



司法裁決摘要

陈嘉琳(“申请人”)诉 郊野公园及海岸公园管理局总监(“总监”)
民事上诉 2017 年第 150 号; [2019] HKCA 525

裁決 : 驳回申请人的上诉
聆讯日期 : 2019 年 3 月 28 日
判案 / 裁決日期 : 2019 年 5 月 14 日

背景

1. 渔农自然护理署署长作为根据《郊野公园条例》(第 208 章)(《条例》)指定的总监, 肩负多项职责, 包括就郊野公园的指定向行政长官提出建议, 也负责发展和管理郊野公园, 并保护内里的花草树木及野生生物(第 4 条)。
2. 郊野公园及海岸公园委员会(“委员会”)依据《条例》设立, 须履行多项职能, 包括作为咨询团体, 就总监向其提交的事宜, 向总监提供意见; 以及对总监就郊野公园及特别地区(包括建议中的郊野公园及特别地区)所拟订的政策及计划作出考虑并向总监提供意见(第 5(1)(a)和(b)条)。
3. 2013 年 12 月左右, 总监在评估尚未根据《城市规划条例》纳入分区计划大纲图的 54 幅郊野公园“不包括土地”过程中, 决定不建议指定位于海下、白腊、土瓜坪、北潭凹、锁罗盆和田夫仔的“不包括土地”(该六幅“不包括土地”)为郊野公园, 原因是该等土地被评为不适合并入周边的现有郊野公园。
4. 申请人藉司法复核质疑多项事宜, 包括总监不因应其就该六幅“不包括土地”拟订的政策及计划征求或考虑委员会意见的决定(“有关决定”)。申请人指称, 根据《条例》, 总监有法律责任就其对该六幅“不包括土地”作出不建议的决定征询委员会的意见, 惟他没有履行该责任, 故有关决定不合法。
5. 原讼法庭驳回申请人提出的部分质疑(即对有关决定的质疑), 并作出多项裁決, 包括有关决定并非有关郊野公园或建议中的郊野公园的政策或计划, 而是关乎如何为 54 个郊野公园的经评定“不包括土地”(包括该六幅“不包括土地”)的天然景观提供最佳保护。因此, 总监无须把该决定提交委员会考虑和征询意见。(原讼法庭的判案书全文(只有英文版)载于 https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=109251&QS=%24%28HCAL%2C54%2F2014%29&TP=JU)
6. 申请人不服原讼法庭就有关决定作出的判決, 向上诉法庭提出上诉。她指称: (i)有关决定确实属于《条例》第 5(1)(b)条总监“计划”定义的



涵盖范围，理由是该决定是总监就复核中受争议的郊野公园所拟订的一套或一组决定的一部分，以及 / 或将采取或不采取的一系列或一组行动的一部分；以及(ii)如将该六幅“不包括土地”其中一幅或多于一幅土地纳入现有郊野公园，总监的“计划”即直接及 / 或具体关乎现有郊野公园界限及范围的潜在扩展。总监以答辩人通知书辩称，原讼法庭的判决应以总监提出的附加论点确认，即根据第 5(1)(b)条，总监没有责任把其就郊野公园的“政策”及“计划”提交委员会考虑和征询意见。

7. 申请人向上诉法庭上诉的聆讯在 2019 年 3 月 28 日进行。2019 年 5 月 14 日，上诉法庭**驳回**申请人的上诉，并**拒纳**答辩人通知书所载的附加论点。

争议点

8. 是次上诉关乎《郊野公园条例》第 5(1)(b)条的正确解释。本案的主要争议点如下：
 - (a) 总监是否有职责把其就郊野公园及特别地区(包括建议中的郊野公园及特别地区)的政策及计划，提交委员会考虑和提供意见(“**争议点一**”)；以及
 - (b) 总监不建议指定该六幅“不包括土地”为郊野公园的决定，是否属于《条例》第 5(1)(b)条下总监对“郊野公园”及 / 或“建议中的郊野公园”的“政策”或“计划”(“**争议点二**”)。

律政司就上诉法庭的裁定的摘要

9. 就**争议点一**而言，上诉法庭拒纳总监的陈词，维持原讼法庭对有关条文的诠释，即第 5(1)(b)条的诠释不应受限于第 5(1)(a)条由总监负责提交委员会的规定。上诉法庭指出，没有理据支持应把第 5(1)(a)条有关提交的规定诠释为规限第 5(1)条其他分段的总体条文。(第 31 至 33 段)
10. 上诉法庭又拒纳总监的陈词，并确认原讼法庭的裁决，即基于下述理由，在 5(1)(b)条下总监(作为委员会的委员)必定有咨询委员会的隐含责任：第一，就第 5(1)条的立法历史而论，上诉法庭认为按照立法机关的原意，第 5(1)条下各项条文旨在订明委员会不同及个别的职能。因此，第 5(1)(b)条不应纯属赘文，只为重点提述总监可考虑提交委员会作咨询及征询意见的具体范畴。(第 38 至 44 段) 第二，由于总监负责拟订相关政策及计划，《条例》理所当然应理解为总监应向委员会提交其政策及计划以供考虑及征询意见，否则委员会便无法履行第 5(1)(b)条规定的法定职能。(第 46 至 47 段)
11. 至于**争议点 2**，上诉法庭裁定总监的评估及有关该六幅“不包括土地”



- 的不建议决定并非第 5(1)(b)条所指的“政策”或“计划”。此争议点的两个附带问题是：(i)总监的评估及建议是否属于政策或计划；(ii)如是，则有关评估及建议是否属于有关郊野公园的政策或计划。(第 51 及 67 段)
12. 上诉法庭认为，每项评估及建议都以每幅“不包括土地”的具体事实、调查结果及情况为根据，因此就《条例》文意而言不属于“政策”。(第 53 段)
 13. 上诉法庭不同意申请人陈词所指，原讼法庭对“计划”涵义的界定出错，又或未能区分“政策”与“计划”。上诉法庭赞同原讼法庭的裁决，即就第 5(1)(b)条文意而言，“政策”指订立原则，“计划”指拟订高度宽泛的方案或规划。鉴于订立政策及计划与实际执行和落实之间有明确区分，有关立法原意不可能是委员会在履行其咨询职能时应参与执行或落实政策或计划。因此，上诉法庭裁定，以评估形式为行政作为进行咨询并不属于第 5(1)(b)条的涵盖范围。(第 56 至 61 段)
 14. 鉴于上述结论，上诉法庭没有就问题(ii)(即有关评估是否就郊野公园作出)颁下任何裁定。(第 68 段)

律政司
民事法律科
2019 年 5 月