

2009 年 5 月 26 日

討論文件

立法會發展事務委員會

私人發展項目內提供的公眾設施

未來路向

引言

當局在過去一年一直與委員共同討論在私人發展項目內提供公眾設施的問題(事務委員會已於 2008 年 4 月 22 日討論本課題的背景和有關事宜及已於 2008 年 12 月 8 日聽取發展局就有關檢討的結果和建議，並先後於 2008 年 5 月 31 日和 2009 年 2 月 16 日其特別會議上收集有關團體的意見)。本文件旨在就相關的政策和運作上的多項事宜，以及如何處理一些引起私人發展項目業主和居民關注而尚待解決的個案的未來路向，徵詢委員的具體意見。

現行的政策與安排

私人發展項目內提供公眾設施

2. 正如先前向本事務委員會提交的文件所載，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，以及使一些公眾設施得以較早落成，以滿足較廣泛的需要或配合私人發展項目預計所帶來的人口增長。

3. 該等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) 公眾休憩空間；
- (c) 公共交通總站；以及
- (d) 公眾通道(例如：行人通道如天橋和車輛通道如公共通道)。

4. 這類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) 賣地一局／部門可建議在賣地條件中作出規定，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(城規會)申請規劃許可的發展項目，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¹的用地，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書中建議提供這等設施，以爭取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。

5. 規劃署和其他相關部門會把城規會所加入的規劃條件轉告地政總署，以便**在可行的情況下**(如當發展項目涉及新訂契約或修訂契約)，把這些規劃條件列入契約條件或通過契約條件落實。無可避免

¹ 根據《城市規劃條例》(第 131 章)第 4A 條，申請城規會許可在綜合發展區地帶進行發展項目的人須擬備一份總綱發展藍圖，並將之呈交城規會核准。總綱發展藍圖內須包括擬議的土地用途、位置、範圍面積、樓宇高度、地盤面積、各項用途所佔的樓面面積、「政府、機構或社區」、康樂及休憩空間設施、建築發展進度表及城規會認為適當的其他事項的資料。此外，核准總綱發展藍圖的複本須存放於土地註冊處，供免費查閱。

地，有些個案是是不能把這類規劃條件列入契約條件或通過契約條件落實的，例如具有不限制土地用途契約的用地，或無須就發展項目修訂現有契約的用地。

6. 除了土地契約外，我們亦透過規定申請人根據《建築物條例》(第 123 章)提交建築圖則以取得批准來執行規劃條件。根據《建築物條例》第 16(1)(d)條，如進行該等建築工程會與根據《城市規劃條例》(第 131 章)擬備的任何核准或草擬的分區計劃大綱圖有抵觸，建築事務監督可拒絕就建築工程的任何圖則給予批准。如綜合發展區內的建築工程與城規會核准的總綱發展藍圖有抵觸，建築事務監督亦可拒絕給予批准。

7. 在私人發展項目落成後，爲了確保發展商遵行建造該等設施的相關規定，屋宇署與地政總署在諮詢規劃署與其他相關部門後，會在審核已竣工的發展項目，以確定核准建築圖則及土地契約內的所有規定已獲遵行，然後才會分別發出入伙紙和完成規定事項證明書(「滿意紙」)。

8. 我們必須強調，如發展商須根據契約條件提供公眾設施，在處理契約修訂／換地的過程中，發展商通常不會因此獲任何扣除補價的優惠；亦不會獲給予額外的總樓面面積。這不同於根據《建築物條例》撥出私人空間供擴闊街道及興建公眾通道，在這情況下，發展商可根據《建築物條例》獲給予額外地積比率和上蓋面積(或視乎何者適用，在計算總樓面面積時獲豁免計算上述空間的面積)。

9. 政府、機構或社區設施和公共交通總站設施在竣工後通常會移交相關政府部門營運和管理。因此，這些公眾設施並非現時爭議或討論的焦點。至於其他無須移交政府的設施，則其管理、維修保養及開放給公眾使用等持續安排會受相關合約文件(即土地契約或公用契約，視乎何者適用)的有關條文規管。

公布設有公眾設施的私人發展項目一覽表

10. 由於設置公眾休憩空間和公眾通道旨在供公眾使用，公眾自然在這方面有知情權。因此，在處理這個問題時，發展局十分重視這一點，並投入大量資源，以便讓公眾取得有關資料。委員應留意到，我們開創先河，有系統地透過相關部門的網站公布設有公眾設施的私人發展項目的資料，當中的地政總署一覽表載列按土地契約規定設有公眾設施的項目，另外的屋宇署一覽表則載列按公用契約規定設有公眾設施的項目。所公布的資料包括休憩空間的位置、前往有關設施的公眾通道，以及相關的平面圖與照片。我們亦提供了負責人員的聯絡電話號碼，以便答覆查詢或接受投訴。鑑於數量龐大，故有關公布的資料須分批發放。除了陸續加入的新項目外，截至目前已公布的一覽表包括：

- (a) 在 2008 年 3 月 28 日公布的首批項目，當中包括地政總署一覽表內自 1997 年落成(一般指已發出滿意紙)並設有公眾設施的私人發展項目，以及屋宇署一覽表內當時所知設有公眾設施的所有私人發展項目；
- (b) 在 2008 年 8 月 26 日公布的第 2 批項目，當中包括地政總署一覽表內在 1992 年或之後落成設有公眾設施的私人發展項目，以及屋宇署一覽表內經進一步查閱後發現設有公眾設施的私人發展項目；以及
- (c) 在 2008 年 12 月 30 日公布的第 3 批項目，當中主要包括在 1987 年或之後落成設有公眾設施的私人發展項目。

11. 除日後須加入的新落成項目外，我們將於 2009 年 6/7 月公布第 4 批(可望為最後的一批)的項目。這批項目主要包括地政總署一覽表內在 1987 年之前落成並設有公眾設施的私人發展項目及陸續加入的新項目。我們會不時更新一覽表，並在有關發展項目獲發出滿意紙(受土地契約規管的項目)或入伙紙(受公用契約規管的項目)後把

新項目納入一覽表內。

12. 地政總署和屋宇署會進行巡查，以監察有關規定的遵行情況，確保發展商持續履行有關責任。由於政府部門定期巡查所有這些發展項目，所需的人手會十分龐大，我們亦已尋求全港 18 區區議會協助我們監察所屬地區內該等設施的使用情況，並知會我們須跟進的個案。我們亦歡迎傳媒和市民一起監察在私人發展項目內使用公眾設施的情況，並通知我們可能需要當局跟進的個案。截至 2009 年 4 月 30 日，地政總署和屋宇署一共收到 228 宗查詢和 50 宗投訴²。

13. 我們已竭盡所能就我們所能掌握的資料編製一覽表，但希望委員明白，涉及個案眾多，而部分土地契約或公用契約(視乎何者適用)的條文頗為獨特。東涌東薈城內的公眾休憩空間便是其中一例。我們已在**附件 A**摘述有關這個項目的公眾休憩空間和公眾通道的背景資料，以及我們正採取的跟進行動。

14. 有人質詢為何東薈城的公眾休憩空間至今仍未如東薈城的公眾通道一樣，納入地政總署所公布的一覽表內。在編製一覽表時，當局須以人手查閱相關時段內之大量土地契約記錄內的契約條件，以找出與公眾設施相關的條件。東薈城屬於在 2008 年 3 月公布的首批項目，這是由於東薈城內有一條公眾通道連接公共交通總站，在有關契約條件中已訂明公眾可隨時使用有關設施。由於這個項目的批地條件所提述的是休憩空間而非公眾休憩空間，因此當局在查閱有關提供公眾休憩空間的批地條件以便把相關設施納入公布一覽表時，並沒有把這個項目納入在內。不過，我們必須強調，所公布的一覽表僅供公眾參考，雖然東薈城的公眾休憩空間沒有納入一覽表內，但對相關契約條件的釋義並無影響。我們得悉東薈城的個案後，已立即以書面要求該項目的業主作出澄清。

² 由於該兩個部門接獲的個案有可能重複，因此，有關數字有可能涉及重複點算。舉例來說，屋宇署接獲的投訴中，有些為地政總署一覽表中的個案而轉介給地政總署跟進。

在未來發展項目內提供公眾休憩空間的擬議政策綱領

15. 本課題在過去一年一直是公眾討論的焦點，各方對上述課題意見紛紜，尤其對在私人發展項目內提供公眾休憩空間的問題。有關提供和管理公眾休憩空間的政策，有專業學會和民間組織對此表示支持，認為在私人發展項目內加入公眾休憩空間，可在整合的規劃和設計上容許較大的空間，而對於那些只有有限土地資源劃作休憩空間的地區，此舉也可紓緩區內公眾休憩空間不足的問題。另一方面，小業主關注到，開放其屋苑內的公眾休憩空間予公眾使用可能帶來保安問題。有些業主認為要他們承擔這些公眾設施的經常費用並不公平，認為這應是政府的責任。他們亦聲稱在購置物業時沒有人告知他們日後須承擔有關管理和維修保養發展項目內公眾休憩空間的經常費用。

16. 正如在 2008 年 12 月的事務委員會文件所闡釋，當局要求發展商在私人發展項目加入公眾設施供公眾使用的政策有其充分理據，可使所需的設施與私人發展項目，得以整合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。我們認為應繼續支持這項政策。

17. 不過，我們明白到在政策推行多年以來出現了若干問題，以及引起一些關注，尤其是在私人住宅項目提供的公眾休憩空間(不論在私人或政府土地上)。我們已檢討了相關事宜，顧及公眾討論期間所提出的關注，我們現正循以下方向考慮適用於日後個案的可行優化措施。

(a) 公眾休憩空間的提供、設計及管理

18. 對於日後提供的公眾休憩空間，城規會同意除非區內現有及已規劃的休憩空間不足，或有特殊情況支持提供公眾休憩空間作為私

人發展項目的一部分，否則局／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，以免再出現在公眾討論中特別提出的落實及管理問題。對於具有不限制土地用途契約的私人發展項目，或未能把這類規劃條件列入契約條件或通過契約條件落實的個案，局／部門亦不會建議城規會接納或要求發展商在發展項目內提供公眾休憩空間，因為一如上文第 5 段所述這些擬議的規劃增益可能難以落實。

19. 在公眾休憩空間的設計方面，例如提供休憩設施、綠化環境及方便公眾進入等，城規會總結表示，日後審批規劃申請時會審慎考慮擬議公眾設施的位置、設計及落實的可能性，然後才會決定會否接納擬議提供的有關設施為規劃增益。我們亦會探討可否設定一個機制，以便日後考慮規劃申請的設計方案時，可透過機制參考若干設計指引及引入專業團體和相關界別人士的意見。就管理、維修保養及開放公眾休憩空間供市民享用方面，有些業主和管理公司提議政府發出一些管理指引，認為會有助於他們日常管理其私人發展項目內的公眾休憩空間。我們認同這個構思，並已展開顧問研究，以編製適用於日後個案的設計指引，以及適用於日後和現有個案的管理指引。我們會在本年稍後時間公布一系列設計和管理指引，以便應用於按契約要求在私人發展項目內的公眾休憩空間。

(b) 財務安排及承擔經常費用的責任

(i) 現行政策

20. 根據現行政策，若發展商希望在已劃為「政府、機構或社區／休憩用地」或「綜合發展區」用途的地帶上推行發展及重建項目，提供及維修保養坐落於該等地帶的公眾設施的費用，一般由發展商承擔。這個政策的主要理據，是政府的基本建設工程開支的支出次序，必須通過工務計劃釐定，而不應受私人發展項目的推展時間所支配。實際上亦會出現時間上未能配合的問題，因為就「政府、機

構或社區／公眾休憩空間」項目根據工務計劃申請資源，獲得撥款的時間不一定能配合私人發展項目的推行，特別是新的基本工程項目的資源申請必須經過甄選的過程而定出的。相關部門亦難以就一些設施須待私人發展項目計劃或賣地落實後才有需要的公眾設施尋求資源。現行政策亦規定，倘若須在「綜合發展區」用地上興建大型或大規模的「政府、機構或社區／公眾休憩空間」設施，政府不應利用這機會要求發展商承擔全部費用，而是應酌情考慮承擔提供這些設施所需的部分或全部費用(包括建設費用和經常費用)，但有關個案須符合多項條件³。

(ii) 建設費用的日後安排

21. 一般而言，我們認為，為符合政府的政策目標而須興建的「政府、機構或社區」設施和公共交通總站，例如幼兒中心、福利設施和學校，有關的建設費用理應由政府承擔。實際上，有關工程可以委託形式進行，並由政府發還建設費用，而在竣工後，有關設施立即移交政府。唯一例外的情況，是因重建而需遷移現有公眾設施所涉及的建設費用⁴。不過，對於公眾休憩空間和公眾通道，我們認為有充分理據由發展商承擔有關的建設費用。

³ 有關條件如下－

- (a) 「政府、機構或社區／公眾休憩空間」設施的規模龐大，以及有關發展須長達5年或以上時間推行；
- (b) 興建「政府、機構或社區／公眾休憩空間」設施的費用不菲，與「綜合發展區」項目整體發展成本相比不成比例；
- (c) 工程竣工後，「政府、機構或社區／公眾休憩空間」設施的擁有權和運作會交還政府；
- (d) 有關「政府、機構或社區／公眾休憩空間」設施本可剔除於「綜合發展區」發展項目的範圍外，但在得到政府的默許下，仍保留在「綜合發展區」內，以便可採用更為整合的發展模式，以及在持續規劃上或環保上較具效益；以及
- (e) 有關「綜合發展區」發展項目由政府提出或通過，並大大有助達致既定的政府政策目標。

⁴ 若非由於業主提出進行重建，有關設施只會維持現狀，並不會出現建設費用的問題。因此，不論落成後的設施會否移交政府，有關建設費用自然地應由發展商承擔。

22. 一如上文第 18 段所解釋，舉例來說，倘若建議在私人發展項目內提供的公眾休憩空間坐落某些樓宇密集地區，而該區的鄰舍休憩用地又嚴重不足；或有關的公眾休憩空間是鄰近私人發展項目的已規劃海濱長廊；或有關公眾休憩空間在活化該區的市區更新項目中是不可或缺的部分，我們認為讓這類公眾休憩空間與私人發展項目一併發展，在規劃上及環保上顯然較具效益。這有助紓緩鄰舍休憩用地不足的問題，或有助已規劃的公眾休憩空間得以早日落實，而非閒置有關用地，留待公共工程落實後才施工。

23. 考慮到政府的資源分配與私人發展項目的施工在時間上或未能配合，我們建議要求發展商自資建設有關的公眾休憩空間，而政府不會發還所需的建設費用。由於相對於整個發展項目的建設成本，休憩空間的建設費用不算龐大，由發展商來承擔公眾休憩空間的建設費用並非不合理。事實上，發展商與準買家普遍歡迎私人發展項目內與休憩空間一併建造。換言之，發展商除不獲發還提供公眾休憩空間的建設費用，而在評定契約修訂／換地個案的補價時，亦不會因此而就有關的公眾休憩空間獲扣除補價。

24. 至於公眾通道方面，計算土地補價時，通常不會把有關的建設費用視為發展成本的一部分，除非有充分理據，顯示這些公眾通道屬於須配合發展的工程。有關公眾通道的現行安排應繼續採用。

(iii) 承擔經常費用的日後安排

25. 在經常費用方面，我們建議，管理和維修保養政府土地上供公眾使用的公眾休憩空間所需的經常費用原則上應由政府承擔。有關設施落成後，公眾休憩空間應交由相關的政府部門管理和維修保養。這樣可解除小業主須就政府土地上供公眾使用的公眾休憩空間承擔所需開支的持續責任。

26. 話雖如此，我們會彈性處理商業發展項目內的公眾休憩空間。在大部分的個案，這類項目由一個發展商擁有單一業權，較少出現

共有業權的情況。事實上，私人發展商通常認為連同商業發展項目其他部分一併管理公眾休憩空間有其好處，大型購物商場等公眾休憩空間可吸引公眾前來惠顧，而高質素的公眾休憩空間往往可提升其發展項目的價值。因此，我們認為，請商業發展項目或綜合發展項目非住宅部分的發展商／業主承擔管理和維修保養政府土地上這類公眾休憩空間的責任，亦屬合理。

27. 隨着城規會採用新模式，大致上避免接受在**私人土地**上提供公眾休憩空間的私人發展項目，尤其是要小業主來承擔持續履行該等責任的住宅項目，現時因要求小業主承擔這類責任而出現的爭議應不會發生。不過，仍然可能有一些出於良好意願設於大型私人商業發展項目內的公眾休憩空間，而發展商亦不反對建設和管理這類供公眾使用的公眾休憩空間。為此，我們建議，當局應可以靈活處理要求發展商提供有關的公眾休憩空間供公眾使用。

28. 為說明如何落實上述建議，我們在下文引述 2009-10 年度勾地表內兩幅出售土地和國金二期個案。前者所述的兩幅用地分別是北角油街前政府物料供應倉庫及前北角邨西面用地。有關用地的批出仍有待規劃與契約手續上的最後定案。為了避免讓位於優質土地上已劃作公眾休憩空間的土地閒置；或錯失了把用地闢作海濱長廊的機會，政府透過賣地條件規定兩幅出售用地的日後買家須在北角油街前政府物料供應倉庫用地內提供面積約為 3 800 平方米的公眾休憩空間，以及在前北角邨西面用地內提供 2 300 平方米的公眾休憩空間作公眾海濱長廊。買家必須自資闢設公眾休憩空間，並不會獲得政府發還所需費用。設施落成後，買家會把公眾休憩空間移交康樂及文化事務署管理和維修保養，而這些公眾休憩空間和海濱長廊會與政府其他休憩設施一樣開放給公眾使用。至於國金二期，這個商業發展項目提供面積不少於 13 000 平方米的公眾休憩空間。自 2005 年以來，這個私人發展項目為公眾在中環商業區的優質土地上提供了大量公眾休憩空間，而該公眾休憩空間亦與交通交匯處、鐵路車站及多條行人通道和天橋相連，讓公眾容易到達，並與該區的

高級寫字樓、酒店和零售商鋪配合得宜。根據契約條件，承批人必須自資提供有關的公眾休憩空間，並進行景觀美化，其後亦須負責維修保養有關的公眾休憩空間，各方面均須令地政總署署長滿意。此外，承批人亦須在批租期內隨時讓公眾為任何合法目的(包括休憩和康樂目的)以步行方式自由地進出或重臨上述公眾休憩空間，而無須支付任何費用。若我們日後未能容許這類值得支持的個案存在，實屬可惜。

私人發展項目內現有公眾休憩空間的可行安排

29. 正如 2008 年 12 月 8 日的文件所述，亦為了履行合約精神，我們認為私人發展項目內現有公眾休憩空間應繼續按契約規定進行管理和維修保養。不過，我們亦建議，對於某些個別情況較為特殊的個案，政府可參照是次檢討後所修訂的政策，視乎每宗個案的情形作出特別處理。

(a) 政府土地上的現有公眾休憩空間

30. 設於私人發展項目內政府土地上的公眾休憩空間，與其要業主承擔這方面的經常費用，我們認為，政府可視乎所獲得的資源，收回這類公眾休憩空間(通常在有關的土地契約中已訂明賦予當局收回收回公眾休憩空間的基礎)亦屬合理。我們會按每宗個案的情形作出考慮，但一般會依循下述準則：

- (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，沒有在法律上的掣肘；

- (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)；以及
- (f) 獲有關的區議會及分區委員會的支持。

31. 在 2008 年 12 月 8 日的討論文件中，我們以 4 個在東涌的私人發展項目為例，(這 4 個項目分別是東堤灣畔、海堤灣畔、藍天海岸和映灣園)，以所說明上述 4 個發展項目的契約中，有下列的標準契約條件：

- (a) 承批人興建有關公眾休憩空間；
- (b) 承批人保養有關公眾休憩空間；
- (c) 承批人負責維持、保養及維修有關公眾休憩空間，直至應政府**要求**把有關空間交還政府；及
- (d) 承批人在持有公眾休憩空間之時，須容許政府及公眾自由進出有關行人空間。

32. 這些私人發展項目的業主至今仍有不同意見。2009 年 2 月 16 日的事務委員會特別會議上，藍天海岸部分業主要求政府接管政府土地上的公眾休憩空間，而東堤灣畔部分業主認為該處的公眾休憩空間已按照契約條件獲得完善的管理，故反對把公眾休憩空間交回政府。雖然業主意見各有不同，必須強調的是，根據契約條款，政府有完全酌情權，可要求業主交還公眾休憩空間。由於現時公眾使用政府土地上的公眾休憩空間沒有受到阻礙，而相關部門亦未能即時獲撥所需的經常資源，故我們認為目前無需急於引用權力收回有關的公眾休憩空間，並會應充分考慮業主的意見。

(b) 私人土地上現有的公眾休憩空間

33. 至於私人發展項目內私人土地上的公眾休憩空間，政府不會收回或接管。讓公眾使用這類公眾休憩空間的原則應該繼續維持，而這類公眾休憩空間亦應繼續由私人管理。我們會在本年較後時間公布有關的管理指引，供業主參考，希望這些指引對於公眾使用公眾休憩空間的權利，以及私人業主對保安和私隱上的訴求這兩方面能作出務實的平衡。不過，在**非常特殊的情況下**，我們可考慮從諒解的角度出發，視乎個案的情況，並按下述原則，考慮豁免有關讓公眾使用私人土地上的公眾休憩空間的契約規定：

- (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》，在有關地區內的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)；以及
- (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。

34. 在地政總署公布的私人發展項目內所提供的公眾休憩空間當中，我們至今收到或獲通知要求特別處理(即豁免相關的契約規定)的個案有港灣豪庭、綠怡居和欣榮花園等。

私人發展項目內的公眾通道

35. 雖然過去的討論一直集中於公眾休憩空間，但我們認為同一原則與安排可適用於在私人發展項目內按契約提供的公眾通道，而受屋宇署管轄的公用契約所規管的公眾通道則除外。我們最近接獲沙田數個私人住宅項目的業主提出的類似要求，希望豁免有關讓公眾使用其公眾通道的契約規定。有關的個案摘要載於**附件 B**。

36. 我們認為，對於私人發展項目內的公眾通道，土地契約內所訂明的公眾可使用公眾通道的原則應予支持，而這類公眾通道應繼續由私人管理。我們只會在特殊的情況下，視乎個別個案的情況考慮豁免位於私人土地上個案的公眾通道規定，並須依循上文第 33 段所述的準則處理。按第 33 段所載的(c)項準則加以修訂，我們會要求應另有同樣獲公眾接納及不會讓公眾感不便的替代公眾通道。此外，其他的局及部門亦沒有提出反對，例如沒有在法律上的掣肘，也不會影響消防安全等。

結論及徵詢意見

37. 為方便委員進行審議，我們已在**附件 C**載列一份摘錄相關事宜和建議的一覽表。視乎委員的意見，我們希望可在本年年底前完成當局的內部審議工作，以便可：

- (a) 就日後在私人發展項目建議提供公眾設施及對資源的影響向相關的局和部門提供意見；
- (b) 就設於私人發展項目的公眾休憩空間公布相關的設計與管理指引；以及
- (c) 按照擬議的綱領著手處理個別私人發展項目的業主所提出

的要求。

發展局

2009 年 5 月

東涌東薈城

東薈城發展項目(即東涌市地段第 2 段)所在位置屬東涌市中心分區計劃大綱圖內一幅大規模「綜合發展區」地帶的一部分。該用途地帶共分爲 5 個地段，佔地 22 公頃。東薈城發展項目坐落已劃作商業發展用途的東涌市中心。申請人(即當時的地下鐵路公司)於 1994 年 5 月 17 日向城規會所提交的總綱發展藍圖涵蓋整個「綜合發展區」地帶。

2. 申請人在申請書中建議在東涌市地段第 2 段提供面積 1.39 公頃的「可讓公眾到達及使用的鄰舍休憩用地」。城規會於 1994 年 7 月 15 日批准該總綱發展藍圖，並訂有附帶條件。在存放於土地註冊處的總綱發展藍圖內的發展一覽表中，已清楚列明在東涌市地段第 2 段提供「總面積不少於 1.39 公頃的公眾休憩空間，其中包括 0.18 公頃爲城市廣場」。鑑於整項綜合發展佔地廣而規模大，而核准總綱發展藍圖的內容屬概括性質，未有將公共休憩空間的具體界線清楚劃定。在所提交和核准的總綱發展藍圖中，所提供的休憩空間顯示爲城市廣場和園景行人平台。申請人根據《城市規劃條例》把核准總綱發展藍圖存放在土地註冊處供公眾查閱；公眾亦可前往規劃署的規劃資料查詢處免費查閱有關藍圖。其後申請人曾於

1998 至 2000 年期間數次申請修訂總綱發展藍圖，在這些申請中，申請人一直保留發展一覽表所載的安排，即在東涌市地段第 2 段提供不少於 1.39 公頃的公眾休憩空間。

3. 在建築事務監督所批核的建築圖則上，亦訂明「*所要求的休憩空間(按總綱發展藍圖) = 13,900 平方米*」。

4. 上述提供公眾休憩空間的規定其後列為契約條件，承批人按照已核准的總綱發展藍圖及美化環境建議書，並依照地政總署署長的要求，在有關地段內設置、建造和提供休憩空間。承批人須自資打理有關的休憩空間，包括妥善綠化、管理和保養休憩空間內的園景區，並須達致令地政總署署長滿意的程度。規劃署現正就提供上述公眾休憩空間一事與業主聯絡。

5. 除公眾休憩空間外，承批人亦須根據地契規定，按照已核准的建築圖則，在發展項目內提供一條公眾通道，連接東薈城巴士總站及藍天海岸的行人天橋。雖然地契並沒有註明該行人通道的闊度，但是該行人通道的路線及闊度都已載於已核准的建築圖則上。至於在東涌東薈城的架空商業走廊內加建的商舖，由於該等商舖佔用了部分行人通道，違反了有關的批地條件。離島地政處已發信給有關業主，要求採取糾正行動。業主回覆時表示會於 2009 年 5 月中前全面清拆該等商舖。

6. 此外，該 3 個商舖搭建物的有關工程並沒有事先獲得建築事務監督的批准及同意，故違反了《建築物條例》

第 14(1)條的規定，屬於違例建築工程。根據屋宇署現行取締僭建物的執法政策，這些違例搭建物屬於優先清拆類別。屋宇署已於 2009 年 3 月 23 日根據《建築物條例》第 24 條的規定，向有關業主發出清拆令，限令業主於命令發出日期起計 60 天內完成有關清拆工程。

7. 我們於 2009 年 5 月 14 日發現該 3 個商舖搭建物已被拆去。

發展局

2009 年 5 月

沙田公眾通道個案

沙田一些私人發展項目¹的業主近日要求豁免按契約內開放該些發展項目中供公眾使用的公眾通道的規定。該些用地劃為住宅(甲類)地帶，而該些發展項目均在八十年代落成。該些發展項目均為綜合用途大廈，在商用平台樓層上興建了住宅大樓。這些發展項目中有 8 個屬同一建築群，另外 2 個發展項目坐落鄰近範圍。顯示這些發展項目位置的平面圖載於**附錄 I**。

2. 根據這些發展項目的契約，在商用平台樓層(第 1、2、3 層)的私人土地上須提供公眾行人道。以下為各項目契約中的標準契約條件：

- (a) 承批人須容許公眾於任何時間自由進出有關行人道；
- (b) 在事先獲得地政總署署長的書面同意後，承批人基於保安理由可在晚上特定時間鎖上通往有關行人道的通道；以及
- (c) 承批人須時刻保持有關行人道整潔。

¹ 這些私人發展項目包括全輝中心、河畔花園、翠麗花園、田園閣、翠華花園、花園城第一期、第二及第三期、春暉花園和勵城花園。

3. 此外，在這些發展項目中，其中 5 個的平台第 3 層與政府土地上的行人天橋相連。在有關契約中，有以下條件：

(a) 承批人須興建有關行人天橋及其上落梯級、樓梯間等部分；以及

(b) 承批人須自資維修保養有關行人天橋及其上落梯級、樓梯間等部分。

有關行人道和行人天橋的實地照片載於**附錄 II**。

4. 現時，某些須按契約規定提供的行人道被封鎖。業主對開放有關行人道可能涉及的保安問題及私隱問題表示關注，並認為要他們承擔有關設施的經常費用並不公平。他們要求，除了位處街道層(即第 1 層)及與公眾行人天橋相連的行人道外，對於其他所有並非直接通往公眾行人天橋的行人道，政府應考慮豁免有關規定，無須按土地契約規定對外開放這些行人道。

5. 根據檔案記錄，加入這些契約規定的原意，是把這些樓宇連接至位處中央的擬議社區大樓，該大樓本來設有街市、小販市場、附設園林平台的多層停車場和巴士總站等設施。不過，該大樓現已由地面的鄰舍休憩用地和巴士總站所取代。因此，這些發展項目中有部分樓宇並沒有連接任何行人天橋，因為有關行人天橋原定與該社區大樓一同興建。

發展局

2009 年 5 月



FOR IDENTIFICATION PURPOSES ONLY

District Lands Office, Sha Tin
Lands Department

平面圖 - 第一樓層
LAYOUT PLAN - LEVEL 1

 Pedestrian Walkways
 Lot Boundary



FOR IDENTIFICATION PURPOSES ONLY

District Lands Office, Sha Tin
Lands Department

平面圖 - 第二樓層

LAYOUT PLAN - LEVEL 2

- Pedestrian Walkways
- Lot Boundary



FOR IDENTIFICATION PURPOSES ONLY

District Lands Office, Sha Tin
Lands Department

平面圖 - 第三樓層
LAYOUT PLAN - LEVEL 3

 Pedestrian Walkways

 Lot Boundary

行人通道 - 沙田
Pedestrian Walkways - Sha Tin



行人通道 - 沙田
Pedestrian Walkways - Sha Tin



行人天橋 - 沙田
Footbridges - Sha Tin



行人天橋 - 沙田
Footbridges - Sha Tin



私人發展項目內的公眾設施

相關事宜和當局建議一覽表

事宜	當局的建議	立法會議員的意見
政策	<u>概況</u> - 我們認為大致上應支持要求發展商在私人發展項目內加入公眾設施供公眾使用的政策。 - 不過，政策推行多年以來出現了若干問題及引起一些關注。私人發展項目內不屬公眾休憩空間和公眾通道的公眾設施，如適用於「政府、機構或社區」設施和公共交通總站的委託方式以進行有關工程，然後由政府發還建設費用，這樣安排應不會引起任何重大問題。適用於私人發展項目內的公眾休憩空間和公眾通道的安排則應小心處理。	

事宜	當局的建議	立法會議員的意見
	<u>私人發展項目內的公眾休憩空間</u> • 城市規劃委員會(城規會)同意除非區內現有及已規劃的休憩空間不足，或有特殊情況支持提供公眾休憩空間作為私人發展項目的一部分，否則局／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。 • 對於具有不限制土地用途契約的私人發展項目，或未能把這類規劃條件列入契約條件或透過契約條件落實的個案，局／部門亦不會建議城規會接納或要求發展商在發展項目內提供公眾休憩空間。 • 城規會總結時表示，日後審批規劃申請時會審慎考慮擬議公眾設施的位置、設計及落實的可能性，然後才會決定會否接納擬議提供的有關設施為規劃增益。	

事宜	當局的建議	立法會議員的意見
	- 我們亦會探討可否設定一個機制，以便日後考慮規劃申請的設計方案時，可透過機制參考若干設計指引及引入專業團體和相關界別人士的意見。 - 就私人發展項目內的公眾休憩空間方面，我們應為日後的個案公布設計指引。	
透明度	設有公眾設施的私人發展項目一覽表已向公眾公布，當中提供包括公眾設施的資料、公眾使用設施的現行安排，以及公眾作出查詢或投訴時聯絡人的電話號碼。我們會繼續不時更新一覽表，並在有關發展項目獲發出滿意紙(受土地契約規管的項目)或入伙紙(受公用契約規管的項目)後把新項目納入一覽表內。	
「政府、機構或社區」設施和公共交通總站	我們認為有理據向發展商發還提供不屬公眾休憩空間和公眾通道的「政府、機構或社區」設施和公共交通總站的建設費用，因為興建有關設施是為了符合政府的政策目標，而在竣工後，有關設施會立即移交政府。唯一例外的情況，是因重建而需遷移現有公眾設施所涉及的建設費用。	

事宜	當局的建議	立法會議員的意見
公眾休憩空間	<i>將來的個案－政府土地上的公眾休憩空間</i> • 我們建議要求發展商自資建設有關的公眾休憩空間，而政府不會發還所需的建設費用。 • 我們建議，管理和維修保養政府土地上供公眾使用的公眾休憩空間所需的經常費用原則上應由政府承擔。有關設施落成後，公眾休憩空間應交由相關的政府部門管理和維修保養。 • 我們會彈性處理商業發展項目內的公眾休憩空間。我們認為，請商業發展項目或綜合發展項目非住宅部分的發展商／業主承擔管理和維修保養政府土地上這類公眾休憩空間的責任，亦屬合理。 <i>將來的個案－私人土地上的公眾休憩空間</i> • 繼城規會採用新模式，大致上避免接受在私人發展項目內的私人土地上提供公眾休憩空間的建議，尤其是住宅項目，現時因要求小業主承擔這	

事宜	當局的建議	立法會議員的意見
	類持續履行的責任而出現的爭議應不會發生。 在某些出於良好意願而設於大型私人商業發展項目內私人土地上的公眾休憩空間，發展商亦不反對建設和管理這類供公眾使用的公眾休憩空間。為這些個案，我們建議，當局應可以靈活處理而要求發展商提供有關的公眾休憩空間供公眾使用。	
	<i>現有個案－概況</i> - 為了履行合約精神，我們認為私人發展項目內現有公眾休憩空間應繼續按契約規定進行管理和維修保養。 <i>現有個案－政府土地上的公眾休憩空間</i> - 設於私人發展項目內政府土地上的公眾休憩空間，與其要業主承擔這方面的經常費用，我們認為，政府可視乎所獲得的資源，收回這類公眾休憩空間(通常在有關的土地契約中已訂明賦予當	

事宜	當局的建議	立法會議員的意見
	局收回回收公眾休憩空間的基礎)亦屬合理。我們會按每宗個案的情形作出考慮，但一般會依循下述準則： (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，沒有在法律上的掣肘； (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)；以及 (f) 獲有關的區議會及分區委員會的支持。 現有個案－私人土地上的公眾休憩空間	

事宜	當局的建議	立法會議員的意見
	• 對於私人土地上的公眾休憩空間，政府不會收回或接管。讓公眾使用這類公眾休憩空間的原則應該繼續維持，而這類公眾休憩空間亦應繼續由私人管理。 • 在<i>非常特殊的情況下</i>，我們可考慮從諒解的角度出發，視乎個案的情況，並按下述原則，考慮豁免有關讓公眾使用私人土地上的公眾休憩空間的契約規定： (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》，在有關地區內的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	

事宜	當局的建議	立法會議員的意見
	況； (d) 城規會同意修訂有關圖則(如有需要)；以及 (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。	
	<i>管理指引</i> 我們會在本年稍後時間公布一套適用於私人發展項目內公眾休憩空間的管理指引，在有關契約的授權下，供私人業主遵循和參考。	
公眾通道	- 我們會繼續現行的安排，即在計算土地補價時，通常不把有關的建設費用視為發展成本的一部分，除非有充分理據，顯示這些公眾通道屬於須配合發展的工程。 - 我們認為，讓公眾使用土地契約所訂明的公眾通道的原則應予支持。	

事宜	當局的建議	立法會議員的意見
	我們只會在特殊情況下，就個別個案情況考慮豁免位於私人土地上公眾通道的規定，並須依循適用於私人土地上現有的公眾休憩空間的準則處理。按(c)項準則(即在有關地區內的適當地點已經有足夠的公眾休憩空間)加以修訂，我們亦要求應另有同樣獲公眾接納及不會讓公眾感不便的替代公眾通道。此外，其他的局及部門亦沒有提出反對，沒有在法律上的掣肘，也不會影響消防安全等。	
遵守規定及執法	- 地政總署和屋宇署會進行巡查，以監察有關規定的遵行情況，確保發展商繼續履行有關責任。 - 我們亦已尋求全港 18 區區議會協助及歡迎傳媒和市民一起協助監察該等設施的使用情況，並知會我們須跟進的個案。	

發展局

2009 年 5 月