

## 城市規劃上訴委員會

---

### 城市規劃上訴個案編號：2015 年第 2 號

有關

黃志明

上訴人

與

城市規劃委員會

答辯人

---

### 城市規劃上訴個案編號：2015 年第 3 號

有關

黃思聰

上訴人

與

城市規劃委員會

答辯人

---

上訴委員會       ：     楊明悌先生       (主席)

                              馮熙偉先生       (委員)

                              文志森博士，JP (委員)

                              蘇綺青女士       (委員)

                              余雅芳女士       (委員)

列席者            ：     文慧珠女士       (秘書)

代表                ：     上訴人黃志明先生及黃思聰先生均缺席聆訊  
                              律政司政府律師梁麗心女士代表答辯人

聆訊日期         ：     2015 年 11 月 5 日

裁決日期         ：     2016 年 2 月 29 日

---

# 裁 決

---

## 1. 本上訴

本上訴是上訴人黃志明先生及黃思聰先生(下統稱「上訴人」)根據《城市規劃條例》(第 131 章)(下稱「城規條例」)第 17B 條提出的。上訴人反對城市規劃委員會(下稱「城規會」)在 2014 年 11 月 7 日的會議上拒絕他們的規劃許可申請,即拒絕上訴人在大埔元墩下村丈量約份第 20 約的兩塊面積各為 65.03 平方米的政府土地(下稱「上訴地點」)上各自興建一幢新界豁免管制屋宇(小型屋宇)(下稱「小型屋宇」)的規劃許可申請(下稱「該申請」)。

## 2. 背景

2.1 上訴地點是兩塊面積各為 65.03 平方米,位於大埔元墩下村丈量約份第 20 約的政府土地。上訴人在根據城規條例第 16 條向城規會申請規劃許可時,上訴地點坐落於《大埔分區計劃大綱草圖編號 S/TP/25》被劃為「綠化地帶」(圖 AP-1b 及 AP-2)<sup>1</sup> 的區域。

2.2 2015 年 9 月 18 日,城規會根據城規條例第 9(5)條,展示《大埔分區計劃大綱核准圖編號 S/TP/26》(下稱「核准圖」),以供公眾查閱。根據城規會提供的資料,該上訴地點的規劃用途自 1980 年 12 月 12 日展示的《大埔分區計劃大綱草圖編號 LTP/47》至今從來沒有改變,仍被劃為「綠化地帶」。

---

<sup>1</sup> 劉志庭先生的證人陳述書 0001 頁

- 2.3 2014年5月22日，上訴人根據城規條例第16條向城規會申請規劃許可(申請編號為 A/TP/557(黃志明先生)及 A/TP/558(黃思聰先生))，以便在上訴地點各自興建一幢小型屋宇。
- 2.4 根據核准圖的《註釋》，在劃為「綠化地帶」的土地上興建屋宇，必須先向城規會申請規劃許可並獲批准<sup>2</sup>。
- 2.5 「綠化地帶」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，此地帶內不宜進行發展。
- 2.6 核准圖的說明書亦指出，「綠化地帶」主要在外圍地區，該些地區多為陡峭山坡，用作市區式發展的潛力不大，因此應保留其天然風貌。不過，該些地區可提供額外的戶外靜態康樂場地。
- 2.7 此外，核准圖的說明書亦指出，規劃區西北面和西南面均位於間接集水區的範圍內。為保護水源免被廢物和污染物所污染，這個地區內的發展會受到嚴格管制。
- 2.8 2014年7月11日，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**」)決定拒絕這兩宗申請，理由如下：
- (a) 擬議的發展不符合該區「綠化地帶」的規劃意向，有關的意向是利用天然地理環境作為市區發展區的界限，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，「綠化地帶」不宜進行發展。申請書內並無有力的規劃理據，以支持偏離此規劃意向；

---

<sup>2</sup> 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。

- (b) 擬議的發展不符合「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」(下稱「**臨時準則**」)，因為擬議的發展位於集水區內，又不能接駁至該區現有或已計劃鋪設的污水收集系統，而且擬議的發展會對周邊地區的現有景觀特色造成影響。申請人未能證明擬議的發展不會對該區的水質及景觀特色造成不良影響；
- (c) 這兩宗申請不符合有關「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」的城市規劃委員會規劃指引(下稱「**規劃指引**」)，因為擬議的發展涉及大量清理植物，會對周邊環境的現有自然景觀造成影響；以及
- (d) 批准這兩宗申請會為該「綠化地帶」內的同類申請立下不良先例，若這些申請都獲批准，累積影響所及，該區整體的天然環境將會變差。

2.9 2014 年 7 月 25 日，上訴人獲告知小組委員會拒絕這宗申請的決定。上訴人於 2014 年 8 月 14 日根據城規條例第 17(1)條申請覆核小組委員會拒絕這宗申請的決定。

2.10 2014 年 11 月 7 日，城規會根據城規條例第 17 條考慮上訴人就覆核申請所提交的書面陳述。城規會在考慮相關政府部門的意見後，決定駁回上訴人的覆核申請，理由與小組委員會於 2014 年 7 月 11 日的決定相同。(詳情見上文第 2.8 段(a)至(d)項)

2.11 2014 年 11 月 21 日，上訴人獲告知城規會駁回覆核申請的決定。2015 年 1 月 21 日，上訴委員團(城市規劃)收到上訴人根據城規條例第 17B 條提出的上訴，反對城規會駁回其覆核申請的決定。

### 3. 上訴地點和周邊地區的情況

3.1 根據城規會提供的資料(包括相片)，上訴地點：

- (a) 長滿雜草和樹林；
- (b) 位於「鄉村式發展」地帶的邊緣及元墩下村的「鄉村範圍」內；
- (c) 位於下段間接集水區內；以及
- (d) 可經由連接碗窑路的一條小徑步行前往。

3.2 上訴地點附近地區富鄉郊特色，有一些荒廢的鄉村及長滿灌木和樹木的荒地／休耕農地，而在上訴地點的西北及東南面各有一條河道。

3.3 除了在上訴地點西南約五十米外的「鄉村式發展」地帶內有平整工程正在進行外，上訴地點和其周邊地區在城規會考慮第 17 條覆核申請時的情況至今沒有重大改變。

### 4. 在上訴地點先前的申請

根據城規會提供的資料，上訴地點並沒有涉及先前規劃申請。

### 5. 在上訴地點附近的同類申請

5.1 自「臨時準則」於 2000 年 11 月 24 日首次頒布之後，當小組委員

會考慮上訴人的第 16 條規劃許可申請時，在同一「綠化地帶」內鄰近上訴地點的地方沒有發展小型屋宇的同類申請。

- 5.2 其後，有兩宗同類申請(編號 A/TP/567 及 568)分別於 2014 年 11 月 14 日被小組委員會及 2015 年 3 月 6 日被城規會於覆核時拒絕。主要的拒絕理由是有關申請不符合「綠化地帶」的規劃意向；有關申請不符合「臨時準則」及「規劃指引」，因為擬議的發展涉及地盤平整工程和清除植物，會影響周邊環境現有的自然景觀。此外，批准該等申請人的申請會為區內其他同類申請立下不良先例。

## 6. 「規劃指引」

- 6.1 根據「規劃指引」的主要規劃準則第 2(a)條，按照一般推定，「綠化地帶」內是不准進行發展的，但重建者除外。一般來說，城規會只會在順應要求，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。
- 6.2 根據主要規劃準則第 2(b)條，城規會只在特殊的情況下，才考慮在「綠化地帶」進行新發展的申請；而有關申請必須具備有力的規劃理據支持。
- 6.3 主要規劃準則第 2(g)條指出，進行有關擬建發展不得廣泛砍伐現有天然樹木，影響現有天然景致，或破壞周圍環境的景觀。
- 6.4 主要規劃準則第 2(h)條指出，申請人應提交林木保護及美化環境計劃書。

## 7. 「臨時準則」

7.1 「臨時準則」於 2000 年 11 月 24 日首次頒布，其後分別於 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。這套準則與考慮第 16 條規劃許可申請相關，最新版本至今仍然有效。

7.2 根據「臨時準則」，縱使擬建小型屋宇的覆蓋範圍不少於 50% 坐落在認可鄉村範圍內，及「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，其申請仍須符合準則的其他評審準則，其中包括(f)項指明擬議發展不應影響申請地點所在地帶的規劃意向；(h)項指明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；及(i)項指明擬議發展倘坐落在集水區內，則應該可接駁至該區現有或已計劃鋪設的污水收集系統，但情況非常特殊者除外(例如申請地點的契約訂明其性質為屋地，或申請人能證明該集水區內的水質不會受擬議發展所影響)。

## 8. 城規會不支持申請的理由

8.1 城規會認為上訴地點長滿雜草和樹木，是在元墩下村「鄉村式發展」地帶邊緣劃為「綠化地帶」的政府土地。擬議小型屋宇不符合該區「綠化地帶」的規劃意向，即主要是利用天然地理環境作為市區發展區的界限，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，該地帶不宜進行發展。上訴人並無提供充分理據，以支持偏離該規劃意向。

- 8.2 雖然擬建小型屋宇的覆蓋範圍有超過 50%在「鄉村範圍」內，而且有關鄉村的「鄉村式發展」地帶內可供發展小型屋宇的土地普遍供不應求，但這兩宗申請並不符合「臨時準則」，亦不符合有關在「綠化地帶」進行發展的「規劃指引」，因為上訴地點位於下段間接集水區內，又不能接駁至該區現有或已計劃鋪設的污水收集系統，而且擬議的發展會對周邊地區的現有景觀特色造成影響。上訴人未能證明擬議的發展不會對該區的水質及景觀特色造成不良影響。
- 8.3 上訴地點草木茂盛，長滿地被植物，貼近上訴地點東南面有灌木及林木。元墩下一帶的「綠化地帶」大部分地方並未受發展所干擾，現時的狀況仍然良好。發展擬建的小型屋宇及相關的地盤平整工程將需要大量清理植物及砍伐樹木。倘批准這兩宗申請，會立下不良先例，助長同類的小型屋宇發展侵入元墩下一帶的「綠化地帶」，令現有的鄉郊景觀質素變差。此外，現時沒有正式的車輛或行人通道通往上訴地點。擬建的小型屋宇很可能須在上訴地點與最貼近碗窰路之間闢設一條較為永久的通道，預料會需要大量清理植物及砍伐樹木，對景觀造成很大的不良影響。因此，從景觀規劃的角度而言，總城市規劃師／城市設計及園境反對這兩宗申請。
- 8.4 由於地盤會被擬議發展範圍完全覆蓋，因此並無空間可讓上訴人在上訴地盤內進行任何美化環境工程，從而紓緩擬議發展所帶來的不良景觀影響。
- 8.5 自這兩宗申請被拒絕以來，上訴地點和周邊地區的規劃情況沒有重大轉變。上訴人並沒有提出有力的規劃理據支持其在「綠化地帶」內進行小型屋宇發展。因此，沒有理據支持偏離城規會的決定。

## 9. 上訴聆訊

9.1 上訴委員團(城市規劃)於 2015 年 6 月 15 日發出聆訊通知書，通知上訴人及城規會於 2015 年 11 月 5 日出席上訴聆訊。其後，上訴人於 2015 年 10 月 16 日去信本上訴委員會，表示不會出席或委派授權代表出席 2015 年 11 月 5 日的上訴聆訊，並要求上訴委員會進行缺席聆訊。上訴委員會主席經考慮後，決定如期於 2015 年 11 月 5 日進行上訴聆訊。

9.2 在 2015 年 11 月 5 日的上訴聆訊中，上訴人缺席聆訊。答辯人由政府律師梁麗心女士代表應訊。

## 10. 上訴人的理據

根據上訴人於 2015 年 10 月 16 日致上訴委員會的信件，上訴人提出的上訴理由主要包括：

10.1 申請地點完全位於元墩下的「鄉村範圍」內。自 1972 年起，政府實施新界鄉村小型屋宇政策時，地政總署劃定元墩下的 300 呎範圍為「鄉村範圍」，旨在限定村民在許可劃定範圍內興建小型屋宇。但擬議的發展被指不符合該區的規劃意向，只因當年規劃署在制定規劃藍圖時，把「鄉村範圍」內的土地列為禁止進行任何發展項目的「綠化地帶」，此舉犯了原則性的錯誤。規劃署行政上未有作出適當的計劃，強行在「鄉村範圍」內限制規劃發展，致使剝奪了原居民自 1898 年享有的權利，以法例在政策上限制原居民應有的許可權利，做法有失公允。

- 10.2 現在環境保護署(下稱「環保署」)以保護水源為理由，禁止村民在元墩下建屋，實是非常之不合情理，完全漠視元墩下村村民合理住屋需求，實有歧視元墩下村村民的嫌疑。
- 10.3 興建小型屋宇與保護水源，並不一定有不能相容的衝突，問題是如何做好污水處理，以防止污染水源。環保署並沒有適當地強調這一點，以確保上訴委員會不會被誤導。相反地，該署所提出的意見，就是執意反對村民建屋，而沒有分辨清楚重心問題在於防止污染水源，亦無提出各種具體的污水處理方法、數據或建議，以供上訴委員會及申請人等參考。
- 10.4 上訴人作為元墩下村民，非常明白自身的社會責任，亦非常樂意保護水源清潔，祇因該村子孫亦是飲用同一來源的食水。但同時元墩下村的住屋需求亦非常緊張，這是村民應有的權利，與其他各鄉村的原居民一樣。所以如果元墩下要得到公共污水收集系統，必須依賴政府建造公共污水收集系統。
- 10.5 擬議的發展位於下段間接集水區內，但仍未有計劃鋪設污水收集系統。政府強行將元墩下的「鄉村範圍」劃為間接集水區範圍，然而，政府卻未為元墩下村民敷設公共排污系統，未有顧及村民需求及發展需要，以致村民未能於間接集水區地段的「鄉村範圍」申請興建小型屋宇，於申請興建小型屋宇時受到不應該的阻撓。政府原意理應為市民服務，推動社區發展。但現階段，就因發展社區時，未有為元墩下作出完善的規劃，以致村民被質疑在該村所屬範圍發展會對水源造成不良影響。政府有責任在開始規劃鋪設時，顧及村民發展，為村民鋪設完善公共配套。政府規劃元墩

下的「鄉村範圍」為間接集水區範圍，卻未有為該村村民規劃妥善，又不許可村民使用化糞池或環保化糞池，在村民全力配合政府規劃的同時，該村卻未能獲得相對的回應，此實乃當局的一大責任。

10.6 被指對周邊環境的自然景觀造成影響實言過其實。區區一間 700 呎小型屋宇的發展，對於數百萬平方呎的山野田林相比，有如宇宙中的一顆小星星，何以被視為對環境景觀造成不良影響？況且，擬議發展地帶及周邊均為休耕荒地，只有雜草及一般的幼樹，並無任何觀賞(價值)。假若上訴委員會批准申請興建小型屋宇後，其附帶條件亦可以規範申請人於擬議發展地點作出環境美化。一般而言，其規範必須要達致規劃署滿意程度，因此，擬議的發展並不會對景觀造成不良影響。

10.7 由於在「綠化地帶」不同地點內的發展申請應作不同處理，故申請應按個別情況考慮。批准在 300 呎「鄉村範圍」內的「綠化地帶」發展小型屋宇，不會為要求在「鄉村範圍」外的「綠化地帶」發展小型屋宇的申請立下不良先例。

10.8 「臨時準則」中列明，對於「鄉村範圍」以外發展小型屋宇的申請，若擬議發展所覆蓋的範圍，有超過 50% 以上坐落在「鄉村式發展」地帶內或「鄉村範圍」內，則可獲從優考慮。就這宗申請而言，由於其申請地點完全坐落在元墩下村界 300 呎範圍。因此，根據「臨時準則」，擬議的發展必須獲得從寬處理。所以上訴人懇請上訴委員會認真以此論據為優先考慮。

- 10.9 規劃署並沒有羅列元墩下村及大埔其他集水區同類型個案的申請及審批程序予上訴委員會各委員參閱，希望上訴委員會敦促規劃署提供資料，以對上訴人公平。
- 10.10 元墩下村環山而建，被劃為「鄉村式發展」地帶的平地少之有少，且為私人土地，甚少出讓土地。再加上被規劃署把大部份「鄉村式發展」地帶劃為下段間接集水區，以致該村可供原居民使用的土地並不足以應付他們對興建小型屋宇的需求。
- 10.11 此外，「嘉道理農場暨動植物公園」是反對人之一，他們對元墩下村所有規劃申請無論是否符合「臨時準則」，對各村的申請個案一律提出反對，該團體對元墩下村村民存有偏見。

## 11. 上訴委員會的判斷和裁決

- 11.1 上訴委員會充份考慮了上訴人提出的書面陳述與及規劃署高級城市規劃師劉志庭先生的證詞。
- 11.2 歸納城規會代表梁律師回應上訴委員會的提問及第 8 段所列出城規會不支持上訴人申請興建小型屋宇的理由，城規會認為本上訴應被駁回的理由如下：
- (a) 不符合「綠化地帶」的規劃意向；
  - (b) 沒有理據推翻在「綠化地帶」不宜進行發展的一般推定；
  - (c) 不符合「臨時準則」及「規劃指引」；以及

(d) 批准本上訴會立下不良先例。

11.3 上訴委員會接納城規會以上的理由。

11.4 上訴人指規劃署把元墩下「鄉村範圍」內所有土地劃為「綠化地帶」是犯了原則性的錯誤，因為這樣是強行在「鄉村範圍」限制規劃發展，剝奪了原居民的建屋權利。上訴委員會並不同意上訴人的指控。首先「鄉村範圍」和「鄉村式發展」地帶是不同的概念，並不是所有「鄉村範圍」內的土地都會被劃為「鄉村式發展」地帶。那些土地應被劃作「鄉村式發展」地帶，那些作「綠化地帶」或其他用途，這都是城規會經過充份考慮而制定的，上訴委員會沒有權限去規管及評定有關規劃是否正確。假若上訴人申請的土地是座落在「鄉村式發展」地帶內，上訴人並不需要作出這宗申請。但由於上訴人所申請的土地座落於「綠化地帶」，而該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，因此上訴人擬建小型屋宇有違「綠化地帶」的規劃意向。由於上訴人並沒有提供任何特殊理由來支持其申請，所以城規會拒絕上訴人申請在「綠化地帶」興建小型屋宇是合理和有充份依據的。

11.5 上訴委員會認同城規會的一貫政策是拒絕在「綠化地帶」興建小型屋宇的規劃申請，除非有特殊的情況。

11.6 「規劃指引」的主要規劃準則 2(g)項指出，擬議發展的設計和布局應與周圍環境配合。進行有關發展不得廣泛砍伐現有天然樹木，影響現有天然景緻，或破壞周圍環境的景觀。

11.7 「臨時準則」的評審準則(h)項同樣指出，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。

11.8 上訴人擬議的發展並不符合把該區劃為「綠化地帶」的規劃意向，不符合「臨時準則」及有關在「綠化地帶」進行發展的「規劃指引」，因為上訴地點草木茂盛，長滿鋪地植物，貼近上訴地點東南面有灌木和林木。再者，上訴地點位於斜坡上，進行擬議的發展必然要進行地盤平整工程，當中涉及大量清理植物及砍伐樹木，導致綠化環境受到不良影響。此外，現時沒有正式車輛或行人通道通往上訴地點。擬建的小型屋宇很可能須在上訴地點與最貼近碗窰路之間闢設一條較為永久的通道。這等工程同樣需要大量清理植物及砍伐樹木，亦會對景觀造成很大的不良影響。另一方面，由於本上訴案件沒有特殊恩恤理由，若批准本上訴，會為其他人士帶來錯誤信息，對他們作同類申請產生鼓勵作用，導致該「綠化地帶」內的土地出現更多同類申請，其後果會導致區內其他同類土地的樹木遭到砍伐，累積影響該區整體的環境變差，亦令到景觀質素下降，違背把該區規劃為「綠化地帶」的原意。

11.9 由於擬議小型屋宇的覆蓋範圍涵蓋整個上訴地點，上訴地點內已沒有空間讓上訴人實施美化環境的補救措施，以減少對周邊自然景觀的不良影響。假若上訴委員會批准這宗申請，並附帶落實美化環境的條件，上訴人在落實有關美化環境的要求時必須要申請額外的土地以進行美化工程。根據上訴人的申請文件，由於擬議小型屋宇的覆蓋範圍佔 65 平方米，為這個申請所須的土地去進行地盤平整工程、地基及實施美化環境改善措施所需的土地將會遠超 65 平方米。因此，受影響土地的面積將會是現時上訴人申請面積的數倍。上訴委員會認為在這面積較大的土地上進行工程，必然會影響現有天然景緻及破壞周圍環境的景觀。

- 11.10 至於污染水源一事，上訴地點位於下段間接集水區，並貼近河道，由於現時該地點附近並沒有公共污水收集系統可供接駁，在該處居住會有很大機會破壞集水區的食水水質，所以環保署不支持上訴人的申請。雖然上訴人可以在該地點設置化糞池等設施，減少污染，但由於該地點現時並沒有行車通道，因此，化糞池日常的維修營運及處理都會構成問題，基於這方面考慮，上訴委員會認同環保署的憂慮。
- 11.11 至於應否興建大型公共污水收集系統的問題，這不是上訴委員會的權力範圍或需要處理的問題。
- 11.12 至於上訴人認為擬議發展只佔其周邊環境的很小部份，因此不會對環境景觀帶來不良影響，上訴委員會並不認同這點。上訴人在上訴地點興建小型屋宇無可避免會對整體環境做成不可逆轉的破壞。雖然屋地每間只佔 65 平方米，但加上平整地盤工程及由碗窰路通往兩所屋宇開闢的道路所帶來的累積影響，所牽涉到的土地遠超 65 平方米。上訴委員會並不認為上訴人已提出恰當或充分的理由令當局偏離「綠化地帶」的規劃意向。
- 11.13 基於以上的原因，上訴委員會裁定上訴人並沒有提出充分或特殊恩恤理由支持本上訴。因此，上訴委員會裁定駁回本上訴，而且不會就訟費作出命令。

(已簽署)

---

楊明悌先生

(主席)

(已簽署)

---

馮熙偉先生

(委員)

(已簽署)

---

文志森博士

(委員)

(已簽署)

---

蘇綺青女士

(委員)

(已簽署)

---

余雅芳女士

(委員)