

(譯 本)

城市規劃上訴委員會
城市規劃上訴個案編號：2010 年第 19 號

有關

黎達聲

上訴人

與

城市規劃委員會

答辯人

上訴委員會：費中明先生(主席)
鍾婧薇女士(委員)
何錦璇女士(委員)
鄭保林先生(委員)
王惠蘭女士(委員)

列席者： 文慧珠女士(秘書)

代表： 上訴人的授權代表林翠嬋女士代表上訴人

律政司政府律師陳玉清女士代表答辯人

聆訊日期： 2011 年 10 月 31 日

裁決日期： 2011 年 12 月 20 日

裁 決

上訴地點

1. 上訴人根據《城市規劃條例》(條例)第 16 條，就新界馬鞍山西貢北樟木頭村屋宇編號 86(86 號屋)以南的一塊面積約 24.1 平方米的政府土地(上訴地點)向城市規劃委員會(城規會)申請規劃許可。

本上訴

2. 這宗上訴是上訴人根據條例第 17B 條反對城規會拒絕他申請規劃許可，把上訴地點併入 86 號屋附屬的私人花園，成為花園的一部分(擬議發展項目)。

私人地段

3. 由於上訴地點屬政府土地，上訴人並非上訴地點的擁有人。然而，他是位於第 167 約地段第 1183 號的私人地段(該私人地段)及在該私人地段上豎建的 86 號屋的擁有人。86 號屋屬新界豁免管制屋宇(豁免屋宇)。

用途地帶

4. 與本上訴有關的規劃圖則為《馬鞍山分區計劃大綱核准圖編號 S/MOS/16》(大綱圖)。上訴地點坐落於大綱圖上劃為「綠化地帶」的地區內。

5. 「私人花園」並非大綱圖的《註釋》(《註譯》)內有關「綠化地帶」的認可用途。為使上訴人的申請獲城規會考慮，擬議發展項目被視為屬於「屋宇」用途，因為有關的私人花園附屬於 86 號屋。另一方面，該私人地段坐落在「鄉村式發展」地帶。根據《註釋》，「屋宇(豁免屋宇)」在「鄉村式發展」地帶屬經常准許的用途，但在「綠化地帶」則須要取得規劃許可。

本上訴的始末

6. 上訴人於 2010 年 5 月 17 日根據條例第 16 條向城規會提出申請。
7. 城規會鄉郊及新市鎮規劃小組委員會(小組委員會)在 2010 年 7 月 16 日決定拒絕上訴人的申請，理由如下：

「(a) 擬議發展項目不符合「綠化地帶」的規劃意向。根據有關意向，設立此地帶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。申請人未有在申請書中提出充分理據，使當局同意偏離此規劃意向；

(b) 擬議的發展項目不符合城規會規劃指引編號 10 的規定，因為該發展項目會對周邊地區的景觀造成不良影響；以及

(c) 批准這宗申請，會為「綠化地帶」其他的同類發展建議立下不良先例。倘這些建議均獲批准，累積影響所及，會令該區的整體環境質素下降。」

8. 2010年8月4日，上訴人根據條例第17條向城規會申請覆核小組委員會拒絕其申請的決定。
9. 城規會經考慮上訴人在2010年10月22日的覆核聆訊中的陳詞及陳述書後，決定以小組委員會提出的相同理由駁回有關覆核申請。城規會於2010年11月5日去函上訴人，正式通知他有關決定。
10. 2010年12月13日，上訴人致函城規會秘書，信中列載他支持本上訴的一些理由及證據。
11. 2010年12月21日，上訴人根據條例第17B條提交上訴通知書，以提出本上訴。
12. 2011年9月27日，上訴人向上訴委員會送達一封傳真函件，以提供進一步的理由及證據支持本上訴。

上訴聆訊

13. 在 2011 年 10 月 31 日的上訴聆訊中：

- (i) 上訴人親自應訊，並經由他的授權代表林翠嬋女士(林女士)代表作出陳詞；
- (ii) 上訴人沒有傳召證人，但提交了信件及文件以支持他的上訴；
- (iii) 答辯人由政府律師陳玉清女士(陳女士)代表，並傳召了一名證人：規劃署沙田、大埔及北區規劃處署理高級城市規劃師陸國安先生(陸先生)。

14. 上訴人提出的論點可概述如下：

- (i) 上訴人在上訴地點內種植花草樹木，以配合周圍地區的特色。上訴人並非申請規劃許可可在上訴地點建造任何構築物。擬議發展項目符合「綠化地帶」的規劃意向；
- (ii) 86 號屋最近發生三宗爆竊或企圖爆竊案件，擬議發展項目可加強保安，有助防止罪案發生；
- (iii) 當局向毗鄰土地擁有人批給規劃許可，准許在樟木頭村一塊坐落「綠化地帶」內的土地上興建屋宇編號 85(85 號屋)的一部分，此舉破壞了「綠化地帶」的規劃意向；

- (iv) 上訴地點之前雜草叢生，成為蚊蟲滋生及不法之徒藏身的地方；
 - (v) 擬議發展項目如獲批准，上訴人便可妥善管理上訴地點，美化該處的環境；
 - (vi) 其他政府部門沒有反對擬議發展項目；
 - (vii) 地產經紀就上訴地點的可能用途向上訴人作出失實陳述；
以及
 - (viii) 上訴地點面積細小，只有約 200 平方尺。
15. 陸先生主要就上訴地點的規劃意向、規劃考慮、用途地帶，以及批給規劃許可興建 85 號屋的一部分的原因作供。
16. 陳女士的陳詞主要集中在上訴地點的規劃意向、保安理由並非偏離規劃意向的充分理據、保存天然地理環境，以及立下不良先例等問題。

駁回上訴的原因

17. 經考慮雙方的證供及陳詞後，我們裁定駁回本上訴，理由載於下文。

I. 擬議發展項目不符合規劃意向

18. 上訴地點位於大綱圖上劃為「綠化地帶」的地區內。
19. 《註釋》是大綱圖的一部分。
20. 《註釋》內所載「綠化地帶」既定的規劃意向如下：

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，此地帶不宜進行發展。

21. 大綱圖亦載有《說明書》。雖然《說明書》明文述明並非大綱圖的一部分，但不能不予理會，因為這屬重要考慮因素，即使城規會和上訴委員會不一定要依循(見 *恒基兆業地產代理有限公司訴 Lo Chai Wan* 案[1997年] HKLRD 258 第 267 頁)。

22. 《說明書》第 9.10.1 段列載如下：

「9.10.1 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。此地帶亦可作為緩衝區，分隔區內的發展與毗鄰的馬鞍山郊野公園。根據一般推定，此地帶不宜進行發展。」

23. 雖然上訴人在上訴地點內種植了花草樹木，以配合周圍地區的特色，而且上訴人並非申請規劃許可可在上訴地點建造任何構築物，但我們認為「綠化地帶」的規劃意向應是保護天然草木及自然環境。從規劃的角度來看，即使私人花園種植了花草樹木，也不宜以私人花園取代天然草木及自然環境。再者，從 2011 年 9 月 8 日拍下的實地照片可以證明，上訴地點有部分現已被地磚而非植物或花草樹木覆蓋。從 2006 年 9 月 26 日拍下的航攝照片可進一步證明，上訴地點原先全被天然草木覆蓋。我們接納上訴人購入 86 號屋時，上訴地點的天然草木已被清除，而上訴人也沒有砍伐上訴地點的任何樹木。不過，凡此種種都只證明上訴人沒有主動偏離規劃意向，但改變不了擬議發展項目不符合上訴地點的規劃意向此一事實。

24. 此外，城市規劃委員會規劃指引編號 10「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」(城規會規劃指引編號 10)訂明：

「1. 引言

1.1 「綠化地帶」的規劃意向主要是促進自然環境保育，以及防止市區式發展滲入該地帶。

1.2 「綠化地帶」主要包括斜坡和山坡，大多長滿天然樹木。一些「綠化地帶」亦被指定為郊野公園。「綠化地帶」內的土地大部分屬政府土地，但也有一些細小的私人土地，這些私人土地大多位於已建設區附近。

1.3 設立「綠化地帶」的主要目的如下：

a. 保存現有自然景觀、風景勝地及具認可風水價值地點；

b. 界定市區的外圍界線，並作為各市區之間和在市區內各區之間的緩衝地帶；及

.....

2. 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。」

25. 基於上文第 23 段所述的理由，我們同意擬議發展項目會對自然環境的景觀造成不良影響，因此不符合城規會規劃指引編號 10 的規定。
26. 城規會規劃指引編號 10 第 2 段(f)款訂明，與周圍地區特色配合的靜態康樂用途可獲酌情考慮。不過，我們同意城規會所述，「靜態康樂用途」是指作公共用途的靜態康樂用途，但擬議發展項目卻是作私人用途的私人花園。此外，即使我們對「靜態康樂用途」的解釋有錯，並酌情考慮這宗上訴，但基於下述理由，我們認為，無論如何，上訴人未有提出充分理據，使當局同意偏離上訴地點的規劃意向。

II. 保安理由並非充分理據

27. 我們接納 86 號屋發生了三宗爆竊或企圖爆竊案件，其中兩宗分別在 2010 年 8 月 24 日和 2010 年 12 月 27 日左右發生，第三宗則在 2010 年 12 月 27 日後某天發生，這從上訴人在 2011 年 9 月 27 日提交的補充文件中可以證明。
28. 不過，從 2010 年 5 月 25 日拍下的實地照片可以證明，上訴地點早於 2010 年 5 月 25 日已經用作私人花園，但該等爆竊或企圖爆竊案件卻全部在 2010 年 5 月 25 日之後發生。這證明把上訴地點

用作私人花園似乎與加強 86 號屋的保安沒有多大關係。我們認為把上訴地點用作私人花園無助防止罪案發生。因此，我們不接納以保安理由作為充分的規劃理據，使當局同意偏離上訴地點的規劃意向。

III. 85 號屋並非充分理據

29. 雖然城規會於 2008 年 10 月 10 日批給規劃許可，准許在「綠化地帶」內興建 85 號屋的一部分，但有關規劃許可並沒有批准把「綠化地帶」內的任何土地用作私人花園。根據陸先生所述及 2011 年 10 月 13 日拍下的實地照片所顯示，毗鄰 85 號屋並坐落「綠化地帶」內的有關土地在未獲得規劃許可的情況下用作私人花園。為此，陸先生確認，除非城規會批給規劃許可，批准有關土地作該等用途，否則該等用途即屬違例。

30. 至於在「綠化地帶」內興建 85 號屋的一部分的規劃許可，是依據政府的豁免屋宇政策批給的，因為 85 號屋位於樟木頭的「鄉村範圍」內。我們無權評論豁免屋宇政策。「鄉村範圍」與「鄉村式發展」是完全不同的概念，自不待言。「鄉村範圍」界定男性原居村民可獲准興建豁免屋宇的範圍，而「鄉村式發展」則屬於土地用途地帶概念。因此，劃為「鄉村式發展」的用地未必完全與界定為「鄉村範圍」的用地重疊。樟木頭的鄉村範圍有一小

部分可能伸延至「鄉村式發展」地帶外，並侵入「綠化地帶」。

85 號屋就是一個例子。據陸先生所述，85 號屋完全位於「鄉村範圍」內，因此即使 85 號屋確有一部分坐落於「綠化地帶」內，該屋宇仍受惠於政府的豁免屋宇政策。不過，就 85 號屋毗鄰的土地作私人花園用途來說，一如上文第 29 段所述，有關用途屬於違例。

IV. 其他理由同樣不充分

31. 上訴人出示數張照片，顯示在上訴地點附近「綠化地帶」內的部分土地堆放了廢物，雜草叢生。林女士亦坦白承認，這些照片並非在上訴地點拍攝的。更重要的是，這些照片所顯示的情況比較容易糾正。只要有關政府部門改善有關土地的管理，使自然景物保持更清潔整齊的面貌，便可解決問題。但把有關土地改作私人花園，從規劃的角度來看，並非可取的解決辦法。
32. 至於其他政府部門沒有反對擬議發展項目這一點，則是因為保留上訴地點的規劃意向完全在規劃署的管轄範圍內。
33. 關於地產經紀就上訴地點的可能用途向上訴人作出失實陳述這一點，則屬於上訴人與該地產經紀之間的瓜葛，並非城規會在考慮規劃申請時須顧及的相關考慮因素。

V. 立下不良先例

34. 每宗規劃許可申請均必須按其本身的事實及個別情況作出考慮。某宗申請如有規劃優點，便會立下良好而非不良的先例。一般來說，立下不良先例並非有力的論點。
35. 然而，就本個案而言，有關個別情況或上訴地點的特有情況，並不足以支持當局同意偏離上訴地點的規劃意向。
36. 此外，附近其他豁免屋宇都有非常類似的情況，這些屋宇均毗鄰劃為「綠化地帶」的政府土地。一如上文第 29 及 30 段所述，毗鄰 85 號屋(正正位於 86 號屋旁)的土地就是一個例子。因此，我們在審視本上訴的規劃優點時，必須非常謹慎，雖然上訴地點的面積比較細小。一如上文所述，我們並不認為本上訴有足夠的規劃優點支持當局同意偏離上訴地點規劃意向。

結論

37. 我們信納擬議發展項目並不符合上訴地點的規劃意向。再者，擬議發展項目的規劃優點不足以使當局同意偏離上訴地點的規劃意向。我們裁定駁回上訴，而且不會就訟費作出命令。

38. 我們從旁觀察後，希望藉此機會提醒政府不應只對那些已採取適當步驟嘗試申請規劃許可的人士採取執法行動，亦應該對那些甚至沒有申請規劃許可以求矯正非法佔用土地的情況的人士採取執法行動。

(已簽署)

費中明先生
(主席)

(已簽署)

鍾婧薇女士
(委員)

(已簽署)

何錦璇女士
(委員)

(已簽署)

鄭保林先生
(委員)

(已簽署)

王惠蘭女士
(委員)