

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2323/07-08號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/PL/DEV/1

發展事務委員會 特別會議紀要

日 期：2008年7月18日(星期五)
時 間：下午3時15分
地 點：立法會會議廳

出席委員：劉皇發議員，大紫荊勳賢，GBS, JP (主席)
劉秀成議員，SBS, JP (副主席)
田北俊議員，GBS, JP
何俊仁議員
何鍾泰議員，SBS, S.B.St.J., JP
涂謹申議員
陳鑑林議員，SBS, JP
梁劉柔芬議員，GBS, JP
黃宜弘議員，GBS
劉健儀議員，GBS, JP
蔡素玉議員，JP
霍震霆議員，GBS, JP
石禮謙議員，SBS, JP
陳偉業議員
李永達議員
林偉強議員，SBS, JP
梁家傑議員，SC
郭家麒議員

列席議員：陳婉嫻議員，SBS, JP
楊森議員，JP
梁國雄議員

缺席委員：張學明議員，SBS, JP

出席公職人員：議程第I項

發展局局長
林鄭月娥女士

發展局副秘書長(規劃及地政)1
麥駱雪玲女士

規劃署署長
伍謝淑瑩女士

地政總署署長
譚贛蘭女士

屋宇署署長
張孝威先生

列席秘書：總議會秘書(1)4
薛鳳鳴女士

列席職員：高級議會秘書(1)7
王兆宜先生

議會事務助理(1)7
蕭靜娟女士

經辦人／部門

I 與契約修訂、換地及綜合發展區有關的事宜

(立法會CB(1)1371/07-08(01)號文件——李永達議員於2008年4月22日就"關於在馬灣興建的私人住宅發展項目及主題公園的規劃及土地契約安排"發出的函件

立法會CB(1)1668/07-08(01)號文件——政府當局對李永達議員在2008年4月22日就"關於在馬灣興建的私人住宅發展項目及主題公園的規劃及土地契約安排"發出的函件(立法

- 會CB(1)1371/07-08(01)號文件)作出的回應
- 立法會CB(1)1650/07-08(01)號文件——何俊仁議員、李永達議員及楊森議員於2008年5月23日就Mega Tower酒店項目發出的函件
- 立法會CB(1)1985/07-08(01)號文件——李永達議員在2008年6月19日的來函
- 立法會CB(1)2165/07-08(01)號文件——政府當局提供的資料文件
- 立法會CB(1)2195/07-08(01)號文件——在2008年7月17日發出的關於馬灣公園的新聞公報)

發展局局長表示，政府當局已應議員的要求在其文件(立法會CB(1)2165/07-08(01)號文件)的附件中提供資料，說明馬灣島、灣仔堅尼地道及中環花園道的換地個案。政府當局亦在2008年7月17日發出了一份新聞公報，講述政府當局與發展商就馬灣公園日後的安排達成的協議。

2. 楊森議員表示，政府當局並無法律或道義上的責任，批准Mega Tower酒店發展項目(下稱"酒店發展項目")的發展商提交的換地申請。政府當局不應只考慮換地帶來的收入，亦應顧及社會代價。由於公眾對環境質素的期望已徹底改變，政府當局應對不斷轉變的環境和需求作出回應，以及審慎檢討是否有必要批准換地以進行酒店發展項目。酒店發展項目會增加發展密度、影響交通流量、遮擋港島山脊線的景觀，以及成為社會的計時炸彈。在文物保育的基礎上，他支持景賢里的換地個案，但他和民主黨反對酒店發展項目的換地申請，因為換地令發展商可興建一幢93層高的酒店發展項目。他不反對發展酒店，但反對發展一幢93層高的酒店。

3. 發展局局長在回應時表示，政府當局知道公眾期望有更佳的居住環境。政府會修訂政策，以滿足該等期望，即使這樣做會遇到反對。採取檢討現有分區計劃大綱圖以訂立建築物高度限制等措施，可以證明這點。就根據當前政策審批的個別發展項目而言，政府當局應尊重有關發展商的權益和實踐他們的合法期望，即使政府當局在合約上並無責任批准換地。部分公眾人士支持酒店發展項目，因為該項目會令灣仔展現活力。酒店發

展項目必須符合與道路優化工程有關的規定，當局須在這點上考慮換地申請。

4. 何俊仁議員表示，法庭的個案顯示換地申請人不會獲准就政府作出的換地決定提出司法覆核。在契約修訂及換地個案中，政府扮演私人業主的角色，因此法庭是不會容許提出司法覆核的。若某項發展計劃批出超過10年仍未進行，即使有關發展商可能是依循某項政府政策行事，有關發展商亦不應對政府有所不滿，因為社會的期望和環境已改變不少。

5. 發展局局長在回應時表示，雖然法庭在與契約修訂或換地有關的個案中已再三確認政府作為私人業主的角色，但有關發展商確實是根據對政府政策的理解行事。有關理解能否構成一個採取法律行動的因由，仍然有待觀察。她有責任告知議員在法律上政府可能受到質疑。

6. 梁國雄議員表示，發展商和附近居民哪一方的利益更加重要，以及應在哪點上求取平衡，是政府當局所面對的問題。他又指出，城市規劃委員會(下稱"城規會")的問題反映出政府當局有不足之處，因為城規會主席是一名公務員，政府當局可向城規會施加極大的影響力。

7. 發展局局長在回應時表示，政府當局在推行政策時必須堅持，並根據本身的政策執行過往所處理的個案。換地政策會與時並進，在可能範圍內會維持最高的透明度。城規會已在1994年批准酒店發展項目。至於城規會對交通流量及與酒店發展項目有關的道路優化工程所表達的關注，政府當局在過去兩個月已就是否將道路優化工程刊登憲報諮詢灣仔區議會，並提供了進一步資料方便灣仔區議會考慮此事。

8. 石禮謙議員支持換地的概念，並表示酒店發展項目的發展商過去20多年一直致力進行該項目。灣仔的發展項目會創造就業機會、經濟效益和發展潛力。"黑箱作業"的情況是不可能出現的，因為政府當局受發展商及公眾監察。政府當局應尊重合約精神，以及在發展和保育兩者之間求取平衡。

9. 從程序、經濟及政策的角度來看，陳偉業議員認為長江中心項目是最令人難以接受的，因為就該幅位於商業中心區的黃金土地而言，政府當局不經過公開招標程序便批准有關發展商換地是不合理的。發展商管理該幅土地附近的行人路及車輛通道亦可能屬越權行為。雖然發展商已就換地支付土地補價，但根據地政總署進

行的估值擬訂的土地補價，遠遠低於當局就公開招標擬訂的土地補價。他指出，更改位於天水圍等地區的新界農地的用途對於進行發展和創造就業機會十分重要，但當局應根據客觀準則並在證明符合公眾利益的情況下批准換地。他詢問政府當局會否檢討換地政策，令有關政策更具透明度和更為公眾接受。

10. 發展局局長在回應時解釋，換地政策是必須的，否則要保育私人歷史建築物及自然環境將會困難得多。景賢里的換地安排是一個好例子。雖然有關安排尚未獲得行政會議批准，但到目前為止，市民的反應一直非常支持。她希望議員不會因為過去少數個別個案所引致的情況，而考慮放棄一項合理的政策。她表示，問題的癥結在於政府當局須進一步提高推行換地政策的透明度。關於長江中心項目，政府當局已在1996年一項立法會質詢的答覆及提交有關事務委員會的文件中，解釋當局為何基於公眾利益批准換地。

11. 梁國雄議員對此不表同意，並表示他在長江中心項目中看不到當局如何滿足了公眾利益。雖然在若干個案中可能需要換地，但問題的癥結在於有關過程欠缺透明度，以及有關發展商所繳付的土地補價偏低。當局在有關過程中根本無法確保公眾利益受到保障。

12. 地政總署署長在回應時表示，就任何土地交易而言，地政總署的專業人員會運用既定的專業方式進行估值。該署會舉行估值會議，所評定的土地補價會與相類地段的土地補價作一比較。有關發展商亦可要求檢討估值是否恰當。整體而言，市場的專業人士不認為地政總署的估值低於市場預計的估值。發展商所支付的土地補價是公開的。

13. 石禮謙議員指出，長江中心的發展商所支付的市值土地補價超過30億元，在當時來說是一個非常大的數目。有關發展商亦在該發展項目興建了一個大型公園，供公眾使用。

14. 就馬灣島發展計劃而言，陳鑑林議員表示，傳媒給公眾的印象是有關發展商在興建有利可圖的住宅發展項目時行動迅速，但在興建供公眾使用的馬灣公園時則行動緩慢。他察悉馬灣公園第一期工程正在進行，但第二期工程及必要的收地程序仍未展開，認為情況有欠理想，並要求政府當局闡述興建馬灣公園的進度。由於馬灣公園附近一幅面積龐大的土地的擁有人計劃在有關土地興建酒店等設施，他促請政府當局與有關各方協調，以達致最佳效果。

15. 發展局局長在回應時解釋，馬灣島發展計劃的總綱發展藍圖於1994年獲得批准，政府當局則於1997年與有關發展商簽訂協議項目。由於馬灣公園的原有構思與在1999年公布的香港迪士尼樂園項目相似，發展商其後建議更改馬灣公園的主題，而該項建議亦獲得城規會批准。因此，興建馬灣公園的進度較原先所預期為慢。馬灣公園第一期工程的"大自然公園"已經落成，"挪亞方舟"則預計於2008年年底前竣工，而"太陽館"則會在修訂道路計劃於憲報刊登後兩年內完成。馬灣公園第二期工程須收回私人土地，情況較為複雜。雖然協議項目並無訂明預定的完工時間表，但政府當局會與發展商緊密合作，推展有關項目。為此，發展商會就馬灣公園第二期工程諮詢地方社群，包括荃灣區議會。在馬灣島上各項發展計劃的協調方面，政府當局不會干預各方之間的私人交易。儘管如此，若其他土地擁有人的發展計劃獲城規會批准，政府當局便會協調處理與土地相關的事宜。

16. 梁家傑議員認為，香港迪士尼樂園計劃於1999年公布，對進行馬灣公園的工程應不會有太大影響。他要求當局就馬灣公園第一期工程未能如期完成，以及執行協議項目條款的情況，尤其是執行第5.04條的情況作進一步解釋。他又表示，政府當局應盡可能公開各個部門在處理土地行政事宜時採納的準則。

17. 發展局局長在回應時解釋，修改馬灣公園的主題是為了盡量避免與香港迪士尼樂園的概念重覆及保護自然環境，而由於需要進行法定城市規劃程序，第一期工程的完工日期必須延遲。地政總署在過程中已執行協議項目的條款，並按需要與有關發展商進行討論。各部門所採納的準則載於作業備考，該等作業備考已公布周知。

18. 李永達議員認為，馬灣島上有利可圖的住宅項目已迅速落成，但供公眾使用的其他多項設施則仍未完成。他質疑發展商為何可以用農地換屋地，從而獲取更多土地，以及把修訂道路計劃刊登憲報是否符合公眾利益。他得到的印象是所需的道路工程進行與否，由政府當局及發展商操控，而非基於公眾利益。他擔心"太陽館"的完工日期依然無法確定，因為政府當局可能需要多年時間，才在憲報刊登修訂道路計劃。雖然換地或有其優點，但除非立法會有更高程度的參與，否則他認為這種提供公共設施的安排難以接受。關於從馬灣公園建築成本中未支用結餘款項所得的4億元應計利息，他詢問該筆利息會如何處理。

19. 發展局局長在回應時解釋，發展商把95 062平方米的土地交還政府，以換取126 500平方米的土地，而發展商所支付的市值土地補價，已反映換地中涉及的土地用途改變及面積差異。若當局不容許以支付土地補價的方式更改土地用途，有價值的發展項目(包括活化舊工業區的項目)便不會推行。道路工程及修訂道路計劃是否刊登憲報，視乎是否有交通需要而定。"太陽館"的完工時間會受修訂道路計劃影響，而發展商預計"太陽館"會在修訂道路計劃獲批准後兩年內完成。當局已選定負責管理"太陽館"的非政府機構。該筆4億元的利息不會撥入供維修、保養及改善馬灣公園之用的儲備金內。撥歸庫務署的金額將視乎馬灣公園第二期工程需要多少撥款而定。

20. 何俊仁議員表示，從有關發展商支付的土地補價中扣除約20億元的馬灣公園建築成本的做法，事實上繞過了向立法會申請撥款的程序。立法會並無審議有關建議的詳情，政府當局亦沒有加以監察，確保發展商不會藉批出工程合約予其附屬公司而獲取巨額利潤。同樣地，政府當局喪失了多達8億元的股息，讓地鐵公司興建迪士尼線，有關安排亦令立法會無法執行批准公共開支的權力，因此違反了《基本法》。政府當局應確保其不會越權行事，否則民主黨會將有關事宜訴諸法庭。他促請政府當局公開與馬灣公園相關的帳目。

21. 發展局局長表示，地政總署一直根據協議項目的規定監察馬灣公園項目。她會請政府當局注意何俊仁議員就公共財政及私人發展項目內公共設施的撥款事宜提出的意見。地政總署署長補充，根據協議項目第5.07條，有關發展商須向政府提交馬灣公園項目費用與支出的帳目。當局已委任一間國際知名的執業會計師事務所審查帳目。為了協助執業會計師核證建築成本是否合理，當局已聘用一名獨立工料測量師就建築成本撰寫估價報告。擬備執業會計師報告，純粹是為了協助發展商遵從協議項目第5.07條的規定。如要公開帳目，政府當局須尋求執業會計師的同意。有關帳目會載有支出及批出工程合約等詳細資料。

22. 劉健儀議員表示，在閱畢政府當局的文件後，她認為馬灣島發展計劃的換地安排可以接受。在1997年以前，運用私人資源進行工務計劃項目是慣常做法，而發展商提供公共設施以換取扣減土地補價，亦是同樣道理。由於農地與屋地涉及不同的土地補價，因此以市值來計算土地補價進行換地是公平交易，她認為有關概念及準則亦可以接受。她相信公眾不會反對由私人發展商提供公共設施。馬灣公園的設施以大自然為主題，是市

民所渴望的。她支持這個主題，因為可避免與香港迪士尼樂園的主題重覆。馬灣公園項目以甚為創新的方式進行，因為公眾會參與馬灣公園的管理工作，而該項目亦設有儲備金。她察悉"太陽館"的建築工程將取決於修訂道路計劃是否獲得批准，並詢問政府當局的工作計劃為何。至於儲備金方面，她詢問會否設立任何啟動種子基金，並進一步詢問有關的諮詢委員會的職權範圍，以及該委員會的公眾代表可否決定儲備金的用途。

23. 發展局局長在回應時表示，當局會採納一個兩層制度。設立諮詢委員會是嶄新的構思，擔任該委員會成員的社會人士可就各項事宜，例如馬灣公園的開放時間及使用園內設施的規則等事宜發表意見。管理公司的董事局由10人組成，包括最多5名由政府提名的董事，他們會負責管理馬灣公園的財政。馬灣公園的虧損一概由發展商承擔，盈餘則會撥入儲備金內，這項安排有利於減少須由公帑承擔的金額。政府當局會向發展商轉達有關為儲備金設立啟動種子基金的建議。至於修訂道路計劃，地政總署署長表示，當局是根據其認為適合總綱發展藍圖的交通安排制訂有關計劃。有關的總綱發展藍圖由發展商於2003年提交城規會，其後經作出必要的修改後獲城規會批准。待運輸及房屋局和律政司確認後，修訂道路計劃很快會刊登憲報。

24. 石禮謙議員認為，若有關發展商當初沒有提出馬灣島發展計劃，馬灣島便會維持原狀，不能獲取現時的經濟效益。馬灣公園對馬灣島及新界西的居民，尤其是對青少年貢獻良多。有關馬灣公園的建築工程嚴重延誤的說法全屬誤解，因為"大自然公園"已經落成並免費開放給市民使用。

25. 李永達議員、何俊仁議員及涂謹申議員均關注到，批出馬灣公園工程合約的招標程序是否公平，以及發展商的附屬公司有否獲批予該項目的任何工程合約。何俊仁議員認為應讓公眾監察，確保投標價合理及招標程序公平。涂謹申議員詢問，容許發展商運用約8億元的公帑興建一個按商業原則營運的公園，而無須經過招標程序，是否有先例可援。

26. 發展局局長表示，馬灣公園是有關發展商在1997年之前提出的公營部門與私營機構合作(下稱"公私營合作")計劃。該發展商與政府簽訂私人協議，透過換地令有關計劃得以進行。當局認為馬灣公園是一個嶄新的項目，可以配合當時的北大嶼山綜合發展計劃。由於未能確定會否獲取全部所需土地，因此協議項目載有指明可作修改的條款。她澄清，馬灣公園雖然會按商業原則

營運，但淨收益在扣除合理營運成本後會撥入儲備金內，作為馬灣公園持續營運之用，因此無須以公帑支付其經常開支。馬灣公園是馬灣島綜合發展計劃的一部分，有關發展商在無須政府參與的情況下興建馬灣公園，做法符合公眾利益。馬灣公園的工程合約以招標方式批出。地政總署署長補充，有關發展商的附屬公司亦可競投馬灣公園的工程合約。除了部分工程管理合約外，馬灣公園的大部分工程合約並非批予有關發展商的附屬公司。獨立工料測量師認為有關的採購安排可以接受。

27. 郭家麒議員認同馬灣島上有利可圖的私人住宅發展項目已迅速落成，但公共設施的建築工程卻出現延誤。他質疑當局為何沒有訂明馬灣公園的設施的完工日期，以及沒有就工程延誤訂定罰則條文。政府當局應加強警覺，致力盡早完成馬灣公園的工程。由於有少數大型發展商擁有多幅農地，換地為他們提供方便的途徑獲取巨額利潤。他質疑換地為何無須進行拍賣，以達致市值土地補價，一如競投申請售賣土地表上的土地的情況。他亦對於地政總署就換地進行的估值存有疑問，並詢問政府當局何時會檢討傾向發展商一方的換地政策，以免助長政府與發展商勾結。換地的機制須予改善，而以換地方式保育景賢里屬單一個案，不能證明現時的機制完善。

28. 發展局局長澄清，當局至今只批准馬灣公園第一期工程延遲至2008年年底完成。她補充，拍賣土地與換地是兩個不同的概念。就換地而言，有關發展商擁有部分土地，並以該等土地與政府交換其他土地。為了本港的持續發展，當局需要實施換地政策，否則指定作農業及工業用途的私人土地便會永遠維持原狀。在眾多個別個案中，議員對於騰出若干土地作其他合適用途表示支持。由於換地是土地行政的重要一環，政府當局看不到有任何理由要放棄換地政策，或急須修訂換地政策。她尊重議員的意見，但議員在討論過程中並無確定以換地作為促進本港發展的方法之一有任何重大問題。政府當局會繼續努力，增加換地過程的透明度。

29. 在綜合發展區方面，劉秀成議員對於落實發展綜合發展區用地的進展緩慢表示關注。建築界關注到可如何改善諮詢過程，以及城規會對綜合發展區發展計劃的意見會否隨着其成員不時改變而依舊保持一致。當局應檢討綜合發展區發展計劃，並考慮把綜合發展區內的地段指定作特定用途，而不是以綜合發展區的形式發展該等地段。他以阿姆斯特丹作為參考，表示當地以規劃

主導發展，並指出訂立清楚明確的規劃意向，有助於發展順利而有效地進行。

30. 發展局局長在回應時表示，土地業權分散及相關擁有人不合作，是阻礙落實綜合發展區發展計劃方面的一些主要困難。城規會會就綜合發展區用地進行檢討，並可能會縮減有關用地的面積，使規模較細的綜合發展項目仍可進行。規劃署署長進一步解釋，城規會在劃設一幅綜合發展區用地滿3年後，會對該幅用地作出檢討，檢討工作會在隨後每年進行一次。她表示，在本年的檢討工作進行期間，城規會發覺有11幅綜合發展區用地已經落實發展，而該等綜合發展區用地內的地段亦可恢復作指定的土地用途。城規會在每年進行的檢討中亦可能會修訂規劃和發展參數，又或是綜合發展區用地的面積，以配合最新情況。

31. 石禮謙議員表示，雖然以劃設綜合發展區的形式進行規劃未必是最理想的安排，但此舉對香港的規劃及發展甚有裨益。公私營合作發展計劃及綜合發展區發展計劃對社會及經濟有利，應該鼓勵進行。若沒有綜合發展區，不少舊區便不能重新發展。只要存在公平、公開、公正及高透明度的因素，劃設綜合發展區是運用最少資源而又能夠符合公眾利益的做法。若有關用地面積太小，無法興建公園等社區設施，並不符合公眾利益。諮詢公眾是重要的，而有關過程應具有效率。

32. 梁家傑議員詢問，政府當局會如何確保綜合發展區發展計劃按照總綱發展藍圖的規劃落實。雖然他認為最佳做法是在土地契約條款中列明所有規定，但他明白政府當局可能想在土地契約條款中保留若干彈性，以吸引發展商提出更高的土地補價。

33. 發展局局長在回應時表示，某個綜合發展區發展計劃如決定落實，當局會根據總綱發展藍圖行事。當局在落實部分綜合發展區發展計劃時遇到實際困難，因為不少綜合發展區用地並非未開墾土地，亦不是由政府擁有。綜合發展區發展計劃可否落實，取決於是否取得足夠比例的土地業權。城規會將定期就綜合發展區進行檢討，看看是否需要作出改善。

II 其他事項

34. 由於是次會議為事務委員會在2007-2008年度立法會會期最後一次會議，主席感謝發展局局長經常出席事務委員會會議，以及發展局衷誠合作提供詳盡資

經辦人／部門

料，方便事務委員會進行討論。他又感謝事務委員會委員積極參與事務委員會的工作。

35. 議事完畢，會議於下午5時結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2008年9月26日