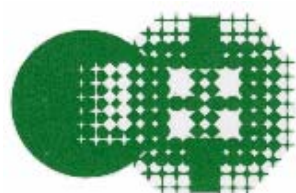


# 主動調查報告

## 對郊野公園「不包括的土地」 的保護措施

二零一一年九月



香港申訴專員公署

# 目錄

## 報告摘要

章節	段落
1 引言	
「西灣事件」	1.1 – 1.3
調查範圍	1.4 – 1.5
調查方法	1.6 – 1.8
2 郊野公園和法定規劃圖則	
郊野公園	2.1 – 2.8
「不包括的土地」	2.9 – 2.11
法定規劃圖則	2.12 – 2.22
「不包括的土地」的狀況	2.23
3 政府就保護「不包括的土地」的討論及行動	
決策局與部門的討論	3.1
制定法定規劃圖則的進度	3.2 – 3.3
4 「西灣事件」	
事件經過	4.1 – 4.3
補救措施	4.4 – 4.6
5 決策局和部門的申述	
原先決定被「取代」	5.1 – 5.3
優先次序和資源短缺問題	5.4 – 5.7
最有效的保護方法	5.8 – 5.13
決策局的跟進	5.14 – 5.16

6	本署的評論及建議	6.1
	有關原先決定被「取代」的論點	6.2 – 6.5
	有關「優先次序」、「資源短缺」及「最有效的保護方法」等問題	6.6 – 6.8
	有關「決策局的跟進」問題	6.9 – 6.10
	地政總署及環保署的推動	6.11
	「西灣事件」的處理	6.12
	建議	6.13
	鳴謝	6.14

## 附件

I	24 個已指定的郊野公園	2.8
II	77 幅土地的分佈圖	2.23
III	77 幅土地的一覽表	2.23
IV	12 幅獲選優先保護的「不包括的土地」	3.1、3.2、 6.8 及 6.9
V	政府部門處理「西灣事件」的經過	4.3 及 6.12

# 主動調查報告摘要

## 對郊野公園「不包括的土地」的保護措施

### 背景及調查範圍

二〇一〇年六月，多名市民投訴，有人在西貢東郊野公園的「不包括的土地」(country park enclave)進行發展工程(「西灣事件」)。他們指摘政府沒有為事涉土地制定法定規劃圖則，令違規者有機可乘，以致土地被破壞。申訴專員遂展開主動調查，以審研：

- (一) 政府對「不包括的土地」所採取的保護措施是否足夠；
- (二) 當局就「西灣事件」所採取的跟進行動是否恰當。

### 「不包括的土地」

2. 「不包括的土地」是指毗鄰郊野公園或被郊野公園包圍的鄉村和農地。漁農自然護理署(「漁護署」)認為，鄉村和農地亦可以與郊野公園的自然環境融合，而在指定某地區為郊野公園時，當局不應為村民及土地業權人的合法權益(包括興建小型屋宇)帶來負面影響，以免招致他們提出反對及向政府索償。因此，該署在指定任何地區為郊野公園時，都會將鄉村和農地，連同其周邊作緩衝之用的政府土地，剔出郊野公園範圍。那些被剔出的土地，被稱為「不包括的土地」，全港共有 77 幅。

### 保護「不包括的土地」的方法

3. 如要保護及保育「不包括的土地」，當局可將之納入郊野公園，或為其制定法定規劃圖則以作土地規劃。

4. 法定規劃圖則包括「發展審批地區圖」(Development Permission Area Plan)與「分區計劃大綱圖」(Outline Zoning Plan)。

5. 「發展審批地區圖」的有效期為三年，最多可延長一年。其間，該圖須由「分區計劃大綱圖」取代。在「發展審批地區圖」有效期間，該區所有發展工程，若非經城市規劃委員會（「城規會」）准許，或其用途為圖中已准許的用途，或為「現有用途」，皆會被視為違法，規劃署可採取檢控行動。

6. 「分區計劃大綱圖」顯示個別規劃區內的「經常准許的用途」和「其他須向城規會申請許可的用途」。所有公職人員及公共機構均須以該圖為指引的標準。

## 政府就保護「不包括的土地」的討論及行動

7. 自一九九一年開始，政府內部已就如何保護「不包括的土地」進行討論，重要情節如下：

### 初期討論

- (1) 一九九四年六月，環保署就一項於某「不包括的土地」興建住宅和高爾夫球場的計劃，去信規劃環境地政科，表示有關部門應進行土地規劃以保護該土地。一九九六年二月，環保署再去信表示希望該科能為「不包括的土地」提供「更清晰的保育政策」。
- (2) 一九九六至九七年期間，地政總署曾三度去信規劃環境地政科，表示認同環保署的意見。
- (3) 一九九七年八月，規劃環境地政局<sup>1</sup>回覆地政總署，解釋政府的政策是將法定規劃圖則涵蓋至全港所有土地，但要考慮有關部門的人力和時間問題。

### 決策局的意見

- (4) 一九九八年二月，規劃環境地政局要求規劃署為需要優先處理的「不包括的土地」制定法定規劃圖則，並為制定圖則訂定行動優次和時間表。同月，規劃署發函給該局和其他有關部門，

---

<sup>1</sup> 規劃環境地政科於一九九七年改稱為「規劃環境地政局」。

表示該署在研究後認為，有需要為 12 幅「不包括的土地」制定法定規劃圖則，但因資源所限，須為制圖工作訂定行動優次。該 12 幅土地不包括西灣。

- (5) 一九九八年六月，規劃署改為建議為 2 幅土地制定法定規劃圖則，而其餘 10 幅則以「其他方法」保護，例如把它們納入郊野公園。
- (6) 同月，規劃環境地政局向規劃署指出，把「不包括的土地」納入郊野公園並不可行，而為保育而以公帑購回土地亦屬不可行。透過法定規劃圖則提供保護是唯一可行方法。該局要求規劃署就上述 12 幅「不包括的土地」提供制定圖則的時間表。一九九八年八月，規劃署告知規劃環境地政局和有關部門，該署正考慮他們的建議。

### **決策局的決定**

- (7) 一九九九年六月，規劃署表示希望可以押後完成制定法定規劃圖則的工作，以便等待一項關於濕地彌償的研究之結果作為參考。
- (8) 同月，規劃環境地政局向規劃署指出，關於濕地彌償研究的調查對保護「不包括的土地」並無參考價值，而規劃署應為獲選的 12 幅土地中保育價值較高的 5 幅優先制定「發展審批地區圖」。
- (9) 七月，規劃署通知規劃環境地政局：5 幅「不包括的土地」的其中 1 幅之圖則已刊憲，其餘 4 幅的圖則預計於二〇〇二年前刊憲。

### **後期討論**

- (10) 二〇〇〇年四月，規劃地政局<sup>2</sup>發便箋給環境食物局，邀請後者出席有關檢討向受發展項目及

---

<sup>2</sup> 規劃環境地政局於二〇〇〇年一月政府重組後改稱為「規劃地政局」。之前轄下的「環境科」由新成立的「環境食物局」接管。

受規劃影響人士提供補償的跨部門工作小組（「補償工作小組」）會議。規劃地政局在便箋中指出：「不論先前的取向為何，兩局仍須為找到保護『不包括的土地』的最佳方法作出努力」。

- (11) 同月，補償工作小組召開會議，與會者（包括規劃地政局、環境食物局、規劃署和漁護署代表）認同，當局須訂立一套全面的保育政策。與會者又認為，收地應視為非不得已的最後保育方法，因為收地會導致龐大財政開支。

8. 截至二〇一〇年五月（即「西灣事件」前），規劃署為上述 12 幅「不包括的土地」中的 8 幅完成了制定法定規劃圖則，尚有 4 幅未納入任何法定圖則。至於第 7(9)段所述需要特別優先處理的 5 幅土地，規劃署則為其中 2 幅完成了制圖。

### 「西灣事件」

9. 政府部門處理「西灣事件」的經過，詳見**附件**。

10. 鑑於西灣面對即時的發展壓力，發展局<sup>3</sup>局長在二〇一〇年七月二十六日，指示城規會把西灣指定為「發展審批地區」。

### 其後的措施

11. 二〇一〇年十月，行政長官在施政報告中提出，對於尚未有法定規劃的「不包括的土地」，由規劃署和漁護署根據實際情況，將其納入郊野公園或透過法定規劃圖則保護。

12. 二〇一一年五月，負責向漁護署署長提供意見的郊野公園及海岸公園委員會（「郊委會」），同意修訂一直沿用有關郊野公園的指定之準則。在新的準則下，當局不會再將私人土地一律剔出郊野公園範圍；反之，當局會考慮有關地點的保育價值、地理位置、民居的規模，以及面對的發展壓力等因素後，然後決定

---

<sup>3</sup> 政府於二〇〇二年七月及二〇〇七年七月分別進行重組，原先由「規劃地政局」負責的「規劃」職務，先後由當時成立的「房屋規劃地政局」和「發展局」接管。

是否將其納入郊野公園。

## 本署的評論

### **保護「不包括的土地」的措施**

13. 從上文可見，一九九八年至二〇〇〇年期間，規劃環境地政局對「不包括的土地」的問題都甚表關注（第 7(4)、(6)及(8)段）。經多番討論後，該局於一九九九年六月指示規劃署，為獲選為需要優先處理的 12 幅「不包括的土地」中保育價值較高的 5 幅特別優先制定「發展審批地區圖」（第 7(8)段）。

14. 二〇〇〇年四月，有份出席補償工作小組會議的決策局及部門同意，當局須訂立一套全面的保育政策（第 7(11)段）。自此以後，負責「環境」和負責「規劃」的決策局和部門（包括現時的环境局<sup>4</sup>及發展局），便俱只在乎新自然保育政策的發展，而不再理會原先被認為需優先處理的「不包括的土地」未獲適時跟進的問題。結果是：至二〇一〇年「西灣事件」前，規劃署仍未為上述 12 幅土地其中 4 幅（包括 5 幅已評定為需要特別優先處理的土地的其中 3 幅）制定法定規劃圖則（第 8 段）。

15. 本署認為，二〇〇〇年所提出「全面的保育政策」只屬初步構思；在沒有任何具體新的政策或措施可供落實的情況下，不表示有 5 幅「不包括的土地」需特別優先處理的原先決定可束之高閣。

16. 負責環境保護的決策局（包括環境局及之前的環境食物局和環境運輸及工務局）有責任從政策層面保護「不包括的土地」。然而，在二〇〇〇年至二〇一〇年期間，局方一直未有致力為需要優先處理的「不包括的土地」另行制定有效保護措施。

17. 在「西灣事件」前，規劃署只為需要特別優先處理的 5 幅土地中的 2 幅制定了法定規劃圖則，其表現亦難以令人滿意。而在該署之上的決策局（包括發展局及之前的規劃地政局和房屋規劃地政局），對該署遲遲未有完成獲委派的任務，也未有一盡其督導責任。

---

<sup>4</sup> 政府於二〇〇二年七月及二〇〇七年七月分別進行重組，原先由「環境食物局」負責的「環境」職務，先後由當時成立的「環境運輸及工務局」和「環境局」接管。

## **「西灣事件」的處理**

18. 當局當年沒有把西灣納入 12 幅需要優先保護的「不包括的土地」，是按當時的土地狀況所作的決定。有否判斷錯誤，現今實難以評定。

19. 猶幸在得悉有人在西灣涉嫌進行非法工程後，各有關部門所採取的補救措施適時有效：發展局和規劃署特事特辦，迅速把西灣指定為「發展審批地區」；而地政總署、環保署和漁護署亦已對違法人士提出檢控，並經法院定罪（詳見**附件**）。當局處理該宗事件的態度值得肯定。

## **建議**

20. 鑑於第 11 至 12 段所述，申訴專員建議：

- (1) **發展局和環境局**督促各執行部門按行政長官指示，從速為至今仍未獲保護的「不包括的土地」制定法定規劃圖則或把它們納入郊野公園範圍，確保其得到適切保護；
- (2) **漁護署**根據郊委會修改後的準則，考慮將值得保育的私人土地納入郊野公園範圍。

**申訴專員公署**

**二〇一一年九月**

## 政府部門處理「西灣事件」的經過

日期	事件
2010年	
6月1日	漁護署接到市民投訴，得悉有人涉嫌在西灣進行非法工程。
6月2日	漁護署視察時發現，事發地點不屬郊野公園範圍，故不受《郊野公園條例》規管。
6月3 - 4日	漁護署向地政總署轄下西貢地政處（「地政處」）查詢，證實地政處沒有批准任何人在有關私人土地上進行發展或重建。
6月9日	地政處發信告知有關土地業權人，他們在私人土地上展開任何建築工程前，須提交發展建議書給有關部門考慮。
6月18日	漁護署發現有關私人土地鄰近的政府土地可能被佔用，於是通知渠務署、環保署及地政處跟進。
6月22日	地政處進行實地視察，以確定工程的範圍。
6月29日	地政處警告事涉工程顧問公司，在未經批准下不得在政府土地上進行挖掘工程。
7月8日	地政處完成測量報告，確定遭挖掘的土地涉及5,000多平方米的政府土地。
7月15日	地政處到現場的政府土地上豎立告示板，警告公眾不得非法挖掘及佔用政府土地，並圍封一部分被私人土地圍繞的政府土地。
7月15日及19日	環保署巡查事涉地點，沒有發現違反任何污染管制法例的情況。
7月21日	環保署致電提醒事涉地盤負責人，應採取措施以防範因大雨引致泥水溢流。
7月22日至8月6日	地政處派員在現場駐守，防止任何人非法挖掘及佔用政府土地。
7月23日	環保署發現事涉地點附近溪流的溪水混濁。
7月26日	發展局局長指示城市規劃委員會把西灣指定為「發展審批地區」。
7月26日	環保署去信要求地盤負責人引入更多有效的緩解措施，以防止泥水溢出，污染附近溪流。
7月30日及8月16日	環保署巡視時未發現事涉地點有違反污染管制法例情況。
8月6日	規劃署刊憲，把西灣納入「發展審批地區圖」。

12 月 16 日	環保署檢控地盤負責人違反《水污染管制條例》。法院裁定被告人罪名成立，判處罰款。
12 月 29 日	地政總署檢控 5 名工人違反《土地（雜項條文）條例》，在政府土地上非法進行挖土工程。法院裁定 5 人全部罪名成立，判處罰款。
2011 年	
1 月 6 日	漁護署檢控 7 名工人違反《郊野公園條例》，在未經郊野公園及海岸公園管理局總監同意下，駕駛車輛進入，或將車輛帶入，或協助、教唆、慫使或促致他人將車輛帶入郊野公園。法院裁定 7 人全部罪名成立，判處罰款。

## 「西灣事件」

**1.1** 西灣，又名大浪西灣，是一幅被西貢東郊野公園包圍着的「郊野公園不包括的土地」(country park enclave)(以下簡稱「不包括的土地」)。西貢東郊野公園乃當局於一九七八年所「指定」(designate)，面積約 4,477 公頃<sup>1</sup>。當年，有少數村民在西灣耕種，並擁有私人土地。該些私人土地及附近作為緩衝區的政府土地，合共約 16 公頃，沒有被納入西貢東郊野公園範圍，成為本港多幅「不包括的土地」之一。

**1.2** 二〇一〇年六月一日，漁農自然護理署(「漁護署」)接到市民投訴，得悉有人在西灣進行發展工程。根據測量報告，事發地點位於約 1.8 公頃的私人土地上，其中約 1.2 公頃土地的泥土被翻開，準備興建池塘。在毗鄰的政府土地上，亦有挖掘的跡象，總面積約 0.5 公頃。

**1.3** 經傳媒報道事件後，本署接到近 150 宗投訴。投訴人大多指摘政府在「西灣事件」中有法不依、執法不嚴、違法不究和逃避責任，要求本署調查。亦有公眾意見認為，政府先前沒有為事涉的「不包括的土地」制定法定規劃圖則，是造成日後土地被破壞，和違規者有機可乘的主要原因。

## 調查範圍

**1.4** 申訴專員在完成初步審研後認為，「西灣事件」所帶出，有關政府有否採取適當措施保護「不包括的土地」，以及政府有否妥善處理和解決「西灣事件」所顯露的問題，可能涉及重大或深層的行政失當，須深入研究。

---

<sup>1</sup> 一公頃=10,000 平方米

**1.5** 有見及此，申訴專員於二〇一〇年八月二十五日，決定根據《申訴專員條例》（香港法例第 397 章）第 7(1)(a)(ii)條，對涉案的漁護署、規劃署、地政總署和環境保護署（「環保署」），展開主動調查。申訴專員並於二〇一一年六月三日及八月十二日，決定將發展局和環境局納入為被調查對象。調查範圍包括：

- （一） 政府對「不包括的土地」所採取的保護措施是否足夠；以及
- （二） 當局就「西灣事件」所採取的跟進行動是否恰當。

## 調查方法

**1.6** 本署曾向發展局和環境局及各有關部門索取資料，並與發展局、環境局、規劃署和漁護署代表會面，且參考了立法會的會議記錄。

**1.7** 二〇一一年六月三日，本署將調查報告的初稿，送交發展局局長、規劃署署長、地政總署署長、環保署署長和漁護署署長評論。在接獲他們的評論後，本署修訂了調查報告的部分內容。

**1.8** 二〇一一年八月十二日，本署將修訂後的調查報告草擬本，送交發展局局長、環境局局長和規劃署署長評論。在考慮他們的回應及再修訂部分內容後，本署於二〇一一年九月五日完成這份報告。

# 2

## 郊野公園 和法定規劃圖則

### 郊野公園

**2.1** 政府設立郊野公園，是為了保護大自然，以及向市民提供戶外康樂和教育設施。政府在指定新郊野公園或擴大現有郊野公園時，會考慮有關地點的景觀質素、康樂發展潛力、保育價值、面積、土地類別，以及管理成效。

**2.2** 根據《郊野公園條例》（香港法例第 208 章）第 4 條，漁護署署長作為郊野公園及海岸公園管理局總監（「總監」），可就郊野公園的指定，向行政長官提出建議。該條例第 5 條設立了「郊野公園及海岸公園委員會」（「郊委會」），負責就總監所提交的事宜，包括有關郊野公園的指定之準則，向總監提供意見。郊委會成員包括由行政長官所委任的非公職人員，以及公職人員。

**2.3** 第 8 和第 9 條訂明，總監可就建議中的郊野公園擬備「未定案地圖」，然後在憲報刊登公告，說明公眾可查閱的時間、地點，以及提出反對的時限及方式。

**2.4** 根據第 10 條，在「未定案地圖」刊登公告後，未得總監事先批准，所有「新發展工程」不得在「未定案地圖」所示的範圍內進行。

**2.5** 任何人因「未定案地圖」而感到受屈，可按第 11 條，於刊登公告後的 60 天內，將其反對意見送交總監及郊委會。總監可於接獲反對意見後的 30 天內，向郊委會提出書面申述，回應該些反對意見。郊委會須進行聆訊，然後決定完全或部分否決反對意見；或指示總監修訂有關的「未定案地圖」。

**2.6** 根據第 12 和第 13 條，總監須在公眾提交反對限期屆滿後六個月內，將「未定案地圖」呈交行政長官。行政長官會同行政會議可批准或拒絕「未定案地圖」，又或交還總監作進一步考慮及修訂。

**2.7** 第 16 條訂明，總監如認為土地佔用人就郊野公園內任何已批租土地所作的用途或建議用途，會減損郊野公園的「享用價值」或「宜人之處」，可要求地政總署中止或修改有關用途。任何佔用人如感到受屈，可提出反對；反對如遭駁回，佔用人仍可按第 18 至第 23 條所訂的程序，向政府索償。

**2.8** 現時，全港共有 24 個已指定的郊野公園，佔地約 43,394 公頃，其分佈圖見 **附件一**。

### 「不包括的土地」

**2.9** 在擬議指定為新郊野公園的地區之內或附近，可能早已存在鄉村及已批租的農地。漁護署認為：鄉村和農地也可與郊野公園的自然環境融合；而在指定某地區為郊野公園時，當局不應為當地村民及土地業權人的合法權益（包括興建小型屋宇）帶來負面影響。再者，即使該署擬將有關土地納入郊野公園，村民及土地業權人亦可向總監及郊委會提出反對，以及向政府索償。

**2.10** 在發展郊野公園初期，即一九七〇年代，當局只會把土地業權人有提出反對的鄉村和農地剔出郊野公園範圍<sup>2</sup>。之後，為爭取村民支持設立郊野公園，當局改變一貫做法，「自動」地將鄉村和農地剔出郊野公園範圍。那些被剔出的私人土地，連同其周邊一同被剔出作緩衝之用的政府土地，便成為今天的「不包括的土地」。

---

<sup>2</sup>現時，在郊野公園範圍內，有私人土地共約 460 公頃。

**2.11** 「不包括的土地」不受《郊野公園條例》規管。雖然如此，它們的用途仍受地契條款及相關法例限制，包括在進行任何發展<sup>3</sup>前，須提交發展建議書給地政總署或屋宇署審批。

## 法定規劃圖則

**2.12** 制定法定規劃圖則的主要目的是引導和管制土地的發展和用途。就「不包括的土地」而言，政府可透過制定法定規劃圖則，限制在有關土地上進行與郊野公園不協調的土地用途。法定規劃圖則包括：「發展審批地區圖」(Development Permission Area Plan)和「分區計劃大綱圖」(Outline Zoning Plan)。

### 「發展審批地區圖」

**2.13** 在行政長官授權下，發展局局長可根據《城市規劃條例》(香港法例第131章)(「《城規條例》」)第3條，指示城市規劃委員會(「城規會」)，為任何地區擬備「發展審批地區圖」。擬備「發展審批地區圖」的目的，是在擬備更詳細的「分區計劃大綱圖」之前，為新界鄉郊地區提供中期性的規劃管制。

**2.14** 規劃署作為城規會的執行機構，負責為城規會擬備「發展審批地區圖」草圖。在城規會同意擬備草圖後，規劃署會根據《城規條例》第5條，為有關草圖刊憲和安排展示，供公眾查閱，為期兩個月。在草圖展示期間，任何人士均可提交申述，供城規會考慮。

**2.15** 城規會會把該些申述公布，為期三個星期。任何人可就該些申述提出意見。之後，城規會會就該些申述及意見排期聆訊。城規會有權決定是否順應申述及意見，修訂有關草圖。

**2.16** 根據《城規條例》第8條，城規會須於草圖展示期屆滿後九個月內，將草圖及所收到的申述、意見及城規會的建議修訂(如有)，呈交行政長官會同行政會議審議。

**2.17** 根據第9條，行政長官會同行政會議有權核准草圖。在核准後，核准圖須予以付印，並須在城規會認為適宜的地點展示，供公眾查閱；而有關核准和展示的事實，亦須刊憲。

---

<sup>3</sup> 不涉及豎立構築物的建築工程(例如平整地盤)不計算在內。

**2.18** 根據第 20 條，「發展審批地區圖」在其草圖公告首次刊憲後，有效為期三年，最多可延長一年。其間，該圖須由「分區計劃大綱圖」取代，否則，有關的土地用途限制會於上述有效期屆滿後失效。

**2.19** 在「發展審批地區圖」有效期間，該區所有發展，若未經城規會准許，除非其用途為圖中已准許的用途，或為「現有用途」，否則會被視為違法，規劃署可根據第 21 條採取檢控行動。

### **「分區計劃大綱圖」**

**2.20** 如上文第 2.13 段所述，「發展審批地區圖」只是中期性的規管措施。若要提供長久的規管，便須制定「分區計劃大綱圖」。規劃署的長遠目標，是為全港的土地（已被指定為郊野公園的土地除外）制定「分區計劃大綱圖」。該圖顯示個別規劃區內的土地用途和主要道路系統，並說明各個地帶「經常准許的用途」和「其他須向城規會申請許可的用途」。

**2.21** 制定「分區計劃大綱圖」的步驟，大致與制定「發展審批地區圖」相同（第 2.13 至 2.17 段）。規劃署會為圖則所涵蓋的範圍進行詳細背景研究，內容包括人口、土地用途、建築物的狀況、土地擁有權、環境問題及土地需求預測等，並會就擬定的土地用途進行諮詢，把收集到的政府部門及公眾人士的意見提交城規會考慮。

**2.22** 《城規條例》第 13 條訂明，經核准的「分區計劃大綱圖」，所有公職人員及公共機構，在行使其所獲賦予的權力時，須用以作為指引的標準。

### **「不包括的土地」的狀況**

**2.23** 截至二〇一〇年五月（即「西灣事件」前），全港共有 77 幅「不包括的土地」，佔地共約 2,076 公頃，其中 23 幅已有法定規劃圖則涵蓋。該 77 幅土地的分佈圖及一覽表分別見附件二及附件三。

# 3

## 政府就保護 「不包括的土地」 的討論及行動

### 決策局與部門的討論

**3.1** 自一九九一年開始，政府內部已就如何保護「不包括的土地」進行討論，有關情節如下：

#### 初期討論

- (1) 一九九一年，當時的規劃環境地政科就可否將「不包括的土地」納入郊野公園的議題進行討論，結論是該措施不可行，因會導致政府支付巨額賠償。該科同時認為，有關議題無須立即處理。
- (2) 一九九四年六月，環保署去信規劃環境地政科，就一項於某「不包括的土地」興建住宅和高爾夫球場的計劃發表意見。該署表示，鑑於香港僅餘的鄉郊土地正被快速蠶食，自然地貌日漸退去，如該科決定否決該項計劃，相關部門便應進行土地規劃，以保護事涉尚未發展的鄉郊土地，防止任何形式的破壞。

- (3) 一九九六年二月，環保署去信規劃環境地政科，表示希望當時在進行中的自然保育政策檢討，能夠為「不包括的土地」提供「更清晰的保育政策」。同年三月，地政總署發便箋給規劃環境地政科，表示認同環保署的意見。地政總署指出，該署不時收到有關在「不包括的土地」發展的查詢和申請，「更清晰的保育政策」會有助該署處理該類查詢和申請。
- (4) 一九九六年四月，地政總署發便箋給規劃環境地政科，就一項於另一幅「不包括的土地」發展住屋的計劃，表示政府有需要為「不包括的土地」的保育訂定更清晰的政策，而有關工作應由該科牽頭負責。
- (5) 一九九七年七月，地政總署發便箋給規劃環境地政局<sup>4</sup>，就一則有關某發展商收購了多幅位於「不包括的土地」的私人土地的傳媒報道，指出發展商可以在沒有政府批准下，合法地在其擁有的私人土地上興建高爾夫球場；而正在進行中的自然保育政策檢討，不會聚焦於有關保護「不包括的土地」的問題。地政總署強調，政府有必要為「不包括的土地」訂定「更清晰的保育政策」，以免發展商有機可乘。
- (6) 一九九七年八月，規劃環境地政局發便箋給地政總署，同時抄送規劃署和漁護署，解釋政府的政策是將法定規劃圖則涵蓋至全港所有土地，但執行上要考慮有關部門的人力和時間。該局建議三署確定哪些「不包括的土地」會受發展影響，然後匯報詳情，以便該局從政策層面和資源運用角度，考慮如何處理問題。

### **有關保護方法及行動優次的討論**

- (7) 一九九七年九月，地政總署發便箋給規劃署、漁護署和環保署，表示希望可以確定哪些「不包括的土地」需要盡早得到保護，以便向規劃環境地政局匯報。地政總署認為，基本上所有「不包括

---

<sup>4</sup> 規劃環境地政科於一九九七年改稱為「規劃環境地政局」。

的土地」均需受法定規劃圖則的保護；然而，如果因為人手關係而須要訂定先後次序，則「越容易到達的土地，其發展壓力便會越高」，因此需要優先保護。地政總署在便箋中兩次提及西灣，指該幅土地具發展壓力。

- (8) 一九九七年十一月，漁護署發便箋給地政總署、規劃署、環保署和規劃環境地政局，表示「不包括的土地」應如其他土地一樣，受到法定規劃圖則保護。該署提供有關 73 幅「不包括的土地」<sup>5</sup>的資料，建議以每幅土地的「可達性」、「土地狀況」、「面積」和「保育價值」，決定首批需要優先保護的「不包括的土地」之名單，以及保護的先後次序。
- (9) 一九九七年十二月，規劃署發便箋給地政總署、漁護署、環保署和規劃環境地政局，表示認同有需要把法定規劃圖則擴展至部分「不包括的土地」，但該署人力有限，故問題應按序處理。而大部分「不包括的土地」，由於「可達性」較低和「發展壓力」相對較小，故無需即時以法定規劃圖則規管。該署又認為，只有 5 幅土地需要優先處理（當中不包括西灣）。該署表示，由於大多數「不包括的土地」位於郊野公園附近，故此，將「不包括的土地」納入郊野公園，亦為可行的保護方法。
- (10) 一九九八年一月，漁護署發便箋回覆規劃署，同時抄送地政總署、環保署和規劃環境地政局，解釋把「不包括的土地」納入郊野公園會導致村民及私人土地業權人提出強烈反對，結果政府須以大量金錢收回土地，情況殊不理想。漁護署認為，有 11 幅「不包括的土地」需要優先處理（當中不包括西灣）。

---

<sup>5</sup> 現時，全港共有 77 幅「不包括的土地」，其中兩幅為當年「漏報」，其餘兩幅為「後加」的「不包括的土地」。

## 決策局的意見

- (11) 一九九八年二月，規劃環境地政局發便箋給規劃署，同時抄送漁護署、環保署及地政總署，指出把「不包括的土地」納入郊野公園範圍將難以成功，而收地方案可能涉及的財政負擔和法律問題仍有待釐清，故規劃署須以法定規劃圖則保護該些土地。該局要求規劃署為需要優先處理的「不包括的土地」制定法定規劃圖則，並為制定該些圖則訂定行動優次和時間表。同月，規劃署發便箋給漁護署和環保署，同時抄送規劃環境地政局和地政總署，表示該署經研究後認為，有需要為12幅「不包括的土地」制定法定規劃圖則，但因資源所限，故須為制定該些圖則的工作訂定行動優次。該12幅「不包括的土地」（不包括西灣）見**附件四**。
- (12) 一九九八年三月，規劃署與漁護署和環保署會面。三方按照土地的「可達性」、「發展壓力」和「保育價值」，為上述入選的12幅「不包括的土地」編排高、中、低優先等級：8幅列為「高」，兩幅「中」，以及兩幅「低」等級。規劃署重申，決定以哪一種方法保護「不包括的土地」，須視乎有關土地本身的特性；因此，以法定規劃圖則保護「不包括的土地」，不應被視為解決問題的唯一方法。
- (13) 一九九八年六月十六日，規劃署按各部門的評分，為該12幅「不包括的土地」建議行動先後次序。規劃署建議，最先兩幅以法定規劃圖則規管，其餘10幅則以「其他方法」保護。同日，該署發便箋給漁護署和環保署，同時抄送地政總署和規劃環境地政局，表示「可達性」較高和「發展壓力」較大的「不包括的土地」，適合以法定規劃圖則規管；如土地的「可達性」較低、沒有很大的「發展壓力」，或大部分為政府土地，但具較高的「保育價值」，則適合以「其他方法」保護，例如納入郊野公園。

- (14) 一九九八年六月二十九日，漁護署發便箋給規劃署，同時抄送環保署、地政總署和規劃環境地政局，表示將「不包括的土地」納入郊野公園是行不通的。在指定郊野公園時，當局已刻意剔除區內的私人土地，以免招致村民及土地業權人反對以及政府須以公帑購回土地。漁護署認為，既然整體政策是將法定規劃圖則涵蓋至全港所有土地，規劃署應重新考慮透過《城規條例》，把「不包括的土地」納入法定規劃圖則。
- (15) 同日，規劃環境地政局發便箋給規劃署，同時抄送漁護署、環保署和地政總署，指出漁護署已確認把「不包括的土地」納入郊野公園並不可行，而該局亦獲悉以公帑購回土地作保育用途亦屬不可行；因此，透過法定規劃圖則提供保護是唯一可行方法。該局要求規劃署就上述 12 幅「不包括的土地」提供制定法定規劃圖則的時間表。
- (16) 一九九八年八月，規劃署發便箋告知規劃環境地政局、地政總署、漁護署和環保署，該署正考慮他們的建議，並會適時通知他們該署的決定。

### **決策局的決定**

- (17) 一九九九年五月，地政總署發便箋向規劃署查詢，是否正在為上述 12 幅「不包括的土地」制定法定規劃圖則。同年六月十一日，規劃署發便箋回覆地政總署，表示已為一些「不包括的土地」展開制定法定規劃圖則的預備工作，但考慮到漁護署所負責的濕地彌償研究<sup>6</sup>可能會為收回「不包括的土地」提供一些理據，且為免法定規劃圖則不必要地凍結具發展潛力的私人土地，因此，制定法定規劃圖則的工作可待該研究完成後方繼續進行。

---

<sup>6</sup> 濕地彌償研究報告於二〇〇五年發表。有關研究着重評估發展建設時對濕地的影響。研究報告的建議包括：把荒置農地回復為沼澤，改善郊野公園內淡水蓄水池的生態環境，以及改善米埔自然保護區的基圍之生態環境等。

- (18) 一九九九年六月二十一日，地政總署發便箋回覆規劃署，同時抄送規劃環境地政局，表示對規劃署的回覆感到失望。既然已清楚確立哪些「不包括的土地」應受保護，而唯一的保護方法是制定法定規劃圖則，規劃署實無須等待濕地彌償研究報告完成後，才採取行動。「不包括的土地」的問題在於其「潛在發展價值」，故須盡早予以保護。
- (19) 一九九九年六月二十三日至二十四日，規劃環境地政局轄下的環境科與該局轄下的規劃科進行商議。環境科認為，濕地彌償研究的調查對保護「不包括的土地」並無參考價值，因為具高保育價值的「不包括的土地」並不一定是濕地，而有關研究亦不會涵蓋所有「不包括的土地」。環境科又認為，規劃署應調整次序，優先為上述 12 幅「不包括的土地」（第 3.1(15)段）中保育價值較高的 5 幅（附件四行動優次第 4、5、7、11 和 12 號）制定「發展審批地區圖」。規劃科則認為，須考慮規劃署的資源問題，但同意先為上述 5 幅土地制定法定規劃圖則。
- (20) 一九九九年六月二十五日，規劃科以局方名義發便箋給規劃署，指示該署為上述 5 幅土地優先制定「發展審批地區圖」。六月二十八日，環境科亦以局方名義發便箋給規劃署，指出濕地彌償研究的調查對象是濕地，並非「不包括的土地」，該調查結果對保護「不包括的土地」並無參考價值。
- (21) 一九九九年七月，規劃署發便箋通知規劃環境地政局：5 幅「不包括的土地」中的其中 1 幅（附件四第 5 號）的「發展審批地區圖」已刊憲；其餘 4 幅則預計於二〇〇二年前完成。

## 後期討論

- (22) 二〇〇〇年四月，規劃地政局<sup>7</sup>發便箋給環境食物局，邀請後者出席由前者主持，有關檢討向受發

---

<sup>7</sup> 規劃環境地政局於二〇〇〇年一月政府重組後改稱為「規劃地政局」。之前轄下的「環境科」由新成立的「環境食物局」接管。

展項目及受規劃影響人士提供補償的跨部門工作小組（「補償工作小組」）會議。規劃地政局在便箋中指出，不論先前的取向為何，兩局仍須為找到保護「不包括的土地」的最佳方法作出努力，因為從自然面貌和生態價值角度來看，「不包括的土地」與毗鄰的郊野公園並無實質分別，因此應該予以保護。該局並指出，經驗顯示法定規劃圖則並非保護「不包括的土地」之最有效方法。

(23) 同月，補償工作小組召開會議。與會者（包括規劃地政局、環境食物局、規劃署和漁護署代表）認同，為達至保育具高生態價值土地的目標，當局須制定一套全面的保育政策。與會者又認為，收地應視為非不得已的最後保育方法，因為收地會導致龐大財政開支，以及引發不同形式的爭拗或對土地的破壞。

(24) 二〇〇〇年五月，漁護署發便箋給規劃地政局，同時抄送環境食物局，再次解釋為何當局在指定郊野公園時剔除私人土地。

### 制定法定規劃圖則的進度

**3.2** 截至二〇一〇年五月（即「西灣事件」前），規劃署為上述 12 幅「不包括的土地」中的 8 幅（包括第 **3.1(20)**段所述 5 幅土地中的其中 2 幅）完成了制定法定規劃圖則：1 幅實早於一九九一年已制定；另 1 幅在一九九九年制定，5 幅在二〇〇〇年制定，1 幅在二〇〇六年制定。詳見**附件四**。

**3.3** 「西灣事件」後，規劃署為上述 12 幅「不包括的土地」的另外 2 幅（包括第 **3.1(20)**段所述 5 幅土地中的其中 1 幅）制定「發展審批地區圖」。至今，上述 12 幅土地中尚有 2 幅未納入任何法定規劃圖則。

# 4

## 「西灣事件」

### 事件經過

**4.1** 二〇一〇年六月一日，漁護署接到市民投訴，得悉有人西灣進行挖掘工程。經調查後該署證實，挖掘工程的地點位於被西貢東郊野公園包圍着的一幅「不包括的土地」之上。

**4.2** 事發地點涉及 63 幅舊批農地，總面積約為 1.8 公頃，以及 10 幅舊批屋地，總面積為 0.03 公頃。就舊批農地而言，地契上的「用途」描述（例如「稻田」）不足以限制地段用作不涉及豎立構築物的用途<sup>8</sup>。惟在地段豎立構築物，則必須事前得到地政總署的批准。至於舊批屋地，在土地上搭建任何新的構築物前，須先得到屋宇署的批准。地政總署及屋宇署確認，沒有收到任何計劃在事涉地點豎立構築物的申請。

**4.3** 政府部門處理「西灣事件」的經過，見附件五。

### 補救措施

**4.4** 由於西灣面對即時的發展壓力，發展局局長獲行政長官授權，並在諮詢環境局局長和漁護署署長後，於二〇一〇年七月二十六日指示城規會把西灣指定為「發展審批地區」。在有關「發展審批地區圖」刊憲後，任何「新發展工程」，都會被視為違法，除非事先得到城規會的准許，或屬於「現有用途」，或本身在圖中已為准許用途。

---

<sup>8</sup> 根據 *Attorney General v Melhado Investment Ltd* [1983] HKLR 327 一案的判決，在集體官契附件所列載的「用途」純為描述性質，沒有限制該地段的「用途」的實質功效。

**4.5** 二〇一〇年十月，行政長官在施政報告中提出，需要加快保護當時尚未有法定規劃的「不包括的土地」，適用方法包括將其納入郊野公園範圍，或透過法定規劃圖則程序確立其合適用途。自「西灣事件」後，規劃署已為其中 14 幅「不包括的土地」（包括第 **3.1(20)** 段所述 5 幅土地中的其中 1 幅）制定「發展審批地區圖」草圖。連同在「西灣事件」前已制定的 23 幅（包括第 **3.1(20)** 段所述 5 幅土地中的 2 幅），規劃署已完成為 37 幅「不包括的土地」（包括第 **3.1(20)** 段所述 5 幅土地中的 3 幅）制定法定規劃圖則。詳見 **附件三**。而漁護署亦已着手跟進把「不包括的土地」納入郊野公園範圍的工作。

**4.6** 二〇一一年五月，郊委會檢討了有關郊野公園的指定之準則後，同意修訂一直沿用的標準（第 **2.10** 段）。在新準則下，即使某地點包含私人土地，當局也不會一律不把該地點納入郊野公園。反之，當局會在考慮有關地點的保育價值、景觀及美學價值、地理位置、現有民居的規模，以及面對的發展壓力等因素後，才決定是否將其納入郊野公園。

# 5

## 決策局和部門的申述

### 原先決定被「取代」

**5.1** 發展局<sup>9</sup>及規劃署不否認，規劃地政局一九九九年六月向規劃署發出，有關該署須特別優先為 5 幅「不包括的土地」制定法定規劃圖則的便箋（第 3.1(20)段），是該局經多番討論後所作的決定。然而，規劃署認為，該決定已被規劃地政局二〇〇〇年四月致環境食物局的便箋所言（第 3.1(22)段），以及補償工作小組二〇〇〇年四月的會議所達致的共識（第 3.1(23)段）所「取代」。規劃署指出，當中「不論先前的取向為何，兩局仍須為找到保護『不包括的土地』的最佳方法作出努力」的言論，以及「當局須制訂一套全面的保育政策」的共識，實質上已中止要求規劃署繼續為有關的 5 幅「不包括的土地」制定法定規劃圖則。發展局亦認為，規劃署當時以為當局稍後會再度給予指示，因而不用貫徹該 5 幅土地的圖則制定工作，是可以理解和接受的想法。

**5.2** 規劃署指出，儘管如此，該署仍有為「具發展壓力」的「不包括的土地」制定法定規劃圖則，當中包括該署在二〇〇六年為上述 5 幅土地的其中 1 幅（深涌）制定法定規劃圖則，並在「西灣事件」後為另 1 幅（海下）制定圖則。連同另 1 幅（昂坪）已於一九九九年制定，該署至今已完成為 5 幅中的 3 幅土地制定法定規劃圖則。至於其餘 2 幅，當局正在跟進。

**5.3** 發展局及規劃署認為，當局就如何保護「不包括的土地」，在「西灣事件」前一直未有清晰的方向。及至「西灣事件」

---

<sup>9</sup> 政府於二〇〇二年七月及二〇〇七年七月分別進行重組，原先由「規劃地政局」負責的「規劃」職務，先後由當時成立的「房屋規劃地政局」和「發展局」接管。

後，當局才決定以「兩條腿走路」的方式，把尚未有法定規劃圖則涵蓋的「不包括的土地」納入郊野公園範圍，或透過法定規劃圖則作規管（第 4.5 段）。換句話說，當局於二〇一〇年才就保護「不包括的土地」，制訂清晰政策。

## 優先次序和資源短缺問題

**5.4** 此外，規劃署解釋，《城規條例》在一九九〇年修訂後，賦予發展監督（即規劃署署長）在「發展審批地區圖」涵蓋的地方對違例發展採取執管行動。該修訂主要針對當時貨櫃車停車場及貨櫃車修車場雜亂無章的擴展。條例修訂後，該署投放了不少資源，為發展壓力大的鄉郊地區優先制定或修訂「分區計劃大綱圖」和「發展審批地區圖」。其間，為「不包括的土地」制定法定規劃圖則並非該署最迫切的工作，因為大部分「不包括的土地」缺乏基礎和道路設施，其發展壓力和制圖的迫切性不及其他鄉郊地區。

**5.5** 規劃署又稱，由於「發展審批地區圖」的有效期為三年（最多可延期一年），其間必須由「分區計劃大綱圖」代替，而準備「分區計劃大綱圖」時必須進行詳細規劃研究，因此，在同一時間內為多幅「不包括的土地」擬備「發展審批地區圖」，會為規劃署的資源構成龐大壓力。

**5.6** 規劃署亦指出，該署於一九九七年五月曾向規劃環境地政局要求開設 18 個職位，以處理為「不包括的土地」制定法定規劃圖則的工作，但未獲批准。雖然如此，在「西灣事件」前，以及在未獲增撥資源下，該署已為 23 幅「不包括的土地」制定圖則（第 2.23 段）。在「西灣事件」後，該署於二〇一一年四月才獲批額外資源開設 10 個職位，為「不包括的土地」制定圖則。

**5.7** 規劃署強調，制定法定規劃圖則是為引導和管制土地的發展和用途，而非為保育；一直以來，該署為「不包括的土地」制定圖則，是為了回應相關地點的發展壓力，不是按局方某特定指示行事。

## 最有效的保護方法

**5.8** 就如何最有效地保護「不包括的土地」，有關的決策局及部門各有不同的意見。

**5.9** 發展局和規劃署認為，「發展審批地區圖」在自然保育方面的成效不及將「不包括的土地」指定為郊野公園，因前者不能遏止可能破壞自然生態環境的行為，例如砍樹（因砍樹並非法定規劃圖則所能限制的活動）。再者，「發展審批地區圖」刊憲時，有關地點上的土地用途即時會成為「現有用途」，可繼續存在，故即使將「不包括的土地」納入「發展審批地區圖」，亦無法規管那些與周圍自然環境不協調的「現有用途」。

**5.10** 其次，將「不包括的土地」納入「發展審批地區圖」，與把它們納入郊野公園範圍一樣，會引起土地業權人的反對。《郊野公園條例》設有索償機制，但《城規條例》則沒有同樣功能，因此，從土地業權人的角度來看，前者可能較為公平及可取。

**5.11** 最後，把「不包括的土地」納入郊野公園範圍，可以顯示政府保護優美自然生態環境以及郊野公園完整性的決心。

**5.12** 負責制定保護環境和保育政策的环境局<sup>10</sup>和漁護署則表示，郊野公園的指定如得不到當地村民的支持，便難以成功，故漁護署一般會把私人土地剔出郊野公園外，以爭取村民支持有關的郊野公園計劃，而該做法亦為以往的行政局接受。

**5.13** 環境局又指出，法定規劃圖則可按有關地點不同部分的情況，分別劃出相關土地用途，例如在圖則中指定某部分作「鄉村式發展」，以顧及有關村民的關注，但《郊野公園條例》則規定在郊野公園（即使是私人土地）進行任何發展，須由總監逐項審批。相對來說，法定規劃圖則比納入郊野公園更具彈性。

## 決策局的跟進

**5.14** 發展局表示，該局（及其前身規劃地政局和房屋規劃地政局）一直有就保護「不包括的土地」進行內部研究和討論，並因應其他決策局（即環境食物局、環境運輸及工務局和環境局）

---

<sup>10</sup> 政府於二〇〇二年七月及二〇〇七年七月分別進行重組，原先由「環境食物局」負責的「環境」職務，先後由當時成立的「環境運輸及工務局」和「環境局」接管。有關「環境」的職務包括：

- (a) 制定保護環境、能源、保育以及推廣可持續發展的政策和計劃；以及
- (b) 致力提高社會對保護環境、能源、保育及可持續發展的意識，並推動公眾支持相關的工作。

有關自然保育政策的檢討可能帶來的影響，檢討保護有關土地的措施。

**5.15** 環境局則表示，該局（及其前身環境食物局和環境運輸及工務局）一直致力落實自然保育政策和有關措施，並在二〇〇四年公布了新自然保育政策<sup>11</sup>。同年，當局採用計分制評估全港不同地點在生態方面的相對重要性後訂定了須優先加強保育地點的清單。清單所列 12 幅須優先加強保育的地點，包括了 8 幅位於「不包括的土地」的地點。

**5.16** 二〇一一年六月，環境局轄下的「環境及自然保育基金」同意，把「管理協議計劃」（見註釋 11(b)）的適用範圍，由上述清單的土地擴展至所有「不包括的土地」及郊野公園內的私人土地。在這經延伸的管理協議計劃下，非牟利機構可與有關的土地業權人合作，在「不包括的土地」或郊野公園內的私人土地上，舉辦與土地用途及郊野公園目標相符的保育活動，以達致提升郊野公園的整體保育及景觀價值。

---

<sup>11</sup> 二〇〇四年公布的「新自然保育政策」，旨在顧及經濟及社會的考慮，以可持續的方式規管、保護和管理對維護本港生物多樣性至為重要的天然資源，使現在及將來的市民均可共享這些資源。「新自然保育政策」的核心措施包括：

- (a) 採用計分制，以更客觀和有系統的方式，評估不同地點在生態方面的相對重要性，從而擬訂因現有保育措施未能有效保護而須優先加強保育的地點清單；
- (b) 實行與土地擁有人簽訂管理協議或公私營界別合作的改善方案，藉此加強保育上文(a)項所述清單所包括的地點；並先進行試驗計劃，以評估該兩項新措施的成效；以及
- (c) 按實制情況繼續實施和加強現行自然保育措施，包括指定郊野公園、特別地區、海岸公園、海岸保護區及自然保育地帶，以及為重要生境和物種推行保育計劃。

# 6

## 本署的評論及建議

**6.1** 本署在審研所得的資料及考慮了各決策局與部門的申述後，有以下評論及建議。

### 有關原先決定被「取代」的論點

**6.2** 如第 5.1 段所述，規劃環境地政局於一九九九年六月決定指派規劃署特別優先為 12 幅「不包括的土地」中保育價值較高的 5 幅制定「發展審批地區圖」（第 3.1(20)段），而規劃署亦承諾在二〇〇二年前完成有關工作（第 3.1(21)段）。

**6.3** 發展局及規劃署現辯稱，規劃地政局於二〇〇〇年四月所發出的便箋所言，以及補償工作小組於同月的會議所達致之共識，實已「取代」了規劃環境地政局一九九九年六月給規劃署的指示（第 5.1 段）。對此說法，本署難以認同。

**6.4** 根據相關的檔案記錄，規劃地政局二〇〇〇年四月的便箋所指「不論先前的取向為何，兩局仍須為找到保護『不包括的土地』的最佳方法作出努力」，當中的「取向」，是把私人土地剔出郊野公園的取向，而非先行為 5 幅土地制定圖則的決定；而「兩局仍須為找到……最佳方法作出努力」的意見，亦不等於先前決定了要為該 5 幅土地制圖的工作可以束之高閣。補償工作小組的會議記錄亦沒有顯示小組曾就該決定的存廢作任何討論。

**6.5** 再者，當時所謂「全面的保育政策」只屬初步構思。在沒有任何具體新的政策或措施可供落實的情況下，何以原先「需要優先處理」的「不包括的土地」之工作突然變為可以擱下來，發展局及規劃署俱未能交代。

## 有關「優先次序」、「資源短缺」及「最有效的保護方法」等問題

6.6 本署明白，保護「不包括的土地」並非規劃署的首要工作，該署亦或有工作繁重及資源不足的苦衷（第 5.4 至 5.6 段）。事實上，規劃署在未獲增撥資源的情況下，於「西灣事件」前，已為 23 幅「不包括的土地」制定圖則（第 2.23 段）。雖然當中只有 8 幅是在被選為需優先處理的 12 幅之列（第 3.2 段），但該署在整體保護「不包括的土地」方面的貢獻實不應完全被抹煞。

6.7 對於上文所提及兩種保護方法（納入郊野公園及以法定規劃圖則作出規管）的比較，本署並沒有既定看法。重要的是，當年政府對應採用哪一種方法已反覆討論多時，並已作出決定（第 3.1(19)段）。況且，為全港所有土地（郊野公園除外）制定法定規劃圖則，乃規劃署的長遠目標（第 3.1(6)段）。考慮到規劃署人手短缺，規劃地政局最終只指派規劃署先行為 12 幅需優先處理的「不包括的土地」的其中 5 幅制定法定規劃圖則（第 3.1(20)段）。本署認為，其決定合情合理。

6.8 可是，及至「西灣事件」前，即局方發出指示後十年，規劃署仍未為該 5 幅土地中的 3 幅（附件四行動優次 4、7、12 號）制定法定規劃圖則。在未有具體新措施取代上述指示前，規劃署已幾乎完全擱置原來的任務，其表現實難以令人滿意。

## 有關「決策局的跟進」問題

6.9 本署留意到，一九九八年至二〇〇〇年期間，有關的決策局（包括規劃環境地政局和其後的規劃地政局與環境食物局），對「不包括的土地」的問題都甚表關注（第 3.1(11)、(15)、(19)、(20)及(22)段）。及至二〇〇〇年，規劃署共為 12 幅獲選需要優先處理的「不包括的土地」當中的 7 幅制定了法定規劃圖則（附件四）。然而，在二〇〇〇年後，有關的決策局（包括負責監督規劃署的規劃地政局、房屋規劃地政局和其後的發展局，以及負責從政策層面制定保護環境和保育計劃的環境食物局、環境運輸及工務局和其後的環境局），俱只在乎新自然保育政策的發展，而不再理會原先被認為需優先處理的「不包括的土地」未獲適時跟進的問題。事實上，新自然保育政策對解決「不包括的土地」的問題，並未能起了立竿見影的作用。結果是：於二〇〇一年至二〇一〇年「西灣事件」前的十年，只有 1 幅「不包括的土地」被納入法定規劃圖則（附件四），其間，並沒有實行任何替代措施，有效保

護剩餘的 4 幅「不包括的土地」(包括 5 幅已評定為需要特別優先處理的土地的其中 3 幅)(第 3.2 段)。

**6.10** 本署認為，有關的決策局對保護「不包括的土地」之問題掉以輕心。直至問題爆發，才肯認真正視。

### 地政總署及環保署的推動

**6.11** 另一方面，多年來，地政總署及環保署俱曾大力提出保護「不包括的土地」的重要性及急切性(第 3.1(2)、(3)、(4)、(5)、(7)及(18)段)，表現盡責。

### 「西灣事件」的處理

**6.12** 當局在當年沒有把西灣納入為需要優先保護的「不包括的土地」，是按當時的土地狀況所作的決定。有否判斷錯誤，現今實難以評定。猶幸在二〇一〇年六月得悉有人在西灣涉嫌進行非法工程後，各有關部門的態度都是正面和積極的，所採取的補救措施亦適時有效。地政總署、環保署和漁護署已對違法人士提出檢控。發展局和規劃署亦特事特辦，迅速指定有關地點為「發展審批地區」，回應了社會的關注和訴求(附件五)。當局處理該宗事件的態度值得肯定。

### 建議

**6.13** 鑑於第 4.5 及 4.6 段所述的最新發展，申訴專員向政府當局提出下列建議：

- (1) 發展局聯同環境局督促各執行部門按行政長官指示，從速為餘下 40 幅「不包括的土地」制定法定規劃圖則或把它們納入郊野公園，確保其得到適切保護；
- (2) 漁護署根據郊委會修改後的準則，考慮將值得保育的私人土地納入郊野公園範圍。

## 鳴謝

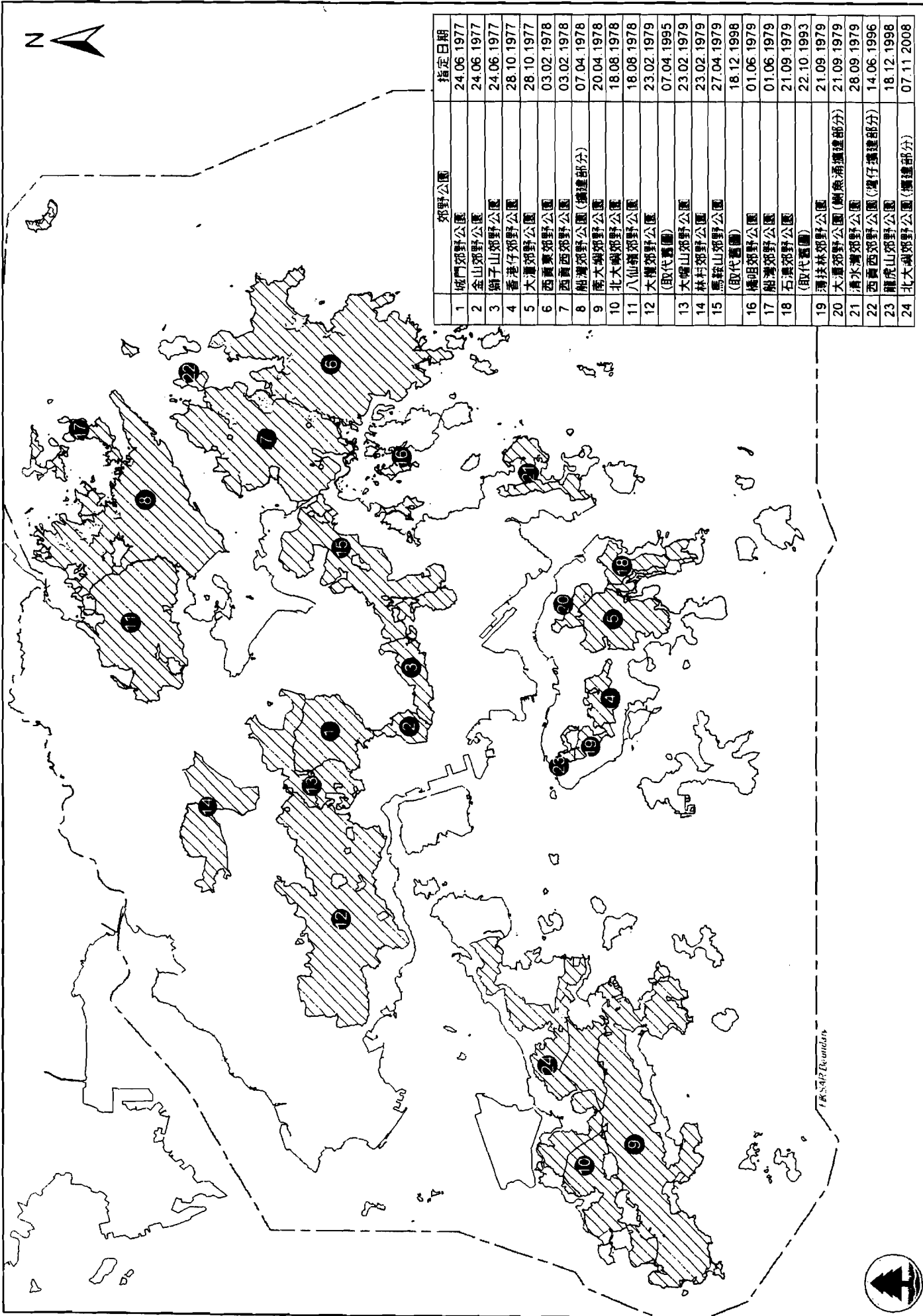
**6.14** 申訴專員感謝下列決策局及部門對是項調查所提供的協助：

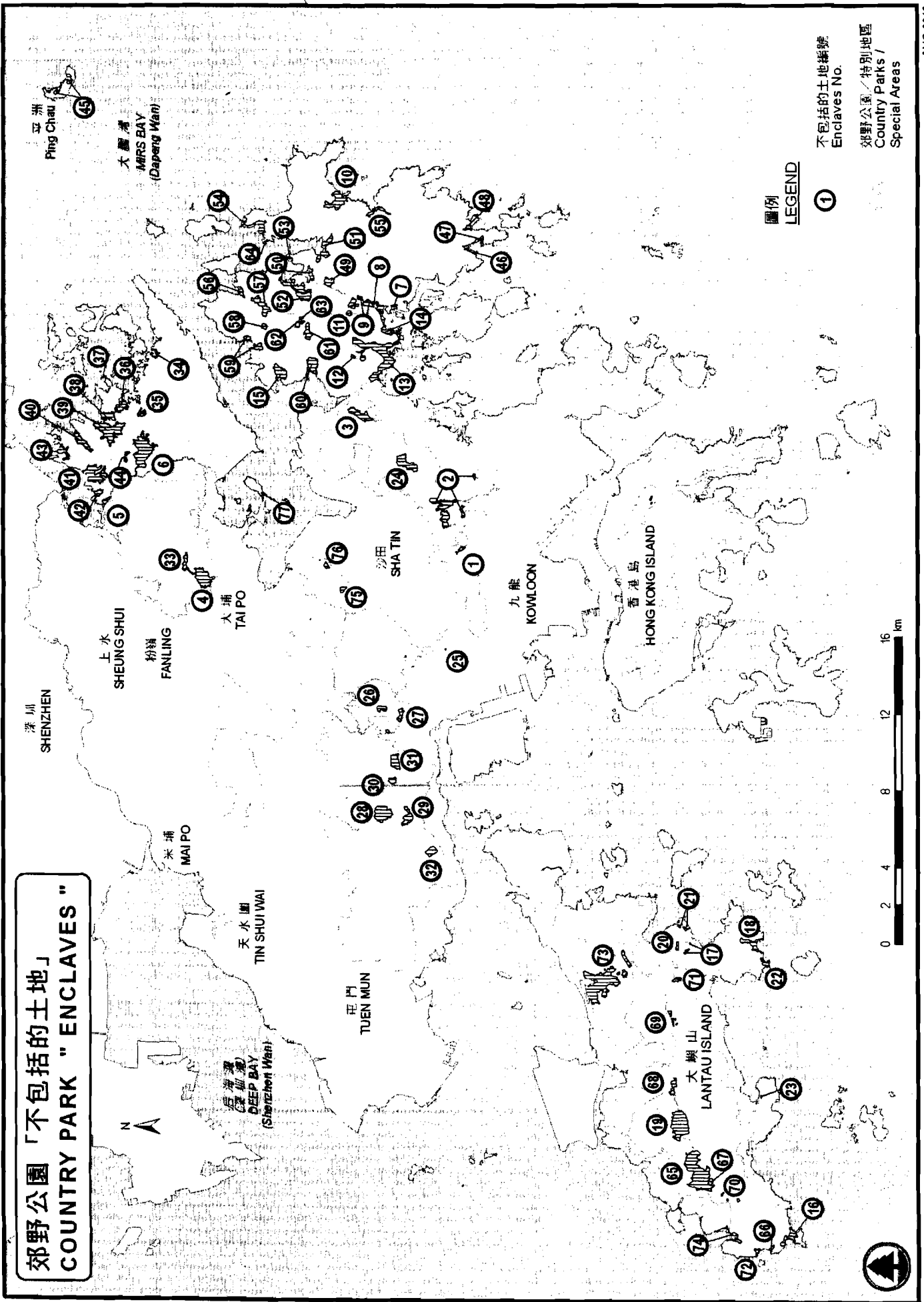
發展局  
環境局  
規劃署  
地政總署  
漁農自然護理署  
環境保護署

申訴專員公署

檔案：OMB/DI/227

二〇一一年九





已納入分區計劃大綱圖的郊野公園「不包括的土地」

編號	地點	面積 ( 公頃 ) ( 約數 )
獅子山郊野公園		
1	十二笏	3
馬鞍山郊野公園		
2	牛寮及觀音山	72
3	黃竹洋	37
八仙嶺郊野公園		
4	沙羅洞	56
船灣郊野公園		
5	雞谷樹下、河瀝背及鹹坑尾	8
6	河背、田心、三家村、新屋村、新屋下、老圍、嶺背及九擔租	98
西貢東及西貢西郊野公園		
7	黃宜洲及起子灣	9
8	北潭涌	2
9	鯽魚湖	15
10	大浪、林屋圍、龍尾頭、大灣及鹹田	46
11	北潭	5
12	石坑	3
13	大網仔、蛇頭、坪墩、鐵鉗杭、丞笏、大埔仔、礮田坑、早禾坑、黃竹灣及黃毛應	126
14	黃麋地及斬竹灣	36
15	深涌	32
南大嶼、北大嶼及北大嶼 ( 擴建部分 ) 郊野公園		
16	分流村	24
17	白富田	3
18	龍尾及大浪	28
19	昂坪	103
20	荔枝園	5
21	水井灣	2
22	二浪	7
23	水口灣	1

未納入分區計劃大綱圖的郊野公園「不包括的土地」

編號	地點	面積 (公頃) (約數)
馬鞍山郊野公園		
24	茅坪、茅坪老屋、茅坪新屋及黃竹山 (城市規劃委員會(「城規會」)於2011年8月26日公布茅坪發展審批地區草圖)	45
金山郊野公園		
25	金山	1
大帽山郊野公園		
26	川龍附近的土地	10
27	曹公潭附近的土地	9
大欖郊野公園		
28	田夫仔(城規會於2011年1月7日公布田夫仔發展審批地區草圖)	53
29	清快塘	26
30	上塘	10
31	上花山	26
32	圓墩	19
八仙嶺郊野公園		
33	平山仔	15
船灣郊野公園		
34	紅石門村	10
35	犁頭石	10
36	三桠村(城規會於2011年8月26日公布荔枝窩、小灘及三桠村發展審批地區草圖)	23
37	西流江	2
38	小灘(城規會於2011年8月26日公布荔枝窩、小灘及三桠村發展審批地區草圖)	20
39	蛤塘、梅子林及荔枝窩(城規會於2011年8月26日公布荔枝窩、小灘及三桠村發展審批地區草圖)	91
40	鎖羅盆(城規會於2010年9月30日公布鎖羅盆發展審批地區草圖)	29
41	谷埔新屋下、谷埔老圍、二肚、三肚、四肚及五肚	64
42	鳳坑	9
43	榕樹凹	18
44	芬箕托	5
45	洲尾、大塘、洲頭及沙頭	26

西貢東及西貢西郊野公園		
46	北丫(城規會於2011年8月19日公布東丫及北丫發展審批地區草圖)	11
47	東丫(城規會於2011年8月19日公布東丫及北丫發展審批地區草圖)	10
48	白腊(城規會於2010年9月30日公布白腊發展審批地區草圖)	6
49	北潭凹(城規會於2011年1月7日公布土瓜坪及北潭凹發展審批地區草圖)	14
50	土瓜坪(城規會於2011年1月7日公布土瓜坪及北潭凹發展審批地區草圖)	9
51	赤徑	31
52	木灘、屋頭、高塘、高塘下洋	67
53	東心淇	4
54	高流灣、巫屋、林屋、劉屋及謝屋(城規會於2011年8月26日公布高流灣發展審批地區草圖)	33
55	西灣(城規會於2010年8月6日公布西灣發展審批地區草圖)	17
56	海下(城規會於2010年9月30日公布海下發展審批地區草圖)	8
57	白沙澳、白沙澳下洋	29
58	南山洞	16
59	荔枝莊	16
60	榕樹澳	16
61	嶂上	16
62	大礮	5
63	黃竹塱	4
64	黃茅角附近的土地	3
南大嶼、北大嶼及北大嶼(擴建部分)郊野公園		
65	鹿湖、上羗山、下羗山、長亭及坑背	155
66	煎魚灣	4
67	牛過田	7
68	地塘仔	15
69	二東山	7
70	萬丈布	2
71	南山附近的土地	6
72	雞翼角附近的土地	5
73	大蠔及黃公田附近的土地	277
74	二澳	23

大埔滘特別地區		
75	牛湖托附近的土地	5
76	大埔尾附近的土地	6
馬屎洲特別地區		
77	水茫田	2

撮要：

郊野公園「不包括的土地」的總數：	77
納入分區計劃大綱圖的郊野公園「不包括的土地」	23
郊野公園「不包括的土地」的總面積	約 2,076 公頃

## 十二幅獲選優先保護的「不包括的土地」

規劃署建議 的行動優次	規劃署建議 的保護方法	土地名稱	草擬 「發展審批地區圖」 刊憲年份	核准 「發展審批地區圖」 刊憲年份	草擬 「分區計劃大綱圖」 刊憲年份	核准 「分區計劃大綱圖」 刊憲年份
1	法定圖則	大網仔(13)	2000年	2001年	2003年	2004年
2	法定圖則	黃麋地、斬竹灣(14)	2000年	2000年	2003年	2004年
3	其他方法	鯽魚湖(9)	2000年	2001年	2003年	2004年
4*	其他方法	榕樹澳(60)	尚未納入	-	-	-
5*	其他方法	昂平(19)	1999年	2000年	2002年	2003年
6	其他方法	北潭凹(49)	尚未納入	-	-	-
7*	其他方法	海下(56)	尚未納入	-	-	-
8	其他方法	北潭涌(8)	2000年	2001年	2003年	2004年
9	其他方法	十二笏(1)	1991年	1994年	1994年	1998年
10	其他方法	黃宜洲、起子灣(7)	2000年	2001年	2003年	2004年
11*	其他方法	深涌(15)	2006年	2008年	2009年	2010年
12*	其他方法	平山仔(33)	尚未納入	-	-	-

( )括弧內號碼為有關土地在附件三的編號

行動優次第9號的「不包括的土地」早於一九九一年已被納入為發展審批地區

\*行動優次第4、5、7、11及12號為5幅規劃環境地政局於一九九九年六月指示規劃署優先制定法定規劃圖則之「不包括的土地」。

截至二〇一〇年五月

資料來源：規劃署

## 政府部門處理「西灣事件」的經過

日期	事件
2010 年 6 月 1 日	漁護署接到市民投訴，得悉有人涉嫌在西灣進行非法工程。
6 月 2 日	漁護署到現場視察時發現，在郊野公園以外的土地有人正進行挖掘工程，並有三部挖泥機及兩部機械停放於西灣的私人土地上。事發地點不屬郊野公園範圍，故不受《郊野公園條例》規管。
6 月 3 - 4 日	漁護署向地政總署轄下西貢地政處（「地政處」）查詢，證實地政處沒有批准任何人在有關私人土地上進行發展或重建。
6 月 8 日	漁護署接獲更多投訴信，內容指西灣有挖掘工程在進行中。地政處亦收到該些信件的副本。
6 月 9 日	地政處發信告知有關土地業權人，他們在私人土地上展開任何建築工程前，須提交發展建議書給有關部門考慮。
6 月 11 日	地政處把投訴信轉交屋宇署、規劃署及環保署，以考慮採取管制行動。環保署指稱，事涉地點沒有涉及非法堆填、傾倒廢物，或嚴重環境污染。屋宇署指稱沒有收到在事涉地點豎立構築物的申報。規劃署則稱，由於事涉地點並未納入法定規劃圖則，故不能採取管制行動。
6 月 18 日	漁護署發現有關私人土地鄰近的政府土地可能被佔用，於是通知渠務署、環保署及地政處跟進。渠務署指稱沒有接獲有關地點的水浸投訴，現場亦沒有由該署負責保養維修的公共排水設施。環保署則獲地盤負責人應允，會採取措施，盡量減低引致泥水出現的情況。
6 月 22 日	地政處進行實地視察，以確定工程的範圍。
6 月 29 日	地政處警告工程顧問公司，在未經批准下不得在政府土地上進行挖掘工程。
7 月 8 日	地政處完成測量報告，確定遭挖掘的土地涉及 5,000 多平方米的政府土地。
7 月 15 日	地政處到現場的政府土地上豎立告示板，警告公眾不得非法挖掘及佔用政府土地，並圍封一部分被私人土地圍繞的政府土地。
7 月 19 日	地政處再次發信提醒土地業權人，不可非法挖掘或佔用政府土地。

7月15日及19日	環保署巡查事涉地點，沒有發現違反任何污染管制法例的情況。
7月21日	環保署致電提醒事涉地盤負責人，應採取措施以防範因大雨引致泥水溢流。
7月22日至8月6日	地政處派員在現場駐守，防止任何人非法挖掘及佔用政府土地。
7月23日	環保署發現事涉地點附近溪流排出混濁溪水。
7月26日	發展局局長經考慮環境局局長及漁護署署長的意見後，決定指示城規會把西灣指定為「發展審批地區」。
7月26日	環保署去信要求地盤負責人引入更多有效的緩解措施，以防止泥水溢出污染附近溪流。
7月30日及8月16日	環保署巡視時未發現事涉地點有違反污染管制法例情況。
8月6日	規劃署刊憲，把西灣納入「發展審批地區圖」。
12月16日	環保署檢控地盤負責人違反《水污染管制條例》。法院裁定被告人罪名成立，判處罰款。
12月29日	地政總署檢控5名工人違反《土地（雜項條文）條例》，在政府土地上非法進行挖土工程。法院裁定5人全部罪名成立，判處罰款。
2011年1月6日	漁護署檢控7名工人違反《郊野公園條例》，在未得郊野公園及海岸公園管理局總監同意下，駕駛車輛進入，或將車輛帶入，或協助、教唆、慫恿或促使他人將車輛帶入郊野公園。法院判決7人全部罪名成立，判處罰款。