

July 2024

十室九空

香港動物寄養所用地問題研究

Unoccupied Shelters: A Study of the Land Issue of
Animal Boarding Establishment in Hong Kong

行政摘要	3
研究方向	6
方法	7
2.1 研究範圍與方法	7
2.2 判斷準則與分類	8
研究結果	11
3.1 臨時動物寄養所批准的數目與趨勢	11
3.2 獲批及有效「動物寄養所」申請 所在地的規劃用途地帶及地理分佈	13
3.3 營運／非營運的數字和比例	15
3.4 「疑似非營運」動物寄養所的分布	16
3.5 實際用途	17
3.6 小結	20
現象分析	21
4.1 錦田北的相連「棕地作業區」	21
4.2 多間工程商申請動物寄養所	23
4.3 獲批作動物寄養所後 旋即申請作棕地作業用途	24
4.4 「臨時」申請填土卻成「永久」	26
4.5 過往漁護署均不支持申請 審批程序精簡後變成「不反對」	27
4.6 城規會把關成效存疑	29
4.7 小結	29
個案分析	30
5.1 個案一：動物寄養所變成汽車寄養所	30
5.2 個案二：物流中心	42
5.3 小結	49
5.4 新近趨勢：審批程序被精簡 規劃黑洞越擴越大	50
政策討論與建議	54

行政摘要

- 隨著社會愈來愈多人養寵物及愈益關注流浪貓狗，催生不同類型動物寄養所的需求。於城市規劃委員會（城規會）在新界接獲的「臨時動物寄養所」規劃申請亦同時急增：由 2015 年的 5 宗升至近年每年逾 30 宗，當中 9 成獲批准，大部分均在「農業」地帶，及集中在元朗錦田北。
- 然而，研究社在過去半年透過全面檢視近 10 年的規劃申請，並翻查規劃文件、衛星圖、航拍圖及實地考察，**發現近 5 年來（2019 – 2023）獲批並現時仍為有效的 60 個「臨時寄養所」規劃許可中，逾半（31 個，52%）疑似非營運狀態**，佔地逾 42,000 平方米，相當於 6 個標準足球場大小，變相成為棕地化的「假供應」。
- 至少 15 宗疑似非營運「臨時動物寄養所」許可，在 1 – 2 年多即被新的棕地作業許可如貨倉蓋過，變相毋須移除填土，農地被長遠破壞。當中 10 宗前後為同一人申請，反映他們營運棕地的真正動機。「動物寄養所」的名義，**明顯成為了申請者合理化土地破壞的新通行證**。
- 按規劃文件，這 31 間疑似非營運「臨時動物寄養所」**本可容納 976 隻狗和 22 隻貓**，由於申請人在獲得規劃許可後沒有營運，**這接近千隻的流浪動物容納量頓成「假供應」**。
- 不按申請中的圖則及計劃行事者比比皆是，涉嫌濫用「臨時動物寄養所」規劃申請問題明顯，**顯示城規會的把關質素成疑，而規劃署亦沒有妥善跟進申請獲批後「臨時動物寄養所」的情況**。即便如此，曾有少部分城規委員發現申請個案有疑點，在會議提醒規劃署多加留意，顯示在規劃過程中有質素的審議及公眾申述有其價值。
- **經實地考察這些「疑似非營運」臨時動物寄養所，發現只是棕地的延伸部分**，擺放汽車、玻璃金屬、建築器材或泥頭車等無關動物寄養的雜物，或是由建築或工程承辦商等無動物寄養經驗的公司申請，抑或是空地。部分屬「相連申請」，卻不約而同地營運棕地，亦與大片沙塵滾滾的活躍棕地相連。**論周邊環境和安全，對動物福祉而言亦不應批出規劃許可**。
- 研究發現，不少個案所在地，申請人向城規會提交棕地作業用途均無功而回，而在農業地帶上申請「臨時動物寄養所」成功率達 9 成，或成為部分棕地作業者「合法」破壞農地傾向選擇的途徑：**絕大部分「臨時動物寄養所」許可，以「須在農地上繫穩寄養所新建構物」為名，連同填土申請獲批**，牽涉使用混凝土等破壞性極強的物料破壞農地。**但在填土後，建構物並無出現，部分轉為棕地用途**。
- 在研究範圍內審視的申請中，漁護署均會基於申請地點的農地有復耕潛力而不支持申請，其他政府部門亦對部分個案提出異議。**但即使其他部門有所保留，規劃署在部分申請中仍建議城規會批准**，最終申請獲批後，部分成為了「疑似非營運」個案。

- 有與元朗鄉事背景人士同名者，牽涉在至少 4 個已批准的臨時動物寄養所申請，獲批後填土破壞農地但沒有經營動物寄養所，其後由另一位同姓者成立的公司，轉為申請貨倉並獲批，其董事亦與來自同一地區的元朗鄉事人士同名。而這些疑似具同一鄉事背景者，亦在新界多處申請露天存貨、臨時貨倉等棕地用途，**顯示有可能這些「臨時動物寄養所」申請，只是發展棕地作業的其中一環，背後亦疑是集團式包辦規劃申請。**
- 政府自 2022 年 – 2023 年起，非但沒有收緊審批，還先後精簡審批程序，和放寬棕地作業規劃申請門檻：
 - 在 2022 年 7 月起城規會逐步實施「精簡審議」程序，將部分規劃申請捆綁處理，2023 年 2 月起生效於「臨時動物寄養所」申請，此後 94% 的相關審核被精簡處理，規劃署不再簡介個案和部門意見，減少了委員對個案細節的注意力，2023 年 9 月起，甚至只是以列表形式交代再捆綁表決，審批質素再度下降。其中一宗獲捆綁通過的，被辨識為「疑似非營運」個案，**顯示精簡程序重挫原本已欠理想的審批質素，屬「進一步的退步」。**
 - 值得注意的是，精簡程序不僅生效於動物寄養所的申請，潛在規劃黑洞能被越挖越大。
 - 2023 年 4 月，規劃署建議放寬城規會控制棕地擴張的「規劃指引編號 13G」，並獲通過。新指引開放部分地區令棕地申請更易獲批，翻查文件，規劃署選取了若干先前有「臨時動物寄養所」規劃申請獲批的地方，放寬其棕地申請限制，其後此等地方的棕地規劃申請如露天貯物用途更易獲批。放寬後，有申請者旋即提交物流中心申請並獲批，**變相協助假借「動物寄養所」名義者，能名正言順營運棕地。**
- 總括而言，隨著社會日益關心動物權益，令各種收留流浪動物的需求激增，動物寄養所有其存在價值，**但研究發現有人藉「收留動物」之名，行破壞農地及營運棕地之實，本身極需政府加緊審批以遏止濫用。遺憾的是，隨著土地規劃政策的大旋律下，政府卻主動瓦解餘下的城市規劃把關制度，由「提速提效」變成「提速失效」。**若情況持續惡化，這或會使動物寄養所污名化，鄉郊環境亦因棕地擴散而日益惡化，這並非愛護動物人士與社會大眾之福。
- 政策建議：
 - 針對提升城規會審批質素，位於棕地範圍內或附近的臨時動物寄養所申請，審批態度應是「宜緊不宜鬆」：

- 詳細審查申請人背景以釐清申請人有否營運動物寄養所的意圖和能力；
 - 對於相連的臨時動物寄養所申請，以及位處棕地作業區的臨時動物寄養所申請，採取同樣的謹慎態度；
 - 對短期內曾牽涉不同土地用途種類的規劃申請，須加緊審查，以防這些「三心兩意」的申請人透過臨時動物寄養所申請「過冷河」營運棕地；
 - 有「先破壞、後發展」等棕地擴散跡象的地點、和有違例發展歷史的地點，須採取同樣的謹慎態度；
 - 須從動物寄養的需要，審慎考慮地點是否適宜營運動物寄養所，防止有在沙塵滾滾的工地中的動物寄養所申請獲批，以保障動物福祉。
 - 涉及混凝土填土的申請，應注意有可能被日後的新規劃申請蓋過，使申請人毋須移除混凝土，對農地造成長遠破壞，城規會宜更謹慎審批。
- 針對位處新界「農業」地帶的規劃申請，**城規會應立即停止 2022 年中起實施的精簡審議程序**，以防有問題個案因捆綁通過而被「走漏眼」。
 - 針對規劃署監察及執法水準：
 - 批出規劃許可後，監察申請人有否按承諾行事，如無合理辯解應撤銷規劃許可並列入黑名單，禁止短期內再提出規劃申請；
 - 在牽涉違例發展之地點，在土地未在真正意義上回復原狀前，禁止任何新規劃申請。
 - **城規會及規劃署應撤回 2023 年中修改的規劃指引編號 13G 的決定**，尤其是放寬曾批准動物寄養所之地方上的其他棕地作業規劃申請。
 - 利用現有政策框架，**善用荒廢鄉村學校及空置政府土地容納新動物寄養所**，以紓緩因收緊整體處理臨時動物寄養所規劃申請，而令真正欲營運動物寄養所者遇到的困難。

1.

研究方向

● 近年激增的動物寄養需求

隨著越來越多人飼養寵物，及社會更關注流浪貓狗福祉，催生了不少動物寄養需求，近年提供住宿及食物予流浪貓狗的動物寄養所不斷增加。

一般而言，擬營運動物寄養所(Animal Boarding Establishment)者，必需根據《城市規劃條例》第16條向城市規劃委員會（城規會）遞交規劃申請，以獲得為期三至五年的臨時規劃許可。

● 大量動物寄養所獲批後卻不營運

牽涉動物寄養所的規劃申請激增，但有關心流浪貓狗的群體發現，近年越來越多動物寄養所獲城規會批核後，實質沒進行動物寄養所業務，而是經營各種棕地作業，部分更涉及違例發展。

由於情況普遍，不排除有人利用動物寄養所的申請，獲取方便以進行其他無關業務，其中最常見的，是利用獲批申請連帶的填土許可（以沙、泥或混凝土平整土地），以「合法」方式破壞農地，以增加相關土地的「發展潛力」。

● 研究目的：

- 本研究希望全面調查近年城規會接獲的臨時動物寄養所的規劃申請，包括審視其規劃內容、整體趨勢、城規會審批過程、獲批申請的實際土地用途具體情況等等，探討疑有人以貓狗之名「先破壞、後發展」農地，或借政策之便利，延續其原本不容許的棕地用途的情況。
- 這些不當的「動物寄養所」申請，是近年眾多發生在新界鄉郊，涉嫌濫用規劃申請制度的類別之一。城規會在新界鄉郊地區，涉嫌以寬鬆的標準審批申請，相關政府部門亦監察乏力，結果有份促成棕地在鄉郊地區高速擴散，令鄉郊環境急劇惡化。本研究凸顯在這個「新規劃黑洞」如何影響著新界的土地發展和規管制度，以及其具體影響，繼而探討政策出路。

2.

方法

2.1 研究範圍與方法

● 時間範圍

研究覆蓋《城市規劃條例》定義的各土地用途地帶（land use zones）上，城規會批准之「臨時動物寄養所」的規劃申請。由於最新可使用的衛星圖在2024年2月拍攝，故此本研究包含由2019年2月 – 2024年1月31日的5年內獲批之申請。

● 辨識營運與否

研究員繼而透過Google Map/Google Earth提供的歷年衛星圖和街景圖、分析城規會提供之相關規劃文件、會議記錄等，加上實地考察和航拍，以確定申請地點是實質營運動物寄養所（下稱明顯營運中），抑或疑似在從事其他用途（下稱疑似非營運）。

然而，獲批的臨時動物寄養所規劃申請通常伴隨著若干附加條件（approved with conditions），要求容許申請人在批給規劃許可之日起計6至9個月內提交以及落實建議（包括保護樹木、排水、消防裝置等），所以實質上獲批之臨時動物寄養所通常不會立即營運，而不能滿足這些附加條件者，其申請亦會失效。

為求嚴謹，本研究在判斷動物寄養所是否營運時，會合理撇除尚在準備期（即獲批的9個月內）的動物寄養所，即上述5年期間最後9個月獲批的申請（僅集中討論2019年2月1日至2023年4月30日期間），盤點此時間內在任何用途地帶上獲批，並現時為有效的臨時動物寄養所申請。

● 翻查規劃文件及查冊

若為疑似非營運（通常屬棕地或荒地），研究團隊將進一步調查相關申請的規劃歷史、審批過程以及透過公司及土地查冊分析其業權，以深入理解這些疑似非營運的動物寄養所，分析究竟為何無法有效阻止這些疑似非營運動物寄養所近年在鄉郊擴散，以及其所造成的問題，最後探討城規會審批動物寄養所申請的嚴謹性及執法水準。

2.2 判斷準則與分類

- 以下為「明顯營運中」的動物寄養所通常具備的特徵：

1. 具明顯的動物寄養痕跡，如直接觀察到動物設施（如圍欄、籠及貓狗等）；



▲申請編號A/YL-KTN/822，拍攝日期為29/05/2024

2. 能在用地外觀察到合理招牌或宣傳物；



▲申請編號A/YL-KTN/811，拍攝日期為03/2023

3. 透過公開地圖追蹤到該動物寄養所的名稱、網頁簡介／社交媒體專頁或聯絡方法等；
4. 申請時城規會文件和相片顯示具動物寄養所跡象，如已有動物寄養等。



● 以下為「疑似非營運」的動物寄養所通常具備的特徵：

1. 為明顯沒有構築物，或只是一幅有蓋的空地，能夠看到整個申請範圍內沒有貓狗或相關寄養設施；



▲ 申請編號A/YL-TT/573，拍攝日期為29/05/2024

2. 空間內的放置明顯與動物寄養無關的物品，如建築材料、泥頭車、大量車輛等；



▲ 申請編號A/YL-KTN/814，拍攝日期為19/04/2024

3. 申請人為工程公司或建築商背景；
4. 申請人過往在同址作棕地作業用途（如貨倉、露天儲貨）被拒；
5. 短暫申請作動物寄養所後，正申請作棕地作業用途（如貨倉、露天儲貨）。

● 「無從判斷」

若未能從上述準則判斷真偽，且經實地考察後亦無法識別用地現時用途，則視為「無從判斷」，這類個案通常是因為地點被密封建構物覆蓋，無法窺視內部情況，但外表又沒有具明顯的動物寄養痕跡、合理招牌或宣傳物等等。



▲ 申請編號A/YL-KTN/885，拍攝日期為29/05/2024

3.

研究結果

3.1

臨時動物寄養所批准的數目與趨勢

● 近十年呈上升趨勢

研究發現，過往10年臨時動物寄養所申請量有上升的趨勢，尤其是在2021年後。撇除申請人自行撤回（withdrawn）的申請，每年均有逾30宗。從表1可見，臨時動物寄養所申請的批核率頗高。

圖1：〔近十年動物寄養所申請數字〕

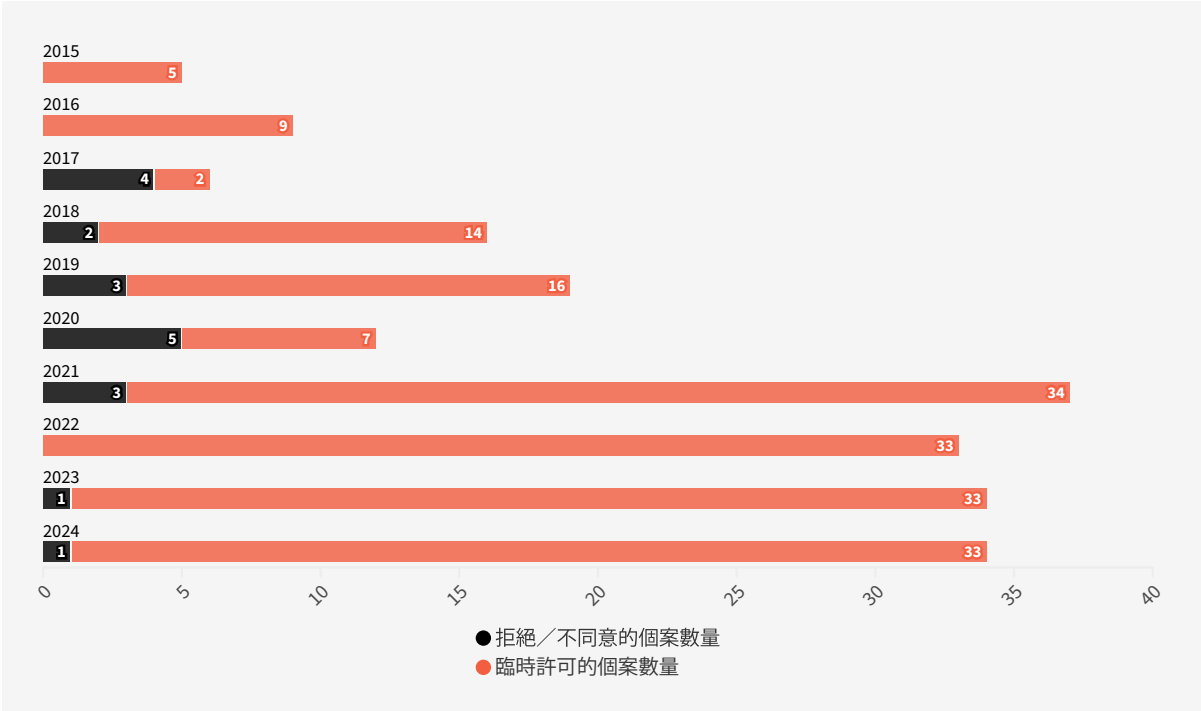


表1：近10年城規會審核臨時動物寄養所規劃申請

年份	城規會批出臨時許可	城規會拒絕申請	申請總數
2015	5	0	5
2016	9	0	9
2017	2	4	6
2018	14	2	16
2019	16	3	19

2020	7	5	12
2021	34	3	37
2022	33	0	33
2023	33	1	34
2024	4*	0*	4*
總數	157	18	175

* 數量截至2024年4月30日。

- **九成申請獲批：**若研究針對近5年申請數據，扣除最後9個月準備期，即2019年2月1日至2023年4月30日期間，發現臨時許可的申請合共有95項，拒絕／不同意的申請則有11項，許可與拒絕的比例近乎9：1（見圖2），意味每10項申請有9項獲批。

圖2：〔近五年動物寄養所申請數字許可與拒絕比例〕



- **聚焦分析現時仍有效的申請：**值得注意的是，有達35宗（37%）獲許可的「動物寄養所」申請，在其後被城規會撤銷(revoke)，主要因素為申請人未有在限期內符合申請附加條件，這些為非現時生效申請，故此不會納入本研究稍後部分的分析。本研究只聚焦分析60個現時為有效的申請。

表 2：近 5 年間的「動物寄養所」的申請數量

申請個案	申請數量
臨時許可的申請	95
現時有效的申請	60
曾獲許可而後遭撤銷的申請	35
拒絕／不同意的申請	11
總數	106

3.2 獲批及有效「動物寄養所」申請所在地的規劃用途地帶及地理分佈

- 八成獲批申請位於「農業」地帶上：綜觀研究聚焦的共60項獲許可並現時為有效的申請，當中有10項，即不足2成分布於不同用途地帶，包括「康樂」、「住宅（丁類）」、「鄉村式發展」、「自然保育區」、「綠化地帶」，以及「政府、機構或社區」用地。而餘下的50項、即逾8成個案集中發生在「農業」地帶（AGR）上，故此臨時動物寄養所申請獲批，對農地的影響最大。

圖3：〔有效「動物寄養所」申請所在地的規劃用途地帶分佈〕

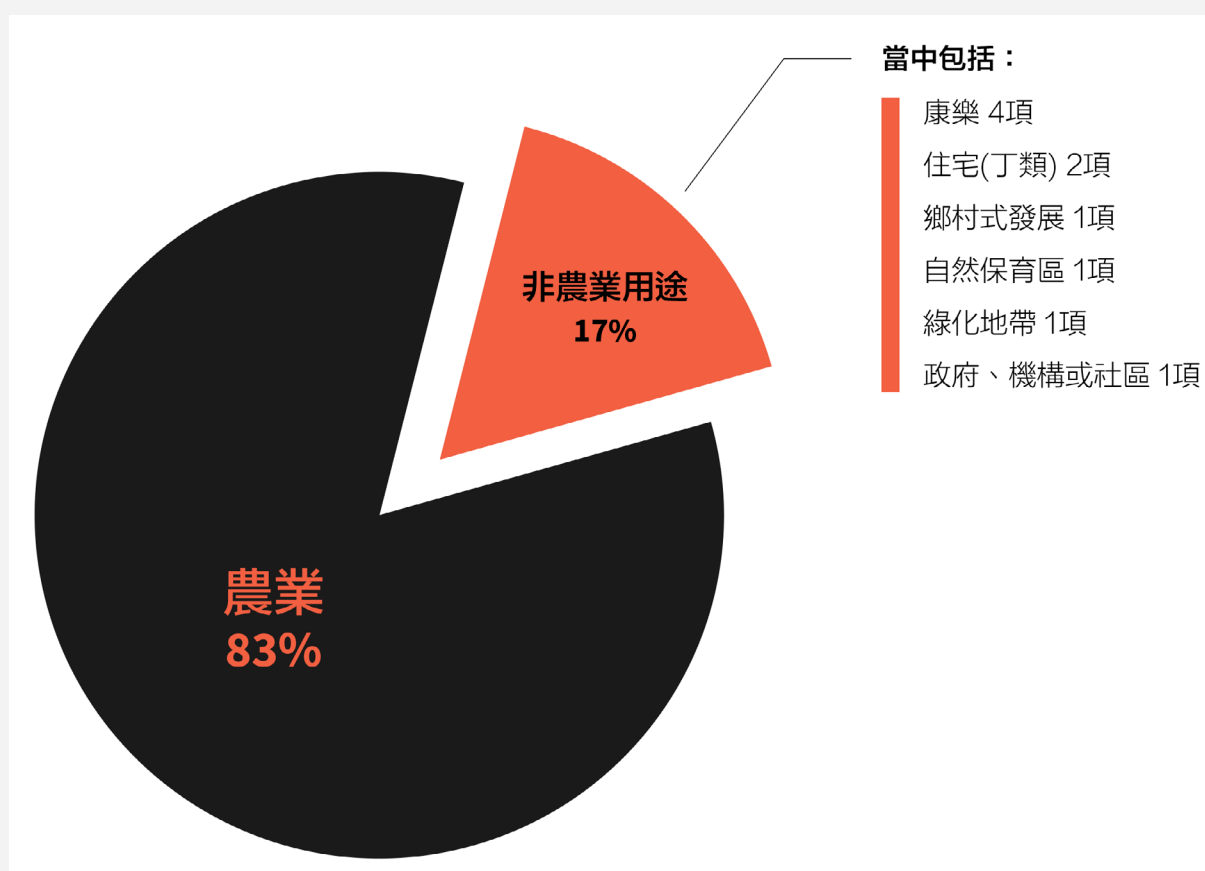


表3：有效「動物寄養所」申請所在地的規劃用途地帶分佈

用途地帶	現時有效的臨時動物寄養所申請	比率
農業	50	83%
非農業用途	10	17%
康樂	4	/
住宅(丁類)	2	/
鄉村式發展	1	/
自然保育區	1	/
綠化地帶	1	/
政府、機構或社區	1	/
總數	60	100%

* 根據法定圖則註釋總表，「動物寄養所」屬用途地帶「農業」、「綠化地帶」、「政府、機構或社區」、「康樂」的第二欄用途，即用途須先向城市規劃委員會申請，可能在有附帶條件或無附帶條件下獲准；而「動物寄養所」不屬用途地帶「自然保育區」、「住宅(丁類)」、「鄉村式發展」的第一欄或第二欄用途。但於鄉郊法定圖則內任何土地用途中作臨時「動物寄養所」用途（不超過三年），可經城規申請以獲准進行。

- 而農業地帶當中，八成獲批申請集中在錦田：若聚焦於上述50項「農業地帶」的申請中，近8成集中於錦田北和錦田南兩地，其餘則分布於大棠、打鼓嶺、廈村邊緣、萬屋邊、古洞南、恐龍坑等地。

表4：獲批申請的地理分布及數量佔比

地區	現時有效的臨時動物寄養所申請	比率
錦田北	32	64%
錦田南	7	14%
其他（包括大棠、萬屋邊、廈村邊緣等）	11	22%
總數	50	100 %

3.3 營運／非營運的數字和比例

“近年臨時動物寄養所的規劃申請批核率高達九成，但過半疑似沒營運，近千隻流浪動物容納量頓成「假供應」”

- **過半獲批臨時動物寄養所為「疑似非營運」**：整體而言，在60個現時為有效的規劃許可中，本能識別為「明顯營運中」動物寄養所僅僅有19個(32%)，而「疑似非營運」動物寄養所則有31個，佔總數超過一半，後者佔地共42,120.7平方米，等同約6個標準足球場的大小；10個申請屬「無從判斷」。
- **近千隻流浪動物「假容納量」**：按規劃文件，這31間疑似非營運「臨時動物寄養所」可容納976隻狗和22隻貓，由於申請人在獲得規劃許可後沒有營運，這接近千隻的流浪動物容納量頓成「假供應」。
- **「疑似非營運」動物寄養所全位於「農業」地帶上**：31個「疑似非營運」動物寄養所全位於「農業」地帶上，約佔「農業」地帶上的有效申請數字逾6成。

如前述，臨時動物寄養所申請通常伴隨著填土申請，能永久破壞農地，若申請獲批後該等動物寄養所只有填土而沒有營運，則凸顯這些申請獲批，事實上加速了農地破壞及棕地擴散。「疑似非營運」動物寄養所充斥的具體問題，將在本報告後段詳細討論。

- **相反，在「農業」地帶外的動物寄養所則絕多為明顯營運中**：位於「非『農業』地帶」的獲批申請，幾乎全數能明顯識別出正在營運動物寄養所，除1宗位於古洞南的「康樂」用地個案屬無從判斷外，其餘申請均能識別出其營運中的機構名稱及營運狀態。

這反映了不少臨時動物寄養所獲批後沒有營運，並不是獨立事件，而是傾向發生在「農業」地帶上的現象，能潛在對農地構成嚴重威脅。

3.4 「疑似非營運」動物寄養所的分布

- 大部份位於錦田北：31個「疑似非營運」的動物寄養所中，有20個位於錦田北（65%），詳細分布請見下表：

表5：「疑似非營運」動物寄養所各區分布佔比

地區	疑似非營運個案	比率
錦田北	20	65%
錦田南	5	16%
大棠	3	10%
古洞南	1	3%
廈村邊沿	1	3%
萬屋邊	1	3%
總數	31	100 %

- 2019 - 2024 獲批臨時動物寄養所分佈地圖
<https://shorturl.at/xK0f6>
- 【十室狗空：香港動物寄養所用地問題研究】60宗申請彙整列表
<https://shorturl.at/1klX3>

3.5 實際用途

“多達 31 個「疑似非營運」臨時動物寄養所，實質是空地或用作露天貯物、貨倉等棕地用途，甚至是豪華營地營友吃早餐的地方，總之沒有動物寄養的跡象，潛在違反土地規劃用途”

- 上述被判斷為「疑似非營運」的31項個案中，以往均是農地，後來被破壞為棕地，有14項現為沒有構築物或僅有上蓋的空地，其中有10項為沒有構築物的空地，有4項為有上蓋的空地，正如下圖所示：



沒有構築物的混凝土地
申請編號A/YL-TT/573，拍攝日期為29/05/2024



沒有構築物的泥地
申請編號A/YL-KTS/877，拍攝日期為29/05/2024



沒有構築物的沙地
申請編號A/YL-TT/584，拍攝日期為29/05/2024



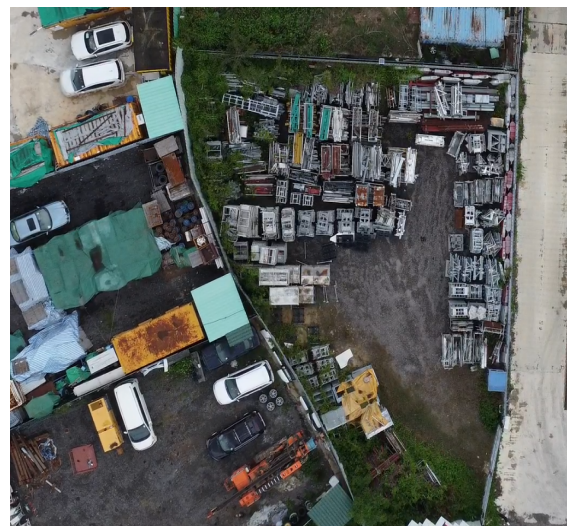
有上蓋的混凝土土地
申請編號A/YL-KTS/906，拍攝日期為29/05/2024



- 其餘12項擺放著汽車、玻璃金屬、建築器材或泥頭車等無關動物飼養的雜物，沒有發現任何動物寄養行跡，正如下圖所示：



申請範圍擺放滿代售新汽車
申請編號A/YL-KTN/870，拍攝日期為29/05/2024



申請範圍擺放着玻璃金屬
申請編號A/YL-KTN/814，拍攝日期為19/04/2024



申請範圍擺放着膠製圍欄
申請編號A/YL-KTN/889，拍攝日期為29/05/2024



申請範圍內有田螺車
申請編號A/YL-KTN/775，拍攝日期為29/05/2024



申請範圍屬露營車營地範圍，被該營地營運人
標籤為「自助早餐」空間
申請編號AYL-KTN/695，拍攝日期為29/05/2024

- 而另外5項「疑似非營運」的申請，亦有各種理由，能合理判斷這些申請，並非在經營動物寄養所，而是作為貨倉、露天儲貨等用途，例如：
 1. 申請人為建築或工程承辦商；
 2. 被同一申請人申請作貨倉、露天儲貨等棕地作業被拒後，再申請作動物寄養所，而土地上構築物的外觀與過往未無差異；
 3. 申請作動物寄養所獲批後，在短期內申請作棕地作業用途等。
- 上述共31宗「疑似非營運」申請用地詳細個案資料與判斷理由，可看附錄的申請彙整列表。

3.6 小結

- **促進棕地擴散 鄉郊環境退化：**研究發現，過往5年新界「動物寄養所」的申請與許可趨勢大幅上升，而且批核率甚高。經深入觀察與分析，亦發現有近半申請者並非如實地經營動物寄養所，而是經營本來並不容許的棕地作業，或是荒地一塊。這不單止是涉嫌濫用政策以便的問題，還促進棕地在新界各處擴散，蠶食僅有的農地，令香港的鄉郊景觀退化。

- **兩個關鍵議題：**研究員在具體分析上述31項「疑似非營運」個案後，進而深入在下個章節討論兩個關鍵議題：

（一）涉嫌濫用的問題明顯，和有惡化趨勢，政府不會不知情。負責審批相關申請的城市規劃委員會，和制定城市規劃政策的規劃署，在整個過程發揮什麼角色？

（二）什麼人涉嫌利用臨時動物寄養所的漏洞從事棕地作業？他們如何利用政策容許的漏洞遊走，以從事棕地作業？

餘下章節將深入探討這個現象，並透過剖析案例，嘗試為這兩個問題尋找答案，並讓社會尋找政策出路。

4.

現象分析

4.1 錦田北的相連「棕地作業區」

- 相連的「疑似非營運」動物寄養所：研究同時發現，在錦田北的疑似非營運動物寄養所，有達13個均是相連（見表6），即邊界接壤或共用一條道路。

表6：相連的「疑似非營運」動物寄養所申請

區域	逢吉鄉	大江埔南部	沙埔村東南面
相關申請編號	A/YL-KTN/814、A/YL-KTN/752、A/YL-KTN/775、A/YL-KTN/769、A/YL-KTN/771、A/YL-KTN/815	A/YL-KTN/798、A/YK-KTN/798、A/YL-KTN/889、A/YL-KTN/865 （位於四季名園以北的治河路）	A/YL-KTN/869、A/YL-KTN/870、A/YL-KTN/871
衛星相片	(拍攝日期為02/2024) 	(拍攝日期為02/2024) 	(拍攝日期為02/2024) 
航拍照	(拍攝日期為19/04/2024) 	(拍攝日期為19/04/2024) 	(拍攝日期為29/05/2024) 
佔地面積(平方米)	4,025	8,485.10	11,750.80

- **「不約而同」地申請作動物寄養所後不營運**：上述用地的申請人雖不同，但卻不約而同地申請相連土地作「動物寄養所」之用，而他們亦不約而同地在申請獲批後沒有營運「動物寄養所」。綜觀現時所有明顯營運的動物寄養所，沒有一宗涉土地相連，更遑論位置如此集中。
- **眾多先例或令疑似非營運動物寄養所集中在錦田北**：另外，位於錦田北的動物寄養所申請，往往在申請文件上引述其他獲批准案例，建議城規會應按照相同原則，批准相關申請，以往例合理化其後的申請，或許令相關申請更易獲批，亦是在錦田北的申請愈趨集中的其中一個原因。

● 「疑似非營運」動物寄養所成為棕地的延伸部分

- **動物寄養所緊接重型機械運作中棕地**：在錦田北，除部分「疑似非營運」動物寄養所屬相連外，有些申請毗鄰大量棕地作業，尤其是逢吉鄉的「疑似非營運」動物寄養所，見圖4。部分寄養所「選址」周邊環境就是棕地作業，除了污染外，重型機械運作對動物來說亦有一定危險性。



圖4: A/YL-KTN/851 旁的棕地作業
大量挖泥車正運作中，
或會對動物構成危險。

- **與棕地作業區相連，疑提供更大空間運作**：透過Google衛星圖及航拍觀察，這些用地現時若非為填平空地，便是用作放置建築材料和車輛等雜物，在用地相連的情況下，該些區域佔地亦較其他個別申請的面積廣闊，更方便其實質進行疑違規的棕地作業活動。
- **實地考察發現活躍棕地作業**：研究員亦就上述地點進行實地考察，發現在逢吉鄉一帶的用地範圍內，明顯有泥頭車、吊臂車活動痕跡，亦無寄養動物的跡象，未有充分證據顯示營運者有計劃將選址改造為動物寄養所。土地用途上與旁邊的棕地並無二致，由此可見，這些「動物寄養所」在運作上實質是棕地的延伸部分。
- **批出動物寄養所規劃許可並不合理**：按常理判斷，這些地方無論在環境和安全性上，城規會都不應批出規劃許可准許作動物寄養所。

“大量疑似非營運的動物寄養所，聚集於活躍棕地中間，實質為棕地的延伸。舉目所見四處均有泥頭車、田螺車和大量重型機器運作中，論周邊環境和對動物的安全，本身城規會就不應批出規劃許可”

4.2 多間工程商申請動物寄養所

- **動物寄養所的營運性質：**一般來說，動物寄養所背後的營運者分兩類：一是商業營運的私人公司，給寵物短暫停留的寵物酒店，但以營運角度考慮，這些寵物酒店多設在交通方便的市區，而非在新界的棕地深處；二則是救助流浪貓狗的慈善組織，在新界鄉郊尋找相對便宜土地營運動物寄養所。所以按常理推測，一般商業營運的私人公司不會蜂擁至新界棕地集中之處，經營動物寄養所。
- **驚現工程公司申請：**研究員進一步翻查城規會文件，發現上述位於逢吉鄉的申請用地群中，有3個申請人為工程公司，而實地考察發現實際用途與公司業務吻合：包括好時聯盈金屬工程有限公司(A/YL-KTN/769)、雄俊工程有限公司(A/YL-KTN/771)，以及雋昇工程有限公司(A/YL-KTN/815)，進一步印證他們的申請與動物寄養無關，他們亦不大可能有寄養動物的業務或經驗，未知城規會在批核前有否審視過申請人背景。

除上述3間外，另外2間工程公司分別為金寶建築工程有限公司(A/YL-KTN/839)與創盛建築工程有限公司(A/YL-KTN/851)的相關申請地點，均沒有寄養動物的跡象。

- **工程公司疑以動物寄養所作「跳板」經營棕地作業：**而好時聯盈金屬工程有限公司(A/YL-KTN/769)和雄俊工程有限公司(A/YL-KTN/771)，在動物寄養所申請（連同填土申請）獲批後，在近年再次以公司的名義，在該用地申請作貨倉、露天儲貨等棕地作業用途，並已獲批准，疑一直僅以動物寄養所作跳板經營棕地作業。至於為何他們旋即申請其他用途，討論詳見4.3。
- **只有少部分申請人為動物相關機構：**綜觀50項在「農業地帶」的申請，有14宗以公司或機構身份申請，有5宗明顯為動物保護組織或動物相關機構，另有4宗為投資或發展公司，其餘5宗申請人為工程公司，數量與動保或動物相關機構相若。

“獲城規會批准營運臨時動物寄養所者，只有少數成功申請者是屬動物保護機構，更多的是從事棕地作業的工程公司和投資公司，實地考察亦只見棕地活動”

相關用地申請編號：A/YL-KTN/769,771,815,839,851

4.3 獲批作動物寄養所後旋即申請作棕地作業用途

- **以動物寄養所申請「過冷河」：**在所有個案中，有15項在獲批為動物寄養所用地後，約1至2年多便另外再申請作貨倉、露天儲貨等棕地作業用途，當中有10項的申請人，甚至與過去申請為動物寄養所者為同一個人或機構，這或反映上述棕地作業方為他們的最終目的。截至2024年5月31日，已有12宗獲城規會批准，而全部個案的最新實際用途均是棕地作業。
- **先申請棕地作業被拒、後申請動物寄養所獲批、再轉戰棕地作業成功闖關：**亦有個案曾申請棕地作業用途被拒後，方申請作動物寄養所（連同填土，實質進一步破壞土地）之用，再短期內申請其他棕地作業用途，如A/YL-KTS/869，甚至有成功案例A/NE-MUP/166，詳見以下個案2的分析，令人質疑為何動物寄養所能將批准門檻降低。
- **放寬棕地規劃申請加劇問題：**

- **放寬棕地審批標準後發生：**研究員發現這些被批的「過冷河」申請，集中在某些區域，例如逢吉鄉。

恰巧這些地方原本按城規會指引13G「擬作露天貯物及港口後勤用途」¹（下稱「規劃指引編號13G」）屬「第3地區」，即棕地用途如露天貯物申請不獲「從優考慮」，但在2023年4月被改劃為「第2地區」，即「如果政府部門沒負面意見」等，則有關申請將會獲得最長3年的臨時規劃許可。

政府放寬相關限制後，本來不能申請作露天貯物的地方解除了限制，相關人士轉移申請露天貯物用途，而「放棄」已經批准了的動物寄養所申請。

研究報告 5.2段個案二，將就政府放寬「規劃指引編號13G」如何令動物寄養所申請成棕地作業的「跳板」深入探討。

- **申請時序令人懷疑背後動機：**這些工程公司即使獲得動物寄養所的許可時，相關限制還未被解除。在限制解除後，這些工程公司旋即轉為申請其他棕地用途，進一步印證他們的真正企圖，而當初申請動物寄養所可能只是他們認為這是少有獲得批准的渠道，進而申請，但卻沒有營運動物寄養所的意願。

¹ 城規會的「規劃指引編號 13G」（全稱：《擬作露天貯物及港口後勤用途 而按照城市規劃條例第 16 條提出的規劃申請》）的目的為控制棕地過度擴散。

「規劃指引編號 13G」把鄉郊範圍分為四類地區（第 1 至第 4 類），詳列評審露天貯物／港口後勤用途的規劃申請的準則。指引中，第 1 類地區被規劃署界定為適合作露天貯物等棕地用途），準則方面，第 2 類地區比第 1 類較為嚴格，但比第 3 類地區寬鬆；城規會通常不會從優考慮在第 3 類地區的露天貯物等的申請。

2023 年中，城規會為「應付未來數年新界區大規模發展而需要遷移的棕地作業」，將部分第 3 類地區改劃成第 2 類地區，變相令這些地方本來不合規的露天貯物作業規劃申請，更加容易獲批。

“有個案先申請棕地作業但被拒，轉而申請動物寄養所並成功。但獲批後沒營運，只有填土破壞農地，1 – 2 年多再度「闖關」申請棕地作業，而城規會竟批出許可。動物寄養所疑淪為棕地營運者用完即棄，用以「合法」破壞土地的跳板”

表 7：政府放寬規劃指引後，動物寄養所轉為申請棕地作業用途的例子

工程公司	第一個申請（動物寄養所）		第二個申請（其他棕地用途）
聯盈金屬工程有限公司	申請編號：A/YL-KTN/769 在農業地帶申請「臨時動物寄養所及相關的填土工程」 獲批日期：09/07/2021 （當時該位置屬於「規劃指引編號13G」第3類地區）	2023年4月城規會將此兩個動物寄養所申請的地點，由第3類地區，劃成第2類地區，令本來不合規的露天貯物作業規劃申請，更加容易獲批。	申請編號：A/YL-KTN/996 在農業地帶申請「臨時貨倉（危險品倉庫除外）連附屬設施（為期3年）及相關的填土工程」 申請日期：21/02/2024
雄俊工程有限公司	申請編號：A/YL-KTN/771 在農業地帶申請「臨時動物寄養所及相關的填土工程」 獲批日期：09/07/2021 （當時該位置屬於「規劃指引編號13G」第3類地區）		申請編號：A/YL-KTN/993 在農業地帶申請臨時貨倉（危險品倉庫除外）連附屬設施（為期3年）及相關的填土工程 申請日期：07/02/2024

4.4 「臨時」申請填土卻成「永久」

- **臨時填土申請：**本研究涵蓋的50宗「農業地帶」上的臨時動物寄養所申請中，有達37宗連同臨時填土(filling of land)的申請，當中有23個被識別為「疑似非經營」(62%)，而上述疑涉及作「棕地作業區」的13宗申請，除大江埔南部的1宗外，幾乎全數都有填土的要求。不少申請人在申請書上均會表示會在許可限期（一般為三年）過後，將土地回復原狀(reinstate)。
- **填土性質和目的：**填土會破壞農地，根據城規會文件法定圖則註釋總表（農業），在農業地帶內的土地，若涉及以不適合耕種用途的物料，例如碎石、瀝青及水泥等，或以厚度超過1.2米的耕作泥土填平（部分）用地，則必須向城規會申請批准。而填土即意味著這些「農業」地帶用地，或會面對難以逆轉的破壞。

申請書(A/YL-KTN/814及815)亦透露，申請人指填土的目的為平整土地以豎立動物寄養所的建構物等(The land filling areas within the Sites are for site formation of structures and circulation space for meeting the operational need of the proposed dog kennels)，不過在不少「疑似非經營」個案中，實質卻只見填土而不見動物寄養所的建構物。

- **城規會批准填土理由：**在所有被批准的涉及填土個案中，規劃署均表示即使動物寄養所（及填土）與不符農業地帶的規劃意圖(planning intention)，但由於申請地點規模不大（但卻沒有考慮位於「棕地作業區」之類，大批相連申請的累計影響），以及由於申請屬臨時性質，不會危害長遠「農業地帶」的規劃，故此批准申請。不過農地一旦被倒泥，將極難復原。
- **「過冷河」申請 延續臨時狀態：**然而，研究卻發現在有7宗附有填土要求的申請，在獲批為動物寄養所用地後，成功再申請作棕地作業用途，例如A/YL-KTS/869，變相過去針對其用於動物寄養所的填土復原要求，已被新申請所覆蓋而毋須復原，當初所謂因信納該申請為臨時，不會長遠破壞農業地帶規劃而獲批的「初衷」，而被後續的棕地作業申請改變。
- **填土後「米已成炊」竟成棕地申請理由：**有成功先申請臨時動物寄養所連同填土者(A/YL-KTN/769)，在後續的棕地申請A/YL-KTN/996（用作臨時貨倉）上，甚至特地指明「該用地已被弄亂(disturbed)作非活躍農業用途(no active agricultural use)」，作為支持申請獲批的理由，可見具臨時性質的填土活動，可被用作合理化進一步的棕地作業。這亦反映這些個案中有關動物寄養所的申請或只是作「過冷河」，以方便在農地上填土破壞，有利於之後申請作棕地用途。

“規劃署認為這些臨時性質申請對農地破壞有限，故可以接受。但更多的情況是，申請人不斷連續提出臨時申請，實變「永久」，更見有申請人稱農地已被破壞，更應派出棕地許可”

相關用地申請編號：A/YL-KTN/769, A/YL-KTN/996

4.5 過往漁護署均不支持申請 審批程序精簡後變成「不反對」

- **漁護署過去均會因不符合規劃原意 就每宗個案提出反對**：研究員翻閱31宗「疑似非營運」個案的討論文件。於2022年7月15日前，研究員發現漁護署普遍會從農業角度，分析批准該申請的合理性，如提出基於該「地點具有復耕農業的潛力」，而不支持上述申請。
- **規劃署取態力壓漁護署意見 支持規劃申請**：雖則上述「疑似非營運」個案的討論文件中，漁護署全數提出反對，民政事務署或其他部門如分區地政處等，亦曾就個別個案提出異議，例如地區人士反對、過份破壞景觀等而有所保留，但研究員發現，無論其他部門如何反對，規劃署的最終看法屬關鍵，只要規劃署沒有反對，相關個案便很容易獲得城規會通過。
- **精簡程序後由「不支持」變成「不反對」**：研究員發現，城規會轄下鄉郊及新市鎮規劃小組在2022年中，有委員提出委員會經常處理「大量臨時規劃申請」，而很多在委員無提出問題下獲批而建議審批程序須精簡，目的是為令委員能專注於「複雜個案」，而若然沒有政府部門反對申請，則會被界定為「一般個案」(typical applications)，並以網綁形式(considered by the Committee in one group)，而非逐一申請處理。此後，各部門在會議記錄中的「反對意見」自此消失，包括一直以來以農地有復耕潛力等而對申請有保留的漁護署。「不支持」一句的消失，被規劃署理解為「不反對」，從而被納入精簡審批程序。

圖5: 精簡前的會議紀錄

9.1.6 Comments of the Director of Agriculture, Fisheries and Conservation (DAFC):

- (a) The Site is currently a cemented vacant land occupied by temporary structures. Agricultural activities are active in the vicinity, and agricultural infrastructures such as road access and water source are also available. The Site can be used for agricultural activities such as greenhouses, plant nurseries, etc. As the Site possesses potential for agricultural rehabilitation, the application is not supported from agricultural point of view.

漁護署認為周邊有農地、有水有路等農業基建、有復耕潛力，故「不支持申請」。
(申請編號: AYL-KTN/695)

- (f) to note the comments of the Director of Agriculture, Fisheries and Conservation that:
- the Site is zoned "AGR" and is vacant. The agricultural activities are active in the vicinity and agricultural infrastructures such as road access and water source are also available. The Site can be rehabilitated for agricultural activities such as open-field cultivation, greenhouses, plant nurseries, etc. though whether there will be agricultural activities on a specific site will hinge on a lots of factors; and
 - the Site does not associate with any licence granted by his department, not have his department received any application regarding the Site. Under the Public Health (Animals) Boarding Establishment Regulations (Cap. 139I), any person who provides food and accommodation for animals in return for a fee paid by the owner must apply for a Boarding Establishment Licence from his department. The applicant should also be reminded that the establishment and ancillary facilities which is licensed under the Cap. 139I must always fulfill the criteria listed in the Regulations. On the other hand the cats kept by the applicant should also be properly licensed as in accordance with Cap. 421 Rabies Ordinance and he is reminded to observe Cap. 169 Prevention to Animal Ordinance at all times;

圖6: 精簡後的會議紀錄

漁護署的技術意見近乎一模一樣，周邊有農地、有水有路等農業基建、有復耕潛力，但「不支持」的意見已經已從會議記錄消失。（申請編號：A/YL-KTN/851）

● 漁護署在精簡程序後 由「不支持」變成「不反對」但仍指將被填土農地有復耕潛力

然而在於2022年7月15日以後，即精簡程序生效後，漁護署雖則仍會從農業角度提出專業意見，如指出「附近地區的農業活動活躍，且道路、水源等農業基礎設施也一應俱全」等觀察，認為農地「具復耕潛力」，判斷基本上與精簡前的會議紀錄大致相同，但「從農業角度不支持申請」這一句關鍵意見，已從城規會擬備的會議記錄中完全消失。不提及「不支持」，變相被規劃署界定為可被精簡的申請。

研究員發現，有被精簡處理的個案獲批後，最後成為「疑似非營運」個案(申請編號：A/YL-KTN/889)，可見精簡處理後，審批質素進一步下降以致有個案「走漏眼」，詳見5.4段的分析。

“政府部門之間並非鐵板一塊，如漁護署對填土申請頗有保留，但規劃署的「認可」態度，某程度非常影響城規會的決定，使大量申請獲批”

4.6 城規會把關成效存疑

- **有城規會委員曾質疑申請地點規劃歷史可疑：**除上述尚有效的獲批申請外，研究員亦翻閱部分曾獲批，後來卻被撤銷批准許可個案的城規會文件，發現在棕地集中地的1宗申請中(A/NE-FTA/205)，有委員注意到該用地，有部分曾涉一宗遭拒絕申請，均涉同一申請人，擬闢設臨時貨倉及作露天存放貨櫃用途，當年被城規會以「不符合農業地帶規劃意向」為由拒絕。

該委員明言，該申請或會被用作貨倉而非動物寄養所，促政府部門應作監察，視乎情況執法²。該申請在當時被通過，根據衛星圖像，申請獲批後依然用作先前被拒絕的貨倉及露天貯物用途，兩年後才因未滿足如須設邊界圍欄、排水設施、消防裝置等條件，而被撤銷許可，與其違規使用土地無關。

- **但仍無阻有問題申請獲批：**而現實是該申請人能夠透過動物寄養所的批准，「享受」兩年的空窗期繼續從事不合規的土地用途，直至許可被撤銷。而從結果來看，城規會把關質素成疑，令不合規的土地用途發生，規劃署的執法效果亦欠佳。

相關用地申請編號：A/NE-FTA/195 / A/NE-FTA/205

4.7 小結

分析上述現象後，臨時動物寄養所申請被用作「過冷河」而實質變成原本不容許的棕地作業的情況頗為明顯，無論是申請人背景、「往績」、申請理由、土地現況等等，均極多疑點，這不單是研究員觀察所得，亦有城規會委員在翻閱文件後亦察覺問題，已是一個普遍現象。

具體來說，臨時動物寄養所如何被濫用？誰最受惠？為何政府似是容許這現象？造成這個現象，背後有何政策成因？研究員會透過下列兩個案例詳細說明。

² 城市規劃委員會 鄉郊及新市鎮規劃小組委員會 二零二一年八月二十七日下午二時三十分舉行的第 678 次會議記錄 <https://shorturl.at/dmc1y>

5.

個案分析

接下來兩個個案分析，具體顯示申請人如何透過動物寄養所申請達致從事棕地作業的結果，以及申請被濫用所導致的棕地擴散的具體情況，當中城規會和規劃署的角色亦屬關鍵。

5.1 個案一：動物寄養所變成汽車寄養所

涉事地點背景資料

地點：錦田北沙埔村東南面水尾路，規劃為農業地帶 (AGR)

相關規劃申請編號：

- 第一階段（非法填土破壞農地）：A/YL-KTN/228（撤回）、A/YL-KTN/774（撤回）
- 第二階段（成功申請動物寄養所及填土）：A/YL-KTN/869、A/YL-KTN/870、A/YL-KTN/871（動物寄養所申請，獲批准）
- 第三階段（轉為申請臨時貨倉並獲批）：A/YL-KTN/951、A/YL-KTN/953



現狀：

該用地已變為「車輛寄養所」，擺放大量架款式相似的汽車，疑為有待出售的貨物。而在 2024 年 5 月 29 日的考察中，用地上停泊逾 500 架疑似待售汽車。



在錦田北沙埔村東南面，有 1 塊由 3 個動物寄養所申請併疊而成、佔地逾 1 公頃的巨型用地。本案例透過詳細比較和整合各申請的規劃文件、歷年衛星圖片及實地考察，分析申請人如何透過動物寄養所之名，成功「合法」將原有農地破壞並變成「汽車寄養所」。

階段	時序	相關 個案編號	相關事件
第一階段：破壞農地	2018 - 2019 年 /		相關地段在 2019 年前仍為活躍農地，2019 年期間開始逐漸荒廢  ▲ 2018 年 10 月
			 ▲ 2020 年 3 月

	2020 年 2 - 10 月		衛星圖顯示開始有非法倒泥破壞，至當年 10 月甚為明顯  ▲ 2020 年 10 月
	約 2020 年 8 月	A/YL-KTN/228 (未曾批准已撤回)	有人向城規會提出申請，擬議發展疫情期間需求甚大的臨時休閒農場（及 3 年臨時填土），<u>後來撤回</u>（申請編號 A/YL-KTN/228）。 * 註：非法填土當時已經發生，且在當時未被批准
	2020 年 10 月	A/YLKTN/228 (未曾批准已撤回)	規劃署發出強制執行通知書 (Enforcement Notice)，及恢復原狀通知書 (reinstatement notice) 分別要求停止違例發展（即倒泥）及將土地「恢復原狀」。
	約 2021 年 6 月	A/YL-KTN/774 (未曾批准已撤回)	有人向城規會提出申請，擬議以農業為由填土，<u>後來撤回</u>。（申請編號 A/YL-KTN/774）。

2022 年
3 月 -
10 月

2022 年 3 月，規劃署信納土地已「回復原狀」，但昔日農地已被破壞，變成泥地一塊，值得注意的是，該農地一直未有規劃許可，但已被非法破壞。



▲ 2022 年 3 月



▲ 2022 年 10 月的衛星圖顯示，泥地因荒廢狀態重新長回部分植被

第二階段：
轉為申請臨時貨倉並獲批

2022 年
11 月 18
日

A/YL-KTN/
869,870,871

城規會收到 3 位鄧姓人士分別申請 3 塊相連用地作臨時動物寄養所。

2023 年
1 月 13
日

A/YL-KTN/
869,870,871

城規會准許臨時動物寄養所，首次獲得許可作填土工程

2023 年
3 月

/

兩個月後，衛星圖顯示半年前生長的植被已被重新填土，顯示城規會准許的填土工程已展開，但卻未見任何與動物寄養所有關的建構物。



▲ 2023 年 3 月

第三階段：轉為申請臨時貨倉並獲批

2023 年 8 月 22 日	A/YL-KTN/ 951,953	城規會收到駿匯發展有限公司（Excel Link Development Limited）臨時貨倉的申請，用地覆蓋上述 3 塊動物寄養所用地。另外亦申請相鄰的另一塊土地作臨時貨倉之用，共佔地 2.5 公頃。
2023 年 10 月		 ▲ Google 街景圖顯示，該塊用地部分地方已擺放著大量待售汽車，即用作貨倉用途。 值得注意此時臨時貨倉申請並未獲批，只有臨時動物寄養所的申請仍生效，但仍未見任何動物寄養所的蹤影。而部分地段已經被鋪上一層石屎，<u>涉嫌再次偷步違規發展。</u>
2023 年 12 月 8 日	A/YL-KTN/ 951,953	相關位置的兩項申請均獲准許作臨時貨倉
2024 年 2 月	/	衛星地圖顯示，餘下的地段全被石屎化，該用地已變為「車輛寄養所」，擺放約 300 架款式相似的汽車，疑為有待出售的貨物。

- **破壞式發展三部曲——整塊土地的破壞以三階段進行：**

- **第一階段 – 先非法破壞**

2019 年前，該土地一直為活躍農地，但短時間棄耕並在 2020 年頭開始有未經批准的填土。非法填土的同時，有人申請該地經營臨時休閒農場連同填土申請，該申請後來被撤回。

根據土地查冊紀錄，規劃署在 2020 年 10 月向地主／佔用人發出強制執行通知書及恢復原狀通知書，分別要求中止違例發展及將土地回復原狀。這兩個「命令」直至 2022 年 3 月才解除。但所謂土地回復原狀，亦只是有少量植被，農地已被初步破壞。

- **第二階段 – 再申請動物寄養所及正式填土**

待先前的違例發展事件「結案」後，有關人士才在 2022 年 11 月提交 3 個相連的臨時動物寄養所申請，連同填土申請，並在 2023 年 1 月獲批，兩個月後（2023 年 3 月）的衛星圖顯示大片土地已被快速填土，但卻一直沒有任何動物寄養所的建構物。

- **第三階段 – 後「合法」發展：**

借助動物寄養所申請填土後僅僅 5 個月（2023 年 8 月），駿匯發展有限公司（Excel Link Development Limited）將上述 3 塊用地整合，並遞交另一個與動物寄養毫無關係的臨時貨倉及填土申請。除此申請外，該公司亦同時申請相鄰的另一塊土地作臨時貨倉之用。兩項申請共佔地逾 2.5 公頃，較前動物寄養所用地大 2.5 倍。

在申請還未獲批之時，部分地段已經被鋪上一層石屎，及用作未經許可的貨倉用途（儲存新車）。

- **動物寄養所申請獲批為農地棕地化的關鍵一步：**

- **首次「合法」填土**

動物寄養所連帶的填土申請獲批（第二階段），為之後農地變成汽車貨倉的關鍵。因為這是首次獲得的填土申請，意味著能夠「合法」保留填土和破壞農地。先前的填土活動均為非法並須清理及復原，故此首次獲得許可為後續的破壞之關鍵。

- **規劃署：獲批因屬臨時性質申請「不會影響長遠農地的規劃」**

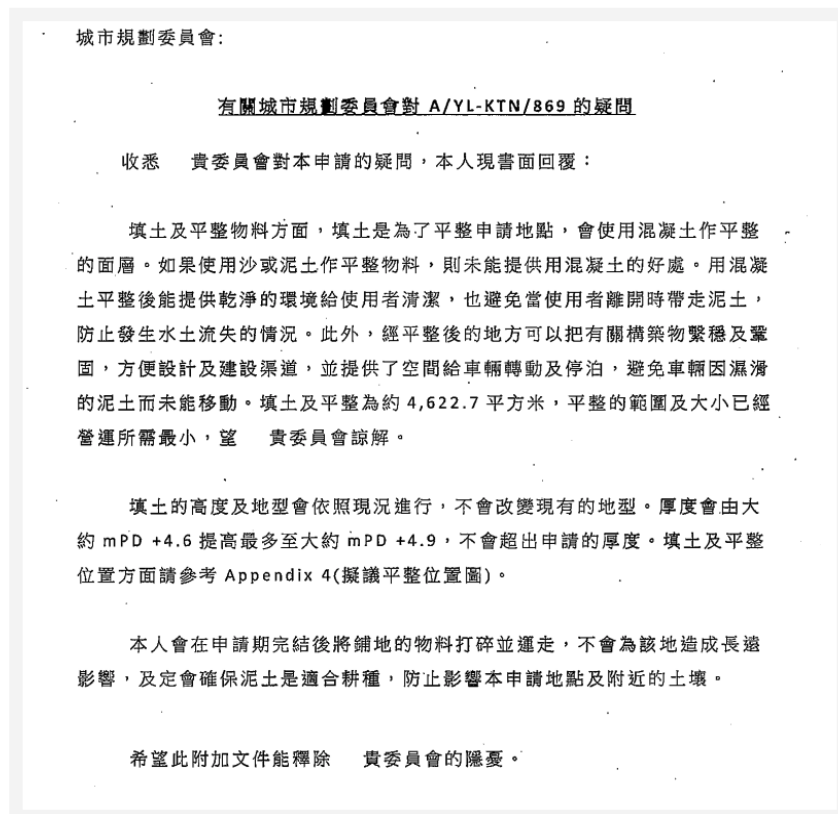
然而，根據規劃署擬備的申請文件，申請之所能獲批，是因為規劃署認為即使動物寄養所不符合「農業」地帶的規劃意向，但因為只是「臨時」申請，許可在三或五年過期後，信納申請人會回復原狀，並不會影響該地長遠的農業規劃。

agriculture development perspective. It is considered that approval of the applications on a temporary basis would not frustrate the long-term planning intention of the “AGR” zone. Filling of land within “AGR” zone requires planning permission from the Board as it may cause adverse drainage and environmental

【圖 7】規劃署擬備的申請文件指，即使擬議用途不符『農業』地帶的規劃意向，但因信納該動物寄養所申請只屬臨時性質，不會違背 (frustrate) 其長遠規劃，故此批准申請。但研究發現有申請人其後繼續提交臨時性質規劃申請，將「臨時」狀態延續，或實質違背「農業」地帶長遠規劃

○ 申請人使用混凝土填土因要「繫穩及鞏固」動物寄養所的建構物

關鍵是，連帶的填土申請也一併獲批。這是由於申請人指，為令動物寄養所的構築物「繫穩及鞏固」，所以必需填土。為令城規會「釋疑」，申請人還指臨時申請過期後，鋪地的物料 (會被) 打碎及運走，不會為該地造成長遠影響」。

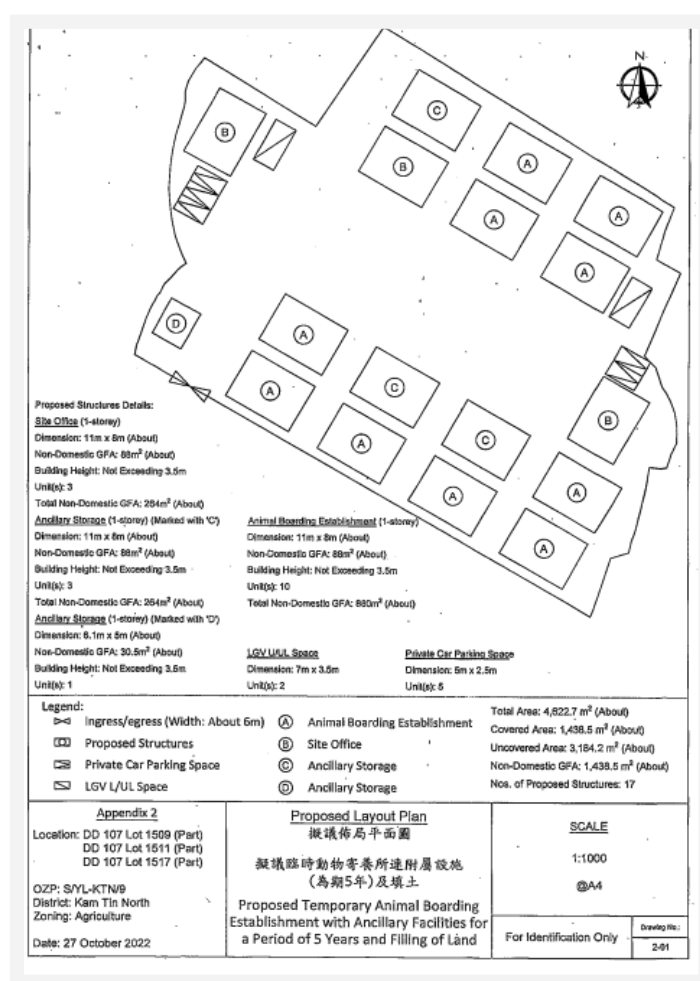


【圖 8】申請人表示使用混凝土是因為要「繫穩及鞏固」建構物

“城規會首肯申請人使用破壞力極高的混凝土填土，是信納混凝土能「繫穩」動物寄養所建構物。但填土後，建構物並無出現，但填土破壞農地的目標已達成”

○ 填土後建構物並無出現

但申請獲批後，有關寄養動物和保護農地的承諾並無兌現。按申請人有關動物寄養所的計劃，該用地將能用作寄養不多於 155 隻狗，並會聘請 5 至 8 名員工營運寄養所的業務，亦會設有寵物美容的服務。而申請人亦計劃在該用地興建 45 個構築物，以作為動物寄養場所、辦公室和輔助儲物空間之用。然而，整個發展過程這些設施全沒出現，整個動物寄養所申請，只有填土部分曾經發生。短短數個月後，混凝土上出現了一列列的新車，此時有關人士已經遞交另一「臨時貨倉」申請，明顯沒有經營繼續動物寄養所的意圖，可見動物寄養所只屬過渡，被利用作合法填土，為農地之後變成棕地關鍵步驟。



【圖 9】申請人提交的臨時動物寄養所建構物佈局，最終並無實現

● 故意使用破壞力更高的石屎（混凝土）填土：

- 使用石屎填土備受爭議，亦有不少環團表示關注，包括嘉道理農場憂慮將該用地的泥土以混凝土舖平，將污染原有泥土，使其適用於耕種的狀況難以復原 (the farming condition be hard to be resumed)；而香港觀鳥會亦指出，該填土的做法將會造成耕地的直接損失 (direct loss in arable land)，並鼓勵先破壞，後發展。

7 個月後，有人提交臨時貨倉申請，獲批後，先前所承諾的「將鋪地物料打碎並運走」、「定會確保泥土是適合耕種」（見圖 10），根本沒有發生，因為新獲批的臨時貨倉申請亦容許填土，先前的「承諾」已毫無意義，因為漁護署所指的有復耕潛力的農地（見圖 11）已被完全破壞。

本人會在申請期完結後將鋪地的物料打碎並運走，不會為該地造成長遠影響，及定會確保泥土是適合耕種，防止影響本申請地點及附近的土壤。

【圖 10】申請人曾承諾會在「臨時」申請過期後，將混凝土打碎並運走（即復原農地狀態），不過在此案例中並沒發生，因新的臨時貨倉（連同填土）申請獲批，此承諾並無兌現，對農地已構成長遠影響。

- the Sites are zoned “Agriculture” (“AGR”) and are abandoned or vacant. The agricultural activities are active in the vicinity and agricultural infrastructures such as road access and water source are also available. The Sites can be rehabilitated for agricultural activities such as open-field cultivation, greenhouses, plant nurseries, etc., though whether there will be agricultural activities on a specific site will hinge on a lot of factors.

【圖 11】漁護署在規劃文件指，該地本身有復耕潛力，但在多番使用混凝土填土下農地已被深度破壞

● 疑似集團式包辦規劃申請：

本案例中 3 個臨時動物寄養所 (A/YL-KTN/869、A/YL-KTN/870、A/YL-KTN/871) 的申請者分別為 3 位鄧姓人士，疑為元朗原居民。

研究員發現，同是在錦田北亦另有至少 4 個臨時動物寄養所申請，由與這 3 位鄧姓人士同名同姓的人提出並獲批，這些申請均沒有明顯營運動物寄養所的跡象（見下表）：

表 10：3 位鄧姓人士包辦的臨時動物寄養所獲批個案

臨時動物寄養所申請編號	批准日期	狀態
A/YL-KTN/757	2021 年 4 月 30 日	無從判斷
A/YL-KTN/836	2022 年 6 月 24 日	無從判斷
A/YL-KTN/854	2023 年 1 月 13 日	無從判斷
A/YL-KTN/856	2022 年 9 月 23 日	疑似非營運

除此之外，亦有 8 宗其他種類的規劃申請，亦由這 3 位鄧姓人士同名同姓的人提出並獲批，同樣位於錦田北，牽涉臨時休閒農場、臨時露天存貨、臨時食肆和臨時貨倉。上述人士疑似屬集團經營的棕地營運者，而非專業的動物寄養所營運者：

表 11：3 位鄧姓人士包辦的規劃申請（包括棕地）個案

規劃申請編號	批准日期	申請用途
A/YL-KTN/802	2022 年 5 月 6 日	臨時休閒農場
A/YL-KTN/853	申請人撤回申請	臨時休閒農場
A/YL-KTN/962	2023 年 12 月 8 日	臨時露天存貨（棕地）
A/YL-KTN/796	2021 年 12 月 24 日	臨時停車場（棕地）
A/YL-KTN/831	申請人撤回申請	臨時食肆
A/YL-KTN/940	2023 年 8 月 25 日	臨時貨倉（棕地）
A/YL-KTN/970	2024 年 4 月 19 日 （延期處理）	臨時貨倉（棕地）
A/YL-KTN/976	2024 年 4 月 19 日 （延期處理）	臨時貨倉（棕地）

後來在第三階段，取代動物寄養所的臨時貨倉申請 A/YL-KTN/951，是由一間叫 Excel Link Development Limited 的公司提出。根據公司查冊顯示，該公司董事亦為鄧姓人士，與廈村鄉鄉事委員會副主席同名。這顯示第二階段動物寄養所與第三階段臨時貨倉申請，可能是由同一批有鄉事背景的人申請。

5.2 個案二：物流中心

涉事地點背景資料

地點：沙頭角公路（禾坑段）52 號附近，規劃為「農業」地帶 (AGR)

相關規劃申請編號：

- 第一階段（用作貨倉並申請作臨時商店用途但被拒）：A/NE-MUP/154（被拒）
- 第二階段（成功申請動物寄養所及填土）：A/NE-MUP/166（獲批准）
- 第三階段（政府放寬相關地段的棕地作業申請後，轉為申請臨時物流中心）：A/NE-MUP/193

現狀：

在 2024 年 5 月 29 日的考察，現場疑似仍用作貨倉／物流中心用途。貨倉外的招牌名稱，與 Google 地圖上的「兆華物流」的標示吻合



在鄰近沙頭角的萬屋邊村一帶，有 1 宗疑似非營運個案。與案例一性質相近之處是上址經過三個階段：（一）牽涉違例發展而被規劃署採取執法行動、（二）再透過動物寄養所申請獲批，獲得合法許可填土並豎立建構物及（三）沒有營運動物寄養所，轉為申請物流中心並獲批。

與案例一中，政府忽違例發展和明顯借動物寄養所申請「過冷河」的舉動不同，此案例的情節更為嚴重，牽涉政府主動放寬規劃限制，變相令申請人能借動物寄養所之名，「合法」轉為從事棕地作業，本案例集中討論政府部門在當中的角色。

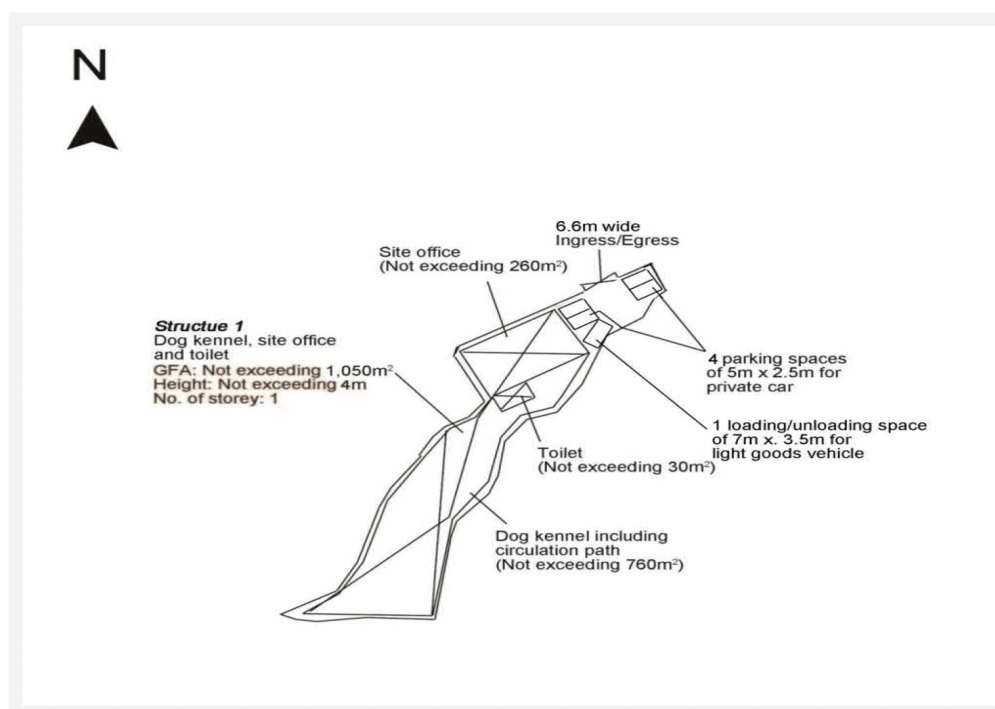
階段	時序	相關個案編號	相關事件
第一階段：用作貨倉並申請作臨時商店用途但被拒	2010 年前	/	現址已存在一巨型貨倉  ▲ 2009 年 6 月
	2010 – 2021 年		2010 年 – 2022 年的 Google 街景圖顯示，上址的貨倉一直活躍運作  ▲ 2011 年 4 月
			 ▲ 2017 年 1 月

第二階段： 成功申請 動物寄養所 及填土			 ▲ 2019 年 8 月
			 ▲ 2022 年 7 月
	2021 年 1 月 22 日	A/NE- MUP/154	“Good Kind Investment Limited” 申請上址作臨時商店及服務行業。規劃文件顯示，規劃署因臨時商店用途不符合農業地帶規劃為由不建議批准建議用途；此外亦有城規會委員關注上址有違例發展，最後城規會拒絕申請。
	2022 年 3 月 5 日	A/NE- MUP/166	一年多後， <u>同一間公司</u> 轉為申請臨時動物寄養所
	2022 年 6 - 9 月	A/NE- MUP/166	城規會兩次開會打算審議申請，但申請人兩度申請延遲審批並獲批
	2022 年 10 月	/	規劃署發出強制執行通知書 (Enforcement Notice)，及恢復原狀通知書 (reinstatement notice) 分別要求停止違例發展及將土地「恢復原狀」
	2023 年 1 月 13 日	A/NE- MUP/166	城規會准許臨時動物寄養所，連同是次會議，無證據顯示在三次會議中，有任何城規會委員質疑過為何違例發展未被處理。最終申請獲批。
	2023 年 1 月 - 9 月		Google 街景圖顯示期間上址仍用作貨倉， <u>沒有按臨時動物寄養所申請中的規劃將貨倉拆卸並豎立新建構物</u>

第三階段 (政府放寬 相關地段的 棕地作業申 請後，轉而 申請臨時物 流中心)	2023 年 4 月 14 日	／	城規會修訂有關「擬作露天貯物及港口後勤用途而按照《城市規劃條例》第 16 條提出的規劃申請」(規劃指引編號 13G)，將上址所在地的用途限制放寬，接受露天貯物及港口後勤用途的規劃申請
	2023 年 8 月 17 日	A/NE- MUP/193	指引修訂後 4 個月，城規會收到 <u>同一間公司</u> 申請臨時物流中心(屬港口後勤用途之一)，顯示並無意繼續籌備動物寄養所。
	2024 年 3 月 15 日	A/NE- MUP/193	城規會准許臨時物流中心申請

- **被規劃署指控違規發展後申請動物寄養所：**從上述時序可見，申請人“Good Kind Investment Limited”一直營運物流中心／貨倉多年，但在 2021 年或以前起被規劃署指控違規發展。

申請人在 2022 年 3 月申請動物寄養所，指「現有建築物將被拆除，以便為擬議的開發項目讓路」，獲准豎立新建構物(圖 12)，在 2023 年 1 月順利獲批。



【圖 12】申請人所承諾在獲批後興建的建構物圖則，結果並無出現

- **無意經營動物寄養所：**申請在 2023 年 1 月獲批後，該物流中心／貨倉並無任何改裝進行。2023 年 9 月的 Google 街景圖顯示，貨倉用途顯然仍在運作，長期懸掛的物流公司招牌仍在。



- **旋即提交另一物流中心申請：**2023 年 8 月，同一申請人提交臨時物流中心申請，進一步顯示“Good Kind Investment Limited”無意經營動物寄養所。
- **與政府主動放寬棕地用途有關：**

- **物流中心申請與政府放寬規劃時期吻合：**

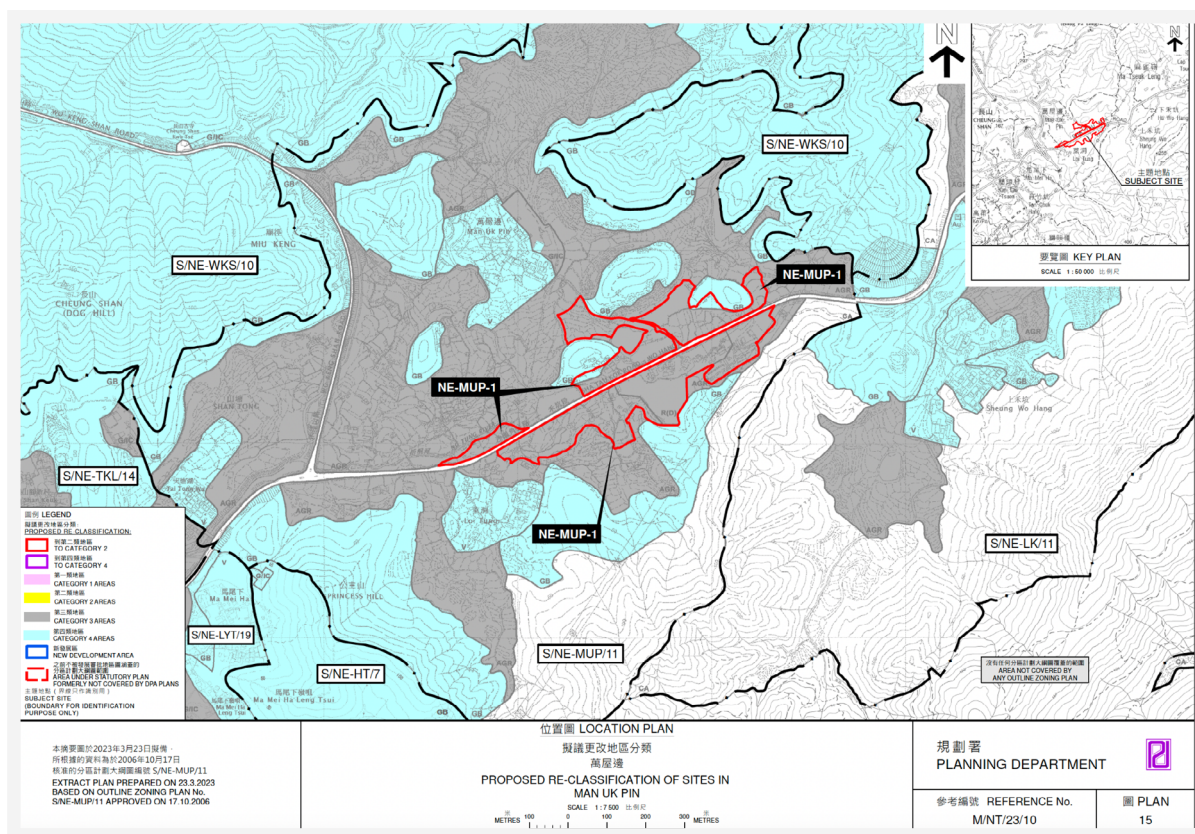
值得注意的是，“Good Kind Investment Limited”在動物寄養所獲批僅僅 7 個月，即提交新臨時物流中心的申請，時機與政府在 2023 年 4 月放寬棕地用途申請相當吻合。

- **上址落入放寬棕地申請地段：**

一般而言，因為污染等原因，農業地帶不一定容許經營物流中心這類棕地用途。

上址一直以來，受城規會控制棕地過度擴散而設的《規劃指引編號 13G》) 限制，即一直位處「第 3 類地區」——城規會通常不會從優考慮物流中心申請。

2023 年 4 月，在規劃署的建議下，將新界若干地方的「第 3 類地區」，改劃為「第 2 類地區」，即如果政府部門沒有負面意見，或附近居民不予反對，則可獲有效期最長 3 年的臨時規劃許可，經營物流中心。相關地段座落地點，被選為改劃作「第 2 類地區」（見圖 13 紅框部分）



【圖 13】2023 年中生效的新《規劃指引編號 13G》令部分地區的棕地作業申請更易獲批

○ 規劃署特意放寬先前有動物寄養所許可之土地的棕地限制：

研究員翻查城規會文件，發現政府在揀選何地可改劃為「第 2 類地區」以助棕地擴散時，會從優考慮先前有臨時動物寄養所申請之土地，變相方便了過往無意營運動物寄養所者，能直接申請棕地作業用途。這亦解釋了為何“Good Kind Investment Limited”能在動物寄養所申請獲批後僅僅 9 個月，即「轉軌」申請改作物流中心。

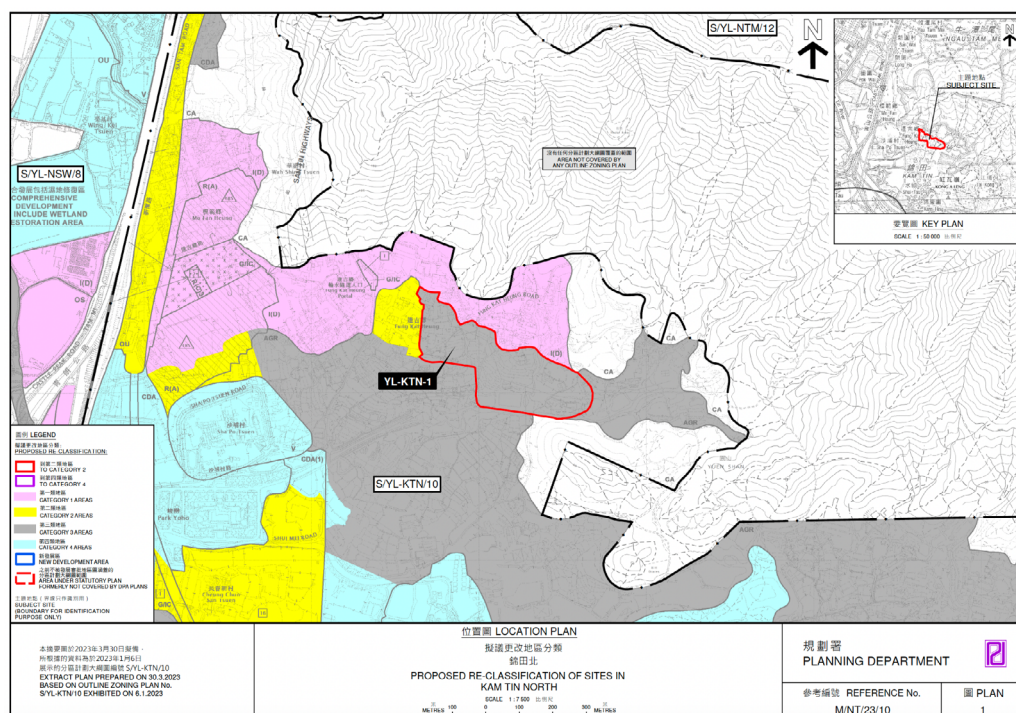
4.2 We propose to adjust the classification criteria for Category 2 areas to include the following sites under Category 2 for OS/PBU uses, subject to resolution of departments' concerns on technical requirements:

- (a) sites adjoining or close to brownfield clusters classified under Category 1 or 2;
- (b) ecologically non-sensitive areas that are vacant formed land, unused land covered by weeds/vegetation or fallow agricultural land, with a few intermixing with scattered/small scale farmland;
- (c) sites predominantly/partly occupied by OS/PBU uses or other brownfield operations, some of which are “existing uses” or covered by planning permission and a few cases are subject to planning enforcement action; and
- (d) sites covered by planning permission for temporary uses other than brownfield operations (e.g. animal boarding establishments, pet parks, hobby farms, etc.).

【圖 14】規劃署在篩選何地可改劃為「第 2 類地區」時，從優考慮先前有臨時動物寄養所申請之土地，變相方便了過往無意營運動物寄養所者，能直接申請棕地作業用途。

研究員進一步發現，這不是單獨案例，研究報告 4.3 段提及過、位於的逢吉鄉的數個動物寄養所規劃申請，同樣在規劃指引編號 13G 後轉為申請作臨時貨倉並獲批，相關地段同屬規劃指引編號 13G 放寬的地方（見圖 15，紅色框範圍，現時屬於「第 2 類地區」）

“政府非但沒收緊動物寄養所被用作棕地作業「跳板」的漏洞，反而主動放寬規劃限制，容許申請原本不合規的棕地作業”



5.3 小結

綜合兩個案例可見，規劃署及城規會分別在制定規劃限制圖則及審批動物寄養所申請時，均涉嫌沒有妥善發揮把關角色：謹慎態度，避免動物寄養所被利用作「過冷河」，合法化破壞土地。

- **輕視申請地點的違例發展歷史：**上述大量案例顯示，臨時動物寄養所申請的地段，通常伴隨違例發展如非法填土、豎立非法建構物，這些都是典型的「先破壞、後發展」的棕地作業發展路徑。若有臨時動物寄養所申請伴隨著這些跡象，本身就要加以警惕，但審視相關申請的規劃文件後，無證據顯示規劃署有無特別提醒城規會委員，這些申請應更加小心處理。
- **輕視動物寄養所批核率高或會被利用「過冷河」的可能：**有申請人不斷轉換申請用途「闖關」在農地經營非農業用途，但不少因各種規例限制而遭拒，數據顯示，各可供申請用途中，動物寄養所的申請獲批比率甚高，屬「闖關」的理想途徑。但規劃署沒有秉持更謹慎態度，避免動物寄養所被利用作「過冷河」，合法化破壞土地。
- **無視申請人不按圖則或承諾行事：**規劃署在動物寄養所申請獲批後，無證據顯示有積極跟進申請人有否按申請書中的承諾行事（如豎立建構物、環境美化等），導致不少個案申請人只進行填土而不經營動物寄養所，而沒有任何後果。
- **無視部分申請人的可疑背景：**部分申請人背景十分可疑，例如沒有任何寄養動物經驗、屬工程公司、同一申請人不斷在同一地點轉換申請用途嘗試闖關、部分申請人亦有在其他地點大量申請各種棕地作業，顯示申請人有可能真正的申請目的為「過冷河」，但無跡象顯示規劃署有就這些個案特別篩查，或在文件／會議中強調申請者背景可疑，以供城規會委員考慮。
- **鼓勵非營運動物寄養所「過渡」至其他棕地用途：**更甚者，政府在 2023 年中放寬棕地申請限制，容許曾成功申請動物寄養所的地點，「轉型」為棕地作業

5.4 新近趨勢： 審批程序被精簡 規劃黑洞越擴越大

由此可見相當數量的動物寄養所的規劃申請，獲批後並沒有營運，甚或乎用作其他棕地用途，顯示除了獲批後持續監察極為重要外，獲批前城規會的審批質素亦甚為關鍵。本研究對個別個案的深入研究，顯示只要細緻發掘個案牽涉的土地發展史、申請人背景等，不難發現部分動物寄養所申請潛在出現濫用問題，值得進一步調查，或拒絕申請。

本研究已經清楚指出，過往城規會對於審批規劃申請的嚴謹度成疑（或不止於在處理動物寄養所申請上），令人憂慮的是，近來城規會的把關制度，似乎在進一步被瓦解：

- **不再獨立審議臨時動物寄養所申請：**研究員在整理資料時，發現自 2022 年 8 月至 2023 年 2 月期間，城規會為各種規劃申請引入「精簡程序」(Streamlining Arrangement)，包括動物寄養所申請、物流中心申請等³。

若規劃署認為個案「並非複雜」，及符合若干條件⁴，則會以清單形式將所有精簡申請捆綁式討論（見下圖 16），不再獨立審議。

³ 2023 年 2 月起，城規會為臨時動物寄養所規劃申請引入了「精簡程序」(Streamlining Arrangement)，即毋須獨立審議每個項目。

⁴ 條件是若規劃署認為該申請並非「複雜」、臨時用途可「容忍」(could be tolerated)、不在保育區如綠化帶等（但農業地帶並非被界定為保育區），以及其他相關政府部門沒有強烈反對下，則以精簡程序處理申請

**Minutes of 738th Rural and New Town Planning Committee
(held on 15.3.2024)**

Cases for Streamlining Arrangement

(a) Applications approved on a temporary basis for a period of 3 years until 15.3.2027

Item No.	Application No.	Planning Application
13	A/NE-SSH/153	Temporary Private Car Park (Private Cars and Light Goods Vehicles) in "Village Type Development" Zone, Lots 449 S.F, 449 RP, 450 RP (Part), 450 S.B (Part), 464, 465 (Part), 466 S.A (Part), 466 S.B ss.1, 467, 524 (Part) and 528 (Part) in D.D. 209, Shap Sz Heung, Tai Po
14	A/NE-SSH/154	Proposed Temporary Private Car Park (Private Cars Only) in "Village Type Development" Zone, Lot 462 in D.D. 209, Kei Ling Ha San Wai, Shap Sz Heung, Tai Po
21	A/NE-LYT/813	Proposed Temporary Private Car Park (Private Car and Light Goods Vehicle Only) in "Village Type Development" Zone, Taxlord Lot 1766 RP (Part) in D.D. 83, Tsz Tong Tsuen, Lung Yeuk Tau, Fanling
26	A/NE-MUP/193	Proposed Temporary Logistics Centre and Associated Filling of Land in "Agriculture" Zone, Lots 25 (Part), 26 (Part) and 27 in DD. 38, Lots 802 (Part), 804 (Part), 806, 807, 808, 809, 811, 812, 813, 823 S.B RP, 824 S.B RP, 825, 826, 827, 828 S.B RP in D.D. 46 and Adjoining Government Land, Sha Tau Kok
27	A/NE-MUP/199	Proposed Temporary Shop and Services (Real Estate Agency) and Filling of Land in "Agriculture" Zone, Lot 755 RP in D.D. 46, Ta Kwu Ling
30	A/NE-TKL/745	Proposed Temporary Open Storage of Construction Machinery and Construction Materials in "Agriculture" Zone, Lots 175 and 176 in D.D. 84, Ta Kwu Ling
31	A/NE-TKL/746	Proposed Temporary Open Storage of Construction Material and Machinery with Ancillary Facilities and Associated Filling of Land in "Agriculture" Zone, Lots 645 (Part), 647, 650 S.A, 650 S.B (Part), 651 (Part), 653 (Part) and 654 (Part) in D.D. 82, Ta Kwu Ling
33	A/NE-TKLN/75	Proposed Temporary Public Vehicle Park (Excluding Container Vehicle) and Shop and Services in "Village Type Development" and "Recreation" Zones, Lots 388 S.A, 388 S.B, 388 RP (Part) and 390 RP (Part) in D.D. 78 and Adjoining Government Land, Tsung Yuen Ha, Ta Kwu Ling North
34	A/NE-TKLN/77	Proposed Temporary Logistic Centre, Warehouse (Excluding Dangerous Goods Godown) and Container Vehicle Park with Ancillary Facilities in "Recreation" Zone, Various Lots in D.D. 78 and 82 and Adjoining Government Land, Lin Ma Hang Road, Ta Kwu Ling North
35	A/NE-TKLN/80	Proposed Temporary Public Vehicle Park (Private Car Only) and Associated Filling of Land in "Agriculture" and "Village Type Development" Zones, Lot 389 RP, 395 S.A, 395 RP, 396 S.A, 396 RP and 398 RP in D.D. 78, Ta Kwu Ling North

【圖 16】精簡程序後，個案僅以清單形式列出並捆綁討論及批核，分散委員對個別個案細節的注意力

- **近九成半審核申請獲精簡處理：**自 2023 年 2 月 17 日起⁵至 2024 年 5 月 31 日，城規會召開了會議審核 34 宗有關「臨時動物寄養所」的規劃申請，32 宗（94%）按規劃署建議，按精簡程序處理，全部獲批，大部份於「農業」地帶。

⁵

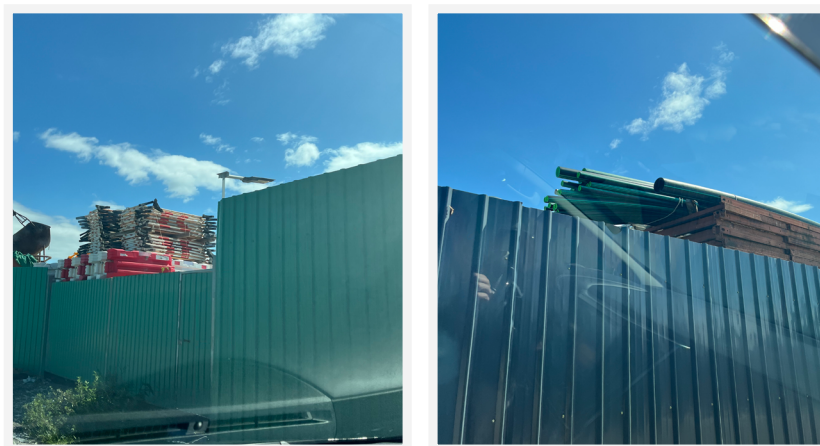
容許「臨時動物寄養所」以精簡程序處理的生效日期

- **列表形式交代捆綁通過 討論質素急降**：分析比較精簡前後城規會處理臨時動物寄養所規劃申請的方法，發現精簡後，規劃署沒有再就個別申請的背景、理據、部門意見、公眾申述結果等向委員口頭交代，甚至僅以列表形式交代（2023 年 9 月後）哪些申請以精簡形式處理，然後捆綁表決。即使會議前，委員理應收到個別項目規劃文件，但這個安排大大減少了委員對個別個案細節的注意力，亦少了逐單申請具體討論的機會，遑論在討論過程之中發掘個別個案的實況及疑點。

上述提及 32 宗「精簡」處理的臨時動物寄養所規劃申請，無任何委員提出質疑，且全部獲批，包括一宗本研究發現的「疑似非營運」個案 (A/YL-KTN/889)，位於元朗錦田北。

" 城規會精簡程序後，有動物寄養所申請在缺乏有效討論下獲批，後來被研究團隊發現為疑似非營運個案。所謂「提速提效」，變成「提速失效」。"

- **「走漏眼」申請 動物寄養所變露天貯物場**：細閱 A/YL-KTN/889 的規劃文件，有數個值得委員討論的地方，但在新安排下，官員沒簡介項目，僅表示「相關申請被選為以精簡程序處理 (selected for streamlining arrangement)」，其後沒有意義的討論發生，申請「光速」獲批：
 - **曾牽涉違規發展**：相關地段在 2022 年曾牽涉違規發展，(個案編號 E/YL-KTN/622)，在審批時（即 2023 年 3 月 17 日）仍未結案，相關部門表示需持續監察，但若申請獲批，是否獎勵過往的違規發展？
 - **公眾曾質疑或會用作露天貯物**：A/YL-KTN/889 牽涉臨時填土申請，但比較 2022 年 10 月 – 2023 年 3 月的 Google Earth 衛星圖，相關土地在其間遭到大面積倒泥破壞，有可能在 2023 年 3 月 17 日當日申請獲批前已經發生，若屬實則屬偷步發展；翻查公眾申述內容，有公眾質疑相關地點曾經有大規模的露天貯物 (Open Storage) 規劃申請 (A/YL-KTN/544、A/YL-KTN/549、A/YL-KTN/603，申請後來撤回)，懷疑動物寄養所申請的真正意圖為填土，且最後會進行露天貯物作業。沒證據顯示規劃署有就這些質疑解答，或向城規會委員主動釋疑。
 - **沒有官員簡介項目便獲批**：2023 年 3 月 17 日城規會的會議紀錄顯示，在精簡程序下，沒有官員為項目進行簡介，僅記錄規劃署沒反對申請，亦無顯示有委員提出任何問題，僅記錄城規會在「經討論」後批准申請。文件顯示，未能排除委員在未有充分理解申請個案的可疑細節時，就按規劃署的「精簡」安排，將個案當成一般個案批准。
 - **實地考察顯示相關地段用作露天貯物**：在 2024 年 5 月 29 日的實地考察中，發現申請地段用作露天貯物，擺放建築材料以及膠製圍欄等（見下圖），而地段並無有效的露天貯物規劃申請。



【圖 17、18】申請地段用作露天貯物，而地段並無有效的露天貯物規劃申請

○ 由此可見在「精簡」程序下，有申請會「走漏眼」，讓規劃審議質素下降。

- **「精簡」前的有質素討論：**先前討論的個案顯示，將申請逐項審議有利有質素討論。在規劃申請 A/NE-FTA/205（精簡程序生效前處理）中，曾有委員提出質疑申請可能會被用作貨倉，而非動物寄養所，而動物寄養所的申請牽涉密封建構物，難以看到內裡狀況，要求若果申請獲批規劃署必須嚴密監察，在席委員亦同意將意見轉達規劃署。

若申請被綑綁處理而非逐一具體討論，或沒有官員簡介項目，委員或更難以發現個別個案的可疑之處，增加錯誤批准實質非營運動物寄養所的機會。

- **「精簡」程序不限於動物寄養所，規劃黑洞或越挖越大：**研究員亦發現，「精簡」程序不單適用於臨時動物寄養所申請，還有通常會牽涉填土的申請如休閒農場 (hobby farm)、停車場 (vehicle park)、物流中心 (logistics centre) 等棕地作業申請。

舉例說，上文提及過的臨時動物寄養所連填土申請 A/NE-MUP/166（案例二），獲批後一年，在城規會放寬棕地作業申請門檻後，搖身一變成為臨時物流中心申請 A/NE-MUP/193，即使地段涉及違例發展和非法霸地，也在缺乏官員簡介和委員充分討論下獲批，遑論發現申請人涉嫌借動物寄養所之名，實質營運物流中心（根據 Google Map 街景圖，該地段在 2021 - 2023 年期間以「貨倉」、「物流」等名義經營），進一步這顯示在新安排下，城規會討論質素大受影響，而且城規會可按需要增加可精簡的規劃申請，令更多潛在有問題的規劃申請，在接近零簡介和討論下獲批，規劃黑洞或越挖越大。

“精簡程序並不止於動物寄養所，僅餘的審批監管制度正被逐步瓦解，規劃黑洞正被越挖越深，規劃質素亦會每況越下”

6.

政策討論與建議

● 針對提升城規會審批質素：

因應臨時動物寄養所批核率極高，須提升規劃署／城規會審批質素，以防被利用為「過冷河」申請：

- 詳細審查申請人背景，例如有沒有可靠的動物寄養經驗。若然沒有，或背景為棕地營運者，規劃署則須要求申請人多提交動物寄養所營運計劃的資料或要求具體營運方案，以釐清申請人是否有營運動物寄養所的意圖及能力。
- 由於本研究發現眾多相連的動物寄養所申請都屬疑似非營運，規劃署／城規會亦須對此類申請採取同樣的謹慎態度。
- 城規會須謹慎處理位於棕地作業區的動物寄養所申請。由於本研究發現眾多位於棕地作業區的動物寄養所申請，實際上只是棕地的延伸，故此城規會亦須對此等申請採取同樣的謹慎態度。
- 對於短期內曾牽涉不同土地用途種類的規劃申請（如先申請作臨時動物寄養所，卻短期內又申請作臨時貨倉），須加緊審查，以防這些「三心兩意」的申請者透過臨時動物寄養所申請「過冷河」。
- 不少非營運個案所在地點，涉及「先破壞、後發展」的前科，規劃署或曾發出強制執行通知書及／或恢復原狀通知書，不少棕地亦是以同樣手法產生，故此牽涉違例發展的地點的臨時動物寄養所申請，其違例發展無論「結案」與否，城規會都需謹慎處理。
- 須從動物寄養的需要，審慎考慮地點是否適宜營運動物寄養所。研究員實地考察不少申請地點，發現周邊地區沙塵滾滾、亦有具危險性的重型機械運作，實在不宜作流浪貓狗的安樂窩。規劃署擬備的文件中，往往忽視了這些周邊環境實際土地用途會如何影響動物寄養服務。

事實上，城規會在審視動物寄養所規劃申請時，往往比較着眼動物寄養所對周邊環境的影響，而較少從周邊環境如何影響動物寄養所的角度考慮。

- 本研究的現象分析部分以及兩個案例均顯示，很多的所謂臨時填土申請，實際上會被新的臨時填土申請（通常是對農地破壞力極強的混凝土）蓋過，毋須再按申請人的「承諾」復原，以達致長期甚至是永久破壞的效果。而研究發現第一個獲批的填土許可，通常都是連同著較易獲批的動物寄養所規劃申請。故此，城規會必須提防臨時動物寄養所連同「臨時」填土申請所帶來的潛在永久破壞。

- 以混凝土填土難以復原，對農地的破壞是長遠的，城規會不應輕易批准牽涉利用混凝土填土的臨時動物寄養所規劃申請。

整體來說，位於棕地範圍內或附近的臨時動物寄養所申請，審批態度應是「宜緊不宜鬆」。

● 立即停止精簡審批安排

容許臨時動物寄養所規劃申請以精簡程序審批，對審批質素造成極大傷害，須新界「農業」地帶上立即停止，以防以「提速提效」之名，令審批制度「提速失效」。

若規劃署仍建議可疑的臨時動物寄養所規劃申請「捆綁式」審批，則無法執行上述的收緊審批建議。

● 針對規劃署監察及執法水準：

就規劃申請而言，規劃署的主要工作為制定規劃政策、初步審查規劃申請、協調各部門意見、監察實際土地用途和對違例發展執法等，故此對防止臨時動物寄養所濫用，亦有一定角色：

- 在城規會批出規劃許可後，須密切監察申請人有否按計劃和承諾執行獲批的規劃申請，例如不過分偏離申請圖則所示興建建構物，並適時派員監察是否有動物寄養所的活動，如無合理辯解應立即建議城規會撤銷規劃許可，並建議將相關地點列入黑名單，在一定時間內禁止再度提出新的規劃申請。
- 有個案牽涉違例發展，疑在土地尚未在真正意義上回復原狀之際，就獲得規劃許可，變相其違例發展並無後果，建議規劃署禁止仍牽涉違例發展之土地的任何新規劃申請，以增加其違例發展的成本。
- 城規會及規劃署應檢視並撤回 2023 年中修改的規劃指引編號 13G 的決定，尤其是放寬曾批准動物寄養所之地方上的其他棕地作業規劃申請，以防鼓勵申請者進一步透過更多動物寄養所申請，製造更多放寬棕地申請準則的空間。

● 善用荒廢鄉村學校及空置政府土地容納新動物寄養所

本研究顯示，根據現行的城規會政策，透過申請人在私人土地上申請經營動物寄養所會招致濫用問題。若要堵塞漏洞，必然牽涉收緊整體處理臨時動物寄養所規劃申請的準則，或會令真正欲營運動物寄養所者遇到困難。

為方便後者營運真正的動物寄養所，制定政策善用現有閒置政府土地能舒緩上述收緊措施所帶來的副作用，在符合規劃準則下，研究開放不屬過份偏遠的荒廢鄉村學校，以及空置政府土地的政策空間，以協助欲真正經營動物寄養所人士尋覓合適土地經營。

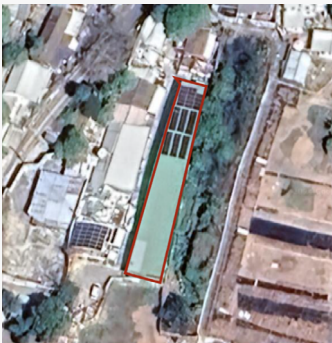
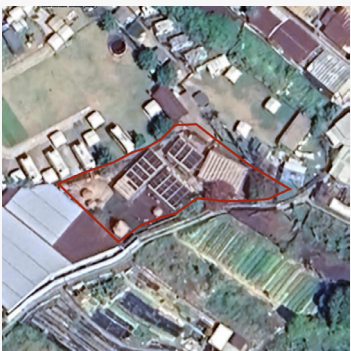
事實上，政府亦有現行政策善用政府空置土地。發展局於 2019 年撥出 10 億推行「支援非政府機構善用空置政府用地的資助計劃」，有一非政府組織利用資助及一幅位於錦田高埔新村的土地設立動物拯救中心⁶，為利用鄉郊閒置政府土地進行與動物寄養相關用途的先例。

此外，早前規劃署正檢討全港 259 幅空置校舍用地，其中 52 幅土地在落實長遠用途前可供非政府機構或社會企業作短期用途⁷，大部分均位於鄉郊地方且已劃作「政府、機構或社區用途」，遠比「農業地帶」更切合動物寄養所的土地用途和所處地點的規劃意圖，建議政府應認真審視列表中的校舍，有沒有改裝為動物寄養所的潛能。

⁶ 獨立媒體 2021 年 11 月 27 日 政府空置用地變動物拯救中心 阿棍屋創辦人：得來不易
<https://shorturl.at/Cwyny>

⁷ 規劃署：位於政府土地上而在落實長遠用途前可供非政府機構或社會企業作短期用途的空置校舍用地。
<https://shorturl.at/dBFsv>

附件一：疑似非營運動物寄養所列表

申請編號	衛星圖片	航拍照／實地考察相	判斷理由
A/NE-KTS/508	 (拍攝日期為 02/2024)	 (拍攝日期為 29/05/2024)	空間內的放置物與動物寄養無關
A/YL-HTF/1128	 (拍攝日期為 02/2023)	 (拍攝日期為 29/05/2024)	空間內的放置物與動物寄養無關
A/YL-KTN/695	 (拍攝日期為 02/2024)	 (拍攝日期為 29/05/2024)	空間內的放置物與動物寄養無關
A/YL-KTN/752	 (拍攝日期為 02/2024)	 (拍攝日期為 19/04/2024)	沒有構築物的空地

A/YL-
KTN/755



(拍攝日期為 02/2024)



(拍攝日期為 29/05/2024)

有上蓋的空地

A/YL-
KTN/771



(拍攝日期為 02/2024)



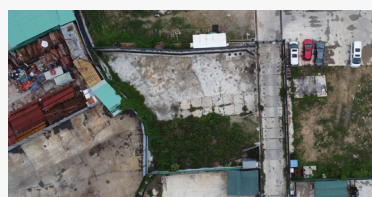
(拍攝日期為 19/04/2024)

沒有構築物的空地

A/YL-
KTN/775



(拍攝日期為 02/2024)



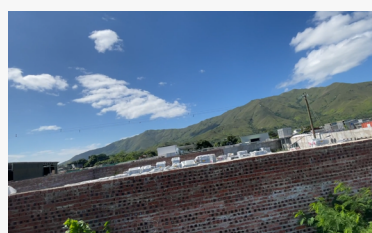
(拍攝日期為 19/04/2024)

沒有構築物的空地

A/YL-
KTN/779



(拍攝日期為 02/2024)



(拍攝日期為 29/05/2024)

空間內的放置物與
動物寄養無關

A/YL-
KTN/797



(拍攝日期為 02/2024)



(拍攝日期為 29/05/2024)

有上蓋的空地

A/YL-
KTN/798



(拍攝日期為 02/2024)



(拍攝日期為 29/05/2024)

空間內的放置物與動物寄養無關

A/YL-
KTN/807



(拍攝日期為 02/2024)



(拍攝日期為 29/05/2024)

沒有構築物的空地

A/YL-
KTN/809



(拍攝日期為 02/2024)



(拍攝日期為 29/05/2024)

沒有構築物的空地

A/YL-
KTN/814



(拍攝日期為 02/2024)



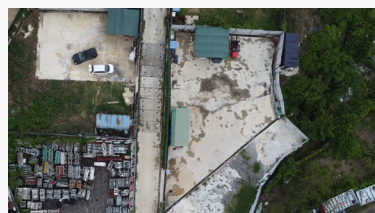
(拍攝日期為 19/04/2024)

空間內的放置物與動物寄養無關

A/YL-
KTN/815



(拍攝日期為 02/2024)



(拍攝日期為 19/04/2024)

沒有構築物的空地

A/YL-
KTN/856



(拍攝日期為 02/2024)



(拍攝日期為 29/05/2024)

空間內的放置物與動物寄養無關

A/YL-
KTN/869



(拍攝日期為 02/2024)



(拍攝日期為 29/05/2024)

空間內的放置物與動物寄養無關

A/YL-
KTN/870



(拍攝日期為 02/2024)



(拍攝日期為 29/05/2024)

空間內的放置物與動物寄養無關

A/YL-
KTN/871



(拍攝日期為 02/2024)



(拍攝日期為 29/05/2024)

空間內的放置物與動物寄養無關

A/YL-
KTN/889



(拍攝日期為 02/2024)



(拍攝日期為 29/05/2024)

空間內的放置物與動物寄養無關

A/YL-
KTS/877



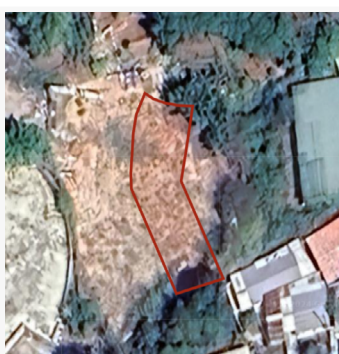
(拍攝日期為 02/2024)



(拍攝日期為 29/05/2024)

沒有構築物的空地

A/YL-
KTS/891



(拍攝日期為 02/2024)



(拍攝日期為 29/05/2024)

沒有構築物的空地

A/YL-
KTS/906



(拍攝日期為 02/2024)



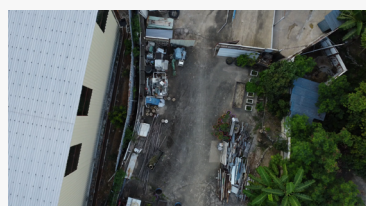
(拍攝日期為 29/05/2024)

有上蓋的空地

A/YL-
KTS/940



(拍攝日期為 02/2024)



(拍攝日期為 29/05/2024)

空間內的放置物與動物寄養無關

A/YL-
TT/573



(拍攝日期為 02/2024)



(拍攝日期為 29/05/2024)

有上蓋的空地

A/YL-
TT/582



(拍攝日期為 02/2024)



(拍攝日期為 29/05/2024)

沒有構築物的空地

A/YL-
TT/584



(拍攝日期為 02/2024)



(拍攝日期為 29/05/2024)

沒有構築物的空地

其他5項能判斷為疑似非營運的動物寄養所申請列表

申請編號	衛星圖片	航拍照／實地考察相	判斷理由
A/NE-MUP/166	 (拍攝日期為 02/2024)	 (拍攝日期為 29/05/2024)	過往棕地用途申請被拒，獲批作動物寄養所後再度申請，兩者的申請者均為同一投資公司
A/YL-KTN/769	 (拍攝日期為 02/2024)	 (拍攝日期為 19/04/2024)	申請人為工程或建築商
A/YL-KTN/839	 (拍攝日期為 02/2024)	/	申請人為工程或建築商
A/YL-KTN/851	 (拍攝日期為 02/2024)	 (拍攝日期為 19/04/2024)	申請人為工程或建築商
A/YL-KTS/869	 (拍攝日期為 02/2024)	 (拍攝日期為 29/05/2024)	過往棕地用途申請被拒，獲批作動物寄養所後再度申請，兩者的申請者均為同一公司



本土研究社成員：陳劍青、黃肇鴻、梁日恒、陳瑋瑤

設計：CHE

鳴謝（排名不分先後）：Alex, Candice Ma, Chloe, Clarissa Kwong, Cyrus, Denise, Eaho, Gigi Yan, Hugo, Ken, Lo Tung Yi, 駱昊謠, Michelle Chung, Milly Yuen, Oscar Fung, 潘曉彤, Sarah, Suki, Terry Tsang, Tse Sing Hon Terence, Yip Pik Wan