
裁決及裁決理由

一. 上訴

1. 上訴人陳華廣先生於2022年6月27日根據《城市規劃條例》（「城規條例」）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/611），以便在新界大埔大窩村第9約地段第857號餘段的一幅私人土地（「上訴地點」）興建一幢屋宇（新界豁免管制屋宇—小型屋宇）（「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（「小組委員會」）在2022年8月26日的會議上拒絕。上訴人向城規會申請覆核，城規會其後在2023年2月24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）（「上訴委員會」）提出上訴。
2. 上訴地點於《九龍坑分區計劃大綱核准圖編號S/NE-KLH/11》（「分區計劃大綱圖」）劃為「農業」地帶，亦坐落在大窩的「鄉村範圍」地帶內。根據分區計劃大綱圖的《註釋》，屋宇在「農業」地帶內屬第二欄用途，須先向城規會申請規劃許可。
3. 2022年6月27日，上訴人由馮氏測量師行代表，根據城規條例第16條向城規會申請規劃許可，以便在上訴地點興建擬建小型屋宇。
4. 2022年8月26日，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) 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，而有關土地主要預算用作小型屋宇發展。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。

5. 2022年9月28日，馮氏測量師行代表上訴人根據城規條例第17(1)條提出申請，要求覆核小組委員會拒絕有關申請的決定。
6. 2023年2月24日，城規會駁回上訴人覆核申請，其理由與小組委員會於2022年8月26日的決定大致相同。
7. 2023年5月10日，上訴人根據城規條例第17B條，向上訴委員會提出上訴。

二. 適用法律原則和臨時準則

8. 以下的法律原則，上訴人和答辯人都沒有爭議：
 - (1) 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。
 - (2) 本上訴案是根據城規條例第17B(1)條提出。上訴委員會的權力已列明於該條款內。根據城規條例第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」。

- (3) 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（*Henderson Real Estate Agency Ltd v Lo Chai Wan* [1997] HKLRD 258, 第 266 頁 A 段）。
- (4) 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（*International Trader Ltd v Town Planning Appeal Board* [2009] 4 HKC 411, 第 48 及 51 段）。
- (5) 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（*Henderson Real Estate Agency Ltd v Lo Chai Wan* [1997] HKLRD 258, 第 267 頁 A-C 段）。
- (6) 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（城市規劃上訴個案編號 2015 年第 7 號，第 25 至第 30 段）。
- (7) 此外，為了在考慮小型屋宇申請時採用一致的做法，城規會亦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，目前仍然有效。與本案相關的準則為 B(a) 及 (f) 項：
- (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。

9. 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，委員考慮了規劃署提交的文件，並正式同意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。
10. 這裡必須指出更為審慎的做法並非指一刀切和妄顧現實的做法。城規會必須按照實際情況就每一個個案獨立處理。

三. 上訴理由

11. 上訴人在2023年5月10日提交的上訴通知書中提出的上訴理由大致可歸納如下：

- (1) 該區在過去二十多年沒有農業活動，情況至今未曾改變，而附近亦有同類型小型屋宇發展。從農業角度而言，漁農自然護理署署長（「漁護署署長」）對該申請的評論前後矛盾。上訴人曾於2019年向城規會提出作同樣用途的規劃申請（申請編號A/NE-KLH/570），漁護署署長當時對該申請沒有意見，原因是該地四周是住用構築物，復耕潛力較低。（「理由一」）
- (2) 元嶺、九龍坑及大窩村被認為於「鄉村式發展」地帶內仍有足夠土地可供發展小型屋宇，但該三條村應被視為獨立的認可鄉村，故不宜將「鄉村式發展」地帶合併，以作估計三條村可用作發展小型屋宇的土地供應。申請地點位於元嶺村的「鄉村範圍」內，目前元嶺村「鄉村式發展」地帶內可供發展小型屋宇的土地供不應求。（「理由二」）

四. 分析與裁決的理由

(一) 農業用途

12. 首先答辯人認為上訴人的申請未能符合「臨時準則」(B)(f)項，亦無提供有力的規劃理據，以支持偏離「農業」地帶的規劃意向，其上訴應被駁回。
13. 根據「臨時準則」(B)(f)項，擬議發展不應影響申請地點所在地帶的規劃意向。從分區計劃大綱圖可見，上訴地點完全坐落於「農業」地帶內。根據該分區計劃大綱圖的《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，則是就現有的認可鄉村和適宜作鄉村擴展的土地劃定界線。「鄉村式發展」地帶內的土地，主要預算供原居村民興建小型屋宇之用。設立該地帶的目的，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。
14. 分區計劃大綱圖的《說明書》亦指出該分區的整體規劃意向及就農業地帶的規劃意向：

整體規劃意向

8.2 ……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……

土地用途地帶

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。

15. 雖然《說明書》本身列明它的內容不應被視作大綱圖的一部分，但有關內容仍屬上訴委員會應一併考慮的重要因素。
16. 漁護署署長不支持這宗申請，理由是申請地點位於「農業」地帶內，當時為空置土地。根據2022年7月的實地視察，申請地點附近有活躍的農業活動，並配備道路及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。從農業角度而言，申請地點具有復耕潛力。
17. 申請書內並無有力的規劃理據，以支持偏離上述的規劃意向。
18. 此外，漁護署署長就申請的評論並非有矛盾之處，而是按照實地視察

的結果作出更新。漁農自然護理署（「漁護署」）於2021年2月為編號A/NE-KLH/595申請進行實地視察時，發現上訴地點附近有活躍的農業活動，且擁有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，例如溫室、植物苗圃等，故認為該地具備農業復耕潛力。從農業角度而言，雖然漁護署署長不反對先前於2019年的申請（編號A/NE-KLH/570），但在進行實地視察後漁護署並不支持其後於2021年的申請（編號A/NE-KLH/595）。

19. 另外，在商議覆核申請時，有城規會委員認為，申請地點位處一幅大型「農業」地帶之中，而該「農業」地帶南面部分有活躍的農業活動，另該地帶範圍內出現不少「違例發展」，例如停泊車輛。容許擴張小型屋宇發展而進一步破壞「農業」地帶的完整性並不值得鼓勵。副主席亦表示，城規會應審慎處理，因為從一些同類個案觀察所得，即使在「鄉村式發展」地帶內有足夠土地可供小型屋宇發展，有些申請人仍會申請在其他用途地帶內興建小型屋宇，而非利用「鄉村式發展」地帶內可供使用的土地。這令人懷疑，此做法的目的是為建立一個小型屋宇羣鋪路，對小型屋宇申請而言，這或會是獲從優考慮的規劃因素。就這宗申請而言，擬議小型屋宇發展與周邊土地用途並非不協調，但城規會按照較為審慎的原則及臨時準則，認為應把小型屋宇發展集中在「鄉村式發展」地帶內，使發展模式較具條理，並在土地運用方面較具經濟效益，這意向不應作出妥協。
20. 基於擬建小型屋宇會影響上訴地點所在地帶的規劃意向（臨時準則(B)(f)項），上訴人的申請未能符合「臨時準則」(B)(f)項，理由一並不成立。
21. 上訴委員會留意到漁護署的說法在城市規劃上訴個案編號：2021年第3號及4號受到該上訴委員會質疑。雖然這對本上訴委員會沒有法定約束力，但是，現實是從航攝照片看來，說上訴地點具有復耕的可能性有點不現實。事實的判斷離不開常識常理。上訴地點的上方已經全是已

發展的小型屋宇，漁護署署長維持對上訴地點具備農業復耕潛力的說法並沒有很強的說服力。

22. 上訴委員會同意上訴人負有舉證責任，提供確實證據，以反駁漁護署署長的最新意見。但現實是：

- (1) 本上訴委員會同意多年來上址及其附近沒有耕種，上訴人根據航攝照片（圖AP-3）及實地照片（圖AP-4）指出該地已經鋪築了硬地面而且空置多年。可是，上訴委員會應留意，由於上訴人已於2010年購入上訴地點，上訴人決定如何使用該土地並不應是城規會或上訴委員會考慮的因素。上訴委員會亦不應以上訴人不可能把該土地轉為農耕用地會浪費土地資源一說給予任何比重，否則會立下不良先例，令人以為只要購入土地，便可以以土地擁有人的身份堅稱有關土地不會作任何形式的農業用途，以避免浪費土地資源為由，繞過原有的「農業」地帶規劃意向。
- (2) 但是，任何決定都不能離開現實，上訴委員會必須考慮上訴地點的整體環境是否適合復耕，以作農業用途。上訴地點附近大片土地已建成了小型屋宇，堅持以上訴地點作為復耕之用，反而與整體發展不符合。香港的土地資源必須好好利用，不能固化地對待土地應有的發展。如果上訴地點四周大部份還是用作農業用途則當別論。但是圖片清晰見到在上訴地點附近大範圍都是已建好的小型屋宇。
- (3) 上訴委員會認為理論上任何地方皆有復耕的可能性。沒有任何事情是絕對沒有可能的。因此城規會要有彈性就不同個案根據不同情況作出合情合理的決定。
- (4) 答辯人亦稱就上訴地點佔地面積不大而言，從以上引述的分

區計劃大綱圖的《說明書》土地用途地帶部分可見，園藝和花卉種植皆為可行的農業活動。漁護署署長的意見亦顯示農業活動包括露天栽種、溫室、植物苗圃等。正如在城規會討論時一名委員所指，「雖然休閒農莊的規模可能較少，而且農業價值有限，但卻是香港常見的休閒農業模式。然而，該「農業」地帶範圍內出現不少「違例發展」，例如在申請地點以南的休耕農地上停泊車輛。容許擴張小型屋宇發展而進一步破壞「農業」地帶的完整性並不值得鼓勵。」這邏輯上沒有錯誤。但是如果是這樣的話則沒有土地是不適合農業用途的。以上訴地點的面積來作溫室及植物苗圃很難有經濟效益。問題是上訴地點的「農業」地帶完整性已經多年不存在了。

- (5) 至於水源和灌溉系統，雖然黃保傑先生作供時已利用圖則及照片解釋上訴地點附近配備道路（上訴地點的南面）及水源（上訴地點的西南面）等農業基礎設施，並非如上訴人所述沒有此等農業基礎設施。此外，上訴地點附近同一「農業」地帶內有不少常耕及休耕農地，證明當地的農業基礎設施足以支持有關農業活動。但是，上訴委員會同意上訴人的說法。在上訴地點作出農耕十分不便，成本高，很難有經濟效益。

23. 反而，上訴委員會同意城規會副主席的意見，「城規會應審慎處理，因為從一些同類個案觀察所得，即使在「鄉村式發展」地帶內有足夠土地可供小型屋宇發展，有些申請人仍會申請在其他用途地帶內興建小型屋宇，而非利用「鄉村式發展」地帶內可供使用的土地。這令人懷疑，此做法的目的是為建立一個小型屋宇羣鋪路，對小型屋宇申請而言，這或會是一個獲從優考慮的規劃因素。就這宗申請而言，雖然所涉土地的復耕潛力或不高，而擬議小型屋宇發展與周邊土地用途並非不協調，但城規會按照[更為審慎的做法]及[臨時準則]，把小型屋宇發展集中在「鄉村式發展」地帶內，藉以使發展模式較具條理，並在

土地運用方面較具經濟效益，這意向不應作出妥協。」

24. 本上訴委員會認為本上訴的關鍵是「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。而解決這個問題的核心是上訴地點坐落於元嶺村抑或是大窩口村和如何計算供求。
25. 但是本上訴委員會並不認為擬建小型屋宇會影響上訴地點所在地帶的規劃意向（臨時準則(B)(f)項）。

(二) 「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

26. 答辯人首先提示本上訴委員會本案與城市規劃上訴個案編號：2021年第3號及4號案件（見答辯人開案陳詞R#5）的不同之處：
- (1) 該案的申請地點位於兩個「鄉村範圍」重疊的地帶內（見該裁決第3段），而本案的申請地點完全位於大窩的「鄉村範圍」內。
 - (2) 該案中答辯人沒有提供單一村落的「鄉村式發展」地帶內可用作發展小型屋宇的土地的數據，所以該案上訴委員會不能斷定該上訴人的申請是否未能符合臨時準則(B)(a)項，即「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，而可給予從優考慮（見該裁決第38段）。因此，該案上訴委員會只是在考慮該申請地點不具有復耕潛力後，裁定該上訴得直。
 - (3) 相反，本案有足夠數據顯示，不論是一併考慮元嶺、九龍坑和大窩的「鄉村式發展」地帶，抑或只是個別考慮大窩的「鄉村式發展」地帶，都有足夠的土地供應可用作發展小型

屋宇以滿足尚未處理的小型屋宇申請數目。

27. 黃保傑先生作供時解釋，地政總署確認擬建小型屋宇的覆蓋範圍完全位於大窩的「鄉村範圍」內，而並非上訴人所指的元嶺村的「鄉村範圍」內。同時，上訴人亦確認為大窩村原居民，而並非元嶺村原居民。「鄉村範圍」是由地政總署核實，並用以審批小型屋宇發展界線。規劃署在處理規劃申請時，會參照「鄉村範圍」作其中一個考慮因素。「鄉村範圍」是指在1972年12月1日實施小型屋宇之前，在該認可鄉村興建的最後一所鄉村屋之邊緣起計300呎的範圍，有關的界線圖於地政總署測量處供公眾購買及查閱。正如李玉明先生作供時所指，由於採納上述方法界定「鄉村範圍」，不同鄉村的「鄉村範圍」有時無可避免重疊。但是正如上文所述，而李玉明先生在主席詢問下亦同意，本案上訴地點完全坐落於根據上述方法界定的大窩的「鄉村範圍」內。

28. 但是，李玉明先生指出，在決定上訴地點坐落於什麼「鄉村範圍」時應考慮實際操作及行政分界，包括其他政府部門對不同村界的劃定。李玉明先生又質疑，若然上訴地點不在其管理的元嶺村的村界內，為何上訴地點的申請需要通知他。

29. 誠然，上訴人在其開案陳詞附件一及聆訊中所解釋的分界是由民政事務總署就居民代表選舉現有鄉村範圍的劃定界線。在考慮了雙方的陳詞後，本上訴委員會認為行政劃分與「鄉村範圍」界線的作用有所不同，不應影響小型屋宇申請的審批準則。

- (1) 首先，地政總署自1972年起界定「鄉村範圍」，作為審批小型屋宇申請準則，一直行之有效。地政總署在審批小型屋宇申請時，不會考慮民政事務總署就居民代表選舉現有鄉村範圍的劃定界線。居民代表選舉現有鄉村範圍的劃定界線只用於居民代表選舉，不應與「鄉村範圍」混淆。「鄉村範圍」的劃定有既定的準則，不會隨便改變，而行政劃分（如選區劃分）

卻會因應實際操作需要而不時改變。

- (2) 再者，上訴委員會亦同意由於有關「鄉村範圍」的界線圖於地政總署測量處可供公眾購買及查閱，而李玉明先生的供詞亦顯示村民了解小型屋宇申請是以「鄉村範圍」為準，因此並不會對小型屋宇申請人造成任何不公。相反，如果「鄉村範圍」的界限會根據其他政府部門的劃分及實際操作而改變，會容易導致混淆及爭議。
- (3) 另外，雖然李玉明先生指他就上訴人的申請獲得通知，但他沒有指出是由誰通知，亦沒有提供通知副本。根據地政總署於聆訊後提供的資料，該上訴地點的小型屋宇申請因未獲城規會批准，已在初步階段中止，亦未張貼任何通知。即使獲批，由於上訴人為大窩村民及根據地政總署的界定本案的申請地點完全位於大窩的「鄉村範圍」內，通知亦只會張貼於大窩村而非元嶺村。正如黃保傑先生作供時解釋，只有當申請地點坐落於兩個「鄉村範圍」重疊的地帶內，地政總署才會就每個不同申請考慮合適的諮詢安排。
- (4) 最後，即使不同政府部門就不同目的對某地帶的劃分可能有所不同，在考慮某一擬建小型屋宇是否坐落在認可鄉村的「鄉村範圍」內時，由於涉及土地行政事宜，城規會考慮地政總署用以審批小型屋宇申請而劃分的「鄉村範圍」，而非其他政府部門的行政界線，並無可非之處。

30. 因此，上訴地點坐落在大窩的「鄉村範圍」地帶內。上訴人需證明大窩的「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。

31. 於聆訊期間，上訴委員會就更為審慎的做法提出若干問題。答辯人根據上訴委員會的命令於2024年2月23日提交了補充資料，就更為審慎的

做法加以說明。簡而言之，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，城規會會考慮所有相關因素，包括未來十年的小型屋宇需要預測數字，但會較着重地政總署提供的尚未處理的小型屋宇申請數目，而且需要考慮的是現在是否普遍供不應求，而不是十年後是否普遍供不應求，原因包括：

- (1) 未來十年小型屋宇需求量只是由村長提供的預測，地政總署無從核實，公眾擔心原居民代表所提供的預測數字的可信性，而且可在短時間內波動，一般來說較不準確。
- (2) 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。若「鄉村式發展」地帶內仍有土地可供使用，便應避免在「鄉村式發展」地帶以外的地方發展小型屋宇。這個考慮合情理。

32. 上訴人指出城規會政策不一致，導致不公。但正如上訴委員會在其他案件中指出，上訴人不能以先前未採取更為審慎的做法獲批的申請論證現時「鄉村式發展」地帶內土地仍然供不應求。政府政策因時制宜，只要政策改變有根有據，且一視同仁，不應被指不公。現今政策改變，無可厚非，上訴人不能以此證明他受到不公平對待。沒有證據顯示，答辯人在確立更為審慎的做法後，沒有一視同仁地處理其他同類個案申請。事實上，從黃保傑先生的證人陳述書可見，申請地點附近的同一「農業」地帶內獲批准的申請皆在2001年至2015年間獲批准(即是在城規會正式採取更為審慎的做法前)。城規會正式採取更為審慎的做法後，申請地點附近的同一「農業」地帶內並無同類申請獲批准。儘管如此，上訴人不應因為城規會就申請地點附近的同一「農業」地帶內沒有批准同類申請而指稱更為審慎的做法是一刀切的處理方法。事實上，城規會會按個別申請的具體情況作出考慮，例如其中一個考慮因素是臨時準則(B)(d)項(即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(an infill site)，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)。

33. 上訴委員會同意在決定是否供不應求時應較着重考慮地政總署提供的尚未處理的小型屋宇申請數目，亦會達致更好的規劃及土地使用。因為對未來的估算一定存在差異，而在答辯人提出的一系列案件中亦是地政總署提供的尚未處理的小型屋宇申請數目為主。
34. 就本案而言，在上訴人提交其申請及覆核申請時，元嶺、九龍坑和大窩村內尚未處理的小型屋宇申請總數由申請階段的149宗申請下降至覆核階段的124宗。根據規劃署當時的估算，元嶺、九龍坑和大窩的「鄉村式發展」地帶內仍然可供使用的土地面積，在申請階段約為8.63公頃（相等於343幅小型屋宇用地），在覆核申請階段約為8.3公頃（相等於331幅小型屋宇用地）。因此，這三條村「鄉村式發展」地帶內，仍然有足夠土地可應付當時尚未處理的小型屋宇申請。
35. 而在上訴階段，根據規劃署的最新估算（截至2023年10月），元嶺、九龍坑和大窩的「鄉村式發展」地帶內仍然可供使用的土地面積約為8.3公頃（相等於331幅小型屋宇用地），有足夠土地可應付進一步下降的113宗尚未處理的小型屋宇申請。
36. 無論如何，即使只參照大窩村內尚未處理的小型屋宇申請數目，該數目由申請階段的37宗、覆核申請階段的23宗減至上訴階段的22宗。而大窩的「鄉村式發展」地帶內仍然可供使用的土地面積，在申請階段約為2.65公頃（相等於105幅小型屋宇用地），在覆核申請階段約為2.38公頃（相等於95幅小型屋宇用地），在上訴階段約為2.3公頃（相等於92幅小型屋宇用地）。因此，大窩的「鄉村式發展」地帶內仍然有非常充足的土地可應付22宗尚未處理的小型屋宇申請。
37. 本上訴委員會同意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，

因為重點在於現時（而並非將來）是否有普遍供不應求的情況。其中一個原因是在於以往採納原居民代表（即村長）所提交的估算所出現的可靠性問題，即有關估算是由相關居民代表提供、地政總署無從核實。於本申請中，此問題亦可見一斑。就大窩而言，未來十年的小型屋宇需求由申請階段和覆核申請階段的186宗，於上訴階段銳減至100宗，當中只有八個月之差。

38. 另外，上訴人於聆訊期間指出規劃署的估算不準確，因為實際上可供興建小型屋宇的用地必定比規劃署的估算少。但本上訴委員會同意黃保傑先生的證人陳述書註腳6所解釋，「在估算「鄉村式發展」地帶內可供使用的土地面積時，一貫的做法是扣除不適合用作興建小型屋宇的地方，例如樹羣、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。」因此，估算時規劃署已把不適合興建小型屋宇的用地剔除。

39. 再者，由於土地業權隨時間可以改變，規劃署在估算時不會就此因素給予過多比重。正如上訴委員會於城市規劃上訴個案編號：2022年第4號案件第33段指出，「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」。本上訴委員會沒有證據證明某些土地由於業權問題不可能興建小型屋宇。上訴人指出難以取得「鄉村式發展」地帶內的私人土地，這完全可能是正確的。但上訴委員會亦要考慮私人土地的轉讓主要看價格，上訴委員會不能把所有私人土地排除在計算土地之外。

40. 綜上理由，本上訴委員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)(a)項，理由二不成立。

五. 總結

41. 總括而言，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現在普遍供不應求，未能符合臨時準則(B)(a)項。
42. 由於上訴人未能符合臨時準則(B)(a)項，本上訴委員會駁回本上訴。

(已簽署)

上訴委員會主席
王鳴峰博士資深大律師，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
周雯玲女士，J.P.

(已簽署)

上訴委員會委員
任文慧女士

(已簽署)

上訴委員會委員
林光祺先生