

城市規劃上訴委員會
城市規劃上訴個案編號：2020 年第 6 號

有關

蘇樹源
鄧麗霞

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)
朱靜華博士 (委員)
霍偉棟博士工程師 (委員)
賴志強教授 (委員)
梁佩瑤女士 J.P. (委員)

列席者

： 李美儀女士 (秘書)

代表

： 上訴人蘇樹源先生及鄧麗霞女士親自應訊
政府律師唐肇謙先生及陳映其女士代表答辯人

聆訊日期

： 2022 年 11 月 23 日
2023 年 6 月 14、15 及 28 日
2023 年 8 月 8 日
2023 年 9 月 15 日

裁決日期

： 2023 年 11 月 21 日

裁決

A. 引言

1. 在 2020 年 1 月 23 日，城市規劃委員會(下稱「**城規會**」)接獲上訴人根據城市規劃條例(下稱「**條例**」)第 16 條的申請(下稱「**申請**」)，要求取得規劃許可(申請編號 A/YL-LFS/359)，在新界元朗流浮山第 129 約地段第 1236 號 B 分段(下稱「**上訴地點**」)，進行填土及挖土工程，以作准許的農業用途。
2. 在 2020 年 3 月 20 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**」)經審議後決定拒絕這宗申請。上訴人於 2020 年 4 月 26 日根據該條例第 17(1)條向城規會申請覆核小組委員會拒絕申請的決定。
3. 在 2020 年 7 月 17 日，城規會決定駁回上訴人的申請。在 2020 年 9 月 6 日，上訴人根據該條例第 17B 條向上訴委員團(城市規劃)(下稱「**上訴委員團**」)提出上訴。

B. 背景

4. 上訴地點面積約 3,800 平方米，在提交申請當時生效的《流浮山及尖鼻咀分區計劃大綱核准圖編號 S/YL-LFS/9》、以及其後的《流浮山及尖鼻咀分區計劃大綱草圖編號 S/YL-LFS/10》和在現時生效的《流浮山及尖鼻咀分區計劃大綱核准圖編號 S/YL-LFS/11》(下稱「**大綱圖 11**」)上均劃為「綠化地帶」。上述各大綱圖就上訴地點的規劃意向和發展限制均維持不變。
5. 根據大綱圖 11 的土地用途表，「綠化地帶」的規劃意向為：「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」。

6. 該土地用途表的備註亦列明：「如未取得城市規劃委員會根據《城市規劃條例》第 16 條批給的許可，不得進行或繼續進行任何填土／填塘或挖土工程，包括為改作上文第一欄和第二欄所列的任何用途，或《註釋》說明頁所經常准許的用途或發展（由政府統籌或落實的公共工程，以及保養、修葺或翻建工程除外）而進行或繼續進行者」。
7. 自約 2018 年 8 月起，上訴人成為上訴地點的土地擁有人。如上所述，城規會在 2020 年 1 月 23 日接獲上訴人的申請，要求取得規劃許可，在上訴地點進行填土及挖土工程，以作准許的農業用途。
8. 根據上訴人於規劃申請時提交的資料，上訴地點東面部分的填土工程（即鋪築硬鋪面）的面積約 1,130 平方米（佔上訴地點面積約 29.74%），厚度約 0.1 米；而同樣位於東面部分的挖土工程的面積約 55 平方米（佔上訴地點面積約 1.45%），深度約 2 米。
9. 從上訴人提供的圖則可見，上訴人擬在上述的填土範圍設置 7 座構築物，用作農舍、貯物室、洗手間、瞭望台、電房以及休息室用途；而部分挖土的範圍則擬議興建一個儲水池。
10. 根據規劃署於上訴人提交申請後進行的實地視察，申請所涵蓋的填土及挖土工程很大部分已經在未有獲得規劃許可的情況下進行。有關未經許可的填土工程，上訴人並沒有把有關土地恢復原狀，規劃事務監督已經根據條例第 23(6)條向上訴人提出檢控。
11. 2020 年 3 月 20 日，小組委員會經審議後決定拒絕這宗申請，理由有二：
 - (1) 這宗申請不符合「綠化地帶」的規劃意向，以及有關「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」的城市規劃委員會規劃指引編號 10（下稱「規劃指引編號

10」)，因為已完成的填土及挖土涉及清除天然植被，對天然景觀造成負面影響，並且與周邊地區不相協調；和

(2) 申請人未能提出理據證明有需要進行填土及挖土工程。

12. 2020年4月8日，城規會秘書發信通知上訴人關於小組委員會的決定。
13. 2020年4月26日，上訴人根據條例第17(1)條申請覆核小組委員會拒絕這宗申請的決定。城規會其後在2020年7月2日接獲上訴人提交的進一步資料。
14. 2020年7月17日，城規會根據條例第17條考慮上訴人的覆核申請後，決定駁回覆核申請，理由與上述小組委員會的決定相同。
15. 2020年8月4日，城規會秘書發信通知上訴人關於城規會對覆核申請所作的決定。
16. 2020年9月9日，上訴委員團接獲上訴人根據條例第17B(1)條提交的上訴通知書（下稱「**上訴通知書**」），表示對城規會的決定提出上訴。

C. 上訴理由

17. 綜觀上訴通知書及上訴人所提供的補充資料，上訴人提出下列的論點：
 - (1) 上訴地點只用作家庭式耕作及飼養羊隻和狗隻；
 - (2) 上訴人在進行鞏固工程期間，遭規劃署叫停工程，並建議就有關工程提交規劃申請。當時約有20%的斜坡未有鞏固。及後的兩年間，上訴地點內的斜坡不斷有水土流失及由此而引起的塌樹，造成危險。上訴人希望確保絕對的安全。如果不進行平整及斜坡鞏固，上訴地點不可以安全使用；

- (3) 土力工程處的人員在未有進入上訴地點視察的情況下便評定斜坡風險不大，根本不能掌握上訴地點內的危險情況；
- (4) 政府一直呼籲私人土地的業主自行進行斜坡鞏固，並無提及有關呼籲適用的土地用途地帶，以及是否需要事先申請；及
- (5) 連接上訴地點及深灣路、同樣位於「綠化地帶」內斜坡上的道路同樣以混凝土及瀝青鞏固。

- 18. 由此可見，上訴人的案情重點在於進行填土及挖土工程有其必要性，以確保上訴地點能安全用作農業用途。本上訴委員會將會首先處理這議題，即上訴人是否能夠提出理據證明有需要進行填土及挖土工程。處理首項議題時，上訴委員會將一併考慮指引編號 10。
- 19. 上訴人的一些論點亦觸及另一個否決申請的原因 - 即因為已完成的填土及挖土涉及清除天然植被，對天然景觀造成負面影響，並且與周邊地區不相協調。這將是上訴委員會處理的第二個議題。

D. 適用法律原則

- 20. 本上訴屬於重新聆訊 (de novo hearing)。在考慮對答辯人的決定而提出的上訴時，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)。
- 21. 上訴人負有舉證責任證明答辯人的決定是錯誤的，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 Tack Gee Ltd v Town Planning Board*，城市規劃上訴個案編號：2011 年第 15 號，第 26 段)。

22. 另一方面，上訴人和答辯人雙方在整個上訴聆訊中均傳召了多名證人作供。在考量證人證供的可信性時，上訴委員會會考慮下列因素¹：

- (1) 究竟某一方的案情是否固有地有道理或不合道理的地方；
- (2) 究竟某一方的案情是否實際地與其他無爭議或不可爭議的證據（無論是文件上或其他方面之證據）有互相矛盾的地方；
- (3) 當考慮證人所給證供的整體可信性時，證人基於以上測試在某一方面或多於一方面被質疑或不被相信，是考慮他所給證供的整體可信性的有關因素；及
- (4) 證人作供時的神態舉止。

E. 「綠化地帶」的規劃意向及相關規劃指引

23. 根據大綱圖的土地用途表，「綠化地帶」的規劃意向為：「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」。

24. 根據該土地用途表，「農業用途」為「綠化地帶」的第一欄的經常准許的用途。

25. 該土地用途表的備註亦列明：「如未取得城市規劃委員會根據《城市規劃條例》第 16 條批給的許可，不得進行或繼續進行任何填土／填塘或挖土工程，包括為改作上文第一欄和第二欄所列的任何用途，或《註釋》說明頁所經常准許的用途或發展（由政府統籌或落實的公共工程，以及保養、修葺或翻建工程除外）而進行或繼續進行者」。

¹ 參見：曾娣對地政總署 [2019] HKCFI 1378，第 35 段；及 *Lee Fu Wing v Yan Po Ting Paul* [2009] 5 HKLRD 513，第 53 段。

26. 城規會於1991年7月頒布規劃指引編號10。指引編號10的引言列明：

- (1) 設立「綠化地帶」的主要目的包括保存現有自然景觀、風景勝地及具認可風水價值地點；
- (2) 為保存「綠化地帶」的特色和特質，只有與該處環境配合並為公眾而設的必要用途，例如水務、集水區、自然護理區、農業、農木業及某些靜態康樂用途，經常可獲城規會批准；
- (3) 其他用途，包括政府、機構或社區設施、住宅發展及公用事業裝置等，須先獲城規會的規劃許可方能進行；而城規會將按個別情況，審批每宗申請。委員會將依據下列準則，考慮所有發展申請。

27. 指引編號10第2段列出以下主要規劃準則：

- 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，委員會只在順應要求，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。
- b. 委員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。擬議發展項目的規模及密度，包括地積比率、上蓋面積和建築物高度，都必須與周圍地區的特色配合。除新界豁免管制屋宇外，住宅發展的地積比率不得超逾0.4倍。
- c. 關於申請興建新界豁免管制屋宇，倘若申請地點非常接近現有鄉村，與周圍的用途配合，而該項發展旨在應付原居村民的需求，申請可能會獲批准；但有關屋宇必須設有合適的排污設施及通道。
- d. 倘若重建現有住宅樓宇，重建後的樓宇密度通常不得超逾現行的密度。

- e. 關於申請作政府、機構或社區用途及興建公用事業裝置，必須證明擬議發展是必要的，而且沒有其他地點可供選擇。發展項目的地積比率可超逾 0.4 倍，以減少撥作政府、機構或社區用途土地的面積。
- f. 與周圍地區特色配合的靜態康樂用途可獲酌情考慮。
- g. 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。
- h. 擬設的車輛通道和泊車設施應配合發展項目的規模，並符合有關標準要求。車輛通道及泊車設施不得影響現有樹木或其他天然景緻。同時，申請人應提交林木保護及美化環境計劃書。
- i. 擬議發展不得令現有或計劃提供的基礎設施，例如排污、道路及供水等設施負荷過度，並不得影響區內的排水或令水浸情況惡化。
- j. 擬議發展必須符合指定作集水地區的地點的發展管制和限制規定。
- k. 擬議發展不得令該區整體政府、機構或社區設施負荷過度。
- l. 擬議發展應備有足夠的減輕污染措施，以防止受到附近污染來源的影響(例如交通噪音)，而該項發展本身也不得是污染的來源。
- m. 任何擬在斜坡或山坡上進行的發展，皆不得影響斜坡的穩定性。」

28. 就詮釋規劃文件的相關法律原則，上訴委員會接納答辯人所援引的案例：

- (1) 大綱圖的《註釋》及《說明書》用意讓市民大眾容易理解規劃意向，應以實際務實的方式作出廣泛理解，並不是拘泥於以技術性的層面去鑽研當中內容。見：*International Trader Limited v Town Planning Appeal Board*, unreported, HCAL 13/2007, 2007年11月15日，第98段。
- (2) 一般來說規劃文件並不需要過份解讀。見 *Hong Kong Resort Company Limited v Town Planning Board*, [2021] HKCA 1313, 第21段。
- (3) 規劃當局可期望規劃文件經已盡量簡單淺白地寫出，法庭亦應以直接簡單的方式理解規劃文件。見：*Royal Billion Investment Limited v The Town Planning Board* [2021] HKCFI 1093, 第46段。

29. 就此，答辯人的陳詞為：

- (1) 上訴人已經進行或有意繼續進行的填土及挖土工程，屬於該條例第1A條「發展」下的「作業」。因此，上訴人必先要推翻大綱圖的《註釋》及《說明書》下綠化地帶不宜進行發展的一般推定。
- (2) 指引編號10為上訴委員團必須給予考慮的重要考慮因素，上訴委員團行使獨立的規劃判斷有權按其合理分析就指引編號10的內容給予相應比重。考慮到指引編號10作為政策性文件的重要性以及一致性原則，除非上訴人能提出有力原因，證明他的申請屬於十分特殊的例外情況，否則城規會(以及上訴委員團)都不應偏離規劃指引編號10所提出的主要規劃準則。

30. 上訴委員會亦參考該條例第 1A 條就「發展」的定義：「發展 (development)指在任何土地之內、其上、其上空或其下進行建築、工程、採礦或其他作業，或作出土地或建築物用途的實質改變」。
31. 簡而言之，「發展」可解作兩點，一為在任何土地之內、其上、其上空或其下進行建築、工程、採礦或其他作業(operation)；二為作出土地或建築物用途的實質改變。見：*R v Way Luck Industrial Ltd* [1995] 2 HKC 290，第 293B-F 頁。根據 Litton JA 於該案的附帶意見，平整土地或鋪填瀝青可屬於「作業」一種，因此符合「發展」的第一種定義。
32. 根據上述法律原則，本上訴委員會就本案的規劃文件作出以下觀察和裁決：
- (1) 不容爭論的是，由於農業用途是綠化地帶的經常准許用途，使用相關土地作為農業用途是無需申請的。明顯地，使用相關土地作為農業用途，並不能視為對該土地用途作出實質改變，亦不能被視為是對該土地進行發展。
 - (2) 土地用途表的備註中列明：「根據一般推定，此地帶不宜進行發展」。上訴委員會認為，這裡所指的「發展」，著眼點似在於「發展」的第二種定義，即「作出土地或建築物用途的實質改變」，而不是指單純在土地上進行任何「作業」（即「發展」的第一種定義）。答辯人同意，假若土地使用人在相關土地所進行的「作業」並不涉及任何填土／填塘或挖土工程，而有關「作業」確實是用作農業用途（即綠化地帶的經常准許用途），土地使用人是可以在該土地進行相關「作業」而無需申請。例如，土地使用人有權在相關土地上搭建豬欄（前提是有關搭建工程不涉及填土／填塘或挖土工程）作畜牧活動而無需申請。
 - (3) 由此可見，一般推定所指的「發展」，並不包含那些符合經常准許用途（如綠化地帶的農業用途）的「作業」。至於填土／填塘或挖土工程需要申請，是由於土地用途表的備註特別列明的原故。其他不涉及填土／填塘或挖土工程的「作業」，並不

是一般推定所針對的「發展」 - 除非有關「作業」實際上是對土地用途作出實質改變。

- (4) 上述的觀察亦同樣適用於指引編號 10。指引編號 10 的 1.4 段的最後一句指出，委員會將依據指引編號 10 的第 2 段的準則，考慮所有發展申請。但該句之前，指引編號 10 的 1.4 段的内容一直談論的都是有關「綠化地帶」內土地用途的改變。因此，從指引編號 10 的 1.4 段的上文下理，以及相關語境可以理解，此處所提及「發展」明顯是指對「綠化地帶」內土地用途的實質改變，而不是那些符合土地用途（例如農業用途）的作業（填土／填塘或挖土工程除外）。
- (5) 再者，上訴委員會留意到指引編號 10 第 2 段的主要規劃準則其實並沒有特別就在「綠化地帶」進行填土／填塘或挖土工程作出指引。就此答辯人一方亦同意指引編號 10 第 2 段中的一些規劃準則亦未必適用於本案（例如第 2c. 段有關興建新界豁免管制屋宇、第 2d. 段有關重建現有住宅樓宇）。
- (6) 有關「填土／填塘或挖土工程」的申請，大綱圖的註釋、土地用途表和說明書並沒有進一步說明相關的考慮因素。
- (7) 雖然如此，上訴委員會同意，根據指引編號 10 第 1.4 段，城規會應按個別情況，審批每宗申請。
- (8) 上訴委員會同時認為，有關進行填土／填塘或挖土工程的申請，申請人負有責任提出有力理據支持，進行該等工程是對相關土地的合法使用（即符合准許用途）是有實際需要的。
- (9) 在本案中，漁農自然護理署署長考慮申請時認為申請人須提供證明有需要進行填土及挖土工程以作農業用途。上訴委員會就此表示同意。在考慮在「綠化地帶」進行填土／填塘或挖土工程的申請時，相關的規劃理據應聚焦於是否有需要進行填土及挖土工程以作農業用途。如果申請人有必要進行填土／填塘或

挖土工程，以進行農業活動，那麼除非有其他特殊情況，否則申請應獲得批准。

(10)無論如何，即使土地用途表的備註中和指引編號10的2a.段的一般推定適用於本案（即包含「發展」的第一種定義），上訴委員會認為，在考慮「綠化地帶」不宜進行發展的政策時，上訴委員會亦同時需要考慮「農業」是屬於經常可獲城規會批准的用途。因此，假如申請人能夠證明有必要進行填土／填塘或挖土工程，以進行農業活動，那麼除非有其他特殊情況，一般推定便可以推翻。上訴委員會並不接納答辯人的陳詞，指上訴人必須證明他的申請屬於十分特殊的例外情況，申請才可獲批。

F. 進行填土或挖土工程的必要性

33. 承上所述，本案的最重要議題在於上訴人能否證明有必要進行填土或挖土工程，以進行農業活動。上訴委員會裁定，上訴人未能提出證據證明此點，原因如下。

34. 首先，上訴人從來沒有徵詢或提出任何專業人士的意見，證明有必要進行填土或挖土工程。正如蘇先生於盤問下承認他申請的填土物料為水泥加鋼筋，而填土面積及厚度以及挖土面積及深度都只由蘇先生自己計算，由他準備買入上訴地點時至作證當日都沒有諮詢過土木工程師的正式意見。沒有任何證據證明進行此種填土及挖土工程，是使用相關土地作農業用途所必須（即是有實際需要）的。

35. 另一方面，上訴人不斷強調上手業主沒有按規劃署要求清除建築廢料。上訴委員會並不認為此點跟進行填土或挖土工程的必要性有關。即使上手業主沒有按規劃署要求清除建築廢料，這並不代表上訴人能任意在上訴地點進行填土或挖土工程。要處理本議題，申請人所提出的證據應著眼於作出申請時，上訴地點為何必須進行填土或挖土工程，才能進行農業活動。

36. 無論如何，就這點來說，上訴委員會注意到有下列的相片證明，蘇先生於 2018 年 8 月成為上訴地點業主後，上訴地點東面（即申請進行填土或挖土工程的位置）的泥土仍可以生長植物：
- (1) 2019 年 5 月 23 日的相片顯示三條水泥硬鋪面之間的平台有綠色植物可以生長。
 - (2) 2020 年 2 月 26 日的航攝照片顯示，對比 2018 年 9 月 21 日全部褐色的情況，東面的地方亦明顯地見到三條水泥硬鋪面之間生長了植被。蘇先生於盤問下亦承認該處長有荔枝樹。
 - (3) 2021 年 1 月 15 日的航攝照片顯示三條水泥硬鋪面有部分被旁邊生長的綠色植物掩蓋。
 - (4) 2023 年 1 月 30 日聯合實地視察的截圖亦顯示，即使上訴地點東面未被水泥硬鋪面覆蓋的地方有部分斜坡表面有鬆散泥土及石頭，植物仍可生存。蘇先生同意，並指該植物是由他自己種植的。
37. 就此，蘇先生聲稱他曾經將建築廢料與表面泥土混合翻滾，混合之後才令上訴地點東面可以生長到植物。若然此說話屬實，則說明上訴地點東面無需進行填土或挖土工程，便可種植。
38. 另一方面，上訴委員會接納洪鳳玲女士的證供。洪女士於 2017 年 8 月任職規劃署中央執行管制及檢控組高級城市規劃師，負責執行新界西北地區包括上訴地點有關該條例的違例發展管制任務。她曾處理向上一任業主及上訴人分別發出強制執行通知書及恢復原狀通知書的執行管制工作。
39. 洪女士作供時中肯堅定，其解說得到客觀的證據及相片支持。上訴委員會接納洪女士是誠實可靠的證人。
40. 洪女士作供時詳細陳述，確認 2018 年 6 月 8 日實地視察時見到上訴地點東北面近入口處涉及填土的範圍，由原本的「蛋糕」形斜坡

變成為一個順斜和合理的斜坡；而種草情況亦可以接受。她進一步指出：

- (1) 場地明顯地削成合理的順斜，已沒有之前見到明顯的高度差別，這必定是場地少了泥土才可以做到，所以很明顯是有人移走填土物料後才種草的。洪女士因此不認同上訴人指上手業主用翻泥機把場內的泥土把廢料覆蓋，才鋪上草皮以覆蓋填土物料並形成斜坡。
- (2) 2018年6月8日當日視察沒有發現建築廢料向四面延伸的情況，沿邊的雜草還維持著原本狀態挺立，沒有被堆填物或堆土掩埋。洪女士因此不認同上訴人所指上手業主將廢料向四方八面推走而非清理了堆填物的說法。
- (3) 就蘇先生的盤問，洪女士亦按上訴人提供的一系列相片作出詳細回應，那些照片不足以證實上訴人一方的案情，而洪女士的證供亦未受動搖。

41. 其次，上訴人不斷強調上訴地點有水土流失及山泥傾瀉問題，並以此作為他進行有關填土工程的理由，並支持其聲稱有關工程的必要性。上訴委員會並不接納此點。
42. 如上所述，上訴人從來沒有提供任何土木工程方面的專業意見或技術資料，證明上訴地點東面的斜坡確實構成危險，以致需要進行填土及挖土工程用作鞏固斜坡。蘇先生於盤問時承認，上訴地點內哪個地方安全與不安全都是他個人的講法，沒有土木工程師或其他專業意見去支持。另一方面，蘇先生承認雖然他聲稱上訴地點有水土流失，但他從來沒有收過任何來自相關政府部門要求修葺斜坡的命令。
43. 蘇先生就此的證供亦混淆視聽。他一直用牧農區北面邊緣的斜坡有水土流失的情況，嘗試證明上訴地點東面出現水土流失的情況。於盤問下，蘇先生認同他於上訴通知書及補充文件冊的一些相片其實

反映上訴地點牧農區北面的其中一部分，並非申請進行填土及挖土工程的東面。

44. 上訴人亦傳召了石偉延先生和吳俊雄警員。他們兩人的證供並未能支持上訴人所聲稱的案情。
45. 石先生擁有台灣國立屏東科技大學植物醫學系學士學位，於 2018 年 10 月到 2023 年 3 月期間任職地政總署土地及植物合約管理隊伍外判商。他於 2020 年 10 月 30 日到上訴地點視察，於上訴地點東南面近小門外圍見到有一棵塌樹。其後根據外判商工人匯報，他們在清理第一棵塌樹時發現另一棵塌樹。但石先生對第二棵塌樹的認知僅限於外判商工人向他報告及所提供的相片，亦未能確認第二棵塌樹的實際位置。無論如何，石先生亦指出樹木倒塌或枯死有許多可能的原因，並不一定與水土流失有任何關係，他亦無法就第一棵及第二棵塌樹的倒塌成因下定論。
46. 吳警員作供指出他為 2021 年 10 月 8 日當值早班，早上 10 時 04 分抵達上訴地點，調查一宗山泥傾瀉及塌樹案件。蘇先生當時向吳警員指出兩個位置有山泥傾瀉情況，第一為上訴地點西北面距離車輛入閘位十至二十米的黃泥石土坡，蘇先生向吳警員說有機會有山泥傾瀉的情況；第二為上訴地點東面廚房對出大約五米，一棵樹的樹幹壓住圍板，而枝葉就延伸到廚房平房上面。
47. 上訴地點西北面與本申請的填土及挖土工程無關。至於就廚房外面的鐵皮外有塌樹而言，蘇先生向吳警員表示該塌樹其實於一年前（即 2020 年）已經發生，只是颱風令到塌樹壓得更低，令圍板壓低了半呎，情況變得更加惡劣才報警。吳警員通知消防員到現場評估，確認該棵塌樹沒有即時危險。
48. 更重要的是，吳警員當日所見到的塌樹，是由上訴地點的圍板外向圍板內倒塌，樹枝伸延到上訴地點內的住所平房頂部。吳警員當日見不到上訴地點內有任何塌樹，而上訴人提供的照片中的塌樹並不是他當日所看到的塌樹。吳警員亦承認他並沒有接受土地測量或土木工程方面的訓練，未能解答他當天所見塌樹的成因。因此，吳警

員的證供僅可以指出 2021 年 10 月 8 日上訴地點東南面的圍板外有一棵樹塌向園內。

49. 答辯人一方傳召了趙志勤先生。趙先生是土木工程拓展署土力工程師，以專家身份作供。上訴人不反對其專家資格，上訴委員會亦接納趙先生作為專家證人。

50. 趙先生指出，不論按原有土地地勢、2018 年 6 月以及 2019 年 1 月的情況，即上訴人鋪水泥硬鋪面之前，上訴地點東面一帶沒有上訴人單方面聲稱的斜坡安全問題：

(1) 趙先生指出，根據地形測量圖，上訴地點原有土地的整體斜度大約為 15 度，地勢平緩，是一個相對平坦、安全的斜度。香港一般泥土的內摩擦角有 30 度，遠遠高於原有土地的整體斜度。由於原有土地的整體斜度遠低於香港一般泥土的摩擦角，因此除非有其他的負面因素導致水土流失，上訴地點原有土地的斜度是安全的，沒有山泥傾瀉的危險。

(2) 另一方面，斜坡上方的雨水收集區範圍很小，加上沒有其他負面因素引致有水土流失的危險，因此趙先生認為原有土地沒有斜坡安全問題。

(3) 趙先生認為根據 2018 年 6 月 8 日的相片，觀察出當時上訴地點的地形是順斜，相信當時的地形與地形測量圖所顯示的原有土地的地形吻合。

(4) 趙先生表示從 2019 年 1 月的相片中看不到地面有裂紋或者地陷，不同意上訴人聲稱入口處的斜坡草地在下大雨後有沉降問題。

(5) 就蘇先生聲稱在入口處理下的灰色石料，趙先生認為這並沒有影響斜坡安全或引起沉降問題。趙先生認為這些灰色石料的位置是局部性，石料亦比泥土強度高很多，對斜坡沒有負面影響，無需清除。

51. 趙先生亦指出，上訴人鋪築水泥硬鋪面後的情況可反證上訴地點東面一帶本身並沒有斜坡安全問題。上訴人在原有斜坡上進行填土工程，加重原有斜坡受力，形成了新的斜坡。該等新的斜坡比起原有的斜坡的斜度大，本來有機會增加水土流失的風險。然而即使這些新斜坡的部分表面有鬆散泥土、碎石等，但仍然沒有見到有水土流失或山泥傾瀉跡象。因此更能證明原有斜坡沒有山泥傾瀉及沉降的問題。
52. 趙先生進一步指出，上訴人鋪築水泥硬鋪面之後，形成了新的斜坡，填土及挖土範圍超出了第 16 條申請中的填土區及挖土區範圍。而上訴人所作的填土及挖土工程對鞏固斜坡根本沒有作用；水泥硬鋪面內的鐵絲網／鋼筋對鞏固斜坡亦沒有作用，只能減低硬鋪面在沉降時裂開的機會，因此只能保護斜坡表面。滑波是源於斜坡內部，鞏固斜坡是需要結構性的支撐，如在斜坡內部安裝泥釘。無論如何，水泥硬鋪面亦不是唯一保護斜坡表面的方法，斜度少於 55 度的斜坡，一般可以在斜坡表面提供植被（例如種草），以保護斜坡表面。
53. 上訴人另聲稱政府一直呼籲私人土地的業主自行進行斜坡鞏固，並無提及是否需要事先申請才可以進行工程。普遍來說，對法律的無知不能作為辯解。因此上訴人是否知道條例下的法定要求，與本上訴下規劃許可應否批准沒有關係。
54. 答辯人進一步陳詞指上訴人未能證明他們是真誠地用作農業用途。上訴委員會認為無需就此點作出裁決，不會裁定上訴人並非真誠地在上述地點作農業用途。雖然蘇先生的口供並非全然可靠，但上訴人一方確實能夠提出一些證據（例如相片），顯示上述地點內的一些（雖然只屬小量）種植情況。
55. 綜合上述原因，上訴委員會裁定上訴人未能提出有力理據證明有實際需要進行填土及挖土工程，以在上述地點進行農業用途，因此駁回上訴人就城規會拒絕該申請的上訴。

G. 申請不配合周圍環境

56. 雖然上訴委員會駁回上訴人的上訴，為完整起見，上訴委員會仍會處理申請是否不配合周圍環境這議題。
57. 指引編號 10 第 2g 段指出「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。」
58. 答辯人一方的案情為，規劃署總城市規劃師/城市設計及園境就景觀規劃的角度方面對該申請有保留，指出就上訴地點本身的景觀而言，廣泛砍伐了現有的天然樹木，涉及大規模水泥硬鋪面及清除天然植被，對景觀已造成嚴重不良影響；就上訴地點與附近環境景觀而言，上訴地點所處地方具有鄉郊景觀特色，而上訴地點內大部分地方鋪築了硬地面，與四周的景觀特色並不協調。
59. 上訴委員會認為此點並非拒絕申請的合理原因：
- (1) 承上述討論，指引編號 10 第 2 段聚焦於就綠化地帶作出土地或建築物用途的實質改變。此申請若非涉及填土或挖土工程，上訴人著實無需就農業用途相關的作業向城規會作出申請。例如他為著清理場地進行畜牧活動（如飼養牛羊等）而在上訴地點砍伐現有的天然樹木，他並不需要向城規會申請。
 - (2) 因此，假若上訴人在不進行任何填土或挖土工程的情況下興建羊舍，是無需向城規會作出申請，即使上訴人因為興建羊舍而砍伐現有天然樹木，亦不會因此而事先需要得到批准。單從規劃角度而言，農業用途作為經常准許用途並不受限於環境影響的因素。環境保護可能受其他的法律規管，但這並不是大綱圖經常准許用途的受限條件。
 - (3) 上訴委員會認為，假若上訴人需要先進行填土或挖土工程才能興建羊舍，其申請的考慮準則，應集中於該等填土或挖土工程對農業用途的必要性。假如上訴人能證明填土或挖土工程對農

業用途確實必要，他的申請在一般情況下便應該獲批，而城規會並不應該因為考慮環境因素而拒絕申請，否則在這情況下，上訴人便會被無故施加額外的條件才能興建羊舍。上訴人會否觸犯其他的環保條例，不應該是城規會的考慮範圍。

(4) 因此上訴委員會認為，假若上訴人一方能證明填土或挖土工程的必要性（以在上訴地點進行農業活動），指引編號 10 第 2g 段在一般情況下並不相關。

(5) 就本上訴而言，上訴委員會亦注意到上訴地點北面及東面均有為數不少的墳墓，存在大量的水泥硬鋪面。雖說該些地帶為認可殯葬區，但無可置疑的是那些墳墓均可見廣泛的水泥硬鋪面。

60. 因此，上訴委員會認為城規會不應以申請不配合周圍環境為由拒絕申請。無論如何，由於上訴委員會已經裁定城規會拒絕申請的第二項理由成立，上訴委員會毋須就此點作出裁決。

H. 總結

61. 基於上述原因，本上訴委員會下令駁回上訴。

I. 訟費

62. 根據城規條例第 17B(8)(c)條，上訴委員會可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，上訴委員會並不會就將訟費歸於上訴勝出一方。

63. 考慮所有相關文件及整體情況後，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。

(已簽署)

上訴委員會主席
黃旭倫資深大律師 J.P.

(已簽署)

上訴委員會委員
朱靜華博士

(已簽署)

上訴委員會委員
霍偉棟博士工程師

(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
梁佩瑤女士 J.P.