

2010年7月28日
討論文件

立法會
環境事務委員會與發展事務委員會聯席會議

就西灣事件的跟進工作

目的

本文向委員簡介政府就西灣一事的跟進工作，並闡述可進一步保護西灣一帶的措施。

西灣事件

政府保護郊野公園的政策

2. 香港有很多郊野公園均在一九七零年代指定，過去多年，郊野公園的數目已增至 24 個，並覆蓋香港近四成土地面積。一直以來，我們的郊野公園均能達到自然保育和向市民提供康樂設施的目的。

3. 在指定郊野公園的時候，政府一直注意到在擬議成為郊野公園的地區之內或附近，本已存在私人土地和民居。我們認為，即使有民居，亦可以與郊野公園的環境融合，此外，指定郊野公園亦不應為村民的傳統權益帶來負面影響。基於以上考慮，私人土地一般不會被納入在郊野公園範圍之內，除非有關土地業權人就把其土地納入為郊野公園並沒有提出反對。

4. 至於不包括入郊野公園的鄰近土地，它們會成為郊野公園「不包括的土地」。它們均毗鄰或為郊野公園所包圍，這些土地很多由政府土地及私人土地組成。這些郊野公園「不包括的土地」的用途一般受地契的條款及細則所管制，或由

《城市規劃條例》下的分區計劃大綱圖規管(如適用)。

西灣「不包括的土地」

5. 西灣是西貢東郊野公園「不包括的土地」。它位於西貢半島的東面。此郊野公園於 1978 年指定，覆蓋 4,477 公頃的面積。當年，有少量人口在西灣進行耕作活動，這些私人土地及附近一些作為緩衝區的政府土地，合共約 16 公頃的土地沒有被納入西貢東郊野公園範圍。

在西灣發現的挖掘工程

6. 2010 年 6 月 1 日，漁農自然護理署(漁護署)接到公眾人士的口頭投訴，懷疑西灣正進行發展。發現挖掘工程的地點的位置(事發地點)，載於附件。事發地點不屬西貢東郊野公園範圍。

7. 此後，各有關部門，包括漁護署，地政總署、規劃署以及環境保護署(環保署)，採取了他們職權範圍下的行動。相關行動於下文概述。

已採取的管制行動

8. 現時，事發地點並不受法定圖則所規管。根據測量報告，事發地點有 63 幅舊批農地(總面積約為 17,981 平方米，即 1.798 公頃)，以及 10 幅舊批屋地(總面積約為 340.7 平方米，即約 0.0347 公頃)。在約 1.8 公頃的私人土地中，我們發現約有 1.2 公頃的土地的泥土被挖掘，並興建池塘、平整土地及植草皮。就舊批農地而言，雖然有關地段的用途在附件中已作描述(如「padi」(稻田))，但該些描述仍不足以限制有關地段作農地以外但不涉及豎立構建物或建築物的活動¹。惟如果在有關地點豎立建築物或構建物，則須事前得到地

¹ 根據Attorney General v Melhado Investment Ltd[1983] HKLR 327 的判決，高等法院認為，在集體官契附件所列載的用途純為描述性質。該描述並沒有限制該地段的用途。

政總署的批准。至於為數較少的舊批屋地上，現已建有房屋。但在搭建任何新的建築物前，均先得到政府的批准。至今，西貢地政處及屋宇署均沒有收到任何就在事發地點那些舊批農地或舊批屋地上豎立構建物或建築物的申請。

9. 但是，政府發現在毗鄰的政府土地上有挖掘的跡象，總面積約為 5,535 平方米(即約 0.55 公頃)。西貢地政處兩次致函土地業權人，提醒他要尊重政府土地界線及遵守地契條款。西貢地政處亦在政府土地上豎立告示牌，警告切勿進行任何違規的挖掘工程。此外，西貢地政處正考慮跟進行動，包括調查是否有人違反《土地(雜項條文)條例》。

10. 事發地點亦發現三部挖土機及若干機器。雖然事發地點位於西貢東郊野公園的範圍外，但《郊野公園及特別地區規例》(《規例》)管制車輛經西貢東郊野公園進入事發地點。漁護署正就挖土機進入郊野公園的路徑進行調查和搜證的工作，如有足夠證據將檢控有關人士。漁護署亦警告在現場的承建商，如將有關挖土機及機器運離事發地點時須經過西貢東郊野公園，必先向漁護署申請。

11. 管制污染的相關法例，如《水污染管制條例》、《廢物處置條例》、《空氣污染管制條例》以及《噪音管制條例》，均管制在工地上的污染活動。環保署已調查工程有否違反相關的污染管制法例，亦會繼續監察在事發地點的活動。

12. 古物古蹟辦事處(古蹟辦)表示，西灣(包括事發地點)是具若干考古研究價值的地點，但至今所發現的文物都不具重要文物價值，該地點的考古價值亦不足以根據《古物及古蹟條例》列為法定古蹟。根據現行保護及監察文物的行政機制，地政總署、規劃署及屋宇署如接獲會影響任何具考古研究價值地點的發展建議，都會徵詢古蹟辦的意見。根據 2007 年採用的文物保育政策，當收到通知，文物保育專員及古蹟辦會接觸土地業權人，更深入了解該地點的發展計劃、評估對文物可能造成的影響，以及討論保護該處文物所需措施及

方案。在今次事件中，雖然古蹟辦並無接獲其他部門通知有關該處的發展建議，但在事件公開報導後，已向該處業權人發出勸喻信，提醒他應在進行任何發展前，評估該處的考古價值。

13. 所有相關部門會繼續密切留意有關地點的狀況，並在現有的法例及行政指引框架下，採取嚴厲的執法行動。

保護西灣自然環境的進一步措施

14. 直至最近，西灣一直用作農地。雖然沒有突出的生態價值，但該區風景十分優美，與毗鄰的西貢東郊野公園的自然環境及怡人景緻互相輝映。在 2006 年由郊野公園之友會舉辦的「香港十大勝景」公開選舉中，西灣位列榜首。政府與公眾人士一樣，認同需急切作規劃管制，以防有關地點被用作不協調的用途。

15. 考慮過環境局局長及漁護署署長的意見後，以及鑑於西灣面對即時的發展壓力，發展局局長決定在《城市規劃條例》下，為西灣制訂發展審批地區圖，進行規劃管制。在 2010 年 7 月 26 日，發展局局長已根據《城市規劃條例》及在行政長官授權下，指示城市規劃委員會(城規會)把西灣指定為發展審批地區。有關發展審批地區圖刊憲的程序會迅速展開。刊憲之後，所有新發展工程，包括建築、工程、採礦或其他作業，以及實質改變土地用途，皆不容許或會視為違法，除非事先得到城規會的准許，或本身在發展審批地區中已為准許用途。未經許可的發展或會視為違法，有關部門可根據《城市規劃條例》採取執法行動。

16. 雖然政府決定把西灣指定為發展審批地區，漁護署署長仍會嚴格地評估如何為西灣的自然環境提供最佳保護，並在有需要時諮詢郊野公園及海岸公園委員會的意見。有關評估將包括從自然護理的角度，考慮如何劃分用途地帶以提供足夠保護，以及應否把西灣納入西貢東郊野公園，使其與其他

受郊野公園覆蓋的私人土地一樣受到保護。

17. 除西灣以外，我們知道香港還有其他郊野公園「不包括的土地」。這些地方的情況將受密切監察，相關部門亦會加強有關通報機制，以防止違規發展。鑑於公眾對這些「不包括的土地」的保護提高關注，漁護署將聯同有關部門，因應各地點的實際情況，檢視現行對應不協調發展的保護措施是否足夠，及應否把它們納入郊野公園範圍內或是採取其他管制措施。

18. 值得一提，政府向來的長遠目標，是為全香港的地方制定分區計劃大綱圖。23 個郊野公園「不包括的土地」已受有關的分區計劃大綱圖規管。但是，由於發展審批地區圖在《城市規劃條例》下的有效期為三年(除非延期至多一年)，期間須被分區計劃大綱圖代替，而在準備分區計劃大綱圖時，必須進行詳細的規劃研究，所以同一時間為不包括入郊野公園的土地啟動擬備發展審批地區圖的工作，會為規劃署的資源構成龐大壓力。

其他建議

19. 我們留意到公眾人士就如何維護私人土地的自然保育價值有不同意見。我們的政策，是在自然保育和尊重私有產權之間，作出平衡。目前一些郊野公園的「不包括的土地」已受分區計劃大綱圖規管，容許跟郊野公園配合的不同土地用途，並可容納私人土地存在。在規劃過程中，漁護署署長會獲諮詢，而他會從自然護理的角度，考慮如何為土地劃分用途地帶以提供足夠保護，以及就個別地點應否納入郊野公園，考慮其價值、理據及可能帶來的影響。有需要時，漁護署署長會諮詢郊野公園及海岸公園委員會的意見。

20. 我們亦留意到有意見認為可以考慮回購有保育價值的私人土地。政府在 2003 年就新自然保育政策進行諮詢時，已就此收集過公眾意見。《收回土地條例》容許收回須作公共

用途的土地。至於自然保育可否視爲公共用途，成爲政府收地的理由，視乎個別情況而定。更重要的是，此方案亦涉及大量的土地及龐大資源。如何爲使用有限公帑訂定優先次序，以及收地會否爲私有產權帶來負面影響等重要原則，須詳細討論。現階段，我們仍認爲收地作自然保育用途不是合適的方案。

徵詢意見

21. 我們邀請委員備悉就西灣事件的跟進工作。

環境局

發展局

2010年7月

