

城市規劃上訴委員會
城市規劃上訴個案編號：2022 年第 3 號

關於

文臻翹 (Man Chun Kiu)

上訴人

與

城市規劃委員會

答辯人

上訴委員會 : 黃旭倫資深大律師, J.P. (主席)
陳嘉敏女士 (委員)
趙恒美女士 (委員)
霍偉棟博士工程師 (委員)
林光祺先生 (委員)

列席者 : 李美儀女士 (秘書)

代表 : 楊紹峰先生代表上訴人
律政司高級政府律師朱嘉敏女士代表答辯人

聆訊日期 : 2023 年 4 月 18 日

裁決日期 : 2023 年 8 月 8 日

一、簡介

1. 本案上訴人為文臻翹先生（“上訴人” / “文先生”）。文先生根據《城市規劃條例》（“《條例》”）第 16 條向城市規劃委員會（“城規會”）申請規劃許可(申請編號 A/NE-KLH/604)，以便在大埔泰亨第 7 約地段第 32 號 A 分段第 1 小分段及第 32 號 B 分段的一幅私人土地（“上訴地點”）上興建一幢屋宇(新界豁免管制屋宇—小型屋宇)（“擬議小型屋宇”）。
2. 上訴人質疑城規會於 2022 年 6 月 17 日作出的覆核決定，即拒絕上訴人在上訴地點興建上述小型屋宇的覆核規劃許可申請。
3. 在本案上訴過程中，文先生由楊紹峰先生代表出席聆訊，並傳召文兆聰先生作為證人出席作證。答辯人則由律政司高級政府律師朱嘉敏女士代表，並傳召了規劃署沙田、大埔及北區規劃處高級城市規劃師/新圖規劃(兼任)廖家傳先生出席作證。
4. 在作出裁決時，本上訴委員會已考慮雙方提出的所有陳詞、理據、證據以及以下提到有關的法律原則及評審規劃申請的有關準則。

二、背景

5. 上訴地點是根據集體政府租契持有的舊批農地，根據地政總署所述，上訴地點完全位於泰亨村的“鄉村範圍”之外，位處於在《九龍坑分區計劃大綱核准圖編編號 S/NE-KLH/11》（“分區計劃大綱圖”）上，劃為“鄉村式發展”（約 74%）及“農業”（約 26%）地帶內。
6. 2022 年 1 月 4 日，上訴人文先生由楊紹峰先生代表，根據《條例》第 16 條向城規會申請規劃許可(申請編號 A/NE-KLH/604)，以便在上訴地點興建一幢小型屋宇（即上文所提及的擬議小型屋宇）。

7. 擬議小型屋宇的覆蓋範圍約83%位於“鄉村式發展”地帶內，約17%位於“農業”地帶內。
8. 根據分區計劃大綱圖的《註釋》，雖然屋宇(只限新界豁免管制屋宇)在“鄉村式發展”地帶內屬經常准許的用途，但屋宇(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)在“農業”地帶內屬於必須向城規會申請規劃許可的用途。
9. 2022年3月4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) 擬議發展不符合「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。申請書內並無有力的規劃理據，以支持偏離此規劃意向；以及

(b) 泰亨村的「鄉村式發展」地帶內仍有土地可供使用，此地帶內的土地主要預算供興建小型屋宇之用。為使發展規模較具條理，以及在土地運用及基礎設施和服務的提供方面較具經濟效益，把擬議的小型屋宇發展集中在「鄉村式發展」地帶內，會較為合適。”

10. 2022年3月31日，上訴人根據《條例》第17(1)條，申請向城規會覆核上述小組委員會拒絕這宗申請的決定。
11. 2022年6月17日，城規會根據《條例》第17條，經考慮上訴人的代表楊紹峰先生在覆核聆訊中的陳述及相關的政府部門意見後，決定駁回上訴人的申請，理由與小組委員會於2022年3月4日的決定大致相同。具體為：

“(a) 擬議發展不符合「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) 擬議發展不符合「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」，因為位於泰亨的「鄉村式發展」地帶內可供應付小型屋宇發展需求的土地並非普遍供不應求。”

12. 2022年7月22日，上訴委員團(城市規劃)收到上訴人根據《條例》第17B條提出的上訴，表示反對城規會的決定。
13. 關於上訴地點的規劃意向，根據《九龍坑分區計劃大綱核准圖編號S/NE-KLH/11》說明書：－

13.1 “8. 整體規劃意向

8.1 該區的發展是以「全港發展策略檢討」和「新界東北發展策略檢討」的結果作為指引的。這兩項檢討都沒有選定該區為可作策略性增長的地區。當局就新界東北的長遠發展所制訂的整體規劃政策，着重保育和保護鄉郊腹地的天然環境和景觀，而除現有新市鎮人口和已承諾進行的市區式發展帶來的人口外，會盡量遏止該區的人口增長。現有和已承諾建設的運輸和基礎設施網絡，不足以承受該次區域截至二零一一年份的額外人口增長。

8.2 鑑於新界東北的發展受到限制，以及有需要保育／保存該區的鄉郊特色、天然景觀和生態環境，當局不鼓勵在區內闢設露天貯物場或進行非正式的工業和住宅發展。因此，該區的規劃意向，一方面是透過管制區內的發展和促進農業活動，以保存其鄉郊特色；另一方面是在適合發展的地點容許鄉村擴展。

8.3 當局指定該區各個地帶時，已顧及天然環境、地形、現有發展、已知的擬議發展計劃、既定的規劃意向，以及策略性和特別研究的結果，務求加強現有的鄉郊特色，以及為未來的發展提供指引。除此之外，當局亦會致力保護區內具歷史或考古價值的建築物和地點……”

13.2 “9.2 鄉村式發展：總面積 68.35 公頃

9.2.1 此地帶的規劃意向，是就現有的認可鄉村和適宜作鄉村擴展的土地劃定界線。地帶內的土地，主要預算供原居村民興建小型屋宇之用。設立此地帶的目的，亦是要把鄉村式發展集中在地帶內，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。在新界豁免管制屋宇的地面一層，有多項配合村民需要和鄉村發展的商業和社區用途列為經常准許的用途。其他商業、社區和康樂用途，如向城規會申請許可，或會獲得批准。

9.2.2 當局在劃定「鄉村式發展」地帶的界線時，已顧及認可鄉村的「鄉村範圍」界線、地形、現有土地用途模式、基礎設施供應情況、已批准的小型屋宇發展申請、未處理的小型屋宇發展申請，以及小型屋宇需求量預測等因素。河道、墓地及地形崎嶇、草木茂盛的地方，都沒有納入此地帶內……”

13.3 “9.6 農業：總面積 94.68 公頃

9.6.1 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。此地帶範圍內的土地設有頗為完善的灌溉系統和排水設施，並有為密集農業(包括園藝)提供的統銷服務。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。

9.6.2 該區的特色是有不少優質農地仍在進行農耕活動，種植蔬菜、果樹和花卉。根據漁農自然護理署(“漁護署”)的資料，該區大部分農地均質素良好，而現時仍在耕作的農地亦值得保存。”

三、相關法律原則和臨時準則

14. 本上訴案是根據《條例》第 17B(1)條提出。上訴委員會的權力已列明於該條款內。根據《條例》第 17B(8)(b)條，上訴委員會有權“確認、推翻或更改上訴所針對的決定”。
15. 於城市規劃上訴個案編號：2021 年第 8 號案的裁決中，上訴委員會曾列明下述基本法律原則(參見該案裁決第 10 段)：

“(1) 在考慮上訴人提出的上訴時，上訴委員會必須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)。

(2) 城規會並不擁有無限的酌情權去考慮任何或所有的規劃因素，而是必須在有關的分區計劃大綱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] 4HKC 411, 第 48 及 51 段)。

(3) 分區計劃大綱圖的《說明書》及規劃指引雖然跟分區計劃大綱圖的《註釋》不一樣，並非分區計劃大綱圖的一部分，但這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)。

(4) 上訴人負有舉證責任證明城規會的覆核決定是錯誤的，以至上訴委員會應該推翻或更改該決定；上訴人也有責任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 *Hin Teck Gee Ltd v Town Planning Board*，城市規劃上訴個案編號：2011 年第 15 號，第 26 段)。” (強調為後加)

16. 在一宗同樣涉及到農業用途的城市規劃上訴案件—城市規劃上訴個案編號：2019 年第 1 號案中，上訴委員會亦曾指出如下法律基本原則：—

“16. 在考慮對答辯人的決定而提出的上訴時，本會必須行使獨立的規劃判斷，並有權與答辯人持不同意見(見 *Henderson Real Estate Agency Ltd v Lo Chai Wan*[1997] HKLRD 258 第 266 頁 A 段)。

17. 上訴人負有舉證責任證明答辯人的決定是錯誤的，以至本會應該推翻或更改該決定；上訴人也有責任令本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 *Hin Teck Gee Ltd v Town Planning Board*，城市規劃上訴個案編號：2011 年第 15 號，第 26 段）。

.....

31. 城市規劃上訴委員會於城市規劃上訴個案編號：2018 年第 5 號中，就城規會規劃指引編號 13E 有以下觀點（第 7 段）：

「在法律上，一般而言，答辯人〔城規會〕在考慮在某一個案中如何行使其酌情權時，應該依從該規劃指引，除非有十分特殊的例外情況，否則不應偏離。這是為了保證及促進在處理這類規劃申請時的一致性。」

32. 就城市規劃的法律而言，規劃決定的一致性是十分重要的。英國上訴法院在 *North Wiltshire District Council v Secretary of State for the Environment and Clover* (1993) 65 P.&C.R. 137, 145（最近在 *R v Elmbridge Borough Council* [2019] EWHC 1409 (Admin); [2020] 1 P.&C.R. 1 [34] 被援引；亦可參考城市規劃上訴個案編號 2015 年第 5 號 [10.16] 的裁決）指出：

‘In this case the asserted material consideration is a previous appeal decision. It was not disputed in argument that a previous appeal decision is capable of being a material consideration. The proposition is in my judgment indisputable. One important reason why previous decisions are capable of being material is that like cases should be decided in a like manner so that there is consistency in the appellate process. Consistency is self-evidently important to both developers and development control authorities. But it is also important for the purpose of securing public confidence in the operation of the development control system. I do not suggest, and it would be wrong to do so, that like cases must be decided alike. An inspector must always exercise his own judgment. He is therefore free upon consideration to disagree with the judgment of another but before doing so he ought to have regard to the importance of consistency and to give his reasons for departure from the previous decision.’”

17. 此外，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，其主要內容為：

“(A) 豁免新界豁免管制屋宇／小型屋宇發展規劃申請的摘要說明

(a) 倘新界豁免管制屋宇／小型屋宇發的申請地點坐落在「鄉村式發展」地帶和其他土地用途地帶上，而擬建的新界豁免管制屋宇／小型屋宇的覆蓋範圍完全位於「鄉村式發展」地帶內，則無須申請規劃許可；

(b) 倘小型屋宇的覆蓋範圍不少於 50% 坐落在「鄉村式發展」地帶和認可鄉村的鄉村範圍內，也無須申請規劃許可；

(c) 倘發展新界豁免管制屋宇／小型屋宇的地點涉及下列情況，上述豁免規劃申請的準則並不適用：

- (i) 與保育有關的地帶(例如「海岸保護區」地帶、「自然保育區」地帶、「具特殊科學價值地點」地帶)和「郊野公園」地帶；
- (ii) 「綠化地帶」；
- (iii) 「休憩用地」地帶內的政府土地；或擬建新界豁免管制屋宇／小型屋宇的覆蓋範圍涉及「休憩用地」地帶；
- (iv) 集水區；以及
- (v) 顯示為「道路」的範圍。

(d) 儘管上文第(c)段有所規定，倘申請地點只有很少部分坐落在「鄉村式發展」地帶外(5%或 10 平方米，以較低者為準)，只要不涉及伐樹和預期不會有負面影響，則不論申請地點涉及的其他地帶為何，可視作有關分區計劃大綱圖／發展審批地區圖《註釋》說明頁經常准許的用途地帶界線的輕微調整。”

“(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；

(b) 倘擬建新界豁免管制屋宇／小型屋宇的覆蓋範圍多於 50%坐落在鄉村範圍外，但不少於 50%坐落在「鄉村式發展」地帶內，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，在符合其他準則的情況下，申請則可從優考慮；

.....
(f) **擬議發展不應影響申請地點所在地帶的規劃意向……”**
(強調為後加)

18. 本上訴所涉及的擬議小型屋宇，雖然其覆蓋範圍不少於50%坐落在「鄉村式發展」地帶內，但由於上訴地點完全位於泰亨村的“鄉村範圍”之外，因此臨時準則(A)(b)條所賦予的規劃申請豁免並不適用。
19. 本案中，上訴人及答辯人雙方並未質疑臨時準則的有效性。如下文所述，本案上訴爭議的焦點在於有關臨時準則如何適用於本案的具體案情。具體而言，由於上訴地點完全坐落於泰亨村的“鄉村範圍”之外，雖然擬議小型屋宇覆蓋範圍不少於50%坐落在“鄉村式發展”地帶內（約83%），而17%的覆蓋範圍位於“農業”地帶，因此本案焦點在於，在適用臨時準則(B)部評審規劃申請過程中：（1）根據臨時準則(B)(b)項的要求，是否“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；以及（2）根據臨時準則(B)(f)項的要求，有關申請是否符合申請地點所在地帶的規劃意向。

四、城規會要點陳述

20. 本案中，城規會不支持這宗申請的理由主要為：
 - 20.1 第一，“鄉村式發展”地帶內仍有土地可供興建小型屋宇；以及
 - 20.2 第二，有關申請不符合“農業”地帶的規劃意向。
21. 就土地供應問題而言，根據城規會於本案中所做之陳詞及廖家傳先生的證人陳述，以往小型屋宇的需求量是根據地政總署提供的尚未處理的小型屋宇申請數目，以及由原居民代表（即村長）向地政總署提供的未來十年小型屋宇需求量預測推算所得。

後來，城規會留意到，即使“鄉村式發展”地帶內仍有土地可供興建小型屋宇，小型屋宇發展仍然擴散至“鄉村式發展”地帶以外的地方。故此，城規會於 2015 年 8 月 14 日的城規會會議上正式討論在批核小型屋宇發展申請時需採取更為審慎的做法。會上，委員考慮了規劃署提交的文件，並正式同意採用該套更為審慎的做法。委員同意的要點包括，在考慮可用作應付小型屋宇需求的土地是否普遍供不應求時，應較着重地政總署提供的尚未處理的小型屋宇申請數目。

22. 城規會認為，根據臨時準則第(B)(b)項，倘擬議小型屋宇的覆蓋範圍完全位於泰亨的“鄉村範圍”外，而有超過 50%坐落在“鄉村式發展”地帶內，城規會須考慮在採取更審慎的做法下，相關鄉村的“鄉村式發展”地帶內可用作發展小型屋宇的土地是否普遍供不應求。
23. 而根據城規會提供之數據，下表顯示在第 16 條和第 17 條申請及本案上訴階段時，泰亨的“鄉村式發展”地帶內尚未處理的小型屋宇申請數目及未來十年的小型屋宇需求量，以及可供使用的土地面積：

	第 16 條 申請階段時 (2022 年 3 月)	第 17 條 覆核申請階段時 (2022 年 6 月)	上訴階段時 (2023 年 2 月)
「鄉村範圍」內 尚未處理的 小型屋宇申請 (i)	24	28	28
「鄉村範圍」內 未來十年的 小型屋宇需求量 (ii)	225	225	225
未來的小型屋宇 需求量 [(i) + (ii)]	249	253	253
「鄉村式發展」 地帶內可供使用 的土地面積	7.91 公頃 (相等於大約 316 幅小型 屋宇用地)	7.91 公頃 (相等於大約 316 幅小型 屋宇用地)	7.8 公頃 (相等於大約 312 幅小型 屋宇用地)

24. 由上表可見，在第 16 條和第 17 條申請時，泰亨的尚未處理的小型屋宇申請數目及未來十年的小型屋宇需求量並無重大改變。根據規劃署當時的估算，泰亨的“鄉村式發展”地帶內仍然可供使用的土地面積約為 7.91 公頃(相等於 316 幅小型屋宇用地)。因此，“鄉村式發展”地帶內仍然有足夠土地可完全應付 249(在第 16 條申請時)或 253(在第 17 條申請時)幢未來小型屋宇的需求(即便是同時考慮未來十年的小型屋宇需求量在內)。
25. 故此，城規會認為上訴人未能證明相關鄉村的“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，即未能符合臨時準則(B)(b)項。因此，現時這宗上訴個案所涉及的規劃申請沒有足夠理由獲得從優考慮。城規會認為，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，亦較具經濟效益，把擬議小型屋宇發展集中在“鄉村式發展”地帶內，

會較為恰當。

26. 而就本案上訴階段而言，根據規劃署的最新估算(截至 2023 年 2 月)，泰亨的“鄉村式發展”地帶內仍然可供使用的土地面積約為 7.8 公頃(相等於 312 幅小型屋宇用地)。城規會因此認為，在考慮“鄉村式發展”地帶內可用作發展小型屋宇的土地是否普遍供不應求時，即便是同時考慮未來十年的小型屋宇需求量，“鄉村式發展”地帶內仍然有足夠土地可完全應付 253 幢未來小型屋宇的需求。
27. 另一方面，就農業地帶的規劃意向而言，如上文所述，申請地點在分區計劃大綱圖上大部分位於“鄉村式發展”地帶(約 74%)及剩下部分位於“農業”地帶(約 26%)。分區計劃大綱圖的整體規劃意向以及“鄉村式發展”地帶和“農業”地帶的規劃意向可見上文。
28. 此外，值得注意的是，本案中漁護署署長並不支持有關申請，理由是申請地點現時是空置的土地，附近有活躍的農業活動，並配備道路和水源等農業基礎設施。申請地點可用以進行農業活動，例如露天栽種、溫室、植物苗圃等。從農業發展的角度而言，申請地點具有復耕潛力，所以不支持這宗申請。
29. 鑑於此，城規會認為本案申請並無有力的規劃理據，以支持偏離上述“農業”地帶的規劃意向。

五、上訴人的理據及分析

30. 根據由楊紹峰先生代表上訴人提交的日期為 2023 年 3 月 31 日的陳詞，證人文兆聰先生的證人供詞及本案上訴開庭審理過程中各方所提供的證供，以及楊紹峰先生於本案聆訊後提交的日期為 2023 年 4 月 24 日的書面陳詞等，可以總結的是，上訴人於本案上訴過程中的理由主要有三：

30.1 第一，上訴人認為上訴地點只有 17%擬議小型屋宇覆蓋

範圍屬“農業”地帶，認為批准此宗規劃申請不會偏離“農業”地帶的規劃意向。

30.2 第二，上訴人不同意泰亨村內仍有土地可供使用作小型屋宇發展。

30.3 第三，上訴人認為，上訴地點的南面已建成多座小型屋宇，而且這些小型屋宇亦位於“鄉村範圍”以外的地方，不理解它們獲批准的理由。

上訴理由一：僅 17%的擬議小型屋宇覆蓋範圍屬“農業”地帶

31. 上訴人指出，其曾三度向城規會申請規劃許可，均遭拒絕。其中兩個申請被否決，據稱主要是因為擬議小型屋宇有超過50%坐落“農業”地帶。根據上訴人對一些覆核申請的理解，其認為只要少於50%擬議小型屋宇坐落“農業”地帶的申請便可獲批。有見及此，上訴人已取得其家人同意，與鄰近地段進行地盤合併，使擬議的小型屋宇大部分覆蓋範圍坐落“鄉村式發展”地帶，只有17%坐落“農業”地帶，希望能獲得批准。上訴人認為批准此宗規劃申請不會偏離“農業”地帶的規劃意向。

32. 本上訴委員會認為，上訴理由一不應被支持，因為根據“臨時準則”第(B)(f)項，評審規劃申請的標準之一為擬議發展不應影響申請地點所在地帶的規劃意向。而如上文所述，申請地點大約有26%坐落在“農業”地帶內，而以擬議小型屋宇的覆蓋範圍計算則大約有17%坐落在“農業”地帶內。

33. 從農業發展的角度而言，如上文所述，漁護署署長並不支持這宗申請，因為申請地點附近有活躍的農業活動；並配備道路和水源等農業基礎設施；以及申請地點具有復耕潛力。申請書內並無有力的理據以支持偏離此規劃意向。

34. 值得注意的是，上訴人於其日期為2023年3月31日的陳詞中曾嘗試指出，“我們曾查察過往城規會的審核個案，只要佔農

業地帶少於百分之五十，便可以獲批。”就此，於本案聆訊過程中，上訴委員會亦曾詢問上訴人之證人文兆聰先生，而其並不能夠提供任何有力證據佐證有關說法。上訴委員會認為，此種說法亦並不符合上文所述的有關審批程序和條件。

35. 此外，於上訴審理過程中，文兆聰先生亦提出主張認為上訴地點並不能夠被用作農業用途，亦不可以復耕，原因在於在上訴地點並無道路或是通道提供作農業用途。但在上訴委員會成員詢問過程中，就擬議小型屋宇建成後的道路或是通道的使用問題，文兆聰先生則提出可以假借私人通道進入上訴地點。上訴委員會認為有關主張互相矛盾、不符合常理，因此亦不予採納。
36. 因此，本上訴委員會同意城規會的主張，即這宗申請並不符合“農業”地帶的規劃意向，即主要是保存和保護良好的農地/農場/魚塘，以便作農業用途，以及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。

上訴理由二：上訴人不同意泰亨村仍有土地可供使用作小型屋宇發展

37. 針對第二項上訴理由，上訴人認為，“鄉村式發展”地帶內大部分土地為祖/堂地，不大可能出售予其他人。由於“鄉村式發展”地帶內可供發展的土地逐漸減少，申請人難以在“鄉村式發展”地帶內取得合適的土地發展小型屋宇。此外，過去 20 至 30 年，大部分泰亨村內的政府和私人土地被徵用作擴建吐露港公路及大窩西支路或作搬村條件重置村屋。沒有政府土地可被視為小型屋宇之間的騰空地盤。由於審批時間長、程序複雜、競爭激烈，以及長者優先，年輕原居民獲批政府土地發展小型屋宇的機率微乎其微。
38. 而針對上訴人的這一講法，廖家傳先生在其證人供詞中指出，規劃署在估算“鄉村式發展”地帶內可供發展小型屋宇的土地時，是採用一致的做法，而且會使用最新的資料。一般而言，若有關土地大部分地方主要為樹羣、陡峭斜坡、現有及已批准

村屋、風水地區、主要道路及河岸緩衝區等，則不會計入可用作發展小型屋宇的土地。應注意的是，在估算可供使用的土地時，土地擁有權並非重要考慮因素，因為擁有權可以改變，而且一幅土地可為配合發展需要而加以分割。按此基準，私人花園、通道或祖/堂地不應從估算中剔除。除非受到其他因素所限，否則亦會被計算在內。根據上述估算方法，泰亨的“鄉村式發展”地帶內有足夠土地可供興建小型屋宇。

39. 經考慮雙方陳詞及意見，本上訴委員會認為上訴人的此項主張亦不應被支持，並無足夠理據認為規劃署在估算“鄉村式發展”地帶內可供發展小型屋宇的土地時存在問題。
40. 而回到本案的焦點，即“鄉村式發展”地帶內可用作發展小型屋宇的土地是否普遍供不應求這一問題，根據臨時準則第(B)(b)項，倘擬建小型屋宇的覆蓋範圍多於50%坐落在鄉村範圍外，但不少於50%坐落在“鄉村式發展”地帶內，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，在符合其他準則的情況下，申請才可獲得從優考慮。而就目前這宗上訴申請，擬議小型屋宇的覆蓋範圍完全位於“鄉村範圍”外，而約83%位於“鄉村式發展”地帶內。
41. 如上文所述，即便是考慮未來十年內由原居民代表所提供的土地需求數據在內，泰亨的“鄉村式發展”地帶內亦有足夠土地可以應付相關時段內小型屋宇的需求，因此根據臨時準則，這宗申請不應獲從優考慮。
42. 在此基礎上，本上訴委員會亦認同答辯人的主張，即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，亦較具經濟效益，把小型屋宇發展集中在“鄉村式發展”地帶內較為恰當。
43. 儘管如此，於本案審理過程中本上訴委員會注意到，城規會於2015年8月14日的城規會會議上正式討論並同意採取更為審慎的做法，即在考慮可用作應付小型屋宇需求的土地是否普遍供

不應求時，應較着重地政總署提供的尚未處理的小型屋宇申請數目。

44. 於本案審理過程中，本上訴委員會了解到，這一著重考慮尚未處理的小型屋宇申請數目（而並未包含鄉村範圍內未來小型屋宇需求量）的做法，原因在於以往採納原居民代表（即村長）所提交的估計數據所出現的可靠性問題，即有關估計數據是由相關居民代表提供、未經地政總署核實。此外，在實踐過程中即使“鄉村式發展”地帶內仍有土地可供興建小型屋宇，小型屋宇發展仍然擴散至“鄉村式發展”地帶以外的地方。
45. 例如，根據答辯人於 2023 年 4 月 21 日提供的補充資料，城規會在考慮五宗同類申請（申請編號 A/NE-KLH/309、326、331、386 及 451）時，由相關原居民代表提供的未來十年的小型屋宇需求量確實存在較大的波動：於 2003 年和 2004 年，有關估計需求數量為 70；而僅僅是一年以後，相關估計需求數量即變為 400；隨即在 2009 年及 2013 年，原居民代表提供的估計需求數量又變為 225。上述數據的波動，確實令人懷疑，原居民代表所提交的估計數據是否可靠，從而導致城規會在考慮有關議題時出現偏差。
46. 對此，僅為政策參考之目的，本上訴委員會認為有必要在此指出，上述只著重考慮尚未處理的小型屋宇申請數目的做法未必理想，亦並非長遠之計。預計未來十年的小型屋宇申請需求確實是考慮“鄉村式發展”地帶內可用作發展小型屋宇的土地是否普遍供不應求的重要因素。明顯地，在依照臨時準則進行規劃申請評核過程中，考慮“鄉村式發展”地帶內是否有土地供不應求的情況，並無充分理由僅僅去考慮當下而不顧及將來的土地需求。如果問題的核心是就原居民代表所提供的未來屋宇需求數據的可靠性存有懷疑，則正確的解決方式應該是嘗試採用更為科學、可靠的方法來估算未來需求，而並非單單著重考慮現時未處理的小型屋宇申請數目。

47. 為免疑義，本上訴委員會在此指出，上述之參考意見並不會影響本案的最終決定。因為如前所述，於本案例中，即便將有關未來十年的小型屋宇需求量考慮在內，泰亨的“鄉村式發展”地帶內亦有足夠土地可以應付相關時段內小型屋宇的需求。

上訴理由三：上訴地點的南面已建成多座小型屋宇

48. 就上訴人所指出的上訴地點南面已建成的多座小型屋宇，及其可能隱含的政策的一致性等問題，城規會指出，有關小型屋宇群位於“鄉村式發展”地帶內。而根據分區計劃大綱圖的《註釋》，“屋宇(只限新界豁免管制屋宇)”在“鄉村式發展”地帶內屬經常准許的用途，無須向城規會取得規劃許可”。
49. 鑑於此，本上訴委員會認為上訴理由三亦不應被支持。

六、結論

50. 鑑於上述理由，及全面考慮到本案中的各項證據、陳詞、理據等；本上訴委員會確認本上訴所針對的決定，裁定駁回上訴人的上訴。
51. 根據條例第17B(8)(c)條，上訴委員會有權將上訴委員會認為是在準備和提出上訴中所合理地附帶引起的訟費或其他費用判給某一方。一般而言，上訴委員會並不會將訟費歸於上訴勝出一方。
52. 考慮所有相關文件及整體情況後，本上訴委員會認為並沒有足夠理據偏離此原則。本上訴委員會不會就訟費作出任何命令。

-以下無正文-

(已簽署)

黃旭倫資深大律師，J.P.

(主席)

(已簽署)

(已簽署)

陳嘉敏女士

(委員)

趙恒美女士

(委員)

(已簽署)

(已簽署)

霍偉棟博士工程師

(委員)

林光祺先生

(委員)