

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1634/08-09(09)號文件

檔號：CB1/PL/DEV

發展事務委員會

2009年5月26日舉行的會議

關於私人發展項目內的公眾設施的背景資料簡介

目的

本文件旨在提供關於在私人發展項目內提供的公眾設施的背景資料，以及綜述議員在進行相關的討論期間所提出的關注事項及意見。

背景

2. 據政府當局表示，在私人發展項目內提供公眾設施供公眾使用，原意是希望能促進綜合設計、善用土地及更妥善規劃用地，或使一些公眾設施得以較早落成，以滿足較廣闊的需要，或應付私人發展項目預計所帶來的人口。
3. 私人發展項目內的公眾設施大致可分為以下幾類 ——
 - (a) 政府、機構或社區設施，例如社區會堂、長者中心、幼兒園、青年中心、學校等；
 - (b) 休憩空間；
 - (c) 公共交通總站；及
 - (d) 公眾通道(例如天橋和公共通道等行人及車輛通道)。
4. 在私人發展項目內或項目範圍以外提供的公眾設施，可能會在以下的情況出現 ——
 - (a) 賣地 —— 政策局／部門可建議在賣地條款中作出規定，發展商須在其日後落成的發展項目內提供若干公眾設施供公眾使用；或

- (b) 私人發展／重建發展 —— 凡須向城市規劃委員會(下稱"城規會")申請規劃許可的發展項目¹，政策局／部門可建議包括某些公眾設施，或發展商本身可在其規劃申請中建議提供這些設施，以便有關私人發展項目獲得批准。城規會在批准規劃申請時，可把上述要求列為規劃條件。在可行的情況下(如發展項目涉及新訂契約或修訂契約)，這類條件可列為土地契約條款。

5. 政府當局強調，在私人發展項目內提供的政府、機構或社區／公眾休憩空間設施會列為契約條款，而發展商**不會**在總樓面面積方面獲任何優惠。因此，就這個課題的討論，不應與《建築物條例》(第123章)下有關撥出私人空間作公眾用途的規定混淆。根據《建築物條例》，發展商如自願在其發展項目內撥出若干面積供興建公眾通道或擴闊行人道，可獲在計算總樓面面積時豁免計算上述空間的面積或給予額外總樓面面積。屋宇署署長與發展商簽定的公用契約中已就上述撥出用地事宜訂明相關的條款和條件。

為提高透明度及方便公眾人士使用私人發展項目內的公眾設施所採取的措施

6. 為提高透明度及方便公眾人士使用私人發展項目內的公眾設施，政府當局自2008年3月開始採取了下列措施 ——

- (a) 地政總署已分批公布設有公眾設施的私人發展項目一覽表(最新一批於2008年12月公布，而現時的一覽表載列自1987年以來落成的450個發展項目)；
- (b) 地政總署亦已公布設有公眾休憩空間的發展項目一覽節略表，當中附有每個發展項目的位置圖及照片(現時的一覽表於2008年12月公布，當中載列43個自1987年以來落成並設有該等設施的私人發展項目)；
- (c) 屋宇署已公布按照有關的公用契約的規定撥出空間作公眾通道及其他用途(如有的話)的私人發展項目一覽表(現時的一覽表於2008年12月公布，載列320個這類發展項目)；

¹ 例如坐落於已劃為"政府、機構或社區"或"休憩用地"等用途的地帶；或包括這類地帶的用地；或坐落於"綜合發展區"地帶的用地。

- (d) 發展局已致函香港地產建設商會，邀請其協助提醒業界，土地契約或公用契約(視乎何者適用)已就提供該等設施以及有關的發展商／業主對該等設施的管理及維修保養責任作出明確規定；
- (e) 地政總署及屋宇署已去信個別私人發展項目的業主立案法團或管理公司，要求他們採取各種措施，方便公眾人士使用公眾設施；及
- (f) 政府當局已向全港各區區議會提供其所屬地區內設有公眾設施的私人發展項目一覽表，並請他們協助監察所屬地區內該等設施的使用情況。

2008年3月至5月立法會會議席上提出的質詢

7. 在2008年年初，傳媒報導位於銅鑼灣時代廣場地面的公眾休憩空間被有關的發展商出租作商業活動之用，而物業管理公司又對公眾使用有關的空間施加種種限制，在私人發展項目內提供的公眾設施及該等設施的管理工作遂成為廣受公眾關注的問題。在2008年3月至5月期間舉行的立法會會議席上，議員曾就此課題提出多項質詢。除有關時代廣場的公眾休憩空間的事宜外，議員亦就多項事宜提出質詢，包括向準物業買家披露須在私人發展項目內提供公眾設施以供公眾使用的規定、市民使用在私人土地上及政府土地上的公眾設施的權益有否分別、私人發展項目內公眾休憩空間的管理，以及是否需要檢討《香港規劃標準與準則》。

發展事務委員會所作商議

2008年4月22日及5月31日會議席上所作討論

8. 鑒於公眾對此課題的關注與日俱增，發展事務委員會(下稱"事務委員會")曾於2008年4月22日及5月31日，與政府當局討論在私人發展項目內提供的公眾設施及該等設施的管理事宜。關注團體及個別人士亦獲邀出席5月的會議，表達他們的意見。討論的摘要載於**附錄I**。

9. 概括而言，政府當局承認，該等公眾設施的管理、方便程度及質素等方面均有改善的空間，但強調有關在私人發展項目內提供公眾設施的政策具有強而有力的基礎，因此應予以保留。委員普遍認為，政府當局公布設有公眾設施的私人發展項目的資料以提高透明度，是踏出了正確的一步，但亦促請政府當局制訂措施，以確保有關方面妥善而有效地履行管理及保養該等設施，以

及開放該等設施供公眾使用等持續責任。政府當局承諾檢討有關政策，以及審視各項與推行有關的事宜。

2008年12月8日及2009年2月16日會議席上所作討論

10. 在2008年12月8日的事務委員會會議席上，政府當局向委員簡介其就私人發展項目內提供的公眾設施所進行的檢討的初步結果和建議。政府當局向委員保證有關要求發展商在私人發展項目加入公眾設施的政策，聲稱“該政策有其充份理據及可使所需的設施得以透過融入私人發展項目的方式，適時提供給公眾享用，既能顧及妥善的規劃，亦能善用有限的土地資源”。

11. 據政府當局表示，城規會的成員備悉就日後的個案，除非區內現有及已規劃的休憩空間不足，或有特殊情況支持作為私人發展項目的一部分的公眾休憩空間，否則政策局／部門日後不應建議城規會接受或要求在私人發展項目，尤其是住宅項目，或毗鄰該等發展項目的政府土地上，提供公眾休憩空間，以避免再出現在公眾討論中特別提出的落實問題。因此，問題始終有限。

12. 關於政府土地上的現有公眾休憩空間，政府當局表示，與其要求個別業主承擔營運、管理及保養有關休憩空間的費用，政府當局按下列原則逐個個案考慮是否收回該等公眾休憩空間，並非不合理的做法 ——

- (a) 公眾休憩空間設於地面，可從私人發展項目分開；
- (b) 相對於私人發展項目來說，公眾休憩空間的規模相對龐大；
- (c) 在土地契約條款中就政府取回管理權上，沒有在法律上的制肘；
- (d) 有關部門已獲批經常撥款；
- (e) 獲得業主(透過業主立案法團)的同意(如有需要)；及
- (f) 獲有關的區議會及分區委員會的支持。

13. 至於私人土地上的公眾休憩空間，政府當局承認，有市民要求豁免契約內有關讓公眾使用住宅項目內私人土地上現有公眾休憩空間的規定。政府當局雖然預期豁免有關規定會遇到相當大的困難，因為公眾可能會反對，但亦準備從諒解的角度出發，在非常特殊的情況下，考慮按下列原則在契約內豁免有關規定 ——

- (a) 地政總署豁免有關規定是在法律上是恰當的；
- (b) 豁免的要求必須在業主同意下經業主立案法團提出，並須支付涉及這項豁免所應支付的有關財務費用；
- (c) 根據《香港規劃標準與準則》，在有關地區內在適當地點已經有足夠的公眾休憩空間。此外，亦須考慮公眾休憩空間的位置及分布情況；
- (d) 城規會同意修訂有關圖則(如有需要)；及
- (e) 豁免申請已獲得有關區議會及分區委員會支持，尤其是他們理解到有關公眾休憩空間之後將不再開放予公眾使用。

14. 根據政府當局為2008年12月的事務委員會提交的立法會CB(1)367/08-09(01)號文件，當時已證實是設於私人住宅項目內的公眾休憩空間有**16**個，當中**9**個純粹位於地面，**7**個則位於平台。政府當局認為，在該**7**個個案中，只有**港灣豪庭**的個案值得特殊處理，因為有關的公眾休憩空間的大部分地方是位於屋苑的圍封式場地內，被住宅樓宇群圍繞，要把休憩空間和私人樓宇分隔極其困難。

15. 政府當局於2009年2月進一步表示，一般而言，位於私人發展項目內的公共運輸交匯處、政府和公用設施，以及公眾通道等公眾設施，預期不會有任何重大問題。就私人發展項目內的公眾休憩空間而言，令人關注的主要事項，是業主須承擔管理和維修費用，以及如何在公眾使用與私人權利兩方面取得平衡。關於港灣豪庭方面，當局批給豁免只是其中一個可行解決方法。市民對有關方案亦意見紛紜，當局須為每宗個案釐訂豁免費用。政府當局會根據事務委員會同意的客觀準則來作決定。

16. 委員在事務委員會兩次會議席上進行討論期間所提出的主要關注事項及意見，概述於下文第17至32段。

一般事宜

17. 部分委員認為，該項政策在落實提供許多需求甚殷的公眾設施方面有其優點，因為香港是個人煙稠密的城市，土地資源不足。有意見認為，現時產生問題，主要是因為在釐訂有關地契條款時，欠缺全面的管理及規管系統。在若干個案中，有關的業主把位於私人發展項目內的公眾休憩空間管理得相當妥善。發展商將願意合作，而有關各方應以公平、和諧的方式解決歷史問題。

18. 部分其他委員認為，當局在實施方面遇到困難，反映出該政策本身有問題。有關的業主及使用位於私人發展項目內的公眾休憩空間的市民，均不滿意該政策。發展商或曾利用規劃及土地用途政策的灰色地帶謀取利益。

港灣豪庭個案

19. 部分委員質疑港灣豪庭的設計當初何以獲得批准，並質疑當局批准港灣豪庭項目時，何以未能預計設於平台的公眾休憩空間的綜合設計所引起的管理問題。

20. 政府當局解釋，港灣豪庭原址是作工業用途的船廠，有關發展商當時建議在發展項目提供公眾休憩空間，作為一項規劃增益，該發展項目並於其後獲得批准。由於有關用地狹長，發展項目四周亦有高噪音道路，樓宇及公眾休憩空間的布局受到許多限制，因此公眾休憩空間設於平台，公眾使用的方便程度，以及與私人空間配合方面並不理想。

就現有發展項目提出的可行解決方法

21. 至於私人發展項目內提供的**位於私人土地上的公眾休憩空間**的問題應如何處理，個別委員提出下列意見及建議 ——

- (a) 政府當局應更聚焦地收集更多受影響業主的意見。
- (b) 若政府當局只按特殊情況處理港灣豪庭的個案，其他相關私人發展項目的業主不會接受。政府當局應尋求公眾休憩空間設於平台的其他私人發展項目業主的意見，亦應考慮部分位於地面的公眾休憩空間，是否存在保安及管理問題。
- (c) 政府當局應把涉及位於私人發展項目平台上的公眾休憩空間的個案詳情披露。就港灣豪庭個案而言，政府當局應要求相關發展商而非物業小業主支付批給豁免所需的費用。
- (d) 若相關發展商就其發展項目提供失實資料，便應負上責任。這樣的事情可訴諸法庭，要求那些發展商支付因處理私人發展項目內公眾休憩空間的事宜所涉及的費用。政府當局亦應負上部分責任。
- (e) 若公眾利益受損，相關發展商便應償還因提供公眾休憩空間獲扣減的地價。政府當局應糾正情況，並探討是否可要求相關發展商支付解決這事宜所涉及的部分費用。

- (f) 政府當局賴以決定是否批給豁免的準則要訂得很詳細，概括的原則並不足夠。
- (g) 規定業主立案法團負責管理公眾休憩空間，做法不切實際，因為保養及保險事宜可能會惹起爭議，部分業主立案法團甚至會設法逃避承擔公眾休憩空間的維修費用，犧牲公眾利益。各相關發展商可注資入一項基金，款項用作聘請非政府機構管理私人發展項目內的公眾休憩空間。
- (h) 政府當局應透過公眾參與活動，為私人發展項目內的公眾休憩空間制訂管理指引。
- (i) 應設立一個獨立機制，讓公眾參與裁定須提供何種設施。

22. 政府當局澄清，發展商在私人發展項目內提供公眾休憩空間，未曾獲扣減任何地價，並表示批給豁免只是其中一個可供考慮的解決方法。在處理私人發展項目內現有公眾休憩空間的問題時，政府當局決定採用的方法須合法合理。

23. 關於業主責任方面，政府當局解釋，雖然契約由政府與發展商簽訂，但管理公眾休憩空間的責任已藉發展商與業主簽訂的協議，轉移至業主身上。

24. 政府當局亦表示，現正尋求經驗豐富的建築師的協助，制訂管理私人發展項目內公眾休憩空間的指引。此外，政府當局會研究獲准在街道進行的活動，是否同樣可在私人發展項目內的公眾休憩空間進行，以便日後公布指引，澄清有關事宜。

25. 就私人發展項目內提供的**位於政府土地上的公眾休憩空間**而言，委員普遍認為政府當局應承擔管理和維修公眾休憩空間的責任。然而，對於管理工作應否交由康樂及文化事務署負責，一名委員表示有所保留，因為部分業主可能會對該署的辦事效率不感滿意。政府當局回應表示，把管理公眾休憩空間的責任，委託予有關私人發展項目的管理方，可能是一個解決方法。

新近及未來的發展

向準業主發布資訊以及業主的責任

26. 委員察悉，政府當局已引入改善措施，規定住宅物業的售樓說明書應列明業主就發展項目內公眾休憩空間須承擔的責任。

由2008年10月10日起，發展商須在售樓說明書，顯眼地列明有關公眾休憩空間的資料，並須提供有關公眾休憩空間或公眾設施的位置圖。

27. 一名委員質疑，清楚界定營運公眾設施其後須承擔的責任，是否可確保物業買家願意承擔責任。即使設有公眾休憩空間的私人發展項目一手買家清楚瞭解其責任，其後的買家未必也同樣瞭解。

28. 政府當局回應表示，當局與城規會均認為，有需要維持在私人發展項目內提供其他公眾設施的政策。有關設施建成後便移交相關政府部門或非政府機構管理，業主無須承擔涉及的費用。至於私人發展項目內的公眾通道，業主或需肩負管理和維修責任。設置這樣的公眾通道，有助加強不同發展項目的連繫。

休憩空間的設計

29. 委員普遍認為公眾休憩空間的設計重要，若沒有經過審慎規劃，公眾休憩空間日後難以管理。部分委員認為，政府當局應檢討《香港規劃標準與準則》內有關提供休憩空間的規定。部分委員則促請政府當局聘請專業人士設計公眾休憩空間，加強與區議會及持份者的溝通。一名委員認為，當局應清晰界定休憩用地，即分為公眾休憩空間、半公眾休憩空間、私人休憩空間及半私人休憩空間，以便管理。該名委員亦指出，目前城規會並無任何專責工作小組，研究休憩空間的設計。

30. 政府當局回應表示會考慮有關成立一個專責小組以研究各項設計事宜的建議，並同意區議會及公眾應在公眾休憩空間的設計工作參與更多。政府當局會定期檢討《香港規劃標準與準則》，藉以加強實施該準則的工作。待政府當局制訂管理公眾休憩空間的指引後，便會研究例如應在公眾休憩空間提供哪些設施等事宜。一般而言，地契訂明所提供的公眾休憩空間須令地政總署署長滿意。

31. 部分委員指出，由於地段面積龐大、開發綜合發展區，以及商場和附設平台的發展項目的數目激增，導致新區的公眾空間有限，街頭活動亦不多。他們促請政府當局制訂政策，讓公眾能真正享用公眾休憩空間，利用有關空間自發舉行公眾活動。

32. 政府當局回應表示會就構建可持續建築環境的事宜，考慮宏觀規劃及市容等因素。議員亦可在其他場合討論關乎管理街道和行人專區及街頭表演的事宜。

近期事態發展

33. 事務委員會將於2009年5月26日的會議席上進一步討論此課題。

相關文件

34. 相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部1
2009年5月20日

**發展事務委員會2008年4月22日及5月31日會議席上
委員所作討論的概要**

整體問題

委員普遍認為，政府當局公布設有公眾設施的私人發展項目一覽表以提高透明度，是踏出了正確的一步。然而，政府當局應制訂措施以確保公眾能易於使用該等設施，而有關的管理工作亦會利便公眾使用設施。

2. 部分委員認為，有關政策對市民並不公平，因為有不少個案，公眾均不能輕易前往及／或使用有關設施。提供該等公眾設施主要會對發展商有好處，因為其發展項目會獲給予額外的總樓面面積。然而，亦有意見認為，在私人發展項目內提供公共設施的費用要由發展商承擔，但發展商卻被指剝奪公眾使用該等設施的權利，未免有欠公允。若該等設施不是由發展商提供，為提供該設施所需使用的公帑會相當龐大。

3. 政府當局解釋表示，規劃大綱往往會訂明公眾設施的規定，特別是為綜合發展區地帶內的項目訂明的規定。在該等情況下，當局不會就提供公眾設施給予額外的總樓面面積。如公眾設施是根據公用契約提供，則當局或會按照《建築物條例》(第123章)的規定給予額外的總樓面面積，而該等設施主要是行人通道。

設於私人發展項目內的公眾休憩用地的地點及設計

4. 委員贊同，設於私人發展項目內的公眾休憩用地的設計及地點，是決定該等設施的暢達程度及能否使其成為真正的公眾地方的重要因素。部分委員認為，把公眾休憩用地設於私人發展項目的平台的做法並不可取，因為公眾無法輕易使用該等休憩用地。政府當局指出，若該等地方全都設於地面，規劃方面的靈活性將會大受限制。就日後的私人發展項目而言，政府當局會充分考慮設於該處的公眾休憩用地的設計和地點。

有關私人發展項目內的公眾設施的管理及使用的指引

5. 部分委員建議，政府當局應就私人發展項目內的公眾設施(尤其是休憩用地)的管理及使用事宜擬備指引，並在擬備的過程中讓公眾參與其事。政府當局表示會設法制訂指引，以供現有的私人發展項目的業主及日後的發展項目作為參考。

為準物業買家及小業主提供的保障

6. 委員關注到，發展商有否向準物業買家披露充分的資料，說明有關的私人發展項目設有公眾設施。政府當局解釋表示，準物業買家的權益會透過住宅物業的銷售規管得以保障。發展商須在物業的售樓說明書內，披露關於維修保養和管理私人發展項目內的公眾設施的責任的資料，而政府當局會在諮詢有關各方後，考慮加強此方面的措施。

7. 部分委員指出，有些物業業主希望將該等在私人發展項目內的公眾設施交還政府，因為他們不想承擔維修保養及管理費用。亦有建議認為，政府當局可考慮是否可容許業主繳付一筆地價，購回其私人發展項目內因設計問題而導致公眾使用率低的公共設施。政府當局答允跟進此事。

公眾休憩用地的街頭表演

8. 部分委員認為，若有良好的管理，在公眾休憩用地進行的街頭表演能為香港增添活力，並有助培育藝術人才。他們促請政府當局作出相應的規劃，包括訂立街頭表演者註冊制度及制訂合適的指引。

政策檢討

9. 部分委員促請政府當局就有關政策進行全面的檢討，包括檢討《香港規劃標準與準則》所訂明的相關規格。政府當局向委員保證，當局會採用最佳而可行的方法檢討有關政策，確實時間表則會在若干初步基本工作完成後決定。政府當局在進行檢討時，將會徵詢公眾及發展商的意見，藉以取得適當的平衡。

私人發展項目內的公眾設施

相關文件一覽表

| 日期 | 會議 | 參考資料 |
|------------|--|--|
| 2008年3月5日 | 吳靄儀議員在立法會會議席上提出一項關於"公共休憩用地"的口頭質詢 | 議事錄 (第26至32頁) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/floor/cm0305-confirm-ec.pdf |
| 2008年4月22日 | 事務委員會就關於"私人發展項目內的公眾設施"的課題與政府當局進行討論。 | 資料文件 (立法會CB(1)1273/07-08(04)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/plw/papers/dev0422cb1-1273-4-c.pdf 會議紀要 (立法會CB(1)1592/07-08號文件) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/plw/minutes/de080422.pdf |
| 2008年4月23日 | 一項關於"向準物業買家披露須在私人發展項目內提供公眾設施以供公眾使用的規定"的書面質詢在立法會會議席上提出。 | 議事錄 (第28至31頁) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/floor/cm0423-confirm-ec.pdf |

| 日期 | 會議 | 參考資料 |
|------------|---|---|
| 2008年5月7日 | 涂謹申議員在立法會會議席上提出一項關於"公眾使用私人土地上的公眾設施"的口頭質詢。 | 議事錄 (第24至30頁) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/floor/cm0507-confirm-ec.pdf |
| 2008年5月7日 | 單仲偕議員在立法會會議席上提出一項關於"私人土地上的公眾設施的管理事宜"的口頭質詢。 | 議事錄 (第36至43頁) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/floor/cm0507-confirm-ec.pdf |
| 2008年5月7日 | 余若薇議員在立法會會議席上提出一項關於"私人發展項目內公眾休憩空間的管理"的書面質詢。 | 議事錄 (第54至55頁) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/floor/cm0507-confirm-ec.pdf |
| 2008年5月31日 | 事務委員會就關於"私人發展項目內的公眾設施"的課題與政府當局及團體代表進行討論。 | 意見書 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/plw/papers/plw_g.htm 會議紀要 (立法會CB(1)2321/07-08號文件) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/plw/minutes/de080531.pdf |

| 日期 | 會議 | 參考資料 |
|-------------|------------------------------------|---|
| 2008年8月26日 | 政府當局就附有公眾設施的私人發展項目的最新名單發出的新聞公報 | http://www.devb-plb.gov.hk/chi/press/2008/200808260082.htm |
| 2008年12月8日 | 事務委員會就關於"私人發展項目內的公眾設施"的課題與政府當局進行討論 | <p>資料文件 (立法會CB(1)319/08-09(03)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/papers/dev1208cb1-319-3-c.pdf</p> <p>背景資料簡介 (立法會CB(1)319/08-09(04)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/papers/dev1208cb1-319-4-c.pdf</p> <p>會議紀要 (立法會CB(1)611/08-09號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/minutes/dev20081208.pdf</p> <p>補充文件 (立法會CB(1)367/08-09(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/papers/dev1208cb1-367-1-c.pdf</p> <p>跟進文件 (立法會CB(1)770/08-09(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/papers/dev1208cb1-770-1-c.pdf</p> |
| 2008年12月30日 | 政府當局就附有公眾設施的私人發展項目的更新名單發出的新聞公報 | http://www.info.gov.hk/gia/general/200812/30/P200812300079.htm |

| 日期 | 會議 | 參考資料 |
|------------|---|--|
| 2009年2月16日 | 事務委員會就關於"私人發展項目內的公眾設施"的課題與政府當局及團體代表進行討論 | <p>意見書 http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/dev/papers/dev_g.htm</p> <p>會議紀要 (立法會CB(1)1374/08-09號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/minutes/dev20090216.pdf</p> |