

城市規劃上訴委員會

城市規劃上訴個案編號：2017 年第 3 號

有關

鄭惟鍵

上訴人

與

城市規劃委員會

答辯人

上訴委員會 : 藍建中先生 (主席)
 林家輝先生，BBS，JP (委員)
 李德剛先生，MH (委員)
 王東昇先生，B of H，JP (委員)
 王秀成先生 (委員)

列席者 : 梁佩珊女士 (秘書)

代表 : 上訴人鄭惟鍵先生親自應訊
 律政司政府律師張家威先生代表答辯人

聆訊日期 : 2018 年 1 月 22 日

裁決日期 : 2019 年 2 月 26 日

裁決及裁決理由

I. 前言

1. 本案的上訴人鄭惟鍵先生於 2016 年 10 月 31 日根據《城市規劃條例》（第 131 章）（下稱「該條例」）第 16 條，向城市規劃委員會（下稱「城規會」）申請規劃許可，在一幅位於東涌上嶺皮村村落的南面邊緣的一個山坡上的政府土地（下稱「上訴地點」）上，興建一幢新界豁免管制屋宇（小型屋宇）。申請遭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」）拒絕。上訴人向城規會申請覆核，亦遭駁回。上訴人於是根據該條例第 17B 條，向本上訴委員會提出上訴。

II. 背景

2. 上訴地點的面積約 65.03 平方米。在上訴人根據該條例第 16 條提交規劃申請時，上訴地點被包括在《東涌市中心地區分區計劃大綱草圖編號 S/I-TCTC/21》（下稱「該草圖」）內，其中大部分地方（約 82.6%）被劃為「綠化地帶」，另有部分地方（約 17.4%）劃為「鄉村式發展」地帶。該草圖其後在 2017 年 2 月 7 日獲行政長官會同行政會議核准。在現時生效的《東涌市中心地區分區計劃大綱核准圖編號 S/I-TCTC/22》（下稱「分區計劃大綱圖」）內，上訴地點仍被劃作「綠化地帶」及「鄉村式發展」地帶，跟草圖並無改變。

3. 根據上述分區計劃大綱圖的《註釋》部份，在「綠化地帶」內，「屋宇」屬於必須向城規會申請規劃許可的用途。

4. 《註釋》並說明「綠化地帶」的「規劃意向」，如下：

「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；保存新市鎮邊緣地區內的現有地形和天然草木；以及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。」

5. 小組委員會拒絕上訴人的規劃許可申請的理由如下：

(a) 擬議的發展不符合「綠化地帶」的規劃意向。「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；保存新市鎮邊緣地區內的現有地形和天然草木；以及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。申請書沒有提出有力的規劃理據，以支持偏離此規劃意向；

(b) 附近上嶺皮、下嶺皮、黃家圍和龍井頭的「鄉村式發展」地帶內仍有土地可發展小型屋宇。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；以及

(c) 批准這宗申請會為「綠化地帶」內的其他同類申請立下不良先例。倘同類申請獲得批准，累積影響所及，會令「綠化地帶」被侵佔，該區整體的景觀質素下降。

6. 城規會駁回上訴人的覆核申請，其原因跟小組委員會的上述原因相同。

III. 上訴理由

7. 上訴人的上訴理由，在其上訴通知書中詳細說明，並在聆訊期間以投影片清楚解說。這對於一名沒有律師代表的上訴人來說，實在難能可貴。茲將上訴理據總結如下。
8. **第一個上訴理由**關係到上訴人早於 2010 年 2 月向離島地政處提交的小型屋宇申請，及該申請在處理上的延誤，而導致東涌市在申請還未被批准時被納入該草圖，令申請無法獲批。詳情如下。
9. 上訴人在 2010 年 2 月提出申請，在上訴地點興建小型屋宇。當時東涌市尚未被納入任何分區計劃大綱草圖或核准圖。在 2012 年 7 月 19 日，規劃署通知地政處，對申請並無反對。到 2014 年 3 月，地政處就上訴人的申請再次進行政府部門諮詢；規劃署第二次表示對申請沒有反對。在 2015 年 11 月，地政主任致電上訴人，告知其申請將近完成，只待入境署核實，便可以進行「面丁」程序。但在 2016 年 2 月，當時該申請還未獲批，該草圖便被刊憲，使上訴地點的大部分被劃為「綠化地帶」。不問而知，該申請當然被否決。上訴人於是向城規會作出導致本上訴案的規劃許可申請。
10. 答辯人對上述申請歷史並無爭議。
11. 上訴人援引一個本上訴委員團的案例：*Lam Ka-wing v Town Planning Board*, Town Planning Appeal No. 24/2003（裁決日期：2005 年 10 月 3 日），以支持其上訴。他指出兩個個案有以下相同之處：

- (a) 擬議的發展同樣是在「綠化地帶」和「鄉村式發展」的分隔線上；
 - (b) 丁屋申請同樣早於有關「綠化地帶」的規劃大綱公布；
 - (c) 丁屋的申請同樣是因進度緩慢而被處理多年；
 - (d) 及後的規劃許可申請被拒絕的理由幾乎完全一樣。
12. 上訴人認為既然 *Lam Ka-wing* 一案的上訴得直，本上訴也應該得直。
13. **第二個上訴理由**有關該草圖中對不同地帶的劃分。上訴人認為該草圖中的「綠化地帶」和「鄉村式發展」地帶的分隔線並非自然順著地理高度而劃，而分隔理據也不統一。上訴人舉例說在法定古蹟東涌炮台的東南面有一片可容約 10 間丁屋的土地，雖然其地理高度比上訴地點高，亦有更多樹木，但卻被納入「鄉村式發展」。
14. **第三個上訴理由**亦與該草圖中的地帶劃分有關。上訴人說根據該草圖的《說明書》部分的第 7 項，「鄉村式發展」地帶的劃分應考慮尚未處理的小型屋宇申請；但該草圖卻沒有考慮上訴人當時的申請，而把上訴地點納入「綠化地帶」。
15. **第四個上訴理由**針對城規會關於附近上嶺皮、下嶺皮、黃家圍和龍井頭的「鄉村式發展」地帶內仍有土地可發展小型屋宇的說法。據地政總署的記錄，這四條村尚未處理的小型屋宇申請共有 122 宗，而預計未來 10 年的小型屋宇需求量為 224 宗，即共需 346 幅用地。規劃署最新估計這四條村的「鄉村式發展」用地共約 3.22 公頃，相當於 129 幅小型屋宇用地，最多只能應付尚未處理的 122 宗申請；而且規劃署把 13 幅已批出的土地錯誤地納入可發展土地內，又把古樹及法定古蹟附近的土地納入。假如把這些不該納入的土地剔除，現有土地根本連應付尚未處理的申請也不足夠。

16. **第五個上訴理由**針對城規會有關批准這宗申請會為「綠化地帶」內的其他同類申請立下不良先例的說法。上訴人認為由於本案的獨特性，不會成為不良先例。

IV. 上訴委員會對上訴理由的考慮

A. 第二及第三個上訴理由

17. 上述第二及第三個上訴理由，皆針對該草圖中對不同地帶的劃分，亦顯示上訴人對該草圖的製訂程序和原則，有誤解的地方。
18. 答辯人的證人高級城市規劃師胡明儀女士(下稱「**胡女士**」)解釋，「鄉村式發展」地帶的界線是圍繞現有村落而劃的，並考慮過「鄉村範圍」、當地地形、現有民居的分布模式、用地特點、已獲地政處批准的小型屋宇發展申請、尚未處理的小型屋宇申請的**數目**及預計的小型屋宇需求等因素。一般而言，那些不適合作小型屋宇發展的土地，如地勢崎嶇和草木茂盛的地方、墓地和河道都儘量不劃入此地帶內。此外，按一貫做法，現有村落、有建屋權的私人地段土地、**獲批准**小型屋宇的地點及**正在興建**小型屋宇的地方一般均會考慮被劃入「鄉村式發展」地帶範圍內，以反映現時的狀況。
19. 關於上訴人聲稱地盤水平與申請地點相若或更高，有更多樹木覆蓋的地點被納入「鄉村式發展」地帶內，胡女士解釋其實該些地點是在有關分區計劃大綱圖刊憲前**已獲地政處批准**的小型屋宇發展項目的建屋地點，又或是有建屋權的私人地段。然而，本上訴地點屬政府土地，而有關小型屋宇申請在有關分區計劃大綱圖擬備及刊憲時，並未獲地政處批准興建小型屋宇。

20. 有關上訴人表示「鄉村式發展」地帶應包括「尚未處理的小型屋宇申請」，胡女士說規劃署在擬備有關分區計劃大綱圖的修訂時，已根據現行的做法，就該區的小型屋宇的需求和申請情況（包括已獲地政處批准和尚未處理的小型屋宇申請）諮詢離島地政處。地政處「尚未處理的小型屋宇申請」的數目已計算在各鄉村的小型屋宇需求內，以預留土地供小型屋宇發展，但並不等於有關申請地點會被劃入「鄉村式發展」地帶範圍內。
21. 無論如何，正如胡女士指出，本上訴案乃一規劃上訴許可的上訴，並非挑戰該草圖的合理性的適當場合。上訴人對該草圖不滿，當時可以跟據該條例第 6 條向城規會作出申述；甚至現在還可以根據該條例第 12A 條向城規會要求修訂規劃圖則。故上述第二及第三個上訴理由並不成立。
- B. 第四個上訴理由
22. 就第四個上訴理由而言，雙方並不爭議根據地政總署的記錄，上嶺皮、下嶺皮、黃家圍和龍井頭這四條村的「鄉村式發展」用地共約 3.22 公頃，可供發展 129 間小型屋宇；這四條村尚未處理的小型屋宇申請共有 122 宗。故此，答辯人認為該四條村的「鄉村式發展」地帶內仍有土地可發展小型屋宇。
23. 上訴人卻聲稱規劃署把 13 幅已批出的土地錯誤地納入可發展土地內，又把古樹及法定古蹟附近的土地納入。胡女士否認這些指稱。她援引一份規劃署內部作業備考摘錄，名為《「鄉村式發展」地帶內小型屋宇用地供應量的估算方法》的文件，指出現有村屋、道路、陡峭山坡、樹叢、文物遺址、已獲地政專員批准的新界豁免管制屋宇個案等的土地，已在計算「鄉村式發展」地帶內可供興建小型屋宇的土地面積時被予以扣減。由於上訴人未能具體指出那 13 幅地被錯誤納入可發展土地內，亦未能提

供證據，證明規劃署在計算可發展土地的面積時犯錯，故此，本上訴委員會接納胡女士在這方面的證供，即在上述四條村的「鄉村式發展」地帶內有土地可發展 129 間小型屋宇。

24. 至於未來的建屋需要方面，胡女士表示未來十年小型屋宇需求量的估算由原居民代表提供，並沒有核實機制。有見及此，城規會近年在考慮小型屋宇申請時，取態更為審慎；雖然小型屋宇的需求包括尚未處理的小型屋宇申請數目及未來十年的預測需求量，但城規會在考慮「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時，會較著重由地政總署提供的尚未處理的小型屋宇申請數目。城規會的這個做法，本上訴委員會認為並無不妥；畢竟城規會所須要首先考慮的，是現時的土地供求狀況，而不是十年後的狀況。
25. 上訴人在聆訊中的最後陳詞環節時，首次提出在尚未處理的 122 宗小型屋宇申請中，有 50 宗位於上嶺皮村，但大部份可供興建小型屋宇的土地位於黃家圍和龍井頭，故單就上嶺皮村而言，可供發展土地並不足夠。而他獲地政處官員告知，如果他想在上嶺皮以外的其他三條村建屋，必須獲得該村村民許可。故此，他在覓地建屋方面的困難很大。
26. 對於這項突如其來的指稱，代表答辯人的政府律師張家威先生未能提供可供興建小型屋宇土地在四條村的分布情況，這點絕對可以理解。張先生亦告訴上訴委員會，原則上村外人到村內建屋，必須要事先獲得村民同意，但並非沒有成功例子。
27. 本上訴委員會認為假如容許上訴人在最後陳詞才提出新論點，會對答辯人造成不公，而且上訴人亦從未指稱他曾嘗試在其他三條村覓地建屋。

故此，上訴委員會並不接納上訴人在這方面的論點，而上訴人的第四個上訴理由亦不成立。

C. 第一及第五個上訴理由

28. 上訴委員會雖經詳細考慮和長時間的討論，仍未能就第一及第五個上訴理由達至一致意見。詳述如下。

29. 上訴委員會主席和其中一位委員認為，上訴人在 2010 年提交建屋申請，地政處至 2016 年 2 月該草圖被刊憲時仍未完成審批，除非有合理解釋，否則單從所涉時間已表面顯示有不合理延誤；而張律師未能提供可以使人信服的原因，解釋為何相關審批歷時 6 年仍未完成，只籠統地表示由於申請建屋的準確地點有所變更，和需要進行環境評估，導致審批時間延長。這個解釋完全不足夠。6 年是一段很長的時間，不是一兩個敷衍的理由就可以胡混過關；答辯人起碼應該準備一個詳細的時序表，解釋地政處在這 6 年裏究竟做了甚麼。答辯人並沒有這樣做。無論如何，環境評估在 2015 年年中已經完成，答辯人完全沒有解釋為何到了 2016 年 2 月，上訴人的建屋申請還未獲批。

30. 在另一方面，位於上訴地點附近的另外兩幅土地（即東涌第 3 約第 2565 及 2568 地段），其建屋申請由於在 2015 年 9 月已獲地政處內部批准（但尚未把申請結果正式通知申請人），所以雖然在 2016 年 2 月該草圖刊憲時尚未發出批准通知，但有關申請人仍分別在 2016 年 6 月及 9 月接獲通知，准許他們在有關地段建屋。把上訴人的個案跟這兩個個案相比，便發覺彼此的分別只是內部程序的問題；雙方並無爭議，上訴人的建屋申請並無問題，其審批並已接近完成，若非該草圖被刊憲，申請應在短期內被批准。以申請是否已獲地政處內部批准作為分界線，似乎有欠公允，亦欠缺透明度。

31. 上訴委員會主席和上述其中一位委員亦考慮到規劃署總城市規劃師認為擬議的發展規模細小，與周邊環境的景觀特色並非不協調，但他對這宗申請「有些保留」，主要是可能引致附近更多小型屋宇發展。但主席和上述委員卻不認為批准此個案會立下不良先例，導致同類申請獲得批准，累積影響令「綠化地帶」被侵佔，和令該區整體的景觀質素下降。根據地政署的數字，在該草圖被刊憲當日，尚未完成審批的個案共有 22 宗，而其中只有 10 宗是「活躍」的申請（即有關申請人仍在積極地跟進有關申請）；而在這 10 個活躍個案中，究竟有多少個好像本個案一樣出現延誤情況，又有多少在刊憲時已到了審批的最後階段，皆不得而知。故此，基於本個案的獨特情況，不良先例之說並不能成立。
32. 基於以上原因，上訴委員會主席和其中一位委員認為上訴應被接納，而城規會的有關決定應被推翻。
33. 上訴委員會的其他三位委員卻認為，在考慮上訴人的規劃申請時，最重要的考慮因素應是城規會的相關規劃指引。上訴人在 2010 年作出的建屋申請，及其後的審批程序和時序，不過是次要考慮。在城規會指引編號 10（《城市規劃委員會規劃指引 - 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》）的第 2 段，包含以下「主要規劃準則」：
- 「b. 委員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規劃理據支持。擬議發展項目的規劃及密度，包括地積比率、上蓋面積和建築物高度，都必須與周圍地區的特色配合。 …

- c. 關於申請興建新界豁免管制屋宇，倘若申請地點非常接近現有鄉村，與周圍的用途配合，而該項發展旨在應付原居村民的需求，申請可能會獲批准；但有關屋宇必須設有合適的排污設施和通道。」
34. 在本個案中，上訴地點乃一長滿植物的天然山坡，並無合適的排污設施和通道（雖然這些設施和通道並非不能被建設）。這點亦與上述 *Lam Ka-wing* 個案不同（在該案中，有關地點及其附近一帶曾被用作梯田（terrace field））。
35. 此外，在城規會的另一份指引《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》的(B)部份，亦有如下規定：
- 「(b) 倘擬建新界豁免管制屋宇/小型屋宇的覆蓋範圍多於 50% 坐落在鄉村範圍外，但不少於 50% 坐落在『鄉村式發展』地帶內，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，在符合其他準則的情況下，申請則可從優考慮；
- ...
- (f) 擬議發展不應影響申請地點所在地帶的規劃意向；…」。
36. 上訴地點只有 17.4% 位於「鄉村式發展」地帶內，而上訴人亦未能證明在上訴地點附近的「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，擬議發展亦影響上訴地點所在地帶的規劃意向。此外，上訴人亦未有提供任何資料或證據，證明他曾在附近的「鄉村式發展」地帶內尋找可建屋地點不果。故此，委員會的上述三位委員認為上訴應被予以駁回。

V. 總結

37. 基於以上原因，上訴委員會以 3:2 的大多數，裁定駁回本上訴，並維持城規會的相關決定。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》的日期的 21 天內以書面向上訴委員會作出。

(已簽署)

藍建中先生
(主席)

(已簽署)

林家輝先生，BBS，JP
(委員)

(已簽署)

李德剛先生，MH
(委員)

(已簽署)

王東昇先生，B of H，JP
(委員)

(已簽署)

王秀成先生
(委員)