

(譯 本)

城市規劃上訴委員會
城市規劃上訴個案編號：2011 年第 16 號

有關

劉佰球

上訴人

與

城市規劃委員會

答辯人

上訴委員會 : 費中明先生 (主席)
卓劍騰工程師 (委員)
羅瑞真博士 (委員)
冼明熹先生 (委員)
余雅芳女士 (委員)

列席者 : 文慧珠女士 (秘書)

代表 : 上訴人的授權代表梁北強先生代表上訴人
律政司政府律師馮秀娟女士代表答辯人

聆訊日期 : 2012 年 11 月 28 日

裁決日期 : 2013 年 1 月 18 日

裁 決

本上訴

1. 這宗上訴是上訴人根據《城市規劃條例》(下稱「條例」)第 17B 條提出的，以反對城市規劃委員會(下稱「城規會」)拒絕了他的規劃許可申請，在新界大埔山寮村第 15 約一塊面積約為 65.03 平方米的政府土地(下稱「上訴地點」)上興建屋宇(新界豁免管制屋宇－小型屋宇)(下稱「擬議發展項目」)。

用途地帶

2. 上訴人在提交申請時，上訴地點坐落於《汀角分區計劃大綱草圖編號 S/NE-TK/16》劃為「鄉村式發展」地帶(約 53%)及「農業」地帶(約 47%)的地區內，而在現行的《汀角分區計劃大綱核准圖編號 S/NE-TK/17》(下稱「大綱圖」)上，上訴地點的用途地帶維持不變。
3. 雖然新界豁免管制屋宇(下稱「豁免屋宇」)在「鄉村式發展」地帶內屬經常准許的用途，但在「農業」地帶內則只屬須先向城規會申請才可能獲准的用途。由於上訴地點部分地方位於大綱圖上劃為「農業」地帶的地區內，因此上訴人須申請規劃許可。

本上訴的始末

4. 2011年1月26日，上訴人根據條例第16條就擬議發展項目向城規會申請規劃許可(下稱「有關申請」)。
5. 2011年3月18日，城規會轄下鄉郊及新市鎮規劃小組委員會(下稱「小組委員會」)根據城規會授予的權力，決定拒絕有關申請，理由如下：

- (a) 擬議發展項目不符合「評審新界豁免管制屋宇／小型屋宇發展規劃申請的臨時準則」，因為發展項目可能涉及地盤平整、鞏固斜坡及建造通道等工程，以致須清理成齡樹和茂密的植物，破壞八仙嶺郊野公園四周地區的優美景致。申請人未能證明擬議的發展項目不會對附近地區的岩土和景觀造成不良影響；以及
- (b) 批這宗申請會為該區和毗鄰「農業」地帶的其他同類申請立下不良先例。倘這類申請都獲批准，累積影響所及，會導致發展進一步侵入郊野公園四周的林地，令該區整體環境和景觀的質素下降。」

6. 2011 年 4 月 14 日，上訴人根據條例第 17 條向城規會申請覆核小組委員會拒絕其申請的決定。
7. 2011 年 11 月 11 日，城規會經考慮上訴人在覆核聆訊中作出的陳詞後，決定以小組委員會提出的大致相同的理由駁回有關覆核申請(下稱「**城規會的決定**」)。城規會於 2011 年 11 月 25 日去函上訴人，通知他城規會的決定。
8. 2011 年 12 月 2 日，上訴人根據條例第 17B 條就城規會的決定提交上訴通知書，以提出本上訴。
9. 2011 年 12 月 28 日，上訴人致函上訴委員會，信中列載他支持本上訴的詳細理由。

上訴聆訊

10. 在 2012 年 11 月 28 日的上訴聆訊中：

- (1) 上訴人經由他的授權代表梁北強先生(下稱「梁先生」)出席聆訊及作出口頭陳詞；聆訊初期並由李雪蘭女士協助。
- (2) 上訴人沒有傳召證人。
- (3) 答辯人由政府律師馮秀娟女士(下稱「馮女士」)代表，並傳召了一名證人：沙田、大埔及北區規劃處署理高級城市規劃師／大埔劉志庭先生(下稱「劉先生」)。

11. 上訴人爲支持其上訴而提出的論點，可概述如下：

- (1) 由於上訴地點對周邊地區的土力和景觀造成的不良影響只屬技術範疇，城規會可原則上批給規劃許可，並加入附帶條件，規定上訴人必須履行。上訴人已在申請表格上及在覆核聆訊中承諾，他會聘請認可的專業人士評估天然山坡災害及擬備地盤平整工程報告，並在有需要時進行斜坡鞏固工程。
- (2) 城規會要求上訴人進行這類費用高昂的研究但又不保證有關申請會獲批准，做法並不公平，亦有違新界小型屋宇政策的精神。根據該項政策，村民應能以廉宜的方法，滿足住屋需求。

- (3) 漁農自然護理署署長(下稱「**漁護署署長**」) 錯誤指出上訴地點的復耕潛力高。而地政總署會否准許個別人士使用政府土地作農業用途，亦成疑問。
- (4) 規劃署錯誤地把大綱圖上被山坡和林地覆蓋的地方劃為「**鄉村式發展**」地帶，而要在這些地方發展，必須進行大規模的地盤平整工程，故根本不宜興建豁免屋宇。規劃署拒絕擴大大綱圖上山寮村的「**鄉村式發展**」地帶。為此，上訴人被迫在劃為「**鄉村式發展**」地帶的地區附近物色土地，以進行擬議發展項目。這並非上訴人的過失。
- (5) 當局不應因為憂慮會立下不良先例而拒絕有關申請。有關申請應根據普通法來處理，城規會亦可定下批准申請數目的上限，而不應一次過拒絕所有申請。

12. 劉先生的證供和馮女士的陳詞主要集中在有關申請如何不符合「**評審新界豁免管制屋宇／小型屋宇發展規劃申請的臨時準則**」(下稱「**臨時準則**」)、為何上訴人所提出的理由應予拒絕，以及上訴地點的位置等問題。

駁回上訴的原因

13. 經考慮雙方的證供及陳詞後，上訴委員會裁定駁回本上訴，理由載於下文各段。

公眾安全

14. 根據城規會的證供，上訴委員會接納：
- (1) 從劉先生提供的圖 AP-4 可見，上訴地點位於天然斜坡頂部，兩邊邊緣陡峭(斜坡編號分別為 3SE-C/C186 和 3SE-C/DT40)。
 - (2) 根據一份題為「斜坡編號 3SE-C/C186 的斜坡資訊」(Slope Information of Feature 3SE-C/C186)文件所載的資料和照片顯示，斜坡編號 3SE-C/C186 的斜坡角度為 55 度。
 - (3) 根據土木工程拓展署土力工程處處長的意見：
 - (a) 擬議發展項目會影響現有兩個編號分別為 3SE-C/C186 和 3/SE-C/DT40 的斜坡。根據該署的記錄，這兩個斜坡的穩固程度不詳，但違例的地盤平整工程已令上訴地點出現了重大變化。

(b) 上訴人須準備地盤平整資料，內容包括勘察擬議發展項目範圍內或附近的人造斜坡／護土牆及天然斜坡穩固程度的資料，並根據《建築物條例》的規定，把有關資料提交建築事務監督及／或地政專員審批。

(4) 斜坡不穩定可導致倒塌，釀成山泥傾瀉及傷亡意外。

15. 上訴委員會認為，上訴地點位於兩邊陡峭的斜坡頂部，所處的位置非常不理想，其安全問題應盡快予以仔細研究。擬議發展項目會影響現有斜坡，其穩固程度不詳。上訴地點的違例地盤平整工程已令上訴地點出現了重大變化，因此當局應盡快確定現有斜坡的穩固程度。由於在本個案中公眾安全受到嚴重威脅，上訴委員會認為，原則上批給規劃許可，並規定上訴人履行附帶條件的做法並不恰當。擬議發展項目對周邊地區的土力工程和景觀方面造成的不良影響不單屬技術範疇，也屬安全範疇，因此，上訴委員會認為城規會沒有保證有關申請會獲批准，但要求上訴人就斜坡穩固程度提交地盤平整資料(即使費用高昂)，做法合理。由於公眾安全不容輕言妥協，上訴委員會認為這項規定並非有違豁免屋宇政策的精神。

臨時準則

16. 根據城規會的證供，上訴委員會接納：

- (1) 從劉先生提供的圖 AP-2 可見，上訴地點位於八仙嶺山麓上的一個林木區，毗鄰八仙嶺郊野公園(近至 25 米)，周圍是山丘、林地及雜草叢生的休耕農地。
- (2) 從劉先生提供的圖 AP-3 和圖 AP-4 可見，上訴地點所在的天然斜坡被成齡樹和茂密的植物覆蓋。
- (3) 根據規劃署總城市規劃師／城市設計及園境的意見，從香港景觀特色圖可見，上訴地點所在的地方被評為具高度(優質)價值，這類地方一般都風景怡人，具有很高的景觀價值，所以不應有影響視覺效果的事物。
- (4) 由於擬議發展項目的覆蓋範圍廣及整個上訴地點，故此該地點內已沒有空間栽種任何植物以美化環境，以補償或補回因擬議發展項目而損失的植物。
- (5) 根據臨時準則第(h)項評審準則，擬議發展項目不應在景觀和土力工程方面對附近地區造成不良影響。任何上述可能出現的不良影響應予以紓緩，直至情況符合有關政府部門的要求。

(6) 根據大綱圖的《說明書》第 8.1 和 8.2 段，「*整體規劃意向應以保育自然環境和景觀為依歸。該區風景優美，具生態價值和鄉郊特色，其整體規劃意向是保育自然環境……*」。

(7) 根據大綱圖的《註釋》，「*農業*」地帶的規劃意向，亦是「*要保存在復耕及作其他農業用途方面具有良好潛力的休耕農地。*」

(8) 規劃署不支持有關申請，因為擬議發展項目不符合臨時準則第(h)項評審準則：

(a) 擬議發展項目可能涉及地盤平整、斜坡鞏固及建造通道等工程，以致須清理成齡樹和茂密的植物，對八仙嶺郊野公園四周地區的優美景致造成不可逆轉的破壞。

(b) 上訴人未能證明擬議發展項目不會對周邊地區的土力工程和景觀方面造成不良影響。

(9) 漁護署署長不支持有關申請，因為上訴地點位於「*農業*」地帶內，復耕潛力高。

(10) 上訴地點並非方便易達，現時並沒有通路前往上訴地點。

17. 大綱圖的《註釋》明文述明屬大綱圖的一部分。雖然大綱圖《說明書》明文述明並非大綱圖的一部分，但不能不予理會，因為這

屬重要考慮因素，即使城規會和上訴委員會不一定要依循(見 *恆基兆業地產代理有限公司 訴 Lo Chai Wan 案*[1997 年]HKLRD 258 第 267 頁)。

18. 上訴委員會注意到，臨時準則第(h)項評審準則符合及有助落實汀角地區的一般規劃意向和上訴地點內「農業」地帶的規劃意向。這是城規會須考慮的相關事宜。
19. 上訴委員會信納，上訴人未能證明擬議發展項目不會對周邊地區造成土力工程和景觀方面造成不良影響。上訴委員會亦信納，擬議發展項目可能涉及地盤平整、鞏固斜坡及建造通道等工程，以致須清理成齡樹和茂密的植物，對八仙嶺郊野公園四周地區的優美景致造成不可逆轉的破壞。因此，上訴委員會認為，擬議發展項目不符合臨時準則第(h)項評審準則。
20. 至於上訴人質疑漁護署署長對上訴地點復耕潛力的意見一事，上訴人沒有提供確實證據，以反駁漁護署署長的意見。因此，上訴人提出的因由，不足以說服上訴委員會對漁護署署長的意見置之不理。至於地政總署會否准許個別人士使用政府土地作農業用途一事，根據大綱圖，農業用途在上訴地點內屬經常准許的用途，

因此這項用途無須獲批規劃許可。上訴委員會看不到任何基礎，去推測地政總署的決定會和大綱圖內的規劃意向逆道而行。上訴委員會因此亦認為，擬議發展項目不符合上訴地點內「農業」地帶的規劃意向。

在大綱圖的規範內行使酌情權

21. 上訴委員會注意到上訴人對大綱圖提出反對意見，並寄予同情。然而，在就本上訴作出裁決時，上訴委員會須在大綱圖的規範內行使酌情權。而大綱圖是否有改善餘地，則與本個案無關。上訴法院已在 *International Trader Ltd. 訴 Town Planning Appeal Board Anor* 案 [2009 年] 4 HKC 411 第 422 頁中，簡明地闡述這法則：

「48. 就本人判斷，在考慮根據第 16 條提出有關按照核准圖要求批給許可的申請時，城規會並非可任意判斷，因為其席前已有相關的核准圖。在如此情況下，雖然城規會享有廣泛的酌情權，但很明顯，在整體考慮之下，條例規定城規會須在相關核准圖的範圍內行使酌情權。換句話說，核准圖並非僅屬相關考慮因素，城規會即使提出強而有力的理由，也不可置之不理。」

22. 因此，上訴人對大綱圖提出反對意見，無助於他的上訴。

不充分的規劃優點

23. 每宗規劃許可的申請均必須按其本身的事實及個別情況作出考慮。因此，上訴委員會沒有多加考慮個案會立下不良先例的論據。就本個案而言，有關個別情況或上訴地點的特有情況，並不足以支持有關申請。上訴地點的位置不理想(位於兩邊陡峭的斜坡頂部，而斜坡穩固程度不詳)、毗鄰八仙嶺郊野公園、並非方便易達，凡此種種都是拒絕有關申請的規劃理由。事實上，上訴人在申請書第 9(7)段所載的理據及在其結案陳詞中，已承認在上訴地點興建豁免屋宇並不理想。

24. 雖然上訴人沒有向上訴委員會提述申請編號為 A/NE-TK/359 的獲批個案或臨時準則中可從寬／從優考慮的情況，但為完整起見，上訴委員會希望在下文概述有關情況。

25. 上訴委員會注意到，在申請編號為 A/NE-TK/359 獲批個案中，有關用地距離上訴地點頗近。然而，上訴委員會信納該獲批個案的情況獨特，理由如下：

- (1) 該獲批個案中的擬議發展項目的覆蓋範圍，絕大部分坐落在「鄉村式發展」地帶內。
- (2) 該獲批個案中的斜坡，斜度只有 18 度，而上訴地點上的斜坡(編號 3SE-C/C186)則十分陡峭，斜度為 55 度。
- (3) 該獲批個案中的用地面積超過 700 平方呎，有足夠空間栽種植物以美化環境，以達到令規劃署滿意的程度。
- (4) 每宗個案均必須按其本身的事實及個別情況作出考慮。一如上文所解釋，就本個案而言，有關個別情況並不足以支持有關申請。本個案的各項事實不足以批准有關申請。

26. 此外，上訴委員會注意到，由於擬議發展項目的覆蓋範圍完全坐落在「鄉村範圍」內，而且在山寮村內可用作興建豁免屋宇的土地普遍供不應求(下稱「普遍供不應求的問題」)，因此可根據臨時準則從寬考慮有關申請。再者，由於擬議發展項目的覆蓋範圍多於 50%坐落在「鄉村式發展」地帶內，而且基於普遍供不應求的問題，因此可根據臨時準則從優考慮有關申請。然而，臨時準則亦明文規定只有在符合其他準則的情況下，上述可從優考慮的情況才適用。一如上文第 19 段所述，臨時準則第(h)項評審準則在本個案中未獲遵行。就從寬考慮上述情況而言，雖然上訴委員會對上訴人寄予同情，但首要須考慮的是，有關申請就規劃優點

而言是否應獲批准。可是，基於上文所載理由，即使有關申請獲從寬考慮，也沒有充分的規劃優點足以批准該申請。

27. 至於普遍供不應求的問題，上訴委員會認為應全面及有系統地處理，並應充分考慮所有相關規劃考慮因素，但這卻屬條例第 3 條下城規會的職能。同樣地，上訴人對大綱圖提出的反對意見，屬城規會根據條例第 12A 條在考慮適當修訂大綱圖時須予跟進的事宜。上述事宜在上訴委員會的職能以外。然而，上訴委員會欣悉，上訴人和城規會已進行溝通。希望有關溝通很快令大綱圖從規劃的角度來看有所改善。

結論

28. 我們信納並沒有充分理由支持本上訴。因此，我們裁定駁回上訴，而且不會就訟費作出命令。

費中明先生
(主席)

卓劍騰工程師
(委員)

羅瑞真博士
(委員)

冼明熹先生
(委員)

余雅芳女士
(委員)