

立法會
規劃地政及工程事務委員會

有關《建築物（規劃）規例》的建議修訂－
澄清“街道”符合用作地盤分類的準則

目的

本文件闡述有關政府澄清“街道”在《建築物條例》下符合用作地盤分類的準則所作出的建議。

“街道”一詞的現有定義

2. 根據《建築物條例》第 2 條的規定，“街道”包括任何坊、短巷或巷、公路、里、道路、道路橋、行人路或通道（不論是否能穿過的），或其任何部分。根據《建築物（規劃）規例》第 2(1)條，“街道”包括任何行人路、私家街道及公眾街道。但《建築物條例》和《建築物（規劃）規例》均無說明符合用作地盤分類的“街道”的準則。

地盤分類

3. 《建築物（規劃）規例》第 2 條列出三類地盤的定義，而該規例附表 1 則訂明這三類地盤的住用及非住用建築物的最高准許地積比率¹，見下表：

¹ 建築物的地積比率為建築物總樓面面積除以建有該建築物的地盤面積所得的商數。

地盤	定義	住用建築物的最高准許地積比率	非住用建築物的最高准許地積比率
甲類地盤	指並非乙類或丙類地盤，而緊連 1 條不少於 4.5 米闊的街道或緊連多於一條該類街道的地盤。	8	15
乙類地盤	指緊連 2 條不少於 4.5 米闊的街道的街角地盤 ² 。	9	15
丙類地盤	指緊連 3 條不少於 4.5 米闊的街道的街角地盤 ² 。	10	15

背景

4. 一九九七年三月，小西灣的一幅土地經公開拍賣出售。該地盤的土地平面圖載於附件 A。由於該地盤被視為緊連三條街道，即小西灣道、沿西北界線屬小西灣運動場的行人通道及由發展商沿東南界線鋪築的街道，因此，該地盤以丙類地盤發展，准許的地積比率為 10 倍。

5. 二零零一年十月發表的審計署署長報告書第三十七號第 7 章以此個案為主題，名為“公開拍賣土地的管理工作”。審計署署長認為，小西灣地盤在拍賣後由甲類

² 任何街角地盤除非有最少百分之四十的地盤界線緊連 2 條街道，否則不得視作緊連 2 條街道；以及任何街角地盤除非有最少百分之六十的地盤界線緊連 3 條街道，否則不得視作緊連 3 條街道。

變為丙類地盤主要歸因於《建築物（規劃）規例》內有關於用作地盤分類的街道定義不明確所致。在該份報告書內，審計署署長建議屋宇署署長應採取以下行動予以糾正。

- (a) 採取行動修訂《建築物（規劃）規例》，消除與地盤分類有關的“街道”的準則的不明確地方；
- (b) 盡快就與地盤分類有關的“街道”的準則發出《認可人士及註冊結構工程師作業備考》；及
- (c) 在上述《認可人士及註冊結構工程師作業備考》中，清楚說明建築事務監督在哪些情況下，會接納在土地上鋪築內街，從而提高地盤的分類。

政府在回應時表示同意採納審計報告書內所提出的各項建議。

6. 除了修訂《建築物（規劃）規例》內用作地盤分類的街道的定義需要較長時間作審慎考慮外，屋宇署署長至今已落實了所有在其職權範圍內審計署署長在報告書中所提的建議。之前於二零零四年二月二十四日舉行的規劃地政及工程事務委員會會議已對《建築物（規劃）規例》的建議修訂作過討論，我們並於二零零四年三月二十四日就議員在該會議上所提出的問題作了回覆。有關覆函副本見附件 B。我們其後再仔細改進有關的建議，現概述於下文第 7 及第 8 段。

建議

7. 為了清楚說明將接納用作地盤分類的街道的準則，以及防止取消街道以騰出“空間”作更大的發展的情況，我們建議修訂《建築物(規劃)規例》，以便澄清必須符合下述任何一種情況，有關街道才合資格可用作地盤分類：

- (a) 街道歸屬於政府(即公眾街道)，並由路政署保養。撥給政府部門的休憩空地並不符合這項準則；
- (b) 街道是根據地盤的租契條款由發展商鋪築，並且在有需要時須歸還給政府；
- (c) 街道是根據地盤的租契條款由發展商在毗鄰地盤的政府土地上鋪築；
- (d) 街道所在土地並非由地盤擁有人所擁有，但地盤擁有人已明確地獲授予該街道的通行權，並可隨時行使有關的通行權；或
- (e) 街道是建造在地盤擁有人所擁有的土地上，即一條與地盤屬同一擁有人的私家街道，因此亦由地盤擁有人所管轄。

指定上述情況可確保只有受到政府或地盤擁有人所管轄的街道才可符合用作地盤分類。連同下文第 9 及 10 段所闡述的執法機制，有關街道的永久性得到合理的保證，因而取消街道的機會將會極微。

8. 我們亦建議修訂《建築物（規劃）規例》，以便澄清假如一條街道的不同部分符合上文第 7 段所述的一種或多過一種情況，以及這些部分彼此相連構成爲一條街道，則這條街道亦合資格用作地盤分類。

執行機制

9. 建築事務監督會要求將用作地盤分類的街道顯示在提交作批核的圖則上。有關街道所處的土地不得包括在地盤面積內，以作計算地積比率及上蓋面積之用。

10. 假如用作地盤分類的街道不是一條現有的街道而須予以鋪築，則有關街道必須在有關地盤的建築物的佔用許可證發出之前鋪築完成。假如有關街道在發展商申請佔用許可證時尚未鋪築完成，則建築事務監督會拒絕發出佔用許可證。此外，只要依靠有關街道用以取得地積比率的建築物仍然存在，則所鋪築的新街道便須一直維持為街道。任何隨後提出欲在有關街道上興建建築物或取消有關街道的建議，均屬違反《建築物條例》的條文而不會獲建築事務監督的批准。如在新鋪築的街道上或上方豎設任何建築物或構築物而違反《建築物條例》的任何條文，建築事務監督可發出清拆令，要求拆除這些違例建築物或構築物。根據《建築物條例》的規定，任何人士如無合理辯解而沒有遵從上述法定命令，即屬違法。建築事務監督亦可進行所須的清拆或補救工程，然後向負責人追討有關費用。

公眾諮詢

11. 我們已諮詢了土地及建設諮詢委員會轄下的屋宇建設小組委員會的意見。小組委員會的委員普遍支持這項可澄清根據《建築物（規劃）規例》可用作地盤分類的街道的特徵或準則的建議。

未來路向

12. 視乎各委員就建議是否有意見，我們會稍後向立法會提交《建築物(規劃)(修訂)規例》，以進行先訂立後審議的程序，從而落實有關建議。

房屋及規劃地政局
二零零五年五月

小西灣土地平面圖



- 說明：
-  買家建議沿土地東南界線鋪築的街道曾被納入一九九八年三月十三日獲批准的建築圖則及二零零一年二月七日獲批准的最近建築圖則內，並已由買家鋪築
 -  小西灣運動場的圍欄
 -  地盤界線

資料來源：屋宇署及規劃署的記錄

香港特別行政區政府

附件 B

The Government of the Hong Kong Special Administrative Region

房屋及規劃地政局

香港花園道美利大廈



Housing, Planning and Lands
Bureau
Murray Building,
Garden Road, Hong Kong

本局檔號 Our Ref. HPLB(B) 30/30/112 Pt 5

來函檔號 Your Ref.

電話 : 2848 2608
傳真 : 2899 2916

[傳真 : 2121 0420]

香港中環
昃臣道 8 號
立法會大樓
立法會秘書處
規劃地政及工程事務委員會秘書
(經辦人：薛鳳鳴女士)

薛女士：

**規劃地政及工程事務委員會
有關《建築物(規劃)規例》的修訂建議—
改進為地盤分類而設的"街道"定義**

2004 年 3 月 5 日關於上述事項的來信收悉。我們就有關事宜
回應如下：

有關公職人員的責任

委員會詢問在小西灣的個案中，是否有任何公職人員犯錯；
如有的話，是否已經或將會向有關的公職人員採取紀律處分。

有關個案已詳載於 2001 年 10 月公布的《審計署署長第三十七號報告書》(下稱“審計報告書”)第 7 章“公開拍賣土地的管理工作”

中。審計報告書公布後，政府帳目委員會在 2001 年 12 月 10 日曾就這宗個案召開聆訊。

政府帳目委員會在聆訊席上詳細討論這宗個案，包括是否有任何公職人員在處理這宗個案時犯錯。政府在席上回應政府帳目委員會成員的詢問時首先澄清，1996 年 9 月召開的地區地政會議決定刪除賣地章程中地積比率上限為 6.5 倍的條文，這是經地政總署、規劃署及屋宇署等部門代表討論後所作的集體決定。地區地政會議認為基於種種限制，包括土地契約中規定必須提供緊急車輛通道，有關發展項目不能夠達到 6.5 倍的地積比率。而取消地積比率 6.5 倍的上限，並按《建築物(規劃)規例》釐定發展潛力，用意是讓發展項目有更大的設計彈性。

正如在聆訊中解釋，當時的有關都會計劃把地積比率上限定為 6.5 倍，純粹是一項指引，有別於法定分區計劃大綱圖內所訂明的地積比率上限，因為後者必須成為土地契約中的其中一個條件。政府在聆訊中亦已解釋，不設 6.5 倍的地積比率上限並非錯誤。再者，地區地政會議上各有關人員是經考慮所有相關因素後作出判斷，認為有關發展項目不能夠達到 6.5 倍的地積比率。小西灣地盤在 1997 年 3 月以公開拍賣方式出售，作價 118.2 億元，遠高於地政總署訂出 63 億元的底價。

委員會亦詢問在進行拍賣前，為何小西灣地盤被視為甲類地盤，以及為何沒有徵詢法律意見。政府在聆訊中解釋，鑑於當時的情況，即地盤緊連一條街道，故視該地盤為甲類地盤。至於小西灣地盤毗鄰的小西灣運動場的行人道，屋宇署認為該行人道不屬於《建築物(規劃)規例》為地盤分類所指的街道。這些考慮都是基於當時對《建築物(規劃)規例》的詮釋和過往的經驗，而有關各方並無對法例的詮釋產生疑問，引致有需要徵詢法律意見。

倘若發展商認為為提高地積比率，一方面從地盤內分割出內街，而另一方面從地盤面積扣除該街道面積是可取及可行，這是可以接受的做法。事實上，是否採取這種做法乃取決於發展商。屋宇署當時按照法例的詮釋及當時的情況，秉誠行事。問題主要產生在街道現時的定義有不同的詮釋。正如審計署署長所建議，我們該盡快修訂法例，消除不明確的地方。

《建築物(規劃)規例》對乙類與丙類地盤的定義

委員會查詢當局以甚麼理據釐定就乙類與丙類地盤而言，街道緊連地盤界線所需的最低比率。

按照地盤類別以地積比率及上蓋面積管制私人樓宇發展密度的做法，是在 1962 年首次納入當時的《建築物(規劃)規例》內。在此之前，樓宇發展密度是參考地盤緊連街道的數目來管制樓宇的許可面積，即地盤緊連街道的數目愈多，地盤可興建樓宇的許可面積愈大。根據 1962 年前的法例，緊連三條或以上街道的街角地盤或孤島式地盤的樓宇許可面積最大，緊連兩條街道的街角地盤的樓宇許可面積則較小，而緊連一條或兩條街道的地盤(但並非街角地盤)的樓宇許可面積最小。這項安排是要確保只有周圍有較大及較空曠的空間的地盤才享有較高的發展密度，以便有足夠的天然的照明與通風，以及方便往來。

當局在六十年代制定地積比率及上蓋面積規管制度時，認為“街角地盤”一詞應加以闡釋，以確保地盤界線中有合理的部分緊連第二或第三條街道，才可被視為“街角地盤”。其後當局修訂有關規定，即任何街角地盤除非有最少百分之四十的地盤界線緊連兩條街道，否則不得視作緊連兩條街道(乙類地盤)。同樣地，任何街角地盤除非有最少百分之六十的地盤界線緊連三條街道，否則不得視作緊連三條街道(丙類地盤)。

處理有關問題的措施

委員會詢問當局已經或將會採取什麼措施處理拍賣小西灣地盤一事所顯露的問題。

審計署署長在第三十七號報告書第 7 章內提出多項建議。關於落實發展小西灣地盤的規劃目標方面，審計署署長在報告書第 3.14 段中建議規劃署署長及地政總署署長應：

(a) 為了實現政府降低土地發展密度的規劃目標，應確保：

(i) 把最高地積比率／建築樓面面積納入有關的分區計劃大綱圖；及
／或

- (ii) 把土地發展項目的最高地積比率／建築樓面面積納入賣地章程內；以及
- (b) 假如認為某幅土地的最高地積比率／建築樓面面積不宜納入分區計劃大綱圖，或不宜在該幅土地的賣地章程內表明其發展項目的最高地積比率／建築樓面面積，便應仔細覆核有關理據並予以詳盡記錄。

另外，報告書第 4.36 段載述有關改變小西灣地盤的分類，審計署署長建議屋宇署署長應：

- (a) 在土地拍賣前，採取包括徵詢法律意見在內的行動，澄清和消除在地盤分類方面的不明確地方(例如在《建築物(規劃)規例》中與街道定義有關的問題)；
- (b) 迅速採取行動修訂《建築物(規劃)規例》，消除有關地盤分類的街道定義的不明確地方；
- (c) 盡快就界定街道一詞的原則發出《認可人士作業備考》；
- (d) 在《認可人士作業備考》中，清楚說明建築事務監督在哪些情況下，會接納在地盤上鋪築內街，從而提高地盤類別；以及
- (e) 在完成土地發展項目後，查證買家／發展商實際有否在該地盤上建成為提高地盤類別而承諾鋪築的內街。

審計署署長亦建議地政總署署長在土地拍賣前，應就準備出售的土地的地盤分類，徵詢建築事務監督的意見。政府同意上述各項建議。

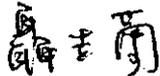
在管制發展密度方面，當局會透過以下其中一種方法加以管制：

- (a) 假如當局已制訂政策，為地盤的建築樓面面積加設低於《建築物(規劃)規例》所訂水平的上限，而有關上限已納入分區計劃大綱圖內，則賣地章程必須提及有關上限；
- (b) 假如當局已制訂政策，為地盤的建築樓面面積加設低於《建築物(規劃)規例》所訂水平的上限，但有關上限並無納入分區計劃大綱圖內，則賣地章程必須註明有關上限；以及

- (c) 在其他個案中，《建築物(規劃)規例》訂定的建築樓面面積或地積比率的批准上限適用。

此外，地政總署已實施多項措施，改善以公開拍賣形式賣地的程序。首先，地政總署已發出作業備考，讓準買家得悉賣地章程公布後，倘若有任何查詢，應與地政總署聯絡。該署會記錄所收到的各項查詢、所作的回覆和所採取的跟進行動。假如某項查詢是關於地盤的賣地章程有基本上不明確的地方，而其後賣地章程已予修訂，以消除不明確的地方，則地政總署會在拍賣前公布有關修訂。其次，地政總署會按需要在拍賣前向屋宇署署長澄清地盤的類別。地政總署現行的指引亦已作出修訂，說明賣地章程在何種情況下須提及建築樓面面積上限。

除修訂《建築物(規劃)規例》有關地盤分類的街道定義外，屋宇署亦已就其職權範圍落實審計署署長的各项建議。因此，為完成唯一尚未落實的審計署署長的建議，我們現時提出修訂《建築物(規劃)規例》，我們建議的有關地盤分類的街道定義，將可消除不明確的地方以及有助更有效地管制發展密度。

房屋及規劃地政局局長
(聶世蘭  代行)

二零零四年三月二十四日

副本送：屋宇署署長(經辦人：區載佳先生) [傳真：2840 0451]