

前屋宇署署長梁展文先生
2005年12月8日的書面陳詞

- A. 建築事務監督在審批時的身份如何有別於屋宇署長的身份?
- B. 建築事務監督的決定是否造成地價損失?
- C. 有關公眾利益的邊際問題
- D. 有關 Independent of lease conditions 之理解
- E. 有關是否對其他發展商不公平之說法
- F. 有關言論不一致的說法

A. 建築事務監督在審批時的身份如何有別於屋宇署長的身份?

- (1) 如果建築事務監督以屋宇署署長的身份審批，我便是公務員身份，公務員很明顯便要維護政府作為賣家在地契合約上的權益(因為是公帑)，而並不是中立地依法處理，若果合約的另一方即買家是一個小市民，建築事務監督向政府的利益傾斜來行使酌情權，大家又認為是否合理呢?
- (2) 作為公務員，是要服從上司的命令的，但假若只聽從上司的命令來審批個案，這便等如把建築事務監督的法定酌情權交給上司，這樣做便不是由建築事務監督履行法定的權力。而且實際上建築物條例並沒有說建築事務監督在行使酌情權時要聽從當時的「規劃環境地政司」的命令!
- (3) 不過，要補充的是，其他同事和部門的意見，建築事務監督當然要聆聽，但只能作為參考，他始終仍要以建築物條例規限的邊際來辦事並且做出決定。
- (4) 從以上可以看到，屋宇署長和建築事務監督兩個角色不能混為一談。又或者說，這涉及兩個不同的職能和權力，應該嚴格分開。

B. 建築事務監督的決定是否造成地價損失?

- (1) 基本上，政府在賣地時，是通過地契合約這個管制的機制，以達到取得最高地價，增加庫房收入的目標。
- (2) 如果地契上的條款有清晰的限制，例如：指明地盤是一個甲類或乙類地盤，並指明那條土地才可作街道，巴士總站要計入樓面面積，又或任何發展商根據建築物條例向建築事務監督申請而獲得的額外樓面或豁免的樓面也要在地契上計入樓面，又或註明樓面面積上限。有了這些特定限制，當然會使到投地的出價較低。
- (3) 但相反來說，假若地契上沒有清楚列明上述那些項目的限制，即沒有寫明樓面上限，沒有寫明巴士總站計不計樓面又或建築事務監督將來可能批准豁免的額外樓面會不會另收地價。採取這樣的「開放式」地契便會給成功投標者日後可依例向建築事務監督申請額外樓面或豁免樓面的機會，故此會使投標者在投地時，開出較高的地價。
- (4) 照我的理解，地政署會考慮每個地盤的不同情況，訂出最適當的策略，目的是獲得最好的地價收入。
- (5) 現在這個個案的地契策略，就是採取後者（“開放式”）的策略。故此建築事務監督在這個案所作出的豁免的樓面等決定，是在制訂地契時所預計到的可能性（參看審計署署長報告書 6.24 段），並不存在因建

築事務監督裁決而做成了地價上的損失。反過來說，如果在地契上清楚註明有關的限制的話，投標者的出價又會較低。

- (6) 故此，審計署在報告書 6.25 段的說法即不把公共交通總站計入西灣河土地建築樓面面積內，財務影響可達 1.25 億，只是假設性的說法。

C. 有關公眾利益的邊際問題

- (1) 各位議員提到，涉及了公帑難道就不是公益，為什麼你作為建築事務監督或甚麼也好，也應該考慮。
- (2) 首先，我想指出，建築事務監督是一個執法者，在執法之時，不可能亦不應該遇到政府的工作而涉及公帑，便立刻偏幫政府，那麼假若政府的對手是小市民，以涉及公帑為理由偏幫政府，這樣豈不是對小市民非常不公平！
- (3) 建築事務監督是執法者，他的權力來源是建築物條例，在行使他的酌情權時，就只能在建築物條例規範的邊際之內來審批個案，並不能超越這個範圍，處理其他非建築事務監督管轄範圍內的事情(例如賣地權益)，而事實上，維護政府在賣地的權益是政府另一個部門即地政署負責。這是建築事務監督考慮公眾利益時的邊際規限。
- (4) 所以我認為公眾利益的考慮是應該有邊際的。在建築事務監督行使酌情權時，他一定要依照建築物條例內的規範公正地運用他的權力，不能偏袒地契買賣合約的任何一方，縱使其中一方是政府，是涉及公帑的，這是另一個不在建築條例邊際規限內的問題(所以不能說，一見到公帑，就說公益，那是一刀切說法並不正確)。建築監督有執法功能，而地政署具有為政府創收功能，兩者有不同崗位。

- (5) 我想在這裏明確回應鄭家富和林健鋒兩位議員所提到，規劃署同事在 10 月 22 日會議上所提出有關的樓宇可能因豁免決定而做成的體積和高度上增加，會引致一個景觀的問題，但這也不是法律上賦予建築事務監督管轄的範圍內，所以建築事務監督也不應該考慮，正如我們在 10 月 22 日的會議上指出(5(f))，這個問題應該由規劃署以地契條款方式加以規範或者在分區大綱圖內規定，當時的看法是在建築物條例之範圍下處理應該由規劃署關注的事情是不妥當的。所以這是另一個邊際規限的問題，即建築事務監督不可以超越建築物條例所賦予他的權力範圍之外。
- (6) 另外我要補充一點，採光，空氣流通是從建築物條例範圍內要處理的公眾利益問題，但這些問題在屋宇署批圖時已經處理，如果不符合規定，根本就不會交給建築事務監督審批。

D. Independent of lease conditions 的理解的簡單說法

- (1) 當我說不應考慮 lease conditions 這個意思其實很清晰，即不應把地契合約條款(它只是界定簽約雙方的合約、權益的關係)本身視為一個相干的因素，惶論如律政司的陳先生所說的是一個關鍵的因素，這是我和陳先生的真正分歧。
- (2) 事實上，在過程中，我是有參考、參詳地契合約條款的，目的是從中找出一些事實，看看這些事實是不是相干的因素，但這些事實是否相干因素是它們本身的問題，而不是因為它們的來源是地契合約條款。
- (3) 我有一份有關這問題的文稿提交給委員會，以作紀錄。

D. 有關 Independent of lease conditions 之理解

- (1) 政府賣地地契，和社會上其他私人賣地合約，完全一樣。合約條款界定合約雙方的責任和權益，建築事務監督在行使酌情權時，不能向任何一方的合約權益，有所傾斜，故此不應考慮這些合約條款，視之為相干的因素甚或關鍵性的因素，以維護政府作為合約一方的權益。
- (2) 但是，以上說法並不等如說：建築事務監不去參考地契的條款。事實上，除此之外，他應該看看所有在他眼前的證據、資料以及文件，幫助他行使酌情權。倘若在地契中，建築事務監督找到了一些資訊，一些事實，他當然要考慮及決定這些事實是不是相干的因素。但是，我們要記着，這些事實是相干或是不相干，和它們的來源（在這個案即是指地契）是無關的。
- (3) 事實上，我在 12 月 1 日的會上作供時，已解釋過我怎樣詳細參考地契內有關規定興建巴士總站的條款，根據地契條款，發展商是須要興建巴士總站，這是一個事實，即無論我是否豁免，發展商也是要起這個巴士總站，這個事實是否一個我考慮豁免時的相干因素呢？在建築事務監督會議上眾說紛紜，我於是尋求律政司針對此具體問題的意見，律政司給我的書面答覆是。“透過《建築物條例》實施發

展管制一事，與契約條例無關“(見 Audit 6.18(d) Report) ，故此在行使酌情時，不應考慮地契上已列明須興建巴士總站這規定，建築事務監督無需考慮地契條款，便是這個意思。

- (4) 我亦有仔細考慮到，地政署在地契沒有樓面面積的上限規定下，所可能面對收取補地價的困難這個情況，但由於建築事務監督不能對政府作為合約一方的權益有所傾斜，我的結論是，這也是一個不相干的因素。
- (5) 簡而言之，建築事務監督行使酌情權時，應獨立於地契條款本身即無需考慮買賣雙方合約權益上關係。但地契和其他文件所揭示出來的事實，建築事務監督當然要考慮它們是不是相干的因素，從而行使他的酌情權。

E. 有關是否對其他發展商不公平之說法

- (1) 首先，屋宇署在 1999 年及 2000 年 11 月給地政署的回覆中，很清楚說明根據建築物(規劃)規例 23(3)(a)，公共交通總站應計算在樓面面積之內，而不是說根據 23(3)(b)，建築事務監督行使酌情權時，會決定把公共交通總站計算在樓面面積之內。
- (2) 雖然當時屋宇署的一些同事認為一般的做法都是對公共交通總站不給予豁免計算在樓面面積之內。但究竟有意投標的發展商又是不是都「心中有數」這樣理解呢?其實，在以往的一些個案，公共交通總站有曾經被豁免計算樓面面積之內，因此地產商都知道建築事務監督可以運用 23(3)(b)的酌情權豁免公共交通總站計入樓面面積之內，我這樣的說法是有證據的。我這裡有一封由某大發展商在當時(2000 年 11 月)即投標前給地政署署長的一封查詢這個問題的信，信中清楚提到:「在一些其他的個案中，公共交通總站和巴士總站時常會被豁免計算樓面面積之內。」這正正顯示出發展商都理解建築事務監督可以運用 23(3)(b)的酌情權而作出豁免。
- (3) 事實上，屋宇署同事的回覆給該大發展商的信中，只提及公共交通總站應根據建築物(規劃)規例 23(3)(a)，計算入樓面面積之內，並無說到在 23(3)(b)下建築事務監督會不會給予豁免，而信中更指出地契

條款並無樓面面積之上限。這亦即意涵，成功投地的發展商在賣地之後，是可以向建築事務監督提出申請，看看可否能獲得建築事務監督在 23(3)(b) 啟動後，使用酌情權予以豁免。以我所得的資料，屋宇署給其他查詢發展商的答覆也是依照上述說法。

- (4) 因此在投標前，屋宇署是沒有誤導其他發展商或准投標者，而造成不公平的現象，或因而引起訴訟。

F. 有關言論不一致的說法

(1) 我仍要指出屋宇署在賣地前提供給地政署之意見，是根據當時給屋宇署的資料而作的，但在賣地後，建築事務監督處理正式申請的具體個案時，便要從新就該個案的優劣來考慮，在經過詳細查証後，假若即使發覺之前屋宇署給予的意見並不適當，也不應硬性依從，反之應依照建築物條例的準則而審批。

(2) 豁免公共交通總站時，我是如何應用建築物(規劃)規例 23(3)(b)“公共利益”的原則而行使酌情權

(a) 大家都會問，既然按照地契，有關的巴士總站一定會興建，亦即已經照顧到公眾利益的要求，如果要把它豁免在樓面計算之外，是不是應該問:給它豁免會否帶來“額外”的公眾利益才能符合公眾利益的原則呢?但我們看看在建築物(規劃)規例 23(3)(b)所包涵建築事務監督可以行使酌情權豁免樓面的設施，例如大廈內提供的私家車位、垃圾房、電訊設施等，即使這些設施在地契內規定要興建，但建築事務監督以往的做法全都是給予豁免，這證明給予這些設施豁免並不是因為它們可帶來額外的公眾利益，而只是這些設施被視為有利於公眾利益因而獲得豁免。但是在建築事務監督處理以往公共

交通總站的豁免申請時，有些個案卻可能用了這“額外公共利益”的準則，以至屋宇署內部有一個理解(但對外卻沒有說出此理解)，以為公共交通總站是不應豁免，但在審批此個案時，經過屋宇署同事反覆辯証及按照上述律政司的法律意見(即無須考慮地契須興建公共交通總站的規定)，得出的結論是“額外公共利益”的準則並不恰當的。因此在這個案，沒有再用此標準。

- (b) 此外又有一種意見認為，公眾利益要求可以是:如果有關設施是 23(3)(b)列明的設施，只要該設施是不會損害公眾利益便應理解為符合公眾利益的原則?但我認為這意見並不恰當，例如一些發展商有時候會要求興建額外的商業或出租車位，這些額外車位只是商業設施(當然需要運輸署接受)，並沒損害公益，但是我認為這只是滿足了及局限於商業用途的利益，而不符合上面所提的正面有利於公眾利益的要求。故此我們是不應給予豁免樓面的。
- (c) 相比之下得出的結論是，即不應應用“額外公共利益”，也不是“沒有損害公共利益”的準則，而只是該些 23(3)(b)指定的設施是否有利公眾利益，很明顯，這個個案中，公共交通總站

給予大廈本身及區內的居民提供了一個公共交通的設施，帶給他們方便，是有利公眾利益，所以便獲得豁免。

- (3) 故此，實際的情況其實就如前面所說，並不能簡單說為屋宇署在賣地前提供的意見和賣地後建築事務監督在審批個案時所作的決定不一致，這個「言論前後不一」的說法，並不正確。