

TOWN PLANNING BOARD

(譯本)

城市規劃委員會文件第 10180 號

考慮日期：2016 年 10 月 7 日

考慮有關《谷埔、鳳坑及榕樹凹分區計劃大綱草圖編號 S/NE-KP/1》的

申述及意見

考慮有關《谷埔、鳳坑及榕樹凹分區計劃大綱草圖編號 S/NE-KP/1》的
申述及意見

組別	申述內容／申述地點	申述人 (總數：97)	提意見人 (總數：2)
A	大致就《谷埔、鳳坑及榕樹凹分區計劃大綱草圖編號 S/NE-KP/1》 <u>提出意見</u> ，包括支持劃設「自然保育區」地帶和關注小型屋宇發展及農業活動會對環境造成不良影響，並建議如何更有效保護環境易受影響的地區。 R4 同時表示反對這份草圖。	<u>總數：8(R1 至 R8)</u> R1 ：世界自然基金會香港分會 R2 ：香港觀鳥會 R3 ：嘉道理農場暨植物園公司 R4 ：創建香港 <i>個別人士：</i> R5 至 R8	
B	<u>反對</u> 這份草圖，主要因為「鄉村式發展」地帶及「農業」地帶不夠大和把私人土地劃為保育地帶，並建議改善該區的運輸基礎設施。	<u>總數：89(R9 至 R97)</u> R9 ：鄉議局 R10 ：谷埔村原居民代表暨沙頭角區鄉事委員會執行委員 R11 ：谷埔村村代表及其家人 R12 ：鳳坑村村代表及村民 <i>村民／個別人士：</i> R13 至 R97	<u>總數：2(C1 及 C2)</u> 2 份由個別人士提交的意見書(C1 及 C2)，主要基於環保理由 <u>反對</u> B 組有關擴大「鄉村式發展」地帶和劃設「農業」地帶的建議。

1. 引言

- 1.1 二零一六年二月十九日，城市規劃委員會(下稱「城規會」)根據《城市規劃條例》(下稱「條例」)第 5 條展示《谷埔、鳳坑及榕樹凹分區計劃大綱草圖編號 S/NE-KP/1》，以供公眾查閱。在兩個月的展示期內，城規會共收到 97 份申述書。

二零一六年六月三日，城規會公布申述書的內容，為期三個星期，讓公眾提出意見；其間收到 2 份就申述提交的意見書。

- 1.2 本文件旨在提供資料，以便城規會考慮**附件 I 及 II**所載的申述和意見。相關位置在**圖 H-1、H-2a 及 H-2b**顯示。城規會已根據條例第**6B(3)**條，邀請申述人及提意見人出席會議。

2. 申述

- 2.1 申述和意見大致可分為兩組。二零一六年八月十九日，城規會決定分開考慮兩組申述和意見：

A 組

- (a) 一併聆聽第一組的申述和意見。這組包括由環保／關注團體及個別人士提交的 8 份申述書(**R1 至 R8**)和 2 份意見(**C1 及 C2**)。這一組大致支持劃設「自然保育區」地帶，並就該分區計劃大綱草圖提出意見。**R4**同時表示反對該草圖。對於劃設「農業」地帶，支持與反對的意見都有。此外，亦有申述人關注小型屋宇發展會對環境造成不良影響，以及當局沒有管制砍伐樹木；以及

B 組

- (b) 一併聆聽第二組的申述。這組包括 89 份申述書(**R9 至 R97**)。這些申述書分別由鄉議局、沙頭角區鄉事委員會執行委員、原居民代表、村民及個別人士提交，表示反對該草圖，主要理由是「鄉村式發展」地帶及「農業」地帶不夠大、不應把私人土地劃為保育地帶，以及擬備草圖時沒有尊重村民的意見。

申述的理據及建議

A 組

2.2 A 組(R1 至 R8)申述的主要理據及建議撮述如下：

2.3 R1 至 R3 及 R5 至 R7 支持草圖上的「自然保育區」地帶，R5 及 R7 亦支持草圖上的「農業」地帶及／或「鄉村式發展」地帶。R4 雖然對草圖許多方面的規劃大致感到滿意，但基於環境保護問題及小型屋宇發展的不良影響而反對草圖。

該區具重要生態價值(R1 至 R4 及 R8)

2.4 谷埔、鳳坑及榕樹凹是被船灣郊野公園包圍的「不包括的土地」。該區的林地樹木茂密，在生態上與周邊的郊野公園緊密相連。該區的濕地綜合區育有多種具保育價值的蜻蜓目昆蟲、淡水魚及淡水蟹。該區還有兩棲類動物、爬行類動物及哺乳類動物。R2 亦提交了在該區錄得的 104 種雀鳥(包括 31 個具保育價值的品種)的資料。R8 認為，沙頭角海是香港所餘無幾有紅樹林馬蹄蟹棲息的「未受干擾」生境之一。為保護該區的天然生境，建議把林地、季節性濕地、天然河溪及其 30 米範圍內的河岸區涵蓋的地方劃為「綠化地帶(1)」或「自然保育區」地帶(圖 H-2a)。

小型屋宇發展對環境造成不良影響(R1 至 R4 及 R7)

2.5 在該區，「鄉村式發展」地帶內的小型屋宇發展緊貼沼澤，而涵蓋或毗鄰環境易受影響地方的「農業」地帶及「綠化地帶」亦或准作小型屋宇發展之用。由於化糞池及滲水井系統不能有效處理家居污水，加上相關的建造工程及基礎設施，小型屋宇發展會對自然環境(特別是周邊的濕地生境)造成不良影響。有申述人建議把「屋宇」用途從「農業」地帶及／或「綠化地帶」的《註釋》中刪除(R4 及 R7)。

劃設「農業」地帶(R1 至 R5 及 R7)

2.6 谷埔內的「農業」地帶是季節性濕草地／灌木林，在水文和生態上與毗鄰的沼澤／濕地綜合區相連。涉及使用除害劑及肥料的農業活動會對這些生境造成不良影響。R1 至 R4 注意

到該區並無大規模的農業活動，而「農業用途」是保育地帶經常准許的用途，因此不支持劃設有機會作小型屋宇發展的「農業」地帶。**R4** 還認為村民旨在進行發展，而非復耕，因為鳳坑及谷埔有一些土地已與私人公司簽立買賣合約。因此，不應同意村民提出把「自然保育區」地帶及「綠化地帶」改劃為「農業」地帶的建議。另一方面，**R5** 及 **R7** 支持在分區計劃大綱草圖上劃設的「農業」地帶。

保育方面的規劃管制不足(R1、R2 及 R4 至 R7)

- 2.7 鳳坑及谷埔最近有樹木被砍伐。當局應透過加強管制破壞土地及環境的活動，對砍伐樹木的行為作出懲處。**R1**、**R2** 及 **R4** 建議在「綠化地帶」和「自然保育區」地帶的《註釋》施加限制砍伐樹木和清除植被的規定。**R6** 認為，長遠而言，應訂立樹木法，以管理及保護自然環境。對於已受干擾的生境，**R7** 認為，評估這些生境的保育價值時，須充分考慮有關土地孕育原有物種的地文特點，因為經過一段時間，現在失去的樹木和物種或會恢復生長。

其他意見(R8)

- 2.8 **R8** 建議禁止任何與保護沙頭角海的獨特海洋生態系統有抵觸的土地用途或活動。

B 組

- 2.9 反對該分區計劃大綱草圖的 **B 組(R9 至 R97)** 申述的主要理據和意見撮述如下：

「鄉村式發展」地帶不足以應付小型屋宇需求(R9 至 R10、R11 至 R16、R19 至 R23、R25、R27、R29 至 R38、R40 至 R41、R44、R46 至 R47、R49、R51、R52、R54 至 R55、R62、R66 至 R67、R72、R79、R80、R83 至 R86、R90 至 R92 及 R95)

- 2.10 該區的發展會受該草圖所限制，「鄉村式發展」地帶不足以應付原居村民發展小型屋宇的需求。當局估計谷埔村的人口約為 67 人，並據此劃定谷埔的「鄉村式發展」地帶。然而，該估計並不正確，谷埔村的實際人口遠高於此數。應注意的

是，村民因鄉村缺乏通道及其他基礎設施而遷離，但他們沒有放棄祖先遺留下來的家園，並且會返回鄉村居住。

- 2.11 應是先發展後保育。「鄉村式發展」地帶應按每條村男性原居村民的人數劃設，或擴大「鄉村式發展」地帶範圍，以提供更多土地用作發展。應准許申請在農地興建小型屋宇，並應把屋地劃為房屋發展用途(圖 H-2b)。

「農業」地帶不夠大(R9 至 R11、R19 至 R20、R23、R34 至 R38、R40、R42、R47、R59、R66 至 R67、R69、R72、R75、R80、R84、R91 至 R92 及 R94)

- 2.12 保育地帶會限制該區的農業活動，不利復耕。該區劃為「農業」地帶的土地不足。建議把農地劃為「農業」地帶而不是保育地帶，或保留農地作農業用途(圖 H-2b)。

反對把私人土地劃為保育地帶(R9 至 R41 及 R43 至 R97)

- 2.13 在沒有給予賠償或未有徵得土地擁有人同意的情況下把私人土地劃為「自然保育區」地帶或「綠化地帶」，侵犯了土地擁有人的私人土地權利／權益，做法不合理或不公平。該分區計劃大綱草圖漠視原居村民的權利和權益。原居村民的權利和權益應受《基本法》第四十及一百二十二條、《中國華僑保護法例》第九十條及《公民權利和政治權利國際公約》第十七及二十五條所保障。

- 2.14 **R80** 認為該區的發展潛力有限，而由於市區的擴展不會侵進附近的郊野公園，所以不必把農地及許可墓地劃為保育地帶。

- 2.15 建議重新考慮或撤回在私人土地劃設的保育地帶或該區規劃的土地用途，作出賠償或收回「自然保育區」地帶和「綠化地帶」的土地。**R58** 建議政府在政府土地上開闢濕地，把谷埔村私人土地上的生物遷移到該濕地。**R62** 建議只把谷埔由堤壩延伸至鄉村的 50 米範圍內的政府土地劃為「自然保育區」地帶(圖 H-2b)，並設定「綠化地帶」時限，其後作出檢討。

在谷埔劃設的「政府、機構或社區」地帶不合理(R50、R62、R67及R96)

2.16 啓才學校及協天宮屬谷埔村所有，將其劃作「政府、機構或社區」用途並不合理(圖 H-2b)。

為鄉村闢設通道(R9、R12、R29至R33、R40、R44、R46至R47、R49、R55、R70、R72、R88、R91至R92及R97)

2.17 政府應為鄉村闢設通道，以改善交通連繫，方便村民在鄉村生活。

不尊重持份者的意見(R9至R10、R12、R29至R39、R42、R44、R49、R53、R55至R57、R60、R66、R68、R69、R74至R77、R80至R81、R84、R86、R89、R93至R94及R96)

2.18 持份者是村民而不是政府／環保團體。村民才有資格就該分區計劃大綱草圖或鄉村的規劃提供意見。然而，政府擬備該草圖時沒有尊重村民的意見。政府應諮詢村民和充分考慮他們的意見。

其他意見(R67)

2.19 R67 反對把沙頭角地區納入船灣郊野公園範圍。

3. 對申述的意見

意見書 C1 及 C2 由兩名個別人士提交，表示反對 B 組申述(R9至R97)有關擴大「鄉村式發展」地帶和劃設「農業」地帶的建議，主要理據與上文第 2.4 及 2.6 段 A 組申述的理據相似。

4. 背景

4.1 二零一五年六月二十三日，發展局局長行使行政長官所授予的權力，根據條例第 3(1)(a)條指示城規會擬備一份涵蓋谷埔、鳳坑及榕樹凹地區的分區計劃大綱圖。二零一五年八月二十八日，城規會初步考慮《谷埔、鳳坑及榕樹凹分區計劃

大綱草圖編號 S/NE-KP/B》，並同意該草圖適宜提交北區區議會及沙頭角區鄉事委員會以作諮詢。

- 4.2 規劃署分別於二零一五年九月十四日及十月二日就該分區計劃大綱草圖諮詢北區區議會及沙頭角區鄉事委員會。他們都強烈反對該草圖，理由主要是「鄉村式發展」地帶不足以應付原居村民發展小型屋宇的需求，以及把私人農地劃為保育地帶會剝奪土地擁有人的權益。他們認為，土地擁有人的意見並沒有在該草圖上反映。他們主要建議擴大「鄉村式發展」地帶的範圍、把私人農地劃為「農業」地帶，以及為鄉村關設通道。
- 4.3 城規會亦收到環保／關注團體(即嘉道理農場暨植物園公司、世界自然基金會香港分會、香港觀鳥會、創建香港及長春社)的意見。他們大都關注小型屋宇發展和農業活動會對環境造成不良影響，並建議從「農業」地帶及「綠化地帶」的《註釋》中剔除「屋宇」用途、把「農業」地帶劃為「綠化地帶」、「綠化地帶(1)」或「自然保育區」地帶，以及把所有天然河溪及其 30 米闊的河岸區、季節性濕地和林地劃為「綠化地帶(1)」或「自然保育區」地帶。
- 4.4 二零一六年一月二十九日，城規會進一步考慮該草圖以及所收到的北區區議會、沙頭角區鄉事委員會、相關的原居民代表和村民及環保／關注團體的意見。城規會考慮這些意見後，同意《谷埔、鳳坑及榕樹凹分區計劃大綱草圖編號 S/NE-KP/B》適宜展示予公眾查閱。二零一六年二月十九日，城規會根據條例第 5 條展示重新編號為 S/NE-KP/1 的谷埔、鳳坑及榕樹凹分區計劃大綱草圖，以供公眾查閱。

5. 區內諮詢

二零一六年三月九日，規劃署就已刊憲的《谷埔、鳳坑及榕樹凹分區計劃大綱草圖編號 S/NE-KP/1》諮詢沙頭角區鄉事委員會。他們強烈反對該草圖，認為他們的意見不受尊重，並建議擴大「鄉村式發展」地帶的範圍、把私人農地劃為「農業」地帶，以及政府就劃為「自然保育區」地帶的私人土地作出賠償。正如上文第 4.2 段所述，規劃署先前已就該分區計劃大綱草圖諮詢北區區議會。由於草圖沒有修訂，北區區議會認為無須再作諮詢。二零一六年二月

十九日，分區計劃大綱草圖編號 S/NE-KP/1 刊憲。同日，規劃署告知北區區議會該草圖已展示予公眾查閱，直至二零一六年四月十九日止，任何人均可就該草圖向城規會作出申述。

6. 規劃考慮因素及評估

申述地點及周邊地區(圖 H-1、H-2a 及 H-2b)

6.1 申述地點涵蓋分區計劃大綱圖整個範圍。

規劃區(圖 H-3 至 H-6)

6.2 規劃區(下稱「該區」)涵蓋的土地總面積約為 90.27 公頃，分為鳳坑(約 9.32 公頃)、谷埔(約 62.82 公頃)及榕樹凹(約 18.13 公頃)三個支區。該區位於新界東北邊緣，被船灣郊野公園包圍，北臨沙頭角海。

6.3 該區沒有車路，最接近的公共道路是新娘潭路，位於西面鹿頸近雞谷樹下的地方。沙頭角海南岸設有步行徑，連接該區與鹿頸。鳳坑、谷埔及榕樹凹設有碼頭／渡頭，可停泊小船。目前，該區沒有公共排污系統。

6.4 該區主要有林地、灌木林、休耕農地、低窪濕地生境(包括淡水／鹹淡水沼澤、潮間池塘／泥灘、紅樹林、蘆葦叢、海草)、河道、河口紅樹林及岩岸／沙灘，是船灣郊區更廣大的自然系統的一部分。整體來說，該區一派自然鄉郊風貌，景色宜人，景觀價值高，海邊的行人徑是遊人和遠足人士漫步的熱點。

鳳坑

6.5 鳳坑北臨沙頭角海，中部主要有一座有植被的長形小圓丘，分隔着兩片地勢緩緩向南部的山巒上升的平地。鳳坑有一些具重要保育價值的植物和保育方面須關注的蝴蝶品種，南面和西面的林地毗連船灣郊野公園。鳳坑村位於東部，西南面是一片長有成齡樹的林地，東北面是淡水／鹹淡水沼澤，西部有一條天然河溪。該區北緣沿岸有一堤壩和一小段岩岸，也有河口紅樹林。在鳳坑村現有村落的前方和旁邊，以及該

天然河溪沿岸有一些休耕農地，大部分長有雜草和灌木。鳳坑村是這個支區唯一的認可鄉村，村內的村屋大致分兩行向北排列。村屋的狀況屬一般至欠佳，不少村屋已荒廢。

谷埔

6.6 谷埔沿海有一大片平地，向着西北面的大環，另有兩塊狹長的平地夾在山坡之間，向南伸入內陸。此區三面皆毗連船灣郊野公園有植被的山坡，臨海的一方建有一長堤壩，東西兩端是沙灘／岩岸。谷埔有認可鄉村，分別是谷埔老圍和谷埔新屋下，以及內陸的二肚、三肚、四肚和五肚。村落散布在近海的淡水／鹹淡水沼澤外圍，東面夾雜在那些季節性濕草地／灌木林當中的零散沼澤地之間，或內陸的山麓丘陵處。谷埔老圍、谷埔新屋下、三肚和五肚的村後為長有成齡樹的林地，林中有具重要保育價值的植物品種。此支區也有天然河溪，從南面流向北面，包括鑑定為「具重要生態價值的河溪」由五肚流向谷埔新屋下約一公里的河段。此支區育有多種蜻蜓和淡水魚，為超過 100 種蝴蝶及具保育價值的濕地植物提供理想的生境。區內的休耕農地大部分長有雜草和灌木，大致分布在現有村落周圍。

6.7 區內的啟才學校和協天宮，以及位於谷埔老圍的楊氏宗祠和李氏宗祠，都是三級歷史建築物，具保存價值，而「谷埔具考古研究價值地點」的大部分範圍亦在此支區內。

榕樹凹

6.8 榕樹凹有一大片平地，東北面朝向榕樹凹灣，範圍至西南面的狹窄山谷，周圍被有植被的山坡環繞。榕樹凹村是一條形狀狹長的村落，位於東面的淡水／鹹淡水沼澤與西面長有成齡樹的林地之間。沿海有一堤壩，東端是沙灘／岩岸。根據記錄，此區亦有保育方面須關注的植物和蝴蝶品種。此支區也有一條長約 750 米的「具重要生態價值的河溪」，是淡水魚出沒的熱點，曾錄得稀有的菲律賓枝牙鰕虎魚的踪影。區內的休耕農地大部分長有雜草和灌木，位於村落附近。榕樹凹是此支區唯一的認可鄉村，基本上無人居住。此外，村口附近有一些荒廢的營房。

規劃意向

- 6.9 該區的整體規劃意向是保護該區的高保育和景觀價值，使其能與附近船灣郊野公園的整體自然美景互相輝映。除環境和生態方面的因素要考慮外，該區的發展還受制於有限的交通和基礎設施。該區的規劃意向亦是要把鄉村發展集中起來，以免對該區的天然環境造成不應有的干擾及令區內有限的基礎設施不勝負荷。

個別地帶(附件 III)

- 6.10 「鄉村式發展」地帶的規劃意向，是就現有的認可鄉村和適宜作鄉村擴展的土地劃定界線。地帶內的土地，主要預算供原居村民興建小型屋宇之用。設立此地帶的目的，亦是要把鄉村式發展集中在地帶內，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。在新界豁免管制屋宇的地面一層，有多項配合村民需要和鄉村發展的商業和社區用途列為經常准許的用途。其他商業、社區和康樂用途，如向城規會申請許可，或會獲得批准。
- 6.11 「政府、機構或社區」地帶的規劃意向，主要是提供政府、機構及社區設施，以配合當地居民及／或該地區、區域，以至全港的需要；以及是供應土地予政府、提供社區所需社會服務的組織和其他機構，以供用於與其工作直接有關或互相配合的用途。
- 6.12 「農業」地帶的規劃意向，主要是保存和保護良好的農地／農場／魚塘，以便作農業用途。設立此地帶的目的，亦是要保存在復耕及作其他農業用途方面具有良好潛力的休耕農地。
- 6.13 「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，以抑制市區範圍的擴展，並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。
- 6.14 「自然保育區」的規劃意向，是保護和保存區內現有的天然景觀、生態系統或地形特色，以達到保育目的及作教育和研究用途，並且分隔開易受破壞的天然環境如「郊野公園」，

以免發展項目對這些天然環境造成不良影響。根據一般推定，此地帶不宜進行發展。大體而言，有需要進行以助保存區內現有天然景觀或風景質素的發展，或者絕對基於公眾利益而必須進行的基礎設施項目，才可能會獲得批准。

- 6.15 對於「綠化地帶」及「自然保育區」，如未取得城規會的規劃許可(包括「自然保育區」地帶內由政府落實或統籌的公共工程)，不得進行任何河道改道、填土／填塘或挖土工程；至於「農業」地帶及「鄉村式發展」地帶，如要在「農業」地帶內進行任何河道改道或填土／填塘工程，以及在「鄉村式發展」地帶內進行任何河道改道或填塘工程，必須取得城規會的規劃許可。

對申述的理據及建議的回應

- 6.16 備悉 **R1 至 R7** 對該分區計劃大綱草圖及個別土地用途地帶表示支持的意見。

該區具重要生態價值(R1 至 R4 及 R8)和劃設保育地帶(R9 至 R41、R43 至 R97)

- 6.17 該區一派自然鄉郊風貌，景色宜人，保育和景觀價值高，擬備草圖時，這是重要的考慮因素。在制訂草圖的土地用途地帶時，已特別留意要保護該區重要的生態及景觀價值，同時顧及毗連的船灣郊野公園的自然系統。**A 組**有部分申述建議把林地、季節性濕草地、天然河溪及 30 米闊的河岸區劃為「綠化地帶(1)」或「自然保育區」地帶。**B 組**有申述建議撤回涵蓋私人土地的保育地帶。須留意的是，生態較易受影響的地方，包括三個支區鄉村後方的成齡樹林、淡水／鹹淡水沼澤(包括毗連位於谷埔和榕樹凹的「具重要生態價值的河溪」的下游河段)及鳳坑的河口紅樹林，已劃為「自然保育區」地帶。至於廣闊的林地和灌木林(覆蓋鳳坑西北邊緣和谷埔東北邊緣的山坡上小部分的許可基地)、河溪及餘下的河岸區、部分季節性濕草地和岩岸／沙灘，則主要劃為「綠化地帶」(圖 H-3)。漁農自然護理署(下稱「漁護署」)表示，「具重要生態價值的河溪」上游河段的河岸區與毗鄰地方有着相似的生境和土地狀況，現時把這些河岸區劃為「綠化地帶」實屬恰當，切合毗鄰地方的情況。漁護署亦認為，在草圖所劃設的兩個保育地帶，根據一般推定，都不宜進行發

展，可以透過規劃充分保護該區的自然環境，故做法恰當。至於 **A 組** 部分申述所提交的生態資料，漁護署已備悉，當局在擬備草圖的過程中，亦已考慮到該區的重要生態價值。

- 6.18 關於有申述人提出只把谷埔由堤壩延伸至鄉村的 50 米範圍內的政府土地劃為「自然保育區」地帶的建議(**R62**)，有關的政府土地是淡水／鹹淡水沼澤的一部分，已劃為「自然保育區」地帶(圖 **H-2b** 及 **H-3**)。漁護署認為，現時所劃的「自然保育區」地帶範圍已適當反映這個生境重要的生態價值。某生境是否位於政府土地不應是制訂土地用途地帶時唯一考慮的因素。關於定期檢討「綠化地帶」規劃的建議(**R62**)，當局不時檢討並適當修訂法定圖則，以配合個別地區不斷轉變的社區需要和期望。

劃設「鄉村式發展」地帶(R9 至 R10、R11 至 R16、R19 至 R23、R25、R27、R29 至 R38、R40 至 R41、R44、R46 至 R47、R49、R51、R52、R54 至 R55、R62、R66 至 R67、R72、R79、R80、R83 至 R86、R90 至 R92 及 R95)

- 6.19 鳳坑村、谷埔村及榕樹凹村是該區的認可鄉村。劃定須保育的地方後，有需要在適當地點劃設「鄉村式發展」地帶，以應付村民的小型屋宇需求。該區的「鄉村式發展」地帶的界線是考慮了「鄉村範圍」、尚未處理的小型屋宇申請數目、所預測的小型屋宇需求量、區內地形及用地限制而劃的。地勢崎嶇和草木茂盛的地方、河道和墓地都盡量不劃入此地帶內。
- 6.20 地政總署北區地政專員表示，截至二零一六年八月，谷埔尚未處理的小型屋宇申請有三宗，而鳳坑及榕樹凹則無未處理的小型屋宇申請。根據相關原居村民代表提供的最新資料(現年 18 歲或未來 10 年將屆 18 歲並會申請批建小型屋宇的合資格男性原居民(包括居港及僑居海外者)人數細目表)，預測未來 10 年小型屋宇需求量為 1 423 幢(鳳坑、谷埔及榕樹凹的需求量分別為 540 幢、600 幢及 283 幢)。規劃署初步估計需要約 35.65 公頃土地，以應付合共為數 1 426 幢的小型屋宇需求(表1)。

表 1：谷埔、鳳坑及榕樹凹的小型屋宇供求情況

鄉村	小型屋宇		小型屋宇		「鄉村範圍」 (草圖上的「鄉村範圍」) (公頃)	草圖上的「鄉村式發展」地帶 (公頃)	應付新增需求所需的土地 (公頃)	可供應付新增需求的土地 (公頃)	有土地應付的新增需求百分比 (%)
	2013 年的需求數字 ⁽¹⁾		2016 年的需求數字						
	尚未處理的申請涉及的需求	未來 10 年的預測需求 ⁽²⁾	尚未處理的申請涉及的需求	未來 10 年的預測需求 ⁽²⁾					
鳳坑	0	182 (2011 年至 2020 年)	0	540 (2015 年至 2024 年)	6.47 (5.86)	0.73	13.50	0.42 (16 幢屋宇)	3%
谷埔	0	500 (2012 年至 2021 年)	3	600 (2015 年至 2024 年)	14.32 (13.49)	3.63	15.08	1.76 (70 幢屋宇)	12%
榕樹凹	0	20 (2009 年至 2018 年)	0	283 (2016 年至 2025 年)	6.72 (6.72)	1.52	7.08	0.40 (16 幢屋宇)	6%
總數	0	702	3	1423	27.51 (26.07)	5.88	35.65	2.58 (102 幢屋宇)	7%

註：

(1) 參考二零一三年二月有關考慮《鳳坑、谷埔及榕樹凹發展審批地區草圖編號 DPA/NE-KP/B》的城市規劃委員會文件第 9282 號。

(2) 地政總署北區地政專員表示，未來 10 年的小型屋宇預測需求數字是由相關原居民代表提供，北區地政處無法核實數字是否準確。

6.21 為了盡量減輕小型屋宇發展對該區自然環境造成的不良影響，加上考慮到該區基礎設施有限，當局採用了逐步增加的方式劃設「鄉村式發展」地帶作小型屋宇發展。「鄉村式發展」地帶的土地面積將不會從一開始便能完全應付小型屋宇的土地需求，此舉是為了把這類發展局限在毗鄰現有村落的合適地方，使發展模式較具條理，同時在土地運用和基礎設施及服務的提供方面，較具經濟效益。現在草圖上劃為「鄉村式發展」地帶作小型屋宇發展的土地總面積約 5.88 公頃，較發展審批地區草圖上的「鄉村式發展」地帶的面積增加 1.1 公頃，主要涵蓋現有村落及毗鄰長滿雜草和灌木的休耕農地。「鄉村式發展」地帶內約有 2.58 公頃可用土地(相等於約 102 幅小型屋宇用地)，可應付三宗尚未處理的小型屋宇申

請，以及約 7%的預測小型屋宇需求(總需求量为 1 426 幢屋宇)(表 1)。區內有多幅屋地零散分布，遠離現有村落及／或位於環境易受影響的地方。這些屋地大多面積細小並已批租作廁所用途，故並無納入「鄉村式發展」地帶(圖 H-2b、H-4a 及 H-4b)。如擬發展／重建小型屋宇，可向城規會提出申請，城規會會按個別情況考慮每宗申請。

- 6.22 至於谷埔村及該區的人口，當局擬備該草圖時，按照圖則制訂過程中採取的慣常做法，參考二零一一年人口普查的資料，估計整區人口約為 67 人。事實上，人口數字只是有助擬備草圖的其中一項指標和反映該區特色的背景資料。

小型屋宇發展對環境造成不良影響(R1 至 R4 及 R7)

- 6.23 目前的行政制度已有足夠的管制，確保個別小型屋宇發展項目對周邊環境不會造成不可接受的影響。為保護該區的水質，小型屋宇發展項目的化糞池及滲水井系統的設計和建造必須符合相關的標準與規例，例如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」。《專業人士環保事務諮詢委員會專業守則第 5/93 號》訂有具體的規定(例如化糞池及滲水井系統與水體最少要相距多遠)，確保系統效能符合要求。環保署的《村屋污水排放指南》亦有載述如何操作和維修保養化糞池(例如清除淤泥的方法)。
- 6.24 此外，根據環境運輸及工務局技術通告(工務)第 5/2005 號「保護天然河道／河流免受建造工程的不良影響」的規定，如發展計劃／方案可能影響天然溪澗／河流，負責批核和處理發展計劃的當局須徵詢和收集漁護署和相關當局的意見。
- 6.25 地政總署在處理小型屋宇批建申請時，會諮詢相關的政府部門，包括環保署、漁護署、水務署、渠務署、土木工程拓展署(就斜坡事宜)、運輸署、消防處(就緊急車輛通道事宜)及規劃署，確保所有相關部門都有充分機會覆檢申請，並就申請提出意見，以避免小型屋宇發展對周邊環境造成不良影響。申請人亦須遵守與發展計劃／方案相關的標準與規例。

劃設「農業」地帶(R1至R5及R7；R9至R11、R19至R20、R23、R34至R38、R40、R42、R47、R59、R66至R67、R69、R72、R75、R80、R84、R91至R92及R94)

6.26 申述人對劃設「農業」地帶有不同意見。**A組**部分申述人(**R5及R7**)支持現時劃設的「農業」地帶，其他申述人(**R1至R4**)則以環保為由不支持劃設「農業」地帶。**B組**的申述人認為「農業」地帶不夠大，而且應把受租契規管的農地劃為「農業」地帶而非保育地帶。

6.27 為促進有人居住的鄉村復興農業活動，並保存該區的鄉郊格局，規劃署在諮詢漁護署後，把鳳坑和谷埔老圍現有村落附近，約3.94公頃具復耕潛力的休耕農地劃作「農業」地帶。該幅農地地勢較為平坦，而且較易到達，現時長滿雜草和灌木。雖然一般來說，「農業用途」是「自然保育區」地帶、「綠化地帶」及「鄉村式發展」地帶經常准許的用途，但在適當地地方劃設「農業」地帶可更清晰地表達該地方用作農業活動的規劃意向。至於有申述人關注農業活動對生態造成不良影響，漁護署表示農耕和保育兩者可以並存。

保育方面的規劃管制(R1、R2及R4至R7)

從「農業」地帶及／或「綠化地帶」的《註釋》中刪除「屋宇」用途(**R4及R7**)

6.28 「農業」地帶及「綠化地帶」《註釋》的土地用途表，主要是參照城規會通過的《法定圖則註釋總表》而訂定。「屋宇(只限新界豁免管制屋宇)」及「屋宇」用途，分別屬「農業」地帶和「綠化地帶」的第二欄用途，必須取得城規會的規劃許可方可發展。如在這兩個地帶發展小型屋宇，必須提出規劃申請，規劃署會就有關申請徵詢相關政府部門的意見，評估所發展的小型屋宇對周邊地區可能造成的不良影響。城規會將會按每宗申請的個別情況，以及根據當時的規劃情況、相關指引及相關政府部門的意見作出考慮。此外，事先未取得城規會的規劃許可，不得在「農業」地帶及「綠化地帶」進行可能會對自然環境造成不良影響的河道改道或填土／填塘等工程。上述建議欠缺有力的理據支持。

在「綠化地帶」及「自然保育區」地帶的《註釋》加入限制砍樹及清除植物的條文(**R1**、**R2** 及 **R4** 至 **R7**)

6.29 除了把保育和景觀價值高的地方劃為根據一般推定不宜進行發展的「綠化地帶」和「自然保育區」地帶外，也有其他措施保護動植物。《林區及郊區條例》(第 96 章)禁止在政府土地上的林區及植林區內砍伐、切割、焚燒或摧毀樹木或生長中植物。其附屬法例《林務規例》(第 96 章 A)禁止採摘、砍伐、售賣或管有列明的植物品種。《野生動物保護條例》(第 170 章)透過禁止在本港狩獵或管有附表所列的受保護野生動物或狩獵器具，以保護本港的野生動物。關於私人土地上的樹木，在新批地段的契約中通常會有保護樹木的條款。然而，將新界土地批租作農業用途的集體政府租契則沒有任何保護樹木的條款。

6.30 關於 **R1**、**R2** 及 **R4** 建議透過分區計劃大綱圖管制砍伐樹木和清除植被的行為，《城市規劃條例》(第 131 章)未必是達到此特定目的的適當工具。《城市規劃條例》主要是為有系統地擬備規劃圖則訂定條文，以就土地的用途和發展提供指引，並施加管制。砍伐樹木和清除植被本身並不構成發展。至於 **R6** 提出訂立樹木法的建議不屬城規會職權管轄範圍，規劃署會將建議轉交相關的政府決策局／部門考慮。

6.31 正如第 6.17 段所述，考慮到保育和景觀價值高的地方的自然生境，以及毗連的船灣郊野公園的自然系統，分區計劃大綱圖把這些地方劃為「綠化地帶」和「自然保育區」地帶。這些地帶內的發展將受到嚴格管制，必須先取得城規會的規劃許可。對於蓄意破壞鄉郊自然環境的行為，城規會絕不會從寬處理。城規會會按行之有效的做法處理「先破壞，後建設」的個案。

谷埔劃設的「政府、機構或社區」地帶(R50、R62、R67 及 R96)

6.32 啟才學校及協天宮位於谷埔村的「鄉村範圍」外，與谷埔現有村落和「鄉村式發展」地帶分隔(圖 H-2b 及 H-4a)。「政府、機構或社區」地帶約有 32%的地方是私人土地；而設立此地帶的主要目的，是要反映具保存價值的三級歷史建築物的現有用途。

土地擁有人的權利(R 9 至 R 41、R 43 至 R 97)

6.33 有申述人指稱草圖侵犯土地擁有人的私人土地權利／權益，亦漠視原居村民的權利和權益，他們的權利和權益受各項法例保護。以下是就這方面問題取得的法律意見。

私人土地權利／權益－《基本法》第六及一百零五條

6.34 《基本法》第六及一百零五條保護香港的私有財產權，而第一百零五條則進一步規定要就依法徵用財產支付補償。根據這份草圖，其所劃設的土地用途地帶不大可能會構成「徵用」財產而須支付補償，因為這份草圖不會影響任何土地擁有人轉移／轉讓其土地利益的權利，也不會令有關土地變成沒有任何有意義或經濟上可行的用途。此外，只要是為了達到作出更佳的規劃管制這個合法目的，而有關土地又可作「經常准許的用途」，以及須先取得規劃許可才可進行的其他用途，看來該草圖並沒有違反《基本法》第六及一百零五條有關保障財產權的規定。

原居村民的權利及權益－《基本法》第四十及一百二十二條、《中國華僑保護法例》第九十條及《公民權利和政治權利國際公約》第十七及二十五條

6.35 《基本法》第四十條訂明「新界」原居民的合法傳統權益受香港特別行政區的保護。只要在《基本法》生效前，《城市規劃條例》(第 131 章)下的分區計劃大綱圖制度已限定了獲確認的傳統權益，如今根據此條例，以這份草圖對有關權益合法施加「自然保育區」地帶及「綠化地帶」的規劃管制，也就不違反《基本法》第四十條。由於這份草圖不會導致租金的改變，因此《基本法》第一百二十二條並不適用。

6.36 《中國華僑保護法例》(1991 年)並不存在於內地法律中，亦未列於《基本法》附件三。因此，根據《基本法》第十八條，該法例在香港特別行政區並不適用。根據有關申述(R 80)所指稱的事實，這份草圖的土地用途地帶規劃並無違反《公民權利和政治權利國際公約》第十七及二十五條。該公約第十七條訂明，任何人均享有其私生活、家庭或住宅免受無理或非法侵擾的權利。該條文並不適用於現時情況，即使適用，草圖亦沒有違反該條文的規定，因為任何侵擾均不是無

理或非法。至於該公約第二十五條，申述人並無提出具體論據，證明這份草圖如何影響其參與公共生活。無論如何，申述人及村民都有充分機會參與擬備這份草圖的過程。

為鄉村闢設通道(R9、R12、R29 至 R33、R40、R44、R46 至 R47、R49、R55、R70、R72、R88、R91 至 R92 及 R97)

6.37 根據草圖的《註釋》說明頁，在圖則涵蓋範圍內的土地上，由政府統籌或落實的道路工程一般屬經常准許的用途。該區現時沒有車輛通道，主要經由鹿頸一條步行徑及三個支區的碼頭／渡頭前往。相關的政府部門會一直留意該區在基礎設施方面的需要，並視乎有否資源闢設所需設施。

不尊重持份者的意見(R9 至 R10、R12、R29 至 R39、R42、R44、R49、R53、R55 至 R57、R60、R66、R68、R69、R74 至 R77、R80 至 R81、R84、R86、R89、R93 至 R94 及 R96)

6.38 在制訂草圖期間，規劃署曾徵詢公眾(包括北區區議會、沙頭角區鄉事委員會、相關鄉村的原居民代表、村民及環保／關注團體等其他相關持份者)的意見，並將收集到的意見向城規會匯報，讓其作初步考慮和進一步考慮，然後才把草圖刊憲。草圖刊憲後的法定圖則制訂程序包括展示草圖供公眾查閱(在此期間，任何人皆可向城規會作出申述和就申述提出意見)，以及聆聽收到的申述及意見。根據《城市規劃條例》，這個程序本身已屬公眾諮詢程序。城規會會考慮相關的規劃考慮因素和收到的申述及意見，才作出決定。

其他意見(R8 及 R67)

6.39 **A 組 R8** 建議禁止任何與保護沙頭角海的海洋生態系統有牴觸的土地用途或活動。**B 組 R67** 反對把沙頭角地區納入船灣郊野公園範圍。上述事宜皆不屬城規會職權管轄範圍，或與草圖沒有直接關係。當局會適當地將上述意見轉交相關的政府部門考慮。

對意見的理據的回應

6.40 兩份意見書(**C1** 及 **C2**)都反對 **B 組** 提出的擴大「鄉村式發展」地帶和劃設「農業」地帶的建議，主要理據與上文第 2.4

和 2.6 段 **A 組** 申述的理據相似。上文第 6.17、6.19 至 6.21 及 6.26 至 6.27 段所載的回應亦相關。

7. 諮詢

7.1 規劃署曾徵詢相關政府部門的意見，他們的意見已適當收錄於上文各段。

7.2 規劃署曾徵詢政府以下各局和部門的意見，他們對申述內容沒有很大意見：

- (a) 教育局局長；
- (b) 屋宇署總屋宇測量師／新界西；
- (c) 路政署總工程師／新界東；
- (d) 康樂及文化事務署署長；
- (e) 通訊事務總監；
- (f) 政府產業署署長；
- (g) 土木工程拓展署新界東拓展處處長；
- (h) 規劃署總城市規劃師／規劃研究；
- (i) 規劃署總城市規劃師／策略規劃；
- (j) 機電工程署署長；
- (k) 發展局綠化、園境及樹木管理組；
- (l) 消防處處長；
- (m) 社會福利署署長；
- (n) 康樂及文化事務署古物古蹟辦事處；
- (o) 文物保育專員；
- (p) 旅遊事務專員；
- (q) 水務署總工程師／建設；
- (r) 土木工程拓展署土力工程處處長；
- (s) 渠務署總工程師／污水工程；
- (t) 渠務署總工程師／排水工程；
- (u) 渠務署總工程師／新界北；
- (v) 食物環境衛生署署長；

- (w) 海事處處長；
- (x) 運輸署署長；以及
- (y) 警務處處長。

8. 規劃署的意見

- 8.1 備悉 **R1 至 R7(部分)**對該分區計劃大綱草圖及個別土地用途地帶表示支持的意見。
- 8.2 基於上文第 6 段所作的評估及以下理由，規劃署不支持 **R8、R9 至 R97 以及 R1 至 R7 餘下部分**的申述內容，並認為不應順應這些申述修訂該分區計劃大綱草圖：

該區具重要生態價值(R1 至 R4 及 R8)和劃設保育地帶(R9 至 R41、R43 至 R97)

- (a) 當局已劃設根據一般推定不宜進行發展的保育地帶，包括「自然保育區」地帶及「綠化地帶」，涵蓋保育及景觀價值高的地方，務求通過法定規劃大綱，保護該區的天然環境，以及與其生態緊密相連的船灣郊野公園。
- (b) 有關的政府土地是淡水／鹹淡水沼澤的一部分，已劃為「自然保育區」地帶，以反映這個生境重要的生態價值。某生境是否位於政府土地不應是制訂土地用途地帶時唯一考慮的因素。當局會檢討並適當修訂法定圖則，以配合個別地區不斷轉變的社區需要和期望。

劃設「鄉村式發展」地帶(R9 至 R10、R11 至 R16、R19 至 R23、R25、R27、R29 至 R38、R40 至 R41、R44、R46 至 R47、R49、R51、R52、R54 至 R55、R62、R66 至 R67、R72、R79、R80、R83 至 R86、R90 至 R92 及 R95)

- (c) 規劃署已在適當地點劃設「鄉村式發展」地帶，以應付區內原居村民的小型屋宇需求。該區的「鄉村式發展」地帶的界線是考慮了「鄉村範圍」、小型屋宇需

求量、民居的分布模式、區內地形、具有重要生態價值的地方及個別地點的其他環境特點而劃的。

- (d) 如日後擬在「鄉村式發展」地帶以外的地方發展／重建小型屋宇，可向城規會提出申請。
- (e) 當局擬備草圖時，採用了參考二零一一年人口普查資料而估計的人口作為背景資料。這與既定做法一致。

小型屋宇發展對環境造成不良影響(R1 至 R4 及 R7)

- (f) 目前的行政制度已有足夠的管制，確保個別小型屋宇發展項目對周邊環境不會造成不可接受的影響。

劃設「農業」地帶(R1 至 R5 及 R7；R9 至 R11、R19 至 R20、R23、R34 至 R38、R40、R42、R47、R59、R66 至 R67、R69、R72、R75、R80、R84、R91 至 R92 及 R94)

- (g) 為促進有人居住的鄉村復興農業活動，草圖劃設了「農業」地帶。雖然一般來說，「農業用途」是「自然保育區」地帶、「綠化地帶」及「鄉村式發展」地帶經常准許的用途，但在適當地方劃設「農業」地帶可更清晰地表達該地方用作農業活動的規劃意向。

保育方面的規劃管制(R1、R2 及 R4 至 R7)

從「農業」地帶及／或「綠化地帶」的《註釋》中刪除「屋宇」用途(R4 及 R7)

- (h) 「屋宇(只限新界豁免管制屋宇)」及「屋宇」用途，分別屬「農業」地帶和「綠化地帶」的用途，必須取得城規會的規劃許可方可發展。城規會將會按每宗申請的個別情況作出考慮。現時並無有力理據支持對這兩個地帶施加進一步的限制。

在「綠化地帶」及「自然保育區」地帶的《註釋》加入限制砍樹及清除植物的條文(**R1、R2 及 R4 至 R7**)

- (i) 草圖把保育和景觀價值高的地方劃為根據一般推定不宜進行發展的「綠化地帶」和「自然保育區」地帶外。除此以外，還有其他措施保護動植物，包括《林區及郊區條例》(第 96 章)和《野生動物保護條例》(第 170 章)。《城市規劃條例》(第 131 章)並非管制砍伐樹木及清除植物行為的適當工具，因為砍伐樹木和清除植被本身並不構成發展。
- (j) 「綠化地帶」和「自然保育區」地帶內的發展將受到嚴格管制，必須先取得城規會的規劃許可。對於蓄意破壞鄉郊自然環境的行為，城規會絕不會從寬處理。城規會會按行之有效的做法處理「先破壞，後建設」的個案。

谷埔劃設的「政府、機構或社區」地帶(R50、R62、R67 及 R96)

- (k) 設立「政府、機構或社區」地帶，主要是反映啟才學校及協天宮的現有用途。

土地擁有人的權利(R9 至 R41、R43 至 R97)

- (l) 這份草圖不會影響任何土地擁有人轉移／轉讓其土地利益的權利，也不會令有關土地變成沒有任何有意義或經濟上可行的用途。此外，只要是為了達到作出更佳的規劃管制這個合法目的，而有關土地又可作「經常准許的用途」，以及須先取得規劃許可才可進行的其他用途，看來該草圖並沒有違反《基本法》第六及一百零五條有關保障財產權的規定。
- (m) 只要在《基本法》生效前，《城市規劃條例》(第 131 章)下的分區計劃大綱圖制度已限定了獲確認的傳統權益，如今根據此條例，以這份草圖對有關權益合法施加「自然保育區」地帶及「綠化地帶」的規劃管制，也就不違反《基本法》第四十條。由於這份草圖不會導致租金的改變，因此《基本法》第一百二十二條並

不適用。《中國華僑保護法例》(1991 年)並不存在於內地法律中，因此，根據《基本法》第十八條，該法例在香港特別行政區並不適用。這份草圖的土地用途地帶規劃並無違反《公民權利和政治權利國際公約》第十七及二十五條。

為鄉村關設通道(R9、R12、R29 至 R33、R40、R44、R46 至 R47、R49、R55、R70、R72、R88、R91 至 R92 及 R97)

- (n) 根據草圖的《註釋》說明頁，在圖則涵蓋範圍內的土地上，由政府統籌或落實的道路工程一般屬經常准許的用途。

不尊重持份者的意見(R9 至 R10、R12、R29 至 R39、R42、R44、R49、R53、R55 至 R57、R60、R66、R68、R69、R74 至 R77、R80 至 R81、R84、R86、R89、R93 至 R94 及 R96)

- (o) 在制訂草圖期間，城規會已考慮村民及其他持份者的意見，並會考慮就這份草圖的相關規劃考慮因素和收到的申述及意見，才作出決定。

其他意見(R6、R8 及 R67)

- (p) 有一些意見／建議不屬城規會職權管轄範圍，或與草圖沒有直接關係。當局會適當地將這些意見／建議轉交相關的政府部門考慮。

9. 請求作出決定

請城規會審議各項申述及意見時，亦考慮在聆聽會上提出的論點，然後決定接納申述的部分內容／不接納申述的內容。

10. 附件

附件 I 提交的申述書(R1 至 R97)

附件 II 對申述所提交的意見書(C1 及 C2)

附件 III	《谷埔、鳳坑及榕樹凹分區計劃大綱草圖編號 S/NE-KP/1》有關「鄉村式發展」地帶、「政府、機構或社區」地帶、「農業」地帶、「綠化地帶」及「自然保育區」地帶的《註釋》的摘錄
圖 H-1	位置圖
圖 H-2 a	A 組申述書 R1 至 R8 及意見書 C1 及 C2 的具體建議
圖 H-2 b	B 組申述書 R9 至 R97 的具體建議
圖 H-3	發展限制－谷埔、鳳坑及榕樹凹
圖 H-4 a 及 4 b	土地擁有權及「鄉村範圍」－谷埔、鳳坑及榕樹凹
圖 H-5	航攝照片－谷埔、鳳坑及榕樹凹
圖 H-6	直升機拍攝的照片－谷埔、鳳坑及榕樹凹

規劃署

二零一六年十月