



長春社

Since 1968

The Conservancy Association

會址: 香港新界葵涌貨櫃碼頭路 77-81 號 Magnet Place 一期十三樓 1305-6 室
Add.: Units 1305-6, 13/F, Tower 1, Magnet Place, 77-81 Container Port
Road, Kwai Chung, New Territories, H.K.
網址 Website: www.cahk.org.hk

電話 Tel.: (852) 2728 6781 傳真 Fax.: (852) 2728 5538
電子郵件 E-mail: cahk@cahk.org.hk

長春社對「精簡與發展相關的法定程序之法例修訂建議」的意見

發展局提出多項精簡土地發展相關的修例建議，當中不少都涉及修訂《城市規劃條例》（《城規條例》），長春社認為精簡規劃程序與鼓勵公眾參與，本身可以共存，可惜局方現時提出的建議，涉及大幅度修訂收集公眾意見的程序，旨在壓縮發展程序，把法定制度下的公眾參與精神也一併「精簡」，我們非常擔心日後更難透過城規等法定程序，就不少對環境、生態造成破壞的發展項目提出意見及改善方法，公眾最終或只能提出司法覆核，政府要把發展項目上馬，隨時因快得慢。

我們對局方提出的方案有以下意見：

1. 《城規條例》一輪公眾申述，公眾參與倒退

設立多輪收集公眾申述及意見、安排進一步就修訂提出申述，容許公眾出席公聽會，早在一九三九年通過的《城規條例》第六條已清晰列明。

政府文件指制訂圖則的程序需要十七個月，然而政府沒講清楚，整個制訂圖則實為十一個月，但如有需要，城規會可要求行政長官延長最多六個月，如極具爭議的古洞北／粉嶺北新發展區的修訂圖則程序，而且行政長官是可以不批准延長。故此文件一直指精簡城規程序後能稱把十七個月大幅壓縮至九個月，並不完全反映實況，亦有誤導之嫌。

以一般正常程序，即十一個月去計算，精簡程序至九個月，只不過省卻短短兩個月的時間，實際加快發展的效果不大。縮短整個城規法定程序的同時，合併至只得一輪公眾申述，一方面公眾將來無法就公開的申述提交意見，申述人缺少機會釐清與其意見相反的觀點；另一方面，就修訂作進一步申述的步驟刪走，日後若城規會通過修訂圖則，因修訂而受影響的公眾將失去表達申述的機會，這是剝奪了公眾參與城規的權利和破壞平等。事實上，進一步申述已規定前一輪曾作出申述及提意見的人士，不能就修訂作進一步申述，某程度上已從審批效率及公眾參與之間取得平衡，若通過改動，將會是公眾參與的一大倒退。

我們早前分析一二年至今的二十四項牽涉共四十八塊綠化帶中改劃申請的所需時間，發現由政府披露發展意向、展開行政程序，至完成法定程序，公眾提出



長春社

Since 1968

The Conservancy Association

會址: 香港新界葵涌貨櫃碼頭路 77-81 號 Magnet Place 一期十三樓 1305-6 室
Add.: Units 1305-6, 13/F, Tower 1, Magnet Place, 77-81 Container Port
Road, Kwai Chung, New Territories, H.K.
網址 Website: www.cahk.org.hk

電話 Tel.: (852) 2728 6781 傳真 Fax.: (852) 2728 5538
電子郵件 E-mail: cahk@cahk.org.hk

申述及意見；召開城規會會議佔整個程序所需時間僅約百分之七¹，若計算法定程序前的內部行政過程，用作公眾諮詢的時間比例更加是九牛一毛。

二〇〇三、〇四年修訂《城規條例》時，政府曾提出過把當時原先修訂圖則的三個階段程序，壓縮成一個階段，不少團體對只有一個階段的考慮申述程序提出強烈反對，當年的報告提到，「第一，圖則公布期只得一個月，對於申述者收集和整理相關資料，以提出有力的申述而言，時間實在太短。第二，受城規會因應申述而作出修訂影響的人士，並無機會提出進一步反對，而現時在第三階段的考慮反對程序中，該等人士是可以提出反對的。第三，城規會須在六個月內或（在行政長官批准延長期限的情況下）在至多九個月內，完成對申述的考慮，這樣的時間安排實在太過緊逼。」最後政府建議的修訂圖則程序，變成兩個階段。

不斷有聲音指《城規條例》下制訂、修改法定圖則的過程，特別是諮詢程序冗長、重複，應該壓縮程序，加快規劃過程，回顧這段修訂《城規條例》的歷史，可見現時圖則修訂的法定時限、圖則公布期、進一步聆訊的安排，都是政府當年聽取多方團體意見，衡量簡化規劃程序與公眾參與過後而作出的決定。

建議：

- 不應合併、縮短任何收集公眾申述及意見的時間
- 保留收集進一步申述的步驟，確保城規會因應申述而作出修訂後受影響的人士，仍有機會提出意見

2. 由城規會揀選申述者，易製造不公平

發展局考慮「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」。事實上，出席城規會會議的公眾人士，背景來自五湖四海，各有不同關注重點，透過城規會會議，城規會可以全面掌握各方意見，以及資料補充，從而作出更客觀的判斷，容許個別委員揀選個別申述者出席會議，將製造不公平、偏聽某一方意見的情況，長遠也削弱城規會的權威性。

近年環團甚至不少關注團體，都會參與改劃綠化地帶作房屋發展的城規會會議，團體事前透過實地觀察林地、天然河溪等狀況；尋找散落各處的歷史文獻；翻看航空圖片評估林地演替情況；研究部門各技術文件的細節；拍片、錄音訪問

¹ 環評停滯 24 年政府優化方案求快不求質 10 環團將向政府提交民間意見書促修補漏洞
<https://www.cahk.org.hk/zh-hant/media/492/>



長春社

Since 1968

The Conservancy Association

會址: 香港新界葵涌貨櫃碼頭路 77-81 號 Magnet Place 一期十三樓 1305-6 室
Add.: Units 1305-6, 13/F, Tower 1, Magnet Place, 77-81 Container Port
Road, Kwai Chung, New Territories, H.K.
網址 Website: www.cahk.org.hk

電話 Tel.: (852) 2728 6781 傳真 Fax.: (852) 2728 5538
電子郵件 E-mail: cahk@cahk.org.hk

受影響社區，把資料整理過後到公聽會講解。親身在公聽會表達意見的意義，除了讓公眾可以根據意見書上的內容作補充，也有機會回應委員的提問。

為了聚焦部分討論，城規會過往已試過把會議分開數節的做法，如討論郊野公園「不包括土地」的圖則時，支持擴大丁屋土地的代表與關注環境保育的環團，會分開陳述雙方意見。而近年涉及改劃綠化地帶的討論，環團亦已事前協調團體之間的發言重點。要聚焦討論，發展局應該鼓勵類似做法，而非由委員自行揀選個別申述。

建議:

- 撤回授權城規會揀選申述者出席城規會會議，確保所有人有平等的權利

3. 修訂《城規條例》第 12A 條，限制公眾參與

關於「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」，以往當項目倡議人透過第 12A 條提交改劃申請時，公眾除了可以就發展項目表達意見之外，也可詳閱發展項目的技術文件、部門對申請的初步回應及意見等，這項安排有助公眾了解發展項目進度，保證整個規劃過程具透明度。局方雖指「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」，但這種安排，公眾要到規劃最後階段才能表達意見，不利項目倡議人盡早處理反對意見。而且根據局方的說法，這項建議只會節省一個月，對加快發展作用不大之餘，更犧牲市民表達意見的機會，做法極不理想。

關於「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」，過往有不少市民根據《城規條例》第 12A 條申請改劃，包括被政府肯定為「保育里程碑」，屬法定古蹟的景賢里、屬一級歷史建築的前政府總部西座等。我們擔心，是次改動不單扼殺更多由下而上的民間規劃方案，也無助釋除市民對具爭議項目的憂慮，隨時招來更強烈的反對聲音，甚至司法覆核，造成反效果。再者，新建議的限制下，一般市民和公民團體連政府土地也無法申請改劃，他日期望表達對環保、社會福利等裨益的發展、保育項目，都沒有正式渠道。

建議:

- 維持現時《城規條例》第 12A 條的安排，確保公眾能在規劃的不同階段查閱相關文件、提出意見，以及提出改劃申請



長春社

Since 1968

The Conservancy Association

會址: 香港新界葵涌貨櫃碼頭路 77-81 號 Magnet Place 一期十三樓 1305-6 室
Add.: Units 1305-6, 13/F, Tower 1, Magnet Place, 77-81 Container Port
Road, Kwai Chung, New Territories, H.K.
網址 Website: www.cahk.org.hk

電話 Tel.: (852) 2728 6781 傳真 Fax.: (852) 2728 5538
電子郵件 E-mail: cahk@cahk.org.hk

4. 收地、填海新安排，矮化城市規劃精神

局方提到進行法定城規程序期間，可同步進行涉及收地及填海相關的法定程序，我們憂慮這種「邊收地/填海，邊規劃」的做法，未有詳細規劃圖則就處理收地、填海等執行細節，只是製造既定事實，把規劃功能架空。另外，一旦規劃細節有需要調整而影響收地、填海規模，不但又要重新調整收地、填海等額外的工作，當中一些準備/臨時工程亦會衍生環境、生態問題，這些問題以往能夠在法定規劃程序獲得討論及處理，日後規矩一改，亦令人憂慮會否無法避免及減輕環境影響。

建議：

- 任何涉及收地、填海的刊憲程序，應待法定規劃圖則修訂完成後展開

5. 明確法定程序下各項步驟

如文件所述，就《前濱及海床（填海工程）條例》、《道路（工程、使用及補償）條例》、《鐵路條例》、《收回土地條例》處理反對意見機制，除列明相關部門處理反對意見、公眾提交意見的法定時限，基本上沒有明確的規定。

建議：

- 應明確規定反對意見的處理程序，給予公眾公平及合理的機會表達意見
- 不應縮短市民反對意見的期限
- 法例應容許當局延長處理反對個案的時限，以便處理部分複雜的發展項目

6. 需規範「小型工程」

無論擴大《道路（工程、使用及補償）條例》和《鐵路工程》下的「小型工程」，還是《前濱及海床（填海工程）條例》下引入「小型工程」，我們關注若為這些「小型工程」加快或豁免法定刊憲程序，關注團體或公眾會否無法就工程對環境的影響提出意見。尤其以往部分道路改善工程無須向《環境影響評估條例》或《城市規劃條例》申請時，以上三條法例下將成為僅餘收集公眾意見的法定程序。我們亦關注會否有項目倡議人企圖迴避規管，如把大型工程「斬件式」上馬，

建議：

- 詳細交代「小型工程」定義
- 設機制處理企圖迴避規管的情況，如把大型工程「斬件式」上馬



長春社

Since 1968

The Conservancy Association

會址: 香港新界葵涌貨櫃碼頭路 77-81 號 Magnet Place 一期十三樓 1305-6 室
Add.: Units 1305-6, 13/F, Tower 1, Magnet Place, 77-81 Container Port
Road, Kwai Chung, New Territories, H.K.
網址 Website: www.cahk.org.hk

電話 Tel.: (852) 2728 6781 傳真 Fax.: (852) 2728 5538
電子郵件 E-mail: cahk@cahk.org.hk

7. 規管規劃申請提交進一步資料

不少項目倡議人在改劃或規劃申請時，都會再向部門提交進一步資料，然而我們留意到當中有項目倡議人本身準備資料不足，經常待收到相關部門的回應後才提交相關資料，或更改規劃申請上的錯誤資料，甚至如串錯字、亂碼、錯標點、錯編號等亦要部門指出更正。由於每次提交進一步資料，各部門要花費大量時間及資源回應，結果變相也拖慢城規會審批發展項目。對公眾來講，提交進一步資料雖然有助公眾了解項目的進度，特別是了解項目倡議人如何解決項目對環境等影響，然而不斷「擠牙膏」的方式交代詳情，事實上無助處理反對意見，也非常擾民。

建議：

- 應明確規範提交改劃及規劃申請時，提交進一步資料的做法，如設明確時限、提交最多次數等，避免有人濫用提交進一步資料的機制

8. 加強《城規條例》執行管制，仍無任何細節

除了精簡與發展相關的法定程序，局方亦提出修改《城規條例》中有關執行管制方面的條文，在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設「執行管制地區」，填補規劃署在未有「發展審批地區」覆蓋範圍的執法漏洞。

以往我們關注一些新界鄉郊地方的環境破壞，如南大嶼一帶、馬鞍山梅子林、大埔元墩下、南丫島等，因為沒有發展審批地區圖作規劃管制，這裏私人土地上的破壞無法監管，破壞農地及河道，故不斷多年來強調政府應盡快堵塞漏洞。可惜政府現時提出的建議仍欠缺細節，對於「高生態價值地區」的定義亦不清晰。

建議：

- 應優先修例，盡快回應環團多年前已提出的相似訴求，而非將之網綁於其他「精簡程序」的修例建議中，以免生態環境在與日俱增的發展壓力下被進一步破壞
- 執法範圍應覆蓋所有鄉郊地區具保育價值的地方
- 設機制取締、終止不符保育用途的發展

9. 其他

精簡發展相關程序不應犧牲公眾參與及環境保護的目標，就此我們認為以下各項亦需處理：



長春社

Since 1968

The Conservancy Association

會址: 香港新界葵涌貨櫃碼頭路 77-81 號 Magnet Place 一期十三樓 1305-6 室

電話 Tel.:(852)2728 6781 傳真 Fax.:(852)2728 5538

Add.: Units 1305-6, 13/F, Tower 1, Magnet Place, 77-81 Container Port

電子郵件 E-mail:cahk@cahk.org.hk

Road, Kwai Chung, New Territories, H.K.

網址 Website:www.cahk.org.hk

- 檢討法例以外跟土地開發相關的程序，如審批顧問及工程合約，部門之間的協調、溝通等
- 維持和遵守城規會規劃指引編號 12C，包括「濕地零淨損失」和「防患未然」的原則，反對借修訂「濕地緩衝區」及「濕地保育區」，影響后海灣地區一帶的生態完整性
- 繼續推動把土地開發相關的資料電子化，包括(但不限於)把所有規劃申請、會議文件等資料上載網頁；把《城規條例》下違法執管紀錄上載至「法定規劃綜合網站 2(Statutory Planning Portal 2)」等
- 鼓勵部門在發展早期諮詢環保團體及相關持份者，盡早得悉及處理反對意見

長春社

二零二二年六月十四日