

城市規劃上訴委員會
城市規劃上訴個案編號：2021 年第 1 號

有關

冠軍測量顧問發展工程公司

上訴人

與

城市規劃委員會

答辯人

上訴委員會

： 甄孟義資深大律師，J.P.（主席）

陳華娟工程師（委員）

馮通教授，M.H.（委員）

梁志雄先生（委員）

鄧國偉先生（委員）

列席者

： 李美儀女士（秘書）

代表

： 黃榮健先生代表上訴人

律政司高級政府律師譚治淮先生代表答辯人

聆訊日期

： 2022 年 7 月 13 日

裁決日期

： 2023 年 2 月 15 日

裁決及裁決理由

I. 前言

1. 本案上訴人冠軍測量顧問發展工程公司於 2019 年 7 月 11 日，根據《城市規劃條例》(第 131 章)(下稱「城規條例」)第 16 條，向城市規劃委員會(下稱「城規會」)申請規劃許可在一幅位於新界元朗港頭村丈量約份第 116 約地段第 2964 號 B 分段的私人土地(下稱「上訴地點」)興建一幢新界豁免管制屋宇(下稱「擬建小型屋宇」)。申請被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」)在 2019 年 11 月 29 日的會議上拒絕。上訴人向城規會申請覆核，城規會其後在 2020 年 6 月 5 日的覆核聆訊中駁回上訴人的申請。上訴人於是根據城規條例第 17B 條，向上訴委員團(城市規劃)提出上訴。
2. 在本上訴中，上訴人由黃榮健先生代表出席聆訊。答辯人則由律政司高級政府律師譚治淮先生代表，並傳召了香港特別行政區政府規劃署屯門及元朗西規劃處高級城市規劃師/元朗西 1 蕭亦豪先生作供。在作出裁決時，本上訴委員會已考慮雙方提出所有的陳詞(包括聆訊後提供的補充陳詞)，證據以及以下提到有關的法律原則及評審規劃申請的準則。

II. 背景

3. 上訴地點地盤面積約 165 平方米。上訴地點在上訴人根據城規條例第 16 條提出規劃申請(申請編號 A/YL-TT/477)時在《大棠分區計劃大綱核准圖編

號 S/YL-TT/16》上劃為「農業」(約 50.6%)及「鄉村式發展」(約 49.4%)地帶。其後城規會同意對核准圖作出修訂，並於 2020 年 7 月 10 日展示《大棠分區計劃大綱草圖編號 S/YL-TT/17》，以供公眾查閱。2021 年 8 月 10 日，該草圖獲行政長官會同行政會議核准，並重新編號為 S/YL-TT/18。在現時生效的《大棠分區計劃大綱核准圖編號 S/YL-TT/18》上，上訴地點仍劃作「農業」(約 50.6%)及「鄉村式發展」(約 49.4%)地帶，相關用途地帶未有任何變更。

4. 上訴地點大致平坦，已經平整，部分地方建有圍欄，並可由西面經連接朗河路的區內小徑前往。此外，上訴地點現時屬於毗連小型屋宇私人花園的一部分（該小型屋宇根據獲批規劃申請編號 A/DPA/YL-TT/12 建成）。上訴地點的周邊地區饒富鄉郊特色，夾雜住用構築物及一些零散的空置土地、停泊汽車、休耕農地、露天貯物、工場、涼亭、明渠和道路。上訴地點的北面較遠處是元朗公路十八鄉交匯處和沿朗河路旁的明渠。
5. 根據大綱圖的《註釋》，在「鄉村式發展」地帶內，「屋宇（只限新界豁免管制屋宇）」是經常准許的用途，但在「農業」地帶內，「屋宇（只限新界豁免管制屋宇，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）」屬於須向城規會申請規劃許可的用途。
6. 根據大綱圖的《註釋》，「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。「鄉村式發展」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。

7. 擬建小型屋宇的覆蓋範圍約有 53.1%和 46.9%分別坐落在「鄉村式發展」地帶及「農業」地帶，其總樓面面積為 195.09 平方米，樓高 3 層（8.23 米），而有蓋面積則為 65.03 平方米。上訴地點的露天範圍將用作擬建小型屋宇的通道。

8. 小組委員會拒絕上訴人的規劃許可申請的理由如下：

「(a) 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」，因為港頭村、港頭新村、瓦窰頭及塘頭埔村的「鄉村式發展」地帶內可用作發展小型屋宇的土地普遍並非供不應求；以及

(b) 批准這宗申請會為相關「農業」地帶內的同類申請立下不良先例，令該區整體鄉郊農業特色的質素下降。」

9. 城規會其後在 2020 年 6 月 5 日的覆核聆訊中駁回上訴人的申請，其原因跟小組委員會上述原因相同。

III. 適用法律原則

10. 城規條例第 16(4)條說明城規會就根據第 16 條申請可批給的規劃許可，範圍

以草圖或核准圖所顯示或預定或指明者為限。而按照上文所提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。

11. 在考慮對城規會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，並有權與城規會持不同意見：*Henderson Real Estate Agency Ltd v Lo Chai Wan* [1997] HKLRD 258 第 266 頁 A 段。
12. 因根據城規條例第 17B 條向上訴委員會進行的上訴會比向城規會申請的覆核更全面和更實質性，即使城規會嚴格來說並沒有犯任何錯誤，上訴委員會亦可以用自己的決定替代城規會的決定：城市規劃上訴案件 2011 年第 15 號，第 18 段。

IV. 評審規劃申請的準則

13. 「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」）是城規會用來評審新界豁免管制屋宇／小型屋宇發展規劃申請的一套準則，於 2000 年 11 月 24 日首次頒布，並先後在 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。
14. 蕭亦豪先生提出與這宗上訴相關的評審規劃申請的臨時準則為(B)(b)、(d)、(e)、(f)、(g)、及(h)項。
15. 上訴人的代表黃榮健先生則提出根據準則(B)(a)及(b)項內容就申請個案是否需要給予從寬及從優考慮，是根據擬建小型屋宇的覆蓋範圍坐落在認可鄉村的「鄉村範圍」內及「鄉村式發展」地帶內所佔的面積。黃榮健先生也

就此指出，元朗地政處提供給城規會擬建小型屋宇的覆蓋範圍及地點，分別是 53.1%和 49.4%位於「鄉村式發展」(下稱「V Zone」)內，但卻均是 100%不位於認可鄉村的「鄉村範圍」(下稱「VE Zone」)內的意見，沒有反映事實的真相。原因是上訴地點，最接近的兩條村落，即港頭村及港頭新村，雖然是新界原居民認可鄉村，卻竟然數十年來，由於村界重疊的問題，還未為它們制定認可鄉村的 VE Zone。黃榮健先生也指出，元朗地政處於 2022 年 1 月 11 日的信中已承認早前對於擬建小型屋宇的覆蓋範圍及地點均是 100%不位於認可鄉村的 VE Zone 內的意見是錯誤的。因此黃榮健先生認為準則(B)(a)及(b)項是不適用。相反，黃榮健先生指出，根據準則(A)(b)項內容，倘小型屋宇的覆蓋範圍不少於 50%坐落在 V Zone 地帶和認可鄉村的 VE Zone 內，無須申請規劃許可。而由於擬建小型屋宇的覆蓋範圍是 53.1%位於 V Zone 地帶內，看來是不需要取得規劃許可的。

16. 本上訴委員會認為考慮蕭亦豪先生及黃榮健先生提出與這宗上訴相關的評審規劃申請的準則時，也應該考慮準則(A)(a)項內容。

17. 以上談到的相關評審準則撮錄如下：

(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(下稱「摘要說明」)

(a) 倘新界豁免管制屋宇／小型屋宇發展的申請地點坐落在「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；

(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」¹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；
- (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；
- (e) 倘申請地點會興建多於一幢新界豁免管制屋宇／小型屋宇，上述準則的應用以每幢新界豁免管制屋宇／小型屋宇為基礎；
- (f) 擬議發展不應影響申請地點所在地帶的規劃意向；
- (g) 擬議發展應在土地用途、規模、設計和布局各方面與附近地區／發展互相協調；
- (h) 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。

¹ 認可鄉村的「鄉村範圍」是指在 1972 年 12 月 1 日實施小型屋宇政策之前，在該認可鄉村興建的最後一間鄉村屋之邊沿起計 300 呎的範圍。有關範圍是地政總署用於考慮小型屋宇申請的行政界線，合資格的原居民可在這範圍內提出興建小型屋宇的申請。

18. 譚治淮先生在他 2022 年 7 月 27 日的補充陳詞裡引述了城市規劃上訴案件 2014 年第 7 號及第 8 號(下稱「**2014/7, 8 號案**」)的裁決陳述，城規會或城市規劃上訴委員會在根據城市規劃條例及法定圖則評審規劃申請時，必須適當地考慮「臨時準則」。該「臨時準則」屬政策上的指引而非法定文件，其應用理應不可與相關法例條文有所衝突，包括法定圖則內所載個別地帶的規劃意向。該裁決更指出，考慮「臨時準則」時應按常理及靈活地解讀，而非將其視作具嚴格意義的法例條文。
19. 本上訴委員會認為 2014/7, 8 號案中，城市規劃上訴委員會的裁決裡有關的段落包括：

“38. A number of previous decisions have been cited to this Appeal Board, and duly considered by it, concerning the weight of the relevant version of Interim Criteria In so far as to how a discretion or flexibility permitted within the statutory ambit under the TPO, and the OZP or Draft OZP, may be exercised by TPB or this Appeal Board, due regard must be given to the policy stated in the Interim Criteria (as there may be legitimate expectation that such will be the policy adopted). However, such policy guidelines, which has no statutory basis, could only be of weight in so far as they do not conflict with the relevant statutory provisions (TPO, and the OZP or Draft OZP), such as the stated planning intentions for the particular zoning. Further, being only policy guidelines, the Interim Criteria should be considered and construed with common sense and flexibility, and should not be regarded as if they are strict statutory provisions. Thus, arguments as to the precise interpretation or ambit of particular words, phrases, or paragraphs in the Interim Criteria,

are not as helpful to this Appeal Board's deliberations, as a broad common sense understanding of the Interim Criteria as a whole, in their proper context.

39. *It is not in dispute that, in relation to both of the Appeal Sites, more than 50% of the proposed foot print of the proposed Small Houses falls within the 'VE'. In fact, apart from the tip of the south-west corner of the Appeal Site for TK/495, the Appeal Sites are within 'VE' of Ting Kok Village.*

40. *Apart from being a factor relevant as to whether there should be "sympathetic consideration" under Interim Criteria B(a), this Appeal Board is of the view that the fact that the Appeal Sites were very much within 'VE' is a factor which should in itself be weighed in favour of the Appellants though, this is not a very weighty consideration as compared to e.g. the planning intention and the surrounding landscape and environment.*

.....

43. *As the Appeal Sites fall almost entirely within the 'VE' of Ting Kok Village and the Appellants are indigenous villagers of Ting Kok Village, once the test as to shortage of land is satisfied, according to the Interim Criteria paragraph B(a) set out above, the Appellants should be given "sympathetic consideration". **But the sympathetic consideration itself is not decisive, but should be weighed against the other relevant factors in Interim Criteria paragraph B (f), (g) and (h) as underlined above, and more importantly, be weighed in the general picture amongst all the relevant factual matrix discussed herein.** Furthermore, as discussed above, the Interim Criteria is not statutory, and is a policy guide rather than binding in a strait jacket sense. In weighing this issue of shortage of land in the "V" zone, **this Appeal Board must bear in mind the broad***

picture, and should balance all the factors under the statutory umbrella, in particular the planning intention, which is also echoed in the Interim Criteria B(f): "...should not frustrate the planning intention..(the extent of frustration of the planning intention is also a matter of facts and degree to be weighed and balanced).

44. *On the other hand, apart from qualifying the Appellants for sympathetic consideration as under the Interim Criteria paragraph B(a), the fact that the Appellants are indigenous villagers of Ting Kok Village and that the Appeal Sites are within the 'VE' of Ting Kok Village are factors that this Appeal Board will bear in mind in favour of the Appellants in the ultimate weighing exercise, although they are not very weighty factors as compared with the counter factors such as the frustration of the planning intention.*

V. 上訴委員會對上訴的考慮

20. 本上訴委員會考慮雙方提出所有的陳詞，證據以及有關的法律原則及評審規劃申請的準則後，一致認為理應批准上訴人的規劃許可申請，理由如下：
21. 本上訴委員會認為摘要說明(A)(a)及(b)項是反映了「鄉村式發展」地帶（V Zone）的規劃意向及把鄉村式發展集中在地帶內的目的，因而說明倘新界豁免管制屋宇/小型屋宇發展的申請地點坐落在「鄉村式發展」地帶(V Zone)和其他土地用途地帶上，而新界豁免管制屋宇/小型屋宇的覆蓋範圍完全位於「鄉村式發展」地帶(V Zone)內或不少於 50%坐落在「鄉村式發展」地帶(V Zone)和認可鄉村的鄉村範圍(VE Zone)內，則無須申請規劃許可。
22. 擬建小型屋宇的覆蓋範圍約有 53.1%坐落在 V Zone。儘管因港頭村及港頭

新村由於村界重疊的問題還未為它們制定認可鄉村的 VE Zone，因而難以斷定擬建小型屋宇的覆蓋範圍是否滿足了摘要說明(A)(b)項下無須申請規劃許可的條件（不少於 50% 坐落在 V Zone 和認可鄉村的 VE Zone），本上訴委員會認為因擬建小型屋宇的覆蓋範圍約有 53.1% 坐落在 V Zone，理應是對上訴人的申請有利的重要考慮。

23. 相反，本上訴委員會認為即使擬建小型屋宇因港頭村及港頭新村由於村界重疊的問題還未為它們制定認可鄉村的 VE Zone，而表面上可能未滿足準則(B)(b)項的條件，這只是使申請個案不可以給予從優考慮。但正如城市規劃上訴委員會在 2014/7, 8 號案第 43 段所指，從優考慮與否並非決定性，而應根據其他臨時準則下的相關因素進行權衡及跟所有相關事實總體情況下進行權衡。

24. 本上訴委員會認為上訴人的申請的相關事實總體情況包括：

(a) 上訴地點約有 50.6% 坐落於「農業」地帶，約有 49.4% 坐落於「鄉村式發展」地帶（V Zone），但因摘要說明(A)(a)及(b)項是反映了「鄉村式發展」地帶（V Zone）的規劃意向，更重要的考慮是擬建小型屋宇的覆蓋範圍約有 53.1% 和 46.9% 分別坐落在「鄉村式發展」地帶（V Zone）及「農業」地帶。

(b) 上訴地點現時屬於毗連小型屋宇私人花園的一部分（該小型屋宇根據獲批規劃申請編號 A/DPA/YL-TT/12 建成），已經平整，部分地方建有圍欄。

(c) 從圖 Plan AP-2a 可見，上訴地點北面和東面都建了住用構築物，而南

面和西南面都是住用構築物和停泊車輛的地方。更重要的是，上訴地點坐落於「農業」地帶的部分(下稱「農業部分」)在上訴地點的北面，所以農業部分的北面和東面都建了住用構築物，而南面正是上訴地點坐落於「鄉村式發展」地帶(V Zone)的部分(下稱「鄉村式發展部分」)，西面是通往其他住用構築物的通道。

- (d) 漁農自然護理署署長的意見指上訴地點“位於「農業」地帶和「鄉村式發展」地帶內，現時是私人後園，四周有住用構築物和休耕農地，[上訴地點]的復耕潛力低。因此，從農業發展的角度而言，她對這宗申請沒有強烈的意見。”
- (e) 規劃署總城市規劃師/城市設計及園境表示“由於現時[上訴地點]附近有村屋，擬議用途與周邊環境並非不相協調”。

25. 在考慮以上第 21、22、23 及 24 段所提到的所有相關事實和情況，本上訴委員會認為擬議發展不會影響申請地點所在地帶的規劃意向（臨時準則(B)(f)項），因農業部分已不是“在復耕及作其他農業用途方面具有良好潛力的休耕農地”，而鄉村式發展部分正正坐落在“主要預算供原居民興建小型屋宇之用”的土地（見以上第 6 段）。本上訴委員會也基於規劃署總城市規劃師的意見（見以上第 24(e)段）認為擬議發展在土地用途、規模、設計和布局各方面與附近地區／發展互相協調（臨時準則(B)(g)項）。本上訴委員會也基於運輸署署長，渠務署總工程師/新界北及規劃署總城市規劃師/城市設計及園境們的意見（見小組委員會文件第 A/YL-TT/477A 號附錄 V）認為擬議發展不會佔用已規劃作道路網的土地，也不會在交通、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（臨時準則(B)(h)項）。

26. 基於以上原因，本上訴委員會不同意小組委員會及城規會以擬議發展不符合準則(B)(b)項條件的理由拒絕上訴人的發展申請。
27. 本上訴委員會不同意小組委員會及城規會以擬議發展會為相關「農業」地帶內的同類申請立下不良先例，令該區整體鄉郊農業特色的質素下降的理由拒絕上訴人的發展申請。本上訴委員會認為上訴地點是獨特的。首先，上訴地點是從毗連小型屋宇私人花園分割出來的一部分，而小組委員會在三十年前批准發展該毗連小型屋宇的時候，已說明批准發展該毗連小型屋宇的主要原因，是因為該發展不會與附近地區不互相協調（見小組委員會文件第 A/YL-TT/477A 號第 6 段）。三十年後，規劃署總城市規劃師同樣表示擬議發展與周邊環境並非不相協調（見以上第 24(e)段），而漁農自然護理署署長更表示上訴地點的復耕潛力低，從農業發展的角度而言，對上訴人的申請沒有強烈的意見（見以上第 24(d)段）。再者，上訴地點只有約有 50.6% 坐落於「農業」地帶，而擬建小型屋宇的覆蓋範圍只有 46.9% 坐落在「農業」地帶。相反，上訴地點和擬建小型屋宇的覆蓋其餘的部分都是正正坐落於主要預算供原居民興建小型屋宇之用「鄉村式發展」地帶（V Zone）。小組委員會及城規會以擬議發展會為相關「農業」地帶內的同類申請立下不良先例，令該區整體鄉郊農業特色的質素下降的理由拒絕上訴人的發展申請時，沒有指出相關「農業」地帶內有跟上訴地點以上的特色相同的可發展土地，而蕭亦豪先生也沒有提出相關例子或證據。
28. 基於以上原因，本上訴委員會認為擬議發展不會為相關「農業」地帶內的同類申請立下不良先例，令該區整體鄉郊農業特色的質素下降。

VI. 總結

29. 基於以上原因，本上訴委員會裁定上訴人得直，批准上訴人的規劃許可申請，並指示雙方應在本《裁決及裁決理由》的日期 14 天內，以書面向上訴委員會提交他們就規劃許可應遵守的條件和諮詢條款以及規劃許可的有效期的任何意見。

30. 假如任何一方打算作出訟費申請，則該申請必須在本《裁決及裁決理由》的日期 14 天內以書面向上訴委員會作出。

(已簽署)

上訴委員會主席
甄孟義資深大律師，J.P.

(已簽署)

上訴委員會委員
陳華娟工程師

(已簽署)

上訴委員會委員
馮通教授，M.H.

(已簽署)

上訴委員會委員
梁志雄先生

(已簽署)

上訴委員會委員
鄧國偉先生