

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)15/17-18(02)號文件

檔號：CB1/SS/16/16

《2017 年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》小組委員會

背景資料簡介

目的

本文件旨在就《2017 年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》("《修訂令》")提供背景資料，並簡述議員就保護郊野公園"不包括的土地"環境的措施，所提出的意見和關注。

背景

郊野公園"不包括的土地"

2. 郊野公園"不包括的土地"是指毗鄰或被郊野公園由《郊野公園條例》(第 208 章)所指明圍繞的土地，但其本身不納入該等郊野公園範圍內。這些郊野公園"不包括的土地"，部分同包含私人和政府土地。政府當局透過批地契約的條款及條件、《建築物條例》(第 123 章)，以及《城市規劃條例》(第 131 章)所訂的發展審批地區圖或分區計劃大綱圖(如有)，管制在郊野公園"不包括的土地"中，私人土地上的發展工程。¹

保護郊野公園"不包括的土地"

3. 2010 年 6 月，政府當局發現有人在西灣屬於西貢東郊野公園"不包括的土地"("西灣土地")的私人及政府土地上，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

¹ 發展審批地區圖的目的，是為選定地區提供中期規劃管制與發展指引，以待擬備分區計劃大綱圖。發展審批地區圖首次在憲報刊登後，有效期為3年，但獲行政長官批准延期者則作別論。

根據《城市規劃條例》納入分區計劃大綱圖。在 2010-2011 年施政報告中，政府當局承諾會把其他 54 幅"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。現時在這 54 幅"不包括的土地"中，其中 6 幅已經或正在納入郊野公園，另外 29 幅則已納入分區計劃大綱圖內。漁農自然護理署("漁護署")會繼續評估其餘 19 幅"不包括的土地"是否適合納入郊野公園。據政府當局表示，當漁護署物色到合適的"不包括的土地"，便會按情況和既定程序就有關土地納入郊野公園的方案，徵詢郊野公園及海岸公園委員會及相關持份者的意見。

西灣、金山及圓墩的"不包括的土地"納入郊野公園

4. 政府當局已物色首批 3 幅位於西灣、金山及圓墩的郊野公園"不包括的土地"，可分別納入西貢東郊野公園、金山郊野公園及大欖郊野公園。當局完成《郊野公園條例》所訂的法定程序後，在 2013 年 10 月把《2013 年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》("《2013 年修訂令》")刊登憲報及提交立法會省覽。《2013 年修訂令》自 2013 年 12 月 30 日起實施，修訂了《郊野公園(指定)(綜合)令》(第 208B 章)，以新的已批准地圖取代原來的已批准地圖。在新地圖中，上述 3 幅土地已分別納入各相關郊野公園的範圍。

芬箕托、西流江及南山附近一帶的"不包括的土地"納入郊野公園的建議

5. 漁護署於 2015 年年底啟動相關的法定程序，以期把另外 3 幅位於芬箕托、西流江及南山附近一帶的"不包括的土地"納入郊野公園。漁護署署長以郊野公園及海岸公園管理局總監("總監")的身份，按照《郊野公園條例》所訂條文，擬備船灣郊野公園及南大嶼郊野公園的未定案地圖。兩幅未定案地圖於 2016 年 9 月 30 日至 11 月 28 日供公眾人士查閱。

芬箕托及西流江的"不包括的土地"

6. 芬箕托屬內陸的"不包括的土地"，位處烏蛟騰以北，完全被船灣郊野公園包圍。西流江是一幅位於海岸岬角的"不包括的土地"，被東面的印洲塘海岸公園和西面的牛屎湖灣所圍繞，並與南面的船灣郊野公園相連。據政府當局表示，總監就把該兩幅"不包括的土地"納入船灣郊野公園的建議進行諮詢期間，沒有持份者就建議提出反對或負面意見，但有部分持份者提醒總監，必須妥為尊重西流江內政府土地牌照持有人的權利。郊野公園及海岸公園委員會於 2017 年

2月13日，就公眾查閱期內收到的一項就船灣郊野公園未定案地圖提出的反對進行聆訊，並已全面否決該項反對。

南山附近一帶的"不包括的土地"

7. 南山附近一帶的"不包括的土地"，位於二東山以東的山坡，且被南大嶼郊野公園所環繞。在總監進行諮詢期間，並無持份者就該幅土地納入南大嶼郊野公園的建議提出反對或表達重大意見。應大嶼山南區鄉事委員會的要求，總監就相關政府土地牌照持有人的權利在指定程序完成後會否維持不變的問題，作出書面澄清。在公眾查閱期內，當局沒有收到就南大嶼郊野公園未定案地圖提出的反對。

《2017年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》

8. 《修訂令》由行政長官在徵詢行政會議的意見後，根據《郊野公園條例》第14條作出。²《修訂令》修訂《郊野公園(指定)(綜合)令》，就船灣郊野公園及南大嶼郊野公園，以新的已批准地圖取代原來的已批准地圖：

- (a) 船灣郊野公園：以行政長官會同行政會議於2017年4月25日批准的 CP/PC^C 號圖則取代總督會同行政局於1978年3月21日批准的 CP/PC^B 號圖則；及
- (b) 南大嶼郊野公園：以行政長官會同行政會議於2017年4月25日批准的 CP/LT(S)^B 號圖則取代總督會同行政局於1978年4月4日批准的 CP/LT(S)^A 號圖則。

9. 《修訂令》會在2017年12月1日生效。經修訂後，位於芬箕托及西流江的"不包括的土地"將納入船灣郊野公園，而位於南山附近一帶的"不包括的土地"將納入南大嶼郊野公園。有關修訂的法律效力是，在新的已批准地圖上所示的該兩個郊野公園，將歸總監管理和管轄。

² 為研究《2010年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》("《2010年修訂令》")而成立的小組委員會，曾考慮立法會是否有權廢除行政長官根據《郊野公園條例》第14條作出的命令。該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》。其提出的擬議修正案獲立法會主席裁定為合乎規程，並在2010年10月13日的立法會會議上獲得通過。委員可參閱該小組委員會報告([立法會CB\(1\)3017/09-10號文件](#))，以獲取更多資料。

議員表達的主要意見及關注

10. 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，討論對西灣土地及其他的郊野公園"不包括的土地"的保護措施。立法會曾成立小組委員會研究《2013年修訂令》。此外，在審核2017-2018年度的開支預算時，議員查詢了加強在郊野公園"不包括的土地"的環保工作的最新進度。議員表達的主要意見及關注綜述於下文各段。

把郊野公園"不包括的土地"納入郊野公園範圍的考慮準則

11. 鑒於有人在西灣土地上進行違例挖掘工程，議員普遍認為政府當局應制訂更積極的措施，保護郊野公園"不包括的土地"，並加強宣傳工作，以提高市民的保育意識，令他們明白有需要保護具高保育價值的土地。議員亦建議相關政策局及部門與環保團體應定期舉行會議，討論在郊野公園"不包括的土地"應推行的環保措施。

12. 政府當局表示，漁護署會根據郊野公園及海岸公園委員會所同意的關於指定新郊野公園或擴建現有郊野公園的原則及準則，評估郊野公園"不包括的土地"是否適合納入郊野公園範圍。³該等原則及準則包括保育價值、景觀及美觀價值、康樂發展潛力、面積、與現有郊野公園是否接近、有關地區的土地類別和地區內的土地用途是否相配，以及其他相關考慮因素。

保護郊野公園"不包括的土地"的其他措施

13. 部分議員質疑，政府當局為何採取了不同的方法管制不同的郊野公園"不包括的土地"的用途，即以發展審批地區圖/分區計劃大綱圖涵蓋郊野公園"不包括的土地"，或將土地納入郊野公園內。他們認為，擬備發展審批地區圖/分區計劃大綱圖，已足夠管制有關地點的土地用途。

³ 根據《2013年修訂令》的立法會參考資料摘要，在2011年5月，郊野公園及海岸公園委員會一致指定新郊野公園或擴建現有郊野公園的更新原則及準則。根據已更新的原則及準則，即使某地點包含私人土地，當局也不會自動以此為決定因素，不把該地點納入郊野公園(儘管當局傾向揀選政府土地指定為郊野公園)；如私人土地的用途與郊野公園環境相配，應把私人土地納入郊野公園。

14. 部分其他委員則對根據《城市規劃條例》就郊野公園"不包括的土地"進行法定規劃程序的做法，有所保留。他們關注到，部分原居村民或會將其興建"小型屋宇"的權益轉移予發展商，以致大型的住宅發展項目可在郊野公園"不包括的土地"內劃作"鄉村式發展"的地帶上推行。⁴

15. 政府當局解釋，如郊野公園"不包括的土地"納入郊野公園範圍，總監會投放資源改善生境和康樂設施，從而提高土地的美觀價值。對比之下，雖然根據《城市規劃條例》擬備的法定規劃圖則會設定土地用途框架，並會就規劃的執行管制事宜訂定條文，但規劃署或城市規劃委員會("城規會")不會為法定規劃圖則涵蓋的土地投放資源改善生境和康樂設施。在該等土地上的定期巡查和收集垃圾等管理工作，亦超越規劃署或城規會的職權範圍。

郊野公園的管理

16. 議員要求政府當局闡述在郊野公園"不包括的土地"納入郊野公園範圍後，當局將會如何加強保護或管理該等土地，以及解釋把郊野公園"不包括的土地"納入郊野公園範圍，會否改善當地村民的生活環境。

17. 政府當局表示，郊野公園"不包括的土地"一旦納入郊野公園範圍，總監便會積極管理相關地帶。漁護署設有專職執法人員(即郊野公園護理主任)，在郊野公園定期巡邏及監察。如在郊野公園發現懷疑違例發展，漁護署會根據《郊野公園條例》採取執法行動，或按情況把個案轉交相關部門根據相關法例或地契條款採取跟進行動。至於當地村民從中的得益方面，總監會在郊野公園安排植被管理及垃圾收集服務。如村民希望在已批租的農地復耕，總監會提供技術支援。在有需要的情況下，總監亦會協助改善村路，方便村民出入或使用鄉村車輛。

土地業權及補償事宜

18. 議員詢問，把私人土地納入郊野公園範圍，會否導致土地業權及對土地發展的限制有所改變；以及受影響的土地業權人，會否就其蒙受的任何相關損失、損害賠償或費用，獲得賠償。部分議員建議政府當局設立一個與《收回土地條例》(第124章)所訂機制相若的賠償機制，以保育鄉效地區。

⁴ 在新界小型屋宇政策下由原居村民興建的村屋，俗稱"丁屋"，是一種新界豁免管制屋宇。新界豁免管制屋宇的發展工程受《建築物條例(新界適用)條例》(第121章)所管制。

19. 政府當局回應時表示，把私人土地納入郊野公園範圍並不會剝奪任何人的私人土地業權或令有關土地歸還政府。在郊野公園"不包括的土地"被指定為郊野公園土地後，如總監認為該等土地內任何已批租土地的用途或建議用途，或在該等已批租土地上進行的任何新發展工程，會在相當程度上減損郊野公園的享用價值及宜人之處，總監可要求適當的最高地政監督行使《郊野公園條例》授予的權力，最高地政監督繼而可規定佔用人中止或修改有關用途，或禁止佔用人將土地用於有關的建議用途，或規定佔用人修改該建議用途。如該用途是由持有該土地所根據的任何租契所准許的，任何感到受屈的佔用人可根據《郊野公園條例》訂明的程序提出反對、上訴或申索補償。除上述情況外，任何土地的擁有人或對任何土地有權益的人，不得因該土地位於郊野公園內或受郊野公園影響而獲付補償。鑒於收回土地作自然保育用途涉及大量土地，因而會對資源運用造成重大影響，政府當局在現階段認為此方案並不合適。

在立法會會議上動議/提出的相關議案及質詢

20. 在 2013 年 10 月 9 日、2013 年 10 月 16 日、2014 年 5 月 14 日及 2015 年 11 月 18 日的立法會會議上，胡志偉議員、陳家洛議員及陳婉嫻議員分別就郊野公園"不包括的土地"提出質詢。質詢涵蓋的事宜包括將"不包括的土地"納入郊野公園的時間表、將"不包括的土地"納入郊野公園的建議的諮詢程序、對違例使用"不包括的土地"所採取的執法行動等。在 2013 年 12 月 4 日的立法會會議上，胡志偉議員動議一項關於"不包括的土地"政策的議案。該項議案遭否決。上述質詢、政府當局就質詢的答覆，以及議案的措辭的超連結載於附錄。

最新發展

21. 在 2017 年 10 月 6 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

22. 相關文件一覽表載於附錄。

立法會秘書處

議會事務部1

2017年10月13日

《2017年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》
小組委員會

相關文件一覽表

日期	事項	文件
2010年6月至10月	《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)
2010年7月28日	發展事務委員會與環境事務委員會聯席會議	政府當局"就西灣事件的跟進工作"的提供文件 (立法會 CB(1)2656/09-10(01) 號文件) 政府當局的跟進文件 (立法會 CB(1)2721/09-10(01) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)459/10-11 號文件)
2013年10月16日	《2013年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》提交立法會省覽	《2013年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》 立法會參考資料摘要 (檔案編號: EP CR 9/15/9) 法律事務部報告 (立法會 LS4/13-14 號文件)
2013年10月至11月	《2013年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》小組委員會	小組委員會報告 (立法會 CB(1)372/13-14 號文件)
2013年12月4日	立法會會議	胡志偉議員動議的議案

日期	事項	文件
2017年4月5日	財務委員會審核2017至2018年度開支預算的特別會議	議員提出的問題及政府當局的答覆 (答覆編號: ENB011, 013, 014, 127, 134, 160, 182, 197, 230 及 234)
2017年7月12日	《2017年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》提交立法會省覽	《2017年郊野公園(指定)(綜合)(修訂)令》 立法會參考資料摘要 (檔案編號: EP CR 9/15/6) 法律事務部報告 (立法會 LS99/16-17 號文件)

相關立法會質詢的超連結:

日期	立法會質詢
2013年10月9日	有關胡志偉議員提出的立法會口頭質詢的 新聞公報
2013年10月16日	有關陳家洛議員提出的立法會書面質詢的 新聞公報
2014年5月14日	有關胡志偉議員提出的立法會書面質詢的 新聞公報
2015年11月18日	有關陳婉嫻議員提出的立法會書面質詢的 新聞公報