

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¹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，

¹ 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²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

² 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³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

³ 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⁴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。

⁴ 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。