

西灣河土地發展項目

**A. 引言**

香港西灣河一幅面積約12 200平方米的土地(西灣河土地)，在2001年1月以招標方式售予一名發展商(西灣河土地發展商)作住宅發展，作價24億3,000萬元。西灣河土地的契約條件訂明，西灣河土地發展商必須以獲發還款項的方式提供政府房舍，其中包括一個淨運作樓面面積不少於1 500平方米的水警基地附屬地方，以及一個公共交通總站，包括一個公共交通交匯處和一個過境巴士站。

2. 審計署就上述住宅發展項目進行帳目審查，審查工作集中在以下幾方面：

- 投標前有關計算建築樓面面積的查詢；
- 西灣河土地發展密度；
- 提供政府房舍；
- 地盤分類；
- 批出豁免地方；及
- 批出額外地方。

3. 委員會分別在2005年11月28日及12月1、8、9、13及19日舉行6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。

4. 在2005年11月28日舉行的委員會首次公開聆訊開始時，委員會委員石禮謙議員作出申報，表明因他是地產及建造界的代表，他不會在公開聆訊中提問。

**B. 傳召前屋宇署署長梁展文先生到委員會席前作證**

5. 由於梁展文先生在審計署署長報告書所涵蓋的部分期間擔任建築事務監督，委員會一開始就決定邀請他到委員會席前提供資料及作出解釋。梁先生因此獲邀出席2005年11月28日下午2時30分舉行的公開聆訊。然而，梁先生在2005年11月28日早上通知委員會，由於他正就審計署署長報告書向高等法院入稟申請批予許可申請司法覆核，他因此不能出席當天下午舉行的公開聆訊。

西灣河土地發展項目

6. 在當日早上召開的特別會議上，委員會考慮過梁先生拒絕出席聆訊的理由後決定，他不可獲免出席聆訊。委員會重申其一貫做法，就是委員會會邀請相關的前任人員親自到其席前，協助委員會研究有關的報告書。委員會通過，如梁先生不出席聆訊，委員會會考慮根據《立法會(權力及特權)條例》發出傳票，命令他在委員會席前作證。當日早上較後時間，委員會得悉房屋及規劃地政局局長已訓令梁先生須出席該次聆訊。

7. 梁先生隨後如期出席了該次聆訊。然而，他以其已就審計署署長報告書向高等法院入稟申請批予許可申請司法覆核為理由，拒絕回答委員會向他提出的問題。他表示，在徵詢法律意見後，他認為不適宜在聆訊中回答問題。

8. 由於梁先生在2005年11月28日的聆訊中拒絕回答問題，委員會行使《立法會(權力及特權)條例》所賦予的權力，以傳票傳召梁先生到委員會席前作證，並在他宣誓後對其進行訊問。該傳票在2005年11月29日送達梁先生。

9. 在2005年12月1日，梁先生應委員會的傳召，出席了第二次公開聆訊，並在宣誓後回答委員的問題。其後，他亦在2005年12月8、9、13及19日舉行的聆訊中作證。

10. 梁先生在2005年12月8及31日向委員會提交了書面陳詞，有關陳詞分別載於**附錄13及14**。應委員會的要求，政府當局在2005年12月12日就梁先生的首份書面陳詞提交了書面回應(**附錄15**)。

### C. 投標前有關計算建築樓面面積的查詢

11. 委員會從審計署署長報告書第2.4及2.5段得悉，在2000年11月底，在西灣河土地截標前，一名準投標者(並非中標者)要求地政總署澄清政府房舍是否不計入建築樓面面積內。在徵詢屋宇署意見後，地政總署通知該名準投標者，契約條件沒有指定建築樓面面積上限，而按照屋宇署署長的意見，根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(a)條，政府房舍“應計入”建築樓面面積內。雖然地政總署把準投標者的查詢和給予準投標者的回覆記錄在案，但審計署未能找到紀錄，顯示地政總署曾公布這些查詢和回覆。

西灣河土地發展項目

12. 委員會詢問，為何地政總署在回覆該準投標者前徵詢屋宇署的意見，以及地政總署是否同意屋宇署的回覆。**地政總署署長劉勵超先生**解釋：

——雖然地政總署負責草擬契約條件，但仍須就一些技術事宜如政府房舍應否計入建築樓面面積內，徵詢屋宇署的專業意見；及

——由於作為此方面專業部門的屋宇署認為政府房舍應計入建築樓面面積內，地政總署接納其意見，並按此回覆該準投標者。

13. 委員會察悉，地政總署在1999年3月22日發出的《地政處指引》(該指引在西灣河土地招標期間已經生效)訂明，地政總署應在賣地截標前，公布該署就涉及契約條件重大歧義的查詢給予準投標者的回覆／澄清。由於政府房舍會否計入建築樓面面積內，是影響投標者評估西灣河土地價值的重要資料，委員會質疑地政總署為何沒有公布此方面的查詢和回覆，以及此舉是否公平。

14. **地政總署署長**答稱：

——是否公布某項資料，視乎有關資料是否涉及契約條件的重大歧義而定。由於契約條件沒有指明西灣河土地的建築樓面面積上限，或政府房舍會否計入建築樓面面積內，因此，就政府房舍會否計入或不計入建築樓面面積內的查詢，並不涉及契約條件的重大歧義。此外，業界普遍知悉政府的慣常做法是把政府房舍計入建築樓面面積內。因此，有關的地政總署人員認為無須將其就此方面所作的回覆告知其他準投標者；及

——在今次的個案中，有9份交回的標書。除兩份投標價最低的標書外，其他投標者的投標出價相差不大。這反映了投標者明白政府房舍會否計入建築樓面面積內，並不存在對投標者不公平的情況。

15. 委員會進一步詢問，地政總署可否更清楚地界定“重大歧義”一詞的涵義。

西灣河土地發展項目

16. **地政總署署長**表示，地政總署接納審計署就此方面作出的建議。雖然不可能就“重大歧義”訂出羅列所有情況的一覽表，但地政總署會盡可能釐清該詞的涵義，以便給予職員更清晰的指引。最新的《地政處指引》內現已訂明“重大歧義”涵蓋有關建築樓面面積、上蓋面積、建築物高度、停車場要求和提供政府／團體／社區設施的要求等發展規範的任何不明確之處。

**D. 西灣河土地發展密度**

17. 據審計署署長報告書第3.8至3.12段所載，在1998年11月，城市規劃委員會的都會規劃小組委員會得知該幅土地可建大約1 000個住宅單位。根據規劃署的計算，許可住宅建築樓面面積上限為85 720平方米。然而，在1999年11月，規劃署回覆地政總署關於草擬契約條件的查詢時建議，就住宅用途而訂定的建築樓面面積下限為80 000平方米，提供約1 000個住宅單位，每個單位平均面積為80平方米。現時的情況卻是，西灣河土地結果發展為5幢61至64層高的大廈，共有2 020個住宅單位，總住宅建築樓面面積為135 451平方米。

18. 基於上述背景，委員會詢問為何規劃署把西灣河土地的許可住宅建築樓面面積上限改為住宅建築樓面面積下限，因而讓該幅土地的住宅建築樓面面積可大幅增加。

19. **規劃署署長馮志強先生**回應時表示，規劃署在1998年根據多項規劃假設，為西灣河土地擬備了一個住宅／商業／政府、機構或社區混合發展的假定計劃。當時，住宅建築樓面面積及非住宅建築樓面面積分別估計約為85 720平方米及39 116平方米，但並不表示這些就是建築樓面面積上限。其後，在賣地前，地政總署徵詢規劃署可否把住宅建築樓面面積下限包括在契約條件內。考慮到當時政府增加房屋供應的政策，規劃署建議把西灣河土地的住宅建築樓面面積下限定為80 000平方米，可建約1 000個住宅單位。

20. 關於在1998年7月估計西灣河土地的計劃人口密度與目前人口密度的差異，**房屋及規劃地政局局長**在2005年12月7日的函件(附錄16)中表示：

——在1998年，根據假定計劃的估計住宅建築樓面面積(85 720平方米)及參照毗鄰當時正在興建中的住宅發展(即逸濤灣)而假設的平均單位面積(85平方米)，假定計劃的估計單位數

西灣河土地發展項目

目為1 008個。按當時的每個佔用單位的估計平均人數為3.5人來估計，西灣河土地的計劃人口為3 528人；

- 假定計劃只是根據一組規劃假設而作出一些粗略的估計。發展商可視乎市場的需求，彈性地決定住宅和商業用途建築樓面面積的適當組合和不同單位面積的組合。在西灣河發展中，發展商選擇不在該土地上提供商業樓面空間，而平均的單位面積亦較小(67平方米)。當住宅建築樓面總面積增加後，在西灣河土地上提供的單位數目亦相應增至2 020個；及
- 由於近年的住戶人數有持續下降的趨勢，每個佔用單位的估計平均人數亦相應降低。根據最新的規劃估計，有關發展項目每個佔用單位的人數為2.58人，而按此計算的人口則約為5 212人。這數字較1998年原先估計的3 528人多出1 684人。若發展商決定把相同的住宅建築樓面面積建為數量較少但面積較大的單位，發展項目的人口會減少。

21. 委員會詢問，西灣河土地發展密度有所增加，有否影響區內其他地方的發展，以及有否引致區內其他地方的許可建築樓面面積減少。**規劃署署長**回應時表示：

- 西灣河土地建築樓面面積有所增加，並無引致區內其他地方的建築樓面面積減少。規劃署的現行做法，是定期更新就個別地區提供公共設施所作出的評估，以便配合地區設計圖的擬備和修訂工作。如某幅土地的實際發展項目獲批額外建築樓面面積或出現新的規劃考慮因素，規劃署會在修訂地區設計圖時作出處理。如發現有不足之處，政府當局可透過其他發展，例如該區由政府土地發展，來加以解決；及
- 西灣河土地密度有所增加，整體上對區內設施的提供影響不大。

22. 委員會進一步詢問，西灣河土地人口密度有所增加，對該區的社區和教育設施的提供有何影響。**房屋及規劃地政局局長**在2005年12月7日的函件中表示：

- 西灣河土地的人口較假定計劃的原先估計人口為高，但與此同時，鰂魚涌地區的整體人口則逐漸下降。該區在2001年的人口為133 522人，而根據最新的估計，該區在2016年的

西灣河土地發展項目

計劃人口為125 200人。人口減少的主要原因是住戶人口有下降趨勢；

——根據《香港規劃標準與準則》，計劃提供的社區和教育設施，除了中學和一些青年及老人設施外，應可達到足以符合《香港規劃標準與準則》規定的數量；及

——在提供中學方面，不足之數可由毗鄰地區(如北角)的中學彌補，而這做法亦符合《香港規劃標準與準則》。至於青年及老人設施，西灣河土地附近一幅約2 000平方米的政府、機構或社區用地已預留作提供社區設施之用，以應付該區的需求。此外，由於這些設施的規模細小，而且設於樓宇之內，它們可設於私人的商業或商住建築物內。

23. **規劃署署長**回應委員會的問題時澄清，雖然西灣河土地的密度有所增加，整體上對鰂魚涌區內設施的提供影響不大，但對西灣河土地的密度、毗鄰環境及建築物高度確造成影響。鑒於該幅土地位於海濱，也會影響臨海的景觀。規劃署的代表在2001年10月22日舉行的建築事務監督會議上已指出這些問題。

## E. 批出豁免地方

### E.1 屋宇署署長的意見和建築事務監督的決定不一致

*在2005年12月1日公開聆訊上所取得的證供*

24. 據審計署署長報告書第6.2至6.21段所載，在1999年11月擬訂西灣河土地契約的特別條件擬稿期間，屋宇署曾告知地政總署，政府房舍(即公共交通總站和水警基地附屬地方)應計入建築樓面面積內。然而，此項資料卻未有納入契約條件內。在2001年8月1日為裁決代表發展商的認可人士就豁免政府房舍計入建築樓面面積所提出的申請而召開的經擴大的建築事務監督會議上，與會委員對此問題意見分歧。經徵詢法律意見後，建築事務監督在2001年10月決定，公共交通總站不應計入建築樓面面積內，但水警基地附屬地方則應計算在內。

25. 鑒於身兼屋宇署署長的建築事務監督在2001年10月決定不把公共交通總站計入建築樓面面積內，而屋宇署在1999年11月卻表示，公共交通總站和水警基地附屬地方兩者均應計入建築樓面面積內，委員會詢問為何屋宇署在有關土地出售前提供的意見，與建築事務監督在賣地完成後作出的決定不一致。

西灣河土地發展項目

26. 梁展文先生解釋：

- 政府土地的賣地契約是政府與發展商之間簽訂的合約。建築事務監督不應偏幫簽訂契約的任何一方；
- 建築事務監督在行使《建築物條例》賦予他的酌情權時，應考慮各項相關因素，例如有關個案的情況、公眾利益、有關個案的特殊情況、個案先例、現行的內部或外間指引等。建築事務監督應盡量多聽意見，然後才作出決定，但最終決定不應在諮詢意見後，以大多數表決通過的方式作出。有關決定應由建築事務監督單獨作出；否則，建築事務監督便屬失職；
- 作為屋宇署署長，他身兼兩職。他是屋宇署這個行政部門的首長，而當根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條行使酌情權時，他則是建築事務監督。在有關土地出售前，《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條下的機制未被啓動。有關的屋宇署人員是以屋宇署署長的身份，就契約的草擬向地政總署提供意見。有關意見是以屋宇署當時掌握的資料為依據。根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(a)條，政府房舍應計入建築樓面面積內；及
- 在有關土地出售後，發展商申請不把政府房舍計入建築樓面面積內。《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條下的機制被啓動，而他在考慮有關申請時，他是以建築事務監督的身份行事。在審核連同具體細節提交的正式申請時，建築事務監督須重新考慮有關個案的情況。經詳細查證後若認為屋宇署較早前提供的意見並不完全適用，便不應硬性遵照該意見，反而應根據《建築物條例》所訂的規則來考慮有關申請。事實上，由於屋宇署是一個行政部門，而該部門向地政總署提供意見時，並非在審理豁免的申請，因此建築事務監督的決定與屋宇署的意見可能一致，也可能不一致。

27. 鑒於梁先生的上述答覆，委員會詢問：

- 他在處理發展商的申請時，曾考慮哪些公眾利益；及
- 他作為公務員，曾否考慮其決定或會有違公眾利益，因為該項決定可能會減少庫房可得到的收入，影響招標的公平性，並引致政府政策的執行出現不一致的情況。

西灣河土地發展項目

28. 梁展文先生回應時表示：

——當他的身份是建築事務監督時，他是一個執法者。他要放下其擔任屋宇署署長一職的公務員身份。他不應從公務員的角度來考慮有關問題。儘管涉及公帑，建築事務監督亦不應偏幫屬締約一方的政府；

——在處理發展商的申請時，他考慮到一點，就是該發展商有責任須根據契約興建公共交通總站。不把公共交通總站計入建築樓面面積內，不會為公眾帶來任何額外利益。不過，根據律政司的法律意見，根據《建築物條例》實施發展管制一事，與契約條件無關。這就是說，建築事務監督在行使其酌情權時，不應考慮契約條件。他亦參考過以往有關不把公共交通總站計入建築樓面面積內的20多宗個案。在這些個案中，全部契約均規定興建公共交通總站，但建築事務監督的決定卻不一致。在一些個案中，公共交通總站被計入建築樓面面積內，但在另一些個案中卻非如此。這表示有關契約有否規定興建公共交通總站，與建築事務監督批准豁免並無任何關係。因此，他決定契約條件應撇開不理，而且不應該考慮；

——經研究以往的個案後，亦證明了一些屋宇署人員的看法，即根據以往個案，應把公共交通總站計入建築樓面面積內，這看法並沒有充分的理據支持。事實上，在以往個案中所作的決定並不一致；及

——《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條並無規定建築事務監督須確定會帶來額外的公眾利益，才可不把樓面面積計入建築樓面面積內。在決定是否行使酌情權時，真正的驗證準則應是興建公共交通總站是否符合公眾利益，而答案則是絕對“符合”。否則，政府理應不會在有關契約內規定須在西灣河土地上興建公共交通總站。

29. 應委員會的要求，政府當局提供律政司在2001年10月22日致屋宇署署長的便箋，當中載述梁先生所提及的法律意見。

30. 關於公眾利益的問題，委員會提及2001年8月1日建築事務監督會議的紀要(附錄17)和2001年10月22日建築事務監督會議的紀要(附錄18)。委員會察悉，港島東區地政處曾表示，地政總署在評估投標底價時，是以政府房舍會計入建築樓面面積內為根據。港島規劃處曾表示，公共交通總站若不計入建築樓面面積內，建議的樓宇體

西灣河土地發展項目

積／高度將會增加，更會影響其臨海的景觀。由於地價和發展密度是涉及公眾利益的事情，委員會質疑梁先在考慮此事時有否顧及這些因素。

31. 梁展文先生回應時表示：

——建築事務監督是依法裁決應否行使酌情權。在作出裁決時，建築事務監督不應考慮其裁決對政府政策、賣地程序或制度，以及地價有何影響；否則，建築事務監督便是越權行事；

——儘管港島規劃處對發展密度提出關注，但當時對於西灣河土地發展項目的建築樓面面積及樓宇體積，卻沒有法定的城市規劃管制。假如有任何限制建築樓面面積或樓宇體積的規劃意向，在出售有關土地前，理應在契約條件內列明此點。此外，在相關的分區計劃大綱圖內亦沒有訂明建築樓面面積的限制。因此，由建築事務監督在賣地後才處理規劃署的關注事項並不恰當；及

——作為當時的建築事務監督，他在作出裁決時沒有考慮上述事宜，因為它們是不相干的。他亦沒有考慮其裁決會否予人偏幫契約任何一方的印象。他作為一個執法者，至關重要的是在執法時公正無私。

*在2005年12月8日及以後的公開聆訊上所取得的證供*

32. 依委員會看來，按梁先生的說法，他作為建築事務監督所擁有的酌情權是沒有邊際的。雖然他是公務員，但他卻可以不顧政府的利益。儘管地政總署和規劃署在建築事務監督會議上提出反對，但梁先生不理會它們的意見。他亦把發展密度、公帑收入、景觀問題、招標的公平性等這些一般被認為涉及公眾利益的事情，置諸不理。委員會質疑，梁先生在決定批准公共交通總站(面積為7 297平方米)獲豁免計入西灣河土地的建築樓面面積時，是否以非常狹隘的角度理解公眾利益，因而不當地未有理會其他相關的因素。

33. 梁展文先生回應時表示：

——當他考慮發展商根據《建築物條例》提出不把政府房舍計入建築樓面面積內的申請時，他是以建築事務監督而非公務員的身份行事。公眾利益的考慮是應該有邊際的；

西灣河土地發展項目

- 建築事務監督是執法者，他的權力源自《建築物條例》。建築事務監督在行使其法定的酌情權時務必公正，並須根據《建築物條例》訂明的規限行事。即使政府是締約的一方，建築事務監督也不能偏幫締約的任何一方。如締約的另一方只是一名普通市民，而建築事務監督純粹以涉及公帑為理由而偏幫政府，對後者便極不公平。凡涉及公帑，便說這是公眾利益，採用這一刀切的說法並不正確；
- 在行使其法定的酌情權時，建築事務監督不能超越這個法定權限的範圍，處理其權限以外的事情，例如賣地權益。事實上，賣地權益由另一個行政部門即地政總署來處理。建築事務監督的職能是執法，而地政總署的職能是為政府創造收入，兩者有不同的職務崗位；
- 規劃署關注的景觀問題，也不屬於建築事務監督權力管轄的範圍，所以他亦不應加以考慮。正如在2001年10月22日的建築事務監督會議上指出，規劃署關注的問題應由該署根據契約條件來處理，或在分區大綱圖內作出規定。該次會議的意見是，根據《建築物條例》來解決理應由規劃署處理的事情並不恰當；及
- 採光和空氣流通屬涉及公眾利益的事宜，應由屋宇署在審批圖則的過程中根據《建築物條例》來處理。

34. 在回應委員會問及建築事務監督和屋宇署署長兩者擔當的角色有何分別時，**梁展文先生**表明：

- 建築事務監督和屋宇署署長的角色涉及不同的職責和權力，因此應對兩者嚴加區分；
- 如建築事務監督以屋宇署署長的身份審批某個案，他便是以公務員身份行事。公務員有責任保障政府在土地契約內作為賣方的權益(因為這涉及公帑)，而不是中立地依法處理。公務員須服從上司的命令。但假若建築事務監督完全根據上司的指示作出裁決，這便等同他放棄其法定的酌情權，而把該項權力交給他(即屋宇署署長)的上司。這樣做便不是由建築事務監督作出裁決；及
- 不過，建築事務監督應聆聽並考慮屋宇署和其他政府部門同事的意見，但那些意見只能作為建築事務監督的參考，他最終仍須在《建築物條例》的法定權限範圍內行事，並按此作出裁決。

西灣河土地發展項目

E.2 透過《建築物條例》實施的發展管制與契約條件是獨立的

在2005年12月1日的公開聆訊上所取得的證供

35. 對於梁先生指根據律政司的法律意見，他在行使其酌情權時不應考慮契約條件，**律政司高級助理民事法律專員陳錦賢先生**澄清：

——在2001年10月22日向屋宇署提供的法律意見指出，對樓宇發展項目可進行兩方面的管制，即根據《建築物條例》的管制和根據契約條件的管制。這兩方面的管制獨立和分開運作，兩者不會互相排斥。建築事務監督行使酌情權時不應受到契約條件約束。然而，法律意見沒有提及不應考慮契約條件；及

——根據法律意見，契約條件是其中一個應該考慮的相關因素。不過，建築事務監督根據《建築物條例》行使酌情權時，不應受契約條件約束。

在2005年12月8日及以後的公開聆訊上所取得的證供

36. 依委員會看來，梁先生和律政司對有關法律意見的詮釋存在分歧。依梁先生之見，有關法律意見是建議建築事務監督在決定發展商的豁免申請時，不應考慮契約條件，而其後他以此為基礎作出有關決定。委員會詢問：

——梁先生最初徵詢法律意見的原因；及

——他曾否要求澄清所取得的法律意見，抑或只是自行詮釋有關意見。

37. **梁展文先生**回應時表示：

——不論他批准豁免申請與否，發展商事實上須根據契約興建公共巴士總站。然而，在2001年8月1日的建築事務監督會議上，對於在決定有關申請時，此點是否應該考慮的相關因素，與會者意見分歧。因此，他要求律政司就此具體問題提供意見。律政司的回覆是，藉《建築物條例》施加的管制，與契約條件無關。因此，他認為建築事務監督在行使其法定的酌情權時，不應考慮契約條件內已訂明須興建公共巴士總站的規定；

西灣河土地發展項目

- 他在發言中提及建築事務監督不應“考慮”契約條件，意思是建築事務監督不應視契約條件本身為相干的因素，因為契約條件只界定締約雙方之間合約權益的關係，而不是陳錦賢先生所說的關鍵因素。這是他與陳先生的意見真正分歧之處；
- 事實上，在整個過程中，他曾有參詳過契約條件，目的是確定有否任何可作為相干因素的事實。但這些事實是否屬於相干因素，視乎事實本身而定，而非取決於其源自契約條件；及
- 他未有請提供法律意見的政府律師解釋有關意見，因為有關的法律意見已回答了他的問題，即在根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條行使酌情權時，應否考慮契約條件。他清楚理解“independent of the lease conditions”的意思。事實上，法律意見只為審批有關個案提供一個起始點和基礎。建築事務監督仍須因應有關個案的情況和各項相干因素作出決定。

38. **梁展文先生**在回應委員會的問題時確認，“independent of the lease conditions”絕對不是無須理會契約條件的意思。

39. 在回覆委員會就法律意見提出的詢問時，曾出席有關建築事務監督會議的**屋宇署署長張孝威先生**<sup>1</sup>和**屋宇署助理署長(拓展一)毛劍明先生**表示：

- 在徵詢律政司法律意見時，屋宇署已向律政司提供有關個案的詳細背景資料，包括屋宇署曾向地政總署提供意見，表示政府房舍應計入西灣河土地的建築樓面面積內，以及地政總署在回覆準投標者的查詢時，曾以相同的意見答覆若干準投標者。在屋宇署以書面徵詢律政司法律意見後，該署在2001年8月20日、10月18日和10月19日曾與律政司舉行3次會議，目的是向律政司簡介有關個案的背景，並向律政司澄清擬徵詢意見的問題；
- 在2001年10月22日舉行建築事務監督會議之前，有關法律意見的全文已送交全體委員及該次會議的列席人士參閱；及

<sup>1</sup> 張孝威先生於2005年12月9日接替鄔滿海先生出任屋宇署署長一職。

西灣河土地發展項目

——依他們之見，法律意見已載述有關《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條的適用情況和詮釋的法律原則，以及建築事務監督在行使酌情權時應考慮的因素。他們是根據有關的法律原則行事。

40. 因應梁先生就他表示建築事務監督不應“考慮”契約條件此說法的意思所作的解釋，委員會詢問，依律政司之見，梁先生與律政司兩者對有關法律意見的詮釋是否存有差異。**高級助理民事法律專員**表示：

——根據梁先生在2005年12月1日公開聆訊上所作的證供，他所得的印象是，梁先生認為建築事務監督在行使《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條所賦予的酌情權時，不應把契約條件視為其中一項相關因素。律政司不同意此觀點。一如律政司在2001年10月22日的法律意見中指出，契約條件為應考慮的一項相關因素。然而，建築事務監督行使酌情權時，不應受這些契約條件約束；及

——梁先生其後確認，他並非認為無須理會契約條件。此外，據2001年8月1日舉行的建築事務監督會議的紀要所載，地政總署代表曾向與會者闡明有關的契約條件，而他們亦已就此點進行詳細討論。因此，他現時所得的印象是，梁先生在研究有關事宜時有考慮過契約條件。

41. 委員會進一步詢問，梁先生認為契約條件並非相干的因素，這看法是否一個在參考法律意見後得出的合理結論。

42. **律政司高級政府律師陳麗旭女士**回應時表示：

——屋宇署指示她特別就若干事宜提供意見，當中包括在行使《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條所賦予的酌情權時，應否考慮契約條件。在她提供法律意見前，她接獲屋宇署提交的大批文件，包括2001年8月1日建築事務監督會議的紀要。她閱覽那些文件後認為，建築事務監督事實上有把契約條件視為其中一項考慮因素，而實際上亦正在考慮契約條件。因此，她提供意見時並非着眼於契約條件是相關或不相關的考慮因素，而是建築事務監督在考慮契約條件後應否受這些條件約束；

——一如她在2001年10月22日的便箋中所說，她贊同屋宇署對發展商認可人士作出的回應，就是根據《建築物條例》作

西灣河土地發展項目

出的發展管制，在所有情況下均是與契約條件獨立的。強制規定屋宇署在一般情況下須遵從契約條件並不可取。但她並沒有說過建築事務監督不應考慮發展商興建公共交通總站的責任，而建築事務監督亦不應如此理解她的意見；及

—— 在她提供法律意見後，她不曾接獲屋宇署或其他人就其意見作出任何查詢，而她當時對建築事務監督如何理解她的意見或建築事務監督所作的決定也不知情。她不知道建築事務監督有否誤解她的意見。

43. 關於他有否考慮過契約條件的問題，**梁展文先生**表示：

—— 據他瞭解，政府土地契約與其他私人賣地合約一樣，締約雙方的責任和權益由契約條件界定。建築事務監督在行使其法定酌情權時，不得偏幫締約的任何一方。因此，他不應為了維護政府作為締約一方的權益，而把這些契約條件視為相干甚或關鍵的因素。然而，以上說法並不同表示，建築事務監督無須參考契約條件。事實上，除契約以外，建築事務監督應考慮在他眼前的所有證據、資料及文件，以助他根據《建築物條例》行使酌情權。若建築事務監督在契約條件中發現一些資料或事實，他應考慮及決定這些事實是否相干的因素。然而，這些事實是否相干與其來源(就這個案而言是指契約條件)並無關連；

—— 事實上，他曾參考有關規定興建公共交通總站的契約條件(即根據契約，不論他批准豁免申請與否，發展商仍須興建該公共交通總站)。他亦曾考慮到，地政總署在契約沒有訂明總建築樓面面積上限的情況下，可能面對徵收額外補價方面的困難。然而，由於建築事務監督對政府作為締約一方的權益不能有所傾斜，他得出的結論是這因素並不相干；及

—— 建築事務監督在行使酌情權時應獨立考慮有關事宜，無須受契約條件約束，亦即無須考慮締約雙方在合約關係下的責任和權益。然而，建築事務監督在行使酌情權時，應考慮契約條件或任何其他文件所顯示的事實是否相干因素。

44. 鑒於根據契約條件，不論該公共交通總站是否獲豁免計入建築樓面面積內，發展商也有責任興建該公共交通總站，委員會質疑梁先

西灣河土地發展項目

生為何認為有充分理由給予豁免，而此舉實際上是批予該發展商額外的建築樓面面積，以致令人關注他對該發展商的權益有所傾斜。

45. 梁展文先生回應時表示：

- 根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條，如樓面空間是純粹為提供私家車停車位、垃圾房或電訊服務的接達設施等而建，或擬純粹用於這些用途，建築事務監督有酌情權不把這些樓面空間計入建築樓面面積內。即使契約規定須興建這些設施，就這類個案而言，建築事務監督以往均一律給予豁免。這證明了給予這些設施豁免，並不是因為它們可帶來額外的公眾利益，而是因為這些設施被視為有利於公眾利益而獲得豁免；
- 建築事務監督以往處理某些公共交通總站的豁免申請個案時，可能用了此項“額外公眾利益”的驗證準則，以致屋宇署內部有一個理解(但對外卻沒有陳明)，以為公共交通總站不應獲豁免計入建築樓面面積內。然而，在審批此個案時，經屋宇署人員反覆辯證並按照律政司的法律意見，建築事務監督會議得出的結論是“額外公眾利益”的驗證準則並不恰當。因此，在這個案中沒有採用此標準。只要建築事務監督信納興建該公共交通總站符合公眾利益，已屬足夠；
- 另有意見認為，公眾利益的驗證準則可以是：若有關設施是《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條範圍所訂的設施，只要該設施不會損害公眾利益，便可視為符合公眾利益的驗證準則。但他認為採取此做法並不恰當。舉例而言，某些發展商有時會申請興建額外的停車位作商業或出租用途。這些額外的停車位純屬商業設施。儘管這些設施無損公眾利益，但也只是為滿足商業利益而設，所涉的亦只限於商業利益，並不符合上述正面有利於公眾利益的準則，因此不應給予豁免；及
- 基於上述原因，建築事務監督在行使酌情權時，不應運用“額外公眾利益”或“沒有損害公眾利益”的驗證準則，而是應決定《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條下的指定設施是否有利於公眾利益。在這個案中，該公共交通總站顯然為該物業的住戶及鄰近一帶的居民提供了公共交通設施，為他們帶來方便。此設施有利於公眾利益，因此應獲給予豁免。

西灣河土地發展項目

46. 委員會提及屋宇署在2000年9月就“酌情批准 —— 考慮因素”發出的作業備考23(附錄19)，當中列出建築事務監督在行使酌情權批准或拒絕有關人士呈交的圖則時，須考慮的9項因素。那些因素包括：契約的限制、其他政府部門的意見、發展項目對毗鄰用地及地區的影響，以及公平性。依委員會看來，建築事務監督在行使酌情權不把公共交通總站計入建築樓面面積之時，並沒有考慮這些因素。委員會詢問情況是否如此。

47. 梁展文先生表示：

—— 作業備考23所載的指引屬一般性質。建築事務監督行使酌情權時，須考慮每宗個案的情況作出裁決；及

—— 他對其他部門的意見是有適當尊重的。正因如此，各部門關注的事宜(包括有關契約限制、地價及發展密度的事宜)均在建築事務監督會議上詳細討論。然而，他經考慮後得出的結論是，由於各部門關注的事宜超出建築事務監督的職權範圍，因而並非相關的因素，故此不應由建築事務監督來處理。建築事務監督作出決定的依據，已詳載於2001年10月22日建築事務監督會議紀要的第5段內。

48. 委員會指出，根據作業備考23，建築事務監督在行使酌情權時須應一併考慮該9項因素。委員會質疑，梁先生為何認為那些因素並不相關，尤其是當作業備考23是在他本人擔任建築事務監督時發出。

49. 高級助理民事法律專員回應委員會的詢問時表示，由於該9項因素被納入作業備考23內，這些因素是建築事務監督應考慮的相關因素。至於每項相關因素有多重要，以及須給予每項因素多少考慮比重，應由身為建築事務監督的梁先生決定。

50. 梁展文先生表示：

—— 在行使酌情權時，建築事務監督須考慮(意即參考)他手頭上所有事實和資料。隨後，他須自行決定相干及不相干的因素為何；及

—— 他曾參考作業備考23載列的所有因素。儘管這些因素均為關乎公眾利益的事宜，但建築事務監督只能處理那些屬於其職權範圍的事宜。基於他在上文解釋的理由，他在考慮

西灣河土地發展項目

地價、發展商興建該公共交通總站的責任及景觀問題等因素後，沒有給予這些因素任何考慮比重。影響他所作決定的首要因素，是有關公眾利益的正面驗證準則。經過這項驗證，他確定了興建該公共交通總站符合公眾利益，因此應給予豁免。

E.3 對投標者是否公平

51. 委員會指出，建築事務監督決定不把公共交通總站計入西灣河土地的建築樓面面積內，與地政總署在賣地截標前轉告部分投標者的屋宇署意見相反。由於建築事務監督的決定使西灣河土地的價值在該土地出售後有所提升，委員會問及，屋宇署的意見及建築事務監督的決定有否對競投西灣河土地的其他投標者造成不公。

52. 梁展文先生回應時表示：

——屋宇署在1999年及2000年11月致地政總署的覆函中清楚表示，根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(a)條，公共交通總站會計入建築樓面面積內，但沒有說過建築事務監督在根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條行使酌情權時，會把公共交通總站計入建築樓面面積內。有些屋宇署人員認為，屋宇署一貫的做法是不豁免公共交通總站計入建築樓面面積內。然而，在以往的一些個案中，公共交通總站事實上曾獲豁免計入建築樓面面積內。因此，發展商確實知道建築事務監督可根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條行使酌情權，豁免公共交通總站計入建築樓面面積內；

——在西灣河土地競投前，某發展商曾在2000年11月28日致函(附錄20)地政總署署長，查詢該公共交通總站是否豁免計入西灣河土地的建築樓面面積內。該函件清楚提到，“在若干的其他個案中，公共交通交匯處及巴士總站多獲豁免計入建築樓面面積之內”。這清楚顯示發展商確實明白，建築事務監督可根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條行使酌情權，批准豁免公共交通總站；

——事實上，地政總署在2000年11月30日致該發展商的覆函(附錄21)中只提及，根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(a)條，公共交通總站應計入建築樓面面積內。該函件並無提及建築事務監督會否根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條給予豁免。該函件亦指出，賣地章程並無訂明建築樓面面積的上限。這意味成功投得西灣河土地的發展商其後可

西灣河土地發展項目

向建築事務監督提出申請，(根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條)要求建築事務監督行使酌情權批准豁免。事實上，任何中標者均可根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條申請豁免。據他瞭解，地政總署向其他作出類似查詢的發展商亦是提供相同的口頭答覆；及

——基於上述情況，屋宇署並沒有誤導其他發展商或西灣河土地的準競投者，以致對他們造成不公。

53. 委員會察悉，有關的準投標者在察悉批地條件並無明確說明政府房舍可否獲豁免計入建築樓面面積內，而在若干其他個案中，公共交通總站往往獲豁免計入建築樓面面積之後，曾要求當局確認政府房舍可獲豁免計入西灣河土地的建築樓面面積內。地政總署回應時只告知該名準投標者，賣地章程並無規定建築樓面面積的上限，而按照屋宇署署長的意見，“根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(a)條，政府房舍應計入建築樓面面積內”。該回覆並無提及根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條就建築樓面面積作出豁免的機制。委員會詢問：

——為何屋宇署向地政總署提供意見時有所遺漏，未有提及《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條下的有關機制；

——地政總署的回覆是否帶有誤導成分，因為該回覆可被理解為公共交通總站會被計入建築樓面面積內；及

——屋宇署及地政總署對該名曾要求當局作出有關確認的投標者是否不公平，因為該投標者可能基於該項回覆而未有提出最具競爭力的標價。

54. 梁展文先生表示：

——屋宇署向地政總署提供意見時未有提及《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條下的有關機制，並非是有所遺漏。在《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條下的機制啟動前，屋宇署不適宜，亦不可能揣測建築事務監督日後會批准還是拒絕某項豁免申請。據他理解，屋宇署從沒有作出此方面的揣測，因為建築事務監督只會在審核附上具體細節的正式申請後，才會作出決定；及

——他相信該投標者清楚知道《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條下的有關機制，因為他在其致地政總署署長的函件中已

西灣河土地發展項目

表明，以往曾有一些個案先例，公共交通總站獲豁免計入建築樓面面積內。

55. 地政總署署長表示：

- 地政總署在回覆該名投標者時，只是複述屋宇署所作的回應。由於根據《建築物(規劃)規例》行使酌情權為建築事務監督的法定職能，因此不能由地政總署告知投標者，他可根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條提出豁免計入建築樓面面積的申請。但他同意，該名投標者是本港經驗豐富的發展商，對《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條應已相當熟悉；
- 地政總署的回覆理應沒有對該名投標者的權益構成損害。儘管當局告知該名投標者，該公共交通總站會計入建築樓面面積內，其出價仍然為第二最高。由此可推斷，像中標者一樣，有關的出價已考慮到公共交通總站不計入建築樓面面積的因素。該名投標者並沒有受到不公平的對待；
- 事實上，地政總署一直反對批准西灣河土地發展商就公共交通總站提出的豁免申請。地政總署的代表在2001年8月1日曾提醒建築事務監督會議，地政總署已告知部分準投標者，政府房舍應根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(a)條計入建築樓面面積內。結果，建築事務監督最終批准有關豁免，地政總署只能接受有關決定；及
- 豁免公共交通總站計入建築樓面面積內，是一項根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條處理的事宜，而建築事務監督有法定權力就有關事宜作出決定。地政總署不可能透過其他行政渠道(例如向房屋及規劃地政局作出申訴)挑戰有關的決定。

56. 委員會問及政府當局對西灣河個案的處理手法有何意見，而有關法例又是否須作出修訂，以便對建築事務監督行使酌情權可作規管。房屋及規劃地政局局長孫明揚先生回應時表示：

- 政府當局已從以往的個案(包括現時討論的個案)汲取經驗，以改善當局處理土地及物業發展的機制。在有關西灣河個案的事宜發生時，當局並不清楚應如何處理有關的事

西灣河土地發展項目

宜。自西灣河個案發生後，政府當局已詳細研究有關問題，以求釐清各項事宜；

- 關於公共交通總站應否計入建築樓面面積一事，在2005年4月的一次會議上，房屋及規劃地政局、屋宇署、地政總署及規劃署已同意，根據規劃圖則的規劃意向，公共交通總站應計入建築樓面面積內，除非有關的規劃圖則或就土地特別作出的任何規劃許可另有規定。當規劃意向清晰明確時，契約條件應訂明有關的規定。建築事務監督在行使酌情權豁免把公共交通總站計入建築樓面面積時，須遵照分區計劃大綱圖所載的規劃意向；
- 根據《建築物條例》的規定，建築事務監督在審批建築圖則申請時，可因應相關的考慮因素(包括社會的利益)行使酌情權。就建築事務監督根據《建築物條例》履行的法定職責及行使的權力而言，《建築物條例》並無賦權房屋及規劃地政局局長監察及／或監督這些職責的履行及權力的行使。任何人因建築事務監督行使酌情權而感到受屈，可根據《建築物條例》向上訴審裁小組提出上訴；及
- 在這個案中，問題的癥結在於建築事務監督有否恰當地行使其酌情權。為進一步瞭解有關事宜，以及紓解公眾在此方面的任何疑慮，政府當局已成立獨立調查小組，以研究建築事務監督如何及在何種情況下就此發展項目行使酌情權，以及有關酌情權是否行使得當。獨立調查小組亦會就有關部門日後如何能更妥善地執行此方面的職能提供意見。

#### E.4 財政影響

57. 據審計署署長報告書第6.25段所述，不把公共交通總站計入西灣河土地建築樓面面積內，財政影響可達1億2,500萬元。委員會詢問梁先生在行使酌情權時，為何未有考慮到豁免所帶來的財政影響。

58. 梁展文先生回應時表示：

- 政府在賣地時，是通過土地契約這個管制機制，以達到爭取最高地價，增加庫房收入的目標；
- 如契約上的條款有清晰的限制，例如規定應把公共交通總站計入建築樓面面積內，又或中標者其後可能根據《建築

西灣河土地發展項目

物條例》向建築事務監督申請而獲批的增加樓面面積或額外樓面面積，應根據契約計入建築樓面面積內，又或註明有關土地的建築樓面面積上限，則有關土地的競投出價便會較低。若契約上沒有清楚訂明這些項目的限制，這樣的“開放式”契約可讓中標者日後有機會根據《建築物條例》向建築事務監督申請批出額外樓面面積或豁免樓面面積，故此會令投標者在投地時出價較高；

——地政總署會考慮每幅用地的不同情況，訂出最適當的策略，以期爭取最高的地價收入。在現時討論的個案中，所採用的是“開放式”地契策略。一如審計署署長報告書第6.24段所述，地政總署在擬訂有關地契的條款時，已預計到建築事務監督可能批准豁免將公共交通總站計入建築樓面面積內。因此，並不存在建築事務監督的決定導致地價損失的問題。反之，假如在契約上清楚指明有關的限制，投標者的出價會較低；及

——有鑒於此，審計署署長報告書指不把公共交通總站計入建築樓面面積內，所造成的財務影響可達1億2,500萬元，只是假設性的說法。

59. 因應委員會的詢問，**審計署署長鄧國斌先生**在公開聆訊及2005年12月12日的函件(**附錄22**)中表示，一如審計署署長報告書第6.25段註28所述，1億2,500萬元這個數字是根據地政總署在投標前評估的底價，引伸出所涉及的建築樓面面積的估算金額。

60. **地政總署署長**澄清：

——賣地條件或俗稱地契的主要目的和作用，是確保承批人會根據該幅土地的指定用途進行發展和提供某些設施，並約束承批人不得在該幅土地上進行或建設一些地契不容許的活動和設施。地契本身並不是用來作為在賣地時謀取最高地價的一種機制或工具；及

——梁先生指地政總署會考慮每幅土地的不同情況，訂出最適當的策略，以期爭取最高的賣地收入，但實情並非如此，政府擬定賣地條件的過程並不涉及一種策略，而是考慮到如何透過這些賣地條件落實當時該幅土地所在的分區計劃大綱圖的規劃意向。在這既定的框架內，地政總署會盡量爭取為該幅土地取得最高的賣地收入。至於地契應否採用“開放式”，不是地政總署主動決定，而是取決於規劃意向。

西灣河土地發展項目

61. 據審計署署長報告書第6.23段所述，西灣河土地的契約條件未有訂明政府房舍應否計入建築樓面面積內，準投標者可能因而對此存疑。委員會亦注意到，契約條件沒有訂明地盤分類及西灣河土地發展的准許建築樓面面積上限。委員會詢問：

- 既然在契約條件載列上述資料，便沒有需要由建築事務監督在賣地後行使酌情權，為何不在一開始時便訂明這些資料；及
- 假如契約條件清楚訂明西灣河土地為丙類地盤，以及公共交通總站不會計入建築樓面面積內，投標者就西灣河土地的出價會否更高。

62. **地政總署署長及地政總署副署長(一般事務)郭理高先生**回應時表示：

- 地政總署並無在契約條件內訂定建築樓面面積上限條款，是因為有關的分區計劃大綱圖並無對建築樓面面積設定任何限制；
- 如契約未有訂明建築樓面面積的上限，這意味業主(即政府)認為建築樓面面積上限並非土地事務主管當局負責的事宜。這應是建築事務監督根據《建築物條例》處理的事宜，而有關土地應按《建築物條例》所容許的發展密度進行發展。此外，建築事務監督擁有酌情權，可根據《建築物條例》決定政府房舍會否計算在內，或改變有關的決定。在這些情況下，地政總署不宜在契約條件內訂明甚麼應該或不應計入建築樓面面積內；及
- 本港的發展商經驗豐富，全都清楚知道《建築物(規劃)規例》第23(3)(a)及23(3)(b)條的規定。他們理應評估過建築事務監督會否根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條批出豁免，而按其評估結果遞交標書。地政總署評估西灣河土地的底價僅為18億5,000萬元，而其售價卻達24億3,000萬元。5億8,000萬元的差價反映發展商估計其根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條可能取得多少額外建築樓面面積。

63. 關於契約條件未有訂定建築樓面面積上限對賣地取得的地價有否任何影響的問題，**地政總署署長及地政總署副署長(一般事務)**分別在2005年12月31日的函件(**附錄23**)及公開聆訊中表示：

西灣河土地發展項目

——收入損失之說，純屬揣測。若契約條件規定建築樓面面積限於根據《建築物(規劃)規例》附表1可取得的建築樓面面積，而公共交通總站面積不獲豁免及不獲批額外建築樓面面積的話，該地段可得的售價會有所折減而較實際所得的24億3,000萬元為少。在這些情況下，要能取得更多收入，只能視乎可曾發生下列情況而定：

- (a) 發展商申請豁免公共交通總站及要求獲批額外建築樓面面積。若建築事務監督同意批准有關申請，發展商也須完成契約修訂，方可享有任何豁免或額外的建築樓面面積(請參閱下文第(b)段)。不過，進行契約修訂所需的時間和須支付補價的要求會對發展商造成頗大的障礙，導致他有可能決定不提出有關申請；
- (b) 假若他決定進行此事，向建築事務監督申請豁免及要求獲批額外樓面面積，由於契約的情況有所不同，有關申請並非一定會獲建築事務監督批准。建築事務監督可能會拒絕有關申請；及
- (c) 假若發展商提出了申請並獲得建築事務監督批准，亦不能肯定他其後提出的契約修訂申請會順利完成。發展商或會認為地政總署釐定的補價不能接受；

——若賣地條件載有對建築樓面面積的限制條款，則只有在上述3個關卡全部順利通過的情況下，方能取得高於經折減售價的額外收入。若未能通過任何一個關卡，均會使所得收入比實際上已收取到的售價為少；

——地政總署認為，如規劃意向是發展項目不應低於《建築物條例》所容許的規模，則最好在原本的賣地中盡量取得其最高的價值，即是說在賣地條件中不提及有關的建築樓面面積，而並非限定有關的建築樓面面積，接受當時的一個較低價格，希望該發展項目若有任何潛質加大發展以達致較高的建築樓面面積和因此有較大的價值時，發展商日後會提出申請，並於契約修訂成功完成時支付補價；及

——事實上，審計署署長報告書就本事件貫徹始終地使用“視乎情況”這個詞句，就清楚表明在某些情況下不適宜訂定建築樓面面積上限。這些情況正如西灣河有關土地一樣，有關規劃意向是應讓該地段按《建築物條例》所准許達到的發展密度進行發展。

西灣河土地發展項目

64. 鑒於地政總署的回覆，委員會詢問：

- 政府當局是否鼓勵了發展商在購買某地段後設法取得更多建築樓面面積；及
- 為何地政總署、規劃署及屋宇署只是各自為政，以致政府當局無法充分保障公眾利益。

65. **房屋及規劃地政局局長**回應時表示：

- 《建築物(規劃)規例》第23(3)(a)條規管須計入建築樓面面積內的地方，而《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條則規定作某幾類用途的地方或可不計入建築樓面面積內。建築物高度、上蓋面積和地積比率等，亦受《建築物(規劃)規例》管制。這些因素設定土地發展密度的限制，而在一般情況下是不可超越這些限制的。但在某些情況下，發展商獲給予若干彈性，以便可盡量提高土地的發展潛力。這並不表示建築樓面面積的上限不受任何管制；
- 3個負責土地和物業發展的部門各有不同職能。屋宇署主要關注建築物安全，而規劃事宜則屬規劃署的職權範圍。地政總署制訂的賣地條件，旨在確保規劃意向得到落實；及
- 政府當局現正檢討應否指明土地的建築樓面面積上限。這實在難以取捨，贊成和反對這項安排的論點同樣有力。如清楚訂明土地的建築樓面面積上限，便不會容許有額外的建築樓面面積。這可能會窒礙發展商提出突破政府官員的經驗，但實際上可令市民受惠的創新土地發展方式。政府當局須在顧及所有相關考慮因素的情況下，求取公正平衡。

66. 關於改善屋宇署、地政總署及規劃署之間溝通和協調的機制，**房屋及規劃地政局局長**在2005年12月7日的函件中表示：

- 房屋及規劃地政局明白，對於參與土地及樓宇發展項目批核程序的各個部門，彼此之間的協調與合作十分重要。為此，現時已在不同層面設立該局有不同參與程度的機制；
- 當局在2002年1月成立了重組發展程序專責小組，主席由屋宇署署長擔任，成員包括屋宇署、地政總署與規劃署的高層人員。專責小組的目標是訂出一套實施計劃，以精簡申請規劃、批地及建築許可的程序；及

西灣河土地發展項目

- 房屋及規劃地政局在2004年10月成立了物業發展批核程序檢討工作小組，其主要職能是考慮一切與整體簡化和理順物業發展批核程序有關的事宜，特別是需要局方督導和協調的事宜。

E.5 委任外界觀察員

67. 據審計署署長報告書第6.26段所述，建築事務監督會議的與會者通常都是政府人員。屋宇署邀請兩名大學教授以觀察員的身份，於2001年8月1日出席經擴大的建築事務監督會議，是前所未有的做法。屋宇署並沒有任何有關如何選出該兩名觀察員的檔案紀錄，亦沒有書面紀錄顯示該兩名觀察員必須在建築事務監督會議上申報任何利益衝突。在此情況下，委員會詢問梁先生：

- 揀選該兩名觀察員的理由和準則；
- 他曾否考慮規定該兩名教授須申報他們與發展商或認可人士的關係；
- 他是否知道，其中一名觀察員雷震寰先生在加入大學之前，曾在一家建築師事務所工作，而該事務所可能曾向西灣河土地發展商提供服務；及
- 他有否向該兩名觀察員解釋他們在建築事務監督會議的角色。

68. 梁展文先生解釋：

- 由於在西灣河土地個案中要處理的問題相當複雜，他認為應在作出決定之前，聆聽更多人的意見。因此，除該兩名觀察員之外，屋宇署所有其他負責審批建築圖則的人員及有關政府部門的代表，亦獲邀請出席2001年8月1日的建築事務監督會議，就這些問題表達意見。邀請外界觀察員出席建築事務監督會議的目的，是增加屋宇署決策過程的透明度，並提高屋宇署的公信力。該兩名教授獲告知其作為外界觀察員的角色，是向建築事務監督提供公正及獨立的意見；
- 關於委任觀察員的程序，指屋宇署並沒有任何有關如何選出該兩名觀察員的檔案紀錄的說法並不正確。事實上，他曾與助理署長(拓展一)毛劍明先生討論這事，而且屋宇署亦

西灣河土地發展項目

備有相關紀錄(助理署長(拓展一)向屋宇署署長提交日期為2001年7月30日的有關檔案錄事載於(附錄24)。提出委任外界觀察員出席建築事務監督會議的想法和建議邀請劉秀成議員的，正是他本人。雷震寰先生是毛先生建議邀請的。他們被視為適當人選，是因為他們熟悉有關建築事宜的法例，以及有關法例的適用範圍和施行情況。此外，他們並非全職建築師，因此曾為發展商工作及有利益衝突的機會應該較少。不過，這只是他所理解的情況，而他並無調查該兩名教授的背景，亦沒有諮詢其他政府部門。他並不清楚雷先生在加入大學之前的工作履歷；及

——他的確沒有在建築事務監督會議上要求該兩名教授申報利益，這樣實做得不足，儘管劉議員已主動聲明他是香港建築師學會會長。

69. **審計署署長**澄清，屋宇署回應審計署的查詢時以書面告知審計署，並沒有任何有關如何選出該兩名觀察員的紀錄。

70. **助理署長(拓展一)**證實，在審計署作出上述查詢時，屋宇署未能找出有關委任觀察員的任何檔案紀錄。不過，屋宇署最近找到記錄此事的日期為2001年7月30日的檔案錄事。

71. 應委員會的要求，**房屋及規劃地政局局長**在2005年12月7日的函件中提供雷震寰先生的工作履歷。

72. 為了更清楚瞭解外界觀察員在建築事務監督會議所擔當的角色，委員會邀請劉秀成議員及雷震寰先生出席2005年12月19日的公開聆訊。委員會詢問劉議員和雷先生，他們在出席建築事務監督會議之前，曾否獲屋宇署簡介其在該會議的角色及有關個案的背景。委員會亦詢問他們有否在建築事務監督會議上申報任何利益衝突。

73. **劉秀成議員**表示，

——他在2001年8月1日的建築事務監督會議上曾作出申報，表明他是香港建築師學會會長。他與發展商或認可人士沒有任何關係，故並無申報其他利益；

西灣河土地發展項目

- 在出席建築事務監督會議之前，他獲告知其角色是觀察建築事務監督會議的進行，並在需要時就特別的事宜提供專業的意見，但他並無獲屋宇署簡介有關個案的背景。他瞭解其在建築事務監督會議上沒有投票權；
- 梁展文先生在2001年8月1日舉行的建築事務監督會議上，一開始便向各參與者清楚說明，兩名觀察員的角色是向建築事務監督提供公正及獨立的意見。兩名觀察員出席會議可增加屋宇署決策過程的透明度，以及提高該署的公信力；及
- 召開2001年8月1日的建築事務監督會議，是考慮西灣河土地分類的釐定、不把公共交通總站計入建築樓面面積內的建議及以撥地換取額外地方的要求。他的主要角色是確定認可人士的建議是否符合《建築物條例》，以及其他與城市規劃及土地事宜有關的規定。認可人士所作的陳述令人留下深刻印象。認可人士亦向與會人士派發“公共交通總站研究報告”，而這份報告顯示過往提出不把公共交通總站計入建築樓面面積內的申請得到不同的待遇。因此，認可人士提出的不把公共交通總站計入建築樓面面積內的建議須再作研究。經考慮認可人士就地盤分類提出的論點後，他贊同建築事務監督會議與會者的大多數意見，認為西灣河土地屬丙類地盤。他後來在會議中途離席。

74. **雷震寰先生**在聆訊及2005年12月28日的函件(附錄25)中表示：

- 他在1998至2002年間擔任全職的大學建築系教授。在此之前，他曾於1988至1998年在關善明建築師事務所有限公司工作，在這期間內恆基兆業地產有限公司曾聘用該公司為3項工程提供專業服務，但他本人則沒有在該3項工程參與工作。他與發展商或認可人士並無任何關係或個人利益，因此並無在建築事務監督會議上作出任何申報。事後看來，他雖然沒有利益要申報，亦應作出聲明；
- 在出席2001年8月1日的建築事務監督會議之前，他獲屋宇署告知他是以外界觀察員的身份出席，根據他從事專業建築師的知識和經驗，觀察建築事務監督會議的進行。他並非建築事務監督會議的委員，故並無投票權。他所發表的意見只會作為參考之用，獲得接納與否，全由政府決定；
- 在出席建築事務監督會議之前，他並無收過任何有關這個案的背景的文件，亦無收到屋宇署的任何內部指引，述明

西灣河土地發展項目

建築事務監督應如何處理公共交通總站不計入建築樓面面積內一事。鑒於有此限制，他在建築事務監督會議上所能做的，是小心聆聽認可人士和政府陳述的論點和事實，然後根據他的專業知識和在會議上收到的資料，自行作出客觀的分析和判斷。承租人(不論其為市民還是發展商)的身份並非考慮有關建議的關鍵因素。他的主要考慮因素為：

- (a) 有關建議是否符合《建築物條例》及西灣河土地契約所訂的規定；及
- (b) 政府在批准或不批准有關建議時，是否公平而合理地按照《建築物條例》及契約條件行使權力；及

——他瞭解到因應某些投標者的查詢，地政總署曾告知他們政府房舍應計入建築樓面面積內，但該署未有向所有準投標者公布這些查詢和回覆。地政總署在2001年8月1日的建築事務監督會議上證實，發展商並無作出此項查詢，故未有獲得提供此項資料。依他之見，地政總署理應向所有準投標者提供相同的資料，尤其是可能會影響投標者評估西灣河土地價值的資料，讓他們享有公平的競爭環境。由於地政總署未有這樣做，部分準投標者便可能不清楚公共交通總站應否計入建築樓面面積內，造成投標程序有不公平的情況。在此情況下，他認為疑點利益應歸於發展商，而公共交通總站不計入建築樓面面積內的建議，亦應獲得接納。

75. 委員會察悉，該名曾獲地政總署書面確認，政府房舍會計入建築樓面面積內的準投標者，其後的出價是第二最高。依委員會看來，若該準投標者獲告知公共交通總站不會計入建築樓面面積內，其出價可能更具競爭力。換言之，地政總署的確認可能對該投標者中標的機會構成不利影響。按此邏輯，委員會不能明白為何應把疑點利益歸於未受地政總署的確認所影響的西灣河土地發展商。委員會並質疑把疑點利益歸於中標者，會否對可能受地政總署的確認影響而未能中標的其他投標者造成不公。

76. **雷震寰先生解釋：**

——西灣河土地的契約未有訂明公共交通總站應否計入建築樓面面積內，亦沒有就建築樓面面積上限訂定任何限制。雖然可以辯稱西灣河土地發展商理應採取步驟，澄清公共交通總站應否計入建築樓面面積內，因為其早已知悉，過往不同的工程計劃處理方式也不一樣，但也可以提出這樣的

西灣河土地發展項目

論點：政府理應在招標前採取步驟，澄清有關情況。由於建築事務監督在過往批出豁免地方的個案中所作的裁決顯然並不一致，準投標者或會對公共交通總站應否計入或不計入建築樓面面積內存疑；

- 他明白地政總署曾就豁免公共交通總站一事提出反對。如果地政總署堅決認為應把公共交通總站計入建築樓面面積內，他對為何未有把此規定納入契約條件感到費解。他亦質疑地政總署既曾向部分準投標者確認政府房舍應計入建築樓面面積內，為何卻未有向其他投標者公布這項資料。依他看來，地政總署可能有疏忽之處。如地政總署曾在投標過程中做了上述兩項事宜的其中一項，問題便不會發生；及
- 他認為政府有責任制訂清晰而明確的契約條件，讓準投標者有全面的瞭解，才對西灣河土地的價值作出評估及出價。由於政府當局未能制訂清晰而明確的契約條件，以致對投資者造成含糊不清及不公平的情況，因此，把疑點利益歸於中標者實屬合理。

77. **雷震寰先生**回應委員會的詢問時表示，根據他作為建築師的經驗，在投標過程中公平是至為重要的。在建築工程項目的投標過程中，所有準投標者會獲得提供一套相同的資料，以確保公平。然而，由於他沒有競投土地方面的經驗，他不能肯定地說地政總署是否確有任何遺漏之處。地政總署可能有好的理由，不向西灣河發展項目中所有準投標者公布有關資料。

78. **地政總署署長**表示：

- 並不存在地政總署有疏忽或遺漏的情況。至於不在西灣河土地契約中訂明建築樓面面積上限的理據，已向委員會作出解釋；及
- 鑒於地政總署曾在投標階段回覆查詢時，向部分投標者證實政府房舍應計入建築樓面面積內，如在賣地後，公共交通總站其後可免計入建築樓面面積內，便會對那些投標者不公平。他看不到有何理據應把疑點利益歸於西灣河土地發展商，而非有關的落選投標者。

西灣河土地發展項目

79. 委員會詢問雷先生，除了地政總署反對把公共交通總站不計入建築樓面面積內，他有否在建築事務監督會議上聽到其他部門在此事上有反對意見。**雷震寰先生**回應時表示：

——屋宇署一名代表曾告知建築事務監督會議與會者，關於如何處理公共交通總站不計入建築樓面面積內的問題，屋宇署並無向內部及業界發出清晰的指引。他認為政府應有責任制訂清晰的指引，供業界參考。由於缺乏清晰的指引會令準投標者處於不利的情況，因此，把疑點利益歸於有關發展商是公平的做法；及

——他認為規劃署一名代表就西灣河土地發展密度有所增加提出關注，純屬表達意見。依他之見，若有任何進一步限制建築樓面面積或樓宇體積／高度的規劃意向，理應在契約條件內清楚說明。因此，是否批出豁免應由建築事務監督決定。

80. 在建築事務監督會議上，雖有不少反對公共交通總站不計入建築樓面面積內的意見，依委員會看來，雷先生在建築事務監督會議上的角色很特殊，而建築事務監督的決定過分受其意見影響。

81. **梁展文先生**在2005年12月31日提交的書面陳詞(附錄14)中作出澄清，若委員會認為建築事務監督的決定是受了雷先生的意見極大影響，這種說法是沒有事實根據的。雷先生的看法只供建築事務監督參考，並沒有對他就西灣河土地個案所作的裁決產生決定性的作用。

E.6 政府官員出席建築事務監督會議

82. 委員會從2001年8月1日的建築事務監督會議的會議紀要第14段及審計署署長報告書第6.10至6.13段得悉，規劃署及地政總署的代表均反對不把公共交通總站計入建築樓面面積內。屋宇署總屋宇測量師／港島東亦表示，該署的慣例是要求把公共交通總站計入建築樓面面積內。只有雷震寰先生認為各個發展商可能對公共交通總站應否計入建築樓面面積內感到困惑，而應把疑點利益歸於西灣河土地發展商。委員會詢問梁先生為何只聽取一方的論據，而不理會其他政府部門的意見。

83. **梁展文先生**回應時表示：

——他並非只聽取雷先生的意見而不理會其他意見。正如建築事務監督會議的紀要所載，他得悉委員對這問題的意見紛

西灣河土地發展項目

紘，指示應就有關《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條在這宗個案的應用徵詢法律意見，然後再就此事作出決定。因此，該問題其後在2001年10月22日另一次建築事務監督會議上討論；

- 在2001年8月1日的建築事務監督會議上，認可人士就西灣河土地發展商的個案作出陳述，並強調就處理公共交通總站的建築樓面面積計算而言，過往有不同類別的先例。屋宇署亦曾就過往個案進行研究，並得出相若的結果；及
- 建築事務監督在聆聽各方的意見後，有責任就此事作出決定。他不應單單根據大多數委員的意見而作出決定，即使是有大多數的意見。正如2001年10月22日的建築事務監督會議的紀要所載，“考慮過所有有關的因素後，委員建議以及主席同意這個案的公共交通總站不計算入建築樓面面積內”。

84. 委員會問及在2001年10月22日建議建築事務監督不把公共交通總站計入建築樓面面積內的建築事務監督會議委員的身份。委員會並詢問與會委員的意見與建築事務監督的意見是否有任何分歧。**屋宇署署長**表示，在2001年10月22日的建築事務監督會議上，所有與會者均曾在會議上發表意見。經考慮所有提出的論據及法律意見後，所有與會者(包括他本人在內)均認為公共交通總站不應計入建築樓面面積內。

85. **房屋及規劃地政局局長**在2005年12月7日的函件中補充表示：

- 建築事務監督會議的運作如下：有關的總屋宇測量師闡述個案；主席、委員及列席者就事件給予意見；主席作為建築事務監督，就問題作出決定。因此，就西灣河個案而言，各委員(包括張孝威先生)均就問題發表個人意見，而主席作為建築事務監督，在考慮委員及列席者的意見後作出決定。沒有委員會就建築事務監督應作出何種決定向他提供任何提議或建議；
- 張先生基於當時就本個案所徵詢的法律意見，以及2001年10月22日的建築事務監督會議的會議紀要第2及5段分別所載的考慮因素，提出如本個案其他委員一樣的意見，就是公共交通總站可以不計入建築樓面面積內。此外，在考慮到雖然最近5年的發展項目的公共交通總站均計入建築樓面面積內，但自1980年以來的其他個案的情況卻並非一

西灣河土地發展項目

致，所以主席在2001年8月1日的建築事務監督會議中指示須徵詢法律意見，以便澄清事件；及

——委員與主席在開會時所發表的意見並無分歧。主席在聽取委員連同列席者的意見後，決定不把公共交通總站計入建築樓面面積內。

86. 委員會察悉規劃署、地政總署、運輸署、路政署及消防處的代表均為2001年8月1日建築事務監督會議的委員。然而，在2001年10月22日的建築事務監督會議上，除了規劃署的代表成為列席者外，其他政府部門的代表均未有出席。委員會詢問梁先生為何沒有邀請那些反對豁免公共交通總站的政府官員出席2001年10月22日的建築事務監督會議，而他在該次會議上就此事作出了決定。

87. 梁展文先生表示：

——建築事務監督會議由屋宇署署長擔任主席，委員包括屋宇署副署長、助理署長／支援、負責有關個案的助理署長及另一名以輪流方式出席的助理署長。政府其他有關部門的代表及負責有關個案的總屋宇測量師亦會以列席者身份出席該會議。在2001年8月1日召開的建築事務監督會議擴大了成員層面，以便向建築事務監督提供意見；

——在2001年8月1日的建築事務監督會議上，與會者就公共交通總站應否計入建築樓面面積內一事的分歧意見已是十分清晰，因此，在2001年10月22日的建築事務監督會議上，法律意見才是關鍵。故此，2001年10月22日的建築事務監督會議只屬一次常規會議，由常規委員出席，所以規劃署的代表只以列席者身份出席該次會議。事實上，不論政府官員以委員或列席者身份出席會議，他仍會聽取他們的意見。當時他並未覺得這安排會引起關注；及

——在2001年10月22日的建築事務監督會議上，他以為地政總署的代表一如規劃署的代表已獲建築事務監督會議的秘書邀請出席會議，但其表示未能出席而已。由於該建築事務監督會議是一次常規會議，他沒有特別要求地政總署的代表出席會議。

88. 委員會特別問及為何沒有地政總署的代表出席2001年10月22日的建築事務監督會議，以及若地政總署的代表出席該會議，他的身份

西灣河土地發展項目

會是委員還是列席者。**房屋及規劃地政局局長**在2005年12月7日的函件中表示：

- 建築事務監督會議的秘書曾翻查檔案，但未能發現任何邀請地政總署出席2001年10月22日的建築事務監督會議的書面紀錄。當時的秘書亦記不起究竟地政總署的代表有否獲邀出席，抑或地政總署代表表示未能出席該次會議。在此方面，邀請其他部門代表出席建築事務監督會議通常均是以電話方式進行，並於其後用便箋或電郵確認會議的日期及地點；
- 假如地政總署的代表獲邀出席2001年10月22日的建築事務監督會議，情況會如規劃署的代表一樣，他會以列席者而非委員的身份出席會議；及
- 地政總署已查核其檔案紀錄，但未有發現任何紀錄顯示地政總署曾獲邀出席2001年10月22日召開的建築事務監督會議。房屋及規劃地政局已聯絡當時在地政總署負責處理本個案的所有有關人員，他們均表示記不起曾接獲屋宇署任何形式的邀請出席上述會議。

89. 鑒於把公共交通總站不計入建築樓面面積內的決定，是由建築事務監督在2001年10月22日的建築事務監督會議上作出，而在2001年8月1日的建築事務監督會議上曾表示反對的政府官員並無出席該次會議，委員會質疑在10月的會議，梁先生有否試圖排除反對意見。

90. **梁展文先生**回應時表示，作為建築事務監督，他須在考慮所有不同意見後作出決定。由於有關事宜已在2001年8月1日的建築事務監督會議上詳細討論，他應在2001年10月22日經聽取法律意見後作出決定。建築事務監督並非基於大多數意見而作出決定，因此，沒有需要把一些意見與他本人不同的人排斥在外。

91. 委員會察悉，在2001年8月1日的建築事務監督會議上，鄧鴻基先生是總屋宇測量師／港島東。在該次會議上，鄧先生提出意見，表示屋宇署的慣例，是要求把公共交通總站計入建築樓面面積內。然而，在2001年10月22日的建築事務監督會議上，鄧先生並無出席，而當時的總屋宇測量師／港島東是周劍平先生。委員會詢問是否因鄧先生持不同意見而不容於第二次的會議。

西灣河土地發展項目

92. **助理署長(拓展一)**解釋，上述人事更換是由於屋宇署內部的人手重新調配。鄧先生從1998年5月至2001年9月擔任總屋宇測量師／港島東。在2001年9月，周先生在房屋及規劃地政局工作一段時間後，已到期調回屋宇署。由於鄧先生已出任總屋宇測量師／港島東一職超過3年，是適當時候承擔另一範疇的工作。此外，當時屋宇署亦有另一名職員已屆調職的適當時候，因此，鄧先生被調至民政事務總署牌照事務處工作，而周先生則接替鄧先生出任總屋宇測量師／港島東。

93. 委員會詢問，政府當局會否考慮就政府官員出席建築事務監督會議作出規定，以期確保會議成員保持一致，並會配合會議的職能及職權範圍。

94. **房屋及規劃地政局局長**回應時表示，2001年8月1日建築事務監督會議的安排比較特別。至目前為止，沒有收到任何意見，要求更改建築事務監督會議的運作模式。然而，由於事件暴露了一些問題，政府當局會檢討此事。

E.7 有關公共交通總站獲豁免計入建築樓面面積的先例個案

95. 鑒於梁先生表示他曾參考過往一些不把公共交通總站計入建築樓面面積內的個案，並發現以往所作的決定並不一致，委員會詢問有關那些情況與現時個案相若、獲得或不獲建築事務監督批准的先例個案詳情、建築事務監督作出決定的依據，以及作出有關決定的官員為誰。

96. **屋宇署署長**在2005年12月16日(**附錄26**)及2005年12月31日(**附錄27**)的函件中，提供4宗先例個案的詳情，這些個案的詳情綜述於下文列表。他亦告知委員會，屋宇署認為這些個案與西灣河土地個案有如下相若的情況：

- 契約條件規定須在發展項目建造一個公共交通總站；
- 契約條件並無指明，有關的公共交通總站應否計入建築樓面面積內；及
- 有關的分區計劃大綱圖並無指明公共交通總站應否計入建築樓面面積內。

西灣河土地發展項目

與西灣河土地情況相若的4宗先例個案

A. 建築事務監督批准公共交通總站不計入建築樓面面積內的個案			
	公共交通總站地點	佔用許可證的簽發年份及批地方式	不計入建築樓面面積的理由及決策過程的詳情 <sup>(註1)</sup>
1.	金鐘統一中心 <sup>(註2)</sup>	1981年、透過拍賣	<p>不把公共交通總站計入建築樓面面積內的理由</p> <p>在1978年召開的工務局會議認為該公共交通總站類似地鐵站的出入口，一般可獲給予額外的地積比率。工務局會議同意給予額外的地積比率，以換取發展商交回其後在該地段建成的公共交通總站，令有關的賣地更為吸引，從而增加取得該公共交通總站的機會。</p> <p><u>作出有關決定的官員</u></p> <p>不把公共交通總站計入建築樓面面積內的決定，是由當時兼任建築事務監督的工務局局長作出。</p>
2.	尖沙咀中港城	1988年、透過投標	<p>不把公共交通總站計入建築樓面面積內的理由</p> <p>總屋宇測量師認為，根據當時的《建築物(規劃)規例》第23(3)條(即現時第23(3)(b)條)的規定，公共交通總站可不計入建築樓面面積內，因為該條訂明，純粹為停泊汽車或汽車上落客貨的用途而建或擬純粹用於這些用途的樓面空間，可不計算入建築樓面面積內。</p> <p><u>作出有關決定的官員</u></p> <p>不把公共交通總站計入建築樓面面積內的決定，是由九龍組主管的總屋宇測量師作出。</p>
3.	尖沙咀柯士甸道香港童軍總會	1993年、透過私人協約方式	<p>不把公共交通總站計入建築樓面面積內的理由</p> <p>該公共交通總站被視為屬政府規定提供的設施。</p> <p><u>作出有關決定的官員</u></p> <p>不把公共交通總站計入建築樓面面積內的決定，是由當時擔任首席政府屋宇測量師的屋宇小組委員會主席作出。</p>

西灣河土地發展項目

<b>B. 建築事務監督不批准公共交通總站不計入建築樓面面積內的個案</b>			
	<b>發展項目</b>	<b>佔用許可證的簽發年份及批地方式</b>	<b>計入建築樓面面積的理由及決策過程的詳情<sup>(註1)</sup></b>
4.	長沙灣廣場	1989年、透過投標	<p><u>不批准公共交通總站不計入建築樓面面積內的理由</u></p> <p>屋宇小組委員會認為該公共交通總站的用途，並非附屬於該發展項目的主要辦公室／店鋪用途。</p> <p><u>作出有關決定的官員</u></p> <p>不批准公共交通總站不計入建築樓面面積內的決定，是由當時擔任首席政府屋宇測量師的屋宇小組委員會主席作出。</p>

註

- (1) 總屋宇測量師及首席政府屋宇測量師獲建築事務監督授權，根據《建築物條例》的規定執行有關職務及行使該條例所賦予的權力，包括審批建築圖則，以及根據《建築物(規劃)規例》第23(3)條的規定，將公共交通總站計入／不計入建築樓面面積內。如有疑問或遇上性質複雜或上訴的個案，有關的總屋宇測量師會將個案轉介屋宇小組委員會、建築事務監督會議或建築事務監督本人，以求作出決定。
- (2) 此個案有別於其他3宗個案及西灣河的個案，不同之處在於此個案的契約條件已指明最高地積比率不得超逾18，而且獲批的額外建築樓面面積不得超逾公共交通總站面積的5倍。

97. 委員會進一步詢問，在上述3宗建築事務監督批准不把公共交通總站計入建築樓面面積內的個案中：

- 有否任何個案的建築物體積及／或建築物高度因公共交通總站不計入建築樓面面積內而有所增加，以及有關的發展商是否因此而要向政府繳付補價；及
- 有否任何個案的準投標者在有關土地的招標過程中獲告知公共交通總站會計入建築樓面面積內，情況一如西灣河土地的個案；若有，有關的詳情為何，以及有否公布向準投標者作出的回覆。

西灣河土地發展項目

98. 地政總署署長在2005年12月31日的函件中表示：

——若公共交通總站獲豁免計入建築樓面面積內，有關建築物的體積及／或高度定會較公共交通總站不獲豁免計入建築樓面面積者有所增加，但前提是發展商必須如這宗個案的情況般，可享有該項豁免。基於以下原因，有關發展商／承批人無須向政府繳付補價：

- (a) 就統一中心的公共巴士總站而言，有關的契約容許該公共交通總站可獲豁免計入建築樓面面積內，因為有關的契約指明“就建於或將建於有關地段上的任何建築物而言，其最高地積比率(《建築物(規劃)規例》第21(3)條所界定者)不得超逾18”；
- (b) 就中港城的公共巴士總站而言，有關的契約並無條文訂明建築樓面面積上限，因此公共交通總站可獲豁免計入建築樓面面積的做法，根據有關契約的規定是可以接受的；及
- (c) 就香港童軍總會的公共巴士總站而言，有關的契約並無條文訂明建築樓面面積上限，因此公共交通總站可獲豁免計入建築樓面面積的做法，根據有關契約的規定是可以接受的。無論如何，承批人屬非牟利機構，而有關地段是按象徵式地價，以私人協約批地方式批予承批人的；及

——關於(a)及(b)項，當年並無準投標者查詢公共交通總站會否計入建築樓面面積內。至於(c)項，由於有關地段以私人協約方式批出，故不存在上述問題。

E.8 認可人士提交建築圖則

99. 據審計署署長報告書第6.15段所載，在2001年8月1日，屋宇署接獲日期為2001年8月1日由代表西灣河土地發展商的認可人士發出的函件，撤回他在2001年7月3日提交的建築圖則。在2001年8月2日，他再次提交相同的建築圖則，但已把政府房舍計入建築樓面面積內。依委員會看來，認可人士已接納把政府房舍計入建築樓面面積內。委員會不明白建築事務督為何仍在2001年10月22日召開建築事務監督會議，考慮可否不把公共交通總站計入建築樓面面積內。

西灣河土地發展項目

100. **梁展文先生**表示，認可人士在2001年9月22日提交了修訂圖則，當中的公共交通總站並無計入建築樓面面積內。**助理署長(拓展一)**補充，這是正常的程序。根據《建築物條例》，在申請人提交建築圖則予屋宇署考慮後，屋宇署須在法定到期日或該日前，決定批准還是不批准那些圖則。認可人士撤回他在2001年7月3日提交的建築圖則，繼而在2001年8月2日提交相同的建築圖則，把政府房舍計入建築樓面面積內，是為了延展法定到期日。

101. 委員會詢問，認可人士為何在一段短時間內，先後提交在計算建築樓面面積方面按不同方式處理政府房舍的建築圖則。

102. **房屋及規劃地政局局長**回應時在其2005年12月7日的函件附件E中提供資料，綜述與認可人士在2001年7月4日至2001年10月23日期間提交建築圖則有關的事件始末。他在函件中表示及**助理署長(拓展一)**在2005年12月8日的公開聆訊中補充：

——認可人士有權在任何他認為適當的時間提交不同的建築建議方案，供屋宇署考慮。由於2001年8月1日的建築事務監督會議押後就如何處理公共交通總站一事作出決定，認可人士所提交不把公共交通總站計入建築樓面面積內的圖則A，在法定到期日或該日前應已不獲批准。然而，在2001年8月3日，屋宇署接獲日期為2001年8月1日由認可人士發出的函件，撤回圖則A，並再次提交與圖則A相同的圖則B，此舉令到期日實際上得以延長。認可人士其後修訂圖則B，把公共交通總站計入建築樓面面積內。修改圖則屬正常做法，並無影響圖則B的地位；及

——認可人士知悉，2001年8月1日的建築事務監督會議並無就公共交通總站不計入建築樓面面積的問題作出決定。屋宇署其後分別於2001年9月24日及2001年9月26日收到由認可人士自發提交的圖則C及補充資料，以跟進在2001年8月1日的建築事務監督會議上所提出與公共交通總站有關的尚待解決事宜。

#### F. 提供政府房舍及批出額外地方

103. 據審計署署長報告書第4.4至4.24段所載，在1998年11月，在規劃水警基地附屬地方期間，建築署評估水警基地附屬地方內的71個停車位的面積約為3 200平方米。有關部門均認為，建築署評估的面積過大。在1998年11月底，香港警務處(警務處)接納用地面積為1 500平方

西灣河土地發展項目

米的水警基地附屬地方的建議平面布置。建築署亦確定能夠達到預計的工程規定。然而，在西灣河土地售出後，認可人士聲稱，要符合工程規格附表就水警基地附屬地方所指明的規定，必須獲得額外空間，以及公共交通總站須擴展至“侵佔”在對比圖則上指定為“擬供通往上層的入口大堂和其他設施之用的預留空間”(預留地區)。

104. 鑒於公共交通總站須擴展至預留地區，認可人士在2001年7月要求獲得額外地方，以交換撥作公共用途的部分預留地區。在2001年8月1日，建築事務監督同意批出額外地方予西灣河土地發展商，以換取把部分預留地區撥作建設公共交通總站之用。雖然有關部門均認為，修訂平面布置和聲稱擴展至預留地區一事，源於認可人士本身的設計，但建築署表示，沒有理由拒絕認可人士的建議，其中一個原因是夾附於契約條件的對比圖則“僅供參閱”，而且“不依比例”。

105. 基於上述背景，委員會詢問，建築署是否錯誤提供意見，指1 500平方米用地足以興建水警基地附屬地方，而且能達到預計的工程規定。

106. **建築署署長余熾鏗先生**回應時表示，建築署原本評估需要3 200平方米面積，以容納警務處所需的71個停車位。然而，考慮到其他有關部門的意見，建築署指出，1 500平方米的面積將會足夠，但條件是這屬於淨運作樓面面積，以及在達到警務處的房舍要求方面，工程規格附表容許作出靈活處理，在警務處同意下以層疊方式停放車輛和只提供部分停車位。基於這些考慮因素，建築署告知地政總署在水警基地附屬地方的工程規格附表內訂明1 500平方米的面積。

107. 委員會進一步詢問，為何夾附於契約條件的對比圖則“僅供參閱”，而且“不依比例”。**建築署署長**表示，根據建築署的評估，1 500平方米的面積可容納71個停車位。然而，當時的意見是認為應容許發展商靈活設計如何容納那些停車位。在對比圖則上的線條不應當作水警基地附屬地方的確實界線。建築署同意地政總署的意見，即對比圖則並非依比例繪畫會是更適當的做法。

108. **地政總署署長及地政總署港島東區地政處地政專員張耀敬先生**補充：

——契約條件並無限制水警基地附屬地方的淨運作樓面面積須為1 500平方米。事實上，契約條件只指明最小淨運作樓面面積為1 500平方米，換言之，發展商可興建較大的水警基

西灣河土地發展項目

地附屬地方。對比圖則旨在讓發展商作參考之用。若發展商認為從技術角度而言，需要較1 500平方米更大的面積，地政總署會考慮其建議；及

——在2003年1月，建築署和運輸署均向地政總署證實，對比圖則的新平面布置可以接納，建築署亦承認不可能嚴格遵守按對比圖則訂定的方案。因此，地政總署認為沒有理由拒絕發展商的建議。此外，發展商願意修訂對比圖則及繳付補價。因此，地政總署同意修訂對比圖則，並容許發展商以600萬元補價興建較大的水警基地附屬地方及公共交通總站。

109. 鑒於地政總署的回覆，委員會詢問：

——根據甚麼準則來批准對比圖則的修訂平面布置；

——如何得出600萬元的數額，以及有否任何先例以同一方法計算補價；及

——為何補價並非根據西灣河土地的售價，按發展商獲批的10 700平方米額外地方的價值計算。

110. **地政總署署長**在公開聆訊及2005年12月15日的函件(**附錄28**)中解釋：

——經徵詢有關政府部門，即建築署、路政署、運輸署及警務處的意見後，地政總署認為，對比圖則的修訂平面布置可以接納並予以批准；

——600萬元的補價，是按有關地段在具有同意修訂對比圖則以反映公共交通總站擴展至預留地區的利益(“修訂後”價值)和沒有該利益(“修訂前”價值)的情況下，評估該土地的現值而計算得出的。“修訂後”價值為27億840萬元，而“修訂前”價值為27億243萬元。因此，須繳補價額為597萬元。發展商提出600萬元的補價，因而被接納；

——地政總署並不知悉有任何涉及同意修訂夾附於賣地條件的對比圖則而徵收費用的先例。評估的準則(即有關地段具有與沒有因同意修訂帶來的利益而在土地現值方面出現的差額)與計算契約修訂的補地價的準則一致；及

西灣河土地發展項目

——補價並非根據西灣河土地的售價，按所涉樓面面積的價值計算，因為計算契約修訂的補地價的既定原則，是評估現有價值的增值情況。

111. 委員會進一步詢問，地政總署在評估有關地段的“修訂後”價值時，假設土地價值較2001年售出西灣河土地時有所增加抑或減少，以及差額的百分比。

112. **地政總署署長**在2005年12月31日的函件中表示：

——在評估該地段的“修訂後”價值(以計算出597萬元的補價款額)時，該地段在2001年售出以後的土地價值是增加抑或減少，並非相關的考慮因素。唯一的考慮事項是基於同意修訂對比圖則而導致當年(即2003年)的土地價值有所增加。由於當局在2003年明確訂定豁免計算公共交通總站的面積及可獲額外建築樓面面積，該幅土地的價值才有所增加；及

——事實上，從2001年1月售出該地段至2003年1月同意修訂對比圖則而評估補價期間，土地的價值普遍下降。但該地段價值由24億3,000萬元增加至27億840萬元，按百分比計算，增幅為11%。

113. 應委員會的要求，**地政總署署長**在2005年12月31日的函件中，提供據以計出597萬元補價款額的土地估值綱要。

114. 委員會詢問為何地政總署未有跟進以層疊方式停放車輛或減少停車位數目的方案，**地政總署副署長(一般事務)**及**港島東區地政處地政專員**回應時解釋：

——地政總署未有跟進該兩個方案，因為正如審計署署長報告書第4.19段所述，建築署告知地政總署沒有充分理由拒絕認可人士的建議，因此並不存在向認可人士提出其他方案的問題；及

——在此情況下，地政總署與發展商商議修訂對比圖則的平面布置，而該署可就此徵收補價。

西灣河土地發展項目

115. 委員會質疑地政總署在批准發展商所建議為水警基地附屬地方提供2 028平方米淨運作樓面面積時，有否考慮對財政的影響，因為發展商最終因擴大水警基地附屬地方而獲批額外地方。

116. **地政總署副署長(一般事務)**回應時表示：

——地政總署接受如擴大水警基地附屬地方，公共交通總站便須移至預留地區，但撥地問題並非由地政總署負責。契約條件沒有指明建築樓面面積上限。規劃意向是有關地段按《建築物條例》發展。額外地方是建築事務監督根據《建築物(規劃)規例》批出的，並非由地政總署負責；及

——就地政總署而言，發展商的建議造成財政影響，因為地政總署在同意發展商修訂對比圖則時，可就此徵收費用，而該署亦有這樣做。

117. 鑒於地政總署的回覆，委員會詢問屋宇署有否考慮：

——發展商建議為水警基地附屬地方提供528平方米(2 028平方米減1 500平方米)額外空間的必要性，以及有否徵詢警務處的意見；及

——要求發展商按原本對比圖則所訂提供1 500平方米的面積，以保障政府收入。

118. **屋宇署署長**表示，在2001年8月1日召開了建築事務監督會議，以考慮發展商要求獲批額外地方的申請。當時的建築事務監督認為，重新設計的公共交通總站面積較大，比原本的設計為佳，而且設置景觀美化地方的安排應獲鼓勵，儘管位於公共交通總站內的公共行人徑因而須遷移。當時亦有意見認為，擴大的水警基地附屬地方會發揮更大效用。因此，建築事務監督會議批准向發展商批出5倍額外地積比率。

119. **房屋及規劃地政局局長及地政總署署長**補充：

——水警基地附屬地方擴大528平方米，與公共交通總站擴展至預留地區並無直接關係。雖然有意見認為公共交通總站較大會更好，但其面積沒有必要龐大至要侵佔預留地區；

西灣河土地發展項目

——關於是否需要擴展公共交通總站，建築署、運輸署和路政署認為，政府房舍可按照對比圖則和工程規格附表興建。這些部門亦表示，修訂平面布置和聲稱擴展至預留地區一事，源於認可人士本身的設計，並非契約上的規定；及

——有關政府部門曾獲徵詢對擴大水警基地附屬地方的意見。建築署和運輸署均確定，對比圖則的新平面布置可以接納，而警務處曾表示，在技術事項方面會以建築署的意見為依歸。

120. 梁展文先生表示：

——在2001年8月1日的建築事務監督會議上，他曾就提供較大的公共交通總站是否可取一事，徵詢有關政府部門的意見。運輸署的代表表示，擬議的公共交通總站面積較大，在運作成效方面會比原本設計為佳。規劃署的代表亦認為，擬議的公共交通總站就運作及環保設計兩方面而言，較原本的設計為佳。該兩個部門的意見與他主張公共設施應盡可能採用環保設計一致；

——鑒於上述情況，他批准批出額外地方，條件是發展商承諾不再向政府要求補償，以及公共交通總站的平面布置為所有有關政府部門接納。在2001年8月11日，屋宇署把建築事務監督會議的紀要送交有關部門，他們並無就同意或反對公共交通總站的平面布置作出回應。屋宇署隨後致函發展商，告知其建築事務監督已批准批出額外地方。其後於2002年2月，地政總署告知屋宇署，擬議的預留地區撥地既無必要，也無需要，地政總署反對向發展商批出額外地方；

——在2002年4月23日召開了另一次建築事務監督會議(會議紀要的副本載於(附錄29)，以討論此事。會上同意，雖然發展商是否有權根據契約獲得補償是由地政總署決定，但建築事務監督決定是否根據《建築物條例》的規定批出任何額外地積比率的優惠，則是另一回事。此外，會上亦確定擬議的公共交通總站平面布置在技術上為所有有關部門接納，而且擬議提供的景觀美化地方和較大的公共交通總站範圍，會令公眾受惠；及

——雖然有關政府部門已確定公共交通總站可按照對比圖則及工程規格附表興建，但這並非建築事務監督處理的事項。最重要的問題在於從運作及環境的角度而言，發展商建議提供較大的公共交通總站是否值得支持。鑒於發展商的建

西灣河土地發展項目

議有可取之處，並得到有關部門同意，他維持在2001年8月1日作出的決定。

121. **地政總署署長**回應委員會的詢問時表示，地政總署認為，擬議的預留地區撥地既無必要，也無需要。然而，地政總署只負責批地，並非決定公共交通總站合適面積的專業部門，該署只向建築事務監督轉達建築署、運輸署和路政署的意見，即公共交通總站可按照對比圖則及工程規格附表興建。儘管如此，有關部門亦認為，較大的公共交通總站屬理想設計，並無理由否決該設計。

122. 委員會進一步詢問地政總署，有關政府部門在考慮發展商提出獲批額外地方的要求時，有否評估財政方面的影響。**地政總署署長**回覆時表示，地政總署並無紀錄顯示有關部門曾考慮地價的問題。

123. 委員會從審計署署長報告書第3.10及3.12段得悉，西灣河土地上住宅單位的數目由約1 000個最終增至2 020個。委員會詢問因單位數目增加而提供的額外停車位數目，以及增加的停車位數目有否導致發展商獲批額外地方。

124. **屋宇署署長**在2005年12月31日的函件中答稱：

——約1 000個住宅單位的數字，是規劃署在1998年擬訂的假定計劃中估計的單位數目。假定計劃根據一套規劃假設擬備，僅屬粗略估計。由於在本個案中從未有提交建議興建1 000個住宅單位的建築圖則，因此並無根據該數目的住宅單位而提出的停車位建議；及

——發展商於2001年及2005年提交予當局審批的首份及最新建築圖則所建議的住宅單位數目，分別為1 912及2 020個。上述兩份建築圖則所建議的汽車停車位數目分別為478及505個，即增加了27個停車位。這些停車位位於有關發展項目的1樓、2樓及3樓，即地下的公共交通總站之上。由於運輸署接納各份提交的建築圖則所提供的停車位，因此當局根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條不把這些停車位計入建築樓面面積內。增加的停車位數目並沒有導致發展商獲批任何額外地方。

西灣河土地發展項目

**G. 地盤分類**

125. 據審計署署長報告書第5.2段註21所載，乙類地盤指緊連兩條不少於4.5米闊的街道的街角地盤。該街角地盤除非有最少40%的地盤界線緊連兩條街道，否則不能視作緊連兩條街道。就乙類地盤而言，住用建築物的最高准許地積比率為9倍，非住用建築物則為15倍。丙類地盤指緊連3條不少於4.5米闊的街道的街角地盤。該街角地盤除非有最少60%的地盤界線緊連3條街道，否則不能視作緊連3條街道。就丙類地盤而言，住用建築物的最高准許地積比率為10倍，非住用建築物則為15倍。

126. 委員會從審計署署長報告書第5.2至5.14段得悉，在1999年1月，屋宇署向地政總署指出，根據《建築物條例》，西灣河土地為乙類地盤。在1999年12月，地政總署在契約內加入特別條件，令西灣河土地符合丙類地盤的標準。該特別條件訂明，一處面積約為194平方米的地方(即III區)會劃定為非建築用地，以及在任何時間均開放予公眾通行。在此情況下，地政總署和準投標者或認為須把III區從地盤面積扣除，才可以計算地積比率和上蓋面積。事實上，地政總署在估計底價時，已經把該用地從地盤面積扣除。不過，在西灣河土地售出後，建築事務監督在2001年8月1日的建築事務監督會議上，同意西灣河土地為丙類地盤，而西灣河土地發展商亦無須把III區劃定為街道。

127. 基於上述背景，委員會詢問：

——既然屋宇署在賣地前已指出西灣河土地為乙類地盤，建築事務監督在西灣河土地售出後為何同意該幅土地為丙類地盤；及

——其後為何沒有要求西灣河土地發展商在計算地盤面積時扣除III區的面積。

128. **屋宇署署長**回應時表示：

——在出售該幅土地前，屋宇署認為II區並非《建築物條例》所訂明的街道。要令西灣河土地符合丙類地盤的標準，必須把III區劃定為街道，而根據《建築物條例》，在計算地積比率和上蓋面積時，亦須把該處從地盤面積扣除；

西灣河土地發展項目

- 在2001年4月，認可人士提交的建築圖則，是以II區為街道及西灣河土地為丙類地盤作根據。鑒於該名認可人士的聲稱，屋宇署要求港島東區地政處確定II區的土地情況和用途；及
- 建築事務監督會議在2001年8月1日審議西灣河土地的地盤分類時，基於在該次會議的紀要內所記錄的理由，建築事務監督同意II區為《建築物條例》所訂的街道，並同意西灣河土地為丙類地盤。因此，西灣河土地發展商無須把III區劃定為街道，而根據《建築物條例》，亦無須在計算地積比率和上蓋面積時把該區的面積扣除。

129. 委員會進一步詢問，地政總署為何沒有以該幅土地為丙類地盤為基礎而出售有關土地，藉以爭取較高地價。

130. **地政總署署長及地政總署副署長(一般事務)**表示：

- 地政總署沒有公開或在契約條件中指明地盤分類，但地政總署需要知道地盤分類，才可評估地價。應地政總署的查詢，屋宇署告知地政總署，西灣河土地為乙類地盤。這項意見與地政總署本身的意見融合，地政總署於是在這個基礎上展開工作。基於此原因，地政總署把面積約為194平方米的III區劃定為非建築用地，使該幅土地可符合丙類地盤的情況，從而達至建築樓面面積上限及取得最高價值；及
- 發展商應該清楚知道劃定III區的目的，是為了令西灣河土地符合丙類地盤的標準。

131. 委員會提述審計署署長報告書第5.15段，當中載述據屋宇署所說，建築事務監督在2001年8月裁定西灣河土地為丙類地盤，並推翻總屋宇測量師在1999年1月所作的決定。鑒於影響該用地的地盤分類的實際情況在賣地前後大致相同，委員會詢問建築事務監督為何在2001年8月同意西灣河土地為丙類地盤，令該幅土地的發展潛力和價值在售出後有所增加。

132. **梁展文先生**解釋：

- 契約條件沒有提及西灣河土地是乙類地盤還是丙類地盤，但有說明III區會被劃定為非建築用地，以及在任何時間均

西灣河土地發展項目

開放予公眾通行。鑒於契約內亦沒有提及建築樓面面積的上限，所有發展商均有機會提出其理據，論證II區為街道，並理應在競投西灣河土地時計入這項因素。因此，政府在地價方面並不存在任何損失；

——按審計署署長報告書第5.15(c)段所述，總屋宇測量師在1999年1月所作的“決定”，為建築事務監督會議在2001年8月1日的決定所“推翻”。但事實並非如此。總屋宇測量師對地盤分類的見解只是一項意見而不是決定，因為那是在賣地之前作出。在接獲認可人士於賣地後提交的申請，建築事務監督會研究在他面前的所有相關事實和資料，然後作出裁決。在此個案中，建築事務監督是在2001年8月1日的建築事務監督會議上作出有關決定；

——總屋宇測量師在1999年1月提出其意見時着眼於一項事實，就是審計署署長報告書圖二內的I區和II區在分區計劃大綱草圖第S/H21/10號內已被劃作“休憩用地”。《屋宇署手冊》註明，根據《建築物(規劃)規例》第2條，就地盤分類而言，休憩用地不獲接納為街道。在2001年8月1日的建築事務監督會議上，經考慮所有相關事實和資料，以及此個案的實際情況後，與會委員同意：

- (a) II區為通往船舶加油站的現有緊急車輛通道，亦是通往公眾登岸地點的通道，具備街道的特徵，並將繼續用作通往船舶加油站和公眾登岸地點的通道；
- (b) 按規劃署所述，規劃意向是把II區發展為海濱散步長廊。碼頭會關作康樂地區範圍，而II區會是通往碼頭的緊急車輛通道；及
- (c) 除具備街道的特徵外，鑒於上述(a)和(b)項，II區亦可確定為符合《建築物條例》所規定的永久性質；及

——基於上述各點，他接納認可人士所呈交的圖則，指西灣河土地為丙類地盤，在計算地積比率和上蓋面積時，無須把III區從地盤面積扣除。

133. **審計署署長**回應梁先生的意見時表示，載於審計署署長報告書第5.15(c)段的資料是轉載自屋宇署的回覆。

西灣河土地發展項目

134. 結論及建議 委員會：

投標前有關計算建築樓面面積的查詢

——對以下情況深表不滿：

- (a) 地政總署在西灣河土地賣地截標前，未有公布投標前有關計算建築樓面面積的查詢和回覆；及
- (b) 一名準投標者在察悉批地條件並無明確說明政府房舍可獲豁免計入建築樓面面積內，而在若干其他個案中，公共交通總站多獲豁免計入建築樓面面積之後，要求當局確認有關的政府房舍(即公共交通總站和水警基地附屬地方)可獲豁免計入西灣河土地的建築樓面面積時，地政總署只告知該名準投標者，賣地章程並無規定建築樓面面積的上限，而按照屋宇署署長的意見，“根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(a)條，政府房舍應計入建築樓面面積內”。地政總署的回應當時可能被理解為公共交通總站會計入建築樓面面積內；

——知悉地政總署署長同意實行審計署署長報告書第2.9段所述審計署的建議；

西灣河土地發展密度

——對下述情況表示關注：規劃署在1999年11月建議將西灣河土地的住宅建築樓面面積下限定為8萬平方米之前，未有重新評估有關地區對公共設施的需求，以及區內的公共設施是否足夠，以確保提供足夠的設施和基礎建設；

——知悉：

- (a) 規劃署署長同意實行審計署署長報告書第3.26段所述審計署的建議；及
- (b) 地政總署署長同意實行審計署署長報告書第3.27段所述審計署的建議；

——建議房屋及規劃地政局局長改善屋宇署、地政總署與規劃署之間的溝通和協調，確保在發展土地時能落實規劃意向；

西灣河土地發展項目

**提供政府房舍**

——對下述情況深表不滿：在最初時，建築署便已指出水警基地附屬地方1 500平方米的淨運作樓面面積不敷應用，但當時地政總署及建築署並無採取任何行動，以修改水警基地附屬地方的面積或減少停車位數目的方法來解決問題；

——對下述事宜深表失望：夾附於契約條件的對比圖則“僅供參閱”，而且“不依比例”。故此，儘管代表西灣河土地發展商的認可人士(認可人士)建議的水警基地附屬地方平面布置偏離對比圖則的原先設計，但建築署認為沒有理由拒絕接納該平面布置；

——知悉：

- (a) 建築署署長同意實行審計署署長報告書第4.31段所述審計署的建議；及
- (b) 地政總署署長同意實行審計署署長報告書第4.32段所述審計署的建議；

**地盤分類**

——對下述情況表示極度關注：在賣地前決定地盤分類方面，屋宇署未有與規劃署澄清II區的計劃用途，而建築事務監督其後卻以有關的計劃用途作為其中一個考慮因素，接納認可人士所呈交的圖則，指西灣河土地為丙類地盤，在計算地盤面積時無須扣除III區的面積；

——對下述情況表示不滿：建築事務監督後來接受西灣河土地為丙類地盤，令該幅土地的發展潛力在售出後有所增加，對競投西灣河土地的其他投標者或有欠公平；

——知悉屋宇署署長同意實行審計署署長報告書第5.19段所述審計署的建議；

**批出豁免地方**

——認為以下情況不可接受：

- (a) 儘管在擬訂西灣河土地契約的特別條件擬稿期間，屋宇署曾告知地政總署，政府房舍應計入建築樓面面積內，但此項資料卻未有納入該幅土地的契約條件內；

西灣河土地發展項目

- (b) 西灣河土地的契約條件並無指明政府房舍應否計入建築樓面面積內，準投標者因而可能會對此存疑；
- (c) 就在契約條件中沒有訂定建築樓面面積上限條款的個案而言，地政總署認為不宜在契約條件中訂明會否把須興建的政府房舍計入建築樓面面積內；及
- (d) 屋宇署邀請兩名觀察員出席建築事務監督會議時，在沒有既定程序可依的情況下，並無訂立委任外界觀察員的準則，也未有規定該兩名觀察員必須申報是否有任何利益衝突；

——對於建築事務監督在以下情況下決定行使酌情權，不把公共交通總站計入建築樓面面積內，表示震驚和強烈不滿，並認為不可接受：

- (a) 對酌情作出批准的指引(即屋宇署在2000年9月發出的作業備考23)內所列出的各項考慮因素，包括契約限制、其他政府部門的意見、發展項目對毗鄰用地及地區的影響，以及公平性，並未給予適當的考慮比重；
- (b) 以非常狹隘的角度理解公眾利益，只着眼於興建公共交通總站是否符合公眾利益的問題，而沒有充分考慮其他可能相關的因素，例如：有關契約已經規定發展商須興建公共交通總站；地政總署在徵收額外地價方面可能會遇到困難；以及因樓宇體積／高度增加而會對景觀造成影響，並會令發展密度增加，阻礙空氣流通；
- (c) 認為建築事務監督所擔當的角色，有別於作為一名擔任屋宇署署長職位的公務員，因而未有充分考慮可能相關的公眾利益和政府政策；
- (d) 未有對其他政府部門就公共交通總站不計入建築樓面面積內一事提出的反對意見，給予適當的考慮比重，因為除規劃署外，其他有關政府部門(即地政總署、運輸署、路政署和消防處)均未獲邀派代表出席建築事務監督在2001年10月22日就有關事宜作出決定的建築事務監督會議；及
- (e) 未有與律政司澄清該部門所提供的法律意見，便憑藉這些法律意見，不理會一些可能相關的考慮因素，儘管有關的法律意見並無作出這方面的具體建議；

西灣河土地發展項目

——對於建築事務監督決定不把公共交通總站計入西灣河土地的建築樓面面積內，表示極度遺憾，並認為不可接受，因為該項決定：

- (a) 在財政方面有負面影響，情況如下：
  - (i) 有關政府房舍的任何部分計入或不計入建築樓面面積內，會影響西灣河土地的價值。若一開始便不把公共交通總站計入建築樓面面積內，投標者出價可能會更高；
  - (ii) 地政總署在評估西灣河土地的投標底價時，是以政府房舍會計入建築樓面面積內為根據。若在賣地前決定不把面積達7 297平方米的公共交通總站計入建築樓面面積內，底價可定得較高；及
  - (iii) 該名曾獲書面確認政府房舍“應計入建築樓面面積內”的準投標者其後的出價是第二最高。若該投標者當初獲告知公共交通總站不會計入建築樓面面積內，其出價可能更具競爭力；及
- (b) 可能對競投西灣河土地的其他投標者並不公平，原因是在賣地截標前，有關當局曾告知部分投標者，政府房舍會計入建築樓面面積內，但事實卻非如此，而該項決定亦使西灣河土地的價值在該土地售出後有所提升；

——知悉：

- (a) 屋宇署署長同意實行審計署署長報告書第6.27段所述審計署的建議；
- (b) 地政總署署長同意實行審計署署長報告書第6.28段所述審計署的建議；及
- (c) 政府當局在2005年4月同意，根據規劃意向，公共交通總站應計入建築樓面面積內，除非有關的規劃圖則或就土地特別作出的任何規劃許可另有規定；以及建築事務監督在行使酌情權豁免把公共交通總站計入建築樓面面積時，應以規劃意向為依據；

西灣河土地發展項目

——強烈促請：

- (a) 建築事務監督確保其在考慮某項申請時，如要行使酌情權，會考慮任何由屋宇署發出而適用的作業備考所列明的因素；及
- (b) 政府當局檢討以何準則決定應否指明土地的建築樓面面積上限，以期消除對有關土地的發展潛力存有的任何疑問；

**批出額外地方**

——對以下情況表示極度遺憾：

- (a) 儘管建築事務監督會議在2001年8月1日決定，西灣河土地發展商撥出預留地區以換取額外地方的建議，必須待所有有關政府部門均接納公共交通總站的平面布置後，才可獲得批准，但建築事務監督其後在2001年9月1日未徵得地政總署同意便批准批出額外地方，而且沒有作出任何解釋；及
- (b) 建築事務監督基於擬議提供的景觀美化地方和較大的公共交通總站會令市民受惠，批准向發展商批出額外地方，儘管建築署、運輸署和路政署認為，政府房舍可按照對比圖則和工程規格附表興建，而把公共交通總站擴展至預留地區，是由發展商的設計引致，並非源於水警基地附屬地方的有關規定；

——對下述情況深表遺憾：有關的政府部門在考慮認可人士因發展商修訂政府房舍的設計而提出的額外地積比率申請時，並無衡量有關建議在帶來好處的同時，對政府收入和發展密度所構成的影響；

——知悉：

- (a) 屋宇署署長同意實行審計署署長報告書第7.31段所述審計署的建議；及
- (b) 地政總署署長同意實行審計署署長報告書第7.32段所述審計署的建議；及

西灣河土地發展項目

---

---

**跟進行動**

—— 希望當局繼續向其報告：

- (a) 房屋及規劃地政局局長採取了甚麼行動，改善屋宇署、地政總署與規劃署之間的溝通和協調，以確保在發展土地時能落實規劃意向；
- (b) 採取了甚麼行動，確保建築事務監督在考慮某項申請時，如要行使酌情權，會考慮任何由屋宇署發出而適用的作業備考所列明的因素；
- (c) 關於檢討以何準則決定應否指明土地的建築樓面面積上限，以期消除對有關土地的發展潛力存有的任何疑問所取得的進展；及
- (d) 實行審計署各項建議所取得的進展。