

第5章

愉景灣和二浪灣的批地事宜

審計署曾對大嶼山愉景灣和二浪灣度假勝地和住宅區的發展項目進行審查。審查工作集中在以下方面：

- 愉景灣發展項目概念的改變；
- 在愉景灣發展項目內所提供的設施；
- 總綱發展藍圖的修訂及其對愉景灣發展項目補價的影響；
及
- 愉景灣和二浪灣發展項目的土地界線。

2. 委員會分別在2004年12月8日、13日、16日及2005年1月12日舉行4次公開聆訊，就審計署署長報告書的審查結果及意見聽取有關證供。政府當局的代表出席了全部4次聆訊。應委員會的要求，前布政司鍾逸傑爵士出席了2005年1月12日的聆訊。

在2004年12月8日、13日及16日公開聆訊上所取得的證供

愉景灣發展項目概念的改變

3. 據審計署署長報告書第2.5至2.7段所載，行政局獲悉建議的愉景灣發展項目的基本概念，是建設一個具備各式各樣康樂設施而設備齊全的康樂休憩社區。在1976年7月6日，行政局獲悉有關的使用條件限制該幅土地只可作度假勝地用途，並容許有限度的商住用途。在考慮契約條件後，行政局建議並由總督下令，應批出該幅位於愉景灣的土地予發展商(發展商A)，作度假勝地和商住發展，土地補價為6,150萬元。

4. 委員會亦從審計署署長報告書第2.3段得悉，根據愉景灣發展項目原先的概念，預計本港家庭會到該處日間旅遊或購置度假屋；外地旅客則會住宿該處的廉價或豪華酒店，使用非會員制(即公眾)高爾夫球場及會員制高爾夫球場、網球場、泳池和其他設施。然而，最終愉景灣並無興建供公眾使用的高爾夫球場或酒店。

5. 依委員會看來，愉景灣發展項目的概念出現了基本的改變。鑒於發展項目最終並無提供若干原先訂明供公眾使用的設施，委員會詢

愉景灣和二浪灣的批地事宜

問，有關改變有否違反行政局在1976年7月6日的決定，以及違背公眾利益。

6. **房屋及規劃地政局局長孫明揚先生**回應時表示：

——愉景灣發展項目的整體概念，是在1973年開始構思。當時大嶼山是一片荒蕪之地，要到那裏也不容易。愉景灣發展項目的構思可說是一個夢想，而發展商希望令這夢想成真。由於這發展項目是非常龐大的投資計劃，發展商應在推行過程中獲給予若干程度的彈性，使能顧及商業上的考慮及其他有關因素，例如公眾的要求，並容許其對發展概念作出相應的修訂；

——由於當時他並非負責該項目，他只可倚賴所取得的文件來瞭解當時的情況。據他理解，發展商認為原先規劃的設施已不合時宜，因而建議以其他設施作為代替，例如海濱長廊及海灘。這些改變均由當時的新界政務司所批准；及

——根據愉景灣土地的契約條件，整幅用地的發展須符合並遵照由新界政務司批准的總綱發展藍圖的規定。因此，新界政務司獲授權批准對有關設施作出更改。

7. 應委員會的要求，**房屋及規劃地政局局長**在2004年12月11日的函件(附錄38)中，提供愉景灣土地的契約條件內、有關授權新界政務司批准對該發展項目作出其後改變的相關部分摘要。他並表示，根據“一般條件”第1及2條，以及“特別條件”第6、7及19條，批准興建和拆卸有關地段上的樓宇和批准總綱發展藍圖的權力，屬新界政務司所有。

8. 委員會詢問，如房屋及規劃地政局局長是當時的新界政務司，獲行政局授權執行其決定，若然他要作出的決定不符合行政局的授權，他會否向行政局再作匯報。

9. **房屋及規劃地政局局長**答稱他會向行政局再作匯報。他表示，關於公眾高爾夫球場，由於發展商已建議代替的康樂設施，新界政務司獲授權批准把有關設施剔除。然而，他對不向行政局報告有關剔除酒店的決定存有質疑，因為這是一項基本的改變。

愉景灣和二浪灣的批地事宜

10. 鑒於房屋及規劃地政局局長有此回覆，委員會詢問，依他的意見，新界政務司有否向行政局隱瞞事實；如有的話，他違犯了甚麼規則。

11. **房屋及規劃地政局局長**表示：

——他對有關情況的瞭解，只根據所取得的文件及會議紀錄。雖然他認為沒有再向行政局報告有關愉景灣發展項目的改變是有偏差，但如果他知悉當時的實際情況和所有相關資料，他可能會達致另一結論。因此，要他批評新界政務司，對他並不公平；及

——正如審計署署長報告書所載，在作出不向行政局匯報的決定前，有關官員曾舉行會議，並曾詳細討論有關事宜。他們認為愉景灣發展項目的改變，仍在行政局原先的批准範圍內。

12. 委員會從審計署署長報告書第2.6段得悉，在1973年12月，行政局准許該計劃進行，但條件是須在契約內訂立妥善的保障條款，以確保發展商A按照承諾進行發展。報告書第2.8段進一步指出，在1976年9月10日，新界政務司就愉景灣發展項目簽立契約。不過，契約條件沒有訂明發展商A須提供的最高及最低建築樓面面積，以及設施(例如度假單位)所佔的地盤面積。此外，契約條件亦沒有限制業權人只准把單位用作度假屋。

13. 鑒於行政局在1976年7月決定批出愉景灣土地作度假勝地用途，但在1976年9月所草擬的契約條件卻沒有包括此一用途限制。委員會詢問：

——政府當局是否同意契約條件違反了行政局的決定；如有違反的話，為何出現這情況；及

——是誰草擬契約條件。

14. **房屋及規劃地政局局長**表示，正如審計署署長報告書第2.8段所載，行政局知悉契約條件沒有限制業權人只准把單位用作度假屋。然而，他不明白為何出現這情況。

愉景灣和二浪灣的批地事宜

15. **署理地政總署署長**在2005年1月8日的函件(附錄39)中表示,地政總署沒有紀錄顯示有關的土地契約條件如何草擬和由誰草擬。

16. 鑒於契約條件所反映愉景灣在1976年的發展概念,已偏離行政局在1973年所批准的概念計劃,委員會對新界政務司在1976年9月10日所簽立的批地協議是否合法存疑。

17. **房屋及規劃地政局局長**在2004年12月11日的函件中澄清:

——1973年12月的行政局備忘錄旨在徵求原則上的批准,以便可着手推展有關發展項目。隨着有關概念落實成為具體建議,整套方案在1976年7月提交行政局,而有關的“換地詳情及條件”,亦夾附於行政局備忘錄作為附件一併提交。該份附件除了擬交還地段的一些細微枝節和日期待填外,基本上與新界政務司跟發展商其後在1976年9月10日最終簽訂的“換地詳情及條件”相同;及

——行政局備悉與1973年所提概念的差異、應行政局在1973年的要求而訂定的保障,以及至為重要的一點,即換地條件內訂明的各項條款及條件。簡而言之,行政局在1976年7月是在知情的情況下作出決定。因此,新界政務司在1976年9月批地,是獲行政局充分授權的。

18. 據審計署署長報告書第2.24段所載,房屋及規劃地政局局長曾表示,行政會議於2003年3月11日通過愉景灣分區計劃大綱圖時,已得悉關於愉景灣的規劃意向,因此,他認為無須就愉景灣發展概念徵求行政會議通過。

19. 由於愉景灣的發展概念在過去30年出現了重大的改變,而這些改變是由修訂多個總綱發展藍圖而非依循正式程序作出,委員會質疑房屋及規劃地政局局長為何認為無須特別就愉景灣發展概念的改變徵求行政會議通過。

20. **房屋及規劃地政局局長**解釋:

——由1973到2003年這30年間,愉景灣經歷了很多發展,而這些發展是公眾有目共睹的。現時大家都知道這社區的情況,不存在其發展概念模糊不清的問題。另一方面,在過

愉景灣和二浪灣的批地事宜

去30年，當局從來沒有為愉景灣地區制訂任何分區計劃大綱圖。因此，在2003年，政府當局要求行政會議通過愉景灣地區的分區計劃大綱圖，訂明用作住宅、休憩用地或其他用途的地區；

- 他與委員有同樣關注，認為土地用途管制只由總綱發展藍圖規管，而可由一、兩名官員在沒有監察的情況下作出決定，是會有濫權的危險。但與先前比較，目前的情況已有重大改變。現時當局已為愉景灣制訂分區計劃大綱圖，與總綱發展藍圖比較，分區計劃大綱圖的管制規格嚴謹得多。分區計劃大綱圖載有詳盡的規定，列明容許與不容許進行的項目。如有需要，也可在分區計劃大綱圖加註說明，如有關內容要作更改，便須進行某些附加程序；
- 如要更改分區計劃大綱圖所指定的土地用途，必須根據《城市規劃條例》向城市規劃委員會(城規會)提出申請。城規會接獲申請，便會將申請刊憲，公眾人士也可根據《城市規劃條例》提出反對。城規會如接獲反對，須召開聽證會，並須按照其他法定程序行事，最後須徵求行政長官會同行政會議批准。換言之，這是一個公開及法定的程序，而且容許公眾參與；及
- 現行程序可確保政府官員不得繞過正式程序，或在沒有徵得有關當局的事先批准下作出決定。由於有關程序已達到再向行政會議報告的目的，因此無須再向行政會議匯報。

21. 委員會提述審計署署長報告書第2.19段，據該段所載當時的副地政工務司表示，“由於單位業主可隨意把單位用作自住居所或度假屋，因此無法落實原先的度假勝地概念”。當時的首席助理財政司表示，改變既然已經出現，也就無須正式批准此項概念上的改變。委員會詢問房屋及規劃地政局局長，依他之見，當時的首席助理財政司認為由於改變既然已經出現，也就無須徵求行政局批准有關的概念改變，這樣的結論是否錯誤。

22. **房屋及規劃地政局局長**回應時表示：

- 他本人對原先的度假村概念不大清楚。如果該概念是預期本地人購入大廈單位，只在周末期間居住，平日卻並非住

愉景灣和二浪灣的批地事宜

在該處，他對此無法理解。當市民購入大廈單位，便會入住，而該單位亦成為住宅單位，而現時情況確實如此。現時居於愉景灣的家庭全都每天住在那裏。從這個角度來看，他接受並認為指原先的度假勝地概念無法落實這說法，並非不合理；

——他雖然接受這說法背後的理據，但卻不接受有關官員所達致的結論。正如審計署署長報告書第2.20(b)及(c)段所述，當時的發展進度委員會同意興建一間或超過一間酒店的規定可訂為選擇性而非強制性，以及改變整體發展概念的建議無須獲正式批准。他不接受可將酒店改為住宅，因此有關官員理應將整項發展計劃再向行政局匯報；及

——他亦認為當時的布政司指“無需提交行政局或土地發展政策委員會審核，理由是……發展項目繼續按照目前已批准的發展計劃進行，而且在原則上並無重大改變”(載於審計署署長報告書第2.21段)，這觀點是有問題的，因為發展概念確實出現了重大的改變。

23. 由於房屋及規劃地政局局長亦認為有關官員沒有將其決定向行政局匯報是有問題，委員會詢問他為何不撥亂反正，而任由錯誤延續下去。依委員會看來，政府當局徵求行政會議通過愉景灣的分區計劃大綱圖，是試圖對已犯錯誤施加規範，而非將之糾正。

24. **房屋及規劃地政局局長**回應時表示：

——政府當局已糾正有關情況。總綱發展藍圖是鬆散的管制方式，但現已納入《城市規劃條例》的法定管制；及

——愉景灣已經是一個社區，並已存在多時，也有人在居住，根本不可能從頭再作重建。現時最重要的是理解實際問題所在，並加以解決。政府當局已向行政會議匯報愉景灣的發展概念，行政會議亦已知悉有關情況，並已通過分區計劃大綱圖。

25. 委員會進一步詢問，政府當局就分區計劃大綱圖徵求行政會議批准時，有否向行政會議闡述愉景灣發展項目的歷史、自1973年以來

愉景灣和二浪灣的批地事宜

的各項轉變，以至遺漏沒有進行的程序，還是只告知行政會議愉景灣最新的發展情況。

26. **房屋及規劃地政局局長**回答時表示，提交行政會議的文件主題是分區計劃大綱圖，而非愉景灣的發展項目。有關文件所載的資料，並不如審計署署長報告書的詳盡。政府當局的用意是讓行政會議知悉愉景灣的最新發展情況。鑒於委員會的意見，如有需要，他會考慮就此事向行政會議另行提交報告。

27. **房屋及規劃地政局局長**其後告知委員會，經考慮後，為求此事免生疑問，他決定會就愉景灣的發展概念徵求行政會議通過。

28. 根據審計署署長報告書第2.11及2.14段，總綱發展藍圖4.0將該計劃的性質由度假勝地變為花園式住宅，是由新界政務司所批准。正如審計署署長報告書第2.21段所述，無須提交行政局審核的決定，是由布政司作出。由於房屋及規劃地政局局長曾提及濫權的危險，委員會詢問，有鑒於新界政務司與布政司為同一人，即鍾逸傑爵士，該兩段所述的決定是否濫權情況。

29. **房屋及規劃地政局局長**回應時表示，他提及濫權的危險時，是指制度可能有這樣的漏洞，他並非指有任何官員濫權。濫權是非常嚴重的指控。要確立這樣的指控，在法律上的要求相當高。以他所掌握的資料，實在不足以判斷有人曾經濫權。

30. 應委員會的要求，**署理地政總署署長**在2005年1月8日的函件(附錄39)中，提交了政府當局在1977年10月18日及1977年10月19日會議上考慮總綱發展藍圖4.0時的會議紀錄／會議摘要。**房屋及規劃地政局局長**則在2005年1月10日的函件(附錄40)中，提交了發展進度委員會在1985年10月10日及1985年11月14日的會議紀錄，當時政府當局在會議席上決定無須向行政局匯報更改愉景灣的發展概念。

31. 為確定政府過往是否慣常接受發展項目在發展概念上的改變，委員會詢問：

——在70年代和80年代，是否有任何類似愉景灣的項目，其發展概念由設有康樂及消閒設施的度假勝地，變為自住居所社區；及

——是否有任何申請更改發展概念但不獲批准的項目。

愉景灣和二浪灣的批地事宜

32. **房屋及規劃地政局局長**在2005年1月10日的函件中表示，在70、80年代，當局並無批出其他類似愉景灣規模的康樂及消閒設施發展計劃。因此，不會出現當局曾否批准或拒絕這類發展計劃在發展概念上的改變這問題。

33. 委員會從審計署署長報告書第2.14(a)段得悉，新界政務司接納總綱發展藍圖4.0的其中一個原因，是基於“興建度假勝地這基本概念仍然存在”。委員會詢問，依地政總署之見，總綱發展藍圖4.0建議的改變是否愉景灣發展項目基本概念的改變。

34. **署理地政總署署長**在2005年1月8日的函件(*附錄39*)中表示，度假勝地概念仍然是總綱發展藍圖4.0的主要元素，但“花園屋”的引進似乎亦引入了具有相當建築樓面面積的永久居所的可能性。雖然有關建議與批約條件並無抵觸，但當中有某些改變。

35. 據審計署署長報告書第2.26段所載，地政總署署長同意審計署的建議，就涉及特別發展概念的批地申請而言，該署應在契約條件或其他合約文件中納入有效條文，以便可執行有關條文來落實該概念。委員會詢問，地政總署署長將怎樣實行該項建議。

36. **地政總署署長劉勵超先生**解釋，當要處理特別的發展計劃時，地政總署會發出計劃協議，詳細列明發展概念及如何將之落實。計劃協議和契約條件是背對背銜接的。

在愉景灣發展項目內所提供的設施

37. 根據愉景灣土地的契約條件，承批人應在土地上興建和經營會員會所、消閒度假設施和一些“基本相關設施”，使之可供使用。這些“基本相關設施”應包括一個公眾高爾夫球場和一個電纜車系統。然而，發展商A其後申請剔除公眾高爾夫球場和電纜車系統。當時的政務司在1982年2月批准總綱發展藍圖5.0，從而把公眾高爾夫球場剔除。地政總署署長於1985年2月批准總綱發展藍圖5.1時，批准剔除電纜車系統。

愉景灣和二浪灣的批地事宜

38. 基於上述背景，委員會詢問：

- 既然公眾高爾夫球場和電纜車系統是由行政局批准，並載明於契約條件內，為何政務司可單獨決定這些設施可以剔除；及
- 地政總署當時為何沒有根據契約條件行事，反而批准剔除這些設施。

39. 委員會又提述審計署署長報告書第3.6段，當中載述當時的首席政府地政監督曾表示，由於高爾夫球場的建議的重要性，這項有關公眾高爾夫球場的特別規定更另行載於一項特別契約條件中。委員會詢問，為何政務總署會如報告書第3.9段所述，在批准剔除公眾高爾夫球場之前，沒有對高爾夫球設施的需求進行研究，而該項設施是整個發展項目的一項特定設施。

40. **房屋及規劃地政局局長**回應時表示：

- 正如審計署署長報告書第3.8段所述，政府內部其實曾討論是否需要修訂契約條件，以反映剔除公眾高爾夫球場一事。當時負責康樂設施政策的康樂文化署(康文署)亦獲徵詢意見，該署歡迎以其他康樂設施取代公眾高爾夫球場的建議。另一方面，路政署代表則反對剔除該項設施。報告書第3.10段進一步提及註冊總署的意見，該署認為無須修訂契約條件；及
- 上述所有情況均反映各相關部門之間曾經進行討論，而負責的官員亦已遵行若干程序。有關決定並非由某人單獨作出。然而，他並無任何資料顯示為何作出這些決定，或根據那些準則作出決定。

41. **地政總署署長**回應時表示：

- 一份契約通常包含多項條款和規定，這些條款和規定並非由地政總署單獨訂定。現時，地政總署接獲修訂契約的要求時，會研究須予修訂的條款，並會徵詢相關政策局或部門的意見。如有需要，署方會召開跨部門會議，以研究有關要求。換言之，有關決定並非由單一個部門作出。不過，

愉景灣和二浪灣的批地事宜

必須有某個部門負責正式批准有關契約，而正式簽訂有關契約，屬於地政總署署長的職責；

——上述機制在當時應同樣適用。這亦是當時的地政總署諮詢康文署的原因所在。康文署歡迎有關建議。地政總署沒有推翻康文署的提議，因為康文署是負責考慮有否需要提供公眾高爾夫球場的專業部門。他相信當時的地政總署署長是根據康文署提供的意見，代表政府作出有關決定，而非地政總署單方面決定剔除那些項目；及

——鑒於康文署已表示歡迎有關建議，因此無須就高爾夫球設施的需求進行研究。事實上，剔除公眾高爾夫球場的決定是在1982年2月作出，而進行研究的建議則是在作出該項決定之後才提出。

42. 據審計署署長報告書第3.7及3.8段所載，跨部門討論是在政務司批准總綱發展藍圖5.0之後(該藍圖剔除提供公眾高爾夫球場的規定)，在1982年年中進行。委員會詢問，當局有否紀錄顯示在批准總綱發展藍圖5.0之前，曾就此事進行跨部門討論。

43. **署理地政總署署長**在2005年1月8日的函件(附錄39)中表示，當局沒有任何在1982年2月批准總綱發展藍圖5.0之前，就剔除公眾高爾夫球場一事進行跨部門討論的紀錄，亦沒有文件顯示為何當時的康樂文化署署長歡迎以其他康樂設施取代公眾高爾夫球場的建議。

44. 鑒於有關公眾高爾夫球場的規定載於一項特別契約條件內，委員會詢問，政府當局是否同意應先修訂有關的契約條件，然後才剔除提供公眾高爾夫球場的規定。

45. **地政總署署長**表示：

——根據當時的註冊總署署長(田土註冊處處長)於1983年3月3日發給當時的政府地政監督(批地)的便箋(附錄41)，無須修訂契約條件是前者的意見；及

——在當時，監管土地用途的安排與現時有很大分別。在批出愉景灣土地時，其契約條件已清楚載明，愉景灣的發展規模及其他規限除須受契約條件限制外，亦須受總綱發展藍

愉景灣和二浪灣的批地事宜

圖規管。換言之，愉景灣土地的總綱發展藍圖和契約條件具有同等的地位和效力。因此，可以只修改總綱發展藍圖而不修訂契約條件。然而，這項安排現時或者已不適用。

46. 鑒於公眾高爾夫球場是由發展商提出，而其後也是應發展商的申請而剔除，委員會詢問為何政府似乎每次均讓發展商如願以償。

47. 委員會又提述審計署署長報告書第3.16段，當中提到有關契約強制規定提供電纜車系統。然而，在1982年9月，發展商A卻表示，這個系統的受歡迎程度、安全系數和財政可行性均存在疑問。由於愉景灣的所有主要道路均已建成，這個系統已沒有必要。在1983年1月，政府同意剔除電纜車系統。委員會察悉，電纜車在當時並非新事物，而市區使用電車系統亦有一段很長時間。即使在80年代，海洋公園亦已經設有電纜車系統。委員會詢問政府當時為何接納發展商所提出的理由。

48. 委員會又獲悉最近有些傳媒報道，指整宗事件與政治決定有關。據報道，殖民地政府接納對總綱發展藍圖所作的改變，是因為恐怕愉景灣計劃如果失敗，該計劃可能會被一間與前蘇聯有連繫的銀行接管。委員會詢問，政府當局是否有任何資料顯示此事與政治交易有關。

49. **房屋及規劃地政局局長和地政總署署長**表示：

——這項計劃規模龐大，而發展期亦很長。發展商初時提出了一個概念，但在計劃推行期間，社會發生了很多變化，而事物亦不斷演變。因此，政府須接受某些改變。事實上，新界政務司及其後的政務司已獲契約條件的特別條件第6(b)條賦權批准總綱發展藍圖的修訂；

——發展商容許非會員通過預約安排，在星期一、星期二和星期五使用愉景灣現有的私人高爾夫球場。負責的官員也許因為此項設施在當時需求不大，而決定剔除提供公眾高爾夫球場的規定。雖然現今很多人對高爾夫球有興趣，但在80年代，人們未必對這項活動如此熱衷；

——至於電纜車系統，政府當時似乎是接納了發展商的意見，但作出有關決定背後的原因不詳；及

愉景灣和二浪灣的批地事宜

——他們所翻查的檔案紀錄，並無載述任何有關政治考慮因素的資料。

50. 委員會察悉，雖然公眾高爾夫球場和電纜車系統已從有關的總綱發展藍圖中剔除，但愉景灣土地的契約條件卻仍訂明該兩項設施。委員會詢問，政府當局現時可否再修訂總綱發展藍圖，把這些設施加入該藍圖之內。

51. **地政總署署長**表示，總綱發展藍圖和契約條件具有相同地位和同等約束力。在總綱發展藍圖剔除某個項目時，該項目可視作已從相關契約內剔除。**署理地政總署署長**在2005年1月8日的函件(**附錄39**)中補充，政府當局不能單方面修訂總綱發展藍圖。

總綱發展藍圖的修訂及其對補價的影響

52. 據審計署署長報告書第4.2至4.7段所載，發展商A於1979年議定在愉景灣土地內同一地方或其他地方提供一些動態公眾康樂設施，以取代公眾高爾夫球場。然而，審計署經查證地政總署的紀錄後，未能找到發展商A應該提供的具體替代公眾康樂設施的詳細清單，顯示有關設施的面積和位置。有關方面亦沒有把具體的已建設施與發展商A協議興建的設施核證，確保已實際上興建這些設施。委員會詢問政府當局處理此事為何如此不嚴謹。

53. **房屋及規劃地政局局長**回應時表示，此事實屬不可接受及不應發生。無論是地政事宜還是其他政府活動，在任何時間也有需要清楚記錄將要作出的事情，因為政府當局必須確保最終會達到有關目標。

54. 據審計署署長報告書第4.17至4.21段所載，地政總署只曾就總綱發展藍圖5.6、5.7及6.0E1中的修訂收取補價，但並沒有就批地後及1994年6月7日前對各份總綱發展藍圖(即總綱發展藍圖3.5、4.0、5.0、5.1、5.2、5.3、5.4及5.5)作出的修訂收取補價。政府在收入方面可能已蒙受損失。此外，地政總署並無記載沒有就上述總綱發展藍圖的修訂作出估價及／或收取補價的原因。委員會詢問政府當局認為此情況是否可以接受。

愉景灣和二浪灣的批地事宜

55. **地政總署署長**回應時表示，根據檔案紀錄重整當時的情況後，他得出以下各項理解：

- 當局曾在1987年5月25日舉行土地政策會議研究多項事宜，包括審議土地政策會議文件LPM 3/87(該份文件及是次會議的紀要分別載於**附錄42及43**)。該文件指出，總綱發展藍圖3.5容許撥出共592 716平方米的建築樓面面積，作住宅、商業和酒店用途。從地政角度而言，這些樓面面積被稱為可產生收入的建築樓面面積。當總綱發展藍圖3.5獲批准成為總綱發展藍圖4.0時，上述建築樓面面積須由英制轉化成公制。在換算過程中，核准的可產生收入的建築樓面總面積被誤算為607 000平方米，而正確數字應為608 510平方米。因此，總綱發展藍圖4.0所載的面積便少了1 510平方米。在其後修訂各份總綱發展藍圖(包括總綱發展藍圖5.0、5.1、5.2)時，均沒有發現此項錯誤，直至有關的政府部門在審批總綱發展藍圖5.3時才發現出錯；
- 經過冗長的討論後，土地政策會議決定由當時開始採用608 510平方米，作為日後就建築樓面面積增加收取任何補價一事進行磋商時的基準；
- 他推斷當時的立場是，愉景灣的可產生收入建築樓面面積倘超逾608 510平方米，便需要收取補價。然而，如建築樓面面積有所增加，但並未超出608 510平方米的核准建築樓面總面積的水平，便不會收取補價。當時的屋宇地政署署長於1989年11月25日致發展商A的函件(請參閱署理地政總署署長2005年1月8日函件(**附錄39**)的附錄IV)，可作為支持他上述推斷的佐證；
- 在修訂總綱發展藍圖5.3、5.4及5.5時，由於可產生收入的建築樓面總面積並未超逾608 510平方米，因而未有收取任何補價。其後在修訂總綱發展藍圖5.6、5.7及6.0E1時，地政總署因有關面積已超逾上述數字而收取了補價；及
- 至於地政總署因何在土地用途有變，並因而令土地價值出現變化的情況下未有收取補價，檔案紀錄並未提及當時是否有任何指引，說明土地用途有變所引致的土地價值增加，是收取補價的一項考慮因素。

愉景灣和二浪灣的批地事宜

56. 委員會從審計署署長報告書第4.15段得悉，發展進度委員會於1985年10月討論有關剔除公眾高爾夫球場和電纜車系統的建議時，該委員會的討論文件說明，契約條件的特別條件第5(b)條須作出修訂。該份文件亦提到應正式修訂契約條件，以反映有關更改，並須考慮收取補價和行政費用的問題。委員會質疑，儘管發展進度委員會提出了上述意見，為何地政總署卻未有評估修訂總綱發展藍圖對補價的影響。

57. **地政總署署長**答稱，發展進度委員會所研究的事宜，是如對契約條件作出修訂，當局應否收取補價。事實上，公眾高爾夫球場和電纜車系統是從總綱發展藍圖而非契約條件中剔除。根據註冊總署署長的意見，契約條件並未作出修訂。一如審計署署長報告書所述，發展進度委員會同意對總綱發展藍圖5.1作出的修訂時，並未就修訂契約條件發表任何意見。當局或許基於這原因而未有就補價問題進行討論。

58. 據審計署署長報告書第4.16段表三所載，對總綱發展藍圖作出的部分修訂，涉及改變土地用途及增加房屋的建築樓面面積。委員會不明白政府當局為何未有就改變土地用途，以及因而導致的土地升值收取補價。委員會進一步詢問，政府當局是否有決心根據現行政策，向發展商A收回有關的補價。

59. **地政總署署長**回應時表示，根據法律意見，政府已批准對總綱發展藍圖作出修訂，而當時並未就此收取補價。如政府在超過20年後才要求發展商支付補價，將會有極大困難。這做法會違反不容反悔的原則。

60. **房屋及規劃地政局局長**回應時表示，他有很大決心查閱所有有關資料，以查證政府當局是否未有收取任何應收的補價。然而，當局會在完成此項首階段的工作後，並在有證據顯示確實存在這問題時，才進一步跟進有關事宜。政府當局不能就尚未查明屬實的情況採取追收行動。

61. 為瞭解70年代及80年代在批准更改土地用途時收取補價的政策，委員會詢問：

——當時負責土地事務的有關主管當局是否獲授權在批准修訂總綱發展藍圖時收取補價；

愉景灣和二浪灣的批地事宜

- 當時的政策是否容許有關當局在批准修訂總綱發展藍圖時，不就更改土地用途收取補價；
- 在80年代是否有任何個案，當局並未就類似的土地用途更改收取補價；及
- 以下所述是否70年代及80年代的通常做法：只要用地的建築樓面面積不超逾某一上限，即使土地用途有變，當局也不會收取補價。

62. **署理地政總署署長**在2005年1月8日的函件(**附錄39**)中告知委員會：

- 當局並非沒有收取補價的權力；
- 在涉及契約修訂的更改土地用途方面，當局所實施的政策一直維持不變，即有關的契約修訂如會令所涉土地升值，當局便會徵收補價。不過，在70年代和80年代期間，對於只涉及修訂總綱發展藍圖的土地用途更改，只要有關的建築樓面總面積沒有增加，當局顯然沒有收取補價。當時並沒有就此事訂定特定的政策說明；
- 地政總署並無任何紀錄，顯示當局在80年代曾就不涉及契約修訂的總綱發展藍圖修訂收取補價；及
- 按照70年代和80年代的通常做法，如總綱發展藍圖修訂並不涉及契約修訂，則只要有關的建築樓面總面積沒有增加，當局便不會收取補價。

63. 委員會就署理地政總署署長的回覆所述，即按照70年代和80年代的通常做法，如總綱發展藍圖修訂並不涉及契約修訂，則只要有關的建築樓面總面積沒有增加，當局便不會收取補價的說法，邀請審計署發表意見。**審計署署長**在2005年2月1日的函件(**附錄44**)中表示：

- “通常做法”未能獲得證實：經查證地政總署的紀錄後，審計署未能從《地政處指引》或《評估收益手冊》中證實署理地政總署署長的說法。審計署亦無發現行政局曾批准採取此種“通常做法”；

愉景灣和二浪灣的批地事宜

——建築樓面總面積增加及用途組合改變：有關建築樓面總面積增加及用途組合改變的情況(審計署署長報告書第2.8段註3、第2.10段及第4.16段表三均曾提及)如下：

用途	總綱發展藍圖 3.5 建築樓面面積 (平方米)	總綱發展藍圖 4.0 建築樓面面積 (平方米)	與總綱發展藍圖 3.5 相比之下 總綱發展藍圖 4.0 的增幅/ (減幅) 建築樓面面積 (平方米)
(a) 住宅單位	—	524 000	524 000
(b) 度假單位	401 342	—	(401 342)
(c) 酒店住宿設施	140 284	32 000	(108 284)
(d) 商業用途	51 097	45 000	(6 097)
(e) 其他	<u>41 341</u>	<u>40 600</u>	<u>(741)</u>
每份總綱發展藍圖所涉的建築樓面總面積	634 064	641 600	7 536
差額 (註2)			<u>1 510</u>
建築樓面總面積的增幅			<u>9 046</u>

} (註1)

註1：在1977年4月，行政局得悉度假單位及酒店住宿設施的建築樓面面積。

註2：據地政總署所述，此差額是因為換算(從平方呎轉化為平方米)時出現誤差所致。

——從上表可見，當局在1978年1月批准總綱發展藍圖4.0，導致：

- (a) 相對於總綱發展藍圖3.5，核准的建築樓面總面積有所增加；及

愉景灣和二浪灣的批地事宜

- (b) 用途組合顯著改變，特別是剔除度假單位，以及加入建築樓面面積為524 000平方米的住宅單位。

當時的城市規劃處新界區規劃部亦在1977年10月中表示，住宅用地相應增加；

- 儘管當時的新界政務司獲授權批准修訂總綱發展藍圖，但審計署並未發現他獲明確授予任何權力，可在契約條件修改導致土地升值時不收取補價；
- 修訂總綱發展藍圖*：地政總署署長曾表示，愉景灣土地的總綱發展藍圖和契約條件具有同等的地位和效力。因此，對總綱發展藍圖作出任何修訂(例如相對於總綱發展藍圖3.5，在總綱發展藍圖4.0增加建築樓面總面積，以及就用途組合作出顯著改變)，其效果實質上等同於對契約條件作出修訂；
- 剔除公眾高爾夫球場和電纜車系統構成契約修訂*：愉景灣發展項目契約的特別條件第5(b)條強制規定須提供公眾高爾夫球場及電纜車系統。此外，由於公眾高爾夫球場建議的重要性，契約的特別條件第54(c)條更特別載述發展商經營公眾高爾夫球場的責任。在此情況下，1982年2月在總綱發展藍圖5.0中剔除公眾高爾夫球場，以及1985年2月在總綱發展藍圖5.1中剔除電纜車系統，已構成修訂契約條件；及
- 總括而言，審計署依然認為政府在收入方面可能已蒙受損失。地政總署並未評估剔除這些設施在財政或其他方面的影響，而且並無記載沒有就那些總綱發展藍圖中的修訂作出估價及／或收取補價的原因。

64. 為了確定政府在收入方面有否蒙受損失，委員會：

- 詢問整個愉景灣發展項目在過去30年帶來的收入總額；及
- 要求政府當局根據修訂各份總綱發展藍圖時的市場狀況，估計在1994年6月7日前，對總綱發展藍圖作出的每次修訂所涉及的補價款額。

愉景灣和二浪灣的批地事宜

65. **房屋及規劃地政局局長**在2005年1月10日的函件中表示，以地政總署而言，就愉景灣發展項目共徵收了約20億9,000萬元。此數字包括所收取的地價、截至1996至97年度的地租(1997年後的地租由差餉物業估價署徵收)、修訂總綱發展藍圖的補價、短期租約豁免書收費及租金，以及行政費用。

66. 關於補價問題，**地政總署署長**在2005年1月25日的函件(附錄45)中表示：

——根據檔案紀錄，原本就愉景灣發展項目換地安排徵收的6,150萬元補價，是按照適用於該發展項目所有批准用途(即不分商業、住宅及酒店用途)的建築樓面總面積，每平方呎300元的估計賣價而釐定；

——在1973年舉行的兩次梅窩土地公開拍賣結果分析，可支持該署所作出的是項估價。根據該兩次拍賣的結果，地鋪的時值呎價約為300元，而樓上住宅單位的時值呎價則約為200元。地政總署相信此兩個呎價是當時被用作為愉景灣進行估值的基準。再者，倘與70年代初期梅窩及長洲酒店發展項目的兩次換地安排比較，亦可發現從上述估計賣價推算的土地單位成本(俗稱“樓面價”)已屬相當不俗；及

——就已獲批准的總綱發展藍圖的建築樓面總面積而言，採用300元的呎價即表示在批出首份總綱發展藍圖時，已採用混合發展中的最高土地用途價值計算補價，其後即使更改總綱發展藍圖而使土地用途價值有所增加，所增加的價值已包含在上述補價內，而該項補價亦須由發展商在獲得批地時預付。因此，如混合發展在日後出現變動而須更改總綱發展藍圖，只要核准的建築樓面總面積沒有超出規定，便無需再就補價作出評估。有見及此，地政總署認為不宜就1994年6月7日前總綱發展藍圖的每次修訂，重新計算補價。

67. 應委員會的要求，**審計署署長**在2005年2月1日的函件中指出：

——根據有關契約修訂及其行政費用的《土地行政政策》第7條(在1984年4月1日修訂)，契約修訂的一般規則是，“通常需收取補價，並反映先前受限制的地段和修訂後的地段在價值上的差異……評估修訂補價的一般原則是，承租人必須

愉景灣和二浪灣的批地事宜

支付所涉地段因修訂而增加的價值”。換言之，在評估補價時，應就根據已修訂契約條件(及／或總綱發展藍圖)的土地現值，與根據原訂契約條件的土地價值作出比較；

- 經考慮上述一般規則，契約條件執行當日所採用的土地單位成本(樓面價)及估值基準(即地鋪呎價)，與其後修訂契約時所作的補價評估並無關係；及
- 有見及此，審計署不同意地政總署署長的看法，即“已採用混合發展中最高的土地用途價值計算補價……，而該項補價亦須由發展商在獲得批地時預付。因此，如混合發展在日後出現變動而須更改總綱發展藍圖，只要核准的總樓面面積沒有超出規定，便無需再就補價作出評估。”。此外，總綱發展藍圖3.5改為總綱發展藍圖4.0後，建築樓面總面積已有所增加，而用途組合亦有改變。因此，審計署亦不同意地政總署署長的結論，亦即他“認為不宜就1994年6月7日前總綱發展藍圖每次的更改，重新計算補價”。

68. **地政總署署長**在2005年2月16日的函件(**附錄46**)中，回應審計署署長在其2005年2月1日的函件中就這個案徵收補價一事所提出的意見：

- 有關當局在70年代和80年代處理愉景灣個案時，有以下基本考慮因素：
 - (a) 由於事涉的批地契約內載有總綱發展藍圖條款，容許政府當局在契約條件所訂明的核准範疇內，監管發展計劃的實施細節，因此，當局並非每次修訂總綱發展藍圖均會徵收補價，除非有關修訂涉及契約修訂及／或有關的核准建築樓面總面積(可帶來收入者)有所增加。當局當年在處理情況相若的個案時，均採用這種做法，而這次亦不例外；
 - (b) 有關土地交易的補價計算方法，是按總綱發展藍圖所訂明的核准混合發展中最高的土地用途價值計算的。這意味政府能夠一開始便賺取最高收入，而無須承擔物業市場變動所帶來的地價下調風險。於發展商而言，在進行這類規模和性質的發展項目時，能夠確定

愉景灣和二浪灣的批地事宜

在有關土地交易中的財政承擔額，以及能夠因應市況變化靈活地作出更適時的決定，可說至為重要；及

- (c) 基於上述原因，原先補價的計算方法令混合發展在日後有變動而須更改總綱發展藍圖時，只要核准的建築樓面總面積(可帶來收入者)不超出規定，便沒有需要再度評估補價；

——關於審計署就70年代及80年代的“通常做法”所提出的意見，地政總署在2005年1月8日的函件中作出的回應，是以該署所知的事實為依據。大部分土地行政的做法都會隨着經驗的累積和環境的變遷而不斷演變，而地政總署也是在1982年始成立。地政總署對於二、三十年前當時所採取做法的理解，不應單單因為審計署署長無法從任何書面資料中證實而遭否定；

——關於審計署就“建築樓面面積增加及用途組合改變”提出的意見，該署強調，雖然各總綱發展藍圖(至總綱發展藍圖5.5為止)的建築樓面總面積有所更改，但可帶來收入的建築樓面總面積並沒有超過1987年5月25日土地政策會議所決定的最高核准面積608 510平方米；

——有關契約修訂及其行政費用的《土地行政政策》第7條依然是一般適用於評估契約修訂補價的有效規則。有關個案與這條文並無抵觸；及

——總括來說，考慮到原先補價的計算方法，地政總署堅決不同意審計署署長在2005年2月1日的函件中所持的看法，尤其是“政府在收入方面可能已蒙受損失”的說法。審計署署長建議，當時應就608 510平方米(可賺取收入的建築樓面總面積)以內的混合發展更改收取一連串有關的補價，但這會構成雙重收費，因為確定的事實已說明，發展商在原先批地時，已為日後各總綱發展藍圖所反映的靈活更改混合發展一事付出代價。

69. 委員會詢問，不就修訂總綱發展藍圖收取補價的決定，是否由布政司作出，而他亦是決定無須就發展項目概念改變徵求行政局批准的人。

愉景灣和二浪灣的批地事宜

70. 房屋及規劃地政局局長和地政總署署長回應時表示：

- 正如審計署署長報告書所述，發展進度委員會曾於1985年10月舉行會議。當時的地政工務司杜迪先生是發展進度委員會的主席，而各個政府部門的代表均有出席該次會議。發展進度委員會集體議定多項事宜，但未有就契約修訂或支付補價的事宜作出任何決定；及
- 並無紀錄顯示有任何人特別為了應否收取補價而向布政司尋求指示，因此不能得出布政司須就當時所作決定負責的結論。

71. 據審計署署長報告書第4.18段所載，地政總署《評估收益手冊》訂明，“凡因批准總綱發展藍圖而導致在若干情況下作出允許或更改若干限制時，署長可施加其認為適當的條件(包括繳付費用和適當的行政費用).....”。然而，審計署注意到《評估收益手冊》並未訂定“若干情況”的定義，而“可”一字則意味收取費用與否，屬酌情決定。對於在甚麼情況下及如何行使該項酌情權，並無作出清楚的說明。《地政處指引》亦沒有明確規定地政總署須就批准總綱發展藍圖收取費用。

72. 委員會詢問：

- 是否曾有部分政府官員就愉景灣的收取補價事宜行使酌情權，以致政府在收入方面蒙受損失；及
- 應否把《評估收益手冊》所訂“may”(“可”)一字改為“shall”(“須”)，使收取費用成為強制規定而非酌情安排。

73. 地政總署署長澄清：

- 根據法律意見，《評估收益手冊》英文本所訂有關“certain conditions”的字眼，是指若干地契條款而非若干情況。整句的意思是指根據若干地契條款就總綱發展藍圖作出批准，而不是指在若干情況下行使酌情權。因此，並不存在地政總署署長獲給予過大酌情權的問題；及
- 地政總署署長在履行其職務方面確實需要有若干彈性，因為他難以預計所有與土地事務有關的因素。儘管地政總署

愉景灣和二浪灣的批地事宜

署長獲給予若干酌情權，但他不會隨便行使該項權力。行使此項靈活處事的權力，並非按照個人意願進行，而且會妥為記錄。此外，現時亦訂有各種監察機制，例如廉政公署、審計署、申訴專員公署等等。

74. 委員會詢問，關於審計署在審計署署長報告書第4.23段作出的建議，地政總署將如何修訂《評估收益手冊》及《地政處指引》。**署理地政總署署長**在2005年1月8日的函件(附錄39)中，提供就《評估收益手冊》及《地政處指引》作出修訂的字眼。

愉景灣及二浪灣發展項目的土地界線

劃定土地界線

75. 據審計署署長報告書第5.5段所載，在1976年9月，政府將愉景灣土地批予發展商A。不過，直至2004年7月，即土地批出已過了28年，地政總署仍未就愉景灣發展項目劃定土地界線。委員會詢問地政總署沒有劃定土地界線的原因為何。

76. **地政總署署長**和**地政總署副署長／測繪事務歐陽炳光先生**表示：

——當時劃定土地界線的工作由前工務局負責。在劃定若干界線後，由於測量人員採取工業行動，故有關工作在1977年遭擱置半年多；及

——事實並不是該幅土地沒有界線。實際上，批地圖則上已顯示有關界線。不過，由於該幅土地面積非常龐大，測量人員未有將地界標誌放在地面，以防所做工作可能白費。

77. 關於有關工作遲遲未能完成的原因，**地政總署署長**表示：

——當時的地政總署署長杜迪先生在1983年3月16日致發展商A的函件(請參閱署理地政總署署長2005年1月8日的函件(附錄47)附錄II內的附件F)中述明，“……目前的總綱發展藍圖第5號未經政府測量，僅可作為貴公司現時及將來發展意向的指引。換言之，現階段確實沒有一份圖則是令人滿意的。因此，待整項發展工程完成及批出官契後，政府

愉景灣和二浪灣的批地事宜

才量定地段界線，可能會較為恰當。”看來政府在1983年的立場是，由於愉景灣計劃仍在進行中，政府應在整項計劃完成後，才解決所有出現差異的地方。當時，政府認為該發展項目在不久的將來便會完成。當批出官契後，此事亦將可獲得處理；

- 現在我們事後知道，該項目至今仍在發展中，而量定土地界線的工作尚未進行。不過，在2002年，有人作出投訴，指愉景灣高爾夫球場佔用政府土地。儘管有關的發展項目仍在進行，但地政總署認為應劃定界線。該署將於2005年1月中完成度量圖。接着，地政總署人員便會相應在該幅土地上放置地界標誌，以劃定土地界線；及
- 沒有任何紀錄顯示，為何在1983至2002年期間無人提出有需要劃定土地界線。也許地政總署人員依據1983年的函件行事，並想在完成整項計劃後才劃定界線。

78. **地政總署署長**在2005年1月24日的函件(附錄48)中告知委員會，離島測量處已完成與愉景灣發展項目界線相關的度量圖測量，而劃定界線的工作亦將於2005年3月底前完成。

79. 委員會進一步詢問：

- 地政總署會否認為過往30年沒有劃定界線是錯的，因為這樣可能導致政府土地被侵佔；及
- 地政總署將於何時為已批出但仍未劃定界線的土地完成劃定界線的工作。

80. **地政總署署長**回應時表示：

- 他不知道負責官員當時實際有何想法。由於時代變遷，以及香港的土地異常珍貴，他同意今時今日的做法應有不同。地政總署認為，對發展期長而在發展中的項目而言，不應待完成整個發展項目才進行工作。如有關項目分數個階段進行，地政總署可在每個階段進行某些工作，從而減低政府土地被侵佔的可能性；及

愉景灣和二浪灣的批地事宜

——地政總署打算在8個月內為已批出的土地完成劃定界線工作。

81. 至於地政總署在批出政府土地前，為劃定有關土地界線所採取的措施，**署理地政總署署長**在2005年1月8日的函件(**附錄47**)中表示：

——以公開拍賣或招標方式出售的土地，通常會以圍網圍封，而其界線將會在出售前劃定；及

——以私人協約方式批出的土地及其增批部分，有關土地的批地圖則會包括土地界線的尺寸和方位，以及該幅土地的面積，以方便進行發展該土地的設計工作。有關的土地界線會預先或在土地交易完成後3個月內在地上劃定，以便向土地業權人或其代表顯示地界標誌的位置。此後，土地業權人便要負起保護放在地面的地界標誌的責任。

愉景灣及二浪灣被侵佔的政府土地

82. 據審計署署長報告書第5.14至5.16段所載，早於80年代初期，地政總署已察覺到愉景灣高爾夫球場有政府土地被侵佔。委員會質疑地政總署為何並無適時採取行動，修正土地被侵佔的問題。

83. **地政總署署長**回應時表示：

——發展商A在1981及1996年曾向政府提出申請，以短期租約的方式，租用位於黃竹壆的一幅政府土地，以設置愉景灣高爾夫球場的第四及第五洞。然而，1981年的申請未獲處理，因為政府當時認為，在整個發展項目完成後獲簽發官契時才處理有關問題，會較為恰當。當時的地政署署長於1983年3月16日發出的函件可反映這點。1996年的申請被拒絕，因為該幅土地位於北大嶼郊野公園的擬擴建部分；及

——在1998年，地政總署要求發展商A將有關土地恢復原狀。在2002年，發展商第三度申請以短期租約批租土地。當時政府已決定，有關土地將不會納入北大嶼郊野公園的範圍內。基於這因素及其他實際的考慮因素，地政總署在2002年7月批出短期租約，讓有關土地用作高爾夫球場的一部分。

愉景灣和二浪灣的批地事宜

84. 委員會詢問，該幅被侵佔的政府土地不被納入北大嶼郊野公園(擴建部分)的界線內，部分原因是否由於發展商A曾多次就該幅土地申請批出短期租約之故。

85. **地政總署署長**在2005年1月24日的函件中述明：

——劃定北大嶼郊野公園(擴建部分)界線的建議原先是在1996年提出。所建議的界線一方面包括在被侵佔的政府土地上的部分高爾夫球場，另一方面卻不包括在被侵佔政府土地上的球場另一部分。經諮詢政府各有關部門後，漁農自然護理署署長於1999年將所有被侵佔土地的範圍剔出建議的北大嶼郊野公園(擴建部分)界線外。這點在2001年7月刊憲的北大嶼郊野公園(擴建部分)草圖，以及2001年9月刊憲的愉景灣分區計劃大綱圖中反映出來；及

——沒有任何記錄在案的資料顯示發展商A曾多次提出的短期租約申請，對北大嶼郊野公園劃定擬擴建部分的界線有任何影響。

86. 鑒於有關發展商於1981年曾提出短期租約的申請，委員會詢問，政府當局為何沒有從速處理有關申請，以便可早日收取短期租約租金。

87. 委員會亦提述審計署署長報告書第5.18段，當中指出發展商A在1998年提出第二次申請被拒後，地政總署曾要求該發展商將該幅土地恢復原狀。然而，地政總署並無採取任何跟進行動，以確定該幅土地是否已恢復原狀。委員會詢問為何會出現這情況。

88. **地政總署署長**表示：

——政府當時的意向似乎是在完成整項計劃後，才透過修正有關土地的界線來解決有關問題，而非向發展商批出短期租約。政府在收入方面並無蒙受損失，因為在批出短期租約後，政府已向該發展商收取由土地開始被佔用時(即1982年10月)起計的租金；及

愉景灣和二浪灣的批地事宜

——至於地政總署當時為何並無採取任何跟進行動，確定該幅土地是否已恢復原狀，他未能在有關紀錄中找到解釋。也許有關人員沒有充分遵照有關程序行事。

89. 委員會進一步詢問，政府基於有關發展項目仍在進行中，而沒有就政府土地被侵佔的問題適時採取修正行動，這是否在80年代處理侵佔政府土地問題的一般安排。**署理地政總署署長**在2005年1月8日的函件(附錄47)中表示，這不是在80年代處理侵佔政府土地問題的一般安排。

90. 委員會詢問，政府當局將會採取甚麼措施，以確保能適時修正政府土地被侵佔的問題。**地政總署署長**表示：

——地政總署設有既定程序，處理政府土地被侵佔的情況。視乎土地被侵佔的性質及範圍，當局會採取不同的行動；及

——如土地被侵佔的範圍不大，地政總署可透過批出短期租約，對有關情況加以規範。舉例而言，如新界村屋的業主侵佔屋前的一幅政府土地，並將其改建為花園，地政總署可考慮以短期租約的方式，將有關土地租給該業主。這是因為所涉土地面積不大，即使該幅土地沒有被侵佔，亦沒有多大用途。藉此，地政總署亦可確保有關土地不會用作其他更不妥當的用途，更可帶來收入。如土地被侵佔的情況非常嚴重，地政總署會要求有關人士將該幅土地恢復原狀，甚或可以考慮提出檢控。

91. **房屋及規劃地政局局長**補充，政府當局會確保有關人員充分遵照上述的既定程序行事。

92. 據審計署署長報告書第5.23段所載，在2002年7月就剔除公眾高爾夫球場，以及建議批出短期租約一事作出投訴的離島區議會議員，不滿政府企圖以批出短期租約的方式，解決侵佔土地的問題，因為這樣會削弱政府的議價能力。委員會詢問政府當局是否同意這樣的觀點。

93. **房屋及規劃地政局局長**和**地政總署署長**表示：

——以批出短期租約的方式，對侵佔政府土地的情況加以規範，目的正是為了確保政府不會因土地被非法佔用而蒙受

愉景灣和二浪灣的批地事宜

財政損失，因為根據短期租約徵收的租金，是以十足市值租金為評估基礎；及

——如有需要，政府可要求佔用土地者將該幅土地恢復原狀，以及檢控有關佔用人。不過，在某些情況下，批出短期租約，讓佔用土地者可繼續使用土地，而政府又可以市價徵收租金，會是更實際可行的做法。

94. 委員會從審計署署長報告書附錄B得悉，二浪灣發展項目契約條件中的一般條件第5(a)條，訂明有關土地面積如比契約條件中所訂多或少，所需支付或獲發還的款額，但在愉景灣發展項目契約條件中卻沒有這樣的條文。委員會詢問出現有關差異的原因為何。

95. 委員會又察悉，二浪灣亦出現政府土地被侵佔的情況。然而，政府當局似乎在處理二浪灣問題方面，採取較積極的態度。由於愉景灣及二浪灣兩個發展項目均位於大嶼山，並於同一時期發展，委員會詢問，當局為何以不同的方法，處理這兩個地方土地被侵佔的問題。

96. **署理地政總署署長**在2005年1月8日的函件(*附錄47*)中解釋：

——根據地政總署的主體契約條件紀錄顯示，當局在1975年批出二浪灣地段至1976年批出愉景灣地段之間的一段期間，曾改變處理有關問題的方法，亦不再採用支付或發還款項的條件；及

——有關愉景灣高爾夫球場所侵佔的土地一直屬於由單一實體營運，且沒有建築物的露天土地，藉批出短期租約將其納入規範範圍，是恰當的做法。至於在二浪灣被侵佔的土地，則涉及兩座屬共有業權的私人住宅樓宇，而該兩座樓宇有部分建於有關地段以外的範圍，這情況與愉景灣的情況不大相同。因此，當局亦應採取不同的處理方法。

97. 據審計署署長報告書第5.15段所載，發展商A表示已在先前的會議上與新界政務司就高爾夫球場的擴展部分達成協議。委員會詢問：

——當局有否備存有關會議的紀錄；

愉景灣和二浪灣的批地事宜

——地政總署當時曾否向新界政務司查證發展商A聲稱與當局達成協議一事是否屬實；及

——地政總署有否因為發展商A聲稱與新界政務司達成協議而給予該發展商較寬鬆的對待。

98. **署理地政總署署長**在2005年1月8日的函件(附錄47)中表示,地政總署的檔案並無載述任何有關新界政務司與發展商A討論的紀錄,亦無任何紀錄顯示地政總署曾否向新界政務司查證發展商A聲稱達成協議一事是否屬實。

99. 關於二浪灣土地被侵佔的問題,委員會從審計署署長報告書第5.42(b)段得悉,註冊總署曾於1983年表示,儘管發展商B提交了承諾書,但要求該發展商支付額外土地的補價會有困難。委員會詢問,地政總署現時有否可能追討有關的補價。

100. **地政總署署長**回應時表示:

——儘管發展商B曾於1980年12月承諾支付額外土地的補價,該發展商於1983年1月要求地政總署確定不會就修訂土地界線收取補價。此做法意味該發展商已收回承諾。根據檔案紀錄,發展商B當時處於嚴重的財政困難,根本不能支付有關的補價。註冊總署因而沒有跟進有關事宜;及

——在法律上,政府當局可要求二浪灣土地的承批人支付有關補價。然而,有關土地的發展商現時差不多已不存在,單位亦已出售。政府當局要追討有關補價,便須與超過200個業主進行商討。即使一名業主不同意支付補價,亦會引發很多問題。政府當局能否收回任何補價實在成疑。

101. 委員會察悉,政府可就侵佔政府土地的情況提出檢控。委員會詢問,發展商A非法佔用政府土地逾20年,為何政府當局沒有提出檢控。

102. **地政總署署長**回應時表示:

——《地政處指引》載有指引,列明應在甚麼情況下批出短期租約。地政總署的政策確實容許當局以批出短期租約的方式,對侵佔土地的情況加以規範。鑒於有關土地已被發展

愉景灣和二浪灣的批地事宜

商A佔用數十年，地政總署認為較務實的做法是向該發展商批出短期租約，而非提出檢控及要求發展商把土地恢復原狀；

——事實上，申訴專員已在其報告內表明，她同意地政總署建議採取的行動，即批出短期租約。她認為，此個案的情況既成事實，事情的發展已令地政總署不大可能作出其他選擇；及

——一如審計署署長報告書第5.24(c)段指出，向發展商A批出短期租約的另一原因，是地政總署署長曾在1983年以書面表示，稍後會就佔用土地一事簽發正式文件。因此，此做法可論證為已經存在某種形式的租約。如地政總署在2003年提出檢控，可能會引起法律方面的爭議。

103. 為確定發展商A就佔用政府土地21年所繳付的租金(請參閱審計署署長報告書第5.26段)是否合理，委員會詢問：

——發展商A所繳付的租金金額為何，以及有關金額是按甚麼基礎釐定；

——地政總署原先建議的租金金額為何；及

——被侵佔土地若非被發展商A所使用，估計可帶來的收入為何。

104. **地政總署離島地政專員劉志明先生**表示，租金是按有關土地在1982年被佔用時的十足市值計算，其後每3年按當時的市值檢討一次。

105. **地政總署署長**和**署理地政總署署長**分別在公開聆訊及2005年1月8日的函件(**附錄47**)中表示：

——短期租約是政府(作為業主)與私人一方(作為承租人)簽訂的合約。發展商A已給予口頭同意，允許披露所繳付的短期租約租金金額。在1982年10月至2003年10月的21年期間，所繳付的租金總額為723萬元。該金額由雙方議定；

愉景灣和二浪灣的批地事宜

- 議定租金是按市場交易的數據釐定。在商討過程中，地政總署最初就上述期間建議的租金金額為1,120萬元；及
- 該3幅被侵佔的土地均地處偏僻，交通不便。與黃竹塢被侵佔土地毗連的範圍是一些陡斜的政府土地，或由發展商A擁有的私人土地。至於其餘兩幅被侵佔的土地，大部分均為斜坡。地政總署認為，上述土地不能獨立轉讓予發展商A以外的任何人士，或為發展商A以外的任何人士獨立使用。因此，即使這些土地並非為發展商A所使用，亦不會為政府帶來任何收入。

106. 委員會質疑，該發展商長期侵佔政府土地，地政總署為何在進行商討後，容許有關短期租約的租金有如此大幅的調減。相對於小業主的情況而言，政府給予大發展商的對待似乎寬大得多。

107. **地政總署署長**解釋：

- 短期租約的租金如土地補價一樣，經常會透過商討來釐定。地政總署的專業測量師會運用所有相關資料及其專業知識，就有關租金進行分析及估值。然而，租金估值並非一門精確的科學。不同的測量師對同一幅用地的估值常會有不同的意見；
- 關於用作高爾夫球場的被侵佔土地，地政總署曾就有關土地作出估值，並建議向發展商收取1,120萬元。在當局與發展商進行商討期間，發展商亦提出其數據。在土地補價的事宜上，進行這類商討相當普遍。地政總署經考慮雙方的論點及證據後，認為發展商提出的上訴不無道理。因此，當局把擬議租金減至723萬元。地政總署在決定接受該金額時，考慮的因素包括1981年的地稅、被侵佔的土地位置偏遠，以及有關土地幾乎毫無商業價值。地政總署亦有參考在1982年後作花園用途的政府土地的租金，以及應課差餉租值；及
- 關於在愉景灣佔用政府土地經營高爾夫球場一事，這是很特殊的個案。這並不表示地政總署處理其他侵佔政府土地的個案時，會採用同一方法。此個案特殊之處，在於愉景灣有其獨特的發展歷史，而有關的發展商確實曾在不同時

愉景灣和二浪灣的批地事宜

間向政府申請短期租約，但卻因各種原因而被拒絕。此外，政府亦打算在整體發展計劃完成後，才解決有關問題。此個案並不反映政府的整體政策。

108. 地政總署署長在回覆時表示，政府與發展商之間存在業主與承租人的關係。委員會認為，此答覆似乎是暗示發展商侵佔政府土地的做法是合法的。此外，地政總署沒有懲罰有關發展商，反而容許發展商就短期租約的租金與政府議價。地政總署最終接納較低的租金金額。委員會詢問房屋及規劃地政局局長：

- 他認為發展商A侵佔政府土地的行為是否合法，而723萬元的租金又是否合理；及
- 他是否同意政府當局並無盡力保障公帑。

109. **房屋及規劃地政局局長**回應時表示：

- 政府內部有職責上的分工。雖然政策局局長須就其管轄範圍內的所有部門負責，但局長對這些部門的日常運作並非瞭如指掌；及
- 最重要的是設立適當的制度。他作為政策局局長，負責監察制度。至於日常運作，由於所涉事務十分“枝微”，他不能逐一詳細審視，因而有必要倚靠署長。同樣地，署長亦須有賴其下屬執行職務。部門內不同職級的人員各有不同職責。

110. 委員會質疑，房屋及規劃地政局局長為何會認為關乎公帑的事宜“枝微”。**房屋及規劃地政局局長**回應時表示：

- 他說過，他一般而言不會對“枝微”的事宜詳細審視，但沒有表示關乎公帑的事宜“枝微”。由於地政總署負責有關事宜，他會監督該部門有否妥為執行其職責；
- 關於發展商A佔用政府土地是否合法的問題，由於他並非專業人士，因而不能作出個人判斷。從地政總署表示存在某形式的租約來推斷，地政總署曾與律政司討論有關事宜。他沒有看過有關的法律意見；及

愉景灣和二浪灣的批地事宜

——在2003年，他並不知悉有關短期租約的租金。評估短期租約的租金，屬於地政總署的日常工作。地政總署無須就有關評估向他作出匯報，而他亦無須過問有關的事宜。

111. 委員會詢問，當局認為存在某形式的租約，此觀點有何法律依據。地政總署署長在2005年1月24日的函件中表示：

——在考慮發展商A於2002年7月提出的短期租約申請時，地政總署就被侵佔土地的所屬類別取得法律意見。該項法律意見認為，自1983年3月以後，政府多年來在一連串的往來信件中已確認有關土地被發展商A佔用；而且亦曾以書面表明，待整項發展計劃完成後，政府會進行地段界線測量工作，其後便可透過簽發政府租契(前稱“官契”)，對侵佔土地的情況加以規範。在1996年10月，發展商A就所侵佔的土地提出短期租約申請，但當時其申請被拒，原因是有關土地位於北大嶼郊野公園的建議擴建範圍內。發展商A於2002年年中重新提出短期租約申請，該項申請於2002年7月獲批准；

——根據上述事件經過，以及政府從1982年知悉有關土地被侵佔，直至2002年簽發正式短期租約期間就被侵佔土地與發展商A進行交涉的處理過程，政府所取得的法律意見認為，當時的事件經過和過程可能已經產生了某種形式的租約；及

——由於發展商A於這段期間是在政府完全知悉及默許的情況下(因政府打算在愉景灣發展完成後對侵佔土地的情況加以規範)佔用被侵佔的土地，因此不能被視為非法侵佔者，而是政府可隨意終止其租賃的承租人，條件是雙方須就有關界線及任何其他條款達成協議，有關條款包括在簽發正式短期租約前，發展商須就其佔用有關土地的期間繳付租金或租值補償金。按此基礎，政府有權要求有關發展商支付1982年至2002年年中此段期間的租金或租值補償金。

愉景灣和二浪灣的批地事宜

在2005年1月12日公開聆訊上所取得的證供

112. 應委員會的要求，**鍾逸傑爵士**就審計署署長報告書提述的各項事宜提交了書面意見，他當時是以新界政務司、政務司或布政司的身份參與其事。他在2005年1月5日作出的書面回應載於**附錄49**。

113. 在委員會於2005年1月12日舉行的公開聆訊上，**鍾逸傑爵士**在開始時發表序辭，全文載於**附錄50**。概括而言，他表示：

- 他年過77歲，退休超過17年。由於年事已高，加上離開政府的時間太長，要回想超過25年前的事件，實在極為困難。此外，由於年代久遠，而且無法獲取資料，令嘗試整合記憶的工作更形困難；
- 他在愉景灣事件上的參與非常有限，而且時間頗短，是在他出任新界政務司的一段短時間內(即1977至1982年)。在1982年，新界政務司及其後的繼任者(即政務總署)的職責分別由地政工務司和地政總署接管。因此，他以往的工作業已經多個部門覆核；
- 在出任新界政務司期間，他轄下有一隊由產業測量師和法律顧問組成的精英，負責提供專業意見，以協助他作出決策。所有官員均在清晰及既定的制度下受到規管，而匯報機制亦相當完善，不容許獨斷獨行的情況。根據他的經驗，所有交易均附有當時的正式紀錄。他對多份文件未獲保存或現時不知去向感到十分驚訝。他在作出任何決定前，均會先尋求其他部門的意見；
- 在他出任新界政務司期間或其後的任何時間，直至最近，即25年之後，不論審計署署長或政府帳目委員會均從未就愉景灣項目提出任何建議或意見；
- 他出任新界政務司時，新界地區尚未有規管發展規劃的法例。此外，像愉景灣此類規模的發展項目在當時也寥寥可數。在70年代初期，愉景灣只是荒蕪之地，沒有任何基礎設施或發展項目；

愉景灣和二浪灣的批地事宜

- 原發展商王永祥先生的構思甚佳，而且很有創意，但他向銀行抵押了很多物業，其後更被銀行清盤。整個愉景灣發展項目當時面臨全面停頓的重大危機，而有關土地亦可能會被承按銀行接管。因此，必須賦予發展項目某程度的彈性。這個較具彈性的方案是由行政局批准，容許發展商在愉景灣作度假區／商業樓宇的發展，而非按行政局先前採用的較嚴格方案，只准有關土地作度假勝地及有限度的住宅及商業發展用途；
- 契約條件已詳細訂明有關土地的規劃意圖(當時並無分區計劃大綱圖)，根據契約條件擬定的總綱發展藍圖是個規管機制，可容許一定程度的彈性。契約條件是由註冊總署一名高級官員草擬，而總綱發展藍圖的各項規定已載明於地契條件內；
- 由於地點偏僻、路途遙遠，加上缺乏基礎設施，在70年代期間，由該處前往香港市區亦相當困難。在對該項構思沒有先例可援的情況下，當時很難評估有多少人會購買這種度假式的房屋或使用有關的康樂設施；又或如果在該處興建一間酒店，情況又會否有所不同。此外，鑒於發展項目涉及龐大風險，實在很難就發展酒店或度假式住宅的價值高低作出評估。無論如何，當時的產業測量師已經作出最專業的估值，而他在作出任何決定時，均會以他們的建議及法律意見作為依據；
- 他相信愉景灣以往是個度假區，將來仍會是如此。區內設有完善的高爾夫球場及遊艇會等消閑設施，公眾可在周日前往高爾夫球場、泳灘、餐廳及園林等休憩處消閑。假如行政局、麥理浩勳爵及其後的政府當局不給予發展項目若干彈性，該發展項目在商業上將無法可行，也不可能像今天般成功；及
- 他出任新界政務司時，他與發展商及其他富商的關係，與當時甚或現時的其他政府高級官員與他們的關係並無分別。他卸任布政司13年多後，直至2000年，才獲愉景灣發展商邀請出任為董事，但亦只是獨立的非執行董事。

愉景灣和二浪灣的批地事宜

114. 就鍾逸傑爵士詢問審計署為何先前不作跟進，到最近才審查此事，**審計署署長**解釋，審查工作源自一項就愉景灣發展項目提出的投訴，而立法會亦曾於2002年處理該項投訴。

115. 委員會察悉，根據1976年7月的行政局文件，愉景灣應發展為一個度假勝地，只容許有限度的商住用途。因此，商住發展應為度假勝地發展項目的附屬項目。然而，其後的結果卻變成商住用途為主，度假發展為次。委員會詢問鍾逸傑爵士，他當時為何認為愉景灣的實際發展未有偏離行政局的決定。

116. 委員會又提及審計署署長報告書第2.17段，當中載述在1985年7月，當時的地政總署首席政府地政監督曾表示，“發展項目當前採用的模式，即發展計劃已大大偏離建設一個(供海外與本地遊客享用的)度假勝地，反而更似一個典型的住宅發展項目”。委員會詢問鍾逸傑爵士，他當時是否知悉政府內部存在這些意見。

117. **鍾逸傑爵士**回應時表示：

——度假勝地可以有多種形式。愉景灣現時有15 000人居住，但不能因此而不認為它是個度假勝地。同樣道理，布吉、邁阿密、布萊克浦、布賴頓、尼斯、戛納或蒙特卡洛亦有很多酒店和高樓大廈，但不能因此而認為這些地方不是度假勝地。依他之見，在愉景灣加入商住項目，只是度假區發展過程的一部分；

——2003年愉景灣分區計劃大綱圖的說明書指出，愉景灣發展項目的“無車住宅區特色，是由原來作為度假勝地的發展概念演變而成。原來的發展計劃早於1973年獲當局核准。該區包括現有和計劃提供的各式各樣康樂設施，保留了原來的[度假勝地]發展概念……”。因此，愉景灣的發展符合有關說法，即以往是個度假勝地，日後亦會如此，與行政局在1976年作出的決定一致；及

——他在1985年已轉任政務司，不再參與其事。地政總署首席政府地政監督提出意見的那些會議，他當時並不在場。但他知道愉景灣發展項目的一般進展，包括低矮建築物被高樓大廈取代。他亦知悉一些意見，例如地政總署首席政府地政監督所提出的意見。

愉景灣和二浪灣的批地事宜

118. 委員會指出，公眾現時只可在非假日享用愉景灣高爾夫球場。愉景灣內並無度假屋或酒店，只有住宅發展項目。委員會詢問他為何仍然認為原先的度假勝地概念並無改變。

119. **鍾逸傑爵士**表示：

——他仍然認為愉景灣是個度假勝地發展項目，儘管與早期的發展概念有些出入。酒店的建築樓面面積獲准縮減，是因為按照明理人士的想法，不會堅持要發展商在沒有人入住的情況下興建大量酒店房間。既然認定當時需要的酒店房間數目會少很多，將剩餘的建築樓面面積轉作住屋發展亦屬合理。雖然把住宅、商用及酒店發展的用途組合作靈活調配，但整體建築樓面面積多年來仍然維持不變；及

——市民可到愉景灣享用該處各項康樂設施，包括泳灘。他們不能使用會所，是因為該會所是供會員享用的。至於其他設施，有些是供愉景灣居民使用的私人設施，有些則開放給公眾使用。事實上，發展商雖然沒有提供公眾高爾夫球場，但從中國輸入了300 000立方米的沙，用以鋪蓋該處的泥灘，將之轉變成為一個700米長，兼具散步長廊和遍植樹木的泳灘。

120. 關於發展進度委員會於1985年就須否向行政局匯報愉景灣項目發展概念改變一事所作的討論，委員會詢問鍾逸傑爵士，作為當時的布政司，他為何決定無須向行政局作出匯報(請參閱審計署署長報告書第2.21段)。委員會詢問，有關決定是否應發展商的要求作出，以及他是否基於某些原因而試圖繞過行政局。

121. **鍾逸傑爵士**回應時表示：

——這事件的背景是，在1985年，英國國會剛通過《中英聯合聲明》。當時的總督和行政局的工作相當繁重，而總督亦開始長期在北京與倫敦兩地穿梭。他作為布政司，須承擔額外的行政職務。因此，他們均承受很大的壓力；

——儘管如此，不向行政局匯報的主要原因，是度假勝地發展項目仍在繼續進行，而直至那段時間，發展項目在原則上並無重大改變；及

愉景灣和二浪灣的批地事宜

——他無意繞過行政局，亦沒有接獲發展商提出任何要求。當時要考慮的事，是應否要行政局處理一些可由政務司妥為作出的決定，因為政務司已獲契約條件授權，可作出有關決定。假如行政局希望再向其匯報有關決定，便定會說明其意向。地政工務司曾表示，依他之見，此事無須提交行政局處理，而他亦贊同其意見。

122. 委員會詢問地政工務司當時所提出的意見詳情，以及在事後回顧，鍾逸傑爵士會否認為當時應向行政局匯報此事。

123. **鍾逸傑爵士**表示：

——地政工務司杜迪先生曾就應否把此事匯報行政局一事以錄事方式通知他，而他當時是布政司。有關的錄事(附錄51)述明，“問題是，鑒於行政局最初在1976年批准進行該計劃，以及現時預期可能會出現的各項具爭議性的改變，在現階段是否應就有關改變徵求行政局批准。本人認為大概並無此需要，但亦希望徵詢閣下的意見。”；及

——杜迪先生非常可靠。他根據杜迪先生的建議行事。

124. 委員會詢問，為何當時身為布政司的鍾逸傑爵士會簡單地聽從下屬的建議行事。**鍾逸傑爵士**表示，地政工務司杜迪先生是僅次他一級的下屬，並非初級官員，其資歷實質上與他本人相同。他認為杜迪先生的判斷可堪信賴。

125. 根據鍾逸傑爵士的書面回應，當王先生的業務在1977年遭清盤時，有關發展項目落入承按銀行手中，而另一發展商在香港政府的鼓勵下接手該發展項目。依委員會看來，假如愉景灣發展項目由承按銀行接管，該銀行不會閑置有關用地，而可能會物色另一發展商。委員會詢問為何政府當時會干預商業運作，而不讓承按銀行(一間與前蘇聯有連繫的銀行)接手該發展項目；以及為何當時並無進行任何招標。委員會詢問上述情況是否出於政治上的考慮因素。

126. **鍾逸傑爵士**回應時表示：

——當時的大嶼山地點偏僻，應該不會有其他公司有意接手位於該處的發展項目。新的發展商是一間由查濟民先生所擁

愉景灣和二浪灣的批地事宜

有的公司，而政府當局對查先生非常熟悉。他是知名人士，而且對香港有重大貢獻。政府當局當時對他的信任，亦取得充分的收穫；及

——由於原發展商遭清盤，有關的發展項目便落入破產管理署署長手中。當時的總督會同行政局必須就如何處理該發展項目作出決定。根據破產管理署署長的意見，這是最佳的解決方法，而總督會同行政局所作的決定亦是最符合香港利益的。

127. 委員會繼而論及政務司在1982年2月批准總綱發展藍圖5.0，從而剔除了提供公眾高爾夫球場的規定一事。鍾逸傑爵士在其書面回應中，詳細述明處理總綱發展藍圖的修訂的有關行政程序。當中指出，在審批新界區總綱發展藍圖時，各有關部門的意見均會獲得考慮，而“倘若事先沒有與新界區首席政府地政監督全面商討，本人(新界政務司)不會批准任何經由本人處理的總綱發展藍圖、或有關藍圖中的任何改動，或任何土地交易。假如新界區首席政府地政監督認為有需要補地價，或附加其他條件，便會記錄在案並採取相關行動。”

128. 根據上文所述，當時有關剔除公眾高爾夫球場及批准總綱發展藍圖5.0的討論，應有記錄在案。然而，委員會卻獲地政總署告知，當局並無有關政府部門之間在1982年2月批准總綱發展藍圖5.0之前就剔除公眾高爾夫球場一事進行討論的紀錄。此外，亦無任何文件顯示為何當時的康樂文化署署長歡迎有關以其他康樂設施取代公眾高爾夫球場的建議。委員會因此詢問：

——為何沒有這些紀錄；及

——當時政府部門之間實際上有否就公眾高爾夫球場及總綱發展藍圖5.0進行討論。

129. **鍾逸傑爵士**表示：

——他對於現時有大量文件不知所終亦感到驚訝；及

——有關應否提供公眾高爾夫球場的問題，是在1977年首次提出的，當時的有關發展商建議以開列於一張清單上的康樂活動將之取代。剔除公眾高爾夫球場的決定，肯定不是他

愉景灣和二浪灣的批地事宜

一人突然作出。自發展商首次提出該問題後，多年以來均有就有關的高爾夫球場進行討論，並曾考慮過其中利弊。因此才會有康文署支持剔除公眾高爾夫球場，並以其他康樂設施作為替代這個說法。此外，亦有路政署的代表提出反對意見，但其意見得不到附和。其他部門代表和他本人均贊同康文署的意見。

130. 地政總署署長補充：

——地政總署在2005年1月8日的函件中告知委員會，並無文件顯示為何當時的康文署歡迎有關建議。事實上，有一份文件述明康樂文化署署長歡迎以其他康樂設施取代公眾高爾夫球場的建議。但該份文件並無解釋署長為何歡迎有關建議；及

——地政總署已竭盡所能，努力找尋有關在批准總綱發展藍圖5.0之前就剔除公眾高爾夫球場一事進行跨部門討論的紀錄，但未能找到任何有關紀錄。然而，找不到紀錄並不等於在作出相關決定之前沒有進行這些討論。

131. 委員會察悉，鍾逸傑爵士曾強調，一直以來他在作決定時均信賴專業意見。然而，據審計署署長報告書第3.5至3.7段所載，首席政府地政監督曾表示，公眾高爾夫球場是政府批准這項批地的其中一個主要因素，而該項規定更另行載於一項特別契約條件內。儘管首席政府地政監督曾提出上述意見，政務司仍然批准剔除公眾高爾夫球場。委員會詢問鍾逸傑爵士為何反首席政府地政監督的意見而行，以及這是否出於他個人的喜好。

132. 鍾逸傑爵士回應時表示：

——首席政府地政監督曾提出一項很有理據的論點，而這亦是他的責任。然而，當時政府內部的共識，則認為提供其他康樂設施較提供公眾高爾夫球場為佳；及

——行政局並沒有要求須再向其匯報有關契約條件的更改。反之，他獲授權作出更改，而且當時亦有制度和程序規限他如何作出更改；他不能獨斷獨行地作出改動，而是要諮詢部門內外官員的意見，這正是他的做法。

愉景灣和二浪灣的批地事宜

133. 關於就批准在1977年修訂總綱發展藍圖4.0而收取土地補價的問題，委員會察悉鍾逸傑爵士在其書面回應中提及，有關應否收取補價的問題，並非由一人單獨決定，而是經由其與同僚及上司等多名官員周詳考慮後，才共同決定。當時經審慎考慮後作出無需收取補價的決定，看來應該受到當時地產市道大跌的影響。

134. 委員會詢問是否有任何紀錄，顯示無需收取補價的決定是一項集體決定，而主要的原因是當時地產市道大跌。

135. **鍾逸傑爵士**回應時表示：

——他沒有參與決定有關補價的事宜。評估補價的工作是由首席政府地政監督所領導的產業測量師專業小組負責。由於這期間所處理的總綱發展藍圖為數不多，因此有關更改總綱發展藍圖而需補地價的問題，在政府內部經常積極考慮。有關的產業測量師應曾非常認真考慮應否收取補價的問題，然後才決定無需就當時作出的該項修訂收取補價；及

——他不認為產業測量師之間進行的討論會有紀錄。有關的局長和署長均未能提供這些紀錄。

136. 關於委員會就1977年左右的一段時間內，物業市場曾否出現大幅下調一事所提出的查詢，**審計署署長**在2005年1月10日的函件(附錄52)中作出回應時表示，根據《截至1979年3月31日為止的財政年度的收支預算》所載，1975至76年度曾出現經濟衰退，在1976至77年度則持續復蘇。

137. 委員會提及審計署署長報告書第5.15段，當中載述發展商A表示，關於愉景灣高爾夫球場第四和第五洞擴展部分的土地安排，已在先前的會議上與新界政務司達成協議。據鍾逸傑爵士的書面回應所載，發展商所指的可能是與新界民政署總部職員舉行的會議，而不一定涉及與他本人進行的會議。委員會詢問鍾逸傑爵士：

——據他的記憶所及，該發展商是否真有與他討論此事；若有進行討論，他為何未有指示下屬人員考慮就該發展商佔用的政府土地收取補價；及

愉景灣和二浪灣的批地事宜

——為何有關官員遺漏處理補價問題，直至最近才進行有關工作。

138. **鍾逸傑爵士**回應時表示：

——發展商可能曾與他談及此事。由於有關土地是一片崎嶇不平的山坡，一般人不會知道土地的界線何在，而且很容易會超逾有關的界線；

——補價問題完全是首席政府地政監督及其轄下人員負責的事宜。當時作出的決定似乎是，當劃定適當的土地界線時，侵佔土地的問題便可獲得解決。其後，當局藉着批出短期租約解決有關的侵佔土地問題，而該發展商亦已就侵佔土地繳付鉅額罰款。因此，有關官員已履行其職責；及

——他對當時負責處理此事的官員留下了清晰的印象。他們工作態度認真，個人誠信並無任何可以懷疑之處。他們肯定是以專業手法處理此項涉及崎嶇土地被侵佔的小問題。

139. 據鍾逸傑爵士的書面回應所載，他從布政司一職退休13年後，於2000年獲邀出任名力集團的非執行董事。委員會詢問鍾逸傑爵士，鑒於愉景灣發展項目時至今天仍在進行，他接受發展商A附屬公司名力集團的邀請而擔任該集團的董事，會否令人關注到他在處理發展商A的發展項目時隻手遮天，以便為本身退休後的生活鋪路。

140. **鍾逸傑爵士**表示，名力集團與香港興業有限公司(即發展商A)完全無關。該集團是一間完全獨立的金融投資公司。

141. 委員會詢問房屋及規劃地政局局長，在聽取鍾逸傑爵士就其決定無須就愉景灣發展項目再向行政局匯報一事所提出的理由後，他是否仍然一如較早前認為，當時理應將此事提交行政局。

142. **房屋及規劃地政局局長**回應時表示，關鍵的考慮因素是發展度假勝地的原先概念有否改變。據鍾逸傑爵士解釋，發展度假勝地的概念維持不變。若此說法獲得認同，便無須向行政局作出匯報。然而，他對此卻有不同意見。聽過鍾逸傑爵士的解釋後，他依然認為愉景灣發展項目的原先概念已經改變，而當時理應將概念轉變一事提交行政局。

愉景灣和二浪灣的批地事宜

143. 結論及建議 委員會：

愉景灣發展項目概念的改變

——察悉愉景灣發展項目於1970及1980年代開始動工，並在當時特有的背景下進行；

——對以下情況表示震驚和強烈不滿：

- (a) 愉景灣土地的契約條件並無訂明達致發展概念的規定；及
- (b) 愉景灣發展項目原先的度假勝地概念(反映於總督會同行政局在1976年7月6日所作的決定)，已由度假勝地和商住發展改為自住居所社區，而政府當局未有徵求行政局通過這項改變；

——察悉房屋及規劃地政局局長：

- (a) 認為愉景灣發展項目原先的度假勝地概念已經改變，而這項改變理應提交當時的行政局通過；及
- (b) 承諾會徵求行政會議通過愉景灣的發展概念；

——促請房屋及規劃地政局局長從速徵求行政會議通過有關的概念改變；

——知悉地政總署署長將會落實審計署署長報告書第2.25段所載審計署的建議；

在愉景灣發展項目內所提供的設施

——對以下情況表示驚訝及深表遺憾：

- (a) 批准總綱發展藍圖5.0實際上等於剔除了提供公眾高爾夫球場的規定，即使契約條件有訂明這項設施；及

愉景灣和二浪灣的批地事宜

- (b) 地政總署未有評估從愉景灣發展項目剔除有關設施在財政或其他方面的影響；

——知悉地政總署署長將會落實審計署署長報告書第3.21段所載審計署的建議；

總綱發展藍圖的修訂及其對補價的影響

——對地政總署沒有採取以下做法表示驚訝，並認為有關當局難辭其咎：

- (a) 備存愉景灣發展項目內實際提供的公眾康樂設施的紀錄；
- (b) 把愉景灣發展項目內具體的已建設施與發展商協議的設施核證，以確保這些設施實際上已興建；及
- (c) 記載沒有就那些總綱發展藍圖中的修訂作出估價及／或收取補價的原因；

——譴責當時的土地事務主管當局，因其未有評估應否就總綱發展藍圖於批地後至1994年6月7日期間所作的修訂(包括在總綱發展藍圖5.0剔除公眾高爾夫球場和在總綱發展藍圖5.1剔除電纜車系統)收取補價；

——知悉地政總署署長已落實審計署署長報告書第4.23段所載審計署的建議；

愉景灣和二浪灣發展項目的土地界線

——對以下情況表示極度遺憾：

- (a) 儘管在愉景灣土地批出後已過了28年，地政總署仍未就該幅土地劃定土地界線；
- (b) 毗連愉景灣土地約41 200平方米的政府土地在未經授權下被佔用超過20年，但地政總署並無適時採取行動，以修正土地被侵佔的問題；

愉景灣和二浪灣的批地事宜

- (c) 雖然二浪灣發展項目有若干建築物位於批地界線以外，但地政總署不曾就此事採取任何跟進行動，以解決土地被侵佔的問題；
- (d) 當時的註冊總署在發出二浪灣發展項目預售樓宇同意書之前，與當時的離島理民府缺乏協調；及
- (e) 有關當局未經徵詢法律意見，便在土地界線問題獲得修正前，簽發二浪灣土地的完工證；

——知悉地政總署署長將會推行審計署署長報告書第5.12、5.34及5.49段所載審計署的建議；及

跟進行動

——希望當局繼續向其報告以下事宜的進展：

- (a) 徵求行政會議通過愉景灣的發展概念；及
- (b) 實行各項審計署的建議及其他改善措施。