

城市規劃上訴委員會  
城市規劃上訴個案編號：2021 年第 3 號及 4 號

有關

李志榮 上訴個案編號 2021 年第 3 號上訴人

葉沃知 上訴個案編號 2021 年第 4 號上訴人

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)  
陳步青先生 (委員)  
何志榮教授測量師 (委員)  
賴志強教授 (委員)  
黃靈新先生，J.P. (委員)

列席者 : 李美儀女士 (秘書)

代表 : 馮浩奇先生代表上訴人李志榮先生  
楊紹峰先生代表上訴人葉沃知先生  
署理高級政府律師朱嘉敏小姐代表答辯人

聆訊日期 : 2022 年 7 月 25 及 26 日

答辯人就 444/445 新文件提交 : 2023 年 3 月 24 日  
補充陳詞

上訴人就 444/445 新文件提交 : 2023 年 3 月 27 日  
補充陳詞

裁決日期 : 2023 年 4 月 24 日

## 裁決及裁決理由

### I. 前言

1. 兩宗上訴個案上訴人李志榮先生(申請編號 A/NE-KLH/593)及葉沃知先生(申請編號 A/NE-KLH/594)(以下合稱「上訴人」)由馮氏測量師行代表於 2020 年 11 月 27 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」)申請規劃許可在兩幅分別位於新界大埔九龍坑元嶺村第 9 約地段第 858 號 A 分段第 1 小分段及第 9 約地段第 858 號 B 分段第 2 小分段的私人土地(以下分稱「593 地段」及「594 地段」,合稱「上訴地點」)各自興建一幢新界豁免管制屋宇(下稱「擬建小型屋宇」)。上訴人是元嶺村的原居民。兩宗申請同樣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 2021 年 1 月 22 日的會議上拒絕。上訴人向城規會申請覆核,城規會其後在 2021 年 5 月 7 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,向上訴委員會(城市規劃)提出上訴。

2. 這兩宗上訴中，上訴人李志榮先生及葉沃知先生分別由馮浩奇先生及楊紹峰先生代表出席聆訊，並傳召了李玉明先生及葉觀發先生作供。答辯人則由署理高級政府律師朱嘉敏小姐代表，並傳召了香港特別行政區政府規劃署沙田、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，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

### 上訴地點

3. 上訴地點位於新界大埔九龍坑元嶺村第 9 約的幾個地段。上訴地點亦位於《九龍坑分區計劃大綱核准圖編號 S/NE-KLH/11》(下稱「分區計劃大綱圖」)的範圍內，用地面積約 278.5 平方米（上訴個案編號 2021 年第 3 號的上訴地點用地面積約 161.2 平方米，上訴個案編號 2021 年第 4 號的上訴地點用地面積約 117.3 平方米）。上訴地點在上訴人根據城規條例第 16 條提出規劃申請時在分區計劃大綱圖上劃為「農業」地帶內亦坐落在大窩的「鄉村範圍」和元嶺、九龍坑新圍及老圍的「鄉村範圍」重疊的地帶內。
4. 上訴地點正正坐落在元嶺村「鄉村式發展」地帶的邊緣。上訴地點東/東南面及北/東北面有兩塊在城規會採取較為審慎的態度審批小型屋宇發展申請前，分別在 2010 年 7 月(編號 A/NE-KLH/409)及 2012 年 6 月(編號 A/NE-KLH/438)獲批給規劃許可的地段（下分稱「409 地段」及「438 地段」），但這兩項規劃許可均已失效。因此，在第 16 條申請和 17 條覆核階段，上訴地點的東/東南面和東北/北面都沒被小型屋宇包圍。上訴地點與獲批給規劃許可（編號 A/NE-KLH/409）的地段之間是進入元嶺村建有多個住用構築

物的「鄉村式發展」地帶的一條小路。上訴地點南/東南面是車路（下稱「該車路」）。

5. 從圖 PLAN AP-2a 及答辯人提供的“TPB Paper No. 10501”第 4.12 段可見，593 地段曾涉及一個在 2013 年 2 月 22 日被拒的先前申請（編號 A/NE-KLH/444）（下稱「444 號申請」），而 444 號申請被拒的主要原因是因為 593 地段坐落在集水區內但不可接駁至該區已計劃敷設的污水收集系統而不能符合「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」）的準則(i)(即規定坐落在集水區內的擬議發展，應該可接駁至該區現有或已計劃敷設的污水收集系統)(下稱「準則(i)」)。
6. 上訴地點西/西北面建有小型屋宇，其中兩間小型屋宇是於臨時準則的準則(i)於 2002 年 8 月 23 日生效前獲批准(編號 A/NE-KLH/277 及 279)建成，而其中另外一間小型屋宇是根據城規會採取較為審慎的態度審批小型屋宇發展申請前發出的規劃許可(編號 A/NE-KLH/328)建成。根據編號 A/NE-KLH/277 及 279 規劃許可建成的小型屋宇（下分稱「277 小型屋」及「279 小型屋」）和上訴地點之間是從該車路進入元嶺村建有多個住用構築物（包括小型屋宇）的「鄉村式發展」地帶的車路。
7. 277 小型屋南/西南面有一塊曾涉及多個先前申請的地段(下稱「595 地段」)。  
從答辯人提供的“RNTPC Paper No. A/NE-KLH/275 to 279”及“TPB Paper No. 10501”第 4.7 段可見，595 地段涉及的第一個先前申請(編號 A/NE-KLH/275)是跟 277 小型屋及 279 小型屋的規劃許可申請同時處理及同樣在 2001 年 9 月 21 日獲批。從“RNTPC Paper No. A/NE-KLH/275 to 279”第 7.1.1 段可見，當時（2001 年）漁農自然護理署認為有關地段復耕潛力低 :-

*“the application sites, which are currently vacant, are classified as agricultural land of good quality but with low potential for agricultural rehabilitation.”*

8. 從圖 PLAN AP-2a 及“TPB Paper No. 10501”第 4.8 段可見，到了 2013 年，編號 A/NE-KLH/275 申請下發出的規劃許可已失效，而當時再作的編號 A/NE-KLH/445 申請（下稱「445 號申請」）跟 444 號申請在同一天同樣因為 595 地段坐落在集水區內但不可接駁至該區已計劃敷設的污水收集系統而不能符合臨時準則而被拒。
  
9. 從雙方提供的文件，看不到當時（2013 年）漁農自然護理署對於 444 號申請（即 593 地段）及 445 號申請（即 595 地段）發表了甚麼意見。為了更瞭解當時兩個地段的情況，本上訴委員會要求上訴委員會秘書找到了關於 444 號申請及 445 號申請的相關文件（下稱「444/445 新文件」）並且邀請雙方就 444/445 新文件提交補充陳詞。從“RNTPC Paper No. A/NE-KLH/444 and 445”第 9.1 段及“TPB Paper No. 9289”第 4.2.9 段可見，漁農自然護理署從 2012 年 9 月作出 444 號申請及 445 號申請的時候直到 2013 年 2 月申請覆核的時候，一直表示 593 地段及 595 地段恢復農業用途的潛力低，因而對於申請沒有強烈意見 :-

*“The Director of Agriculture, Fisheries and Conservation (DAFC) has no strong view on the applications as the Sites have low potential for rehabilitation of agricultural activities.”*

10. 從答辯人提供有關 2018 年編號 A/NE-KLH/543 規劃許可申請的“RNTPC Paper No. A/NE-KLH/543”第 10.1 段及“TPB Paper No. 10501”第 5.2.7 段可見，漁農自然護理署到了 2018 年 12 月還是認為 595 地段復耕潛力低 :-

*“the Site is surrounded by domestic structures. As the potential for agricultural rehabilitation is considered low, he has no strong view on the application.”*

11. 595 地段地主 2019 年再次作出編號 A/NE-KLH/570 規劃許可申請。從答辯人提供的“RNTPC Paper No. A/NE-KLH/570”第 10.1 段及“TPB Paper No. 10610”第 4.3.6 段可見，漁農自然護理署當時（2019 年）仍然認為 595 地段復耕潛力低 :-

*“the Site is surrounded by domestic structures. As the potential for agricultural rehabilitation is considered low, he has no strong view on the application.”*

12. 2021 年 595 地段地主再次作出編號 A/NE-KLH/595 規劃許可申請。從答辯人提供的“RNTPC Paper No. A/NE-KLH/595”第 9.1 段可見，漁農自然護理署對於 595 地段的復耕潛力低的意見改變了 :-

*“The Director of Agriculture, Fisheries and Conservation (DAFC) does not support the application as the Site possesses potential for agricultural rehabilitation according to his recent inspection in February 2021 on the area which shows that there are active agricultural activities in the vicinity and agricultural infrastructure such as road access and water source is available.”*

13. 從地政總署測繪處 “Ref. CW77609 25 Jul 2007 3000’ Tai Wo” 的航拍照片可見，2007 年 7 月上訴地點、438 地段、438 地段東北面的地段、409 地段、409 地段東北面的地段、409 地段西南面直至該車路的地段及 595 地段，極大部分已鋪築硬地面。到了 2012 年 9 月，從地政總署測繪處 “Ref. CS38613 18 Sep 2012 6000’ Tai Wo” 的航拍照片可見，相對 2007 年 7 月，409 地段東北面的地段已加建了三個住用構築物，而該車路向東的位置已經明顯地從一條狹窄的小路擴闊成為該車路的伸延部分。

14. 從圖 PLAN AP-3<sup>1</sup>及圖 PLAN AP-2a 可見，該車路及其伸延部分北面正是元嶺村「鄉村式發展」地帶及坐落在其邊緣，以上第 4 至 11 段所談及的地段和住用構築物。相反，該車路及其伸延部分南面主要是常耕農地及休耕農地，只有少許的住用構築物。

### 大綱圖及規劃意向

15. 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。
16. 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。
17. 大綱圖的《說明書》也說明「農業」地帶的土地用途 :-

---

<sup>1</sup> 圖 PLAN AP-3 是地政總署於 2021 年 1 月 15 日拍得的航拍照片的摘要圖。

第 9.6.1 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。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。”

第 9.6.2 段: “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。”

#### 小組委員會及城規會拒絕上訴人的規劃許可申請的理由

18. 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「農業」地帶的規劃意向。「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。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（下稱「(a)理由」）；

以及

(b) 元嶺、九龍坑和大窩的「鄉村式發展」地帶內仍有土地可供使用。該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，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，把擬議的小型屋宇發展集中在「鄉村式發展」地帶內，會較為恰當（下稱「(b)理由」）。

19. 城規會其後在 2021 年 5 月 7 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，只是把(b)理由放在首位。城規會把(b)理由放在首位是因為一些委員認為，雖然漁農自然護理署表示申請地點具有復耕潛力，



根據申請地點目前的情況，復耕潛力值得商榷。因此主席建議為更好地反映城規會的討論，把仍有土地可供使用這個理由放在首位，作為拒絕有關申請的主要理由。委員同意主席的建議。

### III. 適用法律原則

20. 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。
21. 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。
22. 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）。
23. 分區計劃大綱圖的《說明書》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）。
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（見城市規劃上訴個案編號：2011年第15號，第26段）。

25. 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（見城市規劃上訴個案編號：2011年第15號，第18段）。

#### IV. 評審規劃申請的準則

26. 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。
27. 朱嘉敏小姐提出與這兩宗上訴相關的評審規劃申請的臨時準則為(B)(a)及(f)項。上訴人的代表馮浩奇先生及楊紹峰先生沒就相關的評審規劃申請的臨時準則提出意見。
28. 本上訴委員會認為與這兩宗上訴相關的評審規劃申請的準則除朱嘉敏小姐提出的(B)(a)及(f)項，也包括(B)(g)及(h)項。
29. 以上談到的相關評審準則撮錄如下：

#### (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；
- (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。

30. 本上訴委員會亦認為上訴委員會在城市規劃上訴個案編號：2014 年第 7 號及第 8 號（下稱「**2014/7，8 號案**」）的裁決就臨時準則的應用作出的以下指引極具參考性及適用於這兩宗上訴：-

*“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 ambits 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.*
  
41. *However, it is notable that Ting Kok Village is across a major road (a 2 lanes 2 ways paved public road for vehicular traffic: Ting Kok Road) to the north of it, whilst the Appeal Sites are on the south of it. The areas north and south of Ting Kok Road are very very different in their landscapes and environment. To the north, Ting Kok Village is of a dense cluster of Small Houses. In contrast, the photographs taken in 2015 (Respondent's Bundle p.B005 to B006) showed the vicinity of the Appeal Sites (no suggestion that it is now in 2016 any different significantly) to the south of Ting Kok Road, which is very different. Apart from the paved area for the BBQ development (see photographs at R bundle p.A042- A044), it was mostly green: grasslands, some abandoned lands, vegetable fields, some fruit trees, although also with some storages or sheds (this Appeal Board also took into account the Small House (TK/138 approved in 2002) to the south west of Ting Kok Road, pointed out by Mr. Ismail (see paragraph 61 below)). Considering all the evidence, this Appeal*

*Board is clearly of the view that allowing Small Houses to the south of the Ting Kok Road at the Appeal Sites or their vicinity are seriously incompatible with, and will have a very substantial adverse impact on, the landscape and environment, apart from a serious frustration of the planning intention.*

.....

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." (強調後加)*

## V. 上訴委員會對上訴的考慮

31. 本上訴委員會考慮雙方提出的所有陳詞（包括雙方就 444/445 新文件提交的補充陳詞）、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。

### 對(b)理由的看法

32. 上訴人認為城規會在考慮臨時準則(B)(a)時，把九龍坑、元嶺、大窩三條鄉村的「鄉村式發展」地帶（下稱「V Zone」）一併計算，並不合理。他們指出：九龍坑、元嶺、以及大窩是三個不同的原居民村落也是三個不同的認可鄉村，雖然在制定這三個認可鄉村的鄉村範圍(village environs)（下稱「VE Zone」）時，三個認可鄉村的 VE Zone 是重疊的，但三村的 V Zone，絕無重疊。九龍坑、元嶺、以及大窩雖然是同屬聯益鄉，兼且地理位置接壤，但各有不同個別村選的原居民代表，亦有明顯各自村界的劃分。三個鄉村的原居民，現時實際上是無法可以成功越村申請小型屋宇的。因此，上訴人認為元嶺村界內現時在 V Zone 可以建屋的土地，絕不可以用九龍坑和大窩的 V Zone 內可以建屋的土地，三村一併加起來相提並論。

33. 答辯人則辯稱：

- (a) 根據地政總署的劃分，元嶺村及九龍坑村位於同一 VE Zone 內。而申請地點則位於元嶺村及九龍坑村的 VE Zone 與大窩村的 VE Zone 重疊的地方。
- (b) 上訴人的上述理據已在覆核聆訊上提出，並經城規會討論，委員曾就政府是否接納跨村小型屋宇申請提出詢問規劃署。沙田、大埔及北區

規劃專員回應時表示，所有跨村申請會由地政總署根據既定機制作出處理。地政總署署長也補充說，分區地政處在處理跨村申請時會諮詢村民，而跨村申請能否獲得接納會視乎每條鄉村的傳統慣例而定。他在會後進一步補充：上述三條鄉村的鄉村委員會對處理跨村小型屋宇申請各有不同做法。簡略而言，元嶺村會根據每宗申請的個別情況處理有關申請。九龍坑村一般不接受這類申請，但來自元嶺村原居村民的申請倘符合特定條件，則予特別考慮。大窩村對處理這些申請沒有既定做法。根據地政總署提供的資料，九龍坑村的 V Zone 內有些小型屋宇申請是來自元嶺村的村民。

- (c) 因此，在估計可用作興建小型屋宇的土地面積時，把該三條鄉村的 V Zone 一併計算，實屬合理。

34. 答辯人的證人廖家傳先生還指出：

- (a) 在商議覆核申請時，城規會一些委員對跨村申請小型屋宇的困難及規劃署估算可供興建小型屋宇土地的方法表示關注。他們留意到，雖然元嶺村與九龍坑村位於同一 VE Zone，而該 VE Zone 與大窩村的 VE Zone 有重疊，但元嶺村的村民未必可使用該些 VE Zone 內的土地可供興建小型屋宇，因為他們不能向其他兩條鄉村提出跨村申請。他們提出在評估這兩宗申請時，應考慮是否有空間可以顧及村界(特別是當相關的鄉村坐落於同一 VE Zone)，檢討規劃署就可供興建小型屋宇土地作出的估算。一名委員認為，由於不清楚跨村申請是否適用於這兩宗申請，或有理由就這兩宗申請給予特別考慮。另一名委員認為，由於有多少土地可供使用一直是評審小型屋宇發展規劃申請的重要考

慮因素，申請人必須提供更多資料，以證明他們的說法有充分理據支持，並讓城規會可以作出更全面的考慮。

(b) 另一方面，大多數委員表明，在評估這兩宗申請時，不應考慮相關鄉村是否接納跨村申請，亦不應更改規劃署在估算可供興建小型屋宇土地所採取的一貫做法。一名委員指出，倘予這兩宗申請特別考慮，會對先前被拒的規劃申請不公平。城規會副主席亦表示，倘在評估這兩宗申請時更改規劃署的估算方法，做法有欠審慎。在評審小型屋宇發展的規劃申請時，有關的鄉村是否接受跨村申請並非城規會的相關考慮因素。城規會的規劃意向是把小型屋宇發展集中在 V Zone 地帶內。

(c) 城規會主席總結討論時表示，由於城規會的意向是把小型屋宇發展集中在 V Zone 內，因此在評審規劃申請時，是否有足夠土地應付小型屋宇需求是重要的考慮因素。與會人士備悉申請人對跨村申請表示關注，但認為在評審小型屋宇發展規劃申請時，不應把土地業權及相關鄉村是否接受跨村申請納入考慮之列。

35. 代表答辯人的朱嘉敏小姐也指出上訴委員會在先前兩宗上訴個案（即城市規劃上訴個案編號 2018 年第 1 號及城市規劃上訴個案編號 2020 年第 1 號）裡，在考慮臨時準則(B)(a)時，也接受了把九龍坑及元嶺的 V Zone 內可用作發展小型屋宇的土地一併計算的做法。

36. 本上訴委員會認為城規會在考慮臨時準則(B)(a)時，把九龍坑、元嶺、大窩三條鄉村的 V Zone 內可用作發展小型屋宇的土地一併計算的做法值得商榷，理由如下 :-



(a) 首先，朱嘉敏小姐提出那兩個先前上訴案裡，上訴人並沒對在考慮臨時準則(B)(a)時，把不同的認可鄉村的 V Zone 內可用作發展小型屋宇的土地一併計算的做法提出異議，因此上訴委員會在判詞裡沒有討論這個做法的對錯。本上訴委員會認為那兩個先前上訴案對於考慮本案上訴人在上文第 32 段提到的上訴理由沒有參考性。

(b) 本上訴委員會認為臨時準則(B)(a)的英文版具有重要參考性 :-

*“sympathetic consideration may be given if not less than 50% of the proposed NTEH/Small house footprint falls within the village ‘environs’ of a recognised village and there is a general shortage of land in meeting the demand for Small House development in the “Village Type Development” (“V”) zone of the village”* (強調後加)

(c) 本上訴委員會也認為答辯人提供的“R9”文件，即時任發展局局長黃偉綸對林卓廷議員在 2017 年 12 月 6 日立法會會議上提問的書面答覆也具有重要參考性。在這書面答覆裡，發展局局長解釋小型屋宇政策時說道 :-

*“「認可鄉村」是指地政總署為推行小型屋宇政策制訂的《認可鄉村名冊》內的所載鄉村。根據小型屋宇政策，一般來說，年滿 18 歲，父系源自一八九八年時為香港新界認可鄉村居民的男性原居民，得以一生人一次向當局申請，在其所屬鄉村內的合適土地上建造一所小型屋宇自住。”* (強調後加)

(d) 從答辯人提供的 2001 年 9 月<sup>2</sup>的“RNTPC Paper No. A/NE-KLH/275 to 279”第 7.1.2(c)及(f)段及 8(d)段可見，在處理當時的編號 A/NE-KLH/275 至 A/NE-KLH/279 申請期間，地政總署說明了每個申請的申

---

<sup>2</sup> 即第一版的臨時準則在 2000 年 11 月 24 日頒布後。

請人是那個認可鄉村的居民，也分別說明了每個相關的認可鄉村內有多少可用作發展小型屋宇的土地。

- (e) 參考了以上第(b),(c)及(d)分段的内容，本上訴委員會認為有理由相信臨時準則(B)(a)的中文版的原意應是“倘擬建新界豁免管制屋宇／小型屋宇的覆蓋範圍不少於50%坐落在一個認可鄉村的「鄉村範圍」內，而且該認可鄉村的「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，申請則或可從寬考慮”(強調後加)。因此在考慮一個申請能否滿足臨時準則(B)(a)的要求因而可從寬考慮時，不應把多個認可鄉村的 V Zone 內可用作發展小型屋宇的土地一併計算。

37. 儘管本上訴委員會認為城規會在考慮臨時準則(B)(a)時，把九龍坑、元嶺、大窩三條鄉村的 V Zone 內可用作發展小型屋宇的土地一併計算的做法值得商榷，但本上訴委員會理解這個做法（而非如上文第 36(d)段所提到分別計算每個相關的認可鄉村的 V Zone 內有多少可用作發展小型屋宇的土地的做法）已被認為是一貫做法。因此，這個做法的對錯，應再三研究及考慮。

38. 再者，因政府規劃署沒有提供單是在元嶺村的 V Zone 內可用作發展小型屋宇的土地的數據，而本上訴委員會亦沒辦法確定上訴人提供相關的數據的準確性，本上訴委員會無法斷定如果依照本上訴委員會認為正確的做法計算 V Zone 內可用作發展小型屋宇的土地，上訴人的申請是否滿足準則(B)(a)而可以給予從優考慮。

39. 但正如上訴委員會在 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。

對(a)理由的看法

40. 本上訴委員會不同意小組委員會及城規會以(a)理由拒絕上訴人的規劃許可申請的做法，理由如下。

41. 首先，本上訴委員會認為漁農自然護理署表示申請地點具有復耕潛力的意見值得商榷 :-

42. 漁農自然護理署在 2021 年 5 月 7 日的城規會會議的詳細說法是 :-

“(a) 由於申請地點具有復耕潛力，因此從農業的角度而言，該署不支持這兩宗申請；以及

(b) 申請地點位於「農業」地帶內，現時已鋪築地面。不過，附近有活躍的農業活動及有道路和水源等農業基礎設施。申請地點可用作進行農業活動，例如溫室及植物苗圃等。”(強調後加)

43. 但從上文第 9 段的內容可見，在八年前（2013 年）的 444 號申請的時候，漁農自然護理署表示的意見是 593 地段恢復農業用途的潛力低。同樣地，從上文第 7 至 11 段的內容可見，從 2001 年到 2019 年這十八年內，漁農自然護理署對於非常鄰近 593 地段的 595 地段表示的意見是它復耕潛力低，而漁農自然護理署亦在 2001 年時表示更接近 593 地段現已建了 277 小型屋及 279 小型屋的地段也是復耕潛力低。

44. 再者，從以上第 13 段提到的“Ref. CW77609 25 Jul 2007 3000’ Tai Wo”及“Ref. CS38613 18 Sep 2012 6000’ Tai Wo” 航拍照片相比地政總署測繪處 2002 年 5 月拍的“Kau Lung Hang 8.5.2002 3000’ CW40562” 的航拍照片可見，從 2002 年至 2012 年這十年內，上訴地點及其在該車路以北附近的地段已經越來越少種植，並且有發展住用構築物的趨勢。從圖 PLAN AP-2a 及圖 PLAN AP-3 可見，到了 2022 年，該車路以北上訴地點附近的地段已經沒有（或極少）常耕農地，休耕農地或樹群而主要是住用構築物。相反地，常耕農地及休耕農都集中在該車路以南的地段。本上訴委員會認為這發展趨勢是基於元嶺村 V Zone 地帶正正坐落在該車路以北而上訴地點及其最附近的地段也是落在坐元嶺村 V Zone 地帶的邊緣和該車路以北的位置。
45. 本上訴委員會亦留意到，在發表申請地點具有復耕潛力的意見時，漁農自然護理署沒有解釋為何在 2013 年表示 593 地段復耕潛力低，同樣地，在 2001 年表示現已建 277 小型屋和 279 小型屋的地段復耕潛力低及從 2001 年到 2019 年一直表示 595 地段復耕潛力低，但到了 2021 年該署突然改變了意見，表示 593 地段具有復耕潛力。廖家傳先生在其證人陳述書第 9.6 段指出，在 2021 年處理編號 A/NE-KLH/595 申請時，漁農自然護理署是根據實地考察同樣地改變了意見表示 595 地段具有復耕潛力。從“RNTPC Paper No. A/NE-KLH/595”第 9.1 段可見，漁農自然護理署的說法是 :-

*“The Director of Agriculture, Fisheries and Conservation (DAFC) does not support the application as the Site possesses potential for agricultural rehabilitation according to his recent inspection in February 2021 on the area which shows that there are active agricultural activities in the vicinity and agricultural infrastructure such as road access and water source is available.”* (強調後加)

46. 本上訴委員會認為漁農自然護理署以上的說法欠缺說服力。本上訴委員會深信漁農自然護理署在 2013 年表示 593 地段復耕潛力低時及從 2001 年到 2019 年四次表示 595 地段復耕潛力低時亦應有進行實地考察，在該實地考察時，可見到 593 地段和 595 地段已經可以從該車路達到。所以上訴地點附近有車道並不應是就 593 地段和 595 地段有否復耕潛力改變了看法的理由。同樣地，漁農自然護理署在 2013 年表示 593 地段復耕潛力低時及從 2001 年到 2019 年四次表示 595 地段復耕潛力低時亦應會留意到 593 地段和 595 地段是否有活躍的農業活動及水源，但漁農自然護理署沒表示他們在 2021 年改變對 593 地段及 595 地段有否復耕潛力時，這兩個地段附近有活躍的農業活動及水源是 2013 年及 2019 年後的新發展。相反地，正如本上訴委員會在上文第 44 段所述，從 2002 年開始，上訴地點及其在該車路以北附近的地段（包括 595 地段）已經越來越少種植，並且有發展住用構築物的趨勢，而農業活動，常耕農地及休耕農都有集中在該車路以南的地段的趨勢。因此，漁農自然護理署在 2021 年對於 593 地段及 595 地段的說法，尤其 593 地段及 595 地段附近有活躍的農業活動的說法，不能解釋他們為何在 2021 年改變了對這兩個地段有否復耕潛力的意見。
47. 廖家傳先生在作供時還指出從城規會 2019 年 12 月 20 日的會議紀錄可見，在處理有關 595 地段的編號 A/NE-KLH/570 申請根據城規條例第 17B 條作出的上訴時，城規會有以下的討論 :-

*“117. Noting the Director of Agriculture, Fisheries and Conservation’s comments that the Site had low potential for agricultural rehabilitation, the Chairperson was concerned about whether rejection reason (a) was appropriate. Members agreed that the particular rejection reason should be refined to better reflect Members’ consideration.*

*118. After deliberation, the Board decided to reject the application for the following reason:*

- (a) *the proposed development is not in line with the planning intention of the “AGR” zone, which is primarily to retain and safeguard good quality agricultural land/farm/fish ponds for agricultural purposes. While the application site may not have potential for agricultural rehabilitation as advised by the Agriculture, Fisheries and Conservation Department, it still possesses potential to be used for other kinds of agricultural and related uses. There is no strong planning justification in the submission for a departure from the planning intention;*” (強調後加)

48. 本上訴委員會留意到在有關編號 A/NE-KLH/570 申請的“RNTPC Paper No. A/NE-KLH/570”及“TPB Paper No. 10610”裡，漁農自然護理署只是發表了上文第 11 段所提到 595 地段復耕潛力低的意見而沒有表示 595 地段“*still possesses potential to be used for other kinds of agricultural and related uses*”。“RNTPC Paper No. A/NE-KLH/570”及“TPB Paper No. 10610”裡也看不到任何其他部門或人士發表過這樣的意見。同樣地城規會 2019 年 12 月 20 日的會議紀錄裡亦看不到漁農自然護理署，任何其他部門或其他證人發表過這樣的意見。因此本上訴委員會不能理解城規會根據這個理由拒絕編號 A/NE-KLH/570 申請的理據。

49. 基於以上原因，本上訴委員會不同意小組委員會及城規會認為擬議發展不符合「農業」地帶的規劃意向的意見。

#### 根據臨時準則的重新考慮

50. 在考慮上文第 4 至 14 段及 39 至 49 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上訴地點所在地帶的規劃意向（臨時準則 (B)(f) 項），因上訴地點已不是“在復耕及作其他農業用途方面具有良好潛力的休耕農地”。再者，雖然上訴地點不是坐落在元嶺村的 V Zone 內而是

坐落在該 V Zone 的邊緣該車路以北的位置，上訴地點附近同樣在該車路以北的地段已經沒有（或極少）常耕農地，休耕農地或樹群而主要是住用構築物，本上訴委員會認為在上訴地點興建小型屋宇亦會“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”。

51. 基於上文第 4 至 14 段及 39 至 48 段所提到的所有相關事實和情況以及規劃署總城市規劃師/城市設計及園景所提到因擬建小型屋宇不會對景觀做成不良影響而從景觀規劃的角度而言不反對上訴人的申請，本上訴委員會亦認為在土地用途、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）。
52. 基於環境保護署署長、水務署總工程師/建設、渠務署總工程師/新界北、運輸署署長及規劃署總城市規劃師/城市設計及園境的意見（見城市規劃委員會文件第 10737 號第 4.3.2 至 4.3.6 段），本上訴委員會亦認為擬議小型屋宇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）。

## VI. 總結

53. 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。

54. 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  
陳步青先生

(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  
黃靈新先生，J.P.