

城市規劃上訴委員會
城市規劃上訴個案編號：2009 年第 8 號

有關

銀泰實業有限公司

上訴人

與

城市規劃委員會

答辯人

上訴委員會：郭棟明資深大律師（主席）

鄒廣榮教授(委員)

周綺萍女士(委員)

李寧衍博士(委員)

黃夢瑩女士(委員)

列席者： 文慧珠女士(秘書)

代表：

高劍清先生－上訴人的代表

律政司政府律師呂立有先生－答辯人的代表

聆訊日期： 2011 年 5 月 17 日

裁決日期： 2011 年 8 月 18 日

裁 決

本上訴

1. 上訴人銀泰實業有限公司在 2009 年 2 月 19 日向城市規劃委員會(下稱「城規會」)申請規劃許可，以便在有關地點闢設臨時存放五金、塑料及建築材料的貨倉和工場，為期 3 年。有關地點涵蓋新界元朗屏山洪屋村第 127 約地段第 93 號(部分)和第 94 號(部分)及毗連政府土地。
2. 當時，行政長官會同行政會議在 2005 年 2 月 1 日核准的《屏山分區計劃大綱核准圖編號 S/YL-PS/11》，是規管有關地點的圖則。行政長官會同行政會議其後將《屏山分區計劃大綱核准圖編號 S/YL-PS/11》發還城規會以作出修訂。城規會遂作出修訂，並由 2010 年 11 月 5 日至 2011 年 1 月 5 日期間展示《屏山分區計劃大綱草圖編號 S/YL-PS/12》，以供公眾查閱。有關地點在兩幅大綱圖上，同樣是劃為「鄉村式發展」地帶。
3. 上訴人在申請書中提出多項理據，包括：
 - (a) 他們在 2007 年 4 月購入有關地點；

- (b) 前土地擁有人在有關土地搭建上蓋，並使用有關土地作玻璃生產工場；
- (c) 元朗理民府曾批出臨時豁免書，批准有關土地作工廠之用；
- (d) 由於玻璃工業已日漸受淘汰，該臨時豁免書沒有續期，而且已經過期；以及
- (e) 他們急需有關土地以經營業務，並已向元朗地政處徵求批准，但獲告知他們須先取得城規會的規劃許可，其短期豁免書及短期租約的申請才會獲得考慮。

4. 城規會鄉郊及新市鎮規劃小組委員會(下稱「小組委員會」)在 2009 年 4 月 17 日拒絕上訴人的申請。小組委員會提出的理由如下：

- (a) 有關發展與附近的住宅用途不相協調。「鄉村式發展」地帶的規劃意向，是指定現有的認可鄉村和適合作鄉村擴展的土地。申請書沒有提出理據，支持偏離上述的規劃意向，即使僅屬臨時性質亦然；
- (b) 申請書沒有提供資料，以證明擬議發展不會對附近地區的環境造成不良影響；以及
- (c) 批准這宗申請會立下不良先例，助長其他同類用途在「鄉村式發展」地帶內擴散。倘這類申請均獲批准，累積影響所及，會導致該區的環境質素普遍下降。

5. 上訴人在 2009 年 5 月 26 日申請覆核小組委員會的決定。上訴人爲支持其覆核申請，提出書面申述，就擬議發展提供額

外理據。有關書面申述提出的理據撮錄如下：

- (a) 上訴人在 2007 年 4 月購入有關地點時，該地點已建有舊上蓋，地段第 93 號曾於 1976 年獲政府批出短期豁免書和短期租約，而地段第 94 號則於 1989 年獲批短期豁免書，分別用作玻璃及鋼鐵家具工場。由於這些工業已日漸受淘汰，舊業主沒有進行預定運作，有關地點一直用作工業用途。城規會以有關發展與附近的住宅用途不相協調為理由，拒絕申請，做法不合理，對上訴人有欠公平。政府如更改計劃用途，理應先向上訴人購回有關用地，並作出合理的賠償；
- (b) 上訴人在購入有關地點前已知道地點建有破舊上蓋，並曾獲政府批出廠牌，但直至上訴人去信及與地政總署會談，才得悉要先獲得城規會批准，該署才可處理短期豁免書及短期租約的申請；
- (c) 香港在 60 年代的經濟發展主要依靠迅速增長的工業市場，當時在家中設立工場極為普遍，而政府並未有規管臨時工廠。在政府批出臨時廠牌時有關廠房已經存在，而政府現時堅持要把有關範圍規劃為「鄉村式發展」地帶，對上訴人不公平及影響工業發展，實屬不能接受；
- (d) 洪屋村的多次封路事件，是由一些村民／土地擁有人發起，以作敲詐，每當政府考慮發出牌照予工業場所時便提出反對。洪屋村區的規劃並不合理，因為該區早已是工廠用地，隔壁鑄鐵廠還在運作，把該區劃為「鄉村式發展」地帶實屬不合理。有關用戶並非原居村民，無權

- 興建小型屋宇。上訴人建議規劃署應重新考慮該區規劃，發展洪水橋的工業，使廠家有發展機會；以及
- (e) 城規會根據村民兩份反對意見書，作為拒絕這宗申請的理由，對上訴人並不公平。根據城規會的資料，大部分政府部門(包括地政總署、渠務署、運輸署和水務署)都通過有關申請。批准申請可令上訴人得以繼續經營，增加就業機會，貢獻社會。

6. 上訴人的代表高劍清先生就覆核申請出席城規會的會議，並作出口頭陳述如下：

- (a) 他已從事製造業約 47 年，他的家庭電器廠以往一直在內地營運，但鑑於當局收緊環境規例，他需要另覓地點繼續其業務。他已翻新有關地點上現有的破舊貨倉，以繼續其業務，並為其 1 150 名員工提供就業機會；
- (b) 香港在上世紀 50 年代的經濟主要依賴工業，在 50／60 年代，鄉村工場及工廠在洪屋村很普遍。多年來，工業活動已作出改變，以配合市場的需要。如有關業務已符合噪音影響或污水排放的環境規例，政府不應阻止；
- (c) 有關地點由工廠佔用，但政府於 1996 年突然把該處劃為「鄉村式發展」地帶。由於有關用戶並非原居村民，如果有關地點不獲准作其他用途，則只會閒置，令環境惡化；
- (d) 雖然規劃署聲稱在北面已預留土地作工業用途，但有關土地並非上訴人所擁有。上訴人只是利用早已興建的現有貨倉，並提出申請把有關用途納入規管。當局懲罰試

圖通過申請來遵守法例的上訴人，但毗連地區的違例發展則可在沒有規劃許可的情況下繼續運作，實有欠公允；

- (e) 由於工廠自 50 年代起已投入運作，政府基於交通、環境或排水的理由而拒絕申請，實有欠公允。改善道路網絡和排水系統以解決洪屋村區的問題，實為政府的責任；以及
- (f) 政府應重視工業界，視之為培訓年青人的場地，並為業界提供更多支援。

7. 城規會駁回上訴人的覆核申請，並以相同理由維持小組委員會的決定。上訴人不服城規會的決定，並在 2009 年 10 月 15 日向上訴委員團(城市規劃)提出上訴。在上訴通知書內，上訴人重複早前向城規會作出的陳述。上訴人在 2011 年 4 月 29 日提交的陳述書內，就城規會在同類申請中所用的 9 個理由逐一發表意見。不過，城規會並沒有用全部 9 個理由去拒絕上訴人的申請／覆核。就城規會所提出的相關理由，上訴人在陳述書中只重複在申請／覆核時向城規會提出的理由以及在提交予上訴委員團(城市規劃)的上訴通知書內提出的理由，並沒有提出任何其他新論點。
8. 上訴委員會於 2011 年 5 月 17 日召開聆訊，以考慮上訴人的上訴。上訴人由高劍清先生代表親自行事，而政府律師呂立有先生則代表城規會應訊。
9. 由於上訴人沒有律師代表應訊，我們決定准許上訴人傳召他

人作證，即使上訴人在上訴通知書內沒有披露有關意向。上訴人於是傳召高先生代表上訴人作供。

10. 高先生的證供如下：

- (a) 他是上訴人的董事；
- (b) 上訴人在 2007 年購入第 93 及 94 號地段；
- (c) 他在 80 年代末 90 年代初才留意到城市規劃管制；
- (d) 上訴人購入有關地點時，並沒有翻查分區計劃大綱圖；
- (e) 他看見有工廠在有關地點附近經營；
- (f) 他知道有關地點一直用作工廠；
- (g) 他相信元朗地政處會批出短期豁免書和短期租約；
- (h) 他不知道上訴人要先取得規劃許可，其申請才會獲元朗地政處考慮；
- (i) 他不知道有關地點在分區計劃大綱圖編號 S/YL-PS/11 上是劃為「鄉村式發展」地帶；
- (j) 他知道這些圖則曾展示給公眾查閱及提出意見；以及
- (k) 他表示城規會把有關地點納入「鄉村式發展」地帶內，做法不當。

11. 在接受盤問期間，他承認曾在有關地點搭建上蓋構築物，幾乎將該地點完全覆蓋，並在本年 5 月起把該上蓋構築物租予第三者，為期 2 年。

12. 高級城市規劃師林秀霞女士代表答辯人城規會作供。她採用之前向上訴委員會提交的證人陳述書，並闡述如下：

- (a) 有關地點現用作貯存建築材料的貨倉，但並未徵得批准作有關用途；
- (b) 在 1998 年至 2007 年期間，共有 10 宗有關更改「鄉村式發展」地帶的土地用途的同類申請，並全遭拒絕；
- (c) 有關地點附近有多個貨倉、露天貯物場及工廠。除了其中 2 個自 1993 年起已經存在並因此獲城規會准許外，其他全屬違例用途；
- (d) 在 1993 年 6 月 18 日刊憲的《屏山發展審批地區草圖編號 DPA/YL-PS/1》上，有關地點已劃為「鄉村式發展」地帶，並此後一直保留在該地帶內；
- (e) 有關地點附近有 2 個已發展鄉村及 2 個已發展屋苑；
- (f) 有關地點附近有 13 宗小型屋宇申請；
- (g) 屏山區有其他土地指定作工業用途；
- (h) 申請書內沒有載述製造工序的詳情，但在上訴通知書中，上訴人披露擬進行電鍍和噴油的生產程序；
- (i) 上訴人沒有提交對環境影響的評估報告；
- (j) 在發出《屏山發展審批地區草圖編號 DPA/YL-PS/1》前，城規會曾考慮多項因素，例如現有民居、鄉村範圍、地形及未來住宅用途的需要等。此外，該圖則曾展示給公眾查閱及提出反對意見；
- (k) 與該 2 個地段有關的短期豁免書分別於 1983 年 10 月和 1993 年 11 月終止，而短期租約亦已於 2003 年 1 月終止；以及
- (l) 元朗地政處曾准許的上蓋面積為 73.39 平方米和 222.6

平方米，但上訴人目前申請的面積約為 752 平方米。

13. 分區計劃大綱圖編號 S/YL-PS/11 和 S/YL-PS/12 的《註釋》為該等圖則的一部分。《註釋》第 3 點訂明：

「任何土地或建築物的用途，如在緊接有關流浮山及尖鼻咀中期發展審批地區圖／屏山發展審批地區草圖的公告在憲報首次刊登前已經存在，而該項用途由展開以來一直持續進行，則即使不符合圖則的規定，也無須更正。如擬對這類用途作出任何實質改變，或擬進行任何其他發展(就這類用途而對有關土地或建築物的發展作出輕微改動及／或修改是經常准許的，不在此限)，則必須是圖則所經常准許的，或必須符合城市規劃委員會所批給許可的內容。」

14. 因此，如有關用途在屏山發展審批地區草圖刊憲前已經存在，並一直持續進行，則城規會會容許該項用途不符合圖則的規定。根據林女士的證供，有關地點已不再作工廠用途。事實上，高先生在作供時亦接納，由於行業日漸式微，該工廠已停止運作，因此，我們裁定上訴人不能以「現有用途」作為依據。
15. 此外，正如上文所述，上訴人的申請涉及約 752 平方米的上蓋面積，但元朗地政處所曾准許的上蓋面積少於 300 平方米。這不能算是輕微改動。

16. 該等圖則的土地用途表內訂明：

「此地帶(鄉村式發展)的規劃意向，是反映現有的認可鄉村和其他鄉村的範圍，以及提供合適土地以作鄉村擴展和重置受政府計劃影響的村屋。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。」

17. 我們注意到有關地點附近有 13 宗小型屋宇申請。該等申請均符合規劃意向，該處附近不宜進行工業操作，自不待言。我們亦注意到，屏山區有其他土地指定作工業用途。最後，我們得出的結論是，上訴人的申請與附近的住宅用途不相協調。

18. 我們已考慮其他 10 宗被城規會拒絕的同類申請。我們同意，上訴人的申請不能單獨考慮，我們須考慮批准上訴人的申請的後果。如我們批准上訴人的申請，會為日後的申請立下不良先例，令城規會難以拒絕日後同類的申請。如容許出現這情況，將引致屏山區的規劃意向失效。

19. 基於上述理由，我們裁定駁回上訴人的上訴，並維持城規會的決定。

20. 在本上訴作結前，我們希望表達對當局所採取的執法行動(如

有的話)的關注。我們對該處土地長期被非法佔用感到意外。我們認為有關政府部門應更嚴厲執法。倘若當局更嚴厲執法，上訴人便不會感到受屈。

(已簽署)

郭棟明資深大律師
(主席)

(已簽署)

鄒廣榮教授
(委員)

(已簽署)

周綺萍女士
(委員)

(已簽署)

李寧衍博士
(委員)

(已簽署)

黃夢瑩女士
(委員)