

政府帳目委員會

立法會
會徽

就
審計署署長
2000至2001年度
香港特別行政區
政府帳目審計結果及
第三十七號
衡工量值式審計結果報告書
提交的報告書

以及就
審計署署長
第三十五及三十六號
衡工量值式審計結果報告書
提交的補充報告書

2002年2月
政府帳目委員會第三十七號報告書

第8章

公開拍賣土地的管理工作

審計署曾進行一項審查，目的是：

- 評估公開拍賣土地管理工作的效益；
- 審查政府在售賣一幅位於小西灣的土地時，有否落實既定的規劃目標；及
- 確定公開拍賣土地的管理工作是否有可予改善之處。

落實發展小西灣土地的規劃目標與改變該幅土地的分類

2. 委員會從審計署署長報告書得悉，政府就發展小西灣土地所定的規劃目標，是降低發展密度以“減低”人口密度，而該發展項目住用部分的最高地積比率則為6.5倍。這個目標與都會計劃選定策略(都會計劃)及《香港規劃標準與準則》的建議一致。在1996年6月，該幅土地的賣地章程特別條件擬稿第10(b)(i)條訂明，該發展項目住用部分的總建築樓面面積不得超過167 700平方米。不過，在1996年9月27日舉行的地區地政會議上，規劃署代表曾指出，住用部分的最大建築樓面面積未必能夠達到6.5倍的地積比率。地區地政會議其後同意刪除上述條款。結果，小西灣土地發展項目住用部分的建築樓面面積為223 914平方米，相等於8.819倍的地積比率，遠高於都會計劃所定的6.5倍。

3. 委員會認為，地區地政會議刪除訂明建築樓面面積上限的條款，結果導致政府規劃目標未能落實。委員會質疑地區地政會議作此決定的理據，以及刪除某些條款是否地區地政會議的慣常做法。

4. 地政總署署長布培先生表示：

- 地區地政會議由地政總署一名助理署長擔任主席，成員包括規劃署、屋宇署及其他政府部門的代表；及
- 地區地政會議確曾在會議上討論過小西灣土地的地積比率，席上達成的共識是無須在該幅土地賣地章程內註明建築樓面面積上限，而只須註明有關的面積上限受《建築物(規劃)規例》規限。

公開拍賣土地的管理工作

5. 規劃署署長馮志強先生補充：

——規劃署原先曾建議在賣地章程內加入一項條款，訂明小西灣土地住用發展部分的最高地積比率為6.5倍；及

——據他了解，在該次地區地政會議上，會議成員認為該幅土地的發展項目受到很多限制，包括須設置公共交通交匯處、公眾停車場、零售設施泊車位及緊急車輛通道等。鑒於這些種種限制，地區地政會議作出集體決定，認為適宜給予準買家設計上最大的靈活性。

6. 應委員會的要求，地政總署署長在2001年12月21日的函件中夾附了1996年9月27日地區地政會議會議的紀要(附錄68)。

7. 委員會詢問，未能落實小西灣土地發展項目的規劃目標，以至其後出現的混淆情況，是否規劃及統籌工作有欠妥善之故。地政總署署長回應時表示：

——地政總署署長代表作為地政監督及地區地政會議的主席，是土地賣地章程的最終主管當局。然而，有關賣地章程的決定通常是經過討論後作出，此次亦不例外。經討論後，會議成員一致認為不應在賣地章程內註明建築樓面面積上限及最高准許地積比率；

——他不認為此事有何混淆之處。都會計劃只屬指引性質，並無法定效力，而分區計劃大綱圖才是法定文件。若政府當局希望規限某幅土地的地積比率，便會在有關的分區計劃大綱圖內載明。由於小西灣土地的分區計劃大綱圖並無這項規定，地區地政會議主席沒有理由在賣地章程內訂明地積比率。事實上，地區地政會議決定不就此事訂立任何規定，是相當正確的做法；這樣，發展商便可按其意願盡量發展該幅土地；及

——雖然地區地政會議成員原先以為買家的發展項目連6.5倍的地積比率也達不到，而買家其後卻把土地發展至8.819倍的地積比率，不過，此事實無關重要。

公開拍賣土地的管理工作

8. 關於小西灣土地的分類，委員會從審計署署長報告書第4.5段知悉，地政總署曾以該幅土地屬甲類地盤為考慮依據，批准把底價定為63億元。報告書第4.26及4.27段進一步指出，買家最終取得建築事務監督同意“就該幅土地被視作丙類地盤一事批予變通”，條件是買家須沿東南界線鋪築一條街道。由於該幅土地由甲類地盤轉變為丙類地盤，該發展項目的總建築樓面面積由226 918平方米增至268 903平方米，增加了41 985平方米。

9. 委員會詢問：

- 若政府當局察覺地積比率可高於6.5倍，當時會否將該幅土地的底價調高，而該幅土地又可否賣得更高價錢；
- 在評估小西灣土地的底價時，將該幅土地假定為甲類地盤是否犯了錯失；及
- 地政總署於1997年3月以該幅土地屬於甲類地盤為依據定出底價後，屋宇小組委員會為何於1997年5月同意該幅土地屬丙類地盤。

10. 地政總署署長解釋：

- 地政總署於1997年3月確實將該幅土地評估為甲類地盤，事後看來，當時的評估並不正確。當時政府當局不知道發展商可將土地發展至更高的地積比率。若政府當局有想到該幅土地可能發展為丙類地盤，因而可有較高的地積比率，當時應會定出較高的底價。但這只是純理論的說法，因為該幅土地最終以118億2,000萬元成交，已遠高於底價的63億元。因此，政府在收入上並無損失。據他了解，拍賣時所有競投者皆假定該幅土地為丙類地盤，因此才能以上述的高價成交；
- 他並不同意當中犯了錯失，這牽涉專業判斷的問題。地政總署在評估該幅土地的價值時，已取得屋宇署提供的最佳專業意見，而根據所得意見，該幅土地為甲類地盤。地政總署因而據此作出相應估值。其後因為買家提出法律論據，才獲當局批准將土地視為丙類地盤，因而可按較高的地積比率發展。這並不是在短時間內改變主意；及

公開拍賣土地的管理工作

——事實上，在發展商呈交具體建築工程建議書前，屋宇署或其他部門實很難判斷一幅土地的地盤分類。

11. 屋宇署署長梁展文先生補充：

——將土地分類純粹是作內部用途，並不會在賣地章程內訂明。在拍賣土地時，所有競投者均知道可根據《建築物(規劃)規例》將一幅土地當作丙類地盤發展；

——情況可有所改變(例如發展商呈交具體建築工程建議書)，從而可能會影響一幅土地的分類。屋宇署只能根據當時情況及所掌握的資料，就土地類別提出意見。屋宇署是基於當時掌握的資料，將小西灣土地定為甲類地盤。在買家實際提交建築圖則前，當局實無法知悉對方擬藉鋪築內街來改變土地的地盤類別；及

——屋宇署有責任確保土地發展項目符合《建築物條例》的規定。至於發展項目的地積比率，以及按最高地積比率為6.5倍此準則來評定小西灣土地的底價，是否判斷正確的問題，已超出屋宇署的職權範圍。

12. 規劃署署長表示：

——小西灣土地原來的6.5倍最高地積比率，是按照都會計劃釐定的。都會計劃並非法定文件，只是個概念策略，就都會區的規劃及發展作出指示。然而，賣地時實難以遵從都會計劃所訂的每項指示。因此，根據一貫做法，都會計劃是用作有關賣地及規劃的參考，但亦容許作出若干調整；及

——就現時的個案而言，雖然在特別條件擬稿中以6.5倍為該幅土地的最高地積比率，但地區地政會議討論土地賣地章程時，會議成員卻認為土地發展未必能達到該地積比率，因而決定給予買家設計上更大的靈活性。這是會議成員的集體決定，雖然未必是最佳決定。他們從未想過發展商可把土地發展至高於6.5倍的地積比率。

13. 據審計署署長報告書第2.24(a)及2.25段所載，若干小西灣土地的準買家曾向規劃署查詢關於該幅土地發展的基本資料，包括土地分類

公開拍賣土地的管理工作

及建築樓面面積上限等。然而，規劃署沒有詳細記錄回覆這些查詢的內容，亦無任何證據顯示規劃署曾知會地政總署其對準買家的答覆。

14. 鑒於在土地拍賣中，土地分類及最高准許地積比率皆為十分重要的資料，可直接影響地價，而且有準買家曾於拍賣前查詢這些資料，委員會質疑，政府當局決定從小西灣土地賣地章程刪除有關住用部分建築樓面面積上限的限制條款，是否犯了錯失。委員會進一步詢問，政府當局是否故意不註明建築樓面面積上限，以期取得更高的拍賣價。

15. **地政總署署長**回應時重申，他不同意當中犯了錯失。建築樓面面積上限只在都會計劃中載列，而沒有在分區計劃大綱圖內訂明。他認為若在小西灣土地賣地章程內訂明最高地積比率為6.5倍，而不給予發展商任何靈活性，該幅土地的拍賣價未必高達118億2,000萬元。

16. 為確定地政總署署長在地區地政會議決定刪除建築樓面面積上限條款一事中的角色，委員會詢問：

——地政總署署長曾否檢討或批簽地區地政會議的決定；及

——地政總署署長與地區地政會議的關係為何。

17. **地政總署署長**在2002年1月11日的函件(**附錄69**)中表示：

——他沒有親自參與檢討或批簽地區地政會議的決定；

——作為地政總署署長及香港的地政監督，他可取閱所有地區地政會議的資料文件及決定，並會在適當時諮詢該署的高級人員，以檢討這些決定。不過，在實際工作上，他一般都信賴同事，特別是地區地政會議的主席，因為如有可能出現爭議的個案及決定，他們便會向他匯報；及

——地區地政會議就是次個案的決定，既正確亦符合當時的政策，因此，當時沒有人告知他須特別留意。

18. 關於處理準買家在拍賣前提出查詢的程序，**地政總署署長**表示：

公開拍賣土地的管理工作

- 當時並無政策指引，規定有關部門須把所有在拍賣前收到關於賣地章程的查詢轉交地政總署。當時的做法是由個別部門自行答覆有關查詢；及
- 應審計署的建議，他已與規劃署及屋宇署達成協議，由於地政總署是負責所有批地條件的部門，日後一切關於賣地條件的查詢，應交由該署回覆。業界對此亦表贊同。在徵詢業界代表的意見後，當局亦同意地政總署不應回答任何涉及詮釋賣地章程的查詢。地政總署人員若收到這類查詢，會建議準買家徵詢其法律顧問的意見。土地的賣地章程間中或會出錯，當局會予以糾正，並在報章上刊登澄清啟事，以公布周知。

19. 委員會注意到，雖然規劃署在拍賣前曾接獲若干關於土地分類、住用部分建築樓面面積及發展密度的查詢，並作出回覆，但卻沒有詳細記錄回答的內容，而賣地後該幅土地的類別有所改變，委員會質疑政府當局對曾作查詢的準買家是否公平。

20. 屋宇署署長解釋：

- 他負責執行《建築物條例》及《建築物(規劃)規例》的規定。當買家在買地後按法例規定提交建築圖則時，他必須依法對是否批核有關圖則作出公平判斷。他不能單以該幅土地在拍賣前原定為甲類地盤為理由，而拒絕批核這些圖則；及
- 由於賣地後情況有變，屋宇署同意將該幅土地視作丙類地盤，這不存在前後決定矛盾的問題。

21. 地政總署署長補充，賣地章程為政府與買家之間的契約，任何土地買家應只根據賣地章程來作判斷，而不應向其他政府部門尋求意見。

22. 規劃署署長承認，他屬下職員未有把在拍賣前收到關於土地分類、住用部分建築樓面面積等查詢所作回覆的內容記錄在案，是犯了錯失。規劃署現已與地政總署及屋宇署達成協議，所有關於賣地章程的查詢須轉交地政總署處理。

公開拍賣土地的管理工作

23. 委員會認為，土地發展有3個互有競爭的目標，分別是屋宇署所關注的密度控制、地政總署所關注的賣地收益，以及規劃署所關注的如何落實規劃目標。委員會詢問：

- 若3個目標出現互相抵觸的情況，哪個目標會較獲重視，而政府的整體土地政策目標又為何；
- 政府曾否放棄降低小西灣土地發展項目的發展密度此一規劃目標；及
- 由於小西灣土地賣地章程沒有訂明住用部分的建築樓面面積上限，以致土地分類並不明確，而競投者須承擔買地後要申請改變土地分類的風險；在此情況下，有關安排對承擔風險能力有別的不同準買家是否公平。

24. **地政總署署長**答稱：

- 作為地政監督，地政總署從其他政府部門徵集意見，並制訂賣地章程。該署從未在賣地章程內訂明土地類別。發展商大可憑藉其提交的發展計劃，向屋宇署爭取所希望得到的土地類別；
- 至於該幅小西灣土地，地政總署認為政府不宜將其假設為丙類地盤，因為若買家其後不能取得丙類地盤類別，政府便可能會遭準買家以其提供錯誤資料為理由提出控告。此外，若地政總署假設該幅土地為丙類地盤而定出較高底價，最終可能因發展商對日後能否取得丙類地盤類別存疑，以致土地最終不能賣出。因此，地政總署須對該幅土地的發展潛力作保守估計，並只能按已知事實作出評估，而將風險留給發展商。事實上，發展商是經過多番法律爭辯，才說服建築事務監督信納該幅土地可列作丙類地盤；及
- 另一方面，若地政總署假設該幅土地為甲類地盤，並在賣地章程內列入建築樓面面積上限的條款，政府當時便可能會損失因買家可將土地轉為丙類地盤而據此出價所帶來的收入。

公開拍賣土地的管理工作

25. 規劃地政局局長曾俊華先生在2001年12月28日的函件(附錄70)中告知委員會：

- 政府的整體土地政策在過往及現在都是要確保土地供應充足，以應付市場需求，並有助基建發展，這對於香港社會與經濟的長遠發展，至為重要。與土地用途規劃互相配合，相輔相成，是達到善用土地的整體目標的一大原則。爭取最高賣地收益並非首要因素；
- 都會計劃基本上是一項廣泛的概念策略，當局會不時予以檢討。至於《香港規劃標準與準則》，則就香港不同地區的發展密度，提供非法定的指引。這兩份文件所訂立的規劃大綱，是當局在決定如何規管某幅土地發展時其中一項考慮因素；而決定某幅用地的發展密度時，當局也會考慮其他因素，例如設計上可行性及靈活性。政府當局一般不會就單一幅土地訂立規劃目標；及
- 當局未有在小西灣土地賣地章程內訂明住用部分的建築樓面面積上限，對準買家並無不公平之處，因為賣地章程、分區規劃大綱圖以至《建築物(規劃)規例》的條款，全部屬於公開資料，所有有意競投的發展商均可查閱。發展商按理應有能力依照賣地章程、分區計劃大綱圖和《建築物(規劃)規例》，決定如何充分善用該幅土地的潛力。

26. 委員會進一步詢問，刪除小西灣土地賣地章程中註明住用部分地積比率為6.5倍的條款此項決定，有否違反政府的土地政策目標。

27. 規劃地政局局長在2001年12月28日的函件中表示，有關決定沒有違反整體土地政策目標。

28. 地政總署署長表示，地政總署只會施加在分區計劃大綱圖內訂明的地積比率限制。如分區計劃大綱圖並未訂明有關限制，他不會將之納入賣地章程內，因為他無權這樣做。若地政總署對地積比率施加限制，便會同時令土地收益有所限制。雖然地政總署署長的職能是為香港謀取最佳規劃，但基於公眾利益，他亦有責任盡量爭取最高的土地價格。

公開拍賣土地的管理工作

29. 委員會繼而提及在1994年5月發表的委員會第二十一A號報告書中有關“花園道一幅商業用地的出售”的事宜。在該個案中，原本規劃目的是要興建一幢6至7層高的建築物，但由於有關土地的特別賣地章程出現漏洞，以致建成的是一幢31層高的大廈。地政總署署長當時同意賣地條款必須清楚反映政府的規劃目的，而委員會亦建議，政府的規劃目的必須準確反映在土地賣地章程內。

30. 基於上述背景，委員會質疑政府當局從小西灣土地賣地章程中刪除了訂明住用部分最高地積比率的條款，是否未有履行其承諾，以致規劃目標無法落實。

31. **地政總署署長**解釋：

——關於花園道的個案，他同意若分區計劃大綱圖當時訂明了該幅土地的規劃目標是興建一幢層數較少的商業樓宇，漏洞便不會出現。政府其後已改變制度，現時，地積比率的限制已較常在分區計劃大綱圖內訂明；及

——換言之，分區計劃大綱圖會訂明土地發展的規劃目標；否則，只可能是規劃意向，而沒有任何法定效力。

32. 鑒於地政總署署長有此答覆，委員會詢問為何小西灣土地發展的規劃目標未有在分區計劃大綱圖內訂明。

33. **規劃署署長**表示：

——若當局政策規定某發展項目的發展上限必須低於《建築物(規劃)規例》所訂准許水平，一般做法是在分區計劃大綱圖內訂明地積比率及樓宇高度限制。若分區計劃大綱圖並未載明這些規定，土地發展便須受《建築物(規劃)規例》規限。因此，無須根據《城市規劃條例》再次在分區計劃大綱圖內訂明有關規制；及

——由於小西灣土地按新契約批出，可藉賣地章程限制其發展，因此，該幅土地的准許建築樓面面積上限只在賣地章程特別條件擬稿內訂明，而沒有在分區計劃大綱圖內載列。然而，地區地政會議其後集體決定刪除該條款，以給予發展商較大的靈活性。

公開拍賣土地的管理工作

34. 委員會進一步詢問，若賣地章程訂明該幅土地為甲類地盤，但發展商其後說服建築事務監督將該土地轉為丙類地盤，發展商是否會被要求補付地價。**地政總署署長**答稱，根據政府政策，賣地5年內不得對賣地章程作出基本改動。地政總署認為修改建築樓面面積上限屬基本改動。

35. 關於審計署署長報告書第4.37段所載的建議，即地政總署署長在土地拍賣前，應就準備出售的土地的地盤類別，徵詢建築事務監督的意見，委員會詢問地政總署署長對此建議的意見。委員會亦詢問，假如地政總署依循審計署的所有建議行事，當時會否定出較高的底價，而拍賣的成交價又會否因此而有所不同。

36. **地政總署署長**表示：

- 他贊同審計署的建議，並會要求建築事務監督澄清土地的地盤類別，以便評估土地底價；及
- 他並不認為若他當時完全依循審計署的建議行事，結果會有所改變。

37. 委員會詢問，在拍賣小西灣土地前，地政總署曾否探討是否有可能將地盤類別由甲類轉為丙類，以期在拍賣中取得最高的土地賣價。**地政總署署長**在2001年12月21日的函件中告知委員會：

- 在批地契約條款中訂明土地的地盤類別，並非土地行政的一般做法，因此更改地盤類別的問題不會發生。至於土地的地盤類別，是由建築事務監督根據《建築物條例》下的《建築物(規劃)規例》所載規定來決定；
- 根據《建築物(規劃)規例》，土地所屬的發展地盤類別，視乎其緊連街道(公眾或私家街道)的數目而定。因此，若發展商建議在其發展計劃範圍內增建街道，該幅土地的地盤類別可能會因而改變。建築事務監督在土地買家提交正式建築計劃前，一般不會就土地的地盤類別作出決定；及
- 站在地政總署的立場，若某幅土地以公開拍賣或招標的競投方式出售，為了地盡其用，亦為了賣得最高地價，最有利政府的做法，顯然是給予發展商最大的靈活性，讓他們

公開拍賣土地的管理工作

可在符合賣地條件、分區計劃大綱圖及《建築物(規劃)規例》所有法定規定的情況下，盡量發揮該幅土地的發展潛力。在此方面，發展商有建築師、工程師、測量師及律師提供專業意見，因此絕對有能力自行就土地的最可取發展模式作出商業決定，而這決定亦會在他們就有關土地所出的競投價中反映出來。

38. 委員會詢問，在考慮小西灣土地的批地條款及條件時，有關政府部門的代表曾否到過地盤視察。

39. **地政總署署長**在同一函件中表示：

——除港島東區地政處人員作例行視察外，在草擬和訂定賣地章程的整個過程中，地政總署的個案負責人員亦曾不下10次進行實地視察。該名人員為專業測量師，屬產業測量師職級。在地區地政會議討論此個案前，地區地政會議的主席亦曾兩次到地盤視察，同行的還有港島東區地政專員、一名屬總產業測量師職級的人員，以及上述的個案負責人員；及

——據規劃署署長所述，按照一般做法，該署的分區城市規劃師會定期進行實地視察，而負責小西灣土地批地條款及條件的分區城市規劃師，亦曾在不同時間作過最少10次的實地視察。

40. 委員會懷疑在大部分賣地個案中，賣地章程有否訂明建築樓面面積上限或下限。**地政總署署長**答稱，只有在有關的分區計劃大綱圖內載有地積比率限制的情況下，賣地章程才會訂明建築樓面面積上限。至於小西灣土地一類的地盤，一般都不會訂明有關上限。由於賣地章程只訂明建築樓面面積上限須受《建築物(規劃)規例》規限，要把土地發展至哪個地積比率，完全視乎發展商的意向。這是最公平，而透明度又最高的方法，可使土地獲得充分發展。

41. 應委員會的要求，**地政總署署長**在2001年12月21日的函件中，說明在1994年至2000年期間的公開土地拍賣中，賣地章程有載明最高地積比率／建築樓面面積上限的土地數目、賣地章程中沒有載明有關資料的土地數目，以及當中理由為何。

公開拍賣土地的管理工作

42. 委員會從審計署署長報告書第4.15、4.16及4.20至4.27段得悉，買家在購得小西灣土地後，曾建議鋪築兩條內街，藉以把土地轉變為丙類地盤。屋宇署接納有關建議，但最後建築事務監督同意只須鋪築一條街道。委員會詢問，當局接受競投者在拍賣中投得土地後申請增建兩條街道，以便將地盤由甲類轉為丙類，藉此提高地積比率，這是否並非一般的做法。

43. **屋宇署署長**回應時表示：

——這真的要視乎投得土地的發展商有何決定。根據《建築物條例》及《建築物(規劃)規例》，街道包括公眾街道及私家街道。若發展商提交發展計劃，建議鋪築私家街道，只要街道合乎街道的規定，便會被視為街道。不過，發展商鋪築私家街道，會失去部分土地面積；及

——在某些情況下，例如黃埔花園及太古城等大型發展項目，屋宇署會要求發展商建築私家街道以作通道。換言之，這視乎每宗個案的情況而定。

44. **屋宇署署長**在2001年12月18日的函件(附錄71)中告知委員會，在1989年至1998年期間，屋宇署收到的改變地積比率申請數目、涉及在土地內鋪築街道的申請數目，以及獲得批准的申請數目。

45. 應委員會之請，**規劃地政局局長**對各有關部門處理出售小西灣土地的方式提出意見。他表示：

——地政總署、規劃署及屋宇署的目標確實互有競爭，政府當局必須取得適當平衡，以期盡量達致各個不同的目標，包括為政府爭取最高收入、盡量提高賣地過程的明確度，以及盡量發揮土地的發展潛力；

——賣地過程必須更清晰、透明度更高，讓各方覺得是公平競爭，人人均取得相同資訊；

——雖然發展商須承受極大風險，但他們既然要賺取利潤，為此承受風險亦屬合理；及

公開拍賣土地的管理工作

——他已與3位署長議定，日後應透過下列措施來控制密度：

- (a) 若當局政策規定一幅土地的建築樓面面積上限必須低於《建築物(規劃)規例》所訂限制，而該上限亦已在有關的分區計劃大綱圖內載明，該幅土地的賣地章程須提述有關上限；
- (b) 若當局政策規定一幅土地的建築樓面面積上限必須低於《建築物(規劃)規例》所訂限制，但該上限並未在有關的分區計劃大綱圖內載明，便須在該幅土地的賣地章程內列明有關上限；及
- (c) 至於其他情況，《建築物(規劃)規例》所訂的建築樓面面積上限及最高准許地積比率將告適用。

46. 委員會詢問，實施上述3項措施後，買家是否仍可申請把土地視作丙類地盤，以提高地積比率。

47. **規劃地政局局長**表示，理論上，只要發展商願意放棄部分土地面積來鋪築街道，任何土地都可列作某個類別的地盤。這會視乎發展商與屋宇署署長磋商的結果，而發展商亦要承擔所涉及的風險。

48. **屋宇署署長**補充：

——即使賣地章程訂明最高准許地積比率，根據法例規定，買家仍可申請提高地積比率。屋宇署必須依法公平地考慮其申請，但地政總署署長未必接納買家的要求；及

——若最高准許地積比率並未在賣地章程內訂明，而須受《建築物(規劃)規例》規限，則地盤究竟屬何類別，要視乎發展商的判斷及對《建築物(規劃)規例》的詮釋。

49. 委員會進一步詢問：

——依屋宇署署長之見，一開始便按情況需要在賣地章程內清楚訂明買家須於有關土地內增建若干街道，藉以訂明土地的地盤分類，這做法是否可行；及

公開拍賣土地的管理工作

——政府當局是否有權作出上述規定，而過往又曾否作出這樣的規定。

50. 屋宇署署長在2002年1月11日的函件(附錄72)中告知委員會：

——地盤類別視乎有關地盤緊連的街道數目而定。在有關人士就建議的發展項目呈交建築圖則後，建築事務監督須參照《建築物(規劃)規例》的規定，就有關發展項目建議書所指定的地盤類別作出明確的決定。有鑒於此，建築事務監督須依據所呈交的建築圖則，根據《建築物(規劃)規例》所訂明的方式將某個地盤分類，即使這類別與賣地章程所訂的地盤類別不同；

——不過，假如須透過賣地條件規限密度必須低於《建築物(規劃)規例》所訂明的水平，適當的做法是在賣地章程中訂明准許建築樓面面積上限，因為實際上地盤類別須由建築事務監督根據《建築物條例》的規定來作決定；及

——據他了解，地政總署過去從未為地盤分類的緣故，在賣地章程中訂明有關在地盤內增建街道的規定。

51. 委員會從審計署署長報告書第4.38(a)段得悉，屋宇署署長已表示會盡快徵詢建築界專業和業內人士的意見，以期更明確地界定《建築物(規劃)規例》中街道一詞的定義，並發出《認可人士作業備考》，說明界定街道的原則，以及可否為地盤分類而鋪築內街及有關的規定。委員會詢問此方面至今有何進展。

52. 屋宇署署長向委員會表示，在徵詢業界後已發出《認可人士作業備考》，而他亦曾諮詢業界對修訂街道定義建議的意見。屋宇署署長在2001年12月21日的函件(附錄73)中補充，他計劃在2002年6月向立法會提交有關《建築物(規劃)規例》的修訂建議，藉以更明確地界定街道的定義。

53. 結論及建議 委員會：

——對以下事宜表示極度遺憾：

(a) 地政總署署長、地區地政會議的主席及成員：

公開拍賣土地的管理工作

- (i) 既未有落實政府降低發展密度以“減低”人口密度的規劃目標(儘管委員會早在其第二十一A號報告書有關“花園道一幅商業用地的出售”一節內，已建議“政府的規劃目的必須準確反映在賣地條款內”)，
 - (ii) 亦未有藉訂立規定例如要求在土地上多鋪築一條街道，把小西灣土地提升為丙類地盤，力求在公開拍賣中爭取最高收益；
- (b) 雖然該土地發展項目的最高准許地積比率和建築樓面面積上限是準買家在公開拍賣前必定考慮的重要資料，但小西灣土地的賣地章程卻沒有註明地盤分類和建築樓面面積上限。由於地盤分類不明確，不但政府最終未能實現規劃目標，亦使準買家在拍賣中可能並未以最高出價競投，而且政府的做法對規模不同、承擔風險能力亦有別的不同發展商並不公平；
- (c) 地區地政會議把小西灣土地賣地章程中訂明住用部分建築樓面面積上限的條款刪除的決定，缺乏理據支持，因為有關決定未能達致任何土地政策、收入或規劃方面的目標；
- (d) 由於小西灣土地在拍賣後由甲類地盤轉變為丙類地盤，該發展項目的總建築樓面面積由226 918平方米增至268 903平方米，增加了41 985平方米。若將額外的建築樓面面積計算在內，小西灣土地當時的底價可調高10億1,800萬元；
- (e) 若該幅土地在拍賣時已清楚分類為丙類地盤，拍賣的最終成交價可能會高於現時為118億2,000萬元的拍賣價；及
- (f) 小西灣土地的賣地章程並未規定須設置零售設施泊車位；

公開拍賣土地的管理工作

——不接受規劃地政局局長的以下說法：

- (a) 沒有在賣地章程中訂明住用部分的建築樓面面積上限，對準買家並無不公平之處；及
- (b) 爭取最高賣地收益並非首要的考慮因素；

——認為當政府的其他目標(例如土地供應、城市規劃、環境及安全等)，在賣地章程及其他有關法例中清楚規定後，以公開拍賣方式出售土地的理由，必然是為了爭取最高的賣地收益；

公開拍賣土地的程序

——對下述事宜表示關注：其他如規劃署等有關部門並沒有類似地政總署的地政處指示所訂的程序，即準買家在拍賣前提出的查詢，若涉及賣地章程的重大歧義，有關查詢(連同署方的回覆)按規定須予以記錄，並在報章上刊登；

——察悉地政總署署長：

- (a) 如發現賣地章程有重大歧義，必須修訂賣地章程，會在報章刊登有關修訂；
- (b) 會把地政總署的地政處指示中的有關規定，通知所有有關部門，規定準買家在土地拍賣前提出的查詢(連同署方的回覆)，均須予以記錄；及
- (c) 在諮詢業界後，已取得業界同意，日後有關部門在土地拍賣前收到關於賣地章程的所有查詢，均須轉交地政總署，讓該署可集中作出處理，並在適當情況下，可在土地拍賣日期前回覆準買家；而地政總署不會回答任何涉及詮釋土地賣地章程的查詢；

落實發展小西灣土地的規劃目標

——察悉規劃地政局局長已表明，日後會以下列3項措施的其中一項來落實控制密度的目標：

公開拍賣土地的管理工作

- (a) 若當局政策規定一幅土地的建築樓面面積上限必須低於《建築物(規劃)規例》所訂限制，而該上限亦已在有關的分區計劃大綱圖內載明，該幅土地的賣地章程須提述有關上限；
- (b) 若當局政策規定一幅土地的建築樓面面積上限必須低於《建築物(規劃)規例》所訂限制，但該上限並未在有關的分區計劃大綱圖內載明，便須在該幅土地的賣地章程內列明有關上限；及
- (c) 至於其他情況，《建築物(規劃)規例》所訂的建築樓面面積上限及最高准許地積比率將告適用；

改變小西灣土地的分類與設置零售設施泊車位

——察悉屋宇署署長：

- (a) 在土地拍賣前會採取行動，澄清及消除在地盤分類方面的任何不明確之處(例如與《建築物條例》中所訂街道定義有關的不明確之處)；
- (b) 已承諾在2002年6月向立法會提交有關《建築物(規劃)規例》的修訂建議，藉以更明確地界定街道的定義；
- (c) 已在諮詢業界後發出《認可人士作業備考》，說明界定街道的原則，以及可否為地盤分類而鋪築內街和有關的規定；及
- (d) 在完成土地發展項目後，會查證買家／發展商實際上有否履行承諾，在該幅土地上建成為提升地盤類別而鋪築的內街；

——察悉地政總署署長已同意：

- (a) 在土地拍賣前請屋宇署署長澄清有關土地的地盤分類，以便評估土地底價；及

公開拍賣土地的管理工作

- (b) 檢討現行指示，以期作出必要的修訂，說明會批准在發展項目內設置額外泊車位的情況，以及收取有關審批費用的根據；及

——希望當局繼續向其報告：

- (a) 改善公開拍賣土地程序的工作進度；
- (b) 修訂《建築物(規劃)規例》，藉以更明確地界定街道定義的工作進度；及
- (c) 檢討關於設置額外泊車位的現行指示所得的結果。