

城市規劃上訴委員會  
城市規劃上訴個案編號：2014 年第 14 號

---

有關

李天送

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)

                              區才華工程師       (委員)

                              陳穎妮女士       (委員)

                              林德興先生       (委員)

                              孫焯德先生       (委員)

列席者            ：     文慧珠女士       (秘書)

代表                ：     上訴人李天送先生親自應訊

                              律政司高級政府律師張家威先生代表答辯人

聆訊日期         ：     2015 年 9 月 15 日

裁決日期         ：     2015 年 11 月 19 日

---

# 裁決

---

## 1. 本上訴

本上訴是上訴人李天送先生根據《城市規劃條例》(第 131 章)(下稱「城規條例」)第 17B 條所提出的，上訴人反對城市規劃委員會(下稱「城規會」)在 2014 年 10 月 10 日的會議上拒絕他的規劃許可申請，即拒絕上訴人在大埔船灣沙欄第 27 約的政府土地(下稱「上訴地點」)興建一幢新界豁免管制屋宇—小型屋宇(下稱「小型屋宇」)的規劃許可申請(下稱「該申請」)。

## 2. 背景

2.1 上訴地點是一塊面積約 65.03 平方米，位於大埔船灣沙欄第 27 約的政府土地。上訴人在根據城規條例第 16 條向城規會申請規劃許可時，上訴地點坐落於《汀角分區計劃大綱核准圖編號 S/NE-TK/17》被劃為「綠化地帶」(圖 AP-1b 及 AP-2)<sup>1</sup> 的區域。

2.2 2015 年 1 月 9 日，城規會根據城規條例第 5 條，展示《汀角分區計劃大綱草圖編號 S/NE-TK/18》，以供公眾查閱。根據城規會提供的資料，該上訴地點的規劃用途自 1994 年 7 月 8 日展示的《汀角分區計劃大綱草圖編號 S/NE-TK/1》至今從來沒有改變，仍劃為「綠化地帶」。

---

<sup>1</sup> 劉志庭先生的證人陳述書 0023 及 0024 頁

- 2.3 2014年5月2日，上訴人根據城規條例第16條向城規會申請規劃許可(申請編號A/NE-TK/507)，以便在上訴地點興建一幢屋宇(新界豁免管制屋宇—小型屋宇)。
- 2.4 根據分區計劃大綱草圖S/NE-TK/18的《註釋》，在劃為「綠化地帶」的地方興建屋宇(根據《註釋》說明頁准許翻建新界豁免管制屋宇或以新界豁免管制屋宇取代現有住用建築物者除外)，必須先向城規會申請規劃許可並獲批准。
- 2.5 「綠化地帶」的規劃意向，主要是利用天然地理環境作為市區和近郊的發展區的界限，以抑制市區範圍的擴展，並提供土地作靜態康樂場地。根據一般推定，此地帶內不宜進行發展。
- 2.6 此外，分區計劃大綱草圖S/NE-TK/18的說明書亦指出劃作「綠化地帶」的地方主要包括接連該區北面邊界且貼近八仙嶺郊野公園的地方。一些值得保存的成齡樹林亦位於這些地方。此外，此地帶還包括一些草木茂盛的山坡低段和小圓丘等。
- 2.7 2014年6月27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**」)決定拒絕這宗申請，理由是：
- (a) 擬議的發展不符合把該區劃為「綠化地帶」的規劃意向，有關的規劃意向主要是利用天然地理環境作為市區和近郊的發展區的界限，以抑制市區範圍的擴展，並提供土地作靜態康樂場地。根據一般推定，此地帶不宜進行發展；

- (b) 這宗申請不符合「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**」)及有關「擬在綠化地帶進行發展而按照《城市規劃條例》第 16 條提出的規劃申請」的城規會規劃指引編號 10 (下稱「**規劃指引**」)，因為擬議的發展涉及切削斜坡和地盤平整工程，會對周邊的自然景觀造成不良影響。申請人未能證明擬議的發展不會對周邊地區的景觀造成不良影響；以及
- (c) 批准這宗申請，會為區內其他同類申請立下不良先例，若這些同類申請也獲批准，累積影響所及，該區整體的環境和景觀質素將會下降。
- 2.8 2014 年 7 月 11 日，上訴人獲告知小組委員會拒絕這宗申請的決定。上訴人於 2014 年 7 月 22 日根據城規條例第 17(1) 條申請覆核小組委員會拒絕這宗申請的決定。
- 2.9 2014 年 10 月 10 日，城規會根據城規條例第 17 條考慮上訴人就覆核申請所提交的書面及口頭陳述。城規會在考慮相關政府部門的意見後，決定駁回上訴人的覆核申請，理由與小組委員會於 2014 年 6 月 27 日的決定相同。(詳情見上文第 2.7 段(a)至(c)項)
- 2.10 2014 年 10 月 24 日，上訴人獲告知城規會駁回覆核申請的決定。2014 年 12 月 16 日，上訴委員團(城市規劃)收到上訴人根據城規條例第 17B 條提出的上訴，反對城規會駁回其覆核申請的決定。

### 3. 上訴地點和周邊地區

3.1 根據城規會提供的資料(包括相片)，上訴地點：

- (a) 位於野草叢生的斜坡上，周邊長有茂密成齡的樹木；
- (b) 位於沙欄、船灣陳屋、李屋和詹屋的「鄉村範圍」及「綠化地帶」內；以及
- (c) 可由一條臨時行人徑接達。

3.2 周邊地區主要具鄉郊特色，沙欄、船灣陳屋、李屋和詹屋的中心區都集中在上訴地點的東面和南面較遠處。上訴地點的西北面是一所荒廢的學校，即前船灣余東璇學校，該處劃為「政府、機構或社區」地帶。

3.3 上訴地點和周邊地區在城規會考慮第 17 條覆核申請時的情況至今沒有重大改變。

### 4. 在上訴地點先前的申請

根據城規會提供的資料，上訴地點並沒有涉及先前規劃申請。

### 5. 在上訴地點附近的同類申請

5.1 自「臨時準則」於 2000 年 11 月 24 日首次頒布之後，當小組委員會考慮上訴人的第 16 條申請<sup>2</sup>時，在同一「綠化地帶」內鄰近上訴地點的地方共有 16 宗發展小型屋宇的同類

---

<sup>2</sup> 根據城規條例第 16 條向城規會申請規劃許可

申請(編號 A/NE-TK/270、280、298、300、306、320、353、365、398、441、459、481、497、502、504 及 506)；其後再有一宗同類申請(編號 A/NE-TK/508)。

5.2 在 2009 年至 2014 年內，上述 17 宗申請中有 12 宗申請(編號 A/NE-TK/280、298、306、353、365、398、441、459、481、502、506 及 508)被小組委員會拒絕／經城規會覆核後被駁回，主要的理由是有關申請不符合「綠化地帶」的規劃意向；有關申請不符合「臨時準則」及「規劃指引」，因為擬議的發展涉及地盤平整工程和清除植物，會影響周邊環境現有的自然景觀。此外，批准申請會為區內其他同類申請立下不良先例。

5.3 另外四宗申請(編號 A/NE-TK/270、300、320 及 497)在有附帶條件下獲小組委員會批准，主要的考慮因素包括小型屋宇的覆蓋範圍超過 50%位於「鄉村範圍」內；可供發展小型屋宇的土地普遍供不應求；以及有關的發展不會對周邊地區的環境造成不良影響。至於上訴地點附近的申請(編號 A/NE-TK/300 及 320)，兩宗申請所涉及的地盤均較為平坦，而地盤上亦只長有零星的雜草，擬議發展因此不會涉及大量清除植物，所以不會對自然地貌帶來重大的負面影響。

5.4 申請編號 A/NE-TK/504 於 2014 年 4 月 25 日獲小組委員會在有附帶條件下批准，主要的考慮因素是該申請旨在修正申請編號 A/NE-TK/300 已獲批准的小型屋宇發展申請的地盤平整工程，工程涉及在「綠化地帶」進行填土和挖土。

## 6. 「規劃指引」

- 6.1 根據「規劃指引」的主要規劃準則 2(a)，按照一般推定，「綠化地帶」內是不准進行發展的（重建除外）。一般來說，城規會只會在順應要求，將申請地點的用途改劃作其他合適用途的情況下，才考慮批准發展申請。
- 6.2 根據主要規劃準則 2(b)，城規會只在特殊的情況下，才考慮在「綠化地帶」進行新發展的申請；而有關申請必須具備有力規劃理據支持。
- 6.3 主要規劃準則 2(g)指出，進行有關擬建發展不得廣泛砍伐現有天然樹木，影響現有天然景致，或破壞周圍環境的景觀。
- 6.4 主要規劃準則 2(h)指出申請人應提交林木保護及美化環境計劃書。

## 7. 「臨時準則」

- 7.1 「臨時準則」於 2000 年 11 月 24 日首次頒布，其後分別於 2001 年 3 月 30 日、2002 年 8 月 23 日、2003 年 3 月 21 日及 2007 年 9 月 7 日四度修訂。這套準則與考慮第 16 條申請相關，最新版本至今仍然有效。
- 7.2 根據「臨時準則」，縱使擬建小型屋宇的覆蓋範圍不少於 50% 坐落在認可鄉村範圍內，及「鄉村式發展」地帶內可用作發展小型屋宇的土地普遍供不應求，其申請仍須符合準則的其他評審準則，其中包括(f)項指明擬議發展不應影響申請地點所在地帶的規劃意向；及(h)項指明擬議發展不應佔

用已規劃作道路網的土地，也不應在交通、環境、景觀、排水、污水收集和土力工程各方面，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。

## 8. 城規會不支持申請的理由

8.1 城規會認為上訴地點位於樹木及野草叢生的斜坡上，在沙欄「鄉村式發展」地帶邊緣劃為「綠化地帶」的政府土地。擬議的發展不符合把該區劃為「綠化地帶」的規劃意向，有關的規劃意向主要是利用天然地理環境作為市區和近郊的發展區的界限，以抑制市區範圍的擴展，並提供土地作靜態康樂場地。根據一般推定，此地帶不宜進行發展。

8.2 雖然擬建小型屋宇的覆蓋範圍有超過 50%在「鄉村範圍」內，而且有關鄉村的「鄉村式發展」地帶內可供發展小型屋宇的土地普遍供不應求，但這宗申請並不符合「臨時準則」，亦不符合有關在「綠化地帶」進行發展的「規劃指引」，因為進行擬議的發展要切削斜坡和進行地盤平整工程，對周邊地區的景觀造成不良影響。若批准這宗申請，會產生鼓勵作用，導致該「綠化地帶」內的地方出現更多同類申請，令沙欄整體的環境和景觀資源的質素下降。批准這宗申請，會為區內其他同類申請立下不良先例，若這些同類申請獲批准，累積影響所及，該區整體的環境和景觀質素將會下降。

8.3 雖然上訴人表示會聘用專業人士進行建築工程和建議在擬議發展毗連的地方加添美化環境的特色，但卻沒有提供任何地盤平整工程和美化環境建議的詳情，以證明擬建的小

型屋宇不會對景觀造成不良影響。從景觀規劃角度而言，規劃署總城市規劃師／城市設計及園境維持對這宗申請的反對意見，因為進行擬議的發展，很可能要切削斜坡、進行地基工程、清除植物及砍伐樹木，對現有的景觀資源造成嚴重的不良影響。

- 8.4 上訴人並沒有提出有力的規劃理據支持其在「綠化地帶」內進行小型屋宇發展。由於擬議發展範圍完全覆蓋整個上訴地點，因此並無空間可讓上訴人在上訴地盤內進行任何美化環境工程，從而紓緩擬議發展所帶來的不良景觀影響。

## 9. 上訴人的理據

上訴人所提出的上訴理由主要包括：

- 9.1 上訴人於 1989 年獲得大埔地政處回覆，表示若他找到空地建屋，他申請興建小型屋宇會獲得批准。故此，上訴人認為他是在沙欄上訴地點最早提出興建小型屋宇的申請人。
- 9.2 上訴人曾在 2000 年第一次向大埔地政處申請在沙欄上訴地點興建小型屋宇，在此之前並沒有其他人士作出同類申請，但是上訴人的申請並不成功。一年後，新任村長的孫兒提出建屋申請及獲批准，故上訴人再次提出建屋申請，但仍然不獲批准。上訴人認為這並不合理。
- 9.3 上訴人曾於 2005 年向大埔地政處申請在位於規劃申請編號 A/NE-TK/504 的土地上興建小型屋宇，但後來地政處卻批准鄰屋屋主的侄兒在該地興建小型屋宇。

- 9.4 上訴人表示村長霸權佔地，與發展商共同發展村屋。他在申請丁屋上遇上很多難題。
- 9.5 上訴人於 2014 年 10 月 10 日前已去信向城規會表示，若他的建屋申請獲得批准，他將會把屋外牆身塗上綠色、栽種植物、填平土地、進行排水工程及興建行人徑等。
- 9.6 上訴人表示他於 2014 年 10 月 10 日在城規會為其覆核申請作口頭陳述後，會上無人提出反對；但其後城規會回覆他不獲批給規劃許可。

## 10. 城規會對上訴人提出的上訴理據的回應

- 10.1 根據城規會的記錄，上訴地點並沒有涉及任何先前的規劃申請。因此，這並非如上訴人所述，城規會曾批准有關在上訴地點興建小型屋宇的申請。
- 10.2 上訴人提及將會在外牆身塗上綠色、栽種植物、填平土地及進行排水工程等，這只是上訴人作出的承諾。事實上，上訴人並沒有提交任何相關的美化環境、地盤平整及排水工程等具體建議書來支持這宗申請。規劃署總城市規劃師／城市設計及園境認為由於擬建小型屋宇的覆蓋範圍涵蓋整個上訴地點，在上訴地點內已沒有空間可栽種植物美化環境。從景觀規劃角度而言，規劃署維持對本上訴的反對意見，理由如上文 8.3 段所述相同。其他相關政府部門對本上訴沒有進一步意見。

- 10.3 上訴人只表達對過往分別向城規會及相關地政處申請小型屋宇被拒的觀感及尋覓土地所遇上的困難。此外，除 2014 年 12 月 8 日致城規會的信件外，上訴人夾附在其上訴文件內的其餘 4 封信件(包括在 2002 年 1 月 14 日、2006 年 1 月 6 日、2012 年 8 月 31 日及 2012 年 9 月 13 日發出的信件)都是上訴人與大埔地政處及大埔船灣沙灣村村長就土地業權、申請丁屋的往來書信，與本上訴無關。
- 10.4 大埔地政專員表示上訴人先前申請興建小型屋宇的地點並非上訴地點，因此與本上訴無關。
- 10.5 在 2014 年 10 月 10 日的城規會會議上，城規會按既定的覆核聆訊程序聽取了規劃署沙田、大埔及北區規劃專員及上訴人為覆核申請所作出的陳述。城規會在聽取上訴人的陳述及向規劃專員作出查詢後，上訴人並沒有提出進一步意見，而城規會委員也沒有其他問題。城規會隨後進行閉門商議，為覆核申請作出決定。城規會委員對上訴人沒有任何提問並不同已作出不反對這宗覆核申請的決定。上訴人只是不了解有關的審議程序。

## 11. 上訴聆訊中證人的口供

- 11.1 在 2015 年 9 月 15 日的上訴聆訊中，上訴人及他的證人劉志成博士(下稱「劉博士」)均有出席，上訴人只是陳述其上訴，證人證詞來自劉博士。劉博士在聆訊前並沒有提交證人陳述書，因此城規會無法在劉博士作供前得悉他的證供內容。但由於上訴人並不熟悉上訴程序，因此上訴委員會行使酌情權，容許劉博士作供。

11.2 答辯人由律政司高級政府律師張家威先生(下稱「張律師」)代表，並傳召了一名證人 — 規劃署沙田、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」)。

11.3 劉博士的證詞，重點如下：

- (a) 劉博士指出他曾協助進行編號 A/NE-TK/300 和 A/NE-TK/504 的規劃申請，兩宗申請都獲得批准，並在斜坡上進行有關工程。在 A/NE-TK/504 號的申請中，他協助申請將工程地點範圍擴大，在擬議發展的覆蓋範圍外進行地盤平整工程。
- (b) 劉博士最初並沒有協助上訴人進行第 16 條(編號 A/NE-TK/507)的申請。上訴人曾出席城規會在 2014 年 10 月 10 日舉行的覆核聆訊解釋其個案，然而上訴人的申請仍被拒絕。上訴人現就此個案申請上訴，希望可獲機會解釋其個案，讓上訴委員會理解其申請。上訴人認為，上訴地點雖然位於「綠化地帶」，但仍然處於「鄉村式發展」地帶。此外，上訴人指出，該區還有其它類似情況，但卻成功申請規劃許可。
- (c) 劉博士指出上訴人答允進行綠化工作，將來工程完成後能夠與四周的環境兼容，不會破壞環境。
- (d) 劉博士確認擬議發展的覆蓋範圍涵蓋整個上訴地點，因此在上訴地點內已沒有空間讓上訴人實施美化環境的紓緩措施。假若需要進行地盤平整工程或實施美化環境的措施，上訴人需要向政府申請額外土地進行有

關工程，情況類似 A/NE-TK/300 號的申請獲批後，需要再提出 A/NE-TK/504 號的申請一樣。劉博士回覆，假若上訴委員會批准上訴，上訴人將重新提交園景建議。

#### 11.4 劉先生的證詞，重點如下：

- (a) 劉先生詳細解釋上訴地點周邊環境、「規劃準則」及「規劃指引」。
- (b) 上訴地點位於斜坡之上，須要進行地盤平整工程來產生屋地，並要切削或填塞鄰近的斜坡以確保安全。因此，上訴人所需用作發展及進行平整工程的土地，面積遠較一般平坦土地為大。
- (c) 劉先生向上訴委員會指出，上訴人最終需要申請的土地面積，將會超越上訴文件所列出的 65 平方米。
- (d) 城規會在 2014 年 10 月 10 日的會議上駁回上訴人的覆核申請。
- (e) 假若上訴委員會批准本上訴，將會定下不良先例。
- (f) 編號 A/NE-TK/504 的申請於 2014 年 4 月 25 日獲小組委員會在有附帶條件下批准，主要的考慮因素是該申請旨在修正申請編號 A/NE-TK/300 已獲批准的小型屋宇發展申請的地盤平整工程，工程涉及在「綠化地帶」進行填土和挖土。批准 A/NE-TK/504 號的申請並不代表城規會改變政策。

- (g) 編號 A/NE-TK/320 的申請約在四年前獲批准，有關的規劃許可現已失效。此外，四年前的情況和現時的屋地需求亦有分別。當時，上訴地點一帶沒有足夠的土地興建小型屋宇。

## 12. 上訴委員會的意見

12.1 上訴委員會充份考慮了上訴人提出的書面陳述，他在聆訊中提及的事情和劉博士的證詞。上訴人提出其過往分別向城規會及相關地政處申請小型屋宇被拒的觀感及尋覓土地所遇上的困難，這只是上訴人對申請小型屋宇所遇上的困難表達其個人的感受，與申請在上訴地點興建小型屋宇並無重大關係。因此，上訴委員會並不認為這些是支持本上訴的關鍵性理據。

12.2 歸納城規會代表張律師的陳詞，城規會認為本上訴應被駁回的理由如下：

- (a) 不符合「綠化地帶」的規劃意向；
- (b) 沒有理據推翻在「綠化地帶」不宜進行發展的一般推定；
- (c) 不符合臨時準則及規劃指引；
- (d) 批准本上訴會立下不良先例。

12.3 上訴委員會接納城規會以上的陳述。

- 12.4 上訴委員會認同城規會的一貫政策是拒絕在「綠化地帶」興建小型屋宇的規劃申請，除非有特殊的情況。
- 12.5 城規會「規劃指引」的主要規劃準則 2(g)項指出，擬議發展的設計和布局應與周圍環境配合。進行有關發展不得廣泛砍伐現有天然樹木，影響現有天然景緻，或破壞周圍環境的景觀。
- 12.6 「臨時準則」的評審準則(h)項同樣指出，擬議發展不應佔用已規劃作道路網的土地，也不應在交通、環境、景觀、排水、污水收集和土力工程各方面，對附近地區造成不良影響。
- 12.7 上訴人擬議的發展並不符合把該區劃為「綠化地帶」的規劃意向，不符合「臨時準則」及有關在「綠化地帶」進行發展的城規會規劃指引，因為上訴地點被茂密的植物包圍，且位於斜坡上，進行擬議的發展必然要切削斜坡和進行地盤平整工程，對周邊地區的景觀一定造成某程度的破壞，包括對已經成齡的樹木進行砍伐，導致綠化環境受到不良影響。此外，若批准本上訴，會為他人帶來錯誤信息，對他們作同類申請產生鼓勵作用，導致該「綠化地帶」內的地方出現更多同類申請，其後果會導致區內其他同類樹木遭到砍伐，累積影響該區整體的環境變差，亦令到景觀質素下降。
- 12.8 由於擬議發展的覆蓋範圍涵蓋整個上訴地點，上訴地點內已沒有空間讓上訴人實施美化環境的補救措施，以減少對周邊自然景觀的不良影響。劉博士亦承認若城規會批准這

宗申請，並附帶落實美化環境的條件，上訴人在落實有關美化環境的要求時必須要申請額外的土地以進行美化工程。根據上訴人的申請文件，由於擬議小型屋宇的覆蓋範圍佔 65 平方米，為這個申請所須的土地去進行地盤平整工程、地基及實施美化環境改善措施所需的土地將會達到 150 平方米。因此，受影響土地的面積將會是現時上訴人申請面積的兩倍多。上訴委員會認為在這面積較大的土地上進行工程，必然會影響現有天然景緻及破壞周圍環境的景觀。

12.9 雖然在上訴地點附近的兩宗申請(申請編號 A/NE-TK/300 和 320)均獲得批准，但有關申請地點的特徵與上訴地點並不相同。特別值得一提的是，這兩宗獲批申請的地盤都是座落在較平坦的地區，高低差距約 1.5 米。地盤上只長有零星的雜草，有關的發展並不涉及大量清除茂密的植物或砍伐樹木，所以不會對自然景貌帶來重大的負面影響。

12.10 編號 A/NE-TK/504 的申請於 2014 年 4 月 25 日獲小組委員會在有附帶條件下批准，主要的考慮因素是該申請旨在修正申請編號 A/NE-TK/300 已獲批准的小型屋宇發展的地盤平整工程。雖然有關工程涉及在「綠化地帶」進行填土和挖土，但由於城規會早前已批准 A/NE-TK/300 號的申請，在該屋地興建小型屋宇，為讓有關的建屋發展得以落實，城規會才批准 A/NE-TK/504 號的申請，容許在屋地鄰近的地方進行相關的斜坡工程。

12.11 基於以上的原因，上訴委員會裁定並沒有充分理由或特殊恩恤理由支持本上訴。因此，上訴委員會裁定駁回本上訴，而且不會就訟費作出命令。

(已簽署)

---

楊明悌先生  
(主席)

(已簽署)

---

區才華工程師  
(委員)

(已簽署)

---

陳穎妮女士  
(委員)

(已簽署)

---

林德興先生  
(委員)

(已簽署)

---

孫焯德先生  
(委員)