

1. 會議於二零一四年五月二十日下午二時三十分恢復進行。

2. 下列委員和秘書出席了恢復進行的會議：

周達明先生 主席

黃遠輝先生 副主席

黃仕進教授

劉智鵬博士

李律仁先生

馬詠璋女士

邱榮光博士

鄒桂昌教授

霍偉棟博士

符展成先生

何立基先生

黎慧雯女士

林光祺先生

劉興達先生

陳福祥先生

葉德江先生

袁家達先生

民政事務總署助理署長(2)

曹榮平先生

環境保護署副署長

謝展寰先生

地政總署署長

甯漢豪女士

規劃署署長

凌嘉勤先生

## 商議部分

### [閉門會議]

3. 主席表示歡迎委員到席，並表示此節會議是要商議有關《海下分區計劃大綱草圖編號 S/NE-HH/1》、《鎖羅盆分區計劃大綱草圖編號 S/NE-SLP/1》及《白腊分區計劃大綱草圖編號 S/SK-PL/1》的申述及意見。他表示先前已在二零一四年四月二十八日、五月八日、五月十二日及五月十九日舉行了四場聆訊，聽取了這三份分區計劃大綱草圖的申述人／提意見人或其代表的口頭陳述。會議約有 100 名申述人及 20 名提意見人及／或其代表出席，當中 50 人就這三份分區計劃大綱圖作出口頭陳述。

4. 主席請委員審議有關申述時考慮所有書面及口頭陳述內容，以及在各節會議上呈上的資料。各節會議的錄影片段已在商議部分開始前準備好，讓委員觀看。他表示，城規會應考慮申述人／提意見人的所有理據及建議，然後決定是否建議順應申述的內容／部分內容修訂這三份分區計劃大綱圖。為方便商議這些申述及意見，會議會先討論及商議申述人／提意見人的一般理據，然後是他們所提出關於個別分區計劃大綱圖的理據及建議。主席說罷，委員便審閱申述人及提意見人所提出關於這三份分區計劃大綱圖的共同理據。

### 關於這三份分區計劃大綱圖的一般共同理據

#### *劃設「鄉村式發展」地帶及小型屋宇需求*

5. 主席表示，很多申述及意見都是與小型屋宇需求及這三份分區計劃大綱草圖所劃設的「鄉村式發展」地帶有關。一方面，有些申述(即村民的申述)認為「鄉村式發展」地帶內沒有足夠的合適土地作小型屋宇發展以應付日後的小型屋宇需求；另一方面，環保組織的申述及意見則認為「鄉村式發展」地帶過大。為證明小型屋宇需求數字準確無誤，海下的村代表(R18)及一名鎖羅盆的村民(SLP-R10812/C3669)分別在二零一四年四月二十八日及五月十九日的會議上向城規會及秘書處出示海下及鎖羅盆的男性原居村民名單。根據名單，所預測的海下及鎖羅盆的小型屋宇需求量分別是 97 幢及 244 幢。該名鎖羅盆村民聲稱，鎖羅盆的小型屋宇需求預測數字包括居於海

外的村民人數，但實際的數字應再多 15 至 20%，因為名單上未有顯示一些村民的名字。環保組織則認為「鄉村式發展」地帶過大，而且是根據未經核實的小型屋宇需求數字而劃，沒有足夠的規劃理據支持。「鄉村式發展」地帶過大，會助長詐騙和濫用小型屋宇政策的行為。有些申述人也認為應縮減「鄉村式發展」地帶的面積，以免有人作投機性的發展，因為「鄉村式發展」地帶內的大部分土地都已屬私人發展商所有。

6. 秘書表示，R18 及 SLP-R10812/C3669 提供的小型屋宇需求預測數字包括海下村及鎖羅盆村的所有男性村民人數，與規劃署擬備分區計劃大綱草圖時，相關村代表提供的未來 10 年小型屋宇需求預測數字並不相同。她表示，海下、鎖羅盆及白腊三份分區計劃大綱圖的「鄉村式發展」地帶分別可應付這三條鄉村小型屋宇預測需求的大約 68%、50% 及 100%，即可建 94 幢、270 幢及 79 幢小型屋宇。

7. 委員備悉，「鄉村式發展」地帶的界線是考慮過「鄉村範圍」、該區地形、民居的分布模式、所預測的小型屋宇需求量、具有重要生態價值的地方及其他環境特點而劃的。海下及鎖羅盆的分區計劃大綱圖採用逐步增加的方式劃設「鄉村式發展」地帶，即是先把「鄉村式發展」地帶的範圍局限在現有的鄉村民居所在之處及毗鄰的合適土地，之後若證明有真正需要發展小型屋宇，才把範圍向外擴展。這方式會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。

8. 副主席認為「鄉村式發展」地帶的劃界有既定的原則，其他鄉郊地區的分區計劃大綱圖也採用，城規會應堅守。由於有需要保護自然環境，因此在郊野公園「不包括的土地」採用逐漸增加的方式劃設「鄉村式發展」地帶以應付小型屋宇需求，做法恰當。鎖羅盆現時無人居住，但於該區劃設的「鄉村式發展」地帶，其面積卻可提供大約 134 幅小型屋宇用地，容納約 1 000 規劃人口，似乎偏大，應予檢討。委員亦得悉白腊分區計劃大綱圖「鄉村式發展」地帶的面積可應付所預測的十成小型屋宇需求，並不符合逐漸增加的規劃方式。

[劉智鵬博士及霍偉棟博士此時返回席上。]

9. 一名委員表示，規劃郊野公園「不包括的土地」時，應同時兼顧自然保育和鄉村發展，從中作出平衡。自然環境固然要保護，但亦不應剝奪原居村民興建小型屋宇的權利。不過，在郊野公園「不包括的土地」進行的發展，其範圍應多大，必須小心考慮，特別是鎖羅盆及白腊沒有車路可達，而且白腊有些私人土地已由私人公司持有。主席表示，規劃署已在聆訊中解釋，土地業權可以變動，因此在規劃方面不應是重要的考慮因素。

10. 經過一輪討論後，主席作出總結，表示委員的意見是認同原居村民有權興建小型屋宇，而當局亦有必要劃設「鄉村式發展」地帶以應付小型屋宇的需求。不過，小型屋宇需求只是考慮「鄉村式發展」地帶範圍大小時的其中一項因素。為盡量減低對郊野公園「不包括的土地」的自然環境的負面影響，「鄉村式發展」地帶的範圍應按照逐步增加的方式來規劃，先局限在現有的鄉村民居所在之處及毗鄰的合適土地。即使「鄉村式發展」地帶內仍有土地可以發展小型屋宇，如有真正的需要使用「鄉村式發展」地帶外的土地發展小型屋宇，規劃申請制度也留有彈性，容許提出規劃申請把「鄉村式發展」地帶擴展或在「農業」地帶及／或「綠化地帶」內發展小型屋宇。城規會會根據每宗申請的個別情況作出考慮。

11. 至於部分申述人指有人濫用小型屋宇政策，委員備悉「鄉村式發展」地帶內土地的用途須符合此地帶的規劃意向，即主要預算供原居村民興建小型屋宇之用。相關的地政處審批小型屋宇的申請時會核實小型屋宇申請人的身分。

#### *小型屋宇的化糞池及滲水井系統和對水質的影響*

12. 主席表示，很多申述書和意見都關注郊野公園「不包括的土地」內鄉村式發展項目使用的化糞池及滲水井系統是否合適和有效，以及對海下、鎖羅盆和白腊三區的河流以及附近的水體，特別是海下灣的水質造成的潛在負面影響。這些申述和意見的主要理據是，化糞池及滲水井系統僅可作程度最低的污水處理，而且往往因保養不足和數目增加而未能達到理想的效果。劃設擬議的「鄉村式發展」地帶後，未來人口將會大增，但當局並無就小型屋宇數目增加所帶來的潛在累積影響進行評估。有些申述人和提意見人亦認為，這三區地底表層的沉積物

含有透氣和高滲透力的沉澱物，所以污水雖然經化糞池及滲水井系統處理，但仍淨化得不夠。另有意見認為，當局必須參照《水污染管制條例》訂明要符合的技術備忘錄，訂定化糞池及滲水井系統與海下灣沿岸海域之間的法定後移距離。

13. 委員備悉在地政總署處理有關批建小型屋宇的申請時，相關政府部門會考慮小型屋宇的排污安排，包括化糞池及滲水井系統。原地化糞池及滲水井系統的設計和建造必須在小型屋宇申請階段符合相關的標準與規例，包括環境保護署(下稱「環保署」)的專業人士作業備考《專業人士環保事務諮詢委員會專業守則第 5/93 號》—「須經環境保護署評核的排水渠工程計劃」。在決定某地點是否適合建造化糞池處理和排放污水時，會考慮該地點特有的情況，如滲濾試驗結果、是否接近河流／溪澗、地下水位的深度、地形及洪氾風險。

#### 滲濾試驗

14. 一名委員詢問滲濾試驗是否應該由合資格專業人士進行。環保署副署長謝展寰先生表示，滲濾試驗是《專業人士環保事務諮詢委員會專業守則第 5/93 號》所訂明的其中一項規定。地政總署會要求認可人士認證化糞池的設計符合《專業人士環保事務諮詢委員會專業守則第 5/93 號》所訂明的相關標準與規定，包括進行滲濾試驗。只有認可人士才合資格進行認證。地政總署在處理有關批建小型屋宇的申請時，會要求提交令有關政府部門滿意的經認證化糞池及滲水井方案。委員備悉認可人士是根據《建築物條例》註冊的專業人士，若其行為不當或疏忽，可遭受紀律處分。

15. 一名委員表示《專業人士環保事務諮詢委員會專業守則第 5/93 號》的規定並非強制性，小型屋宇發展項目的申請人會否嚴格遵守，令人存疑。地政總署署長甯漢豪女士表示，地政總署一直嚴謹處理小型屋宇申請。該署會與有關的政府部門緊密聯絡，確保有關申請完全符合所有相關的規定，包括處理和排放污水的安排，才會批建小型屋宇。

16. 另一名委員表示，這三塊郊野公園「不包括的土地」都位於通常地層是泥砂相間的地區。由於地質狀況會影響滲濾試驗結果，這名委員詢問滲濾試驗的深度要求。謝展寰先生回應

說，滲濾試驗必須在興建小型屋宇前進行，以確定地層狀況適合建造化糞池及滲水井系統。進行滲濾試驗的深度會視乎個別滲水井系統的設計而定。一般來說，小型屋宇發展項目的典型滲水井系統會設於地底約 1.5 至 2 米深的地方，但有時深度也有可能達 2 至 3 米。

17. 這名委員表示，在接近海下灣的地方興建小型屋宇，或會對海下灣海岸公園的環境有負面影響。因此，以往在海下灣沿岸或其他沿海地點所作滲濾試驗的結果，或可作為沿海地區泥土狀況的有用參考資料。秘書表示，海下的沿海地區已劃為「海岸保護區」地帶，其規劃意向是保育、保護和保留天然海岸線，以及易受影響的天然海岸環境。「鄉村式發展」地帶的界線是配合「海岸保護區」地帶而劃的，所以在海下的海岸線不會興建新的小型屋宇，就算有，也少之又少。在「鄉村式發展」地帶內發展小型屋宇不用取得規劃許可，所以滲濾試驗結果也無須經城規會審核。

18. 謝展寰先生表示，在提出有關批建小型屋宇的申請時，申請人須提交多項資料予地政總署批核，其中包括一份獲認可人士認證的化糞池及滲水井系統設計圖，之後小型屋宇方可入伙。雖然認可人士須證明滲濾試驗已根據化糞池及滲水井系統方案按《專業人士環保事務諮詢委員會專業守則第 5/93 號》進行，但政府沒有保存個別滲濾試驗結果的記錄。謝先生續說，因應一些申述人提出的滲濾試驗問題，環保署與地政總署討論後，決定規定在小型屋宇發展完成前，經認可人士認證的滲濾試驗結果必須提交地政總署批核，並須經相關政府部門審閱。程序修訂後，可防止認證制度被濫用，進一步減少小型屋宇發展對環境的潛在負面影響。

#### 化糞池及滲水井系統的設計和維修保養

19. 一名委員說，有人擔心小型屋宇與相關的化糞池及滲水井系統之間的接駁喉管所經的路程過長，廢水會在系統以外的地方外溢或滲漏。這名委員遂詢問小型屋宇與化糞池及滲水井系統之間的接駁距離是否有納入法定或行政管制範圍。謝展寰先生回答說並無這樣的管制，不過，只要按政府既定的標準和規定建造化糞池及滲水井系統，發生廢水外溢或滲漏意外的機會應該不大。

20. 一名委員說，化糞池及滲水井系統須定期維修保養，清除沉澱在化糞池的污水淤泥，才能維持處理污水的效率。由於鎖羅盆和白腊都沒有車路可達，要定期維修保養這兩區的化糞池及滲水井系統是否實際可行，令人存疑。委員備悉環保署的《村屋污水排放指南》有載述如何操作和維修保養化糞池。謝展寰先生表示，維修保養此系統的次數主要視乎產生的污水量和要清除的懸浮固體物質數量而定。

21. 謝展寰先生說，若化糞池及滲水井系統僅處理一幢只住有幾個人的小型屋宇的污水，未必要經常維修保養，而效用和效率也不會受影響；反而人數較多的學校和餐廳使用的化糞池及滲水井系統，由於處理的污水量較多，所以要定期維修保養，才能維持效率。一般而言，小型屋宇所用系統的維修保養工序包括曝氣、清洗和去除不能消滅的固體物質。這些工序無須使用大量人力，所以未必要有車路才可進行，而且有商營承辦商可提供維修保養服務。事實上，化糞池及滲水井系統主要在沒有污水渠和車路的偏遠地區才會使用。

#### 化糞池及滲水井系統的效用

22. 一名委員問到，是否有採用定量評估方法評估化糞池及滲水井系統清除污染物的效果，以及此系統排出的污水對水質的影響。另一名委員則詢問此系統能否有效清除小型屋宇和遊客設施排出的無機化學物，例如清潔劑和洗髮劑。謝展寰先生說，污水處理系統是按化學和物理的原理來設計，所以化糞池及滲水井系統清除污染物的效果並非用定量評估方法評估。只要此系統是按既定的標準和規定在合適的地點興建，當污水穿過泥土時，污染物會有所減少，此作用應可足以保護相關的水體。

23. 謝展寰先生續說，化糞池及滲水井系統一直能有效保護海下灣海岸公園的水質。海下現時有一些村屋和化糞池及滲水井系統，但海下灣海岸公園主水體的水質經漁農自然護理署(下稱「漁護署」)量度後獲評為「極佳」，這反映出以該海岸公園主水體的承受能力而言，那些小型屋宇現時排放至主水體的污水未曾造成嚴重影響。由此可見，小型屋宇若設有設計得宜和操作穩妥的化糞池及滲水井系統，沒有證據顯示在規劃作「鄉



村式發展」地帶的地方興建小型屋宇會對海下灣海岸公園水質造成無法克服的影響。

24. 一名委員說，據一名申述人所述，海下灣海岸附近有一些屋宇現時空置，當局可能會低估了現有的村屋對海下灣海岸公園水質的影響。

25. 謝展寰先生回應規劃署署長凌嘉勤先生的問題，表示由於人類和動物的一般活動，天然河流和沿海地區發現有大腸桿菌並非不普遍，甚至在設有公共污水收集和污水處理設施的地方，例如維多利亞港和吐露港，沿海水域也常發現數量不少的大腸桿菌。大腸桿菌在海洋環境裏始終只能生存一段短時間，所以問題的關鍵是主水體的水質是否受到污染。謝先生說，據他了解，漁護署正考慮增加抽樣地點，以加強監察該海岸公園的水質。

#### 累積影響

26. 一名委員表示，把土地劃作發展新的小型屋宇時，應考慮對這三塊郊野公園「不包括的土地」和有關集水區有何累積的影響。海下方面，累積影響可能是上游白沙澳的其他發展所造成。另一名委員表示，考慮到小型屋宇發展的潛在累積影響，加上海下和白腊的「鄉村式發展」地帶接近海岸區，應考慮以「防患未然」為原則，盡量減低對環境可能造成的負面影響。

27. 主席詢問假設新建的小型屋宇數目大增至例如 400 幢，對水質的累積影響會否無法接受。謝展寰先生表示，小型屋宇和化糞池及滲水井系統數目若大增，難免會對環境帶來更多影響，而對於現有小型屋宇發展密度已經很高的地方，影響特別大。至於影響程度是否無法接受，則取決於泥土的吸收力和其在減少污染物方面所發揮的作用。滲濾試驗必須進行，以確定有關地方的泥土情況是否能讓化糞池及滲水井系統妥善運作，有效處理和排放污水。在小型屋宇密度已經過高或泥土情況不合適的地方，所有擬議的化糞池及滲水井系統都不會通過滲濾試驗。要是滲濾試驗結果顯示泥土情況合適，能建造新的化糞池及滲水井系統，則連帶的環境影響就不會無法克服。謝先生也表示，化糞池及滲水井系統的位置是有規定的。一般來說，

集水區內不得建造化糞池及滲水井系統，以免污染食水。另外，接近河流、溪澗和沿海地區的地點也不得建造化糞池及滲水井系統，以免可能對這些水體造成污染。根據至今所得到的資料，他知悉環保署和漁護署都不反對這三份分區計劃大綱草圖的「鄉村式發展」地帶。

[邱榮光博士此時返回席上。]

### 廢水排放管制

28. 委員大致備悉，凡未經許可而把廢水排入雨水渠系統或直接排入河流和大海，相關政府部門都會採取執法行動對付。謝展寰先生表示，小型屋宇產生的廢水(包括廁所和廚房的污水和淤泥水)應排入公用污水渠；若附近沒有公用污水渠，則應排入化糞池及滲水井系統。雖然若有廢水處理不當而造成污染的情況出現，當局可根據《水污染管制條例》作出檢控，但有些情況下，要調查和執法，實際上並非易事。

29. 有申述人關注淋浴設備排放污水的問題。謝展寰先生表示，廢水會經過沙濾池滲入附近地層。在正常的情况下，這安排在環境上可以接受，而目前廢水中不能進行生物降解的物質的含量應該不多。不過，若然有更多人使用淋浴設備，違規排放廢水的情況可能隨之增加。因此，人們一般的活動(例如大量遊客到郊野公園「不包括的土地」遊覽，特別是周末期間)造成的污染問題，可能比小型屋宇還多。

30. 一名委員表示，用餐、游泳和淋浴等康樂和旅遊活動，都是郊野公園「不包括的土地」受污染的主要成因。「鄉村式發展」地帶的規劃意向，主要是提供土地作小型屋宇發展，所以應考慮對這些活動施加更嚴格的管制。

31. 另一名委員表示，郊野公園及海岸公園委員會以前曾考慮限定某類人士才可使用海岸公園。不過，考慮到海岸公園屬於公共資產，應讓公眾人士享用，所以該委員會沒有就此做法再作跟進。這名委員又表示，海下灣海岸公園的水質是首要關注的事項，漁護署作為管理當局，一直監察着海岸公園的水質和環境狀況，所以應由該署負責監控附近一帶的污染源頭。此外，應以海下灣海岸公園的水質讀數作為管制污染的系數。這

樣，一旦發現海岸公園的水質變差，即可及時採取適當的管制措施，盡量防止環境再惡化下去。除化糞池及滲水井系統外，亦應考慮有何其他合適的污水處理設施。

32. 委員大致同意，小型屋宇數目增加不會直接影響郊野公園「不包括的土地」的遊客數目。另應要求作為郊野公園及海岸公園管理局的漁護署考慮改善遊客設施，加強執法，對付海下違規排放廢水的情況，以盡量減少對海岸公園的環境造成的潛在負面影響。

[霍偉棟博士此時離席。]

### 劃設「鄉村式發展」地帶時須否作評估

33. 一名委員說，一些申述人及提意見人發現海下的「鄉村式發展」地帶內有些地方是經常出現洪氾情況或地下水位相對較高的濕地。按照常理，那些濕地並不適合建造化糞池及滲水井系統。由於沒有關於郊野公園「不包括的土地」的地質及地下水狀況的詳細資料，這名委員懷疑應否把那些看似是濕地的地方劃入「鄉村式發展」地帶。

34. 一名委員說，在擬備分區計劃大綱圖時，應進行初步評估，以確定擬議的「鄉村式發展」地帶是否適合建造化糞池及滲水井系統。這是由於若進行滲濾試驗後才發現「鄉村式發展」地帶內一些地方不適合建造化糞池及滲水井系統，可能會惹來村民批評，指預留的土地根本不可用作發展小型屋宇。

35. 另一名委員說，要決定郊野公園「不包括的土地」內發展的範圍應多大，環境的承受能力是一個重要的考慮因素。「鄉村式發展」地帶內並非所有土地均適合發展小型屋宇。以鎖羅盆為例，由於「鄉村式發展」地帶內先前是梯田的地方並沒有成齡樹，那些地方的地下水位可能相對較高，又或可能屬多孔滲水的地質，並不適合建造化糞池及滲水井系統。這名委員亦表示，海下灣海岸公園的水質優越，是由於現有環境平衡，令大自然有效發揮了自我潔淨的作用。若有任何新增的發展，可能會擾亂現有的平衡狀態，對自然環境帶來不良影響，而村民亦會期望當局闢設污水渠和道路等基礎設施，作為擴展鄉村的配套。隨着人口增加，有更多人類活動，很可能會對環

境帶來更多不良影響。為審慎起見，應以科學方法進行詳細的評估，研究有關地方的承受能力，以及劃作「鄉村式發展」地帶的地方是否適合發展設有化糞池及滲水井系統的小型屋宇。

36. 謝展寰先生說，海下及鎖羅盆的「鄉村式發展」地帶內有些可供興建新小型屋宇的地方，位於較高的位置，遠離低地及海岸區。在小型屋宇申請階段可進行適當的滲濾試驗，確定「鄉村式發展」地帶內個別地點的位置是否適合建造化糞池及滲水井系統。只有通過滲濾試驗的地點才可建造化糞池及滲水井系統。要評估「鄉村式發展」地帶內各個新發展地方個別地點的狀況，滲濾試驗是可靠的科學方法。

37. 另一名委員說，雖然環保人士及村民雙方都提出理據，以支持他們對劃設「鄉村式發展」地帶的觀點，但城規會為所有郊野公園「不包括的土地」劃設「鄉村式發展」地帶的界線時，應採取一致的方法。根據既定的做法，滲濾試驗既客觀又科學，是研究「鄉村式發展」地帶內個別地點是否適合建造化糞池及滲水井系統的適當方法。

[符展成先生此時離席。]

38. 一名委員說，土地用途規劃並非只講求絕對科學，當中不免涉及判斷與假設。即使進行了詳細的評估，研究有關土地是否適合發展小型屋宇和設置化糞池及滲水井系統，評估結果是否就可直接應用於劃設「鄉村式發展」地帶的界線仍存有疑問。雖然評估後會找出擬議的「鄉村式發展」地帶內哪些地點適合還是不適合建造化糞池及滲水井系統，但要把「鄉村式發展」地帶中每個不適合的地點都剔除並不可行。因此，規定要在申請批建小型屋宇的階段進行滲濾試驗，是決定「鄉村式發展」地帶內的土地是否適合建造化糞池及滲水井系統的最可行方法。採用這個做法，在「鄉村式發展」地帶內興建的小型屋宇實際數目可能會較規劃署估計的為少，但對環境的影響則沒有那麼大。這名委員亦表示，若有跡象顯示海下灣海岸公園的水質轉差，漁護署可在諮詢部門的階段，反對有關的小型屋宇申請。

39. 委員知悉土地用途地帶只是籠統的規劃，在某一用途地帶內的土地能否確實用作原定的用途，還要視乎是否符合其他

政府部門的規定。究竟某個地點是否適合發展小型屋宇和設置附連的化糞池及滲水井系統，是有既定的機制規管，當局審批小型屋宇申請時，會按每宗申請的個別情況作出研究。由於當局目前正為若干郊野公園「不包括的土地」擬備分區計劃大綱圖，若要就每份分區計劃大綱圖進行詳細的評估，以決定「鄉村式發展」地帶是否適合發展小型屋宇和設置化糞池及滲水井系統，會耗費極大量資源，而且，要以科學的方法決定一個地方的承受能力，也很困難。

40. 秘書表示，這三份分區計劃大綱圖的「鄉村式發展」地帶的界線，是考慮過若干相關因素才劃定的。一般而言，在制訂圖則的過程中，那些不適合發展小型屋宇的地方不會劃入「鄉村式發展」地帶。若在規劃的過程中須研究個別地點是否適合興建小型屋宇和設置化糞池及滲水井系統，則規劃階段的處理方法就要作出更多限制，規定任何新建小型屋宇和設置化糞池及滲水井系統的申請都須提交城規會審批。這樣，現時劃設「鄉村式發展」地帶的方法便須修改，由城規會(而非地政總署及相關的政府部門)負責監察建造化糞池及滲水井系統是否可接受。

41. 另一名委員說，相關的政府部門(包括地政總署及環保署)有責任確保興建小型屋宇和設置化糞池及滲水井系統的申請符合相關的指引和規定。現行的監管機制已足以防止有關的發展對環境造成潛在的負面影響。由於分區計劃大綱圖的其中一個規劃意向是預留土地供原居村民日後發展小型屋宇之用，因此在制訂圖則的過程中，應絕對尊重小型屋宇政策的精神。施加過多的規限，把「鄉村式發展」地帶的範圍局限在現有村屋所在之處，並非必要。

[劉興達先生此時暫時離席。]

42. 經進一步商討後，主席總結各委員的意見，表示規劃就是以法定圖則把合適的土地劃作不同的用途地帶。關於「鄉村式發展」地帶內的小型屋宇發展，地政總署在處理小型屋宇批建申請時，會要求申請人提交詳細的圖則和資料，供相關的政府部門考慮。關於排污方面的安排，負責小型屋宇發展的認可人士須提交令環保署滿意的經認證化糞池及滲水井系統建議及滲濾試驗結果。目前已有足夠的監管，確保發展小型屋宇的發

展和化糞池及滲水井系統不會對周邊地區的環境造成不可接受的影響。委員亦備悉擬議化糞池及滲水井系統的合適位置會在興建小型屋宇前決定。擬在「鄉村式發展」地帶內設置的化糞池及滲水井系統會不會獲相關的部門接受，視乎滲濾試驗的結果而定。當局不保證「鄉村式發展」地帶內的所有土地都可發展小型屋宇。

[李律仁先生此時離席。]

### *基礎設施須否改善*

43. 主席表示，有些申述人和提意見人認為應計劃興建或改善道路、基礎設施及公用事業設施，配合鄉村所需及服務這三塊郊野公園「不包括的土地」的遊客。另有意見認為當局應擬備鄉村發展藍圖及定出公共工程計劃，改善這三塊郊野公園「不包括的土地」的基礎設施和其他設施，防止現有的鄉村污染天然環境，包括河流和附近水體。

44. 委員備悉這三區現時人口很少，相關的工務部門會一直留意未來在基礎設施方面的需要，並會視乎有否資源而提供所需設施。這三份分區計劃大綱圖的《註釋》亦提供了彈性，使政府統籌或落實的土力工程、地區小工程及環境改善工程可以進行。這些工程一般是為提供、保養、日常運作和緊急修理地區設施而必須進行的工程，目的是為公眾的利益及／或改善環境。委員亦備悉，是否要為現有分區計劃大綱圖涵蓋的鄉村擬備新的鄉村發展藍圖，要視乎若干因素而定，例如能落實鄉村發展藍圖的機會、規劃署的人手和工作的緩急優次。必須待日後擬備分區計劃大綱圖，劃定明確的土地用途地帶，然後才能考慮擬備鄉村發展藍圖。

### *規劃管制*

45. 主席表示，有些申述和意見要求這三份分區計劃大綱圖根據大浪灣分區計劃大綱圖的做法，施加更嚴格的規劃管制。另有申述和意見建議，在「鄉村式發展」地帶內經營「食肆」及「商店及服務行業」，必須先取得規劃許可。此外，有些申述和意見認為，為免環境易受影響的土地的生態被干擾，不應容許在「鄉村式發展」地帶、「自然保育區」地帶、「海岸保

護區」地帶、「綠化地帶」和「綠化地帶(1)」內發展「農業用途」、「農地住用構築物」、「燒烤地點」、「野餐地點」、「公廁設施」和「帳幕營地」，或應規定這些用途要向城規會取得規劃許可才能發展。

### 大浪灣的處理方法

46. 秘書應主席的要求向委員簡述一些關於大浪灣分區計劃大綱圖的背景資料。她說大浪灣分區計劃大綱草圖於二零零零年首次公布，當時村民和環保組織都提出了反對意見。考慮他們的反對意見以及該區的景觀、風景、生態、文物和考古價值後，城規會同意對大浪灣採取限制較多的做法。根據大浪灣的規劃方法，「鄉村式發展」地帶範圍僅涵蓋現有的鄉村民居，要在「鄉村式發展」地帶內興建新界豁免管制屋宇／小型屋宇，以及對現有建築物進行拆卸或加建、改動及／或修改，或重建現有建築物，都必須先向城規會取得規劃許可。有些申述人和提意見人認為，大浪灣與這三塊郊野公園「不包括的土地」有不少共通點，所以這三份分區計劃大綱圖應跟從大浪灣分區計劃大綱圖採取限制較多的做法。秘書表示，這三份分區計劃大綱圖應否採取同一做法，必須小心考慮，因為這樣做會對其他正在擬備分區計劃大綱圖的郊野公園「不包括的土地」有影響。

47. 一名委員表示，處理大浪灣分區計劃大綱圖時也曾經討論及商議過關於鄉村式發展與自然保育兩者如何平衡的類似問題。因此，規劃這三塊郊野公園「不包括的土地」時，大浪灣分區計劃大綱圖的規劃方法可以有用的參考。

48. 甯漢豪女士表示，大浪灣限制較多的做法是否適用於這三塊郊野公園「不包括的土地」，城規會的決定應視乎其是否信納大浪灣的規劃背景和特色獨特，所以可以採用此法，但這三塊郊野公園「不包括的土地」則不適用。

49. 一名委員表示，大浪灣與這三塊郊野公園「不包括的土地」都有一個共通點，就是位於沿海地區，有優越及多元化的動植物生境，例如風水林和次生林。另一名委員表示，如何規劃郊野公園「不包括的土地」，應根據其各自的情況和特色考慮。

50. 有些委員備悉，政府政策沒有規定郊野公園「不包括的土地」的「鄉村式發展」地帶範圍要如大浪灣那樣局限在現有的鄉村民居。

51. 委員備悉，大浪灣的規劃環境和特色與這三塊郊野公園「不包括的土地」不同。除了優美的天然景色和未受破壞的景觀之外，大浪灣也有妥善保存的歷史村落和一個具考古價值地點。由於保護該區的天然和已建設環境同樣重要，所以大浪灣分區計劃大綱圖採取了保育的做法，保護該區的天然環境、未受破壞的景觀、歷史建築物和考古地點。委員同意每宗個案都應按其個別情況作出考慮。

### 草圖的《註釋》

52. 一名委員表示，應絕對尊重村民在其村居住和延續其村的傳統權利。有關的鄉村以前都是充滿活力、自給自足的鄉村，雖然後來鎖羅盆村和白腊村大部分村民都遷走，但也不應剝奪他們回村居住的權利。原居村民有權在「鄉村式發展」地帶興建小型屋宇，應尊重他們此一權利。

53. 一名委員表示質疑應否把「食肆」及「商店及服務行業」列為有當然權利獲准在郊野公園「不包括的土地」的「鄉村式發展」地帶發展的用途，因為村內食肆及商業設施一旦激增，可能會吸引更多遊客，加重天然環境的負擔。另一名委員表示，郊野公園「不包括的土地」別具景觀和生態價值，必須更嚴格管制「鄉村式發展」地帶內的「食肆」用途。

54. 甯漢豪女士表示，小型屋宇發展一般受准許作「非工業」用途的土地文書規管，有關文書准許在小型屋宇經營食肆和商店。不過，如要在小型屋宇經營食物業，經營者必須向食物環境衛生署(下稱「食環署」)申領食物業牌照。

55. 秘書表示，「食肆」及「商店及服務行業」用途在分區計劃大綱圖的「鄉村式發展」地帶列於第二欄，要向城規會取得規劃許可才能發展。只有設於新界豁免管制屋宇的地面一層的較小規模「食肆」及「商店及服務行業」用途，才有當然權利獲得批准。



56. 委員備悉，除非情況非常特殊，否則新界豁免管制屋宇／小型屋宇在郊野公園「不包括的土地」的「鄉村式發展」地帶內應有當然權利獲得批准。這三份分區計劃大綱圖已作出足夠的管制，使「鄉村式發展」地帶內的土地皆主要用作發展小型屋宇。委員亦備悉，容許在新界豁免管制屋宇的地面一層經營食肆及商店及服務行業，是為了配合村民的需要。除施加規劃管制外，還有其他方法可控制郊野公園「不包括的土地」的遊客數目，例如交通管理。此外，要經營食物業，必須向食環署申領牌照。該署會確定有關處所符合所訂明的衛生標準、建築物結構安全規定、消防安全規定、契約條件和規劃限制，才發出牌照。

[曹榮平先生此時暫時離席。]

57. 副主席表示，農業用途本質上與自然保育並無抵觸。保育地區甚至郊野公園都經常有人耕種，實無必要對農業用途施加更嚴格的規劃管制。另一名委員也表示認同。

58. 一名委員表示，應鼓勵在鄉村進行農業活動，讓村民能夠維持生計，並應尊重他們的傳統權利。

59. 委員認為，所有地帶都准許作「農業用途」，以尊重集體政府租契的租權。在大浪灣分區計劃大綱圖上，這用途也列於「鄉村式發展」地帶和「自然保育區」地帶的第一欄。此外，漁護署對於把「農業用途」和「農地住用構築物」改列於第二欄有所保留，因為這樣會對農業構成不必要的限制，長遠不利農業發展。河道改道、填土／填塘或挖土工程(包括為改作准許的用途而進行者)可能對天然環境有負面影響，必須取得城規會的規劃許可才可進行。

60. 委員認為，正如漁護署所說，「燒烤地點」、「野餐地點」、「公廁設施」和「帳幕營地」未必對易受影響的生境有很大的負面影響，因此並無有力的理據要對有關土地用途地帶的這些用途施加更嚴格的管制。

*規劃郊野公園「不包括的土地」的政策*

61. 主席表示，一些申述人及提意見人認為訂立郊野公園「不包括的土地」政策的目的是，是要對「不包括的土地」作出比現在更好的保護，而政府則有責任執行《生物多樣性公約》。可是，他們認為分區計劃大綱草圖並沒有按照郊野公園「不包括的土地」政策的目的是和該公約而行。

62. 一名委員表示，為了對郊野公園「不包括的土地」作出更好的保護，首要工作應是保育有關地區的自然環境。

63. 另一名委員表示，這三幅郊野公園「不包括的土地」的風景、景觀和生態獨特，考慮分區計劃大綱圖時應該審慎。

64. 委員備悉政府並沒有郊野公園「不包括的土地」的政策，所謂「郊野公園『不包括的土地』政策」，只是行政措施，把郊野公園「不包括的土地」納入郊野公園範圍，或透過法定規劃程序確立合適用途，以照顧保育和社會發展需要。在新自然保育政策下，制定法定的規劃圖則被視為保護生態價值非常重要的地點的其中一種工具。制訂郊野公園「不包括的土地」的分區計劃大綱圖時，應考慮這些土地的實際情況，包括一些因素如這些土地的保育價值、景觀及優美程度、地理位置、民居的現有規模和即時的發展壓力等，確保能同時兼顧保育和社會發展需要。

65. 一名委員表示，《生物多樣性公約》有某些原則適用於郊野公園「不包括的土地」的分區計劃大綱圖，特別是當中第8(E)條，此條提倡「在保護區域的鄰接地區促進無害環境的持久發展以謀增進這些地區的保護」。郊野公園「不包括的土地」接近屬於受保護區域的郊野公園，香港特別行政區作為該公約的締約者(因中國是締約國)，實有責任遵守公約中適用於香港的原則。

66. 委員備悉這三份分區計劃大綱圖的整體規劃意向，是保存自然景觀和保育價值，以及保護自然鄉郊環境，同時容許現有認可鄉村的原居民鄉村發展小型屋宇。在擬備這三份分區計劃大綱圖及各土地用途建議時，當局已充分考慮如何保護海下、鎖羅盆和白腊地區的重要生態價值，務求在自然保育和發

展需要兩者之間作出適當的平衡；同時也顧及到周邊地區(包括郊野公園)更廣大的自然系統，所以已着意保護這些地區的重要生態和景觀價值。分區計劃大綱圖已劃設根據一般推定不宜發展的保育地帶，包括「綠化地帶」、「自然保育區」地帶及「海岸保護區」地帶，涵蓋具有重要生態及景觀價值而須通過法定規劃制度予以保護的地方。

#### *「先破壞，後建設」的行為*

67. 一些申述人聲稱，鎖羅盆和白腊先前曾分別發現有非法伐樹及懷疑違例進行地盤平整和排水工程的情況。當局不應劃設發展地帶，獎勵「先破壞，後建設」的行為。

68. 對於申述人和提意見人這方面的論據，一名委員表示當局應檢討應否把白腊先前懷疑有人違例進行地盤平整工程的土地劃為「鄉村式發展」地帶，以作回應。委員備悉所指的那些在白腊的土地是長滿雜草和灌木的休耕農地。關於該些土地所劃作的用途地帶，留待逐一討論這三份分區計劃大綱圖時考慮。

69. 經進一步討論後，主席作出總結，表示城規會決意要保育鄉郊自然環境，不會姑息任何蓄意破壞鄉郊自然環境以圖博取城規會從寬考慮隨後在有關地點的發展的行為。為確保在「農業」地帶、「綠化地帶」和「自然保育區」地帶內進行的活動不會對環境造成負面影響，分區計劃大綱圖的《註釋》已訂明，任何河道改道及填土／填塘工程都必須取得城規會的許可才可進行。委員同意主席所作的總結。

#### *大浪西灣個案的司法覆核*

70. 委員備悉有數名申述人和提意見人表示，擬備分區計劃大綱圖時應考慮大浪西灣個案司法覆核的裁決。不過，委員認為大浪西灣的規劃環境和背景應與其他郊野公園「不包括的土地」的區分開來。而擬備這三份分區計劃大綱圖時，也不應直接套用該個案的司法覆核裁決，因為每宗個案應按其個別情況考慮。

### 違反《基本法》

71. 關於一些申述人指稱，把私人地段劃為保育地帶乃違反《基本法》，委員備悉在擬備其他鄉郊地區的分區計劃大綱圖時也有人提出類似的論據。根據先前所得的法律意見，只要在一九九七年七月一日《基本法》生效前，分區計劃大綱圖制度已限定了小型屋宇政策下的權益，如今透過分區計劃大綱草圖對該等權益施加規劃管制，也就不違反《基本法》第四十條。此外，分區計劃大綱草圖施加規劃管制，並不涉及正式徵用財產，亦不會令相關的土地不可用作任何其他有意義的用途，故不算是《基本法》第一百零五條所謂的「徵用」財產而須支付補償。

### 把郊野公園「不包括的土地」納入郊野公園或海岸公園範圍

72. 主席表示，有些申述人認為不應把私人擁有的土地納入郊野公園範圍，但其他申述人則建議把郊野公園「不包括的土地」納入郊野公園或海岸公園範圍。

73. 一名委員詢問應否要求郊野公園及海岸公園委員會將海下、鎖羅盆及白腊納入郊野公園範圍。主席表示，在《二零一零至一一年施政報告》中，政府承諾將 54 幅郊野公園「不包括的土地」納入郊野公園範圍，或透過法定規劃程序確立合適用途。其後，行政長官會同行政會議指示政府根據《城市規劃條例》擬備法定圖則涵蓋約半數郊野公園「不包括的土地」，包括海下、鎖羅盆及白腊地區，因此，城規會必須按指示而行。

74. 秘書補充說，擬備法定圖則和把某地方指定郊野公園是按兩個不同的制度進行。把郊野公園「不包括的土地」納入法定圖則，並不表示有關土地日後不會納入郊野公園範圍。委員備悉，根據《郊野公園條例》及《海岸公園條例》，指定某地方為郊野公園和海岸公園屬於郊野公園及海岸公園管理局總監的職權範圍，不由城規會負責。漁護署表示，決定某個地點是否適合指定為郊野公園，須按照一套既定的原則和準則進行評估，包括該地點的保育價值、景觀價值及優美程度、發展康樂用途的潛力、面積、與現有郊野公園有多近、土地類別及現有土地用途。

75. 主席表示，關於這三份分區計劃大綱圖的一般共同事項已商議過，他建議留待另一節會議才商議個別分區計劃大綱圖的申述及意見所提出的理據和建議。委員表示同意。

76. 會議於下午五時十分休會。