工程）條例》啟動填海計劃。容許兩項程序同步進行後，日後各項填海工程均可提前至少 9 個月開展（假設建議第 1(a)及 1(b)項將整套制圖程序壓縮至 9 個月可落實）。 [建議第 3(a)項]

有關條例	現行安排及執行上的局限	現正考慮的建議
《收回土地條例》 (第 124 章)	<ul style="list-style-type: none"> 現時，收地的諮詢工作和及後徵求行政長官會同行政會議授權收地的程序，會於完成法定城規程序的一段時間後按序進行。儘管理念是先確認規劃意向以制訂收地的「公共用途」，這按序行事的方式畢竟需時。再者，當收地的諮詢工作開始時，有關程序或會再次引起與城規及土地用途有關的意見（但其實有關意見已在法定城規程序下處理和解決），令收地的處理反對意見過程適得其反和欠缺效率。 	<ul style="list-style-type: none"> 我們建議提前處理反對意見以至可提前展開就收地尋求授權的程序，令有關程序可於確認相關公共用途的法定城規程序進行期間，同時或在差不多的時間內開始。 [建議第 3(b)項]
	<ul style="list-style-type: none"> 《收回土地條例》沒有指明政府何時可以為發展項目開始收回和清理土地及向受影響人士發放補償。行政上，政府一般會在獲得相關的工務工程撥款批准後，始開始收回和清理土地及發放補償¹。 然而，我們通常在較早前已在法定城規或法定工程程序下，就土地用途獲得准許。由當刻起直至向立法會提請撥款批准之間的時間，大多是因為需時進行技術研究以敲定細節和預算撥款數額，複雜的項目更可能需時多年。 事實上，我們應更有效益地運用上述的時間，同步進行收回和清理土地及發放補償的工作。這亦有助回應部分受影響人士期望提早獲得補償以盡早安排去向的訴求，亦有助政府鼓勵其他受影響人士盡早遷出，以便及早清空有關用地，令工程可在獲得撥款後盡快開始。 	<ul style="list-style-type: none"> 我們正研究在《收回土地條例》明確指明及清晰賦權政府，可無須等待有關工程獲批撥款，也可開始收回土地及發放補償。 [建議第 3(c)項] 建議第 3(b)及第 3(c)項合共可令收回及清理土地的程序提早約 18 個月完成。

¹ 獲立法會的相關事務委員會按個別情況同意提前的情況例外，例如：在皇后山的公營房屋發展項目中興建兩所小學。

有關條例	現行安排及執行上的局限	現正考慮的建議
<p>(四) 理順不合時宜或不清晰的安排</p>		
<p>《城市規劃條例》 (第 131 章)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 呈交及核准草圖是制定圖則的關鍵步驟。城規會必須在指明的期限內，將草圖連同對其作出的修訂呈交行政長官會同行政會議核准。 • 一般來說，一幅草圖通常會涵蓋不同用地的修訂項目。通常城規會會修訂同一草圖內不同用地的土地用途地帶或其他發展參數，而這些修訂亦可能在不同時間提出。按現行條例的條文，行政長官會同行政會議只會一次過核准整張包含多幅不同用地修訂的草圖。然而，過往曾出現呈交或核准一幅草圖時，因為草圖內某一個修訂項目（尤其是涉及司法覆核的修訂項目）而導致在同一草圖餘下的修訂項目一併被拖遲呈交或核准。 • 現時安排下，任何人均可向城規會提交改劃申請（第 12A 條）。這些申請可能會導致涉及申請的土地在規劃格局上出現重大改變。改劃建議或會對有關土地的發展潛力和限制、土地擁有人的利益等產生重大影響。在某些情況下，改劃申請如獲批准，甚至會使土地擁有人失去發展權（例如將某屋宇地段改劃為「政府、機構或社區」地帶）。 • 如果申請人並不擁有申請涉及的土地，或沒有該地的控制權或發展權，即使申請獲得批准，亦令人難以信服申請人有能力推展改劃建議。如申請人根本沒有任何合理的可能性落實建議，這或會令人質疑城規會及政府部門是否應花上大量時間及資源處理該等申請。 	<ul style="list-style-type: none"> • 我們正探討於條例加入條文，容許可局部核准草圖。這可使草圖上的其他用地可盡快推展獲核准後的發展計劃，毋須等待同一草圖內就其他修訂項目而起爭議的事項獲圓滿解決。 [建議第 4(a)項] • 我們建議限定第 12A 條改劃申請只可由申請地點的現行土地擁有人（或任何取得其同意的人士），或相關公職人員及公共機構提出。 [建議第 4(b)項]

有關條例	現行安排及執行上的局限	現正考慮的建議
《城市規劃條例》 (第 131 章)	<ul style="list-style-type: none"> 如上文建議第 1(a)項所述，任何人士均可在制定圖則程序中的不同階段提交申述。然而不時有申述人提出應是在制定圖則程序完成後另行處理的賠償問題。 	<ul style="list-style-type: none"> 我們希望清楚訂明制定圖則程序主要處理土地用途規劃及發展參數。因此，為免生疑問，我們希望訂明就城規會考慮申述而言，賠償問題不會被視為有效的申述。 [建議第 4(c)項]
《收回土地條例》 (第 124 章) 《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) 《鐵路條例》 (第 519 章)	<ul style="list-style-type: none"> 在《前濱及海床（填海工程）條例》、《道路（工程、使用及補償）條例》或《鐵路條例》下就工程方案，或在《收回土地條例》下就收回土地的建議收集反對意見，目的是讓可能受到影響的人士有機會在決策機關決定有關事宜前，作出申述。但現實執行上，申述常常是由一些在事件中沒有任何合法權益或關係的人士提出。處理有關反對意見需要耗用大量時間和精力。 很多時我們會收到有關補償事宜的反對意見。相關法例已訂明，補償事宜會在工程方案或收地建議獲授權後，隨之處理。屆時當局會向個別受影響人士作出補償建議及與他們逐一商討。從經驗得知，當是否推行有關工程方案或是否進行收地此問題仍未議決之時，便處理有關補償的反對意見，將適得其反，因為政府根本未能在當刻向受影響人士提出補償建議及與其商討。再者，處理反對意見的法定程序，原為決定是否落實收地而設，並非為補償事宜而設（補償事宜另有一申訴機制，以土地審裁處作為最終裁決機關）。在處理反對意見時偏離制度原意去處理補償事宜，並不合適。 	<ul style="list-style-type: none"> 我們正研究是否在法例中訂明，若反對者未能清楚描述其合法權益及其聲稱所受的影響，該反對意見將會無效。例如：就收地的建議，應規限只有將被收回土地的業權人及／或其佔用人方可提出反對意見。再者，我們亦可能在法例中清楚表明，若反對意見是有關對補償事宜的不滿，當向決策機關為工程方案或收回土地建議尋求授權時，該些反對意見亦會視為無效。這跟其他條例現時訂明在授權後才處理補償的精神一致。有關補償事宜應根據已頒布的補償安置政策處理。 [建議第 4(d)項]

有關條例	現行安排及執行上的局限	現正考慮的建議
《收回土地條例》 (第 124 章)	<ul style="list-style-type: none"> 現時，《收回土地條例》沒有指明諮詢、處理反對意見及就收回土地徵求授權的程序和時限。政府現根據既定的行政機制諮詢相關人士、處理他們的反對意見，以及在徵求行政長官會同行政會議授權收回土地時，向其呈交任何未能解決的反對意見²。在缺乏法定階段里程碑下，對受影響人士而言，他們或會因未來路向的程序和時間表沒有確定性而感到不安，從項目的推展而言，現行制度亦沒有規程確保程序在確切的時間表內完成。 有時後，我們或需要將為某一個公共用途而收回的土地，用作另一個公共用途（例如是因為政策的改變，或在完成收地後土地需求有所更新而令已收回的土地與實際所需土地有落差），或在原本的公共用途未推展前，需要運用該已收回的土地作有效益的臨時用途。 	<ul style="list-style-type: none"> 我們正考慮在《收回土地條例》規範收回土地建議的公布、收集和處理反對意見，以及徵求授權的時間表，除非這些公布和處理反對意見的程序已在其他條例下完成。 [建議第 4(e)項] 我們正研究是否賦權政府，在合適的規範下，可將已收回／徵用的土地用於原本的公共用途以外的其他公共用途。 [建議第 4(f)項]
(五) 精簡各項程序以更有效運用公共資源		
《城市規劃條例》 (第 131 章)	<ul style="list-style-type: none"> 申請人如對城規會就規劃申請所作出的決定感到受屈，可以書面提出覆核。然而，許多申請人在提出覆核時，並無列明其要求覆核的理據。事實上，有些申請人在未有提供任何理據下便動輒提出覆核，令城規會要花不少時間和資源處理這些申請。 	<ul style="list-style-type: none"> 我們建議要求申請人在提出覆核申請時須列出覆核理據，尤其是申請人認為城規會決定有何問題，使城規會於考慮覆核時能聚焦需要注意或作重新考慮的事項。 [建議第 5(a)項]

² 為確保諮詢安排的效率，現時負責項目的政策局／部門／機構會考慮公布項目的適當途徑以及就收地方案應諮詢的相關團體（當中會根據諮詢最受收地影響的人士的原則去考慮），為項目作出相應的安排。

有關條例	現行安排及執行上的局限	現正考慮的建議
《城市規劃條例》 (第 131 章)	<ul style="list-style-type: none"> 雖然城規會必須在指定期限內考慮改劃或規劃申請，但如果申請人提交的進一步資料不會令該申請的性質有重大改變，城規會須在考慮申請前的任何時間接收申請人提供的進一步資料。除非獲得豁免，否則城規會考慮有關申請的法定時限會在接收進一步資料後重新計算。 實際上，連續多番提交進一步資料可能會不合理地拖延城規會考慮申請個案。 	<ul style="list-style-type: none"> 我們希望善用城規會的工作時間，以更有效率處理申請個案，並確保申請人提交進一步資料不會不合理地拖延決定。我們建議訂定一個明確的時限，在該期限屆滿後，城規會將不會接收進一步資料，並會隨即處理該項申請及作出決定。申請人其實有責任確保申請文件清晰完備及妥善無誤，以供城規會審核。 [建議第 5(b)項]
	<ul style="list-style-type: none"> 城市規劃是一個持續不斷的過程。為配合不斷轉變的規劃情況和社會的發展需要，我們不時檢討並修訂覆蓋香港不同地區的法定圖則。城規會現時修訂法定圖則前，必須先取得行政長官會同行政會議的同意，將核准圖發還城規會以作出修訂，或由新的圖則取代。而實際上，發還圖則的步驟其實只是一項形式上的程序。 	<ul style="list-style-type: none"> 我們建議賦權發展局局長可批准發還已獲核准圖則，以便日後作出修訂。由於無須另行向行政會議呈交文件，相信建議可加快整個過程約兩個月的時間。無論如何，行政長官會同行政會議最終會就城規會建議在草圖上的修訂作出最後決定。 [建議第 5(c)項]

註：政府正不斷推敲及細化此附件所載列的建議，以確保建議能切實可行地解決上述事宜。我們亦必須確保建議符合《基本法》及相關的法律原則。我們不排除日後推出的條例修訂草案可能會在上述建議的基礎上再作進一步的修訂。

加強《城市規劃條例》下執行管制方面的條文

現行安排

《城市規劃條例》目前賦予城市規劃委員會權力，可就被分區計劃大綱圖覆蓋的地方以外的香港任何地區指定為「發展審批地區」。規劃監督有權根據《城市規劃條例》，就位於現時指定或曾指定為「發展審批地區」內的土地上所見的違例發展，採取執行管制及檢控行動。

執行時的局限

2. 近年來，鄉郊地區內填土及其他引致環境受到破壞的土地用途問題日趨嚴重，並引起社會關注。目前規劃監督有權於大部分鄉郊地區（即已被指定或曾指定為「發展審批地區」）採取執行管制及檢控行動。儘管如此，基於現時法例的局限，某些早年已被納入分區計劃大綱圖內並正面對發展壓力及環境破壞的高生態價值地區，未能被指定為「發展審批地區」。因此，規劃監督無法在這些特別值得保護的地區，就不符合分區計劃大綱圖規定的發展採取執行管制行動。

建議

3. 我們建議在條例下引入一項新的權力，使發展局局長可將某些早年已被納入分區計劃大綱圖並正面對發展壓力及環境破壞的高生態價值地區，指定為「執行管制地區」。在新的安排下，現行條例適用於「發展審批地區」的執行管制條文亦可適用於局長指定的「執行管制地區」。