

城市規劃上訴委員會  
城市規劃上訴個案編號：2022年第4號

---

有關

劉敬豐

上訴人

與

城市規劃委員會

答辯人

- 
- 上訴委員會                   ： 陳家殷先生，B.B.S., J.P.           （主席）  
  何志榮教授測量師           （委員）  
  賴志強教授                   （委員）  
  黃紀怡女士                   （委員）
- 列席者                        ： 李美儀女士                   （秘書）
- 代表                            ： 周秀娥女士及陳家輝先生 (代表上訴人)  
  律政司高級政府律師黃謙儒女士 (代表答辯人)  
  律政司高級政府律師譚治淮先生 (代表答辯人)
- 聆訊日期                    ： 2023 年 7 月 12 日 及 13 日
- 裁決日期                    ： 2023 年 10 月 27 日

---

## 裁決

---

### 引言

1. 本宗上訴個案所涉及的地點座落於新界西貢清水灣檳榔灣第238約地段第158號C分段餘段一幅土地（下稱「上訴地點」）。根據2013年12月3日核准的《清水灣半島北分區計劃大綱核准圖編號 S/SK-CWBN/6》（下稱「分區計劃大綱圖」），上訴地點在分區計劃大綱圖上被劃為「綠化地帶」。
2. 上訴地點所屬地段是以集體政府租契持有的舊批農地，上訴地點完全位於坑口鄉檳榔灣的「鄉村範圍」內，有關鄉村是新界小型屋宇政策所指的認可鄉村。上訴地點現時是一個空置的灌木叢，其東面附近有樹木茂盛的「自然保育區地帶」，南面有一條天然河溪，而北面和西南面均有村落。
3. 2021年2月22日，上訴人根據《城市規劃條例》（香港法例第131章）（下稱「城規條例」）第16條申請規劃許可（申請編號 A/SK-CWBN/63），擬在上訴地點興建一幢屋宇（新界豁免管制屋宇—小型屋宇）（下稱「擬議發展」）。
4. 2021年9月10日，答辯人城市規劃委員會（下稱「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」）決定拒絕上訴人的申請，理由如下：
  - (1) 擬議發展不符合「綠化地帶」的規劃意向。此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。申請人並無提出有力的規劃理據，以支持偏離該規劃意向；
  - (2) 檳榔灣的「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新界豁免管制屋宇／小型屋宇之用。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率，把擬議發展集中在「鄉村式發展」地帶內，會較為恰當；

- (3) 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」（下稱「臨時準則」）和城市規劃委員會規劃指引編號10（下稱「**規劃指引編號10**」）有關擬在綠化地帶進行發展而提出申請的規定。因為擬議發展會對周邊地區的景觀造成負面影響，並可能會污染天然河溪；以及
  - (4) 批准這宗申請會為「綠化地帶」內的其他同類申請立下不良先例。倘這些同類申請都獲得批准，累積影響所及，會導致有關發展侵進「綠化地帶」，令該區整體的自然環境和景觀質素下降。
5. 2021年10月15日，上訴人根據城規條例第17(1)條提出覆核申請。2022年8月5日，城規會就覆核申請進行聆訊，並於聆訊後同日駁回該覆核申請，其理由與小組委員會於2021年9月10日的決定大致相同，但刪除了較早前以「可能會污染天然河溪」作為拒絕申請之理由（因應上訴人就擬議發展的化糞池及滲水系統位置提出了遷移到距離現有河溪較遠位置的建議）。
  6. 2022年8月30日，城規會書面通知上訴人覆核申請獲駁回的決定。同年10月24日，上訴人根據城規條例第17B條向上訴委員團（城市規劃）（下稱「**上訴委員會**」）提出上訴。

### 上訴理據

7. 綜合了上訴人在上訴通知書中所陳述的內容和兩位上訴人代表在聆訊中的陳詞，其上訴理由可歸納如下：
  - (1) 在2022年8月5日的覆核聆訊中，規劃署代表選擇性誤導城規會委員，只提及9份意見書(8份反對及1份贊成擬議發展申請)，未有提及另外202份當地村民持份者的意見書；

- (2) 上訴人在擬議發展申請被拒絕後曾與各個有關的政府部門多次溝通並提出了多項改善建議，規劃署代表在覆核會議上卻對該些改善建議隻字不提；
- (3) 拒絕覆核的理由與現屆政府提倡發展「綠化地帶」興建房屋的政策及「以人為本」的理念背道而馳；
- (4) 擬議發展大致符合臨時準則和規劃指引編號10，有關「擬在綠化地帶進行發展而提出申請」的規定，不會影響景觀，因為上訴人承諾會在上訴地點附近土地種植100株樹苗；以及
- (5) 規劃署代表未有切實考慮檳榔灣「鄉村式發展」地帶內土地不足以應付需求的實際情況。

### 適用法律原則

8. 本宗上訴所適用的法律原則大致如下：

- (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] 3 HKLRD 339，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)。

## 討論

### (1) 支持 / 反對的公眾意見

9. 答辯人傳召了何尉紅女士(規劃署西貢及離島規劃處高級城市規劃師 / 將軍澳)出席聆訊作證。
10. 何女士指出，城規會在第16條規劃許可申請的公眾查閱期間的首三個星期內，共收到19份公眾意見(包括七份支持意見、十份反對意見及兩份對申請提出關注的意見)，當中包括七份由坑口鄉事委員會、大坑口村村代表及個別公眾人士提出的支持意見，十份來自嘉道理農場暨植物園、創建香港及個別公眾人士的反對意見，以及其餘兩份來自個別公眾人士對申請表示關注的意見。在第17條覆核申請的公眾查閱期間的首三個星期內，城規會共收到十份公眾意見，當中包括一份由坑口鄉事委員會提出的支持意見，其餘九份反對意見分別由嘉道理農場暨植物園及個別公眾人士提出。上述所有在第16條規劃許可申請及第17條覆核申請所收到的公眾意見，均已全部提交予城規會考慮。
11. 何女士同意上訴人曾於2022年2月22日夾附了202份來自坑口鄉事委員會、檳榔灣村村務委員會、檳榔灣原居民代表及區內村民/居民的意見書，作為申請覆核理據的一部分。何女士並指出規劃署已將上訴人收集到的202份意見夾附於城規會文件第10855號) (下稱「**城規會第10855號文件**」) 的附件D2。此外，上訴人就第17條覆核申請提交的書面資料及進一步資料亦夾附在該城規會文件的附件 D1 至 D3，予城規會考慮。規劃署同事亦將上訴人提交了202份支持意見的資料反映在上訴人的覆核理據中，即該城規會文件第 3(i) 段。
12. 毫無疑問，上訴人所指的202份支持意見及何女士提及的其他文件和資料均已

夾附在2022年8月5日覆核聆訊上所使用的文件及附件內(即城規會第10855號文件)，上訴人的四位代表(包括周秀娥女士及陳家輝先生)亦有出席該覆核聆訊。因此，上訴人此上訴理據不能成立。

## (2) 多項改善建議

13. 在2022年2月22日，上訴人提出第17條覆核申請期間，上訴人提交了14項改善方案予城規會，其中四項是針對就上訴人第16條規劃許可申請持反對意見的政府部門而作出的回應及提交的改善方案：包括表示不會砍伐現有樹木、與天然河道距離、提交上訴地點的景觀照片證明及渠務事項。其餘10項是有關上訴地點的土地、交通、消防安全等事項的書面回應及補充資料。其中，上訴人為回應環境保護署署長在第16條申請階段提出的反對意見，上訴人提交了經修訂的化糞池建議以符合相關指引 / 作業備考所訂明的要求(有關化糞池的更改圖則載於城規會第10855號文件附件D3)。
14. 何女士指出，規劃署曾就上述改善方案及資料諮詢相關政府部門。環境保護署署長亦因為考慮到化糞池及滲水系統將會遷移到距離現有河溪較遠的位置而表示不反對覆核申請 (見本裁決書上文第5段)。
15. 正如城規會第10855號文件第6.2段所記載，就有關覆核申請，規劃署已進一步諮詢相關政府部門，並把相關部門的最新意見撮錄於該文件第6.2.1至6.2.5段 (包括土地行政、環境、景觀、排水及自然保育)。
16. 上訴人及上訴人代表獲邀並曾出席2022年8月5日的覆核聆訊，而上訴人所提出的改善方案及建議和相關政府部門的回應亦於城規會第10855號文件的內容中詳細反映。因此，上訴人此上訴理據亦不能成立。

## (3) 提倡發展「綠化地帶」政策及「以人為本」的理念

17. 正如上訴庭在 *International Trader Ltd v Town Planning Appeal Board* [2009] 3 HKLRD 339 的案例中 (第48、51及55段) 指出，無論是在處理規劃許可申請或上

訴階段，城規會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，而是必須在有關的分區計劃大綱核准圖所容許之範圍內行使其酌情權。

18. 本上訴委員會接納代表答辯人的黃謙儒高級政府律師的陳詞，城規會及上訴委員會的其中一個重要法定職能是審閱核准圖則背後的規劃意向；圖則一經核准，城規會及上訴委員會必須在有關核准圖所顯示的範圍內行使有關酌情權。
19. 上訴人在上訴通知書和就上訴聆訊提交的書面陳詞內提出了一些對現屆政府土地發展政策的解讀和意見。雖然這些嘗試從宏觀角度來審視本宗規劃許可申請個案的觀點或許值得有關部門及各持份者繼續深入研究和討論，但是這些觀點，無論是否正確和合理，皆不能成為是次上訴的考慮因素之一。
20. 因此，上訴委員會並不會考慮這個上訴理據。

#### (4) 景觀

21. 從地政總署及規劃署於2022年4月10日及2023年5月11日的航攝照片和實地照片中可見，上訴地點周邊是綠化地帶和自然保育區，有茂密的林木區和灌木叢，覆蓋範圍相當廣闊。
22. 上訴人在上訴通知書中提出的「種植100株樹苗」建議方案，並未在第16條規劃許可申請或第17條覆核申請期間提出，所以上訴人從未提交具體建議予城規會考慮，例如樹苗的品種、種植地點和土地業權問題等。
23. 再者，雖然上訴人肩負舉證責任證明城規會的覆核決定是錯誤的，上訴人至今仍未能提出具體方案細節，並證明植樹建議如何能作為緩衝區以阻止市區的發展深入綠化地帶及防止其他人進入而破壞自然環境。
24. 另外，答辯人證人何女士也指出，上訴地點並沒有任何通道直接通達。上訴人未有提交連接至上訴地點的擬議通道(例如作為地盤平整及施工期間的通道)的資料，因此未能證明擬議發展及所需興建通道不會對周邊地區的景觀造成不良影響。所以，縱使規劃署總城市規劃師 / 城市設計及園境在景觀方面只是表

示「有所保留」而並非明確的表達反對意見，答辯人認為也未能支持上訴人的規劃許可申請。

25. 在聆訊中，上訴人代表指出，在上訴地點附近同屬綠化地帶的範圍其實已興建了三間小型屋宇，因此質問答辯人所謂影響景觀的說法。
26. 根據規劃署於2005年9月30日擬備的地盤平面圖，該三間小型屋宇是由西貢分區地政處分別於1996、1997及1998年批准興建。因此，當分區計劃大綱圖還在製圖的階段（可參考2005年3月18日向公眾展示的《清水灣半島北分區計劃大綱草圖編號 S/SK-CWBN/1》），該三間小型屋宇早已存在於原本是「鄉村式發展地帶」但後來被改劃為「綠化地帶」的土地範圍。
27. 所以，何女士認為，無論該三間小型屋宇對上訴地點附近是否同樣也構成景觀影響，該些屋宇的存在只反映了分區計劃大綱圖在製圖階段時有關部門已承諾的小型屋宇發展，不能與其他在分區計劃大綱圖被核准後的第16條規劃許可申請考慮因素混為一談。
28. 要證明擬議發展不會對上訴地點周邊地區造成負面景觀影響，舉證責任始終在上訴人一方。基於上述原因，上訴委員會裁定上訴人並未能成功舉證。

##### (5) 土地不足

29. 上訴人指檳榔灣「鄉村式發展」地帶內土地不足以應付需求，並指不少土地因屬私人土地而不能供他作小型屋宇發展用途。
30. 根據「臨時準則」第(B)(a)項，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。
31. 雖然擬議發展的覆蓋範圍完全坐落在檳榔灣的「鄉村範圍」內，但若要城規會從寬考慮這宗申請，申請人仍須證明相關鄉村的「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。

32. 根據規劃署截至2023年6月的估算，檳榔灣的「鄉村式發展」地帶內仍可供發展小型屋宇的土地約有2.03公頃（約相等於81幅小型屋宇用地），而地政總署尚未處理的檳榔灣小型屋宇申請(截至2023年5月)只有34宗，故此並未出現可用作發展小型屋宇的土地普遍供不應求的情況。
33. 須要注意的是，臨時準則所指的是「土地」供應，並沒有區分私人擁有土地和政府土地，所以非單指政府土地的供應情況而已。真正的重點是從公眾利益的角度考慮土地發展的適合性，而不是有關土地的業權狀況或如何有效開展有關土地的發展：參考案例 *British Railways Board v Secretary of State for the Environment* [1994] JPL 32; *Merritt v Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions* [2000] 3 PLR 125; 城市規劃上訴個案編號：2011年第5號，第39(f)段；及城市規劃上訴個案編號：2006年第13號及2008年第5號，第83(1)段。
34. 在上訴聆訊期間，上訴人代表嘗試憑平面圖(例如規劃署於2022年7月14日擬備參考編號A/SK-CWBN/63之平面圖)上描述的地貌去闡明檳榔灣的鄉村範圍內許多地點，因著各種地理環境限制因素，其實並不適合發展小型屋宇。
35. 就着上訴人這些聲稱，答辯人強烈反對，認為容許上訴人臨時提出這些理據有欠公允，並指出無論是在2021年申請規劃許可或是在2022年提出覆核申請的任何階段，上訴人均從未提出過有關說法。一直以來，上訴人所指的土地不足問題，是指甚難從市場上購入私人業權土地作興建小型屋宇之用。
36. 上訴委員會同意答辯人上述的反對理由，舉證責任歸上訴人一方，上訴人不能夠單方面在聆訊期間隨意指出有關土地範圍內所聲稱的地理環境，並期望答辯人在沒有任何準備或專家證人協助下作出反駁。所以，上訴委員會不會接納這些聲稱作為上訴理據之一。
37. 因此，上訴人未能證明檳榔灣的「鄉村式發展」地帶內可作發展小型屋宇的土地供普遍供不應求。

## 總結

38. 基於上述理由，上訴委員會裁定駁回上訴人的上訴。

(已簽署)

---

上訴委員會主席  
陳家殷先生，B.B.S., J.P.

(已簽署)

---

上訴委員會委員  
何志榮教授測量師

(已簽署)

---

上訴委員會委員  
賴志強教授

(已簽署)

---

上訴委員會委員  
黃紀怡女士