

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)162/13-14(02)號文件

檔號：CB1/SS/2/13

《2013年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》小組委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

目的

本文件旨在就《2013年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》(下稱"《修訂令》")提供背景資料，並簡述議員就郊野公園不包括的土地提出的意見和關注。

背景

對郊野公園不包括的土地的規管

2. 郊野公園不包括的土地指被郊野公園圍繞或毗鄰郊野公園但不屬於郊野公園一部分的土地。該等土地大多包括私人土地和政府土地。政府透過土地契約的條款及條件、《建築物條例》(第123章)及根據《城市規劃條例》(第131章)擬備的發展審批地區圖或分區計劃大綱圖(如有)，對郊野公園不包括並屬於私人的土地上進行的發展加以管制。

3. 2010年6月，政府當局發現有人在郊野公園不包括的位於大浪西灣(下稱"西灣")並屬於私人及政府的土地上進行違例挖掘工程。此事引起公眾高度關注對香港郊野公園不包括的土地的保護。當時，本港共有77幅郊野公園不包括的土地，其中23幅已納入根據《城市規劃條例》擬備的分區計劃大綱圖。在2010-11年施政報告中，政府承諾會把餘下54幅郊野公園不包括的土地納入郊野公園，或透過法定規劃程序確立該等土地的合適用途，以照顧保育和社會發展需要。

4. 為推展有關政策，漁農自然護理署(下稱"漁護署")和規劃署會按各幅郊野公園不包括的土地的實際情況，包括該地點

的保育價值、景觀及美學價值、地理位置、現有民居的規模，以及面對發展壓力等因素，作出評估。獲評估為符合納入郊野公園準則的不包括的土地，漁護署會向郊野公園及海岸公園委員會提交把該等土地指定為郊野公園的建議，以供考慮，並會在有關法定程序開展前諮詢相關持份者。

5. 當局根據指定郊野公園的原則和準則作評估後，確定把首批3幅郊野公園不包括的位於西灣、金山及圓墩的土地分別納入西貢東郊野公園、金山郊野公園及大欖郊野公園。根據《郊野公園條例》(第208章)擔任郊野公園及海岸公園管理局總監(下稱"總監")的漁農自然護理署署長援引《郊野公園條例》所訂的法定程序，把該3幅郊野公園不包括的土地納入有關的郊野公園。總監在諮詢郊野公園及海岸公園委員會後，擬備西貢東郊野公園、金山郊野公園及大欖郊野公園的未定案地圖，以供公眾於2012年10月26日至12月24日的60日內查閱。指定郊野公園的其他程序亦獲得遵循。

郊野公園不包括的位於西灣的土地

6. 西灣是西貢東郊野公園不包括的土地，位於西貢半島的東岸。據政府當局所述，西灣風景十分優美，與毗鄰西貢東郊野公園的自然環境及怡人景緻互相輝映。在郊野公園之友會於2006年舉辦的香港十大勝景公開選舉中，西灣位列榜首。

7. 自2010年6月政府當局發現有人在郊野公園不包括的位於西灣的土地上進行違例挖掘工程後，相關政府政策局／部門按照各自的職權範圍曾進行各種管制行動，以保護西灣的自然環境。發展局局長在考慮相關政策局／部門的意見後，在2010年7月根據《城市規劃條例》，把西灣指定為發展審批地區，進行規劃管制，以致規劃事務監督可根據《城市規劃條例》的條文對違例發展採取執法行動，而違例發展或會構成罪行。西灣發展審批地區的未定案地圖在2010年供公眾查閱期間，城市規劃委員會(下稱"城規會")共收到350份申述，其中約300份申述支持保護及保育西灣，以免出現不協調的用途。此外，公眾極期望保育西灣的自然環境，不希望因發展而破壞該處的天然美景。

8. 關於把西灣納入西貢東郊野公園的建議，政府當局在《郊野公園條例》所訂的法定公眾人士查閱及反對期開始前諮詢相關的持份者。其間，鄉議局表示反對建議，因為該局認為建議會侵犯其傳統及土地權益，限制了有關地區的發展潛力。西灣的村代表、西貢鄉事委員會和西貢區議會表達與鄉議局類似的關注。在西貢東郊野公園、金山郊野公園及大欖郊野公園的

未定案地圖的60日公眾查閱期內，西貢區議會曾致函行政長官及總監，表示反對把西灣納入西貢東郊野公園。

9. 2013年10月15日，秘書處接獲一間律師事務所的來函，函中表示已經就行政長官會同行政會議批准西貢東郊野公園的未定案地圖的決定展開司法覆核程序。

郊野公園不包括的位於金山及圓墩的土地

10. 至於把郊野公園不包括的位於金山及圓墩的土地分別納入金山郊野公園及大欖郊野公園的建議，有關的區議會(即沙田區議會及荃灣區議會)大致上支持建議。不過，有鄉郊居民反對把郊野公園不包括的位於金山的土地納入金山郊野公園。

《修訂令》

11. 《修訂令》由行政長官在諮詢行政會議後根據《郊野公園條例》第14條作出¹。《修訂令》修訂《郊野公園(指定)(綜合)令》(第208章，附屬法例B)，就下列3個郊野公園，以新的已予批准的地圖取代原來的已予批准的地圖 ——

- (a) 金山郊野公園(以行政長官會同行政會議於2013年5月7日批准的CP/KS^B號圖則取代總督會同行政局於1977年6月14日批准的CP/KS1^A號圖則)；
- (b) 西貢東郊野公園(以行政長官會同行政會議於2013年5月7日批准的CP/SK(E)^B號圖則取代總督會同行政局於1978年1月17日批准的CP/SK(E)^A號圖則)；及
- (c) 大欖郊野公園(以行政長官會同行政會議於2013年5月7日批准的CP/TL^F號圖則取代總督會同行政局於1995年3月21日批准的CP/TL^E號地圖)。

¹ 近期由行政長官根據第208章第14條作出命令的例子是《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》(下稱"《2010年修訂令》")。《2010年修訂令》修訂《郊野公園(指定)(綜合)令》(第208B章)，以清水灣郊野公園新的已予批准的地圖取代原來的已予批准的地圖，藉以在清水灣郊野公園劃出空間作堆填區之用。立法會成立了一個小組委員會研究《2010年修訂令》。在研究過程中，小組委員會考慮了立法會是否有權廢除根據第208章第14條作出的命令一事。小組委員會主席陳淑莊議員代表小組委員會建議廢除《2010年修訂令》。該項建議修訂獲立法會主席裁定為合乎規程，並於2010年10月13日的立法會會議上獲得通過。議員可參閱隨立法會CB(1)3017/09-10號文件發出的小組委員會報告(超連結載於**附錄**)，以了解有關的背景資料。

議員的商議工作

12. 鑒於公眾廣泛關注保護郊野公園不包括的土地，以免出現不協調的發展，發展事務委員會與環境事務委員會於2010年7月28日舉行聯席會議，討論相關事宜。

13. 委員普遍關注到新界的發展破壞了土地的保育價值。他們強調，政府當局有需要平衡發展與環境保護，以及採取更積極的方法保護具高度保育價值的土地，而不是只對投訴作出反應。

14. 委員普遍支持自然保育，並認為政府當局應竭力堅守環保原則和制訂更積極的措施(包括立法措施)，以防止自然環境進一步受到破壞，以及加快將具保育價值的土地指定為發展審批地區的程序。相關政策局／部門應定期舉行季度會議，與環保團體討論各項措施。與此同時，當局應擬定須優先保育的土地清單和擬備相關分區計劃大綱圖的時間表，以及所需的政策及指引，以保護自然環境，讓市民可享受自然美景所帶來的樂趣。當局亦應加強宣傳工作，以提高市民的保育意識，令他們明白有需要保護具保育價值的土地。當局亦有需要檢討自然保育政策、郊野公園政策、鄉郊規劃政策及小型屋宇政策等。

15. 一名委員建議，政府應買下具保育價值的土地，否則發展商會購入該等土地。分區地政處亦應制訂監察清單，以監察生態易受破壞地區的土地交易情況，以及該等土地其後的發展。

16. 部分委員察悉發展與環境保護之間存在矛盾，並認為城規會在規劃土地時應考慮土地業權的問題。他們認為，如土地業權人的土地被凍結發展，他們應有權尋求補償。因此，當局應設立基金，向因保育而喪失土地發展權的業權人提供補償。當局應考慮透過收回土地、換地及轉移地積比率等其他措施向業權人提供補償。一個類似市區重建局的收回土地機制應適用於鄉郊地區，因為此機制亦有助解決土地業權人反對保育的問題。

17. 部分委員建議，政府當局應提供一覽表，列明哪些名勝景點的自然景觀應予保護，以致在提高透明度後，土地業權人會清楚知道該等土地的發展須受規劃管制。當局可考慮恢復採取70年代的做法，讓因保育需要而喪失發展權的土地業權人以"乙種換地權益書"的形式換地。

18. 政府當局回應委員的關注時表示，當局竭盡所能保護自然環境。除了檢討是否可把《郊野公園條例》的適用範圍擴展至包括郊野公園不包括的土地，政府當局亦會考慮是否可把該等不包括的土地指定為發展審批地區。指定發展審批地區及之後準備分區計劃大綱圖，將有助在自然保育需要與保障私人土地業權人的權利之間取得平衡。公眾人士將可在較大程度上參與規劃過程。鑒於這些不包括的土地面對越來越大的發展壓力，漁護署聯同其他局／部門，一直有密切監察各幅不包括的土地，並會因應每幅不包括的土地的情況檢視現行應對不協調發展的保護措施是否足夠。當局亦會考慮提供誘因，方便土地業權人使用其土地進行保育活動。

19. 政府當局因應委員的要求，提供郊野公園不包括的土地的一覽表，以及有關該等土地是否已受分區計劃大綱圖規管的資料，供委員參閱。該等資料載於立法會CB(1)2721/09-10(01)號文件，而該份文件的超連結載於**附錄**。

最新發展

20. 《修訂令》於2013年10月11日刊登憲報，並於2013年10月16日提交立法會省覽。在2013年10月18日的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會研究《修訂令》。

相關文件

21. 相關文件的一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2013年10月28日

相關文件一覽表

立法會／ 委員會	會議日期	文件
發展 事務委員會 及環境 事務委員會	2010年 7月28日	政府當局就"西灣事件的跟進工作"提交的文件 (立法會CB(1)2656/09-10(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/papers/devea0728cb1-2656-1-c.pdf 政府當局因應2010年7月28日會議席上所 作討論而須採取的跟進行動作出的回應 (立法會CB(1)2721/09-10(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ea/papers/devea0728cb1-2721-1-c.pdf 會議紀要(立法會CB(1)459/10-11號文件) http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ea/minutes/devea20100728.pdf
立法會	2010年 10月13日	《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》 小組委員會報告(立法會CB(1)3017/ 09-10號文件) http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/hc/sub_leg/sc09/reports/sc091013cb1-3017-c.pdf
發展 事務委員會	--	陳家洛議員於2012年10月24日就保育郊 野公園不包括的土地發出的函件(只備中 文本) (立法會CB(1)73/12-13(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/dev/papers/dev1030cb1-73-1-c.pdf 政府當局就陳家洛議員2012年10月24日 的函件作出的回應 (立法會CB(1)180/12-13(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/dev/papers/devcb1-180-1-c.pdf

立法會／ 委員會	會議日期	文件
立法會	2013年 10月16日	環境保護署及漁農自然護理署於2013年 7月17日發出的立法會參考資料摘要 (EP CR 9/15/9) http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/subleg/brief/152_brf.pdf