

城市規劃上訴委員會
城市規劃上訴個案編號：2024 年第 2 號

有關

李樂恆先生

上訴人

與

城市規劃委員會

答辯人

| | | | |
|-------|---|---------------|------|
| 上訴委員會 | ： | 黃文傑資深大律師，J.P. | （主席） |
| | | 陳浩升先生 | （委員） |
| | | 趙錦權先生 | （委員） |
| | | 李慕潔女士 | （委員） |
| | | 龐心怡女士 | （委員） |

| | | | |
|-----|---|-------|------|
| 列席者 | ： | 李美儀女士 | （秘書） |
|-----|---|-------|------|

| | | |
|-------|---|-------------------|
| 上訴人代表 | ： | 梁燕婷大律師（經唐文標律師行委任） |
|-------|---|-------------------|

| | | |
|-------|---|----------------|
| 答辯人代表 | ： | 律政司高級政府律師黎欣然女士 |
| | | 律政司政府律師陳映其女士 |
| | | 律政司政府律師姚濂欣女士 |

| | | |
|------|---|------------------|
| 聆訊日期 | ： | 2025 年 7 月 9 日 |
| | | 2025 年 10 月 16 日 |

| | | |
|------|---|------------------|
| 裁決日期 | ： | 2025 年 12 月 30 日 |
|------|---|------------------|

判決書

本上訴

1. 這宗上訴關乎城市規劃委員會（「**城規會**」）於 2024 年 5 月 31 日作出的決定（「**城規會的覆核決定**」），即駁回李樂恆先生（「**上訴人**」）就下述地點興建一幢新界豁免管制屋宇（「**小型屋宇**」）的規劃許可申請覆核。

| 規劃申請編號 | 上訴地點 | 上訴地點涉及地帶 |
|--------------|------------------------|--------------------------------------|
| A/NE-LYT/821 | 新界粉嶺簡頭村第76約地段第1644號A分段 | 位於《龍躍頭及軍地南分區計劃大綱核准圖編號S/NE-LYT/19》的範圍 |

歷審程序

2. 2023 年 12 月 13 日，上訴人由正宏工程顧問公司代表，根據《城市規劃條例》（「**城規條例**」）（第131章）第 16 條向城規會申請規劃許可，旨在申請地點興建一幢小型屋宇。
3. 2024 年 1 月 26 日，城規會轄下的鄉郊及新市鎮規劃小組委員會（「**小組委員會**」）決定拒絕這宗申請，理由如下¹：—
 - (a) 擬議發展不符合龍躍頭及軍地南地區內「農業」地帶的規劃意向。此地帶的規劃意向，主要是保存和保護良好的農地／農場／魚塘，以便作農業用途。設立此地帶的目的，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。申請書內並無提出有力的規劃理據，以支持偏離此規劃意向；以及
 - (b) 簡頭村的「鄉村式發展」地帶內仍有主要預算用作興建小型屋宇的土地可供使用。為使發展模式較具條理，而在土地運用及基礎設施和服務的提供方面較具經濟效益，把擬議小型屋宇發

¹ [城規會文件冊/1095-1096]

展集中在「鄉村式發展」地帶內會較為合適。

4. 上訴人於 2024 年 2 月 16 日獲通知小組委員會拒絕這宗申請的決定。

5. 2024 年 3 月 8 日，上訴人由正宏工程顧問公司代表，根據城規條例第 17(1) 條提出申請，要求覆核小組委員會拒絕有關申請的決定。其中的覆核理由可概括為：—

(a) 另一名申請人於較早時間向城規會作出申請，擬在同一地點興建小型屋宇，而該宗申請稍後獲批准。上訴人認為小組委員會現在以「仍有可供使用土地」為理由拒絕其申請不合理；及

(b) 上訴人是申請地點的地主並有權申請興建小型屋宇。

6. 2024 年 5 月 31 日，上訴人、上訴人的代表—正宏工程顧問公司文家齊先生及上訴人父親李官養先生出席城規條例第 17 條的覆核聆訊。上訴人的代表於聆訊中表示，上訴人購入申請地點之時，該地具有有效的規劃許可供興建小型屋宇。上訴人直到 2023 年才知悉先前獲批的許可已失效。規劃署代表解釋指目前的申請由不同的申請人提交，先前就申請地點在 2017 年批出的許可已失效。規劃署代表解釋，本次申請不能視為處於後期階段，2017 年批出許可時考慮的情況與現時有所不同，當區沒有如預期般形成新的鄉村群，而且申請地點不能視作現有新界豁免管制屋宇／小型屋宇之間的騰空地盤，對先前申請的考慮亦不適用於目前申請²。

7. 城規會在考慮上訴人及其代表就申請所提出的理據及有關政府部門的意見後，駁回覆核申請。城規會駁回覆核申請的相關理由除上文第 3 段所述外，城規會特別指出³：—

(a) 申請地點並不是現有新界豁免管制屋宇／小型屋宇之間的騰空地盤；及

² [城規會文件冊/2004-2005/§18]

³ [城規會文件冊/2017/§43]

(b) 批准小型屋宇的處理程序亦不是處於後期階段。

8. 上訴人於 2024 年 6 月 14 日獲通知城規會駁回其覆核申請的決定。
9. 其後，上訴人在 2024 年 8 月 12 日委託其代表文家齊先生，根據城規條例第 17B(1) 條，就城規會的覆核決定向上訴委員會提出上訴。
10. 在該上訴通知書中(「上訴通知書」)，上訴人的上訴理由如下：

「本人是流水响(響)村原居民，於2018在流水响(響)村申請興建丁屋，及後未能獲城規會通過，並建議本人另覓土地，千辛萬苦，終於在本村的鄰村鶴藪村的親友－鄧運明先生，他因年事已高，有意讓出他於簡頭村的丁屋申請。經地政署查詢並示意後，本人最後轉移接替鄧運明先生的申請。於2021至2023年期間，本人多次與北區地政署蒙先生見面溝通，並進行了宣誓，見丁等程序，本人一直追查申請進度，地政署代表蒙先生卻(卻)多次以疫情為由，表示所有程序都會延長，本人都萬分無奈。

到對上一次與地政代表見面（2023年10月），他說申請已經進入後段，只需等待“貼告示”，之後不久便會發出“開工紙”。但不久，地政署蒙先生通知本人，說我的申請已過期，示意本人需重新申請，於是本人聽從，誰知今次竟然要城規會通過。經過長達3小時的會議，除了本人亦有不少委員質疑，但最後結果還是反對，原因是土地不適合，實在難以令人信服。

1. 反對理由存疑點一如該地段不適合建丁屋，為何之前能夠成功批准呢？現在只是改了申請人，竟然以地段不適合為理由，明顯雙重標準。
2. 審核資料錯誤－會議上委員對本人的申請進度定義為初期，甚至還沒確定本人是原居民的身份，但其實該申請已進入後期階段，本人亦因此（本人不是原居民）已收到數封反對信。」

11. 就此上訴，上訴人於 2025 年 5 月 9 日提交兩份證人陳述書，分別是上訴人的證人陳述書和李國鳳先生的證人陳述書。
12. 其後，上訴人在 2025 年 7 月 7 日（即上訴委員會聆訊前兩日）向上訴委員會提出申請准許上訴人提交其非宗教式誓詞及補充文件（「**補充證據**」）。
13. 2025 年 7 月 9 日，上訴委員會舉行聆訊。上訴委員會在聽取雙方陳詞後，認為為了確保上訴人有充分機會提出上訴的理由，上訴委員會批准上訴人提交補充證據。但是由於這些補充證據涉及新的上訴理由和觀點，為公平起見，上訴委員會命令上訴人提交修改上訴通知書，用以釐清上訴人的上訴理由，並且讓城規會一方可以作出對該上訴理由的回應。基於上述原因，上訴委員會決定把聆訊押後。由於聆訊押後的原因是上訴人在聆訊前兩日才提出新的補充證據及上訴理由，上訴委員會決定根據城規條例第 17B(8) 條判上訴人須承擔因聆訊押後所引起的合理訟費。為了釐定該訟費的金額，上訴委員會指示雙方就訟費提出書面陳詞。
14. 在 2025 年 7 月 9 日聆訊中，上訴委員會向上訴人強調其經修改後的上訴通知書必須清晰描述其上訴理由，而上訴委員會在押後的聆訊中不會考慮任何沒有在該經修改後的上訴通知書提及的上訴理由。
15. 上訴人於 2025 年 7 月 21 日向上訴委員會提交其修訂上訴通知書（「**修訂上訴通知書**」），提出以下補充的上訴理由：

「(1)城市規劃局曾在2017年7月14日批准過在該土地同一部分位置建屋（檔案號碼為TPB/A/NE-LYT/629）只因批准期有效至2021年6月23日才要重新申請

(2)城市規劃局想保留有關土地部分作休耕地聲稱具潛力恢復耕種或其他農業用途，但事實上該土地部分已早鋪了石屎，改變了土地本質，不適宜用作耕作，無法還原作種植

(3)該土地有關部分接近TS（臨時蓋建物）在DOM（住用構建區域）一直都用作居住而非農業用途

(4)粉嶺鄉事委員會主席李國鳳的聲明書（2024年11月11日）確認原來簡頭村村民反對申請的理由（排汙、交通阻塞、李樂恒非簡頭村的原居民）已不存在，已撤回反對

(5)鄉郊及新市鎮委員會有條件地批准在DD76（簡頭村）和附近DD46（大塘湖村）類似情況下建屋（A/NE-MUP/178、180、769、787、796和831）所以本申請涉及的簡頭村內土地部分也應獲批准建屋

(6)申請人李樂恒為流水響村原居民，有權申請在其土地上建屋，之前簡頭村村民反對在其村建屋，已撤回反對，而且這並非規劃署的權限範疇去決定考慮李樂恒的原居民資格，這屬於地政處的權力範疇去審核申請人的原居民資格

(7)規劃署聲稱李樂恒申請建屋的土地1644sA部分並非靠近擬建丁屋群，事實上附近1641、1606RP、1606sA、1642sA和1642RP地段均獲地政處批發了建屋牌照(BL60/2012、BL9/2011、BL76/2008)而且附近的1642sA和1642RP均有申請建屋（在批核中）附近也有TS臨時構建物有人居住，雖然一般建屋牌照載有條款要求三年內完成建屋，但十分普遍牌照持有人繳付行政費延長建屋時限，許多丁屋可長達十年至十幾二十年才建成，所以規劃署不應假定這些未建成的丁屋不會繼續完成建屋」

地政總署、規劃署及城規會在審批小型屋宇申請中的角色

16. 上訴委員會在處理上訴人的上訴理由之前，必須指出地政總署、規劃署與城規會在審批小型屋宇批地／規劃申請中有不同的角色。正如城規會代表指出⁴：

- (a) 地政總署主要負責土地行政層面上的批地申請；規劃署主要負責評審小型屋宇發展的規劃申請，並連同政府部門及公眾意見一併提交城規會考慮；城規會則按照相關的法例及準則

⁴ 見何子健先生的補充證人陳述書第4至14段

(見下部)獨立考慮個案，決定是否批予規劃許可或拒絕規劃申請。批地申請與規劃許可申請為屬性不同的兩項申請；

(b) 規劃署在本案及任何規劃許可的申請中均無須審理、核實或質疑申請人／上訴人的原居民身份和建屋資格。上訴人是否符合批建小型屋宇的資格只會由地政總署確認，有關資料可供規劃署及城規會參考，以了解個別分區地政處處理有關小型屋宇批地申請的進度；及

(c) 在本案中，城規會在第 16 條及第 17 條階段拒絕上訴相關的規劃申請的理由共兩個，包括(1) 簡頭村的「鄉村式發展」地帶內仍有足夠土地用作興建小型屋宇；以及(2) 擬議發展並不符合「農業」地帶的規劃意向。

17. 由此可見，上訴人是否流水響村原居民或是否擁有建屋資格並非規劃許可的申請中要考慮的問題。再者，上訴人是否流水響村原居民，他的建屋計劃是否對排污及交通方面有負面影響，亦並非城規會拒絕上訴人規劃申請的理由⁵。上訴人代表律師在其 2025 年 9 月 29 日所呈交的開案陳詞中的第 5 段亦接受上述問題是地政總署的權力範圍內要處理的事項，並非規劃許可的申請中要考慮的問題。

18. 因此，上訴委員會認為上訴通知書的上訴理由(2)⁶以及修訂上訴通知書的上訴理由(3)及(6)⁷並非有效的上訴理由，亦與城規會的決定正確與否毫無關係⁸。

19. 撇除這些與本案無關的上訴理由，上訴人的上訴理據主要歸納如下：

(a) 上訴地點涉及一宗獲批的先前申請，上訴人僅因有關規劃許可已經失效才需重新提交申請。城規會基於上訴所涉的規劃申請是由不同申請人所提交，以及鄰近已獲批准的小型屋宇的落成進度，認為不給予該個案從寬考慮是不合理的；

⁵ 見上述第 3 及 7 段

⁶ 見上述第 10 段

⁷ 見上述第 15 段

⁸ 基於這個原因，上訴委員會認為上訴人所呈交的李國鳳先生的證人陳述書與本上訴無甚關係。李國鳳先生是粉嶺區鄉事委員會主席，他的供詞主要是說明流水響村民已經撤回他們對上訴人建屋申請的反對。

- (b) 上訴人就上訴地點所提交的小型屋宇批地申請進度應處於後期階段，而非城規會所指的初期階段；
- (c) 上訴地點並不具備復耕或作其他農業用途的潛力，而且附近劃為「農業」地帶的用地一直均為住用用途，認為城規會並沒有考慮上訴地點及周邊環境的實際情況；及
- (d) 過往城規會曾在有附帶條件下批准位處「農業」地帶的同類小型屋宇規劃申請，因此上訴個案亦理應獲得批准。

上訴相關法律原則

- 20. 這宗上訴是根據城規條例第 17B(1) 條提出。根據城規條例第 17B(8)(b) 條，上訴委員會可「確認、推翻或更改上訴所針對的決定」。
- 21. 上訴委員會的管轄權僅限於審視城規會根據條例第 17 條的覆核決定（即城規會拒絕覆核申請並維持它根據條例第 16 條作出的決定，或帶有或無條件地批准規劃許可）（見 *Town Planning Board v Town Planning Appeal Board* [2015] 3 HKLRD 490，第51段）。
- 22. 本上訴屬於重新聆訊。在考慮對城規會的決定而提出的上訴時，上訴委員會必須根據現行的大綱圖行使獨立的規劃判斷，並有權與城規會持不同意見（見 *Henderson Real Estate Agency Ltd v Lo Chai Wan* [1997] HKLRD 258，第266頁A段）。
- 23. 城規會以及上訴委員會並不擁有無限的酌情權去考慮任何或所有的規劃因素，而是必須在有關的核准圖所容許之範圍內行使其酌情權（見 *International Trader Ltd v Town Planning Appeal Board* [2009] 4 HKC 411，第48及51段）。
- 24. 上訴人負有舉證責任證明城規會的覆核決定是錯誤的，以致上訴委員會應該推翻或更改該決定；上訴人也有責任證明其申請符合規劃意向(planning intention)，令上訴委員會信納有足夠的理據值得批准規劃許可予所提出的發展（見 *Sham Siu Cheung & Ors v Town Planning Board*，城市規劃上訴個案編號2015年第7號，第25至第30段）。

25. 在上訴聆訊中，上訴人代表大律師對上述的相關法律原則並沒有提出任何爭議。上訴委員會因此根據上述法律原則處理這宗上訴。

上訴地點規劃意向

26. 上訴地點位於簡頭村的東南邊緣的一片空置土地，是根據集體政府租契持有的舊批農地。根據該租契的附件，上訴地點被列作農業用途。
27. 適用於本案的《龍躍頭及軍地南分區計劃大綱核准圖編號S/NE-LYT/19》（「龍躍頭分區計劃大綱圖」）。
28. 根據龍躍頭分區計劃大綱圖，上訴地點主要位於「農業」地帶內，只有極少部分坐落於「鄉村式發展」地帶。城規會代表認為上訴地點約99.6%的土地坐落於「農業」地帶內⁹。上訴人代表大律師雖然不接受上述的實際數字，但是她確認上訴地點絕大部分位於龍躍頭分區計劃大綱圖的「農業」地帶內。
29. 龍躍頭分區計劃大綱圖是一份核准圖，而核准圖的《註釋》是核准圖的一部分。另外，分區計劃大綱圖的《說明書》及規劃指引雖然跟《註釋》不一樣，並非分區計劃大綱圖的一部分，但仍是相關和重要的考慮因素（見*Henderson Real Estate Agency Ltd v Lo Chai Wan* [1997] HKLRD 258,第267頁A-C段）。
30. 根據龍躍頭分區計劃大綱圖的《註釋》，在「農業」地帶作小型屋宇的發展，須先向城規會申請規劃許可，以符合法定規劃要求。「農業」地帶的規劃意向，主要是保存和保護良好的農地／農場／魚塘，以便作農業用途。設立此地帶的目的，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¹⁰。
31. 龍躍頭分區計劃大綱圖的《說明書》特別指出¹¹：

⁹ 見何子健先生的補充證人陳述書第8段

¹⁰ [城規會文件冊/8022]

¹¹ [城規會文件冊/8033-8034, 8040]

整體規劃意向

- (1) 第8.2段：.....在鄉郊地區，發展應集中在已鑑定為住宅樞紐的地區和現有的鄉村。為了盡量減輕發展可能對現有民居造成的不良影響，當局宜考慮把發展限制在已獲鑑定的地點內進行。
- (2) 第8.3段：該區的主要規劃意向，是保育自然環境，以及保留常耕農地和具有復耕潛力的休耕農地作農業用途.....
- (3) 第8.4段：當局指定該區的各個土地用途地帶時，已顧及自然環境、地形、現有民居、基礎設施供應情況及區內發展壓力等因素.....

土地用途地帶－農業

第9.9.1段：此地帶的規劃意向，主要是保存和保護良好的農地／農場／魚塘，以便作農業用途。設立此地帶的目的，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。該區有大量農地，從農業角度而言，所有農地（特別是軍地及馬尾下地區的優質農地）均值得保留。地帶內設有完善的基礎設施和為農業提供的統銷設施。漁護署已把「農地復耕計劃」推展至這些地區，並且一直負責保養馬尾下的灌溉水堰和水道。此外，當局亦通過鄉郊公共工程計劃，改善農場通道等基礎設施，以促進該區的農業活動。

城規會「臨時準則」

- 32. 就法定的劃分而言，城規條例第 16(4) 條說明城規會可根據第 16 條申請批給的規劃許可，範圍以草圖或核准圖所顯示或預定或指明者為限。為了在考慮小型屋宇申請時採用一致的做法，城規會已制訂一套臨時準則(「臨時準則」)。該套「臨時準則」於2000年11月24日首次頒布，其後曾四次進行修訂。「臨時準則」的最新版本於2007年9月7日頒布，目前仍然有效。

33. 正如城規會代表指出，「臨時準則」屬於政策上的指引而並非法定文件，因此其應用不可與其他相關的法定條文（包括城規條例、與本上訴相關的分區計劃大綱圖以及法定圖則內所載個別地帶的規劃意向）有所衝突。在處理這宗上訴時，上訴委員會應當考慮「臨時準則」並給予適切的比重，但是上訴委員會亦應按常理及靈活地解讀，並可按照實際情況考量各項準則及每項準則應賦予的比重（見 *Lee Keng Wai & Ors. v Town Planning Appeal Board & Anor* [2025] HKCFI 582，第40、53至54段）。

34. 與這宗上訴相關的「臨時準則」可概述為下：—

(B) 評審規劃申請的準則

(a) 倘擬建新界豁免管制屋宇／小型屋宇的覆蓋範圍不少於50%坐落在認可鄉村的鄉村範圍內，而且「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，申請則或可從寬考慮；

...

(d) 新界豁免管制屋宇／小型屋宇申請倘涉及有效期已屆滿的規劃許可，則會按個別情況考慮。一般而言，擬議發展如不符合準則的規定，通常不獲批准。不過，倘個案情況特殊而有充分理由，例如申請地點屬現有新界豁免管制屋宇／小型屋宇之間的騰空地盤，或批准小型屋宇的處理程序已處於後期階段，申請則或可從寬考慮；

...

(f) 擬議發展不應影響申請地點所在地帶的規劃意向；...

35. 值此之際，上訴委員會需要就「認可鄉村範圍」與「鄉村式發展」地帶這兩種不同概念作出解釋。分區計劃大綱圖所劃分的「鄉村式發展」地帶是根據《城規條例》擬備的法定圖則所制定的土地用途地帶，該地帶的規劃意向。「鄉村式發展」地帶的邊界不一定與「認可鄉村範圍」界線完全脗合。

36. 因此，在考慮上訴地點的規劃意向時，應以分區計劃大綱圖所劃分的「鄉村式發展」地帶的邊界為準。若小型屋宇發展申請地點在「認可鄉村範圍」內，但位於「鄉村式發展」地帶外，則視乎不同土地用途地帶的規定，按照規定向城規會申請規劃許可。就上訴地點而言，城規會雖然不爭議上訴地點大部份（大約70%）坐落於「認可鄉村範圍」¹²，但是正如上述第28段提及，上訴地點主要位於「農業」地帶內，只有極少部分坐落於「鄉村式發展」地帶。上訴委員會在考慮上訴時應謹記上訴地點的法定規劃意向。

上訴證據

37. 在上訴聆訊中，上訴人李樂恆先生就他所作的證人陳述書和非宗教式宣誓詞作供；而城規會方面則傳召何子健先生（「何先生」）就他所作的兩份證人陳述書作供。雙方代表都在聆訊中對對方證人作出盤問。但是這宗上訴所涉及的事實基本上沒有太大爭議，而這些事實均可以透過參閱有關文件、相片、以及地圖確認及釐清。因此，雙方證人的可信性並非本上訴的關鍵。在考慮和分析上訴人所提出的上訴理由時，上訴委員會會就個別的盤問問題和證人的口供作出一些觀察。

上訴理由(1): 上述第19(a)段

38. 本案上訴地點涉及較早時間一宗由另一申請人提交的規劃許可申請，擬議興建一幢小型屋宇（「先前申請」）。該先前申請於2017年6月23日在有附帶條件的情況下批准，於2021年6月23日失效。由於先前獲批的規劃許可有效期已屆滿，經批准的發展並未在限期前展開，以及該許可的發展期限亦未有延長，上訴人須重新提交規劃申請。
39. 上訴人認為他的規劃申請和先前申請涉及同一個地點，若果只是因為改變了申請人而以地段不適合為由駁回上訴人的規劃申請是不合理及明顯雙重標準。

¹² 城規會經整合的開案陳詞，第21段

40. 何先生解釋先前申請獲批的主要原因是相關上訴地點以南有13宗已獲批准而處於不同發展階段的小型屋宇申請，預計可以在當區組成新鄉村群，因而先前申請在當時獲從寬考慮¹³。但是，到了小組委員會及城規會在2024年考慮和處理上訴人的規劃申請時，上訴地點以南獲批准的小型屋宇申請仍未落實興建，以致批出先前申請時預計的新鄉村群尚未形成；即使到了2025年8月，有關地段仍然未有正在施工或已落成的小型屋宇¹⁴。
41. 上訴人代表大律師在聆訊中沒有對何先生上述的事實陳述作出質疑。她的盤問主要是向何先生指出附近相關地點已獲批准小型屋宇的申請人可以申請延期興建小型屋宇，她亦都向何先生指出那些申請人不會輕易放棄興建小型屋宇的機會，因為這是新界原居民在基本法下一生人只能行使一次的權利。
42. 上訴委員會認為上訴人代表大律師在上述的盤問中所提出的觀點並不改變一個事實，即在先前申請時預計的新鄉村群直到現在尚未形成。上訴委員會接納城規會是基於地政總署的資料與紀錄、航攝照片、實地視察紀錄等客觀證據，得出「預期形成的新村落群」現時尚未形成的結論。上訴委員會認為城規會基於這結論去考慮和處理上訴人的申請是無可厚非。
43. 在這一點上，上訴委員會亦必須指出上訴人在修訂上訴通知書(7)項提及的地段（即1641, 1606RP, 1606sA, 1642sA和1642RP）完全坐落於分區計劃大綱圖上的「鄉村式發展」地帶，並非城規會在先前申請所預期的新鄉村群（即申請編號A/NE-LYT/604至616）¹⁵。
44. 因此，上訴委員會認為這宗上訴的規劃申請要考慮的因素跟先前申請時所存在的因素不盡相同，不能相提並論。上訴委員會因此不接納上訴人聲稱駁回上訴人的規劃申請是不合理及明顯雙重標準的說法。
45. 城規會代表亦指出上訴地點的覆蓋範圍雖然有不少於50%坐落在簡頭村的「認可鄉村範圍」內，但上訴人未能證明相關「鄉村式發展」

¹³ 見何子健先生的證人陳述書第6段；何子健先生的補充證人陳述書第17段

¹⁴ 見何子健先生的證人陳述書第8.6段；何子健先生的補充證人陳述書第18段

¹⁵ 見何子健先生的補充證人陳述書；圖AP-2b(SWS)

地帶內可用作發展小型屋宇的土地普遍供不應求的情況。因此，根據「臨時準則」第(B)(a)項，本上訴所涉及的規劃申請沒有足夠理由獲得從寬考慮。

46. 根據何先生的證供，小組委員會及城規會在 2024 年考慮和處理上訴人的規劃申請時，簡頭村尚未處理的小型屋宇申請數目分別為 46 及 41 宗；而根據規劃署的估算，簡頭村的「鄉村式發展」地帶內仍然可供使用的土地面積分別為約 1.78 公頃（相等於 71 幅小型屋宇用地）及 1.76 公頃（相等於 70 幅小型屋宇用地），完全足夠應付當時尚未處理的申請¹⁶。截至 2025 年 8 月，簡頭村的「鄉村式發展」地帶內仍然可供使用的土地面積約為 1.69 公頃（相等於 67 幅小型屋宇用地），足以應付 32 幢尚未處理的小型屋宇需求¹⁷。
47. 上訴人代表大律師沒有就上述由何先生提出的事實和數據作出質疑。她在盤問中只向何先生詢問到底「鄉村式發展」地帶內仍然可供使用的土地有多少百分比由祖堂擁有。何先生回應時表示他沒有這方面的數據，但他認為這是與本案毫無關係，因為可供使用的土地的業權即使是祖堂擁有亦可作出轉讓。上訴委員會接受何先生的說法。無論如何，上訴人作為有舉證責任的一方並沒有提出有關的數據支持代表大律師在盤問中提出的論點。
48. 在 *Lee Keng Wai* 一案中第 53 段，高等法院原訟庭接納「臨時準則」第(B)(a)項的背後理念是把小型屋宇型發展集中在「鄉村式發展」地帶內，從而確保周邊地區有序發展（“*It seeks to concentrate small houses in the V-Zone of a recognised village, in order to ensure orderly development in the vicinity*”）。
49. 基於現時簡頭村「鄉村式發展」地帶內仍然可供使用的土地面積為尚未處理的小型屋宇需求的兩倍，上訴委員會同意根據「臨時準則」第(B)(a)項無須從寬考慮本上訴所涉申請。雖然城規會在 2017 年批准先前申請，但是他們基於涉案申請時（即 2024 年）的因素而決定駁回上訴人的申請並無不合理之處。

¹⁶ 見何子健先生的證人陳述書第 8.2 段

¹⁷ 見何子健先生的補充證人陳述書第 12 段

上訴理由(2): 上述第19(b)段

50. 上訴人認為上訴地點所提交的小型屋宇批地申請進度應處於後期階段，而非城規會所指的初期階段。因此，根據「臨時準則」第(B)(d)項，上訴人的申請應該獲得從寬考慮。
51. 就這一方面，城規會代表指出根據何先生的證人陳述書所述¹⁸：
- (a) 確認上訴人原居村民身份的程序仍在進行中；
 - (b) 其他審核小型屋宇申請的程序仍未完成，包括諮詢有關政府部門意見及張貼告示諮詢公眾等；及
 - (c) 除 2021 年 6 月 15 日與上訴人就上訴地點的小型屋宇批地申請會面外，北區地政處並無其他與上訴人會面的紀錄。北區地政處亦未就上訴人的小型屋宇批地申請張貼告示。
52. 上訴人沒有提出任何證據反駁何先生上述的證供。上訴人代表大律師亦沒有就何先生這一方面的證供作出質疑。因此，上訴委員會接納城規會代表的陳詞——即本上訴相關申請的處理程序並非屬於後期階段，根據「臨時準則」第 B(d) 項，這宗申請不應獲從寬考慮。

上訴理由(3): 上述第19(c)段

53. 上訴人在其證人陳述書第 4 段表示，上訴地點鄰近存在多年的臨時構建物，而該臨時構建物位於住用構建物區域而非作農耕用途。上訴人認為城規會在拒絕其申請時並無考慮上述的「實際情況」。
54. 根據規劃署圖則，上訴地點北、東、南面的寮屋／臨時構建物位於分區計劃大綱圖上的「農業」地帶內¹⁹。城規會代表認為原則上該些臨時構建物的存在不能繞過「農業」地帶的法定規劃意向。
55. 城規會代表進一步指出，在該區首張分區計劃大綱圖（即《龍躍頭及軍地南分區計劃大綱草圖編號 S/NE-LYT/1》）於 1994 年

¹⁸ 見何子健先生的證人陳述書第 8.6, 9.9-9.11 段；何子健先生的補充證人陳述書第 26-29 段

¹⁹ [城規會文件冊/A097]

7月1日刊憲時，上訴地點及周邊區域已劃為「農業」地帶，而當時這些臨時構築物／寮屋已經存在。根據分區計劃大綱圖的《註釋》，任何土地或建築物的用途，如在緊接有關中期發展審批地區圖的公告在憲報首次刊登前已經存在，而該項用途由展開以來一直持續進行，則即使不符合圖則的規定，也無須更正。如擬議用途對這類用途作出任何實質改變，或擬進行任何其他發展，則必須是圖則所經常准許的，或必須符合城規會所批給許可的內容²⁰。

56. 就這一方面，上訴委員會接納城規會代表的論點。上訴委員會認為，在決定把上訴地點及周邊區域劃為「農業」地帶時，有關當局已悉知該些的臨時構築物／寮屋存在。由此可見，上訴地點附近的寮屋／臨時構築物並不影響上訴地點被認定作為「農業」地帶的法定規劃意向。而這法定規劃意向亦不會因為該些臨時構築物／寮屋的擁有人或用戶對該臨時構築物／寮屋作出修建（包括把部分土地鋪上石屎）而改變。
57. 城規會代表亦強調漁農自然護理署署長（「漁護署署長」）認為，上訴地點周邊仍有活躍的農業活動，而且配備農業基礎設施，例如道路及水源等。申請地點可用作進行農業活動，例如進行露天栽種、溫室、苗圃等，因而具有復耕潛力²¹。因此，該「農業」地帶的長遠規劃意向仍然有效。
58. 上訴人代表大律師在聆訊中向何先生指出上訴地點北、東、南面的寮屋／臨時構建物（即何先生補充證人陳述書圖AP-3a(SWS)所顯示為“DOM”的地方）並不能作農耕用途。何先生不同意該說法，他認為正如漁護署署長指出，該些地點最少也可以作溫室栽種的農耕用途。上訴人代表大律師及後再向何先生指出該些臨時構築物／寮屋是由私人擁有，而城規會方面並無向該些臨時構築物／寮屋擁有人查詢他們是否有復耕的意圖。何先生公允地接受上訴人大律師這個說法。

²⁰ 見何子健先生的補充證人陳述書第23段，註解4

²¹ [城規會文件冊/1006]

59. 上訴委員會認為上訴人代表大律師在上述的盤問中所提出的觀點與上訴地點的法定規劃意圖並無關係。正如上述第 54 至 56 段解釋，上訴地點的法定規劃意向不會因為該些臨時構築物／寮屋的擁有人或用戶對該臨時構築物／寮屋的使用而改變。
60. 基於上述種種原因，上訴委員會認為上訴人並無提出有力的理據支持其擬議發展偏離上述「農業」地帶的規劃意向。
61. 在上訴委員會處理另一個上訴理由之前，上訴委員會留意到城規會就上訴地點以及其鄰近的臨時構築物／寮屋是否可以被認定認為「臨時準則」第 B(d) 項中的「新界豁免管制屋宇／小型屋宇之間的騰空地盤」作出陳詞。但是，上訴委員會亦留意到上訴人在修訂上訴通知書以及其書面開案陳詞中，並沒有提出上訴地點應被視作「臨時準則」第 B(d) 項中的「新界豁免管制屋宇／小型屋宇之間的騰空地盤」作為這宗上訴的上訴理由。為免生疑，上訴委員會接受城規會代表的陳詞，即上訴地點鄰近的臨時構築物／寮屋並非「臨時準則」第 (B)(d) 項所指的現有新界豁免管制屋宇／小型屋宇。因此，上訴地點不應該被視作「臨時準則」第 B(d) 項中的「新界豁免管制屋宇／小型屋宇之間的騰空地盤」而作出從寬考慮。

上訴理由(4): 上述第19(d)段

62. 上訴人在其補充證據列舉城規會過往曾批准位處「農業」地帶的小型屋宇規劃申請，以支持本上訴的規劃申請。
63. 正如城規會代表指出，何子健先生的補充證人陳述書第 38 至 39 段已詳細說明該些批准申請中的考慮因素不適用於本案，原因歸納如下：
- (a) 城規會及小組委員會就每宗規劃申請，均會按其獨特的實際情況，作出獨立考慮；
- (b) 編號 A/NE-LYT/769、787、796 及 831 及 A/NE-MUP/180 的申請各自涉及一宗由相同申請人所提交的先前申請，而該相同申請人在重新申請規劃許可前一直配合地政總署有關

小型屋宇的批地申請。這些申請所涉的小型屋宇處理程序已屬於較為後期的階段，根據「臨時準則」第 B(d) 項給予從寬考慮；及

- (c) 編號為A/NE-MUP/178的申請涉及一宗由不同申請人所提交的先前申請，但是考慮到有關申請地點的東面及西面均為現有小型屋宇，而東南面亦有即將落成的小型屋宇，毗鄰的鄉村群落亦正逐漸落成。因此，該申請地點大致上可以視為現有小型屋宇之間的騰空地盤，根據「臨時準則」第 B(d) 項從寬考慮該申請。

64. 對於上述何先生就上訴人在其補充證據列舉的例子的事實陳述，上訴人代表大律師在聆訊中並沒有提出任何質疑。
65. 在上述第 52 以及 61 段，上訴委員會已經裁定這宗上訴涉及的申請並非「臨時準則」第 B(d) 項所提及的「後期階段」申請，或者是涉及「新界豁免管制屋宇／小型屋宇之間的騰空地盤」的申請。由此可見，上訴人在其補充證據列舉的例子並無可比性。該些例子都是一些根據「臨時準則」第 B(d) 項可以從寬考慮的申請，但這宗上訴涉及的申請並非如此。

結論

66. 基於上述種種原因，上訴委員會認為上訴人未能履行其舉證責任證明城規會的覆核決定是錯誤的。因此，上訴委員會裁定這宗上訴應予駁回。
67. 最後，就上述第 13 段提及上訴人要承擔因 2025 年 7 月 9 日聆訊押後所產生的訟費，城規會一方要求上訴人償付港幣 59,466 元的訟費。上訴委員會經詳細考慮上訴人就該筆訟費的陳詞後，認為城規會因聆訊押後所產生的合理訟費應為港幣 30,000 元正。上訴委員會頒令上訴人須在本《判決書》的日期 28 天內向城規會繳付上述港幣 30,000 元正的訟費。

(已簽署)

上訴委員會主席
黃文傑資深大律師，J.P.

(已簽署)

上訴委員會委員
陳浩升先生

(已簽署)

上訴委員會委員
趙錦權先生

(已簽署)

上訴委員會委員
李慕潔女士

(已簽署)

上訴委員會委員
龐心怡女士