

機密文件

(文件已於二零一零年八月十三日解密)

鄉郊及新市鎮規劃小組委員會 二零一零年七月三十日第 422 次會議記錄

議程項目 3

[閉門會議]

考慮《大浪西灣發展審批地區草圖編號 DPA/SK-TLSW/B》
(鄉郊及新市鎮規劃小組委員會文件第 7/10 號)

1. 助理署長／新界許惠強先生和西貢及離島規劃專員鄭志豪先生此時獲邀出席會議。

2. 主席表示，在上次二零一零年七月二十三日舉行的城市規劃委員會(下稱「城規會」)會議，委員曾商討最近在大浪西灣(下稱「該區」)進行的挖土工程及清除草木一事。委員普遍認為應即時對該區的發展實施管制。二零一零年七月二十六日，發展局局長行使行政長官所授予的權力，根據《城市規劃條例》(下稱「條例」)第 3(1)(b)條，指示城規會擬備一份草圖，把大浪西灣地區指定為發展審批地區。

3. 主席續稱，立法會環境事務委員會及發展事務委員會在二零一零年七月二十八日舉行聯席會議，商討上述事件。政府各相關的局及部門均有委派代表出席會議。從聯席會議的商討中得悉，漁農自然護理署(下稱「漁護署」)在 30 多年前擬備郊野公園圖則時，曾諮詢鄉事委員會及相關的私人土地業權人。如沒有收到鄉事委員會／私人土地業權人所提出的反對意見，該署便會把有關私人土地納入郊野公園範圍。若業權人反對把其土地納入郊野公園範圍，有關私人土地會從郊野公園範圍中剔除。在此背景下，全港現時有 70 多幅此類私人土地位於郊野公園(下稱郊野公園「不包括的土地」)，而是次所涉及大浪西灣的土地正是其中例子。在這 70 多幅郊野公園「不包括的土地」中，23 幅其後被納入法定圖則內。在聯席會議上，環境局承諾考慮是否將沒有被法定圖則涵蓋的土地納入郊野公園範圍。至於大浪西灣所涉及的土地，發展局及規劃署已優先擬備有關該區的發展審批地區圖，以實施一個中期法定規劃大綱，

保護該區的自然環境及景觀。為此，當局已擬備及提交大浪西灣發展審批地區草圖，以供小組委員會在是次會議考慮。

4. 小組委員會已知悉有關文件第四及第五頁的替代頁已呈交會上，供委員參考。該兩頁替代頁更正第 4.5、第 5.2 及第 9(b) 段的錯字。西貢及離島規劃專員鄭志豪先生借助 Powerpoint 簡報軟件，按文件詳載的內容，向委員簡介《大浪西灣發展審批地區草圖編號 DPA/SK-TLSW/B》的詳情，並陳述以下要點：

所在位置及環境特色

(a) 該區佔地約 16.5 公頃，位於西貢半島東岸，距離西貢市東北部約 10 公里，分為南北兩部分的土地，並完全被西貢東郊野公園包圍。雖然並非屬於西貢東郊野公園範圍，但該區屬於西貢郊區廣泛的自然生態系統的一部分；

現時土地用途

(b) 該區北面、西面及南面山巒起伏，東面是西灣的海岸線，風景怡人。該區主要是自然景觀，富有鄉郊特色，主要有草地、灌木叢、林地、休耕農地、村屋及河道。該區沒有車道或水路直達，但可沿麥理浩徑抵達；

認可鄉村

(c) 西灣是該區唯一的認可鄉村，村屋樓高一至兩層，在南北兩面的土地都可找到。主要的村屋羣集中在南面的土地，尤其是西灣海灘一帶。這些村屋有部份已殘破或空置，只有少數可能仍然有人居住，有些村屋地下已改作店鋪用途。在北面的土地，只在山邊有幾間村屋，大多已殘破。西灣現時並無尚待處理的小型屋宇申請，而原居村民代表亦沒有向西貢地政處提供有關西灣未來 10 年的小型屋宇需求預測數字；

農地

(d) 最近發現有人在位於北面土地的中央地帶進行挖土工程，這些地方過往是農地。鑑於農業活動減少，

這些曾一度長滿雜草及灌木的休耕農地，因近期進行的挖土工程，其雜草及灌木已被清除。在過去兩個多月，位於北面部份的私人土地有挖土工程進行，包括興建兩個池塘、平整土地及種植草皮，有關用地的現時情況在文件圖 4a 的照片顯示。此外，附近一些政府土地亦有被挖土工程侵佔的情況。挖土工程範圍約為 1.8 公頃，其中約有 1.2 公頃是私人土地；

- (e) 南部地區仍有少部分地方用作種植，而麥理浩徑兩旁的農地現已荒置；

林地／灌木叢

- (f) 根據漁護署提供的生態基線資料，該區的生物並非特別多樣化或具有特別高的生態價值，但山邊的林地與附近西貢東郊野公園的茂密草木連成一片。因此，該區的景觀價值高，能與附近西貢東郊野公園的自然美景互相輝映；

考古價值

- (g) 古物古蹟辦事處(下稱「古蹟辦」)表示西灣地區(包括該區)具有一些考古價值，但在該處迄今發現的文物的歷史價值不算高，而根據《古物及古蹟條例》，該地方的價值不足以評定為古蹟。在發展審批地區圖公布後，如有任何根據規劃申請制度提交的發展計劃，可能影響具有考古價值的地點及其四周環境，當局會就這些計劃徵詢古蹟辦的意見；

土地擁有權

- (h) 該區大部分地方是政府土地(約佔 75%)，餘下 25%則是私人土地。這些私人土地主要是農地及建築用地，位於北面土地的中央地帶，以及位於南面土地的北面和東面的地帶；

擬備法定圖則的需要

- (i) 鑑於最近在該區的北面土地發現有人進行挖土工程，而現時在規劃方面缺乏法定管制，加上面對迫切的發展壓力，該區的自然景觀及考古價值可能會

受影響，因此實有迫切需要為該區擬備一份發展審批地區圖，以便在制訂分區計劃大綱圖前，提供一個中期規劃指引及對發展實施法定管制，以及向違例發展項目執行管制行動，從而保護該區的自然環境及景觀；

土地用途建議

整體規劃意向

- (j) 該區的整體規劃意向，是保護其獨特兼具有高景觀價值的地方，與附近西貢東郊野公園的自然美景互相輝映；

非指定用途

- (k) 該區的所有土地均劃為「非指定用途」地區，以便進行進一步及另加的研究，為該區訂定適當的用途。把該區劃作「非指定用途」，主要目的是在進行進一步研究前，通過法定措施，保護該區。根據這個土地用途的規劃，除「農業用途」及發展審批地區草圖的《註釋》說明頁所准許的若干用途外，全部用途及發展均須向城規會申請規劃許可。另外，如須就經常准許的用途進行河道改道、填土／挖土及填塘工程(由政府落實及統籌的公共工程除外)，均須取得城規會的許可。此舉有助規管及管制會對現時地貌及天然草木造成威脅的發展項目；
- (l) 該區的發展審批地區草圖和草圖的《註釋》及《說明書》，分別載於文件附錄 I、II 及 III；以及

諮詢

- (m) 發展審批地區草圖連同《註釋》及《說明書》已交給相關的局及政府部門傳閱，以徵詢他們的意見。政府部門的意見會視乎情況所需，納入發展審批地區草圖。由於該圖屬於機密文件，當局暫未徵詢西貢區議會及西貢鄉事委員會的意見。待根據條例第 5 條公布發展審批地區草圖後，當局便會徵詢他們的意見。

5. 許惠強先生告知委員，文件附錄 I 所載的發展審批地區草圖上的「Unspecified Use」一詞，其中譯應為「非指定用途」，而非「未指定用途」。委員備悉並同意這項更正。

[會後補註：載於文件附錄 III 的《說明書》第 7.5.2 段，應由「該區並無設置污水及排水系統，也沒有其他公用設施。」修訂為「該區並無設置污水及排水系統，但當局有為現有設施及西灣村民供應食水。」]

6. 一名委員就發展審批地區草圖的《註釋》說明頁第 3 段的內容，詢問如何界定「現有」用途，因為最近該區發現有人進行挖土工程；另外，城規會是否有權要求土地業權人把有關土地恢復至未曾進行挖土工程及清除植物前的原狀。許惠強先生回應時表示，「現有」用途是指在緊接發展審批地區草圖的公告首次在憲報刊登前已經存在的用途。對於在該區北面土地進行過挖土工程的地方，除非該土地業權人在發展審批地區草圖刊憲前，已把土地恢復作原來的用途，即休耕農地，否則該處現有的兩個池塘；以及土地平整和鋪草工程，將視作「現有」用途。條例並無賦予城規會權力，可以要求土地業權人把該土地恢復作未曾進行挖土工程前的用途。

7. 另一名委員表示，在有關用地進行的挖土工程屬於其中一類建造工程，須取得屋宇署及土木工程拓展署土力工程處的許可，方能進行。這名委員認為有關的政府部門應擁有足夠權力，要求土地業權人把土地恢復至他們滿意的狀況。

8. 主席回應一名委員的詢問時表示，該區的發展審批地區草圖在憲報刊登當日，當局會拍攝航攝照片，並實地進行詳細的土地用途勘查，以核實該區的「現有」土地用途。除非在發展審批地區草圖在憲報刊登當日之前，有關土地上的兩個池塘已恢復原狀，否則這些池塘將會成為該處的「現有」用途。條例並無賦予城規會權力，可以要求土地的業權人把池塘恢復至進行挖土工程前的狀況。據他所知，政府未曾接獲就該處所提交的發展建議。茹建文先生回應主席的詢問時表示，相關地區大部分都是根據集體政府租契持有的私人土地，限作農業用途。根據麥哈度個案的判詞，集體政府租契附表所列的土地用途僅屬於描述性質，不會限制土地用途。不過，搭建構築物必須事先獲地政總署批准。茹建文先生續說，相關地區內若干面

積較細小的舊批屋地已建有一些舊屋。在舊批屋地進行重建項目，必須先取得政府的許可。

9. 一名委員詢問有關地點所在的土地業權人是否有理據就發展審批地區草圖刊憲一事申請司法覆核。許惠強先生回應說，當局是根據條例的規定，制定該份發展審批地區草圖，並把草圖提交小組委員會考慮及批核。當發展審批地區草圖在憲報刊登後，任何人士(包括土地業權人及任何其他各方)均可在法定公布期內，向城規會作出申述。隨後，城規會會召開聆訊會議，考慮申述的內容，並決定是否順應申述的意見，修訂發展審批地區草圖。在制定法定圖則的過程中，已有渠道讓土地業權人或任何人士向城規會提出意見。如果為該區制定發展審批地區草圖是依據條例所定的程序進行，則城規會被人訴諸法庭挑戰的可能性應該不大。

10. 主席補充說，申請司法覆核的理據為有關當局有所越權，或涉及不恰當程序，或有關當局作出極不合理的行為，而不合理程度是沒有一個正常的機構/人士會作出這種行為。主席續稱，城規會應確保制定發展審批地區草圖的程序完全符合條例的規定。

11. 許惠強先生回應一名委員的詢問時，請委員留意文件所載的圖 2b，並解釋發展審批地區草圖的界線、西灣的原居民鄉村的「鄉村範圍」及西灣考古遺址在圖則上分別以紅色、黃色及綠色線劃分。許惠強先生續稱，由於有迫切需要立即對該區實施規劃管制，以保護該區的天然及景觀特色，當局在相對較短的時間內便要制定這份發展審批地區草圖，所以草圖上的土地用途劃分，不及分區計劃大綱圖明細。這份發展審批地區草圖所涵蓋的整個地區一律劃為「非指定用途」地區，除草圖夾附的《註釋》訂明的各個准許的用途外，各類發展均須取得規劃許可才能進行，其中包括西灣的原居村民興建的小型屋宇及挖土／填土工程。根據條例，當局會在三年內以分區計劃大綱圖取代該發展審批地區圖；屆時，分區計劃大綱圖會根據詳細規劃研究的結果，全面劃分土地用途。

12. 一名委員指出，根據《建築物條例》，屋宇署應可視現時在該處進行的挖土工程作違例建築工程，所以屋宇署應可要求土地業權人把有關地點內的兩個池塘恢復作原來的土地用

途。不過，根據發展審批地區草圖，這兩個池塘則屬於「現有」用途，如要改作其他用途，必須取得城規會的規劃許可。因此，若屋宇署要求把兩個池塘恢復原狀，土地業權人可能須向城規會申請規劃許可。這名委員關注屋宇署根據《建築物條例》提出的要求與城規會根據條例提出的要求，兩者可能存有矛盾，以致無法有效規管有關地點的發展。主席回應時表示，若有關地點所在的土地業權人須取得城規會的規劃許可，以履行屋宇署根據《建築物條例》提出把有關土地恢復原狀的要求，既是如此，就必須遵守有關的法定程序。其他委員對此亦表贊同。

13. 許惠強先生回應一名委員的詢問時，請委員留意文件所載的圖 2a 及 4b，並指出西灣的原居民鄉村內現有村屋的位置。主席補充說，釐定西灣「鄉村範圍」屬於地政總署的職權範圍，而規劃署在未來三年內制定分區計劃大綱草圖時，將會根據其他考慮因素，包括土地的特點、該區的地形及未來 10 年小型屋宇需求預測數字，劃定西灣「鄉村式發展」地帶的界線。

14. 就兩名委員認為屋宇署應可根據《建築物條例》對有關的挖土工程執行管制行動，主席表示會把委員的意見轉達屋宇署。

15. 一名委員詢問當局待發展審批地區草圖在憲報刊登後的行動。主席回答，當發展審批地區圖刊憲以供公眾查閱後，對新發展項目的規劃管制便即時生效。當局擬於二零一零年八月六日在憲報刊登該發展審批地區草圖，展示期為兩個月，以供公眾查閱。在法定公眾查閱期內，任何人士(包括土地業權人及環保團體)均可以就發展審批地區草圖向城規會作出申述。隨後，城規會會召開聆訊，考慮申述的內容，並決定是否順應申述的意見，修訂發展審批地區草圖。在為期兩個月的法定公眾查閱期結束後的九個月內，發展審批地區圖將會呈交行政長官會同行政會議核准。主席續說，規劃署隨後會進行更詳細的研究，以便在三年內擬備分區計劃大綱圖，以取代發展審批地區圖。

16. 一名委員詢問可否擴展發展審批地區圖的界線，以涵蓋位於南面土地東北面的一幅土地，該處建有數幢屋宇。主席回

應時，請委員留意圖 2b 及圖 3，並表示該區已納入西貢東郊野公園的範圍內。委員備悉這點並同意發展審批地區圖的界線合適。

17. 兩名委員感謝規劃署迅速擬備發展審批地區草圖，即時對該區的發展實施法定規管，以保護該區的天然及景觀特色，及解決公眾對有關挖土工程的關注。

18. 主席回應一名委員的詢問時表示，當局於二零一零年七月二十八日立法會有關事務委員會的聯席會議上表示，規劃署一直有逐步及有系統地為現時郊野公園範圍外未有法定圖則涵蓋的鄉郊地區，制定發展審批地區圖／分區計劃大綱圖。對於具有保育價值及面對發展壓力的地區，當局將會優先處理。鑑於有需要即時對大浪西灣的發展作出管制，當局遂優先為該區制訂發展審批地區草圖。此外，郊野公園及海岸公園委員會會考慮是否把所有未被法定圖則涵蓋的郊野公園「不包括的土地」納入郊野公園範圍內。

19. 經進一步商議後，城規會決定同意：

- (a) 《大浪西灣發展審批地區草圖編號 DPA/SK-TLSW/B》連同第 3 段更正的內容(展示後將重新編號為 DPA/SK-TLSW/1)(文件附錄 I)及其《註釋》(文件附錄 II)適宜於二零一零年八月六日根據條例第 5 條向公眾展示；
- (b) 《說明書》(文件附錄 III)適合用作說明城規會在擬備大浪西灣發展審批地區草圖時所訂定的規劃意向和目標，而《說明書》將會連同發展審批地區圖一併展示，並以城規會的名義公布；以及
- (c) 根據條例第 5 條展示發展審批地區草圖後，將會為西貢區議會及西貢鄉事委員會舉行簡介會。

20. 主席多謝規劃署助理署長／新界區許惠強先生和西貢及離島規劃專員鄭志豪先生出席會議，解答委員的提問。許先生和鄭先生此時離席。