



司法裁決摘要

陳嘉琳(“申請人”)訴 郊野公園及海岸公園管理局總監(“總監”)
民事上訴 2017 年第 150 號 ; [2019] HKCA 525

裁決 : 駁回申請人的上訴
聆訊日期 : 2019 年 3 月 28 日
判案 / 裁決日期 : 2019 年 5 月 14 日

背景

1. 漁農自然護理署署長作為根據《郊野公園條例》(第 208 章)(《條例》)指定的總監，肩負多項職責，包括就郊野公園的指定向行政長官提出建議，也負責發展和管理郊野公園，並保護內裏的花草樹木及野生生物(第 4 條)。
2. 郊野公園及海岸公園委員會(“委員會”)依據《條例》設立，須履行多項職能，包括作為諮詢團體，就總監向其提交的事宜，向總監提供意見；以及對總監就郊野公園及特別地區(包括建議中的郊野公園及特別地區)所擬訂的政策及計劃作出考慮並向總監提供意見(第 5(1)(a)和(b)條)。
3. 2013 年 12 月左右，總監在評估尚未根據《城市規劃條例》納入分區計劃大綱圖的 54 幅郊野公園“不包括土地”過程中，決定**不建議**指定位於海下、白腊、土瓜坪、北潭凹、鎖羅盆和田夫仔的“不包括土地”(該六幅“不包括土地”)為郊野公園，原因是該等土地被評為不適合併入周邊的現有郊野公園。
4. 申請人藉司法覆核質疑多項事宜，包括總監**不因應**其就該六幅“不包括土地”擬訂的政策及計劃徵求或考慮委員會意見的決定(“**有關決定**”)。申請人指稱，根據《條例》，總監有法律責任就其對該六幅“不包括土地”作出不建議的決定徵詢委員會的意見，惟他沒有履行該責任，故有關決定不合法。
5. 原訟法庭駁回申請人提出的部分質疑(即對有關決定的質疑)，並作出多項裁決，包括有關決定並非有關郊野公園或建議中的郊野公園的政策或計劃，而是關乎如何為 54 個郊野公園的經評定“不包括土地”(包括該六幅“不包括土地”)的天然景觀提供最佳保護。因此，總監無須把該決定提交委員會考慮和徵詢意見。(原訟法庭的判案書全文(只有英文版)載於 https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=109251&QS=%24%28HCAL%2C54%2F2014%29&TP=JU)
6. 申請人不服原訟法庭就有關決定作出的判決，向上訴法庭提出上訴。她指稱：(i)有關決定確實屬於《條例》第 5(1)(b)條總監“計劃”定義的



涵蓋範圍，理由是該決定是總監就覆核中受爭議的郊野公園所擬訂的一套或一組決定的一部分，以及 / 或將採取或不採取的一系列或一組行動的一部分；以及(ii)如將該六幅“不包括土地”其中一幅或多於一幅土地納入現有郊野公園，總監的“計劃”即直接及 / 或具體關乎現有郊野公園界限及範圍的潛在擴展。總監以答辯人通知書辯稱，原訟法庭的判決應以總監提出的附加論點確認，即根據第 5(1)(b)條，總監沒有責任把其就郊野公園的“政策”及“計劃”提交委員會考慮和徵詢意見。

7. 申請人向上訴法庭上訴的聆訊在 2019 年 3 月 28 日進行。2019 年 5 月 14 日，上訴法庭駁回申請人的上訴，並拒納答辯人通知書所載的附加論點。

爭議點

8. 是次上訴關乎《郊野公園條例》第 5(1)(b)條的正確解釋。本案的主要爭議點如下：
 - (a) 總監是否有職責把其就郊野公園及特別地區(包括建議中的郊野公園及特別地區)的政策及計劃，提交委員會考慮和提供意見(“爭議點一”)；以及
 - (b) 總監不建議指定該六幅“不包括土地”為郊野公園的決定，是否屬於《條例》第 5(1)(b)條下總監對“郊野公園”及 / 或“建議中的郊野公園”的“政策”或“計劃”(“爭議點二”)。

律政司就上訴法庭的裁定的摘要

9. 就爭議點一而言，上訴法庭拒納總監的陳詞，維持原訟法庭對有關條文的詮釋，即第 5(1)(b)條的詮釋不應受限於第 5(1)(a)條由總監負責提交委員會的規定。上訴法庭指出，沒有理據支持應把第 5(1)(a)條有關提交的規定詮釋為規限第 5(1)條其他分段的總體條文。(第 31 至 33 段)
10. 上訴法庭又拒納總監的陳詞，並確認原訟法庭的裁決，即基於下述理由，在 5(1)(b)條下總監(作為委員會的委員)必定有諮詢委員會的隱含責任：第一，就第 5(1)條的立法歷史而論，上訴法庭認為按照立法機關的原意，第 5(1)條下各項條文旨在訂明委員會不同及個別的職能。因此，第 5(1)(b)條不應純屬贅文，只為重點提述總監可考慮提交委員會作諮詢及徵詢意見的具體範疇。(第 38 至 44 段) 第二，由於總監負責擬訂相關政策及計劃，《條例》理所當然應理解為總監應向委員會提交其政策及計劃以供考慮及徵詢意見，否則委員會便無法履行第 5(1)(b)條規定的法定職能。(第 46 至 47 段)
11. 至於爭議點 2，上訴法庭裁定總監的評估及有關該六幅“不包括土地”



- 的不建議決定並非第 5(1)(b)條所指的“政策”或“計劃”。此爭議點的兩個附帶問題是：(i)總監的評估及建議是否屬於政策或計劃；(ii)如是，則有關評估及建議是否屬於有關郊野公園的政策或計劃。(第 51 及 67 段)
12. 上訴法庭認為，每項評估及建議都以每幅“不包括土地”的具體事實、調查結果及情況為根據，因此就《條例》文意而言不屬於“政策”。(第 53 段)
 13. 上訴法庭不同意申請人陳詞所指，原訟法庭對“計劃”涵義的界定出錯，又或未能區分“政策”與“計劃”。上訴法庭贊同原訟法庭的裁決，即就第 5(1)(b)條文意而言，“政策”指訂立原則，“計劃”指擬訂高度寬泛的方案或規劃。鑑於訂立政策及計劃與實際執行和落實之間有明確區分，有關立法原意不可能是委員會在履行其諮詢職能時應參與執行或落實政策或計劃。因此，上訴法庭裁定，以評估形式為行政作為進行諮詢並不屬於第 5(1)(b)條的涵蓋範圍。(第 56 至 61 段)
 14. 鑑於上述結論，上訴法庭沒有就問題(ii)(即有關評估是否就郊野公園作出)頒下任何裁定。(第 68 段)

律政司
民事法律科
2019 年 5 月