

城市規劃上訴委員會

城市規劃上訴個案編號：2013 年第 8 號

有關

梁鈞熊

上訴人

與

城市規劃委員會

答辯人

上訴委員會：楊明悌先生（主席）

陳錦文先生（委員）

張達棠先生（委員）

文志森博士（委員）

容志偉先生（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

律政司政府律師梁麗心女士代表答辯人

聆訊日期：2014 年 9 月 3 日

裁決日期：2014 年 12 月 2 日

---

# 裁 決

---

## 本上訴

1. 這宗上訴是上訴人梁鈞熊先生根據《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，上訴地點所在的地區有部分位於《汀角分區計劃大綱核准圖編號 S/NE-TK/17》(下稱「**大綱圖**」)上被劃為「鄉村式發展」地帶(約 54%)，部分被劃為「農業」地帶(約 8%)，另有部分在該大綱圖涵蓋範圍外(約 38%)。直至現時，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」地帶內則屬必須先向城規會申請才可能獲准的用途。由於上訴人擬建的豁免屋宇所在地點有部分地

方位於大綱圖上劃為「農業」地帶的地區內，因此上訴人必須申請規劃許可，才可進行擬議發展項目。

4. 2012年12月14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. 2013年2月8日，城規會轄下的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)擬議的發展不符合「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」，因為擬議的發展會涉及地盤平整和斜坡鞏固工程，因而要清除周邊地區的成齡樹和茂密的植物，損及八仙嶺郊野公園一帶的景致。申請人未能證明擬議的發展不會對附近地區的土力和景觀造成不良影響；以及*

*(b) 倘申請獲得批准，會導致發展項目進一步侵佔郊野公園四周的林地，令該區整體的環境和景觀質素下降。」*

6. 2013年3月21日，上訴人根據條例第17(1)條向城規會申請覆核小組委員會拒絕其申請的決定(下稱「有關覆核申請」)。

7. 2013年6月14日，城規會經考慮後，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2013年6月28日去函上訴人，通知他有關城規會的決定。
8. 2013年8月7日，上訴人根據條例第17B條就城規會的決定向城市規劃上訴委員會(下稱「**上訴委員會**」)提交上訴通知書，提出本上訴。
9. 在整個上訴過程中，上訴人只是在上訴通知書內表達對有關部門審批的意見感到不公平，以及指出城規會所持的理由與實際情況有所偏差。除此之外，上訴人在2014年9月3日的上訴聆訊前，並沒有向上訴委員會提交任何文件，列載他支持本上訴的理由。

### 上訴聆訊

10. 在2014年9月3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；聆訊並由李雪蘭女士和鄧秀芳女士協助。
  - (2) 上訴人沒有傳召證人。
  - (3) 答辯人由政府律師梁麗心女士(下稱「**梁女士**」)代表，並傳召了一名證人：沙田、大埔及北區規劃處高級城市規劃師／大埔劉志庭先生(下稱「**劉先生**」)。

11. 上訴人為支持其上訴而提出的論點，可概述如下：

- (a) 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。上訴人已在有關申請的申請書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。
- (b) 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。
- (c) 規劃署把山寮村馬路以西大片農地劃作「農業」地帶，是極不科學及不智。漁農自然護理署（下稱「漁護署」）反對村民興建小型屋宇，只是根據規劃署所規劃的「農業」地帶而提出反對。
- (d) 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。要在這些土地上發展，必須進行大規模的地盤平整工程，故根本不宜將這些土地劃為「鄉村式發展」地帶。此外，規劃署又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。

- (e) 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相關的申請。

12. 劉先生的證供和梁女士的陳詞主要集中解釋為何有關申請不符合「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被視為不合理而應予拒絕，以及於上訴地點進行擬議發展項目所產生的種種問題等。

### 駁回上訴的原因

13. 經考慮雙方的證供及陳詞後，上訴委員會一致裁定駁回本上訴，理由載於下文各段。上訴委員會在作出裁決時，已參考了雙方於 2014 年 9 月 3 日聆訊後，應上訴委員會的命令提交了在上訴地點現正進行的斜坡維修工程的補充資料。綜合上訴人(2014 年 9 月 12 日的信件)及答辯人(2014 年 9 月 10 日的信件)的補充資料，土木工程拓展署曾視察及建議地政總署在該斜坡的一部份進行適當的維修工程，以

防止斜坡情況繼續惡化。因應此要求，地政總署已安排維修工程於 2014 年 6 月 25 日展開，並在本年 9 月 26 日完工。

## 公眾安全

14. 根據城規會的證供，上訴委員會接納及裁定以下的事項：

- (1) 從劉先生提供的圖片 AP-4 可見，上訴地點位於天然斜坡的中部及頂部位置，這天然斜坡頗為陡峭(斜坡編號為 3SE-C/C186)。
- (2) 根據城規會文件顯示，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編號為 3SE-C/C186 的斜坡。根據該署的記錄，該斜坡因違例的地盤平整工程而形成，穩固程度不詳。
  - (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，上訴地點位於陡峭的斜坡中部及伸延到頂部，所處的位置並不是一塊平地，需要進行平整斜坡工程，才可產生可供建屋的用地，有關位置非常不理想，對於平整工程所產生的安全問題應盡快予以仔細研究。擬議發展項目無可避免地會影響現有斜坡，有關斜坡的穩固程度不詳。上訴地點先前進行的違例地盤平整工程已令上訴地點出現了重大變化，雖然地政總署曾經派員到有關的斜坡進行修葺工程，但城規會提交的資料並沒有顯示該斜坡經過修葺後可以達到一定的安全程度。最重要的是，在上訴地點進行地盤平整工程必然會對附近的斜坡進行切削，這對穩固程度本已存疑的斜坡會構成未可預見的風險。由於在本個案中開發擬議發展項目所需要的土地會令公眾安全受到嚴重威脅，上訴委員會認為，以原則性批給規劃許可，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地工程方面造成的不良影響不單屬技術範疇，也屬安全範疇。因此，上訴委員會認為即使城規會在沒有保證上訴人可成功申請規劃許可的情況下，仍然要求上訴人就斜坡穩固程度提交地盤平整資料(縱然進行這項工作需要高昂費用)，有關做法依然合理。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，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，由於附近地區的景觀質素高，容易受有關發展影響。倘這宗申請獲得批准，可能會鼓勵更多村屋在「農業」地帶和分區計劃大綱圖未有涵蓋的地區內興建，導致鄉村範圍擴展遠至現有「鄉村式發現」地帶外，對該區的景觀特色造成不能逆轉的改變，並降低分區計劃大綱圖未有涵蓋的草木茂密地區的質素。
- (4) 由於擬議發展項目的覆蓋範圍遍及整個上訴地點，故此在上訴地點內已沒有露天地方可供栽種植物美化環境，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和鞏固斜坡等工程，以致須清理其周邊地區的成齡樹和茂密的植物，損及八仙嶺郊野公園一帶的景致。
- (b) 上訴人未能證明擬議發展項目不會對附近地區的土力和景觀造成不良影響。
- (9) 漁護署署長不支持有關申請，因為上訴地點部分位於「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(見恒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. 上訴委員會裁定，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的不良影響。上訴委員會亦相信及接納城規會的陳述，擬議發展項目可能涉及地盤平整和鞏固斜坡等工程，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)項的評審準則。
20. 至於上訴人質疑規劃署對「農業」地帶的規劃不科學及不智，及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，以反駁規劃署和漁護署署長的意見。因此，上訴人提出的論點，

不足以說服上訴委員會對規劃署和漁護署署長的意見置之不理。上訴委員會因此認為，擬議發展項目不符合上訴地點內「農業」地帶的規劃意向。

### **大綱圖的規範內行使酌情權**

21. 上訴委員會聽取了上訴人對大綱圖提出的反對意見，並對於他現時面對的覓地困難寄予同情。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。至於大綱圖內「農業」地帶的規劃是否有改善餘地，則與本個案無關。上訴法院在 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，無助於增強他在本上訴的理據。

### 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，上訴委員會沒有必要擔心本上訴會否立下不良先例。就本個案而言，上訴地點的位置並不理想（位於陡峭的斜坡中部及頂部，而斜坡穩固程度不詳）、而且部分地方位於或毗鄰八仙嶺郊野公園，在進行地盤平整工程時必須砍伐現有的樹木及植物，因此會對生態環境及景觀做成一定程度的破壞。凡此種種都是足以拒絕有關申請的規劃理由。事實上，上訴人在有關申請的申請書第 4.8 段，已指出在山寮村現有規劃的情況下，找不到較為平坦的政府土地申建小型屋宇。同時，他亦同意要在這些有斜坡的土地上發展，必須進行大規模的地盤平整工程，故這些有斜坡的土地根本不適宜興建豁免屋宇。
24. 上訴人並沒有向上訴委員會提述申請編號為 A/NE-TK/359 的獲批個案，以及在臨時準則中有什麼情況和本上訴的情況相類似，令本上訴可獲從寬／從優考慮。然而，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，上訴委員會接納城規會的陳述，同意該獲批個案的情況頗為獨特，理由如下：

- (1) 在該獲批個案中，擬議興建的豁免屋宇的覆蓋範圍，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美化環境，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，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，擬議發展項目的覆蓋範圍完全坐落在「鄉村範圍」內，而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。此外，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，基於普遍供不應求的問題，可根據臨時準則從寬考慮有關申請。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。在應否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，有關申請就規劃所帶來的影響包括景觀和土力問題上，是否一個嚴重的問題。基於上文所載理由，即使有關申請可獲從寬考慮，但是有關的平整工程所帶來對土力安全的問題以及對樹木和景觀的破壞是無法彌補的。因此，上訴委員會認為，單是欠缺足夠土地作興建豁免屋宇用途，並不構成批准上訴人的規劃許可申請的理據。

27. 至於普遍供不應求的問題，上訴委員會認為當局應全面及有系統地應對及解決，並應充分考慮所有相關規劃考慮因素(例如是否適宜將有山坡或屬於郊野公園範圍內的土地劃作「鄉村式發展」地帶)。此乃條例第 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 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。

## **結論**

28. 基於以上的分析，我們認為上訴人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。

(已簽署)

---

楊明悌先生  
(主席)

(已簽署)

---

陳錦文先生  
(委員)

(已簽署)

---

張達棠先生  
(委員)

(已簽署)

---

文志森博士  
(委員)

(已簽署)

---

容志偉先生  
(委員)